



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Marie Součkové v právní věci **žalobců a) A. Ž. a b) Z. Ž.**, oba zastoupeni JUDr. Václavem Vladařem, advokátem se sídlem Plzeň, Borská 13, proti **žalovanému Krajskému úřadu – Jihočeský kraj**, se sídlem České Budějovice, U Zimního stadionu 1952/2, za účasti zúčastněných osob **1) J. Š., 2) Mgr. L. D., 3) PhDr. Z. D. a 4) P. o. č.**, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích č. j. 10 Ca 196/2003 - 75 ze dne 28. 1. 2004,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

Žalobci (dále jen „stěžovatelé“) včas podanou kasační stížností napadli nadepsaný rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích, kterým byla jako nedůvodná zamítnuta jejich žaloba, jíž se domáhali zrušení rozhodnutí žalovaného č.j. OREG/4770/03/Kr ze dne 29. 10. 2003. Tímto rozhodnutím bylo jako opožděné zamítnuto jejich odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Český Krumlov (dále též „stavební úřad“) č. j. SÚ/1085/03/Be ze dne 20. 8. 2003 o nařízení odstranění stavby: „změna dokončené stavby – přístavba restaurace k objektu č. p. 89 Č. K.“.

Krajský soud přezkoumával napadené rozhodnutí v souladu se zásadou dispoziční pouze v rozsahu, zda stěžovatelům bylo rozhodnutí prvoinstančního orgánu řádně oznámeno a doručováno a zda odvolání proti němu bylo podáno včas. K otázce zastoupení v konkrétním správním řízení soud uvedl, že stěžovatelé nemohli udělit generální plnou moc do budoucna,

neboť advokáta lze zmocnit buď pro určitý úkon (prostá plná moc) nebo pro celé řízení (procesní plná moc), přičemž plná moc vždy končí pravomocným skončením věci. Stěžovatelé podle soudu předložili v rámci správního řízení plnou moc, jež vykazovala nedostatky, neboť v ní chyběl podpis advokáta potvrzující, že plnou moc přijímá. Ačkoliv jak stěžovatelé, tak advokát byli vyzváni k odstranění tohoto nedostatku, nestalo se tak. Soud však uvedl, že uvedená plná moc byla předložena v jiném správním řízení vedeném stavebním úřadem se stěžovateli, které však bylo dne 17. 1. 2003 zastaveno a které je tak pravomocně skončeno. Námitka nesprávného doručení je podle soudu nedůvodná. Stěžovatelé totiž v rámci řízení o odstranění stavby, jež bylo zahájeno stavebním úřadem z úřední povinnosti dne 4. 4. 2003, nebyli JUDr. Jaroslavem Štanclem zastoupeni, neboť v rámci tohoto řízení žádnou plnou moc nepředložili. Plnou mocí předloženou v jiné, pravomocně skončené věci, argumentovat nelze a je nerozhodné, zda byl nedostatek plné moci odstraněn. Správní orgán proto podle soudu v souladu s ust. § 24 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), doručoval pouze stěžovatelům. Pokud jde o splnění podmínek pro nastoupení fikce náhradního doručení, soud uvedl, že stěžovatelé v místě doručení v době pokusu o doručení nebyli zastíženi, ačkoliv se v daném místě zdržovali. Na stejnou adresu byly podle zjištění soudu zasílány veškeré písemnosti, některý ze stěžovatelů je přitom vždy převzal a skutečnost, že se na uvedené adrese nezdržují, nebyla stěžovateli namítána. Pro doručování má podle soudu význam skutečnost, kde se adresát zdržuje, nikoliv kde je evidenčně hlášen k trvalému pobytu. Zásilka obsahující rozhodnutí prvoinstančního orgánu byla uložena 1. 9. 2003 a podle ust. § 24 odst. 2 správního řádu se za den doručení považoval 4. 9. 2003, přičemž 5. 9. 2003 začala stěžovatelům běžet zákonná lhůta pro podání odvolání, která marně uplynula 19. 9. 2003. Stěžovatelé však podali odvolání k poštovní přepravě až 29. 9. 2003, tedy po uplynutí odvolací lhůty, a proto podle soudu žalovaný správně odvolání jako opožděné zamítl. Soud nesouhlasil rovněž s námitkou liknavého postupu žalovaného; stěžovatelé byli podle něj na počátku stavby v rámci státního stavebního dozoru kontrolováni a měli možnost stavbu realizovat v souladu se zákonem. Uvedl rovněž, že úvaha stěžovatelů, že k obnově stavby po povodních je postačující ohlášení za situace, kdy rozšířili stavbu nad rámec původní stavby a kdy prováděli nepovolené stavební úpravy, nemá oporu v předpisech stavebního práva, neboť v takových případech je třeba vždy stavební povolení. Soud rovněž k námitce stěžovatelů přezkoumal, zda se žalovaný zabýval ve smyslu ust. § 60 správního řádu tím, zda opožděné odvolání neodůvodňuje obnovu řízení či změnu nebo zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení. V situaci, kdy dotčené orgány spravující památkovou péči uvedly, že stavba je nepřípustná, dospěl správní orgán podle soudu ke správnému závěru, že stavbu nelze dodatečně povolit, neboť je v rozporu s veřejnými zájmy, a to zájmy chráněnými zákonem č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů. Zejména z těchto důvodů krajský soud uzavřel, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), a rovněž v souladu se správním řádem, a naopak nepřisvědčil námitce, že správní orgány jednaly v rozporu s čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Vzhledem k tomu soud žalobu podle ust. § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), jako nedůvodnou zamítl.

Stěžovatelé napadají rozsudek krajského soudu v plném rozsahu, a to z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Stěžovatelé mají předně zato, že závěr žalovaného, že jejich odvolání bylo podáno opožděně, nemá oporu ve spise. Podle jejich názoru žalovaný nesprávně navázal začátek běhu lhůty pro odvolání na pokus o doručení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ve smyslu ust. § 24 odst. 2 správního řádu, aniž by zjišťoval, zda se v místě, kam mělo být rozhodnutí doručováno, stěžovatelé zdržovali.

Tak tomu přitom podle nich nebylo, neboť se v době doručení zdržovali na adrese Č. B., ul. A. B. 61. Nedostatky doručení rozhodnutí byly z jejich strany namítány v žalobě, krajský soud však tyto námitky řádně neprošetřil. Dále uvádějí, že stěžovatelka Z. Ž. shodou okolností navštívila dne 15. 9. 2003 své bývalé bydliště na adrese Č. K., P. 18, nalezla oznámení o uložení zásilky a ještě tentýž den si zásilku na poště vyzvedla. Z toho stěžovatelé s odkazem na ust. § 54 odst. 2 správního řádu dovozují, že teprve toho dne jí bylo rozhodnutí oznámeno. Stěžovateli A. Ž. pak písemné vyhotovení rozhodnutí ve smyslu ust. § 51 odst. 1 správního řádu nebylo doručeno do místa, kde se zdržuje, nikdy. Za nepřípustnou považují stěžovatelé aplikaci ust. § 46 odst. 5 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), a to proto, že správní řád subsidiární použití o. s. ř. nestanoví a sám obdobné ustanovení neobsahuje. Odvolací správní orgán, potažmo soud je tak podle stěžovatelů povinen zjišťovat, zda se adresát v místě doručení zdržoval. Žalovanému je vyčítáno, že tak neučinil a namísto toho aplikoval ve správním řízení neaplikovatelnou právní domněnku. Pro zjištění, zda se adresát v místě doručení v období doručení zdržoval, je naprosto irelevantní, zda se v místě doručení obvykle zdržoval v minulosti. Soud se otázkou, zda se stěžovatelé v době doručení v místě doručení skutečně zdržovali, vůbec nezabýval a z předchozích případů doručení stěžovatelům nesprávně usoudil, že se v místě doručení zdržovali. Takový právní úsudek je však podle stěžovatelů zjevně nesprávný, neboť soud měl na základě zásady vyšetřovací zjistit skutečný stav. Stěžovatelé tak namítají nesprávný výklad pojmu zdržování se v místě doručení ve smyslu ust. § 24 odst. 2 správního řádu ze strany soudu. Na podporu svých argumentů stěžovatelé poukazují na judikaturu Nejvyššího soudu (rozhodnutí sp. zn. 2 Odon 7/97 ze 17. 5. 1997 a sp. zn. 22 Cdo 1751/1999 ze dne 2. 1. 2001), z níž podle nich vyplývá, že i krátkodobá nepřítomnost znamená nemožnost aplikace institutu náhradního doručení. Stěžovatelé uvádějí, že poté, co se dozvěděli, že jejich odvolání bylo zamítnuto pro opožděnost, vždy zpochybňovali fakt, že by se v době doručení rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu v místě doručení zdržovali. Před doručením rozhodnutí žalovaného neměli důvod tuto skutečnost akcentovat, neboť byli v dobré víře, že jejich odvolání bylo podáno včas. Rozhodnutí žalovaného o zamítnutí odvolání jako opožděného je tak stíženo vadou spočívající v tom, že bylo vydáno v době, kdy jednomu z účastníků řízení nebylo předchozí rozhodnutí doručeno vůbec a jednomu z účastníků neuplynula lhůta k odvolání. Krajský soud však podle stěžovatelů nesprávně posoudil rovněž otázku, zda rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo třeba doručovat právnímu zástupci stěžovatelů, JUDr. Jaroslavu Štanclovi. Jejich plná moc ze dne 3. 12. 2001 měla formu generální plné moci, neboť jí zmocňovali zástupce k zastupování ve všech řízeních, které stavební úřad vůči nim zahájil, pokračuje v nich nebo v budoucnu zahájí. Stěžovatelé nesouhlasí s právním posouzením plné moci ze strany krajského soudu z následujících důvodů. Předně jsou přesvědčeni, že generální plnou moc do budoucna advokátovi udělit lze, a to i ke všem právním úkonům, které je zastoupený oprávněn činit. V tomto směru neexistuje žádné ustanovení hmotného práva (občanského), které by vystavení takové plné moci zakazovalo. Procesní právní předpisy mohou obsahovat zvláštní úpravu týkající se zastoupení účastníků v řízení. Např. v ust. § 25 o. s. ř. je vyjádřen zákaz nechat se zastupovat advokátem jen pro určité úkony v rámci jednoho řízení. Toto ustanovení se však podle stěžovatelů nijak nedotýká možnosti udělit advokátovi plnou moc širší než pro jedno řízení, např. plnou moc pro zastupování určité osoby ve všech věcech u daného soudu (tzv. presidiální plná moc). Právě takový charakter měla plná moc, kterou stěžovatelé zmocnili JUDr. Štancela. Správní řád navíc žádné omezení týkající se plné moci neobsahuje. Zcela irelevantní je absence podpisu zmocněnce na plné moci, když plná moc je jednostranným právním úkonem, který je výsledkem předchozí dohody o plné moci mezi zmocnitelem a zmocněncem, jež může být uzavřena třeba i ústně. Tvrzení soudu, že plná moc se konzumovala právní mocí rozhodnutí předcházejícího rozhodnutí správního orgánu prvního

stupně, které bylo napadeno odvoláním, by bylo pravdivé pouze tehdy, pokud by plná moc byla omezena právě jen na jedno řízení. Tak tomu však v daném případě nebylo. Z těchto důvodů stěžovatelé dovozují, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nebylo doručeno jejich právnímu zástupci, ačkoliv byli v řízení zastoupeni, a že právní závěr krajského soudu, že toto rozhodnutí nebylo třeba zástupci doručovat, neboť stěžovatelé nebyli zastoupeni, je nesprávný. Postupem správních orgánů byli stěžovatelé zbaveni účinné a včasné právní ochrany. Nesprávné právní posouzení této otázky mělo zásadní vliv na zákonnost rozsudku krajského soudu. S ohledem na výše uvedené důvody stěžovatelé navrhli Nejvyššímu správnímu soudu, aby rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Dále navrhli, aby soud přiznal jejich kasační stížnosti odkladný účinek. Správní rozhodnutí totiž v daném případě představuje vážný zásah do ústavně zaručeného práva vlastnit majetek. Splněním povinnosti uložené tímto správním rozhodnutím před rozhodnutím o kasační stížnosti by další pokračování řízení o kasační stížnosti prakticky ztratilo smysl, neboť jádro sporu, předmětná přístavba, by již neexistovala. Odkladný účinek by neměl žádný negativní vliv na práva třetích osob, přístavba byla totiž zbudována na pozemku v majetku stěžovatelů, nijak nenarušila existující sousedské vztahy a naopak přispěla k regionálnímu rozvoji turistického ruchu. Další existence přístavby tak není v rozporu s veřejným zájmem.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti poukazuje na to, že podmínkou uložení písemnosti je momentální nepřítomnost adresáta na doruční adrese. Doručovateli musí být známo, že se adresát v místě udané adresy skutečně zdržuje a že zde nebyl pouze momentálně zastížen, což je nejlépe dokladovatelné tím, že přebírá poštu. Údaje poskytnuté doručovatelem správní úřad nepřezkoumává a vychází z nich jako z faktu. Odpovědnost za zaznamenání údaje na zásilce je plně na příslušné poště, která má svůj postup jasně stanoven právním předpisem (zákonem č. 29/2000 Sb., o poštovních službách, ve znění pozdějších předpisů, a vyhláškou č. 28/2000 Sb., o základních službách držitele poštovní licence, ve znění pozdějších předpisů). Fikce doručení pak nenastane, pokud adresát prokáže, že se v místě uvedené adresy prokazatelně nezdržoval a doručovateli musel být tento stav znám. Důkazní břemeno však podle žalovaného leží na adresátovi. V dané věci žalovaný poukazuje na skutečnost, že v průběhu celého správního řízení bylo stěžovatelům doručováno na adresu Č. K., P. 18, že tato pošta byla z jejich strany běžně přebírána, že na této adrese měli a mají stěžovatelé své trvalé bydliště a že stejnou adresu uvedli stěžovatelé i na svém podání k žalovanému. Když pak žalovaný zaslal stěžovatelům rozhodnutí o odvolání proti uložené pokutě (tj. v jiném správním řízení) jak na uvedenou adresu, tak na adresu, na které se měli stěžovatelé podle svých slov zdržovat, byly tyto zásilky oběma stěžovateli převzaty 1. 3. 2004, resp. 2. 3. 2004 na prvně uvedené adrese a nikoliv na adrese Č. B., A. B. č.p. 1470/61. Z tohoto důvodu považuje žalovaný tvrzení stěžovatelů za účelové a rovněž potvrzení TC R. s.r.o. není podle jeho přesvědčení dokladem, který by potvrzoval, že se stěžovatelé na posléze uvedené adrese zdržovali. Jako důkaz toho, že stěžovatelé přejímali poštu na adrese Č. K., P. 18, předkládá žalovaný informaci České pošty, kterou si vyžádal, ohledně přejímání zásilek stěžovateli v daném období, z níž vyplývá, že stěžovatel A. Ž. na uvedené adrese převzal osobně dvě zásilky, a to 18. 8. 2003 a 9. 9. 2003, a stěžovatelka Z. Ž. na stejné adrese převzala osobně čtyři zásilky, a to 1. 9., 9. 10., 23. 10. a 15. 9. 2003. Žalovaný se ztotožňuje s hodnocením krajského soudu ohledně otázky plné moci udělené JUDr. Štanclovi. Dodává, že stěžovatelé mohli kdykoliv s sebou na jednání přivést svého právního zástupce a plnou moc prohlásit do protokolu. V průběhu ani jednoho správního řízení, vedeného před stavebním úřadem, stěžovatelé nenamítali účast svého právního zástupce, o kterém nyní tvrdí, že mu byla udělena generální plná moc. Institut presidiální plné moci není podle žalovaného

možné ve správním řízení použít. Žalovaný rovněž nesouhlasí s přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti.

Ze správního spisu zjistil Nejvyšší správní soud následující, pro jeho rozhodnutí významné, skutečnosti. Stěžovatelé jako stavebníci zřídili v roce 1991 bez povolení stavebního úřadu stavbu – „přístavbu restaurace (stavbu dřevěné zastřešené konstrukce) na terase u č.p. 89“, v Č. K., Š. u. Rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 27. 8. 2001 bylo nařízeno odstranění stavby. Rozhodnutím žalovaného bylo toto rozhodnutí zrušeno a věc vrácena stavebnímu úřadu k novému projednání a rozhodnutí. V průběhu povodní v roce 2002 byla tato nepovolená přístavba poškozena. Dne 21. 8. 2002 ohlásili stěžovatelé stavebnímu úřadu svůj záměr odstranit následky povodní, které vzal stavební úřad na vědomí. Stavební úřad svým rozhodnutím č. j. SÚ 1673-01-Be ze dne 17. 1. 2003 zastavil výše uvedené řízení o odstranění stavby, zahájené v roce 2001, a to pro odpadnutí důvodu správního řízení. V rámci místního šetření a neohlášeného stavebního dohledu, uskutečněných v lednu 2003, bylo stavebním úřadem zjištěno, že na terase uvedené nemovitosti probíhají neohlášené stavební úpravy, a proto byli stěžovatelé vyzváni k okamžitému zastavení stavebních prací. Dne 24. 2. 2003 podali stěžovatelé návrh na vydání územního rozhodnutí na umístění stavby „přístavba restaurace v č.p. 89 (na terase) na p. č. 148“. Dne 11. 4. 2003 bylo stěžovatelům doručeno oznámení stavebního úřadu o zahájení řízení o odstranění stavby „změna dokončené stavby – stavební úpravy terasy“, Č. K., V. m., Š. č.p. 89, a to proto, že stěžovatelé pokračují v nepovolených stavebních pracích i přes výzvu stavebního úřadu k jejich zastavení. Dne 25. 4. 2003 vydal stavební úřad rozhodnutí o přerušení uvedeného správního řízení, neboť stěžovatelé požádali o dodatečné povolení stavby. Dne 29. 5. 2003 bylo stěžovatelům doručeno oznámení stavebního úřadu o pokračování řízení. Dne 20. 8. 2003 vydal stavební úřad své rozhodnutí č.j. SÚ-1085/03-Be, kterým stěžovatelům s odkazem na ust. § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona nařídil odstranění výše uvedené stavby. Toto rozhodnutí bylo podle dokladů ve spise doručováno na adresu stěžovatelů v Č. K., P. 18. Pokud jde o stěžovatelku Z. Ž., na doručence založené ve spise je proveden záznam, podle něhož byla zásilka dne 1. 9. 2003 uložena na poště a dne 15. 9. 2003 stěžovatelkou převzata. Zásilka obsahující rozhodnutí stavebního úřadu, adresovaná stěžovateli A. Ž., byla soudu vrácena jako nedoručená, přičemž podle záznamu provedeného na obálce držitelem poštovní licence nebyl adresát zastížen, zásilka byla uložena dne 1. 9. 2003 a toto uložení stejného dne oznámeno. Zásilka však nebyla v úložní době stěžovatelem vyžádána. Dále je ve správním spise založena plná moc, kterou stěžovatelé dne 3. 12. 2001 zmocnili JUDr. Jaroslava Štancle, „k zastupování ve všech řízeních, které stavební úřad města Český Krumlov zahájil a pokračuje v nich nebo v budoucnu zahájí se zmocniteli nebo alespoň s jedním z nich jako s účastníky řízení“. Podle prezentačního razítka na plné moci byla tato plná moc předložena stavebnímu úřadu dne 4. 12. 2001 a ze spisu rovněž vyplývá, že se tak stalo k výzvě stavebního úřadu ze dne 21. 11. 2001, učiněné v rámci odvolacího řízení proti jeho rozhodnutí o odstranění stavby z roku 2001. Do správního spisu týkajícího se projednávané věci byla tato plná moc založena až v rámci jednání o odvolání stěžovatelů, tj. v řízení vedeném žalovaným. Ze správního spisu rovněž Nejvyšší správní soud zjistil, že veškerá korespondence stěžovatelů se stavebním úřadem v popisovaném období, a to jak v řízení o odstranění stavby, tak i v jiných řízeních (např. řízení o uložení pokuty pro porušení stavebního zákona), byla sepsána a podepsána přímo stěžovateli, u jejichž jména byla uvedena adresa Č. K., P. 18. Ze stejné adresy bylo podle obálky založené ve správním spise zasláno odvolání stěžovatelů proti rozhodnutí o uložení pokuty ze dne 19. 7. 2003, odvolání stěžovatelky Z. Ž. ze dne 25. 9. 2003 proti rozhodnutí stavebního úřadu o odstranění stavby a přípis stěžovatelů ze dne 29. 9. 2003 zaslaný žalovanému, jehož předmětem je upozornění na protiprávní postup stavebního úřadu. Naopak, veškerá korespondence stavebního úřadu

zasílaná stěžovatelům v řízení o odstranění stavby i v řízení o přestupku pro porušení stavebního zákona byla doručována na adresu Č. K., P. 18, kde byla běžně před pokusem o doručení správního rozhodnutí o odstranění stavby stěžovateli osobně přebírána (např. 8. 7. 2003, 21. 7. 2003). V celém průběhu správních řízení vedených stavebním úřadem bylo podle dokladů obsažených správního spisu jednáno pouze se stěžovateli. Nejvyšším správním soudem naopak nebylo zjištěno, že by stěžovatelé v rámci správního řízení, na jehož konci bylo vydáno žalobou napadené rozhodnutí, byť jedenkrát upozornili správní orgán, že jsou zastupováni na základě udělené plné moci, resp. že by namítali, že písemnosti správního úřadu nejsou doručovány jejich právnímu zástupci. Nestalo se tak ani v paralelně vedeném řízení o přestupku pro porušení stavebního zákona, a to přesto, že v rámci oznámení o zahájení tohoto řízení byli stěžovatelé vyzváni ke sdělení, zda hodlají být v tomto řízení zastoupeni, a k případnému prokázání plné moci.

Ze soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatelé v rámci žaloby proti rozhodnutí žalovaného uplatnili námitku nesprávného doručení tohoto rozhodnutí, které nebylo doručeno zástupci stěžovatelů, a to přesto, že 3. 12. 2001 vystavili JUDr. Štanclovi generální plnou moc k zastupování ve všech řízeních, které s nimi stavební úřad zahájil a pokračuje v nich nebo s nimi v budoucnu zahájí. Skutečnost, že by se stěžovatelé v místě doručení rozhodnutí žalovaného v čase pokusu o toto doručení nezdržovali, nebyla jimi v žalobě namítána. V rámci jednání před soudem prvního stupně, které se konalo dne 28. 1. 2004, stěžovatelé namítali zejména existenci výše uvedené plné moci. Dále podle protokolu doplnili, že „právní moc neměla být stanovena fikcí ve vztahu k doručování napadeného rozhodnutí, a proto je dovozováno, že odvolání bylo podáno včas, když žalobkyně rozhodnutí převzala dne 15. 9. 2003 a odvolání k poštovní přepravě předala 30. 9. 2003. S otázkou se úřad řádně nevypořádal. Protože nebyla řádně doručena zástupci žalobců, nejsou napadená rozhodnutí v právní moci“. Nejvyšší správní soud pak zjistil, že skutečnost, že se stěžovatelé v místě doručení rozhodnutí v době jeho doručení nezdržovali, nebylo v rámci jednání před soudem stěžovateli tvrzeno. Ve spise je rovněž založena kopie potvrzení ze dne 19. 2. 2004 vystaveného společností TC – R. s.r.o., S. b. f., r., podle něhož stěžovatelé od 17. 8. 2003 užívají byt na adrese A. B. 1470/61 v Č. B., kde se od té doby trvale zdržují. Jiným dokumentem, založeným v soudním spise, je informace České pošty, podle níž stěžovatelé v měsících srpen až říjen 2003 na adrese Č. K., P. 18 přebírali jim adresované zásilky, konkrétně A. Ž. převzal jemu adresované zásilky dne 18. 8. a 9. 9. 2003 a stěžovatelka Z. Ž. učinila totéž ve dnech 1. 9., 15. 9., 9. 10. a 23. 10. 2003.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu důvodů uplatněných kasační stížností. Vyšel přitom z následujících úvah.

I pro účely řízení o odstranění stavby podle ust. § 88 a násl. stavebního zákona se použijí ustanovení správního řádu týkající se zastupování účastníků řízení a doručování písemností. Podle ust. § 17 odst. 1 správního řádu se mohou účastníci řízení dát zastupovat advokátem či jiným zástupcem, kterého si zvolí. Podle ust. § 25 odst. 3 správního řádu se písemnost v případech, má-li účastník řízení zástupce s plnou mocí pro celé řízení, doručuje pouze tomuto zástupci. Podle ust. § 24 odst. 2 správního řádu nebyl-li adresát písemnosti, která má být doručena do vlastních rukou, zastížen, ačkoliv se v místě doručení zdržuje, doručovatel uloží písemnost v místně příslušné provozovně držitele poštovní licence nebo u obecního úřadu a adresáta o tom vhodným způsobem vyrozumí. Nevyzvedne-li si adresát písemnost do tří dnů od uložení, poslední den této lhůty se považuje za den doručení, i když se adresát o uložení nedozvěděl.

Těžištěm kasační stížnosti jsou dvě základní námitky stěžovatelů. První se týká nesprávného posouzení skutečnosti, zda stěžovatelé byli v řízení před stavebním úřadem zastoupeni a zda mělo být rozhodnutí o odstranění stavby doručeno právnímu zástupci. Tato námitka je prvotní. Druhá námitka, jejíž posouzení by mělo význam teprve poté, kdy by nebyla shledána důvodnost námitky první, pak spočívá v tvrzení, že se stěžovatelé v místě pokusu o doručení rozhodnutí stavebního úřadu nezdržovali a že tudíž nemohlo dojít k doručení rozhodnutí v důsledku uplatnění fikce náhradního doručení ve smyslu ust. § 24 odst. 2 správního řádu.

Nejprve se tedy Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda stavební úřad nepochybil, když své rozhodnutí doručoval pouze stěžovatelům a nikoliv JUDr. Jaroslavu Štanclovi. Existenci plné moci ze dne 3. 12. 2001, kterou stěžovatelé zmocnili uvedeného advokáta, aby je zastupoval ve všech řízeních, která stavební úřad s nimi zahájil a pokračuje v nich nebo v budoucnu s nimi zahájí, považuje přitom soud za prokázanou a mezi stranami nespornou. Pokud jde o formální náležitosti, které je nutno klást na plnou moc, shoduje se Nejvyšší správní soud s názorem stěžovatelů (a v tomto se rozchází se žalovaným), že plná moc je jednostranným právní úkonem, který ke své platnosti nevyžaduje podpis zmocněnce jako důkaz svého přijetí. Tato skutečnost vyplývá z ust. § 31 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“). Plná moc je jednostranným právním úkonem, kterým zmocňuje zmocnitel zmocněnce k určitým úkonům. Vztah mezi zmocnitelem a zmocněncem je sice vztahem smluvním, tzn. existence vztahu zmocnění musí být důsledkem jejich dohody, tato však může být i ústní nebo dokonce konkludentní. Je tedy třeba rozlišovat existenci dohody o plné moci a plnou moc samotnou. Písemnou plnou moc lze považovat za doklad deklarující existenci smluvního zmocnění navenek, tj. vůči třetím osobám (v daném případě správnímu orgánu). Z této skutečnosti pak vyplývá, že chybějící podpis zmocněnce na plné moci není sám o sobě důvodem pro odmítnutí zastupování účastníka řízení ze strany správního orgánu, neboť podpisu zmocněnce (resp. jeho souhlasu) není k vystavení plné moci ze strany zmocnitele třeba.

Nejvyšší správní soud se rovněž neztotožňuje se závěrem krajského soudu týkajícím se možného rozsahu zmocnění v plné moci, tedy že nelze udělit plnou moc, kterou by účastník řízení zmocnil advokáta ke svému zastupování ve všech správních řízeních s ním vedeným, a to i pro futuro, tj. ve správních řízeních, jež budou teprve zahájena. Krajský soud tu vyšel z teze, že plnou moc lze ve správním řízení udělit buď jako speciální plnou moc, tj. pro konkrétní úkon, nebo jako obecnou plnou moc, tj. pro celé řízení, vždy však pouze a jen pro jedno konkrétní správní řízení. Taková plná moc pak podle krajského názoru končí (expiruje) s koncem správního řízení, v rámci nějž byla správnímu orgánu předložena. Takový závěr však nemá podle Nejvyššího správního soudu oporu v právním řádu. Předně takové omezení nestanoví sám správní řád, který se na stavební řízení subsidiárně použije. Ze smyslu a kontextu právní úpravy v občanském zákoníku lze dovodit (a teorie i praxe tento závěr potvrzuje), že plnou moc lze udělit i jako obecnou (generální), tj. k zastupování při všech úkonech zmocnitele. Pojem procesní plné moci, kterého se krajský soud dovolává, je uveden v ust. § 25 o. s. ř., a to v souvislosti s tím, že advokátovi lze udělit plnou moc pouze procesní, tj. pro celé řízení. Z toho je však všeobecně dovozováno pouze to, že advokátovi v civilním řízení nelze udělit plnou moc pouze k jednomu nebo několika úkonům, a nikoliv to, že by advokátovi nebylo lze udělit plnou moc k zastupování účastníka řízení ve více soudních řízeních. I taková plná moc je totiž procesní, neboť není omezena na konkrétní úkon, nýbrž naopak pokrývá několik „procesů“. To ostatně potvrzuje judikatura Nejvyššího soudu, podle níž byla-li písemně udělena zmocněnci plná moc k tomu, aby až do odvolání zmocnění zmocnitele jeho jménem zastupoval ve všech věcech, jde o všeobecnou plnou moc

(srov. rozhodnutí 25 Cdo 2144/98 ze dne 14. 9. 1999, judikát publikovaný v Soudních rozhledech č. 3/2000). Vzhledem k tomu, že z právní úpravy plné moci v občanském zákoníku lze dovodit, že generální plnou moc udělit lze, správní řád žádné omezení rozsahu plné moci neupravuje a rovněž v občanském soudním řízení, k jehož právní úpravě lze pro účely posouzení dané otázky podpůrně přihlídnout, obecná plná moc vztahující se k více řízením zakázána není a soudní judikatura ji připouští, lze dovodit, že český právní řád udělení plné moci k zastupování účastníka řízení ve více správních řízeních, a to i těch, která budou teprve zahájena, nezakazuje. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že je možné takto zmocnit k zastupování i v řízeních vedených různými správními úřady za podmínky, že taková vůle zmocnitele z plné moc jednoznačně a nepochybně vyplývá. Je-li taková plná moc skutečně udělena, pak její platnost bez dalšího nekončí s právní mocí rozhodnutí vydaného ve správním řízení, v němž byla správnímu orgánu předložena. Na základě těchto úvah a vzhledem ke znění plné moci založené ve spise tak Nejvyšší správní soud dovodil, že tato plná moc byla dokladem, jež by mohl být dostatečným průkazem existence vztahu zmocnění mezi stěžovateli a advokátem, resp. zastupování stěžovatelů advokátem i ve správním řízení, na jehož konci bylo vydáno rozhodnutí stavebního úřadu o odstranění stavby. Nelze se tak ztotožnit s názorem, že platnost této plné moci skončila s právní mocí rozhodnutí o zastavení původního správního řízení, v rámci nějž byla stavebnímu úřadu předložena.

Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že plná moc nemusí obsahovat podpis zmocněnce a že neexistuje zákonné omezení, která by bránilo udělit generální plnou moc do budoucna pro více správních řízení vedených před jedním správním úřadem. Přesto dospěl v daném případě k závěru, že postup stavebního úřadu, který jednal pouze se stěžovateli a pouze jim doručoval rozhodnutí o odstranění stavby, byl správný. Z ust. § 17 odst. 4 správního řádu totiž vyplývá, že existující zmocnění k zastupování je třeba správnímu orgánu prokázat, a to buď písemnou plnou mocí nebo plnou mocí prohlášenou do protokolu. Uvedené ustanovení sice připouští, aby správní orgán od průkazu plnou mocí upustil, ale takový postup je zcela na uvážení správního orgánu a je možný pouze v nepochybných případech. Povinnost prokázání plné moci podle uvedeného ustanovení se tu vztahuje ke konkrétnímu správnímu řízení. Tato povinnost je podle Nejvyššího správního soudu dána i v situacích, kdy účastníci konkrétního správního řízení již před jeho zahájením v souvislosti s jiným správním řízením obecnou plnou mocí zmocnili advokáta k jejich zastupování ve všech správních řízeních, a to i těch, která budou teprve zahájena, a tuto plnou moc předložili v rámci jiného řízení správnímu úřadu. Taková plná moc je sice možná a v případě, že byla skutečně udělena, i platná, musí však být v následujícím správním řízení účastníkem (nebo jeho zmocněncem) prokázána. Nejvyšší správní soud má dokonce za to, že k prokázání existence zmocnění v takovém případě plně postačí odkaz na existující plnou moc svým rozsahem pokrývající i současné správní řízení. Takový odkaz by přitom mohl učinit nejenom zmocnitel, nýbrž také zmocněnec, a to i ústně do protokolu, resp. spolu s úkonem, který by jménem zmocnitele v takovém konkrétním správním řízení činil. O tom, že je zastupován, je však povinen správní orgán uvědomit účastník, popř. přímo zmocněný zástupce, který se prokáže plnou mocí. Z žádného zákonného ustanovení naopak nelze dovodit povinnost správního orgánu ex offio zjišťovat, zda existuje plná moc (byť i generální) vystavená účastníkem zástupci pro předchozí správní řízení, popř. zda taková plná moc i nadále platí.

Byla-li tedy obecná plná moc předložena v jiném řízení (byť u stejného správního orgánu), je třeba vztah zmocnění v rámci probíhajícího správního řízení prokázat správnímu orgánu znovu, byť třeba odkazem na plnou moc založenou v jiném spise. V projednávaném případě Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že stěžovatelé v roce 2001 zmocnili

advokáta JUDr. Jaroslava Štancle ke svému zastupování ve všech řízeních před stavebním úřadem, přičemž z dikce plné moci lze dovodit, že tato plná moc by se vztahovala i na zastupování stěžovatelů ve správním řízení, jež bylo ukončeno rozhodnutím stavebního úřadu o odstranění stavby. Toto zmocnění však nebylo stavebnímu úřadu prokázáno. Stěžovatelé v daném správním řízení totiž tuto plnou moc nepředložili, ani ji (znovu) neprohlásili do protokolu. Stěžovatelé na existující plnou moc, která byla jimi založena do správního spisu vedeného stejným správním orgánem k jinému, již pravomocně skončenému správnímu řízení, ani neodkázali a neučinil tak ani zmocněný advokát. Stěžovatelé tak podle zjištění Nejvyššího správního soudu ve správním řízení vedeném před stavebním úřadem existenci zmocnění nejen neprokázali ve smyslu ust. § 17 odst. 4 správního řádu, ale ani ji přímo či nepřímou netvrdili. Rovněž advokát, který byl podle plné moci zmocněn ke všem úkonům ve všech správních řízeních vedených stavebním úřadem se stěžovateli, v konkrétním správním řízení neučinil jménem zmocnitelů žádný úkon. Stěžovatelé naopak ve věci jednali vždy sami a neohradili se proti doručování veškerých písemností pouze na jejich adresu. Za takové situace Nejvyšší správní soud neshledal chybným postup stavebního úřadu, který ve správním řízení o odstranění stavby zahájeném v roce 2003 jednal pouze se stěžovateli a rovněž pouze jim doručil své rozhodnutí. Zmocnění advokáta mu totiž nebylo způsobem stanoveným v ust. § 17 odst. 4 správního řádu ani žádným jiným způsobem prokázáno. Na nezávadnost postupu stavebního úřadu nemůže mít vliv pozdější prokázání existence zmocnění, ke kterému došlo až v řízení o odvolání. Jestliže stěžovatelé teprve v odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu (které sepsali a podali sami) poprvé v průběhu správního řízení poukázali na existenci předmětné plné moci, nemohou se účinně dovolávat skutečnosti, že toto rozhodnutí nemělo být doručeno jim, nýbrž jejich zmocněnému advokátovi. Nejvyšší správní soud tedy uzavřel, že stavební úřad neporušil ust. § 25 správního řádu, jestliže rozhodnutí o odstranění stavby doručoval pouze stěžovatelům jakožto účastníkům řízení a nikoliv JUDr. Jaroslavu Štanclovi. V rámci odvolacího řízení byla žalovanému sice uvedená plná moc předložena, avšak i ten vzhledem k její dikci, kdy tato zmocňovala advokáta k zastupování stěžovatelů před stavebním úřadem, nikoliv zároveň též před žalovaným, jednal pouze se stěžovateli a toliko jim doručil rozhodnutí o odvolání.

Druhou námitkou uvedenou v kasační stížnosti je skutečnost, že i pro případ, kdyby bylo správně doručováno pouze stěžovatelům a nikoliv jejich advokátovi, nelze jejich odvolání považovat za opožděné. Takový závěr stěžovatelé dovozují z toho, že jim rozhodnutí stavebního úřadu nemohlo být doručeno na základě fikce podle ust. § 24 odst. 2 správního řádu, a to proto, že se v době pokusu o doručení na místě doručení nezdržovali. Tuto námitku proti doručení správního rozhodnutí fikcí podle cit. ustanovení však stěžovatelé podle zjištění Nejvyššího správního soudu uplatnili poprvé až v kasační stížnosti a teprve k ní předložili důkaz na podporu tohoto tvrzení. V žalobě proti rozhodnutí žalovaného obsahově totožná námitka uplatněna nebyla, ač v tom stěžovatelům nic nebránilo. Stěžovatelé v žalobě poukazovali pouze na skutečnost, že rozhodnutí nebylo doručováno jejich zástupci. Ani při jednání před krajským soudem, které se uskutečnilo 28. 1. 2004, nebyla taková námitka stěžovateli výslovně zformulována a odůvodněna. Stěžovatelé sice uvedli, že „fikce doručení nemohla nastat“, z jakého důvodu však nesespecifikovali. I kdyby stěžovatelé uplatnili námitku při jednání před krajským soudem, stalo by se tak až po uplynutí dvouměsíční lhůty pro podání žaloby, v rámci níž lze žalobu rozšířit o další žalobní body (§ 71 odst. 2 ve spojení s § 72 odst. 1 s. ř. s.). Lze tak uzavřít, že krajský soud se ve svém rozsudku otázkou doručení rozhodnutí na základě uplatnění fikce podle ust. § 24 odst. 2 správního řádu zabýval nad rámec řádně uplatněných žalobních bodů. K tvrzení o nezdržování se v místě doručování správního rozhodnutí, která byla ze strany stěžovatelů poprvé uplatněna právě až v kasační

stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích, tak Nejvyšší správní soud nemohl s odkazem na ust. § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlídnout.

Proto pouze na okraj v rámci poznámky obiter dictum Nejvyšší správní soud uvádí, že podle jeho názoru byly v daném případě podmínky pro uplatnění fikce doručení rozhodnutí stavebního úřadu podle ust. § 24 odst. 2 správního řádu splněny. Má totiž zato, že i v situaci, kdy správní řád neobsahuje obdobné ustanovení, jako je ust. § 50e odst. 4 o. s. ř., má doručenka v případě, kdy den doručování na sebe váže procesní účinky, i ve správním řízení povahu veřejné listiny, která prokazuje údaje v ní uvedené, nejsou-li konkrétními skutečnostmi vyvráceny. To ostatně vyplývá i z judikatury předválečného Nejvyššího správního soudu [srov. Boh. A 60/19 (1032/19)]. V takovém případě je na adresátovi, aby prokázal opak, tj. že se v místě doručení v době doručení nezdržoval. Stěžovatelé v daném případě argumentují, že se zdržovali v bytě v Č. B., což dokládají písemným potvrzením správce domu. Na druhou stranu žalovaný dokládá, že stěžovatelé před i po pokusu o doručení rozhodnutí uváděli původní adresu u svého jména na všech svých podáních, na tuto adresu jim bylo běžně úspěšně doručováno, a to, jak vyplývá z potvrzení České pošty, jež je součástí spisu, i v době bezprostředně předcházející a bezprostředně následující po pokusu o doručení rozhodnutí dne 1. 9. 2003. Za těchto okolností stěžovatelé podle Nejvyššího správního soudu neunesli důkazní břemeno a neprokázali, že se v místě doručení v době doručení nezdržovali. V takovém případě fikce doručení podle ust. § 24 odst. 2 správního řádu skutečně nastala. Byl-li pokus o doručení správního rozhodnutí stěžovatelům učiněn 1. 9. 2003 a stejného dne zásilka uložena v provozovně držitele poštovní licence, třídní lhůta pro vyzvednutí uložené zásilky podle ust. § 24 odst. 2 správního řádu začala běžet 2. 9. 2003 a skončila 4. 9. 2003. Vzhledem k tomu, že zásilka nebyla v této lhůtě ani jedním ze stěžovatelů vyzvednuta, poslední den lhůty, tj. 4. 9. 2003, se v souladu s cit. ustanovením považuje za den doručení rozhodnutí. Lhůta pro podání odvolání podle ust. § 54 odst. 2 správního řádu pak začala běžet 5. 9. 2003 a skončila 19. 9. 2003. Odvolání stěžovatelů, jež bylo podáno k poštovní přepravě dne 29. 9. 2003, tak bylo skutečně opožděné. Žalovaný postupoval v souladu s ust. § 60 správního řádu, jestliže po zjištění, že opožděné odvolání neodůvodňuje obnovu řízení nebo změnu nebo zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení, odvolání stěžovatelů zamítl.

Žalovanému za takové situace nelze rovněž vyčítat, že se v odůvodnění svého rozhodnutí nezabýval otázkou, zda se stěžovatelé v místě, kde bylo rozhodnutí doručováno, v době pokusu o doručení skutečně zdržovali. Odvolací orgán se sice v situaci, kdy odvolatel odpovídající námitku v odvolání neuvede, musí otázkou řádného doručení rozhodnutí prvoinstančního orgánu a na to navazující otázkou včasnosti odvolání zabývat ex offio, povinnost promítnout své úvahy do odůvodnění rozhodnutí má však pouze tehdy, jestliže by vady doručení sám zjistil. V daném případě však tyto vady zjištěny nebyly.

Ze všech uvedených důvodů neshledal Nejvyšší správní soud naplnění důvodů kasační stížnosti a proto ji v souladu s ust. § 110 odst. 2 s. ř. s. zamítl. S ohledem na rozhodnutí o meritu věci a vzhledem k její povaze se Nejvyšší správní soud nezabýval samostatně žádostí stěžovatelů o přiznání odkladného účinku jejich kasační stížnosti.

Stěžovatelé neměli ve věci úspěch, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaný správní orgán měl ve věci úspěch, nevznikly mu však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Osobám zúčastněným na řízení nebyly soudem uloženy žádné

povinnosti, v souvislosti s nimiž by jim mohly vzniknout náklady, na jejichž náhradu by jim náleželo právo (§ 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

**P o u ě n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 13. ledna 2005

JUDr. Jaroslav Vlašín  
předseda senátu