



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **J. D.**, zastoupen Mgr. Davidem Zdeňkem, advokátem se sídlem Dlouhá 103, Hradec Králové, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 11. 2012, č. j. KUOK 93979/2012, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 26. 8. 2014, č. j. 76 A 2/2013 - 21,

**t a k t o :**

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 26. 8. 2014, č. j. 76 A 2/2013 - 21, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

### **O d ů v o d n ě n í :**

#### **I. Rozhodnutí krajského soudu**

[1] Rozsudkem ze dne 26. 8. 2014, č. j. 76 A 2/2013 - 21, zrušil Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 11. 2012, č. j. KUOK 93979/2012, a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Rozhodnutím žalovaného bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Olomouce ze dne 18. 9. 2012, č. j. SMOL/141407/2012/OARMV/PZP/Sla. Tímto rozhodnutím byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 6 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), a byla mu uložena pokuta ve výši 4000 Kč.

[2] V odůvodnění napadeného rozsudku krajský soud dospěl k závěru, že postih žalobce za předmětný přestupek nebyl již možný. V důsledku toho, že rozhodnutí

žalovaného nebylo vhozeno žalobci do schránky, nedošlo v doručování *de facto* k doručení fikcí po uplynutí lhůty k uložení písemnosti. Krajský soud v tomto směru především odkázal na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2011, č. j. 7 As 53/2011 – 77, podle kterého se písemnost považuje za doručenou fikcí v případě, že byla řádně uložena, včetně jejího vložení do domovní schránky. Nedostatek vložení písemností do schránky žalobce byl zhojen teprve převzetím napadeného rozhodnutí zmocněnkyní žalobce dne 12. 12. 2012. Protože rozhodnutí žalovaného nabylo právní moci až po uplynutí lhůty, během níž bylo možné žalobce za přestupek postihnout, byl žalovaný povinen z úřední povinnosti zahájit přezkumné řízení a napadené rozhodnutí zrušit a v souladu s § 76 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích řízení zastavit.

## II. Kasační stížnost žalovaného a vyjádření žalobce k ní

[3] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě podřadil své námitky zákonným kasačním důvodům upraveným v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Namítá, že krajský soud nesprávně interpretoval ustanovení § 24 odst. 1 správního řádu. Uvádí, že pro uložení zásilky je stanovena exaktní zákonná lhůta, po jejímž marném uplynutí má dojít k doručení fikcí, avšak pro následné vložení zásilky do schránky adresáta tomu tak není. Příležitost k dostatečnému seznámení adresáta se záilkou jejím vložním do domovní schránky lze proto vnímat jako určitou nadstavbu nad podmínkami doručení fikcí a zákonnými důsledky takového doručení. Tento názor je podle stěžovatele totožný s názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v rozsudku ze dne 27. 11. 2013, č. j. 3 As 58/2013 – 46. Stěžovatel také poukazuje na skutečnost, že Veřejný ochránce práv k ustanovení § 23 odst. 4 správního řádu ve svém vyjádření ze dne 29. 11. 2013 uvedl, že vkládání nevyzvednutých uložených písemností do schránek nebo na jiná vhodná místa je standardem, od něž se lze odchýlit jen výjimečně, avšak nevložení uložených písemností do schránek není samo o sobě důvodem odpadnutí účinků fikce doručení. Stěžovatel tak setrvává na svém závěru, že písemnost obsahující rozhodnutí stěžovatele byla doručena žalobci v souladu s ustanovením § 24 odst. 1 správního řádu v zákonné lhůtě stanovené v § 20 odst. 1 zákona o přestupcích k projednání přestupku.

[4] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[5] Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti stručně uvedl, že se s napadeným rozsudkem včetně jeho odůvodnění zcela ztotožňuje. Kromě toho zdůraznil, že správní orgány obou stupňů měly k rozhodnutí dostatečný časový prostor a nestandardní urychlování řízení s ohledem na běh lhůt proto nemůže být v žádném případě přičítáno k tíži účastníkům.

[6] Žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

## III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

pokračování

[7] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 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.

[8] Podle ust. § 72 odst. 1 správního řádu se rozhodnutí účastníkům oznamuje doručením stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních rukou nebo vyhlášením.

[9] Podle ust. § 23 odst. 1 správního řádu nebyl-li v případě doručování podle § 20 správního řádu adresát zastižen a písemnost nebylo možno doručit ani jiným způsobem přípustným podle § 20 správního řádu, písemnost se uloží. Podle odst. 4 citovaného ustanovení se adresát vyzve vložení oznámení o neúspěšném doručení písemnosti do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo, aby si uloženou písemnost ve lhůtě 10 dnů vyzvedl; současně se mu sdělí, kde, odkdy a v kterou denní dobu si lze písemnost vyzvednout. Je-li to možné a nevyloučil-li to správní orgán, písemnost se po uplynutí 10 dnů vloží do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo; jinak se vrátí správnímu orgánu, který ji vyhotovil. Podle odst. 5 citovaného ustanovení se zároveň s oznámením adresát písemně poučí o právních důsledcích překážek při doručování ve smyslu ust. § 24 správního řádu.

[10] Podle ust. § 24 odst. 1 správního řádu, jestliže si adresát uložené písemnosti písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena, nevyzvedne, písemnost se považuje za doručenu posledním dnem této lhůty.

[11] Nejvyšší správní soud se ve své rozhodovací činnosti výkladem citovaných ustanovení opakovaně zabýval, a to například v rozsudku ze dne 23. 6. 2011, č. j. 5 As 72/2010 – 60, nebo ze dne 25. 8. 2011, č. j. 7 As 53/2011 – 77. V později jmenovaném rozsudku, ze kterého vyšel i krajský soud, zdejší soud uvedl: *„Pro fikci doručení písemnosti správní řád v ust. § 24 odst. 1 stanoví podmínku, že písemnost byla k vyzvednutí připravena a od tohoto dne uplynulo 10 dnů. Zároveň se musí jednat o písemnost uloženou, tedy písemnost v režimu uložení podle ust. § 23 správního řádu. V případě řádně uložené písemnosti, a to včetně jejího vložení do domovní schránky, nastává fikce jejího doručení. Pokud všechny podmínky uložení doručovacím orgánem splněny nebyly, pak nelze k tíži adresáta dovodit, že se písemnost považuje za doručenu. Opačný závěr by vedl k situaci, kdy by se podmínka vhození písemnosti do domovní schránky stala de facto fakultativní, neboť písemnost by byla doručena bez ohledu na její splnění. (...) doručující orgán tím, že po uplynutí 10 dnů od uložení nevložil zásilku do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo, znemožnil, aby se účastník řízení s písemností bezprostředně po svém návratu z pracovní cesty po otevření poštovní schránky seznámil. Z toho, že písemnost byla na poště uložena déle než 10 dnů, nelze dovozovat povinnost adresáta si ji po uplynutí desetidenní lhůty od uložení vyzvednout. Povinnost doručujícího orgánu vložit zásilku do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo byla zákonodárcem stanovena s jasným účelem umožnit adresátovi, který se do místa, kam mu bylo doručováno, dostaví až po uplynutí úložní lhůty, aby se s doručovanou zásilkou ihned seznámil a mohl tak na ni neprodleně reagovat, např. podáním opravného prostředku či žádostí o prominutí zmeškání úkonu, bude-li to ještě možné.“* Tento závěr se týkal případu, kdy byla uložená písemnost po uplynutí úložní doby poštou vrácena jako nedoručitelná správnímu orgánu, tedy nebyla nikdy vložena do domovní schránky adresáta. Zdejší soud vyšel ve svých úvahách ze zamýšleného účelu

vložení zásilky do domovní schránky adresáta podle § 23 odst. 4 správního řádu, kterým je poskytnutí šance adresátovi seznámit se s písemností, přestože si ji v úložní době nevyzvedl. Rovněž zohlednil skutečnost, že pro uložení zásilky je stanovena exaktní zákonná lhůta, po jejímž marném uplynutí má dojít k doručení fikcí, avšak pro následné vložení zásilky do schránky adresáta tomu tak není.

[12] Z uvedených závěrů vyšel Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 27. 11. 2013, č. j. 3 As 58/2013 – 46, ovšem za poněkud jiné skutkové situace. Na rozdíl od případu ve věci projednávané pod sp. zn. 7 As 53/2011 byla totiž ve věci 3 As 58/2013 zásilka i přes prodlevu vložena do schránky adresáta ještě před konáním ústního jednání ve věci. Proto dospěl zdejší soud k závěru, že k doručení fikcí skutečně došlo. Práva adresáta totiž byla zachována a účel vložení písemnosti do schránky naplněn: „Ze zákonné úpravy § 23 odst. 4 správního řádu lze jistě dovodit nejen to, že k vložení zásilky do domovní schránky adresáta může dojít později než ihned 11. den po uložení zásilky, nýbrž také to, že prodleva není neomezená, jinak by uložení zásilky opravdu ztrácelo smysl. V nyní posuzované věci ovšem ke vložení zásilky do domovní schránky stěžovatele došlo včas, v den jednání, tedy s přiměřeným ohledem na zachování shora i dále uvedených práv stěžovatele.“

[13] Stěžovateli tak nelze přisvědčit, že vložení písemnosti do schránky adresáta není podmínkou doručení písemnosti fikcí dle ust. § 24 odst. 1 správního řádu. Vložení do schránky nutnou podmínkou účinnosti fikce doručení zásadně je, avšak tato podmínka může být splněna i s menší časovou prodlevou (v řádu jednotek dní) od konce úložní doby. Jen výjimečně vložení do schránky nutnou podmínkou účinnosti doručení fikcí nebude. V první řadě půjde o situaci, že doručení nebude možné pro existenci objektivní překážky na straně osoby, které má být doručeno, přesněji řečeno „na straně“ adresy, kam se doručuje. Není-li na této adrese schránka, kam by bylo možno zásilku vhodit, nelze po doručujícím orgánu požadovat, aby ji do neexistující schránky vhodil. Dalším důvodem výjimky je, že správní orgán vyloučí vhození do schránky. K tomu může ovšem přistoupit jen výjimečně, existují-li k takovému kroku závažné a skutkově substancované důvody na straně toho, komu je doručováno; typicky se může jednat o situace, kdy je doručováno někomu, kdo sdílí poštovní schránku s jinou osobou, jež má protichůdný zájem v řízení, ve kterém je doručováno, a jež by např. neoprávněným otevřením zásilky či jejím zašantročením mohla poškodit práva či zájmy toho, komu je doručováno. Důkazní břemeno k prokázání skutečností podmiňujících účinnost doručení fikcí, tedy i důkazní břemeno ohledně existence důvodů, pro které výjimečně nebyla zásilka do schránky vhozena, je na straně správního orgánu.

[14] Krajský soud tedy v obecné rovině správně zkoumal, zda byla zásilka vhozena do schránky, nicméně při zohlednění jím zjištěného skutkového stavu opomenul posoudit všechny výše popsané podmínky pro vložení či výjimečné nevložení písemnosti do schránky.

[15] Z odůvodnění napadeného rozsudku je patrné, že krajský soud vyšel z následujícího skutkového stavu: „Podle správního spisu žalovaného a k napadenému rozhodnutí přiložené obálky byla zásilka uložena a připravena k vyzvednutí 15. 11. 2012. Podle údajů doručovatele byla zanechána výzva k vyzvednutí uložené zásilky s poučením o důsledcích nevyzvednutí nebo odmítnutí převzetí zásilky. Podle rubu obálky byla důvodem vrácení zásilky skutečnost, že

pokračování

*zásilku nebylo možné vložit do schránky, přestože o tuto službu odesílatel požádal, s dovětkem nemá schránku.*“ V posuzované věci tedy podle údajů doručovatele na vrácené zásilce neměl žalobce schránku, do které by bylo možné písemnost vložit. V takovém případě, pokud by uvedené sdělení odpovídalo skutečnosti, mohlo být vložení písemnosti vyloučeno a fikce doručení by se i přes nevložení zásilky do schránky uplatnila.

[16] Zde je na místě poznamenat, že v průběhu správního řízení uváděl žalobce svoji adresu S. 89, S. Na tuto adresu mu byly doručovány některé předchozí písemnosti v přestupkovém řízení (příkaz Magistrátu města Olomouc ze dne 7. 3. 2012 a také předvolání k ústnímu jednání ze dne 5. 4. 2012, 24. 5. 2012, 20. 6. 2012, 17. 7. 2012, 15. 8. 2012). Ve všech případech si žalobce písemnosti vyzvedl. Rozhodnutí stěžovatele bylo žalobci doručováno na adresu S. 89, S. Tato odlišnost pravděpodobně neměla na doručování vliv, S. i S. mají shodné poštovní směrovací číslo a zásilku doručovala stejná doručovatelka jako u jedné z předchozích písemností. Skutkový stav zjištěný krajským soudem proto považuje Nejvyšší správní soud v dané fázi řízení před správními soudy za nesporný a odpovídající skutečnosti. Na místě je tak zrušit napadený rozsudek a vrátit věc krajskému soudu k dalšímu řízení, neboť krajský soud nedostatečně posoudil, kdy došlo k doručení rozhodnutí stěžovatele žalobci.

[17] Nicméně k otázce průběhu doručování se žalobce ani stěžovatel doposud nevyjadřovali, protože se její důležitost projevila až v řízení před krajským soudem, respektive teprve v důsledku podání kasační stížnosti. Podle závěrů, ke kterým dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 4. 2006, č. j. 2 Afs 158/2005 - 82, má poštovní doručeníka důkazní váhu, ovšem „*k tomu, aby stěžovatel (pozn. správní orgán) důkazní břemeno neunesl, postačí, že žalobce údaje v doručence zpochybní (znevěrohodní) předestřením jiné srovnatelně pravděpodobné verze reality, tj. nemusí nezbytně - na rozdíl od varianty, kdy je doručeníka veřejnou listinou – prokázat opak toho, co plyne z doručeníky.*“ Citovaný závěr je pak aplikovatelný na jakékoli správní řízení, neboť i ve správním řízení leží břemeno důkazní ohledně doručení písemností účastníkům správního řízení na správních orgánech (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 65/2009 - 61).

[18] Není úkolem kasačního soudu, aby jako první závazně posuzoval rozhodné aspekty skutkového stavu k možnosti vložení písemnosti do schránky žalobce nad rámec posouzení možných důsledků nesprávné premisy krajského soudu, že se fikce doručení v dané věci uplatnit nemůže. V tomto směru proto nemůže zdejší soud zavázat krajský soud závazným právním názorem, protože je především na krajském soudu, aby posoudil, zda nepanují pochybnosti ohledně průběhu doručování rozhodnutí stěžovatele a zda nastala fikce jeho doručení způsobem nastíněným výše. Na krajském soudu tedy bude, aby účastníkům řízení umožnil ve světle právních názorů vyslovených Nejvyšším správním soudem upřesnit svá tvrzení, případně navrhnout důkazy. Nebude-li zpochybněno sdělení doručovatele, že nebylo možno vhodit zásilku do schránky, jelikož na adrese, kam bylo doručováno, žalobce schránku neměl, lze zásadně vyjít z toho, že i v takovémto případě došlo k účinnému doručení zásilky fikcí. Pokud by uvedené sdělení doručovatele bylo zpochybněno jinou srovnatelně pravděpodobnou verzí reality (zde připadá v úvahu především doložení, že schránka se v rozhodnou dobu v místě doručení nacházela), závěr o účinnosti doručení fikcí by zásadně nemohl být krajským soudem učiněn.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[19] Protože je kasační stížnost důvodná, zrušil Nejvyšší správní soud napadený rozsudek postupem dle ust. § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[20] Podle § 110 odst. 4 s. ř. s., zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozhodnutí.

[21] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

**P o u č e n í:** Proti tomuto rozsudku **n e n í** přípustný opravný prostředek.

V Brně dne 31. března 2015

JUDr. Karel Šimka  
předseda senátu