

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Tomáše Kocourka a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **V. R.**, zast. Mgr. Bc. Petrem Machem, advokátem, se sídlem Slezská 1297/3, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 1. 2025, č. j. KUJCK 2775/2025, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 30. 1. 2026, č. j. 60 A 1/2025-28,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se odmítá** pro nepřijatelnost.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 10.140 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení k rukám jeho zástupce Mgr. Bc. Petra Macha, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Městský úřad Soběslav (dále jen „prvostupňový orgán“) shledal žalobce vinným z přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Rozhodnutí o přestupku zaslal dne 9. 4. 2024 prostřednictvím poskytovatele poštovních služeb obecnému zmocněnci žalobce, kterým byl pan J. B. Poštovní doručovatelka se dne 10. 4. 2024 pokusila pana B. zastihnout na jeho adrese pro doručování, avšak neúspěšně. Vhodila proto do jeho poštovní schránky výzvu k vyzvednutí uložené zásilky. Z doručenky k této písemnosti vyplývá, že společně s výzvou k vyzvednutí zásilky vhodila do schránky i poučení o důsledcích nevyzvednutí nebo odmítnutí převzetí zásilky. Prvostupňový orgán zaslal rozhodnutí též žalobci, který si zásilku vyzvedl osobně na pobočce poskytovatele poštovních služeb dne 15. 4. 2024. Dne 12. 12. 2024 zaslal pan B. prvostupňovému orgánu odvolání proti neoznámenému rozhodnutí, v němž uvedl, že mu nebylo jakožto zástupci žalobce prvostupňovým orgánem doručeno. Žalovaný toto odvolání zamítl výše nadepsaným rozhodnutím jako opožděné, neboť dospěl k závěru, že prvostupňové rozhodnutí bylo panu B. doručeno fikcí dne 22. 4. 2024, a tudíž nabylo dne 8. 5. 2024 právní moci. Žalovaný přitom vycházel z informace o zanechání poučení adresátovi uvedené na

doručence. Žalobce se oproti tomu dovolává obsahu tiskopisu „*Výzva k vyzvednutí zásilky/Potvrzení o převzetí zásilky*“, na němž není vyznačeno zaškrtnutím patřičného předtištěného políčka, že k „výzvě je připojeno poučení o právních důsledcích souvisejících s obsahem zásilky“.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, které Krajský soud v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) vyhověl, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud v rozsudku uvedl, že na posouzení včasnosti odvolání nemá vliv skutečnost, že prvostupňové rozhodnutí bylo doručeno samotnému žalobci, neboť určující pro běh lhůt je doručení zástupci žalobce. Dále uvedl, že pro uplatnění fikce doručení musí být kumulativně splněny zákonné podmínky, a to 1) písemnost musí být doručena na správnou adresu, 2) adresát musí být řádně vyzván k vyzvednutí písemnosti a poučen o právních důsledcích jejího nevyzvednutí a 3) písemnost nebyla vyzvednuta v zákonem určené lhůtě. Z judikatury vyplývá, že splnění těchto podmínek se obvykle dokládá doručenkou založenou ve správním spisu, doručenku není nicméně možné považovat za veřejnou listinu ve smyslu zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Osobě, která hodlá zpochybnit její obsah, tudíž postačí, předestře-li konkrétní tvrzení o pravděpodobné verzi reality, které znevěrohodňuje obsah doručanky, tj. není povinen prokázat opak toho, co plyne z veřejné listiny. V této věci žalobce zpochybnil obsah doručanky tiskopisem výzvy k vyzvednutí zásilky, čímž předestřel konkrétní tvrzení o pravděpodobné verzi reality odlišné od verze vyplývající z doručanky. Není tudíž jednoznačně prokázáno, že poučení o následcích nevyzvednutí zásilky bylo vloženo do schránky žalobcova zástupce. Existuje-li rozpor mezi doručenkou a tiskopisem, nelze ho automaticky klást žalobci k tíži. Je na žalovaném, aby prokázal, že k poučení adresáta fakticky došlo, například prostřednictvím výsledku poštovní doručovatelky. Krajský soud odmítl i námitku žalovaného, dle níž byl žalobce s obsahem prvostupňového rozhodnutí fakticky seznámen, neboť zásilka byla po uplynutí 10 dní vhozena do poštovní schránky zástupce žalobce. Tato skutečnost totiž na uplatnění fikce doručení nemá žádný vliv.

II. Kasační stížnost, vyjádření žalobce a další podání účastníků

[3] **Žalovaný** (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[4] Dle názoru stěžovatele krajský soud tím, že aproboval závěr, dle něž absence zaškrtnutého políčka na tiskopisu vyvolává pochybnost o tom, zda bylo adresátovi skutečně zanecháno poučení, vytvořil novou podmínku pro vznik fikce doručení, která nemá oporu v zákoně. Ten nepožaduje, aby skutečnost zanechání poučení byla jakkoli vyznačena na oznámení o neúspěšném doručení. Ze zákona nevyplývá, že by absence tohoto údaje na tiskopisu měla za následek neúčinnost doručení rozhodnutí. Krajský soud tudíž porušil zásadu legality dle § 2 odst. 1 správního řádu. Názor krajského soudu by znamenal, že jakákoliv administrativní chyba či neúplnost tiskopisu, kterou nemůže správní orgán ovlivnit, by mohla paralyzovat účinky fikce doručení, přestože je zanechání poučení adresátovi patrné z doručanky. Nezaškrtnutí příslušného políčka na tiskopisu nemůže

pokračování

vyvolat oprávněné pochybnosti o tom, že poučení bylo zanecháno ve schránce adresáta, pokud tato skutečnost vyplývá z doručenky a je rovněž potvrzena doručujícím zaměstnancem pošty. Žalobce neuvedl žádné tvrzení, z něž by vyplývalo, že v poštovní schránce jeho zástupce nebylo zanecháno poučení; jeho námitka se vztahovala výlučně k důsledkům nezaškrtnutí políčka na tiskopisu. V soudním spise je založena dvoustranná kopie výzvy, přičemž druhá strana kopie je pouze prázdný tiskopis, z něž není patrné, zda tvoří s první stranou kopie tentýž dokument. Stěžovatel rovněž uvádí, že pan B. zastupuje obviněné z dopravních přestupků i v jiných případech, přičemž uplatňuje vždy obdobnou procesní taktiku. Namítá tedy nedoručení rozhodnutí fikcí, neboť nenalezl ve schránce příslušné poučení, a v domnění, že jde o dopis od pojišťovny, zásilku nepřevzal.

[5] **Žalobce** ve svém vyjádření navrhuje odmítnutí, případně zamítnutí kasační stížnosti. Uvádí, že dle jeho názoru již byla relevantní právní otázka řešena na úrovni NSS, kasační stížnost je tudíž nepřijatelná. Kasační stížnost se nadto míjí s důvody, na nichž krajský soud vystavěl svůj rozsudek. Ten totiž stěžovatele zavázal k tomu, aby v novém řízení nade vši pochybnost prokázal, že poštovní doručovatelka skutečně vhodila do schránky výzvu s poučením, neboť stávající důkazy jsou vzájemně rozporné. V žádném případě krajský soud nestanovil novou podmínku fikce doručení. Fikci doručení je nutné vnímat jako ultimativní a výjimečný institut, a proto je splnění podmínek jejího uplatnění třeba prokázat bez důvodných pochybností. Stěžovatel sice v kasační stížnosti namítá nesprávné právní posouzení sporné otázky, ve skutečnosti však nesouhlasí se způsobem, jakým krajský soud hodnotil důkazy. Ze správního řádu skutečně nevyplývá, že informace o zanechání poučení musí být poznačena ve výzvě k vyzvednutí zásilky. Požaduje však, aby byl adresát rozhodnutí poučen o právních důsledcích nevyzvednutí zásilky. Zda bude poučení součástí výzvy, či na samostatném tiskopisu, zákon neurčuje. Reálnost poučení adresáta je tedy otázkou dokazování. To, že zákon nestanoví, jakým dokumentem má být poučení prokazováno, pouze znamená, že i ohledně této otázky vychází správní řád ze zásady volného hodnocení důkazů. Pokud existují ohledně zanechání poučení ve schránce dva vzájemně rozporné dokumenty, vyvstává pochybnost, zda k zanechání poučení došlo. Stěžovatel má pravdu v tom, že řádnost vyplnění výzvy k vyzvednutí zásilky ani doručenky nemůže nijak ovlivnit. Dle názoru žalobce má však nezaškrtnuté políčko na výzvě o něco větší vypovídací hodnotu než doručenka, neboť opomenuté zaškrtnutí lze napravit *ex post*, zaškrtnuté ale naopak odstranit nelze. Stěžovatel má dle názoru žalobce možnost ovlivnit řádnost vyplnění výzvy volbou subjektu, jehož prostřednictvím doručuje. V tomto ohledu má na rozdíl od účastníka řízení na výběr. Není pravdou, že by žalobce v žalobě netvrdil, že mu poučení ve schránce nebylo zanecháno. V řízení před krajským soudem předložil čestné prohlášení svého zástupce a výzvu k vyzvednutí zásilky. Žalobce podotýká, že stěžovatel v řízení před krajským soudem nijak nespороval pravost výzvy, a jeho námitka, kterou se snaží její pravost zpochybnit, je tudíž nepřipustná. Krajský soud nadto obdržel i originál výzvy.

[6] **Stěžovatel** následně zaslal NSS vyjádření České pošty, s. p. (dále jen „Česká pošta“) k doručení sporné zásilky. Z vyjádření plyne, že spolu s výzvou k vyzvednutí zásilky bylo do poštovní schránky žalobcova zástupce vloženo i poučení. Poštovní doručovatelka tuto skutečnost pouze opomněla vyznačit ve výzvě. **Žalobce** navrhuje, aby NSS k vyjádření České pošty nepřihlížel. Předložení nových důkazů v řízení o kasační stížnosti je v rozporu

s § 109 odst. 5 s. ř. s. Vyjádření České pošty je nadto neprůkazné, spekulativní a nevěrohodné. V návaznosti na něj oslovil žalobce Českou poštu sám, přičemž mu bylo sděleno, že v interním datovém systému pošty nejsou k dotčené zásilce k dispozici žádné údaje, neboť podrobnosti o zásilce je možné zjistit pouze do 1 roku od jejího podání. Rozpor mezi jednotlivými důkazy tudíž nebyl odstraněn, nýbrž prohlouben.

III. Posouzení kasační stížnosti

[7] NSS nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele jedná pověřená osoba splňující podmínku dle § 105 odst. 2 s. ř. s.

[8] Dále se NSS zabýval přijatelností kasační stížnosti. Podle § 104a odst. 1 s. ř. s. NSS odmítne kasační stížnost ve věcech, které jsou v řízení před krajským soudem rozhodovány specializovaným samosoudcem, pro nepřijatelnost, pokud tato stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele.

[9] Vymezením institutu nepřijatelnosti a výkladem konceptu přesahu vlastních zájmů stěžovatele se Nejvyšší správní soud podrobně zabýval v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS., a v rozsudku ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006-59, č. 1143/2007 Sb. NSS, na něž pro stručnost odkazuje.

[10] Stěžovatel mylně dovozuje, že krajský soud svým právním názorem vymezil novou podmínku nastoupení právní fikce doručení. Podmínky k uplatnění fikce doručení jsou stanoveny v § 23 odst. 4 a 5 a § 24 odst. 1 správního řádu. Jedná se o podmínky právní, což znamená, že otázka jejich splnění v konkrétním případě závisí na zjištěných skutkových okolnostech. Přesně k tomuto závěru směřovalo jádro argumentace krajského soudu. Ten totiž uzavřel, že žalobci se podařilo předložit tvrzení, jímž zpochybnil vypovídací hodnotu doručky jako důkazu svědčícího o skutkové okolnosti potřebné k naplnění jedné z podmínek uplatnění fikce doručení, a to poučení adresáta dle § 23 odst. 5 správního řádu. Podle ustálené judikatury NSS přitom platí, že *„doručenka nemá ve správním řízení (kromě řízení daňového) povahu veřejné listiny. K jejímu zpochybnění tedy není potřeba prokázat opak toho, co z ní plyne, což uvedl ve svém rozsudku již krajský soud, který správně vycházel z toho, že i přesto musí adresát při jejím zpochybnění vyvinout určitou míru aktivity tím, že předestře jinou, avšak srovnatelně pravděpodobnou verzi reality.“* (viz rozsudek ze dne 7. 1. 2021, č. j. 8 Azs 92/2020-36; shodně též např. rozsudky ze dne 2. 6. 2022, č. j. 2 As 109/2020-21, ze dne 8. 3. 2018, č. j. 10 As 69/2017-33, ze dne 14. 7. 2017, č. j. 5 As 242/2016-27, nebo ze dne 8. 9. 2014, č. j. 8 As 56/2014-24).

[11] Zaškrtnutí políčka o vložení poučení do schránky na tiskopisu výzvy tudíž není právní podmínkou uplatnění fikce doručení; tou je samotné poučení adresáta, ke kterému standardně dochází vložím poučení do adresátovy poštovní schránky. To může být prokázáno různými způsoby. O fakticitě vložení poučení do schránky může v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů vypovídat údaj na doručence, údaj na tiskopisu výzvy, případně může být podpořeno i jinými důkazy. Stejně tak však může adresát označit důkazy,

pokračování

kteřé fakticitu vložení poučení zpochybňují. Krajský soud dospěl k závěru, že přesně tak tomu bylo i v projednávané věci. Stěžovatel poukázal na skutečnost, že na tiskopisu výzvy nebyl zaškrtnut údaj o tom, že bylo k výzvě připojeno i poučení dle § 23 odst. 5 správního řádu. Krajský soud toto tvrzení považoval za dostatečné ke zpochybnění vypovídací hodnoty doručení. Argumentace stěžovatele se tudíž prakticky mýjí se závěry krajského soudu, neboť ten se podmínkami uplatnění fikce doručení ve svém rozsudku *per se* nezabýval, zabýval se toliko skutkovými okolnostmi, které vedou k jejich naplnění, zejména tím, zda byly bez pochyb prokázány.

[12] Rovněž je třeba podotknout, že dle judikatury NSS lze důkazní hodnotu doručení zpochybnit i tím, že adresát předloží „kopii druhé strany výzvy, z níž by bylo možné zjistit, že na ní např. není v rozporu s údajem na doručence zakřížkován údaj o tom, že k ní bylo připojeno poučení o právních důsledcích souvisejících s obsahem zásilky“ (viz rozsudek ze dne 21. 9. 2021, č. j. 10 As 423/2019-82). Rozsudek krajského soudu je postaven na úvaze, která odpovídá citovanému právnímu názoru NSS, neboť žalobce předložil krajskému soudu vedle kopie výzvy k vyzvednutí zásilky též její originál. Krajskému soudu lze přisvědčit i v tom, že stěžovatel má v dalším řízení možnost zpochybnit tvrzení žalobce pomocí dalších důkazů, například výsledku poštovní doručovatelky.

[13] Stěžovatel dále namítá, že krajský soud aproboval stav, kdy je fikce doručení paralyzována vlivem formální chyby doručovatele, kterou nemohl stěžovatel ovlivnit. NSS k tomu uvádí, že přestože nemohl stěžovatel ovlivnit, zda při doručování nedojde k chybě doručovatele, mohl ovlivnit následný vývoj řízení tím, že by zjistil okolnosti doručování sporné zásilky. NSS si je vědom toho, že v době rozhodování stěžovatel neznal žalobcovu verzi reality, měl však k dispozici sdělení žalobcova zástupce, dle něž mu nebylo prvostupňové rozhodnutí doručeno. Stěžovatel se tak mohl již před vydáním svého rozhodnutí informovat u doručujícího orgánu na okolnosti doručování sporné zásilky, a nespolehat se toliko na obsah doručení, který žalobcův zástupce již svým tvrzením zpochybňoval. Dále je třeba podotknout, že po vydání rozhodnutí stěžovatel od žalobcova zástupce obdržel kompletnější informace. Žalobcův zástupce v přípisu ze dne 1. 2. 2024 uvedl, že zásilku si na poště nevyzvedl proto, že se mu mj. s ohledem na chybějící poučení dle § 23 odst. 5 správního řádu nezdálo, že by se mělo jednat o listinu úřední. Ani na základě tohoto přípisu však stěžovatel nepodnikl žádné kroky ke zjištění okolností doručování a setrval na svém stanovisku, dle něž je doručení v podstatě nezpochybnitelným důkazem o vložení poučení do schránky adresáta, takže v řízení před krajským soudem nenavrhla doplnění dokazování ke sporné skutkové otázce.

[14] Krajský soud zrušením rozhodnutí stěžovatele a vrácením věci k dalšímu řízení vytvořil procesní prostor k tomu, aby stěžovatel opatřil a provedl důkazy způsobitelné prokázat, zda doručovatelka spolu s výzvou k vyzvednutí zásilky vložila do schránky žalobcova zástupce i poučení podle § 23 odst. 5 správního řádu. K této otázce před tím stěžovatel žádné důkazy (nad rámec doručení) neobstaral. Stěžovatel se mýlí, pokud se domnívá, že ke splnění závazného právního názoru krajského soudu vysloveného v této věci (tj. k doplnění dokazování) slouží řízení o kasační stížnosti, neboť kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem určeným k přezkumu správnosti závěrů krajského soudu. NSS proto neprovedl důkaz stěžovatelem předloženým sdělením České pošty ze dne

18. 2. 2026 ani jejím vyjádřením ze dne 2. 3. 2026 předloženým v reakci na něj žalobcem. Prostor pro dokazování ke sporné skutečnosti (zanechání poučení dle § 23 odst. 5 správního řádu ve schránce), např. vyjádřením České pošty, popř. výsledkem poštovní doručovatelky, jak uvedl krajský soud, je právě ve znovu otevřeném správním řízení.

[15] Stěžovatel dále namítá, že žalobce neuvedl žádnou skutečnost svědčící o tom, že poučení nebylo vloženo spolu s výzvou do poštovní schránky jeho zástupce. Žalobce v odvolání vycházel z toho, že mu rozhodnutí prvostupňového orgánu nebylo řádně doručeno. Teprve v návaznosti na rozhodnutí žalovaného v žalobě rozvinul svoji argumentaci tím směrem, že jeho zástupci nebylo ve schránce zanecháno poučení dle § 23 odst. 5 správního řádu, takže nemohl vědět, že se jedná o úřední zásilku, a dále o tom, že s jejím nevyzvednutím v úložní době jsou spojeny následky spočívající ve fikci doručení (viz část II žaloby). V žalobě přitom lze uplatnit žalobní body, které nemají předobraz v podáních učiněných v průběhu správního řízení (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007-62, č. 1742/2009 Sb. NSS).

[16] Konečně stěžovatel namítá, že žalobcův bývalý zástupce zastupuje i jiné účastníky řízení, přičemž uplatňuje podobnou procesní taktiku. K této skutečnosti nemohl NSS s ohledem na § 109 odst. 5 s. ř. s. přihlídnout, neboť ji stěžovatel uplatnil až v řízení o kasační stížnosti, přičemž zákaz uvádět skutkové novoty plynoucí z uvedeného ustanovení se uplatní i na žalovaný správní orgán, jenž podává kasační stížnost (viz rozsudky NSS ze dne 28. 4. 2017, č. j. 5 As 95/2016-76, či ze dne 30. 4. 2025, č. j. 8 As 247/2024-21).

IV. Závěr a náklady řízení

[17] NSS s ohledem na výše uvedené uzavírá, že kasační stížnost je dle § 104a s. ř. s. nepřijatelná, a proto ji odmítl.

[18] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl NSS podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020-33, č. 4170/2021 Sb. NSS, body 51-53). Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce byl naopak v řízení o kasační stížnosti procesně úspěšný, a má tak vůči stěžovateli právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů. Ty spočívají v odměně jeho zástupce za dva úkony právní služby ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), a to za seps vyjádření ke kasační stížnosti a za seps dupliky. Za každý z těchto úkonů náleží zástupci odměna ve výši 4.620 Kč (§ 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4 advokátního tarifu). K tomu je třeba připočítat paušální náhradu hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 450 Kč za úkon. Zástupce žalobce není plátcem DPH. Stěžovatel je povinen nahradit žalobci náklady řízení v souhrnné výši 10.140 Kč k rukám jeho zástupce (§ 149 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, užitý na základě § 64 s. ř. s.), a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.

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

pokračování

V Brně dne 9. června 2026

Mgr. Tomáš Kocourek
předseda senátu