

Poste restante – fikce doručení

Lze spojovat s doručením písemnosti na adresu poste restante fikci doručení dle § 24 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů?

Jedná se o problematiku řešenou oddělením sociálního zabezpečení v rámci vyřizování podnětu sp. zn. 732/2015/VOP¹ a především v podnětu sp. zn. 6779/2015/VOP. Závěr zpracovatele, že s doručováním na adresu *poste restante* nelze spojovat fikci doručení se opírá výhradně o judikaturní závěry Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu.

A.

NSS v rozsudku ze dne 8. prosince 2011, sp. zn. [5 As 87/2011](#) dospěl k závěru, že pokud byla písemnost doručována na *poste restante*, nemohla být uložena v úložní době, a proto nemohly být naplněny zákonné předpoklady pro doručení fikcí dle § 24 odst. 1 správního řádu. NSS k tomu dodal: „V případě doručování správních rozhodnutí, je způsob doručení striktně stanoven zákonem a nepřichází v úvahu doručování *poste restante*, neboť správní řád jednoznačně stanoví způsob doručování rozhodnutí do vlastních rukou“, z čehož lze dokonce dovodit nejen nemožnost doručení fikcí, ale dokonce, že by na adresu *poste restante* neměly být písemnosti určené do vlastních rukou vůbec doručovány (k tomu více v závěru).

Z dalších rozhodnutí NSS, např. ze dne 23. června 2011, sp. zn. [5 As 72/2010](#), ze dne 25. srpna 2011, sp. zn. [7 As 53/2011](#) či z usnesení ze dne 3. února 2016, sp. zn. [3 As 241/2014](#)², plyne, že fikce doručení nastává zásadně u písemností nacházejících se v tzv. režimu uložení podle § 23 správního řádu. Jinými slovy pro možnost nastoupení fikce musí být naplněny zákonné podmínky řádného uložení upravené v § 23 odst. 3 (uložení), 4 (vlození oznámení + sdělení kdy a kde si lze písemnost vyzvednout) a 5 (poučení o právních důsledcích) správního řádu. Nesplnění těchto podmínek má za následek vadu doručování, pro niž nemůže nastat fikce.³

Konkrétně k využití služby *poste restante*, z hlediska výše uvedených podmínek, se NSS stručně vyjádřil v usnesení ze dne 25. dubna 2013, sp. zn. [4 As 63/2013](#)⁴; bod 11. Uvedl, že vzhledem k povaze služby není možné vyrozumět adresáta o uložení zásilky jako v případě standardního doručování. Jinými slovy z podstaty služby samotné nelze naplnit zákonné podmínky § 23 správního řádu.

Dílčí shrnutí závěrů NSS: Z uvedených rozhodnutí NSS plyne, že **doručení fikcí podle § 24 odst. 1 správního řádu na adresu *poste restante* není možné.** Explicitně je to však řečeno pouze v rozsudku [5 As 87/2011](#).

¹ Pouze v interním ESO.

² Usnesením byla věc postoupena rozšířenému senátu – viz k tomu dále.

³ Srov. např. Vedral, J: *Správní řád – komentář*, 2. vyd., Bova Polygon, Praha, 2012, str. 288 a 289.

⁴ Řešenou problematikou je zde doručování krajským soudem, jedná se tedy o výklad úpravy doručování v občanském soudním řádu, subsidiárně aplikované i v soudním řízení správním, nicméně uvedený názor o povaze služby *poste restante* je jistě přenositelný i do správního řízení.

B.

Stručná argumentace rozsudkem [5 As 87/2011](#) ve zprávách § 18/2 sp. zn. 732/2015/VOP a 6779/2015/VOP je podpořena odkazem na usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 8. 2011, sp. zn. [I. ÚS 2169/11](#), v němž je poněkud nekriticky přebrán názor vyslovený v usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. září 2010, sp. zn. [20 Cdo 4731/2009](#), navíc ve vztahu k úpravě doručování dle občanského soudního řádu ve znění účinném do 30. června 2009⁵: „*náhradní doručení je spojeno s právní fikcí, která je podmíněna vyvratitelnou domněnkou, že se adresát v místě doručení zdržuje. Je-li jako místo doručení označena pošta, je zřejmé, že písemnost nemůže být adresátovi doručována předepsaným způsobem. Proto je i vyloučeno spojovat s doručením písemnosti na adresu poste restante fikci doručení.*“

Ani ÚS ani NS však nerozvádějí, proč taková písemnost nemůže být doručována „předepsaným způsobem“, resp. co to vlastně znamená. Ze zmínky učiněné NS, totiž že z ustanovení § 46 odst. 1 o. s. ř., ve znění účinném do 30. června 2009,⁶ vyplývalo, kam lze fyzické osobě písemnost doručovat, lze dovozovat, že předepsaný způsob byl upraven v § 46 odst. 5 a 6 o. s. ř. Toto ustanovení však, zdá se, řešilo i problematiku doručování na adresu *poste restante* a při splnění zákonných podmínek počítalo s fikcí doručení, i písemnosti určené do vlastních rukou. Nyní je obdobná úprava v § 46a a § 49 o. s. ř.

Dílčí shrnutí závěrů ÚS a NS: Závěr NS, přebráný i ÚS (avšak již za úpravy účinné po 30. červnu 2009, tedy po novele [7/2009 Sb.](#)), tedy nedává přesvědčivou odpověď, proč nelze doručit fikci na adresu *poste restante*.

C.

V rozhodovací praxi NSS však existuje i (aktuálnější) názorová linie, dle níž je možné doručovat fikci na adresu *poste restante*, byť se jedná o doručování v rámci soudního řízení, tedy dle úpravy v o. s. ř.⁷

V již zmiňovaném usnesení [4 As 63/2013](#) NSS konstatoval, že i v případě doručování na adresu *poste restante* po marném uplynutí desetidenní úložní doby nastane fikce doručení dle § 49 odst. 4 o. s. ř. (ve znění účinném po 30. červnu 2009), s tím, že „*pokud si stěžovatel zvolí tento způsob doručování, je na něm, aby si zajistil pravidelné vyzvedávání doručených zásilek tak, aby se s nimi před uplynutím úložní doby mohl seznámit.*“

⁵ Tedy před novelou provedenou zákonem č. 7/2009 Sb., již byla zavedena i tzv. fikce doručení v podobě, která je aktuálně přítomná jak v občanském soudním řádu, tak ve správním řádu a daňovém řádu. „*Přestože přenositelnost systému doručování z civilního soudního procesu do správního řízení není z předmětné novely přímo patrná, lze jí jednoznačně dovodit z průběhu legislativního procesu při jejím přijímání.*“ (více k tomu viz usnesení NSS sp. zn. [3 As 241/2014](#)).

⁶ § 46 odst. 1 o. s. ř.: „*Písemnost určenou fyzické osobě soud předá doručujícímu orgánu k doručení na adresu jejího bytu, jejího místa podnikání, jejího pracoviště nebo místa, kde se zdržuje. Jestliže o to fyzická osoba požádá, soud předá písemnost k doručení na adresu jiného místa v České republice, kterou mu sdělila; to neplatí, nemůže-li jí být písemnost v označeném místě doručena způsobem předepsaným tímto zákonem.*“

⁷ Není od věci, že se jedná o linii rozhodnutí ve věcech chronického stěžovatele pana X.

Pozdější usnesení ze dne 10. října 2013, sp. zn. [9 As 102/2013](#) a [9 Aps 7/2013](#) na předchozí argumentaci odkazuje a dále ji rozvíjí: „Vzhledem k tomu, že šlo o výslovnou volbu stěžovatele ohledně adresy, kam mu mají být zasílány písemnosti, **byl to stěžovatel, kdo odpovídal za to, že si na určeném místě bude zásilky přebírat, ale také průběžně kontrolovat, zda mu sem nějaké přišly.**“ V důsledku takové volby pak dle NSS splynulo v jedno místo, kde by měla být ponechána výzva k vyzvednutí zásilky, s místem uložení, z něhož si je možno zásilku vyzvednout. V obou případech totiž dané místo představovala zmíněná pošta. NSS v důsledku netypického stavu splnutí dovozuje možnost upuštění z požadavku na zanechání výzvy dle § 49 odst. 2 o. s. ř., neboť „*smyslem takové výzvy totiž je upozornit adresáta, že na jiném místě (typicky na poště), než které je adresou k doručování, je uložena písemnost k vyzvednutí, a umožnit tak adresátovi její vyzvednutí. Pokud však tato místa splynou v jedno, zmíněná výzva ztrácí smysl a její funkce je zcela nahrazena samotným uložení písemnosti*“.

Tato názorová linie byla v poslední době potvrzena i usnesením ze dne 7. dubna 2016, sp. zn. [5 Ads 256/2015](#), v němž NSS konstatoval, že zvolený způsob doručování je výrazem vstřícnosti soudu vůči stěžovateli, aby mohl komfortněji přebírat písemnosti jako *poste restante* na příslušné poště a byla tím usnadněna jeho komunikace se soudními orgány.

Z § 50h odst. 2 a 3 o. s. ř. však vyplývá i další, zřejmě podstatnější, smysl výzvy než upozornění adresáta o uložení písemnosti na jiném místě, když její součástí musí být i poučení o následcích, jestliže písemnost nebude vyzvednuta a u koho, kde a v který den byla písemnost připravena k vyzvednutí a do kdy a v jaké době si příjemce může písemnost vyzvednout. **Tyto zákonné požadavky však uvedeným splnutím naplněny evidentně nejsou, resp. určitě ne první z nich.**

Ani v jednom z uvedených usnesení navíc NSS nezmiňuje výše uvedené názory ÚS a NS o nemožnosti „*spojovat s doručení písemnosti na adresu poste restante fikci doručení*“, ani se s nimi jinak otevřeně nevypořádává. Jde tedy proti názoru těchto soudů při výkladu stejné či obdobné úpravy doručování v o. s. ř.

Dílčí shrnutí závěrů NSS: NSS v této odlišné názorové linii, byť týkající se výkladu doručování dle o. s. ř., za prvé nepřiznaně jde proti judikатурnímu výkladu ÚS a NS (tento však nedostatečně zdůvodněn) a za druhé svým způsobem překonává i předchozí závěr NSS, že na adresu *poste restante* nelze podle správního řádu doručovat fikci (k tomu viz dále).

D.

Shodnost úpravy v o. s. ř. a správním řádu

Na tomto místě je vhodné uvést, že procesní podmínky doručování dle správního řádu a o. s. ř. jsou v podstatě srovnatelné – viz znění [§ 23 a § 24 odst. 1 správního řádu](#) a [§ 49 a 50h o. s. ř.](#)⁸ Shodnost procesní úpravy a jejího výkladu jistě vyplývá i z obecného požadavku na jednotu a bezrozpornost právního řádu, jakož i ze srovnatelné funkce a významu doručování jak ve správním tak soudním řízení.

Je-li splnutí míst a s tím spojené pozbytí smyslu adresáta vyzývat (viz výše), tedy v podstatě odpadnutí této zákonné podmínky pro řádné uložení, dostatečným zdůvodněním

⁸ Viz výše záměr novely 7/2009 Sb.

pro umožnění doručovat fikcí na adresu *poste restante* dle o. s. ř., nedává smysl (při požadavku shodného výkladu obou procesních úprav), aby tímto postupem nebylo možné doručovat fikcí i podle správního řádu.

Argument splynutím míst pak NSS doprovodil i důrazným poukazem na skutečnost, že zvolí-li si výslovně stěžovatel doručování na *poste restante*, je jeho (zvýšenou) odpovědností si průběžně kontrolovat, zda neobdržel nějakou zásilku, a zajistit si jejich pravidelné vyzvedávání tak, aby se s nimi před uplynutím úložní doby mohl seznámit.

ÚS však dovedl zcela totožnou odpovědnost adresáta i při doručování dle „nového“ správního řádu (500/2004 Sb.). V usnesení ze dne 30. září 2010, sp. zn. [2317/2010](#) konstatoval, že „*nová právní úprava správního řízení ... nadále nepodmiňuje nastoupení fikce doručení lehce zneužitelnou podmínkou, že se adresát písemnosti v místě doručení zdržuje. Na rozdíl od tohoto paternalistického přístupu tím byla posílena zásada, že každý si má svá práva střežit především sám. Ve vztahu k doručování to znamená, že není principiálně významné, zda se adresát písemnosti na adrese trvalého pobytu (platí to ale i pro adresu pro doručování) skutečně zdržuje, či nikoliv. Je věcí adresáta, a také jeho odpovědností vůči sobě samému, aby se pojistil proti doručování na adresu evidovanou v informačním systému evidence obyvatel tím, že uvede správnímu orgánu adresu pro doručování, o níž ví, že si zásilku zde bude moci převzít. Tím je eliminována možnost mařit výkon veřejné správy vyhýbáním se doručení písemností. Jde o legitimní tlak na adresáta, aby uváděl takovou adresu pro doručování, kam mu lze zásilku spolehlivě doručit*“.

Dle Vedrala⁹ lze z toho soudit, že fikcí dle správního řádu lze doručovat i na adresu ohlašovny, což připustil i NSS (rozsudek ze dne 31. května 2011, sp. zn. [2 As 28/2011](#)¹⁰).

Ani tento argument tak nezakládá důvodnost rozdílného výkladu jednotlivých procesních úprav z hlediska možnosti nastoupení fikce při doručování na *poste restante*.

Dílčí shrnutí: Oba stěžejní argumenty NSS, na nichž stojí názor o možnosti fikce při doručování na *poste restante* dle o. s. ř., jsou bez problémů uplatnitelné i pro výklad správního řádu.

E.

MOŽNÉ ZÁVĚRY

1) **Lze doručovat fikcí na adresu *poste restante* i podle správního řádu.**

Oba stěžejní argumenty NSS, na nichž stojí názor o možnosti fikce při doručování na *poste restante* dle o. s. ř., jsou bez problémů uplatnitelné i pro výklad správního řádu.

2) **Nelze doručovat fikcí na adresu *poste restante* i podle správního řádu.**

Uvedené argumenty sice jsou uplatnitelné i na správní řád, avšak samy o sobě jsou nesprávné, resp. zavádějící, a neměly by být NSS aplikovány ani na výklad o. s. ř.

⁹ Vedral, J.: *Správní řád – komentář*, 2. vyd., Bova Polygon, Praha, 2012, str. 285-286.

¹⁰ Srov. na to navazující judikaturu NSS rozlišující, zda existuje na poště místo, kde lze zanechat výzvu, resp. zda ohlašovna přebírá výzvy o uložení (rozsudek ze dne 6. února 2014, sp. zn. [1 As 106/2013](#)). Obdobně k § 49 o. s. ř. srov. Drápal, L., Bureš, J. a kol. *Občanský soudní řád I, II Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 329.

- a) Jak je uvedeno výše, je závěr o pozbytí smyslu adresáta vyzývat v důsledku splnutí míst nesprávný, protože je nesprávná samotná úvaha, že (jediným) „*smyslem takové výzvy totiž je upozornit adresáta, že na jiném místě (typicky na poště), než které je adresou k doručování, je uložena písemnost k vyzvednutí*“.

K uvedenému výzva jistě slouží, ale z ustanovení § 50h odst. 2 o. s. ř.¹¹, stejně jako z § 23 odst. 5 správního řádu, plyne také **povinnost doručovatele adresáta ve výzvě poučit o následcích** nevyzvednutí písemnosti (fikce doručení, další možný postup adresáta).¹² Nesplnění této povinnosti jde jednoznačně k tíži odesílatele, tedy soudu či správního orgánu. **Nedostatek takového poučení může mít vážné dopady do procesního postavení adresáta a jako takové představovat vadu řízení mající vliv na jeho zákonnost.**

Vzhledem k tomu, že NSS v této názorové linii dle mého nereflektoval tento podstatný rozměr výzvy a poučení, mám za to, že i při splnutí míst má výzva, resp. poučení v ní, svůj podstatný smysl, a proto od ní nelze paušálně upustit, aniž by to mělo vliv na řádné uložení za účelem následné fikce.¹³

- b) Zavádějícím je dle mého argument postavený na zvýšené odpovědnosti adresáta při jeho výslovné volbě adresy *poste restante* jako adresy doručovací dle § 19 odst. 3 správního řádu. Odpovědnost adresáta je totiž přítomna i při doručování na jím zvolenou doručovací adresu odlišnou od místa pošty, přesto je dána povinnost řádného uložení písemnosti, tedy výzvy obsahující poučení. Ani takto koncipovaná odpovědnost proto nemůže vyloučit povinnost orgánu veřejné moci poskytnout adresátu zákonem vyžadované poučení o jeho procesních právech.

F.

NÁZOR AUTORA

S doručením písemnosti na adresu poste restante **NELZE SPOJOVAT FIKCI DORUČENÍ** dle § 24 odst. 1 správního řádu.

Na tomto místě je vhodné se vrátit k rozsudku NSS ([5 As 87/2011](#) – viz výše část A.), ve kterém soud uvedl, že: „*v případě doručování správních rozhodnutí ... nepřichází v úvahu **doručování poste restante***“. S ohledem na skutečnost, že citovaný rozsudek se primárně zabýval důvody, pro které nelze platně doručovat na adresu *poste restante* fikcí, lze dovodit, že na takovou doručovací adresu lze účastníkovi doručovat písemnosti, vč. těch určených do vlastních rukou, nemohou však nastoupit účinky náhradního doručení (tj. nelze doručovat fikcí).¹⁴

¹¹ Před novelou provedenou zákonem č. 7/2009 Sb. v § 50c odst. 2 o. s. ř.

¹² Tomu odpovídá i názor NSS v rozsudku sp. zn. [7 As 53/2011](#) a usnesení sp. zn. [3 As 241/2014](#).

¹³ [Poštovní podmínky České pošty, Základní poštovní služby](#), platné od 1. května 2016, pak v čl. 26 odst. 19, a contrario, v případě *poste restante* předání výzvy adresátovi vylučují. Ve smyslu čl. 32 odst. 3 poštovních podmínek i v případě, že správní orgán jako odesílatel vyloučí vrácení písemnosti, pošta jako doručovatel písemnost odesílateli stejně vrátí, neboť vložení není možné.

¹⁴ Takový závěr, byť na poli o. s. ř., explicitně vyslovil i ÚS v usnesení [I. ÚS 2169/11](#).

Ke zvolené doručovací adrese pak Vedral uvádí, že byť to není ze samotného znění ustanovení § 19 odst. 3 správního řádu na první pohled zřejmé, nemá účastník vůči správnímu orgánu nárok na to, aby mu správní orgán vždy doručoval písemnosti na zvolenou adresu pro doručování, a to vzhledem k předpokládaným podmínkám v § 19 odst. 3 správního řádu. Podmínkami vyžadovanými správním řádem je, aby požadovaný způsob doručování (zejména) mohl přispět k urychlení řízení a aby to nevylučoval zákon¹⁵ nebo povaha věci – je tak na správním orgánu, aby si vyhodnotil splnění podmínek daného ustanovení:

- 1) Neshledá-li správní orgán důvody pro nevyhovění žádosti účastníka doručovat na jím zvolenou adresu, měl by mu vyjít vstříc v souladu s § 4 odst. 1 správního řádu a doručovat na zvolenou adresu *poste restante*.¹⁶ I tato specifická adresa totiž může přispět k urychlení řízení, pokud si účastník písemnosti řádně vyzvedává.¹⁷
- 2) Naopak nevyhoví-li správní orgán takovému požadavku účastníka, neboť doručování na adresu *poste restante* k urychlení řízení prokazatelně nepřispěje (a neshledá ani žádné jiné důvody opodstatňující takovéto doručování, resp. účastník řízení žádné jiné důvody netvrdí), je správní orgán oprávněn účastníkovi na požadovanou adresu písemnosti nezasílat (a místo toho doručovat písemnosti tak, jako by účastník o doručování na *poste restante* nepožádal). „V souladu se zásadou součinnosti správního orgánu s dotčenými osobami (§ 4 odst. 3 a 4 správního řádu) je správní orgán povinen účastníkovi sdělit, že mu nebude na jím požadovanou adresu doručovat a z jakých důvodů. Pouze takovýto postup bude šetřit procesní práva účastníků a umožní jim uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.“¹⁸ Sdělení může být buď ústní (viz § 15 odst. 1 správního řádu) nebo písemné.¹⁹ Ani uvedená judikatura ani odborná literatura se nezabývá otázkou, kam se takové sdělení bude účastníku doručovat.
- 3) K výše uvedenému je ještě nutno dodat, že judikatura (byť ve vztahu k doručování na elektronickou adresu dle § 19 odst. 3, 8 a 9 správního řádu²⁰) na straně jedné rozlišuje odmítnutí žádosti doručovat na zvolenou adresu po podání žádosti (s následnou povinností sdělit toto rozhodnutí účastníkovi), na straně druhé pak situaci, kdy správní orgán po podání žádosti (bezvýsledně) doručuje na zvolenou adresu (bez následné nutnosti oznámit změnu v postupu doručování nebo snahy opětovně doručovat).²¹

¹⁵ Právě diskutabilní názor NSS naznačuje, že to vylučuje zákon.

¹⁶ Vedral, J: *Správní řád – komentář*, str. 247.

¹⁷ Pro úplnost uvádím, že urychlení řízení není jediným účelem takového doručování - slovo „zejména“ užitě v § 19 odst. 3 správního řádu naznačuje, že se jedná o demonstrativní výčet. Podle rozsudku NSS ze dne 13. srpna 2015, sp. zn. [9 As 60/2015](#); bod 33: „Mohou tedy nastat situace, kdy bude správní orgán povinen doručovat účastníkovi na jeho adresu pro doručování či elektronickou adresu, ačkoli to k urychlení řízení nepřispěje.“ Takovým případem by mohlo být doručování na doručovací adresu v zahraničí.

¹⁸ Viz rozsudek NSS sp. zn. [9 As 60/2015](#); bod 34 a rozsudek NSS ze dne 30. března 2016, sp. zn. [10 As 5/2016](#), bod 18 a 19; Vedral, J: *Správní řád – komentář*, str. 248 a 249; Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. *Správní řád. Komentář*. 4. Vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 98.

¹⁹ Vedral, J: *Správní řád – komentář*, str. 249.

²⁰ Rozdíl je v tom, že doručování na elektronickou adresu dle § 19 odst. 3 správního řádu je podrobněji upraveno v odst. 8 a 9 ustanovení a podrobněji vyloženo uváděnou judikaturou NSS.

²¹ Rozsudek NSS ze dne 30. března 2016, sp. zn. [10 As 5/2016](#), bod 21.

Nad rámec výše řečeného si dovolím upozornit, že problematika doručování fikcí dle správního řádu byla předložena rozšířenému senátu NSS. Předkládající senát v usnesení ze dne 3. února 2016, sp. zn. [3 As 241/2014](#), položil RS tuto otázku:

Má na zákonné doručení písemnosti fikcí podle § 24 odst. 1 správního řádu vliv následné vložení písemnosti do domovní schránky adresáta, nebo na jiné vhodné místo, ve smyslu ustanovení § 23 odst. 4 správního řádu?

Rozšířený senát o výše uvedené problematice rozhodl rozsudkem ze dne 20. prosince 2016, č. j. [3 As 241/2014-41](#) následovně:

Na uplatnění fikce doručení dle § 24 odst. 1 správního řádu nemá vliv skutečnost, zda po uplynutí úložní doby došlo ke vhození doručované písemnosti do schránky adresáta.

K rozsudku (výroku a odůvodnění) uplatnil zajímavé odlišné stanovisko soudce Karel Šimka.

Tato otázka s nyní řešeným souvisí jen nepřímo.