



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ivo Pospíšila, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Michala Bobka v právní věci žalobce: **Ing. J. O.**, zast. Mgr. Josefem Švandou, advokátem se sídlem Buzulucká 678/6, Praha 6, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, sídlem Zborovská 81/11, Praha, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Ing. J. Š.**, a **II) obec Zdiby**, sídlem Průběžná 11, Zdiby, zastoupena Mgr. Martinem Mládkem, advokátem se sídlem Ostrovní 2064/5, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 1. 2023, č. j. 008810/2023/KUSK, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 4. 9. 2024, č. j. 41 A 16/2023 - 135,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] V projednávané věci se Nejvyšší správní soud zabýval existencí a prokázáním zastoupení žalobce ve správním řízení, na to navazujícím okamžikem doručení napadeného rozhodnutí a souvisejícím během lhůty pro podání žaloby [§ 71 odst. 2 a § 72 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)].

[2] Žalobce a jeho manželka (dále společně jen „žalobci“) stavěli na základě povolení stavbu *Budova C a D – obchodně administrativní část, Průmyslový areál Stará pošta Zdiby*. V průběhu realizace zjistili, že na dané parcele se nachází nevhodné podloží, a geolog doporučil odtěžit část zeminy, pročez žalobci požádali o změnu stavby před jejím dokončením. Tomu sice stavební úřad vyhověl, ale jeho rozhodnutí zrušil žalovaný k odvolání osoby zúčastněné na řízení I).

[3] Stavební úřad v dalším řízení vyzval žalobce k doplnění podkladů žádosti. V únoru 2021 vydal usnesení, kterým řízení o povolení změny stavby před dokončením zastavil. Proti tomuto usnesení podali žalobci v březnu 2021 odvolání prostřednictvím svého zástupce. Žalovaný usnesení zrušil a vrátil věc stavebnímu úřadu k novému projednání. V dubnu 2022 reagoval žalovaný na podnět k opatření proti nečinnosti osoby zúčastněné na řízení II) a pověřil vedením příslušného řízení odlišný stavební úřad. Toto rozhodnutí k odvolání žalobců zrušilo Ministerstvo pro místní rozvoj. V říjnu 2022 tak stavební úřad vydal rozhodnutí, kterým změnu stavby podruhé povolil.

[4] Osoby zúčastněné na řízení I) a II) podaly proti tomuto rozhodnutí odvolání. Žalovaný napadeným rozhodnutím toto povolení zrušil a řízení zastavil. Napadené rozhodnutí doručil žalobci do datové schránky dne 30. 1. 2023 a jeho manželce poštou dne 13. 2. 2023.

[5] Žalobci podali prostřednictvím právního zástupce dne 6. 3. 2023 společnou blanketní žalobu proti napadenému rozhodnutí. Krajský soud vyzval žalobce k zaplacení soudních poplatků, předložení napadeného rozhodnutí a konkretizaci žalobních bodů ve lhůtě 2 měsíců od doručení napadeného rozhodnutí a zároveň je poučil o následcích nedodržení této lhůty. Žalobce dne 3. 4. 2023 žalobu prostřednictvím svého zástupce doplnil. Jelikož manželka žalobce nezaplatila soudní poplatek, krajský soud řízení vůči ní zastavil.

[6] Krajský soud napadeným usnesením žalobu žalobce odmítl, jelikož ve lhůtě nedoplnil žalobu o žalobní body. Uvedl, že žalobci nebyli ve správním řízení zastoupeni (bod 4 napadeného usnesení). Ostatně ani na výzvu krajského soudu neprokázali, že by ve správním řízení byli zastoupeni a že by absence plné moci ve správním spise byla pochybením správních orgánů (bod 17 tamtéž). Proto lhůta pro konkretizaci žalobních bodů začala plynout doručením napadeného rozhodnutí žalobci dne 30. 1. 2023, a marně uplynula dnem 30. 3. 2023, přičemž doplnění žaloby bylo soudu doručeno až 3. 4. 2023. Doručení rozhodnutí a běh lhůty v případě manželky žalobce nepovažoval krajský soud za relevantní, jelikož vůči ní bylo v mezidobí řízení zastaveno (bod 16 tamtéž).

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření

II.a Kasační stížnost

[7] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl usnesení krajského soudu kasační stížností, v níž navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

pokračování

[8] Stěžovatel namítal, že byl v řízení o změně stavby zastoupen, jelikož šlo o řízení navazující na územní a stavební řízení. V těchto předcházejících řízeních zastoupen byl, což podle judikatury postačuje. Podotýkal, že zástupce činil za stěžovatele úkony v různých správních řízeních. Zplnomocnění dále dovozoval z průběhu kontrolní prohlídky stavby, které se zástupce účastnil, přičemž byl uveden na souvisejícím protokolu. Zástupce také podával za žalobce vyjádření k odvolání, ke kterým žalovaný bez problémů přihlížel. Navíc žalovaný napadené rozhodnutí nakonec doručil, spolu s dalšími dokumenty, i přímo zástupci. Žaloba tak byla doplněna včas.

[9] Následně stěžovatel namítl, že žalobu podal spolu se svojí manželkou. Vůči ní přitom byla lhůta pro doplnění žaloby zachována, a tak ji měl soud projednat. Následné zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku na včasnost doplnění žaloby nemá vliv. To dovozuje i z výzvy k doplnění žalobních bodů, který jim je adresována společně, a nikoliv každému zvlášť.

[10] Konečně stěžovatel namítl, že při podávání žaloby chybně uvedl datum doručení napadeného rozhodnutí (konkrétně 6. 2. 2023), přičemž krajský soud jej k opravě tohoto data nevyzval. Na základě toho se stěžovatel domníval, že krajský soud potvrdil jeho správnost.

II.b Vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení II)

[11] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že napadené rozhodnutí doručoval pouze žalobcům, jelikož se ve správním spisu nenacházela plná moc k zastupování. Doručení tohoto rozhodnutí zástupci pak souviselo s přezkumným řízením vedeným Ministerstvem pro místní rozvoj, v němž jej obdržel na vědomí v rámci tohoto řízení. Zástupce tudíž obdržel napadené rozhodnutí z titulu zástupce podatele podnětu, nikoliv zástupce účastníka v řízení o změně stavby před jejím dokončením. Kasační stížnost proto navrhnul zamítnout.

[12] Osoba zúčastněná na řízení II) se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila s argumentací a závěry krajského soudu. Doplnila, že žalobcem předložené plné moci ke kasační stížnosti, které mají dokazovat zastoupení v řízení o změně stavby, byly uděleny pouze k určitým úkonům, nikoliv pro celé řízení o změně stavby před dokončením či se vztahením i na související řízení. Konečně podotkla, že faktická účast zástupce na kontrolních prohlídkách či podání vyjádření automaticky nezakládá zastoupení žalobce v celém řízení. Navrhla proto kasační stížnost zamítnout.

II.c Replika stěžovatele

[13] Dle stěžovatele z vyjádření žalovaného vyplývá, že žalovaný napadené rozhodnutí právnímu zástupci žalobců doručoval. Ten si vyzvedl z datové schránky zprávu od žalovaného obsahující celkem čtyři dokumenty, přičemž jedním z nich bylo napadené rozhodnutí. Zpráva však neobsahovala žádné další vysvětlení, proč jsou dokumenty zástupci doručovány. Následně připomněl, že v odvolacím řízení žalovaný bez výhrad přijal vyjádření učiněné zástupcem, nevyzval žalobce k předložení plné moci a je tak nutné lhůtu pro podání žaloby počítat až ode dne doručení napadeného rozhodnutí zástupci.

II.d Duplika osoby zúčastněné na řízení II)

[14] Osoba zúčastněná na řízení II) reagovala dalším vyjádřením, v níž se přiklonila k tvrzení žalovaného, že rozhodnutí bylo zasláno zástupci stěžovatele v souvislosti s podaným podnětem k přezkumu. K vyjádření stěžovatele poté uvedla, že se jedná pouze o snahu přenést „vinu“ za nedoložení plné moci na žalovaného. Skutečnost, že žalovaný přihlížel k podání stěžovatele i bez této plné moci, nezakládá zastoupení v daném řízení. Trvá tak na zamítnutí kasační stížnosti.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[15] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je projednatelná. Následně přezkoumal usnesení krajského soudu v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti, včetně důvodů, ke kterým je povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Kasační stížnost **není důvodná**.

[16] Jádrem kasační stížnosti je nesouhlas stěžovatele se závěrem krajského soudu, že nebyl ve správním řízení zastoupen a že lhůta pro doplnění žaloby běžela od okamžiku doručení napadeného rozhodnutí přímo stěžovateli.

[17] Podle § 33 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, se zmocnění *prokazuje písemnou plnou mocí*. Zmocnění přitom může mít různý rozsah (§ 33 odst. 2 téhož zákona) a při pochybnostech o rozsahu platí, že zástupce je oprávněn vystupovat jménem zastoupeného v celém řízení (§ 34 odst. 3 tamtéž). K tomu judikatura Nejvyššího správního soudu uvádí, že „[n]ení při tom podstatné, kdo a jakým způsobem plnou moc doručil, podstatné je, že byla řádně udělena a byla předložena správnímu orgánu“ (rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2015, č. j. 9 As 261/2014 - 44, bod 27) a „[ú]činky zastoupení tedy nastaly, jakmile byla prostá kopie plné moci předložena správnímu orgánu v řízení, k němuž se plná moc vztahovala“ (rozsudek NSS ze dne 18. 11. 2015, č. j. 10 As 210/2014 - 46, bod 15; totožně viz ze dne 19. 1. 2017, č. j. 7 As 328/2016 - 23, bod 14 a tam citovanou judikaturu).

[18] Kasační soud – veden těmito východisky – se ztotožňuje s krajským soudem, že ve správním řízení žalobci zastoupeni nebyli. Předložené plné moci zmocňovaly zástupce buď ke konkrétním procesním úkonům a omezené části řízení, či k odlišným správním řízením. Stěžovatelem konkrétně odkazované plné moci ze dne 4. 4. 2017 a 9. 5. 2019, udělené zástupci v územním a stavebním řízení, se vztahují výslovně pouze na podání odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí a zastupování v takovém odvolacím řízení. Z jiných plných mocí ve správním spise, například ze dne 9. 3. 2021, vyplývá zmocnění zástupce, „aby za [žalobce] podal námítky proti oznámení o zahájení řízení a odstranění stavby“; další plná moc ze dne 15. 2. 2021 zástupce zmocnila „aby je zastupoval při kontrolní prohlídce stavby, [...] tedy aby se zúčastnil, podával návrhy, podněty či žádosti, měnil je anebo doplňoval“, či plná moc ze dne 5. 3. 2021 zástupce opravňovala k podání „odvolání proti usnesení [prvostupňového správního orgánu] o zastavení řízení“.

[19] Z obsahu plných mocí proto nelze dovodit úmysl žalobců a zástupce k udělení zmocnění pro celé řízení o změně stavby před dokončením nebo pro převzetí napadeného

pokračování

rozhodnutí (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 12. 2008, č. j. 8 Azs 16/2007 - 158, č. 1811/2009 Sb. NSS). Jak již uvedl krajský soud (bod 17 napadeného usnesení), zástupce žalobce opakovaně zastupoval, vždy však na základě plné moci udělené ke konkrétnímu úkonu. Proto není přílehlavá ani stěžovatelem citovaná judikatura, jelikož ta se naopak týká široce vymezené plné moci „*k zastupování v právních věcech souvisejících s řízením o umístění stavby*“, pod což kasační soud subsumoval i řízení o výjimce při umístění stavby (rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2021, č. j. 4 As 396/2020 - 46, bod 36). Na obdobně široce vymezenou plnou moc v projednávané věci stěžovatel nepoukázal, a to ani na výzvu krajského soudu, ani v kasační stížnosti.

[20] Jelikož stěžovatel nebyl ve správním řízení zastoupen, není otázka doručení napadeného rozhodnutí jeho zástupci (vystupujícího v jiných řízeních) relevantní. K přihlídnutí žalovaného k vyjádření zástupce v odvolacím řízení Nejvyšší správní soud podotýká, že sice šlo o pochybení žalovaného, nicméně z toho nelze dovozovat existenci zastoupení. Ustanovení § 33 odst. 1 správního řádu požaduje předložení plné moci, k čemuž nedošlo.

[21] K namítané pluralitě žalobců Nejvyšší správní soud připomíná, že v řízení před správním soudem jedná každý žalobce sám za sebe a s účinky jen pro svou osobu, a to i tehdy, podá-li více osob společný návrh (§ 33 odst. 8 s. ř. s.) Institut nerozlučného společenství účastníků se neaplikuje (rozsudek ze dne 10. 8. 2011, č. j. 1 As 74/2011 - 251, č. 2410/2011 Sb. NSS, body 43 a 44; ze dne 14. 5. 2014, č. j. 7 As 56/2014 - 30; či ze dne 11. 7. 2018, č. j. 2 As 118/2018 - 29, bod 7). Pro řízení o žalobě žalobce tedy není řízení o žalobě jeho manželky, které skončilo zastavením pro nezaplacení soudního poplatku, jakkoliv relevantní.

[22] Pokud jde o stěžovatelovu námitku týkající se výzvy k odstranění vad žaloby (§ 37 odst. 5 s. ř. s.), kasační soud uvádí, že z toho, že krajský soud nevyzval stěžovatele k opravě data doručení napadeného rozhodnutí nelze bez dalšího presumovat správnost tohoto data, resp. to, že krajský soud akceptoval jeho správnost. Z žádného ustanovení nelze dovozovat, že vydáním výzvy podle § 37 odst. 5 s. ř. s. by docházelo ke „koncentraci“ vytýkaných vad, tj. že se jimi soud již dále v řízení nemůže zabývat i s důsledkem v podobě odmítnutí žaloby. To by popřelo obecné pravidlo, že soud kdykoliv za řízení zkoumá splnění podmínek řízení (§ 103 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, aplikovatelného na základě § 64 s. ř. s.), mezi které patří i opožděnost žaloby (usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 - 247, č. 1773/2009 Sb. NSS). Ať už by bylo tedy v žalobě uvedené jakékoliv datum, krajský soud je povinen si sám posoudit splnění procesních podmínek a není povinen žalobce upozornit na dílčí nesprávnost týkající se těchto podmínek.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s.

[24] O náhradě nákladů řízení rozhodl kasační soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení

o kasační stížnosti. Žalovanému v souvislosti s tímto řízením nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Soud mu tedy náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[25] Soud osobám zúčastněným na řízení I) a II) neuložil žádné povinnosti, a proto nemají právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

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

V Brně dne 9. ledna 2025

Ivo Pospíšil
předseda senátu