

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Evy Šonkové a soudců Mgr. Tomáše Kocourka a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce: **Radim Kaštovský**, se sídlem Stodolní 794, Ostrava, zast. Mgr. Davidem Smrčkou, advokátem, se sídlem Hvězdova 1716/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 2. 2022, č. j. MSK 154886/2021, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 3. 2023, č. j. 18 A 7/2022-29,

t a k t o :

Věc **se postupuje** rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobce se žalobou podanou ke Krajskému soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“) domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 2. 2022, č. j. MSK 154886/2021, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Ostravy (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 9. 8. 2021, č. j. SMO/430849/21/DS. Tímto rozhodnutím byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), za což mu byla uložena pokuta ve výši 1.500 Kč. Přestupku se měl dopustit tím, že jako provozovatel vozidla nezajistil, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích, jelikož blíže nezjištěný řidič vozidla překročil dne 27. 1. 2021 v Ostravě nejvyšší dovolenou rychlost 40 km/h, a to o 8 km/h.

[2] Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem žalobě vyhověl. Posuzoval, zda bylo řízení o přestupku provozovatele vozidla podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu zahájeno v souladu se zákonem. Řízení o přestupku provozovatele vozidla je možné zahájit (mimo jiné) za předpokladu, že správní orgán nezahájil řízení o přestupku řidiče vozidla podle § 125c zákona o silničním provozu a věc odložil, protože nezjistil skutečnosti

odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě, nebo řízení o přestupku řidiče vozidla podle § 125c zákona o silničním provozu zastavil, protože obviněnému nebylo spáchání skutku prokázáno (§ 125f odst. 5 zákona o silničním provozu).

[3] V této souvislosti se krajský soud zaměřil na otázku, zda byl žalobce v řízení o přestupku řidiče vozidla zastoupen zmocněncem. Správní orgán I. stupně zaslal žalobci výzvu k úhradě určené částky podle § 125h zákona o silničním provozu. V reakci na výzvu zaslal žalobce správnímu orgánu I. stupně prostřednictvím své datové schránky dne 15. 2. 2021 přípis opatřený spisovou značkou dané věci uvedenou ve výzvě, svými osobními údaji a nadepsaný slovy „*Vyjádření k řidiči vozidla*“, v němž uvedl, že vozidlo řídil on sám. V přípise dále sdělil: „*Pro případ zahájení přestupkového řízení o přestupku dle § 125c zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (silniční zákon), ve znění pozdějších předpisů, zmocňuji ke svému zastupování v celém tomto řízení [dle § 33 odst. 2 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů], Ing. M. J., nar. X, trvale bytem M. X, P.a X. Toto zmocnění není nijak časově omezené.*“ Správní orgán I. stupně toto sdělení však nepovažoval za plnou moc, a proto vyzval jak žalobce, tak Ing. M. J. k jejímu doložení. Ani jeden z nich na výzvu ovšem nereagoval. Proto zaslal správní orgán I. stupně žalobci do datové schránky oznámení o zahájení řízení o přestupku podle § 125c zákona o silničním provozu. V reakci na to, že se žalobce nedostavil k nařízenému ústnímu jednání, správní orgán I. stupně řízení o tomto přestupku zastavil, usnesení doručil opět pouze do datové schránky žalobce. Stejně tak jako následný příkaz, kterým byl žalobce uznán vinným z přestupku provozovatele vozidla podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu. Proti němu podal odpor zmocněnec žalobce Ing. M. J. š, jenž doložil plnou moc ze dne 20. 5. 2021, kterou správní orgány v řízení o přestupku podle § 125f zákona o silničním provozu již akceptovaly.

[4] Krajský soud dospěl k závěru, že již žalobcův přípis naplňuje všechny znaky plné moci, neboť z něj byla zřejmá vůle nechat se v konkrétním řízení zastoupit konkrétně určenou osobou (viz rozsudek NSS ze 27. 7. 2005, č. j. 7 As 13/2005-62, č. 1044/2007 Sb. NSS). Naopak z judikatury neplyne, že by měla být plná moc udělena na samostatné listině či jasně nadepsaná slovy „*plná moc*“. Proto nebyla na místě ani výzva k odstranění vad plné moci zasláná žalobci a Ing. M. J. Žalovaný sice namítá, že se jednalo o obstrukční praxi, nicméně tomuto závěru nenasvědčují žádné konkrétní okolnosti případu. Vzhledem k tomu, že správní orgán I. stupně nekomunikoval se zmocněncem, ale s žalobcem samotným, nemohl řízení o přestupku řidiče řádně zahájit, pročez nemohlo být ani řádně zastaveno. Nebyly tak naplněny podmínky pro zahájení řízení o přestupku provozovatele vozidla (§ 125f odst. 5 zákona o silničním provozu), a rozhodnutí žalovaného je proto namístě zrušit.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[5] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

pokračování

[6] Stěžovatel poukazuje na skutečnost, že standardně předkládá plnou moc zmocněnec, který tím prokazuje své oprávnění jednat za zmocnitele ve správním řízení. V této věci ovšem předložil informaci o zmocnění sám žalobce. Správní orgán I. stupně se proto oprávněně snažil zjistit, zda o tomto projevu vůle Ing. M. J. vůbec ví a zda skutečně bude žalobce v řízení zastupovat. Navíc se žalovaný domnívá, že je důležitá i osoba zmocněnce jako taková. Ing. M. J. je správním orgánům znám pro své obstrukční praktiky, které souvisejí právě se zastupováním účastníka na základě plné moci. Správnost postupu navíc dokládá rozsudek ze dne 28. 11. 2019, č. j. 1 As 373/2019-22, v němž se Nejvyšší správní soud zabýval zcela shodnou situací, přičemž dospěl k závěru, že správní orgány postupovaly správně, pokud učinily výzvu podle § 33 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Přístup krajského soudu naopak vede až k absurdním závěrům, kdy by si mohl účastník řízení zvolit za svého zmocněnce kohokoli, aniž by o tom tato osoba věděla. Stěžovatel svým přípisem ze dne 1. 8. 2023 poukázal ještě na rozsudek NSS ze dne 26. 7. 2023, č. j. 3 As 131/2021-86, který na projednávanou věc přesně dopadá.

[7] Žalobce ve svém vyjádření navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl pro nepřijatelnost, případně aby ji zamítl pro nedůvodnost. Kasační stížnost stojí na dvou argumentech, a sice že plná moc musí být předložena na samostatné listině a že musí být zmocněncem akceptována. Oba tyto závěry ovšem odporují současné judikatuře. Převažující směr judikatury dochází k závěru, že plná moc nemusí být sepsána na samostatné listině, postačí, je-li součástí podání. Podstatné je pouze to, zda podání naplňuje všechny podstatné náležitosti plné moci a je z něj zcela zřejmý projev vůle. Jedinou výjimku představuje právě rozsudek NSS ze dne 28. 11. 2019, č. j. 1 As 373/2019-22, na který stěžovatel odkazuje, ten ovšem má svůj původ ve specifických okolnostech daného případu. Oproti tomu zcela shodný případ (identická formulace plné moci i procesní situace) posuzoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 12. 2015, č. j. 1 As 238/2015-28, přičemž dospěl ke shodnému závěru jako krajský soud. Žalobce dále nesouhlasí se stěžovatelem v tom, že by zmocněnec musel plnou moc jakkoliv akceptovat, a to ani konkludentně, což opět vyplývá z judikatury (viz rozsudek NSS ze dne 18. 8. 2016, č. j. 4 As 111/2016-35). Žalobce proto uzavírá, že judikatura, na kterou odkázel, vyvrací oba argumenty, na kterých stojí kasační stížnost.

III. Důvod pro postoupení věci rozšířenému senátu

[8] Nejvyšší správní soud 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 osoba splňující podmínky § 105 odst. 2 s. ř. s.

[9] Vzhledem k tomu, že věc byla v souladu se zákonem projednána v řízení před krajským soudem specializovaným samosoudcem, zabýval se Nejvyšší správní soud rovněž přijatelností kasační stížnosti ve smyslu § 104a s. ř. s.

[10] Kasační stížnost je přijatelná tehdy, pokud svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Vymezením tohoto neurčitého právního pojmu se Nejvyšší správní soud zabýval v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39,

č. 933/2006 Sb. NSS. O přijatelnou kasační stížnost se podle tohoto usnesení může jednat v následujících typových případech: 1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu, 2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně, 3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikaturní odklon, tj. Nejvyšší správní soud ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je namístě změnit výklad určité právní otázky řešené dosud správními soudy jednotně, 4) v napadeném rozhodnutí krajského soudu bylo shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně-právního postavení stěžovatele. O zásadní právní pochybení se v konkrétním případě může jednat především tehdy, pokud a) krajský soud ve svém rozhodnutí nerespektoval ustálenou a jasnou judikaturu a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu, b) krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva.

[11] V rozsudku ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006-59, Nejvyšší správní soud upřesnil, že při posuzování přijatelnosti kasační stížnosti žalovaného, u něhož pojmově nemůže být splněna podmínka přesahu vlastních zájmů, postačí hodnotit, zda se krajský soud dopustil zásadního pochybení při výkladu hmotného nebo procesního práva, případně zda nerespektoval ustálenou a jasnou judikaturu.

[12] Druhý senát Nejvyššího správního soudu při předběžném projednání věci shledal, že existuje rozporná judikatura. Jednotlivé senáty Nejvyššího správního soudu odlišně přistupují k otázce požadované formy plné moci prokazující existenci zastoupení ve správním řízení a k otázce, zda plná moc musí být opatřena podpisem zmocněnce. Druhý senát tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je přijatelná a jsou dány důvody pro její postoupení rozšířenému senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s.

[13] Nejvyšší správní soud se již mnohokrát zabýval oprávněním zmocněnce zastupovat účastníka správního řízení na základě plné moci udělené podle § 33 správního řádu. Nicméně stěžovatel správně poukázal na rozsudek NSS ze dne 26. 7. 2023, č. j. 3 As 131/2021-86, jehož závěry se od dosavadní judikatury odchyľují.

[14] Pro shrnutí druhý senát uvádí, že v nyní posuzované věci žalobce předložil správnímu orgánu I. stupně plnou moc na listině, jejíž součástí bylo i prohlášení, že vozidlo řídil on (nadpis podání zněl *Vyjádření k řidiči vozidla*). Podání bylo správnímu orgánu I. stupně doručeno prostřednictvím datové schránky a nevyplývalo z něj výslovně, že zmocněnec toto zmocnění přijal.

[15] Druhý senát předesílá, že judikatura dospěla k závěru, že plnou moc k zastupování ve správním řízení zahajovaném *ex offio* lze udělit ještě předtím, než je toto řízení zahájeno (tedy pro případ zahájení a vedení správního řízení). V takové situaci vzniká zastoupení současně se zahájením správního řízení (viz např. rozsudky NSS ze dne 9. 6. 2016, č. j. 2 As 26/2016-45, bod 16, či ze dne 4. 5. 2017, č. j. 1 As 31/2017-33, bod 26). V tomto závěru je judikatura jednotná a druhý senát s ní souhlasí.

pokračování

[16] Plná moc je jednostranný úkon zmocnitele směřující vůči třetím osobám, který dokládá uzavření smlouvy mezi zmocněncem a zmocnitelem (ať již písemné, nebo ústní), na jejímž základě může zmocněnec zastupovat zmocnitele (viz např. rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, č. j. 7 Azs 4/2011-58).

[17] Shodně je plná moc pojmána i dalšími procesními předpisy (např. zákonem č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád) a předpisy hmotného práva (§ 441 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník). Aktuální komentářová literatura k občanskému soudnímu řádu i občanskému zákoníku dovozuje z tohoto charakteru plné moci, že její náležitostí není podpis zmocněnce (Smolík, P. § 28 [Udělení plné moci a její zánik]. In: Svoboda, K. a kol. *Občanský soudní řád*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 121 – 122, shodně Korbel, F. § 28 In: Jirsa, J. a kol. *Občanské soudní řízení. Soudcovský komentář. Kniha I.*, 1. vydání. Praha: Havlíček Brain Team, 2014, s. 198, dále též Dávid, R., Hrdlička, M. § 441 [Zmocnění – obecné ustanovení, vznik, forma plné moci]. In: Lavický, P. a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1 – 654). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1665).

[18] Judikatura Nejvyššího správního soudu dospěla na procesním půdorysu správního řádu k závěru, že „obsahem průkazu plné moci musí být konkrétní rozsah zmocnění (srovnej § 33 odst. 2 správního řádu), uvedení osoby, která je k zastupování účastníka zmocněna, podpis zmocnitele a je také třeba, aby plná moc obsahovala datum, není-li její časové omezení vyjádřeno ve vlastním textu, aby bylo zřejmé, od kterého konkrétního okamžiku je zmocněnec oprávněn úkony za zastoupeného činit.“ (viz rozsudek ze dne 17. 10. 2014, č. j. 4 As 171/2014-26). Dále je třeba uvést, že „při posuzování, jestli písemná plná moc nebo ústní prohlášení účastníka o udělení plné moci (do protokolu) mají potřebné náležitosti, je třeba vzít především v úvahu, zda spolehlivě prokazují oprávnění označeného zástupce jednat za účastníka řízení. V případě, že je možné bez pochybností takové oprávnění dovodit z obsahu plné moci, popřípadě z okolností, za kterých byla písemná plná moc soudu doručena nebo za kterých bylo učiněno ústní prohlášení, nemají případné vady plné moci za řízení význam.“ (viz rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2005, č. j. 7 As 13/2005-62, citovaný též v rozsudku č. j. 4 As 171/2014-26). Nejvyšší správní soud odkazuje i na případ, ve kterém nebylo na první pohled zjevné, na které řízení se plná moc vztahuje. Navzdory tomu dospěl k závěru, že se jedná o platnou plnou moc, byť musel její obsah podrobněji vyložit (rozsudek NSS ze dne 1. 4. 2015, č. j. 1 As 9/2015-27).

[19] Z výše citované judikatury vyplývá, že formulace nyní posuzované plné moci požadované obsahové náležitosti naplňuje. Nemůže být tedy pochyb o tom, kdo byl zmocněn, kdo zmocnění udělil, k jakému řízení se zmocnění vztahuje či v jakém rozsahu se zmocnění uděluje.

[20] Ustanovení § 33 odst. 1 správního řádu dále stanoví, že plná moc musí mít buď písemnou formu, nebo formu ústního prohlášení do protokolu. Požadavek na písemnou formu a podpis zmocnitele je jistě dodržen, žalobce totiž doručil podání správnímu orgánu I. stupně prostřednictvím informačního systému datových schránek (viz § 18 odst. 2 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů).

[21] Žádné další náležitosti, které by měla plná moc splňovat, správní řád nestanoví a ani k nim nedospěla judikatura. Není proto nutné, aby byla plná moc nadepsána jako plná moc, byla učiněna na samostatné listině či byla podepsána zmocněncem (k posledně uvedenému viz rozsudky NSS ze dne 13. 1. 2005, č. j. 2 As 29/2004-120, ze dne 18. 8. 2016, č. j. 4 As 111/2016-35, bod 18, či ze dne 1. 6. 2017, č. j. 9 As 65/2017-49, bod 40). Judikatura ostatně již obdobné plné moci posuzovala, přičemž dospěla ke stejnému závěru (k tomu viz rozsudky NSS ze dne 27. 11. 2014, č. j. 7 As 75/2014-27, či ze dne 17. 12. 2015, č. j. 1 As 238/2015-28).

[22] Odlišné závěry nicméně dovodil třetí senát v rozsudku ze dne 26. 7. 2023, č. j. 3 As 131/2021-86, přičemž relevantní je především jeho bod 28. Třetí senát se v tomto rozsudku vypořádal s obdobně formulovanou plnou mocí (k jejímu znění viz přezkoumávaný rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 22. 4. 2021, č. j. 30 A 110/2020-56, bod 43). Poukázal na to, že žalobce svou vůli nechat se zastupovat v daném řízení zmocněncem vyjádřil pouze ve sdělení učiněném vůči správnímu orgánu I. stupně v reakci na výzvu dle § 125h odst. 1 zákona o silničním provozu. Dále třetí senát uvedl, že existenci takového zmocnění žalobce zákonem předpokládaným způsobem neprokázal, neboť zmocnění k zastupování se prokazuje písemnou plnou mocí, jež nebyla předložena (odst. 25 a 28 rozsudku třetího senátu). Požadavek na předložení plné moci obhájí třetí senát tím, že směřuje k vyloučení situací, kdy by si účastník řízení prostřednictvím prostého sdělení zvolil pro zastupování jakoukoli osobu, aniž by mezi nimi existovala dohoda o zastoupení. Deklarovaný zmocněnec by o takovém zmocnění nemusel vůbec vědět. Plná moc je tedy kvalifikovaným dokladem o existenci smluvního vztahu mezi zmocněncem a zmocnitelem. Třetí senát v této souvislosti bez jakéhokoli komentáře odkázal na usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 12. 2009, sp. zn. I. ÚS 2706/09.

[23] Ve shora uvedeném usnesení Ústavní soud dovodil, že plná moc musí být podepsána zmocněncem. Třetí senát sice ve svém rozsudku výslovně neuvedl, že nezbytnou náležitostí plné moci je podpis zmocněnce, lze to nicméně dovodit jak z odkazu na usnesení Ústavního soudu, tak z argumentu, podle něž je třeba zabránit tomu, aby účastník řízení oznámil správnímu orgánu, že je v řízení zastoupen zmocněncem, aniž by o tom zmocněnec věděl a zmocnění přijal. Tohoto účelu nelze dosáhnout pouze tím, že bude předložena plná moc na samostatné listině (nikoliv tedy jako součást jiného podání), nýbrž tím, že bude obsahovat též akceptační doložku ze strany zmocněnce.

[24] Třetí senát tedy dospěl k závěru, že plná moc musí být obsažena na samostatné listině a musí být podepsána zmocněncem. Obě části tohoto závěru jsou v rozporu se stávající judikaturou Nejvyššího správního soudu, s kterou se třetí senát nijak nevypořádal. Druhý senát se při předběžném posouzení věci neztotožnil se závěry třetího senátu, neboť podle něj nemusí být plná moc podepsána zmocněncem, a tudíž ani neexistuje žádný legitimní důvod, proč by nemohla být součástí podání, kterým se zmocnitel vyjadřuje k výzvě správního orgánu I. stupně.

[25] Druhý senát poukazuje zejména na to, že plná moc, která je součástí vyjádření žalobce, je formulována shodně jako v případě posuzovaném třetím senátem. Druhý senát

pokračování

vzal v úvahu, že konkrétní skutkové okolnosti případu posuzovaného třetím senátem se lišily od skutkových okolností v této věci. Zejména lze zmínit, že ve věci projednané třetím senátem žalobce poté, co správnímu orgánu oznámil, že v řízení o přestupku provozovatele vozidla bude zastupován společností Pomáháme a chráníme, s. r. o., předložil v řízení o přestupku řidiče plnou moc udělenou P. K., přičemž rozsah zmocnění byl vymezen spisovou značkou řízení správního orgánu I. stupně, která byla shodná pro řízení o přestupku řidiče i pro řízení o přestupku provozovatele vozidla. V důsledku toho vznikl určitý prostor pro pochybnosti, zda předložením plné moci udělené P. K. nezaniklo dříve oznámené zmocnění společnosti Pomáháme a chráníme, s. r. o. (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2020, č. j. 8 As 126/2020-38). Tyto objektivně odlišné skutkové okolnosti ovšem nebyly pro právní názor třetího senátu významné, nijak na ně nepoukázal a naopak formuloval svůj právní názor poměrně kategoricky bez ohledu na zmíněná specifika jím posuzovaného případu. Za této situace nevidí druhý senát žádný prostor k tomu, aby odlišil jím projednávanou věc od věci rozhodnuté třetím senátem, a tedy nemusel věc postoupit rozšířenému senátu.

[26] Stěžovatel v kasační stížnosti odkazuje dále na rozsudek ze dne 28. 11. 2019, č. j. 1 As 373/2019-22, v němž se Nejvyšší správní soud přiklonil k závěru, že účastník správního řízení nebyl v tomto řízení (resp. v jeho části) zastoupen, a to z toho důvodu, že správnímu orgánu nebyla doložena plná moc. Z odůvodnění nicméně vyplývá, že Nejvyšší správní soud v této věci založil své rozhodnutí právě na formulaci přípisu: *Pro další řízení jsem si zvolil coby svého zástupce advokáta Mgr. Kamila Fotra, zapsaného v matrice ČAK pod č.: 4862* (viz bod 9 rozsudku NSS). Dospěl totiž k závěru, že jeho smyslem bylo toliko informovat správní orgán, že si zvolil zástupce, nikoli osvědčit existenci zastoupení. Z tohoto důvodu tedy nepovažoval výše uvedené sdělení za plnou moc, neboť jeho smyslem nebylo v kontextu posuzované věci podat průkaz zastoupení. V nyní posuzované věci je ovšem formulace zvolená v podání ze dne 17. 2. 2021 zcela jednoznačná, obsahuje srozumitelně projevenou vůli zmocnitele k tomu, aby byl zastupován zmocněncem, a nenechává nikoho na pochybách, že jí žalobce osvědčuje správnímu orgánu existenci zastoupení.

[27] Třetí senát odůvodnil legitimitu požadavku na prokázání zmocnění předložením písemné plné moci opatřené podpisem zmocněnce tím, že je třeba zabránit situaci, kdy by správní orgán měl jako se zástupcem účastníka řízení jednat s osobou, která o udělení plné moci (a tedy ani existenci právního vztahu zastoupení) neví. Tento argument nicméně již byl judikaturou Nejvyššího správního soudu vyvrácen (viz rozsudky ze dne 18. 8. 2016, č. j. 4 As 111/2016-35, bod 17, či ze dne 13. 6. 2023, č. j. 6 As 58/2023-30, bod 20). Za hájení svých práv je zodpovědný především sám účastník správního řízení. Pokud si za zmocněnce zvolí osobu, která nebude jeho práva hájit dostatečně, je to věcí vnitřního vztahu mezi zmocněncem a zmocnitelem, nikoli správního orgánu. To obdobně platí v případě, kdy účastník udělí plnou moc někomu, kdo jeho zástupcem ve skutečnosti není, v takovém případě nutně ponese důsledky svého počínání.

[28] Není úkolem správního orgánu posuzovat, zda zmocněnec hájí práva účastníka řízení dostatečně (resp. zda je činný, či nečinný). Tato okolnost proto není ani důvodem k tomu,

aby správní orgán podrobněji pátral, zda skutečně mezi zmocněncem a zmocnitelem existuje právní vztah, jehož obsahem je zastupování účastníka správního řízení, nepřistoupí-li k tomu další okolnosti, které by jeho pochybnosti dostatečně odůvodňovaly. Touto další okolností ovšem není ani to, že plnou moc zaslal správnímu orgánu sám žalobce (zmocnitel), nikoliv jeho zmocněnec. Samotná skutečnost, kdo plnou moc správnímu orgánu doručí, není významná. Podstatné je pouze to, zda byla udělena řádně a zda byla správnímu orgánu předložena. K těmto závěrům dospěl Nejvyšší správní soud již v případech, kdy naopak správní orgány argumentovaly, že plnou moc by měl doručit účastník řízení (viz rozsudky ze dne 16. 7. 2015, č. j. 9 As 261/2014-44, bod 27, či ze dne 29. 1. 2015, č. j. 10 As 266/2014-32, bod 41).

[29] Druhý senát má dále za vhodné (pro případ, že by to bylo významné pro rozhodnutí rozšířeného senátu) vyjádřit se i k dalším aspektům, které souvisí s uplatněním plné moci žalobcem v nyní posuzované věci. Správní orgán I. stupně totiž reagoval na předložení plné moci tím, že vyzval žalobce i jeho zmocněnce, aby předložili plnou moc, přičemž je poučil, že pokud nebude prokázáno, že Ing. M. J. je zmocněn k zastupování žalobce v projednávané věci, bude správní orgán postupovat, jako by žalobce nebyl zastoupen. K tomuto postupu druhý senát uvádí, že podle judikatury může správní orgán v případě pochybností vyzvat účastníka či zmocněnce k prokázání zmocnění (k tomu viz rozsudek NSS ze dne 17. 10. 2014, č. j. 4 As 171/2014-26). Jak ovšem vyplývá z výše uvedeného, v nyní posuzovaném případě nebyly dány žádné okolnosti, které by zavaděly příčinu k jakýmkoliv pochybnostem o existenci zmocnění. Z těchto důvodů byla proto výzva správního orgánu I. stupně k doložení plné moci nedůvodná. Na skutečnost, že plná moc byla udělena a oznámena řádně, nemůže mít vliv, že zmocněnec ani žalobce nereagovali na výzvu, která obsahovala poučení, že se k zastoupení nebude přihlížet, pokud výzvě nevyhoví. K opačnému závěru dospěl stěžovatel (především ve svém rozhodnutí). Takový výklad ovšem nelze přijmout, neboť vede k tomu, že správní orgán prostřednictvím vydání výzvy k odstranění vad odnímá řádně učiněnému a obsahově bezvadnému procesnímu úkonu účastníka účinky, které jsou s ním podle zákona spojeny (srov. např. rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2014, č. j. 4 Afs 143/2014-22, bod 23). Proti výzvě samotné se nadto nelze přímo bránit u soudu (srov. např. rozsudek NSS ze dne 31. 7. 2006, č. j. 8 Aps 2/2006-95). Druhý senát je přesvědčen, že nelze jednoduše přijmout paušalizující závěr, že účastník není zastoupen, neboť nereagoval na výzvu správního orgánu k doložení plné moci (resp. je nečinný), pokud ta byla nedůvodná a plná moc byla udělena řádně.

[30] Výzva správního orgánu I. stupně by mohla být opodstatněná jen tehdy, pokud by její vydání odůvodňovaly výhradně konkrétní okolnosti daného správního řízení (např. obstrukční jednání). Žádné takové okolnosti ovšem v této věci druhý senát neshledal (k tomu viz dále). Nutno dodat, že správní orgán I. stupně ani žalovaný se zmocněncem žalobce v řízení o přestupku řidiče vůbec nejednali, nedoručovali mu žádné písemnosti apod. Nemohly jim proto vzniknout žádné pochybnosti o existenci zmocnění, které by vycházely ze způsobu, jímž žalobcův zmocněnec přistoupil k výkonu procesních práv žalobce v řízení o přestupku.

pokračování

[31] Dále stěžovatel argumentuje tak, že je významná konkrétní osoba zmocněnce, neboť se často dopouští obstrukčních jednání při projednávání přestupků podle zákona o silničním provozu. Proto bylo namístě zjistit, zda žalobce skutečně zastupuje. Druhý senát si je samozřejmě vědom obstrukčních praktik v oblasti přestupků na úseku silniční dopravy, jejichž součástí bývá nezřídka i zmocněnec žalobce. Ty se v mnohých případech týkaly také udělování plných mocí. Druhý senát připouští, že udělení ne zcela standardní plné moci ve smyslu samostatné listiny a následná neaktivita zmocněnce kladou daleko vyšší nároky na správní orgán, co se týká vyhodnocení řádnosti plné moci. Tato skutečnost ovšem nemůže sama o sobě odůvodnit, že by jednání žalobce či jeho zmocněnce mělo být obstrukční, resp. že by měl správní orgán volit vůči účastníkovi správního řízení, který je zastoupen osobou, jež je s těmito praktikami spojena, odlišný postup. Naopak, tuto situaci je třeba řešit zcela standardně doručováním zmocněnci (který má navíc zřízenou datovou schránku, tudíž nehrozí komplikace při doručování), jehož případná procesní neaktivita půjde k tíži účastníka řízení, aniž by o tom bylo třeba účastníka vyrozumívat či jej k čemukoliv vyzývat.

[32] Vzhledem k tomu, že rozhodnutí o kasační stížnosti je závislé na posouzení právní otázky, která je řešena jednotlivými senáty Nejvyššího správního soudu rozdílně, postoupil druhý senát věc rozšířenému senátu podle § 17 s. ř. s. ke sjednocení judikatury. Tuto právní otázku lze vymezit tak, zda je požadavek § 33 odst. 1 věty druhé správního řádu naplněn, jestliže účastník správního řízení (zmocnitel) doručí správnímu orgánu plnou moc obsahující všechny nezbytné náležitosti, která není vyhotovena na samostatné listině, nýbrž je součástí jiného podání (procesního úkonu) účastníka řízení učiněnému vůči správnímu orgánu v dané věci a z níž nevyplývá, že zmocněnec zastupování přijal (typicky není k plné moci připojen podpis zmocněnce).

P o u č e n í: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení dle aktuálního rozvrhu práce Nejvyššího správního soudu, který je dostupný na www.nssoud.cz. Účastníci mohou namítnout podjatost soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení nebo od zveřejnění změny rozvrhu práce, jíž dojde ke změně ve složení rozšířeného senátu.

Ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto usnesení mohou účastníci rovněž podat svá vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

V Brně dne 13. prosince 2023

Mgr. Eva Šonková
předsedkyně senátu