



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka ve věci

žalobců: a) V.D., narozená dne ...  
bytem ...  
b) Z.D., narozený dne ...  
bytem ...  
oba zastoupeni advokátem JUDr. Liborem Čihákem  
sídlem T. G. Masaryka 57, 360 01 Karlovy Vary

proti  
žalovanému: Krajský úřad Karlovarského kraje, IČO 70891168  
sídlem Závodní 353/88, 360 21 Karlovy Vary

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 10. 2017, č. j. 952/SÚ/17-3

takto:

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

Odůvodnění:

*Vymezení věci*

1. Rozhodnutím ze dne 27. 6. 2017, č. j. 7562/SÚ/17, Magistrát města Karlovy Vary, Úřad územního plánování a stavební úřad (dále též jen „stavební úřad“), podle § 169 odst. 2, 3 a 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění

pozdějších předpisů (dále jen „*stavební zákon*“), povolil žadatelce Mgr. J.M. výjimku z ustanovení § 25 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*vyhláška č. 501/2006 Sb.*“), pro rozhodování o umístění stavby *rodinný dům s garáží x, x* na pozemku parc. č. x v k.ú. x, nemovitost dotčená předmětnou výjimkou parc. č. x v k.ú. x.

2. Proti tomuto rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podali žalobci (vlastníci pozemku, který má být předmětnou výjimkou dotčen) odvolání.
3. Rozhodnutím ze dne 23. 10. 2017, č. j. 952/SÚ/17-3, Krajský úřad Karlovarského kraje, odbor stavební úřad, podle § 92 odst. 1 správního řádu odvolání žalobců proti rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 27. 6. 2017, č. j. 7562/SÚ/17, jako opožděné zamítl.
4. Žalobou datovanou a došlou soudu dne 22. 12. 2017 se žalobci domáhali zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje ze dne 23. 10. 2017, č. j. 952/SÚ/17-3 (dále též jen „*napadené rozhodnutí*“).

### *Žaloba*

5. Žalobci v žalobě shrnuli dosavadní průběh řízení o umístění a povolení stavby „*Rodinný dům s garáží x, x*“, sp. zn. 10935/SÚ/16/Boč (dále jen „*řízení o umístění stavby*“), a řízení o povolení výjimky z ustanovení § 25 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů, pro rozhodování o umístění stavby „*rodinný dům s garáží x, x*“, sp. zn. 4776/SÚ/17/Boč (dále jen „*řízení o povolení výjimky*“).
6. V rámci řízení o umístění stavby požádali žalobci o právní pomoc advokáta až pro sepsání odvolání a zastupování až pro řízení před odvolacím orgánem, neb úkony účastníků do vydání prvoinstančního rozhodnutí činili bez pomoci advokáta. Plnou moc přiložili až k osobně podanému odvolání. V rámci řízení o povolení výjimky žádný z žalobců nepředkládal plnou moc právního zástupce, ani na ni neodkazoval. V průběhu řízení o povolení výjimky, obdobně jako dříve, činili úkony jen žalobci sami. Jen žalobci osobně nahlíželi do spisu a podávali námítky. Rozhodnutí o povolení výjimky správní orgán I. stupně doručoval jak zástupci žalobců (doručeno dne 17. 7. 2017), tak i žalobcům (doručeno dne 27. 7. 2017). Oba žalobci požádali dne 1. 8. 2017 o pomoc totožného zástupce jako v řízení o umístění stavby, kterému dne 1. 8. 2017 podepsali plnou moc s tím, že advokáta pověřují, aby v řízení o povolení výjimky podal za žalobce odvolání a v odvolacím řízení žalobce jako zmocnitele zastupoval. Zástupce vyhotovil odvolání a zaslal jej správnímu orgánu dne 9. 8. 2017, plná moc nebyla součástí podání. Správní orgán I. stupně odvolání přijal a věc předal odvolacímu správnímu orgánu, tj. žalovanému. Žalovaný odvolání žalobců jako opožděné zamítl.
7. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že ze spisu správního orgánu je zřejmé, že žalobci zmocnili k zastupování v řízení JUDr. Čiháka plnou mocí již ze dne 21. 12. 2016. Dle žalovaného z ustanovení § 34 odst. 2 správního řádu vyplývá, že v řízení, kdy vystupuje jménem zastoupeného zástupce, doručují se písemnosti pouze zástupci, s výjimkou případů, kdy má zastoupený v řízení něco osobně vykonat. Lhůta k podání odvolání zde činí 15 dnů a je počítána ode dne oznámení rozhodnutí, tj. ode dne doručení rozhodnutí zástupci. Lhůta pro podání odvolání tak marně uplynula dne 1. 8. 2017 (úterý). Správní orgán I. stupně převzal chybnou argumentaci odvolatelů ohledně počátku běhu lhůty pro podání odvolání ode dne doručení rozhodnutí zastoupeným účastníkům řízení, namísto doručení jejich zástupci. Rozhodnutí mělo být doručeno jen zástupci JUDr.

Čihákovi. Na základě chybného úsudku pak stavební úřad jako správní orgán I. stupně označil odvolání jako přípustné a podané v zákonné lhůtě. Toto pochybení však nemá vliv na zákonnost předmětného rozhodnutí. S výše uvedeným postupem žalovaného se žalobci neztotožňují a uvedený postup považují za nezákonný.

8. Žalobci poukazují na skutečnost, že žalovaný nesprávně vyhodnotil zastoupení žalobců, čímž žalobce zkrátil na jejich veřejných subjektivních právech, když jim znemožnil uplatnit řádný opravný prostředek proti rozhodnutí orgánu veřejné moci. Napadené rozhodnutí označují za věcně nesprávné, nezákonné a nepřezkoumatelné.
9. Žalobci odkázali na ustanovení § 444 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, podle kterého je ponecháno na vůli fyzických a právnických osob, zda si zastoupení ujednají či ne. Pokud tedy žalovaný tvrdí, že žalobci byli v řízení o povolení výjimky zastoupeni, aniž by sami účastníci zastoupení žalovanému prokázali, nahrazuje žalovaný autoritativně soukromoprávní vůli žalobců, což je postupem nejen v rozporu se základními principy soukromého práva, ale především postupem v rozporu s ustanovením § 2 správního řádu.
10. Tvzení žalovaného o tom, že ve spise v řízení o povolení výjimky je založena plná moc udělená žalobci právnímu zástupci dne 21. 12. 2016, je tvrzení nepravdivé a nemá oporu ve spise. Žalobci v rámci svých úkonů v řízení o povolení výjimky nepředkládali správnímu orgánu žádnou plnou moc a ani na ni neodkazovali. Žalobci poukázali na skutečnost, že žalovanému v postavení správního orgánu nepřisluší z moci úřední zjišťovat, zda existuje plná moc vystavená účastníkem řízení zástupci pro jiné nebo předchozí správní řízení, popř. zjišťovat, zda taková plná moc i nadále platí. Tento postup odvolacího správního orgánu je v rozporu s ustanovením § 2 správního řádu. Žalovaný postupoval v rozporu s právními předpisy, pokud z plné moci ze dne 21. 12. 2016, jež byla předložena v řízení o umístění stavby, dovozoval zastoupení žalobců jako odvolatelů v jiném řízení, tj. v řízení o povolení výjimky. Žalobci udělili plnou moc svému právnímu zástupci pro řízení o umístění stavby, nikoli pro řízení o povolení výjimky. Plná moc ze dne 21. 12. 2016 není plnou mocí ve smyslu ustanovení § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu. V průběhu řízení o povolení výjimky nebyla žádnému zmocněnci ze strany žalobců udělena plná moc. Žalobci svého právního zástupce zmocnili až v souvislosti s podáním odvolání a pro zastupování v odvolacím řízení, a to dne 1. 8. 2017. Žalobci uvádějí, že řízení o povolení výjimky je novým, zcela samostatným správním řízením, které je nezávislé na řízení o umístění stavby, a to z toho důvodu, že dle ustanovení § 44 odst. 1 správního řádu je „řízení o žádosti zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení, došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Tomuto závěru odpovídá i skutečnost, že správní orgán řízení o povolení výjimky vedl zcela samostatně, pod samostatným číslem jednacím a samostatnou spisovou značkou.
11. Žalobci dále poukázali na skutečnost, že případné opožděné předložení plné moci ze dne 1. 8. 2017 pro odvolací řízení nepůsobí, že odvolání bylo podáno osobou k tomu neoprávněnou, a že se tedy jedná o odvolání nepřípustné. Na podporu svých tvrzení žalobci poukázali na judikaturu správních soudů, týkající se plné moci zástupce pro jiné správní řízení a odvolací řízení.
12. Dále žalobci zmínili skutečnosti, které nastali v průběhu odvolacího řízení, resp. po něm, které však pro nyní projednávanou věc nejsou podstatné.
13. Závěrem žalobci zmínili, že je jim známo, že rozhodnutím o výjimce nedochází ke konečnému zásahu do práv účastníků. Akceptují pohled teorie správního (resp.

stavebního) práva, že se jedná o subsumovaný správní akt, který se svou povahou podobá závazným stanoviskům, vydávaným podle § 149 správního řádu, když až výsledek konečného stavebního řízení je způsobilý skutečného zkrácení práv žalobců jako účastníků řízení (viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2015, sp. zn. 8 As 167/2014-45). Přesto se však žalobci oprávněně domnívají, že jim postupem odvolacího správního orgánu bylo kráceno právo vyjádřit v řízení své stanovisko a právo podat opravný prostředek, čímž jim bylo odepráno právo na spravedlivý proces, přiznané v článku 36 Listiny základních práv a svobod.

#### *Vyjádření žalovaného k žalobě*

14. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že před časem vydal rozhodnutí o odvolání žalobců, kterým bylo zrušeno rozhodnutí o umístění a povolení předmětné stavby a věc vrátil stavebnímu úřadu k novému projednání. V tomto řízení byli žalobci zastoupeni JUDr. Liborem Čihákem, a to na základě plné moci ze dne 21. 12. 2016, kde je mj. uvedeno, že zmocnitelé zmocňují zmocněnce, aby je zastupoval v právních věcech souvisejících s řízením o umístění stavby na stavbu rodinného domu s garáží, x, x na pozemku par. č. x (ostatní plocha), par. č. x (ostatní plocha) v katastrálním území x; a v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle zákona č. 150/2002 Sb., a aby zmocnitele obhajoval a ve všech právních věcech zastupoval, aby ve všech věcech za zmocnitele právně jednal, přijímal doručené písemnosti, podával návrhy a žádosti, uzavíral smíry a narovnání, uznával uplatněné nároky, vzdával se nároků, podával opravné prostředky atd.
15. Po vrácení věci odvolacím orgánem (žalovaným) stavebnímu úřadu podala žadatelka v rámci nového projednání ve věci umístění a povolení dané stavby žádost o povolení výjimky, na základě které bylo zahájeno řízení o výjimce. Výsledkem tohoto řízení bylo vydání rozhodnutí o povolení výjimky, které je tzv. podkladovým rozhodnutím pro rozhodnutí ve věci umístění a povolení stavby. Z uvedeného je zřejmé, že řízení o výjimce úzce souvisí s řízením o umístění a povolení stavby, resp. že se jedná o právní věc související s řízením o umístění a povolení stavby ve smyslu výše uvedené plné moci. Ze správního spisu je zřejmé, že stavební úřad v průběhu celého řízení o výjimce zasílal veškeré písemnosti JUDr. Liboru Čihákovi jako právnímu zástupci žalobců. Ani v jednom případě JUDr. Libor Čihák stavební úřad neupozornil, že v řízení o výjimce žalobce nezastupuje a že mu tudíž uvedené písemnosti jsou doručovány nesprávně. Naopak po té, co mu bylo dne 17. 7. 2017 doručeno do datové schránky rozhodnutí o výjimce, podal dne 9. 8. 2017 prostřednictvím datové schránky odvolání proti tomuto rozhodnutí. Z tohoto odvolání bylo zřejmé, že JUDr. Libor Čihák podává odvolání za žalobce dle plné moci, přičemž z obsahu strany 1 odvolání vyplývá, že přílohou odvolání je pouze 1) kopie – znalecký posudek ze dne 17. 5. 2017, 2) kopie – nabývací titul odvolatelů (titulní list) ze dne 12. 1. 1987. Skutečnost, že k odvolání byly přiloženy pouze tyto písemnosti, vyplývá i z dokladu o doručení odvolání do datové schránky. O tom, že by přílohou odvolání měla být nějaká jiná plná moc než ta, která byla JUDr. Liboru Čihákovi udělena již dne 21. 12. 2016, není v odvolání ani zmínka.
16. Žalovaný je tedy toho názoru, že JUDr. Libor Čihák neměl vůbec v úmyslu přiložit k odvolání novou plnou moc, neboť on sám v době podání odvolání vycházel ze skutečnosti, že mu dne 21. 12. 2016 byla udělena shora uvedená plná moc k zastupování v právních věcech souvisejících s řízením o umístění předmětné stavby. Obrat v jeho názoru nastal až tehdy, když obdržel dne 24. 10. 2017 napadené rozhodnutí žalovaného,

kterým bylo podané odvolání zamítnuto jako opožděné.

17. Žalobci prostřednictvím právního zástupce podali dne 26. 10. 2017 podnět k přezkoumání napadeného rozhodnutí, rovněž byla přiložena plná moc ze dne 1. 8. 2017 k zastupování k podání odvolání v řízení o povolení výjimky, o které žalobci tvrdí, že ji k odvolání pouze nedoložili a dokládají ji opožděně. Žalovaný se však na základě všech shora uvedených skutečností právem může domnívat, že tato plná moc byla vyhotovena zpětně k datu 1. 8. 2017.
18. Žalovaný dále uvádí, že obecně má plná moc obsahovat přesnou nezaměnitelnou formulaci o tom, v čem je zmocněnec oprávněn zmocnitele zastupovat. Pakliže tomu tak není, může v praxi dojít k tomu, že obsah zmocnění lze vyložit různými způsoby. Měl-li tedy v posuzovaném případě JUDr. Libor Čihák zastupovat žalobce na základě plné moci ze dne 21. 12. 2016 v úkonech výhradně v řízení o umístění a povolení předmětné stavby, měl její obsah být takto přesně formulován, např. uvedením spisové značky konkrétního řízení tak, jako to podatel učinil v dodatečně doložené plné moci ze dne 1. 8. 2017. To však v posuzovaném případě učiněno nebylo.
19. Žalovaný je toho názoru, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu s příslušnými právními předpisy. Dále upozornil, že dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu nelze rozhodnutí ve věci výjimky z obecných požadavků na výstavbu soudně přezkoumat samostatně (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 8/2011-66).
20. Námitky uvedené v žalobě neprokazují nezákonnost napadeného rozhodnutí či takové vady řízení, které by odůvodňovaly zrušení napadeného rozhodnutí. Na základě výše uvedených skutečností žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

#### *Replika žalobců*

21. Žalobci poukázali na skutečnost, že žalovaný ve svém vyjádření k žalobě odkazuje na nesouvisející správní řízení (řízení o umístění stavby). Žalobci v tomto ohledu zcela vůbec nerozumějí, z jakého důvodu pak obsahem spisu jiného správního řízení žalovaný argumentuje v rámci své obhajoby v řízení před soudem, kde je přezkoumáváno rozhodnutí žalovaného týkající se povolení výjimky jako samostatného řízení.
22. Žalobci dále poukazují na skutečnost, že žalovaný dovozoval zastoupení v řízení z jiného správního řízení, jež napadenému rozhodnutí předcházelo. Totožnost nemovité věci a účastníků ve dvou správních řízeních nedovoluje správnímu orgánu jakkoli používat při rozhodování o právech a povinnostech účastníků v jednom správním řízení jakékoli podklady či zjištění z jiného správního řízení. Žalobci považují tento postup žalovaného za nezákonný, když žalovaný jako podklad pro své rozhodnutí (zamítnutí odvolání) vyhledal bez pověření účastníků plnou moc ze dne 21. 12. 2016, kterou žalobci předložili v jiném správním řízení. Tímto postupem žalovaný zatížil řízení vadou řízení.
23. K vyjádření žalovaného k žalobě žalobci uvádějí, že pokud žalovaný vydal napadené rozhodnutí na základě svého *oprávnění se domnívat*, dokládá tato skutečnost dle mínění žalobců nejen to, že správní orgán zcela rezignoval na zjištění skutkového stavu věci, ale především svévoli a zneužití svěřených pravomocí.

#### *Posouzení věci krajským soudem*

24. Účastníci řízení souhlasili s rozhodnutím soudu o věci samé bez jednání.
25. Soud přezkoumal napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta

prvá s. ř. s.).

26. V přezkoumávané věci bylo zjištěno, že Mgr. J.M. podala dne 8. 9. 2016 Magistrátu města Karlovy Vary, Úřadu územního plánování a stavebnímu úřadu, žádost o vydání společného územního rozhodnutí a stavebního povolení na stavbu *novostavba rodinného domu s garáží na parcele č. x k.ú. x*. Rozhodnutím ze dne 24. 11. 2016, č. j. 14271/SÚ/16, stavební úřad podle § 94a odst. 5, § 79, § 92 a § 115 stavebního zákona a § 13a vyhlášky č. 503/2006 Sb. umístil a povolil stavbu *Rodinný dům s garáží x, x* na pozemku parc. č. x, x v k.ú. x. Proti tomuto rozhodnutí správního orgánu prvního stupně se žalobci odvolali. Rozhodnutím ze dne 17. 3. 2017, č. j. 133/SÚ/17-4, Krajský úřad Karlovarského kraje podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu odvoláním napadené rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 24. 11. 2016, č. j. 14271/SÚ/16, zrušil a věc vrátil k novému projednání stavebnímu úřadu, který je vázán právním názorem odvolacího správního orgánu vysloveným v odůvodnění tohoto rozhodnutí.
27. V tomto zrušujícím rozhodnutí se zejména uvádí, že vzhledem k tomu, že stavební úřad v daném řízení náležitě neposoudil požadavek vyplývající z ustanovení § 90 bodu c) stavebního zákona a umístění stavby není ve vztahu k sousedním stavbám (stavba pro bydlení a garáže) vůbec posouzeno v souladu s ustanovením § 25 vyhlášky č. 501/2006 Sb., shledal odvolací správní orgán napadené rozhodnutí v této části za nepřezkoumatelné. Pro možnost umístit a povolit navrhovanou stavbu RD s garáží je nutné, aby navrhovaná stavba beze zbytku naplňovala ustanovení § 25 vyhlášky č. 501/2006 Sb.
28. Dne 28. 4. 2017 podala Mgr. J.M. Magistrátu města Karlovy Vary, Úřadu územního plánování a stavebnímu úřadu, žádost o povolení výjimky z ustanovení § 25 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Dne 10. 5. 2017 pod č. j. 5060/SÚ/17 stavební úřad oznámil zahájení řízení o povolení výjimky z ustanovení § 25 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb. účastníkům řízení a požádal je, aby svá vyjádření k podkladům rozhodnutí uplatnili do 7 dnů od doručení tohoto oznámení. Žalobci se k věci vyjádřili podáním datovaným dne 24. 5. 2017 a došlým správnímu orgánu dne 26. 5. 2017. Dne 30. 5. 2017 pod č. j. 6040/SÚ/17 stavební úřad vyzval účastníky řízení o povolení výjimky z ustanovení § 25 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., že se mohou nejpozději do 7 dnů ode dne doručení seznámit s podklady pro vydání rozhodnutí. Rozhodnutím ze dne 27. 6. 2017, č. j. 7562/SÚ/17, stavební úřad žadatelce Mgr. J.M. výjimku z ustanovení § 25 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb. pro rozhodování o umístění stavby *rodinný dům s garáží x, x* na pozemku parc. č. x v k.ú. x povolil. Proti tomuto rozhodnutí správního orgánu prvního stupně se žalobci odvolali. Rozhodnutím ze dne 23. 10. 2017, č. j. 952/SÚ/17-3, Krajský úřad Karlovarského kraje odvolání žalobců proti rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 27. 6. 2017, č. j. 7562/SÚ/17, jako opožděné zamítl.
29. Soud se nejprve zabýval přípustností žaloby.
30. Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.*
31. Podle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. *byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon*

*samostatnou žalobou ve správním soudnictví.*

32. K rozhodnutí o povolení výjimky z obecných požadavků na výstavbu zaujal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu tento názor: „Aby mohlo být rozhodnutí o povolení výjimky podrobeno samostatnému soudnímu přezkumu, musí především jít o rozhodnutí, které je samo o sobě způsobilé zasáhnout do práv jednotlivce. Soudní řád správní má zajistit poskytování právní ochrany v případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob [...] Jakkoliv je v řízení o výjimce s definitivní platností rozhodnuto o tom, zda se výjimka v konkrétním případě povoluje či nepovoluje, a účinky takového rozhodnutí nejsou omezeny do doby, než je vydáno konečné rozhodnutí, nemá samotné povolení či naopak nepovolení výjimky do práv účastníků žádné přímé dopady. Tak by tomu bylo pouze v případě, pokud by se již na základě samotného rozhodnutí o výjimce mohl záměr, pro který byla tato výjimka požadována, fakticky uskutečnit, anebo se naopak musel uskutečnit v jiné podobě, než pro kterou byla požadována výjimka, resp. se vůbec uskutečnit nemohl. Jinými slovy samostatný soudní přezkum by byl zcela na místě v těch situacích, kdy na rozhodnutí o výjimce nenavazuje žádný další úkon správního orgánu, který by byl podroben soudní kontrole. V převážné většině případů však bude na rozhodnutí ve věci výjimky navazovat rozhodnutí ve věci samé, případně souhlas příslušného stavebního úřadu. [...] Rozhodnutí o umístění stavby nebo stavební povolení, tedy rozhodnutí ve věci samé jsou pak nepochybně rozhodnutími přezkoumatelnými ve správním soudnictví ve smyslu § 65 s. ř. s. [...] Rozhodnutím o výjimce tak v převážné většině případů nedochází ke konečnému zásahu do práv účastníků. Z pohledu teorie se jedná se o subsumovaný správní akt, který se svou povahou podobá závazným stanoviskům, vydávaným podle ustanovení § 149 správního řádu [...] Teprve výsledek „hlavního řízení“, pro jehož účely žadatel o povolení výjimky usiluje, je způsobilý skutečného (kvalifikovaného) zkrácení práv účastníků řízení. Rozšířený senát si je vědom rozdílů mezi úpravou závazných stanovisek podle § 149 správního řádu a rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu (dříve z obecných technických požadavků na výstavbu) dle § 169 stavebního zákona. Skutečnost, že o výjimce se na rozdíl od závazných stanovisek může vést samostatné správní řízení, které vyústí ve vydání formálního rozhodnutí se všemi náležitostmi uvedenými v § 68 správního řádu, však ničeho nemění na tom, že z materiálního hlediska jde v převážné většině případů o podkladové rozhodnutí, které je přezkoumatelné soudem až v řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí, nikoli o rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu a § 65 s. ř. s. Přezkum správních aktů je ve správním soudnictví upraven zcela autonomně a právní úprava obsažená v § 169 stavebního zákona se týká výlučně postupu uvnitř tohoto řízení. [...] Tento závěr podporuje samotné znění § 169 stavebního zákona, které stanoví, že o příslušné výjimce je oprávněn rozhodnout vždy stavební úřad příslušný rozhodnout ve věci. Sám stavební zákon tedy předpokládá, že na rozhodnutí o výjimce navazuje další akt stavebního úřadu, kterým je rozhodováno o celém předmětu řízení, což ostatně není ani v projednávané věci sporné. [...] Soudní přezkum je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s. Jakkoli totiž nelze brojit přímo proti rozhodnutí o výjimce z obecných technických požadavků na výstavbu, zcela nepochybně lze brojit proti jeho důsledkům v rámci soudního přezkumu rozhodnutí, v projednávané věci proti vydání rozhodnutí o umístění stavby.“ (rozsudek ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011-66, publ. pod č. 2908/2013 Sb. NSS).
33. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu tedy došel k tomuto závěru: „I. Rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu zpravidla nezakládá práva a povinnosti fyzických a právnických osob samo o sobě, ale až ve spojení s navazujícím aktem správního orgánu, kterým je rozhodováno o celém předmětu řízení. Takové rozhodnutí lze proto soudně přezkoumat

*pouze v režimu § 75 odst. 2 s. ř. s. II. Samostatně soudně přezkoumatelným ve smyslu § 65 s. ř. s. by bylo rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu pouze v případě, pokud by po jeho vydání nebylo k uskutečnění příslušného stavebního záměru zapotřebí žádného navazujícího úkonu stavebního úřadu.“*

34. Zdejší soud má ovšem za to, že je tu třeba vzít v úvahu ještě další skutečnost. Podle § 92 odst. 1 věty první správního řádu *opožděné nebo nepřipustné odvolání odvolací správní orgán zamítne*. K tomu odborná literatura dodává: „Jedná se o „formální“ zamítnutí a liší se od zamítnutí „meritorního“ podle § 90 odst. 5, s nímž je navíc spojeno i potvrzení napadeného rozhodnutí. Odvolací správní orgán se zaměřuje na posouzení a odůvodnění opožděnosti nebo nepřipustnosti odvolání, aniž by se věcně vyjadřoval k odvolacím námitkám, a to ani nad rámec či obiter dictum.“ (Lukáš Potěšil a kol.: Správní řád. Komentář. 1. vyd. Praha 2015, str. 469). Je tudíž třeba rozlišovat mezi „formálním“ zamítnutím odvolání podle § 92 odst. 1 věty první správního řádu a „meritorním“ zamítnutím odvolání a potvrzením odvoláním napadeného rozhodnutí podle § 90 odst. 5 věty první téhož zákona.
35. Podle názoru zdejšího soudu lze ze samostatného soudního přezkumu vyloučit jen rozhodnutí podle § 90 odst. 5 věty první správního řádu, nikoli též rozhodnutí podle § 92 odst. 1 věty první téhož zákona. V opačném případě by mohlo dojít k odepření přístupu k soudu, neboť kdyby žalobce proti rozhodnutí podle § 92 odst. 1 věty první správního řádu brojil až v žalobě např. proti rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o umístění stavby, patrně by se mu soudní ochrany ve věci povolení výjimky z obecných požadavků na výstavbu nedostalo s poukazem na § 68 písm. a) s. ř. s., ježto podání odvolání, u něhož odvolací správní orgán shledal opožděnost nebo nepřipustnost, by zřejmě bylo postaveno na roveň nevyčerpání řádného opravného prostředku v řízení před správním orgánem. Za tohoto stavu věci se zdejší soud domnívá, že aktuálně projednávaná a rozhodovaná žaloba je přípustná. V širších souvislostech lze odkázat i na tento názor rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu: „Výjimky ze soudního přezkumu mají být vykládány zužujícím způsobem, přičemž v pochybnostech má být přezkum umožněn. Jak již Nejvyšší správní soud konstatoval kupříkladu v rozsudku ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 28/2005 - 89, č. 809/2006 Sb. NSS: „Je-li sporné, zda se na rozhodnutí správního orgánu vztahuje kompetenční vyluka ve smyslu § 70 s. ř. s. [...], je zapotřebí zvolit výklad maximálně dbající zachování práva na přístup k soudu.“ Stejně požadavky formuluje taktéž judikatura Ústavního soudu (namátkou viz kupř. náleze ze dne 3. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 8/99, č. 291/1999 Sb.).“ (rovněž rozsudek ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011-66).
36. Následně se proto soud zabýval důvodností žaloby.
37. K tomu je ovšem nutno předznamenat, že „v rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost nebo nepřipustnost podle § 92 odst. 1 správního řádu se odvolací orgán věcně nezabývá podaným odvoláním, posuzuje pouze jeho včasnost nebo přípustnost. V případě žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání jako opožděného nebo nepřipustného je tedy správní soud oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o opožděné nebo nepřipustné odvolání a zda tedy byl žalobce zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu. Pokud krajský soud dospěje k závěru, že odvolání bylo po právu zamítnuto jako nepřipustné nebo opožděné, žalobu zamítne, v opačném případě toto odvolací rozhodnutí zruší a věc vrátí žalovanému k dalšímu řízení.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2011, č. j. 5 As 18/2011-81).
38. Podle § 83 odst. 1 věty první správního řádu *odvolací lhůta činí 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak*. Stavební zákon jinak nestanovuje.

Rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 27. 6. 2017, č. j. 7562/SÚ/17, bylo doručeno společnosti Advokáti C.M.H.L. s.r.o. dne 17. 7. 2017 a žalobkyni a) a žalobci b) dne 27. 7. 2017. Posledním dnem lhůty pro podání odvolání by v prvním případě bylo úterý 1. 8. 2017 a ve druhém případě pátek 11. 8. 2017. Odvolání žalobců proti uvedenému rozhodnutí bylo dodáno do datové schránky správního orgánu dne 9. 8. 2017. V daném případě je tudíž stěžejní, zda se lhůta pro podání odvolání počítá od doručení prvoinstančního rozhodnutí společnosti Advokáti C.M.H.L. s.r.o. nebo žalobcům. Ustanovení § 34 odst. 2 správního řádu praví: *S výjimkou případů, kdy má zastoupený něco v řízení osobně vykonat, doručují se písemnosti pouze zástupci. Doručení zastoupenému nemá účinky pro běh lhůt, nestanoví-li zákon jinak.* Spor mezi účastníky soudního řízení se tudíž soustřeďuje na to, zda žalobci jako účastníci řízení o výjimce z ustanovení § 25 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb. byli zastoupeni nebo ne.

39. Ustanovení § 33 odst. 1 věty první a druhé správního řádu praví: *Účastník si může zvolit zmocněnce. Zmocnění k zastoupení se prokazuje písemnou plnou mocí.* Rozsah zmocnění je uveden v § 33 odst. 2 správního řádu: *Zmocnění může být uděleno a) k určitému úkonu, skupině úkonů nebo pro určitou část řízení, b) pro celé řízení, c) pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem, která budou zahájena v určené době nebo bez omezení v budoucnu; podpis na plné moci musí být v tomto případě vždy úředně ověřen a plná moc musí být do zahájení řízení uložena u věcně příslušného správního orgánu, popřípadě udělena do protokolu, nebo d) v jiném rozsahu na základě zvláštního zákona.* Zmocnění pod písmenem a) se tradičně nazývá prostá plná moc, pod písmenem b) procesní plná moc a pod písmenem c) prezidiální plná moc.
40. Stavebnímu úřadu byla předložena plná moc datovaná dne 21. 12. 2016, již žalobce b) a žalobkyně a) zmocňují JUDr. Libora Čiháka, advokáta obchodní korporace Advokáti C.M.H.L. s.r.o., *„aby je zastupoval v právních věcech souvisejících s řízením o umístění stavby na stavbu rodinného domu s garáží, x, x na pozemku par. č. x (ostatní plocha), par. č. x (ostatní plocha) v katastrálním území x; a v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle zákona č. 150/2002 Sb., a aby zmocnitele obhájoval a ve všech právních věcech zastupoval, aby ve všech věcech za zmocnitele právně jednal, přijímal doručené písemnosti, podával návrhy a žádosti, uzavíral smíry a narovnání, uznával uplatněné nároky, vzdával se nároků, podával opravné prostředky nebo námitky, vzdával se jich, vymáhal nároky, plnění nároků přijímal, jejich plnění potvrzoval, dědictví odmítal nebo neodmítal, jmenoval rozhodce a sjednával rozhodčí smlouvy, to vše i tehdy, když je podle právních předpisů zapotřebí zvláštní plné moci. Tato plná moc je udělena i v rozsahu práv a povinností podle trestního zákona, trestního řádu, občanského zákoníku, zákona o obchodních korporacích, občanského soudního řádu, zákona o zvláštních řízeních soudních, správního řádu, zákoníku práce, aj.“.*
41. Z pohledu správního procesu není předložená plná moc jednoznačná. Procesní předpisy správního práva se ovšem liší: zatímco podle daňového řádu *není-li rozsah zmocnění vymezen nebo není-li vymezen přesně, vyzve správce daně zmocnitele k úpravě plné moci; ustanovení o vadách podání se použije obdobně (§ 28 odst. 2 věta první), podle správního řádu v pochybnostech o rozsahu zastoupení platí, že zástupce je oprávněn vystupovat jménem zastoupeného v celém řízení (§ 34 odst. 3).* Ani v řízení podle správního řádu není vyloučen postup podle § 37 odst. 3, avšak ustanovení § 34 odst. 3 tu představuje významné zákonné interpretační pravidlo.
42. Podle tohoto pravidla a vzhledem k tomu, že podpis na zmocnění není úředně ověřen, nejedná se v daném případě o prezidiální plnou moc, nýbrž o procesní plnou moc.

43. Klíčová je zde tedy interpretace a aplikace výrazu „*zmocnění pro celé řízení*“.
44. V daném případě Mgr. J.M. podala žádost o vydání společného územního rozhodnutí a stavebního povolení. Jelikož odvolací správní orgán rozhodnutí stavebního úřadu o umístění a povolení stavby zrušil a věc vrátil stavebnímu úřadu k novému projednání s tím, že je nutno posoudit umístění stavby ve vztahu k sousedním stavbám, žadatelka podala žádost o povolení výjimky z ustanovení § 25 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Není tak pochyb o tom, že v případě kladného vyřízení této své žádosti bude nadále usilovat o vydání společného územního rozhodnutí a stavebního povolení, respektive rozhodnutí o umístění stavby.
45. Na přezkoumávanou věc se tedy plně vztahuje názor rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu obsažený ve výše uvedenému rozsudku ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011-66, že v případě rozhodnutí o výjimce *„se z pohledu teorie jedná o subsumovaný správní akt, který se svou povahou podobá závazným stanoviskům, vydávaným podle ustanovení § 149 správního řádu“*, že *„skutečnost, že o výjimce se na rozdíl od závazných stanovisek může vést samostatné správní řízení, které vyústí ve vydání formálního rozhodnutí se všemi náležitostmi uvedenými v § 68 správního řádu, ničeho nemění na tom, že z materiálního hlediska jde v převážné většině případů o podkladové rozhodnutí“* a že *„teprve výsledek „hlavního řízení“, pro jehož účely žadatel o povolení výjimky usiluje, je způsobilý skutečného (kvalifikovaného) zkrácení práv účastníků řízení“*.
46. Zároveň nelze nevidět, že v plné moci datované dne 21. 12. 2016, která není prezidiální plnou mocí jen z formálních důvodů, vyjádřili žalobci svou vůli nechat se zastupovat advokátem JUDr. Liborem Čihákem ve velmi značném rozsahu (srov. § 555 odst. 1 občanského zákoníku).
47. Za důležitou považuje soud rovněž interakci subjektů v celém průběhu správního řízení.
48. V řízení o výjimce z ustanovení § 25 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb. stavební úřad jako účastníka uváděl a písemnosti doručoval i společnosti Advokáti C.M.H.L. s.r.o. Je to zřejmé z rozdělovníku a doručenek oznámení o zahájení řízení ze dne 10. 5. 2017, č. j. 5060/SÚ/17, výzvy k seznámení se s podklady rozhodnutí ze dne 30. 5. 2017, č. j. 6040/SÚ/17, a rozhodnutí o povolení výjimky ze dne 27. 6. 2017, č. j. 7562/SÚ/17. Ze správního spisu není patrné, že by k tomu měl advokát JUDr. Libor Čihák nějaké výhrady.
49. Na konci odvolání proti rozhodnutí o povolení výjimky je uvedeno *Za V.D. a Z.D. / JUDr. Libor Čihák, advokát / Dle plné moci*. K tomuto podání však žádná plná moc přiložena nebyla. Rozhodnutí žalovaného, jímž bylo odvolání žalobců proti rozhodnutí o povolení výjimky zamítnuto jako opožděné, bylo společnosti Advokáti C.M.H.L. s.r.o. doručeno dne 24. 10. 2017. Podnětem datovaným a došlým krajskému úřadu dne 26. 10. 2017 se žalobci domáhali provedení přezkumného řízení ve věci rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 27. 6. 2017, č. j. 7562/SÚ/17. K tomuto podnětu je přiložena plná moc datovaná dne 25. 10. 2017. V ní se uvádí, že žalobci zmocňují JUDr. Libora Čiháka, advokáta obchodní korporace Advokáti C.M.H.L. s.r.o., aby zmocnitele zastupoval v řízeních o přezkumu rozhodnutí správních orgánů před Krajským úřadem Karlovarského kraje etc. Ani v podnětu k přezkumnému řízení není zpochybňováno zastupování žalobců v řízení o výjimce z ustanovení § 25 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb. advokátem JUDr. Liborem Čihákem. V předloženém správním spisu se nenachází plná moc datovaná dne 1. 8. 2017. Z ničeho ostatně nevyplývá doba a důvod jejího předložení.

Soud tudíž nemá co vytknout názoru žalovaného, že JUDr. Libor Čihák sám v době podání odvolání vycházel ze skutečnosti, že mu dne 21. 12. 2016 byla udělena plná moc k zastupování v právních věcech souvisejících s řízením o umístění předmětné stavby.

50. Na základě těchto skutečností došel soud k závěru, že zmocnění k zastupování žalobců advokátem JUDr. Liborem Čihákem obsažené v plné moci datované dne 21. 12. 2016 se vztahovalo i na řízení o výjimce z ustanovení § 25 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb.
51. Lze dodat, že žalobci zmocnili advokáta JUDr. Libora Čiháka, „*aby je zastupoval v právních věcech souvisejících s řízením o umístění stavby*“. Pochybnost by tu tak mohla být spíše o zmocnění pro řízení o umístění stavby než pro řízení o výjimce z ustanovení § 25 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., které právní věci související s řízením o umístění stavby bezpochyby je.

#### *Rozhodnutí soudu*

52. Soud neshledal žádný z žalobních bodů důvodným, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

#### *Náklady řízení*

53. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. by měl právo na náhradu nákladů řízení žalovaný, který měl ve věci plný úspěch. Jelikož žalovanému žádné náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, rozhodl soud, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

#### **Poučení:**

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Plzeň 28. března 2019

JUDr. PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D. v.r.  
předseda senátu

