



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Marie Součkové v právní věci žalobce **O. s. p. H. d.**, proti žalovanému **Ministerstvu pro místní rozvoj**, se sídlem Praha 1, Staroměstské nám. 6, **za účasti:** T. C. Praha, a. s., zastoupené JUDr. Renatou Scholzovou, advokátkou se sídlem Praha 1, V jámě 12, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 2. 2005, č. j. 8 Ca 42/2004 - 104,

t a k t o :

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalobci se nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností napadl žalobce (dále též „stěžovatel“) v záhlaví uvedený rozsudek Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného čj. 22070/2003/63/O-1991/03, ze dne 21. 11. 2003. Ministerstvo pro místní rozvoj jím zamítlo opožděná odvolání JUDr. Ing. J. K. a žalobce a nepřipustné odvolání O. s. H. proti rozhodnutí odboru územního rozhodování Magistrátu hl. m. Prahy, čj. MHMP/303363/03/OUR/SZ/W, ze dne 9. 7. 2003, jímž bylo rozhodnuto o umístění souboru rodinných domů, objektu údržby a vertikálního výtvarného prvku, rozšíření komunikací a inženýrských sítí v kat. území D. v P. 6, na území ohraničeném ze severozápadu ulicí N. Š., ze severovýchodu ulicí na F., z jihovýchodu ulicí N. a na západní straně ulicí N. K. a dále ulicemi Z., N. M. a N. K., o využití pozemků č. parc. 2977/1, 2977/2 kat. území D. pro otevřené sportovní plochy, pěší cesty, terénní a sadové úpravy a o dělení a scelení pozemků č. parc. 2977/1 a 2978 kat. území D..

Městský soud v Praze vycházel při posouzení věci z právního názoru Nejvyššího soudu vyjádřeného v jeho rozsudku č. j. 30 Cdo 2033/2002 ze dne 27. 11. 2003, podle něhož platná právní úprava neurčuje minimální počet účastníků řízení podmiňující možnost

doručovat veřejnou vyhláškou. To, kdy je počet účastníků velký ve smyslu ust. § 61 odst. 4 a § 64 odst. 1 a 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavebního zákona) ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), je zcela ponecháno na volné úvaze stavebního úřadu. Dále soud odkázal na rozhodnutí zdejšího soudu č. j. 5 A 90/2002 ze dne 4. 7. 2003, podle něhož se pro doručování veřejnou vyhláškou v územním řízení v plném rozsahu použije ust. § 26 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád) ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť stavební zákon uvedený způsob doručování neupravuje. Normativní regulace správního řádu nemůže být dle tohoto názoru pozměněna § 48 vyhlášky č. 132/1998 Sb., vydané podle zmocňujícího ust. § 143 stavebního zákona, kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona, tedy právním předpisem nižší právní síly, vydaným toliko k provedení stavebního zákona a nikoliv správního řádu.

Z ust. § 26 správního řádu pak podle Městského soudu v Praze vyplývá, že doručení veřejnou vyhláškou není doručením ve vlastním slova smyslu, nýbrž nahrazuje uvědomění účastníků řízení, kteří nejsou správnímu orgánu známí, resp. není znám jejich pobyt, o tom, co by se jim sdělilo doručenou písemností. Vyvěšení písemnosti provede správní orgán, který má písemnost doručit, na vlastní úřední desce. Ze správního spisu soud zjistil, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo na jeho úřední desce vyvěšeno v souladu se správním řádem dne 10. 7. 2003 a sejmuto dne 26. 7. 2003, přičemž posledním dnem patnáctidenní lhůty, tedy dnem doručení byl den 25. 7. 2003. Ode dne 25. 7. 2003 potom běžela další patnáctidenní lhůta pro podání odvolání podle § 54 odst. 2 správního řádu, který stanoví, že odvolání je třeba podat ve lhůtě 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, nestanoví-li jinou lhůtu zvláštní právní předpis a zvláštní právní předpis v daném případě jinou lhůtu nestanoví. Lhůta pro podání odvolání uplynula v pondělí 11. 8. 2003. Podal-li stěžovatel odvolání dne 14. 8. 2003, učinil tak opožděně.

Námitku stěžovatele, podle níž je v daném případě rozhodující vyvěšení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně na úřední desce Úřadu městské části Praha 6, a nikoliv na úřední desce správního orgánu, který rozhodnutí vydal, neshledal Městský soud v Praze důvodnou, neboť podle něj nemá zákonného podkladu.

Z uvedených důvodů Městský soud v Praze žalobu podle ust. § 78 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) jako nedůvodnou zamítl.

V obsáhlé kasační stížnosti napadá stěžovatel jednak závěr soudu, že pro počátek běhu odvolací lhůty je rozhodné vždy vyvěšení na úřední desce orgánu, který rozhodnutí vydal, jednak závěr, podle něhož se pro doručování veřejnou vyhláškou použije v plném rozsahu ust. § 26 správního řádu.

Co se týká první námítky, je stěžovatel toho názoru, že se v daném případě uplatní princip subsidiarity, jenž ukládá přiblížit jednání a rozhodování orgánů veřejné správy co možná nejbližší občanovi tak, aby občan mohl zařadit maximum svých záležitostí na úřadě, který je v hierarchii veřejné správy co nejnižší, tj. co nejbližší místu jeho bydliště. Výklad, podle kterého je vyvěšení rozhodnutí na úřední desce obce, jejíhož obvodu se týká, pouze informativní, bez právních důsledků, považuje za absurdní. Účastníci by se totiž z takového vyvěšení nedozvěděli stěžejní informaci o řízení, tj. kdy bylo vyvěšeno a kdy bude doručeno a od kdy tudíž poplynou následné, vesměs propadné procesní lhůty. Řádné vyvěšení se všemi právními důsledky je naopak nezbytné především v místě, jehož se řízení týká, tedy tam, kde

mají své zájmy a často i sídlo či pobyt účastníci řízení. Zvláště u odvolacích řízení bývá nadto sídlo orgánu, který rozhodnutí vydal, od místa, kterého se rozhodnutí týká, značně vzdáleno.

V případě paralelního vyvěšení na více úředních deskách pak musí být v zájmu jistoty řádného doručení za rozhodné považováno vyvěšení pozdější. Jen tak je šetřeno účelu daného institutu, jakož i zásady, podle níž je v případě pochybností nutno užít výklad pro účastníka příznivější. Stanovuje-li proto právní norma, že je nutno vyvěsit při ediktálním doručování písemnost na vícero deskách, aniž by zároveň stanovila, které vyvěšení je pro doručení rozhodné, je nutno považovat za takové vyvěšení v pořadí poslední.

Co se týká posléze uvedené námitky, obsahuje ust. § 26 odst. 2 správního řádu obecný návod, jak doručovat veřejnou vyhláškou. Ust. § 42 odst. 2 stavebního zákona, jako speciální předpis, pak předvídá doručení územního rozhodnutí ve vyjmenovaných případech vyvěšením po dobu 15 dnů způsobem v místě obvyklým. Upřesnění této úpravy obsahuje ust. § 48 vyhlášky č. 132/1998 Sb., podle něhož doručuje-li se rozhodnutí nebo jiné opatření veřejnou vyhláškou, písemnost se vyvěsí na úřední desce obecního úřadu, jehož územního obvodu se týká, a správního orgánu, který rozhodnutí nebo jiné opatření vydal. Z citovaného ustanovení vyplývá, že v první řadě se písemnost vyvěšuje na úřední desce obecního úřadu, jehož územního obvodu se týká, teprve ve druhé řadě pak na úřední desce orgánu, který tuto vydal, a je zde tedy upřesněn obecný pojem stavebního zákona „způsob v místě obvyklý“. Z uvedeného je podle stěžovatele zřejmé, že rozhodné pro běh odvolací lhůty je vyvěšení prvně jmenované.

Kromě toho, že výklad soudu, podle něhož ust. § 42 stavebního zákona neupravuje doručování veřejnou vyhláškou, nýbrž se na jeho základě pouze neformálně informuje obecnost o vydaných rozhodnutích, je v rozporu se smyslem citovaného ustanovení, vedlo by jeho přijetí podle stěžovatele k dalším absurdním závěrům. Územní rozhodnutí by bylo lze doručovat veřejnou vyhláškou pouze v případech uvedených v ust. § 26 odst. 1 správního řádu, tj. tehdy, nejsou-li správnímu orgánu účastníci známi. S výjimkou tohoto případu by bylo nutno doručovat do vlastních rukou, a to i v případech předvídaných ustanovením § 42 odst. 2 stavebního zákona. Pro projednávanou věc by to znamenalo, že přezkoumávané rozhodnutí dosud nenabýlo právní moci, neboť nebylo doručeno účastníkům řízení do vlastních rukou.

Nesprávný je dle názoru stěžovatele rovněž názor soudu, že vyhláška č. 132/1998 Sb. je *praeter legem*, či dokonce *contra legem* ve vztahu ke stavebnímu zákonu, resp. správnímu řádu. Naopak její ust. § 48 odst. 1 zákonnou úpravu, jak je jejím účelem, žádoucím způsobem konkretizuje. V případě správnosti závěru o neaplikovatelnosti vyhlášky se pak soud nevypořádal s otázkou výkladu pojmu *způsobem v místě obvyklým*. Není totiž zřejmé, jak dospěl k závěru, že je jím pouze vyvěšení na úřední desce orgánu, který rozhodnutí vydal, a nikoli úřadu, jehož územního obvodu se týká. Právě posléze uvedený způsob považuje stěžovatel za v místě obvyklý a doručeno tedy podle něj bylo až vyvěšením na obou těchto místech.

Za překročení mezí možného výkladu zákona považuje nakonec stěžovatel názor soudu, podle něhož doručení veřejnou vyhláškou dle § 26 správního řádu není doručením ve vlastním slova smyslu. Stěžovateli navíc není zcela zřejmé, co tímto obratem krajský soud míní.

Ze všech uvedených důvodů žádá stěžovatel Nejvyšší správní soud, aby napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Současně žádá, aby byl jeho kasační stížnosti přiznán odkladný účinek.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze v rozsahu uplatněných stížních bodů, avšak dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Ze správního spisu přitom zjistil, že žalovaný sice shledal odvolání stěžovatele přípustným, dospěl však k závěru, že bylo podáno po uplynutí patnáctidenní lhůty. Vycházel přitom z úvahy, že jako rozhodný okamžik pro běh lhůty pro doručení územního rozhodnutí platí ve vztahu ke všem účastníkům jeho vyvěšení na úřední desce správního orgánu, který rozhodnutí vydal. Ze skutečnosti, že rozhodnutí bylo v souladu s ust. § 48 odst. 1 vyhlášky č. 132/1998 Sb. vyvěšeno i na úřední desce úřadu, jehož územního obvodu se týká, pak dle žalovaného nelze dovozovat, že tímto bylo doručováno podle ust. § 42 odst. 2 stavebního zákona, neboť ust. § 48 odst. 2 vyhlášky neřeší účinky doručování, nýbrž způsob oznámení. Konec patnáctidenní lhůty připadl v daném případě na 9. 8. 2003, tj. sobotu. S ohledem na ust. § 27 odst. 2 správního řádu proto lhůta uplynula v pondělí 11. 8. 2003. Stěžovatel podal odvolání osobně dne 14. 8. 2003, tedy opožděně.

Z originálu prvoinstančního správního rozhodnutí Nejvyšší správní soud ověřil, že toto bylo vyvěšeno na úřední desce Magistrátu hl. m. Prahy dne 10. 7. 2003 a sejmuto dne 26. 7. 2003.

Z oznámení Městské části Praha 6 ze dne 1. 8. 2003 adresované odboru územního rozhodování Magistrátu hl. m. Prahy Nejvyšší správní soud ověřil, že předmětné prvoinstanční správní rozhodnutí bylo na úřední desce Úřadu městské části Praha 6 vyvěšeno dne 14. 7. 2003 a sejmuto dne 30. 7. 2003.

V souladu se svou dřívější judikaturou, na níž ostatně stěžovatel v kasační stížnosti sám odkazuje, konkrétně usnesením svého rozšířeného senátu ve věci č.j. 6 A 100/2002, ze dne 5. 5. 2004 uvádí Nejvyšší správní soud ke stěžovatelem uváděným stížním bodům podřaditelným ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. následující:

Obecná úprava oznamování správních rozhodnutí je obsažena v ust. § 51 správního řádu. Z něj vyplývá, že rozhodnutí se „oznamuje“ a toto oznámení se děje buď „doručením“ nebo – za přítomnosti účastníka řízení – „vyhlášením“. Zvláštním ustanovením k této obecné úpravě je pak ustanovení § 26 správního řádu o doručení zvláštní formou - veřejnou vyhláškou. Usuteční se tehdy, nejsou-li správnímu orgánu účastníci nebo jejich pobyt známi, anebo tehdy, stanoví-li to zvláštní předpis. Tímto zvláštním předpisem je nepochybně také ustanovení § 42 stavebního zákona, které však ve skutečnosti upravuje dvojí problematiku: jednak „oznamování“ rozhodnutí (prvá věta „Veřejnou vyhláškou se oznámí rozhodnutí“), jednak „doručování“ (druhá věta „Doručení se provede vyvěšením rozhodnutí...“). Chybí tu tedy afinita se správním řádem, který mluví o „doručení veřejnou vyhláškou“.

Úprava ust. § 42 stavebního zákona je vedena jednak veřejným zájmem na tom, aby se co nejširší okruh zainteresovaných osob měl možnost seznámit s tím, že o určité věci bylo vydáno rozhodnutí (rozhodnutí bude proto „oznámeno veřejnou vyhláškou“), jednak zájmem, cílícím k tomu, aby okamžik doručení byl postaven najisto a nezpochybnitelně, a nebyl oddalován náhodnými okolnostmi nebo dokonce v důsledku neochoty orgánu obce

(pro kterou také nezřídka bývá vydané rozhodnutí nepříznivé) doručit; proto další věta jednoznačně stanoví, že „doručení se provede“.

Rozdíl mezi předmětnými instituty je dále v tom, že „doručení“ je podle zákona nutno provést vyvěšením rozhodnutí samotného; „oznámení“ se proti tomu děje vyhláškou, aniž by přitom zákon stanovil, že obsahem vyhlášky musí být samotné rozhodnutí; (v praxi tomu tak ovšem zpravidla je).

Podle ust. § 48 odst. 1 vyhlášky č. 132/1998 Sb. doručuje-li se rozhodnutí nebo jiné opatření veřejnou vyhláškou, písemnost se vyvěsí na úřední desce obecního úřadu, jehož územního obvodu se týká, a správního orgánu, který rozhodnutí nebo jiné opatření vydal. Je zřejmé, že vyhláška směřuje instituty doručení a oznámení dohromady a užívá nesprávného spojení „doručení veřejnou vyhláškou. Ve svém důsledku tak ovšem provádí něco, co v zákoně vůbec není. Při poměření dotčených ustanovení stavebního zákona a vyhlášky se tak rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dobral závěru, že z ustanovení § 42 odst. 2 stavebního zákona nelze dovodit povinnost vyvěšovat vydané územní rozhodnutí na více místech s účinkem doručení. Při posouzení, zda úprava § 48 vyhlášky č. 132/1998 Sb. je v souladu se zákonem, pak dospěl rozšířený senát k závěru, že tato úprava je úpravou *contra et praeter legem*, a to z následujících důvodů:

Právní institut doručování je v každém procesním předpise jedním z klíčových a bývá detailně upravován (postačí připomenout např. kasuistickou úpravu v současném občanském soudním řádu, kde doručování a postup při něm zahrnuje dvacet paragrafů). Na doručování se upínají ty nejdůležitější důsledky vrchnostenského rozhodování orgánů státní moci (možnost podat opravný prostředek, správní nebo jinou žalobu, formální i materiální právní moc, vykonatelnost), obecně řečeno doručením vznikají, zanikají nebo se mění práva a povinnosti účastníků řízení. Proto je úprava doručování a postupu při něm vždy vyhrazována zákonu. Odchytky od obecných procesních řádů jsou jistě možné; musí se však rovněž stát zákonem.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu proto uzavřel, že právní úprava § 48 odst. 1 vyhlášky č. 132/1998 Sb. překročila zákonné zmocnění § 143 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, neboť nad rámec zákona upravila podrobnosti při „doručování veřejnou vyhláškou“; takový právní institut zákon nezná. A dále: zatímco zákon ukládá jediné doručení, stanoví vyhláška povinnost doručovat v každém dotčeném územním obvodu. Je tedy tato úprava v rozporu se zákonem a překračuje jeho meze. Soud proto takovou právní úpravu neužije (čl. 95 odst. 1 Ústavy); použije ustanovení § 42 odst. 2 stavebního zákona, nikoli zmíněné ustanovení prováděcí vyhlášky. Ust. § 42 odst. 2 stavebního zákona pak má být vyloženo tak, že vyvěšení rozhodnutí s účinky doručení se děje pouze u orgánu, který takové rozhodnutí vydal.

Na podkladě výše uvedeného lze tedy odůvodnění napadeného rozsudku Městského soudu v Praze vytknout jistou obsahovou skoupost, závěr soudu, podle něhož vyvěsí rozhodnutí s účinky doručení pouze ten správní orgán, který jej vydal, je třeba posoudit jako správný. Nelze pak Městskému soudu v Praze spravedlivě vyčítat, že se ohledně aplikace zákonného předpisu řídil publikovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu, byť byla tato v době vydání napadeného rozsudku již překonána usnesením jeho rozšířeného senátu. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že závěry Městského soudu v Praze pro danou věc rozhodné jsou správné a důvod kasační stížnosti podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tudíž není naplněn.

Jen jako poznámku obiter dictum proto Nejvyšší správní soud uvádí, že i kdyby připustil právní výklad stěžovatele, bylo by jím podané odvolání proti prvoinstančnímu správnímu rozhodnutí stále opožděné. Ani v případě, že by bylo vyvěšení na úřední desce Úřadu městské části Praha 6 právně relevantní a běžela by od něj lhůta pro podání odvolání, stěžovatel by tuto lhůtu nezachoval. Na zmíněné úřední desce bylo rozhodnutí vyvěšeno dne 14. 7. 2003. „Doručeno“ by tak bylo patnáctým dnem po vyvěšení, tj. dne 29. 7. 2003. Patnáctý den po takovém doručení je 13. srpen 2003. Stěžovatel podal odvolání až dne 14. 8. 2003, tedy den po uplynutí této hypotetické lhůty.

Ze shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že rozsudek Městského soudu v Praze netrpí vadou podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

Za této procesní situace již Nejvyšší správní soud nerozhodoval samostatně o návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalobce měl ve věci úspěch, žádné náklady řízení o kasační stížnosti mu však prokazatelně nevznikly. Soud mu proto právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 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 1. listopadu 2006

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu