

Usnesení

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Michala Mazance, JUDr. Elišky Cihlářové, JUDr. Bohuslava Hnízдила, JUDr. Václava Novotného, JUDr. Petra Příhody a JUDr. Marie Součkové v právní věci **žalobce: Občané postižení Severojižní magistrálou, občanské sdružení**, Jihlavská 523, 140 00 Praha 4, zastoupeného JUDr. Petrem Kužvartem, advokátem v Praze, Za Zelenou liškou 967/B, 140 00 Praha 4, proti **žalovanému Ministerstvu pro místní rozvoj**, Staroměstské náměstí 6, 110 15 Praha 1, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 4. 2002, čj. 5295/02/32/O-162/02,

t a k t o :

- I. Ustanovení § 42 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), má být vyloženo tak, že vyvěšení rozhodnutí s účinky doručení se děje jen u orgánu, který takové rozhodnutí vydal.
- II. Na újmu účastníka řízení však nemůže být, jestliže v dobré víře postupoval podle informace, které se mu od správního orgánu dostalo podle ustanovení § 48 odst. 1 vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný rozhodnutím ze dne 29. 4. 2002, čj. 5295/02/32/O-162/02, zamítl odvolání žalobce a odvolání občanského sdružení Ateliér pro životní prostředí; tato odvolání směřovala proti rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy, odboru územního rozhodování, ze dne 21. 12. 2001, čj. MHMP/129742/01/OUR/J/Hol, o umístění stavby administrativní budovy s obchodními plochami v parteru a hromadnými garážemi v suterénu, včetně komunikací, zpevněných ploch a inženýrských sítí na pozemcích č. parc. 1257/3, 1258, 1259/2, 1259/3, 1259/4 a částech pozemků č. parc. 1257/3, 3206/4, 3217/1 kat. území K. při ulici A. S. v P. 4; žalovaný současně napadené rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Vrchního soudu v Praze; ten řízení nedokončil, a proto věc převzal Nejvyšší správní soud (§ 132 s. ř. s.), kde věc projednává jeho druhý senát. Tento senát usnesením ze dne 12. 12. 2003, čj. 6 A 100/2002-57, věc podle ustanovení § 17 odst. 1 s. ř. s. postoupil rozšířenému senátu, neboť dospěl k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2003, čj. 5 A 90/2002-28.

Ve věci vedené pod sp. zn. 5 A 90/2002 Nejvyšší správní soud rozhodoval o žalobě občanského sdružení Ateliér pro životní prostředí rovněž proti rozhodnutí žalovaného označeného v návěť tohoto usnesení. Tuto žalobu Nejvyšší správní soud odmítl pro opožděnost. Svůj závěr soud zbudoval na tom, že rozhodnutí o odvolání doručuje účastníkům řízení vždy ten správní orgán, který ve věci rozhodl; je přitom nerozhodné, který způsob doručování byl zvolen. Smyslem vyvěšení rozhodnutí i na obecním úřadě, jehož územního obvodu se týká (§ 48 odst. 1 vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona), není doručit rozhodnutí odvolacího orgánu účastníkům řízení, ale patrně informovat fyzické a právnické osoby v územním obvodu obce o výsledku odvolacího řízení; toto vyvěšení nemá právní účinky doručení.

Naopak druhý senát Nejvyššího správního soudu projednávající věc sp. zn. 6 A 100/2002 zastává názor, že zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), obsahuje v § 143 odst. 1 písm. d) dostatečně srozumitelné a určité zákonné zmocnění k tomu, aby Ministerstvo pro místní rozvoj podrobněji upravilo „podrobnosti postupu při územním rozhodování“, jehož součástí je bezpochyby oznamování územního rozhodnutí. Ministerstvo pro místní rozvoj tohoto zmocnění využilo a vydalo vyhlášku č. 132/1998 Sb.; její ustanovení § 48 odst. 1, které provádí § 42 odst. 2 stavebního zákona, pak nevzbuzuje pochybnosti o tom, že rozhodnutí doručované veřejnou vyhláškou se vyvěsí na úřední desce obecního úřadu, jehož územního obvodu se rozhodnutí týká, a na úřední desce správního orgánu, který jej vydal. O tomto závěru svědčí jednak souřadná spojka „a“, jednak pořadí obou institutů: z něj plyne, že primární význam má vyvěšení na úřední desce obecního úřadu. Vedle toho smyslem institutu doručování, a to i formou vyhlášení na úřední desce, je seznámení dotčených subjektů s konkrétním rozhodnutím. Účel tohoto institutu bude v daleko větší míře naplněn vyvěšením v místě přístupném pro dotčené subjekty, tj. na úřední desce obecního úřadu, jehož územního obvodu se rozhodnutí týká. Druhý senát rovněž citací z poučení napadeného rozhodnutí upozornil na to, že i žalovaný správní orgán vycházel z toho, že k doručení dochází až vyvěšením na úředních deskách obou orgánů.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu o sporné právní otázce uvažil:

K posouzení tu je především vzájemný vztah ustanovení § 42 odst. 2 stavebního zákona a k němu vydané prováděcí vyhlášky.

Zákon v dovolaném ustanovení (nyní ve znění zákona č. 83/1998 Sb.) normuje: *„Veřejnou vyhláškou se oznámí územní rozhodnutí o umístění liniové stavby, a v odůvodněných případech též o umístění stavby zvlášť rozsáhlé, s velkým počtem účastníků řízení, jakož i rozhodnutí o využití území, rozhodnutí o chráněném území nebo o ochranném pásmu a rozhodnutí o stavební uzávěře, týká-li se rozsáhlého území. Doručení se provede vyvěšením územního rozhodnutí po dobu 15 dnů způsobem v místě obvyklým. Poslední den této lhůty je dnem doručení.“*

Stavební zákon obsahuje zmocňovací ustanovení § 143 odst. 1 písm. d), podle něhož Ministerstvo pro místní rozvoj vydá obecně závazné právní předpisy, které „podrobněji upraví podrobnosti postupu“ mj. při územním rozhodování.

S poukazem na toto zmocnění vydalo Ministerstvo pro místní rozvoj vyhlášku č. 132/1998 Sb. Ta v § 48 odst. 1 stanoví, že *„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. Na písemnosti se označí orgán, který ji vyvěsil, uvedou se data jejího vyvěšení a sejmutí a opatří se podpisem oprávněné osoby.“*

Je očividné, že způsob oznámení územního rozhodnutí veřejnou vyhláškou je v shora citovaných ustanoveních pojat rozdílně. O tom, že by se rozhodnutí mělo vyvěšovat také na úředních deskách obecních úřadů, zákon nic nepraví, tím méně, že by – jak druhý senát dovozuje v návrhu na rozhodnutí rozšířeného senátu – takové vyvěšení mělo účinky doručení. Naproti tomu vyhláška povinnost vícero vyvěšení s účinky doručení, jak se zdá, předpokládá.

Je proto namístě nejprve připomenout vztah obou právních předpisů a poukázat na jejich závaznost pro soud ve smyslu čl. 95 odst. 1 Ústavy. Přihlédnout je třeba přitom i k obecnému ustanovení o doručování veřejnou vyhláškou (§ 26 odst. 2 správního řádu: *„Doručení veřejnou vyhláškou se provede tak, že se písemnost vyvěsí po dobu 15 dnů způsobem v místě obvyklým. Poslední den lhůty je dnem doručení.“*)

Právní řád České republiky tvoří vedle zákonů a mezinárodních smluv i nařízení jako akty podzákonné, abstraktní, obecné a jednostranné. Takovým nařízením je typicky vyhláška ministerstva (čl. 79 odst. 3 Ústavy).

Protože vyhláška je podzákonným právním předpisem, musí být – jak ukládá Ústava – vydána „na základě a v mezích“ zákona. Jde tu toliko o republikování a ústavní vyjádření starých zásad vyvěrajících z podstaty dělby moci, které lze stručně charakterizovat: nařízení musí být vydáno *secundum et intra legem*. Tyto principy

znamenaají, že exekutiva nejen že nesmí bez výslovného dovolení zákonodárce stanovit nic dalšího či nového o právních vztazích nebo jiné materii upravené zákonem, ať již shledaná mezera v zákoně se stala nedopatřením nebo záměrně (zákaz úpravy *praeter legem*), ale i tam, kde je výslovně dovoleno výkonné moci vydat nařízení k provedení zákona, může být provedeno jenom to, co zákonodárce výslovně označil (zpravidla výčtem jednotlivých zákonných ustanovení shrnutých v ustanoveních zmocňovacích, anebo přímo v jednotlivých ustanoveních zákona, někdy oběma způsoby současně), a nic jiného; konečně – a to zejména – už pojmově z výrazu „provedení zákona“ plyne, že nařízení nesmí zákonu odporovat, nesmí jít *contra legem*. Pro doplnění se poznamenává, že vláda k vydání svého nařízení zákonné zmocnění sice nepotřebuje (její zmocnění je generálně založeno článkem 78 Ústavy), nicméně i nařízení vlády musí respektovat účel („k provedení zákona“) a zákaz úpravy *praeter legem* („v jeho mezích“).

Právní život však nezřídka přináší situace, kdy dojde k vydání nařízení, které (nebo častěji některá jeho ustanovení) se neopírá o výslovné zákonné zmocnění, nebo takové zmocnění překračuje, anebo úprava jde „nad zákon“ (vyhláškou je upraveno něco, co by vyžadovalo zákonnou úpravu, která však chybí) nebo proti němu (vyhláška např. upraví podrobnosti při plnění povinnosti, o které zákon vůbec nemluví a nelze ji z něj dovodit, případně takovou povinnost vyhláška sama stanoví, resp. vyhláška odpírá, oslabuje či podmiňuje subjektivní oprávnění, aniž by to zákon umožňoval).

V situacích právě naznačených, tedy tam, kde se dostává do rozporu zákon s nařízením, je postavení soudce výjimečné v tom, že soudce (na rozdíl od orgánu exekutivy) je vázán pouze zákonem. Jen on je oprávněn nařízení v takovém případě nerespektovat (čl. 95 odst. 1 Ústavy) a použít pouze zákon. Nejde o abstraktní přezkoumání zákonnosti podzákonného předpisu a jeho zrušení, o čemž se zatím vedou úvahy jen *de lege ferenda* (provedení čl. 87 odst. 3 Ústavy), ale posouzení jeho aplikovatelnosti se závazností pro projednávanou věc (srov. k tomu např. nález Ústavního soudu, uveřejněný pod č. 168 ve sv. 24 Sb. ÚS).

Důsledek zjištěného rozporu zákona a nařízení k jeho provedení vydaného je tu jasný: soud nejenže nemusí takové nařízení (nebo jeho jednotlivé ustanovení) použít, ale použít je ani nesmí; aplikuje pouze zákon a v důvodech svého rozhodnutí vyloží, proč považoval nařízení za jsoucí v rozporu se zákonem.

Až potud není vcelku věc sporná a nauka i praxe takové řešení obecně přijímají. Na okraj lze poznamenat, že z hlediska budoucího vývoje zákonodárství bude zřejmě třeba hledat řešení praktičtější, neboť vyslovení nezákonnosti nařízení soudem v jednotlivé věci se může stát nejvýš precedentem, který nemá obecnou závaznost, a jiné soudy mohou o takové otázce judikovat opačně. V jiných případech pak soudy sice mohou obecně a jednotně odmítat užití některého ustanovení z kontroverzního nařízení, nicméně orgány veřejné správy budou

povinný takového ustanovení při svém rozhodování i nadále dbát, neboť jsou jím ve své rozhodovací činnosti vázány (s výjimkou případů, kdy tato vázanost je přetržena rozhodnutím soudu, který se v konkrétní věci o nezákonnosti nařízení vyslovil).

K řešení vlastního problému je nutné předeslat, že obecná úprava oznamování správních rozhodnutí je obsažena v § 51 spr. ř. 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 spr. ř. o doručení zvláštní formou - veřejnou vyhláškou. Uskuteční 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). Ustanovení § 26 odst. 2 spr. ř. pak stanoví vlastní techniku takového doručení (viz citace shora, na první pohled téměř shodně jako ve stavebním zákoně).

Je tu však několik významných odchylek, které svědčí o tom, že úprava veřejné vyhlášky ve stavebním zákoně musela být provedena a nepostačilo o této otázce pomlčet (pak by se užilo obecného ustanovení správního řádu). Bylo zejména zapotřebí právně oddělit doručení (a postavit najisto jeho okamžik) od pouhého veřejně publikovaného oznámení o tom, že rozhodnutí bylo vydáno (oznámení). Správní řád této potřebě nevyhovuje.

Především správní řád označuje § 26 marginální rubrikou „Doručení veřejnou vyhláškou“; stavební zákon užil pod § 42 marginální rubriky „Oznámení územního rozhodnutí“. Samotné ustanovení § 42 upravuje ve skutečnosti 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“. Tento rozdíl není jen výsledkem výkladu gramatického či jazykového, ostatně často napadaného pro svou nedostatečnost, ale představuje i významový věcný posun a je výrazem snahy zákonodárce o zpřesnění po zkušenostech s aplikací obecného procesního předpisu.

Rozdíl mezi správním řádem z roku 1967 a stavebním zákonem z roku 1976 má rozšířený senát za logický: na jedné straně tu je vyjádřen veřejný zájem na tom, aby co nejširší okruh zainteresovaných osob měl možnost seznámit se s tím, že o určité věci bylo vydáno rozhodnutí (rozhodnutí bude proto „oznámeno veřejnou vyhláškou“), na straně druhé stejný zájem, cílící k tomu, aby okamžik doručení byl postaven najisto a nezpochybnitelně, a nebyl oddalován náhodnými okolnostmi nebo dokonce nechotou orgánu obce (pro kterou také nezřídka bývá vydané rozhodnutí nepříznivé); proto další věta jednoznačně stanoví, že „doručení se provede“.

Rozdíl je také v tom, že „doručení“ je podle zákona nutno provést vyvěšením rozhodnutí samotného; oznámení se proti tomu děje vyhláškou, a zákon už nestanoví, že obsahem vyhlášky musí být samotné rozhodnutí. Co má být obsahem vyhlášky, zákon nestanoví, byť v praxi se zpravidla do vyhlášky pojímá celý nebo podstatný obsah rozhodnutí.

Úprava dvou právních institutů („oznámení“, a naproti tomu „doručení“) je v § 42 odst. 2 stavebního zákona zřetelně záměrná s cílem vyloučit užití ustanovení § 26 spr. ř. Jinak řečeno: stavební zákon přidává zvláštní formu, „oznámení veřejnou vyhláškou“, která slouží jednoznačně k informování obcenstva, ale neplní účinky doručení.

Praktické důvody, které svědčí výkladu, že doručení se má odehrát v jediném okamžiku, jsou nasnadě. Na doručení se upíná běh různých lhůt – mezi jiným i běh lhůty pro podání správní žaloby, a také další právní důsledky. Učinit okamžik doručení nejistým tím, že bude „doručováno“ v různých dnech mnohdy s velkým rozptylem, možnost i záměrné manipulace s okamžikem vyvěšování atd., by pak vedlo jen k úvahám, jsoucím už zcela mimo rámec zákona – zda totiž ono „správné“ doručení, na které se budou upínat právní důsledky, je „prvním“ nebo „posledním“ atp. Zákonodárci nelze podsouvat zájem na vytváření právní nejistoty.

Pak ovšem vyhláška (odchylně od dřívější úpravy) změtením a nesprávným spojením pojmů provádí něco, co v zákoně vůbec není („Doručuje-li se rozhodnutí...veřejnou vyhláškou“).

Také historický vývoj svědčí tomuto výkladu. Původní prováděcí vyhláška (č. 85/1976 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení a stavebním řádu) upravovala správně a v souladu se zmocňovacím ustanovením zákona toliko podrobnosti týkající se oznamování (srov. její § 58); o „doručování“ se prováděcí předpis vůbec nezmiňoval (!), neboť to je dostatečně upraveno zákonem. Posun nesprávným směrem nastal až ve vyhlášce č. 132/1998 Sb., která ji nahradila. Nepřípustnou zkratkou či nesprávným pochopením zákona se pak v jejím § 48 objevila již citovaná věta „Doručuje-li se rozhodnutí veřejnou vyhláškou...“, ačkoli název ustanovení zůstal týž jako ve vyhlášce č. 85/1976 Sb., totiž „Oznámení veřejnou vyhláškou“, čímž se od účinnosti vyhlášky č. 132/1998 Sb. mj. dostalo do rozporu označení příslušného paragrafu s jeho obsahem a nová prováděcí vyhláška již upravuje něco jiného.

Lze tedy učinit první závěr: jazykový, historický i systematický výklad svědčí tomu, že stavební zákon v § 42 upravuje dva právní instituty („oznámení“ a „doručení“), že „oznámení veřejnou vyhláškou“ je pouhým intimátem a nejde o identický právní pojem s pojmem „oznámení rozhodnutí“ v § 51 spr. ř., že původní prováděcí vyhláška prováděla jen ustanovení o „oznámení“, zatímco v nové vyhlášce se objevila – v rozporu s označením – namísto toho úprava „doručování“.

Připomíná se, že zmocňovací ustanovení zůstalo v obou případech stejné, totiž „upravit podrobnosti postupu“.

Při vlastním poměření obou dotčených ustanovení zákona a vyhlášky se tak především rozšířený senát dobral zjištění, že z ustanovení § 42 odst. 2 stavebního zákona nelze dovodit vůbec povinnost vyvěšovat vydané územní rozhodnutí na více místech s účinkem doručení.

Při posouzení, zda (nová) úprava § 48 vyhlášky č. 132/1998 Sb. je v souladu se zákonem, dospěl rozšířený senát k závěru, že tato úprava je úpravou *contra et praeter legem*:

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.

Z ustanovení § 42 odst. 2 stavebního zákona (věta druhá a třetí o doručování), jak uvedeno, plyne, že zákonodárce nepředpokládal, že by mělo být doručováno na více místech. To plyne nejen z užití jednotného čísla („doručení se provede“ *a contr.* „doručování se provede“, „způsobem v místě obvyklým“ *a contr.* „v místech vyvěšení obvyklých“), což je koneckonců legislativní úzus, ale i z toho, že zákonodárce zjevně vůbec nepředpokládal, že by tu mělo běžet několik (nebo několik desítek) lhůt; logicky se pak nabízí již nadhozená otázka, která lhůta je vlastně ta „správná“, jejíž poslední den způsobí „doručení“; nabízí se tu několik hypotetických řešení (např. vyvěšení u orgánu, který rozhodnutí vydal, časově prvé – nebo naopak časově poslední – vyvěšení atp.). Tak zásadní otázky by pro jejich důležitost musel upravit zákon, neboť tu jde o podstatný zásah do právní sféry účastníků řízení; naprosto je nelze ponechat k úpravě prováděcímu předpisu. To zákonodárce neudělal a prováděcí vyhláška z roku 1976 se o to ani nepokusila; ostatně i vyhláška č. 132/1998 Sb., která smísila a převrátila pojmy „oznámení“ a „doručení“, tyto otázky vůbec neřešila.

Uvažování o tom, že doručování se děje na více místech, je ale i věcně nesprávné a popírá vlastní smysl zkoumaného právního institutu:

Volí-li zákonodárce tento speciální postup doručování rozhodnutí, dělá to proto, že účastníci řízení mu nejsou známi (nebo nejsou všichni známi), není znám jejich pobyt, případně navíc je doručování obvyklou cestou náročné technicky i finančně. Pak je ovšem právě v takovém případě důvodem speciálního případu doručování snaha naznačený problém eliminovat a doručit pouze jednou (a uvést současně vhodným způsobem vydané rozhodnutí v obecnou známost, „oznámit“ jej, ovšem bez účinků doručení), a nikoli vyvolat problém další (rozesílat rozhodnutí k doručení na další místa, jichž mohou být u liniových staveb desítky či stovky) s novými problémy, které se tu nabízejí. Doručoval (vyvěšoval s účinky doručení) by v takovém případě o své újmě někdo (zřejmě obecní úřad), kdo by se tak stával pseudosubjektem správního řízení (není ale správním orgánem, účastníkem, dotčenou osobou...). Zákon (ani vyhláška) ostatně neupravuje jeho povinnost, odpovědnost, důsledky vadného postupu při takovém doručování atp.

Jen pro úplnost se dodává, že i návrh nového správního řádu (§ 26) odlišuje vyvěšení s účinkem doručení a vyvěšení s účinkem informačním. Výslovně vychází z toho, že vyvěšení s účinky doručení se děje pouze na jediném místě, a to u orgánu, který rozhodnutí vydal a má také povinnost jej doručit. Současně se stanoví jeho povinnost rozhodnutí dodat v den vyvěšení také obecním úřadům dotčených obcí, které jsou povinny rozhodnutí vyvěsit po dobu 15 dnů na úředních deskách.

Lze tedy uzavřít, 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.

Zvláštní problém k řešení v konkrétní věci tu ovšem vyvstal ještě jinde:

V rozhodované věci bylo napadené (odvolací) rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj (z 29. 4. 2002) doručováno vyvěšením územního rozhodnutí. Žalovaný jej vyvěsil v době od 2. do 17. 5. 2002 a dále bylo vyvěšeno na úřední desce Úřadu městské části Praha 4 v době od 13. do 29. 5. 2002. Žaloba, resp. obě žaloby byly podány dne 29. 7. 2002.

Poučení v rozhodnutí uvádí, že „Rozhodnutí se ...oznamuje...veřejnou vyhláškou. Doručení se provede vyvěšením územního rozhodnutí po dobu 15 dnů na úřední desce Ministerstva pro místní rozvoj, dále na úřední desce Úřadu městské části... Poslední den lhůty je dnem oznámení rozhodnutí.“ Zjevně tedy správní orgán vyšel z toho, že k řádnému doručení je třeba vyvěsit rozhodnutí na obou místech. Žalobce z tohoto poučení vyšel a využil k podání žaloby lhůtu pro sebe prospěšněji.

Názor rozšířeného senátu shora vyložený, užít na posuzovanou věc bez dalšího, by znamenal, že - přestože se žalobce řídil poučením správního orgánu, jehož se mu dostalo - byla by žaloba podána opožděně, protože lhůta pro její podání se odvíjí pouze od vyvěšení, které se stalo na úřední desce orgánu, jenž napadené rozhodnutí vydal.

Takové užití názoru jinak správního by ovšem bylo na újmu účastníka, který se řídil - byť mylným - poučením správního orgánu v důvěře v jeho správnost. Nejvyšší správní soud tu nemá důvod odchýlit se od četné starší prejudikatury, která vesměs pardonovala zmeškání lhůty, k němuž došlo nesprávným poučením v rozhodnutí správního orgánu. Naprosto tu proto postačí odkázat na rozhodnutí bývalého Nejvyššího správního soudu, pokrývající širokou škálu různých případů:

Tak např. ve věci Boh. F 1383/23 nalezl Nejvyšší správní soud, že *„Stížnost k nejvyššímu správnímu soudu není opožděná, byla-li strana žalovaným úřadem nesprávně poučena o místě podacím a o lhůtě ke stížnosti a bylo-li tím opoždění zaviněno.“* Podobně ve věci Boh. F 1090/23 vyslovil Nejvyšší správní soud, že *„Zavinil-li úřad nesprávným poučením strany, že může u něho podati stížnost k nejvyššímu správnímu soudu, zmeškání 60tídenční lhůty, nemůže to býti straně na újmu.“* Podobně k tomu srov. dále např. Boh. A 1673/22, Boh. F 4255/28, F 1008/22, 1221/23, A 642/20 aj. Z vývoje judikatury je zřejmé, že Nejvyšší správní soud I. ČSR důsledně poskytoval v těchto případech ochranu účastníkům řízení před nepříznivými důsledky vadných poučení v naříkaných rozhodnutích a nesledoval již praxi soudu vídeňského zčásti odchýlnou. Rakouský správní soud v některých rozhodnutích zastával názor, že vadné poučení nemá pro posouzení včasnosti stížnosti význam – viz např. Exel 758 a plenární 760, 2232, Budwinski 7070; praxe vídeňského soudu byla ovšem nesjednocená, protože se vyskytovaly i nálezy, k nimž se po roce 1918 přiklonil také soud československý a s nimiž se ztotožňuje i toto usnesení (např. Exel 757, 2231 – citováno podle publikace Zdeňka Rádla: Nejvyšší správní soud I., Kompas Praha 1933).

K druhému spornému právnímu problému proto rozšířený senát uzavřel, že účastníku řízení nemůže být na újmu, řídil-li se nesprávným poučením v rozhodnutí, které napadá.

Vyřešením obou sporných otázek je vyčerpána pravomoc rozšířeného senátu; rozhodnout o věci samé v meritu pak náleží senátu příslušnému podle rozvrhu práce, jemuž se současně spisy vrací.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně 5. května 2004

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu