



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha, soudce Mgr. Marka Zimy a soudkyně JUDr. Jitky Hroudové ve věci

žalobce: **M. S.**
bytem X

proti
žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
sídlem Vršovická 1442/65, 100 10 Praha 10

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného z 9. 10. 2024, čj. MZP/2023/210/2868, sp. zn. ZN/MZP/2023/500/178

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalovanému se nepřiznává náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci

1. Žalobce by chtěl provádět horolezeckou činnost a vyznačovat horolezecké terény na Jindřichově skále v Brdech. Za tím účelem požádal již v březnu 2017 o příslušné souhlasy podle § 44 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (ve znění do 31. 12. 2023 bylo stejné ustanovení v odst. 3) a nařízení vlády č. 292/2015 Sb., o Chráněné krajinné oblasti Brdy (nařízení o CHKO Brdy).
2. Řízení o žalobcově žádosti mělo dlouhý procesní vývoj. Ve věci opakovaně rozhodoval prvostupňový i odvolací orgán a jednou též zdejší soud (rozsudek z 29. 4. 2021, čj. 6 A

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

143/2018-41). Žalobce však se svými žádostmi nikdy neuspěl. Nyní napadeným rozhodnutím žalovaný pouze upravil odkaz na zákonná ustanovení, ale ve zbytku potvrdil rozhodnutí Agentury ochrany přírody a krajiny České republiky (Agentura), která v dubnu 2024 žalobcovy žádosti zamítla.

2. Obsah žaloby

3. Žalobce se obrátil na soud, protože považuje rozhodnutí za nicotná a nezákonná.
4. V **prvním žalobním bodu** namítá nicotnost napadeného i prvostupňového rozhodnutí. Dle žalobce zdejší soud v rozsudku sp. zn. 6 A 143/2018 vysvětlil, že o jeho žádosti má v prvním stupni rozhodovat žalovaný, nikoliv Agentura. Na tom nic nezměnila ani skutečnost, že Jindřichova skála je od prosince 2019 přírodní památkou.
5. Žalobce má navíc za to, že nařízení Agentury, kterým vyhlásila přírodní památku Jindřichova skála (nařízení č. 3/2019), je nezákonné. Nařízením (i jeho opravou z prosince 2024) překročila Agentura svoji působnost. Nařízení totiž vyžaduje souhlas i pro horolezectví, ačkoliv tato činnost je upravena již nařízením o CHKO Brdy. Agentura tak zasahuje do působnosti vlády a navíc činí úpravu nepřehlednou. Nařízení navíc v § 3 písm. g) popírá zásadu rovnosti podle § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Pro některé subjekty totiž stanoví neodůvodněné výjimky z povinnosti opatřit si souhlas příslušného orgánu.
6. V **druhém žalobním bodu** žalobce namítá, že správní orgány nezákonně neprovedly důkazní prostředky, které navrhl. Správní orgány se měly zabývat žalobcovým tvrzením, že v Brdech i na Jindřichově skále se pohybují subjekty bez vědomí a souhlasu orgánů ochrany přírody. Žalobce k prokázání svého tvrzení navrhl několik článků a také navrhl, aby se správní orgány dotázaly armády a složek integrovaného záchranného systému (IZS) na akce, jež konaly v lokalitě Jindřichova skála v období od roku 2017. Žádný z těchto důkazních prostředků však správní orgány neprovedly. Žalovaný navíc žalobci vyčítá, že články předložil až v odvolacím řízení, a z článku nedovodil použití těžké techniky v lokalitě, ač k tomuto závěru dospěl zdejší soud v předchozím rozsudku.
7. Hodnocení důkazů je dle žalobce v rozporu s obsahem spisu i pravidly pro provádění a hodnocení důkazních prostředků. Žalobce též připomněl, že jeden z důvodů, proč mu souhlasy nebyly uděleny, je hnízdění výra a sokola na skále, ačkoliv se zde pravidelně konají cvičení s vrtulníkem. Hnízdění navíc nebylo za celou dobu řízení prokázáno, neboť správní orgány odmítly provést ohledání místa, které žalobce též navrhl.
8. V **třetím žalobním bodu** žalobce namítá, že není zřejmé, z čeho správní orgány dovodily, že by vyhovění jeho žádosti zvýšilo návštěvnost lokality Jindřichova skála. Udělením souhlasu s horolezeckou činností by k žádnému výraznému navýšení nemohlo dojít. Žalovaný se dle žalobce nemůže odvolávat na legitimní očekávání dalších žadatelů, protože jinak by oprávnění udílet souhlas nedávalo smysl.
9. V další části žaloby žalobce uvedl, že výsledkem rozhodnutí správních orgánů je, že žadatel ani další osoby nesmí na skále lézt, zatímco armáda, složky IZS, vlastníci pozemků a další osoby na skále lézt mohou, protože takový postup orgány ochrany přírody respektují. Správní orgány ignorují předchozí rozsudek zdejšího soudu, zásadu rovnosti i žalobcova práva. Cvičení záchranných složek i lezení je přitom pravidelně povolováno v mnohem klíčovějších oblastech (Krkonoše, Českosaské Švýcarsko, Adršpašsko-teplické skály či Český ráj). Jindřichova skála se tak zdá žalobci až přespříliš chráněná.

10. V závěru žalobce doplnil, že věc dosud nebyla před Nejvyšším správním soudem (NSS), a je proto nadále přesvědčen, že veškeré jeho námitky uvedené v první žalobě jsou důvodné. Ty shrnul tak, že i) není možné, aby správní orgány vycházely z možného hnízdění sokola nebo výra, pokud neprovedly ohledání místa, ii) na Jindřichově skále nežije žádný chráněný druh, iii) souhlas mohl být udělen pro období, kdy oba druhy nehnízdí, iv) souhlas nelze odeprít s odkazem na výskyt lišejníků, neboť nejde o chráněné druhy a navíc se prokázalo, že se na skále nenachází, a v) nelze vycházet z přípisů Agentury o ohledání místa, což platí tím spíše, že Agentura ve věci sama rozhodovala.
11. Žalobce navrhl, aby soud prohlásil napadené i prvostupňové rozhodnutí za nicotné, případně aby je zrušil, a přiznal mu náhradu nákladů řízení.

3. Vyjádření žalovaného

12. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Náhradu nákladů řízení nepožaduje, neboť mu nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné činnosti.
13. K **prvnímu žalobnímu bodu** uvedl, že rozhodnutí nicotná nejsou. Zákonem č. 123/2017 Sb. totiž došlo ke přenesení působnosti z ministerstva na Agenturu. Přejícné ustanovení sice stanoví, že správní řízení, jež pravomocně neskončila před nabytím účinnosti zákona, se dokončí podle dosavadních předpisů, nicméně řízení o žalobcově žádosti pravomocně skončilo. Následně zdejší soud sice zrušil rozhodnutí o rozkladu, to ale na tom, že řízení v minulosti skončilo, nic nemění. Tento závěr podporuje jak komentářová literatura, tak judikatura NSS.
14. Agentura měla pravomoc vyhlásit přírodní památku Jindřichova skála. Není podstatné, že se památka nachází v CHKO. Žalovaný si je vědom, že v nařízení byl původně nesprávný odkaz na § 3 nařízení o CHKO Brdy namísto správného odkazu na § 5. Tato chyba však nevylučuje příslušnost Agentury k rozhodování o pohybu mimo vyznačené trasy.
15. K **druhému žalobnímu bodu** žalovaný uvedl, že v řízení o žádosti bylo primárně na žalobci, aby předložil podklady na podporu svých tvrzení. Nové důkazní návrhy není obecně možné navrhnout až v odvolacím řízení. Neupřesněné žalobcovy odkazy na výstupy z médií či listinné důkazy dohledatelné na internetu neměl prvostupňový orgán povinnost bez dalšího sám vyhledávat a doplňovat. Neměl ani povinnost oslovit armádu a složky IZS. Správní orgány neevidují žádnou žádost těchto subjektů k provádění činnosti, kterou zamýšlel provádět žalobce, nejde proto o porušení zásady rovnosti či legitimního očekávání. Pokud by některý z uvedených subjektů prováděl v lokalitě Jindřichovy skály nácvik, který by zahrnoval i horolezeckou činnost, šlo by o nepovolenou činnost. To ale žalobci nezakládá nárok na vyhovění jeho žádosti. Zjišťování případné nelegální činnosti jiných subjektů bylo proto pro řízení nadbytečné.
16. Ani **třetí žalobní bod** nepovažuje žalovaný za důvodný. Závěr ohledně navýšení návštěvnosti lokality Jindřichovy skály nelze exaktně podložit, ale to není ani potřeba. Pro rozhodnutí zcela postačuje úvaha, že v případě vyznačení horolezeckých terénů se návštěvnost lokality navýší, neboť skála může být pro horolezce atraktivní. Sám žalobce ve svých podáních uváděl, že cílem je zpřístupnit horolezeckou činnost široké veřejnosti. Riziko zvýšené návštěvnosti existuje i v případě individuálního povolení činnosti pouze žalobci. V takovém případě mohou totiž mít ostatní horolezci legitimní očekávání, že stejná činnost bude povolena i jim.

17. Ke zbytku žalobní argumentace žalovaný uvedl, že napadené i prvostupňové rozhodnutí jsou v souladu s právními předpisy a dostatečně popisují správní úvahu orgánů. Žalobce se mylí, pokud dovozuje, že jiným subjektům je horolezecká činnost povolena. Na Jindřichově skále nebyla horolezecká činnost od jejího prohlášení za přírodní památku nikdy povolena. Žalobce si tak nárokuje souhlas, na který nemá právní nárok. Srovnání s jinými nespecifikovanými lokalitami není příléhavé, neboť v různých místech je třeba chránit různým způsobem různé části přírody a krajiny.

4. Posouzení věci soudem

18. Ve věci samé rozhodl soud bez nařízení jednání, neboť účastníci na výzvu soudu nevyslovili s takovým postupem nesouhlas [§ 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (s. ř. s.)]. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.) i z pohledu vad, k nimž přihlíží z úřední povinnosti. Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, jenž tu byl v době rozhodnutí správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
19. Žalobu podala včas osoba k tomu oprávněná.
20. Žaloba není důvodná.
21. Soud již uvedl, že ve věci rozhoduje podruhé. Rozsudkem sp. zn. 6 A 143/2018 zrušil předchozí rozhodnutí ministra životního prostředí. Nejprve proto vysvětlí, jaký vliv má tato skutečnost na rozhodování o nynější žalobcově žalobě, a poté se bude věnovat jednotlivým námitkám.

4.1 K předchozímu rozsudku

22. Soud je vázán závěry, které vyslovil v předchozím rozsudku, ledaže by došlo k relevantní změně skutkového či právního stavu (usnesení rozšířeného senátu NSS z 8. 7. 2008, čj. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS, a z 23. 2. 2022, čj. 1 Azs 16/2021-50, č. 4321/2022 Sb. NSS, bod 39 a judikatura tam citovaná, či nedávno opětovně rozsudek NSS z 20. 5. 2024, čj. 9 As 66/2023-72, č. 4615/2024 Sb. NSS).
23. Šestý senát v předchozím rozsudku rozhodnutí ministra zrušil, protože dostatečně „*nezjistil, případně nezohlednil, že v rozhodné době bylo přímo v posuzované lokalitě umožněno jiným subjektům (složkám integrovaného záchranného systému) činit právě takové úkony, které žalovaný pojmenovává jako ohrožující či škodící veřejnému zájmu na ochraně lokality*“ (bod 54 rozsudku sp. zn. 6 A 143/2018).
24. Šestý senát se nicméně zabýval i dalšími žalobními námitkami, které neshledal důvodnými.
25. Dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí nebylo nicotné, neboť o žalobcově žádosti byl příslušný rozhodnout žalovaný (bod 27 rozsudku). Nicotnost (či nezákonnost) neshledal ani v tom, že by žalovaný vykročil z rámce vymezeného nařízením o CHKO Brdy (bod 36).
26. Šestý senát dále došel k závěru, že správní orgány správně posoudily existenci lokálního ekosystému ve společenstvu skal, kterému hrozí žalobcovou činností poškození. Za logický považoval závěr, že vyznačením horolezeckých terénů bude moct kdokoli na skále provozovat horolezeckou činnost, čímž dojde ke zvýšení návštěvnosti (bod 34). Za nedůvodné považoval šestý senát též některé námitky týkající se dokazování. Závěry, které žalovaný vyvodil z odborného stanoviska dr. M. a jeho doplnění týkající se výskytu lišejníků, považoval za jasné, logické a dostatečně odůvodněné (bod 49). Nezákonnost

nespatřoval ani v tom, že žalovaný neprovedl ohledání lokality (místní šetření) a spokojil se se zápisem o místním šetření Agentury (bod 51).

27. Těmito závěry je soud vázán. Proto se již nemohl opět zabývat námitkami, které žalobce shrnul v závěru své žaloby, že správní orgány měly provést místní šetření, že souhlas nelze odeprít s odkazem na výskyt lišejníků, neboť stanovisko dr. M. prokázalo, že se na skále nenachází, a že nelze vycházet z přípisu Agentury o ohledání místa. Tyto námitky totiž vypořádal šestý senát.
28. Soud se dále zabýval zbytkem žalobní argumentace.

4.2 K pravomoci Agentury a žalovaného

29. Žalobce v prvním žalobním bodu namítal nicotnost napadeného rozhodnutí, a to ze dvou důvodů. Zaprvé, o jeho žádosti měl rozhodovat žalovaný, nikoliv Agentura. Zadruhé, Agentura překročila svoji pravomoc při vydání nařízení č. 3/2019.
30. Soud žalobcově argumentaci nepřisvědčil.
31. Nicotnost rozhodnutí představuje zásadní vadu, jejíž přezkoumání jsou správní soudy povinny provést i bez návrhu (§ 76 odst. 2 s. ř. s.). Nicotnost způsobují pouze mimořádně závažné vady správních aktů jako např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislušnost rozhodujícího správního orgánu, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí (rozsudek NSS ze 17. 2. 2020, čj. 8 Ads 194/2019-27, č. 3994/2020 Sb. NSS, bod 17, či usnesení rozšířeného senátu NSS z 12. 12. 2023, čj. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS, bod 36 až 49).
32. Otázka pravomoci vydat souhlas podle § 44 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny se v průběhu řízení o žalobcově žádosti měnila. V době podání žádosti (15. 3. 2017) platilo, že k vydání souhlasu je v prvním stupni příslušný žalovaný. S účinností od 1. 6. 2017 se však tato agenda přesunula na Agenturu [§ 78 odst. 3 písm. k) uvedeného zákona ve znění účinném od 1. 6. 2017]. Tuto změnu do zákona vložil novelizační zákon č. 123/2017 Sb. (čl. I bod 25), jehož přechodná ustanovení stanoví, že *správní řízení, která nebyla pravomocně skončena přede dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních právních předpisů* (čl. II bod 1 novely).
33. Na základě tohoto přechodného ustanovení šestý senát v předchozím rozsudku uzavřel, že k rozhodování o žalobcově žádosti byl v prvním stupni příslušný žalovaný, neboť se na něj vztahuje přechodné ustanovení (bod 20 až 27 rozsudku sp. zn. 6 A 143/2018).
34. Z toho však automaticky neplyne, že o žalobcově žádosti měl v prvním stupni rozhodovat žalovaný i poté, co rozhodnutí ministra soud zrušil. Tak by tomu bylo pouze v případě, že i po zrušení rozhodnutí ministra soudem by se na žalobcovu žádost stále aplikovalo výše citované přechodné ustanovení. Tak tomu ale není.
35. Žalovaný v tomto ohledu zcela správně poukázal na závěry, které komentářová literatura i judikatura přijala ve vztahu k přechodnému ustanovení § 179 odst. 1 věta první správního řádu, jež znělo v zásadě shodně (*řízení, která nebyla pravomocně skončena před účinností tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních předpisů*). Na závěru, že hypotéza přechodného ustanovení není naplněna v případě, že je pravomocně ukončené řízení následně „znovuotevřeno“ v důsledku zrušujícího rozsudku správního soudu, se shoduje jak komentářová literatura (např. komentář k § 179 odst. 1 In: Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání, Praha: Bova Polygon, 2012; a Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D., *Správní*

řád. Komentář. 7. vydání, Praha: C. H. Beck, 2023), tak i judikatura (rozsudek NSS z 18. 10. 2007, čj. 7 Ans 1/2007-100, č. 1683/2008 Sb. NSS).

36. Ke stejnému závěru dochází judikatura i v dalších obdobných případech. NSS tak například ve vztahu ke shodně znějícímu přechodnému ustanovení novely stavebního zákona (čl. II bod 10 zákona č. 225/2017 Sb.) uvedl, že „na věc přímo nedopadá, protože se uplatní na správní řízení, která nebyla pravomocně ukončena přede dnem nabytí účinnosti novely. Řízení o odvolání stěžovatele ale pravomocně skončeno bylo a nic na tom nemění ani skutečnost, že pravomocné rozhodnutí krajský soud následně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení“ (bod 22 rozsudku z 15. 3. 2023, čj. 9 As 193/2022-35, č. 4468/2023 Sb. NSS). Shodný závěr přijal NSS i ve vztahu k přechodným ustanovením, která upravovala přechod působnosti mezi Ministerstvem financí a Odvolacím finančním ředitelstvím (rozsudek z 28. 8. 2013, čj. 8 Afs 48/2013-31).
37. Protože na řízení o žalobcově žádosti (po zrušení rozhodnutí ministra soudem) nedopadá přechodné ustanovení zákona č. 123/2017 Sb., uplatní se obecná zásada nepravé retroaktivity procesních norem (rozsudek NSS z 25. 7. 2007, čj. 1 Azs 55/2006-60, č. 1349/2007 Sb. NSS, a již citovaný rozsudek čj. 7 Ans 1/2007-100). To znamená, že po zásahu zdejšího soudu a vrácení věci zpět měla pravomoc o jeho žádosti rozhodnout v prvním stupni Agentura a o odvolání proti jejímu rozhodnutí žalovaný. Rozhodnutí proto nejsou nicotná.
38. Nicotnost nezakládá ani druhý z namítaných důvodů.
39. Agentura měla (a nadále má) pravomoc vydat pro obvod své územní působnosti nařízení o vyhlášení přírodní památky a stanovit její bližší ochranné podmínky (§ 78 odst. 6 a § 36 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění účinném do 31. 12. 2021; nyní je shodné oprávnění v § 78 odst. 9).
40. Skutečnost, že nařízení č. 3/2019, kterým Agentura vyhlásila přírodní památku Jindřichova skála, upravuje v § 3 písm. g) též vydání souhlasu pro vstupování mimo trasy, ač obdobnou problematiku řeší v § 5 nařízení o CHKO Brdy, nemůže způsobit nicotnost nařízení (či napadeného rozhodnutí). I pokud by úprava v těchto předpisech byla ve vzájemném rozporu (což ani žalobce netvrdí), nešlo by o vadu nicotnosti. Střet odlišných úprav by se v takovém případě rozhodl dle principů řešících přednost právních norem (*lex superior derogat legi inferiori, lex specilias derogat legi generali* atp.).
41. Je navíc zřejmé, že § 3 písm. g) nařízení č. 3/2019 nenahrazuje úpravu v § 5 odst. 1 písm. i) a j) nařízení o CHKO Brdy, která vyžaduje souhlas pro značení horolezeckých terénů a provádění horolezecké činnosti. Ustanovení § 3 písm. g) nařízení č. 3/2019 totiž upravuje pouze vystupování mimo vymezené trasy, což odpovídá § 5 odst. 1 písm. g) nařízení o CHKO Brdy.
42. Ani žalobcova námitka, že § 3 písm. g) nařízení č. 3/2019 porušuje zásadu rovnosti, nemůže založit nicotnost přezkoumávaných rozhodnutí. Správní soud není povolán k přezkumu podzákonných předpisů [čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy a § 64 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu]. Může pouze posoudit jejich soulad se zákonem a podzákonný předpis neaplikovat v případě, že by byl v rozporu se zákonem (čl. 95 odst. 1 Ústavy). K ničemu takovému však soud nedospěl.
43. Z § 3 písm. g) nařízení č. 3/2019, na který žalobce odkázal, neplyne nezákonné porušení zásady rovnosti. Uvedené ustanovení požaduje souhlas Agentury pro vstup mimo vymezené trasy, s výjimkou vlastníků a nájemců pozemků, osob zajišťujících lesní a zemědělské hospodaření,

obranu státu, požární ochranu, zdravotní a veterinární službu, a zaměstnanců orgánů státní správy, při výkonu této činnosti. Ze zvýrazněného dovětku ustanovení je zřejmé, že vyjmenovaným subjektům není paušálně povolena volnočasová aktivita, kterou chce provozovat žalobce. Souhlas Agentury nepotřebují pouze při výkonu své činnosti, a to pouze pro vstupování mimo vymezené trasy. Nejde tedy o neodůvodněnou nerovnost, a dokonce ani o činnost, kterou chce provozovat žalobce (značení horolezeckých tras a provozování horolezecké činnosti). Agentura v nařízení pouze upřednostnila jiné zájmy (výkon vlastnického práva, zdravotní službu, obranu státu atd.) před paušálním požadavkem na její souhlas se vstupem mimo vymezené trasy. Taková úprava není nezákonná.

44. Soud proto shrnuje, že první žalobní bod není důvodný.

4.3 K důkazním prostředkům

45. V druhém žalobním bodu žalobce namítal, že správní orgány neprovedly důkazní prostředky, jež navrhl. Konkrétně šlo o důkazy k tomu, že jiné subjekty vykonávají stejnou činnost, jako chce provádět žalobce, a o místní šetření. Pro posouzení této námítky je vhodné nejprve shrnout procesní průběh po prvním rozhodnutí zdejšího soudu.
46. Zdejší soud v předchozím rozsudku uložil správním orgánům, aby se zabývaly tím, zda jiným subjektům nebyla umožněna obdobná činnost, kterou chce provozovat žalobce. S tímto pokynem též následně ministr životního prostředí zrušil prvostupňové rozhodnutí a věc vrátil ministerstvu k novému projednání (str. 13 rozhodnutí ministra z 11. 11. 2021).
47. Ministerstvo následně věc postoupilo Agentuře, jež se v důsledku novely stala příslušnou k vedení řízení o udělení souhlasu (viz výše). V souvislosti s vyhlášením přírodní památky Jindřichova skála rozšířil žalobce svoji žádost též o souhlas se vstupováním mimo vymezené trasy dle § 3 písm. g) nařízení č. 3/2019 a Agentura spojila řízení o všech žádostech do společného řízení. Následně se dotázala žalovaného, zda někdy udělil souhlas s horolezeckou činností v lokalitě Jindřichova skála. Žalovaný sdělil, že eviduje pouze žádosti žalobce a Českého horolezeckého svazu, kterým oběma nevyhověl (písemnost čj. SR/0223/SC/2022-19).
48. Žalobce následně k výzvě Agentury citoval ze stanoviska Agentury, že určité subjekty mají výjimku ze zákazů (resp. povinnosti opatřit si souhlas) dle § 5 odst. 1 písm. h) nařízení o CHKO Brdy, § 26 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně přírody a krajiny a § 3 písm. g) nařízení č. 3/2019. Dále uvedl, že v návaznosti na dokazování před zdejším soudem v řízení sp. zn. 6 A 143/2018 by mělo doplnění dokazování ze strany Agentury směřovat právě k činnosti těchto subjektů v lokalitě Jindřichovy skály. Za tím účelem navrhl k důkazu tyto prostředky:

„Kopie článku z internetového média Týdeník policie publikovaných 23. 6. 2018 a 25. 10. 2018 a dále článek nazvaný ‚Pražští hasiči prošli pravidelným výcvikem záchrany osob pomocí vrtulníku‘ publikovaný dne 3. 5. 2019 (vše obsaženo ve spise MS v Praze sp. zn. 6 A 143/2018)

Dotazem správního orgánu na počet osob, průběh a dobu trvání akcí a využitou techniku během nich v lokalitě Jindřichova skála na Armádu ČR a všechny členy integrovaného záchranného systému včetně HZS hl. m. Prahy v období od roku 2017“

Žalobce tvrdil, že z těchto důkazních prostředků plyne, že v lokalitě Jindřichovy skály provádějí složky IZS svoji činnost, a doplnil, že je informován o cvičení, které se konalo kolem 24. 5. 2022.

49. Žalobce dále opětovně navrhl i provedení místního šetření. Dokumenty doplněné Agenturou nepovažoval za relevantní, neboť z nich neplyne kvalifikace osob, které se účastnily ohledání. Žalobce navíc nepožaduje vstup do kamenného moře pod skalou, kde se mají lišejníky nacházet. Žalobce požaduje vstup pod skalní stěnu, kam se dá dostat cestou podél stěny, případně slaněním. Poukázal i na to, že sokol stěhovavý a výr velký standardně sídlí ve vyšších místech, než je Jindřichova skála. Na ní se navíc nachází pouze jedna teoreticky vhodná dutina. Navrhl proto, aby se Agentura obrátila na dr. V. s dotazem na výšku hnízdění obou zmíněných druhů.
50. Agentura následně neudělila žalobci žádný z požadovaných souhlasů. K důkazním návrhům uvedla na str. 5 svého rozhodnutí, že je považuje pouze za návrh, neboť je žalobce nepředložil. Zároveň dodala, že ona ani žádný jiný v minulosti příslušný orgán neevidují žádost armády či složek IZS o výjimku či souhlas dle zákona o ochraně přírody a krajiny či souvisejících předpisů. Není jí ani známo (a plyne to dle Agentury též ze zápisu z terénních kontrol), že by došlo k poškození, změně či jiné zakázané činnosti v lokalitě Jindřichovy skály v souvislosti s činností složek IZS či armády. Agentura je proto přesvědčena, že svým rozhodnutím neporušila zásadu rovnosti.
51. Agentura také uvedla, že skutkový stav byl dostatečně zjištěn z podkladů ve spise a je též Agentuře znám z úřední činnosti. Osoby, které prováděly místní šetření u příležitosti setkání odborných pracovníků 30. 9. 2021 jsou znalci lokality a uznávanými odborníky v oboru lichenologie. Nebylo proto třeba provádět důkaz ohledáním na místě.
52. Žalobce v odvolání namítal, že Agentura neprovedla navržené důkazy a nevysvětlila proč. Její postup považoval za rozporný se závazným názorem šestého senátu zdejšího soudu. Agentura se totiž vůbec nevypořádala s důkazy založenými v soudním spise a z jejího rozhodnutí je patrné, že neví, co armáda a ostatní subjekty v CHKO činí a kdy.
53. Žalovaný k tomu v napadeném rozhodnutí uvedl, že žalobcem uvedené články nepatří mezi důkazní prostředky a mohly by být případně jen podkladem pro rozhodnutí, pokud by je Agentuře předložil. To však neučinil, ačkoliv jde o řízení o žádosti. Agentura články nemusela sama zajišťovat. Žalobce předložil články až v odvolacím řízení a vyplývá z nich, že nácvik leteckých záchranářů proběhl mimo jiné v lokalitě Jindřichovy skály. Těžká technika však v tomto místě nebyla použita. Zásada rovnosti nebyla dle žalovaného porušena již proto, že správa CHKO neobdržela žádnou obdobnou žádost jako je ta žalobcova. Ani skutečnost, že v lokalitě v nedávné minulosti patrně proběhl nácvik zásahů, nezakládá povinnost žalobcově žádosti vyhovět. Tato skutečnost by mohla pouze představovat podnět k řešení možného porušení právních předpisů.
54. Jakkoliv soud nepovažuje postup žalovaného za zcela správný, nemá to vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.
55. Soud předně nesouhlasí se závěrem žalovaného, že žalobcovy důkazní návrhy nebyly řádné. Jak plyne z citace důkazních návrhů uvedených výše (bod 48), žalobce navrhl k prokázání svých tvrzení konkrétní články a dotaz na armádu a další subjekty.
56. K provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci (§ 51 odst. 1 správního řádu). Účastníci jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení (§ 52 správního řádu). Zároveň platí, že správní orgán je povinen postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu).

57. Žalobce dostatečně konkrétně tvrdil, že v lokalitě Jindřichovy skály provozují jiné subjekty obdobnou činnost, jako chce provozovat on. K prokázání svého tvrzení označil konkrétní důkazy. Tím splnil svoji povinnost dle § 52 správního řádu. Na tom nic nemění, že články v listinné podobě nepředložil a pouze odkázal na webové stránky. Žalobce totiž neměl povinnost důkaz předložit, ale pouze označit. Označení bylo v jeho případě dostatečně konkrétní a správním orgánům nic nebránilo, aby se pokusily články na webu vyhledat a případně je provedly k důkazu. Z ničeho přitom neplyne, že články nebyly dohledatelné či že se o to správní orgány aspoň pokusily. Povinnost zjistit podstatný skutkový stav věci mají správní orgány dokonce i tehdy, pokud účastník řízení důkazy na podporu svých tvrzení neoznačí (rozsudek NSS z 25. 7. 2019, čj. 1 Azs 181/2018-29, bod 19). Tím spíše je tato povinnost tíží, pokud žalobce důkazní návrhy jasně označil.
58. Žalobce navíc ve vztahu k článkům jasně uvedl, že jsou součástí soudního spisu a že jimi šestý senát prováděl dokazování. Podle § 78 odst. 6 s. ř. s. přitom platí, že *zrušil-li soud rozhodnutí správního orgánu ve věci, v níž sám prováděl dokazování, zahrne správní orgán v dalším řízení tyto důkazy mezi podklady pro nové rozhodnutí*. Toto ustanovení správní orgány ignorovaly a důkazy mezi podklady nezahrnuly.
59. Správní orgány tedy pochybily, pokud žalobcovy důkazní návrhy nepovažovaly za řádné. Tato vada řízení však automaticky nezpůsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí (obecně např. rozsudek NSS z 24. 8. 2016, čj. 1 As 80/2016-30, č. 3466/2016 Sb. NSS, bod 22). Pokud by existovaly jiné důvody pro neprovedení žalobcových důkazních návrhů, napadená rozhodnutí by i přes uvedenou vadu obstála. Takový jiný důvod přitom z rozhodnutí správních orgánů vyplývá.
60. Z rozhodnutí Agentury i žalovaného je totiž zřejmé, že zjišťování činnosti složek IZS a armády v lokalitě Jindřichovy skály považovali za nadbytečné. V rozhodnutích žalobci vysvětlili, že žádný z příslušných orgánů neviduje žádost armády či některé ze složek IZS o výjimku či souhlas se stejnou činností, jakou chce provádět žalobce (str. 5 rozhodnutí Agentury z 22. 4. 2024 a str. 6 napadeného rozhodnutí). Případná činnost těchto složek v lokalitě Jindřichovy skály, která by vyžadovala souhlas Agentury, by proto byla nezákonná. Tyto úvahy považuje soud za správné.
61. Žalobcova argumentace před správními orgány spočívala v tvrzení, že stejnou činnost jako chce provozovat on, provozují v lokalitě Jindřichovy skály příslušníci armády či složek IZS. Šestý senát v předchozím rozsudku uložil správním orgánům, aby tuto otázku zkoumaly, neboť se k ní dosud nijak nepostavily. Těmto požadavkům Agentura a žalovaný dostáli (byť část jejich úvah o žalobcových důkazních návrzích není správná, jak soud vysvětlil výše). Ověřili totiž, že žádná z uvedených složek ani žádný jiný subjekt neobdržely souhlas k činnostem, které chce provozovat žalobce. To vylučuje porušení zásady rovnosti dle § 2 odst. 4 správního řádu. Ta by totiž mohla být porušena pouze v případě, že by správní orgány rozhodovaly o obdobných žádostech odlišně, nic takového žalobce netvrdí a z ničeho to neplyne. Naopak – ze správního spisu je zřejmé, že jedinou podobnou žádost (Českého horolezeckého svazu) příslušný orgán též zamítl.
62. Za takové situace mohla mít případná činnost armády či složek IZS v lokalitě Jindřichovy skály dvojí režim. Buď mohlo jít o činnost, kterou mají tyto subjekty právními předpisy dovolenou a souhlas pro ni nepotřebují. Nebo mohlo jít o činnost nelegální. Ani jedna z variant by však nemohla žalobci založit legitimní očekávání, proto bylo prokazování konkrétní činnosti nadbytečné, což je jeden z důvodů, pro který může správní orgán

neprovést navržený důkaz (např. rozsudek NSS z 27. 8. 2021, čj. 5 Afs 362/2020-49, bod 35 a judikatura tam citovaná).

63. Legitimní očekávání je zpravidla spojeno se zavedenou (ustálenou, jednotnou a dlouhodobou) správní praxí nebo konkrétním ujištěním ze strany správního orgánu (usnesení rozšířeného senátu NSS z 21. 7. 2009, čj. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS, bod 81). Obecně přitom platí, že legitimní očekávání nemůže vzniknout v případě, že by praxe či ujištění ze strany správního orgánu bylo nezákonné (rozsudek Soudního dvora z 25. 3. 2010, *Sviluppo Italia Basilicata*, C-414/08 P, bod 105 a násl.; ke stejným závěrům se následně přihlásil i rozsudek NSS z 15. 8. 2012, čj. 1 Afs 15/2012-38, č. 2713/2012 Sb. NSS, bod 33). NSS sice dovodil, že ochrana na základě legitimního očekávání může být poskytnuta i ve vztahu ke správní praxi, která je v rozporu se zákonem, musí se tak ale dít naprosto výjimečně (rozsudek NSS z 19. 4. 2017, čj. 6 As 98/2016-54, bod 39).
64. Pokud by uvedené složky cvičily v lokalitě Jindřichovy skály nelegálně, nemohla taková činnost založit žalobcovo legitimní očekávání, že jeho žádosti Agentura vyhoví. V takovém případě by totiž šlo o nelegální praxi správního orgánu, která by dle zmíněné judikatury mohla výjimečně založit legitimní očekávání, ale o nelegální činnost příslušných složek, o které by správní orgány buď nevěděly, nebo by ji tolerovaly. I pokud by šlo o druhý případ, nešlo by v žádném případě o dostatečně výjimečné okolnosti, které by v žalobci mohly vzbudit oprávněné očekávání, že jeho žádosti o souhlasy Agentura vyhoví. Žalobce žádné výjimečné okolnosti ani netvrdil.
65. I pokud by uvedené složky cvičily v lokalitě nikoliv nelegálně, ale na základě svého zákonného zmocnění, nemohl by žalobce oprávněně očekávat, že jeho žádosti bude vyhověno.
66. Zákonná i podzákonná úprava obsahuje výjimky pro armádu, bezpečnostní sbory a složky IZS. Zákon o ochraně přírody a krajiny vylučuje aplikaci některých ustanovení *na činnosti konané v přímé souvislosti se zajištěním obrany nebo bezpečnosti státu, zejména z důvodu výcviku nebo cvičení ozbrojených sil nebo bezpečnostních sborů* (§ 90 odst. 2). Vyloučená ustanovení se týkají mj. ochrany významných krajinných prvků a dřevin a úpravy přístupu do krajiny. V § 26 odst. 1 písm. c) uvedeného zákona je ze zákazu na celém území CHKO vjíždět a setrvávat s motorovými vozidly a obytnými přívěsy mimo silnice a místní komunikace a místa vyhrazená stanovena výjimka pro vjezd a setrvávání *vozidel potřebných pro obranu státu a ochranu státních hranic, požární ochranu a zdravotní a veterinární službu*. Nařízení o CHKO Brdy stanoví v § 5 odst. 1 písm. h) výjimku z povinnosti opatřit si souhlas pro pořádání a organizování akcí s účastí větší než 100 osob pro činnosti konané *v přímé souvislosti se zajištěním obrany nebo bezpečnosti státu, zejména z důvodu výcviku nebo cvičení ozbrojených sil anebo bezpečnostních sborů*. A nařízení č. 3/2019 stanoví již zmíněnou výjimku z povinnosti opatřit si souhlas pro vstup mimo vyznačené trasy mj. *pro obranu státu, požární ochranu, zdravotní a veterinární službu*.
67. Případná činnost armády či složek IZS v lokalitě Jindřichovy skály v rámci těchto výjimek s žalobcovou žádostí nijak relevantně nesouvisí. Jde totiž o jiné právní režimy. Zatímco činnost armády či složek IZS by v takovém případě byla legální, neboť by postupovaly v rámci (zákonné či podzákonné) výjimky, žalobcova činnost do žádné takové výjimky nespadá. Žalobce může provozovat horolezeckou činnost a značení tras pouze v případě individuálního souhlasu Agentury. Skutečnost, že jiné subjekty mohou činit možná fakticky

obdobnou činnost na základě zákonné výjimky, nemohla žalobci založit legitimní očekávání, že jeho žádosti o souhlas bude vyhověno.

68. Soud proto shrnuje, že správní orgány nemusely pro nadbytečnost provádět k důkazu žalobcem označené články, neboť zjistily, že armáda ani složky IZS úspěšně nežádaly o souhlas obdobný tomu, jaký požaduje žalobce. Ze stejných důvodů se ani nemusely složek na jejich aktivitu v lokalitě ptát. Žalobce nemohl odůvodněně očekávat, že jeho žádosti o souhlas bude vyhověno pouze proto, že některý z uvedených subjektů prováděl v lokalitě Jindřichovy skály výcvik nelegálně nebo na základě své zákonné výjimky.
69. Námitky týkající se neprovedení článků a dotazu na armádu a složky IZS proto nejsou důvodné.
70. Soud k tomu pro úplnost opakuje, že jeho závěry nejsou v rozporu se závazným názorem, který vyslovil šestý senát v předchozím rozsudku. Ten totiž (pouze) uzavřel, že správní orgány nezjistily a případně nezohlednily činnost složek IZS v lokalitě Jindřichovy skály (bod 54 rozsudku sp. zn. 6 A 143/2018). To Agentura nyní napravila, neboť zjistila, že případná činnost nebyla činěna na základě souhlasu, jaký požaduje žalobce.
71. Žalobce dále namítá, že správní orgány pochybily, protože neprovedly místní šetření.
72. K obdobné námitce se již vyjádřil šestý senát v předchozím rozsudku a dospěl k závěru, že správní orgány dostatečně zjistily skutkový stav. Žalobce nepředestřel žádné argumenty, které by zpochybnily závěry správních orgánů, a proto nebylo třeba místní šetření provádět (bod 51 rozsudku sp. zn. 6 A 143/2018).
73. Tímto závěrem je soud nyní vázán. Proto pouze doplňuje, že ani poté, co soud předchozí rozhodnutí zrušil, nenabídl žalobce žádnou argumentaci, která by závěry správních orgánů relevantně zpochybnila.
74. Agentura navíc do spisu doplnila záznam z místního šetření u příležitosti setkání odborných pracovníků z 30. 9. 2021 (písemnost čj. SR/0223/SC/2022-20) a zápisy z terénní kontroly z 18. 10. 2022 (písemnost čj. SR/0223/SC/2022-21) a z 26. 1. 2024 (čj. SR/1676/SC/2023-4). Za takové situace nebyl důvod pro provedení místního šetření, což Agentura žalobci správně vysvětlila již ve svém rozhodnutí (str. 5).
75. Druhý žalobní bod proto není důvodný.

4.4 K zvýšení návštěvnosti

76. Žalobce v třetím žalobním bodu namítá, že není zřejmé, z čeho správní orgány dovodily, že by vyhovění žalobcově žádosti zvýšilo návštěvnost lokality Jindřichovy skály.
77. Touto otázkou se též zabýval již šestý senát, který považoval úvahy správních orgánů o zvýšení návštěvnosti za správné a logické. Tímto závěrem je nyní rozhodující senát opět vázán.
78. Soud proto pouze stručně dodává, že Agentura žalobci řádně vyložila, že provádění horolezecké činnosti povede jistě ke zvýšení návštěvnosti nad rámec současné turistické návštěvnosti, a navíc na jiných místech než je turistická vyhlídka (str. 8, 9 a 11 rozhodnutí Agentury). Správně též upozornila na to, že označením horolezeckého terénu by se skála stala přístupnou pro všechny zájemce o horolezeckou činnost, čímž by se zvýšila návštěvnost lokality (str. 12). Ohledně samotné horolezecké činnosti poukázala na to, že

pokud by ji povolila žalobci, musela by ji povolit i dalším žadatelům a horolezecká činnost by mohla ohrozit předměty ochrany (str. 14).

79. Tyto závěry potvrdil žalovaný, který též zcela správně poukázal na to, že to byl právě žalobce, kdo ve svých podáních opakovaně uvedl, že o souhlasy žádá, aby na Jindřichově skále byla horolezecká činnost přístupná široké veřejnosti a aby zde mohli lézt jakékoli osoby (str. 8 napadeného rozhodnutí). Žalovaný na stejném místě též souhlasil s úvahou Agentury, že pokud by žalobce obdržel souhlas s horolezeckou činností, musely by správní orgány obdobně rozhodovat i u dalších obdobných případů.
80. Soud tyto závěry považuje za přezkoumatelné a správné. Je zřejmé, že značení horolezeckých tras má potenciál zvýšit návštěvnost lokality, neboť ji zpřístupní širší veřejnosti. To je navíc i explicitní žalobcův záměr. Správná je též úvaha o legitimním očekávání jiných žadatelů. Žalobce nežádá o souhlas s horolezeckou činností z nějakých zvláštních či unikátních důvodů, které by jeho žádost odlišovaly od jakékoliv jiné žádosti kohokoliv jiného. Za takové situace by správní orgány měly povinnost rozhodovat o obdobných žádostech obdobně (§ 2 odst. 4 správního řádu).
81. Soud k tomu doplňuje, že Agentura uděluje souhlas s činností v rámci svého správního uvážení. Přezkum správního uvážení soudy je poměrně omezen. Soud zkoumá pouze to, zda správní orgán nevybočil „z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování, zda správní orgán správního uvážení nezneužil, či nepřekročil jeho meze a zda premisy úsudku správního orgánu byly zjištěny řádným procesním postupem“ (bod 44 rozsudku NSS ze 4. 2. 2021, čj. 7 Afs 314/2019-21). Úvahy Agentury i žalovaného z mezí ani hledisek nevybočují, jsou logické a soud je považuje za správné.

82. Ani třetí žalobní bod proto není důvodný.

4.5 K zbylým žalobním námitkám

83. Žalobce v závěru žaloby uvedl, že trvá na svých žalobních námitkách, které uvedl v předchozím řízení před soudem. Výslovně zmínil, že i) správní orgány nemohly vycházet z možného hnízdění sokola nebo výra, pokud neprovedly ohledání místa, ii) na Jindřichově skále nežije žádný chráněný druh, iii) souhlas mohl být udělen pro období, kdy oba druhy nehnízdí, iv) souhlas nelze odepřít s odkazem na výskyt lišejníků, neboť nejde o chráněné druhy a navíc se prokázalo, že se na skále nenachází, a v) nelze vycházet z přípisů Agentury o ohledání místa, což platí tím spíše, že Agentura ve věci sama rozhodovala.
84. Soud již výše vysvětlil, že je závěry předchozího rozsudku vázán. Proto pouze stručně uvádí, že správní orgány žalobci podrobně vysvětlily důvody, pro které souhlasy neudělily. Nešlo pouze o budoucí možnost hnízdění sokola a výra (str. 8 rozhodnutí Agentury), ale zejména výskyt řady druhů lišejníků, které jsou vázány přímo na společenstvo skal, přičemž s lezením po skále je spojena i pravděpodobnost pohybu po kamenném moři u paty skály (např. str. 9 a 11 rozhodnutí Agentury a str. 6 a 7 napadeného rozhodnutí). Z toho důvodu je irelevantní žalobcova argumentace ohledně možnosti časového omezení souhlasu na dobu, kdy oba ptačí druhy nehnízdí. Soud již výše vysvětlil, že správní orgány nepochybily, pokud neprovedly místní šetření. Žádné ustanovení přitom Agentuře nebránilo, aby vycházela též ze svých zápisů z terénních kontrol. Ty proto mohly sloužit jako důkazní prostředek.
85. Ani zbylé žalobní námitky uvedené stručně v závěru žaloby proto nejsou důvodné.

5. Závěr a náklady řízení

86. Žaloba není jako celek důvodná, a proto ji soud zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
87. O nákladech řízení rozhodl soud výrokem II. podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný byl ve věci plně úspěšný, tudíž má právo na náhradu nákladů řízení. Nevznikly mu ale žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti, proto mu soud jejich náhradu nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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 nejblíže 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: www.nssoud.cz.

Praha 17. června 2025

Mgr. Marek Bedřich v. r.
předseda senátu