



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Jana Passera, v právní věci žalobce: **M. Č.**, zastoupeného Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem se sídlem Příběnická 1908, Tábor, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **MALINA s. r. o.**, se sídlem Kladenská 96/115, Praha 6, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 2. 2007, čj. S-MHMP-37687/2007/OST/Ko/Ja, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 11. 2008, čj. 8 Ca 130/2007 - 46,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 11. 2008, čj. 8 Ca 130/2007 - 46, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 2. 2007, čj. S-MHMP 37687/2007/OST/Ko/Ja, zamítl jako opožděné odvolání žalobce proti rozhodnutí odboru výstavby Úřadu městské části Praha 6 ze dne 28. 12. 2006, čj. MCP6 069604/2006/OV/Ber/P 925 Vok, kterým stavební úřad dodatečně povolil osobě zúčastněné na řízení stavební úpravy objektu č. p. 96 v katastrálním území Vokovice (hotel Avion) a přístavby objektu. Uvedl, že řízení o odstranění nepovolených změn stavby hotelu Avion bylo zahájeno za účinnosti zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále též správní řád z roku 1967), a podle § 179 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., (dále též správní řád z roku 2004), se řízení dokončí podle správního řádu z roku 1967. Rozhodnutí o dodatečném povolení stavebních úprav bylo doručeno zástupci žalobce podle § 24 odst. 2 správního řádu z roku 1967 tzv. náhradním doručením třetího dne ode dne jeho uložení, tj. dne 2. 1. 2007. Pokud žalobce podal odvolání k poštovní přepravě dne 18. 1. 2007, podal jej opožděně, neboť lhůta pro podání odvolání uběhla dne 17. 1. 2007. Žalovaný dále zkoumal, zda podané odvolání neodůvodňuje užití mimořádných opravných prostředků. Tyto důvody však neshledal.

Rozhodnutí napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze. Namítl, že zástupce žalobce, kterému bylo rozhodnutí doručováno, se v době pokusu o doručení nezdržoval v místě doručování z důvodů čerpání dovolené. Zásilku převzal po návratu z dovolené dne 4. 1. 2007

a tento den je nutné považovat za den doručení rozhodnutí. Pro případ, že by městský soud přistoupil k přezkoumání celého rozhodnutí, žalobce shrnul své námitky proti rozhodnutí o dodatečném povolení stavby (zastavenost pozemků, odstupy staveb, zastínění, požární bezpečnost, chybějící rozhodnutí o umístění stavby a znemožnění účasti žalobce na místním šetření).

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 4. 11. 2008, čj. 8 Ca 130/2007 - 46, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Konstatoval, že všechna stavební řízení byla pravomocně skončena přede dnem 11. 10. 2005, kdy se konalo místní šetření, na jehož základě stavební úřad zahájil řízení o odstranění nepovolených změn stavby. Nové řízení bylo následně na základě rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 5. 2006 rozšířeno na celou přístavbu objektu, neboť rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2006, čj. 5 Ca 35/2005 - 41 a čj. 5 Ca 163/2005-76, bylo zrušeno územní rozhodnutí i stavební povolení na přístavbu objektu. Městský soud konstatoval, že napadená rozhodnutí byla zrušena a věci vráceny k dalšímu řízení za účinnosti správního řádu z roku 2004, a proto měl žalovaný při vydání nového rozhodnutí postupovat v souladu s § 179 odst. 2 správního řádu z roku 2004 a nikoliv podle správního řádu z roku 1967. Správní řád z roku 2004 upravuje odlišně od správního řádu z roku 1967 okamžik doručení zásilky určené do vlastních rukou v případě, kdy je zásilka uložena na poště a adresát je o uložení zásilky vyrozuměn. Pokud odvoláním napadené rozhodnutí bylo na poště uloženo dne 29. 12. 2006, byla písemnost náhradním způsobem doručena podle § 24 odst. 1 správního řádu z roku 2004 desátým dnem od jejího uložení, tj. 8. 1. 2007. Protože však žalobce zásilku převzal dne 4. 1. 2007, od tohoto dne se počítá lhůta pro podání odvolání. Jestliže žalobce podal odvolání k poštovní přepravě dne 18. 1. 2007, podal jej před uplynutím zákonné lhůty. Městský soud odmítl názor žalovaného, že při doručování advokátům je nutné postupovat podle předpisů o doručování právníkům osobám, neboť správní řád z roku 2004 zařadil doručování advokátům výslovně do doručování fyzickým osobám.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Namítl, že územní řízení, stavební řízení a „řízení o nepovolených změnách stavby“ jsou samostatná řízení ukončená samostatnými rozhodnutími. Uvedl, že poté, kdy Městský soud v Praze zrušil jeho původní rozhodnutí o odvolání proti územnímu rozhodnutí, zrušil rozhodnutí stavebního úřadu o umístění stavby a řízení zastavil postupem podle správního řádu z roku 2004. Obdobně postupoval po zrušení původního rozhodnutí o odvolání ve věci stavebního povolení a rovněž řízení zastavil.

Zdůraznil, že v posuzovaném případě se jednalo o řízení o odstranění nepovolených změn stavby hotelu Avion, které bylo zahájeno dne 11. 10. 2005, a rozhodnutí, proti kterému bylo podáno opožděné odvolání, bylo prvním rozhodnutím v této věci. Řízení tak bylo v souladu s § 179 odst. 1 správního řádu z roku 2004 třeba dokončit podle správního řádu z roku 1967. Rozšíření předmětu řízení již zahájeného a vedeného podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona nemá na okamžik zahájení řízení vliv. K posouzení fikce náhradního doručení advokátovi odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2007, čj. 7 As 25/2007 - 87 (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s názorem městského soudu.

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.). Kasační stížnost je důvodná.

V posuzované věci je spornou otázkou, zda správní řízení o dodatečném povolení stavebních úprav mělo být dokončeno podle správního řádu z roku 1967 nebo správního řádu z roku 2004. Podle § 179 odst. 1 správního řádu z roku 2004 řízení, která nebyla pravomocně skončena před účinností tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních předpisů.

Ze správního spisu vyplynulo, že při místním šetření dne 11. 10. 2005 (čj. 4377/05/P 925 Vok) bylo zjištěno, že přístavba residenčního bydlení o pěti bytových jednotkách ke stávajícímu objektu hotelu Avion je prováděna v rozporu se stavebním povolením. Z tohoto důvodu stavební úřad zahájil řízení podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona o odstranění stavebních úprav provedených v rozporu se stavebním povolením (oznámení ze dne 14. 10. 2005, čj. sine/208/05/Ber/P 925 Vok). Vzhledem k tomu, že Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 30. 1. 2006 zrušil rozhodnutí odvolacího orgánu o odvolání proti stavebnímu povolení na výše uvedenou přístavbu a odvolací orgán následně rozhodnutím ze dne 15. 5. 2006, stavební povolení zrušil a řízení zastavil, bylo řízení podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona rozšířeno na celou přístavbu. Následně osoba zúčastněná na řízení požádala o dodatečné povolení stavby a stavební úřad rozhodnutím ze dne 28. 12. 2006, čj. MCP6 069604/2006/OV/Ber/P 925 Vok, dodatečně povolil osobě zúčastněné na řízení přístavbu k hotelu Avion a stavební úpravy.

Z výše uvedeného je zřejmé, že stavební úřad zahájil dne 14. 10. 2005 řízení podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, tedy za účinnosti správního řádu z roku 1967. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 8. 2008, čj. 8 As 42/2007-110, č. 1761/2009 Sb. NSS, „[ú]čelem řízení podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona (č. 50/1976 Sb.) a rozhodnutí v tomto řízení je uvedení právního a skutečného stavu do souladu a to buď nařízením odstranění nepovolené stavby, nebo vydáním dodatečného stavebního povolení“. Byť byl v průběhu řízení podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona jeho předmět rozšířen a výsledkem řízení je dodatečné povolení přístavby a stavebních úprav, přesto se jedná o totožné řízení zahájené v roce 2005.

Je proto nutno plně přisvědčit základní stížní námitce žalovaného v tom, že v případě řízení územního, stavebního a následně i řízení o dodatečném povolení stavebních úprav šlo o samostatná správní řízení završená vydáním pravomocných, soudem přezkoumatelných rozhodnutí. V důsledku toho se ve věci neuplatnilo pravidlo obsažené v § 179 odst. 1 věta druhá správního řádu z roku 2004, kdy argumentací *a contrario* by bylo nezbytné dospět k závěru, že pokud ke zrušení a vrácení věci k novému projednání dojde po nabytí účinnosti správního řádu 2004, je třeba řízení ukončit podle nové právní úpravy tj. podle správního řádu z roku 2004. Vzhledem k tomu, že nebyl správný výchozí předpoklad městského soudu, že ve věci šlo o jedno správní řízení, nebylo třeba zkoumat, podle kterého právního předpisu bylo případně dokončeno územní resp. stavební řízení. Podstatné je, že řízení o odstranění stavebních úprav bylo zahájeno za účinnosti správního řádu z roku 1967 a doručování prvního rozhodnutí ve věci samé – rozhodnutí o jejich dodatečném povolení bylo třeba posuzovat v režimu tohoto zákona.

Protože odůvodnění rozsudku Městského soudu v Praze vycházelo z předpokladu aplikovatelnosti správního řádu z roku 2004 v souvislosti s doručováním rozhodnutí o dodatečném povolení stavebních úprav, bylo třeba již proto, že tento závěr shledal Nejvyšší správní soud nesprávným, rozsudek Městského soudu zrušit. V dalším řízení bude třeba posoudit otázku doručení rozhodnutí v režimu § 24 správního řádu z roku 1967. Přesto Nejvyšší správní soud považuje za vhodné zdůraznit tyto ve věci podstatné okolnosti:

Ačkoli žalobní tvrzení vycházejí z předpokladu doručování správního rozhodnutí Mgr. Dohnalovi, ve správním spise je založena plná moc ze dne 10. 7. 2006 udělená žalobcem Mgr. Luďku Šikolovi, advokátovi, k zastupování ve věci řízení o odstranění stavby „Přístavba hotelu Avion“. Jak vyplývá z téže listiny, současně s přijetím plné moci zmocnil Mgr. Šikola k jednotlivým úkonům ve věci Mgr. Vítězslava Dohnala, (v té době) advokátního koncipienta.

Na základě substituční plné moci se však Mgr. Dohnal nestal zástupcem žalobce. Zástupcem byl nadále pouze Mgr. Šíkola jako žalobcem zvolený advokát. Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 4. 11. 2003, čj. 1 As 4/2003-48, č. 281/2004 Sb. NSS konstatoval, že *využije-li advokát svého oprávnění dle § 26 odst. 1 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, dát se zastoupit jiným advokátem, stává se tento advokát (substitut) zástupcem advokáta, nikoliv zástupcem účastníka řízení.* Lze jen doplnit, že tím spíše uvedené pravidlo platí v případě, kdy advokát udělí substituční plnou moc advokátnímu koncipientovi. V souladu s tímto (dlužno dodat základním) procesním pravidlem postupoval též správní orgán prvního stupně, když doručoval správní rozhodnutí na adresu Mgr. Luděk Šíkola, advokát, Převrátilská 330, Tábor. Jestliže následně žalobce v žalobě argumentoval tím, že se nikoli právní zástupce, ale jím zmocněný substitut (Mgr. Dohnal) nenacházel v místě, na které bylo doručováno, je třeba důvodnost takové žalobní argumentace posoudit právě se zřetelem k této okolnosti.

Stěžovatel v kasační stížnosti upozornil na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2007, čj. 7 As 25/2007 - 85. V uvedeném rozhodnutí se Nejvyšší správní soud vyjádřil k situaci, kdy advokát tvrdil, že se z důvodu služební cesty nezdržoval v místě doručování. Byť okolnosti v této věci byly jiné (o pobytu Mgr. Šíkoly se kterým žalobce předtím uzavřel smlouvu o právním zastoupení žaloba ničeho neuvádí), přesto se jeví vhodným připomenout, že Nejvyšší správní soud konstatoval, že z hlediska doručování písemností podle § 24 odst. 2 správního řádu z roku 1967 „[n]ení advokát fyzickou osobou v pravém slova smyslu. [...] písemnosti určené do vlastních rukou mohou za advokáta převzít i jiné jím pověřené osoby [...] Advokát je podnikatelem ve smyslu § 2 odst. 2 písm. c) obch. zák. a zákon č. 85/1996 Sb., ve znění účinném v rozhodné době, mu mimo jiné ukládá povinnost chránit a prosazovat práva a oprávněné zájmy klienta a řídit se jeho pokyny (§ 16 odst. 1) a povinnost jednat při výkonu advokacie čestně a svědomitě, využívat důsledně všechny zákonné prostředky a v jejich rámci uplatnit v zájmu klienta vše, co podle svého přesvědčení pokládá za prospěšné (§ 16 odst. 2). [...] Je skutečností, že žádný předpis výslovně nestanoví povinnost mít zaměstnance či koncipienty, na druhé straně podle ustálené judikatury obou zmiňovaných soudů je věcí řádného výkonu advokacie, aby v místě advokáta byla v době doručování zásadně přítomna osoba oprávněná písemnost převzít. Je pak věcí každého advokáta, aby zvolil takový způsob přejímání písemností, aby dostál požadavkům řádného výkonu advokacie“. Nejvyšší správní soud následně uzavřel, že podmínka nezbytná pro náhradní doručení, tedy že se adresát písemnosti na místě doručení zdržuje, je u advokáta splněna vždy. I tento argument by proto mohl mít podpůrně při úvaze o důvodnosti podané žaloby své místo.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí o věci samé (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně 30. června 2010

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu