



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Kaniové a soudců Ivo Pospíšila a Petra Pospíšila v právní věci žalobce: **ZPĚTNÝ LEASING, s. r. o.**, se sídlem Nová výstavba 218, Obrnice, zastoupeného Mgr. Rebekou Moťovskou Židuliakovou, advokátkou se sídlem Husovo náměstí 139, Ledec nad Sázavou, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezů 642/2, Liberec, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 12. 2024, č. j. OSH 46/24-3/67.1/24012/Ře KULK 91272/2024, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 1. 7. 2025, č. j. 60 A 7/2025-21,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 1. 7. 2025, č. j. 60 A 7/2025-21, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a usnesení krajského soudu

[1] Městský úřad Tanvald (dále jen „městský úřad“) uznal žalobce rozhodnutím ze dne 11. 12. 2023, č. j. MěÚT/78010/2023 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), vinným ze spáchání přestupku provozovatele vozidla podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu). Odvolání žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí žalovaný rozhodnutím ze dne 30. 12. 2024, č. j. OSH 46/24-3/67.1/24012/Ře KULK 91272/2024 (dále jen „napadené rozhodnutí“), jako opožděné zamítl.

[2] Žalobce se dále bránil správní žalobou, kterou Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci (dále jen „krajský soud“) v záhlaví specifikovaným usnesením z důvodu opožděnosti odmítl. Poukázal na skutečnost, že žalobce správnímu orgánu I. stupně doručil

v průběhu přestupkového řízení plnou moc, kterou sice označil jako prezidiální, nesplňovala však náležitosti tohoto typu plné moci. Proto bylo nezbytné na předloženou plnou moc nahlížet jako na generální plnou moc udělenou pro všechna řízení o přestupcích žalobce jako provozovatele vozidla dle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu. Krajský soud tak uzavřel, že žalobce byl v posuzovaném správním řízení zastoupen na základě plné moci zmocněncem. Pokud správní orgány krom tohoto zmocněnce doručovaly současně žalobci, nemělo to vliv na běh lhůt. Se zákonem předvídanými účinky bylo žalobou napadené rozhodnutí doručeno do datové schránky zmocněnce žalobce již dne 3. 1. 2025. Správní žaloba podaná dne 10. 3. 2025 tak byla opožděná.

II. Kasační stížnost

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) brojí proti usnesení krajského soudu kasační stížností. Uvádí, že městskému úřadu zaslal dne 11. 11. 2023 prezidiální plnou moc, která se vztahuje pouze na řízení zahájená u daného správního orgánu v budoucnu, nikoliv na řízení již probíhající. Za nesprávný považuje stěžovatel závěr krajského soudu, že předložená listina nesplňovala náležitosti prezidiální plné moci, a proto ji bylo třeba považovat za plnou moc generální. Zdůrazňuje, že generální plná moc představuje „vyšší“ typ plné moci než plná moc prezidiální a nelze ji ani udělit obecnému zmocněnci. Nadto se stěžovatel ohrazuje vůči tvrzení, že podpisy na plné moci nebyly ověřené, neboť ji podepsal elektronickým podpisem svého statutárního zástupce, přičemž certifikát elektronického podpisu byl zanesen v registru obyvatel. I kdyby však plná moc ověřený podpis neobsahovala, výsledkem by mělo být, že městský úřad k této plné moci nepřihlíží, nikoliv, že ji vyloží jako generální plnou moc.

[4] Krajský soud tedy dle přesvědčení stěžovatele nesprávně interpretoval udělenou plnou moc, v důsledku čehož chybně dovodil, že žaloba byla opožděná. Rozhodným datem pro počátek běhu lhůty k podání žaloby mělo být 13. 1. 2025, kdy bylo napadené správní rozhodnutí předáno stěžovateli.

[5] Žalovaný se k obsahu kasační stížnosti na výzvu soudu nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti zkoumal, zda jsou splněny podmínky řízení. Kasační stížnost je přípustná a byla podána v zákonné lhůtě. Jedná se o věc, v níž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, v souladu s § 104a odst. 1 s. ř. s. je proto nutné nejprve posoudit, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Není-li tomu tak, soud kasační stížnost odmítne pro její nepřijatelnost.

[7] Institut nepřijatelnosti a jeho dopady do soudního řízení správního Nejvyšší správní soud podrobně vyložil v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39. O přijatelnou kasační stížnost se dle citovaného rozhodnutí může jednat v následujících typových případech: (i) kasační stížnost se týká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu; (ii) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně; (iii) kasační stížnost bude přijatelná

pokračování

pro potřebu učinit judikurní odklon; (iv) v napadeném rozhodnutí krajského soudu bylo shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

[8] V nyní projednávané věci krajský soud vycházel z předpokladu, že na prezidiální plnou moc, která nesplňuje všechny zákonem stanovené náležitosti, lze nahlížet jako na plnou moc generální. Jedná se o úvahu, která nenalézá žádný předobraz v dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu. Předmětem řízení je tedy otázka, která nebyla v rozhodovací praxi kasačního soudu dosud vyřešena. Krom toho Nejvyšší správní soud zjistil, že usnesení krajského soudu trpí zásadními nedostatky, které mohly mít vliv na hmotněprávní postavení stěžovatele, neboť je nedostatečně odůvodněné a dílem nesrozumitelné až vnitřně rozporné (v podrobnostech viz níže).

[9] Kasační stížnost je proto **přijatelná** a je rovněž **důvodná**.

[10] Předmětem nyní projednávané věci je zodpovězení otázky, zda byl stěžovatel v průběhu přestupkového řízení zastoupen a zda tedy datem rozhodným pro počátek běhu lhůty k podání správní žaloby byl den doručení napadeného rozhodnutí zmocněnci stěžovatele.

[11] Podle § 33 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, platí, že „[ú]častník si může zvolit zmocněnce. Zmocnění k zastoupení se prokazuje písemnou plnou mocí. Plnou moc lze udělit i ústně do protokolu. V téže věci může mít účastník současně pouze jednoho zmocněnce.“

[12] Správní řád rozlišuje mezi čtyřmi typy plných mocí. Jedná se o: (i) plnou moc prostou, udělenou k určitému úkonu, skupině úkonů nebo pro určitou část řízení [§ 33 odst. 2 písm. a) správního řádu], (ii) plnou moc procesní, udělenou k zastupování v celém řízení [§ 33 odst. 2 písm. b) správního řádu], (iii) plnou moc prezidiální, udělenou pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem, která budou zahájena v určené době nebo bez omezení v budoucnu [§ 33 odst. 2 písm. c) správního řádu], a (iv) plnou moc udělenou v jiném rozsahu na základě zvláštního zákona, kam spadá i plná moc generální [§ 33 odst. 2 písm. d) správního řádu]. Rozdíl mezi plnými mocemi spočívá v rozsahu zmocnění. Na prezidiální plnou moc klade správní řád ještě další požadavky, a to v podobě úředně ověřeného podpisu a momentu, k němuž má být správnímu orgánu doručena. Zatímco ostatní typy plných mocí lze správnímu orgánu doručit i v průběhu řízení, prezidiální plná moc by měla být u příslušného správního orgánu uložena před zahájením řízení.

[13] V nyní posuzované věci je nesporné, že městskému úřadu byla dne 12. 11. 2023 (tedy v průběhu přestupkového řízení před správním orgánem I. stupně) doručena plná moc, která byla označena jako „prezidiální“ a obsahovala odkaz na § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu. V plné moci se podávalo, že stěžovatel zmocňuje pana V. C. k zastupování „pro všechna řízení o přestupku dle 125f odst. 1 zákona o silničním provozu“. Plná moc neobsahovala spisovou značku právě probíhajícího přestupkového řízení, byla datována dnem 2. 11. 2023 a byla opatřena digitálními podpisy jednatelky stěžovatele a zmocněnce.

[14] Krajský soud dospěl v napadeném usnesení k závěru, že plná moc nesplňovala

všechny náležitosti prezidiální plné moci, neboť neobsahovala úředně ověřené podpisy. Za těchto okolností bylo třeba dle mínění soudu předloženou listinu posoudit jako plnou moc generální. Uvedený závěr však za daných okolností nemůže obstát, a to předně již z toho důvodu, že ze strany krajského soudu není opřen o žádnou přesvědčivou argumentaci. Jeho úvahy jsou totiž poněkud kusé a do značné míry i vnitřně rozporné.

[15] Krajský soud vyšel z rozdělení plných mocí na jejich jednotlivé typy, přičemž plnou moc podle § 33 odst. 2 písm. b) označil za plnou moc generální (viz body 11 a 12 usnesení krajského soudu). Ve skutečnosti se však dle běžně uznávané terminologie plná moc podle citovaného ustanovení (tedy taková, která se týká zastupování v konkrétním správním řízení) označuje jako plná moc procesní. Naproti tomu generální plná moc má rozsah podstatně širší a týká se zastupování ve všech věcech, pročez se nevztahuje toliko k jednomu správnímu řízení [z hlediska dělení plných mocí podle správního řádu se jedná o plnou moc podle § 33 odst. 2 písm. d) tohoto zákona].

[16] Uvedená skutečnost by sama o sobě, pokud se by jednalo toliko o nesprávné užívání terminologických pojmů, nemohla mít na zákonnost napadeného usnesení vliv. Pochybení krajského soudu je však dále umocněno v rámci jeho navazující argumentace, neboť v bodě 15 napadeného usnesení soud bez bližšího vysvětlení uzavřel, že „*[p]ředloženou plnou moc bylo třeba posoudit jako generální plnou moc udělenou zmocněnci pro všechna řízení o přestupcích žalobce jako provozovatele vozidla dle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu.*“ Úvahy krajského soudu tak jsou značně nesrozumitelné, ne-li přímo nepřezkoumatelné, neboť v jednotlivých částech napadeného usnesení soud používá tentýž pojem (generální plná moc) v odlišném významu – v prvním případě tímto způsobem označuje plnou moc podle § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu (tj. terminologicky přesně se jedná o plnou moc procesní), následně však totožný pojem vykládá podstatně širěji, neboť tvrdí, že předložená plná moc se vztahuje na všechna řízení o přestupcích žalobce jako provozovatele vozidla podle zákona o silničním provozu. Tato vnitřní rozpornost (až nesrozumitelnost) odůvodnění tak v zásadě znemožňuje, aby Nejvyšší správní soud správnost úvah krajského soudu přezkoumal.

[17] Nadto kasační soud uvádí, že i zbylé úvahy krajského soudu jsou poněkud strohé, a to až na samé hranici přezkoumatelnosti. V bodě 13 napadeného usnesení krajský soud připomněl judikaturu, podle níž je při hodnocení rozsahu zmocnění vždy třeba posoudit, jakým úmyslem byl zmocnitel a zmocněnec při sepisování plné moci veden (usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 12. 2008, č. j. 8 Azs 16/2007 - 158, 1811/2009 Sb. NSS). Tento úmysl, jedná-li se o stěžovatele a jím zvoleného zmocněnce v nyní projednávané věci, však následně krajský soud žádným způsobem nehodnotil a pouze bez dalšího konstatoval, že absentuje-li na plné moci ověřený podpis, nemůže se jednat o plnou moc prezidiální. Takovou úvahu považuje Nejvyšší správní soud za naprosto nedostatečnou.

[18] Ze setrvalé judikatury správních soudů vyplývá, že má-li správní orgán pochybnosti o existenci zastoupení či rozsahu zmocnění v rámci udělené plné moci, nebo vykazuje-li plná moc vady, které lze odstranit, je namístě, aby k odstranění těchto vad vyzval zmocněnce, popřípadě samotného účastníka řízení, který plnou moc udělil (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 2 As 181/2015 - 34, ze dne 29. 1. 2015, č. j. 10 As 266/2014 - 32, či ze dne 22. 6. 2016, č. j. 1 As 34/2016 - 35). Kasační soud

pokračování

tedy striktně odmítá, že by bylo za standardních okolností v případě chybějící náležitosti plné moci (v tomto případě úředně ověřeného podpisu na prezidiální plné moci) bez dalšího možné (aniž by se správní orgán pokusil vady odstranit) udělenou plnou moc vyložit jako plnou moc jiného typu.

[19] Pokud by Nejvyšší správní soud akceptoval výklad krajského soudu, setřel by se tím rozdíl mezi jednotlivými druhy plných mocí, které zákon rozlišuje. Každý z druhů plné moci přitom předpokládá různý rozsah zmocnění a nelze je jednoduše směřovat. Pokud by se tak dělo, docházelo by k popření výslovně projevené vůle zmocnitele být zastoupen v konkrétním rozsahu. To by bylo nepřípustné, neboť zastoupení na základě plné moci je ve správním řízení fakultativní. Účastníku řízení nelze zastoupení zmocněncem „vnutit“ v rozporu s jeho vůlí. Nejvyšší správní soud již ostatně ve své judikatuře vyslovil, že *„záleží jen na účastníku řízení, zda a jakého zástupce si zvolí a v jakém rozsahu mu udělí plnou moc“* (rozsudek ze dne 22. 3. 2017 č. j. 2 As 12/2017 - 57).

[20] Z uvedených důvodů tedy úvahy krajského soudu obsažené v napadeném usnesení nemohou obstát. Tím však Nejvyšší správní soud nikterak nepředjímá, zda žalovaný postupoval v posuzované věci správně (doručoval-li napadené rozhodnutí toliko zmocněnci stěžovatele) a zda byla podaná správní žaloba opožděná. Kasační soud krajskému soudu pouze vytýká, že jeho úvahy jsou jednak vnitřně rozporné a současně velmi obecné, zkratkovité a zcela pomíjející specifické okolnosti, jimiž se nyní projednáváná věc vyznačuje. Krajský soud se dotkl otázky, že při hodnocení rozsahu zastoupení je nezbytné vzít v potaz i úmysl, jímž byli účastníci řízení a jeho zmocněnec vedeni. Tento úmysl však s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem posuzované věci žádným způsobem nehodnotil a vůbec nezohlednil ani další relevantní skutečnosti vyplývající ze správního spisu. Kupříkladu se tedy vůbec nezabýval otázkou, zda úmyslem stěžovatele skutečně bylo vyvolat účinky spojené s předložením prezidiální plné moci (tedy být zastoupen v dalších v budoucnu zahájených řízeních), či zda byl veden odlišným záměrem. V této souvislosti kasační soud připomíná, že stěžovatel obdobnou procesní taktiku používá opakovaně (viz kupříkladu řízení vedená u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 34 A 29/2024, sp. zn. 34 A 38/2024 a sp. zn. 34 A 4/2025, u Krajského soudu v Hradci Králové pod sp. zn. 28 A 2/2025, u Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci pod sp. zn. 78 A 1/2025, či u Krajského soudu v Praze pod sp. zn. 50 A 11/2025). Lze proto mít oprávněné pochybnosti, zda se z jeho strany nejedná toliko o obstrukční jednání ve snaze „vyvolat“ procesní pochybení na straně správních orgánů. Bez povšimnutí pak nelze ponechat ani skutečnost, že městský úřad jednotlivé listiny doručované v průběhu správního po předložení plné moci zasílal jak zmocněnci stěžovatele, tak samotnému stěžovateli. Z obsahu těchto listin přitom bylo jednoznačně seznatelné, že městský úřad hledí na stěžovatele jako na zastoupeného, a stěžovatel tak měl kdykoliv možnost správní orgán informovat, že zastoupení se na probíhající řízení nevztahuje. Nejvyšší správní soud připomíná, že vyvolá-li osoba vlastní vinou u správního orgánu domněnku, že zmocnila k právnímu jednání jinou osobu, nemůže se dovolat nedostatku zmocnění, byla-li třetí osoba v dobré víře a mohla-li rozumně předpokládat, že zmocnění bylo uděleno. Negativní důsledky přitom nese jen a pouze účastník řízení. Ten jediný má odpovědnost za to, koho vůči správnímu orgánu označí jako svého zástupce, a tím také nese všechna rizika s tím spojená (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2025, č. j. 22 As 70/2025 - 29).

[21] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že dosavadní hodnocení krajského soudu je vnitřně rozporné, částečně nesrozumitelné a nedostatečně odůvodněné. V dalším řízení bude na jmenovaném soudu, aby stěžovatelem předloženou plnou moc vyhodnotil i s přihlédnutím k tomu, jakým úmyslem byl při jejím sepsání a předložení městskému úřadu veden. Zodpovězení otázky, o jaký typ plné moci se jednalo, a zda se zmocnění k zastupování vztahovalo na právě probíhající řízení, je totiž stěžejní pro posouzení včasnosti podání správní žaloby. Při hodnocení správnosti postupu žalovaného pak vezme soud v potaz všechny relevantní okolnosti vyplývající ze správního spisu, potažmo přihlédně i k dalším skutečnostem, které jsou mu známy z úřední činnosti (předkládání prezidiálních plných mocí i v jiných řízeních apod.).

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[23] Podle § 110 odst. 4 s. ř. s. je krajský soud v dalším řízení vázán právním názorem kasačního soudu vysloveným v tomto rozsudku. Krajský soud v novém rozhodnutí rovněž rozhodne o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 4. prosince 2025

Lenka Kaniová
předsedkyně senátu