

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého, soudce Davida Hipšra a soudkyně Jiřiny Chmelové v právní věci žalobce: **R. S.**, zast. Mgr. Pavlem Kandalcem, Ph.D., LL.M., advokátem se sídlem Burešova 615/6, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 23. 10. 2025, č. j. 52 A 21/2024-33,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se odmítá** pro nepřijatelnost.
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Mělník (správní orgán I. stupně) rozhodnutím ze dne 6. 8. 2024, č. j. MUME-60126/DAP/24/NIKO, uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. e) bodu 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Toho se měl dopustit tím, že dne 11. 12. 2023 v obci Mšeno bylo při silniční kontrole za špatné parkování motorového vozidla zjištěno, že řídil toto vozidlo, ačkoliv nebyl držitelem řidičského oprávnění pro žádnou skupinu motorových vozidel. Za to mu uložil pokutu ve výši 25 000 Kč, trest zákazu činnosti (spočívající v zákazu řízení motorových vozidel na dobu 12 měsíců podle) a povinnost nahradit náklady řízení. Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí žalovaný rozhodnutím ze dne 23. 9. 2024, č. j. 123170/2024/KUSK/OSŽPS/ZAM, zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu, v níž především nesouhlasil s tím, že by uvedeného dne nedisponoval řidičským oprávněním. Mimo jiné v této souvislosti poukázal na to, že mu správní orgán I. stupně dne 26. 12. 2013 oznámil, že dosáhl 12 bodů v záznamu bodů dosažených v bodovém hodnocení řidiče. Proti záznamu bodů podal námitky, které správní orgán I. stupně zamítl a o jeho odvolání proti rozhodnutí

o námitkách žalovaný rozhodl rozhodnutím ze dne 4. 7. 2023, č. j. 089593/2023/KUSK. Toto rozhodnutí žalovaného (o námitkách) mělo být dle doručanky žalobci doručeno dne 14. 7. 2023. Žalobce však namítal, že doručenku nepodepsal a rozhodnutí o námitkách mu nikdy doručeno nebylo. Podal proto žádost o určení neplatnosti doručení rozhodnutí o námitkách (té žalovaný nevyhověl usnesením ze dne 1. 3. 2024, č. j. 030663/2022/KUSK, jež následně potvrdilo Ministerstvo dopravy).

[3] Krajský soud v Praze žalobě v záhlaví označeným rozsudkem vyhověl, napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Vyšel z toho, že pro posouzení, zda se žalobce dopustil přestupku, bylo nutné zjistit, zda rozhodnutí o námitkách nabylo právní moci (a stalo se vykonatelným). K tomu došlo pouze za předpokladu, že bylo žalobci platně oznámeno (doručeno). Žalobce po celou dobu přestupkového řízení rozporoval doručení uvedeného rozhodnutí. Již na místě spáchání přestupku uvedl, že o blokaci nevěděl a žádný dopis mu nepřišel (14. 7. 2023 jej nemohl převzít, pracoval na stavbě). Své tvrzení doložil čestným prohlášením spolupracovníků a fotografiemi ze stavby z toho dne. Rovněž namítal, že podpis na doručence na první pohled neodpovídá jeho podpisu (k tomu navrhl vypracovat písmoznalecký posudek). Správní orgány v této souvislosti převzaly závěry usnesení o nevyhovění žádosti o určení neplatnosti doručení. To vycházelo z údajů obsažených na doručence, sdělení České pošty a potvrzení o převzetí zásilky. Na základě toho měly za prokázané, že žalobce převzal rozhodnutí o námitkách do vlastních rukou.

[4] Krajský soud sice nesouhlasil s tím, že by žalobou napadené rozhodnutí žalovaného bylo nepřezkoumatelné, jako důvodnou však shledal námitku, podle níž správní orgány neprovedly důkazy svědčící o správnosti doručanky, resp. doručení rozhodnutí o námitkách. Rozhodné skutečnosti totiž převzaly toliko z usnesení o nevyhovění zmíněné žádosti, aniž by provedly dokazování (doručenkou, sdělením České pošty či potvrzením o převzetí). Tyto dokumenty nejsou ani součástí správního spisu (nelze tedy přezkoumat, zda skutečně obsahují datum doručení, jméno žalobce, číslo jeho občanského průkazu a podpis). Není pak možné posoudit ani konkrétní podobu podpisu a namítanou odlišnost. Skutkový stav, na němž správní orgány založily závěr o řádném doručení rozhodnutí o námitkách a souvisejícím pozbytí řidičského oprávnění, tedy nemá oporu ve správním spisu. Správní orgány nemohly vycházet z usnesení o nevyhovění žádosti bez dalšího, neboť z něj nelze přímo ověřit obsah doručanky a potvrzení o přijetí zásilky ani podobu podpisu. K tomu soud dodal, že řízení o určení neplatnosti doručení neslouží k posouzení správnosti údajů či pravosti podpisu na doručence. Účelem je i podle judikatury umožnit zvrácení fikce doručení podle § 24 odst. 1 správního řádu. Příslušný správní orgán proto v usnesení o nevyhovění žádosti posuzoval především otázku, zda bylo rozhodnutí o námitkách uložené k vyzvednutí (doručené fikcí) a dospěl přitom k závěru, že taková situace zde nenastala. Samotná existence doručanky, sdělení pošty a potvrzení o převzetí totiž vylučuje, že by se doručovalo fikcí. Právě to bylo důvodem nevyhovění žalobcově žádosti. Pokud usnesení o nevyhovění žádosti navíc obsahuje i posouzení správnosti doručanky, není jeho závěr závazný pro ostatní správní orgány. V dané věci si proto správní orgány měly učinit vlastní úsudek o správnosti doručanky, resp. doručení rozhodnutí o námitkách a obstarat si za tímto účelem potřebné podklady, případně provést dokazování. V situaci, kdy žalobce zpochybnil správnost doručanky, nemohly správní orgány bez dalšího vycházet ani z výpisu z evidenční karty řidiče. Ta totiž stojí na předpokladu, že rozhodnutí o námitkách bylo

pokračování

řádně doručeno a nabylo právní moci. Správní orgány nemají povinnost provést všechny důkazy navrhované účastníky, musí však svůj postup vždy náležitě odůvodnit. Zatímco v případě neprovedení výsledku žalobcových spolupracovníků považuje krajský soud odůvodnění za dostatečné, ve vztahu k návrhu na vypracování písmoznaleckého posudku se s žalobou ztotožnil. Jelikož doručka není součástí spisu, nemohly se správní orgány řádně zabývat konkrétní podobou podpisu ani mírou odlišnosti od žalobcova „běžného“ podpisu. Teprve poté, co správní orgány samy zhodnotí podobu podpisu na doručence a případně provedou další důkazy, mohou posoudit, zda je na místě zadat posudek.

II. Obsah kasační stížnosti

[5] Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Ta je podle něj přijatelná, a to pro zásadní pochybení krajského soudu při výkladu hmotného práva. Stěžovatel předně zpochybňuje závěr krajského soudu, podle něhož správní orgány neměly vycházet ze závěrů usnesení o nevyhovění žádosti o určení neplatnosti doručení a nebyly těmito závěry vázány. Předpoklad, že řízení podle § 24 odst. 2 správního řádu slouží pouze k „*umožnění zvrácení fikce doručení*“ není v souladu s dikcí zákona ani jeho systematikou. Žadatel může např. tvrdit, že si ve stanovené lhůtě nemohl písemnost vyzvednout. V případě daného usnesení v projednávané věci se v podstatě rozhodovalo o tom, zda platí, že žalobci bylo rozhodnutí o námitkách doručeno dne 14. 7. 2023. Vzhledem k tomu, že žalobce tvrdí, že doručované rozhodnutí bylo předáno jiné osobě, jednalo se v podstatě o požadavek na určení neplatnosti okamžiku doručení. Jedná se o obdobnou situaci, jako by se při doručování do příslušné datové schránky přihlásila osoba, která nemá s ohledem na rozsah oprávnění přístup k dodanému dokumentu. V tomto případě tak nebylo fakticky rozhodováno o tom, zda uvedeného dne (ne)nastala fikce doručení, ale zda toho dne (ne)nastaly účinky doručení. Za tímto účelem bylo v řízení o zmíněné žádosti provedeno dokazování jak doručenkou, tak vyjádřením České pošty a potvrzením o převzetí zásilky. Podle § 24 odst. 2 správního řádu může adresát žádat nejen o určení neplatnosti fikce doručení, ale též o určení okamžiku skutečného doručení. Zákon tím pokrývá i situace, kdy adresát nebyl objektivně schopen převzetí zásilky, nebo kdy došlo k pochybení doručujícího orgánu. To plyne i z komentářové literatury. Žalobce se nedomáhal zvrácení fikce, ale zpochybňoval samotný okamžik doručení. Stěžovatel proto důvodně v řízení o žádosti žalobce posuzoval právě tuto otázku. Podle stěžovatele proto bylo usnesení o nevyhovění žádosti o určení neplatnosti doručení dostatečným podkladem pro závěr, zda a kdy bylo žalobci rozhodnutí o námitkách doručeno. Nebylo proto v řízení o přestupku již nezbytné znovu si opatřovat důkazy, které již byly v tomto řízení o žádosti provedeny. Usnesení o nevyhovění žádosti je závazné, neboť v něm byla řešena otázka, zda a kdy bylo rozhodnutí o námitkách žalobci doručeno. Bylo proto zcela v souladu se zákonem, že v řízení o přestupku žalobce správní orgány ze závěrů uvedeného řízení vycházely a skutková zjištění z tohoto řízení převzaly do řízení o přestupku, aniž by znovu musely provádět dokazování k otázce okamžiku doručení rozhodnutí o námitkách.

[6] Stěžovatel rovněž nesouhlasí s tím, že usnesení o nevyhovění žádosti žalobce není pro něj závazné ve smyslu § 57 odst. 3 správního řádu a správní orgány si měly učinit vlastní úsudek o správnosti doručky (doručení). V řízení o žádosti dle § 24 odst. 2 správního řádu musela být správnost údajů o doručení nutně posouzena. Stěžovatel proto již otázku pravosti podpisu a věrohodnosti údajů na doručence posoudil, přičemž skutková zjištění a právní

závěry v tomto řízení považuje za dostatečné. Krajský soud pochybil, pokud závaznost posouzení pro navazující řízení popřel a ignoroval tak materiální obsah usnesení o nevyhovění žádosti. Krajský soud učinil § 57 odst. 3 správního řádu fakticky nepoužitelným právě v oblasti, kde má zásadní význam, tedy při posuzování právní moci a vykonatelnosti rozhodnutí v navazujících řízeních. Zásada procesní ekonomie ukládá správním orgánům postupovat efektivně. To krajský soud popírá. Pokud by byl názor krajského soudu aplikován obecně, pak jakékoli řízení podle § 24 odst. 2 správního řádu by ztratilo smysl, protože by jeho výsledky nebylo možné použít v navazujících řízeních. Požadavek, aby navazující přestupkové řízení znovu opakovalo tytéž důkazy, je v přímém rozporu se zásadou procesní ekonomie, zásadou koncentrace důkazů v příslušném řízení o doručení a rovněž se smyslem § 50 správního řádu. Takový přístup navíc přehlíží judikaturu NSS, podle níž vady řízení před správním orgánem zakládají důvod pro zrušení rozhodnutí jen tehdy, pokud mohly mít vliv na jeho zákonnost či správnost.

[7] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Přijatelnost kasační stížnosti

[8] Nejvyšší správní soud se v dané věci zabýval předně její přijatelností ve smyslu § 104a odst. 1 s. ř. s., neboť u krajského soudu rozhodoval samosoudce. Zabýval se tedy tím, zda kasační stížnost (ve smyslu výše uvedeného ustanovení) *svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele*. K podrobnějšímu vymezení institutu přijatelnosti kasační stížnosti lze odkázat na usnesení NSS ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS (jehož závěry se použijí i mimo oblast mezinárodní ochrany, viz usnesení NSS ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021-28, č. 4219/2021 Sb. NSS). Kasační stížnost tedy bude přijatelná, pokud: (i) se dotýká zatím judikaturou neřešených právních otázek; (ii) se týká právních otázek řešených rozdílně; (iii) je třeba judikатурního odklonu; či (iv) došlo k zásadnímu pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele (k aplikaci těchto důvodů na kasační stížnost podanou žalovaným správním orgánem viz usnesení NSS ze dne 29. 11. 2023, č. j. 1 Azs 203/2023-48, bod 9).

[9] Stěžovatel v kasační stížnosti především namítá, že krajský soud v dané věci nesprávně posoudil právní otázku povahy a závaznosti usnesení o nevyhovění žádosti o určení neplatnosti doručení, jakož i otázku rozsahu dokazování, které byly správní orgány v řízení povinny provést. Podle Nejvyššího správního soudu však kasační argumentace uplatněná v nyní projednávané věci přijatelnost kasační stížnosti nezakládá. Kasační stížnost přímo nevyvolává otázky, které by dosud nebyly v judikatuře Nejvyššího správního soudu řešeny nebo byly řešeny rozdílně či by vyžadovaly učinit judikaturní odklon. Nejedná se ani o případ zásadního pochybení krajského soudu při výkladu hmotného nebo procesního práva.

[10] S ohledem na stěžovatelem uplatněné důvody kasační stížnosti z hlediska její přijatelnosti v nynější věci přichází v podstatě v úvahu jen důvod shora vymezený pod bodem (iv), který je však jen výjimečným nástrojem pro řešení zásadních pochybení. Sestává především ze dvou typizovaných situací: (a) krajský soud ve svém rozhodnutí nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu, a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování bude docházet i v budoucnu, či (b) krajský soud v jednotlivém případě hrubě

pokračování

pochybil při výkladu hmotného či procesního práva (viz výše zmíněné usnesení č. j. 1 Azs 13/2006-39). Na přijatelnost kasační stížnosti dle situace (a) v dané věci zde s ohledem na uplatněné námitky usuzovat nelze. K tomu je třeba poznamenat, že stěžovatel sice v kasační stížnosti též hovoří o rozporu závěrů napadeného rozsudku s existující judikaturou, žádnou takovou (konkrétní) judikaturu však neoznačuje a setrvává pouze u obecně zmiňovaného rozporu. V úvahu pak tedy přichází jen situace (b), což ostatně výslovně plyne i z části kasační stížnosti, v níž se stěžovatel k její přijatelnosti vyjadřuje. K uvedené situaci (důvodu přijatelnosti kasační stížnosti) je však třeba zdůraznit, že k tomu, aby nastala, muselo by se jednat skutečně o zásadní pochybení krajského soudu. Případná nevýrazná pochybení zpravidla nebudou dosahovat takové intenzity, aby založila přijatelnost kasační stížnosti (opět viz usnesení č. j. 1 Azs 13/2006-39, jakož i řadu navazujících rozhodnutí, například usnesení NSS ze dne 31. 1. 2018, č. j. 1 Azs 379/2017-26 či ze dne 15. 12. 2022, č. j. 8 Azs 195/2022-28).

[11] Z kasační argumentace stěžovatele v nyní projednávané věci je především patrné, že v ní vyjadřuje své obavy z „obecné aplikace“ závěrů napadeného rozsudku (viz str. 4-5 kasační stížnosti). V tomto ohledu je však třeba předně upozornit na to, že pro závěry napadeného rozsudku jsou zjevně zcela určující skutkové okolnosti dané věci, z nichž krajský soud vyšel (viz např. již výchozí bod 31 v rámci stěžejní části odůvodnění napadeného rozsudku). Klíčový důvod, pro který krajský soud v posuzované věci rozhodnutí stěžovatele zrušil, pak spočívá v nedostatečně zjištěném skutkovém stavu (viz bod 36 rozsudku krajského soudu). Stěžejní závěry krajského soudu, k nimž v dané věci dospěl a které se týkají právě nedostatků ve skutkových zjištěních správních orgánů, resp. požadavků na odůvodnění správního rozhodnutí, jsou přitom plně přezkoumatelné a logické. Krajský soud tyto závěry podrobně zdůvodnil, a to i s odkazem na příslušnou právní úpravu a za použití (konkrétní) existující judikatury. Podrobně se přitom v návaznosti na skutečnosti plynoucí (zjistitelné) ze správního spisu zaměřil na konkrétní okolnosti dané věci, ze kterých vycházel. Nejvyšší správní soud tak v projednávané věci s ohledem na výše uvedené k podstatě a východiskům odůvodnění napadeného rozsudku nemá výhrady svědčící přijatelnosti kasační stížnosti. I kdyby snad totiž krajský soud z hlediska sporných otázek dílčím způsobem pochybil, bez dalšího to neznamená, že by se mělo jednat o hrubé pochybení při výkladu způsobem, který by vyžadoval zásah kasačního soudu (usnesení NSS z 11. 8. 2023, č. j. 8 As 120/2022-28). K tomu je třeba navíc připomenout, že je to především krajský soud, který je oproti Nejvyššímu správnímu soudu povolán zhodnotit napadené správní rozhodnutí v tzv. plné jurisdikci, včetně otázek skutkových, o nichž si sám učiní úsudek (rozsudky NSS ze dne 1. 3. 2017, č. j. 6 As 256/2016-79, bod 21, či z 13. 5. 2020, č. j. 6 Afs 7/2020-52, bod 23).

[12] Nejvyšší správní soud samozřejmě nepřehlédl, že krajský soud se v odůvodnění napadeného rozsudku vyjádřil i k právní otázce smyslu řízení o žádosti dle § 24 odst. 2 správního řádu (a v návaznosti na to i k otázce závaznosti rozhodnutí o takové žádosti pro navazující řízení). K tomu je však třeba konstatovat, že tyto úvahy nejenže se primárně odvíjely od shora popsaných (a krajským soudem předem zdůrazněných) konkrétních skutkových okolností dané věci a krajský soud tuto část právní argumentace ohledně smyslu daného řízení pouze „dodává“ (viz bod 37 rozsudku), především pak se ale tyto závěry krajského soudu a proti nim mířící úvahy stěžovatele týkají konkrétního obsahu rozhodnutí o žádosti o určení neplatnosti doručení rozhodnutí v dané věci. Zatímco podle krajského

soudu „příslušný správní orgán ... v rámci usnesení o nevyhovění žádosti posuzoval především otázku, zda bylo rozhodnutí o námitkách uložené k vyzvednutí a doručené fikcí“, přičemž „právě tato skutečnost byla důvodem nevyhovění žádosti žalobce“, stěžovatel v kasační stížnosti vychází naopak z toho, že v řízení o uvedené žádosti žalobce byla posuzována otázka samotného okamžiku doručení. Jinak řečeno, spor se v tomto ohledu týká konkrétního vyhodnocení obsahu konkrétního rozhodnutí o žádosti žalobce o určení neplatnosti doučení rozhodnutí, od něhož krajský soud i stěžovatel své další úvahy odvozují. K tomu však nezbyvá než uvést, že detailní posouzení (skutkové) otázky týkající se hodnocení obsahu takového usnesení a hodnocení toho, co bylo převažujícím důvodem, na základě něhož nebylo uvedené žádosti vyhověno, by zcela popíralo samotný smysl institutu přijatelnosti kasační stížnosti, jak byl popsán výše, a stíralo by rozdíl mezi standardním přezkumem napadeného rozsudku a posouzením přijatelnosti kasační stížnosti.

IV. Závěr a náklady řízení

[12] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dle § 104a odst. 1 s. ř. s. kasační stížnost odmítl pro nepřijatelnost, neboť svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele.

[13] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. (usnesení NSS ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021-28, bod 18). Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému žalobci v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

Poučení: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. února 2026

Milan Podhrázký
předseda senátu