



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Michala Bobka, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **Ing. A. J.**, zast. JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Vodičkova 704/36, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého nám. 375/4, Praha 2, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2024, č. j. 5 A 49/2024 - 44,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2024, č. j. 5 A 49/2024 - 44, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

## Odůvodnění:

## I. Vymezení věci

[1] Pan A. J. (žalobce) brojil u Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci proti Ministerstvu zdravotnictví (žalovaný) žalobou, kterou označil jako žalobu „proti rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ČR nezačít přezkumné řízení ve věci Odvolání proti závaznému stanovisku Krajské hygienické stanice Olomouckého kraje se sídlem v Olomouci ke kolaudačnímu souhlasu stavby „Papírenský stroj PS6 – dílčí objekty SO01, SO02, SO03, SO05, SO11, IO13 a souvisejících inženýrských a technologických sítí“, v areálu společnosti OP papírna, s.r.o., Olšany 18, pozemky: st.346, st.347, st.348 a st. 349 v k.ú. Olšany nad Moravou, st. 157 v k.ú. Klášterec a st. 171, 170/14 v k.ú. Bohutín nad Moravou, stavebník: OP papírna, s.r.o., Olšany 18, 789 62 Olšany, IČO: 25128612 – sdělení Č. j.: MZDR 36966/2021-21/OVZ ze dne 8. března 2024 a proti postupu Ministerstva zdravotnictví ČR ve věci „Papírenský stroj PS6“ (stavba je v tomto rozsudku dále označována jako „Papírenský stroj PS6“). Žalobce navrhoval, aby soud určil, že zásah spočívající v „rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ČR nezačít přezkumné řízení ve věci Odvolání proti závaznému stanovisku Krajské hygienické stanice Olomouckého kraje (...) ke kolaudačnímu souhlasu stavby 'Papírenský stroj PS6 (...)“ je

nezákonný, aby soud zakázal žalovanému v tomto zásahu pokračovat, a aby přikázal žalovanému obnovit stav před tímto zásahem.

[2] Krajský soud věc postoupil Městskému soudu v Praze. Podle krajského soudu bylo z obsahu podané žaloby zřejmé, že ačkoli je označena jako *žaloba proti rozhodnutí žalovaného nezahájit přezkumné řízení*, jedná se o žalobu na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (*dále „s. ř. s.“*), spočívajícím ve faktickém nezahájení přezkumného řízení. K řízení o žalobě byl proto příslušný Městský soud v Praze podle § 7 odst. 2 s. ř. s. v kombinaci s § 83 téhož zákona.

[3] Městský soud v Praze žalobu odmítl usnesením ze dne 30. 9. 2024, č. j. 5 A 49/2024 - 44. Uvedl, že z podstaty věci je zřejmé, že tvrzený zásah spočívá ve faktickém nezahájení přezkumného řízení, o němž byl žalobce vyrozuměn sdělením žalovaného ze dne 8. 3. 2024. Předmětem nezahájeného přezkumného řízení mělo být závazné stanovisko Krajské hygienické stanice Olomouckého kraje ze dne 16. 8. 2022, č. j. KHSOC/27132/2022/SU/HP (*dále „závazné stanovisko KHS“*), které tvořilo podklad pro kolaudační souhlas ke stavbě *Papírenský stroj PS6*, který vydal Městský úřad Šumperk dne 22. 11. 2022 pod č. j. MUSP 131660/2022 (*dále „kolaudační souhlas“*).

[4] S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu městský soud konstatoval, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu byla v tomto případě nepřipustná, jelikož žalobce měl k dispozici jiný právní prostředek k ochraně svého subjektivního hmotného práva. Chtěl-li se žalobce domoci přezkumu závazného stanoviska KHS, mohl podat žalobu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. proti kolaudačnímu souhlasu. V řízení o žalobě proti kolaudačnímu souhlasu by soud byl oprávněn přezkoumat i závazné stanovisko KHS, jakožto závazný podklad kolaudačního souhlasu ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. Žalobce sám ostatně v žalobě uvedl, že tento prostředek k ochraně svého subjektivního hmotného práva využil a žalobu proti kolaudačnímu souhlasu již podal ke Krajskému soudu v Ostravě.

## II. Kasační stížnost žalobce, vyjádření žalovaného a replika žalobce

[5] Žalobce (*dále „stěžovatel“*) napadá usnesení městského soudu kasační stížností z důvodu, který podřadil pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Navrhuje, aby NSS napadený rozsudek zrušil a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Stěžovatel v první řadě namítá, že městský soud opomněl, že žalovaný ve skutečnosti přezkumné řízení již zahájil. Dovojuje to z přípisu (ze dne 24. 10. 2023), jímž žalovaný reagoval na žalobcovu žádost podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (*dále „informační zákon“*). Na přímý dotaz, zda bylo ve věci závazného stanoviska zahájeno přezkumné řízení, žalovaný odpověděl: *„Přezkum jako takový zahájen byl, nicméně přípis MZ prozatím vydán nebyl.“* Sdělení žalovaného ze dne 8. 3. 2024, že nebyly shledány důvody k zahájení přezkumného řízení, je s touto odpovědí v rozporu. Stěžovatel dovojuje s odkazem na rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019 - 39, č. 4178/2021 Sb. NSS, že má nárok na *dokončení* tohoto přezkumného řízení.

[7] Stěžovatel dále namítá, že městský soud opomněl druhou podstatnou část žaloby vymezenou slovy *„a proti postupu Ministerstva zdravotnictví ČR ve věci ‚Papírenský stroj PS6‘“*. Stěžovatel již od roku 2020 brojí různými prostředky proti *Papírenskému stroji PS6*

pokračování

z důvodu zvýšeného hluku v jeho okolí. Učinil několik podání, na která žalovaný relevantně nereagoval. Městský soud tuto část žaloby ignoroval a celé řízení o žalobě „zploštil“ na závazné stanovisko krajské hygienické stanice ke kolaudačnímu souhlasu.

[8] Zatřetí stěžovatel namítá, že mu městský soud zaslal vyjádření žalovaného k žalobě až spolu s usnesením, kterým řízení skončil. Stěžovatel proto neměl možnost na toto vyjádření reagovat. Žalovaný se ve vyjádření *dopustil závažných pochybení*, ze kterých je zřejmá jeho neznalost legislativy v rámci hodnocení hluku v mimopracovním prostředí. Městský soud stěžovateli upřel jeho právo reagovat na argumentaci žalovaného.

[9] Začtvrté stěžovatel namítá, že městský soud „nedoložil, z jakého důvodu nelze žalobu věcně projednat. Soud se odvolává na to, že přezkoumal žalobní body a zákonnost. Posuzování hluku je vysoce odborná disciplína, stěžovateli není jasné, na základě čeho byla posuzována soudem zákonnost.“ Městský soud uvedl, že stěžovatel měl místo žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu využít jiné právní prostředky k ochraně svého subjektivního hmotného práva. Neuvedl však, jaké právní prostředky k ochraně svého subjektivního hmotného práva měl stěžovatel využít „v případě komplexního projektu ‚Papírenský stroj PS6‘, na který byla zhotovená Dokumentace EIA, vydáno územní rozhodnutí a původní stavební povolení z roku 2018.“ Stěžovatel poukazuje na to, že se domáhal ochrany svého práva u správních orgánů i Státního zdravotního ústavu. Tím vyčerpal formulaci uvedenou v rozsudku rozšířeného senátu NSS č. j. 6 As 108/2019 - 39 („Tradičně se ve vztahu k přípustnosti zásahové žaloby podle § 85 s. ř. s. zvažuje pouze to, zda žalobce využil právní prostředky ochrany, které se mu nabízely v rámci veřejné správy a správního soudnictví, nikoli prostředky soukromoprávní, zejména žalobu k obecnému soudu.“). Projednání stěžovatelovy žaloby tedy nebránila subsidiární povaha žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu.

[10] Stěžovatel v kasační stížnosti rovněž předkládá značné množství argumentů týkajících se posuzování hlukové zátěže, reaguje na vyjádření žalovaného k žalobě a zmiňuje četná správní řízení související s *Papírenským strojem PS6*, v nichž dříve namítal porušování hlukových limitů.

[11] Ke kasační stížnosti se vyjádřil žalovaný. Zcela se ztotožnil se závěry městského soudu a navrhl kasační stížnost zamítnout. Uvedl, že nikdy nesdělil stěžovateli, že zahájil přezkumné řízení. Výrazy „přezkum“ (použitý žalovaným v reakci na stěžovatelův dotaz v režimu informačního zákona) a „přezkumné řízení“ je třeba důsledně rozlišovat, což stěžovatel nečiní. Žalovaný rovněž podotýká, že stěžovatelovo tvrzení, že městský soud neuvádí, jaké jiné právní prostředky měl k ochraně svého subjektivního práva využít, je nepravdivá. Městský soud v bodě 13. napadeného usnesení uvedl, že stěžovatel měl podat žalobu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. proti kolaudačnímu rozhodnutí.

[12] Stěžovatel reagoval na vyjádření žalovaného replikou, ve které opakovaně zdůrazňuje, že přezkumné řízení zahájeno bylo. Rovněž sděluje, že „podle informací na webu Frank Bold má tato společnost za to, že význam slova přezkum a slovního spojení přezkumné řízení je totožný.“ Pokud žalovaný rozlišuje pojmy „přezkum“ a „přezkumné řízení“, „dopouští se (žalovaný) na žadateli (stěžovateli) podvodu tím, že záměrným slovíčkařením, kdy základ slova je stejný, uvádí žadatele v omyl.“

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Kasační stížnost je přípustná. Stěžovatelé ji podávají z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a NSS neshledal nedostatky podmínek řízení či jiné překážky, které by bránily dalšímu postupu a rozhodnutí ve věci. Napadený rozsudek proto přezkoumal v rozsahu a z důvodů vymezených v kasační stížnosti s přihlédnutím k případným vadám, které je povinen zkoumat z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost je důvodná.

[15] NSS považuje za vhodné nejprve vyjasnit obsah tohoto řízení. Předmětem řízení o stěžovatelově kasační stížnosti není zákonnost postupu žalovaného ve věci *Papírenského stroje PS6* a rovněž jím není posouzení tvrzeného překračování hlukových limitů po uvedení celého zařízení do provozu. V tomto řízení NSS posuzoval pouze zákonnost napadeného usnesení o odmítnutí žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, č. 625/2005 Sb. NSS, nebo rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2016, č. j. 6 As 2/2015 - 128). Jelikož kasační stížnost nesměřuje proti meritornímu rozhodnutí městského soudu, NSS se nemůže zabývat věcí samou. Skutková argumentace týkající se hlukové zátěže či konkrétních odborných posudků je proto v projednávané věci nepřípustná ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. (viz např. usnesení NSS ze dne 16. 12. 2003, č. j. 6 Azs 44/2003-31, č. 738/2006 Sb. NSS).

[16] Jako první NSS přezkoumal namítané pochybení městského soudu spočívající v nevyporádání části žaloby.

[17] Stěžovatel v hlavičce žaloby uvedl, že se jedná o žalobu „**proti rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ČR nezahájit přezkumné řízení ve věci Odvolání proti závaznému stanovisku Krajské hygienické stanice Olomouckého kraje se sídlem v Olomouci ke kolaudačnímu souhlasu stavby ‚Papírenský stroj PS6 – dílčí objekty SO01, SO02, SO03, SO05, SO11, IO13 a souvisejících inženýrských a technologických sítí, v areálu společnosti OP papírna, s.r.o., Olšany 18, pozemky: st.346, st.347, st.348 a st. 349 v k.ú. Olšany nad Moravou, st. 157 v k.ú. Klášterec a st. 171, 170/14 v k.ú. Bohutín nad Moravou, stavebník: OP papírna, s.r.o., Olšany 18, 789 62 Olšany, IČO: 25128612 – sdělení Č. j.: MZDR 36966/2021-21/OVZ ze dne 8. března 2024 a proti postupu Ministerstva zdravotnictví ČR ve věci ‚Papírenský stroj PS6‘**“ (vytučněno NSS). Od strany 8 do strany 23 poté rozepsal jednotlivé žalobní body, ve kterých především vylíčil skutkový stav věci. Bližší argumentaci k tvrzenému zásahu spočívajícímu v nezahájení přezkumného řízení předložil stěžovatel především v žalobním bodě 1.

[18] Nicméně další žalobní body se již neomezují pouze na rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví nezahájit přezkumné řízení, ale rozporují obecně další aspekty „*postupu*“ žalovaného ve věci *Papírenský stroj PS6*. Jako další možný zásah stěžovatel uvádí například *neobhájitelnou prokrastinaci* žalovaného v rozhodování o stěžovatelově podnětu k zahájení přezkumného řízení nebo potvrzení závazného stanoviska KHS č. j. KHSOC/27742/2020/SU/HP ze dne 2. 9. 2020. V dalších částech své argumentace pak především upozorňuje na skutečnost, že reálný hluk generovaný již funkčním Papírenským strojem PS6 (tedy celým provozem) neodpovídá údajům, které sloužily jako podklad pro kolaudační řízení.

[19] Žaloba končí žalobním návrhem, ve kterém se stěžovatel domáhal určení, že zásah spočívající v „*rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ČR nezahájit přezkumné řízení ve věci Odvolání proti závaznému stanovisku Krajské hygienické stanice Olomouckého kraje (...) ke kolaudačnímu souhlasu stavby ‚Papírenský stroj PS6 (...)‘*“ je nezákonný. Stěžovatel dále

pokračování

navrhl, aby soud zakázal žalovanému v tomto zásahu pokračovat, a aby přikázal žalovanému obnovit stav před tímto zásahem. Avšak o zásahu spočívajícím v *postupu* žalovaného ve věci *Papírenský stroj PS6* se stěžovatel v žalobním návrhu již nezmiňuje.

[20] Žaloba rozhodně není ideálem přístupného, strukturovaného a snadno uchopitelného právního psaní. Na druhou stranu však jak již z uvedeného plyne, žaloba obsahuje rozpor mezi svým nadpisem a obsahem (jednotlivými žalobními body), na straně jedné, a samotným žalobním návrhem, na straně druhé. Tento rozpor je podle ustálené judikatury NSS třeba odstranit postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s. (srov. např. rozsudky NSS ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 197, ze dne 20. 7. 2011, č. j. 1 Aps 1/2011 - 101, nebo ze dne 9. 3. 2017, č. j. 1 As 292/2016 - 28). Správná identifikace předmětu žaloby je v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu klíčová. Teprve na základě jednoznačného vymezení tvrzeného zásahu může soud vyhodnotit, zda se vůbec může jednat o zásah. Městský soud měl proto stěžovatele vyzvat, aby rozpor v žalobě odstranil (např. úpravou žalobního návrhu či vyjasněním žalobní argumentace) a poskytnout mu k tomu přiměřenou lhůtu.

[21] Jelikož tak neučinil, zatížil své rozhodnutí vadou nezákonnosti, pro kterou NSS napadené usnesení zrušil. V dalším řízení městský soud vyzve stěžovatele, aby odstranil rozpor mezi obsahem žaloby a žalobním návrhem. Pokud z podání stěžovatele vyplyne, že žalobou napadá i jiný zásah než zásah spočívající ve faktickém nezahájení přezkumného řízení ve věci závazného stanoviska KHS, posoudí městský soud na základě žalobních námitek přípustnost (a případně důvodnost) žaloby i proti tomuto – dalšímu – zásahu.

[22] Dále se NSS zabýval námitkami směřujícími proti posouzení zásahu spočívajícího v nezahájení přezkumného řízení žalovaným ve věci závazného stanoviska KHS. Stěžovatel namítá, že žalovaný přezkumné řízení ve skutečnosti zahájil. Podkladem pro toto tvrzení mu je sdělení žalovaného v odpovědi na stěžovatelovu žádost podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Jakkoli NSS souhlasí s tvrzením, že sdělení žalovaného mohlo na stěžovatele působit zavádějícím dojmem, skutečností zůstává, že přezkumné řízení se zahajuje vydáním usnesení o zahájení přezkumného řízení (§ 96 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). Jelikož existence takového usnesení není patrná ze správního spisu, ani ji žádný z účastníků netvrdí, nelze souhlasit se stěžovatelem, že by přezkumné řízení zahájeno bylo.

[23] Stěžovatel rovněž namítá, že městský soud „*nedoložil, z jakého důvodu nelze žalobu věcně projednat*“ a tvrdí, že ani neuvedl, které právní prostředky k ochraně svého subjektivního hmotného práva měl stěžovatel využít. K těmto námitkám NSS odkazuje stěžovatele na body 5. až 15. napadeného usnesení, ve kterých městský soud odůvodňuje, proč je žaloba nepřijatelná, a tedy ji nelze věcně projednat. Právní prostředek ochrany, který měl stěžovatel využít k ochraně svého subjektivního hmotného práva, jehož ochrany se domáhal posuzovanou žalobou, městský soud označil v bodě 13. napadeného usnesení (jedná se o žalobu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. proti kolaudačnímu souhlasu). Ostatně, jak je NSS známo i z jeho úřední činnosti, stěžovatel tento (primární) právní prostředek ochrany již využil. Namítá-li stěžovatel, že městský soud neuvádí, jakými právními prostředky má chránit svá subjektivní práva „*v případě komplexního projektu „Papírenský stroj PS6*“, NSS pouze připomíná, že poskytování právního poradenství není úlohou správních soudů.

[24] NSS samostatně nevypořádával namítané pochybení spočívající v upření možnosti reagovat na vyjádření žalovaného před vydáním napadeného usnesení. Vzhledem k tomu,

že NSS zrušil napadené usnesení a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení, bude mít stěžovatel možnost na vyjádření žalovaného reagovat. Detailnější vypořádání této námitky je proto zbytné.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[25] Z uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadené usnesení zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude podle § 110 odst. 4 s. ř. s. městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným výše v bodech [20-21] tohoto rozsudku. Městský soud v novém rozhodnutí rovněž rozhodne o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. ledna 2025

Michal Bobek  
předseda senátu