



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Langáška, soudce Filipa Dienstbiera a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobkyně: **L. S.**, zastoupená JUDr. Josefem Vrabcem, advokátem, sídlem Jiráskova 378, Dobřichovice, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, **za účasti:** město Varnsdorf, sídlem náměstí E. Beneše 470, Varnsdorf, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. července 2022 č. j. KUUK/107964/2022, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. března 2023 č. j. 141 A 22/2022-77,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobkyně **se zamítá.**
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Městský úřad Varnsdorf (dále též „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 4. dubna 2022 č. j. MUVA 10003/2022NovMa nařídil žalobkyni odstranění stavby označené jako „rozestavěný zděný objekt (SO 01), stavba do 25 m² (SO 02), bazén, zpevněné plochy a oplocení, ul. V.“ umístěné na pozemcích parc. č. XA, XB, XC, XD, XE a XF v k. ú. X

(dále jen „soubor staveb“). Žalovaný toto rozhodnutí k odvolání žalobkyně potvrdil v návěti uvedeným rozhodnutím.

[2] Žalobu proti rozhodnutí žalovaného zamítl Krajský soud v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“) rozsudkem označeným v návěti. Krajský soud se ztotožnil se závěry žalovaného a správního orgánu I. stupně a nepřisvědčil jedinému žalobnímu bodu žalobkyně, že v řízení před správními orgány nebyla platně zastoupena. Odmítl její tvrzení, že plná moc udělená obecnému zmocněnci panu V. L. N. (dále jen „zmocněnec“) vyžadovala ke své platnosti, aby byl podpis na ní úředně ověřen, a nepřijal ani námitku týkající se nesprávného označení předmětu plné moci.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[3] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Stěžovatelka zrekapitulovala průběh věci a uvedla, že plná moc ze dne 16. listopadu 2020 nesplňuje náležitosti dle § 33 odst. 2 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

[4] Tím, že správní orgány nezkoumaly procesní podmínky řízení (nedostatek plné moci neodstranily), ač k tomu byly povinny, zapříčinily dle stěžovatelky stav, že se nemohla ve správním řízení efektivně bránit, resp. adekvátně reagovat na výzvy k podání návrhu na dodatečné povolení souboru staveb.

[5] Namítala též nesprávné vymezení předmětu zmocnění, neboť plná moc označuje za předmět zastupování stavbu na ul. V. X ve V., třebaže v době podpisu plné moci tento objekt již fakticky neexistoval. Nesouhlasila ani s tím, že krajský soud předmět zmocnění „rozšiřujícím výkladem“ vztáhl též na soubor staveb tak, jak je vymezen výše v bodě [1]. Uvedla, že parametry plné moci, resp. rozsah zmocnění zástupce, nemohou být nahrazeny výkladem soudu či správního orgánu. Vymezila se též proti hodnocení krajského soudu, dle něhož by bylo „nepřípustně formalistické trvat na odstranění případných drobných nedostatků ve formulaci plné moci, kterých se navíc dopustili právní laici“. Stěžovatelka označila uvedené za bagatelizování a zdůraznila, že v důsledku těchto procesních vad „může přijít o střechu nad hlavou“.

[6] Krajskému soudu dále vytkla, že se nevypořádal s jejím poukazem na judikaturu Vrchního soudu v Praze (rozhodnutí sp. zn. S 27-SP 2/1994).

[7] Stěžovatelka rovněž zpochybnila odkaz krajského soudu na závěr č. 141 ze dne 7. listopadu 2014 učiněný na zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu. Stěžovatelka uvedla, že soudce má být při svém rozhodování vázán toliko zákonem, nikoliv podzákonnou normou. V této skutečnosti shledala stěžovatelka nezákonnost a z toho vyplývající nesprávné posouzení právní otázky, neboť krajský soud odkazem na podzákonnou normu vybočil z mezí daných mu zákonem a ústavním pořádkem České republiky.

[8] V doplnění kasační stížnosti ze dne 24. března 2023 stěžovatelka poukázala na další vady řízení před správním orgánem I. stupně, ke kterým má dle jejího názoru Nejvyšší

pokračování

správní soud přihlížet bez návrhu ve smyslu ustanovení § 76 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s“).

[9] Nejvyšší správní soud zaslal kasační stížnost žalovanému, který ve svém vyjádření ze dne 15. května 2023 uvedl, že se zcela ztotožňuje se závěry rozsudku krajského soudu a považuje kasační stížnost za nedůvodnou. V podrobnostech odkázal na své vyjádření k žalobě stěžovatelky. Nadto uvedl, že námitky stěžovatelky obsažené v doplnění kasační stížnosti byly uplatněny poprvé právě až v tomto přípisu a stěžovatelka je nevznesla ani před správními orgány, ani před krajským soudem. Dále podotkl, že byly uplatněny po uplynutí zákonné lhůty pro podání kasační stížnosti, neboť je nelze považovat za rozvedení dříve uplatněné žalobní argumentace či kasačních důvodů uvedených v kasační stížnosti. Žalovaný proto navrhl hodnotit tyto nové námitky jako nepřipustné a kasační stížnost jako takovou zamítnout.

[10] Nejvyšší správní soud zaslal kasační stížnost též osobě zúčastněné na řízení, která se nevyjádřila.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[12] Pokud jde o soubor námitek stěžovatelky přednesených v doplnění kasační stížnosti ze dne 24. března 2023, Nejvyšší správní soud konstatuje, že tyto námitky v řízení před krajským soudem stěžovatelka neuplatnila, a ze soudního spisu ani z jejího vyjádření nevyplývá, že by tak nemohla učinit již v řízení před krajským soudem. Nejde přitom o námitky, resp. vady, jimiž by se Nejvyšší správní soud měl zabývat z úřední povinnosti, resp. i bez návrhu ve smyslu § 109 odst. 4 s. ř. s., neboť jejich obsahem jsou námitky nezákonnosti napadeného správního rozhodnutí (jak ostatně stěžovatelka shrnuje v závěru doplnění kasační stížnosti: „nelze odstranit něco, pro co nemají správní orgány obou stupňů zákonný podklad“, s odkazy na § 79 odst. 2 a 3, § 103 odst. 1, § 104 a § 129 odst. 1 stavebního zákona). Jelikož tak činí až v řízení o kasační stížnosti, jedná se o námitky, které musí Nejvyšší správní soud odmítnout jako nepřipustné (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[13] Nejvyšší správní soud se tak v tomto řízení zabýval jen námitkou nezákonnosti rozsudku krajského soudu spočívající v tom, že nesprávně interpretoval formální náležitosti a předmět plné moci stěžovatelky předložené ve správním řízení, čímž mělo býtasaženo do procesních práv stěžovatelky jako účastnice řízení. Stěžejní otázkou k posouzení je, zda bylo nutné, aby byl podpis stěžovatelky na plné moci úředně ověřen, a jak měl být formulován předmět zmocnění.

[14] Ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu stanoví, že 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.*

[15] Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že před správním orgánem I. stupně probíhalo správní řízení o odstranění stavby ve vlastnictví stěžovatelky. Toto řízení správní orgán I. stupně zahájil dne 19. června 2020 (viz oznámení o zahájení řízení, č. j. MUVA 64241/2020NovMa). Předmět řízení byl vymezen jako „rozestavěné zděné stavby, ul. V.“ nacházející se na pozemku parc. č. XB v katastrálním území X, v místech, kde stával původní objekt č.p. X, který byl bez stavebního povolení odstraněn.

[16] V počáteční fázi tohoto řízení nebyla stěžovatelka zastoupena a jednala se správním orgánem I. stupně osobně (viz její odvolání ze dne 9. října 2020 proti rozhodnutí o odstranění stavby a další podání). Protože stěžovatelka podala blanketní odvolání, byla správním orgánem I. stupně opakovaně vyzývána k jeho doplnění, což však ona a později ani její zmocněnec neučinili.

[17] Dne 21. prosince 2020 doručila stěžovatelka správnímu orgánu I. stupně své vyjádření k výzvě k doplnění podaného odvolání. Spolu s tím doručila i plnou moc ze dne 16. listopadu 2020 ke svému zastupování zmocněncem. Předmět zastoupení vymezila pro „jednání s úřady ve věcech týkajících se stavby ul. V. X ve V.“ Rozsah zmocnění vymezila následovně: „Činil mým jménem veškeré úkony, včetně úkonů písemných, podával návrhy a žádosti, přijímal veškeré doručované písemnosti.“ Plná moc byla udělena na dobu neurčitou. Nadto, dne 15. ledna 2021 stěžovatelka doručila pro jiné jednání správnímu orgánu I. stupně totožnou plnou moc s úředním ověřením. Dne 9. března 2021 rozhodl žalovaný o odvolání stěžovatelky tak, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a věc mu vrátil k novému projednání; stěžovatelce toto rozhodnutí doručoval prostřednictvím jejího zmocněnce.

[18] V průběhu řízení před správním orgánem I. stupně bylo zjištěno, že na pozemku byly provedeny další stavby a že část souboru staveb zasahuje do sousedních pozemků ve vlastnictví města Varnsdorf (viz seznámení se s novými podklady ze dne 28. ledna 2022, č. j. MUVA 2989/2022NovMa). Proto orgán I. stupně rozšířil předmět řízení o odstranění stavby (viz výše uvedený soubor staveb). Z tohoto důvodu vydal nové rozhodnutí o nařízení odstranění stavby ze dne 4. dubna 2022 č.j. MUVA 10003/2022NovMa, které bylo doručeno zmocněnci stěžovatelky. K blanketnímu odvolání zmocněnce ze dne 25. dubna 2022, jež přes výzvu nebylo doplněno, bylo toto rozhodnutí žalovaným potvrzeno v návěti uvedeným rozhodnutím. Dne 18. července 2022 nabylo rozhodnutí právní moci.

[19] Dne 12. září 2022 napadla stěžovatelka prostřednictvím svého právního zástupce, JUDr. Josefa Vrabce, advokáta, rozhodnutí žalovaného žalobou před krajským soudem. Z textu žaloby vyplývá, že dne 20. července 2022 stěžovatelka odvolala plnou moc ze dne 16. listopadu 2020 pro „nekomunikativnost“ s obecným zmocněncem a z důvodu, že nedostatečně hájil její práva ve správním řízení (zejména nevyužil možnosti požádat o dodatečné povolení souboru staveb).

[20] Nejvyšší správní soud předesílá, že zastoupení na základě plné moci představuje fakultativní formu zastoupení a záleží jen na účastníku řízení, zda a jakého zmocněnce si zvolí a v jakém rozsahu mu udělí plnou moc (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. května 2011 č. j. 1 As 27/2011-81, nebo ze dne 7. srpna 2014 č. j. 10 As 151/2014-33). Účel institutu zastoupení spočívá v pomoci účastníkovi řízení, v lepším hájení jeho práv a celkově v zefektivnění řízení (viz již cit. rozsudek

pokračování

č. j. 1 As 27/2011-81 nebo ze dne 15. září 2015 č. j. 8 As 57/2015-46). Je tedy na odpovědnosti účastníka samého, aby se nechal zastupovat takovým zmocněncem, kterému důvěřuje a od kterého může očekávat efektivní hájení svých práv. Volba zástupce, který zůstane v hájení práv zastoupeného nečinný, je politováníhodná, avšak pro soudní přezkum není relevantní, jak dovodil zdejší soud v rozsudku ze dne 22. dubna 2015 č. j. 6 As 31/2015-36.

[21] K hlavní námitce stěžovatelky, že podpis na plné moci nebyl úředně ověřen ve smyslu § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu, je třeba nejdříve posoudit povahu plné moci, tj. určit, zda se skutečně jednalo o plnou moc podle tohoto ustanovení, na kterou správní řád klade přísnější formální požadavky.

[22] Krajský soud posoudil povahu plné moci dle jejího obsahu i kontextu, v jakém byla udělena, a dospěl k závěru, že se zjevně nejedná o plnou moc pro zastupování v neurčitém počtu řízení vzniklých v budoucnu, ale jedná se o zmocnění pro konkrétní správní řízení ve věci odstranění stavby v režimu ustanovení § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu. Taková plná moc podle něj nevyžaduje, aby byl podpis na ní úředně ověřen. S tímto hodnocením se Nejvyšší správní soud ztotožňuje.

[23] Rozhodující pro toto hodnocení je skutečnost, že plná moc byla udělena v průběhu správního řízení a právě pro toto konkrétní správní řízení. Nelze totiž přehlédnout věcnou a časovou souvislost udělené plné moci a řízení o odstranění stavby, neboť stěžovatelka dne 9. října 2010 podala odvolání proti rozhodnutí o odstranění stavby ze dne 16. září 2020 a následně (na výzvu správního orgánu) zaslala své vyjádření k výzvě k doplnění odvolání, k němuž přiložila plnou moc. Přestože plná moc stanoví rozsah zmocnění obecně, z její části „jednání s úřady ve věcech týkajících se stavby ul. V. X ve V.“ je nepochybné, že se jedná o zmocnění pro právě probíhající správní řízení ve věci odstranění souboru staveb na této adrese (k vymezení předmětu zmocnění viz dále), a nikoliv pro neurčitá řízení zahájená v budoucnu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. ledna 2023 č. j. 3 As 266/2020-25, nebo ze dne 16. července 2015 č. j. 7 As 86/2015-22).

[24] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s argumentací krajského soudu, že správní řízení tvoří jeden celek od zahájení až do právní moci konečného rozhodnutí. Mnohost řízení proto není možné spatřovat v tom, že správní řízení probíhalo před správním orgánem I. stupně i žalovaným. Nejvyšší správní soud proto nesouhlasí se stěžovatelkou, že jí udělená plná moc byla plnou mocí sjednanou podle ustanovení § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu, která by vyžadovala úřední ověření. Správní úřady proto nepochybily, pokud takovou plnou moc akceptovaly. Nejvyšší správní soud též poznamenává, že sama stěžovatelka nenamítá, že by listinu obsahující zmocnění k zastupování ve správním řízení nevyhotovila, nepodepsala, nebo snad že by její obsah z hlediska rozsahu zmocnění nekorespondoval s projevem její vůle.

[25] Pro úplnost je třeba dodat, že plná moc měla všechny potřebné náležitosti a pro nastoupení účinků zastoupení bylo dostatečné, že stěžovatelka prostou kopii této plné moci předložila správnímu orgánu ve správním řízení, k němuž se plná moc vztahovala. Správní orgány obou stupňů tedy správně od okamžiku, kdy se o tomto zastoupení dozvěděly (tj. ode dne 21. prosince 2020, kdy bylo vyjádření stěžovatelky spolu s plnou mocí správnímu orgánu I. stupně doručeno), doručovaly písemnosti ve správním řízení souladu

s § 34 odst. 1 a 2 správního řádu pouze tomuto zmocněnci. Správní orgány tak nemohly mít objektivně pochybnosti o oprávnění zmocněnce stěžovatelku v řízení zastupovat a o stěžovatelčině vůli být zastupována.

[26] Skutečnost, že se krajský soud odvolává na závěr č. 141 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 7. listopadu 2014, nemůže na tomto hodnocení nic změnit. Nejvyšší správní soud nesdílí názor stěžovatelky, že odkazem na tento závěr se krajský soud protíví ústavnímu požadavku na vázanost soudu zákonem, a dopouští se proto nezákonnosti. Krajský soud se totiž primárně opírá o výše uvedené ustanovení § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu, jehož výklad provádí, a závěr č. 141 používá jen jako doplňkový pramen podporující tento výklad. Nutno poznamenat, že sám Nejvyšší správní soud na závěry ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu běžně odkazuje (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. března 2016 č. j. 1 As 33/2016-36, nebo ze dne 16. května 2022 č. j. 8 Azs 89/2021-40).

[27] Pokud jde o námitku stěžovatelky do předmětu zmocnění, je pravda, že předmět zmocnění uvedený v plné moci (stavba ul. V. X ve V.) se textově zcela neshoduje s tím, jak je předmět řízení vymezen správními orgány [„rozestavěný zděný objekt (SO 01), stavba do 25 m² (SO 02), bazén, zpevněné plochy a oplocení, ul. V.“, umístěné na pozemcích parc. č. XA, XB, XC, XD, XE a XF v k. ú. X]. Ze správního spisu je však zjevné, že toto slovně odlišné označení není chybou, nýbrž logicky souvisí s původním objektem s číslem popisným X, který stával v místech, kde byl později realizován soubor staveb.

[28] Stěžovatelka tedy tento „stavební záměr“ vymezila jako „stavbu ul. V. X ve V.“ a z jejích následných aktivit bylo zjevné, že zmocnění směřovala právě k tomuto záměru, neboť právě k němu se vztahovalo řízení o odstranění stavby. Za této situace správní orgány a krajský soud postupovaly správně, když takový projev vůle stěžovatelky akceptovaly. Nesprávné by naopak bylo, pokud by správní orgány projev vůle *ex post* zpochybňovaly formalistickým lpěním na úplném označení všech částí souboru staveb či uvedení všech dotčených parcel, na kterých se nepovolený soubor staveb realizuje nebo do nichž zasahuje. Tím spíše to platí o realizaci tzv. „černé stavby“, kde faktický stav realizace této stavby časově předchází jeho úřednímu označování.

[29] Nejvyšší správní soud ve své judikatuře konstantě zdůrazňuje, podobně jako odborná literatura (srov. MATES, P. Zastoupení ve správním řízení, Bulletin advokacie, 4/2015, s. 13, nebo GONSIOROVÁ, B. Plná moc ve správním řízení. Jurisprudence, 1802-3843, 2017, 38), že plnou moc je třeba vždy vykládat podle jejího smyslu a podstaty, a nikoliv dle prostého gramatického výkladu. Důraz je třeba klást především na skutečný úmysl účastníka.

[30] Nejvyšší správní soud se ve skutkově obdobné věci již v minulosti vyjádřil (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. dubna 2015 č. j. 6 Azs 31/2015-36), že by „bylo vadou způsobující nezákonnost rozhodnutí, pokud by správní orgán k předložené plné moci přistupoval nepřiměřeně formalisticky, s uvedeným zmocněncem by v řízení odmítl jednat a rozhodnutí doručil přímo stěžovateli, a to jen v důsledku formulace neodpovídající přesné zákonné definici daného řízení. Nepochybně by tím [bylo porušeno] právo stěžovatele nechat se ve správním řízení zastupovat.“ Dále Nejvyšší správní soud uvedl, že prezentovaný názor stěžovatele tak „jako nepřípustně formalistický nelze akceptovat a lze se důvodně domnívat, že kdyby takovým způsobem správní orgán skutečně

pokračování

postupoval, zcela jistě by stěžovatel přdestřel argumentaci opačnou, avšak v takovém případě již oprávněnou.“ Uvedené závěry bezesbytku dopadají na nyní posuzovaný případ a Nejvyšší správní soud nemá důvod se od nich odchýlit.

[31] Lze se proto zcela ztotožnit s hodnocením krajského soudu v tom, že popis stavebního záměru, který v plné moci zvolila sama stěžovatelka, dostatečně odpovídal předmětu řízení vymezenému v oznámení o zahájení řízení i v rozhodnutí správního orgánu I. stupně z 16. září 2020. Souhlasit lze též s tím, že by bylo nepřípustně formalistické trvat na odstranění případných drobných nedostatků ve formulaci plné moci, kterých se navíc dopustila stěžovatelka jako právní laik, když jinak projev její vůle žádné pochybnosti nevzbuzoval.

[32] Z uvedeného je zřejmé, že se krajský soud vypořádal s veškerou nosnou argumentací stěžovatelky a jeho závěry ob stojí. Nepochybil ani tím, že adresně nereagoval na odkaz stěžovatelky na rozhodnutí Vrchního soudu v Praze (S 27-SP 2/1994), neboť to se zjevně týkalo dnes již neaktuální právní úpravy, nadto žádné vady prvostupňového správního rozhodnutí zjištěny nebyly.

IV. Závěr a náklady řízení

[33] S ohledem na vše výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[34] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1, 5 a 7 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Žalobkyně (stěžovatelka) neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti, a náhrada nákladů řízení se mu tudíž nepřiznává. Osobě zúčastněné na řízení soud neuložil žádnou povinnost, v souvislosti s níž by jí vznikly náklady, ani zde nejsou důvody hodné zvláštního zřetele, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. června 2023

JUDr. Tomáš Langášek, LL.M.
předseda senátu