



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobců: **a) V. D., b) Z. D.k**, oba zastoupeni JUDr. Liborem Čihákem, advokátem se sídlem T. G. Masaryka 57, Karlovy Vary, proti žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje**, se sídlem Závodní 353/88, Karlovy Vary, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 10. 2017, č. j. 952/SÚ/17-3, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně a) proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 3. 2019, č. j. 30 A 226/2017 – 76,

**t a k t o :**

- I.** Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 3. 2019, č. j. 30 A 226/2017 – 76, **se zrušuje.**
- II.** Žaloba **se odmítá.**
- III.** Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů soudního řízení.
- IV.** Žalobkyni a) **se vrací** zaplacený soudní poplatek za žalobu a za kasační stížnost ve výši **8.000 Kč** a žalobci b) soudní poplatek za žalobu ve výši **3.000 Kč**. Tyto částky budou vyplaceny z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám zástupce žalobců JUDr. Libora Čiháka, advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

**O d ů v o d n ě n í :**

### **I. Vymezení věci a rozsudek krajského soudu**

[1] Magistrát města Karlovy Vary rozhodnutím ze dne 27. 6. 2017, č. j. 7562/SÚ/17, povolil žadatelce Mgr. J. M. výjimku z § 25 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, pro rozhodování o umístění stavby „rodinný dům s garáží Karlovy Vary, Drahovice“ na pozemku parc. č. v k. ú. D.. Výjimkou dotčená nemovitost je pozemek parc. č. v k. ú. D..

[2] Proti rozhodnutí o výjimce podali odvolání žalobci jako vlastníci pozemku dotčeného výjimkou.

[3] Žalovaný odvolání žalobců jako opožděné zamítl.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného žalobci brojili žalobou u Krajského soudu v Plzni, který ji zamítl.

[5] Krajský soud se nejprve zabýval přípustností žaloby. Vyšel z právního názoru vyjádřeného v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011 – 66, č. 2908/2013 Sb. NSS), podle něž 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 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (s. ř. s.). Podle krajského soudu je třeba rozlišovat mezi „formálním“ zamítnutím odvolání podle § 92 odst. 1 věty první zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (pro opožděnost) a meritorním zamítnutím odvolání a potvrzením odvoláním napadeného rozhodnutí podle § 90 odst. 5 téhož zákona. Podle názoru krajského 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., neboť 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. Podle krajského soudu je proto podaná žaloba přípustná.

[6] Krajský soud dále uvedl, že rozhodnutí o povolení výjimky bylo společností Advokáti C.M.H.L. s. r.o. doručeno dne 17. 7. 2017 a žalobcům dne 27. 7. 2017. Posledním dnem lhůty pro podání odvolání by v prvním případě bylo úterý 1. 8. 2017, ve druhém 11. 8. 2017. Odvolání bylo podáno dne 9. 8. 2017. Je proto stěžejní, zda se v posuzované věci lhůta pro podání odvolání odvíjela od doručení rozhodnutí společností Advokáti C.M.H.L. s.r.o., nebo žalobcům. Spor je pak o to, zda žalobci byli v řízení o povolení výjimky zastoupeni, či nikoli.

[7] Krajský soud vyhodnotil plnou moc ze dne 21. 12. 2016 udělenou JUDr. Liboru Čihákovi jako procesní plnou moc. O tzv. prezidiální plnou moc nemohlo jít pouze z formálních důvodů, jinak však žalobci vyjádřili svou vůli nechat se zastupovat advokátem ve značném rozsahu. Za podstatné též soud považoval, že v řízení o výjimce stavební úřad jako účastníka uváděl a písemnosti doručoval i společnosti Advokáti C.M.H.L. s.r.o. Advokát JUDr. Libor Čihák proti takovému postupu v průběhu řízení neměl výhrady.

[8] 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 společností 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 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. Krajský soud proto dospěl k závěru, že zmocnění k zastupování žalobců obsažené v plné moci ze dne 21. 12. 2016 se vztahovalo i na řízení o výjimce. Odvolání tedy bylo podáno opožděně.

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[9] Proti rozsudku krajského soudu brojí žalobkyně a) [stěžovatelka] kasační stížností. Požaduje zrušení rozhodnutí žalovaného a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.

[10] Stěžovatelka nejprve obsáhle rekapituluje dosavadní průběh řízení. Neztotožňuje se se závěrem krajského soudu, že plná moc k zastupování žalobců ze dne 21. 12. 2016 předložená stavebnímu úřadu společně s odvoláním proti rozhodnutí o umístění stavby se vztahovala i na řízení o výjimce. Řízení o výjimce je samostatné správní řízení, které ústí ve vydání formálního rozhodnutí. Nesprávný je též závěr, že řízení o výjimce je „právní věc související s řízením o umístění stavby“. Pokud stěžovatelka v tomto řízení nevyužila svého práva zvolit si zástupce, nelze její zastoupení dovozovat z jiného správního řízení. Krajský soud zcela pominul, že JUDr. Čihák v řízení o výjimce nečinil vůbec žádné právní úkony, veškeré úkony (včetně písemných podání) činili výlučně žalobci sami. I kdyby správní orgán zmocněnci v průběhu řízení doručoval, není zástupce povinen něco činit. V plné moci ze dne 21. 12. 2016 není nikde uvedeno spojení „zmocnění pro celé řízení“; stěžovatelce proto není zřejmé, proč byla pro krajský soud klíčová interpretace a aplikace tohoto výrazu.

[11] Plná moc ze dne 1. 8. 2017 byla žalovanému zaslána spolu s podnětem ze dne 26. 10. 2017, kterým se žalobci domáhali provedení přezkumného řízení. Pokud krajský soud tuto plnou moc ve správním spisu nenalezl, nezbývá stěžovatelce než se domnívat, že se správním spisem mohlo být nezákonně manipulováno. Žalobci se snažili chybějící plnou moc advokáta u odvolání neprodleně řešit. Ihned po doručení rozhodnutí žalovaného se snažili prostřednictvím podnětu k přezkumu toto rozhodnutí zvrátit. Skutečnost, že žalobci okamžitě (den poté, co bylo doručeno rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost) předložili plnou moc ze dne 1. 8. 2017, dokládá, že se snažili opomenutí spočívající v doložení plné moci neprodleně napravit. Tuto námitku krajský soud neprojednal.

[12] Krajský soud neprovedl navrhovaný důkaz listinou, a to plnou mocí ze dne 1. 8. 2018 (správně zřejmě ze dne 1. 8. 2017, pozn. soudu). Nezabýval se také několika tvrzeními uvedenými v žalobě [odrážka č. 1) na s. 7 žaloby, odrážka č. 3) na s. 8 žaloby, odrážka č. 9 na s. 9 žaloby].

[13] Krajský soud zcela pominul ustálenou rozhodovací praxi Nejvyššího soudu, neboť neupřednostnil skutečnou vůli jednajícího před jeho vnějším projevem. Krajský soud vykládal vůli žalobců normami správního práva, což není přípustné. Stěžovatelka opětovně navrhuje, aby byla jako důkaz provedena plná moc ze dne 1. 8. 2018 (správně zřejmě ze dne 1. 8. 2017, pozn. soudu) a doručenka datové zprávy ze dne 26. 10. 2019 (správně zřejmě ze dne 26. 10. 2017, pozn. soudu).

[14] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že setrvává na svém právním názoru, ztotožňuje se s rozsudkem krajského soudu, odkazuje na své vyjádření k žalobě a navrhuje kasační stížnost zamítnout.

[15] Žalobce b) se ve vyjádření ke kasační stížnosti zcela ztotožnil s kasačními tvrzeními stěžovatelky.

### III. Posouzení věci

[16] Kasační stížnost splňuje formální náležitosti požadované zákonem, byla včas podána osobu k tomu oprávněnou, řádně zastoupenou a míří proti rozhodnutí, proti kterému je kasační stížnost přípustná. Před věcným posouzením kasační stížnosti se však soud musel z úřední povinnosti zabývat otázkou, zda byly splněny podmínky pro projednání žaloby, tedy zda byla podaná žaloba způsobilá vyvolat soudní přezkum napadeného rozhodnutí.

[17] V posuzované věci bylo žalobou napadeno rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na využívání území vydaném podle § 169 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

[18] Krajský soud si byl při posuzování otázky přípustnosti žaloby vědom rozsudku rozšířeného senátu č. j. 8 As 8/2011 – 66. V něm rozšířený senát dospěl k závěru (bod 27 a násl., důraz přidán), že „*samotné povolení či naopak nepovolení výjimky nemá 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. (...). Z pohledu teorie se jedná se o subsumovaný správní akt, který se svou povahou podobá závazným stanoviskům, vydávaným podle ustanovení § 149 správního řádu (srovnej rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113). Teprve výsledek „hlavního řízení“, pro jehož účely žadatel o povolení výjimky usiluje, je způsobilý skutečného (kvalifikovaného) zkrácení práv účastníků řízení.“*

[19] Rozšířený senát ve shora citovaném rozsudku tedy jasně stanovil kritéria, za kterých je možno rozhodnutí o povolení výjimky samostatně přezkoumat. Jde o situace, kdy by na rozhodnutí o výjimce již nenavazoval žádný další úkon správního orgánu způsobilý soudního přezkumu. Tak tomu však v nyní projednávané věci nebylo. Rozhodnutí o výjimce bylo vydáno za účelem rozhodování o žádosti o umístění stavby. Na řízení o výjimce tak bude navazovat územní řízení o umístění stavby, jehož výsledkem bude rozhodnutí napadnutelné žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s.

[20] Krajský soud nepředestřel dostatečně přesvědčivou argumentaci, která by odůvodňovala rozšíření výjimek z nepřípustnosti žaloby vymezených v rozsudku rozšířeného senátu. Krajský soud staví svůj závěr na domněnce, že opožděně podané odvolání bude pojímáno jako nevyčerpání řádných opravných prostředků, a stěžovatelce se tak v řízení před soudy nedostane ochrany.

[21] Je pravdou, že podle judikatury je pro možnost přezkumu rozhodnutí o výjimce v rámci „hlavního řízení“ nutno vyčerpat řádné opravné prostředky v řízení o výjimce (srov. rozsudek ze dne 8. 12. 2017, č. j. 2 As 262/2017 – 25). Nejvyšší správní soud však nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že opožděně podané odvolání je možno postavit naroveň situaci, kdy řádný opravný prostředek nebyl uplatněn vůbec. Pokud by žalobci nepodali odvolání vůbec, nemohl by se správní orgán (potažmo krajský soud) při přezkumu navazujícího rozhodnutí námitkami proti rozhodnutí o výjimce zabývat. Pokud ovšem žalobci odvolání podali a nesouhlasí s posouzením otázky jeho včasnosti odvolacím orgánem, mohou tuto otázku vznést v „hlavním řízení“. V něm pak bude úkolem soudu nejprve posoudit, zda byla otázka včasnosti odvolání vyhodnocena správně, zda tedy postupoval odvolací orgán správně, pokud rozhodnutí nepodrobil meritornímu přezkoumání v odvolacím řízení. Teprve v závislosti na výsledku této úvahy bude v řízení dále postupovat. Předestřený postup v rámci „hlavního řízení“ by byl zcela v souladu se závěry rozšířeného senátu, který ve svém rozsudku nerozlišoval, z jakého důvodu

došlo k zamítnutí odvolání proti rozhodnutí o výjimce (zda šlo o zamítnutí „formální“ - pro opožděnost nebo nepřipustnost, či „materiální“, jak odlišuje krajský soud). Nejvyšší správní soud nevidí žádný důvod, pro který by bylo posouzení otázky včasnosti odvolání proti rozhodnutí o výjimce v řízení o žalobě proti rozhodnutí o umístění stavby (jehož podkladem bylo rozhodnutí o výjimce) soudu zapovězeno. Stěžovatelce by se tedy v tomto navazujícím řízení ochrany jistě dostalo.

[22] Naopak v důsledku právního názoru vyjádřeného krajským soudem by byly závěry obsažené v rozsudku rozšířeného senátu nežádoucím způsobem „rozdrobovány“ a v rozporu s jasně vyjádřeným právním názorem modifikovány. Takový přístup by rozkolísal právní jistotu, kterou rozšíření senát rozsudkem v uvedené věci nastolil.

[23] Lze tedy shrnout, že krajský soud nemohl napadené rozhodnutí přezkoumat pro nepřipustnost žaloby. Řízení před krajským soudem tak bylo stíženou vadou, ke které musel kasační soud přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

#### IV. Závěr a náklady řízení

[24] Ze shora uvedeného důvodu Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil, a proto, že již v řízení před krajským soudem byly pro tento postup důvody (§ 110 odst. 1 věta první za středníkem), odmítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s.

[25] Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. platí, že zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a rozhodl-li současně o odmítnutí návrhu, rozhodne i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu. Nejvyšší správní soud tedy rozhodl o nákladech řízení podle § 60 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Jelikož byla žaloba odmítnuta, nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

[26] Vzhledem k tomu, že žaloba byla odmítnuta, vrací se stěžovatelce podle § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, zaplacené soudní poplatky za žalobu a za kasační stížnost v celkové výši 8.000 Kč a žalobci b) soudní poplatek za žalobu ve výši 3.000 Kč. Citované zákonné ustanovení sice podmiňuje vrácení soudního poplatku odmítnutím návrhu před prvním jednáním, respektive ve smyslu § 10 odst. 5 zákona o soudních poplatcích před vydáním rozhodnutí ve věci samé, tato ustanovení je však třeba aplikovat analogicky i na situaci, kdy rozhodnutí ve věci samé bylo kasačním soudem zrušeno (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2014 č. j. Ars 5/2014 - 28, bod 35, či rozsudky ze dne 2. 11. 2016 č. j. 6 Azs 199/2016 - 35, bod 28, a ze dne 5. 3. 2015 č. j. 6 Afs 3/2015 - 29, bod 14, a nedávné rozsudky č. j. Ars 6/2018 - 28 z 23. 4. 2019 a č. j. Ars 7/2018 - 29 z 21. 2. 2019). Zaplacené soudní poplatky budou žalobcům vráceny z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 10a zákona o soudních poplatcích) k rukám jejich zástupce, JUDr. Libora Čiháka, advokáta.

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

V Brně dne 20. listopadu 2019

JUDr. Lenka Kaniová  
předsedkyně senátu