



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **V. D.**, zast. JUDr. Liborem Čihákem, advokátem, se sídlem T. G. Masaryka 282/57, Karlovy Vary, proti žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje**, se sídlem Závodní 353/88, Karlovy Vary, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) Mgr. J. M., zast. Mgr. Josefem Bedečem, advokátem, se sídlem Chebská 80/52, Karlovy Vary, II) Z. B., III) Ing. R. P., IV) Z. D., proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 12. 2019, č. j. KK/1025/SÚ/19-3, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 1. 12. 2020, č. j. 57 A 18/2020 - 144,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobkyně a osoby zúčastněné na řízení IV. a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Karlovy Vary (dále též „stavební úřad“) ze dne 3. 9. 2019, č. j. 11355/19, kterým byla podle § 94a odst. 5, § 79, § 92 a § 115 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a § 13a vyhlášky č. 503/2006 Sb., umístěna a povolena stavba „*rodinný dům s garáží Karlovy Vary, Drahovice*“ na pozemcích parc. č. X, X v k. ú. D.

[2] Žalobkyně proti tomuto rozhodnutí žalovaného podala žalobu, v jejíž části A

brojila proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 10. 2017, č. j. 952/SÚ/17-3, jímž zamítl pro opožděnost odvolání žalobkyně a osoby zúčastněné na řízení IV. proti rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 27. 6. 2017, č. j. 7562/SÚ/17, kterým byla povolena žadatelce (osobě zúčastněné na řízení I.) výjimka z § 25 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb. pro rozhodování o umístění stavby „*rodinný dům s garáží Karlovy Vary, Drahovice*“ na pozemku parc. č. X v k. ú. D. (dále též „rozhodnutí o výjimce“). Žalobkyně označila rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 10. 2017, č. j. 952/SÚ/17-3, za věcně nesprávné, nezákonné a nepřezkoumatelné. Poukázala na § 444 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, a uvedla, že pokud žalovaný tvrdí, že odvolatelé byli zastoupeni, aniž by zastoupení žalovanému prokázali, nahrazuje autoritativně soukromoprávní vůli odvolatelů, což je postup v rozporu se základními principy soukromého práva, ale především postup v rozporu s § 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Odvolatelé v rámci svých úkonů nepředkládali správnímu orgánu žádnou plnou moc a ani na ni neodkazovali. Podle žalobkyně nepřísluší žalovanému 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. Žalovaný tedy postupoval v rozporu s právními předpisy, pokud z plné moci ze dne 21. 12. 2016 předložené spolu s odvoláním proti předchozímu rozhodnutí stavebního úřadu o umístění stavby a stavebnímu povolení ze dne 24. 11. 2016, č. j. 14271/SÚ/16, sp. zn. 10935/SÚ/16/Boč, dovozoval zastoupení odvolatelů v jiném řízení, tj. v řízení v němž bylo vydáno rozhodnutí stavebního úřadu č. j. 7562/SÚ/17. Tuto plnou moc odvolatelé předložili výlučně pro řízení o umístění stavby, nikoli pro řízení o povolení výjimky z § 25 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb.

[3] Žalobkyně dále uvedla, že plná moc ze dne 21. 12. 2016 není plnou mocí ve smyslu § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu a svého právního zástupce v řízení o výjimce zmocnila až v souvislosti s podáním odvolání a pro zastupování v odvolacím řízení dne 1. 8. 2017. Řízení ve věci povolení výjimky je novým, zcela samostatným správním řízením, které je nezávislé na řízení prvním, v němž bylo stavebním úřadem vydáno rozhodnutí č. j. 14271/SÚ/16. Na podporu svých tvrzení žalobkyně poukázala na závěry uvedené v rozsudcích NSS ze dne 13. 5. 2005, č. j. 2 As 29/2004 – 120, a z 19. 12. 2003, č. j. 5 A 41/2001 – 28, Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2005, č. j. 6 Ca 157/2004 – 29, a Krajského soudu v Brně ze dne 30. 6. 2016, č. j. 30 A 63/2015 – 44.

[4] V části B) žaloby žalobkyně brojila proti v záhlaví uvedenému rozhodnutí žalovaného. Uplatnila tyto žalobní body: 1) navrhované umístění stavby rodinného domu nesplňuje požadavky pro umísťování staveb podle § 25 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., 2) nebyl zohledněn svažité terén, na kterém jsou posuzované stavby umístěny, 3) neprokázání účelu sledovaného obecnými požadavky na využívání území podle § 25 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., 4) nepřipustnost řízení o povolení výjimky z § 25 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., 5) stavební úřad se nezabýval otázkou, zda plocha pro výstavbu rodinného domu žadatelky neumožňuje jiné řešení tak, aby povolení výjimky nebylo nutné, 6) věcné břemeno chůze a jízdy bylo zřízeno žadatelkou zcela účelově, 7) tvrzení žadatelky o existenci energetických sítí na pozemku p. č. X v k. ú. D. je nepravdivé, 8) povolení výjimky z obecných požadavků na využívání území bylo učiněno v nepřipustném rozsahu, 9) zhoršení kvality prostředí (pohody bydlení), 10) absenci studií oslunění, 11) postup stavebního úřadu v rozporu s pokyny nadřízených správních orgánů, 12) až 15) nedostatečnost odůvodnění žádosti o povolení výjimky, souladu záměru

pokračování

s územně plánovací dokumentací, požadavků urbanistických a architektonických, životního prostředí, hygieny, veterinární, ochrany povrchových a podzemních vod, státní památkové péče, požární ochrany, bezpečnosti, civilní ochrany, prevence závažných havárií, požadavky na denní osvětlení, oslunění a na zachování kvality prostředí, 16) až 20) nepřijatelnost stavby z hlediska požadavků na životní prostředí, hygienických, požadavků územního plánu, požární ochrany a bezpečnosti, 21) zásah do vlastnického práva, narušení soukromí, snížení kvality prostředí a zdravotní rizika, 22) nepřezkoumatelnost rozhodnutí o povolení výjimky, 23) výjimka nenaplnuje požadavky § 169 stavebního zákona, 24) postup stavebního úřadu při vyřizování námitek v rozporu s právními předpisy, 25) absence relevantního důvodu pro povolení výjimky z § 25 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., 26) nesplnění podmínek pro vydání stavebního povolení, 27) porušení § 4 odst. 1 správního řádu stavebním úřadem, 28) nezohlednění vzájemných odstupů (stavba sousedící je bytový dům), 29) stanovisko Krajské hygienické stanice Karlovarského kraje ze dne 27. 6. 2017 postrádá vyjádření k problematice oslunění (zastínění), 30) ve spise založená studie oslunění (zastínění) nesplňuje zákonem stanovené náležitosti předepsané technickou normou, 31) nezákonnost vyjádření stavebního úřadu ze dne 7. 6. 2017, že záměr výstavby rodinného domu v uvedené lokalitě je v souladu s územním plánem, 32) na základě e-mailu z 20. 11. 2017 od H. Š. se žalobkyně domnívá, že úřední osoby mohou svou pravomoc vykonávat nezákonně, 33) absence legální definice pojmu „obytný dům“ v územním plánu města Karlovy Vary, 34) a 37) porušení práva nahlížet do spisu, 35) a 36) porušení § 38 odst. 5 správního řádu a 38) existence opomenutých důkazů.

[5] Krajský soud v Plzni nadepsaným rozsudkem žalobu zamítl. Zabýval se tím, zda odvolání žalobkyně proti rozhodnutí o výjimce bylo podáno včas. Rozhodnutí bylo doručeno společnosti Advokáti C.M.H.L. s.r.o. dne 17. 7. 2017, žalobkyni a osobě zúčastněné na řízení IV. dne 27. 7. 2017. Jelikož žalobkyně byla v řízení o výjimce zastoupena zmocněncem, bylo pro stanovení posledního dne odvolací lhůty dle § 34 odst. 2 správního řádu rozhodné, kdy bylo odvoláním napadené rozhodnutí doručeno tomuto zmocněnci. K tomuto doručení došlo dne 17. 7. 2017, a odvolací lhůta tedy uplynula dnem 1. 8. 2017, tj. před podáním odvolání dne 9. 8. 2017. Závěr, že žalobkyně byla zastoupena zmocněncem, vyplývá z plné moci ze dne 21. 12. 2016, protože tato je výslovně (široce) formulována pro zastupování v řízeních souvisejících s řízením o umístění stavby. Že se tato plná moc na řízení o výjimce vztahuje, vyplývá jak z předmětu řízení o výjimce, který nepochybně souvisel s řízením o umístění stavby vzhledem k předchozímu zrušení společného územního rozhodnutí a stavebního povolení, tak i materiálního (tj. podkladového) charakteru řízení o výjimce. Tento závěr je dále podporován tím, že v řízení o výjimce stavební úřad jako účastníka uváděl a písemnosti doručoval i zmocněnci, aniž by se proti tomu zmocněnec ohradil, a navíc v odvolání sám uvedl, že jedná za žalobkyni na základě plné moci. Plnou moc k odvolání nepřiložil, ani neuvedl, že by se mělo jednat o plnou moc dosud nepředloženou. Dokonce ani v podnětu k zahájení přezkumného řízení ze dne 26. 10. 2017 žalobkyně nezmínila, že by ji zmocněnec v řízení o výjimce nezastupoval.

[6] Žalovaný tedy postupoval v souladu se zákonem, pokud odvolání žalobkyně zamítl jako opožděné. Pojem celé řízení ve smyslu předmětné plné moci nelze vykládat izolovaně odhlížeje od skutkových okolností případu a právních norem regulujících postup od podání žádosti o vydání společného rozhodnutí o umístění stavby a stavebního povolení.

Ačkoliv se o výjimce dle § 25 vyhlášky č. 501/2006 Sb. vedlo správní řízení pod samostatnou spisovou značkou, výsledek tohoto řízení zásadně ovlivňoval osud řízení o žádosti o vydání společného územního rozhodnutí a stavebního povolení. Řízení o vydání rozhodnutí o povolení výjimky tak lze považovat za jakési vedlejší řízení přináležející k hlavnímu řízení, kterým bylo řízení o vydání společného územního rozhodnutí a stavebního povolení. Pokud pak plná moc ze dne 21. 12. 2016 zmocňovala JUDr. Libora Čiháka k zastupování v právních věcech souvisejících s řízením o umístění a povolení stavebního záměru, je z výše uvedeného zřejmé, že pojmu celé řízení ve smyslu § 33 odst. 2 správního řádu je nutno rozumět tak, že zahrnuje i onu odbočku v podobě vedlejšího řízení o povolení výjimky.

[7] Námitku porušení principů soukromého práva a autoritativní nahrazování projevu vůle shledal krajský soud nedůvodnou, jelikož správní řád, jakožto veřejnoprávní předpis procesního charakteru upravuje otázky zastoupení komplexně, nelze zde využít subsidiárně soukromoprávní kodex v podobě občanského zákoníku. Odkazy žalobkyně na soudní judikaturu vyhodnotil krajský soud jako nepřipadné. Žádnou z dalších 38 námitek uvedených v části B žaloby neshledal krajský soud důvodnou.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a žadatelky

[8] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost. Namítla nesprávnost závěru krajského soudu, že řízení o výjimce je právní věcí související s řízením o umístění stavby. Řízení o výjimce je dle rozsudku rozšířeného senátu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011 – 66, samostatné správní řízení, které vyústí ve vydání rozhodnutí se všemi náležitostmi uvedenými v § 68 správního řádu. Na toto řízení tak je třeba vztáhnout i ustanovení o účastnících správního řízení a jejich případné zastoupení. Pokud stěžovatelka své právo vyplývající z § 33 správního řádu v řízení o výjimce nevyužila, nelze její zastoupení dovozovat z jiného správního řízení. Krajský soud zcela pominul faktické chování jednotlivých osob v řízení, zejména skutečnost, že zmocněnec stěžovatelky v řízení o výjimce nečinil žádné úkony. Veškeré úkony, včetně písemných podání, byly v řízení o výjimce činěny výlučně stěžovatelkou a osobou zúčastněnou na řízení IV., nikoli jejich advokátem.

[9] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spatřuje stěžovatelka v tom, že krajský soud považoval za podstatnou interpretaci a aplikaci výrazu „zmocnění pro celé řízení“, který však v plné moci ze dne 21. 12. 2016 není uveden. Argumentace krajského soudu, že ze správního spisu nejsou patrné výhrady zástupce stěžovatelky k tomu, nemá oporu v právních předpisech. I když bylo jejímu zástupci v řízení doručováno, nebyl povinen s odkazem na čl. 4 Listiny základních práv a svobod něco činit. K závěru krajského soudu, že ve správním spisu se nenachází plná moc datovaná dne 1. 8. 2017 a z ničeho nevyplývá doba a důvod jejího předložení, stěžovatelka uvedla, že tato plná moc byla žalovanému zaslána spolu s podnětem došlým žalovanému dne 26. 10. 2017, kterým se stěžovatelka domáhala provedení přezkumného řízení ve věci rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 27. 6. 2017, č. j. 7562/SÚ/17. Krajský soud dále neprovedl důkaz touto plnou mocí ze dne 1. 8. 2017, ačkoli návrh na provedení tohoto důkazního prostředku byl uveden v bodě č. 4 části A žaloby.

pokračování

[10] Další důvody nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku spočívají v tom, že se krajský soud nezabýval žalobními body, v nichž namítala, že postup žalovaného je v rozporu s principy soukromého práva a § 444 občanského zákoníku. Pokud žalovaný tvrdí, že žalobkyně byla zastoupena, nahrazuje autoritativně soukromoprávní vůli stěžovatelky a osoby zúčastněné na řízení IV. Žalovanému nepřisluší z moci úřední zjišťovat, zda existuje plná moc vystavená účastníkem zástupci pro jiné nebo předchozí správní řízení, popř. zjišťovat, zda taková plná moc i nadále platí, což je v rozporu s § 2 správního řádu. Stěžovatelka svého právního zástupce v řízení č. j. 7562/SÚ/17 o žádosti ve věci povolení výjimky zmocnila až dne 1. 8. 2017 v souvislosti s podáním odvolání a pro zastupování v odvolacím řízení.

[11] Když stěžovatelka žalovanému předložila plnou moc ze dne 1. 8. 2017, měl postupem podle § 94 správního řádu napadené rozhodnutí o výjimce zrušit a odvolání stěžovatelky proti rozhodnutí o výjimce projednat. Stěžovatelka prokázala, že svého zástupce zmocnila k podání odvolání proti rozhodnutí o výjimce a žalovaný měl tuto plnou moc ze dne 1. 8. 2017 přijmout.

[12] Krajský soud nesprávně posoudil právní jednání stěžovatelky a osoby zúčastněné na řízení IV. a zcela pominul ustálenou rozhodovací praxi Nejvyššího soudu, když opomněl, že při výkladu právního jednání je potřeba upřednostnit skutečnou vůli jednajícího před vnějším projevem. Stěžovatelka vyjádřila nesouhlas se závěrem krajského soudu, že zmocnění k zastupování advokátem JUDr. Liborem Čihákem obsažené v plné moci ze dne 21. 12. 2016 se vztahovalo i na řízení o výjimce (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 10. 2017, sp. zn. 29 Cdo 61/2017). Krajský soud nepřipustně vykládal vůli stěžovatelky a osoby zúčastněné na řízení IV. vtělenou do plné moci ze dne 21. 12. 2016 normami správního práva. Udělení plné moci je právní jednání v režimu práva občanského a v těchto intencích měl krajský soud udělení plné moci také posuzovat.

[13] Napadený rozsudek je nepřezkoumatelný také proto, že krajský soud se nezabýval žalobními body č. 1 – 9, 10, 12, 13, 20, 22, 23, 25 a 29. Pouze uvedl, že mívá rozsah soudního přezkumu, jelikož se věnují řízení o povolení výjimky, které stěžovatelka nenapadla včasným odvoláním. Krajský soud se nezabýval rovněž žalobním bodem týkajícím se opomenutých důkazů.

[14] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s napadeným rozsudkem.

[15] Žadatelka ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že závěry krajského soudu pokládá za správné, úplné, srozumitelné a logicky odůvodněné a odpovídající relevantní právní úpravě. S námitkami stěžovatelky uvedenými pod body č. 1 až 10, 12, 13, 20, 22, 23, 25 a 29 se krajský soud vypořádal správně. Otázka důkazních návrhů byla řádně vypořádána pod bodem 67 rozsudku.

III. Posouzení kasační stížnosti

[16] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu

s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Podle § 33 odst. 1 správního řádu, *účastník si může zvolit zmocněnce. Zmocnění k zastoupení se prokazuje písemnou plnou mocí. Plnou moc lze udělit i ústně do protokolu. V téže věci může mít účastník současně pouze jednoho zmocněnce.*

[19] Podle odst. 3 téhož ustanovení, *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.*

[20] Podle § 34 odst. 2 správního řádu, *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.*

[21] Nejvyšší správní soud v první řadě pro přehlednost konstatuje, že dne 8. 9. 2016 podala žadatelka (osoba zúčastněná na řízení I.) u stavebního úřadu žádost o vydání společného územního rozhodnutí a stavebního povolení, kterému bylo vyhověno rozhodnutím dne 24. 11. 2016, č.j. 14271/SÚ/16, sp. zn. 10935/SÚ/16/Boč. Dne 21. 12. 2016 bylo proti tomuto rozhodnutí podáno stěžovatelkou a osobou zúčastněnou na řízení IV. odvolání, k němuž přiložili plnou moc ze stejného dne, jíž zmocnili advokáta JUDr. Libora Čiháka k tomu, „aby je zastupoval v právních věcech souvisejících s řízením o umístění stavby na stavbu rodinného domu s garáží, Karlovy Vary, Drahovice na pozemku par. č. X (ostatní plocha), par. č. X (ostatní plocha) v katastrálním území D.; a v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle zákona č. 150/2002 Sb.“ Na základě tohoto odvolání zrušil žalovaný rozhodnutím ze dne 17. 3. 2017, č. j. 133/SÚ/17-4, výše uvedené rozhodnutí stavebního úřadu a vrátil věc stavebnímu úřadu k dalšímu řízení. Dne 28. 4. 2017 podala žadatelka žádost o povolení výjimky z ustanovení § 25 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., které stavební úřad vyhověl rozhodnutím ze dne 27. 6. 2017, č. j. 7562/SÚ/17, sp. zn. 4776/SÚ/17/Boč. Proti tomuto rozhodnutí podaly stěžovatelka a osoba zúčastněná na řízení IV. dne 9. 8. 2017 prostřednictvím svého právního zástupce JUDr. Libora Čiháka odvolání, které bylo pro opožděnost zamítnuto rozhodnutím žalovaného ze dne 23. 10. 2017, č. j. 952/SÚ/17-3. Dne 26. 10. 2017 pak stěžovatelka spolu s osobou zúčastněnou na řízení IV. podaly prostřednictvím uvedeného zástupce podnět k zahájení přezkumného řízení ve věci rozhodnutí ze dne 27. 6. 2017, č. j. 7562/SÚ/17, a k tomuto podnětu přiložily plnou moc ze dne 25. 10. 2017 zmocňující JUDr. Libora Čiháka ke svému zastupování. Sdělením ze dne 5. 12. 2017, č. j. 952/SÚ/17-5, žalovaný stěžovatelce a osobě zúčastněné na řízení IV. oznámil, že jejich podnětu nevyhověl. Rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 20. 8. 2018, č. j. 9981/SÚ/18, sp. zn. 10935/SÚ/16/Boč, bylo žádosti žadatelky ze dne 8. 9. 2016 vyhověno – bylo vydáno rozhodnutí o umístění stavby a

pokračování

stavební povolení. K odvolání stěžovatelky a osoby zúčastněné na řízení IV. bylo toto rozhodnutí zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 11. 1. 2019, č. j. 1185/SÚ/18-5, a věc byla vrácena stavebnímu úřadu k novému projednání. Rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 3. 9. 2019, č. j. 11355/SÚ/19, sp. zn. 10935/SÚ/16/Boč, pak bylo žádosti žadatelky opět vyhověno a bylo vydáno rozhodnutí o umístění stavby a stavební povolení. Odvolání stěžovatelky a osoby zúčastněné na řízení IV. proti tomuto rozhodnutí pak bylo zamítnuto v záhlaví uvedeným rozhodnutím žalovaného.

[22] Z provedené rekapitulace je zřejmé, že v posuzované věci se jedná o posouzení zákonnosti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 10. 2017, č. j. 952/SÚ/17-3, jímž zamítl pro opožděnost podání odvolatelů [stěžovatelky a osoby zúčastněné na řízení IV)] proti rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 27. 6. 2017, č. j. 7562/SÚ/17, s čímž bezprostředně souvisí posouzení otázky, zda stěžovatelka byla v řízení o povolení výjimky zastoupena na základě plné moci či nikoliv.

[23] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Pokud by totiž stěžovatelkou vznesená námitka nepřezkoumatelnosti byla důvodná, již tato okolnost samotná by musela vést ke zrušení napadeného rozsudku. Stěžovatelka v kasační stížnosti uvedla tyto důvody nepřezkoumatelnosti: krajský soud považoval za klíčovou interpretaci a aplikaci výrazu „*zmocnění pro celé řízení*“, ačkoli není v plné moci ze dne 21. 12. 2016 nikde uveden, nezabýval se žalobními body, v nichž stěžovatelka namítala, že postup žalovaného je v rozporu s principy soukromého práva a § 444 občanského zákoníku, a nezabýval se ani žalobními body č. 1 – 9, 10, 12, 13, 20, 22, 23, 25 a 29, když pouze uvedl, že mívá rozsah soudnímu přezkumu, jelikož se věnují řízení o povolení výjimky podle § 25 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., která byla pravomocně povolena rozhodnutím stavebního úřadu, které stěžovatelka nenapadla včasným odvoláním. Krajský soud se podle stěžovatelky nezabýval rovněž žalobním bodem, v němž poukázala na opomenuté důkazy, které správní orgány neprovedly, a namítala, že správní orgány neuvedly žádný relevantní důvod, pro který nebyly provedeny navržené důkazy.

[24] Za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou považována zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52).

[25] Nejvyšší správní soud konstatuje, že v tomto ohledu nelze považovat kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Z bodu 30 odůvodnění rozsudku krajského soudu je zřejmé, že krajský soud se výrazem „*zmocnění pro celé řízení*“ zabýval při hodnocení rozsahu zmocnění uděleného stěžovatelkou v plné moci ze dne 21. 12. 2016, v rámci něhož poukázal na § 34 odst. 3 správního řádu a dospěl k závěru, že v řízení o výjimce je sice vydáváno formální rozhodnutí, které však představuje toliko podkladové rozhodnutí. Teprve výsledek „*hlavního řízení*“, pro jehož účely žadatel o povolení výjimky usiluje, je způsobilý skutečného zkrácení práv účastníků řízení. Krajský soud tedy vůbec neargumentoval tím, že by výraz „*zmocnění pro celé řízení*“ byl v plné moci uveden, a tato výtku stěžovatelky vůči kasační stížností napadenému rozsudku proto neobstojí.

[26] S argumentací stěžovatelky, že postup žalovaného je v rozporu s principy soukromého práva a § 444 občanského zákoníku a žalovaný autoritativně určuje soukromoprávní vůli stěžovatelky a osoby zúčastněné na řízení IV., se krajský soud vypořádal v bodě 35 napadeného rozsudku, kde mimo jiné uvedl, že správní řád jakožto veřejnoprávní předpis procesního charakteru upravuje otázky zastoupení komplexně, nelze zde využít subsidiárně soukromoprávní kodex v podobě občanského zákoníku. Krajský soud se vyjádřil rovněž k plné moci ze dne 1. 8. 2017 a konstatoval, že byla stěžovatelkou předložena až v přezkumném řízení ve věci výjimky, a nemůže tak mít vliv na posouzení zákonnosti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 10. 2017, č. j. 952/SÚ/17-3.

[27] Krajský soud se sice výslovně nevyjádřil k námitce stěžovatelky, že žalovanému nepřísluší z moci úřední zjišťovat, zda existuje plná moc vystavená účastníkem zástupci pro jiné nebo předchozí správní řízení, popř. zjišťovat, zda taková plná moc i nadále platí, což je dle stěžovatelky postup v rozporu s § 2 správního řádu. Z odůvodnění napadeného rozsudku je nicméně zřejmé, že ani tuto námitku nepovažoval krajský soud za důvodnou, neboť na základě vlastní podrobné argumentace přisvědčil závěru 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 a konstatoval, 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 § 25 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Nejvyšší správní soud v této souvislosti konstatuje, že soudy nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání určitých dílčích a souvisejících námitek (rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 - 33). Tak tomu bylo i v posuzované věci, kdy krajský soud srozumitelně, přesvědčivě a podrobně zdůvodnil své závěry ohledně zastoupení stěžovatelky založeného plnou mocí ze dne 21. 12. 2016 v řízení o umístění a povolení stavby a souvisejícím řízení o výjimce.

[28] Přisvědčit nelze ani dalším důvodům dovozované nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku spatřovaných stěžovatelkou v tom, že se krajský soud nezabýval žalobními body č. 1 – 9, 10, 12, 13, 20, 22, 23, 25 a 29, když pouze uvedl, že mívá rozsah soudnímu přezkumu, jelikož se věnují řízení o povolení výjimky podle § 25 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., která byla pravomocně povolena rozhodnutím stavebního úřadu, které stěžovatelka nenapadla včasným odvoláním. Již z argumentace stěžovatelky je totiž zřejmé, že krajský soud se s těmito žalobními body vypořádal a jakým způsobem tak učinil. Nejvyšší správní soud v této souvislosti uvádí, že krajský soud k většině těchto žalobních bodů uvedl i další související, stěžovatelkou nezmiňovanou argumentaci. Nejvyšší správní soud v této souvislosti konstatuje, že nesouhlas stěžovatelky s argumentací krajského soudu nemůže založit nepřezkoumatelnost rozsudku.

[29] Žalobní bod, v němž stěžovatelka poukázala na opomenuté důkazy, krajský soud vypořádal jako nedůvodný v bodě 67 rozsudku. Tam mimo jiné uvedl, že stěžovatelka netvrdí, jak tato tvrzená procesní vada měla ovlivnit zákonnost napadeného rozhodnutí a jak konkrétně se dotkla věcných práv stěžovatelky, a dále konstatoval, že sporné důkazní

pokračování

návrhy stavební úřad řádně vypořádal. Nejvyšší správní soud v návaznosti na výše uvedené konstatuje, že krajský soud vystihl podstatu věci a při posouzení věci vycházel z relevantních skutečností a relevantní právní úpravy. Krajský soud se vypořádal se všemi žalobními námitkami a výstižně, přehledně, logicky a srozumitelně zdůvodnil své závěry, se kterými se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje. Odůvodnění krajského soudu proto kasační soud považuje za dostatečné, nikoli nepřezkoumatelné.

[30] Stěžovatelkou zmíněná skutečnost, že řízení o výjimce je dle rozsudku rozšířeného senátu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011 – 66, č. 2908/2013 Sb. NSS, samostatné správní řízení, které vyústí ve vydání rozhodnutí se všemi náležitostmi uvedenými v § 68 správního řádu, nevyvrací závěr krajského soudu, že řízení o výjimce z § 25 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb. je právní věcí související s řízením o umístění a povolení stavby. Řízení o výjimce, byť formálně se jedná o samostatné správní řízení, totiž v posuzované věci s řízením o umístění stavby vskutku velice úzce souvisí. Tato souvislost je jasně patrná jednak z toho, že soudní přezkum rozhodnutí o výjimce není možný samostatně, ale až v rámci rozhodnutí o věci samé, kterým je v posuzované věci v záhlaví uvedené rozhodnutí žalovaného týkající se umístění a povolení stavby. Úzká souvislost mezi těmito řízeními dále vyplývá také z toho, že řízení o výjimce týkající se povolované stavby bylo zahájeno poté, co předchozí rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 24. 11. 2016, č. j. 14271/SÚ/16, bylo zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 17. 3. 2017, č. j. 133/SÚ/17-4, v němž byla nutnost rozhodnutí o výjimce z odstupových vzdáleností stanovených prováděcím předpisem konstatována. Bez probíhajícího územního a stavebního řízení by tak řízení o výjimce nebylo vůbec zahájeno.

[31] Nejvyšší správní soud proto stejně jako krajský soud považuje v posuzované věci řízení o výjimce za řízení související s řízením o umístění a povolení stavby a konstatuje, že stěžovatelka byla s ohledem na výše uvedené znění plné moci ze dne 21. 12. 2016 zastoupena také v řízení o výjimce. Lhůtu pro podání odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu o výjimce tak je třeba v souladu s § 34 odst. 2 správního řádu počítat od data doručení zástupci stěžovatelky, tj. ode dne 17. 7. 2017, kdy bylo rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 27. 6. 2017, č. j. 4776/SÚ/17, o udělení výjimky doručeno tomuto zástupci. Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem konstatuje, že 15-ti denní odvolací lhůta uplynula dnem 1. 8. 2017, a odvolání podané dne 9. 8. 2017 tak bylo podáno opožděně. Žalovaný tudíž nepochybil, pokud jej svým rozhodnutím ze dne 23. 10. 2017, č. j. 952/SÚ/17-3, pro opožděnost zamítl.

[32] K námitce stěžovatelky, že krajský soud zcela pominul interakci subjektů, Nejvyšší správní soud uvádí, že krajský soud interakci subjektů v řízení o výjimce neopomenul, nýbrž ji řádně popsal. Poukázal na skutečnost, že v celém průběhu správního řízení o výjimce z ustanovení § 25 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb. stavební úřad jako účastníka uváděl a písemnosti (oznámení o zahájení řízení ze dne 10. 5. 2017, č. j. 5060/SÚ/17, výzvu 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) doručoval zástupci stěžovatelky. Krajský soud přiléhavě poukázal na skutečnost, že ze správního spisu není patrné, že by k tomu měl advokát JUDr. Libor Čihák nějaké výhrady. Na konci odvolání ze dne 9. 8. 2017 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 další plná moc přiložena nebyla. Není

tedy pravdou, že se krajský soud touto interakcí nezabýval, jak tvrdí stěžovatelka v kasační stížnosti. Zároveň je z výše uvedeného zřejmé, především ze způsobu podání odvolání, že stěžovatelka i její zástupce vycházeli z toho, že stěžovatelka je i v tomto řízení spolu s osobou zúčastněnou na řízení IV. zastoupena výše uvedeným zástupcem. Poukaz stěžovatelky na skutečnost, že určité úkony v řízení o výjimce činila spolu s osobou zúčastněnou na řízení IV. bez zastoupení, na výše uvedeném závěru, že plná moc ze dne 21. 12. 2016 se vztahovala i na řízení o výjimce, nic nemění, neboť účastníkům řízení nic nebránilo takto samostatně postupovat, i když byli v řízení zastoupeni.

[33] Argumentace stěžovatelky, že i když bylo jejímu zástupci v řízení doručováno, nebyl povinen s odkazem na čl. 4 Listiny základních práv a svobod něco činit, rovněž nevyvrací existenci zastoupení stěžovatelky v řízení o výjimce na základě plné moci ze dne 21. 12. 2016, neboť zástupce stěžovatelky je advokát, tj. profesionál poskytující právní služby, který by měl o případném ukončení zastupování stěžovatelky správní orgán bezodkladně vyrozumět. Úvahu krajského soudu, že ze správního spisu není patrné, že by měl zástupce stěžovatelky nějaké výhrady k tomu, že mu byly v řízení o výjimce doručovány písemnosti, proto považuje Nejvyšší správní soud za logickou a správnou.

[34] Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud dále zjistil, že k podnětu stěžovatelky k provedení přezkumného řízení rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 27. 6. 2017, č. j. 7562/SÚ/17, který byl žalovanému zaslán k č. j. 952/SÚ/17-3, je přiložena plná moc ze dne 25. 10. 2017, nikoli plná moc z 1. 8. 2017. Nejvyšší správní soud konstatuje, že závěr krajského soudu, že ve správním spise se nenachází plná moc ze dne 1. 8. 2017, je správný, byť je možné, že k tomu došlo v důsledku pochybení žalovaného při vedení spisu. Případná existence plné moci ze dne 1. 8. 2017, kterou stěžovatelka zmocnila JUDr. Libora Čiháka, advokáta, aby v řízení o žádosti o povolení výjimky z § 25 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb. vedeném stavebním úřadem podal odvolání a stěžovatelku v něm zastupoval, však nic nemění na závěru, že stěžovatelka byla v řízení o výjimce zastoupena již na základě plné moci ze dne 21. 12. 2016, neboť s obsahem této starší plné moci by nekolidovala, pouze by ji doplňovala. Plná moc ze dne 1. 8. 2017 navíc byla dle tvrzení stěžovatelky předložena až dne 26. 10. 2017, tj. vůči správním orgánům byla účinná až poté, co bylo vydáno rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 10. 2017, č. j. 952/SÚ/17-3, jímž zamítl pro opožděnost odvolání stěžovatelky proti rozhodnutí o výjimce.

[35] Nejvyšší správní soud neshledal ani namítané pochybení krajského soudu spočívající v tom, že plnou moc ze dne 1. 8. 2017 neprovedl jako důkaz, neboť krajský soud se k této plné moci vyjádřil v bodě 39 kasační stížností napadeného rozsudku a s ohledem na datum jejího tvrzeného předložení shrnul, že nemůže mít vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 10. 2017, č. j. 952/SÚ/17-3. Krajský soud se tedy se stěžovatelkou namítanou plnou mocí ze dne 1. 8. 2017 řádně vypořádal, a nebylo tudíž již nutné ji provádět jako důkaz. Proto nelze přisvědčit ani námitce, že plná moc ze dne 1. 8. 2017 představovala důvod pro zrušení rozhodnutí o výjimce v přezkumném řízení. Poukaz stěžovatelky na závěry uvedené v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2005, č. j. 6 Ca 157/2004 – 29, není přílehlavý, neboť v posuzované věci se nejednalo o případ, kdy by byl dodatečným předložením plné moci zhojován nedostatek průkazu zastoupení.

[36] Z plné moci ze dne 21. 12. 2016 je jasně patrné široké oprávnění pro zástupce

pokračování

stěžovatelky k zastupování v právních věcech souvisejících s řízením o umístění stavby. S ohledem na výše již popsanou úzkou souvislost řízení o výjimce s řízením o umístění stavby představuje řízení o výjimce právní věc související s řízením o umístění stavby uvedenou v plné moci ze dne 21. 12. 2016. Plná moc je přesně formulovaná a vyplývá z ní vůle stěžovatelky být zastoupena v tomto rozsahu. K poukazu stěžovatelky na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 10. 2017, sp. zn. 29 Cdo 61/2017, Nejvyšší správní soud konstatuje, že v posuzované věci se nejednalo o případ, kdy by vůle stěžovatelky a její vnější projev v podobě udělení zmocnění byly v rozporu. Správní orgány, jakožto adresáti právního jednání stěžovatelky spočívajícího ve zmocnění advokáta, nepochybily, když vycházely z toho, že stěžovatelka je v řízení o výjimce zastoupena. Nejvyšší správní soud v této souvislosti ve shodě s krajským soudem poukazuje na rozsudek ze dne 8. 11. 2018, č. j. 7 As 424/2018 - 21, v němž zdejší soud mimo jiné vyslovil, že *„současná judikatura pevně stojí na stanovisku, že každý procesní úkon je nutno posuzovat podle toho, jak byl navenek projeven, nikoli podle toho, jestli mezi projeveným procesním úkonem a vnitřní vůlí jednatelů je skutečný souhlas.“* Krajský soud tudíž při výkladu vůle stěžovatelky vtělené do plné moci ze dne 21. 12. 2016 nijak nepochybil a dospěl ke správnému závěru, že zmocnění obsažené v této plné moci se vztahovalo i na řízení o výjimce.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[37] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými všechny stěžovatelkou uplatněné námitky, kasační stížnost je proto nedůvodná. Nejvyšší správní soud tedy dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[38] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti. Osobám zúčastněným na řízení podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení nevzniklo, neboť jim v tomto řízení žádná povinnost uložena nebyla a Nejvyšší správní soud neshledal ani jinou okolnost zvláštního zřetele hodnou.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. května 2021

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu