



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Filipa Dienstbiera, soudce JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně zpravodajky Mgr. Veroniky Baroňové v právní věci žalobkyně: **M. R.**, zastoupené Mgr. Petrem Buluškem, advokátem, sídlem Palackého třída 223/5, Nymburk, proti žalovanému: **Okresní soud v Nymburce**, sídlem Soudní 996/10, Nymburk, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 1. 2020, sp. zn. P 53-16/2019, a proti přípisu žalovaného ze dne 10. 3. 2020, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 5. 6. 2020, č. j. 51 A 54/2020 - 21,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost žalobkyně **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Ustanovenému zástupci žalobkyně, advokátu Mgr. Petru Buluškoví, **se přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů ve výši 4 114 Kč, která bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení případu**

[1] Žalovaný vydal dne 30. 1. 2020 v záhlaví označené (v pořadí prvně uvedené) rozhodnutí - exekuční příkaz, kterým České správě sociálního zabezpečení přikázal, aby prováděla srážky ze starobního důchodu žalobkyně do výše vykonatelného nedoplatku 120 Kč, včetně exekučních nákladů ve výši 500 Kč (dále též „exekuční příkaz“). Uvedeným exekučním příkazem žalovaný vymáhal na žalobkyni nesplněnou platební povinnost (nezaplacený soudní poplatek

za vyhotovení stejnopisů podání a příloh) uloženou jí usnesením Okresního soudu v Nymburce ze dne 26. 10. 2016, č. j. 8 E 20/2015 - 90 (dále též „exekuční titul“). Toto usnesení bylo k odvolání žalobkyně (jako povinné) potvrzeno usnesením Krajského soudu v Praze ze dne 2. 2. 2017, č. j. 20 Co 649/2016 - 116. Po provedení srážky Českou správou sociálního zabezpečení a připsání vymáhaných částek na účet žalovaného dne 6. 3. 2020 byla exekuce považována za ukončenou vymožením.

[2] Žalobkyně podala dne 3. 3. 2020 žalovanému návrh na zastavení daňové exekuce a návrh na odklad daňové exekuce. Žalovaný v záhlaví označeným přípisem (druhým v pořadí) ze dne 10. 3. 2020 (dále též „sdělení k návrhu na ukončení exekuce“) žalobkyni oznámil, že proti exekučnímu příkazu nelze uplatnit opravné prostředky, exekuce již byla ukončena vymožením, a proto žalovaný nebude vydávat rozhodnutí o zastavení exekuce.

[3] Žalobkyně napadla exekuční příkaz i uvedené sdělení žalovaného žalobou [výslovně označenou jako žaloba proti rozhodnutí ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)] u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“). Namítala, že exekuční příkaz jí nebyl vhozen do domovní schránky a výzva k vyzvednutí zásilky neobsahovala proškrtnutou kolonku, že k ní bylo připojeno poučení o právních důsledcích souvisejících s jejím nevyzvednutím. Žalobkyně tvrdila, že díky této vadě jí exekuční příkaz nebyl řádně doručen a nenastala fikce doručení. Poukázala také na nedoručení exekučního titulu a jeho vady, což spojovala s oprávněností podaného návrhu na zastavení exekuce.

[4] Krajský soud v záhlaví označeným usnesením podanou žalobu odmítl. Exekuční příkaz posoudil jako rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. a v této části shledal žalobu přípustnou. Odmítl ji však pro opožděnost. Krajský soud zkoumal obsah doručky vztahující se k doručování exekučního příkazu i obsah výzvy k vyzvednutí zásilky, přičemž zjistil, že byť ve výzvě není zaškrtnuta kolonka o připojení poučení, v samotné doručence příslušná kolonka týkající se zanechání poučení proškrtnuta byla. Z charakteru doručky coby veřejné listiny (na rozdíl od výzvy k vyzvednutí zásilky, která veřejnou listinou není) krajský soud dovedl presumpci pravdivosti údajů na doručence vyvrátitelnou jedině prokázáním opaku. Dle krajského soudu k vyvrácení pravdivosti údaje obsaženého na doručence nepostačuje neproškrtnutá kolonka ve výzvě, která prokazuje toliko opomenutí doručovatele kolonku ve výzvě vyplnit; sama o sobě však nevyvrací pravdivost údaje obsaženého v doručence, že žalobkyni bylo poučení zanecháno. Z doručky dle krajského soudu vyplynulo, že exekuční příkaz byl žalobkyni doručen fikcí dne 17. 2. 2020. Posledním dnem lhůty pro podání žaloby tak byl pátek 17. 4. 2020. Byla-li žaloba podána na podatelnu krajského soudu až dne 25. 5. 2020, stalo se tak až po uplynutí zákonem stanovené lhůty, tedy opožděně.

[5] Sdělení žalovaného k návrhu žalobkyně na ukončení exekuce, které bylo žalobou rovněž napadeno, krajský soud posoudil jako přípis, proti kterému není žaloba přípustná, neboť se nejedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Krajský soud vyhodnotil sdělení k návrhu na ukončení exekuce jako pouhý přípis informativního charakteru o stavu exekuce, který nezakládá, nemění ani neruší práva či povinnosti žalobkyně, a proto v této části žalobu jako nepřípustnou odmítl.

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) podala proti usnesení krajského soudu kasační stížnost.

pokračování

[7] Sdělení o ukončení exekuce považovala za správné rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť bylo vydáno v reakci na její návrh na zastavení daňové exekuce a návrh na odklad daňové exekuce. Stěžovatelka s odkazem na soudní judikaturu dovozovala, že o těchto návrzích mělo být rozhodnuto, přestože exekuce již byla ukončena. Žalobou napadené sdělení o ukončení exekuce stěžovatelka pokládala za negativní rozhodnutí o návrhu na zastavení a odklad exekuce.

[8] Ve vztahu k doručování exekučního příkazu stěžovatelka zpochybňovala názor krajského soudu, že příkaz nemusel být doručován do vlastních rukou. Způsob doručení (nikoli do vlastních rukou) stěžovatelka považovala za nedostatečný, neboť exekuční příkaz jí nebyl zaslán jako „úřední psaní“. Rovněž namítala, že zásilka obsahující exekuční příkaz nebyla vložena do její domovní schránky. K vyvrácení pravdivosti údaje o poučení adresáta obsaženého v doručence stěžovatelka uvedla, že je irelevantní, že výzva k vyzvednutí zásilky, kterou předložila, není veřejnou listinou, neboť se jedná o důkaz, který prokazuje tvrzení o tom, že stěžovatelka nebyla řádně poučena. Dle jejího názoru krajský soud nevzal v potaz všechny reálně existující možnosti, kde všude mohlo poučení skončit mimo domovní schránku stěžovatelky. Za spekulativní stěžovatelka pokládala úvahu krajského soudu, že doručovatel mohl jen opomenout zaškrtnout kolonku o zanechání poučení ve výzvě k vyzvednutí zásilky. Stejně tak je dle stěžovatelky přípustná i hypotéza opačná, tedy že doručovatel omylem zaškrtnl příslušnou kolonku na doručence. Stěžovatelka měla za prokázanou (předložením výzvy k vyzvednutí zásilky bez proškrtnuté kolonky o zanechání poučení adresátovi) nepravdivost údaje na doručence, že poučení bylo v její domovní schránce zanecháno. S odkazem na soudní judikaturu tak dovozovala, že nemohla nastoupit fikce doručení exekučního příkazu. Stěžovatelka rovněž poukázala na skutečnost, že údaj o zanechání poučení nepředstavuje taxativně zákonem určenou náležitost doručení, a proto tento konkrétní údaj nepožívá presumpce pravdivosti a správnosti veřejné listiny. Stěžovatelka taktéž namítala nedodržení principu kontradiktornosti soudního řízení správného a zpochybnila nestrannost krajského soudu, který dle jejího názoru chybně nevyzval žalovaného, aby splnil povinnost tvrzení a důkazní ohledně doručení exekučního příkazu, a namísto žalovaného sám „svévolně a protiprávně“ konal.

[9] Stěžovatelka se dále dovolávala práva na slyšení a na spravedlivý proces, neboť krajský soud ji předem neseznámil se svým právním názorem na doručování exekučního příkazu, a znemožnil jí tak tento názor rozporovat. Stejně tak stěžovatelku neseznámil ani se svým právním názorem, že sdělení o návrhu na ukončení exekuce nepovažuje za správné rozhodnutí. Jako právní laik tak stěžovatelka nemohla předpokládat, jakými okolnostmi se krajský soud bude v rámci zkoumání podmínek řízení zabývat. Stěžovatelka uplatnila také námitku nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení krajského soudu pro existenci „*tzv. opomenutých důkazů, nevypřádaných právně rozhodných tvrzení, důkazních návrhů, právní argumentace (...)*“; jakož i z důvodu nevyřádkování stěžovatelkou vznesené soudní judikatury.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti stručně zrekapituloval průběh vymáhání povinnosti uložené stěžovatelce exekučním titulem. Uvedl, že stěžovatelka byla již dříve vyzývána k zaplacení soudního poplatku výzvou ze dne 29. 3. 2019, kterou si nevyzvedla a která jí byla dne 25. 7. 2019 vhozena do domovní schránky. Teprve poté následovalo vydání exekučního příkazu, který byl stěžovatelce řádně doručen fikcí. O návrhu na zastavení a odklad exekuce žalovaný nerozhodoval, neboť exekuce byla ukončena vymožením. Žalovaný o tom stěžovatelku vyrozuměl sdělením o ukončení exekuce, v němž uvedl, že z tohoto důvodu nebude o jejím návrhu rozhodovat.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Důvody kasační stížnosti, jak je stěžovatelka obsahově vymezila, se opírají o § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Je-li kasační stížností napadeno usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby, přichází pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze tento kasační důvod, pod který lze podřadit také námitky nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právních otázek soudem, stejně jako námitky nepřezkoumatelnosti napadeného soudního rozhodnutí.

[12] Před přistoupením k vlastnímu přezkumu napadeného usnesení krajského soudu se Nejvyšší správní soud nejprve musel vypořádat s namítanou nepřezkoumatelností tohoto usnesení pro nedostatek důvodů. V této souvislosti Nejvyšší správní soud podotýká, že s tímto kasačním důvodem je nutno zacházet obezřetně, neboť zrušením rozhodnutí soudu pro nepřezkoumatelnost se oddaluje okamžik, kdy základ sporu bude správními orgány uchopen a s konečnou platností vyřešen. To není v zájmu ani účastníků řízení, ani ve veřejném zájmu na hospodárnosti řízení před správními soudy (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 - 25).

[13] V případě namítané nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů Nejvyšší správní soud posuzuje, zda krajský soud srozumitelným způsobem uvedl, jaké skutečnosti vzal ve svém rozhodování za prokázané, kterým nepřisvědčil, jakými úvahami byl veden, případně o jaké důkazy opřel svá skutková zjištění a jaké důvody jej vedly k vyslovení závěrů obsažených ve výsledném rozhodnutí.

[14] Vychází-li Nejvyšší správní soud ze shora uvedených požadavků na obsahové náležitosti odůvodnění rozhodnutí, pak je zřejmé, že usnesení krajského soudu tyto náležitosti nepostrádá, a tedy umožňuje řádný soudní přezkum. Z rozhodnutí jsou patrné závěry, jimiž krajský soud odůvodnil odmítnutí podané žaloby, a to jak ve vztahu k exekučnímu příkazu, tak ve vztahu ke sdělení o návrhu na ukončení exekuce. Pokud krajský soud žalobu odmítl z procesních důvodů, nebylo jeho povinností vypořádat se s jednotlivými věcnými žalobními námitkami. Podrobně tak učinil pouze ohledně námitky tvrzeného nedoručení exekučního příkazu, neboť na právním závěru o jeho řádném doručení postavil svou argumentaci o opožděnosti žaloby proti němu směřující. Ostatní námitky nebyly z pohledu krajského soudu pro závěry o částečné opožděnosti a částečné nepřípustnosti žaloby podstatné, a proto se jimi správně nezabýval. Přezkoumatelnost napadeného usnesení ostatně dokládá také obsáhlá věcná polemika stěžovatelky se závěry krajského soudu obsažená v kasační stížnosti (v rozsahu 12 stran), stejně jako skutečnost, že Nejvyšší správní soud byl schopen zákonnost napadeného usnesení krajského soudu a jím vyslovené závěry věcně přezkoumat.

[15] Nejvyšší správní soud proto přikročil ke zhodnocení zákonnosti závěrů krajského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Z důvodu přehlednosti pojedná o obou důvodech odmítnutí žaloby v samostatných kapitolách.

#### ***III.A Odmítnutí žaloby proti sdělení o ukončení exekuce jako nepřípustné***

[16] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. se ten,  *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.*

pokračování

[17] Judikatura Nejvyššího správního soudu v současné době zastává tzv. materiálně-formální pojetí rozhodnutí správního orgánu; judikatorní vývoj k této otázce je přehledně shrnut např. v usnesení rozšířeného senátu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017 - 43, č. 3931/2019 Sb. NSS, ve věci „*Soubhlay stavebních úřadů II*“. Z hlediska formálního aspektu rozhodnutí judikatura neklade na žalobou napadnutelný úkon správního orgánu příliš vysoké formální požadavky, když „*ke naplnění formálního znaku rozhodnutí tedy zpravidla postačuje to, aby založení, změna, zrušení nebo závazné určení práv individuálně určených jednotlivců (adresátů) bylo vtěleno do aktu správního orgánu, u nějž je předepsána písemná forma a ke jehož vydání je zákonem dána kompetence správního orgánu při splnění zákonem stanovených podmínek, které je správní orgán povinen posoudit*“ (citované usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 436/2017 - 43, bod [31]). Z hlediska materiálního aspektu rozhodnutí správního orgánu zákon vyžaduje, aby napadený úkon zakládal, měnil, rušil nebo závazně určoval práva nebo povinnosti účastníka řízení.

[18] Stěžovatelka svou kasační námitkou směřovala k (ne)dostatečnosti formy sdělení o návrhu na ukončení exekuce, zaměřila se tedy na formální aspekt „rozhodnutí“ správního orgánu. Odkázala přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2017, č. j. 2 As 309/2016 - 27, který v tehdy posuzované věci sice nepřipustil žalovatelnost sdělení o nezahájení přezkumného řízení, nicméně ve shodě se starším rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2014, č. j. 7 As 100/2014, č. 3151/2015 Sb. NSS, obecně uvedl, „*že i pouhý přepis či sdělení správního orgánu mohou být posuzovány jako rozhodnutí ve smyslu soudního řádu správního v situaci, pokud je zákonem předpokládáno vydání rozhodnutí*“. Tuto stěžovatelčinu námitku však Nejvyšší správní soud nepovažuje v souzeném případě za relevantní, neboť krajský soud své závěry o nepřipustnosti žaloby proti sdělení o ukončení exekuce založil nikoli na nedostatečné formě, nýbrž na nenaplnění materiálního aspektu „rozhodnutí“ žalovaného vystupujícího v roli správního orgánu. Krajský soud výslovně uvedl, že posoudil úkon žalovaného dle jeho obsahu (nikoli tedy dle formy) jako sdělení, které má pouze informativní charakter a které nezakládá, nemění, ani neruší nebo závazně neurčuje práva nebo povinnosti stěžovatelky (viz druhá část bodu 3 napadeného usnesení krajského soudu).

[19] S uvedeným hodnocením krajského soudu se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Přestože bylo žalobou napadené sdělení o návrhu na ukončení exekuce vydáno v reakci na společný procesní návrh stěžovatelky na zastavení a odklad daňové exekuce, nelze je vnímat jako rozhodnutí o těchto návrzích. Sdělení naopak obsahuje výslovnou a jasnou informaci, že žalovaný o těchto návrzích rozhodovat nebude. Nejvyššímu správnímu soudu je navíc z jeho úřední činnosti známo, že stěžovatelka se další podanou žalobou domáhá ochrany proti nečinnosti žalovaného (ve smyslu § 79 a násl. s. ř. s.), jíž se má dopouštět právě tím, že dosud o návrzích stěžovatelky na zastavení a odklad daňové exekuce nerozhodl. Řízení o nečinnosti žalobě stěžovatelka zahájila u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 6 A 69/2020 a u Nejvyššího správního soudu je aktuálně ve věci sp. zn. 6 As 294/2020 vedeno řízení o kasační stížnosti stěžovatelky směřující proti usnesení městského soudu (ze dne 17. 8. 2020, č. j. 6 A 69/2020 - 22), jímž byla věc postoupena k projednání a rozhodnutí Krajskému soudu v Praze. Soudní ochrana tak stěžovatelce bude poskytnuta v tomto soudním řízení, v němž se soud bude muset zabývat námitkami, zda o stěžovatelčiných návrzích (na zastavení a odložení exekuce) měl žalovaný rozhodnout, přestože již exekuce byla ukončena.

[20] Stran úplnosti vypořádání stěžovatelčiných kasačních námitek vztahujících se k této části napadeného usnesení krajského soudu Nejvyšší správní soud zároveň doplňuje, že judikatura zdejšího soudu, na kterou stěžovatelka v kasační stížnosti odkazuje, se nijak nedotýká nyní posuzované věci. V rozsudku ze dne 21. 3. 2016, č. j. 2 As 305/2015 - 24, Nejvyšší správní soud konstatoval, že rozhodnutí odvolacího orgánu, jímž bylo zrušeno prvoinstanční rozhodnutí, nelze napadnout správní žalobou. Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011 - 66, č. 2908/2013 Sb. NSS, se zabývá otázkou, kdy je rozhodnutí

o výjimce z obecných požadavků na výstavbu subsumovaným správním aktem ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. Zdejšímu soudu proto není jasné, jak by měl tato rozhodnutí dle stěžovatelčina požadavku *per analogiam* zohlednit.

### **III.B Odmítnutí žaloby proti exekučnímu příkazu jako opožděné**

[21] Ve vztahu k stěžovatelkou namítané nezákonnosti usnesení o odmítnutí žaloby jako opožděné proti exekučnímu příkazu vyplynuly z obsahu předloženého správního spisu žalovaného následující skutečnosti, které nejsou mezi účastníky řízení předmětem sporu. Žalobou napadený exekuční příkaz byl stěžovatelce doručován obálkou s modrým pruhem, aniž by z doručky bylo patrné vyznačení požadavku „nevracet, vložit do schránky“ (ve smyslu čl. 32 odst. 3 Poštovních podmínek České pošty, s. p. – Základní poštovní služby). Na doručence je zaškrtnuta kolonka, že nezastižená adresátka byla vyzvána k vyzvednutí uložené zásilky a že bylo zanecháno poučení o důsledcích spojených s jejím nevyzvednutím. Zaškrtnuta byla rovněž kolonka, že zásilka byla připravena k vyzvednutí 6. února. Zaškrtnuta naopak nebyla kolonka, že nevyzvednutá zásilka byla vložena do schránky stěžovatelky, vyplněno není ani datum jejího vložení. Ve správním spise se nalézají pouze tato doručka, nikoli vrácená nedoručená obálka s doručovanou písemností - exekučním příkazem.

[22] Doručování písemností v daňovém řízení fyzickým osobám do vlastních rukou upravuje § 44 odst. 4 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád. Podle tohoto ustanovení *písemnost určená do vlastních rukou adresáta se doručuje přímo adresátovi. Nebyl-li adresát písemnosti, která má být doručena do vlastních rukou, na adrese pro doručování zastižen, písemnost se uloží a adresát se vhodným způsobem upozorní, aby si ji ve lhůtě 10 dnů vyzvedl* (pozn.: zvýraznění podtržením doplnil zde i dále v textu Nejvyšší správní soud).

[23] Doručování nikoli do vlastních rukou, avšak s potvrzením převzetí, upravuje § 44 odst. 5 daňového řádu tak, že *písemnost, která se nedoručuje do vlastních rukou a jejíž převzetí má být potvrzeno, se doručuje přímo adresátovi nebo jiné vhodné fyzické osobě, která se na adrese pro doručování nebo jejím blízkém okolí zdržuje, pokud souhlasí s tím, že odevzdá písemnost adresátovi. Není-li možno takto doručit, písemnost se uloží a adresát se vhodným způsobem upozorní, aby si ji ve lhůtě 10 dnů vyzvedl.*

[24] Dle § 46 odst. 2 daňového řádu platí, že *v upozornění na uložení písemnosti, které se vkládá do domovní nebo jiné adresátem užívané schránky nebo na jiné vhodné místo, se adresát vyzve k převzetí písemnosti a dále se v něm uvede označení správce daně, jehož písemnost je doručována, komu je doručováno, kde a od kterého dne a v jakých hodinách je písemnost připravena k vyzvednutí; současně se adresát písemně poučí o právních důsledcích jejího nevyzvednutí.*

[25] Pro oba výše citované způsoby doručování je v § 47 odst. 2 daňového řádu společně upravena fikce doručení tak, že *nevyzvedne-li si adresát uloženou písemnost ve lhůtě 10 dnů od jejího uložení, považuje se písemnost posledním dnem této lhůty za doručenu, i když se adresát o uložení nedozvěděl.*

[26] Dle § 47 odst. 5 dále platí, že *písemnosti, u nichž marně uplynula lhůta pro jejich vyzvednutí, vhodí osoba provádějící doručení do domovní nebo jiné adresátem užívané schránky, ledaže to správce daně předem vyloučí. Není-li takové schránky, nebo je-li tento způsob seznámení adresáta s obsahem písemnosti správcem daně vyloučen, písemnost se vrátí odesílajícímu správci daně.*

[27] Dle § 51 odst. 1 daňového řádu *doručení písemností, které se doručují do vlastních rukou nebo jejichž převzetí má být potvrzeno adresátem, potvrdí doručující řádně vyplněnou doručenkou, která je veřejnou listinou.* Daňový řád tedy explicitně stanoví, že doručka, je-li řádně vyplněná, se považuje

pokračování

za veřejnou listinu. Toto pojetí je v souladu s obecným vymezením veřejné listiny v § 134 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, dle kterého *listiny vydané soudy České republiky nebo jinými státními orgány v mezích jejich pravomoci, jakož i listiny, které jsou zvláštními předpisy prohlášeny za veřejné, potvrzují, že jde o nařízení nebo prohlášení orgánu, který listinu vydal, a není-li dokázán opak, i pravdivost toho, co je v nich osvědčeno nebo potvrženo.* To znamená, že údaje obsažené v doručence se považují za pravdivé, není-li prokázán opak. Jde o vyvratitelnou právní domněnku pravosti a správnosti veřejné listiny, která své důkazní síly pozbyde pouze tak, že adresát nabídne důkazy, jimiž bude prokázána nepravdivost obsahu této veřejné listiny. Důkazní břemeno leží na tom, kdo správnost veřejné listiny (event. i její pravost) popírá.

[28] Ze shora citované právní úpravy vyplývá, že v souzeném případě je z hlediska ochrany veřejných subjektivních práv stěžovatelky nerozhodné, zda žalovaným zvolený způsob doručování byl správný, či nikoli. Ať už je totiž doručováno do vlastních rukou adresáta (§ 44 odst. 4 daňového řádu), či způsobem nikoli do vlastních rukou, avšak s potvrzením převzetí (odst. 5 téhož ustanovení zákona), v obou případech je při nezastižení osoby písemnost uložena a adresát se vhodným způsobem upozorní, aby si ji ve lhůtě 10 dnů vyzvedl. Chybná volba mezi uvedenými dvěma způsoby doručování by tak v daném případě mohla do procesních práv stěžovatelky zasáhnout toliko tehdy, pokud by doručovatel zastihl na adrese nebo v jejím okolí jinou osobu, které by zásilku předal, a ta ji poté nepředala stěžovatelce. To se však v posuzovaném případě nestalo. Není tedy rozhodné, zda zásilka obsahující exekuční příkaz měla být doručována do vlastních rukou stěžovatelky (dle § 44 odst. 4 daňového řádu), či způsobem podle odst. 5 téhož ustanovení zákona (nikoli do vlastních rukou, ale s potvrzením převzetí), neboť právní úprava uložení nedoručené písemnosti obsažená v § 46 daňového řádu, stejně jako následek v podobě fikce jejího doručení v případě nevyzvednutí zásilky (§ 47 odst. 2 daňového řádu), který stěžovatelka v kasační stížnosti zpochybňovala, jsou pro oba způsoby doručování shodné.

[29] Daňový řád (stejně jako jiné procesní předpisy) dále stanoví jako jednu z náležitostí výzvy k vyzvednutí zásilky (slovy daňového řádu - *“upozornění na uložení písemnosti”*) poučení adresáta o právních důsledcích spojených s jejím nevyzvednutím (§ 46 odst. 2 daňového řádu), tedy poučení o fikci doručení, která nastává poslední den desetidenní lhůty počínající uložení písemnosti připravené k vyzvednutí (§ 47 odst. 2 daňového řádu). Jak Nejvyšší správní soud konstatoval v rozsudku ze dne 14. 4. 2014, č. j. 2 Afs 69/2012 - 124, na který stěžovatelka odkazuje, pokud společně s výzvou nebylo v domovní schránce *„zanecháno poučení o právních důsledcích souvisejících s obsahem zásilky, nemohlo být rozhodnutí doručeno zákonem stanoveným způsobem a nemohla tak ani nastat fikce jeho doručení podle § 47 odst. 2 daňového řádu“*. Tento obecný závěr potvrdil v nedávné době rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2020, č. j. 6 As 250/2019 - 48. Stran posouzení zákonnosti rozhodnutí krajského soudu o včasnosti žaloby v části směřující proti exekučnímu příkazu, tedy bylo nezbytné posoudit, zda bylo prokázáno zanechání poučení adresáta (stěžovatelky) o právních důsledcích nevyzvednutí zásilky, či nikoli. Bylo-li by zanechání poučení prokázáno, vyplývá z ostatních nesporných skutečností, že fikce doručení napadeného žalobou exekučního příkazu nastala dne 17. 2. 2020, a žaloba podaná dne 25. 5. 2020 byla podána opožděně.

[30] Krajský soud v souzené věci dospěl k závěru, že z obsahu doručanky coby veřejné listiny, která je nadána presumpcí pravdivosti údajů (vyvratitelnou jediné prokázáním opaku), vyplývá, že poučení o právních důsledcích nevyzvednutí zásilky do domovní schránky stěžovatelky vhozeno bylo. K vyvrácení pravdivosti tohoto údaje obsaženého na doručence krajskému soudu nepostačovala neproškrtnutá kolonka v upozornění na uložení písemnosti (výzvě k vyzvednutí

zásilky), neboť sama o sobě nevyvrací pravdivost údaje obsaženého v doručence. S tímto hodnocením krajského soudu se Nejvyšší správní soud ztotožňuje.

[31] Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem vycházel z toho, že na doručence vztahující se k doručování exekučního příkazu je zaškrtnuta kolonka, že adresátka byla vyzvána k vyzvednutí zásilky a bylo zanecháno poučení. Jak již bylo uvedeno výše, tento údaj je třeba s ohledem na povahu doručení jako veřejné listiny považovat za pravdivý, není-li prokázán opak. Nepostačuje tedy pouhé zpochybnění tohoto údaje, nýbrž je třeba podat plný důkaz opaku. Pouhé opomenutí zaškrtnutí kolonky v upozornění na uložení písemnosti (výzvě k vyzvednutí zásilky) sice zpochybňuje skutečnost, že poučení bylo zanecháno, avšak nevyvrací ji. Neprokazuje totiž, že listina obsahující poučení do schránky skutečně vhozena nebyla, neboť doručovatel mohl zaškrtnutí této kolonky na výzvě pouze opomenout. Žádný jiný důkaz stěžovatelka krajskému soudu k prokázání nedoručení poučení nenavrhlá. K námitce stěžovatelky, že informace o zanechání poučení vůbec nemá být součástí doručení, zdejší soud uvádí, že přestože není tato informace obligatorní náležitostí doručení (§ 51 odst. 2 daňového řádu), pokud doručení tuto informaci přesto obsahuje, požívá rovněž presumpce pravdivosti, neboť tou je doručení nadána jako celek.

[32] Právě existence veřejné listiny (doručení) se zaškrtnutou kolonkou o zanechání poučení pak odlišuje souzený případ od případů výše uvedených. Ve věci vedené pod sp. zn. 2 Afs 69/2012 tato kolonka na doručence zaškrtnuta nebyla a ve věci souzené pod sp. zn. 6 As 250/2019 se jednalo o jiný typ doručení (a to doručení pro soudní, nikoli daňové řízení), které takovou kolonku vůbec neobsahuje. Stejně tak v případě rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2014, č. j. 4 Afs 142/2014 - 22, na který odkazovala stěžovatelka i krajský soud, doručení údaj o zanechání poučení neobsahovala. Ani rozsudek ze dne 1. 3. 2006, č. j. 1 Afs 43/2005 - 103 (zmiňovaný stěžovatelkou), není pro souzený případ nijak využitelný, neboť se týká situace, kdy zcela chyběla doručení tehdy napadeného správního rozhodnutí, a soudy dovodily řádné doručení z jiných okolností případu.

[33] Ke kasační námitce týkající se následného nevložení zásilky obsahující exekuční příkaz do domovní schránky stěžovatelky Nejvyšší správní soud uvádí, že případné následné nevložení zásilky obsahující exekuční příkaz do domovní schránky stěžovatelky sice představuje porušení § 47 odst. 5 daňového řádu, v daném případě však nemající žádný vliv na řádné doručení písemnosti, které nastalo marným uplynutím desetidenní lhůty pro vyzvednutí zásilky. Následné úkony doručujícího orgánu po uplynutí úložní doby a nevyzvednutí uložené zásilky, tj. poté, co nastala fikce doručení, mají pouze pořádkový charakter a nejsou podmínkou pro uplatnění fikce doručení. Tento závěr vyslovený nejprve judikaturou Nejvyššího soudu (usnesení ze dne 30. 4. 2013, sp. zn. 33 Cdo 1002/2013) a jednotně zastávaný také komentářovou literaturou k občanskému soudnímu řádu (Lavický, P. a kol.: *Občanský soudní řád. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 1116; Jirsa, J.: *Občanský soudní řád. Soudcovský komentář*. Praha: Havlíček Brain Team, 2013, § 49; Svoboda, K. a kol.: *Občanský soudní řád. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 190) potvrdil pro oblast správního práva veřejný ochránce práv (stanovisko ze dne 25. 4. 2013, sp. zn. 4807/2012/VOP/MK) a rovněž rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který v rozsudku ze dne 20. 12. 2016, č. j. 3 As 241/2014 - 41, č. 3524/2017 Sb. NSS, vyslovil, že „zákonné požadavky pro vznik fikce doručení jsou splněny i v případě, že z některého důvodu k následnému vložení doručované písemnosti do schránky adresáta nedošlo“ [bod 25]. Z hlediska posouzení zákonnosti usnesení krajského soudu postaveného na opožděném podání žaloby proti řádně doručení exekučnímu příkazu tak není otázka následného vhození zásilky s exekučním příkazem do domovní schránky stěžovatelky rozhodující.

[34] Pokud stěžovatelka namítala, že krajský soud chybně nevyzval žalovaného, aby splnil povinnost tvrzení a důkazní ohledně doručení exekučního příkazu, Nejvyšší správní soud pouze



pokračování

stručně poznamenává, že není zřejmé, co tím stěžovatelka míní a kam touto argumentací směřuje. Klíčová listina (doručenka) je společně s exekučním příkazem napadeným žalobou součástí správního spisu, který byl krajskému soudu žalovaným předložen. Krajský soud vycházel z této veřejné listiny, kterou se stěžovatelka neúspěšně pokusila důkazně vyvrátit. Žádné další dokazování ani doplňování tvrzení ze strany žalovaného nad rámec správního spisu tedy nebylo potřeba. Otázkou včasnosti žaloby se krajský soud je povinen zabývat z úřední povinnosti. V souzeném případě se navíc otázka včasnosti žaloby odvíjela právě od řádného doručení exekučního příkazu, které stěžovatelka sama rozporovala. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud odmítl jako neopodstatněnou také námitku stěžovatelky, že bylo porušeno její právo na slyšení a na spravedlivý proces, když ji krajský soud předem neseznámil s úmyslem žalobu odmítnout jako opožděnou. Argumentace obsažená v usnesení krajského soudu je postavena na posouzení toho, zda došlo k řádnému doručení exekučního příkazu, které sama stěžovatelka učinila předmětem přezkumu krajským soudem. Z tohoto důvodu se proto nemůže jednat o překvapivé rozhodnutí. Pokud stěžovatelka měla k posuzované otázce doručování návrhy na provedení důkazů, nebo chtěla uvést další tvrzení, měla tak učinit v rámci žaloby, v níž se této otázce podrobně věnovala.

[35] Ve vztahu ke kasační námitce obsažené v doplnění kasační stížnosti, dle které měl žalovaný návrh stěžovatelky na zastavení a odklad exekuce správně vyložit jako žádost o navrácení v předešlý stav (§ 41 správního řádu), Nejvyšší správní soud podotýká, že souzený případ se řídí právní úpravou daňového řádu a argumentovat lze tedy nejvýše § 48 daňového řádu upravujícím institut neúčinnosti doručení. Nebyla-li však tato námitka uplatněna v řízení před krajským soudem, nelze k ní v řízení o kasační stížnosti přihlížet (§ 109 odst. 5 s. ř. s.). Přesto Nejvyšší správní soud nad rámec rozhodovacích důvodů poznamenává, že obsah návrhu stěžovatelky na zastavení a odklad exekuce nelze v žádném případě posoudit jako žádost o vyslovení neúčinnosti doručení exekučního příkazu, neboť neobsahuje takto vyložitelný projev vůle, ani neuvádí žádné závažné a nepředvídatelné důvody, pro které by si stěžovatelka nemohla uloženou písemnost ve stanovené lhůtě vyzvednout.

[36] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že krajský soud dospěl ve svém usnesení ke správnému právnímu závěru, že žaloba stěžovatelky je v části, v níž směřuje proti sdělení o ukončení exekuce, nepřipustná [§ 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s.], neboť se materiálně nejedná o rozhodnutí správního orgánu; a v části, v níž směřuje proti exekučnímu příkazu, opožděná [§ 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

#### IV. Závěr a náklady řízení

[37] Na základě výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[38] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka (žalobkyně) neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec jeho obvyklé úřední činnosti nevznikly, náhrada nákladů řízení se mu tudíž nepřiznává.

[39] Stěžovatelce byl usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2020, č. j. 6 Afs 200/2020 - 24, ustanoven zástupcem Mgr. Petr Bulušek, advokát. Hotové výdaje a odměnu za zastupování ustanoveného zástupce v takovém případě platí stát (§ 35 odst. 10 část věty první za středníkem s. ř. s.). Ustanovenému zástupci byla přiznána odměna za jeden úkon právní služby spočívající v sepisu a podání doplnění kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů

za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], za který mu náleží odměna ve výši 3 100 Kč [§ 7 bod 5 aplikovaný na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a 300 Kč jako paušální náhrada hotových výdajů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), celkem tedy 3 400 Kč. Vzhledem k tomu, že zástupce stěžovatelky je dle § 57 odst. 2 s. ř. s. plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se částka odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů o částku 714 Kč odpovídající příslušné dani z přidané hodnoty. Celkem se tedy jedná o částku ve výši 4 114 Kč, k jejíž výplatě z účtu Nejvyššího správního soudu byla stanovena přiměřená lhůta.

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

V Brně dne 15. října 2020

JUDr. Filip Dienstbier  
předseda senátu