



ČESKÁ REPUBLIKA

USNESENÍ

Ústavního soudu

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně a soudkyně zpravodajky Daniely Zemanové, soudkyně Lucie Dolanské Bányaiové a soudce Tomáše Lichovníka o ústavní stížnosti **Statutárního města Kladno**, se sídlem náměstí Starosty Pavla 44, Kladno, zastoupené Mgr. Jaroslavem Dvořákem, advokátem, se sídlem Gorkého 502, Kladno, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. července 2023, č. j. 8 As 28/2023-61, a usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 30. ledna 2023, č. j. 30 A 2/2023-33, za účasti **Nejvyššího správního soudu a Krajského soudu v Brně**, jako účastníků řízení, a **Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže**, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

Ústavní stížnost se odmítá.

Odůvodnění:

I.

Skutkové okolnosti posuzované věci a obsah napadených rozhodnutí

1. Jak zjistil Ústavní soud z ústavní stížnosti, jakož i napadených rozhodnutí a dalších dokumentů předložených stěžovatelem, stěžovatel vede spory se Středočeským krajem o zajištění dopravní obslužnosti týkající se omezení konkrétních autobusových linek mezi statutárním městem Kladnem a hlavním městem Prahou, resp. o vyřazení linek MHD Kladno ze systému Pražské integrované dopravy. Stěžovatel podal podnět vedlejšímu účastníku řízení pro prošetření přestupku podle § 33 odst. 1 písm. k) bod 2 zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZVS“), neboť podle stěžovatele Středočeský kraj neposkytuje veřejné služby v přepravě cestujících v souladu s jím pořízeným plánem

dopravní obslužnosti území. Vedlejší účastník přestupkové řízení nezahájil pro tvrzený nedostatek pravomoci.

2. Stěžovatel se žalobou před Krajským soudem v Brně (dále jen „krajský soud“) domáhal ochrany před nezákonným zásahem spočívajícím v nezahájení přestupkového řízení, resp. neprovedení „účinného vyšetřování“ tvrzených pochybení Středočeského kraje. Domáhal se, aby soud určil, že zásah vedlejšího účastníka je nezákonný a uložil mu povinnost „provést účinné vyšetřování podnětu [stěžovatele] ze dne 28. 6. 2020 ve spojení s jeho podnětem k přijetí opatření proti nečinnosti ze dne 2. 11. 2022 týkající se porušení povinnosti Středočeského kraje zajišťovat dopravní obslužnost v souladu s plánem dopravní obslužnosti Středočeského kraje a zahájit příslušné přestupkové řízení se Středočeským krajem“.

3. Krajský soud ústavní stížností napadeným usnesením žalobu odmítl pro nesplnění podmínek řízení. Z judikatury Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu dovodil, že nikdo nemá veřejné subjektivní právo na zahájení řízení z moci úřední týkající se stíhání pachatele přestupku. Pokud vedlejší účastník nezahájil z moci úřední řízení o přestupku na základě oznámení stěžovatele, neporušil jeho subjektivní práva. Krajský soud se neztotožnil s tvrzením stěžovatele, že jeho nárok plyne z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 108/2019-39.

4. Nejvyšší správní soud ústavní stížností napadeným rozsudkem kasační stížností stěžovatele zamítl, neboť shledal závěry krajského soudu přezkoumatelnými a věcně správnými.

II.

Argumentace stěžovatele

5. Stěžovatel se domáhá zrušení v záhlaví označených rozhodnutí s tvrzením, že jimi bylo porušeno jeho právo na samosprávu zaručené čl. 8 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a právo na soudní ochranu zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

6. Napadená rozhodnutí jsou v rozporu s hmotným i procesním právem. Správní soudy zkrátily stěžovatelovo právo na samosprávu a soudní ochranu tím, že nevyslyšely relevantní argumenty stěžovatele, resp. je odmítly věcně posoudit. Nezohlednily judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které může být zásah představován také způsobem, jakým je podnět k zahájení správního řízení z moci úřední vyřízen. Dále odepřely stěžovateli ochranu práva na samosprávu ve vztahu k otázce zajišťování dopravní obslužnosti.

7. Nezákonný zásah vedlejšího účastníka spočíval v odmítnutí zabývat se věcně podnětem stěžovatele spočívajícím v podezření ze spáchání přestupku Středočeským krajem. Stěžovatel v ústavní stížnosti podrobně popisuje, v čem mělo spočívat nezákonné jednání Středočeského kraje, které měl vedlejší účastník prošetřit. Podstatu své stížnosti stěžovatel spatřuje v tom, zda vedlejší účastník jako ústřední orgán státní správy je za této situace oprávněn se svévolně vyloučit z výkonu své pravomoci projednávat podněty a rozhodovat o přestupcích podle § 33 odst. 1 písm. k) bod 2 ZVS bez elementárního ověření rozhodujících skutečností, které mu byly stěžovatelem k projednání předloženy,

a zda je přípustné, aby toto protiprávní jednání nepodléhalo reálné a efektivní soudní kontrole.

8. Nelze souhlasit se závěrem, že podmínky pro existenci nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. nejsou v případě stěžovatele splněny. Krajský soud nezohlednil judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které může být zásah představován také způsobem vyřízení podnětu k zahájení správního řízení z moci úřední. K zásahu do stěžovatelova práva došlo právě tím, jak byl jeho podnět vyřízen.

9. Soudy dezinterpretovaly stěžovatelovy nároky. Stěžovatel netvrdil veřejné subjektivní právo na zahájení přestupkového řízení, nýbrž veřejné subjektivní právo na samosprávu a na účinné vyšetřování okolností, které vedly k omezení zákonného rozsahu dopravní obslužnosti zajišťované Středočeským krajem. Stěžovatel se nedomáhal samotného rozhodnutí, že byl přestupek spáchán, nýbrž žádal o provedení účinného vyšetřování svého podnětu.

10. Stěžovatel odkazuje na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 285/2022-83, podle něhož je nezajišťováním dopravní obslužnosti ze strany Středočeského kraje zasaženo do samostatné působnosti stěžovatele jakožto obce, respektive do jeho práva na samosprávu.

11. Soudy se dopustily libovůle při hodnocení důkazů, zcela pominuly stěžovatelova tvrzení a eliminovaly tak možnost soudní ochrany práv adresátů veřejné správy proti jejímu zneužití, respektive selektivnímu a diskriminačnímu uplatňování, jako se tomu stalo v daném případě. Takový způsob odepření soudní ochrany představuje porušení práva na spravedlivý proces.

12. Stěžovatel dále odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 23. 1. 2018, sp. zn. I. ÚS 2637/17, týkající se poskytování sociálních služeb a uvádí, že analogicky je zde dána vymahatelná povinnost zajišťovat určitou úroveň dopravní obslužnosti na příslušném území neboli činit přiměřená a cílená opatření za tímto účelem. Bez dopravní obslužnosti daného území by nebylo možné zajistit čerpání základních hospodářských, sociálních a kulturních práv. Této povinnosti proto odpovídá právo dotčených osob včetně stěžovatele na dostupnost takovéto dopravní obslužnosti. Stěžovatel má jako uživatel služby poskytované v rámci pečovatelské správy veřejné subjektivní právo na samosprávu, kterému náleží ochrana před obecnými soudy. Jejím odepřením tak došlo k zásahu do práva stěžovatele na soudní ochranu.

13. Soudy porušily povinnost posoudit věc vzhledem ke všem relevantním okolnostem a zvláštnostem případu, udělat vše pro spravedlivé rozhodnutí ve věci, posuzovaly jednotlivé okolnosti izolovaně, formalisticky a tvrzeným nezákonným zásahem se věcně odmítly zabývat.

III.

Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

14. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný; stěžovatel je právně zastoupen v souladu s § 29 až 31 zákona č. 182/1993 Sb.,

o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). Ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatel vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*).

15. Stěžovatel současně dokládá pověření primátora Statutárního města Kladna udělené mu zastupitelstvem Statutárního města Kladna ze dne 20. 3. 2023 pro případ, že by Ústavní soud dospěl k závěru, že jeho stížnost představuje komunální ústavní stížnost dle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy, resp. § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu.

16. Ústavní soud nejprve posoudil povahu podání a dospěl k závěru, že v části, v níž stěžovatel namítá porušení ústavního práva na samosprávu, jde o tzv. komunální ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy, resp. § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu, a v části, v níž namítá porušení práva na soudní ochranu, resp. práva na spravedlivý proces, jde o obecnou ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, resp. § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Tato skutečnost však nijak nebrání posouzení opodstatněnosti ústavní stížnosti.

IV.

Posouzení opodstatněnosti ústavní stížnosti

17. Ústavní soud předesílá, že neexistuje ústavně zaručené právo domáhat se zahájení správního řízení vedoucího k potrestání jiné osoby. Z judikatury Ústavního soudu k této otázce vyplývá, že *„nemůže záležet na libovůli správního orgánu, zda řízení, které lze zahájit pouze z jeho vlastního podnětu, zahájí či nikoliv, neboť jeho činnost je ovládána mj. principem oficiality, podle kterého správní orgán má právo a povinnost zahájit řízení, jakmile nastane skutečnost předvídaná zákonem, bez ohledu na to, jak ji zjistí. Na druhé straně však neexistuje [...] žádné ústavně zaručené subjektivní právo fyzické nebo právnické osoby na to, aby vůči jinému subjektu bylo zahájeno správní řízení, v jehož rámci by byl tento subjekt za porušení právních předpisů stíhán“* [usnesení ze dne 8. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 586/02 (U 34/28 SbNU 433), či usnesení ze dne 26. 6. 2019, sp. zn. I. ÚS 1722/19].

18. Krajský soud i Nejvyšší správní soud v odůvodnění napadených rozhodnutí na judikaturu Ústavního soudu odkázaly a odůvodnily, že ani stěžovatelem odkazovaný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, ve věci ŽAVES, shora uvedený princip neprolamuje. Soudy svůj názor v napadeném rozhodnutí dostatečně zdůvodnily též s odkazem na další rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu [např. rozsudky ze dne 30. 4. 2021, č. j. 5 As 40/2020-46 (body 22-26 napadeného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) či ze dne 6. 12. 2022, č. j. 7 As 292/2022-18 (body 11-14 napadeného rozhodnutí krajského soudu)]. Rozsah odůvodnění, resp. vypořádání argumentů stěžovatele, je dostatečný a nelze vůči němu z pohledu práva na soudní ochranu cokoli namítat.

19. Tvrdí-li stěžovatel dezinterpretaci svých podání ze strany soudů, nelze mu přisvědčit. Ústavní soud z vyžádaného soudního spisu ověřil obsah správní žaloby i kasační stížnosti, přičemž na způsobu, jak je soudy interpretovaly, resp. jak o nich rozhodly, nespátřuje jakoukoli ústavní vadu. Stěžovatel za nezákonný zásah označuje způsob vyřízení podnětů, který vedl k nezahájení přestupkového řízení se Středočeským krajem, a domáhá se mj. provedení „účinného vyšetřování“ podnětu, resp. zahájení „příslušného

přestupkového řízení“ (č. 1. 6). Pokud soudy posoudily žalobní tvrzení stěžovatele optikou ochrany tvrzeného subjektivního práva na zahájení přestupkového řízení s jiným subjektem, a dovedly, že toto subjektivní právo stěžovateli nesvědčí, nedopustily se pochybení či dezinterpretace podání.

20. Přirozeným důsledkem odmítnutí žaloby pro nesplnění podmínky řízení je nezabývání se meritorně námitkami stěžovatele, námitka formalistického rozhodnutí je proto nedůvodná. Veškerá argumentace důležitá pro posouzení projednatelnosti žaloby byla krajským soudem vypořádána, stejně tak všechny kasační námitky, které byly proti argumentaci krajského soudu vzneseny. Jakékoli pochybení z pohledu práva na soudní ochranu proto Ústavní soud neshledává.

21. K námitce, že stěžovateli nešlo jen o zahájení správního řízení, resp. potrestání jiného subjektu, ale též o vyšetření tvrzené nezákonnosti jednání Středočeského kraje, uvedl správně Nejvyšší správní soud, že vyšetřování stěžovatelem tvrzené nezákonnosti může probíhat pouze v konkrétním procesním rámci, který byl stěžovatelem vymezen jako podezření ze spáchání přestupku podle § 33 odst. 1 písm. k) bod 2 ZVS (srov. bod 22 a 23 odůvodnění napadeného rozsudku).

22. Stěžovatel spatřoval porušení „práva na účinné vyšetřování“ v pochybení Středočeského kraje, které by mělo plynout z jeho ústavního práva na samosprávu. Právo na účinné vyšetřování však není samostatným základním právem, nýbrž dílčím aspektem pouze některých (nikoli všech) základních práv. Uplatňuje se v situaci, kdy zásah do práv chránících nejdůležitější aspekty osobnosti člověka (např. zbavení života, mučení, ponižující zacházení, obchod s lidmi) není veřejnou mocí řádně vyšetřen [srov. např. nálezy ze dne 24. 5. 2016, sp. zn. I. ÚS 1042/15 (N 91/81 SbNU 485), ze dne 19. 1. 2016, sp. zn. II. ÚS 3436/14 (N 8/80 SbNU 91) a nález ze dne 26. 11. 2021, sp. zn. II. ÚS 1886/21, a další]. Právo na účinné vyšetřování však nelze nárokovat jako subjektivní právo „an sich“ bez dalšího, či je dovozovat z práva na územní samosprávu. Právo na územní samosprávu není lidským právem zaručeným Listinou, ale speciální ústavní zárukou zakotvenou v čl. 8 Ústavy chránící jednotky územní samosprávy (tj. veřejnoprávní korporace disponující decentralizovanou veřejnou mocí) proti nezákonným zásahům státu ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy.

23. Jde-li o tvrzené porušení práva na samosprávu stěžovatele Středočeským krajem nedostatečným zajišťováním dopravní obslužnosti, jde již o posuzování meritorní otázky sporu stěžovatele se Středočeským krajem, kterou se však správní soudy, ze shora uvedených důvodů, nemohly zabývat, a nemůže tak být ani předmětem tohoto řízení.

24. Stěžovatel se v ústavní stížnosti domáhá závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2023, č. j. 6 As 285/2022-83, a zdůrazňuje možnost soudní ochrany svého práva na samosprávu. To však nijak nekoliduje se závěry soudů v nyní posuzované věci. Právní věta zmíněného rozsudku (přijaté v jiné věci téhož stěžovatele) uvádí: „Dle § 3 odst. 2 [ZVS] má kraj povinnost, nikoli oprávnění, zajišťovat dopravní obslužnost v rozsahu odpovídajícím definici v § 2 tohoto zákona. Zajišťování dopravní obslužnosti je činnost, která spadá do oblasti veřejné správy ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Pokud kraj svou úlohu při zajišťování dopravní obslužnosti neplní, může se proti tomuto dotčená obec, nucená činnost kraje nahrazovat, bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem dle § 82 a násl. s. ř. s.“. Citované rozhodnutí tedy potvrzuje, že

obec má k dispozici procesní nástroj pro přímý přístup k soudu v případě nezákonného zásahu kraje, nikoliv však prostřednictvím přestupkového řízení.

25. Nelze proto přisvědčit stěžovateli, že aplikovaný a soudy aprobovaný výklad ZVS ze strany vedlejšího účastníka fakticky vylučuje dohled nad dodržováním Plánu dopravní obslužnosti na území kraje, který se bezprostředně dotýká obcí, respektive zajišťování jejich dopravní obslužnosti. Soudy v první řadě nijak neaprobovaly výklad ZVS ze strany vedlejšího účastníka, neboť neměly procesní prostor k tomu se otázkou výkladu ZVS vůbec zabývat. Z pohledu ochrany stěžovatelova práva na samosprávu, resp. práva na přístup k soudu, je však klíčové, že stěžovatel má (dle zmíněného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 285/2022) možnost tvrzená pochybení Středočeského kraje při zajišťování dopravní obslužnosti přímo napadát žalobou na ochranu před nezákonným zásahem.

26. Ani závěry nálezu sp. zn. I. ÚS 2637/17, jimiž stěžovatel argumentuje, nesvědčí pro povinnost krajského soudu se žalobou (směřující nikoli vůči Středočeskému kraji, ale vůči vedlejšímu účastníkovi) meritorně zabývat. Ústavní soud se v odkazovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 2637/17 nezabýval otázkou prošetřování podnětů, či zahajováním přestupkového řízení vůči kraji, nýbrž tvrzeným nezákonným zásahem samotného kraje. Ústavní soud dospěl k závěru, že v případě opomenutí kraje činit přiměřené a cílené kroky k zajištění dostupnosti vhodných sociálních služeb, jichž by mohla využít určitá osoba, potřebující sociální péči, může být vhodným procesním prostředkem k ochraně práva této osoby žaloba na ochranu před nezákonným zásahem dle § 82 a následujících s. ř. s. S tímto závěrem však nekoresponduje procesní postup stěžovatele v nyní posuzované věci. Naopak závěr nálezu sp. zn. I. ÚS 2637/17 svědčí pro procesní postup vyplývající se shora zmíněného rozsudku Nejvyššího správního soudu umožňující podat stěžovateli zásahovou žalobu přímo proti Středočeskému kraji.

27. Lze tak uzavřít, že stěžovatel může svůj spor se Středočeským krajem o dopravní obslužnost řešit přímo zásahovou správní žalobou vůči kraji, jehož tvrzený nezákonný postup ostatně ve všech podáních primárně tematizuje a podrobně zdůvodňuje. Neprojednání zásahové žaloby směřující vůči vedlejšímu účastníkovi, který nezhájil se Středočeským krajem přestupkové řízení na základě podnětu stěžovatele, a tudíž neprošetřil stěžovatelem tvrzený nezákonný postup, nijak stěžovatele neomezuje v možnosti uplatňovat svá práva před soudem jiným způsobem.

28. Ústavní soud uzavírá, že po konfrontaci argumentů stěžovatele obsažené v ústavní stížnosti s obsahem napadených rozhodnutí, jakož i obsahem vyžádaného spisu, nemůže přisvědčit stěžovateli, že by napadená rozhodnutí porušila jeho právo na samosprávu či právo na soudní ochranu.

29. Z výše uvedených důvodů Ústavní soud odmítl ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněnou podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu, mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků.

Poučení: Proti usnesení Ústavního soudu není odvolání přípustné.

V Brně dne 12. února 2024

Daniela Zemanová v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Michaela Vrbová