



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Ondřeje Mrákoty a Vojtěcha Šimíčka ve věci žalobce: **R. K.**, zastoupeného advokátem JUDr. Václavem Stříbným, Ostrožná 40, Opava, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, Vršovická 65, Praha 10, proti rozhodnutí ze dne 30. 9. 2024, čj. MZP/2024/250/2189, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 7. 2025, čj. 22 A 18/2025-50,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 7. 2025, čj. 22 A 18/2025-50, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

1. Popis věci

[1] Krajský úřad Moravskoslezského kraje rozhodl (podle § 4 odst. 4 zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech), že v případě 34 vozidel vlastněných žalobcem – konkretizovaných ve výroku rozhodnutí – jde o odpad. Žalobce se odvolal k Ministerstvu životního prostředí, které však rozhodnutí krajského úřadu potvrdilo.

[2] Proti rozhodnutí ministerstva se žalobce bránil u Krajského soudu v Ostravě. Ten na návrh žalobce přiznal žalobě odkladný účinek (usnesením ze dne 5. 6. 2025, čj. 22 A 18/2025-31). Už tehdy se zabýval i otázkou včasnosti žaloby. Rozhodnutí ministerstva totiž bylo vydáno v září 2024 a žaloba byla podána až v dubnu 2025. Ze správního spisu krajský soud zjistil, že spolu s odvoláním proti rozhodnutí krajského úřadu předložil žalobce plnou moc pro JUDr. Stříbného (ne však ze dne 17. 7. 2024, jak tvrdil žalobce, ale ze dne 7. 4. 2022). Z té sice vyplývalo, že žalobce zmocňuje advokáta k zastupování ve všech právních věcech, ale její rozsah byl omezen tak, že plná moc byla udělena jen k zastoupení při

kontrolní prohlídce dne 7. 4. 2022 prováděné Městským úřadem Bílovec. Podle krajského soudu bylo z obsahu této plné moci nepochybné, že nebyla udělena pro odvolací řízení. Doručilo-li ministerstvo své rozhodnutí samotnému žalobci až v březnu 2025, žalobu bylo třeba považovat za včasnou.

[3] O měsíc a půl později však krajský soud svůj názor přehodnotil a žalobu odmítl pro opožděnost. Byť ze správního spisu vyplývá, že žalobce spolu s odvoláním předložil plnou moc ze dne 7. 4. 2022, obě strany shodně tvrdí, že tehdy ve skutečnosti předložil plnou moc ze dne 17. 4. 2024. Krajský soud proto vycházel z této pozdější plné moci (kterou žalobce přiložil k žalobě) navzdory tomu, že z neznámých důvodů není součástí správního spisu. Její text zní takto:

„... aby jej obhajoval a zastupoval ve všech právních věcech, vykonával veškeré úkony, přijímal doručované písemnosti, podával návrhy a žádosti, řádné i mimořádné opravné prostředky, uzavíral smíry a narovnání, uznával uplatněné nároky a vzdával se jich, vymáhal nároky, plnění nároků přijímal, jejich plnění potvrzoval, dědictví odmítal nebo neodmítal, to vše i tehdy, když je podle právních předpisů zapotřebí zvláštní plné moci. Tuto plnou moc udělil i v rozsahu práv a povinností podle trestního řádu, občanského soudního řádu a soudního řádu správního.

Tuto plnou moc uděluji speciálně a jen ke svému zastoupení při sepisu odvolání proti rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 27. 6. 2024, čj. MSK 84195/2023, sp. zn. ŽPZ/14591/2023/Rot 249.1 S10.“

[4] Znění plné moci nebylo podle krajského soudu jednoznačné a z hlediska rozsahu zmocnění mohlo a mělo zakládat pochybnosti. Nebylo zřejmé, zda jde o plnou moc omezenou jen na určitý úkon, nebo naopak o generální plnou moc, doplněnou o speciální plnou moc pro určitý úkon. Ani jeden z výkladů nešlo vyloučit. V případě pochybností o rozsahu plné moci platí, že zástupce je oprávněn vystupovat jménem zastoupeného v celém řízení (§ 34 odst. 3 správního řádu). K přístupu ve prospěch zastoupení se přiklání i judikatura NSS. Ministerstvo tedy správně doručilo své rozhodnutí jen zástupci. Od tohoto doručení (na začátku října 2024) pak žalobci běžela dvouměsíční lhůta k podání žaloby. Byla-li tedy žaloba podána až v dubnu 2025, byla podána opožděně.

2. Argumenty stran v kasačním řízení

[5] Žalobce (*stěžovatel*) v **kasační stížnosti** proti odmítavému usnesení namítá, že se krajský soud vůbec nevyjádřil k jeho žalobní argumentaci týkající se včasnosti žaloby. Omezil se jen na prostou citaci textu plné moci ze dne 17. 7. 2024, uvedl, že z něj rozsah zmocnění není zcela jednoznačný, a uzavřel, že v takovém případě byl zástupce oprávněn vystupovat jménem zastoupeného v celém řízení. Bez bližších podrobností odkázal na judikaturu NSS, ve které ale šlo o skutkově i právně odlišné případy, což stěžovatel dále v kasační stížnosti rozebírá. Chtěl-li krajský soud použít takovou judikaturu i na tento případ, měl to blíže vysvětlit.

[6] Obdobné plné moci předložil stěžovatel i v jiném řízení a tamější správní orgán ani nenapadlo, že by advokát na jejich základě byl oprávněn zastupovat stěžovatele v celém

pokračování

řízení. Pochybnosti ministerstva, kterým přitakal i krajský soud, byly vytvořeny dodatečně a účelově s cílem ospravedlnit pochybení ministerstva při doručování jeho rozhodnutí. Z ústavně zaručeného práva na právní pomoc (čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) nepochybně vyplývá i právo účastníka v souladu se svou vůlí omezit plnou moc. Správní orgány ani soudy by neměly využívat svých pochybností na úkor účastníka. Podle jednoho z komentářů ke správnímu řádu by před použitím § 34 odst. 3 správního řádu měl správní orgán vyzvat zastoupeného či zástupce, aby rozsah zmocnění jednoznačně určili. Jedině takový postup by v tomto případě vedl k zachování uvedeného ústavně zaručeného práva, pokud snad ministerstvo skutečně mohlo o rozsahu zastoupení pochybovat.

[7] Ministerstvo **ve vyjádření** uvádí, že při posuzování rozsahu zastoupení je třeba vycházet mj. z toho, že advokát byl generální plnou mocí zmocněn k podávání opravných prostředků; součástí tohoto zmocnění je i přijímání písemností. V duchu tohoto generálního zmocnění pak také advokát jednal, když podal u krajského úřadu odvolání (ačkoli zmocněn byl jen k „*sepisu*“ odvolání, nikoli též k jeho podání). Současně bylo odvolání odesláno z advokátovy datové schránky. Za dané situace tak ministerstvo nemělo pochybnosti o rozsahu zastoupení, které by bylo nutno odstraňovat dotazem u stěžovatele.

3. Právní hodnocení

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Sporná je v této věci otázka, zda advokát podle plné moci zastupoval stěžovatele v celém správním řízení, nebo byl rozsah zmocnění omezen jen na podání odvolání. I NSS bude – stejně jako krajský soud – vycházet z obsahu plné moci ze dne 17. 4. 2024, neboť samotné ministerstvo nezpochybňuje, že právě tuto plnou moc předložil žalobce spolu s odvoláním.

[10] NSS předně podotýká, že krajský soud mohl odmítnout žalobu pro opožděnost, i když dříve v usnesení o přiznání odkladného účinku vyjádřil názor, že žaloba byla podána včas. K tomu, zda jsou splněny podmínky řízení (mezi které patří i včasnost žaloby), má soud přihlížet kdykoli za řízení (§ 103 o. s. ř. a § 64 s. ř. s.). Dospěje-li nakonec k závěru, že žaloba byla podána opožděně, je povinen ji odmítnout, byť už třeba učinil určité procesní úkony směřující k věcnému rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2005, čj. 7 As 34/2005-56) nebo se včasností žaloby zabýval v usnesení o přiznání odkladného účinku. To je rozhodnutím předběžné povahy, jehož smyslem je zabránit hrozící újmě na straně žalobce. I při jeho vydání by měl soud zkoumat (*aniž by se tomu vždy musel věnovat i v odůvodnění*), zda jsou splněny podmínky řízení, protože jinak v řízení nelze pokračovat, a nemělo by se tedy rozhodovat o návrhu na přiznání odkladného účinku. O takovém návrhu je ale leckdy třeba rozhodnout velmi rychle, a to buď bez správního spisu, nebo jen po jeho zběžném zhlédnutí. Při podrobnějším studiu či po vyjádření žalovaného správního orgánu ovšem mohou vyjít najevo skutečnosti, které dříve nebyly dostatečně zřejmé. Svým předběžným závěrem o včasnosti žaloby (či o splnění jiných podmínek řízení) není soud v konečném rozhodnutí vázán. Stěžovatel ostatně ani netvrdí opak: jen pozdější odmítnutí žaloby označuje za překvapivé rozhodnutí a považuje změnu názoru krajského soudu za okolnost, kvůli níž je třeba věnovat otázce včasnosti žaloby zvýšenou pozornost.

[11] Co naopak stěžovatel namítá, je nepřezkoumatelnost napadeného usnesení. Takovou vadu však NSS nezjistil. Nepřezkoumatelné je rozhodnutí krajského soudu, z jehož odůvodnění není zřejmé, jaký názor soud zaujal k důležitým skutkovým a právním otázkám podstatným pro rozhodnutí věci. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů ale nezakládá to, že soud nevyvracel každý dílčí argument uplatněný účastníky (usnesení rozšířeného senátu ze dne 5. 12. 2017, čj. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, bod 29). Byť se krajský soud výslovně nevyjádřil ke všemu, co žalobce uvedl v části žaloby týkající se její včasnosti, z napadeného usnesení dostatečně plynou úvahy, které jej vedly k odmítnutí žaloby. Nepřezkoumatelnost nezakládá ani to, že krajský soud blíže nevysvětlil, proč považuje za použitelné závěry judikatury NSS, na kterou ve svém usnesení odkázal. Jedině na věc řešenou v rozsudku NSS ze dne 12. 7. 2018, čj. 5 As 38/2016-28, odkázal jako na obdobnou věc (ve zbytku spíše poukazoval na obecná východiska judikatury k posuzování plných mocí). Že skutečně jde o *obdobnou* věc, je ovšem zřejmé, takže to krajský soud vůbec nemusel vysvětlovat. Zda jde o *stejnou* věc, která měla být i stejně rozhodnuta, je pak otázkou správnosti usnesení krajského soudu. Tomu se NSS bude věnovat dále.

[12] Nejprve je třeba připomenout, že plná moc je pouhým průkazem zastoupení. Smluvní zastoupení vzniká ujednáním stran, tj. uzavřením smlouvy o zastoupení. Z hlediska určení rozsahu zastoupení je pak potřeba vycházet z toho, jaký byl úmysl smluvních stran, na který lze usuzovat především z textu plné moci, jakožto vnějšího průkazu, že zmocnitel udělil zmocněnci právo jej zastupovat (5 As 38/2016, bod 17).

[13] Správní řád v § 33 odst. 2 rozlišuje několik typů plných mocí. Zmocnění může být uděleno třeba jen k určitému úkonu, pro určitou část řízení či pro celé řízení. V pochybnostech o rozsahu zastoupení platí, že *zástupce je oprávněn vystupovat jménem zastoupeného v celém řízení* (§ 34 odst. 3).

[14] Také z judikatury plyne, že znění plné moci je třeba posuzovat ve prospěch zastoupení. Tento závěr vyslovil rozšířený senát v usnesení ze dne 18. 12. 2008, čj. 8 Azs 16/2007-158 (č. 1811/2009 Sb. NSS), na které odkázal i krajský soud. Vzápětí však rozšířený senát dodal, že takový přístup je namístě tehdy, pokud tomu text konkrétní plné moci a jednání účastníka přímo neodporují. Tehdy rozšířený senát řešil otázku, zda plná moc udělená advokátovi k tomu, aby účastníka zastupoval „*ve všech právních věcech*“ před soudy, obsahující krom toho i výslovné zmocnění k zastupování v řízení o kasační stížnosti v konkrétní věci, opravňuje advokáta k zastupování v řízení o žalobě před krajským soudem poté, kdy původní rozhodnutí krajského soudu bylo na základě kasační stížnosti zrušeno. Dospěl k závěru, že taková plná moc k tomu advokáta opravňovala. Její – úvodem – široce vymezený rozsah se vztahoval i na samotné řízení o kasační stížnosti. Dodatek, podle něž se plná moc uděluje *i* jako zvláštní plná moc k zastupování v konkrétním kasačním řízení, byl nadbytečný. Pokud by účastník měl v úmyslu zmocnit advokáta jen k zastupování v takovém kasačním řízení, byl by obsahem plné moci právě jen onen dodatek. Na těchto úvahách nemohlo nic změnit ani to, že šlo o tzv. formulářovou plnou moc, jejíž text byl víceméně převzat z někdejších vzorů. Ty byly vytvořeny právě proto, aby advokátovi poskytl co nejširší možnosti při zastupování klienta. Advokát přitom tehdy dal svým jednáním v řízení o žalobě, které následovalo po řízení o kasační stížnosti, najevo, že zastoupení stále trvalo.

pokračování

[15] Ve svých úvahách vycházel rozšířený senát z toho, že zastoupení je vyjádřením účastníkovy práva na právní pomoc (čl. 37 odst. 2 Listiny). Jeho výklad tedy směřoval k tomu, aby umožnil ochranu účastnických práv. Právě to i podle odborné literatury stojí za zásadou „ve prospěch zastoupení“ (viz Mates, P. Zastoupení ve správním řízení. *Bulletin advokacie*, 2015, č. 4, s. 13: „*Východiskem je zde ústavní princip zakotvený v článku 2 odst. 3 Ústavy, podle něhož má veřejná moc sloužit občanům, a zásady dobré správy, z nichž plyne, že každou pochybnost a nejasnost je nutno vykládat ve prospěch účastníka řízení a umožnit mu ochranu jeho práv.*“).

[16] V situaci, kdy se od rozsahu zmocnění odvíjí i otázka včasnosti žaloby, však jde i o jiné účastníkovo ústavně zaručené právo, a to na přístup k soudu (podle čl. 36 odst. 2 Listiny). Z tohoto pohledu je třeba přistupovat i k použití pravidla obsaženého v § 34 odst. 3 správního řádu. K tíži účastníka by se toto pravidlo mělo při posuzování okamžiku řádného doručení rozhodnutí o odvolání a následné včasnosti žaloby uplatnit jen tehdy, kdy lze rozumně pochybovat o vůli stran – ne vždy, když text plné moci není naprosto jednoznačný.

[17] Podle NSS o vůli stran v tomto případě rozumně pochybovat nešlo. Je pravda, že znění plné moci je na první pohled poněkud matoucí. Plná moc je zdánlivě pojata jako generální, ale současně je v ní uveden i jeden konkrétní úkon – sepsání odvolání proti rozhodnutí krajského úřadu. Podstatné však je, že zmocnění k tomuto úkonu je uvozeno textem: „*Tuto plnou moc udělují **speciálně a jen** ke svému zastoupení při...*“. Z toho je zjevné, že strany chtěly rozsah zmocnění omezit, a to jen na sepsání odvolání (čímž se míní i jeho podání – k tomu bod [20] dále), byť to neudělaly zrovna nejlépe (patrně využily advokátův vzor generální plné moci, jejíž text ponechaly bez úprav v domněnku, že následné omezení zmocnění „speciálně a jen“ k určitému úkonu vyjádřily dostatečně jasně). Ani z obsahu správního spisu (*dost nepřehledně vedeného*) neplyne, že by advokát učinil v řízení cokoli dalšího (a ministerstvo nic jiného netvrdí). V úvodu samotného odvolání se nadto u plné moci uvádí, že je „*jen pro seps tohoto odvolání*“.

[18] Používání vzorů plných mocí, které pro jistotu popisují všechny myslitelné oblasti práva i typy právních jednání, je v praxi běžné. Orgány veřejné moci jako adresáti těchto formulářů se proto vždy musejí zvláště pečlivě zaměřit na ty části plných mocí, které se od onoho běžného bloku textu liší, a zvážit, zda je tato doplněná část jen nadbytečným upřesněním, nebo naopak právně významným omezením rozsahu zastoupení. Na jedné straně je nutno se vyvarovat závěru, že *jakékoli* doplnění formuláře svědčí o snaze omezit rozsah zastoupení (viz 8 Azs 16/2007); na straně druhé je třeba počítat s tím, že advokáti používají právě tyto vzory někdy až automaticky – a navzdory úmyslu vystavit speciální plnou moc opomenou vzorový text vymazat, nebo to jen nepokládají za nutné. Rozhodná pak bude právě konkrétní formulace dodatku.

[19] Od věci, kterou NSS řešil v rozsudku 5 As 38/2016 (jehož závěry krajský soud převzal), se tato věc liší právě v tom, že z plné moci plyne omezení zastoupení jen na určitý úkon. Naproti tomu v oné starší věci byly v plné moci nejprve ručně vypsány dva konkrétní úkony, k nimž účastník svou advokátku zmocnil, načež následoval předtištěný text odpovídající generálnímu zmocnění. V plné moci tedy nebylo jednoznačně vyjádřeno, zda byla advokátka zmocněna právě a jen ke dvěma určitým úkonům, nebo generálně (a k tomu byla nadbytečně doplněna speciální plná moc pro určité úkony). Zmocnění k určitým úkonům

se výslovně nevylučovalo s následným generálním zmocněním (na rozdíl od věci této, v níž význam slov „speciálně a jen“ zřetelně vylučuje jakékoli další advokátovy úkony). Advokátka nadto v řízení učinila i jiné než ty konkrétně uvedené úkony (podala blanketní odvolání; to sice poté doplnil sám účastník, ale z obsahu doplnění bylo zřejmé, že vztah mezi ním a advokátkou i tehdy skutečně fungoval – bod 26 citovaného rozsudku).

[20] Pro úplnost soud ještě zdůrazní pravý (rozumný) smysl formulace „zmocněn k sepsání odvolání“, kterou použili stěžovatel a jeho advokát v textu plné moci. Ministerstvo se domnívá, že pokud by plná moc byla omezena jen na *sepsání* odvolání, nebyl by advokát oprávněn odvolání i *podat*. Protože však odvolání nejen podepsal, ale i podal advokát (nikoli sám stěžovatel), dovodilo ministerstvo šíři jeho oprávnění z generálního zmocnění, které zahrnuje i *podávání* opravných prostředků. Takový výklad je však absurdní a ještě více odporuje vůli stran. Ministerstvo sice má pravdu, že sepsání odvolání je záležitostí mezi stranami (a až následné podání odvolání je oproti tomu úkonem vůči správnímu orgánu), ale právě proto nedává smysl, aby k pouhému sepsání odvolání někdo vystavoval plnou moc. (Už vůbec pak nedává smysl předpokládat, že do plné moci, kterou by strany považovaly za generální – a tedy zmocňující i k podání odvolání – by ještě zvlášť chtěly doplňovat i zmocnění k pouhému sepsání odvolání.) Účelem plné moci je totiž osvědčovat zmocnění a jeho rozsah vůči třetím stranám. Plná moc zmocňující advokáta k *sepsání* odvolání, kterou advokát připojí k odvolání předloženému správnímu orgánu, je tedy logicky i plnou mocí k *podání* takového odvolání.

4. Závěr a náklady řízení

[21] NSS tedy uzavírá, že ministerstvo pochybilo, pokud rozhodnutí o odvolání doručilo stěžovateli zástupci. Žalobu tedy nebylo možné odmítnout jako opožděnou na základě úvahy, podle níž bylo rozhodnutí řádně doručeno na začátku října 2024. Proto NSS zrušil napadené usnesení a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.

[22] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud.

[23] Stěžovatel v této věci požádal i o přiznání odkladného účinku. O této žádosti však NSS samostatně nerozhodoval, protože bez zbytečného odkladu rozhodl ve věci samé. V důsledku zrušení usnesení krajského soudu se obnovuje odkladný účinek, který krajský soud přiznal stěžovateli žalobě.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. září 2025

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu