

USNESENÍ

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Kryštofa Horna, soudkyně Martiny Kotouček Mikoláškové a soudce Jana Peroutky ve věci

žalobce: **městys Cerhenice**
sídlem Školská 444, Cerhenice

zastoupený advokátem JUDr. Petrem Novotným
sídlem Jana Babáka, 2733/11, Brno – Královo Pole

proti

žalovanému: **Městský úřad Kolín**
sídlem Karlovo nám. 78, Kolín

v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného

takto:

- I. **Žaloba se odmítá.**
- II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**
- III. **Žalobci se vrací zaplacený soudní poplatek ve výši 2 000 Kč, který mu bude vyplacen z účtu Krajského soudu v Praze ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.**

Odůvodnění:

Vymezení věci, obsah žaloby a ostatních podání účastníků

1. Žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu třetího zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) se žalobce domáhal ochrany proti nezákonnému zásahu žalovaného, který shledával ve způsobu, jakým žalovaný vyřídil žalobcův podnět k zahájení řízení podle § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.
2. Žalobce v **žalobě** zrekapituloval, že dne 20. 6. 2025 doručil žalovanému podání označené jako „*Podnět k zahájení řízení o vydání opatření obecné povahy – zákaz tranzitní nákladní dopravy – městys Cerhenice*“ (dále jen „podnět“). Žalobce se na žalovaného obrátil jako na správní orgán příslušný ke stanovení místní úpravy provozu na silnicích II. a III. třídy v souladu s § 77 odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Žalobcův podnět se týkal zahájení řízení o vydání opatření obecné povahy podle § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu, kterým by byla ve smyslu § 24a zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, stanovena místní úprava provozu spočívající v zákazu tranzitní nákladní dopravy. Žalobce k podnětu přiložil mapu s vyznačením konkrétních míst, kde navrhoval umístit zákazové značky B 4 (Zákaz vjezdu nákladních automobilů, jejichž hmotnost převyšuje 12 tun) a s dodatkovými tabulkami E 14 (Tranzit).

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

3. Dále žalobce podrobněji shrnul obsah podnětu. Žalobce v podnětu vysvětlil, že důvodem jeho podání je dlouhodobě neúnosná dopravní situace na silnicích III. třídy procházejících Cerhenicemi. Tyto pozemní komunikace nejsou vhodné pro těžkou nákladní dopravu, která je využívá jako objízdnu trasu, aby se vyhnula zpoplatněným pozemním komunikacím.

Pozemní komunikace jsou v Cerhenicích poškozovány. Rovněž dochází k situacím ohrožujícím zdraví a bezpečnost obyvatel Cerhenic. Ti se každodenně pohybují v blízkosti frekventovaných tahů. Tranzitní nákladní doprava má negativní dopady (zvýšenou hlukovou zátěž, zvýšené emise prachových částic apod.). Žalobce v podnětu poukázal na to, že se v minulosti opakovaně obracel na žalovaného s podněty ke stanovení zákazu tranzitní nákladní dopravy nad 12 tun na silnicích III. třídy v Cerhenicích. V roce 2022 žalobce spolu s podnětem ke stanovení místní úpravy provozu předložil žalovanému také podklad označený jako „Analýza dopadů nákladní dopravy na silniční infrastrukturu městyse Cerhenice“ zpracovaný společností DIPRO spol. s r. o. (dále jen „analýza Dipro“). Analýzu Dipro žalobce předložil i k současnému podnětu. Analýza Dipro vyhodnocovala nehodovost a také popisovala poškození a nadměrné opotřebení silnic II. a III. třídy. Analýza Dipro byla zpracovaná na základě metodické příručky „Omezování nákladní dopravy“ vydané Ministerstvem dopravy (dále jen „metodická příručka“). Podle metodické příručky je v zájmu státu, krajů a obcí, aby byly pro tranzitní nákladní dopravu přednostně využívány ty kategorie a třídy pozemních komunikací, které jsou k tomuto účelu určeny a na nichž je za jejich užití vybírán příslušný poplatek (tedy dálnice a silnice I. třídy). Dále žalobce k podnětu přiložil mapu s vyznačenými pozemními komunikacemi, které jsou využitelné jako „jiné vhodné trasy“ ve smyslu § 24a odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Žalobce v podnětu podle § 42 správního řádu požádal žalovaného, aby ho do 30 dnů od podání podnětu vyrozuměl o tom, zda na jeho základě zahájí řízení o vydání opatření obecné povahy (stanovení místní úpravy provozu). Pokud by žalovaný řízení nezahájil, žalobce požádal o to, aby byl vyrozuměn o konkrétních důvodech takového rozhodnutí.

4. Žalobce od žalovaného v zákonné třicetidenní lhůtě žádné vyrozumění o postupu ve věci neobdržel. Teprve po žalobcově urgenci mu žalovaný dne 24. 7. 2025 zaslal dokument označený jako „vyjádření k podnětu“. Ten obsahoval jen zcela obecné fráze o tom, že žalobci údajně nelze vyhovět, resp. že údajně nelze přijímat opatření, která by zvýhodnila jednu obec na úkor druhé. Na konkrétní důvody, o které žalobce opíral podnět ke stanovení místní úpravy provozu (podpořené analýzou Dipro a metodickou příručkou), žalovaný ve vyjádření k podnětu nijak nereagoval. Reakce žalovaného byla naprosto nepřiměřená obsahu a míře konkrétnosti podnětu. Žalovaný ve vyjádření k podnětu poznamenal, že se k analýze dopadů nákladní dopravy vyjádřil již dne 3. 5. 2022. Ani v tomto vyjádření však žalovaný podle žalobcova názoru nereagoval na konkrétní důvody pro omezení tranzitní nákladní dopravy prezentované žalobcem. Ve vyjádření k podnětu se žalovaný zmínil o tom, že navrhované řešení spočívající v omezení tranzitní nákladní dopravy projedná se starosty okolních měst a obcí, správcem silnic II. a III. třídy a s Policií České republiky. Žalovaný avizoval, že o výsledku jednání bude žalobce informovat. Ke dni podání žaloby, tj. více jak další měsíc po uplynutí zákonné třicetidenní lhůty podle § 42 správního řádu však žalobce od žalovaného žádnou informaci o tom, jak probíhá vyřizování podnětu, neobdržel.
5. Žalobce v žalobě podotknul, že si uvědomuje, že řízení o vydání opatření obecné povahy podle § 77 zákona o silničním provozu je zahajováno z moci úřední. Žalobce si rovněž Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

uvědomoval, že § 24a zákona o pozemních komunikacích není konstruován tak, že při splnění určitých podmínek je příslušný úřad povinen zahájit řízení o vydání opatření obecné povahy nebo dokonce vydat opatření obecné povahy, kterým tranzitní nákladní dopravu zakáže nebo omezí. Žalobce byl ovšem toho názoru, že způsobem vyřízení podnětu byl přímo zkrácen na svých právech plynoucích v kontextu dané právní úpravy (§ 24a zákona o pozemních komunikacích) z principu dobré správy, tj. na svém veřejném subjektivním právu na to, aby při šetření podnětu žalovaný posoudil na náležitě konkrétní úrovni všechny žalobcem vznesené argumenty a podklady. Přípustnost žaloby proti nezákonnému zásahu ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. žalobce podpořil rozsudky NSS ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 285/2016-86, č. 3563/2017 Sb. NSS, a ze dne 19. 12. 2024, č. j. 10 As 48/2024-62. Z této judikatury podle žalobce plyne, že uvedl-li

autor podnětu ve smyslu § 42 správního řádu relevantní informace pro zahájení správního řízení z moci úřední, včetně toho, jak jej stávající stav zkracuje na právech, a správní orgán se s podnětem a předloženými doklady náležitě nevypořádal, mohl být autor podnětu způsobem jeho vyřízení zkrácen na svých právech. Přitom se jedná o zásah zaměřený přímo proti podateli podnětu ve smyslu § 82 s. ř. s. To, že žalobce nemá právní nárok na zahájení řízení, které je zahajováno z moci úřední, neznamená, že podnět lze vyřídit nicneříkajícím sdělením, které lze vypracovat do pěti minut, a to zcela bez znalosti dokumentů, které žalobce k podnětu přiložil.

6. Žalobce konečně zapochyboval o nepodjatosti úředních osob (zaměstnanců odboru dopravy žalovaného). Námitku podjatosti ale žalobce nemohl uplatnit postupem podle § 14 správního řádu, neboť žalobce není účastníkem správního řízení. Žalobce upozornil na to, že starosta jednající za žalobce (PhDr. Bc. Marek Semerád, MBA) je současně bývalým jednatelem společnosti ARTENDR, s.r.o. Mezi touto společností a městem Kolín probíhá soudní spor vedený u Okresního soudu v Kolíně pod sp. zn. 17 C 326/2024, přičemž aktuálně je vedeno u Krajského soudu v Praze pod sp. zn. 25 Co 160/2025 odvolací řízení. Tyto okolnosti mohou vést k tomu, že žalovaný odmítá řízení o návrhu na vydání opatření obecné povahy (spočívající v omezení či zákazu tranzitní nákladní dopravy na území městysu Cerhenice) zahájit, ačkoli žalobce doložil, že jsou pro takové opatření vážné důvody. Navíc se žalovaný s těmito důvody ani náležitě nevypořádal.
7. Žalobce proto navrhnul (jako návrh výroku soudu), aby soud žalovanému zakázal pokračovat v porušování jeho práv. K tomu mělo docházet tím, že z vyjádření žalovaného k žalobcově podnětu ani z žádného jiného sdělení ze strany žalovaného neplyne, že by se žalovaný zabýval posouzením, zda jsou dány rozumné předpoklady pro stanovení místní úpravy provozu ve smyslu § 24a zákona o pozemních komunikacích, resp. že by žalovaný prověřil tvrzení obsažená v podnětu a doložená žalobcem. Eventuálním petitem žalobce navrhnul, aby soud určil, že nedostatečné posouzení žalobcova podnětu bylo nezákonným zásahem (pro případ, že by měl soud za to, že způsob vyřízení podnětu je nezákonným zásahem, který již netrvá).
8. Žalovaný ve **vyjádření k žalobě** nesouhlasil s některými tvrzeními v podnětu a zopakovanými v žalobě. Šlo především o tvrzení o závažných negativních dopadech tranzitní nákladní dopravy na infrastrukturu obce. V městysu Cerhenice byla v posledních asi 15 letech vybudována celá řada zařízení, která působí jako zpomalující elementy dopravy. Na nejzatíženější pozemní komunikaci se nachází tři světelně řízené přechody pro chodce,

kteřé jsou součástí tří světelných křižovatek. Většina obcí ve správním obvodu Kolína (jakožto obce s rozšířenou působností) nedisponuje takovýmto způsobem zabezpečení. Žalovaný dále polemizoval s žalobcovým tvrzením o tom, že jsou pozemní komunikace v Cerhenicích svými parametry (zejména šířkou) nevhodné pro tranzitní nákladní dopravu. Žalovaný si ovšem byl vědom obecných negativ plynoucích z nákladní dopravy a žalobcovým podnětem se začal zabývat. Na den 22. 7. 2025 (vzhledem k prázdninovým dovoleným se žalovanému nepodařilo zajistit dřívější termín) žalovaný svolal schůzku, které se zúčastnili pracovníci Krajské správy a údržby silnic Středočeského kraje (dále jen „KSÚS“), pracovník dopravního inspektorátu Policie České republiky v Kolíně, pracovníci odboru dopravy a vedoucí odboru dopravy. Krom jiného bylo na této schůzce dohodnuto, že KSÚS vypracuje za použití měřicích zařízení aktuální analýzu provozu v Cerhenicích (dále jen „analýza KSÚS“) a data budou pořizována minimálně v rozsahu dvou týdnů. Analýzu KSÚS žalovaný obdržel dne 20. 8. 2025. Žalovaný bohužel opomenul žalobce o této skutečnosti informovat. Na schůzce konané dne 22. 7. 2025 bylo rovněž dohodnuto, že řešení nákladní dopravy na silnicích procházejících Cerhenicemi bude projednáno se starosty okolních obcí (Radim, Pečky, Velim), se správcem silnic II. a III. třídy a s Policií České republiky. O tom, že žalovaný plánuje řešení dopravní situace v Cerhenicích projednat se zmíněnými subjekty, žalovaný informoval žalobce už ve vyjádření k podnětu. Žalovaný také upozornil na to, že se v analýze KSÚS objevila písařská chyba u období, v němž měla být prováděna měření dopravy (společnost provádějící měření omylem uvedla jiné termíny než ty, ve kterých měření skutečně probíhala). Pokud jde o námitku podjatosti, spor probíhající mezi společnostmi ARTENDR a městem Kolín se žalovaného jakožto silničního správního úřadu netýká. Jde pravděpodobně o soukromoprávní spor mezi samosprávnou Kolína a uvedenou společností, o kterém žalovaný nic neví.

9. V **doplnění vyjádření k žalobě** žalovaný uvedl, že žalobcův podnět po jeho doručení ihned zaevidoval a přidělil oprávněné úřední osobě, která jej začala bezodkladně vyhodnocovat. Dále se vyjádřil totožně jako v přechodím vyjádření k žalobě. Žalovaný posoudil analýzu Dipro již v roce 2022, kdy mu ji žalobce předložil poprvé. Žalovaný s jejími závěry v dané době pracoval a rovněž je bude i nadále zohledňovat.
10. Žalobce v **replíce** setrval na svých žalobních námitkách. Podle žalobce nezákonný zásah popsany v žalobě trval ke dni podání žaloby a trvá i nadále. Z ničeho, co žalovaný uvedl v řízení před soudem, neplyne, že by žalovaný vyřídil žalobcův podnět v souladu s principem dobré správy v kontextu dané právní úpravy (§ 24a zákona o pozemních komunikacích). Pokud by se zmiňovaná schůzka skutečně konala tak, jak žalovaný popsal, žalobce se otázal, proč by jej žalovaný ve vyjádření k podnětu o uskutečněné schůzce neinformoval. Žalovaný ani nepředložil žádnou analýzu KSÚS, na kterou ve vyjádření k žalobě odkazoval. Žalovaný předložil pouze dva elektronické dokumenty zpracované soukromou rakouskou společností s výsledky měření provozu, ve kterých mělo být omylem uvedeno nesprávné období, v němž měla měření probíhat. Pokud šlo skutečně o pochybení, žalobce se otázal, proč žalovaný nepožádal o opravu.
11. Žalobce však především namítnul, že ani předložením zmíněných dokumentů žalovaný neučinil zadost své povinnosti plynoucí z principu dobré správy. Konkrétně byl žalovaný povinen vypořádat se s argumenty a podklady obsaženými v podnětu a následně posoudit, zda jsou či nejsou dány důvody pro přijetí navrhovaného opatření. Žalovaný žádné důvody neformuloval, pouze uvedl výsledky údajného měření. Ze samotného číselného údaje o

intenzitě nákladní dopravy rozhodně bez dalšího neplyne závěr o vhodnosti nebo nevhodnosti žalobcem navrženého opatření. Žalobce nepovažoval za adekvátní způsob vyřízení podnětu odkaz na to, že žalovaný v budoucnu (v neurčitěm čase) něco s někým projedná. Náležitým způsobem vypořádání se s podnětem není ani tvrzení žalovaného o tom, že v posledních asi 15 letech byla v Cerhenicích vybudována řada zařízení s účelem zpomalit dopravu. Tato opatření (např. informační rychlostní radary nebo semaforey) nemohou ovlivnit váhovou vytiženost komunikací a s ní související negativa. Žalovaný v žádném z podání, kterými reagoval na podnět, resp. žalobu, nehodnotí skutečně relevantní zákonná kritéria pro omezení nákladní dopravy –tj. zda je možné využít jinou vhodnou trasu včetně trasy vedoucí po pozemní komunikaci podléhající zpoplatnění (§ 24a zákona o pozemních komunikacích). Žalovaný ve vyjádření k podnětu obecně konstatoval, že „nelze přijímat opatření, které by zvýhodnilo jednu obec na úkor jiné“. Jde o obecnou tezi, která z principu nemůže představovat náležité odůvodnění postupu žalovaného v konkrétní věci. Jednak hledisko „zvýhodnění“ jedné obce před druhou není něčím, co by podle zákona mělo být bráno v úvahu (mělo být kritériem) při posuzování, zda jsou dány rozumné důvody pro stanovení zákazu či omezení tranzitní nákladní dopravy s hmotností převyšující 12 tun v konkrétní obci. Pokud pro takový zákaz či omezení existují rozumné důvody i v okolních obcích, měl by je žalovaný stanovit i tam (stejně jako v Cerhenicích).

Posouzení věci soudem

12. Podle § 82 s. ř. s. každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, se může žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.
13. Z judikatury NSS plyne pět podmínek pro určení, zda se jedná o nezákonný zásah: žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem správního orgánu v širším smyslu, který není rozhodnutím (4. podmínka) a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka) [srov. rozsudky NSS ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS, ze dne 20. 3. 2013, č. j. 6 Aps 11/2012-32, bod 8, ze dne 26. 11. 2024, č. j. 9 As 264/2023-128, bod 115, nebo ze dne 28. 8. 2025, č. j. 4 As 41/2025-23, bod 19].
14. Zkoumání toho, zda jsou právě uvedené podmínky naplněny či ne, je záležitostí věcného přezkumu žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. K němu soud přistoupí tehdy, jestliže žalobce v žalobě nabídne soudu taková tvrzení, na jejichž základě je rozumně představitelné a logicky možné, že k nezákonnému zásahu ve shora vymezeném smyslu mohlo dojít (tzv. plausibilní tvrzení nezákonného zásahu – srov. rozsudek rozšířeného senátu dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, bod 63, nebo rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2025, č. j. 3 As 217/2024-53, bod 18).
15. Žalobce v žalobě tvrdil, že *„způsobem vyřízení Podnětu byl přímo zkrácen jednak na svých právech plynoucích v kontextu dané úpravy (tj. § 24a zák. č. 13/1997 Sb.) z principu ‚dobré správy‘, tj. ve svém veřejném subjektivním právu na to, aby v rámci posouzení Podnětu žalovaný posoudil na náležitě konkrétní úrovni všechny argumenty a podklady vznesené žalobcem a aby se v kontextu těchto podkladů a argumentů skutečně zabýval vyhodnocením toho, zda jsou dány rozumné důvody pro zahájení řízení o vydání opatření obecné povahy ve smyslu Podnětu [...].“* K přípustnosti podané žaloby odkázal na rozsudky NSS ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 285/2016-86, č. 3563/2017 Sb. NSS, a ze dne 19. 12. 2024, č. j. 10 As 48/2024-62. V žalobním návrhu poté žalobce konkrétně požadoval, aby soud žalovanému zakázal pokračovat v porušování žalobcova práva, k čemuž dochází tím, že z vyjádření k podnětu ani z žádného jiného sdělení žalovaného neplyne, že by se žalovaný zabýval tím, zda jsou dány rozumné předpoklady pro zahájení řízení o vydání požadovaného opatření obecné povahy, eventuálně aby soud deklaratorně určil, že takové jednání žalovaného bylo nezákonným zásahem.
16. Podstatou žaloby tak je obrana proti tomu, jakým způsobem se žalovaný vypořádal s žalobcovým podnětem ve smyslu § 42 správního řádu. Reakce žalovaného podle žalobce nereflektovala obsah a rozsah žalobcova podnětu – žalobce žalovanému předložil množství konkrétních argumentů a podkladů, z nichž měla vyplývat potřeba žalobcem požadované místní úpravy provozu. Na to žalovaný podle žalobcových námitek zareagoval pouze strohým sdělením s obecnými frázemi. Dostatečné vypořádání se s žalobcovým podnětem nepředstavovala ani následná podání žalovaného v řízení před soudem.
17. Klíčovou otázkou pro nyní projednanou věc proto je, zda se žalobce žalobou podle § 82 s. ř. s. může (přípustně) bránit proti samotnému způsobu (kvalitě), jakým žalovaný vypořádal jeho podnět.

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

18. Podle § 24a odst. 1 zákona o pozemních komunikacích tranzitní nákladní dopravu prováděnou nákladním vozidlem nebo jízdní soupravou, jejichž největší povolená hmotnost činí 12 tun a více, lze na silnici II. a III. třídy zakázat nebo omezit stanovením místní úpravy provozu na pozemních komunikacích podle zvláštního právního předpisu, jen je-li možné využít jinou vhodnou trasu včetně trasy vedoucí po pozemní komunikaci podléhající zpoplatnění.
19. Podle § 77 odst. 5 věty první zákona o silničním provozu místní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích stanoví příslušný správní orgán opatřením obecné povahy, jde-li o světelné signály, příkazové a zákazové dopravní značky, dopravní značky upravující přednost a dodatkové tabulky k nim nebo jiné dopravní značky ukládající účastníkovi silničního provozu povinnosti odchylné od obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích.
20. Podle rozsudku NSS ze dne 5. 3. 2025, č. j. 2 As 299/2023-69, bodu 55 „[ř]ízení o vydání místní úpravy provozu na pozemních komunikacích je řízením zahajovaným z moci úřední, nikoli na žádost (v tom se NSS ztotožňuje s rozsudky krajských soudů, např. Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 24. 3. 2014, č. j. 15 A 92/2013-33, Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 14. 2. 2017, č. j. 51 A 44/2016-34, či z poslední doby Městského soudu v Praze ze dne 3. 7. 2024, č. j. 6 A 33/2024-54, bod 42).“
21. Podle § 42 správního řádu správní orgán je povinen přijímat podněty, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední. Pokud o to ten, kdo podal podnět, požádá, je správní orgán povinen sdělit mu ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu. Sdělení správní orgán nezasílá, postupuje-li vůči tomu, kdo podal podnět, podle § 46 odst. 1 nebo § 47 odst. 1.
22. Žalobce v žalobě citoval rozsudek NSS č. j. 2 As 285/2016-86, bod 25, podle kterého „šetření i sdělení (oznámení) o vyřízení podnětu je úkonem správního orgánu, který není rozhodnutím, může proto být zásahem, a to i zásahem nezákonným, což naplňuje podmínky (2), (3), (4) z podmínek vymezených v odst. 20 [v tomto rozsudku připomenutých v bodě 13]. Zbývají tak podmínky (1) a (5), tedy, že tímto oznámením musí být žalobce přímo zkrácen na svých právech, a že zásah byl zaměřen přímo vůči němu.“ Právní věta k citovanému rozsudku NSS poté zní takto: „Postup při šetření podnětu k zahájení řízení dle § 42 správního řádu a sdělení o výsledku šetření jsou úkony správního orgánu, které mohou být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s., jen pokud zasahují do práv oznamovatele.“
23. K citovanému rozsudku druhého senátu se vyjádřil šestý senát NSS v usnesení, jímž věc postoupil rozšířenému senátu (viz rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, *Žaves*). Podle šestého senátu se druhý senát pokoušel konstruovat jakési procesní právo na řádné vyřízení podnětu z moci úřední, byť se takový názor ve své ryzí podobě objevil pouze v právní větě rozsudku druhého senátu a v odůvodnění samotného rozsudku se druhý senát k takové možnosti stavěl spíše polemicky. Z rozsudku NSS č. j. 2 As 285/2016-86 ani podle zdejšího soudu jednoznačně neplyne samostatné právo na určitou úroveň vypořádání podnětu. Soud ale především upozorňuje na to, že i v rozsudku č. j. 2 As 285/2016-86 (resp. právní větě) NSS definoval, že sdělení o výsledku šetření podnětu může být nezákonným zásahem, jen pokud zasahuje do

práv oznamovatelů. Právě touto podmínkou se bude soud podrobněji zabývat v bodě 29 a násl. tohoto rozsudku.

24. V následném rozsudku ve věci *Žaves* rozšířený senát na půdorysu žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, kterou se tamní stěžovatelka bránila proti nenařízení odstranění stavby [nezahájení postupu podle § 129 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)], dospěl k tomu, že objektivně protizákonná nečinnost správního orgánu při uplatnění jeho úřední moci (nezahájení řízení z moci úřední), která přímo zasáhla do veřejného hmotného subjektivního práva určité osoby, může být nezákonným zásahem. V takovém případě je rozhodnou otázkou pro správní soud pouze to, zda má být řízení zahájeno, nikoli jak má být v případně zahájeného řízení rozhodnuto. Soud se bude zabývat tím, zda jsou splněny podmínky, které pro zahájení příslušného řízení stanoví zákon. Smyslem vyhovujícího rozsudku je donutit správní orgán zahájit řízení s definovaným předmětem tam, kde jsou pro to rozumné předpoklady (body 70, 104 a 105 rozsudku ve věci *Žaves*). Rozšířený senát se tak nijak nezabýval otázkou, jak by měl správní soud postupovat v případě, brojí-li žalobce proti způsobu vyřízení podnětu podle § 42 správního řádu nikoli v tom směru, že by se domáhal zahájení řízení z moci úřední (takto svůj požadavek formuloval v žalobním návrhu), ale požaduje-li pouze „lepší“ (detailnější) vypořádání podnětu.
25. Dále žalobce k otázce přípustnosti žaloby citoval rozsudek NSS č. j. 10 As 48/2024-62. Ten se zabýval případem žalobců, jež podali žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, který podle nich spočíval v nečinnosti v podobě nezahájení řízení o zrušení povolení k provozování vodovodu podle § 6 odst. 7 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích). Domáhali se určení, že *nezahájení řízení je nezákonným zásahem, a aby soud přikázal žalovanému zahájit uvedené řízení*. Žalobce v žalobě konkrétně citoval body 45 až 51 rozsudku NSS č. j. 10 As 48/2024-62. Tato pasáž vymezuje obecná východiska plynoucí z rozsudku rozšířeného senátu ve věci *Žaves* a rozsudku NSS ze dne 5. 9. 2024, č. j. 8 As 89/2024-21 (jenž se také zabýval případem stěžovatele domáhajícího se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem *zahájení řízení* o odstranění stavby). Nynější žalobce ale v žalobě neshledává nezákonný zásah v nezahájení řízení z moci úřední. Citovaná pasáž rozsudku NSS č. j. 10 As 48/2024-62 proto podle soudu nemá pro nyní řešenou věc žádnou vypovídající hodnotu.
26. Žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, ke kterému mělo dojít způsobem (nedostatečnou kvalitou) vyřízení podnětu žalobců, se týkají následující rozhodnutí NSS.
27. V rozsudku ze dne 15. 4. 2021, č. j. 1 As 394/2020-53, č. 4186/2021 Sb. NSS, se NSS zabýval případem stěžovatele, který se obrátil na Českou komoru architektů (tamější žalovanou) s podnětem k zahájení disciplinárního řízení s určitými architekty. NSS vymezil jako předmět sporu otázku, zda způsob vyřízení podnětu k zahájení disciplinárního řízení, resp. fáze jemu předcházející (v tamější věci disciplinární zjišťování) může být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. NSS uvedl, že oproti případu *Žaves* se v jím posuzované věci nejednalo o faktickou nečinnost žalované. Stěžovatel napadal především způsob, jakým žalovaná vyřídila podnět, jímž usiloval o zahájení disciplinárního řízení. Následně NSS konstatoval, že stěžovateli nesvědčilo veřejné subjektivní právo na zahájení disciplinárního řízení vůči členům žalované. Podle NSS stěžovatel nebyl vyřízením podnětu způsobem, který neodpovídal jeho představám, přímo zkrácen na svých právech. Napadený úkon Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

žalované nebyl zaměřen přímo vůči stěžovateli ani v jeho důsledku proti němu nebylo přímo zasazeno. Žalobou napadený úkon tak pojmově vůbec nemohl být nezákonným zásahem. V takovém případě se stěžovatel nemohl žalobou na ochranu před nezákonným zásahem bránit ani proti způsobu nebo kvalitě vyřízení podnětu. S ohledem na absenci veřejných subjektivních práv svědčících stěžovateli, jejichž dotčení by mohlo být namítáno, by takový soudní přezkum postrádal jakýkoliv smysl. Za této situace by bylo podle NSS samoučelné konstruovat procesní právo podatele na řádné vypořádání podnětu, není-li následné sdělení či vyrozumění o vyřízení podnětu nijak způsobilé k dotčení jeho hmotných práv. NSS také připomněl, že v tamější věci žalovaná při vyřizování podnětu nečinná nebyla a podnět splnil svůj zákonný účel, neboť vedl k aktivaci dozorové pravomoci v podobě zahájení disciplinárního zjišťování (body 17, 21 a 25 rozsudku NSS č. j. 1 As 394/2020-53).

28. Dále v rozsudku ze dne 18. 8. 2022, č. j. 1 As 110/2022-30, NSS řešil případ stěžovatele, který podal k Hasičskému záchrannému sboru (tamějšímu žalovanému) podnět ke kontrole dodržování předpisů o požární ochraně v bytovém domě, neboť před jedním bytem v posledním patře domu docházelo k trvalému ukládání velkého množství obuvi. Stěžovatel namítal, že tamější žalovaný zasáhl do jeho práv tím, že se nevypořádal dostatečně s jeho podnětem k zahájení řízení. NSS vyšel jednak z rozsudku č. j. 1 As 394/2020-53, jednak z rozsudku ve věci *Žaves* a připomněl, že rozšířený senát mimo jiné uvedl, že „*pokud stavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby, účastníkem takového řízení se stane též vlastník pozemku, na kterém stojí sporná stavba*“. Stěžovatel by se ale účastníkem řízení správního řízení, ke kterému jeho podnět směřuje (řízení

na úseku požární ochrany) nestal. NSS zdůraznil, že žalobce musí být skutečně dotčen na svém veřejném subjektivním právu (musí skutečně dotčení tvrdit). Podle NSS přípustnost žaloby nemohlo založit tvrzení, že „*žalovaný porušil svou povinnost zajišťovat dodržení předpisů protipožární ochrany ve veřejném zájmu a tím, že se dostatečně nezabýval podnětem žalobce zasáhl do jeho veřejných subjektivních práv, a to tak, že posvětil nedodržování protipožárních předpisů v domě, kde žalobce bydlí*“ (body 23 až 26 rozsudku NSS č. j. 1 As 110/2022-30).

29. Nynější žalobce v žalobě výslovně tvrdil, že byl nedostatečným vyřízením podnětu zkrácen na svém právu plynoucím z principu dobré správy. Podnět podle § 42 správního řádu může podat kdokoli. V případě, že by podatel nebyl spokojen s kvalitou vyřízení podnětu, by poté s odkazem na dobrou správu mohl zásahovou žalobu ve smyslu § 82 s. ř. s. podat též kdokoli. To by ve svém důsledku v podstatě vedlo k žalobě na ochranu veřejného zájmu, tedy kontrole toho, zda správní orgány při vyřizování podnětů postupují v souladu s obecným požadavkem na „dobrou správu“ (k podrobnějšímu vymezení tohoto pojmu např. Adamec, M. *Nečinnost v řízení před správními orgány*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2024, s. 24 až 27). Soudní řád správní je však „obránnou“ normou, která chrání veřejná subjektivní práva (§ 2 s. ř. s.). Není normou „kontrolní“, která by umožňovala komukoli iniciovat prostřednictvím podání žaloby ve správním soudnictví kontrolu jakéhokoli úkonu veřejné správy (srov. bod 39 rozsudku ve věci *Žaves*). Obecný odkaz na porušení principu „dobré správy“ proto přípustnost zásahové žaloby proti kvalitě vyřízení podnětu podle § 42 správního řádu nezakládá.
30. V případech rekapitulovaných v bodech 27 a 28 tohoto rozsudku první senát NSS zrušil rozsudky krajských soudů a žaloby odmítnul, neboť nebyly splněny podmínky pro věcný

přezkum žalob. Ve zmíněných rozsudcích ovšem NSS do určité míry pracoval i s tím, jestli by pasivita příslušných správních orgánů, spočívající v nezahájení řízení z moci úřední (v rozebíraných věcech se stěžovatelé domáhali zahájení disciplinárního, resp. přestupkového řízení), stěžovatele potenciálně nějak zkracovala na jejich právech. NSS měl za to, že nikoli. Například v bodě 25 rozsudku č. j. 1 As 394/2020-53, NSS konstatoval že „[m]ěstský soud při rozhodování zohlednil závěry judikatury, a to s důrazem na otázku dotčení veřejných subjektivních práv stěžovatele. Dospěl přitom ke správnému závěru, že stěžovatel nemohl být na svých právech vyřízením podnětu jakkoliv dotčen. Nebyly tak naplněny podmínky pro poskytnutí soudní ochrany podle § 82 s. ř. s.“. V bodě 36 přezkoumávaného rozsudku ze dne 3. 9. 2020, č. j. 8 A 54/2020-111, přitom Městský soud v Praze uvedl, že „[p]okud v posuzovaném případě žalobce nemá žádné právo na to, aby žalovaná (profesní komora) zahájila disciplinární řízení se svými členy, potom nejsou relevantní ani námitky směřující k tomu, že se dostatečně nezabývala podnětem k jeho zahájení, resp. že nedostatečně odůvodnila svůj postup (zastavení disciplinárního zjišťování).“ Dále v bodě 27 rozsudku č. j. 1 As 110/2022-30 NSS uzavřel, že „stěžovateli nesvědčí veřejné subjektivní právo, které by – ať už ve vztahu k vyřízení podnětu, nebo ve vztahu k požadovanému zahájení správního řízení – opravňovalo soudy ve správním soudnictví přezkoumávat napadené závěry a postup žalovaného. Nebyly tak naplněny podmínky pro poskytnutí soudní ochrany podle § 82 s. ř. s.“ (podtržení v citacích doplněno).

31. Z těchto důvodů nelze podle soudu spolehlivě uzavřít, zda dosavadní judikatura (ne)vylučuje možnost, že by nedostatečné vyřízení podnětu podle § 42 správního řádu mohlo v určitých případech zasáhnout do žalobcových veřejných subjektivních práv, či takovou možnost *obecně* zapovídá. Nabízí se totiž otázka, jestli může způsob (tj. kvalita) vypořádání podnětu sám o sobě zasáhnout do veřejných subjektivních práv žalobce v těch případech, kdy pasivita správního orgánu v podobě nezahájení řízení z moci úřední má potenciál nějakým způsobem zkrátit žalobce na subjektivních hmotných právech.
32. Ani za těchto okolností tomu však tak v nyní posuzované věci není. V případě, že se žalobce domáhá „pouze“ kvalitnějšího (detailnějšího) vypořádání jeho podnětu podle § 42 správního řádu, se jeho požadavek může fakticky vyvinout dvěma směry. Buď správní orgán přehodnotí

situaci a skutečně přistoupí k zahájení požadovaného řízení. Nebo správní orgán žalobci poskytne podrobnější sdělení, v němž vysvětlí, proč požadované správní řízení nezahájí. I v takovém případě bude žalobce z pohledu jeho žalobního návrhu „uspokojen“, ale jeho právní postavení se nijak nezmění. Jinými slovy, ať už je sdělení správního orgánu o důvodech, pro které správní řízení nezahájil, stručné nebo obsírné, žalobcovo právní postavení zůstane stejné (podrobněji odůvodněným sdělením se nezlepší).

33. V poměrech nyní posuzované věci se žalobce domáhal zahájení řízení o stanovení místní úpravy provozu, kterou by žalovaný podle § 24a zákona o pozemních komunikacích omezil vjezd tranzitní nákladní dopravy do Cerhenic. Soud na tomto místě nevylučuje, že žalobce může být absencí takové úpravy dotčen na svých subjektivních hmotných právech. V případě aktivní legitimace podle § 82 s. ř. s. judikatura připustila, aby ji obec odvíjela i od dotčení svého práva na samosprávu (srov. Kühn, Z., Kocourek, T. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, komentář k § 101a, marg. č. 22, a řada tam citované judikatury týkající se i § 82 s. ř. s.). Žalobce se žalobním návrhem domáhal toho, aby soud žalovanému zakázal v zasahování do žalobcových práv, k němuž dochází tím, že žalovaný

neposoudil dostatečně (podrobně), zda jsou dány rozumné předpoklady pro zahájení řízení o vydání opatření obecné povahy. Jak soud uvedl v předchozím bodě tohoto rozsudku, žalobcem požadovaný zákaz formulovaný v žalobním návrhu není způsobilý zlepšit žalobcovo právní postavení, neboť jej ve své podstatě nijak „nepřiblíží“ k tomu, aby nadále nedocházelo k případnému zásahu do žalobcových subjektivních hmotných práv (dopravním zatížením). *Mírou podrobnosti*, jakou žalovaný vypořádal žalobcův podnět, proto žalobce nemohl být zkrácen na svém veřejných subjektivních právech ve smyslu § 2 a § 82 s. ř. s. Soud nevidí smysl v tom, jak by mohlo připsání soudního přezkumu *samotné kvality* vyřizování podnětu k zahájení řízení z moci úřední (i v případech, kdy se žalobce domáhá zahájení řízení, které se nějakým způsobem dotýká jeho právní sféry) přispět k ochraně veřejných subjektivních práv žalobců. Jinými slovy, soud by možností takové zásahové žaloby konstruoval jakýsi „předstupeň“ zásahové žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu spočívající v nezahájení řízení z moci úřední, což by však z hlediska ochrany veřejných subjektivních práv žalobců nemělo žádný význam.

34. Z toho nutně plyne, že namísto je až soudní přezkum „nezahájení“ řízení z moci úřední. Speciální procesní pravidla stanovení místní a přechodné úpravy provozu jsou obsažena v § 77 zákona o silničním provozu. Pokud by měl žalobce za to, že do jeho veřejných subjektivních práv zasahuje žalovaný tím, že v Cerhenicích odmítá stanovit místní úpravu provozu podle § 24a zákona o pozemních komunikacích, může se ve smyslu rozsudku ve věci *Žaves* domáhat žalobou na ochranu před nezákonným zásahem zahájení postupu podle § 77 zákona o silničním provozu. Soud si je vědom toho, že rozsudek ve věci *Žaves* se zabýval zahájením správního řízení z moci úřední o vydání rozhodnutí (tedy správním řízením podle § 9 správního řádu), nikoli opatření obecné povahy, které má pouze určité rysy správního rozhodnutí a je též vydáváno v procesu, jenž není správním řízením *stricto sensu*. Podle soudu je ovšem *minimálně rozumně myslitelné*, aby pasivita správního orgánu v otázce (ne)stanovení příslušného opatření obecné povahy i v takovém případě zasahovala do žalobcových subjektivních hmotných práv (zde soud připomíná, že se jedná o odlišnou problematiku než nyní namítaná pasivita žalovaného, který se podle žalobce nemá ke „kvalitnímu“ vyřízení jeho podnětu). V takovém případě soud nevidí jiný prostředek, jakým by se žalobce mohl domoci ochrany svých subjektivních hmotných práv, než žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, kterou by se žalobce domáhal zahájení postupů (úkonů) předvídaných v § 77 zákona o silničním provozu. Před podáním takové zásahové žaloby ale žalobce musí nejdříve uplatnit podnět k opatření proti nečinnosti u nadřízeného správního orgánu podle § 80 odst. 2 správního řádu. Vzhledem k subsidiaritě soudní ochrany (§ 85 s. ř. s.) by měl totiž žalobce nejdříve učinit kroky ke zjednání nápravy na úrovni veřejné správy. Proto je podle soudu i v případě pasivity správního orgánu týkající se (ne)stanovení místní úpravy provozu vhodné využít přiměřenou (srov. § 174 odst. 1 správního řádu) aplikaci ustanovení ochrany proti nečinnosti podle § 80 správního řádu.
35. Soud doplňuje, že v nyní projednávané věci nebylo místo pro výzvu k úpravě žalobního návrhu. Z tvrzení uvedeného v žalobě, že žalobce „*způsobem vyřízení Podnětu byl přímo zkrácen jednak na svých právech plynoucích v kontextu dané úpravy (tj. § 24a zák. č. 13/1997 Sb.) z principu ‚dobré správy‘, tj. ve svém veřejném subjektivním právu na to, aby v rámci posouzení Podnětu žalovaný posoudil na náležitě konkrétní úrovni všechny argumenty a podklady vznesené žalobcem a aby se v kontextu těchto podkladů a argumentů skutečně zabýval vyhodnocením toho, zda jsou dány rozumné důvody pro zahájení řízení o vydání opatření obecné povahy [...]*“ je dostatečně patrné, v čem žalobce spatřoval nezákonný zásah (ve kvalitě Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

vypořádání jeho podnětu) a hlavně na jakých právech ho měl zkracovat (právo na řádné vypořádání podnětu plynoucí z principu dobré správy). V replice poté žalobce polemizoval s tvrzeními žalovaného, jimiž žalovaný fakticky odpovídal na žalobcův podnět a které žalovaný nově uvedl až ve vyjádření k žalobě (konkrétně se jednalo o poukaz žalovaného na existující dopravní zařízení přispívající k vyšší bezpečnosti provozu v Cerhenicích a bližší popis toho, jaké kroky žalovaný k omezení průjezdu nákladní dopravy v Cerhenicích učinil a plánuje učinit). Ani podáními učiněnými během řízení před soudem pak žalovaný podle žalobcova přesvědčení dostatečně nenaplnit žalobcovo právo na řádné vypořádání podnětu, jež žalobce odvozoval z principu dobré správy. Žalobce tudíž výslovně setrval na svém návrhu (zejména body 1, 5, 10 a 14 repliky). Soud tak byl při zkoumání aktivní procesní legitimace k podání žaloby limitován žalobcovými tvrzeními ohledně toho, v čem spatřuje nezákonný zásah žalovaného a na jakých právech jej má zkracovat. Na jejich podkladě dospěl soud v tom, že chybí podmínka řízení spočívající v myslitelném tvrzení nezákonného zásahu.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

36. S ohledem na výše uvedené soud žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl. Při tom vyšel z rozsudku č. j. 7 As 155/2015-160, v němž rozšířený senát uvedl, že „[p]okud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem ‚zásahem‘ ve smyslu legislativní zkratky v § 84 s. ř. s., i kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu.“ (rozsudek rozšířeného byl sice následně zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, II. ÚS 635/2018, avšak zrušovací důvody se týkaly otázky počátku běhu lhůty pro podání zásahové žaloby; citované závěry proto zůstávají i nadále relevantní). Kvalita vyřízení podnětu k zahájení řízení z moci úřední (samotná stručnost vyřízení podnětu) pojmově nemůže být nezákonným zásahem.
37. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 3 věty první s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť žaloba byla odmítnuta.
38. V souladu s § 10 odst. 3 věty třetí zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, soud žalobci vrátil soudní poplatek ve výši 2 000 Kč, neboť k odmítnutí žaloby došlo před prvním jednáním ve věci. Soudní poplatek bude žalobci vrácen ve lhůtě plynoucí z § 10a odst. 1 téhož zákona.

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje,

v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách.

Praha 17. prosince 2025

Kryštof Horn v. r.
předseda senátu