

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci navrhovatele: **JUDr. A. S.,** zastoupený JUDr. Tomášem Sokolem, advokátem se sídlem Sokolská 60, Praha 2, proti odpůrci: **Obec Těrlicko,** se sídlem Májová 474/16, Těrlicko, zastoupený JUDr. Sylvou Totkovou Kolderovou, advokátkou se sídlem Pavlovova 8, Havířov-Město, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 10. 2015, č. j. 79 A 7/2015 – 46,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Navrhovatel **je povinen** zaplatit do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku odpůrci k rukám jeho zástupkyně na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku ve výši 15.768 Kč.

III. Navrhovatel **je povinen** zaplatit do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku České republice – Nejvyššímu správnímu soudu na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku ve výši 28.863 Kč.

Odůvodnění:

I. Rozsudek krajského soudu

[1] Rozsudkem ze dne 27. 10. 2015, č. j. 79 A 7/2015 – 46, zamítl Krajský soud v Ostravě (dále jen „krajský soud“) návrh, kterým se navrhovatel domáhal zrušení části opatření obecné povahy – Změny č. 3 územního plánu Těrlicko, která nabyla účinnosti

dne 4. 11. 2014, a to v části týkající se pozemků parc. č. X a parc. č. X v katastrálním území X, obec X.

[2] V odůvodnění napadaného rozsudku krajský soud nejprve potvrdil aktivní procesní legitimaci navrhovatele. S odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, uvedl, že i přes procesní pasivitu navrhovatele, spočívající v nepodání námitek či připomínek proti změně územního plánu, je navrhovateli přiznána aktivní procesní legitimace k podání návrhu dle § 101a odst. 1 s. ř. s., nicméně návrh na zrušení může být úspěšný pouze tehdy, pokud procesní pasivita vyplývá z objektivních okolností nebo pokud nezákonnosti, na něž poukazuje navrhovatel, jsou zásadního rázu a mají dopad na veřejné zájmy. Krajský soud uvedl, že navrhovatel v návrhu neuvedl žádnou objektivní okolnost, která by mu bránila ve včasném uplatnění námitek v průběhu přípravy změny územního plánu a ani z obsahu spisu nic takového neplyne. Tvrzením ohledně nezveřejnění veřejné vyhlášky o projednání změny územního plánu na stránkách odpůrce se krajský soud nezabýval s ohledem na § 101b odst. 2 s. ř. s. omezující návrhové body k datu podání návrhu a neumožňující jejich následné rozšiřování. K druhému okruhu důvodů poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 – 185, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval, že závažné důvody pro zrušení územního plánu představuje porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících veřejné zájmy.

[3] K navrhovatelem tvrzenému nedostatečnému odůvodnění změny územního plánu krajský soud uvedl, že odpůrce vyjádřil jasně a srozumitelně svůj záměr (zejména v kapitole F - vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch) a jeho odůvodnění v obecné rovině obstojí. Námitkou proporcionality zvoleného řešení by se krajský soud mohl zabývat teprve poté, kdy by byly námitky řádně uplatněny při přípravě změny územního plánu a zodpovězeny odpůrcem. Polemiku navrhovatele s vyjádřením odpůrce ohledně § 55 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2017 (dále jen „stavební zákon“), nepovažoval krajský soud za řádný návrhový bod z důvodu opožděnosti. Nad rámec ale uvedl, že se dotčené ustanovení zabývá podmínkami při vymezování dalších zastavitelných ploch (tedy navýšení nad stávající) s cílem chránit krajinu jako podstatnou složku životního prostředí života obyvatel. V daném případě se fakticky jednalo o podstatné zmenšení stávající zastavitelné plochy, a to s cílem chránit zemědělský půdní fond (jak vyplývalo z výpisu z katastru nemovitostí, oba navrhovatelovy pozemky byly ornou půdou). Krajský soud se také blíže nezabýval navrhovatelovým tvrzením, že přes jeho pozemek parc. č. X byl navržen příjezd k zastavitelné ploše X jako veřejná prospěšná stavba, protože k němu neuvedl žádné skutkové ani právní důvody, v nichž by spatřoval nezákonnost této části změny územního plánu.

[4] Na závěr krajský soud uvedl, že poslední skupina námitek směřuje čistě do neproporcionality zásahu do soukromých práv navrhovatele (práva vlastnit majetek a nakládat s ním a práva svobodně podnikat). Protože však procesní pasivita navrhovatele nevyplývala z objektivních okolností a nezákonnosti, na něž poukazoval, nebyly zásadního rázu a neměly dopad na veřejné zájmy, nebyl navrhovatel se svým návrhem úspěšný.

II. Kasační stížnost navrhovatele a vyjádření odpůrce

[5] Navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) se ve své kasační stížnosti nejdříve vyjádřil k její včasnosti. Uvedl, že z doručenky datové zprávy krajského soudu vyplývá, že rozsudek byl jeho zástupci doručen do datové schránky dne 25. 11. 2015 v 14:24:31. Z povahy informačního systému datových schránek (dál jen „ISDS“) dochází k doručení datové zprávy v okamžiku, kdy se do něj přihlásí oprávněná osoba nebo systém, bez ohledu na to, zda byly došlé zprávy dále zpracovány. Stěžovatel namítl, že v den doručení uvedený na doručence krajského soudu nedošlo ke zpracování předmětné datové zprávy. Důvodem bylo pochybení na straně správce ISDS, který porušil národní standard pro elektronické systémy spisové služby. Tento národní standard vytváří stanovením základních požadavků na funkce elektronických systémů spisové služby sjednocující parametry pro výkon spisové služby vztahující se k dokumentům v digitální podobě. Konkrétně bylo sloučeno v položce „obec“ adresa s číslem popisným, orientačním a PSČ (uvedeno bylo Havlíčkovo nábřeží 1835/34, Moravská Ostrava – Moravská Ostrava a Přívoz, 72881 Ostrava), čímž došlo k překročení deklarovaných 48 znaků v této položce. Protože uvedené neodpovídalo národnímu standardu, byla tato položka informačním systémem advokátní kanceláře zástupce stěžovatele vyhodnocena jako chybná a nemohla být systémem načtena a dále zpracována. Po zjištění této chyby vývojář informačního systému advokátní kanceláře provedl zásah do programového prostředí informačního systému, což zajistilo stažení datových zpráv u subjektů porušujících národní standard v poli „obec“, čímž došlo k fyzickému doručení předmětné datové zprávy dne 15. 12. 2015 ve 2:26:11. Až v tento den dostal právní zástupce napadené rozhodnutí do své dispozice. Z důvodu procesní opatrnosti stěžovatel požádal i o prominutí lhůty k úkonu v souladu s § 40 odst. 5 s. ř. s., pokud by snad měla být lhůta pojímána jako zmeškaná.

[6] Stěžovatel dále uvedl, že kasační stížnost podal v celém rozsahu z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Konkrétně stěžovatel nesouhlasil s názorem krajského soudu, že jeho procesní pasivita během přípravy změn územního plánu nevyplývala z objektivních okolností a z nezákonností, na něž poukazoval, které by byly zásadního rázu a měly dopad na veřejné zájmy. S odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-125, RS 11/2010, konstatoval, že meritorní přezkum opatření obecné povahy vychází z pětistupňového algoritmu. K přezkoumání prvních dvou problémových okruhů algoritmu (pravomoc a příslušnost správního orgánu) nezáleží, zda navrhovatel uplatnil námitky nebo připomínky ve fázi přijetí opatření obecné povahy. S ohledem na závažnost případného pochybení při tvorbě opatření obecné povahy soud přezkoumává zmíněnou problematiku z úřední povinnosti. U zbývajících tří kroků algoritmu (procesní postup správního orgánu, případný rozpor opatření obecné povahy s právními předpisy, přiměřenost zásahu do práv a povinností navrhovatele) nelze podle názoru rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu stanovit jednotné pravidlo o vztahu mezi neuplatněním námitky a výsledkem řízení před soudem (uznání věcné legitimace), a ty musejí být posuzovány podle konkrétních okolností příslušné věci. Při neexistenci objektivní okolnosti, která by bránila uplatnění námitky navrhovatele v průběhu přípravy změny územního plánu, může soud vyhovět návrhu jen ze závažných

důvodů. Takovými důvody pro zrušení územního plánu se rozumí porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem, které chrání veřejné zájmy. Čtvrtý a pátý problémový okruh algoritmu není vhodné dle Nejvyššího správního soudu při posuzování těchto kroků oddělovat, neboť jen věcně správné a proporcionální rozhodnutí je rozhodnutím zákonným. Soud postupuje od prvního kroku k dalším s tím, že pokud u některého z kroků algoritmu shledá důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, dalšími kroky se již nezabývá.

[7] Za závažné porušení hmotněprávní normy chránící veřejný zájem považoval stěžovatel situaci, v níž odpůrce navrhl a schválil změnu územního plánu spočívající ve zrušení 3 zastavitelných ploch X na pozemku v jeho vlastnictví a vymezení 54 nových zastavitelných ploch, mj. v sousedství rekreačních ploch nebo v ochranném pásmu lesa. Tím dle stěžovatele došlo k porušení § 55 odst. 4 stavebního zákona chránícího veřejný zájem na dosažení cílů územního plánování ve smyslu § 18 odst. 4 stavebního zákona, tj. ochrany rozvoje přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území a dalších blíže určených kritérií. V daném případě tak nedošlo pouze k faktickému zmenšení dosavadní zastavitelné plochy zrušením plochy X a vymezením nové zastavitelné plochy X BR, ale k vymezování dalších ploch na úkor převážně zemědělského půdního fondu. Z tohoto důvodu nebyla naplněna litera zákona, neboť změnou územního plánu byly nepochybně vymezeny další zastavitelné plochy, aniž by byla prokázána nemožnost využití již vymezené zastavitelné plochy X a potřeba vymezení nových zastavitelných ploch.

[8] Stěžovatel dále brojil proti názoru krajského soudu, že změna územního plánu byla dostatečně odůvodněna. Odůvodnění v kapitole F považoval stěžovatel jako zástupné s cílem odpůrce vytvořit předpoklad k vymezení zastavitelných ploch v jiných lokalitách, přestože by mu mělo být známo, že případná zemědělská výroba na orné půdě ztíží kvalitu bydlení v sousedních nemovitostech, dopravní infrastruktura obce by při zástavě původní plochy nebyla zatížena s ohledem na předpokládanou výstavbu silniční komunikace, střety s limity území by výstavbu rodinných domů na původní zastavitelné ploše výrazně neomezila a v případě blízkosti lesa naopak zatraktivnila.

[9] Stěžovatel také trval na svém názoru, že změna územního plánu nenaplňovala princip proporcionality mezi soukromým a veřejným zájmem, přičemž touto námitkou se krajský soud nezabýval. Stěžovatel uvedl, že předmětnou změnou územního plánu došlo k nepřiměřenému zásahu do jeho vlastnického práva, neboť nebyla respektována zásada subsidiarity a minimalizace do jeho individuálních práv při prosazování veřejného zájmu. Tato změna taktéž porušila zásadu rovnosti a zákazu diskriminace. Odpůrce zrušil v celém rozsahu plochu X, vymezenou původním územním plánem jako zastavitelnou plochu bydlení smíšeného – souvislá zástavba (B), a částečně ji nahradil nově vymezenou zastavitelnou plochou – smíšenou obytnou venkovskou (BR) pod označením X, zahrnující pozemky ve vlastnictví jiných osob, které rovněž ve výstavbě nepodnikly žádné kroky, aniž by to odpůrce jakkoli řádně zdůvodnil veřejným zájmem. Ten údajně spočívá v potřebě zajištění kvalitního životního prostředí pro stávající obyvatele blízkého okolí bývalé zastavitelné plochy X s ohledem na předpokládané zatížení technické, resp. dopravní infrastruktury v případě výstavby. Stěžovatel namítl, že přitom není zřejmé, v čem se aktuální stav dotčeného území změnil od stavu, kdy podle odpůrce bývalá zastavitelná plocha X podle územního plánu z roku 2008 vznikla.

[10] Vedle zásahu do vlastnického práva, resp. jeho výrazného omezení, namítl stěžovatel, že změnou územního plánu došlo také k zásahu do jeho práva svobodně podnikat. Předmětné pozemky byly pro stěžovatele nezbytným předpokladem pro realizaci podnikatelského záměru spočívajícího ve výstavbě rodinných domů. Pozemky stěžovatele byly negativně zasaženy výrazným poklesem tržní hodnoty, přestože nebyly nikdy předmětem vyvlastnění. S odkazem na posudek soudního znalce Ing. Petrovského stěžovatel uvedl, že cena jeho pozemků v zastavitelném území činila částku ve výši 17.922.000 Kč a v nezastavitelném území činí 1.194.800 Kč. Vyjmutí pozemků ze zastavitelné plochy a jejich převedení do nezastavitelné plochy tak znamenala pro stěžovatele majetkovou újmu, která mu vznikla přijetím dotčené části změny č. 3 územního plánu Těrlicka. Podle stěžovatele bylo opatření obecné povahy „vyvlastněním nebo nuceným omezením vlastnického práva" ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, podle nějž „*vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu*". Stěžovatel tedy namítl, že došlo de facto k vyvlastnění, neboť již nemůže na svých pozemcích provozovat předchozí podnikatelskou činnost ve smyslu výstavby. Stěžovatel potvrdil, že každý vlastník jakékoliv věci je sice povinen strpět určitá omezení při výkonu vlastnického práva bez toho, že by toto omezení muselo být nějak kompenzováno, ale uplatňuje se dle něj „*míra spravedlivé rovnováhy mezi požadavky obecného zájmu a imperativy na ochranu základních práv jednotlivce*" (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008 - 88). Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[11] Odpůrce ve svém vyjádření předně uvedl, že kasační stížnost byla podána opožděně, neboť rozsudek krajského soudu byl stěžovateli doručen již 25. 11. 2015 a lhůta pro podání kasační stížnosti tak uplynula dne 10. 12. 2015 a zdůraznil, že zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout. Odpůrce také namítl, že podaná kasační stížnost neměla ani povinné zákonné náležitosti a její doplnění ze dne 29. 12. 2015, které bylo podáno u Nejvyššího správního soudu dne 30. 12. 2015, je rovněž opožděným podáním. Dále odpůrce uvedl, že napadené rozhodnutí považuje za věcně správné. Stěžovatel v podaném návrhu krajskému soudu nenamítal řádně a včas důvody, kterými jej následně odůvodnil. Stěžovatel prokazatelně neuváděl ani nijak nedoložil objektivní důvody, pro které nepodal řádné a včasné námitky v průběhu přijímání změny územního plánu. Stěžovatel neprokázal ani závažné důvody pro zrušení předmětné změny územního plánu, tedy zejména porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících veřejné zájmy. Své námitky směřoval výlučně do testu proporcionality předmětného zásahu. K tomuto odpůrce s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu uvedl, že soud se může proporcionalitou zabývat pouze tehdy, pokud stěžovatel řádně a včas uplatnil námitky. Námitku týkající se porušení § 55 odst. 4 stavebního zákona považoval odpůrce shodně s krajským soudem za opožděnou. Námitky spočívající ve zmařeném podnikatelském záměru, znehodnocení pozemků apod. považoval odpůrce za nepodstatné, protože stěžovatel neuplatňoval svá procesní práva v procesu přijímání změny územního plánu a z tohoto důvodu, přesto že stěžovatel není z přezkumu před soudy vyloučen, podmínky přezkumu jsou podstatným způsobem ztíženy a jejich rozsah omezen. Nad uvedené odpůrce uvedl, že stěžovatel se stal vlastníkem pozemků již v roce 2006, kdy pozemky nebyly zařazeny do zastavitelné plochy. Podle judikatury Nejvyššího správního

soudu neexistuje veřejné subjektivní právo vlastníka na zařazení jeho pozemku do zastavitelné plochy. S nabytím pozemku v roce 2006 nenabyl stěžovatel zároveň „právo stavět“. Pokud stěžovatel nakoupil pozemky v roce 2006 jako nezastavitelné, v roce 2008 byly zařazeny mezi plochy zastavitelné, kdy do roku 2014 této skutečnosti stěžovatel nevyužil a následně došlo k další změně územního plánu, je povinen změny územního plánu respektovat. Z uvedených důvodů odpůrce navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

III. a) Včasnost kasační stížnosti a znalecký posudek

[12] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval včasností kasační stížnosti, jako jednou z formálních náležitostí (§ 106 odst. 2 s. ř. s.).

[13] Stěžovatel tvrdí, že v důsledku chyby v označení datové zprávy odesílané krajským soudem mu fakticky nebyla doručena datová zpráva dne 25. 11. 2015, jak systém datových schránek vykazuje, nýbrž až 15. 12. 2015. Za účelem objasnění rozhodných skutkových otázek, které mají odbornou povahu, konkrétně fungování systému datových schránek a komunikace mezi systémem datových schránek a programem adresáta (advokátní kanceláře, jejíž společník je zástupcem navrhovatele), Nejvyšší správní soud ustanovil znalce z oboru kriminalistika, specializace kriminalistická počítačová expertíza, Ing. Mariána Svetlíka (§ 127 odst. 3 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.). V usnesení o ustanovení, které bylo doručeno zástupci stěžovatele dne 24. 4. 2017 a zástupkyni odpůrce dne 31. 8. 2017, Nejvyšší správní soud uložil znalci odpovědět na následující otázku a ověřit a popsat následující skutkové okolnosti:

„Ovlivnila skutečnost, že při doručování v systému datových schránek odesílatel (Krajský soud v Ostravě) v datovém poli „obec“ vztahujícím se k doručovaným datovým zprávám ID 325071304 a ID 319112681, odesílaným dne 25. 11. 2015, uvedl celou svoji adresu („Havlíčkovo nábřeží 1835/34, Moravská Ostrava – Moravská Ostrava a Přívoz, 728 81 Ostrava“), a ne pouze obec, tedy slovo s maximálně 48 znaky, možnost adresáta (Advokátní kancelář Brož & Sokol & Novák s. r. o.) rozpoznat, že mu byla doručena datová zpráva, a přečíst ji, jestliže ke správě obsahu své datové schránky používal program Acta Safe výrobce AiP Safe s. r. o.?

Znalci se ukládá, aby ověřil a popsal rozhodné skutkové okolnosti související s doručováním zprávy, zejména

1. *popsal, kdy a s jakými doprovodnými informacemi byly výše popsané zprávy odesílány a co vše bylo, včetně příloh, jejich obsahem,*
2. *zjistil, kdy a v jakém stavu odesílaná zpráva došla do datové schránky adresáta, zejména zda došla úplná a obsahovala všechny odeslané přílohy,*
3. *popsal, jakým způsobem pracuje program adresáta na správu obsahu jeho datové schránky Acta Safe, zejména jakým způsobem a jak často se do datové schránky adresáta připojuje, jak rozpoznává, že v datové schránce jsou nové zprávy, a jak nové zprávy zpracovává, včetně toho, jak nakládá s jejich přílohami,*
4. *pakliže na shora položenou otázku bude odpověď kladná, aby popsal, v jakém směru byla možnost adresáta rozpoznat, že mu byla doručena datová zpráva, ovlivněna, co bylo příčinou tohoto ovlivnění a zda bylo možno vzhledem k tehdejšímu stupni odborného*

poznání v oblasti fungování datových schránek takové ovlivnění předvídat a předejít mu vhodným nastavením či úpravou funkcí programu Acta Safe.

Nad rámec výše uvedeného nechť znalec v posudku uvede i jakékoli další informace, které bude jako odborník v problematice, jíž se týká znalecký úkol, považovat za potřebné v souvislosti splněním znaleckého úkolu uvést.“

[14] Vypracovaný znalecký posudek ze dne 29. 6. 2017 byl proveden Nejvyšším správním soudem jako důkaz při jednání dne 30. 1. 2018. Při tomto jednání účastníci uvedli, že mezi nimi není spor ohledně skutkových okolností doručování tak, jak je vylíčil soudní znalec ve svém posudku.

[15] Nejvyšší správní soud má za to, že nejdůležitější částí posudku soudního znalce je jeho vyjádření k bodu 4., a proto jej cituje: *Na základě poskytnutých podkladů lze vyjít z následujících předpokladů: Jediným základním nástrojem, který AK BSN (a konkrétně adresát předmětných zpráv JUDr. Sokol) ke zpracování datových zpráv používala, byl systém Acta Safe od společnosti AiP Safe, s.r.o.*

[16] *Vzhledem k množství datových zpráv (a navíc i jiných zpráv doručovaných e-mailem a dalších listinných zpráv a dokumentů), které AK BSN zpracovává, se nejeví pravděpodobné, že by docházelo k individuálnímu zpracování jednotlivých zpráv jejich adresáty mimo systém Acta Safe (viz statistika počtu doručených datových zpráv, která je uvedena v souboru „statistikaDZ_2015 11-01_2016-01-31.xlsx“ – viz kapitola 1.3 posudku – podklady od AiP Safe). Jenom ze systému ISDS to jsou stovky až jednotky tisíců datových zpráv denně a tento objem by nebylo možné zpracovávat bez odpovídajícího automatizovaného systému správy dokumentů.*

[17] *Na základě informací od AiP Safe nemá uživatel (AK BSN ani adresát JUDr. Sokol) žádnou informaci o tom, že z nějakého důvodu některá datová zpráva nebyla importována z ISDS do systému Acta Safe, jak to bylo podle dostupných informací v případě předmětných zpráv. Jediným místem, kde se takový problém systému Acta Safe projeví, je záznam v logu systému, který však je pro uživatele (byť by to byl administrátor klienta – v tomto případě IT specialista AK BSN p. John) nečitelný. Uživatel není poučen o obsahu tohoto logu a obsah logu slouží pouze pro autora systému pro technicko-profilaktické účely. Autor (AiP Safe) kontroluje tyto logy pouze namátkově a v případě, že je identifikována nějaká zjevná závada, což v tomto případě bylo odhaleno až se značným časovým odstupem (14. 12. 2015). Pro názornost uvádím část výpisu logu z daného období, který dokumentuje zaznamenaný problém, kde je viditelně možné identifikovat chybu: „ProcessException: L: 79 C: 53 Chyba při ukládání "Příchozí pošta ISDS - 26.11.2015 1:00:01". Chyba ve vlastnosti "Obec". Maximální délka textu může být 50 znaků“.*

```
<record>
 <date>2015-11-26T01:07:20.296+01:00</date>
 <logger>plugin.DSReceiveAlarm</logger>
 <level>SEVERE</level>
 <method>cz.aipsafe.alarm.plugin.datoveschranky.DSReceiveAlarm.processReceiveMessages</method>
 <thread>60</thread>
 <participant>61</participant>
 <session>15-11-26S1NJCIC</session>
 <message></message>
 <exception>
  <message>cz.aipsafe.util.uniparser.ProcessException: L: 79 C: 53 Chyba při ukládání "Přichozí pošta ISDS - 26.11.2015 1:00:01". Chyba ve vlastnosti "Obec".
Maximální délka textu může být 50 znaků.</message>
  <trace><![CDATA[
   cz.aipsafe.util.uniparser.ProcessException: L: 79 C: 53 Chyba při ukládání "Přichozí pošta ISDS - 26.11.2015 1:00:01". Chyba ve vlastnosti "Obec". Maximální délka
textu může být 50 znaků.
        at cz.aipsafe.util.uniparser.node.FunctionNode.process(FunctionNode.java:77)
        at cz.aipsafe.util.uniparser.node.VariableNode.getValue(VariableNode.java:129)
        at cz.aipsafe.util.uniparser.node.VariableNode.process(VariableNode.java:118)
        at cz.aipsafe.util.uniparser.interpret.DeclarationNode.process(DeclarationNode.java:26)
        at cz.aipsafe.util.uniparser.interpret.SequenceNode.process(SequenceNode.java:25)
        at cz.aipsafe.util.uniparser.CommandParser.doCommand(CommandParser.java:120)
        at cz.aipsafe.alarm.plugin.datoveschranky.DSReceiveAlarm.processReceiveMessages(DSReceiveAlarm.java:383)
        at cz.aipsafe.alarm.plugin.datoveschranky.DSReceiveAlarm.actionReceiveMessages(DSReceiveAlarm.java:321)
        at cz.aipsafe.alarm.plugin.datoveschranky.DSReceiveAlarm.onAlarm(DSReceiveAlarm.java:254)
        at cz.aipsafe.alarm.AlarmThread.execAlarm(AlarmThread.java:157)
        at cz.aipsafe.alarm.AlarmThread.run(AlarmThread.java:133)
  ]]></trace>
 </exception>
</record>
```

[18] *Tyto předpoklady dovolují učinit závěr, že uživatel neměl možnost zjistit, že některé datové zprávy (včetně těch posuzovaných) mu nebyly doručeny a ani ta nastavení systému Acta Safe, které uživatel má možnost ovlivnit, by mu neumožnila takovou informaci získat. Uživatel také nemá možnost stanovit, jak se má systém Acta Safe chovat v případě, že nedojde k importu některých zpráv z ISDS do systému Acta Safe a ovlivnit jej jakýmkoliv způsobem v takovýchto případech. Podle informací poskytnutých od AiP Safe, systém Acta Safe funguje při práci s datovými zprávami z ISDS spolehlivě v případě, že jsou dodržena pravidla stanovená Věstníkem MVČR, částka 101/2010 („Národní standard"). Podle vyjádření AiP Safe v případě, že tento „Národní standard" dodržen není, není datová zpráva uložena do systému Acta Safe. Proces je takový, že datová zpráva je po přihlášení se systému Acta Safe do ISDS (tím v ISDS vznikne záznam o doručení) načtena systémem, následně je kontrolována na dodržení zásad „Národního standardu" a v případě nesouladu není taková zpráva do systému Acta Safe uložena (importována). Uživatel takovou zprávu v systému Acta Safe neuvidí a o této skutečnosti (nenačtení zprávy do systému Acta Safe) také není nijak informován. Jedinou cestou, jak by uživatel mohl v tomto případě zjistit, jestli mu byly do systému Acta Safe importovány všechny datové zprávy z ISDS, je pravidelné každodenní ruční ověřování obsahu importovaných datových zpráv systému Acta Safe s obsahem jeho datové schránky na portálu ISDS, což postrádá v případě výše uvedeného počtu zpráv a nasazení automatizovaného systému správy dokumentů (v tomto případě systému Acta Safe) smysl.*

[19] Jako podstatné vyhodnotil Nejvyšší správní soud i další informace, které znalec uvedl nad rámec výslovně požadovaných informací: „*Problematika toho, že uživatel není informován, že některé datové zprávy z ISDS nebyly importovány do systému Acta Safe, byla s AiP Safe diskutována a AiP Safe uznává, že se to může jevit jako určitý nedostatek systému Acta Safe. Nicméně odmítá, že by byla chyba na jeho straně. Systém Acta Safe pracuje přísně podle požadavků „Národního standardu" (společnost AiP Safe je jeho spolutvůrcem) a zásady „Národního standardu" nedodržel poskytovatel datových zpráv (ISDS). Na základě poskytnutých podkladů však problém nedodržení zádsad „Národního standardu" nevznikl pravděpodobně na straně ISDS, ale v systému „základního registru osob" (ROS), protože ISDS je*

povinen specifikované informace (např. adresu odesilatele, kde právě diskutovaná chyba vznikla) získávat právě ze systému ROS a nemá možnost ovlivnit, co je v daném systému zaznamemáno. To vyplývá z informací ze souboru „Komunikace se správcem ISDS.pdf" (podklad od AK BSN, kapitola 1.3 posudku), kde správce ISDS zdůvodňuje, že nesprávně zadaná adresa subjektu pochází z ROS a ISDS nemá možnost takovou chybu korigovat, cituji:

„s tím toho moc sami neuděláme. Editor této právní formy zapsal subjekt do základního registru osob (ROS) tímto způsobem – s nestrukturovanou adresou. ISDS je podle zákona (stejně jako ostatní ISVS) povinno použít data ze základního registru, i kdybychom znali data lepší. Aplikace s tímto zápisem adresy musí počítat (podobně to je se zápisem nestrukturovaného jména v poli pro příjmení, zejména u cizinců). Správce ISDS může údaje o těchto subjektech reklamovat v ROS, a ROS požádá editora o nápravu. Jak a kdy se to stane a s jakým výsledkem nejsem schopen říct. J. Š. ISDS"

[20] *Nebylo úkolem znalce zjišťovat, kde ve skutečnosti došlo k pochybení a nakolik jsou požadavky „Národního standardu" závazné pro jednotlivé ISVS, nicméně lze tvrdit, že (za výše uvedených předpokladů) pochybení nebylo na straně adresáta předmětných datových zpráv."*

[21] Odpůrce k posudku znalce uvedl, že k samotnému obsahu a závěrům zůstává bez vyjádření. Namítl však, že závěry znalce nemohou změnit nic na skutečnosti, že je to stěžovatel, který nese odpovědnost za volbu a užívání takového systému, který zajistí řádné a účinné přijímání datových zpráv. Pochybení na straně stěžovatele, poskytovatele služeb ISDS či Acta Safe, nemůže být dáno k tíži odpůrce. Dodání do datové schránky se z faktického hlediska rozumí okamžik, od kterého je datová zpráva dostupná v datové schránce příjemce zpráv. V datové schránce JUDr. Sokola byla datová zpráva dostupná. Pokud by se JUDr. Sokol přihlásil do datové schránky, pak zde byla a mohla být přečtena. K tomuto závěru dospěl i znalec ve svém posudku. Skutečnost, že z datové schránky má být stahována zpráva do jiného systému, nemůže již mít na právní úpravu doručení vliv. Pokud došlo k tomu, že stěžovatel neměl možnost se seznámit s doručovanou zprávou, když nedošlo k řádnému stažení ze systému ISDS do systému Acta Safe, pak měl zákonnou možnost domáhat se v souladu s § 17 odst. 5 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o elektronických úkonech"), určení neúčinnosti doručení podle odstavce 4 § 17 citovaného zákona. Takový návrh však stěžovatel nepodal. Na uvedenou situaci lze použít analogicky § 41 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád"), o prominutí lhůty, tj. prominutí účinků doručení, a to na základě odkazu v § 24 odst. 2 správního řádu a podmínek plynoucích z § 17 zákona o elektronických úkonech, tedy včetně lhůty pro takovou žádost a určení neúčinnosti doručení. Navrhovatel řádně a včas nepožádal o zrušení účinků doručení (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soud ze dne 16. 5. 2013, č. j. 5 Afs 76/2012 - 28). Odpůrce uvedl, že pokud stěžovatel nepožádal o zrušení účinků doručení, nemůže žádat ani prominutí zmeškání lhůty. A dodal, že i v případě řádného a včasného podání návrhu na zrušení účinků doručení, nejsou dány podmínky pro vyhovění této žádosti, konkrétně stěžovateli *„jednak nehrozí vážná újma a současně přiznáním odkladného účinku by došlo k dotčení práv odpůrce nabytých v dobré víře. Práva nabytá v dobré víře vznikají zejména ze správních a soudních rozhodnutí. Pravomocné rozhodnutí je závazné pro účastníky*

*a pro všechny správní orgány (**zásada materiální právní moci**). Ochrana práv nabytých v dobré víře z pravomocných rozhodnutí je základním atributem právního státu.*“ Odpůrce tak setrval na svém vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 19. 1. 2016 a navrhl, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

[22] Stěžovatel ve svém vyjádření k vyjádření odpůrce zásadně nesouhlasil s názorem, že stěžovatel nepožádal o zrušení účinků doručení datové zprávy do datové schránky, a proto nemůže žádat ani o prominutí lhůty k úkonu ve smyslu soudního řádu správního. Podle stěžovatele se na doručování v jeho případě, resp. na prominutí účinků doručení písemnosti nevztahují analogicky v návaznosti na § 24 odst. 2 správního řádu podmínky v § 41 správního řádu a § 17 zákona o elektronických úkonech ani odpůrcem uvedený rozsudek Nejvyššího správního soud ze dne 16. 5. 2013, č. j. 5 Afs 76/2012 – 28. V citovaném judikátu bylo předmětem sporu posouzení, zda krajský soud postupoval správně, když odmítl žalobu proti rozhodnutí správního orgánu o dodatečném vyměření daně z příjmu právnických osob pro její opožděnost. Včasnost podání žaloby se v daném případě odvíjela od doručení správním orgánem prostřednictví datové schránky postupem podle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“), s odkazem (v poznámce pod čarou) na zákon o elektronických úkonech. Odlišností je, že ve věci stěžovatele jde o posouzení a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti proti rozsudku krajského soudu, „*vydaném v soudním řízení správním, přičemž, pokud tento zákon nestanoví jinak, použijí se ustanovení občanského soudního řádu*.“ Analogické použití správního řádu zastávané odpůrcem tak nemá dle stěžovatele oporu v zákoně. Stěžovatel proto setrval na svém stanovisku, že jako adresát datové zprávy neměl možnost fakticky se seznámit s doručovanou zprávou – napadeným rozsudkem krajského soudu dříve než dne 15. 12. 2015 pro technickou překážku na straně správce ISDS, v jejímž důsledku nedošlo k řádnému stažení zprávy ze systému ISDS do systému Acta Safe. Existuje tedy dle jeho názoru důvod k případnému prominutí lhůty k úkonu podle § 40 odst. 5 s. ř. s.

[23] Nejvyšší správní soud se v první řadě vypořádal s argumentací odpůrce a stěžovatele ohledně možnosti či nemožnosti prominout lhůtu k provedení úkonu (podání kasační stížnosti) v situaci, kdy stěžovatel podal kasační stížnost dne 17. 12. 2015, přičemž z doručenky datové zprávy krajského soudu vyplývá, že rozsudek byl jeho zástupci stěžovatele doručen do datové schránky dne 25. 11. 2015 v 14:24:31 a on namítá, že se rozsudek dostal do jeho dispozice až dne 15. 12. 2015 ve 2:26:11.

[24] V soudním řízení správním nepochybně existují situace, v nichž je na základě § 40 odst. 5 s. ř. s. možno zmeškání lhůty prominout. Nicméně § 106 odst. 2 věta poslední s. ř. s. stanoví, že „*[z]meškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.*“ Nejvyšší správní soud by tedy nemohl s ohledem na tuto právní úpravu žádosti stěžovatele vyhovět a zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti prominout.

[25] V projednávaném případě však stěžovatel namítá, že datová zpráva odeslaná krajským soudem nebyla importována do systému pro správu dokumentů advokátní kanceláře jeho zástupce, který tento zástupce využívá pro přístup ke své datové schránce, resp. k dokumentům v jeho datové schránce.

[26] Nejvyšší správní soud ve shodě se stěžovatelem konstatuje, že na danou situaci není možné aplikovat rozsudek sp. zn. 5 Afs 76/2012, na nějž poukazuje odpůrce. V uvedeném případě bylo podstatou sporu počítání lhůty v souvislosti s doručováním rozhodnutí správního orgánu do datové schránky. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „*na počítání lhůty podle § 17 odst. 4 zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů se nevztahuje pravidlo pro počítání času uvedené v § 33 odst. 3 daňového řádu. Nepřihlásí-li se do datové schránky osoba, která má s ohledem na rozsah svého oprávnění přístup k dodanému dokumentu, ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byl dokument dodán do datové schránky, považuje se tento dokument za doručený posledním dnem této lhůty, a to i v případě, že připadne konec lhůty na sobotu, neděli nebo svátek.*“ A dále Nejvyšší správní soud uvedl, že „*fikce doručení předpokládá, že si adresát písemnost v úložní lhůtě mohl vyzvednout, avšak zaviněně tak neučinil. V případě, že z vážného důvodu nemohl bez svého zavinění uloženou písemnost ve stanovené lhůtě vyzvednout, může za podmínek § 48 daňového řádu požádat o vyslovení neúčinnosti doručení.*“ Z uvedeného je zřejmé, že Nejvyšší správní soud se zabýval tím, v jaký okamžik má být datová zpráva dodaná do datové schránky považována za doručenou, pokud poslední den lhůty připadá na sobotu, neděli nebo svátek. A dále tím, jak postupovat v oblasti správy daní, pokud si adresát nemohl dodanou písemnost ve stanovené lhůtě vyzvednout.

[27] Obecně vzato je jistě i v řízení podle soudního řádu správního možno vyslovit neúčinnost doručení podle § 17 odst. 5 zákona o elektronických úkonech ve spojení s § 50d občanského soudního řádu, jenž by se použil přiměřeně podle § 64 s. ř s. Právě § 50d o. s. ř. je ustanovením „jiného právního předpisu“, s nímž počítá § 17 odst. 5 zákona o elektronických úkonech.

[28] V projednávaném případě však užití tohoto institutu není na místě.

[29] Podstatou problému v projednávaném případě tedy nebyla skutečnost, že by stěžovatel promeškal lhůtu k podání kasační stížnosti tím, že si „nevyzvedl“ dodaný rozsudek krajského soudu včas, nýbrž skutečnost, že rozsudek byl, dle vyjádření stěžovatele z důvodu technické překážky na straně správce ISDS, zástupci stěžovatele dodán a doručen v jiný den, než který je uveden na doručence krajského soudu. Jak již bylo uvedeno výše, Nejvyšší správní soud k zodpovězení odborné otázky ohledně fungování systému datových schránek a komunikace mezi systémem datových schránek a systémem adresáta ustanovil znalce. Z jeho posudku vyplývá, že technické pochybení, které znemožnilo stažení datové zprávy (s rozsudkem) do elektronického systému spisové služby advokátní kanceláře, nebylo na straně adresáta, tedy stěžovatele.

[30] Nejvyšší správní soud v této souvislosti upozorňuje, že § 17 zákona o elektronických úkonech, který na doručování dokumentů orgánů veřejné moci prostřednictvím datových schránek dopadá, používá dva různé pojmy, a to dodání dokumentu do datové schránky a jeho doručení. Dodáním do datové schránky se z faktického hlediska rozumí okamžik, od kterého je datová zpráva dostupná v datové schránce příjemce zprávy (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soud ze dne 16. 5. 2013, č. j. 5 Afs 76/2012 – 28). V dnešní době adresáti nepřistupují do datových schránek pouze přes určené webové rozhraní, ale používají pro komunikaci s ISDS i aplikace třetích

stran, zejména pokud již mají nějaký systém pro správu dokumentů a potřebují jako další zdroj dokumentů připojit i datové schránky.

[31] K tomu, aby zpracování datových zpráv z ISDS mohlo správně fungovat, je nutné dodržovat určitá pravidla, která popisují jednotlivé prvky a datové struktury, které lze v komunikaci mezi ISDS a aplikací třetích stran využít. Tato pravidla jsou stanoveny v národním standardu pro elektronické systémy spisové služby (a jeho přílohách), zveřejněným ve Věstníku Ministerstva vnitra ČR pod částkou 101/2010 (dále jen „národní standard“) na základě § 70 odst. 2 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o archivnictví“). Jedno z pravidel uvedené v příloze č. 1 k národnímu standardu stanovuje, že položka „Název obce“ je položka s maximální délkou 48 znaků. Pokud tedy adresát využívá pro příjem dokumentů aplikaci třetích stran, která dodržuje pravidla uvedená v národním standardu a jeho přílohách, přičemž jiný přístup do ISDS z tohoto důvodu nevyužívá, a technická chyba nevzniklá na jeho straně znemožní stažení dokumentu z ISDS, nelze takovou zprávu považovat za dodanou.

[32] Uvedený závěr je založen mimo jiné na úvaze, vyjádřené již v dřívější judikatuře, v níž Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„[u]stanovení § 17 odst. 1 zákona o elektronických úkonech zakotvuje pro orgány veřejné moci povinnost doručování prostřednictvím datových schránek. V souladu s § 4 odst. 3 zákona o elektronických úkonech má advokát jako podnikající fyzická osoba zřízenou datovou schránku. V případě, že si žalobce zvolí za svého zástupce v řízení o žalobě advokáta, krajský soud jako orgán veřejné moci je povinen doručovat písemnosti do datové schránky tohoto advokáta. Systém datových schránek byl zaveden a určitým subjektům (například orgánům veřejné moci, převážné části právnických osob, podnikajícím fyzickým osobám, tedy také právnickým profesionálům jako advokátům či daňovým poradcům aj.) byla uložena povinnost datovou schránku mít za účelem modernizace doručování prováděného při výkonu veřejné moci, zejména pak správních a soudních činností. Smyslem a účelem zavedení systému datových schránek bylo převedení převážné části tohoto typu komunikace do podoby datových zpráv doručovaných elektronicky do státem spravovaného úložiště přístupného takovéto osobě dálkově prakticky z kteréhokoli místa s napojením na internet a vyznačujícího se státem zaručeným vysokým standardem bezpečnosti a obecné funkčnosti.*“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2016, č. j. 2 As 96/2016 - 33). V citovaném případě byla sice podstatou sporu otázka, zda při krátkodobé technické závadě informačního systému krajského soudu a nemožnosti doručovat do datových schránek zástupců lze využít náhradního způsobu doručování (prostřednictvím držitele poštovní licence), základní myšlenka vyjádřená v tomto rozhodnutí je však aplikovatelná i na projednávaný případ. Stěžovatel, resp. jeho zástupce jako osoba, jíž se povinně zřizuje datová schránka, má právo spoléhat na to, že krajský soud jako orgán veřejné moci bude dodržovat pravidla týkající se modernizace doručování prováděného při výkonu veřejné moci, včetně těch uvedených v národním standardu a jeho přílohách. Jak uvedl znalec (body 19 a 20 tohoto rozsudku), tento standard dodržen nebyl a pochybení nebylo na straně zástupce stěžovatele, jehož systém pravidla stanovena v národním standardu a přílohách dodržuje. Stěžovatel nemůže za pochybení krajského soudu nést odpovědnost.

[33] Je však také nutné dodat, že i přes tuto vadu v dodání dokumentu by mohla být písemnost považována za doručenou, pokud by se prokazatelně dostala do sféry stěžovatele, resp. jeho advokáta, a on by se tak mohl s rozsudkem krajského soudu

seznámit. K tomuto závěru dospěl Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 Afs 148/2008 - 73, v němž konstatoval, že „*řádné doručení písemností v praxi znamená, že se písemnost zašle nebo odevzdá tomu, komu je určena, a že existuje důkaz o tom, že daná osoba písemnost převzala. Důvodem existence právní úpravy doručení je jistě mimo jiné i potřeba zabezpečit, aby si doručující správní orgány či soudy mohly být jisty, že se písemnost dostala do rukou adresáta. Je-li totiž adresát s obsahem písemnosti obeznámen, potom otázka, zda bylo doručení vykonáno předepsaným způsobem, nemá význam. Nedodržení formy tedy samo o sobě neznamená, že se doručení musí zopakovat, rozhodující je, zda se daná písemnost dostala do rukou adresáta*.“ Uvedené však v daném případě nenastalo. Naopak, stěžovatel, resp. jeho zástupce tvrdili již od podání kasační stížnosti, že kvůli pochybení krajského soudu se s datovou zprávou a rozsudkem seznámili až po stažení datové zprávy dne 15. 12. 2015. S ohledem na závěr znalce, že „*uživatel neměl možnost zjistit, že některé datové zprávy (včetně těch posuzovaných) mu nebyly doručeny a ani ta nastavení systému Acta Safe, které uživatel má možnost ovlivnit, by mu neumožnila takovou informaci získat.*“ má Nejvyšší správní soud za to, že stěžovatel, resp. jeho zástupce se s rozsudkem seznámili až dne 15. 12. 2015 ve 2:26:11, a kasační stížnost proto není podána opožděně, když byla podána dne 17. 12. 2015.

[34] Nejvyšší správní soud si je vědom, že otázka okamžiku doručení má vliv i na právní jistotu jiných účastníků řízení podle soudního řádu správního, než u kterého se okamžik doručení řeší (zde odpůrce). Nicméně v daném typu případů, tedy v situaci, kdy z důvodů na straně systému datových schránek bylo stěžovateli, jenž sám postupoval s potřebnou odbornou péčí, znemožněno se s doručovaným dokumentem seznámit, je vhodnější dát přednost připuštění věcného přezkumu kasační stížnosti, na kterou je třeba hledět jako na včasně podanou (viz v této souvislosti obdobnou filosofii, na níž postavil svůj závěry v jiných souvislostech Ústavní soud v nálezu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3476/11). Jiné varianty řešení, zejména odkázání stěžovatele na to, aby se u toho, kdo byl za chybu v systému datových schránek zodpovědný, domáhal náhrady případné škody, by byly z hlediska požadavku účinnosti soudní ochrany před jednáním veřejné správy méně vhodné.

III. b) Samotné posouzení kasační stížnosti a argumentů vznesených na ústním jednání

[35] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že kasační stížnost splňuje všechny formální náležitosti podle § 106 odst. 1 a 2 s. ř. s., a nesouhlasí tak s názorem odpůrce, že nemá „*povinné zákonné náležitosti*“. Odpůrce ostatně ani konkrétně neuvedl, jaké ony náležitosti měl na mysli. Je pravdou, že stěžovatel podal dne 17. 12. 2015 kasační stížnost, která nebyla perfektní, tu ale dne 30. 12. 2015 doplnil, přičemž toto doplnění není možno brát za opožděné. Stěžovatel může podat imperfektní kasační stížnost, s čímž počítá i § 106 odst. 3 s. ř. s. Pouze pokud by Nejvyšší správní soud vyzval v souladu s § 109 odst. 1 věta první s. ř. s. stěžovatele k doplnění kasační stížnosti a ten by jeho výzvě ve stanovené lhůtě nevyhověl, mohl by kvůli takovému nedostatku kasační stížnost odmítnout.

[36] Nejvyšší správní soud dále ve shodě s krajským soudem konstatuje, že stěžovatel splnil podmínku procesní legitimace. Tato podmínka je splněna, pokud navrhovatel tvrdí, že opatřením obecné povahy jsou dotčena jemu náležející subjektivní práva. Nestačí tedy námitka nezákonnosti opatření obecné povahy či procedury vedoucí k jeho vydání, která

by nebyla spojena s konkrétním dotčením jeho právní sféry (shodně viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, ze dne 21. 7. 2009, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS). V uvedeném případě je stěžovatel prokazatelně vlastníkem dotčených pozemků a tvrdí zásah do jeho vlastnických práv a práva svobodně podnikat, proto jsou podmínky aktivní procesní legitimace splněny.

[37] Ke skutečnosti, že stěžovatel v průběhu schvalovacího procesu změny územního plánu nepodal žádné námitky či připomínky, Nejvyšší správní soud odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS, v němž rozšířený senát dospěl k závěru, že: *„[s]kutečnost, že navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a a násl. s. ř. s.) neuplatnil námitky či připomínky ve fázích přípravy opatření obecné povahy, jej nezbavuje práva takový návrh podat. Návrh proto nemůže soud pro nedostatek aktivity navrhovatele v předcházejících fázích řízení správního odmítnout pro nedostatek procesní legitimace.*“ Ani výše uvedené nemá dopad na aktivní procesní legitimaci stěžovatele.

[38] Ačkoliv pasivita stěžovatele při přijímání změny územního plánu nemá dopad na jeho aktivní procesní legitimaci, není bez následků. „*Procesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy může být způsobena faktory subjektivními i objektivními. Její význam pro úspěšnost žaloby posoudí soud s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu, a to při zkoumání procesního postupu správního orgánu, při hodnocení případného rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy, jakož i při hodnocení přiměřenosti zásahu do práv a povinností navrhovatele. Přitom je povinen vzít v úvahu práva a povinnosti těch, jimž by zrušení opatření obecné povahy podle návrhu způsobilo újmu na jejich vlastních právech.*“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS). V tomto usnesení rozšířený senát dále uvedl, že účastníku, který byl v průběhu schvalovacího procesu opatření obecné povahy neaktivní a bez objektivních důvodů nevyužil práva podat námitky nebo připomínky, lze vyhovět pouze ze závažných důvodů, v opačném případě by totiž docházelo k porušení právní jistoty ostatních účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali. Za tyto závažné důvody je možné považovat „*porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy*“(viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 – 185, publ. pod č. 2397/2011 Sb. NSS).

[39] Stěžovatele je nutno upozornit, že přezkum opatření obecné povahy již neprobíhá podle pětistupňového algoritmu, jak uvádí. S účinností od 1. 1. 2012 přezkum opatření obecné povahy provádí prvotně krajský soud, který je nyní vázán nejen rozsahem, ale nově i důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Přesto však v rámci jednotlivých tvrzených důvodů návrhu (které soudní řád správní připouští a které v zásadě korespondují hodnotícím kritériím pětistupňového algoritmu formulovaným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98) je třeba také jednotlivě u každého z nich posoudit význam a vliv pasivity navrhovatele v procesu projednávání opatření obecné povahy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2015, č. j. 2 As 97/2015 – 55).

[40] Stěžovatel nenapadá pravomoc odpůrce vydat změnu územního plánu ani netvrdí, že by odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy překročil meze zákonem

vymezené působnosti a dopustil se jednání *ultra vires*. Ani Nejvyšší správní soud nemá pochybnosti o tom, že zastupitelstvo obce Těrlicko bylo oprávněno napadenou změnu územního plánu vydat, a že při vydávání nepřekročilo zákonem stanovené meze své působnosti.

[41] Stěžovatel namítá, že odpůrce nedostatečně odůvodnil změnu územního plánu ve vztahu k proporcionalitě zvolené varianty a zásahu do jeho vlastnického práva a práva na svobodné podnikání, což považuje za závažnou vadu změny územního plánu. Dále namítá samotnou neproporcionalitu zásahu vydané změny územního plánu do jeho vlastnického práva a práva na svobodné podnikání. Krajský soud měl za to, že změna dostatečně odůvodněna byla. Proporcionalitu zásahu ale odmítl zkoumat s ohledem na skutečnost, že stěžovatel tuto námitku neuplatnil při přijímání změny územního plánu. Nejvyšší správní soud se s tímto názorem krajského soudu ztotožňuje a při posuzování projednávaného případu vycházel z dále uvedené judikatury, která navázala na výše citované usnesení rozšířeného senátu.

[42] Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že „*není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán. Nejvyšší správní soud by takovýto postup považoval za rozporný s ústavní zásadou dělby mocí, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace a nyní tuto územně plánovací dokumentaci respektují.*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 – 43, či ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013 - 29). Uvedený názor potvrdil i Ústavní soud, a to např. ve svém nálezu ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12.

[43] Výjimku z výše uvedeného pravidla, a tedy zásah soudní mocí je možno přes pasivitu navrhovatele provést v případě, „*byl-li zákon porušen v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, 2 Aos 3/2013 - 36). Stěžovatel uvedl, že za takové pochybení ze strany odpůrce považuje nedostatečné odůvodnění změny funkčního využití jeho pozemků.

[44] Nejvyšší správní soud se k obdobné otázce již dříve vyjádřil tak, že „*[s]ama obecnost odůvodnění územního plánu takovýto případ zásadní nezákonnosti nepředstavuje. Odlišný náhled by snad byl možný v případě, že by odůvodnění územního plánu nedávalo o záměrech jeho zpracovatele jasnou představu ani v nejobecnější rovině a fakticky by tak zcela chybělo.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013 - 29).

[45] Jak vyplývá z předloženého spisu, změna zastavitelné plochy X, určené k bydlení smíšenému, jejíž součástí jsou i pozemky stěžovatele, na plochu nezastavitelnou je odůvodněna zejména v kapitole F – vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch. V této části také odpůrce uvádí, že nově vymezené zastavitelné plochy v kontextu s plochami rušenými mají částečně napravovat disproporce v území a mají vytvářet předpoklady pro skutečné využití ploch pro realizaci rodinných domů. K ploše X jsou uvedeny čtyři důvody, kvůli kterým má být

zastavitelná plocha zrušena. Prvním důvodem je dlouhodobá stagnace plochy bez využití vymezeným způsobem a bez avizovaných záměrů. Druhým důvodem je ochrana zemědělského půdního fondu, neboť celá plocha je územím s ornou půdou II. bonitní třídy s odvodněnými pozemky v celém rozsahu plochy. Dalším důvodem je střet s limity území, neboť jižní část plochy se nachází v ochranném pásmu elektrického vzdušného vedení. Východní a západní část plochy se nachází ve vzdálenosti 50 metrů od hranice pozemků plnících funkci lesa. Posledním důvodem je obava z nárůstu dopravy, neboť plocha představuje odlehlou část katastrálního území X. Nárůst dopravy je předpokladem reálného zhoršení životního prostředí obyvatel navazujícího zastavěného území, přes které je vedena nezbytná dopravní infrastruktura.

[46] V projednávaném případě tedy odůvodnění změny využití pozemků stěžovatele nechybí, naopak odpůrce vyjadřuje v zásadě jasně důvody, z jakých se rozhodl pro uvedenou změnu. Nejvyšší správní soud tak musí uzavřít, že neshledal v odůvodnění žádnou zásadní nezákonnost, na základě níž měl krajský soud posoudit proporcionalitu zásahu do stěžovatelových práv. Tato námitka byla proto shledána nedůvodnou.

[47] Nejvyšší správní soud si je vědom, že změna zastavitelné plochy na nezastavitelnou je nepochybně citelný zásah do vlastnického práva vlastníka pozemku, navíc pokud má s pozemky podnikatelské úmysly, a může hraničit s faktickým vyvlastněním (viz k tomu bohatou judikaturu Nejvyššího správního soudu, například usnesení jeho rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 Aos 4/2012 – 31). Takovýto zásah může (a má) být zásadně kompenzován, byť obecně vzato mimo rámec nástrojů územního plánování (srov. k tomu zejm. bod 50 již zmíněného usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009 - 120). V daném případě však s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu převážilo v rámci soudní kontroly územního plánování to, že stěžovatel se neúčastnil procesu projednávání změny územního plánu a nestřežil si svá vlastnická práva a sám svou pasivitou tak zapříčinil stav, v němž se krajský soud nemohl zabývat proporcionalitou. Otázka případné kompenzace pak není předmětem tohoto soudního řízení.

[48] Stěžovatel při ústním jednání před Nejvyšším správním soudem dne 30. 1. 2018 vznesl námitku, že se procesu projednávání změny územního plánu nemohl zúčastnit, a to především s ohledem na nesprávný postup odpůrce při zveřejnění informace ohledně tohoto projednání na elektronické úřední desce. Nejvyšší správní soud však zjistil, že stěžovatel nevznesl tuto námitku v řízení před krajským soudem účinně, přesněji řečeno ji uvedl až ve svém vyjádření k vyjádření odpůrce ze dne 24. 9. 2015. Podle § 101b odst. 2 s. ř. s. platí, že „*[n]ávrh kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) musí obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Obsahuje-li návrh tyto náležitosti, nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body*.“. S ohledem na uvedenou koncentraci řízení před krajským soudem, zavedenou novelizací provedenou zákonem č. 303/2011 Sb., neuplatnil stěžovatel tuto námitku včas, a krajský soud se jí proto nezabýval. Protože stejnou námitku uplatnil stěžovatel v kasační stížnosti, vyhodnotil ji Nejvyšší správní soud v této části jako nepřípustnou podle § 104 odst. 4 s. ř. s.

[49] Obdobně postupoval Nejvyšší správní soud i v případě námitky stěžovatele spočívající v porušení § 55 odst. 4 stavebního zákona. Ta byla správně krajským soudem vyhodnocena jako opožděná, neboť byla taktéž uvedena až ve vyjádření k vyjádření odpůrce ze dne 24. 9. 2015. Nejvyšší správní soud proto vyhodnotil tuto kasační námitku jako nepřípustnou podle § 104 odst. 4 s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[50] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[51] Výrok o náhradě nákladů řízení před Nejvyšším správním soudem se opírá o § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle něhož, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, jež důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Odpůrce měl ve věci plný úspěch, a proto má právo na náhradu nákladů řízení. Stěžovatel ve věci úspěch neměl, a proto je povinen zaplatit odpůrci náhradu nákladů řízení.

[52] V řízení o kasační stížnosti vznikly odpůrci náklady řízení v podobě odměny zástupkyně. Odměna zástupkyně činí za tři úkony právní služby (sepsání vyjádření ke kasační stížnosti, sepsání vyjádření ke znaleckému posudku a účast na jednání dne 30. 1. 2018) 9.300 Kč [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a g) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška“)] a náhrada hotových výdajů činí 3 x 300 Kč, tedy celkem 900 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky). Nejvyšší správní soud nepřiznal odpůrci odměnu za právní úkon – převzetí věci a příprava zastoupení, neboť zástupkyně jej zastupovala již v řízení před krajským soudem. Náhrada za promeškaný čas činí částku 800 Kč [§ 14 odst. 1 písm. b) vyhlášky, tj. za 8 započatých půlhodin strávených celkem na cestě z Těrlicka do Brna na jednání u Nejvyššího správního soudu dne 30. 1. 2018 a zpět a přítomností na uvedeném jednání]. Dále byly prokázány náklady související s cestou k uvedenému jednání; tyto náklady nelze než považovat za účelně vynaložené. Zástupkyně stěžovatele k cestě použila osobní automobil Honda CR-V, jehož technický průkaz (resp. jeho kopii) soudu předložila; náhrada za použití osobního automobilu se řídí ustanoveními zák. č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“) ve spojení s vyhláškou č. 463/2017 Sb., o změně sazby základní náhrady za používání silničních motorových vozidel a stravného a o stanovení průměrné ceny pohonných hmot pro účely poskytování cestovních náhrad (dále jen „vyhláška č. 463/2017 Sb.“). Celková ujetá vzdálenost (Těrlicko - Brno - Těrlicko) činí 364 km, náhrada za použití automobilu byla stanovena dle § 157 odst. 4 písm. b) zákoníku práce a § 1 písm. b) vyhlášky č. 463/2018 Sb. ve výši 1456 Kč (tj. 4 x 364), náhrada za pohonné hmoty byla stanovena dle § 158 odst. 2, 3 a 4 zákoníku práce a § 4 písm. c) vyhlášky č. 462/2009 Sb. ve výši 574,90 Kč (při průměrné spotřebě dle technického průkazu 5,3 l/100 km, vzdálenosti 364 km a ceně 29,80 Kč za 1 l motorové nafty), tedy v celkové výši 2031 Kč. Zástupkyně odpůrce je plátcem daně

z přidané hodnoty, a proto se podle § 57 odst. 2 s. ř. s. odměna zvyšuje o částku odpovídající této dani, která činí 21 % z částky 13.031 Kč, tj. 2737 Kč. Náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti tak činí celkem 15.768 Kč.

[53] Dále podle § 60 odst. 4 s. ř. s. má stát proti neúspěšnému účastníkovi právo na náhradu nákladů řízení, které platil, není-li tento účastník osvobozen od soudních poplatků. Neúspěšným účastníkem byl stěžovatel, a protože není osvobozen od soudních poplatků, má Česká republika – Nejvyšší správní soud právo na náhradu nákladů řízení vůči němu.

[54] Na základě § 59 odst. 2 věta první s. ř. s. vznikly v řízení o kasační stížnosti České republice - Nejvyššímu správnímu soudu náklady v podobě odměny znalce Ing. Mariána Svetlíka a náhrady jeho cestovních výdajů a ušlé mzdy (§ 58 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s §16, § 25, § 28 odst. 1 písm. a) a b) a odst. 5 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 37/1967 Sb., k provedení zákona o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů). Odměna spočívala ve vypracování posudku ze dne 29. 6. 2017 ve výši 24.225 Kč (č. l. 64) a v přípravě na jednání před Nejvyšším správním soudem dne 30. 1. 2018 (5,5 x 350 Kč, tj. 1925 Kč) a účasti na uvedeném jednání (0,5 hod. x 350 Kč, tj. 175 Kč). Náhrada cestovních výdajů spočívala v nákladech na cestu z Opolan – Oškobrh do Brna na uvedené jednání a zpět hromadným dopravním prostředkem (2 x 337 Kč, tj. 674 Kč) a náhrada ušlé mzdy spočívala v cestě znalce na jednání a zpět a jeho přítomností na jednání a byla doložena přiznáním k dani z příjmu fyzických osob za rok 2016 (8 hod. x 233 Kč, tj. 1864 Kč); celkově se jednalo o částku 4638 Kč (č. l. 107). Celkem tedy náhrada nákladu řízení o kasační stížnosti činí 28.863 Kč.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. ledna 2018

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu