



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Foltase, soudce Jana Kratochvíla a soudkyně Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **Share Car!, z.s.**, se sídlem Příbramská 67, Verneřice, zastoupená Mgr. Rebekou Mořovskou Židuliakovou, advokátkou se sídlem Husovo náměstí 139, Ledec nad Sázavou, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 3, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 2. 2024, čj. JMK 22041/2024, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 3. 7. 2025, čj. 22 A 4/2025-22,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval tím, zda lze prezidiální plnou moc předloženou správnímu orgánu prvního stupně v průběhu řízení o přestupku nebo po jeho skončení, avšak ještě před podáním odvolání, považovat pro účely odvolacího řízení za procesní plnou moc. Dospěl k závěru, že nikoliv. To ovšem neznamená, že by bylo možné prezidiální plnou moc pominout. Odvolací řízení je totiž ve vztahu k prvostupňovému řízení budoucím řízením ve smyslu § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu, na které se prezidiální plná moc vztahuje.

[2] Žalobkyně je spolek, jehož účelem je ochrana životního prostředí a ochrana ekonomických zájmů členů spolku vzájemným sdílením svých motorových vozidel.

Městský úřad Břeclav ji rozhodnutím ze dne 14. 12. 2023 jako provozovatelku vozidla shledal vinnou z přestupku podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů. Nezajistila totiž, aby řidič motorového vozidla při jeho užití dodržoval pravidla provozu na pozemních komunikacích. Porušení pravidel provozu na pozemních komunikacích spočívalo v tom, že nezjištěný řidič překročil dne 10. 5. 2023 při jízdě v obci nejvyšší dovolenou rychlost. Za přestupek žalobkyni uložil pokutu ve výši 2 500 Kč a dále povinnost nahradit náklady přestupkového řízení v paušální výši 1 000 Kč.

[3] Dne 21. 12. 2023 (po vydání rozhodnutí městského úřadu) byla z datové schránky zmocněnce doručena městskému úřadu písemnost nadepsaná jako „*Presidiální plná moc*“. V této listině bylo uvedeno, že žalobkyně uděluje zmocněnci prezidiální plnou moc podle § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu pro všechna řízení, jejichž předmětem bude obvinění stěžovatelky z přestupku provozovatele vozidla dle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu. Zmocněnec je podle plné moci oprávněn stěžovatelku zastupovat také před „*odvolacím orgánem či dožádaným správním orgánem*“. Plná moc byla podepsaná ředitelem stěžovatelky, jehož podpis byl úředně ověřen. Dne 8. 1. 2024 obdržel městský úřad z datové schránky stěžovatelky blanketní odvolání. Následně proto vyzval zmocněnce žalobkyně, aby odvolání doplnil. Zmocněnec na výzvu nereagoval.

[4] Žalovaný odvolání žalobkyně dne 8. 2. 2024 zamítl. Rozhodnutí o odvolání doručil zmocněnci stěžovatelky.

[5] Po více než roce od vydání rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu ke krajskému soudu. V ní namítala, že její odpovědnost za přestupek zanikla předtím, než rozhodnutí městského úřadu nabylo právní moci. Žalovaný totiž napadené rozhodnutí doručil nesprávné osobě, jelikož se mylně domníval, že žalobkyni v odvolacím řízení zastupoval zmocněnec. Tomu však žalobkyně udělila tzv. prezidiální plnou moc podle § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu, až pro budoucí řízení, nikoliv pro již probíhající. Žalovaný mu proto neměl v odvolacím řízení doručovat. Žalobkyni bylo napadené rozhodnutí doručeno až 17. 1. 2025 (a teprve tohoto dne by rozhodnutí městského úřadu nabylo právní moci). Dne 15. 12. 2024 proto došlo k zániku její odpovědnosti za přestupek.

[6] Krajský soud žalobu odmítl pro opožděnost. Uvedl, že prezidiální plná moc musí být podle § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu uložena u příslušného správního orgánu před zahájením řízení. Tato podmínka sice nebyla v projednávané věci splněna (prezidiální plná moc byla městskému úřadu doručena po vydání rozhodnutí a před podáním odvolání), žalovaný a městský úřad ale mohli takto udělenou a doručenou plnou moc posoudit jako procesní plnou moc podle § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu. Z předložené plné moci totiž byla zřejmá vůle žalobkyně být ve všech řízeních s vymezeným předmětem zastoupená jí zvoleným zmocněncem. V plné moci bylo dokonce uvedeno, že v případě pochybností má být vykládána ve prospěch zastoupení. S ohledem na uvedené krajský soud seznal, že napadené rozhodnutí bylo řádně doručeno dne 16. 2. 2024 zmocněnci žalobkyně. Žalobu podanou dne 17. 3. 2025 proto vyhodnotil jako opožděnou.

[7] Nad rámec uvedeného krajský soud poznamenal, že postup žalobkyně v nynější věci nepovažuje za náhodný. Předložením prezidiální moci až po zahájení řízení o přestupku se

pokračování

podle krajského soudu žalobkyně účelově snažila „*vynutit*“ si procesní pochybení na straně správních orgánů. Tento svůj závěr podpořil i odkazem na další věci vedené u krajského soudu, ve kterých advokátka žalobkyně (a potažmo žalobkyně) uplatnila v řízení před správními orgány podobnou procesní obstrukci.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření účastníků

[8] Žalobkyně (stěžovatelka) se proti usnesení krajského soudu bránila kasační stížností. Uváděla, že prezidiální plnou moc udělila obecnému zmocněnci pro budoucí řízení; nikoliv pro již probíhající. Žalovaný proto pochybil, pokud doručil napadené rozhodnutí obecnému zmocněnci. Se závěry krajského soudu, že udělenou plnou moc bylo možné posoudit v již probíhajícím (odvolacím) řízení jako procesní plnou moc, stěžovatelka nesouhlasila. Z plné moci totiž jasně vyplývala vůle stěžovatelky být zmocněncem zastoupená až v budoucích řízeních. Rozhodnutí žalovaného tak bylo stěžovatelce řádně doručeno až 17. 1. 2025 a krajský soud neměl žalobu odmítnout pro opožděnost.

[9] Dále se stěžovatelka v kasační stížnosti vymezila proti tomu, že by se z její strany jednalo o procesní strategii, jejímž prostřednictvím by se snažila vynutit pochybení správních orgánů. Stěžovatelka se s ohledem na narůstající počet přestupkových řízení rozhodla, že tuto „nově napadající agendu“ přesune na obecného zmocněnce. K tomu využila prezidiální plnou moc, jejímž smyslem a účelem je nechat se zastoupit pro řízení, která budou zahájena v budoucnu. Závěry krajského soudu ohledně účelnosti takového jednání považuje za spekulativní a nedostatečně odůvodněné.

[10] Žalovaný se ve svém vyjádření ztotožnil se závěry krajského soudu a navrhnul zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

III.a Přijatelnost kasační stížnosti

[11] Jelikož v nyní projednávané věci rozhodoval specializovaný samosoudce, zabýval se Nejvyšší správní soud tím, zda je kasační stížnost přijatelná.

[12] Podle § 104a odst. 1 soudního řádu správního platí, že rozhodoval-li před krajským soudem o věci specializovaný samosoudce a kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud jako nepřijatelnou. Nejvyšší správní soud přijme kasační stížnost k věcnému přezkumu pouze v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu, a to i) z důvodu neexistence, nejednotnosti nebo potřeby překonání judikatury, nebo ii) v případě zásadního pochybení krajského soudu (usnesení NSS ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb., Nejvyšší správní soud, *Ostapenko*).

[13] Nejvyšší správní soud ověřil, že se ve své judikatuře dosud nezabýval tím, zda lze v odvolacím řízení přihlížet k prezidiální plné moci předložené věcně příslušnému správnímu orgánu prvního stupně před podáním odvolání. Ve věci řešené v nedávném usnesení ze dne 2. 10. 2025, čj. 10 As 159/2025-28, pouze 10. senát zdejšího soudu uvedl, že

prezidiální plná moc, která nesplňuje požadavky stanovené zákonem, může pro řízení, ve kterém byla předložena, představovat procesní plnou moc. V nyní projednávané věci však není sporu o tom, zda mohl správní orgán přihlídnout k „nedokonalé“ prezidiální plné moci. V této věci prezidiální plná moc vady neměla. Jedná se o otázku, zda lze v odvolacím řízení přihlídnout k bezvadné prezidiální plné moci, pokud byla správnímu orgánu předložena před podáním odvolání. Tím se nyní projednávaná věc odlišuje od situace řešení v odkazovaném usnesení. Kasační stížnost je proto přijatelná.

[14] K rozsahu přezkumu Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatelka napadla usnesení, kterým krajský soud rozhodl podle § 46 odst. 1 písm. b) soudního řádu správního o odmítnutí žaloby. Podle ustálené judikatury lze kasační stížnost proti takovému usnesení podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí (rozsudky NSS ze dne 30. 1. 2004, čj. 7 Azs 13/2004-54, a ze dne 5. 1. 2006, čj. 2 As 45/2005-65) nebo v případě, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu (rozsudek NSS ze dne 6. 12. 2005, čj. 6 As 4/2004-53).

[15] Nejprve Nejvyšší správní soud posoudil námitku nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení, neboť existence takové vady mu zpravidla neumožňuje přezkoumat námitky věcného charakteru a bez dalšího vede ke zrušení usnesení.

III.b K přezkoumatelnosti

[16] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítala, že krajský soud neodůvodnil své úvahy spočívající v tom, že předložení prezidiální plné moci představovalo procesní obstrukci.

[17] Podle ustálené judikatury musí být nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-74). Zrušení rozsudků krajských soudů (městského soudu) pro nepřezkoumatelnost připadá v úvahu pouze tehdy, není-li z odůvodnění rozhodnutí vůbec patrné, jak soud hodnotil podstatné důvody či skutečnosti uplatněné v rámci žalobních (návrhových) bodů. Naopak nelze považovat za nepřezkoumatelné takové rozhodnutí krajského (městského) soudu, z jehož odůvodnění lze (byť i zohledněním celkového kontextu důvodů uvedených v odůvodnění) seznat, jaký názor krajský (městský) soud zaujal vůči důležitým skutkovým a právním otázkám podstatným pro rozhodnutí projednávané věci (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, čj. 2 As 196/2016-123, body 29-30).

[18] Takto vymezenou nepřezkoumatelnost však Nejvyšší správní soud neshledal. Z usnesení je zřejmé, z jakých důvodů považoval krajský soud žalobu za opožděnou. Krajský soud vysvětlil, na základě, jakých úvah dospěl k závěru, že stěžovatelka byla v odvolacím řízení zastoupená zmocněncem. Zaujal názor, že prezidiální plnou moc bylo možné pro účely odvolacího řízení považovat za procesní plnou moc podle § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu. Žalovaný proto podle něj nepochybil, pokud doručoval zmocněnci stěžovatelky. Jelikož doručení považoval krajský soud za řádné, dospěl k závěru, že žaloba podaná více než po roce ode dne jeho doručení, je opožděná.

pokračování

[19] Odůvodněné jsou též úvahy krajského soudu o tom, že se stěžovatelka dopustila procesní obstrukce. Krajský soud vysvětlil, že k těmto závěrům dospěl poté, co z veřejně dostupné databáze soudních rozhodnutí ověřil, že subjekty zastoupené totožnou právní zástupkyní jako je stěžovatelka, obdobnou procesní strategii opakovaně používají. Dále krajský soud poznamenal, že takové případy mu jsou známy i z vlastní úřední činnosti. K tomuto odkázal na čtyři soudní řízení, ve kterých žalobci namítají nesprávné doručení poté, co správnímu orgánu předložili v průběhu řízení prezidiální plnou moc. V bodě 18 odůvodnění pak krajský soud výslovně uvedl, že právě tyto skutečnosti jej vedou k závěru, že se ze strany stěžovatelky jedná o procesní obstrukci.

[20] Takové odůvodnění není nepřezkoumatelné ve výše uvedeném smyslu. Následně se proto mohl Nejvyšší správní soud zabývat věcnými námitkami spočívajícími v nesprávném právním posouzení.

III.c K prezidiální plné moci

[21] Stěžovatelka namítala, že v řízení před žalovaným nebyla zastoupená obecným zmocněncem. Městskému úřadu v Břeclavi sice před podáním odvolání předložila prezidiální plnou moc, ale ta se vztahovala pouze na řízení zahájená v budoucnu, a nikoliv na řízení již probíhající.

[22] Krajský soud dovodil, že stěžovatelka zastoupená byla. Z předložené plné moci zjevně vyplývala její vůle být zastoupená v řízeních, jejichž předmětem bude obvinění stěžovatelky z přestupku provozovatele vozidla dle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu. Žalovaný proto mohl předloženou prezidiální plnou moc posoudit pro účely odvolacího řízení jako procesní plnou moc podle § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu. Tyto své úvahy podložil odkazy na závěr č. 141 poradního sboru ministra ze dne 7. 11. 2014, komentářovou literaturu a rozsudky krajských soudů.

[23] Nejvyšší správní soud dospěl po posouzení námitky k tomu, že navzdory zčásti nesprávným důvodům, na kterých krajský soud založil své rozhodnutí, není kasační stížnost důvodná. Považuje nicméně za vhodné tyto nesprávné důvody korigovat. Možnost takto rozhodnout vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, čj. 5 Afs 104/2008-68, podle kterého „[v] případě zamítavého rozsudku krajského soudu založeného zcela nebo zčásti na nesprávných důvodech je podle názoru Nejvyššího správního soudu rozhodující, zda je tento rozsudek přezkoumatelný, zda řízení před krajským soudem netrpělo žádnou procesní vadou, jež mohla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí o věci samé, a zda současně může Nejvyšší správní soud postavit na jisto, že je výrok rozsudku krajského soudu v souladu se zákonem, aniž by přitom překročil rámec věci, jak byla definována nejen řízením o kasační stížnosti, ale i předcházejícím řízením žalobním a řízením před správními orgány.“

[24] Krajský soud vyhodnotil správně, že stěžovatelka byla v řízení před žalovaným zastoupená obecným zmocněncem. Z tohoto správně vyvodil, že se jednalo o opožděnou žalobu. Nicméně jeho závěry, že prezidiální plná moc v daném případě založila zmocnění podle § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu, jsou nesprávné.

[25] Podle § 33 odst. 1 správního řádu 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.“

[26] Zastoupení na základě plné moci je na rozdíl od zastoupení na základě zákona a opatrovnictví (§ 32 správního řádu) fakultativní. Jelikož se jedná o účastníka s procesní způsobilostí, je zcela na jeho uvážení, zda a v jakém rozsahu jej bude zmocněnec zastupovat (rozsudky NSS ze dne 18. 8. 2005, čj. 2 Afs 202/2004-43, č. 1115/2007 Sb. NSS; ze dne 12. 6. 2007, čj. 2 Afs 190/2006-228; a ze dne 6. 3. 2009, čj. 1 Afs 148/2008-73).

[27] Co se rozsahu zmocnění týče, může být uděleno *a) k určitému úkonu, skupině úkonů nebo pro určitou část řízení; b) pro celé řízení; c) pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem, která budou zahájena v určené době nebo bez omezení v budoucnu; d) v jiném rozsahu na základě zvláštního zákona* (§ 33 odst. 2 správního řádu).

[28] Správní řád tedy rozlišuje mezi čtyřmi typy plných mocí. Jedná se o plnou moc prostou, udělenou k určitému úkonu, skupině úkonů nebo pro určitou část řízení [§ 33 odst. 2 písm. a) správního řádu], plnou moc procesní, udělenou k zastupování v celém řízení [§ 33 odst. 2 písm. b) správního řádu], 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 plnou moc udělenou v jiném rozsahu na základě zvláštního zákona [§ 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, ke kterému má být u správního orgánu doručena. Zatímco ostatní typy plných mocí lze správnímu orgánu doručit i v průběhu řízení, prezidiální plná moc má být u příslušného správního orgánu uložena před zahájením řízení [§ 33 odst. 2 písm. c) správního řádu].

[29] Rozdílných rozsahů zmocnění si povšimla i komentářová a odborná literatura. Ta zdůrazňuje, že § 33 odst. 2 správního řádu zmiňuje různé příklady udělení plné moci, které mají různý rozsah (např. POTĚŠIL, Lukáš. § 33 [Zastoupení na základě plné moci]. In: POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. Správní řád. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 198, marg. č. 19.) Stávající právní úprava tedy „zná více způsobů či rozsahů zastoupení na základě plné moci, přičemž volba toho kterého způsobu zastoupení (s výjimkou případné limitace rozsahu zastoupení zvláštním zákonem) je taktéž na vůli zastupovaného.“ (PRŮCHA, Petr. Správní řád s poznámkami a judikaturou. 4. vydání. Praha: Nakladatelství Leges, 2019, § 33).

[30] V daném případě je nesporné, že stěžovatelka předložila bezvadnou prezidiální plnou moc podle § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu. Zastoupení v ní vymezila tak, že: „tímto uděluje prezidiální plnou moc dle § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb), pro všechna řízení, která budou zahájena bez omezení v budoucnu (omezení dáno toliko eventuálním zánikem plné moci, viz níže), jejichž předmětem je obvinění spolku Share Car! z. s. z přestupku provozovatele vozidla dle § 125f (odst. 1) zákona o silničním provozu. (...) Plná moc je udělena ke všem úkonům v řízení, a to i tehdy, jsou-li úkony činěny u odlišného (typicky nadřízeného nebo dožádaného) správního orgánu. Zmocněnec je tedy oprávněn též zastupovat před odvolacím správním orgánem či dožádaným správním orgánem. (...)“ Plná moc měla zaniknout buď

pokračování

spolu se zánikem členství zmocněnce ve stěžovatelce nebo uplynutím roku 2024 (podle toho, která skutečnost nastane dříve). Podpis na plné moci byl úředně ověřený. Není, proto pochyb o tom, že předložená plná moc splňovala požadavky stanovené v § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu. Tato skutečnost ostatně mezi stranami ani nebyla sporná.

[31] Pokud by Nejvyšší správní soud akceptoval výklad krajského soudu, setřel by se tím rozdíl mezi jednotlivými druhy plných mocí, které zákon rozlišuje. Přitom jednotlivé druhy plných mocí předpokládají různé rozsahy zmocnění, které nelze směšovat. Takový výklad by popíral výslovně projevenou vůli zmocnitele být zastoupen v konkrétním rozsahu. To by bylo nepřípustné, neboť zastoupení na základě plné moci ve správním řízení je fakultativní. Účastníku nelze takového zmocněnce „vnutit“ v rozporu s jeho vůlí. Nejvyšší správní soud ostatně ve své judikatuře již vyslovil, že: *„záleží jen na účastníku řízení, zda a jakého zástupce si zvolí a v jakém rozsahu mu udělí plnou moc“* (rozsudek NSS ze dne 22. 3. 2017 čj. 2 As 12/2017-57, bod 10).

[32] Lze proto uzavřít, že není správný názor krajského soudu, že prezidiální plnou moc předloženou v průběhu probíhajícího správního řízení lze považovat automaticky pro toto řízení za procesní plnou moc podle § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu.

[33] Nad rámec právě uvedeného ovšem Nejvyšší správní soud dodává, že odlišnou otázkou je, zda konkrétní předložená plná moc splňuje podmínky kladené jak na procesní plnou moc, tak na prezidiální plnou moc. V takovém případě by se jednalo o dvě samostatné plné moci, které by byly předloženy na jedné listině. Tuto otázku by nicméně bylo nutné v projednávané věci řešit jedině za podmínky, pokud zastoupení stěžovatelky v této věci nevzniklo na základě prezidiální plné moci.

[34] Pro prezidiální plnou moc je základním znakem, že se vztahuje na řízení zahájená v budoucnu. Tedy až na řízení zahájená poté, co je prezidiální plná moc doručena správnímu orgánu. Pro nyní posuzovaný případ je s ohledem na obsah zmocnění předpokládán prezidiální plnou mocí podle § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu, nutné posoudit, zda je odvolací řízení samostatným řízením zahájeným u toho věcně příslušného správního orgánu, u kterého je uložena prezidiální plná moc [a tedy „budoucím řízením“ tak, jak o něm hovoří § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu]. V případě kladné odpovědi by zastoupení vzniklé na základě prezidiální plné moci vztahovalo na odvolací řízení.

[35] Při tom je třeba vyjít ze subsidiární aplikace správního řádu (§ 1 odst. 2 správního řádu). Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), totiž vlastní definici řízení neobsahuje. Správní řád definuje správní řízení v § 9 jako postup, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva či povinnosti osoby nebo se prohlašuje, že osoba práva a povinnosti nemá. Jinak řečeno, správní řízení je formalizovaný, zákonem upravený postup správního orgánu, směřující k vydání individuálního právního aktu, kterým je rozhodnutí správního orgánu.

[36] Odvolací řízení uvedená kritéria splňuje. Jedná se o formalizovaný, zákonem upravený proces. Zahajuje se u prvostupňového správního orgánu podáním odvolání (§ 86 správního řádu a rozsudek NSS ze dne 20. 9. 2023, čj. 2 Afs 78/2023-25, bod 7). Výsledkem

je vydání rozhodnutí, které dnem oznámení všem účastníkům řízení nabývá právní moci (§ 91 odst. 1 správního řádu). Rozhodnutí odvolacího orgánu nenahrazuje rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (§ 90 odst. 1 a 5 správního řádu); například pokud je výsledkem odvolacího řízení zamítavé rozhodnutí, nabývá prvostupňové rozhodnutí právní moci ve stejný den jako rozhodnutí odvolacího orgánu (pokud není ve výroku stanoveno jinak). Výsledkem každého z řízení je tedy samostatný, formalizovaný individuální právní akt.

[37] Odvolací řízení se od řízení v prvním stupni liší i svým zaměřením. Zatímco správní orgán v prvním stupni rozhoduje o tom, zda obviněný spáchal přestupek, odvolací orgán zkoumá, zda správní orgán posoudil skutkový stav správně, a zda se nedopustil procesního pochybení. Odvolací řízení slouží k ochraně subjektivních práv obviněného, resp. účastníka řízení (rozsudek NSS čj. 2 Afs 78/2023-25, bod 10), a je určeno k nápravě vad řízení na prvním stupni (rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2018, čj. 10 As 211/2017-47, bod 15). Odvolací orgán tedy společně se správním orgánem prvního stupně odpovídá za správnost rozhodnutí, resp. za správné a úplné zjištění skutkového a právního stavu (rozsudek NSS ze dne 20. 7. 2023, čj. 1 As 34/2023-55, bod 31). Odvolací řízení tak navazuje na řízení v prvním stupni a doplňuje jej. Není však jeho pokračováním.

[38] Postup odvolacího orgánu je nezávislý na průběhu řízení v prvním stupni. Odvolací správní orgán je oprávněný provést dokazování, zaujmout jiný právní názor a posoudit zjištěný skutkový stav po právní stránce odlišně než správní orgán prvního stupně. Byť musí účastníky řízení na možný odlišný právní náhled na věc předem upozornit a dát jim možnost se k němu vyjádřit, pokud by pro ně nové právní posouzení mohlo být překvapivé (rozsudek NSS ze dne 10. 12. 2018, čj. 6 As 286/2018-34, body 13, 15 a 17 až 20).

[39] Relevantní také je, že jak prvostupňové, tak odvolací řízení se zahajuje samostatným úkonem. Řízení před orgánem prvního stupně se zahajuje buď na žádost nebo z moci úřední (§ 44 a 46 správního řádu). Odvolací řízení nemusí vůbec následovat. Podání odvolání, a tím zahájení odvolacího řízení je v dispozici účastníků řízení (§ 81 odst. 1 správního řádu). Odvolací řízení tedy není žádným automatickým pokračováním řízení před orgánem prvního stupně.

[40] Nelze opomenout ani terminologii používanou ve správním řádu, a to slovní spojení „odvolací řízení“ (hlava VIII správního řádu). Tím odvolací řízení systematicky staví na roveň řízení prvního stupně (hlava VI správního řádu). Správní řád tedy zná „více druhů“ řízení. Odvolací řízení je čistě terminologicky jiným řízením než řízení před orgánem prvního stupně. I tato skutečnost svědčí tomu, že odvolací řízení je samostatným řízením pro účely plné moci v § 33 správního řádu.

[41] Nejvyšší správní soud ve světle výše uvedeného uzavírá, že odvolací řízení je samostatným řízením zahájeným u prvostupňového správního orgánu a navazuje na řízení v prvním stupni. Prezidiální plná moc ve smyslu § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu se tedy vztahuje na jakékoli řízení (i) týkající se vymezeného předmětu, (ii) zahájené u správního orgánu, kterému byla prezidiální plná moc předložena, (iii) kdykoli po okamžiku, kdy byla prezidiální plná moc předložena, jestliže neobsahuje časové omezení. Pokud je prezidiální

pokračování

plná moc předložená správnímu orgánu prvního stupně, je takovým budoucím řízením rovněž řízení odvolací, které je u tohoto orgánu zahájeno dnem podání odvolání.

[42] V posuzovaném případě stěžovatelka předložila věcně příslušnému správnímu orgánu prvního stupně dne 21. 12. 2023 prezidiální plnou moc pro všechna v budoucnu zahájená řízení, jejichž předmětem bude obvinění stěžovatelky z přestupku provozovatele vozidla dle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu. Odvolací řízení bylo zahájeno u totožného věcně příslušného správního orgánu prvního stupně dně 8. 1. 2024, a to podáním odvolání. Jednalo se odvolání proti rozhodnutí, kterým byla stěžovatelka shledána vinnou z přestupku provozovatele vozidla dle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu. Odvolací řízení tak představovalo v budoucnu zahájené řízení ve smyslu § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu. Byly proto splněny všechny podmínky pro to, aby mohl žalovaný k prezidiální plné moci přihlídnout. Na uvedeném nemůže nic změnit ani to, že odvolání podala stěžovatelka z vlastní datové schránky. Zastoupení zmocněncem totiž nevylučuje, aby účastník řízení činil některé úkony sám. Jelikož stěžovatelka byla v řízení před žalovaným zastoupená obecným zmocněncem, správní orgány správně doručovaly tomuto zmocněnci. Krajský soud tedy správně rozhodl, že její žaloba byla podána opožděně.

[43] Pro vyloučení pochybností Nejvyšší správní soud dodává, že právě uvedené nic nemění na ustálené judikatuře k tzv. zásadě jednotnosti správního řízení. Z té se podává, že řízení v prvním stupni a odvolací řízení tvoří spolu se svými rozhodnutími z hlediska soudního přezkumu jeden celek (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003-56, či rozsudky NSS ze dne 28. 12. 2007, čj. 4 As 48/2007-80; ze dne 29. 11. 2012, čj. 4 Ads 97/2012-66; ze dne 27. 2. 2013, čj. 6 Ads 134/2012-47; ze dne 9. 3. 2016, čj. 3 As 167/2014-41 nebo ze dne 21. 4. 2022, čj. 9 Ads 61/2020-23). To je však otázka nesouvisející s tím, zda odvolací řízení je samostatným řízením pro potřeby prezidiální plné moci ve smyslu § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu.

III.d Ostatní námitky

[44] Námitkou stěžovatelky, že se z její strany nejednalo o procesní obstrukci, se již Nejvyšší správní soud s ohledem na rozsah přezkumu blíže nezabýval. Krajský soud totiž žalobu odmítl pro opožděnost, nikoliv pro to, že by stěžovatelka zneužila právo. Tyto úvahy krajského soudu byly uvedeny nad rámec rozhodovacího důvodu.

IV. Závěr a náklady řízení

[45] Nejvyšší správní soud shledal napadené usnesení přezkoumatelným a řízení před krajským soudem netrpělo žádnou procesní vadou, která by mohla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí. Kasační soud při přezkumu rozhodnutí krajského soudu nepřekročil rámec vytyčené právní otázky. Mohl proto argumentaci krajského soudu korigovat vlastní úvahou, která rovněž vede k odmítnutí žaloby pro opožděnost.

[46] Na závěr Nejvyšší správní soud shrnuje výše vyslovené. Prezidiální plnou moc podle § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu nelze bez dalšího považovat za procesní plnou moc podle § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu. Je ale možné, aby na jedné listině byly předloženy dvě různé plné moci – jedna procesní, pro určité řízení, a druhá prezidiální. Jestliže účastník

řízení předloží prezidiální plnou moc v průběhu prvostupňového řízení nebo před podáním odvolání, platí, že odvolací řízení je řízením zahájeným v budoucnu ve smyslu § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu.

[47] Nejvyšší správní soud neshledal námitky důvodnými a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Rozhodl proto podle § 110 odst. 1 věty poslední soudního řádu správního a kasační stížnost zamítl.

[48] O nároku na náhradu nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 soudního řádu správního ve spojení s § 120 soudního řádu správního. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch a náhradu nákladů jí proto nelze přiznat. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti.

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

V Brně 18. prosince 2025

Tomáš Foltas
předseda senátu