U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **D. a.s.**, zast. JUDr. Karlem Trojanem, Praha 8, Na Žertvách 2230/42, proti žalovanému: **Ministerstvo (ministr) pro místní rozvoj**, se sídlem Praha 1, Staroměstské nám. 6, za účasti společnosti Pankrác, a.s., se sídlem Praha 4, Budějovická 64/5, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 2. 2001, č. j. 24780/2000 - 51,

t a k t o :

I. Žaloba **s e o d m í t á.**

II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Žalobci **s e v r a c í** zaplacený soudní poplatek 1000 Kč. Uvedená částka bude žalobci vrácena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30-ti dnů od právní moci tohoto usnesení k rukám jeho zástupce.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou v zákonné lhůtě se žalobce domáhá zrušení shora označeného rozhodnutí žalovaného Ministerstva (ministra) pro místní rozvoj, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 30. 10. 2000, č. j. 22256/00-32/O-527/00 a zamítnuty rozklady proti němu. Potvrzeným rozhodnutím, proti němuž podal vedle žalobce rozklad i další účastník řízení (společnost P., a.s., se sídlem P. 4, B. 64/5), bylo mimo odvolací řízení zrušeno rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 14. 4. 2000, č. j. 19906/VYS/Ca/Pe, kterým bylo zamítnuto jako nepřípustné odvolání společnosti B. I. P., spol. s r. o., se sídlem v B., H. 9, proti rozhodnutí OÚ MČ Praha 4 ze dne 1. 2. 2000, č. j. OSD 28070-124562/99-MISK, jímž byla žalobci jako stavebníku povolena změna stavby před dokončením. Jedná se o stavbu v uvedeném rozhodnutí označenou jako „Výrobní a skladovací hala – 1. PP situovaná na pozemcích parc. č. 584/3, 2804/5, 2804/21, 2804/22 v k. ú. N. a M. v P. 4 při ul. B., v areálu P., a.s.“.

V žalobě žalobce namítá, že ministr pro místní rozvoj vychází ve svém rozhodnutí, ve shodě s rozhodnutím Ministerstva pro místní rozvoj, z nesprávného posouzení přípustnosti odvolání podaného společností B. I. P., spol. s r. o. proti rozhodnutí OÚ MČ Praha 4 ze dne 1. 2. 2000, č. j. OSD 28070-124562/99-MISK. Toto odvolání bylo podepsáno pouze jedním z jednatelů společnosti B. I. P., spol. s r. o., JUDr. M. S., a to v situaci, kdy dle výpisu z obchodního rejstříku bylo k tomu, aby bylo podání jménem společnosti podepsáno, nutné, aby bylo podání opatřeno současně podpisy dvou jednatelů společnosti, příp. zmocněncem na základě plné moci vystavené společností B.

I. P., spol. s r. o. Později při místním šetření dne 6. 4. 2000 předložila společnost B. I. Praha spol. s r. o. faxovou fotokopii plné moci, datované dnem 10. 2. 2000, která byla vystavena panem A. B. jako (druhým) jednatelem společnosti B. I. P., spol. s r. o. panu JUDr. M. S. k jednání a zastupování ve stavebním řízení. Žalobce je toho názoru, že tato plná moc není dokumentem, na základě kterého by bylo možno jménem společnosti podepisovat samostatným podpisem pana JUDr. M. S. Odvolání společnosti tedy dle názoru žalobce vzhledem k absenci podpisu právnické osoby či jejího zástupce není možno považovat za právní úkon, resp. platný právní úkon.

Žalobce dále konstatuje, že se ministr pro místní rozvoj nevypořádal s jeho námitkou, uplatněnou v rozkladu, že v rámci řízení o odvolání ani později nebylo zjištěno, že by v rozhodnou dobu měl pan A. B. platné povolení k pobytu v ČR a mohl ve smyslu § 30 odst. 3 obchodního zákoníku za společnost jednat.

Odchylně od ministra pro místní rozvoj je žalobce toho názoru, že správní orgán se při předložení plné moci nemůže spokojit s faxovou kopií, či kopií faxové kopie, jak tomu bylo v předmětném řízení, a správní orgán měl vyžadovat originál či ověřenou fotokopii plné moci.

Dále žalobce nesdílí ministrem pro místní rozvoj vytýkané údajné porušení §§ 59 a 60 správního řádu ze strany Magistrátu hlavního města Prahy. Porušení § 59 správního řádu z důvodu, že odvolání nebylo platným úkonem podle žalobce nepřicházelo v úvahu, a pokud jde o postup podle § 60 správního řádu, z odůvodnění předmětného rozhodnutí podle žalobce vyplývá, že dle tohoto ustanovení postupováno bylo.

Poslední žalobní námitkou potom je, že Ministerstvo pro místní rozvoj, a obdobně i ministr pro místní rozvoj, porušili § 65 odst. 2 správního řádu, neboť nepostupovali tak, aby byla práva žalobce nabytá v dobré víře co nejméně dotčena. V situaci, kdy žalobce vynaložil na základě rozhodnutí správních orgánů v souvislosti s předmětnou stavbou prostředky v řádech desítek milionů korun, žalobce jeho práv nabytých v dobré víře zcela zbavilo.

Závěrem žalobce na základě všech výše uvedených námitek navrhuje, aby rozhodnutí Ministerstva (ministra) pro místní rozvoj ze dne 19. 2. 2001, č. j. 24780/2000 - 51, jakož i jemu předcházející rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 30. 10. 2000, č. j. 22256/00-32/O-527/00, byla zrušena.

Žalovaný podal na výzvu soudu k žalobě písemné vyjádření, ve kterém uvedl, že žaloba není důvodná, a postupně se vyjádřil ke všem žalobním námitkám.

Ve svém vyjádření žalovaný především nesouhlasí s tím, že předmětné odvolání nebylo řádně podepsáno, a stejně tak nesouhlasí se žalobcem namítanými dopady toho, jak byla udělena plná moc JUDr. M. S. k jednání a zastupování ve stavebním řízení. K tomu uvádí, že s ohledem na obsah § 19 správního řádu bylo odvolání společnosti B., spol. s r. o. dostatečně individualizováno z hlediska subjektu, který toto podání učinil. Dále poznamenává, že ze správního řádu, ani ze žádného jiného zákonného předpisu nevyplývá, že podmínkou písemného podání ve správním řízení musí být podpis tohoto podání osobou, jež jej činí, či oprávněným zástupcem takové osoby. Jelikož z odvolání společnosti B. I. P., spol. s r. o. jednoznačně vyplývá, že je to právě tato společnost, kdo odvolání podává, lze podle žalovaného uzavřít, že formální podmínky k odvolání byly splněny.

Žalovaný dále poukazuje na to, že nezákonnost postupu Magistrátu hlavního města Prahy lze dovodit i bez ohledu na výše uvedený závěr, neboť Magistrát hlavního města Prahy odvolání nedůvodně zamítl, když konstatoval, že A. B. se stal jednatelem společnosti B. I. P., spol. s r. o. až 16. 12. 2000, a ke dni vystavení plné moci (dne 10. 2. 2000) jednatelem společnosti nebyl. Žalovaný k tomu namítá, že pan A. B. se stal jednatelem společnosti B. I. P. , spol. s r. o. na základě řádného jmenování do této funkce již dnem 9. 12. 1999, přičemž dne 16. 12. 2000 byl pouze zapsán do obchodního rejstříku. Pokud měl Magistrát hlavního města Prahy pochybnosti, zda pan A. B. byl ke dni 10. 2. 2000 jednatelem společnosti, měl podle žalovaného uvedenou společnost ve smyslu § 19 odst. 3 správního řádu vyzvat k předložení zápisu z valné hromady odvolatele, což však neučinil.

K tvrzení žalobce, že plná moc nebyla vystavena společností B. I. P., spol. s r. o., tak jak to údajně vyžaduje český právní řád, nýbrž pouze členem statutárního orgánu, je třeba uvést, že ve smyslu § 35 odst. 2 občanského zákoníku je třeba právní úkony vyjádřené slovy vykládat nejenom podle jejich jazykového vyjádření, ale zejména též podle vůle toho, kdo právní úkon učinil, není-li tato vůle v rozporu s jazykovým vyjádřením. V daném případě podle žalovaného nelze pochybovat o skutečnosti, že vůlí zmocnitele bylo udělit JUDr. M. S. plnou moc, na základě které by byl oprávněn samostatně podat odvolání společnosti B. I. P., spol. s r. o. proti rozhodnutí OÚ MČ Praha 4.

Námitku žalobce týkající se údajného nedoložení platného povolení k trvalému pobytu ze strany pana A. B. žalovaný považuje za zcela nedůvodnou, neboť k takovému úkonu ze strany správního orgánu nebyl žádný důvod, neboť v době jednání o odvolání byl pan A. B. již zapsán jako jednatel společnosti B. I. P., spol. s r. o. v obchodním rejstříku, což by bez povolení k pobytu pochopitelně nebylo možné.

K tvrzení žalobce, že měl být odvolatelem ve správním řízení doložen originál plné moci či jeho ověřená kopie, žalovaný uvádí, že Magistrát hlavního města Prahy vyzval společnost B. I. P., spol. s r. o. k předložení dokladu prokazujícího oprávnění JUDr. S. podat odvolání. Tímto dokladem byla, dle uvážení společnosti B. I. P., spol. s r. o., plná moc, přičemž Magistrát hlavního města Prahy nepožadoval originál dokladu. Pakliže Magistrát hlavního města Prahy měl i nadále pochybnosti, měl podle žalovaného svou žádost přesně specifikovat a opětovně vyzvat společnost B. I. P., spol. s r. o. l doložení „určitých“ dokumentů, jak mu to ukládá § 19 odst. 3 správního řádu, což však neučinil a proto nebyl oprávněn vydat rozhodnutí o zamítnutí odvolání z důvodu jeho nepřípustnosti.

Dále žalovaný uvádí, že není pochyb o tom, že Magistrát hlavního města Prahy porušil §§ 59 a 60 správního řádu, neboť zejména nepřezkoumal řádně podané odvolání v celém jeho rozsahu a naopak jej nedůvodně přezkoumal z hledisek uvedených v § 60 správního řádu.

Poslední žalobní námitku, že žalovaný nepostupoval tak, aby byla práva žalobce nabytá v dobré víře co nejméně dotčena, žalovaný zcela odmítá, a dodává, že žalobce rozhodnutí žalovaného jeho práv natrvalo nezbavilo, neboť tímto rozhodnutím se správní řízení nekončí. Současně žalovaný uvádí, že dané porušení předpisu ze strany správního orgánu (jímž je rozuměn Magistrát hlavního města Prahy) může mít za následek nezákonnost rozhodnutí a v takovém případě byl žalovaný povinen rozhodnutí zrušit.

Žalovaný závěrem, vzhledem k uvedeným skutečnostem, se žalobním návrhem nesouhlasí, a navrhuje, aby soud žalobu zamítl.

Žalobce byl návazně soudem vyzván k příp. replice k vyjádření žalovaného, tohoto svého práva nevyužil a **repliku** nepodal.

Ze správního spisu vyžádaného soudem od žalovaného vyplynuly (k doplnění či nad rámec dosud uvedeného) tyto rozhodné skutečnosti:

Obvodní úřad městské části Praha 4 k žádosti společnosti D., a.s., (žádost není ve spise založena) vydal dne 1. 2. 2000, rozhodnutí č. j. OSD 28070-124562/99-MISK, jímž byla žalobci jako stavebníku povolena změna stavby před dokončením. Jedná se o stavbu v uvedeném rozhodnutí označenou jako „Výrobní a skladovací hala – 1. PP situovaná na pozemcích parc. č. 584/3, 2804/5, 2804/21, 2804/22 v k. ú. N. a M. v P. 4 při ul. B., v areálu P., a.s.“. Proti tomuto rozhodnutí podala společnost B. I. P., spol. s r. o. odvolání, které není založeno ani ve spisu odboru stavebně dopravního, ani ve spisu odboru výstavby Magistrátu hlavního města Prahy. Odbor výstavby Magistrátu hlavního města Prahy po doplnění podkladu posoudil odvolání společnosti B. I. P., spol.s r. o. jako nepřípustné a zamítl je podle § 60 správního řádu rozhodnutím ze dne 14. 4. 2000, č. j. 19906/VYS/Ca/Pe.

Společnost B. I. P., spol. s r. o. podala dne 20. 4. 2000 Ministerstvu pro místní rozvoj podnět k přezkoumání daného rozhodnutí odboru výstavby Magistrátu hlavního města Prahy v řízení mimo odvolací řízení, v němž uvedla, že správní orgán vyšel z nesprávného právního názoru při posuzování práva zastupovat společnost. Ministerstvo pro místní rozvoj posoudilo podnět jako důvodný a opatřením ze dne 10. 10. 2000 zahájilo řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení. Po provedeném řízení předmětné rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy Ministerstvo pro místní rozvoj svým rozhodnutím ze dne 30. 10. 2000, č. j. 22256/00-32/O-527/00, jako nezákonné zrušilo, přičemž se zabývalo i tím, zda zrušením rozhodnutí nebudou nadměrně dotčena práva a oprávněné zájmy dalších účastníků řízení, nabytá v dobré víře. Proti tomuto rozhodnutí podal rozklad žalobce, a dále i společnost Pankrác, a.s.. Ministerstvo (ministr) pro místní rozvoj po provedeném řízení svým rozhodnutím ze dne 19. 2. 2001, č. j. 24780/2000 - 51, potvrdilo rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 30. 10. 2000, č. j. 22256/00-32/O-527/00 a zamítlo rozklady proti němu podané.

Toto rozhodnutí žalovaného je potom předmětem stávajícího soudního přezkoumání.

V daném případě se jedná o žalobní věc, která napadla v roce 2001 u Vrchního soudu v Praze. Protože věc nebyla Vrchním soudem v Praze skončena do 31. 12. 2002, byla dle ustanovení § 132 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), postoupena Nejvyššímu správnímu soudu k dokončení v řízení podle ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s., tedy v řízení o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu.

Nejvyšší správní soud nejprve dne 21. 1. 2003 vyzval žalobce, aby označil důkazy k prokázání žalobních námitek (žalobních bodů), které uvedl v žalobě a označil osoby zúčastněné na řízení. Rovněž vyrozuměl žalovaného k možnosti navrhnout důkazy k vyvrácení žalobních námitek uvedených v žalobě. Výzvou ze dne 19.3. 2003 vyrozuměl Nejvyšší správní soud žalobce i žalovaného o možnosti dokončit řízení rozhodnutím ve věci samé bez toho, aby bylo nařizováno jednání a stejně tak vyrozuměl žalobce a žalovaného o složení senátu a o možnosti uplatnit příp. námitky podjatosti soudců. Vzhledem k tomu, že v mezidobí došlo ke změně v obsazení senátu, kterému přísluší věc projednat, byli žalobce i žalovaný dne 21. 7. 2003 znovu vyrozuměni o složení senátu.

V návaznosti na tyto výzvy žalobce již další důkazy k prokázání žalobních námitek, které uvedl v žalobě, nenavrhl, a stejně tak ani žalovaný nevyužil svého práva navrhnout další důkazy k vyvrácení žalobních námitek uvedených v žalobě a odkázal na obsah správních

spisů společně s písemným vyjádřením žalovaného k žalobě. Žalobce ani žalovaný se k o možnosti dokončit řízení rozhodnutím ve věci samé bez toho, aby bylo nařizováno jednání nevyjádřili, a stejně tak nevznesli námitky podjatosti ke složení senátu, kterému přísluší věc projednat. Žalobce přitom soudu dělil, že dle jeho názoru jako osoby zúčastněné na řízení přichází v úvahu společnost B. I. P., spol. s r. o. a společnost P., a.s. Soud tyto společnosti oslovil výzvou ze dne 23. 4. 2004 k vyjádření, zda v předmětném řízení hodlají práva zúčastněné osoby uplatňovat, přičemž na tuto výzvu reagovala pouze společnost Pankrác, a.s., a s tou také nadále soud jako s osobou zúčastněnou na řízení jednal. Výzvou ze dne 4. 6. 2004 poskytl soud této společnosti možnost vyjádřit se k textu žaloby a stejně tak k textu vyjádření žalovaného k žalobě; společnost Pankrác, a.s. této možnosti nevyužila a k předmětným podkladům se nevyjádřila.

Ještě předtím, než mohl Nejvyšší správní soud přistoupit k posouzení vlastní důvodnosti žaloby, musel ze své úřední povinností (tzn. i bez návrhu účastníků řízení - žalobce či žalovaného) zkoumat, zda byly splněny všechny podmínky řízení, jako zákonné předpoklady, na jejichž základě lze vydat rozhodnutí ve věci samé, a dle žalobních bodů přezkoumat napadené rozhodnutí žalovaného a vydat rozsudek.

Do těchto podmínek řízení patří i neexistence kompetenční výluky, která (kompetenční výluka) jinak vytváří neodstranitelnou procesní překážku, jež brání soudnímu přezkoumání žalobou zpochybněného rozhodnutí (§ 70 s. ř. s.). Podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. je k podání žaloby legitimován ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva a povinnosti, přičemž v důsledku kompetenční výluky jsou ze soudního přezkumu mj. vyloučeny i úkony správního orgánu, které nejsou po materiální stránce rozhodnutími, tedy právě úkony, jimiž se nezakládá, nemění, neruší závazně neurčuje žádné právo nebo povinnost [§ 70 písm. a), § 65 odst.1 s. ř. s.].

V dané věci se podle názoru Nejvyššího správního soudu jedná právě o takovou právní situaci.

Zpochybněným rozhodnutím žalovaného (ve spojení s předcházejícím rozhodnutím Ministerstva o místní rozvoj) bylo zrušeno rozhodnutí, jímž bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí ve věci, a to z toho důvodu, že odvolací orgán dané odvolání posoudil jako nepřípustné.

Z toho, co bylo nyní uvedeno, je dle názoru Nejvyššího správního soudu nepochybné, že žalobou napadené rozhodnutí žalovaného (ve spojení s předcházejícím rozhodnutím Ministerstva pro místní rozvoj) sice bylo po formální stránce individuálním správním úkonem – „rozhodnutím“, neboť bylo vydáno v řízení vedeném dle stavebního zákona a správního řádu, a mělo i zákonné náležitosti (výrok, odůvodnění a poučení o odvolání), ovšem po materiální stránce nebylo rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

Nadevší pochybnost je totiž zřejmé, že rozhodnutím žalovaného (ani předcházejícím rozhodnutím Ministerstva pro místní rozvoj) nebylo ve skutečnosti založeno, změněno, zrušeno ani závazně deklarováno žádné žalobcovo subjektivní oprávnění ani žádná subjektivní povinnost v materiálním slova smyslu. Daným rozhodnutím nebylo v materiálním slova smyslu zasáhnuto do žalobcových práv, jeho práv jej nezbavilo, neboť tímto rozhodnutím se správní řízení nekončilo.

Rozhodnutím v materiálním slova smyslu (dle § 65 odst. 1 s. ř. s.) mohlo být až nové rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, vydané po provedení dovoditelně následně

v úvahu přicházejícího odvolacího řízení, neboť teprve takovýmto rozhodnutím mohlo být rozhodnuto o konkrétních právech a povinnostech žalobce v posuzované věci.

Žalobou tedy bylo zpochybněno „rozhodnutí“, které je vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví. Tímto svým postupem (tj. podáním žaloby proti popsanému rozhodnutí žalovaného) přivodil žalobce vznik neodstranitelné procesní překážky, a proto Nejvyšší správní soud usnesením žalobu jako nepřípustnou odmítl [§ 70 písm. a), § 68 písm. e), § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Z uvedeného důvodu se Nejvyšší správní soud nemohl zabývat vlastním obsahem žaloby, tj. jednotlivými žalobními body.

Na tomto místě považuje Nejvyšší správní soud za nezbytné ještě zdůraznit, že žalobce nebyl v žádném případě zkrácen na svém ústavně zaručeném právu domáhat se soudního přezkoumání rozhodnutí správního orgánu (čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, která je součástí ústavního pořádku České republiky), neboť tato možnost mu zůstala zachována ve spojení s možností podání příp. žaloby proti novému rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, vydanému po provedení dovoditelně následně v úvahu přicházejícího odvolacího řízení, v němž příslušelo rozhodovat o konkrétních právech a povinnostech žalobce v posuzované věci.

S ohledem na to, že žaloba byla odmítnuta, Nejvyšší správní soud v souladu se zákonem dále vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 3 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud konečně rozhodl, že do 30-ti dnů od právní moci tohoto usnesení bude z jeho účtu žalobci, k rukám zástupce žalobce, vrácen soudní poplatek zaplacený v částce 1000 Kč při podání žaloby (§ 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb. o soudních poplatcích). Tento zákon sice v citovaném ustanovení výslovně upravuje pouze vrácení soudního poplatku v případě zastavení řízení před prvním jednáním, a nikoli i při odmítnutí žaloby před prvním jednáním, avšak Nejvyšší správní soud je přesvědčen o tom, že odmítnutí žaloby je procesně srovnatelný důsledek se zastavením řízení, a proto rozhodl o vrácení soudního poplatku žalobci.

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

V Brně dne 16. 7. 2004

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu