



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K

J M É N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **Obec Michalovice**, se sídlem Michalovice 44, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, **za účasti osoby zúčastněné na řízení: J. P.**, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 4. 2012, č. j. 240/UPS/2011-4, JID: 9851/2012/KÚÚK/Kop., v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 25. 3. 2015, č. j. 15 A 57/2012 – 53,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyni **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Rozhodnutí krajského soudu

[1] Krajský soud v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“) zrušil rozhodnutím ze dne 25. 3. 2015, č. j. 15 A 57/2012 – 53, pro nezákonnost žalobou napadené rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 4. 2012, č. j. 240/UPS/2011-4, JID: 9851/2012/KÚÚK/Kop., kterým bylo zamítnuto jako opožděné odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Městského úřadu Litoměřice (dále jen „stavební úřad“) datované dnem 16. 12. 2010, č. j. 0094706/10/SÚ/JVě. Žaloba se týkala primárně posouzení dne skutečného doručení výše uvedeného rozhodnutí stavebního úřadu žalobkyni. Spornou otázkou bylo, zda k doručení

došlo dne 2. 3. 2011 převzetím zmíněného rozhodnutí místostarostou žalobkyně, či zda bylo doručeno až dne 20. 4. 2011 převzetím rozhodnutí stavebního úřadu starostkou žalobkyně do vlastních rukou. Od data doručení se následně odvíjela lhůta pro podání odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu. Krajský soud uvedl, že je-li účastníkem řízení obec, může mít převzetí písemnosti adresované obci jejím místostarostou účinky doručení pouze tehdy, je-li starosta obce nepřítomen nebo nevykonává svou funkci či byl-li k převzetí písemnosti pověřen. Existenci takových skutečností však musí správní orgány ověřit, jinak nemohou bez dalšího vycházet z toho, že písemnost byla doručena. Názor žalovaného, že převzetí rozhodnutí místostarostou obce má automaticky účinky doručení tohoto rozhodnutí obci, shledal soud nesprávným a zakládajícím nezákonnost napadeného rozhodnutí z důvodu nesprávného právního posouzení věci. Upozornil, že žalovaný nezkoumal, zda byly splněny předpoklady pro zastupování starostky žalobkyně místostarostou ani zda byl místostarosta k převzetí rozhodnutí stavebního úřadu pověřen. Ze správního spisu potom dle soudu neplyne, že by se žalobkyně s obsahem rozhodnutí stavebního úřadu seznámila před jeho doručením prostřednictvím provozovatele poštovních služeb do vlastních rukou starostky žalobkyně.

[2] Krajský soud dále uvedl, že stavební úřad pochybil, jelikož své rozhodnutí nedoručil žalobkyni prostřednictvím veřejné datové sítě. Uvedl také, že samotná délka řízení nemůže sama o sobě způsobit nezákonnost rozhodnutí vydaného v takovém řízení. Považovala-li žalobkyně délku řízení za nepřiměřenou, měla využít svého zákonného oprávnění podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). K tomuto však žalobkyně nepřistoupila.

II. Kasační stížnost žalovaného a vyjádření žalobkyně k ní

[3] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl výše uvedený rozsudek krajského soudu kasační stížností podanou v zákonné lhůtě. Důvody kasační stížnosti výslovně podřadil pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nesprávné posouzení právní otázky spatřuje stěžovatel v názoru krajského soudu, že správní orgány byly v projednávaném případě povinny prověřovat oprávnění místostarosty k převzetí písemnosti za obec vystupující v pozici účastníka správního řízení. Úkolem správních orgánů není dle stěžovatele zpochybňovat oprávnění místostarosty obce, jejímž jménem vystupuje, a pokud tento písemnost kompetentním osobám včas nepředá, nemůže jít taková skutečnost k tíži správního orgánu ani ostatních účastníků řízení čekajících na okamžik nabytí právní moci správního rozhodnutí.

[4] Stěžovatel rovněž upozornil, že se krajský soud nezabýval výkladem ustanovení § 104 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen „zákon o obcích“), konkrétně v něm obsaženého slovního spojení „doba nepřítomnosti starosty“. Dle stěžovatele je tento vágní pojem s to zahrnout veškerou nepřítomnost starosty zapříčiněnou objektivními i subjektivními okolnostmi a trvající jakkoli dlouhou dobu. Odmítl podřadit pod tento pojem pouze dlouhodobou absenci starosty ve výkonu funkce, přičemž upozornil na řešení těchto překážek odděleně v § 104 odst. 1 zákona o obcích v kategorii „doby, kdy starosta nevykonává funkci“. Na základě této skutečnosti má tedy stěžovatel za to, že rozhodnutí

pokračování

stavebního úřadu se do sféry žalobkyně dostalo již dne 2. 3. 2011 převzetím místostarostou, který zastupoval starostku žalobkyně z důvodu její momentální nepřítomnosti při doručování, a žalobkyně se tak mohla s danou písemností seznámit. Odvolání žalobkyně doručené stavebnímu úřadu dne 2. 5. 2011 je tedy odvoláním opožděným.

[5] V kasační stížnosti též stěžovatel zdůraznil, že žalobkyně jednoznačně ve své žalobě nenamítala nemožnost seznámení se s rozhodnutím stavebního úřadu ani fakt, že by místostarosta žalobkyně existenci a obsah písemnosti žalobkyni zatajil, a poukazovala pouze na formální vady při doručování správního rozhodnutí. K tomuto argumentu předestřenému stěžovatelem z pozice žalovaného již v řízení před krajským soudem se soud nijak nevyjádřil.

[6] Na základě uvedených argumentů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti reagovala na tvrzení stěžovatele a uvedla, že místostarosta žalobkyně nevystupoval při přebírání rozhodnutí stavebního úřadu jako zástupce starostky žalobkyně, jednalo se o jeho soukromou aktivitu. Zároveň žalobkyně popřela, že by byla starostka žalobkyně v danou chvíli v úřadu nepřítomna či nevykonávala funkci, případně že zastupitelstvo tento úkol svěřilo místostarostovi žalobkyně. K argumentu stěžovatele, že žalobkyně výslovně nenamítala nemožnost seznámení se s rozhodnutím stavebního úřadu, žalobkyně uvedla, že ve správní žalobě proti rozhodnutí žalovaného namítala nedoručení dané písemnosti – tedy se s ní nemohla ke dni 2. 3. 2011 seznámit.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[9] Ze spisu vyplynuly následující podstatné skutečnosti, které nejsou mezi stranami sporné. Rozhodnutí stavebního úřadu datované dnem 16. 12. 2010, č. j. 0094706/10/SÚ/JVě, bylo doručováno opakovaně, a to celkem třikrát. První pokus doručit předmětné rozhodnutí do datové schránky žalobkyně proběhl neúspěšně, doručeno tak bylo pouze žadatelce o rozhodnutí stavebního úřadu, avšak nikoli žalobkyni. Po pravděpodobně neúspěšném opakovaném pokusu doručit do datové schránky žalobkyně přistoupil stavební úřad k doručení rozhodnutí žalobkyni v jeho hmotné podobě. Dne 2. 3. 2011 převzal předmětné rozhodnutí místostarosta žalobkyně pan J. Š., což potvrdil na originále rozhodnutí slovem „převzal“, označením své funkce a podpisem; ze správního spisu není patrné, kde k převzetí došlo. Poslední pokus o doručení rozhodnutí učinil stavební úřad dne 19. 4. 2011, kdy je odeslal prostřednictvím provozovatele poštovních služeb všem účastníkům řízení. Rozhodnutí převzala dne 20. 4. 2011 do vlastních rukou starostka žalobkyně. Proti rozhodnutí stavebního úřadu podala

žalobkyně odvolání datované dnem 21. 4. 2011, které žalovaný rozhodnutím ze dne 4. 4. 2012, č. j. 240/UPS/2011-4, JID: 9851/2012/KÚÚK/Kop., zamítl pro opožděnost.

[10] V projednávané věci bylo předmětem doručování rozhodnutí stavebního úřadu označené datem 16. 12. 2010 (zároveň ovšem označené jako vypravené dne 20. 12. 2010) o dodatečném povolení stavby a souhlas s užíváním. Doručovalo se s ohledem na § 19 odst. 4 správního řádu do vlastních rukou účastníků, tedy i žalobkyně, neboť se jednalo o rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 správního řádu.

[11] Podle § 19 odst. 1 správního řádu *(p)ísemnost doručuje správní orgán, který ji vyhotovil. Správní orgán doručí písemnost prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky. Nelze-li písemnost takto doručit, může ji doručit správní orgán sám; v zákonem stanovených případech může písemnost doručit prostřednictvím obecního úřadu, jemu naroven postaveného správního orgánu (dále jen „obecní úřad“) nebo prostřednictvím policejního orgánu příslušného podle místa doručení; je-li k řízení příslušný orgán obce, může písemnost doručit prostřednictvím obecní policie.* Podle § 19 odst. 2 věty první správního řádu, *(n)ení-li možné písemnost doručit prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky, lze ji doručit také prostřednictvím provozovatele poštovních služeb.*

[12] Obci se má zásadně doručovat do její datové schránky (viz § 19 odst. 1 věta druhá správního řádu). V první řadě tedy lze plně souhlasit s krajským soudem, shledal-li, že stěžovatel pochybil, jestliže nedoručil žalobkyni předmětné rozhodnutí do datové schránky. Podle § 19 odst. 1 věty třetí a odst. 2 věty první správního řádu sice platí, že při nemožnosti doručit do datové schránky lze využít i jiné způsoby doručení. V projednávané věci však žalovaný jako doručující orgán neměl podle obsahu spisu dostatek důvodů pro závěr, že doručení do datové schránky není možné. Nic ze spisového materiálu o takovém závěru nesvědčí. V seznamu adresátů, jimž bylo doručováno shora citované rozhodnutí, je u žalobkyně uvedeno označení její datové schránky (wd8aywj). Je tedy patrné, že žalobkyně datovou schránku v rozhodné době pravděpodobně měla, ostatně jako každá obec (viz § 7 odst. 1 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, dále jen „zákon o elektronických úkonech“). Pokud by mělo být žalobkyni plnohodnotně doručováno jinak než do datové schránky postupem podle § 19 odst. 2 správního řádu, musel by správní spis obsahovat skutečnosti dokládající důvody, pro které nebylo možné doručit písemnost do datové schránky. Nesmělo by se přitom jednat o nemožnost krátkodobou, typicky vyvolanou nepředvídaným přechodným jevem (např. poruchou systému datových schránek, výpadkem dodávky elektrické energie na straně doručujícího apod.), nýbrž o nemožnost povahy trvalejší (např. znepřístupnění příslušné datové schránky – to by u obce však prakticky nemělo připadat v úvahu, viz § 11 odst. 3 a 4 zákona o elektronických úkonech).

[13] Pokud žalovaný přesto, že splnění podmínek doručování postupem podle § 19 odst. 1 věty třetí resp. odst. 2 věty první správního řádu nebylo ve správním spise doloženo, podle tohoto ustanovení doručoval prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, mohly účinky doručení nastat pouze tehdy, pokud se doručovaná zásilka skutečně dostala do dispoziční sféry adresáta, tedy obce, za niž ji musela převzít k tomu oprávněná osoba. V tomto ohledu krajský soud zcela správně poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, konkrétně na jeho rozsudky z 16. 12. 2010, č. j. 1 As 90/2010 – 95, a z 29. 6. 2011, č.

pokračování

j. 8 As 31/2011 – 88. Doručení fikcí v daném případě nemohlo nastat. Základní chybou žalovaného tedy v dané věci bylo, že rezignoval na svou povinnost doručovat zásadně do datové schránky obce a pokusil se i za situace, kdy neměl dost informací pro závěr, že do datové schránky doručovat nelze, doručovat jiným způsobem.

[14] Do dispoziční sféry obce by se doručované rozhodnutí dostalo, pokud by byly naplněny podmínky § 21 odst. 2 správního řádu, podle něhož *(p)ísemnost, která se doručuje do vlastních rukou* [právnícké osoby – pozn. NSS], *jsou oprávněny převzít orgány a osoby uvedené v § 30 nebo jiné osoby, které byly pověřeny písemností přijímat.* Podle § 30 odst. 4 správního řádu přitom *(z)a územní samosprávný celek činí úkony ten, kdo je podle zvláštního zákona oprávněn územní samosprávný celek navenek zastupovat, jeho zaměstnanec nebo člen zastupitelstva, který byl touto osobou pověřen.* Zvláštním zákonem je v daném případě zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen „zákon o obcích“), jehož § 103 odst. 1 stanoví, že *(s)tarosta zastupuje obec navenek.* Podle § 104 odst. 1 zákona o obcích *(s)tarostu zastupuje místostarosta. Zastupitelstvo obce může zvolit více místostarostů a svěřit jim některé úkoly. Místostarosta, kterého určí zastupitelstvo obce, zastupuje starostu v době jeho nepřítomnosti nebo v době, kdy starosta nevykonává funkci (§ 73 odst. 3 a § 79 odst. 1).*

[15] Pokud tedy v daném případě písemnost fyzicky převzal místostarosta obce, musel být k tomu, aby doručení bylo účinné, zákonem předepsaným způsobem pověřen. Jen za této podmínky je skutečnost, že místostarosta se nepochybně mohl s obsahem převzatého rozhodnutí seznámit, přičitatelná i obci samotné.

[16] Místostarosta k převzetí písemnosti mohl být v první řadě pověřen samotnou starostkou obce, a to pro tento jednotlivý případ doručení anebo obecně, tedy pro přebírání písemností určitého druhu nebo obecněji pro jednání v určitých věcech.

[17] Dále by připadalo v úvahu, že by šlo o výkon svěřených úkolů (za předpokladu, že místostarosta byl k takovému výkonu svěřených úkolů zahrnujících v daném rozsahu jednání navenek zastupitelstvem pověřen).

[18] Rovněž by mohlo jít o situaci zastupování starostky v době její nepřítomnosti; k tomu by opět musel být místostarosta určen zastupitelstvem obce a objektivně by musely nastat okolnosti vyvolávající důvod starostku zastupovat. Nepřítomností ve smyslu § 104 odst. 1 věty třetí zákona o obcích je nutno rozumět fyzickou nepřítomnost starosty v sídle obce nebo na jiném místě, na němž jinak starosta obvykle či podle povahy věci jménem obce jedná, v době, kdy je podle okolností třeba, aby jednal. Neznaменá to rozhodně, že si snad doručující orgán může místostarostu kdekoli vyhledat či jej oslovit (např. k sobě přizvat) a zásilku mu bez dalšího předat, i když by stejně dobře mohl zásilku doručit přímo starostovi. To by znamenalo fakticky obejít předání zásilky primárně oprávněné osobě, tedy samotnému starostovi. Smysl a účel § 104 odst. 1 věty třetí zákona o obcích je jiný - poskytnout ve své podstatě nouzové náhradní řešení pro případ, že primárně oprávněný (tedy starosta) v danou dobu objektivně pro fyzickou nepřítomnost nemůže za obec jednat, a přesto je třeba, aby za ni někdo obdařený patřičným pověřením (a tedy i legitimitou) bez zbytečného prodlení jednal.

[19] Alternativa uvedená v § 104 odst. 1 větě třetí *in fine* zákona o obcích, a sice zastupování starosty, pokud *starosta nevykonává funkci* (§ 73 odst. 3 a § 79 odst. 1), v projednávané věci nejspíše nepřipadá v úvahu, neboť se vztahuje pouze na specifické v zákoně vyjmenované důvody nevykonávání funkce, na které zákon přímo odkazuje (dočasná pracovní neschopnost, karanténa, těhotenství nebo péče o dítě do 3 let věku, viz § 73 odst. 3 věta první zákona o obcích; dovolená, viz § 79 odst. 1 zákona o obcích), o nichž nebylo v průběhu dosavadních řízení nikým tvrzeno, že by byly ve hře. I ohledně těchto důvodů by, pokud by byly v dalším řízení tvrzeny, muselo být prokázáno, že v rozhodné době byly dány a že místostarosta, předepsaným způsobem k tomu pověřený, z těchto důvodů starostku zastupoval.

[20] Ze správního spisu neplyne, že by místostarosta při přebírání písemnosti jednal na základě některého z výše popsanych oprávnění. Má-li být doručení předáním písemnosti místostarostovi účinné, muselo by se o některý z uvedených případů jednat; doložit to je věcí doručujícího orgánu.

[21] Pokud tedy krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil a uložil mu prověřit, zda byl místostarosta oprávněn převzít předmětnou písemnost, posoudil věc v plném souladu se zákonem.

[22] Kasační stížnost tedy není důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Nedůvodnou kasační stížnost Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl, a to bez jednání (§ 109 odst. 2 věty první s. ř. s.).

[24] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, *(n)estano-ví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl*. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto mu právo na náhradu nákladu nenáleží. Žalobkyně sice měla ve věci úspěch, žádné náklady řízení ale neuplatnila, proto jí ani nebyla jejich náhrada přiznána.

[25] Osobě zúčastněné na řízení nevznikly žádné náklady, jejichž náhradu by jí bylo s ohledem na § 60 odst. 5 větu první či větu druhou s. ř. s. třeba přiznat.

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

V Brně dne 21. července 2015

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu

