



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudce Štěpána Výborného a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobce: městys **Cerhenice**, sídlem Školská 444, Cerhenice, zastoupený JUDr. Petrem Novotným, advokátem, sídlem Jugoslávská 620/29, Praha 2, proti žalovanému: **Městský úřad Kolín**, sídlem Karlovo nám. 78, Kolín, proti nezákonnému zásahu žalovaného, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 17. 12. 2025, č. j. 37 A 69/2025-36,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Předmětem posouzení je otázka, zda způsob (nedostatečná kvalita) vyřízení podnětu k zahájení řízení o vydání opatření obecné povahy podle § 77 odst. 5 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), které je řízením zahajovaným z moci úřední, může představovat nezákonný zásah správního orgánu ve smyslu § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „S. ř. s.“).

[2] Žalobce dne 20. 6. 2025 doručil žalovanému (opakovaný) podnět k vydání opatření obecné povahy podle § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu, kterým by žalovaný podle § 24a zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, stanovil místní úpravu provozu spočívající v zákazu tranzitní nákladní dopravy v obci Cerhenice. Ke svému podnětu žalobce přiložil mapu s vyznačením konkrétních míst, kde navrhoval umístit zákazové značky B 4 (Zákaz vjezdu nákladních automobilů, jejichž hmotnost převyšuje 12 tun) s dodatkovými tabulkami E 14 (Tranzit). Důvodem byla dlouhodobě neúnosná dopravní situace na silnicích II. a III. třídy procházejících Cerhenicemi. Součástí podnětu byla také „Analýza dopadů nákladní dopravy na silniční infrastrukturu v městyste Cerhenice“.

[3] Žalovaný reagoval na žalobcův podnět vyjádřením ze dne 23. 7. 2025. Uvedl, že stejnou analýzu obdržel od žalobce již v roce 2022 a reagoval na ni v přípisu ze dne 3. 5. 2022. Zdůraznil, že ani nyní nevyhodnotil důvody uvedené v analýze jako důvodné pro okamžité přijetí navrhovaného opatření. Omezení tranzitu nad 12 tun je případně třeba řešit koncepčně v rámci širších dopravních vztahů, a proto je důležité projednat navrhované řešení se starosty okolních obcí a měst, se správcem silnic II. a III. třídy a s Policií ČR. O výsledku jednání bude žalobce informovat.

[4] Žalobce podal dne 27. 8. 2025 ke krajskému soudu žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřoval ve způsobu, jakým žalovaný vyřídil podnět k zahájení řízení o vydání opatření obecné povahy. Vyjádření k podnětu ze dne 23. 7. 2025 obsahovalo toliko obecné fráze o tom, že žalobci nelze vyhovět, resp. že nelze přijímat opatření, která by zvýhodnila jednu obec na úkor druhé. Na konkrétní důvody podnětu ke stanovení místní úpravy provozu podpořené přiloženou analýzou žalovaný nijak nereagoval; jeho reakce byla naprosto nepřiměřená obsahu a míře konkrétnosti podnětu. Žalobce tvrdil přímé zkrácení na svých právech plynoucích z principu dobré správy, tj. na svém veřejném subjektivním právu na to, aby žalovaný náležitě posoudil všechny jím vznesené argumenty a podklady.

[5] Krajský soud dospěl k závěru, že kvalita vyřízení podnětu k zahájení řízení podle § 77 odst. 5 věty první zákona o silničním provozu, tj. řízení zahajovaného z moci úřední, pojmově nemůže být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., a proto žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

[6] Podle krajského soudu z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 285/2016-86, č. 3563/2017 Sb. NSS, kterým žalobce argumentoval, jednoznačně neplyne samostatné právo na určitou úroveň vypořádání podnětu. V následném rozsudku rozšířeného senátu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, *Žaves* (dále jen „rozsudek ve věci Žaves“), Nejvyšší správní soud konstatoval, 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. Rozšířený senát se zde však nijak nezabýval otázkou, jak by měl správní soud postupovat v případě, brojí-li žalobce proti způsobu vyřízení podnětu podle § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v tom směru, že požaduje pouze „lepší“ (detailnější) vypořádání podnětu. Dále krajský soud upozornil na rozsudky ze dne 15. 4. 2021, č. j. 1 As 394/2020-53, č. 4186/2021 Sb. NSS, a ze dne 18. 8. 2022, č. j. 1 As 110/2022-30, v nichž Nejvyšší správní soud uzavřel, že nebyly splněny podmínky

pokračování

pro věcný přezkum žalob na ochranu před nezákonným zásahem, který měl spočívat ve způsobu (nedostatečné kvalitě) vyřízení podnětů žalobců. V těchto rozsudcích Nejvyšší správní soud do určité míry pracoval i s tím, jestli by pasivita příslušných správních orgánů, spočívající v nezahájení řízení z moci úřední, tehdejší stěžovatele potenciálně nějak zkracovala na jejich právech; dospěl však k závěru, že nikoliv.

[7] Krajský soud dále uvedl, že obecný odkaz na porušení principu dobré správy nezakládá přípustnost zásahové žaloby proti kvalitě vyřízení podnětu podle § 42 správního řádu. Takový podnět může podat kdokoli, takže by s odkazem na dobrou správu mohl podat i zásahovou žalobu kdokoli.

[8] Podle krajského soudu tedy nelze 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. V nyní posuzované věci však tomu tak nebylo. Žalobce se domáhal „pouze“ kvalitnějšího vypořádání jeho podnětu. Jeho požadavek se přitom může fakticky vyvinout dvěma směry: 1) správní orgán situaci přehodnotí a skutečně přistoupí k zahájení požadovaného řízení, 2) správní orgán poskytne žalobci podrobnější vysvětlení toho, proč požadované správní řízení nezahájí. I v druhém z uvedených případů by byl žalobce z pohledu svého žalobního návrhu „uspokojen“, přestože by se jeho právní postavení nijak nezměnilo.

[9] V posuzované věci se žalobce domáhal zahájení řízení o stanovení místní úpravy provozu, kterou by žalovaný dle § 24a zákona o pozemních komunikacích omezil vjezd tranzitní nákladní dopravy do Cerhenic. Soud nevyloučil, že absencí takové úpravy mohl být žalobce dotčen na svých subjektivních hmotných právech. Žalobcem požadovaný zákaz formulovaný v žalobním návrhu (aby soud zakázal žalovanému zasahovat do žalobcových práv tím, že dostatečně podrobně neposoudil existenci rozumných předpokladů pro zahájení řízení o vydání opatření obecné povahy) však není způsobit zlepšit žalobcovo postavení, neboť jej nijak „nepřiblíží“ k tomu, aby nadále nedocházelo k případnému zásahu do žalobcových subjektivních hmotných práv (dopravním zatížením). Podle krajského soudu je namístě až soudní přezkum „nezahájení“ řízení z moci úřední. Měl-li by 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.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[10] Žalobce (stěžovatel) podává proti usnesení krajského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[11] Krajský soud dle stěžovatele nesprávně relativizuje pasáž rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 285/2016-86, že „*šetření i sdělení (oznámení) o vyřízení podnětu dle § 42 správního řádu je úkonem správního orgánu, který není rozhodnutím, může proto být zásahem, a to i nezákonným.*“ Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku uvedl, že žaloba dle § 82 a násl. s. ř. s. v této situaci přichází v úvahu, a to za předpokladu, že „*tímto oznámením byl žalobce přímo zkrácen na svých právech a že zásah byl zaměřen přímo proti němu.*“ Ať již se šestý senát (v usnesení, jímž předložil věc vedenou pod sp. zn. 6 As 108/2019 k posouzení rozšířenému senátu) vyjádřil k těmto závěrům jakkoli, stále platí, že jde o závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu.

[12] Stěžovatel zdůrazňuje, že si byl při sepisu žaloby vědom závěrů rozsudku ve věci Žaves, upozorňuje však na odlišnost obou věcí. Rozšířený senát v bodu 69 tohoto rozsudku připomněl, že „*nezákonná nečinnost správního orgánu spočívající v něčem jiném než v nevydání rozhodnutí podle § 65 s.ř.s. (...) nebo v nevydání osvědčení (...) může být nezákonným zásahem.*“ V souladu s tímto závěrem stěžovatel v žalobě tvrdil, že nezákonným zásahem zde bylo nevyřízení podnětu způsobem, který by byl adekvátní jeho obsahu. Ve věci řešené rozšířeným senátem se jednalo o podnět k zahájení řízení o odstranění stavby, které bylo řízením zahajovaným z moci úřední. Rozšířený senát přitom v bodě 65 tohoto rozsudku uvedl, že „*stavební zákon v § 129 odst. 2 nedává stavebnímu úřadu prostor k uvážení, zda řízení o odstranění stavby zahájí či nikoli. Naopak, podle věty první právě citovaného ustanovení stavební úřad řízení zahájit musí, jsou-li dány podmínky vymezené v ust. § 129 odst. 1 písm. b).*“ Dále rozšířený senát formuloval předpoklady, za nichž lze uzavřít, že nezahájení řízení z moci úřední přímo zasáhlo do veřejného hmotného subjektivního práva určité osoby. Jedním z těchto předpokladů je (bod 83), aby „*šlo o žalobce, jehož veřejné hmotné právo nebylo ochráněno v důsledku nečinnosti správního orgánu, který v rozporu se zákonem nezahájil řízení z moci úřední.*“

[13] V nyní posuzované věci je situace jiná, protože § 24a zákona o pozemních komunikacích není formulován tak, že při splnění určitých konkrétních podmínek je příslušný úřad povinen řízení o vydání opatření obecné povahy zahájit či dokonce opatření obecné povahy, kterým tranzitní nákladní dopravu zakáže či omezí, vydat. Nezákonná nečinnost zde tedy (na rozdíl od situace řešené v rozsudku rozšířeného senátu ve věci Žaves) nespočívá přímo v nezahájení řízení o stanovení místní úpravy provozu (formou opatření obecné povahy), nýbrž v tom, že žalovaný na podnět stěžovatele reagoval po zákonem stanovené lhůtě a navíc strohým přípisem budícím dojem „výsměchu“. Přípis obsahuje pouze zcela vágní konstatování o tom, že věc bude údajně „projednána“ (stěžovatel doposud žádnou adekvátní reakci od žalovaného neobdržel).

[14] Stěžovatel brojí proti závěru krajského soudu, že způsob vyřízení podnětu dle § 42 správního řádu v principu nemůže zasáhnout do žalobcova veřejného subjektivního práva a že by zákaz formulovaný v žalobním návrhu nebyl způsobilý zlepšit žalobcovo právní postavení. Žalovaný měl na podnět reagovat způsobem, z něhož by vyplynulo, že se skutečně zabýval existencí rozumných předpokladů pro zahájení řízení z moci úřední o stanovení místní úpravy provozu. Pokud by nebylo možno způsob vyřízení podnětu napadnout zásahovou žalobou, znamenalo by to, že otázka zahájení/nezahájení řízení z moci úřední je v tomto případě otázkou čiré libovůle žalovaného. Z principu „dobré správy“ by v takovém případě pro stěžovatele neplynulo v praktické rovině naprosto nic.

pokračování

[15] Podle stěžovatele je tedy zcela v souladu se zmiňovanou judikaturou, aby v posuzované věci byl způsob vyřízení podnětu žalovaným považován za nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Krajským soudem citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v bodech 27 a 28 napadeného usnesení (č. j. 1 As 394/2020-53 a č. j. 1 As 110/2022-30) se zjevně týkala věcí, v nichž (na rozdíl od nyní řešené věci) žalobci skutečně nebyli dotčeni na veřejném subjektivním právu v důsledku neadekvátního způsobu vyřízení jejich podnětu k zahájení řízení z moci úřední. Sám krajský soud ale nevyloučil, že absencí zákazu tranzitní nákladní dopravy může být stěžovatel na svých veřejných subjektivních právech dotčen.

[16] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že se podáními stěžovatele zabýval opakovaně, avšak s ohledem na nutnost řešit dopravní situaci v celém správním obvodu obce s rozšířenou působností, i v návaznosti na okolní správní obvody, nelze rozhodnout v podstatě pouze ve prospěch stěžovatele. Přesto se žalovaný podáními stěžovatele zabýval a nadále zabývá, nicméně dopravu ve svém správním obvodu bude řešit komplexně, v součinnosti s dalšími orgány státní moci. Žalovaný se zcela ztotožňuje se závěry napadeného usnesení.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[18] Kasační stížnost **není** důvodná.

[19] Stěžovatel brojí proti závěru krajského soudu, že způsob vyřízení podnětu (ve smyslu kvality či míry podrobnosti reakce na podnět) k zahájení řízení o vydání opatření obecné povahy podle § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu, které je řízením zahajovaným z moci úřední (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2025, č. j. 2 As 299/2023-69, bod 55), pojmově nikdy nemůže být nezákonným zásahem správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s. Krajskému soudu vytýká nesprávný výklad dosavadní judikatury, resp. jejího vlivu na nyní posuzovanou věc. Odmítá závěr soudu, že by v dané situaci mohl případně brojit proti nezákonné nečinnosti žalovaného spočívající v nezahájení řízení z moci úřední dle § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu. Nezákonná nečinnost správního orgánu zde spočívá v absenci adekvátní reakce na podnět k zahájení řízení. Své právo na kvalitní vyřízení podnětu (v odpovídající míře podrobnosti) stěžovatel vyvozuje mj. z principu dobré správy.

[20] Úvodem kasační soud připomíná a zdůrazňuje, že při odmítnutí žaloby přichází pojmově v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. jako zvláštní ustanovení ve vztahu k ostatním důvodům podle § 103 odst. 1 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 As 33/2004 - 98, č. 625/2005 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud se tak může zabývat pouze tím, zda usnesení o odmítnutí žaloby je zákonné či nikoli.

[21] 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, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*

[22] Stávající ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu (viz za všechny rozsudek ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65), stanoví pět podmínek pro určení, že se jedná o nezákonný zásah: (1) žalobce musí být přímo zkrácen na svých právech, (2) nezákonným (3) zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, (4) která nejsou rozhodnutím a (5) byla zaměřena přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu zasaženo.

[23] Není-li byt jen jedna z těchto podmínek splněna, soud žalobu na ochranu před nezákonným zásahem zamítne. Odmítnout zásahovou žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jak učinil krajský soud v nyní přezkoumávané věci, lze pouze tehdy, „*je-li zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, původci či jiným okolnostem „zásahem“ ve smyslu legislativní zkratky v § 82 s. ř. s., i kdyby byla všechna tvrzení žalobce pravdivá.*“ V tomto případě chybí podmínka řízení spočívající v tvrzení myslitelného nezákonného zásahu. Tento závěr formuloval rozšířený senát již v rozsudku ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, bod 63 (věc EUROVIA). Tento rozsudek byl zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18. Důvody zrušení pro protiústavnost se však vztahovaly k posuzování včasnosti zásahové žaloby a nijak se nedotýkaly právě zmiňované otázky. Tyto nezpochybněné závěry rozšířeného senátu se naopak staly základem navazující judikatury (např. rozsudek ze dne 30. 5. 2019, č. j. 7 As 44/2019-21, bod 12, nebo rozsudek ze dne 18. 3. 2021, č. j. 10 As 255/2020-34, bod 14). Není-li tedy žalobce krácen na veřejných subjektivních právech a povinnostech tvrzeným jednáním, není aktivně procesně legitimován nejen k podání žaloby proti rozhodnutí, ale i zásahové žaloby, neboť není splněna podmínka plausibilního tvrzení spočívající v myslitelnosti dotčení stěžovatelovy právní sféry (shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2026, č. j. 6 As 170/2025-37, bod 27).

[24] Podstata kasačního přezkumu v projednávané věci tedy spočívá v zodpovězení otázky, zda způsob (nedostatečná kvalita) vyřízení podnětu k zahájení řízení o vydání opatření obecné povahy podle § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu, který podala obec, z podstaty věci nemůže představovat nezákonný zásah správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s. Pouze při kladném zodpovězení této otázky by obstálo odmítnutí žaloby krajským soudem.

[25] Podle § 42 správního řádu je správní orgán *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.*

pokračování

[26] Z citovaného ustanovení správního řádu plyne nárok podatele, pokud o to požádá, aby jej správní orgán vyrozuměl o výsledku prověřování, tedy aby ho informoval, zda řízení zahájil, nebo naopak pro jeho zahájení neshledal důvody. Smyslem sdělení je ujistit podatele, že se správní orgán jeho podnětem zabýval. Stanovená třicetidenní lhůta motivuje správní orgány, aby podněty od veřejnosti efektivně zpracovávaly a včas na ně reagovaly. V případě nečinnosti správního orgánu spočívající v nesdělení výsledku šetření podateli v třicetidenní lhůtě se ten, kdo podnět podal, může bránit proti pasivitě správního orgánu žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2022, č. j. 2 As 8/2022-27). Pokud jde o kvalitu, resp. míru podrobnosti vyřízení podnětu ze strany správního orgánu, v tomto ohledu neklade zákon na správní orgán žádné specifické nároky. Z § 42 správního řádu toliko vyplývá povinnost správního orgánu podateli sdělit, že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že § 42 správního řádu výslovně uvádí, že správní orgán sdělí osobě, že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, a nikoli proč neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední.

[27] Nárok na určitou kvalitu (slovy stěžovatele „adekvátnost“) vyřízení podnětu k zahájení řízení z moci úřední nelze dovodit ani z dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu. Stěžovatel se sice dovolává právní věty k rozsudku č. j. 2 As 285/2016-86, dle níž *„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“*, právní věty vytvořené pro účely evidence judikatury ovšem nejsou nijak závazné. Jak navíc stěžovateli vysvětlil již krajský soud a stejné úvahy předestřel Nejvyšší správní soud i v některých svých rozhodnutích (viz např. již citovaný rozsudek č. j. 1 As 110/2022-30, bod 21), názor o procesním právu na řádné vyřízení podnětu k zahájení řízení *ex officio* ze samotného odůvodnění tohoto rozsudku jednoznačně nevyplývá. Ostatně tímto rozsudkem Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 9. 2016, č. j. 30 A 118/2015-184, z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatečném odůvodnění a nesrozumitelnosti. Konstatoval, že krajský soud se nedostatečně zabýval otázkou, zda šetřením a oznámením o výsledku šetření mohli být tehdejší stěžovatelé přímo zkráceni na svých právech a zda tento zásah byl zaměřen přímo proti nim. Uvedl přitom, že obecný odkaz na „dobrou správu“ není dostatečným podkladem pro závěr, že podmínky ve smyslu § 82 s. ř. s. byly vůči stěžovatelům naplněny (viz též dále). Stěžovateli tedy nelze přisvědčit v tom, že krajský soud relativizoval závěry rozsudku č. j. 2 As 285/2016-86. Naopak v napadeném usnesení správně uzavřel, že z jeho odůvodnění nijak kategoricky nevyplývá, že by vyřízení podnětu dle § 42 v nedostatečné kvalitě (resp. v kvalitě neodpovídající představám stěžovatele) zasahovalo do veřejných subjektivních práv jeho podatele.

[28] Obdobně ve shora označených rozsudcích č. j. 1 As 394/2020-53 a č. j. 1 As 110/2022-30 Nejvyšší správní soud shledal, že způsob vyřízení podnětu k zahájení řízení z moci úřední (který neodpovídá představám podatele) nemůže podatele nijak zkrátit na jeho právech. V obou rozsudcích s ohledem na závěry rozsudku ve věci Žaves dodal, že nesvědčí-li stěžovateli veřejné subjektivní právo na provedení určitého opatření nebo zahájení určitého řízení, nemůže být dotčen ani sdělením, že správní orgán pro takový postup neshledal důvody. V obou případech se totiž jednalo o situaci, v níž „rozhodnutí“ o podnětu, resp. zahájení či nezahájení řízení z moci úřední, nebylo nijak způsobilé

zasáhnout stěžovatelova veřejná subjektivní práva (v prvním z uvedených případů stěžovatel podal podnět k zahájení disciplinárního řízení vůči dvěma konkrétním architektům z důvodu střetu zájmů; v druhém případě se jednalo o podnět ke kontrole plnění předpisů o požární ochraně v bytovém domě).

[29] Ve stejném smyslu Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 4. 2018, č. j. 3 As 83/2017-43 (bod 14), konstatoval, že příslušný správní orgán postupující dle § 42 správního řádu toliko vyrozumí podatele podnětu o tom, jak bylo s jeho podnětem naloženo, tj. zda řízení z moci úřední zahájil či zda neshledal důvody k jeho zahájení. Na bližší podrobnosti řízení z titulu podaného podnětu podatel nárok nemá. Při komparaci § 42 správního řádu s § 94 odst. 1, věty třetí správního řádu Nejvyšší správní soud výslovně dodal, že „*nestanoví-li správní řád stejnou či obdobnou povinnost [tzn. sdělovat bližší informace o důvodech (ne)zahájení správního řízení] i v § 42 správního řádu, jde o záměr zákonodárce nastavit informační povinnost správních orgánů způsobem, jakým jej vyložil krajský soud.*“ Stejně tak v rozsudku ze dne 18. 6. 2020, č. j. 9 Afs 124/2020-30, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že vyrozumění o neprohlášení nicotnosti podle § 105 odst. 2 daňového řádu nemůže zasáhnout do veřejných subjektivních práv daňového subjektu, a proto ani vyřízení podnětu k prohlášení nicotnosti rozhodnutí nemůže být nezákonným zásahem. Za této situace krajský soud správně tehdy podanou žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu odmítl. Obdobně také v rozsudku ze dne 23. 6. 2025, č. j. 22 Ads 62/2025-42, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že zásahová žaloba proti sdělení o nezahájení přezkumného řízení musí být odmítnuta z důvodu nedostatku podmínky řízení spočívajícím v přípustitelném tvrzení nezákonného zásahu.

[30] Stěžovateli lze přisvědčit, že jeho situace je odlišná v tom, že lze připustit zkrácení na jeho hmotných subjektivních právech (resp. prostřednictvím dotčení práva na samosprávu) vlivem přetrvávajícího nevyhovujícího dopravního zatížení. Nejvyšší správní soud se nicméně ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že ani za této situace, kdy je dotčení práv stěžovatele vlivem nevydání opatření obecné povahy dle § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu myslitelné, nelze konstruovat právo na určitou úroveň (kvalitu/podrobnost) vypořádání podnětu k zahájení řízení z moci úřední. Krajský soud zcela správně vysvětlil, že ani detailnější vyřízení podnětu (za předpokladu, že by žalovaný nepřistoupil k zahájení řízení o vydání opatření obecné povahy) by se stěžovatelova právního postavení nijak nedotklo. Stále by totiž nedošlo k zahájení řízení, jehož se s ohledem na neúnosnou dopravní situaci na území Cerhenic dovolával.

[31] Nejvyšší správní soud dodává, že v projednávané věci nelze ani seznat výjimečnou situaci, kdy by vyřízení podnětu ze strany žalovaného postrádalo jakoukoli reakci na argumenty podatele. Nebylo-li by možné z vyjádření správního orgánu vůbec dovodit, zda se podnětem zabýval, bylo by možno uvažovat, zdali se nejedná toliko o jeho formální vyřízení, které se fakticky rovná jeho nevyřízení. Žalovaný v reakci na stěžovatelův podnět předestřel zřetelné důvody, proč nezahájil řízení o vydání opatření obecné povahy podle § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu. Žalovaný stěžovateli sdělil, že k přijetí dopravních omezení stran těžké dopravy přistupuje zpravidla až v případech, kdy to vyžaduje bezpečnost nebo plynulost silničního provozu, včetně ochrany silniční sítě, hrozí-li její poškození. Dále uvedl, že stav silnic III. tříd v Cerhenicích je obdobný jako u obcí v nejbližším okolí, že negativa z dopravy jsou úměrná dopravnímu významu pozemní

pokračování

komunikace a že omezení tranzitu nad 12 tun je případně třeba řešit koncepčně v rámci širších dopravních vztahů. Vyřízení podnětu může stěžovatel subjektivně vnímat jako stručné, nelze však popřít, že obsahuje jasné důvody, proč žalovaný podnětu nevyhověl. Navíc nelze přehlédnout, že žalovaný výslovně odkázal také na své předchozí vyjádření ke stejnému podnětu v roce 2022, kterým se již dříve stěžovatel snažil žalovaného přimět k omezení tranzitní nákladní dopravy v širším měřítku na silnicích III. tříd s vazbou na obec Cerhenice a k němuž byla připojena totožná analýza. Odpovědi na aktuálně posuzovaný podnět je nutno interpretovat v souladu s tímto dřívějším vyjádřením adresovaným témuž podateli.

[32] Stěžovatel vyvozuje své právo na vyřízení podnětu v určité kvalitě a odpovídající míře podrobnosti podaného podnětu dále z principu dobré správy. Z tohoto principu je sice možno dovodit určitou povinnost vstřícnosti správního orgánu vůči podatelům podnětu, spočívající rovněž v uvedení základních důvodů zahájení řízení z moci úřední. Na druhou stranu však Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem nepovažuje poukaz na princip dobré správy za dostatečný pro učinění závěru, že nekvalitní či stručné (avšak obsahově relevantní) vyřízení podnětu může představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. (viz shodně také shora citovaný rozsudek č. j. 2 As 285/2016-86). Principy dobré správy představují širší standard řádného, vstřícného, srozumitelného a neformalistického výkonu veřejné správy, nelze je však ztotožňovat se zákonností. Neboli ne vše, co by bylo možno považovat za vhodné z hlediska principu dobré správy, je samo o sobě vždy samostatně vymahatelnou zákonnou povinností správního orgánu (viz obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2017, č. j. 6 As 222/2017-26, bod 13). Jakkoliv je tedy z hlediska požadavků dobré správy žádoucí, aby správní orgány náležitě reagovaly na podané podněty, a to včetně jejich náležitého vypořádání, z hlediska zákonnosti postačí, pokud podateli sdělí, že neshledaly důvody k zahájení řízení z moci úřední. Správní soudy přitom posuzují činnost správních orgánů optikou zákonnosti.

[33] Nejvyšší správní soud shrnuje, že stěžovatelem tvrzený zásah žalovaného z podstaty věci nemohl být nezákonným zásahem. Stěžovatel se ve své podstatě dožaduje lepší kvality/propracovanosti reakce žalovaného na jeho podnět, ze kterého by mu bylo zřejmé, že správní orgán skutečně vážil rozumné předpoklady pro zahájení řízení o vydání požadovaného opatření obecné povahy. Právo na podrobné vypořádání podnětu k zahájení řízení z moci úřední však stěžovateli nevyplývá ani ze zákona, ani z dosavadní judikatury. Nezákonný zásah žalovaného by bylo možno seznat pouze v situaci, kdy by žalovaný na podaný podnět vůbec nereagoval. Z podkladů založených ve spisu je však zcela zřejmé (a stěžovatel to nijak nezpochybňuje), že žalovaný na stěžovatelův podnět (byť k urgenci stěžovatele a několik dní po uplynutí třicetidenní lhůty) odpověděl vyjádřením ze dne 23. 7. 2025 a v souladu s požadavky stanovenými v § 42 správního řádu stěžovateli sdělil, že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední. Nadto stěžovateli přestřel důvody pro tento postup, resp. mu sdělil, že úprava provozu v Cerhenicích bude předmětem dalšího jednání. Žalovaný tedy zjevně nečinný nebyl a není. Stěžovatel nemohl být v důsledku stručného (a dle svého mínění neadekvátního/nekvalitního) vyřízení podnětu ze strany žalovaného zkrácen na svém veřejném subjektivním právu. Ani v případě detailnějšího vysvětlení důvodů, proč žalovaný nepřistoupil k zahájení řízení o vydání opatření obecné povahy dle § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu, by se jeho právní postavení nijak nezměnilo, resp. nepříznivý dopad do jeho práv v důsledku neúnosného

dopravního zatížení Cerhenic by zůstal stejný. Krajský soud proto postupoval správně, pokud stěžovatelu žalobu na ochranu před nezákonným zásahem podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl pro absenci podmínky řízení spočívající v přípustitelném tvrzení nezákonného zásahu.

[34] Stěžovatel dále v kasační stížnosti opakovaně upozorňuje na rozdílnost své procesní situace oproti situaci řešené v rozsudku ve věci Žaves. Nesouhlasí, že se může ve smyslu rozsudku ve věci Žaves domáhat žalobou na ochranu před nezákonným zásahem zahájení postupu podle § 77 zákona o silničním provozu, odmítá-li žalovaný v Cerhenicích stanovit místní úpravu provozu podle § 24a zákona o pozemních komunikacích.

[35] Nejvyšší správní soud k těmto důvodům napadeného usnesení předně uvádí, že byly vyřčeny *obiter dictum*, jako určitá „rada“ stěžovateli, jak se může domoci ochrany jím artikulovaných veřejných subjektivních práv. Krajský soud v bodu 24 napadeného usnesení jasně a správně uvedl, že rozšířený senát se v rozsudku Žaves 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, ale požaduje-li pouze „lepší“ (detailnější) vypořádání podnětu. Úvahy krajského soudu o možnosti podat zásahovou žalobu proti nezahájení postupu podle § 77 zákona o silničním provozu tedy nelze považovat za argumentaci, na níž by spočívalo odmítnutí žaloby. Ani případná nesprávnost úvah krajského soudu proto nemůže založit nezákonnost napadeného usnesení. Kasační stížnost poukazující na nesprávné posouzení právní otázky soudem může účinně mířit toliko proti těm důvodům rozhodnutí krajského soudu, na nichž je zbudováno (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2007, č. j. 8 As 52/2006-74). Kasační námitky proti argumentaci krajského soudu uvedené *obiter dictum* jsou nepřípustné (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2023, č. j. 9 Azs 51/2022-39, bod 13, nebo ze dne 7. 2. 2025, č. j. 3 As 267/2023-47, bod 52). Protože krajský soud stěžovatelem sporované úvahy o možnosti brojit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem proti nezahájení postupu podle § 77 zákona o silničním provozu vyslovil pouze *obiter dictum* (tedy nad rámec rozhodovacích důvodů), nezabýval se Nejvyšší správní soud jejich důvodností.

IV. Závěr a náklady řízení

[36] Nejvyšší správní soud tedy neshledal námitky stěžovatele důvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[37] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

pokračování

V Brně dne 13. května 2026

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu