



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Václava Trajera a soudců Mgr. Lenky Havlíčkové a Mgr. Ladislava Vaško ve věci

žalobce: **S.A.W.CONSULTING s.r.o.**, IČO: 28718836,
sídlem Božtěšická 216/34, 400 01 Ústí nad Labem,

proti
žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**,
sídlem Vršovická 1442/65, 100 00 Praha 10,

za účasti osob
zúčastněných na řízení: **I) Obec Libouchec**,
sídlem Libouchec 211, 403 35 Libouchec,
II) PZH Fauna Flora z.s., IČO: 08516065,
sídlem Terronská 947/49, 160 00 Praha 6,
III) Sdružení Zdravé Ústí, z. s., IČO: 27031713,
sídlem Ostrčilova 9, 400 01 Ústí nad Labem,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 10. 2022, č. j. MZP/2022/530/1083,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osobám zúčastněným na řízení se nepřiznává náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

1. Žalobce se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného Ministerstva životního prostředí ze dne 3. 10. 2022, č. j. MZP/2022/530/1083, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 27. 5. 2022, č. j. KUUK/073154/2022, (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím správní orgán prvního stupně nepovolil žalobci jakožto žadateli podle § 56 odst. 1 a odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, (dále jen „zákon o ochraně přírody“) výjimku ze zákazů škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů druhů ještěrka obecná (*Lacerta agilis*), slepýš křehký (*Anguis fragilis*), prskavec větší (*Brachinus crepitans*) a střevlík zlatitý (*Carabus auratus*), a to pro činnosti spojené s realizací záměru „Dopravní napojení pozemku s parcelním číslem X k. ú. X“. Žalobce požadoval, aby bylo rovněž zrušeno prvostupňové rozhodnutí a aby byla žalovanému uložena povinnost nahradit mu náklady tohoto řízení.

Žaloba

2. Žalobce v žalobě namítal nezákonnost rozhodnutí správních orgánů, které dle jeho názoru nedodržely postup, stanovený v § 56 odst. 1, 2 zákona o ochraně přírody. Žalobce zdůraznil, že žádal o povolení výjimky k dopravnímu napojení pozemku, které by umožnilo jeho zemědělské využití, dopravní obsluhu a údržbu. Vzhledem k tomu, že žalobce v průběhu řízení tvrdil, že je dán důvod podle § 56 odst. 2 písm. c) zákona o ochraně přírody, tj. že výjimku lze ospravedlnit jinými naléhavými důvody převažujícího veřejného zájmu, měly správní orgány v řízení o povolení výjimky zkoumat naplnění celkem čtyř podmínek, a to existenci naléhavých důvodů veřejného zájmu, převahu tohoto veřejného zájmu nad zájmem ochrany přírody, neexistence jiného uspokojivého řešení a dosažení či udržení příznivého stavu jednotlivých druhů z hlediska jejich ochrany. Dle žalobce však k takovému posouzení správní orgány nepřistoupily a ve svých rozhodnutích se mu vyhnuly a pouze obecně konstatovaly, že nebyla prokázána převaha veřejného zájmu na realizaci záměru nad právem chráněným zájmem na ochraně dotčených druhů živočichů. Správní orgány dle žalobce neuvedly konkrétní úvahy o významu a závažnosti proti sobě stojících veřejných zájmů, a o jiném uspokojivém řešení, o tom, jak zásah do veřejného zájmu na ochraně přírody ovlivňují žalobcem navržená zmírňující a kompenzační opatření.
3. K uvedené námitce žalobce poukázal na to, že v případě jiných žadatelů správní orgán prvního stupně ke konkrétnímu posouzení žádosti z hlediska výše uvedených čtyř podmínek přistoupil a zcela konkrétně popsal v kolizi stojící veřejné zájmy, důvody, které význam zásahu do ochrany přírody snižují (např. v rozhodnutí ze dne 22. 5. 2014, č. j. 3057/ZPZ/2013/ZD-539). V případě žalobce takto správní orgán nepostupoval a podrobné vyhodnocení uvedených čtyř podmínek neprovedl, přičemž žalovaný tento postup aproboval s tím, že posoudil tvrzení žalobce o důvodech, pro něž o povolení výjimky usiluje, jako nevěrohodné. Takový způsob vedení návrhového řízení o povolení výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody je dle žalobce nezákonný. Pokud žalobce svou žádostí vymezil výjimku, o jejíž povolení žádá, a účel, k jakému jí žádá, bylo úkolem správního orgánu prvního stupně posoudit kritéria, daná zákonem o ochraně přírody, a buď výjimku k účelu specifikovanému v žádosti povolit, nebo žádost zamítnout. Není však dle žalobce možné, aby krajský úřad vůbec neposoudil, zda žádost kritéria daná zákonem o ochraně přírody splňuje, a svůj postup odůvodnil tím, že žalobcem vymezený účel výjimky považuje za nevěrohodný. Zásadu, dle níž je to žadatel, kdo vymezuje rozsah žádosti, přitom zdůrazňuje i Nejvyšší správní soud.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

4. Žalobce poukázal na to, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bude podkladem pro navazující povolovací řízení, zejména pro řízení dle zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, (dále jen „stavební zákon“) v němž bude záměr povolený dle zákona o ochraně přírody procházet dalším posouzením. Tímto způsobem správní orgány závazně vymezí činnost, kterou lze na pozemku legálně uskutečnit. V předmětném správním řízení však nemohou správní orgány předjímat budoucí postup žalobce a spekulovat o nevěrohodnosti důvodů, kvůli nimž žádost o povolení výjimky podal. K tomu žalobce poukázal na jiné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, kdy se on sám k budoucímu postupu žadatele nejen nevyjadřoval, ale vyjádřit se výslovně odmítl (rozhodnutí ze dne 22. 5. 2014, č. j. 3057/ZPZ/2013/ZD539).
5. Žalobce vyjádřil přesvědčení, že jeho záměr splňuje všechny čtyři podmínky pro povolení výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody, přičemž jejich existenci vysvětlil již ve své žádosti, v níž uvedl, že existuje silný veřejný zájem, aby byl předmětný pozemek obsluhován nejkratší možnou cestou z veřejné pozemní komunikace, což splňuje veřejný zájem na ekonomickém využití území. Žalobce usiloval o dopravní napojení předmětného pozemku umožňující jeho dopravní obsluhu, zemědělské užívání a údržbu. Dle žalobce zajištění nezbytné a efektivní dopravní obsluhy zemědělských pozemků, což je současné využití předmětného pozemku, je bezpochyby naléhavým veřejným zájmem. Tímto způsobem vlastník realizuje svůj oprávněný zájem na zajištění přístupové cesty ke svému pozemku z veřejné komunikace.
6. Dle žalobce se však správní orgány především podmínkou existence naléhavých důvodů veřejného zájmu a převahou veřejného zájmu na dopravním napojení pozemku nad zájmem ochrany přírody, a zejména pak jejich poměřováním, zabývaly pouze okrajově a omezily se jen na nepřezkoumatelná, obecná tvrzení. Hodnocení převahy veřejného zájmu, které správní orgány uvedly ve svých rozhodnutích, není tedy dle žalobce řádně odůvodněné. K řádnému postupu při poměřování dvou veřejných zájmů poukázal žalobce na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012-161, a následně citoval dle něho nepřezkoumatelnou úvahu správního orgánu prvního stupně v prvostupňovém rozhodnutí. Namítal, že nesprávnost a nepřezkoumatelnost učinil součástí odvolací argumentace, avšak ani žalovaný pochybení správního orgánu prvního stupně nezhojil, a poměřováním konkurujících si veřejných zájmů se věnoval stejně povrchně.
7. Žalobce se konkrétněji vyjadřoval ke splnění podmínky dosažení či udržení příznivého stavu jednotlivých druhů z hlediska jejich ochrany a vytýkal správním orgánům, že se detailně nezabývaly posouzením jím navržených zmírňujících a kompenzačních opatření. Přestože se jedná o podmínku pro povolení výjimky zařazenou až na čtvrté, tedy poslední, místo, byl žalobce přesvědčen, že správní orgány byly povinny vzít žalobcem navržená opatření v potaz již při hodnocení druhé z podmínek, tj. při hodnocení převahy jiného veřejného zájmu nad zájmem na ochraně přírody. Navržená kompenzační a zmírňující opatření ovlivňují výsledek tohoto poměřování, neboť snižují rozsah, v jakém budou chráněné druhy živočichů dotčeny. I ohledně tohoto svého názoru poukázal žalobce na jiná rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, v nichž bylo dáváno hodnocení zásahu do zájmu na ochraně přírody do souvislosti s navrženými opatřeními (rozhodnutí ze dne 22. 5. 2014, č. j. 3057/ZPZ/2013/ZD-539, a ze dne 14. 12. 2012, č. j. 3057/ZPZ/2013/ZD-539). Z uvedených důvodů je dle žalobce tvrzení žalovaného ohledně toho, že žalobcova argumentace kompenzačními opatřeními není relevantní, nepřipadné.
8. Žalobce dále namítal, že se správní orgán prvního stupně dopustil porušení § 3 a § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, když nerespektoval pokyn žalovaného, uložený mu v předchozím Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

rozhodnutí žalovaného o odvolání žalobce, když nedoplnil dokazování v souladu s § 51-§ 56 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, (dále jen „správní řád“) ohledně jeho závěru, že pozemek je pro dopravní techniku ve skutečnosti přístupný a přístupové cesty jsou motorovými vozidly viditelně využívány. V dalším řízení správní orgán prvního stupně toliko zařadil mezi podklady pro vydání rozhodnutí ortofotomapy zájmového území pořízené k datu 19. 5. 2022 a dostupné na internetových stránkách www.mapy.cz, z nichž vycházel již při svém prvním rozhodnutí. Jiné dokazování k otázce přístupnosti pozemku správní orgán prvního stupně neprovedl a jiné důkazy neopatřil. Přestože žalovaný v prvním odvolacím řízení považoval dokazování za nedostatečné, ve druhém řízení již důkazní situaci akceptoval (byť se na ní reálně nic nezměnilo) a ani on dokazování nedoplnil. Dle žalobce správní orgány nezjistily skutkový stav v souladu s požadavky § 3 správního řádu, tedy tak, aby o něm nepanovaly důvodné pochybnosti.

9. V této souvislosti žalobce rovněž namítal, že správní orgán prvního stupně v rozporu s § 51 odst. 2 správního řádu neprovedl dokazování během ústního jednání a ani účastníky nevyrozuměl o tom, že provede dokazování mimo ústní jednání.
10. Žalobce dále namítal, že správní orgány porušily § 2 odst. 4 správního řádu, neboť rozhodly odlišně a uplatnily odlišná kritéria než v jiných případech, přičemž z jejich postupu je patrná libovůle, porušení principu rovnosti a zákazu diskriminace. Poukázal na to, že zatímco v jeho případě správní orgán prvního stupně žádost zamítl, v případě jiného subjektu rozhodnutím ze dne 24. 2. 2012, č. j. 2664/ZPZ/2011/ZD-447, výjimku dle § 56 zákona o ochraně přírody povolil, a to přesto, že předmětem rozhodování byly totožné druhy živočichů v totožném území. Úvahy správního orgánu prvního stupně byly zcela odlišné od úvah, které uplatnil v případě žalobce. Žalobce se domáhal rovného přístupu, jaký zvolil správní orgán prvního stupně vůči jinému žadateli v roce 2012, a tuto námitku uplatnil v odvolání. Žalovaný ji v napadeném rozhodnutí jako neopodstatněnou zamítl. Žalobce však má za to, že správní orgány měly jeho žádost posoudit ze stejných hledisek, jako to učinil správní orgán prvního stupně v případě rozhodnutí z roku 2012, a protože případy jsou si podobné, měly dospět k totožným řešením, tj. k povolení výjimky. V opačném případě měli krajský úřad a žalovaný v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu vysvětlit, v čem se okolnosti případu žalobce liší od okolností případu řešeného v roce 2012 tak zásadně, že odůvodňují vydání rozhodnutí se zcela opačným výrokem. Tyto úvahy musí být konkrétní. Správní orgány této povinnosti nedostály, neboť jejich tvrzení jsou zcela obecná. Správní orgán prvního stupně sice tvrdil, že výjimka ze zákazů ve stejném území a pro obdobné záměry ve více případech povolena nebyla, nijak však nekonkretizoval, o jaké případy se jednalo (např. uvedením spisových značek, pod nimiž byly projednány, a jakých druhů živočichů, záměrů a pozemků se týkaly). Jeho tvrzení je tak dle žalobce zcela nepřezkoumatelné. Toto pochybení žalovaný nenapravil a ve svém rozhodnutí se rovněž omezil pouze na nekonkrétní a nepřezkoumatelná tvrzení.
11. K výše uplatněné námitce poukázal žalobce na to, že v jiných případech správní orgán prvního stupně v souladu s § 2 odst. 4 správního řádu postupoval a sám na dané ustanovení odkazoval, když v rozhodnutích ze dne 22. 5. 2014, č. j. 3057/ZPZ/2013/ZD-539, a ze dne 14. 12. 2012, č. j. 3057/ZPZ/2012/ZD-539, zmínil svá dřívější rozhodnutí a rozhodnutí Správy CHKO o povolení výjimky. Na ně odkázal jako na jeden z důvodů, proč s ohledem na § 2 odst. 4 správního řádu vyhověl i další žádosti o povolení výjimky. V pozdějším z obou rozhodnutí uvedl, že v souladu se zásadou legitimního očekávání vzal v úvahu, že převaha veřejného zájmu nad veřejným zájmem na ochraně některých zvláště chráněných druhů byla pro předmětný záměr konstatována nejen předchozími rozhodnutími Správy CHKO a

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

krajského úřadu, ale obdobně i některými rozhodnutími vydanými v minulosti pro povahou srovnatelné záměry v blízkém okolí. Žalobce byl přesvědčen, že při důsledném zachování rovného přístupu k jednotlivým žadatelům by správní orgán prvního stupně musel dospět k totožnému řešení jako v roce 2012 a žádosti žalobce vyhovět.

Vyjádření žalovaného k žalobě

12. Žalovaný ve svém písemném vyjádření k žalobě navrhl, aby ji soud jako nedůvodnou zamítl. V podrobnostech odkázal na prvostupňové rozhodnutí i na napadené rozhodnutí. Zdůraznil, že žalobce za jediný účel požadované výjimky označil výhradně zemědělské využívání pozemku a jeho zpřístupnění pro zemědělské stroje. Naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu na realizaci svého záměru spatřoval žalobce konkrétně v podpoře zaměstnanosti v oblasti zemědělství až do doby, než bude pozemek případně jinak využit. Správní orgány ve svých rozhodnutích popsaly, že uvedený pozemek je druhu trvalý travní porost, který je platným územním plánem začleněn do rozvojové plochy určené k využití jako obchodně průmyslová zóna. Předložená dokumentace odpovídá dopravní kapacitě navrhovaného řešení dopravnímu napojení „uvažované stavby truckcentrum“. Podle projektové dokumentace pro územní rozhodnutí pro stavbu „Projekt Omega – výrobní a skladový areál“ (Projekty CZ, s.r.o. únor 2019), k níž se krajský úřad vyjadřoval pod zn. KUUK/150140/2020/N-3189 z 22. 10. 2020, odpovídá záměr jedné z projektových variant dopravního napojení této stavby. Jeho realizace je podmíněna například i přeložkou vysokotlakého plynovodu, stavební úpravou výjezdové větve dálnice D8 v délce 188 m nebo dočasnou uzavírkou exitu 80 ve směru na Děčín.
13. Žalovaný připomenul, že správní řízení podle § 56 zákona o ochraně přírody je řízením o žádosti, kdy důkazní břemeno nese jednoznačně žadatel, tedy žalobce. Z podkladů obsažených ve správním spise a argumentace žalobce je zřejmé, že žalobce nepředložil dostatek důvodů pro povolení výjimky ze zákazů uvedených v zákoně o ochraně přírody. Správní orgán prvního stupně pak v rámci zjištění skutečného stavu věci v novém projednání doplnil dokazování o vyjádření spoluvlastníka p. p. č. X v k. ú. X k návrhu územního plánu obce Libouchec ze dne 18. 2. 2022, a o mapové zákresy širšího zájmového území v ortofootomape, a disponoval tak dostatečnými podklady pro vydání rozhodnutí ve věci. Pokud správní orgán prvního stupně za dané situace žalobci výjimku nepovolil, žalovanému nezbylo než odvolání žalobce zamítnout a prvostupňové rozhodnutí potvrdit.
14. Dle žalovaného správní orgán prvního stupně v provedeném správním řízení dokázal účelovost argumentace žalobce o převaze veřejného zájmu a nepřisvědčil jeho argumentaci, o níž měl důvodné pochybnosti co do správnosti a pravdivosti. Žalovaný měl za to, že s ohledem na zásadu hospodárnosti nebyl důvod k provádění dalšího dokazování, neboť správní orgán prvního stupně zjistil skutečný stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, pro potřeby řízení si opatřil dostatečné podklady a zjistil všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu.
15. K argumentaci legitimního očekávání žalovaný uvedl, že v případě sousedícího záměru, kde byla správním orgánem povolena výjimka, byla argumentace pro převahu veřejného zájmu odlišná oproti žádosti žalobce, a i prostředí spolu s podmínkami biotopu, jakkoli shodných zvláště chráněných druhů, bylo rozdílné, což bylo správnímu orgánu prvního stupně známo z úřední činnosti.
16. Žalovaný měl za to, že otázky podstatné pro řízení byly dostatečně vypořádány a v obou rozhodnutích řádně odůvodněny. Dle žalovaného bylo napadené rozhodnutí vydáno v souladu s příslušnými právními předpisy a je přezkoumatelné. Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

Vyjádření osob zúčastněných na řízení

17. Obec Libouchec a PZH Fauna Flora z. s. se k obsahu žaloby nevyjádřily, pouze svými příписy sdělily, že uplatňují práva osob zúčastněných na řízení.
18. Sdružení Zdravé Ústí, z. s., jakožto osoba zúčastněná na řízení, ve svém písemném vyjádření k žalobě nesouhlasila s žalobou a navrhla její zamítnutí. Zpochybnila především tvrzení žalobce, že zajištění dopravní obsluhy předmětných pozemků je naléhavým veřejným zájmem, neboť nezbytná a efektivní obsluha zemědělskými stroji je možná díky nezpevněné komunikaci od Žďárku, přičemž po této cestě doprava za účelem zemědělského využívání pozemku probíhá. Tato skutečnost vyplývá nejen z ortofoto mapy, která je součástí správního spisu, ale existenci cesty potvrdil i člen osoby zúčastněné na řízení, což bylo sděleno správnímu orgánu v písemném vyjádření k žádosti žalobce. Požadavek žalobce dle osoby zúčastněné na řízení na zajištění dopravní obsluhy pak není v zájmu veřejném, ale v zájmu soukromém. Osoba zúčastněná na řízení pak vyslovila přesvědčení o tom, že správní orgány neporušily zásadu legitimního očekávání, neboť mezi jednotlivými případy byly rozdíly. Jednak mohla být některá rozhodnutí nesprávná a jednak s ohledem na běh doby se změnil náhled na výstavbu a na zachování nezastavěné krajiny. Dle osoby zúčastněné na řízení je napadené rozhodnutí v souladu s veřejným zájmem, přičemž správní orgán prvního stupně správně zohlednil okolnosti daného případu.

Posouzení věci soudem

19. O žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) bez jednání, neboť žalobce ani žalovaný nesdělili soudu do dvou týdnů od doručení výzvy svůj nesouhlas s takovýmto projednáním, ačkoli byli ve výzvě výslovně poučeni, že nevyjádří-li se v dané lhůtě, má se za to, že souhlas s rozhodnutím bez jednání byl udělen.
20. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v řízení vedeném podle části třetí prvního dílu hlavy druhé s. ř. s., která vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 věty druhé a třetí a § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu, a to pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí dle § 72 odst. 1 věty první s. ř. s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že správní rozhodnutí nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních námitek musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s. Takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.
21. Nejprve se soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí, neboť v případě její důvodnosti by bylo vypořádání dalších námitek v zásadě vyloučené. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů obou stupňů shledával žalobce v okrajových a obecných tvrzeních ohledně naplnění podmínky existence naléhavých důvodů veřejného zájmu a převahy veřejného zájmu na dopravním napojení pozemku nad zájmem ochrany přírody, resp. v poměrování těchto dvou zájmů. Soud shledal námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí nedůvodnou.
22. Nepřezkoumatelnost správního či soudního rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí s ohledem na nemožnost zjistit jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76, č. 1566/2008 Sb. NSS). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je tak vyhrazeno nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména v těch případech, kdy správní orgán nebo soud opomene na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45 či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). Platí, že správní orgány ani soudy nejsou povinny explicitně reagovat na každou dílčí námitku, postaví-li proti těmto výhradám vlastní ucelenou argumentaci. Podstatné je, aby se ve svém rozhodnutí vypořádaly se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19, či ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013-33).

23. V posuzovaném případě bylo pro rozhodnutí o žádosti žalobce podstatné posouzení, zda důvody, které vedly žalobce k podání žádosti, splňují zákonem stanovené požadavky pro povolení výjimky. Podmínky pro povolení výjimky ze zákazů škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů stanoví v zákoně o ochraně přírody § 56. Žalobce přitom podal žádost o povolení výjimky s tvrzením existence jiných naléhavých ekonomických důvodů převažujícího veřejného zájmu, tedy z důvodu uvedeného v § 56 odst. 2 písm. c) zákona o ochraně přírody.
24. Podle § 56 odst. 1 věty první a druhé zákona o ochraně přírody povoluje výjimky ze zákazů u památných stromů, a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 46 odst. 2, § 49 a § 50 v případech, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, nebo v zájmu ochrany přírody, na žádost toho, kdo zamýšlí uskutečnit škodlivý zásah, orgán ochrany přírody. U zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, které jsou předmětem ochrany podle práva Evropských společenství, lze výjimku podle věty první povolit jen tehdy, pokud je dán některý z důvodů uvedených v odstavci 2, neexistuje jiné uspokojivé řešení a povolovaná činnost neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhu z hlediska ochrany.
25. Podle § 56 odst. 2 písm. c) zákona o ochraně přírody lze povolit výjimku ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů v zájmu veřejného zdraví nebo veřejné bezpečnosti nebo z jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru a důvodů s příznivými důsledky nesporného významu pro životní prostředí.
26. Z citovaných zákonných ustanovení plyne, že výjimku je možno povolit buď v zájmu ochrany přírody, nebo v případech, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody. Jestliže se jedná o rostlinný či živočišný druh, který je předmětem ochrany podle práva Evropské unie (což je v daném případě splněno), lze výjimku povolit jen tehdy, pokud je dán některý z důvodů uvedených v § 56 odst. 2 zákona o ochraně přírody, neexistuje jiné uspokojivé řešení a povolovaná činnost neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhu z hlediska ochrany. Správní orgány tedy měly v řízení o povolení výjimky za úkol zkoumat naplnění celkem čtyř podmínek: 1. existence naléhavých důvodů veřejného zájmu, 2. převaha tohoto veřejného zájmu nad zájmem ochrany přírody, 3. neexistence jiného uspokojivého řešení a 4. dosažení či udržení příznivého stavu jednotlivých druhů z hlediska jejich ochrany (k tomu srov. obdobně Miko, L., Borovičková, H. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář, 2. vyd., C. H. Beck Praha, 2007, str. 252).

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

27. K naplnění podmínky existence veřejného zájmu pro napojení předmětného pozemku k pozemní komunikaci uvedl správní orgán prvního stupně v prvostupňovém rozhodnutí, že žalobce jako účel požadované výjimky označil ve své žádosti zemědělské využívání pozemku a jeho zpřístupnění pro zemědělské stroje. Výhradně tímto účelem také dokazoval naplnění zákonných důvodů pro povolení výjimky podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody. Záměrem žadatele je dopravní zpřístupnění pozemku druhu trvalý travní porost, který je platným územním plánem začleněn do rozvojové plochy určené k využití jako obchodně průmyslová zóna. Správní orgán prvního stupně poukázal na to, že podle projektové dokumentace, předložené žalobcem k žádosti, odpovídá dopravní kapacita navrhovaného řešení dopravnímu napojení „uvažované stavby truckcentrum“ (čl. 2.1.2 souhrnné technické zprávy). Podle projektové dokumentace pro územní rozhodnutí pro stavbu „Projekt Omega — výrobní a skladový areál“ (Projekty CZ, s.r.o. únor 2019), k níž se krajský úřad vyjadřoval pod sp. zn. KUUK/150140/2020/N-3189 ze dne 22. 10. 2020, odpovídá v předmětném řízení posuzovaný záměr jedné z projektových variant dopravního napojení této stavby. Správní orgán prvního stupně shledal tvrzení žadatele o důvodech, pro něž usiluje o povolení výjimek ze zákazů u zvláště chráněných druhů a které označuje za důvody ve veřejném zájmu, nevěrohodnými, přičemž sdělil úvahy ohledně tohoto svého závěru. Poukázal na stanovisko osoby zúčastněné na řízení I., kdy žalobce se v daném řízení dovolává údajného veřejného zájmu na dopravním napojení předmětného pozemku za účelem jeho zemědělského obhospodařování, ačkoli spoluvlastník tohoto pozemku, zastoupený žalobcem, současně podává námitky proti návrhu územního plánu, který má právě takové využití pozemku zavést s odůvodněním, že již vynaložil značné finanční prostředky na přípravu developerského projektu, k jehož realizaci má sloužit právě záměr „Dopravní napojení pozemku s parcelním číslem X v k. ú. X“, tudíž se cítí být navrhovanou změnou stávající rozvojové plochy na plochu zemědělského půdního fondu poškozen.
28. Vzhledem k tomu, že žalobce svou námitku nepřezkoumatelnosti uplatnil již v odvolání proti prvnímu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a žalovaný tento správní orgán ve zrušovacím rozhodnutí zavázal k tomu, aby se se všemi odvolacími námitkami v dalším řízení a rozhodnutí zabýval a vypořádal, správní orgán tak učinil v prvostupňovém rozhodnutí. Tuto námitku žalobce, označenou pod č. 4 vypořádal tak, že odkázal na podklady rozhodnutí, z nichž podle správního orgánu prvního stupně vyplynulo, že důvody, kterými žalobce odůvodnil provedení záměru a kterými zároveň vysvětluje, proč usiluje o povolení výjimky, ve skutečnosti neexistují nebo nejsou přiznány v úplnosti. Podle správního orgánu prvního stupně pak z logiky věci vyplývá, že nemohou vyjadřovat ani veřejný zájem.
29. Z výše uvedeného je zřejmé, že správní orgán prvního stupně dospěl k závěru o neexistenci veřejného zájmu na dopravním napojení předmětného pozemku, neboť shledal důvody, pro které žalobce podal žádost, účelovými, nevěrohodnými. S ohledem na dikci zákonného znění § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody (...kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody...) pak správní orgán prvního stupně konstatoval, že *„nebyla prokázána převaha veřejného zájmu na realizaci záměru, kterým má být podle žádosti dopravní napojení pozemku na páteřní silniční síť (konkrétně na dálnici D8 a silnici I/13) pro účely jeho zemědělského obhospodařování, nad právem chráněným zájmem na ochraně dotčených druhů živočichů, existence naléhavých důvodů veřejného zájmu pro realizaci takového záměru, ani nedostupnost jiného uspokojivého řešení takového veřejného zájmu, a že „v řízení tak nebylo prokázáno splnění zákonných důvodů pro povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů podle § 56 odst. 1 a v případě druhu ještěrka obecná ani podle § 56 odst. 2 písm. c) zákona.“* O tom, že správní orgán prvního stupně shledal, že nebyla splněna již první podmínka pro Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

povolení výjimky, a to existence veřejného zájmu, svědčí jeho závěr vyjádřený v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí explicitně větou „*Pokud však důvody pro realizaci záměru ve skutečnosti neexistují či nejsou žadatelem přiznány, pak nelze uvažovat ani o tom, že by mohly být vyjádřením veřejného zájmu, natož pak veřejného zájmu převažujícího nad zájmem na ochraně předmětných zvláště chráněných druhů vyjádřeném explicitně ustanovením § 50 zákona.*“

30. Žalovaný se pak v napadeném rozhodnutí zcela ztotožnil s posouzením žádosti učiněným správním orgánem prvního stupně. Uvedl v něm, že tvrzení žalobce „*jednoznačně dokazuje účelovost žadatelovy argumentace o převaze veřejného zájmu v tomto řízení, jež je velmi vzdálena materiální pravdě*“, a konstatoval, že správní orgán prvního stupně postupoval správně, pokud „*nepřisvědčil argumentaci žadatele, o níž měl důvodné pochybnosti co do správnosti a pravdivosti.*“
31. S ohledem na výše uvedené soud konstatuje, že nemá žádné pochybnosti o důvodech, které vedly správní orgány k zamítnutí žádosti žalobce o povolení výjimky. Z odůvodnění jejich rozhodnutí je zcela seznatelné, že k zamítnutí žádosti je vedlo zjištění, učiněné v průběhu správního řízení, že žalobcem uvedené důvody, pro které žádal o povolení výjimky ve skutečnosti neexistují, resp. jsou nevěrohodné, a že tudíž nebyla splněna podmínka existence veřejného zájmu. Správní orgány obou stupňů tedy nezatížily svá rozhodnutí nepřezkoumatelností a tuto námitku žalobce shledal soud nedůvodnou.
32. Žalobce v žalobě dále namítal nezákonnost postupu správních orgánů, pokud v řízení o povolení výjimky nezkoumaly naplnění v bodě 26. tohoto rozsudku uvedených podmínek, neuvedly konkrétní úvahy o významu a závažnosti proti sobě stojících veřejných zájmů, o jiném uspokojivém řešení, a o tom, jak zásah do veřejného zájmu na ochraně přírody ovlivňují žalobcem navržená zmírňující a kompenzační opatření. Je nutné připomenout, že správní orgány, jak je popsáno výše, zamítly žádost žalobce o povolení výjimky proto, že shledaly důvody, pro které žalobce žádal o povolení výjimky účelovými, nevěrohodnými.
33. Na tomto místě soud zdůrazňuje, že dle judikatury Nejvyššího správního soudu i odborné literatury a logicky i z podstaty věci v řízení o povolení výjimky ze zákonných zákazů podle § 56 zákona o ochraně přírody, které se zahajuje na žádost, leží břemeno tvrzení a břemeno důkazní na žadateli. Je tudíž povinností žadatele tvrdit konkrétní důvody pro povolení výjimky a předložit přesvědčivé podklady prokazující splnění již výše vyjmenovaných podmínek (k tomu srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2012, č. j. 9 As 30/2012-88, a ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 73/2015-40, či odbornou literaturu - Prchalová, J. Zákon o ochraně přírody a krajiny a NATURA 2000, 2. vydání, Linde Praha, 2010, str. 184). Pokud tedy žalobce žádal o povolení výjimky za účelem realizace svého záměru, bylo jeho prvotní povinností předložit v žádosti taková skutková tvrzení, která by vytvářela věrohodnou verzi reality, v jejímž důsledku by byl cíl, který měl být záměrem dosažen, naplněn.
34. V posuzovaném případě podal žalobce u správního orgánu prvního stupně žádost o udělení výjimky ze zákazu podle § 56 zákona o ochraně přírody. Cílem záměru dle žádosti bylo napojení předmětného pozemku, který je dosud využíván pro zemědělské účely, na pozemní komunikace s umožněním jeho údržby a dopravní obsluhy. V žádosti žalobce výslovně uvedl, že výjimka se bude vztahovat na území plánované výstavby v lokalitě Žďárek v rámci akce „Dopravní napojení pozemku parc. č. X v k. ú. X“. V žádosti je dále uvedeno, že se jedná o dopravní napojení účelového sjezdu na čtyřramennou okružní křižovatku dálnice D8 v km 80,5 vpravo u exitu 80. Okružní křižovatka protíná vjezd/výjezd z dálnice D8 a

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

silnici I/13 mezi 112 a 113 km. Silnice I/13 spojuje města Teplice a Děčín, dálnice D8 města Dresden a Prahu. Dle stavebního uspořádání se jedná o jednopruhovou okružní křižovatku s vnějším průměrem 47 m a pojižděným prstencem z drobné kamenné dlažby šířky 3,5 m. Žalobce v žádosti mj. poukázal na to, že předmětný pozemek je zastavitelný, byl určen k trvalému zastavění a užívání pro podnikatelské účely jako průmyslová zóna. Dle žalobce existuje silný veřejný zájem na tom, aby byly pozemky žalobce obsluhovány nejkratší možnou cestou z veřejné komunikace, neboť případné využití cizích pozemků k přístupu a budování nové komunikace z východního směru může znamenat podstatně více citelných zásahů do biotopů chráněných druhů. Dle žalobce lze výjimku ospravedlnit důvody ekonomického charakteru spočívajícím v ekonomickém využívání území s tím, že stavba svým charakterem a náplní podpoří zaměstnanost v dané lokalitě v oblasti zemědělství, když bude moci být pozemek zemědělsky využíván až do doby jiného případného využití. Dlužno dodat, že žalobce žádné důkazy k prokázání svého tvrzení, že dopravní napojení předmětného pozemku na čtyřramennou okružní křižovatku dálnice D8 a silnice I/13 podpoří zaměstnanost v dané lokalitě v oblasti zemědělství, nepřiložil, neoznačil a ve své podstatě toto své tvrzení ani podrobněji nerozvedl.

35. Správní orgán prvního stupně shromáždil v průběhu (nového) řízení podklady, z nichž zcela jednoznačně vyplývá, že důvodem, pro který žalobce žádal o povolení výjimky, aby mohl napojit předmětný pozemek ke sjezdu na okružní křižovatku dálnice D8 a silnice I/13, fakticky není zemědělská činnost na předmětném pozemku zajišťující zaměstnanost. Z pachtovní smlouvy uzavřené mezi J. H. a V. M. jako propachtovateli a P. V. jako pachtýřem ze dne 1. 1. 2019 o propachtu předmětného pozemku k jeho užívání k zemědělským účelům správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí poukázal na to, že předmětný pozemek byl propachtován pouze za 10 ks balíků sena za každý rok pachtu. V. M. je spoluvlastník předmětného pozemku, přičemž žalobce pro V. M. zpracovával projekt stavby „dopravní napojení pozemku s parcelním číslem X v k. ú. X“. V. M. nesouhlasil s novým návrhem územního plánu obce Libouchec, na jehož základě by měl být předmětný pozemek nově zařazen mezi plochy zemědělské, a podal proti němu námitky odůvodněné tím, že dlouhodobě připravuje na pozemcích developerský projekt, nicméně s ohledem na nástup finanční krize po roce 2009, následnou změnu obchodní strategie logistických řetězců a vývoj nasycenosti poptávky na regionálním trhu, nebylo dosud možné výstavbu zahájit, že vynaložil značné finanční prostředky na projektovou přípravu projektu, v současnosti je připravena projektová dokumentace a zahájeno územní řízení a stavební řízení o povolení sjezdu na pozemek X k.ú. X (záměr dopravní napojení pozemku s parcelním číslem X k.ú. X). Bylo tak započato s využitím lokality k zamýšlenému záměru. Tato zjištění čerpal správní orgán prvního stupně jednak z vyjádření osoby zúčastněné na řízení I. a jednak z listinného důkazu, založeného ve spise – námitky V. M. k návrhu územního plánu obce Libouchec z 18. 2. 2022. Správní orgán prvního stupně vycházel dále z koordinačního situačního výkresu z dokumentace pro územní rozhodnutí, Projekty CZ, s.r.o., 10/2020, Projektu Omega – výrobní a skladový areál, když konstatoval, že podle předložené projektové dokumentace odpovídá dopravní kapacita navrhovaného řešení dopravnímu napojení „uvažované stavby tržní centrum“ (čl. 2.1.2 souhrnné technické zprávy). Podle projektové dokumentace pro územní rozhodnutí pro stavbu „Projekt Omega – výrobní a skladový areál“, k níž se správní orgán prvního stupně vyjadřoval pod sp. zn. KUUK/150140/2020/N-3189 ze dne 22. 10. 2020, odpovídá předmětný záměr jedné z projektových variant dopravního napojení této stavby.
36. A nejsou to pouze podklady, zajištěné v průběhu řízení správním orgánem prvního stupně, které rozporují žalobcovo obecné tvrzení o jeho úmyslu pozemky užívat k zemědělským Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

účelům, a tím podpořit zaměstnanost v zemědělství jakožto veřejném zájmu, jemuž má být dána přednost před zájmem na ochraně přírody. Sám žalobce, jak je uvedeno v bodě 34. tohoto rozsudku, ve své žádosti sdělil, že předmětný pozemek je pro zemědělské účely využíván „dosud“, bez bližší souvislosti s jím tvrzeným veřejným zájmem poukázal na to, že předmětný pozemek je určen k trvalému zastavění a užívání pro podnikatelské účely jako průmyslová zóna, a naznačil, že pozemek bude zemědělsky využíván pouze do doby jiného využití (tj. nezemědělského).

37. Ze strany správního orgánu prvního stupně tedy nejde o žádné spekulace týkající se žalobcem tvrzeného cíle, jehož má být dosaženo za pomoci povolení výjimky, ale o úvahy opírající se o shromážděné podklady a samotné tvrzení žalobce. Jestliže totiž žalobce ve své žádosti na její podporu uvedl zcela nekonkrétní veřejný zájem (podpora zaměstnanosti v oblasti zemědělství), naplnění tohoto vskutku veřejného zájmu nikterak nekonkretizoval ani nepodložil, a ani v průběhu řízení neprojevil zájem svou důkazní povinnost ohledně tohoto obecného tvrzení splnit, přičemž současně sám naznačil, že do budoucna má v úmyslu využívat předmětný pozemek k jiným účelům než zemědělským, pak se nelze podívat nad tím, že správní orgány shledaly při hodnocení všech důkazů důvod, pro který žalobce požádal o povolení výjimky podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody, nevěrohodným a účelovým.
38. Ač to z rozhodnutí správních orgánů explicitně nevyplývá, z jejich odůvodnění lze seznat, že správní orgány přistoupily k zamítnutí žalobcovy žádosti pro neunesení břemene tvrzení žalobcem, když důvody, pro které žalobce požádal o povolení výjimky, nejsou dle správních orgánů skutečnými důvody, resp. neodpovídají realitě. Žalobce sice v žalobě tvrdí, že k předmětnému pozemku, využívanému v současné době jako travní porost, potřebuje zajistit přístup pro zemědělskou techniku co nejkratší cestou, a tímto přístupem že vytvoří pracovní místa v oblasti zemědělství, avšak ve skutečnosti činí veškeré kroky k tomu, aby předmětný pozemek jako zemědělský využíván nebyl. Skutečným cílem žalobce, jak bylo zjištěno z dokazování provezeného správními orgány, je realizace stavby truckcentra, jemuž se obec snaží zabránit novým územním plánem, jímž zařadila předmětný pozemek mezi plochy zemědělské. Tvrzení žalobce obsažené v žalobě a jeho jednání, směřující k dalšímu využití předmětného pozemku, jsou v tak diametrálním rozporu, že jeho tvrzení o cíli, k němuž svým záměrem za pomoci udělení výjimky směřuje, nelze dle soudu skutečně označit jinak než jako účelové a nevěrohodné, v rozporu s realitou a nejsou míněny ze strany žalobce vážně. Nevěrohodnost žalobcovy tvrzení, že důvodem pro povolení výjimky je zajištění obsluhy předmětného pozemku zemědělskou technikou, dle soudu umocňuje skutečnost, že žalobce požaduje napojení předmětného pozemku, údajně (i) do budoucna užívaného pro zemědělské účely, ke sjezdu na křižovatku dálnice a silnice I. třídy, přičemž, jak bylo zjištěno ve správním řízení, předmětný pozemek tak, jak je v současnosti na základě pachtovní smlouvy užíván, je (musí být) pro zemědělskou techniku přístupný.
39. Dle názoru soudu v situaci, kdy žadatel, jehož stíhá povinnost tvrzení a důkazní, v žádosti o povolení výjimky ze zákazů škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje u památných stromů, a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů tvrdí skutečnosti, které jsou s ohledem na zjištěné okolnosti případu zcela nevěrohodné, v rozporu s realitou a je zcela evidentní, že nejsou myšleny vážně, je na místě žádost zamítnout, a to pro neunesení břemene tvrzení, aniž by přitom bylo třeba zjišťovat, zda žadatel unesl ke svému nevěrohodnému tvrzení břemeno důkazní. Nelze připustit, aby pouze formální splnění zákonných požadavků žádosti podané přes zcela zjevnou nevoli žadatele tyto skutečně naplnit, mohlo založit vydání rozhodnutí, jímž bude povolena výjimka ze zákazu, budou-li

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

formální tvrzení v žádosti prokázána. Dosažení takového výsledku pak jistě není smyslem činnosti a rozhodnutí správních orgánů, neboť veřejná správa je činností směřující právě k naplnění určitého konkrétního budoucího cíle. Jestliže tedy správní orgány vyhodnotily tvrzení žalobce jako účelová a nevěrohodná, pak jsou jejich rozhodnutí, jimiž nebylo žádosti žalobce o povolení výjimky vyhověno, v souladu se zákonem a věcně správná.

40. Vzhledem k tomu, že soud shledal nedůvodnou žalobní námitku týkající se nesprávnosti posouzení věrohodnosti tvrzení obsažených v žádosti, a dospěl k závěru, že žalobce neunesl již své břemeno tvrzení ohledně existence veřejného zájmu, dále se již pro nadbytečnost nezabýval žalobními námitkami o nedostatečném odůvodnění napadeného rozhodnutí, ve vztahu k existenci veřejného zájmu na zajištění zaměstnanosti v oblasti zemědělství, k poměřování žalobcem tvrzeného veřejného zájmu se zájmem na ochraně přírody, ani o nedostatečně zjištěném skutkovém stavu ohledně přístupnosti pozemku pro dopravní techniku (neexistence jiného uspokojivého řešení), ani absencí konkrétní úvahy správních orgánů o tom, jak zásah do veřejného zájmu na ochraně přírody ovlivňují žalobcem navržená zmírňující a kompenzační opatření. Nicméně bylo třeba vypořádat námitky, jimiž žalobce brojil proti postupu správních orgánů ve správním řízení, při němž se měly správní orgány, zejména pak správní orgán prvního stupně, dopustit porušení konkrétních ustanovení správního řádu.
41. Žalobce především namítal, že došlo k porušení principu rovnosti a zákazu diskriminace, když správní orgán prvního stupně v případě jiného subjektu rozhodnutím ze dne 24. 2. 2012, č. j. 2664/ZPZ/2011/ZD-447, výjimku dle § 56 zákona o ochraně přírody povolil, a to přesto, že předmětem rozhodování byly totožné druhy živočichů v totožném území. K této námitce, uplatněné již ve správním řízení správní orgán prvního stupně při jejím vypořádání uvedl, že *„v každé jednotlivé věci je rozhodováno samostatně a každá se vyznačuje svébytnými skutkovými okolnostmi, které při jejím hodnocení hrají roli a zpravidla mohou vést i k různým výsledkům.“* Poukázal na existenci jiných svých rozhodnutí, v nichž výjimka ze zákazů ve stejném území a pro obdobné záměry povolena nebyla. K odvolací námitce téhož obsahu pak žalovaný konstatoval, že *„nelze připustit argumentaci legitimního očekávání v případě sousedícího záměru, kde byla správním orgánem povolena výjimka, neboť argumentace pro převahu veřejného zájmu je naprosto odlišná oproti této konkrétní žádosti, a i prostředím spolu s podmínkami biotopu jakkoli shodných zvláště chráněných druhů, jsou rozdílné“*, a shledal námitku porušení § 2 odst. 4 správního řádu neopodstatněnou.
42. Dle § 2 odst. 4 správního řádu správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.
43. Otázkou správní praxe zakládající legitimní očekávání se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS, kdy uzavřel, že *„správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Jen taková správní praxe je doplněním psaného práva a je způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě. Správní praxi zakládající legitimní očekávání lze změnit, pokud je taková změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi. Libovolná (svévolná) změna výkladu právních předpisů směřující k tíži adresátů není přípustná. Za racionální (nikoliv svévolnou) změnu správní praxe lze přitom s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem považovat změnu interpretovaného zákona, změnu zákonů souvisejících s interpretovaným předpisem (systematický výklad) a změnu skutečností rozhodných pro Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.*

interpretaci zákona (teleologický výklad). “Obdobně rozhodl také Ústavní soud např. v nálezu ze dne 19. 3. 2009, sp. zn. III. ÚS 2822/07.

44. Z posledně citovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu tedy vyplývá, že pro založení legitimního očekávání u adresátů právních norem správní praxí je třeba, aby se jednalo o ustálenou, jednotnou a dlouhodobou (ne)činnost orgánů veřejné správy, která bude opakovaně potvrzovat určitý výklad. Žalobce však poukazoval pouze na jeden konkrétní případ předcházející napadenému rozhodnutí, kdy mělo být dle jeho tvrzení správními orgány rozhodnuto o povolení výjimky, přičemž pouze z jednoho případu správními orgány vydaného rozhodnutí není možné usuzovat na ustálenou rozhodovací praxi. Současně je třeba připomenout, že v daném případě byla žádost zamítnuta proto, že žalobce v žádosti uváděl nevěrohodné a realitě neodpovídající skutečnosti. Žalobce nesdělil, zda v jím označeném rozhodnutí, jímž bylo jiné žádosti vyhověno, žadatel uvedl pravdivé a realitě odpovídající důvody své žádosti, či nikoli. Pouze ze skutečnosti, že byla v jiném případě povolena výjimka v situaci, kdy žalobci výjimka povolena nebyla proto, že neunesl své břemeno tvrzení ohledně existence veřejného zájmu, nelze dovodit, že správní orgán prvního stupně porušil § 2 odst. 4 správního řádu, když vydal rozhodnutí v předmětné věci s jiným výsledkem, než tomu bylo v rozhodnutí ze dne 24. 2. 2012, č. j. 2664/ZPZ/2011/ZD-447. Námitku porušení principu rovnosti a zákazu diskriminace tak shledal soud nedůvodnou.
45. Nedůvodnou shledal soud rovněž námitku, že správní orgán prvního stupně nerespektoval závazný pokyn žalovaného, který mu byl uložen v prvním rozhodnutí žalovaného o odvolání žalobce, když nedoplnil dokazování ohledně zjištění, že pozemek je pro dopravní techniku ve skutečnosti přístupný a přístupové cesty jsou motorovými vozidly viditelně využívány.
46. Podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, pak napadené rozhodnutí zruší a věc vrátí správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal k novému projednání. V odůvodnění tohoto rozhodnutí vysloví odvolací správní orgán právní názor, jímž je správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, při novém projednání věci vázán.
47. Správní orgán prvního stupně vydal ve věci dne 10. 9. 2021 své první rozhodnutí (č. j. KUUK/120881/2021), jímž k žádosti žalobce výjimku nepovolil. Žalovaný v prvním odvolacím řízení ve věci vydal dne 31. 1. 2022 pod č. j. MZP/2021/530/1999 rozhodnutí, jímž první rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil a vrátil věc k novému projednání a rozhodnutí, neboť shledal důvodnou námitku žalobce, že tvrzení obsažená v rozhodnutí nemají oporu ve správním spise, zejména pokud jde o tvrzení, že předmětný pozemek je pro dopravní techniku přístupný a přístupové cesty jsou využívány. Žalovaný uložil správnímu orgánu prvního stupně, aby provedl dokazování v takovém rozsahu, aby byl prokázán skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Správní orgán prvního stupně se tímto závazným právním názorem žalovaného o nedostatečně zjištěném skutkovém stavu a potřebě jeho doplnění při svém dalším postupu řídil. Při novém projednání doplnil správní spis o tyto listinné důkazy, a to Projektovou dokumentaci stavby pro stavební povolení „Dopravní napojení pozemku parc. č. X k. ú. X“, jejímž zpracovatelem je žalobce, zprávou z biologického průzkumu v k. ú. X (zpracovatel JUROS, s. r. o., Ing. Pavel Majer, Tereza Majerová, 20. 1. 2021), závazné stanovisko odboru stavebního a životního prostředí Obecního úřadu Libouchec ze dne 24. 8. 2020 k umístění stavby „Dopravní napojení pozemku s parcelním číslem X v k.ú. X“, pachtovní smlouvou uzavřenou mezi J. H., V. M. a P. V. ze dne 1. 1. 2019 o pronájmu pozemku č. X k. ú. X k Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

jeho užívání k zemědělským účelům, ortofotomapu zájmového území pořízenou k datu 19. 5. 2022 (zdroj www.mapy.cz), projekt Omega — výrobní a skladový areál (koordinační situační výkres z dokumentace pro územní rozhodnutí, Projekty CZ, s.r.o., 10/2020), a o námitky V. M., spoluvlastníka pozemku p. č. X v k. ú. X k návrhu územního plánu obce Libouchec z 18. 2. 2022. Právě na základě doplněného dokazování, jehož provedením dodržel správní orgán prvního stupně závazný pokyn žalovaného jakožto nadřízeného správního orgánu, dospěl správní orgán prvního stupně k jinému závěru, byť vedl ke stejnému výsledku – nevyhovění žádosti žalobce nepovolením výjimky. Na základě nově zjištěného skutkového stavu správní orgán prvního stupně totiž shledal, že žádosti žalobce nelze vyhovět již nikoli proto, že nebyla splněna zákonná podmínka neexistence jiného uspokojivého řešení, ale proto, že žalobcem tvrzený důvod pro realizaci záměru, spočívající v zemědělském využívání předmětného pozemku a zajištění zaměstnanosti v oblasti zemědělství, nebyl myšlen vážně, byl nevěrohodný, účelový, odporující skutečné realitě. Je tedy třeba uzavřít, že správní orgán prvního stupně postupoval zcela v souladu s pokynem uděleným mu žalovaným v jeho zrušujícím rozhodnutí, a proto povinnost stanovenou mu v § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu neporušil.

48. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že žalovaný svým pokynem uděleným správnímu orgánu prvního stupně zamýšlel s ohledem na odůvodnění prvního rozhodnutí správního orgánu prvního stupně doplnění dokazování ve vztahu k otázce splnění podmínky (ne)existence jiného uspokojivého řešení. Správní orgán prvního stupně totiž dospěl ke stejnému závěru po doplněném dokazování na základě nových skutečností, čímž byla vázanost právním názorem žalovaného ohledně povinnosti doplnit dokazování (pouze) k uvedené otázce prolomena. Žalobní námitku, že správní orgán prvního stupně provedl důkazy v rozporu s § 51 odst. 2 správního řádu, vyhodnotil soud následovně.
49. Podle § 51 odst. 2 věty první správního řádu musí být účastníci včas vyrozuměni o provádění důkazů mimo ústní jednání, nehrozí-li nebezpečí z prodlení.
50. Smyslem § 51 odst. 2 správního řádu je umožnit účastníkům řízení, aby mohli být přítomni při provádění důkazů, nebylo-li k jejich provedení nařízeno ústní jednání. Díky přítomnosti při provádění důkazů se mohou účastníci lépe seznámit s jejich obsahem a v návaznosti na to se detailněji vyjádřit k důkazu. Pokud však byly jako důkaz prováděny listiny, přičemž se jednalo o listiny, jejichž obsah byl žalobci bezesporu znám, a v určitém rozsahu se dokonce jednalo o listiny, jichž byl autorem, není vadou řízení, jestliže nebyl žalobce informován o provedení důkazů mimo ústní jednání (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2013, č. j. 1 As 157/2012).
51. Jsou-li úkonu přítomni účastníci řízení, pak se důkaz listinou provádí jejím přečtením nebo sdělením jejího obsahu (§ 53 odst. 6 správního řádu). Jinak se o provedení důkazu listinou učiní pouze záznam do spisu. Bylo by naprosto bezúčelné, aby správní orgán prvního stupně musel informovat žalobce o tom, že v uvedený den a hodinu si hodlá přečíst listiny, a tak jimi provést důkaz. S obsahem listinných důkazů se může účastník řízení seznámit při nahlížení do spisu, např. v souvislosti se seznamováním se s podklady před vydáním rozhodnutí.
52. Z obsahu správního spisu bylo zjištěno, že žalobce byl v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu správním orgánem prvního stupně vyrozuměn o novém projednání v dané věci, byl poučen o tom, že se může vyjadřovat k podkladům rozhodnutí, navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy, a že má právo nahlížet do spisu, a to přípisem ze dne 15. 3. 2021. Této možnosti žalobce nevyužil. Všechny listiny, které byly podkladem pro rozhodnutí správního orgánu

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

prvního stupně, a které jsou konkretizované v bodě 47. tohoto rozsudku, tvoří součást správního spisu jako jeho přílohy. Žalobce nikterak netvrdí a relevantně nedokládá, že by údaje uvedené v listinách, o které se opíraly správní orgány, byly nepravdivé či nesprávné, resp. neuvádí, jak by dokazování provedené zcela v souladu s § 53 odst. 6 správního řádu mohlo změnit výrok správního orgánu o nepovolení výjimky žalobci ze zákazu.

53. Z odborné literatury k ustanovení § 53 odst. 6 správního řádu vyplývá, že „*ustanovení § 53 odst. 6 se nevztahuje na všechny písemnosti (dokumenty či listiny), které jsou součástí spisu a které slouží jako podklad pro rozhodnutí. (...) Sepsání protokolu o provedení důkazu listinou má význam především u „listin“ podle odst. 1 tohoto ustanovení (...). Takový postup by zcela postrádal význam v případě, kdy určitá listina je a po celou dobu správního řízení (a i poté) zůstane součástí spisu, na základě čehož mají účastníci řízení možnost se s ní na základě § 38 seznámit – pouhé přečtení takové listiny nebo sdělení jejího obsahu neznamená z hlediska listiny samotné žádnou přidanou hodnotu.*“ (k tomu srov. Vedral J. Správní řád – Komentář, BOVA POLYGON, Praha 2006; 2012). Tyto závěry zastává i judikatura Nejvyššího správního soudu, kdy tento soud např. v rozsudku ze dne 8. 2. 2012, č. j. 3 As 29/2011-51, dospěl k závěru, že pokud správní orgán neprovedl důkaz listinou v souladu s § 53 odst. 6 správního řádu, jednalo se o vadu řízení. Tato vada však nemá vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé za situace, že listina byla součástí správního spisu, se kterým se mohl účastník řízení seznámit a vyjádřit se k jeho obsahu před vydáním rozhodnutí.
54. Postup správního orgánu prvního stupně v dané věci, který nepostupoval zcela v souladu s § 53 odst. 6 správního řádu, tedy lze označit za vadný, nicméně tato vada nevyvolává nutnost zrušení rozhodnutí. Všechny listiny, které byly podkladem pro rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jsou založeny ve správním spise. Je třeba si uvědomit, že v případě provádění důkazu listinou jsou možnosti participace účastníka řízení na tomto dokazování omezené, neboť k takovému důkazu může vznášet pouze námitky důvěryhodnosti nebo pravosti takové listiny. Tyto námitky přitom může účastník řízení vznést kdykoli v průběhu správního řízení nebo v okamžiku, kdy je vyzván k seznámení se s podklady rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu.
55. Ze všech výše uvedených důvodů tedy soud vyhodnotil žalobu v rámci uplatněných žalobních bodů jako nedůvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
56. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch a žalovanému nad rámec běžné úřední činnosti žádné náklady nevznikly. Proto soud vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
57. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť podle § 60 odst. 5 s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, a v předmětném řízení nebyly soudem osobám zúčastněným na řízení uloženy žádné povinnosti.

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

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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.

Ústí nad Labem 26. června 2024

Mgr. Václav Trajer v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.