



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ivo Pospíšila, soudkyně Sylvie Šiškeové a soudce Petra Pospíšila v právní věci žalobce: **Ing. A. J.**, zastoupený 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 26. 1. 2026, č. j. 5 A 49/2024-107,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 1. 2026, č. j. 5 A 49/2024 - 107, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] V projednávané věci se Nejvyšší správní soud zabýval vymezením zásahu, který měl spočívat v obecně nezákonném postupu správního orgánu při poskytování ochrany proti hluku produkovaném při průmyslové výrobě, a přípustností zásahové žaloby. Současně řešil úplnost vypořádání žaloby ze strany městského soudu.

[2] Žalobce měl za to, že mu žalovaný nezákonně zasáhl do práv nezahájením přezkumného řízení. Tím mělo být přezkoumáno závazné stanovisko krajské hygienické stanice, které tvořilo podklad pro kolaudační souhlas ke stavbě *Papírenský stroj PS6* v Olšanech u Šumperka. Současně žalobce rozporoval zákonnost různých postupů žalovaného ohledně papírenského provozu. Proto podal žalobu na ochranu před nezákonným zásahem.

[3] Městský soud v Praze žalobu odmítl s tím, že žalobce se mohl domáhat ochrany svých práv v jiném řízení. Uvedl, že chtěl-li se žalobce domoci přezkumu závazného stanoviska krajské hygienické stanice, mohl podat žalobu proti kolaudačnímu souhlasu

a v rámci řízení o žalobě by bylo přezkoumáno i toto závazné stanovisko (usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2024, č. j. 5 A 49/2024 - 44).

[4] Toto usnesení zrušil Nejvyšší správní soud, neboť shledal vadu řízení před městským soudem. Ten měl totiž vyzvat žalobce k odstranění rozporu mezi obsahem žaloby a žalobním návrhem. Tím by se vyjasnilo, které všechny zásahy žalovaného žalobce napadl a zda „*napadá i jiný zásah než zásah spočívající ve faktickém nezahájení přezkumného řízení ve věci závazného stanoviska KHS*“, a to právě s ohledem na rozporování i dalších aspektů postupu žalovaného (rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2025, č. j. 1 As 245/2024 - 41, bod 21).

[5] Městský soud v dalším řízení žalobce dvakrát vyzval k upřesnění jeho žaloby a následně napadeným usnesením žalobu opět odmítl. V odůvodnění nejdříve identifikoval dva namítané zásahy. Vyhodnotil je ovšem tak, že se vztahují k nezahájení téhož přezkumného řízení, neboť žalobce opět namítá nezákonnost závazného stanoviska k hluku (bod 18 napadeného usnesení). Zde ovšem platí subsidiarita zásahové žaloby s tím, že žalobce se měl ochrany svých práv domoci v řízení proti kolaudačnímu souhlasu (bod 22 tamtéž).

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl usnesení městského soudu kasační stížností, v níž navrhl, aby Nejvyšší správní soud usnesení zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Stěžovatel uvedl, že městský soud oba namítané zásahy nesprávně ztotožnil, ačkoliv měl každý přezkoumat zvlášť. Pokud jde o zásah, který se týkal nezákonnosti komplexního postupu žalovaného při dozoru nad hlukem z papírny, neměl stěžovatel jiný prostředek nápravy. V tomto rozsahu totiž nemohl podat žalobu proti kolaudačnímu souhlasu, protože objekt papírny nebyl nikdy kolaudován jako celek. Tento namítaný zásah se tak týká obecného postupu žalovaného v oblasti výkonu dozoru nad ochranou veřejného zdraví u nadlimitního hluku. Současně se dopustil i nezákonné nečinnosti, neboť způsob vyřízení podnětu oznámil stěžovateli až po téměř 11 měsících.

[8] Dále stěžovatel namítal, že měření hlukových emisí proběhlo nesprávně a nedošlo k posouzení jejich kumulativního vlivu, je nutné provést protihluková opatření, železniční vlečka nebyla nikdy hodnocena. Městský soud také opomenul důkazy k hladině hluku a provedené důkazy hodnotil selektivně a formalisticky.

[9] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je projednatelná. Jelikož je věc u kasačního soudu projednávaná opakovaně, je stěžovatel omezen v rozsahu uplatnitelných námitek (§ 104 odst. 3 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“); k limitům aplikace tohoto ustanovení srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165, č. 2365/2011 Sb. NSS, body 24 a 25].

[11] V předcházejícím řízení Nejvyšší správní soud závázal městský soud, aby vyzval stěžovatele k odstranění rozporu v obsahu žaloby a vyjasnění toho, co všechno považuje

pokračování

za nezákonný zásah (rozsudek NSS č. j. 1 As 245/2024 - 41, bod 21). Námitky směřující proti následnému postupu a závěrům městského soudu v této části jsou tak přípustné.

[12] Naopak nepřipustné jsou námitky ohledně přezkumu závazného stanoviska. Tuto část řízení Nejvyšší správní soud již vyřešil v předchozím rozhodnutí s tím, že v tomto rozsahu je žaloba nepřipustná (bod 23 tamtéž). A dále jsou nepřipustné také námitky ve věci samé, které se týkají hlukové zátěže či konkrétních odborných posudků. Jak již kasační soud osvětlil v předcházejícím řízení, při přezkumu odmítnutí žaloby se nelze zabývat věcí samou (bod 15 tamtéž).

[13] Kasační soud přezkoumal usnesení městského soudu v rozsahu přípustných důvodů uplatněných v kasační stížnosti, včetně důvodů, ke kterým je povinen přihlížet z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.]. Kasační stížnost je **důvodná**.

III.a K vymezení druhého zásahu

[14] Klíčové pro projednávanou věc je určit, čeho se stěžovatel v řízení před městským soudem domáhal. Stěžovatel namítal, že vymezil zásah v podobě nezákonného postupu žalovaného ve věci „Papírenský stroj PS6“ dostatečně, a městský soud jej proto měl projednat. Námitka není důvodná.

[15] Druhý namítaný zásah nebyl původně zcela jasný, a tak městský soud, v souladu se závazným pokynem Nejvyššího správního soudu, stěžovatele vyzval (a to dvakrát) k odstranění vad. V první výzvě mu soud uložil, aby určil zásah, proti kterému se brání, uvedl všechny rozhodné skutečnosti, označil důkazy, specifikoval datum, kdy se o zásahu dozvěděl, a navrhl výrok rozhodnutí (usnesení městského soudu ze dne 28. 3. 2025, č. j. 5 A 49/2024 - 63).

[16] V reakci stěžovatel uvedl, že zásahová žaloba směřuje i proti zásahu spočívajícímu v „postupu Ministerstva zdravotnictví ČR ve věci „Papírenský stroj PS6““. Mimo nezákonnost ne zahájení přezkumného řízení uvedl několik okolností postupu, které měl za nezákonné, a to 1) opožděné vyřízení podaného podnětu; 2) rozdělení projektu do více řízení; 3) nepožadování dokladů o dodržení hlukových limitů při kolaudaci; 4) nedostatečné odborné zázemí příslušných správních orgánů; 5) nedodržení podmínek závazných stanovisek; 6) absence kontroly nastavených podmínek; 7) nepochopení principu sčítání hladin hluku a separátní měření hluku; 8) provedení projektu v rozporu s hodnocením EIA a územním i stavebním řízením; 9) nezákonnost závazného stanoviska ke kolaudačnímu souhlasu stavby pro nesprávně měřený hluk; 10) „absurdní“ argumentaci žalovaného v několika souvisejících dokumentech; a 11) vložení nových akustických zdrojů bez akustické studie a v rozporu se zákonem.

[17] V návaznosti na toto doplnění vydal městský soud druhé usnesení, v němž stěžovatele upozornil na to, že vady neodstranil. Podání stěžovatele označil za významně převzatou žalobu s tím, že v ní nenalezl jednoznačný a konkrétní popis zásahu (usnesení městského soudu ze dne 24. 4. 2025, č. j. 5 A 49/2024 - 76).

[18] Na to stěžovatel reagoval zopakováním nezákonných postupů, ke kterým mělo dojít při řešení projektu Papírenský stroj PS6. Uvedl, že 1) „vložení“ tohoto stroje do území došlo k dalšímu nezákonnému navýšení hluku; 2) další zdroje hluku byly umístěny

bez akustické studie; 3) postupem žalovaného a dalších správních orgánů došlo k osvědčení a legalizaci nezákonného jednání stavebníka; 4) některé z objektů v areálu papírny nebyly posuzovány s ohledem na hluk; 5) hluková úroveň byla hodnocena samostatně a společné povolení bylo vydáno úplně bez posuzování hluku; 6) projekt nebyl posouzen z hlediska dodržení závazných stanovisek; a 7) integrované povolení bylo změněno bez hlukové studie a s nezákonným souhlasem.

[19] Z uvedeného přehledu podání stěžovatele, kterými odstraňoval městským soudem vytýkané vady, je zřejmé, že žalovanému opakovaně vytýká nezákonná jednání v různých správních postupech vztahujících se k papírně, kterou má v sousedství. Uváděný zásah jde napříč těmito řízeními – podle stěžovatele jsou jím závazná stanoviska, umístování, kolaudace, společné povolení či integrované povolení – a společné jim je údajně nedostatečné posouzení hlukové zátěže.

[20] Lze se tak ztotožnit se stěžovatelem, že takto definovaný zásah není zcela totožný se zásahem spočívajícím v nezahájení přezkumného řízení. V tomto ohledu je tak nutné městský soud korigovat (bod 18 napadeného usnesení), neboť stěžovatel zásah vymezil širěji oproti prvnímu zásahu. Nicméně ani tak stěžovatel nemůže být v této části úspěšný. Stěžovatel totiž svoji zásahovou žalobu postavil jako návrh na komplexní soudní přezkum všemožných postupů žalovaného vztahujících se k hluku z papírny. Takové ochrany se ovšem prostřednictvím zásahové žaloby nelze domáhat.

[21] Zásahová žaloba totiž není univerzálním prostředkem ochrany proti jakémukoliv úkonu správního orgánu, kterým se žalobce cítí být dotčen na svých subjektivních právech. Je tomu právě naopak, neboť se jedná o subsidiární prostředek ochrany, a to jak ve vztahu k právním prostředkům směřujícím ke zjednání nápravy dostupným u správních orgánů, které musí být nejprve bezúspěšně vyčerpány (viz § 85 s. ř. s.; a usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 - 110, č. 735/2006 Sb. NSS), tak i vůči jiným druhům žalob dostupným ve správním soudnictví (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, č. 2206/2011 Sb. NSS, bod 18).

[22] Postup zvolený stěžovatelem – tedy hromadné (komplexní) napadení postupu žalovaného napříč různými řízeními, např. při vydávání závazných stanovisek nebo posuzování hluku – je v rozporu se subsidiaritou zásahové žaloby. Stěžovatelem vymezené „zásahy“ žalovaného lze přitom přezkoumat v jiných řízeních.

[23] Užití tzv. „salámové metody“ u záměrů je možné namítat při přezkumu konečného rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2012, č. j. 1 As 135/2011 - 246, bod 45; či nověji ze dne 17. 12. 2021, č. j. 1 As 236/2018 - 86, č. 4292/2022 Sb. NSS, body 32 až 35 a judikatura tam citovaná). Tam se poté přezkoumávají i závazná stanoviska, která byla vydána jako podkladová rozhodnutí (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, č. 2434/2011 Sb. NSS, bod 48). Dodržení podmínek rozhodnutí o umístění stavby (a i souvisejících závazných stanovisek) se zkoumá v rámci kolaudačního řízení (takto např. rozsudek NSS ze dne 13. 2. 2017, č. j. 7 As 325/2016 - 69, body 18, 44 a 45), a proti kolaudačnímu souhlasu lze brojit žalobou proti rozhodnutí (usnesení rozšířeného senátu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017 - 43, č. 3931/2019 Sb. NSS, bod 36; nověji poté rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2024, č. j. 7 As 20/2023 - 32, bod 26).

pokračování

[24] To ostatně stěžovatel učinil, když podal žalobu proti kolaudačnímu souhlasu k papírenskému stroji (bod 19 napadeného usnesení; věc byla řešena v rozsudku NSS ze dne 18. 7. 2025, č. j. 3 As 259/2024 - 41). V návaznosti na to lze městskému soudu částečně přisvědčit, že v nynějším řízení se stěžovatel snažil domoci jak opakovaného přezkumu závazného stanoviska (bod 22 napadeného usnesení), tak současně i jiných závěrů správních orgánů činěných ve vztahu ke zdrojům hluků z papírny. To je ostatně zřejmé i z kasační stížnosti, v níž stěžovatel rozporuje hodnocení důkazů v jiných řízeních s tím, že soudy (včetně Ústavního soudu) pochybily v hodnocení některých důkazů. Taková polemika s již jednou učiněnými závěry nyní není možná.

[25] V tomto ohledu poté není správná ani konstrukce stěžovatele, že nikdy neproběhla kolaudace celého papírenského stroje PS6, proto nemohl podat žalobu proti rozhodnutí a musí se nyní bránit žalobou zásahovou. Nezákonné rozdělení projektu na menší části je nutné namítat v jednotlivých řízeních, v nichž byly části projektu posuzovány. Stěžovatel tak nijak neobjasnil, proč v jeho případě nepřicházely u papírenského provozu v úvahy jiné formy ochrany, vůči kterým je zásahová žaloba subsidiární.

[26] Stěžovatel také opakovaně rozporoval správnost závěrů při posuzování hluku v jednotlivých úkonech žalovaného a dalších správních orgánů a jejich kvalitu (např. „absurdní“ argumentace nebo nedostatečné odborné zázemí). Nicméně z principu subsidiarity zásahové žaloby plyne i to, že nelze přezkoumávat procesní postup správního orgánu. To může být předmětem přezkumu opět až v řízení o žalobě proti rozhodnutí, které je výsledkem takového postupu (rozsudek NSS ze dne 17. 4. 2009, č. j. 8 Aps 6/2007 - 256; či nověji ze dne 18. 3. 2022, č. j. 5 Afs 42/2021 - 29, bod 15). Totožně není možné se prostřednictvím zásahové žaloby domáhat přezkumu odůvodnění rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 27. 3. 2020, č. j. 4 As 351/2019 - 44, bod 11). V tomto ohledu tak stěžovatelem vymezovaná „dozorová nečinnost/nesprávný úřední postup“ není samostatně přezkoumatelným zásahem.

[27] Pro úplnost poté Nejvyšší správní soud doplňuje, že pro vymezení zásahu je nutný dostatečně jednoznačný a konkrétní popis jednání, aby bylo možno v dalším kroku zkoumat, zda, kdy a za jakých okolností se takto specifikované jednání, spolu s dalšími relevantními okolnostmi, vskutku odehrálo (rozsudek NSS ze dne 26. 5. 2023, č. j. 5 As 338/2022 - 60, bod 18, který odkazuje na rozsudek rozšířeného senátu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, č. 3687/2018 Sb., bod 61). Je přitom „povinností konkrétní osoby bránící se proti zásahu, aby specifikovala, v čem spatřuje zásah a navrhla výrok rozsudku“ (rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2017, č. j. 10 Afs 269/2017 - 34, č. 3690/2018 Sb. NSS, bod 14). Stěžovatel přitom, i přes dvě výzvy městského soudu (body [15] až [18] tohoto rozsudku), koncipoval žalobu velmi široce a (s výjimkou rozebranou v části III.b tohoto rozsudku) neuvedl konkrétní jednání žalovaného, proti kterému by bylo možné se bránit zásahovou žalobou.

III.b K nezákonnému zásahu v podobě nevyrozumění o vyřízení podnětu

[28] Stěžovatel také poukázal na to, že městský soud se vůbec nezabýval namítaným zásahem v podobě pozdního sdělení důvodu nezahájení přezkumného řízení (§ 94 odst. 1 věta třetí zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). Námitka je důvodná.

[29] Nejvyšší správní soud připomíná, že 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. Nejvyšší správní soud již v tomto ohledu uzavřel, že „*šetření i sdělení (oznámení) o vyřízení podnětu je úkonem správního orgánu, který není rozhodnutím, může proto být zásahem, a to i zásahem nezákonným*“ s tím, že „*v případě nečinnosti při vydání sdělení, tedy jiného úkonu podle § 154 a násl. správního řádu, přichází v úvahu zásahová žaloba*“ (rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2022, č. j. 2 As 8/2022 - 27, body 16 a 17; nebo obdobně ze dne 13. 5. 2026, č. j. 6 As 3/2026 - 32, bod 26). Kasační soud současně dovodil, že „*jelikož absentuje zásah do veřejných subjektivních práv podatele při samotném nezahájení přezkumného řízení, o to méně může dojít k zásahu do jeho veřejných subjektivních práv tím, že mu bez dalších relevantních okolností pouze nebudou ve stanovené lhůtě oznámeny důvody nezahájení přezkumného řízení*“ (rozsudek NSS ze dne 11. 3. 2021, č. j. 7 As 270/2020 - 28, bod 12; či ze dne 30. 3. 2021, č. j. 4 As 338/2020 - 53, bod 18). Z toho plyne, že nezahájení přezkumného řízení není nezákonným zásahem. Pokud však správní orgán podatele vůbec neseznámí s tím, jak s podnětem naložil, může se již pojmově jednat o nezákonný zásah. Zda šlo o zásah zákonný, či nikoliv soud hodnotí až v rámci meritorních úvah.

[30] Ačkoliv obdobně jako v předcházejícím řízení nejsou ani nyní podání stěžovatele ideálem přístupného, strukturovaného a snadno uchopitelného právního psaní (rozsudek NSS č. j. 1 As 245/2024 - 41, bod 20), je zřejmé, že stěžovatel námitku ohledně nečinnosti při vyřizování podnětu v žalobě uplatnil. Již v předchozím řízení Nejvyšší správní soud uvedl, že jako „*další možný zásah stěžovatel uvádí například neobhajitelnou prokrastinaci žalovaného v rozhodování o stěžovatelově podnětu k zahájení přezkumného řízení*“ (bod 18 tamtéž). V prvním doplnění žaloby pak stěžovatel poukazoval na to, že žalovaný nevydal sdělení o tom, že neshledal důvody k zahájení přezkumného řízení v rámci zákonem stanovené lhůty a že „*postupoval protizákonně, nedodržel lhůty*“ (č. l. 66 a 67 spisu městského soudu). Na týž problém poté výslovně stěžovatel upozornil v replice k vyjádření žalovaného (č. l. 85 a 88 tamtéž). Tohoto si byl městský soud očividně vědom, neboť v narativní části odůvodnění svého rozhodnutí tento problém zmínil s tím, že stěžovatel „*[u]vedl, že žalovaný nevydal sdělení o tom, že neshledal důvody k zahájení přezkumného řízení, a také nevydal usnesení o zahájení přezkumného řízení v rámci zákonem stanovené lhůty*“ (bod 10 napadeného usnesení).

[31] Ačkoliv tedy stěžovatel shledával nezákonnost postupu žalovaného (mimo výše uvedené) i v jeho opožděném sdělení, jak naložil s podnětem podle § 94 odst. 1 věty třetí správního řádu, městský soud se tím nijak nezabýval. Spolu s ostatními namítanými zásahy jej podřadil pod zásah v podobě nezahájení přezkumného řízení. Tyto otázky ovšem nejsou totožné. V dalším řízení se tak městský soud zaměří na to, zda postup žalovaného v reakci na stěžovatelův podnět byl v souladu s § 94 odst. 1 větou třetí správního řádu a zda případná nezákonnost byla dostatečně intenzivní. V tomto řízení tak zbývá vyřešit pouze otázky související s tímto zásahem.

[32] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že vzhledem k tomu, že případná nečinnost žalovaného při vyřizování podnětu by měla povahu trvajícího zásahu (šlo by o zásah v podobě průtahů na straně správního orgánu, tedy o situaci, kdy správní orgán kontinuálně neplní povinnost, kterou má splnit – viz *mutandis mutatis* rozsudek NSS ze dne 6. 9. 2021, č. j. 5 As 462/2019 - 35, č. 4257/2021 Sb. NSS, bod 37), počíná lhůta k podání žaloby běžet až ukončením zásahu (náleží ÚS ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, bod

pokračování

43). Pokud by tedy sdělení o neshledání důvodů pro zahájení přezkumného řízení bylo stěžovateli doručeno v souladu s jeho tvrzením až dne 14. 3. 2024, tak by byla žaloba včasná. Tu totiž podal dne 9. 5. 2024, a tedy ve dvouměsíční lhůtě (§ 84 odst. 1 s. ř. s.).

IV. Závěr a náklady řízení

[33] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že zásahová žaloba stěžovatele, kterou napadl souhrnně postup žalovaného v různých řízeních, např. při vydávání závazných stanovisek nebo posuzování hluku, není přípustná, neboť nesplňuje požadavek subsidiarity zásahové žaloby. Nicméně městský soud při projednávání žaloby pochybil, když nijak nehodnotil stěžovatelem současně namítaný zásah v podobě včasného nevyrozumění ohledně podnětu, který podal k zahájení přezkumného řízení. Nečinnost správních orgánů v tomto ohledu může být zásahem a důvodnost žaloby v této části zhodnotí městský soud v dalším řízení.

[34] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto usnesení městského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu zde uvedeným (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[35] O náhradě nákladů řízení rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. června 2026

Ivo Pospíšil
předseda senátu