



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla, soudce Mgr. Jana Šmakala a soudkyně Mgr. Jaroslavy Křivánkové ve věci

žalobkyně: **Ariamed s. r. o.**, IČO 26402971,
sídlem Kolinec 233, Kolinec,
zastoupená advokátem Mgr. Lukášem Nývltlem,
sídlem Na příkopě 583/15, Praha,

proti
žalovanému: **Městský úřad Horažďovice**,
sídlem Mírové náměstí 1, Horažďovice,

o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného týkající se vydání listiny prokazující oprávnění užívat nemovitost jako střelnici podle § 52 odst. 4 písm. a) zákona č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o zbraních), ve znění účinném do 29. 1. 2021, resp. podle § 61 odst. 2 písm. c) zákona č. 90/2024 Sb., o zbraních a střelivu,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení

Odůvodnění:

I. Řízení před správními orgány

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

1. Dne 13. 1. 2020 podala žalobkyně u Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Plzeňského kraje žádost o povolení k provozování střelnice, k níž připojila sdělení žalovaného č. j. MH/14332/2020 ze dne 4. 11. 2020. Toto sdělení plnilo úlohu listiny prokazující oprávnění užívat nemovitost jako střelnici podle § 52 odst. 4 písm. a) zákona č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o zbraních), ve znění účinném do 29. 1. 2021. Žádosti žalobkyně o povolení k provozování střelnice bylo vyhověno. Rozsudkem Krajského soudu v Plzni č. j. 77 A 35/2022-151 ze dne 29. 3. 2023 bylo rozhodnutí Policejního prezidia České republiky č. j. PPR-34952-8/ČJ-2021-990405 ze dne 6. 4. 2022, kterým policejní prezidium zamítlo odvolání a potvrdilo rozhodnutí krajského ředitelství policie o povolení k provozování střelnice, zrušeno. Soud dospěl k závěru, že sdělení žalovaného ze dne 4. 11. 2020 není listinou prokazující oprávnění užívat nemovitost jako střelnici podle § 52 odst. 4 písm. a) zákona o zbraních. Kasační stížnost proti rozsudku č. j. 77 A 35/2022-151 Nejvyšší správní soud rozsudkem č. j. 7 As 107/2023-43 ze dne 26. 4. 2024 zamítl.
2. Žalobkyně dne 11. 7. 2024 požádala žalovaného o vydání listiny podle § 52 odst. 4 písm. a) zákona o zbraních. Žalovaný žalobkyni sdělil, že nemůže požadovanou listinu vydat (viz sdělení č. j. MH/13692/2024 ze dne 9. 8. 2024). Důvodem mu proto bylo to, že vznikem střelnice je do území vnášena nová činnost, kterou se mění využití území, a proto je nutné věc projednat v územním řízení. Žádosti tedy nebylo možné vyhovět. Opřel se přitom o příkaz Krajského úřadu Plzeňského kraje č. j. PK-RR/2247/19 ze dne 17. 6. 2019.
3. Dne 5. 9. 2024 žalobkyně opětovně zaslala žalovanému žádost o vyjádření, zda je nutné pro účely povolení střelnice zahajovat řízení podle stavebního zákona (resp. znovu požádala o vydání listiny). Ani v tomto případě nebylo žádosti vyhověno (viz sdělení č. j. MH/16958/2024 ze dne 17. 10. 2024). Postoj žalovaného zůstal stejný. Střelnicí je do území vnášena nová činnost, a proto je nutné věc projednat v územním řízení.

II. Řízení před soudem

4. Dne 27. 3. 2025 podala žalobkyně žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného. Měla za to, že žádná nová činnost, kterou by se měnilo využití území, vnášena do území není. To odpovídalo i dřívějším sdělením žalovaného z let 2018 a 2020, v nichž žalovaný v obdobných případech konstatoval, že ke změně využít nedochází a není třeba žádné územní rozhodnutí. Žalovaný opětovně odkazoval na příkaz krajského úřadu ze dne 17. 6. 2019. Tento odkaz považovala žalobkyně za nepřipadný. Krajský úřad v příkazu hovořil o střelnici Otěšín, jakou spojitost měla tato střelnice se střelnicí Sedlečko – Stará Pískovna, o níž se v tomto případě jednalo, však žalovaný neuvedl ničeho. Obě sdělení považovala žalobkyně za nepřezkoumatelná. Naopak vyjádření Ministerstva pro místní rozvoj, jež citoval žalovaný ve svém sdělení, hovořilo ve prospěch žalobkyně. Žalobkyně se obrátila s žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti na Krajský úřad Plzeňského kraje. Ten však konstatoval, že žalovaný nečinný nebyl. Rovněž byl toho názoru, že věc je nutné projednat v územním řízení. Se závěry krajského úřadu žalobkyně nesouhlasila.
5. Žalovaný s žalobou nesouhlasil. Ve věci nečinný nebyl, což konstatoval i krajský úřad. Trval na tom, že věc musí být projednána v územním řízení. Nadto podotkl, že nemůže vydávat retroaktivní listiny. Podle současného znění zákona o zbraních není listina stavebního úřadu vyžadována (ke dni 30. 4. 2025). Listinou, kterou žalobkyně potřebovala ke své žádosti, bylo územní rozhodnutí o změně využití území.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

6. Žalobkyně v replice uvedla, že žalovaný dříve nic o retroaktivní listině nehovořil. Jediným důvodem, proč listinu nevydal, byla tvrzená nutnost projednat věc v územním řízení. Žalobkyně nadto zdůrazňuje rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 107/2023-43, který konstatoval, že se na věc novelizovaná úprava zákona o zbraních nepoužije (tedy zákon o zbraních ve znění od 30. 1. 2021 do 31. 12. 2025). To rovněž vyplývá z přechodné ustanovení v čl. II bodu 5 zákona č. 13/2021 Sb. Žalobkyně dále zdůraznila, že střelnice Sedlečko – Sádky, jež se nachází přes silnici projednávané střelnice Sedlečko – Stará Pískovna, byla povolena a žádnou listinu podle § 52 odst. 4 písm. a) zákona o zbraních nepotřebovala. Žalobkyně tudíž navrhla jako důkaz správní spis týkající se povolení střelnice Sedlečko – Sádky.

Ústní jednání

7. Při ústním jednání účastníci setrvali na svých dosavadních procesních návrzích.
8. Soud zopakoval důkaz některými listinami, které již byly součástí správního spisu a které považoval za zásadní pro posouzení rozhodných otázek. Žalobce navrhoval důkaz i dalšími listinami ze správního spisu, jejich zopakování však soud nepovažoval za významné pro rozhodnutí o věci samé. Každopádně účastníci řízení neučinili žádnou část správního spisu spornou, takže *stricto sensu* nebylo třeba provádět dokazování žádné, protože obsahem správního spisu se zásadně nedokazuje (srov. rozsudek ze dne 29. 1. 2009, č. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS).
9. Dále soud provedl důkaz správním spisem ve věci povolení střelnice Sedlečko – Sádky. Z něj zjistil, že původně šlo o věc srovnatelnou s povolováním střelnice Sedlečko – Stará Pískovna. Ve věci Sedlečko – Sádky však nebylo vydáno rozhodnutí krajského soudu, kdežto ve věci povolení střelnice Sedlečko – Stará Pískovna byl vyhlášen rozsudek č. j. 77 A 35/2022-151.
10. Soud naopak neprovedl důkazy směřující ke zjištění toho, jak byly povoleny další střelnice v okolí, resp. jak se ve věci těchto dalších povolení vyjadřoval žalovaný stavební úřad podle § 52 zákona č. 119/2002 Sb. Z dosavadního dokazování totiž vyplynulo, že ani srovnatelné střelnice Sedlečko – Sádky a Sedlečko – Stará Pískovna nebyly povolovány srovnatelně, a to zejména proto, že v nyní souzené věci Sedlečko – Stará Pískovna byl vyhlášen rozsudek č. j. 77 A 35/2022-151, který požadoval konkrétní doplnění podkladů. Skutkový a právní stav této střelnice tak byl předurčen kasačně závazným rozsudkem soudu; obecné poznatky o jiných střelnicích s jinou procesní historií proto nemohly být pro posouzení věci významné.

III. Posouzení věci

11. Žaloba není důvodná. Požadovanou listinu nelze ve skutkových okolnostech tohoto případu vydat, o čemž žalovaný žalobkyni řádně informoval. Žalovaný tedy nebyl nečinný.

Povaha sporné listiny jako osvědčení

12. Východiskem posouzení je zásada, že v řízení na ochranu před nečinností s vydáním osvědčení je soud povinen se zabývat obsahem osvědčení, které žalobce žádá vydat (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 7 Aps 3/2008-98 ze dne 16. 11. 2010, č. 2206/2011 Sb. NSS):
13. Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 až 81 s. ř. s. má přípravnou povahu. Jejím účelem je umožnit, aby soud přinutil správní orgán vydat rozhodnutí (ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.) ve věci samé a také případně osvědčení. V řízení o nečinnostní žalobě tak

soud zjišťuje, zda je správní orgán povinen vydat rozhodnutí, nebo osvědčení. Pokud shledá, že tomu tak je, uloží správnímu orgánu takový akt vydat.

14. Jedná-li se o akt přezkoumatelný na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, soud správnímu orgánu neuloží, jaký obsah má dotýčný akt mít, nýbrž toliko povinnost jej vydat. Obsahová stránka takového aktu pak může být přezkoumána poté, co bude vydán, v případném následném řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.
15. Jde-li však o povinnost vydat osvědčení, možnost následného přezkumu aktu v navazujícím žalobním řízení není dána, neboť neexistuje žádný žalobní typ vztahující se na osvědčení, který by byl obdobou žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Proto se soud zabývá již v rámci řízení o nečinnosti žalobě obsahovou stránkou osvědčení a zpravidla správnímu orgánu vymezí (v závislosti na tom, co je mezi stranami sporné), zda vůbec má být osvědčení vydáno a případně, vede-li se spor například o jeho určitý dílčí obsahový aspekt, též jaký obsah musí, anebo naopak nesmí mít dotýčný akt (soud se zde nezabývá veškerými obsahovými aspekty daného aktu, nýbrž pouze těmi, které jsou mezi stranami sporné, nebo těmi, které se spornými aspekty aktu souvisejí či jsou na nich závislé).
16. V nyní souzené věci se žalobkyně domáhala vydání *listiny prokazující oprávnění užívat nemovitost jako střelnici*. Tato listina totiž byla povinným podkladem žádosti o povolení k provozování střelnice podle § 52 odst. 4 písm. a) zákona č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o zbraních) ve znění do 29. 1. 2021. Žalobkyně byla povinna doložit tuto listinu v řízení o její žádosti, neboť řízení zahájila před změnou zákona o zbraních z roku 2021 (čl. II bod 5 zákona č. 13/2021 Sb.). Tato její povinnost trvá i po přijetí nového zákona o zbraních č. 90/2024 Sb., o zbraních a střelivu, neboť podle § 61 odst. 2 písm. c) tohoto zákona je třeba doložit *povolení využití pozemku, stavby nebo technického zařízení určených pro provoz střelnice pro tento účel, je-li takové povolení jiným právním předpisem vyžadováno* [srov. přechodná ustanovení § 150 odst. 1 písm. b) zákona č. 90/2024 Sb.]. Již z toho pohledu je třeba odmítnout názor žalovaného, že takovou listinu nelze vydávat „retroaktivně“: žalobkyně tuto listinu stále potřebuje pro účely řízení před policií a stavební úřad stále oplývá kompetencí takovou listinu vydat. Na případném vydání *listiny prokazující oprávnění užívat nemovitost jako střelnici* proto soud neshledává nic retroaktivního.
17. Přímo ve věci sporné střelnice zdejší soud již dříve vyslovil, že listinou prokazující oprávnění užívat nemovitost jako střelnici bude typicky nějaký povolovací akt podle stavebního zákona, může jím být však potenciálně sdělení, že žádný povolovací akt či akt zjednodušený není třeba vydávat (srov. rozsudek KS v Plzni č. j. 77 A 35/2022-151 ze dne 29. 3. 2023).
18. Za toto procesního stavu lze přijmout, že žalobkyně žádané *sdělení stavebního úřadu, že pro provoz střelnice není třeba žádný povolovací akt podle stavebního zákona*, je osvědčením ve smyslu § 79 s. ř. s. Tímto úkonem totiž stavební úřad má potvrdit právní nebo skutkové skutečnosti, které jsou v konkrétní věci jsou úředně zřejmé, a proto je není třeba autoritativně zjišťovat (srov. přiměřeně rozsudky NSS č. j. 1 As 154/2015-50 ze dne 22. 6. 2016; č. j. 1 Ans 8/2005-165 ze dne 29. 3. 2006, č. 981/2006 Sb. NSS).

Splnění podmínek pro vydání osvědčení

19. V souzené věci tedy žalobkyně žádala vydání osvědčení o tom, že její záměr je osvobozen od požadavků některého z povolovacích režimů stavebního zákona. Žalovaný na to opakovaně odpověděl, že není možné takové osvědčení vydat, neboť záměr povolované střelnice vnáší do území změnu poměrů, kvůli které je třeba věc řešit rozhodnutím o změně

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

využití území. Nejde tedy o případ prosté nečinnosti žalovaného, ale právě spor o obsah žádaného osvědčení. Soud se proto musel zabývat tím, zda skutečně záměr žalovaného vyžaduje územní rozhodnutí.

20. Soud se ztotožnil s důvody, pro které žalovaný odmítl vydat *listinu prokazující oprávnění užívat nemovitost jako střelnici*. S ohledem na okolnosti případu takovou listinu vydat nelze, tuto otázku je třeba řešit v povolovacím řízení podle stavebního zákona. Intenzivnější využití pozemků pro účely stálé střelnice představuje *prima facie* změnu ve využití pozemku, která není zanedbatelná.

Změna intenzity ve využití území

21. Již dříve rozhodovací praxe správních soudů dospěla k závěru, že stavební úřad *rozhoduje o změně využití území rovněž v případech, kdy se kategorie způsob využití pozemku evidovaná v katastru nemovitostí nemění, ale faktické využití a jeho kvantita včetně vnějších vlivů určité plochy se zcela nebo zčásti proměňují*. Podstatné tedy je, zda se zamýšleným záměrem nějakým podstatným způsobem změní stávající využití: jaká je povaha změny ve využití území, její zasazení do území, její vlivy na životní prostředí, na hospodářský rozvoj území a důsledky existence této činnosti pro okolí (srov. rozsudek NSS č. j. 1 As 103/2013-43 ze dne 30. 1. 2014). Tento náhled si komentářová literatura ponechala i pro režim stavebního zákona z roku 2021.¹
22. Není proto rozhodující důraz žalobkyně na to, že pro provoz střelnice není nezbytně třeba změny druhu pozemku či způsobu jeho využití (nyní je pozemek střelnice p. č. 47/7 v k. ú. Otěšín veden jako pozemek druhu ostatní plocha se způsobem využití jiná plocha; dotčené pozemky p. č. 47/1, 50/1, 54/1, 54/2 jako pozemky druhu trvalý travní porost, pozemky p. č. 179/1 a 179/2 jako pozemky druhu ostatní plocha se způsobem využití ostatní komunikace).
23. Naopak je správný postup žalovaného, který se zabýval tím, zda v případě sporné střelnice jde (1) o občasnou, nepravidelnou činnost umožňující (1a) současné využití pozemků k původnímu účelu, a (2) zároveň zda touto činností mohou být dotčeny zájmy chráněné stavebním či jinými složkovými zákony ochrany životního prostředí. V tomto pohledu se promítají jak požadavky samotného stavebního či pozemkového práva (evidence druhu pozemku a způsobu jeho využití v souladu s jeho s faktickým i právním stavem), tak požadavky ochrany životního prostředí (posouzení vlivu nové činnosti).
24. Tyto požadavky žalobkyně podceňuje, když poukazuje na jiné případy, kdy lze provádět střelbu na pozemcích neevidovaných jako pozemky střelnice (např. střelba v bažantnici na lesních pozemcích). Podstatné totiž není to, zda *v obecné rovině* lze sportovní střelbu provozovat i na pozemcích určených k lesnické či zemědělské činnosti. Podstatné je, zda změna konkrétní *dočasné* střelnice Sedlečko – Stará Pískovna na střelnici *stálou* je takovou změnou, u které obstojí původní druh pozemku a způsob jeho využití po evidenční i faktické stránce, a zároveň zda větší intenzita střelecké činnosti představuje kvalitativní či kvantitativní změnu z hlediska dopadů střelby na životní prostředí.
25. Ve věci prakticky nemůže být sporu o tom, že záměr žalobkyně směřuje k povolení stálé, nikoliv dočasné střelnice: sporná střelnice byla povolena jako *stálá* rozhodnutími, která

¹ Bursíková, L., Korbel, F., Černý, P., Lachmann, M., Roztočil, A., Bohadlo, D. a kol. Stavební zákon. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2025, str. 1746.

zdejší soud zrušil rozsudkem č. j. 77 A 35/2022-151. Již výše soud také uvedl, že na řízení před policií se podle § 150 odst. 1 písm. b) zákona č. 90/2024 Sb. aktuálně uplatní požadavky nového zákona o zbraních a střelivu. Ten v § 60 odst. 3 písm. a) bodu 2 prohlašuje střelnice za *stálé*, pokud jsou *podle provozního řádu využívány častěji než 26 dnů v kalendářním roce*.

26. V rozsudku č. j. 77 A 35/2022-151 zdejší soud zdůraznil, že záměr směřuje k povolení střelby v rozsahu 88 dnů v roce. Jakkoliv žalobkyně zdůrazňuje, že jde o „necelé tři měsíce v roce“, stejně tak lze tento náhled obrátit s tím, že jde o „téměř čtvrt roku“. Podstatné proto je, že zamýšlená činnost střelnice je (výrazně) intenzivnější oproti činnosti popisované metodickým pokynem ministerstva. Zároveň pak jde o činnost, u níž stavební úřad nemá žádné podklady o tom, že byla kdy dříve vyhodnocena z hlediska dopadů na další zájmy chráněné zákonem. Zintenzivnění této činnosti pak logicky nelze zhodnotit jako nepodstatné v kontrastu s dřívějším příznivým hodnocením, protože žádné takové dřívější příznivé hodnocení neproběhlo.
27. Pro řádné zhodnocení této činnosti je třeba autoritativního zjištění a vyhodnocení dotčených veřejných zájmů. Již jen z toho důvodu je zřejmé, že nelze bez dalšího konstatovat oprávněnost využití dotčených pozemků pro účely střelnice. Podmínky pro vydání *osvědčení* proto nejsou splněny. Může být, že dosavadní faktické využití pozemků se nezmění i že nebude mít vliv na stávající „zemědělské či lesnické“ využití a na vyvážení existujících zájmů v území. Podstatné ale je, že tento závěr je třeba učinit v příslušném řízení o změně využití území, které je k tomu procesně uzpůsobeno.
28. Žalovaný přilehavě odkázal na potřebu řešit spornou otázku v řízení o žádosti o vydání rozhodnutí, a správně proto odmítl vydat žádané osvědčení. Za toho stavu nebyl nečinný.

Jiné střelnice a legitimní očekávání

29. Bez zásadního významu pro posouzení věci jsou námitky žalobkyně ohledně toho, jak byly povolovány jiné střelnice. Zásada rovného zacházení, legitimní očekávání a zásada důvěry v ustálenou rozhodovací praxi nemohou vést k tomu, že by bylo možné vynutit „rovnost v protiprávnosti“ (srov. rozsudek NSS č. j. 9 As 163/2012-26 ze dne 6. 3. 2014; usnesení sp. zn. III. ÚS 1828/13 ze dne 16. 1. 2014).
30. Ve věci povolení střelnice Sedlečko – Sádky přitom ani nebyly výslovně řešeny stejné otázky. Stavební úřad se v tamním řízení k nyní rozhodné otázce nevyjadřoval, tím spíše se k ní nevyjadřoval po vydání kasačního rozsudku č. j. 77 A 35/2022-151. Nejméně od vyhlášení tohoto rozsudku – zdůrazňujícím změnu v intenzitě využití střelnice – je třeba na rozhodné otázky hledět novým pohledem. Relevance předcházejících vyjádření dotčených orgánů je v takovém okamžiku oslabena. Stejně tak je oslabena důvěra v tato vyjádření.
31. Bez významu pro posouzení je proto důraz žalobkyně na to, že žalovaný dříve ve sdělení ze dne 14. 5. 2018 konstatoval absenci pravomoci stavebního úřadu, resp. absenci splnění podmínek pro vydání nějakého povolovacího aktu podle stavebního zákona. Tento původní názor žalovaného se totiž změnil na základě metodického vedení Ministerstva pro místní rozvoj i Krajského úřadu Plzeňského kraje. Zároveň i zdejší soud svým rozsudkem č. j. 77 A 35/2022-151 vnesl do věci otázku zvýšené intenzity využití území. Existuje tedy řada významných externích faktorů, pro které žalovaný stavební úřad měl při nejmenším opětovně zhodnotit správnost svého původního stanoviska. Za těchto žalobkyně nemá

právem chráněné legitimní očekávání, že ke změně původního stanoviska nedojde. Žalovaný přitom tuto změnu dostatečně odůvodnil.

32. V nyní souzeném případě žalovaný řádně vysvětlil svůj procesní náhled na věc: nejednal svévolně a rozhodná otázka nespadá ani do jeho správního uvážení, které by mu umožňovalo výběr z několika variant. Je proto bez významu, zda jde o změnu rozhodovací praxe nebo její ustálení na základě metodického vedení úřadů vyššího stupně.

IV. Závěr

33. Veden výše uvedenými úvahami dospěl soud k závěru, že žalovaný posoudil rozhodné právní otázky správně: pro vydání osvědčení o oprávnění užívat nemovitost jako střelnici nebyly splněny podmínky. Žalovaný proto nebyl nečinný, když takové osvědčení nevydal.
34. Soud proto žalobu zamítl podle § 81 odst. 3 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch a úspěšnému žalovanému nevznikly náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Žádný z účastníků tak nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů od jeho doručení u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 27. února 2026

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu