



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Filipa Dienstbiera a soudců Štěpána Výborného a Veroniky Juříčkové v právní věci žalobce: **Share Carl!, z.s.**, sídlem Příbramská 67, Verneřice, zastoupený Mgr. Rebekou Moťovskou Židuliakovou, advokátkou, sídlem Husovo náměstí 139, Ledec nad Sázavou, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 2. 2025, č. j. 008531/2025/KUSK/OSŽPS/RAU, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 23. 12. 2025, č. j. 52 A 9/2025-26,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobci **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Český Brod (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 5. 1. 2024, č. j. MUCB 72485/2023, uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku dle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění účinném do 31. 12. 2023 (dále jen „zákon o silničním provozu“). Toto rozhodnutí správní orgán I. stupně doručil k rukám J. O., kterého považoval za zástupce žalobce na základě písemnosti nadepsané jako „*Presidiální plná moc*“ založené do správního spisu dne 19. 12. 2023.

[2] Dne 14. 11. 2024 podal žalobce u žalovaného žádost o učinění opatření proti nečinnosti správního orgánu I. stupně. Žalovaný jí nevyhověl, neboť věc měl za vyřízenou vydáním výše uvedeného rozhodnutí, které bylo doručeno zástupci žalobce.

[3] Žalobce dne 19. 12. 2024 podal proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání, které žalovaný v záhlavím označeným rozhodnutím zamítl jako opožděné. Žalovaný vyšel ze závěru poradního sboru ministerstva vnitra ke správnímu řádu č. 141/2014, dle něhož tzv. prezidiální plná moc předložená v rámci již probíhajícího správního řízení má být posouzena jako procesní plná moc pro celé řízení dle § 33 odst. 2 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a až následně pro budoucno jako prezidiální plná moc ve smyslu § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu. Prvostupňové rozhodnutí bylo proto doručováno zmocněnci žalobce. Od doručení prvostupňového rozhodnutí zmocněnci běžela lhůta pro podání odvolání.

[4] Krajský soud v Praze kasační stížností napadeným rozsudkem rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud považoval za klíčový text plné moci, dle něhož je udělena „*pro všechna řízení, která budou zahájena bez omezení v budoucnu.*“ Zmocněnec v řízení neučinil žádný úkon a po předložení plné moci jednal žalobce se správním orgánem I. stupně nadále sám. Krajský soud tak vyšel ze skutečně vyjádřené vůle stran a přisvědčil tvrzení žalobce, že sporná plná moc nebyla procesní plnou mocí podle § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu. Žalovaný proto nebyl oprávněn jednat se zmocněncem žalobce a doručovat mu rozhodnutí. Lhůtu k podání odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí nebylo možno počítat ode dne jeho doručení zástupci.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[5] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podává proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž namítá zásadní pochybení krajského soudu při výkladu hmotného práva a odklon krajského soudu od stávající judikatury. Krajský soud fakticky upřednostnil následná tvrzení žalobce před objektivním obsahem plné moci. Sporná plná moc výslovně obsahuje ustanovení, že „*v případě pochybností, nechť je vykládán (rozsah zastoupení) ve prospěch zastoupení.*“ Vyvolá-li účastník svým jednáním u správního orgánu důvodnou domněnku existence zastoupení, nemůže se následně dovolávat jeho absence, byla-li třetí osoba v dobré víře. Krajský soud pominul širší kontext věci, a to opakované využívání obdobných plných mocí v řízeních o přestupcích žalobce jakožto provozovatele vozidel nesoucí znaky programově obstrukční strategie. Krajský soud se odchýlil od judikturních východisek týkajících se zákazu zneužití práva a aproboval jednání, jehož cílem bylo vytvořit procesní past. Stěžovatel opakuje, že faktickým úmyslem stran byla realizace zastoupení v nejširším slova smyslu. Správní orgány byly povinny vyložit právní jednání podle jeho skutečného obsahu a úmyslu jednajícího, nikoli formalisticky pouze podle izolovaného označení plné moci.

[6] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že časový rozsah plné moci byl omezen výlučně na řízení, která budou zahájena v budoucnu. Doložku plné moci žalovaný vykládá zcela vytrženě z kontextu a v rozporu s její funkcí. Uvedená formulace sloužila k odstranění případných pochybností o rozsahu jednotlivých oprávnění zmocněnce v rámci již vymezeného typu řízení. Žalobce svým postupem nevyvolal důvodnou domněnku existence zastoupení, protože text plné moci byl jasný. Tvrzení o programově obstrukčním jednání žalobce je nepodložené a spekulativní. Žalobce odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2025, č. j. 22 As 152/2025-28, který řešil obdobnou otázku a který je v souladu s napadeným rozsudkem krajského soudu. Žalobce navrhuje kasační stížnost odmítnout jako nepřijatelnou, eventuálně ji navrhuje zamítnout.

pokračování

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 s. ř. s.

[8] Podle § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu *zmocnění může být uděleno pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem, která budou zahájena v určené době nebo bez omezení v budoucnu; podpis na plné moci musí být v tomto případě vždy úředně ověřen a plná moc musí být do zahájení řízení uložena u věcně příslušného správního orgánu, popřípadě udělena do protokolu.*

[9] Podle § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu *zmocnění může být uděleno pro celé řízení.*

[10] Nejvyšší správní soud se obdobnou procesní situací téhož žalobce zabýval ve výše citovaném rozsudku č. j. 22 As 152/2025-28. V odkazované věci Krajský soud v Brně žalobu téhož žalobce odmítl pro opožděnost, neboť dospěl k závěru, že prezidiální plnou moc, předloženou v průběhu odvolacího řízení, bylo možné pro účely odvolacího řízení považovat za procesní plnou moc podle § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu. Žalovaný proto dle krajského soudu nepochybil, doručoval-li odvolací rozhodnutí zmocněnci žalobce. Nejvyšší správní soud však přisvědčil žalobci, že hodnocená prezidiální plná moc nezaložila zmocnění podle § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu. Žalobce předložil bezvadnou prezidiální plnou moc podle § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu, přičemž nelze stírat rozdíly mezi jednotlivými druhy plných mocí, které zákon rozlišuje. Opačný výklad by popíral výslovně projevenou vůli zmocnitele být zastoupen v konkrétním rozsahu. Proto Nejvyšší správní soud v odkazované věci neshledal správným 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.

[11] Citované závěry rozsudku č. j. 22 As 152/2025-28 plně odpovídají důvodům nyní napadeného rozsudku krajského soudu, přičemž Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro jejich přehodnocení. Také v tomto řízení byla žalobcem předložená plná moc výslovně udělena „*pro všechna řízení, která budou zahájena bez omezení v budoucnu*“, takže splňovala náležitosti prezidiální plné moci, čemuž odpovídalo rovněž její označení. Správní orgán I. stupně i stěžovatel pochybili tím, že ji považovali za procesní plnou moc a v řízení dále jednali s určeným zmocněncem. Nejvyšší správní soud nepřehlíží, že v řízení sp. zn. 22 As 152/2025 nebyla posuzována procesně naprosto totožná situace, obdobně v ní však byly posuzovány důsledky prezidiální plné moci předložené v průběhu správního řízení ve vztahu k doručování zmocněnci účastníka správního řízení. V tehdejší věci vyslovené závěry, zda se předložená prezidiální plná moc vztahovala i na řízení již probíhající, jsou plně přenositelné i na nyní posuzovaný případ.

[12] Nejvyšší správní soud nepomíjí, že v rozsudku č. j. 22 As 152/2025-28 v posledku neshledal nezákonnost postupu žalovaného správního orgánu, protože považoval odvolací řízení za řízení zahájené v budoucnu ve smyslu § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu, na které se již prezidiální plná moc vztahovala. V nyní projednávané věci jsou však posuzovány důsledky doručení prvostupňového rozhodnutí zmocněnci ve vztahu k uplynutí lhůty pro

podání odvolání. Druhotné závěry rozsudku č. j. 22 As 152/2025-28 proto nelze uplatnit, neboť zastoupení žalobce v odvolacím řízení není sporným. Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 22 As 152/2025-28 zároveň považoval za významné, zda předložená plná moc splňuje podmínky kladené jak na procesní plnou moc, tak na prezidiální plnou moc, obzvláště pokud by zastoupení nevzniklo na základě prezidiální plné moci (bod 34). Sporná plná moc však nemůže být současně považována za dvě samostatné plné moci, které by byly předloženy na jedné listině, neboť svými parametry i názvem zřetelně odpovídá prezidiální a nikoli procesní plné moci.

[13] Nejvyššímu správnímu soudu rovněž neuniklo, že obdobné otázky týkající se prezidiální plné moci předložené v průběhu správního řízení posuzoval v nedávné době také v dalších řízeních, v nichž byl odlišný provozovatel vozidla zastoupen stejnou zástupkyní. V těchto věcech argumentaci tehdejší žalobkyně nepřisvědčil a tehdy hodnocenou plnou moc, která byla nazvána prezidiální, považoval za procesní plnou moc. Žalovaný správní orgán proto mohl na základě této plné moci doručovat zmocněnci (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2025, č. j. 10 As 159/2025-28, či ze dne 11. 2. 2026, č. j. 3 As 138/2025-43). Současný případ je však odlišný. V odkazovaných věcech byly posuzované prezidiální plné moci neurčité ve vymezení jejich rozsahu a nebylo možno seznat, zda byly uděleny pro všechna řízení zahajovaná v nějakém konkrétním čase, nebo veškerá řízení v budoucnu. Ve stěžovatelčině případě se však prezidiální plná moc výslovně vztahovala „*pro všechna řízení, která budou zahájena bez omezení v budoucnu*.“ Nejvyšší správní soud v citovaných usneseních dále považoval za vadu prezidiálních plných mocí, že nebyly úředně ověřeny. V nynějším případě však již krajský soud konstatoval, že se „*jednalo se o výstup z autorizované konverze listinné plné moci opatřené ověřovací doložkou podpisu zmocnitele*.“ Tento závěr stěžovatel nespornuje. V nyní a tehdy řešených věcech lze tedy seznat odlišné okolnosti týkající se posuzovaných prezidiálních plných mocí, pročez nebylo namísto dříve vyřčené závěry následovat. Aktuální případ naopak odpovídá rozsudku č. j. 22 As 152/2025-28, který je v souladu s nyní napadeným rozsudkem krajského soudu.

[14] Ze všech shora uvedených důvodů nelze než přisvědčit krajskému soudu, že stěžovatel pochybil, považoval-li předloženou prezidiální plnou pro účely aktuálně probíhajícího řízení za procesní plnou moc a na jejím základě jednal se zmocněncem jako zástupcem žalobce. Krajský soud z obsahu plné moci správně dovodil, že je udělena „*pro všechna řízení, která budou zahájena bez omezení v budoucnu*“, takže se jedná o prezidiální plnou moc. Tento výklad odpovídá závěrům dosavadní judikatury (viz též rozsudek ze dne 4. 12. 2025, č. j. 1 As 150/2025-27), dle níž každý z druhů plné moci 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. Na uvedeném nic nemění stěžovatelovy poukazy na větu plné moci, dle níž „*v případě pochybností, nechtě je vykládán (rozsah zastoupení) ve prospěch zastoupení*“. Tato formulace nemění základní povahu plné moci jako prezidiální a nelze ji považovat za rozšíření plné moci též na aktuálně probíhající řízení. Zřetelně se totiž váže k rozsahu zastoupení, na které se již vztahuje prezidiální plná moc, a nikoli k určení okruhu řízení, na které dopadá. Nejvyšší správní soud ke všemu výše uvedenému dodává, že měl-li žalovaný pochybnosti o zastoupení stěžovatele, mohl (a měl) stěžovatele vyzvat ke sdělení, zda si přeje být zastoupen na základě předložené prezidiální plné moci.

pokračování

[15] Stěžovatel se v kasační stížnosti dále dovolává zneužití práva ze strany žalobce. Z ustálené judikatury vyplývá, že zákaz zneužití práva je prostředkem *ultima ratio*, a proto musí být uplatňován nanejvýš restriktivně a za pečlivého poměření s jinými obdobně důležitými principy vlastními právnímu řádu (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008-74, č. 2099/2010 Sb. NSS). Jednání směřující ke zneužití práva musí být dostatečně prokázáno, přičemž vždy je nezbytné vycházet z individuálních okolností každého jednotlivého případu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 As 27/2011-81). Institut zneužití práva by tak měl být aplikován ve výjimečných případech, po pečlivém posouzení postupu účastníka řízení, resp. dalších osob, s nimiž účastník řízení spolupracuje. Jak k tomu uvedl Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 27. 7. 2016, č. j. 6 As 106/2016-31, „*soudy ani správní orgány nerozhodují ve vakuu, účastníci a jejich právní zástupci na straně jedné a orgány veřejné moci na straně druhé nutně reflektují i určitou zkušenost, kterou spolu bezprostředně „úředně“ učinili. (...) Úvahám ad hominem se nelze dost dobře vyhnout ani při hodnocení, zda procesní kroky účastníka řízení nebo jeho zástupce nevykazují znaky obstrukcí nebo dokonce zneužití práva, neboť takový závěr je možno učinit zpravidla až s jistou zkušeností s tím, jak taková osoba v jiných správních (a soudněsprávních) řízeních vystupovala*“. V projednávané věci ovšem nebylo prokázáno, že k založení prezidiální plné moci do spisového materiálu došlo v důsledku jednání stěžovatele nesoucího znaky zneužití práva.

[16] Nejvyšší správní soud předně ve shodě s krajským soudem uvádí, že z obsahu správního spisu nevyplývá, jakým způsobem se prezidiální plná moc do spisu dostala, tedy zda ji tam nechal založit žalobcův zmocněnec či sám žalobce. Nelze tedy postavit najisto, že žalobce vyvinul vlastní aktivitu, z níž by bylo možno dovodit jeho vůli být zastoupen již v probíhajícím řízení. Zároveň samotné předložení prezidiální plné moci správnímu orgánu v době probíhajícího správního řízení nemůže znamenat šikanózní či obstrukční postup, nelze-li z ničeho dalšího dovodit, že si účastník správního řízení přál být zastoupen uvedeným zmocněncem již v probíhajícím řízení, respektive že sám způsobil nejasnost, zda chce být zastoupen, či nikoli. Žalobce i po založení prezidiální plné moci do správního spisu nadále sám jednal se správními orgány, čímž nezpochybnil vůli vyjádřenou v prezidiální plné moci, že se vztahuje až na řízení zahájená v budoucnu. S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud neshledal, že by v daném případě bylo možno seznat mimořádně obstrukční či zneužívající jednání ze strany žalobce. Na uvedeném nic nemění, přihlédl-li krajský soud při rozhodování o náhradě nákladů řízení k tomu, že se ze strany žalobce jednalo o připravenou procesní past na správní orgány. Nejvyšší správní soud uznává, že krajský soud v tomto smyslu nepřiliš jasně uvedl, že takovému jednání nelze přiznat právní ochranu. Stále však platí, že tyto úvahy se vztahovaly výhradně k rozhodování o náhradě nákladů řízení, přičemž konstatování zneužití práva v meritu věci je nutno hodnotit přísnějšími parametry než úvahy týkající se přiznání náhrady nákladů řízení a hodnocení existence důvodů zvláštního zřetele hodných pro jejich nepřiznání.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Nejvyšší správní soud tedy neshledal námitky stěžovatele důvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[18] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalobci by náhrada nákladů náležela, Nejvyšší správní soud však ve shodě s krajským soudem shledal existenci důvodů zvláštního zřetele hodných pro její nepřiznání (§ 60 odst. 7 s. ř. s.). Krajský soud přílehavě uvedl, že je krajně nevěrohodné, že by nedošlo k předání zásilek žalobci ze strany zmocněnce, který jej ve všech budoucích řízeních měl zastupovat. Žalobce se pak o vydání rozhodnutí začal zajímat až v souvislosti s koncem prekluzivní lhůty pro projednání přestupku. Soudu se takový postup jeví jako účelový, který zjevně cílil na dosažení zániku odpovědnosti za přestupek bez jeho věcného projednání (viz shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2020, č. j. 8 As 86/2020-46, bod 44). Konkrétní okolnosti nynější věci uvedené shora odůvodňují aplikaci § 60 odst. 7 s. ř. s. (ve spojení s § 120 s. ř. s.), a proto Nejvyšší správní soud úspěšnému žalobci nepřiznal náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 1. dubna 2026

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu