



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a JUDr. Faisala Husseiniho v právní věci žalobce: **R. H.**, zastoupený Mgr. Rebekou Moťovskou Židuliakovou, advokátkou se sídlem Leděč nad Sázavou, Husovo náměstí 139, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Hradec Králové, Pivovarské náměstí 1245/2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 18. 9. 2025, č. j. 31 A 24/2025 - 27,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 18. 9. 2025, č. j. 31 A 24/2025 - 27, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Rozhodnutím ze dne 23. 10. 2023, č. j. MUNAC125728/2023/DSH/JH (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), Městský úřad Náchod uznal žalobce vinného ze spáchání přestupku dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., zákona o provozu na pozemních komunikacích, za což žalobci uložil pokutu a povinnost nahradit náklady řízení. Žalovaný rozhodnutím ze dne 28. 12. 2023, č. j. KUKHK-39802/DS/2023-3 DV, odvolání žalobce zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce dne 15. 5. 2025 žalobu, kterou Krajský soud v Hradci Králové shora označeným usnesením z důvodu její opožděnosti podle § 46 odst. 1 písm. b) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) odmítl. Krajský soud ze správního spisu zjistil, že žalobce zmocnil J. O. ke svému zastupování „*pro řízení vedené*

Městským úřadem Náchod pod sp. zn. KS6882/2023/DSH/JH.“ Žalovaný rozhodnutí o odvolání doručil dne 28. 12. 2023 shora uvedenému zmocněnci.

[3] Pro posouzení včasnosti podání žaloby musel krajský soud nejprve vyhodnotit, zda žalovaný postupoval správně, pokud napadené rozhodnutí doručil zmocněnci žalobce, tedy zda takové doručení mělo právní účinky v podobě nabytí právní moci jeho rozhodnutí. Z obsahu plné moci založené ve správním spisu krajský soud dovodil, že tato byla udělena pro řízení vedené prvostupňovým správním orgánem. K tomu však dodal, že shora popsany rozsah plné moci nebyl jednoznačný, a proto aplikoval § 34 odst. 3 správního řádu, podle něhož je zástupce oprávněn vystupovat jménem zastoupeného v celém řízení v případech, kdy jsou dány pochybnosti o rozsahu zastoupení v rámci jednoho správního řízení. Podle krajského soudu bylo v souzené věci jasné, *k jakému řízení* byla plná moc udělena, nýbrž byly pochybnosti o tom, *v jakém rozsahu* byla udělena. Tvzení, že plná moc měla být omezena „*pouze na řízení před Městským úřadem Náchod*“, nemá dle krajského soudu oporu v jejím textu. Jestliže žalobce zamýšlel zmocnit svého zástupce jen na určité fázi řízení, měl to v plné moci jednoznačně vyjádřit.

[4] S ohledem na to, že se v projednávané věci vedlo se žalobcem pouze jedno správní řízení, které bylo v plné moci dostatečně specifikováno, a plná moc byla udělena pro toto řízení, tj. řízení v prvním i v druhém stupni, neboť řízení v obou stupních tvoří podle judikatury Nejvyššího správního soudu jeden celek, dospěl krajský soud k závěru, že žalovaný postupoval správně, doručil-li své rozhodnutí zmocněnci žalobce. K oznámení napadeného rozhodnutí došlo tímto doručením, od něhož se počítá dvouměsíční lhůta k podání žaloby. Pozdější doručení kopie rozhodnutí přímo žalobci je právně irelevantní a nemá vliv na běh dvouměsíční lhůty dle § 72 odst. 1 s. ř. s. Žalobou napadené rozhodnutí bylo řádně doručeno zástupci žalobce již dne 28. 12. 2023; z toho lze dovodit, že lhůta pro podání žaloby uplynula ke dni 28. 2. 2024. Žalobce tudíž podal žalobu zjevně po uplynutí zákonem stanovené lhůty. Proto krajský soud žalobu podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. z důvodu její opožděnosti odmítl.

[5] Proti tomuto usnesení se žalobce (dále jen „stěžovatel“) bránil kasační stížností, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[6] Stěžovatel uvedl, že usnesení o odmítnutí žaloby bylo nezákonné, neboť v odvolacím řízení zastoupen nebyl. Relevantním okamžikem pro běh lhůty pro podání žaloby proto bylo až doručení rozhodnutí samotnému stěžovateli dne 24. 3. 2025. Žaloba je tedy včasná, protože byla podána u krajského soudu dne 15. 5. 2025, tj. ve lhůtě dvou měsíců ode dne doručení rozhodnutí.

[7] Nesporným podle stěžovatele je, že plná moc byla udělena „*pro řízení vedené Městským úřadem Náchod pod sp. zn. KS6882/2023/DSH/JH.*“ Stěžovatel nesouhlasí s krajským soudem, že by takto formulovaný rozsah plné moci nebyl jednoznačný, a odkazuje přitom na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2023, č. j. 1 As 267/2022 – 45, v němž byla posuzována stejně formulovaná plná moc, přičemž kasační soud dovodil, že platila jen pro řízení před prvostupňovým orgánem. Proto se na nyní posuzovanou věc nemohl aplikovat ani § 34 odst. 3 správního řádu. Na základě toho stěžovatel dovozuje, že se krajský soud ve svém rozhodnutí odchýlil od judikatury

pokračování

Nejvyššího správního soudu. Doručoval-li žalovaný písemnosti zástupci stěžovatele, pak takové doručení nevyvolalo žádné právní účinky, protože stěžovatel nebyl v odvolacím řízení zastoupen. K doručení došlo až v okamžiku, kdy bylo rozhodnutí žalovaného doručeno samotnému stěžovateli; tehdy také začala běžet lhůta pro podání žaloby. Stěžovatel měl právo spoléhat se na to, že formuluje-li plnou moc stejným způsobem jako v případě řešeném rozsudkem č. j. 1 As 267/2022 – 45, bude posouzena tak, že se vztahuje jen na řízení v prvním stupni. Svoji argumentaci podepřel odkazem na usnesení Ústavního soudu ze dne 11. 10. 2023, sp. zn. IV. ÚS 2475/23 a zmínil též závěry plynoucí z usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 8. 2006, sp. zn. 20 Cdo 2445/2005.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se zcela ztotožňuje s napadeným usnesením.

[9] Nejvyšší správní soud se v dané věci zabýval předně přijatelností kasační stížnosti ve smyslu § 104a odst. 1 s. ř. s., tedy otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Jedná se totiž o věc, v níž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce.

[10] Institut nepřijatelnosti a jeho dopady do soudního řízení Nejvyšší správní soud podrobně vyložil v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, publikovaném pod č. 933/2006 Sb. NSS, v němž interpretoval neurčitý právní pojem „*přesah vlastních zájmů stěžovatele*“. O přijatelnou kasační stížnost se dle tohoto rozhodnutí může jednat v následujících typových případech: 1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či 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 judikurní odklon; 4) v napadeném rozhodnutí krajského soudu existuje zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně právního postavení stěžovatele. O zásadní pochybení ve smyslu uvedeném pod bodem 4) půjde především tehdy, pokud: a) krajský soud 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. Tato kritéria přijatelnosti kasační stížnosti jsou použitelná i po novele § 104a odst. 1 s. ř. s., která s účinností od 1. 4. 2021 rozšířila okruh případů, při jejichž přezkumu zdejší soud posuzuje přijatelnost kasační stížnosti (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021 - 28).

[11] Stěžovatel výslovně neuvedl, jaké důvody by měly svědčit pro přijatelnost jeho kasační stížnosti. Za důvod pro přijatelnost kasační stížnosti však lze považovat tvrzení stěžovatele, že se krajský soud v napadeném rozhodnutí odchýlil od judikatury Nejvyššího správního soudu. Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že včasnost žaloby závisela na posouzení otázky, zda byl v řízení před žalovaným zastoupen. Určení, zda byl stěžovatel zastoupen, záleží na výkladu obsahu plné moci. Pro přijatelnost kasační stížnosti je tak relevantní právní otázka, zda se krajský soud neodchýlil od ustálené judikatury k otázce výkladu plné moci.

[12] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost přijatelnou ve smyslu § 104a odst. 1 s. ř. s., neboť v projednávané věci lze hovořit o naplnění podmínky přijatelnosti kasační

stížnosti z důvodu ad 4a) uvedeného výše v odst. [10]. Krajský soud totiž v usnesení o odmítnutí žaloby stěžovatele pro opožděnost nerefletoval závěry plynoucí z usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 267/2022 - 45, ve kterém byla s odlišným výsledkem posuzována obdobně formulovaná plná moc jako v nyní projednávané věci, a nerespektoval závěry níže uvedené judikatury kasačního soudu k výkladu plné moci. Tím se krajský soud dopustil zásadního pochybení, které mohlo mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí. Vzhledem k povaze a závažnosti tohoto pochybení je tak dán důvod pro věcný přezkum napadeného usnesení.

[13] Nejvyšší správní soud proto přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[14] Kasační stížnost je důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud na úvod předesílá, že v posuzovaném případě stěžovatel kasační stížností napadl usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby. Takovou kasační stížnost lze opřít pouze o důvody vyplývající z ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98). Předmětem posouzení kasačního soudu je tak výlučně otázka, zda krajský soud postupoval v souladu se zákonem, pokud žalobu stěžovatele bez jejího věcného projednání odmítl.

[16] V dané věci je klíčovým zodpovězení otázky, zda byl stěžovatel zastoupen na základě posuzované plné moci i v rámci odvolacího řízení před žalovaným. Na to se váže otázka stanovení okamžiku doručení rozhodnutí žalovaného, od kterého počala běžet dvouměsíční lhůta pro podání žaloby podle § 72 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel namítá, že na základě předmětné plné moci nebyl v odvolacím řízení zastoupen a trvá na tom, že k doručení rozhodnutí žalovaného mohlo dojít až v momentě, kdy bylo doručeno samotnému stěžovateli.

[17] Ze správního spisu vyplývá, že plná moc byla stěžovatelem udělena zmocněnci J. O., a to „*k zastupování v řízení vedeném Městským úřadem Náchod pod sp. zn. KS6882/2023/DSH/JH.*“ Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že v nyní souzené věci neexistovala žádná pochybnost o rozsahu zastoupení, jelikož takto sepsaná plná moc byla jednoznačně formulována pouze v rozsahu pro řízení před prvostupňovým správním orgánem a pro aplikaci ustanovení § 34 odst. 3 správního řádu proto neexistoval prostor.

[18] Podle § 34 odst. 3 správního řádu *v pochybnostech o rozsahu zastoupení platí, že zástupce je oprávněn vystupovat jménem zastoupeného v celém řízení.* Pojem „*celé řízení*“ vyjadřuje zásadu jednotnosti řízení, podle níž správní řízení představuje jeden celek, tudíž zahrnuje jak řízení před prvostupňovým orgánem, tak odvolací řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2023, č. j. 1 As 34/2023 - 55). Aplikace tohoto ustanovení připadá v úvahu „*pouze v případech, kdy jsou pochybnosti o rozsahu zastoupení v rámci jednoho správního řízení. Aplikuje se tedy tam, kde je zřejmé, že se zastoupení na dané řízení vztahuje, jsou však pochybnosti o tom, v jakém rozsahu (např. zda se vztahuje na konkrétní úkon, část řízení, nebo celé řízení).*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2015, č. j. 1 As 9/2015 - 27).

pokračování

[19] Ze zásady jednotnosti správního řízení však nelze dovodit rozsah či obsah zastoupení. Otázce výkladu plné moci ve světle § 34 odst. 3 správního řádu se Nejvyšší správní soud věnoval již ve svém rozsudku ze dne 1. 4. 2015, č. j. 1 As 9/2015 – 27, dle kterého „*při posuzování rozsahu zmocnění je vždy na místě položit si otázku, jakým úmyslem byli zmocnitel a zmocněnec vedeni při sepisování plné moci (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 12. 2008, č. j. 8 Azs 16/2007 – 158). Na úmysl smluvních stran je možné usuzovat z okolností o tomto úmyslu vypovídajících. Jednou z hlavních okolností v případě dohody o plné moci je text plné moci, listiny osvědčující její uzavření*“ (shodně viz například rozsudek tohoto soudu ze dne 4. 5. 2017, č. j. 9 As 138/2016 - 27).

[20] V nyní posuzovaném případě však nelze usuzovat na jiný úmysl smluvních stran, než že byla plná moc stěžovatelem udělena pouze pro zastupování v prvostupňovém správním řízení, neboť její text, citovaný v odst. [17] výše, jiný, konkurující výklad nepřipouští. V plné moci konkrétně vymezené řízení vedené Městským úřadem Náchod lze jednoznačně vymezit jako časový okamžik od zahájení řízení (zde postupem dle § 46 odst. 1 správního řádu) do oznámení prvostupňového rozhodnutí (§ 72 správního řádu) se zřetelem k postupu dle § 86 správního řádu (v případě, je-li podáno odvolání) případně k použití autoremendury dle § 87 správního řádu; odvolací řízení (jakkoli tvoří s řízením v prvním stupni jeden celek) je již relativně samostatnou a jednoznačně vymezitelnou další fází správního řízení. Formulace plné moci nikterak nenaznačuje, že by se zmocnění mělo vztahovat i na případnou odvolací fázi řízení. Prostor pro úvahy o možné aplikaci § 34 odst. 3 správního řádu by byl dán například v situaci, kdy by byla v plné moci použita formulace „*ve věci, o níž se vede řízení před Městským úřadem Náchod pod sp. zn...*“, neboť *věci* se rozumí předmět správního řízení (zde přestupkové jednání) o němž může být rozhodováno i v řízení odvolacím; takto však plná moc v nyní projednávané věci formulována nebyla.

[21] Za skutkově prakticky totožných okolností se výkladem rozsahu plné moci zabýval Nejvyšší správní soud ve stěžovatelem označeném usnesení ze dne 18. 7. 2023, č. j. 1 As 267/2022 - 45, kde došlo ke zjednodušenému meritornímu posouzení věci (kasační stížnost byla odmítnuta pro nepřijatelnost). Nejvyšší správní soud zde posuzoval rozsah plné moci, která byla formulována obdobným způsobem jako v nyní projednávané věci, tj. tak, že je zmocnění uděleno pro zastupování v řízení vedeném konkrétním prvostupňovým správním orgánem pod konkrétně vymezenou spisovou značkou. Nejvyšší správní zde konstatoval, že v daném případě mířil úmysl smluvních stran k udělení plné moci „*pouze pro zastupování v prvostupňovém správním řízení. [...] plná moc naopak neobsahovala žádnou z běžně a téměř 'standardně' používaných způsobů vyjádření, že zástupce/zmocněnec je oprávněn podávat například opravné prostředky apod. [...] S ohledem na výše uvedené se tak neuplatní ani odkazovaný § 34 odst. 3 správního řádu, neboť v daném případě neexistovaly ony 'pochybnosti o rozsahu zastoupení', neboť formulace plné moci byla zcela jednoznačná.*“ Tento závěr uspěl i v následném řízení před Ústavním soudem, který v usnesení ze dne 11. 10. 2023, sp. zn. IV. ÚS 2475/23 ve vztahu k výkladu obsahu plné moci uvedl, že vzhledem k její formulaci ji správní soudy vyložily správně „*tak, že se týká jen té části řízení, s čímž správní řád v § 33 odst. 1 písm. a) výslovně počítá (vedle možnosti zmocnit jen k úkonu nebo skupině úkonů), probíhající před správním orgánem prvního stupně. Navíc, jak správně [soudy] upozornily, pro stěžovatelkou tvrzené a zamýšlené účinky rozsahu*

plné moci stačilo v ní uvést, že zmocněnec je na jejím základě oprávněn podat i případné opravné prostředky. V napadených [soudních] rozhodnutích je rovněž vysvětleno, že vzhledem k formulační jednoznačnosti stěžovatelkou (respektive jejím zmocněncem) předložené plné moci v daném případě nebylo lze aplikovat beneficium § 34 odst. 3 správního řádu, neboť nebyly dány pochybnosti umožňující vycházet z toho, že plná moc byla formulována tak, aby zástupce vystupoval jménem zastoupeného v celém řízení.“

[22] Z citovaných rozhodnutí jednoznačně vyplývá, že vymezení rozsahu plné moci prostým uvedením konkrétního správního orgánu prvního stupně a spisové značky, pod kterou se před ním správní řízení vede, znamená vymezení rozsahu zmocnění k zastupování pouze pro první stupeň správního řízení dle § 33 odst. 2 písm. a) správního řádu.

[23] Je tedy zřejmé, že výše zmiňovaná judikatura Nejvyššího správního soudu (zejména pak usnesení č. j. 1 As 267/2022 - 45) se již k řešené otázce jednoznačně vyjádřila. Povinností krajského soudu jistě není bezpodmínečně z judikturních závěrů Nejvyššího správního soudu vycházet (nejde-li o rozhodnutí jeho rozšířeného senátu – viz § 17 s. ř. s.), je však povinen tuto judikaturu reflektovat a nehodlá-li ji při svém rozhodování v konkrétní věci následovat, musí předestřít konkurující argumentaci polemizující s názory vyslovenými kasačním soudem. Nic takového nicméně krajský soud v dané věci neučinil a vyslovil pouze bez dalšího názor, který s judikaturou Nejvyššího správního soudu koliduje. Za situace, kdy v nyní posuzované věci nevidí Nejvyšší správní soud důvod se sám (cestou předložení věci svému rozšířenému senátu) od svých dříve vyslovených závěrů jakkoli odchýlit, lze uzavřít, že napadené rozhodnutí krajského soudu je v rozporu s výkladem zákona podaným již dříve kasačním soudem a z hlediska zákona proto neobstojí.

[24] Lze tedy shrnout, že v nyní projednávaném případě obsah plné moci nezavdává rozumné pochybnosti o tom, že se vztahovala jen pro řízení vedené v prvním stupni, a prostor pro její výklad cestou aplikace dle § 34 odst. 3 správního řádu proto nebyl dán. Doručení rozhodnutí žalovaného J. O. bylo tedy z hlediska oznámení tohoto rozhodnutí právně irelevantní; rozhodnutí bylo oznámeno (§ 72 správního řádu) až jeho doručením přímo stěžovateli. Právě toto doručení (tj. oznámení rozhodnutí) je pak rozhodné pro posouzení otázky včasnosti žaloby (§ 72 odst. 1 s. ř. s.). Bylo-li rozhodnutí žalovaného doručeno stěžovateli dne 24. 3. 2025 a k podání žaloby došlo dne 15. 5. 2025, byla žaloba podána v otevřené dvouměsíční lhůtě. Závěr krajského soudu o opožděnosti podané žaloby je proto nesprávný a krajský soud pochybil, pokud odmítl žalobu podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. jako opožděnou.

[25] Vzhledem k tomu, že napadené usnesení krajského soudu je zatíženo vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., Nejvyšší správní soud jej podle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, v němž je krajský soud vázán právním názorem tohoto soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[26] Krajský soud v dalším řízení rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

pokračování

Poučení : Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné
(§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 12. ledna 2026

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu