

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Viktora Kučery a soudců Mgr. Petra Pospíšila a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **Share CAR!**, z. s., sídlem Příbramská 67, Verneřice, zastoupený Mgr. Rebekou Moťovskou Židuliakovou, advokátkou sídlem Husovo náměstí 139, Ledeč nad Sázavou, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, sídlem Zborovská 81/11, Praha, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 23. 12. 2025, č. j. 52 A 14/2025-36,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se odmítá** pro nepřijatelnost.
- II. Žalobci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d ň ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 4. 4. 2024, č. j. MDOB 22237/2024/Pet, sp. zn. MDOB/8795/2022/OSA, uznal Městský úřad Dobříš žalobce vinným ze spáchání přestupků 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 („zákon o silničním provozu“). Přestupků se měl žalobce dopustit tím, že v rozporu s § 10 odst. 3 téhož zákona nezajistil, aby při užívání několika různých jím provozovaných vozidel byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích blíže neurčenými řidiči těchto vozidel celkem v 24 případech v období od 5. 4. 2022 do 18. 11. 2023. Za spáchané přestupky městský úřad uložil žalobci správní trest pokuty ve výši 8 000 Kč. Dále mu uložil povinnost nahradit náklady správního řízení v paušální výši 1 000 Kč. Městský úřad doručil rozhodnutí dne 12. 4. 2024 zmocněnci žalobce J. O. Učinil tak na základě plné moci ze dne 23. 11. 2023, kterou od zmocněnce obdržel dne 21. 12. 2023.

[2] Dne 6. 3. 2025 žalobce požádal žalovaného o učinění opatření proti nečinnosti městského úřadu v řízení vedeném pod sp. zn. MDOB/8795/2022/OSA. Žalovaný žádosti nevyhověl usnesením ze dne 19. 3. 2025. Dospěl totiž k závěru, že městský úřad ve věci vydal rozhodnutí již dne 4. 4. 2024. Toto rozhodnutí bylo řádně doručeno zmocněnci žalobce na základě plné moci založené ve správním spisu a nabylo právní moci dne 30. 4. 2024. Přestože je v plné moci uvedeno, že je udělena pro řízení zahájená v budoucnu, lze ji v rámci již probíhajících správních řízení považovat za procesní plnou moc.

[3] Žalobce následně dne 24. 3. 2025 podal proti rozhodnutí městského úřadu odvolání, v němž uvedl, že J. O. jej v daném řízení nezastupoval. Byla mu totiž udělena prezidiální

plná moc pouze pro nově zahájená řízení. O existenci meritorního rozhodnutí se žalobce dozvěděl až nyní. Současně požádal o jeho doručení do datové schránky.

[4] Žalovaný rozhodnutím ze dne 11. 4. 2025, č. j. 053050/2025/KUSK/OSŽPS/RAU, odvolání zamítl pro opožděnost. V odůvodnění uvedl, že předložená plná moc byla udělena k řízením zahájeným v budoucnu, avšak v rámci již probíhajících řízení je považována za procesní plnou moc. To odpovídá i závěru poradního sboru ministerstva vnitra ke správnímu řádu č. 141/2014. Městský úřad tak správně doručil rozhodnutí zmocněnci žalobce. Od tohoto doručení běžela lhůta k uplatnění řádných opravných prostředků. Po jejím marném uplynutí nabylo rozhodnutí právní moci.

[5] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou. Na jejím základě Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 23. 12. 2025 rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění uvedl, že plná moc předložená v prvním stupni správního řízení splňuje všechny zákonem předepsané náležitosti tzv. prezidiální plné moci dle § 33 odst. 2 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Podstatná je vůle zmocněnce a zmocnitele. V tomto ohledu přitom krajský soud považoval za klíčový text plné moci, dle něhož je udělena „*pro všechna řízení, která budou zahájena bez omezení v budoucnu.*“ Plná moc byla časově omezena pouze určením zániku plné moci. Jednalo se o výstup z autorizované konverze listinné plné moci opatřené ověřovací doložkou podpisu zmocnitele. Plnou moc zaslal městskému úřadu zmocněnec, nikoliv však ke konkrétnímu číslu jednacím, tedy nikoliv ke konkrétnímu řízení. Z obsahu správního spisu dále vyplývá, že zmocněnec neučinil v řízení žádný úkon. Až dne 6. 3. 2025 podal sám žalobce žalovanému podnět k učinění opatření proti nečinnosti městského úřadu, a taktéž následně sám podal jak odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, tak i správní žalobu. Postup žalobce se sice nejeví standardní a logický a vykazuje znaky tzv. „procesní pasti“, rozhodující je však skutečně vyjádřená vůle stran. Podle ní sporná plná moc nebyla procesní plnou mocí podle § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu. Pro posouzení plné moci není podstatné ani tvrzení o tom, že žalobce je fiktivním provozovatelem. Správní orgány se touto záležitostí ostatně vůbec nezabývaly, neprokázaly ji a posouzení plné moci na ní nezaložily. Městský úřad proto nebyl oprávněn jednat se zmocněncem žalobce a doručovat mu rozhodnutí. Lhůtu k podání odvolání proti rozhodnutí městského úřadu tudíž nebylo možno počítat ode dne jeho doručení zmocněnci a odvolání bylo podáno včas. Krajský soud nicméně rozhodl, že vedle žalovaného ani žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení. Přihlédl totiž k existenci důvodů hodných zvláštního zřetele ve smyslu § 60 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“), spočívajících v tom, že postup žalobce v dané věci se jeví jako připravená procesní past na správní orgány.

II. Kasační stížnost

[6] Žalovaný („stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Podle stěžovatele se krajský soud dopustil nesprávného posouzení právní otázky, pokud vyšel pouze z čistě formálního hodnocení textu plné moci. Navíc se textu plné moci nedržel. Vedle toho se odchýlil od konstantní judikatury správních soudů, která vykládá

pokračování

úmysl „prezidiálních“ plných mocí jako úmyslnou procesní past. Stěžovatel ve vyjádření k žalobě uvedl celou řadu takových rozsudků, přičemž je nepodstatné, že se týkaly jiných subjektů. Jde o veřejně sdílenou praxi přebíranou subjekty poskytujícími služby ve vytváření obstrukcí. I za žalobcem stojí právě takové osoby.

[8] Ve věci bylo nezbytné postupovat podle textu plné moci a úmyslu stran, nikoliv vycházet z tvrzení uvedených poté. Taková žalobní tvrzení vždy odpovídají směru, jakým se má obstrukce ubírat. V textu plné moci je výslovně uvedeno: „*V případě pochybností, necht' je vykládán ve prospěch zastoupení*“. Není tedy uvedeno, že má být vykládán ve prospěch „budoucího“ či „prezidiálního“ zastoupení. Logický význam tohoto ustanovení znamená vykládat plnou moc tak, že zmocnitel je zastoupen zmocněncem od doručení plné moci. Plná moc dále výslovně uvádí, že se vztahuje na všechna řízení, která budou zahájena „*bez omezení v budoucnu (omezení dáno toliko eventuálním zánikem plné moci, viz níže)*“, což neodpovídá znění § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu. Jak plyne z judikatury, vyvolá-li osoba vlastní vinou u správního orgánu domněnku existence zastoupení, nemůže se následně dovolávat nedostatku zmocnění, byl-li správní orgán v dobré víře.

[9] Krajský soud přitom pominul širší kontext věci spočívající jednak ve zneužívání institutu deliktů odpovědnosti provozovatele vozidla, jednak v opakovaném využívání obdobných plných mocí v řízeních o přestupcích žalobce jakožto provozovatele vozidel nesoucím znaky programově obstrukční činnosti. O úmyslech osob poskytujících služby fiktivního provozovatele vozidla svědčí i jimi používané vulgární názvy zasílaných příloh podání.

[10] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[11] V daném případě se jedná o věc, v níž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce. Protože Nejvyšší správní soud dospěl k závěru o splnění základních podmínek řízení o kasační stížnosti, dále se v souladu s § 104a odst. 1 s. ř. s., zabýval tím, zda je kasační stížnost přijatelná, tedy zda svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Institut nepřijatelnosti a jeho dopady do soudního řízení správního kasační soud podrobně vyložil v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS. O přijatelnou kasační stížnost se tak 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) ve věci je potřeba učinit judikaturní odklon; (4) v napadeném rozhodnutí krajského soudu bylo shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

[12] Zároveň však platí, že NSS není v rámci hodnocení přijatelnosti povolán přezkoumávat jakékoliv pochybení krajského soudu, ale pouze pochybení tak výrazné intenzity, o němž se lze důvodně domnívat, že kdyby k němu nedošlo, věcné rozhodnutí krajského soudu by bylo odlišné. V rámci posouzení přijatelnosti také z povahy věci není místo pro plnohodnotný věcný přezkum napadeného rozhodnutí, tudíž se v uvedené

souvislosti NSS omezuje na případy zjevných pochybení krajského soudu. Zásadní pochybení krajského soudu při výkladu hmotného nebo procesního práva nebo nerespektování ustálené a jasné judikatury může odůvodňovat i přijatelnost kasační stížnosti správního orgánu. Není rozhodné, že by takovéto pochybení nezasahovalo do hmotně právního postavení stěžovatele. Opačný přístup by neodpovídal zájmu na zajištění zákonného, spravedlivého a předvídatelného rozhodování soudů (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006-59, č. 1143/2007 Sb. NSS.).

[13] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v nyní projednávané věci je kasační stížnost nepřijatelná. Skutková zjištění krajského soudu odpovídají obsahu správního spisu. Jeho právní hodnocení pak vychází z judikatury k problematice zastoupení ve správním řízení, přičemž kasační soud neshledal důvodu k jejímu přehodnocení. Skutkově i právně obdobnými věcmi téhož žalobce se navíc Nejvyšší správní soud nedávno zabýval např. v rozsudcích ze dne 18. 12. 2025, č. j. 22 As 152/2025-28, a ze dne 1. 4. 2026, č. j. 6 As 15/2026-35. Zejména z nich proto vycházel i v nyní projednávané věci.

[14] K samotné podstatě sporu lze uvést, že Nejvyšší správní soud již v rozsudku č. j. 22 As 152/2025-28 (body 31, 32) dospěl k závěru, že bezvadnou prezidiální plnou moc předloženou v průběhu probíhajícího správního řízení nelze považovat automaticky pro toto řízení za procesní plnou moc podle § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu. Nelze stírat rozdíly mezi jednotlivými druhy plných mocí, které zákon rozlišuje, neboť předpokládají různé rozsahy zmocnění, které nelze směšovat. Opačný výklad by popíral výslovně projevenou vůli zmocnitele být zastoupen v konkrétním rozsahu. Uvedený závěr Nejvyššího správního soudu je tedy v přímém protikladu s argumentací, kterou žalovaný použil jak v usnesení ze dne 19. 3. 2025, jímž nevyhověl žalobcově žádosti o učinění opatření proti nečinnosti městského úřadu, tak zejména v žalobou napadeném rozhodnutí ze dne 11. 4. 2025.

[15] Nejvyšší správní soud nepřehlíží, že v rozsudku č. j. 22 As 152/2025-28 nebyla posuzována procesně naprosto totožná situace, obdobně v ní však byly hodnoceny důsledky prezidiální plné moci předložené v průběhu správního řízení ve vztahu k doručování zmocnění 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.

[16] V témže rozsudku (bod 33) Nejvyšší správní soud dodal, že je odlišnou otázkou, „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.“ A tato podmínka nebyla naplněna ani v tehdejší, ani v nyní projednávané věci.

[17] Pokud stěžovatel v kasační stížnosti dále namítl, že v daném případě nebyla předložena bezvadná prezidiální plná moc, neboť neobsahovala veškeré náležitosti dle § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu, postačí odkázat na bod 30 rozsudku č. j. 22 As 152/2025-28. V něm popsanou plnou moc Nejvyšší správní soud vyhodnotil jako plnou moc splňující zákonné náležitosti prezidiální plné moci. Dle podrobného popisu se přitom jednalo

pokračování

o v zásadě doslovně shodnou plnou moc jako v nyní projednávané věci (srov. též hodnocení obsahu plné moci, která byla předmětem sporu v rozsudku č. j. 6 As 15/2026-35, bod 13, a její odlišení od obsahu plných mocí posuzovaných v usneseních NSS 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).

[18] Krajský soud na základě obsahu plné moci správně uzavřel, že se jedná o prezidiální plnou moc. Tento výklad odpovídá závěrům dosavadní judikatury (viz též např. rozsudek ze dne 4. 12. 2025, č. j. 1 As 150/2025-27). Na uvedeném nic nemění stěžovatelův poukaz na větu plné moci, dle níž „[v] případě pochybností, necht' je vykládán ve prospěch zastoupení“. Kasační soud již v rozsudku č. j. 6 As 15/2026-35 (bod 14) konstatoval, že 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.*“ Dodal přitom, že měl-li správní orgán pochybnosti o zastoupení účastníka řízení, mohl (a měl) jej vyzvat ke sdělení, zda si přeje být zastoupen na základě předložené prezidiální plné moci.

[19] Vzhledem k uvedenému současně není přiléhavý odkaz stěžovatele na body 12 a 13 usnesení NSS ze dne 3. 6. 2025, č. j. 22 As 70/2025-29. Byla-li v nyní projednávané věci žalobcem předložená prezidiální plná moc posouzena jako bezvadná, logicky nemohla u správního orgánu vyvolat domněnku zmocnění jiné osoby k právnímu jednání, a zároveň se žalobce nemohl dovolávat nedostatku zmocnění.

[20] Stěžovatel se též v kasační stížnosti dovolával 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 NSS 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 NSS 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 (srov. též např. rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2016, č. j. 6 As 106/2016-31). V nyní projednávané věci ovšem nebylo prokázáno, že k založení prezidiální plné moci do spisového materiálu došlo v důsledku žalobcova jednání nesoucího znaky zneužití práva, a to ať již ve formě zneužívání institutu deliktů odpovědnosti provozovatele vozidla či obstrukčního jednání ve správním řízení. Těmito okolnostmi ve správním řízení neargumentoval žádný ze správních orgánů, na což správně poukázal i krajský soud v bodě 34 napadeného rozsudku.

[21] Plnou moc zaslal městskému úřadu sám zmocněnec. Nelze tedy postavit najisto, že žalobce vyvinul vlastní aktivitu, z níž by bylo možno dovodit jeho vůli být zastoupen již v probíhajícím řízení. Jak k tomu NSS uvedl v rozsudku č. j. 6 As 15/2026-35 (bod 16), 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.*“ Po založení prezidiální plné moci do správního spisu jednal se správními orgány jedine

žalobce, 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. 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 (srov. bod 16 rozsudku č. j. 6 As 15/2026-35).

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů shledal, že kasační stížnost nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, a proto ji odmítl jako nepřijatelnou ve smyslu § 104a s. ř. s.

[23] O náhradě nákladů řízení ve vztahu k účastníkům řízení soud rozhodl na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. podle úspěchu ve věci (k aplikaci tohoto ustanovení namísto § 60 odst. 3 s. ř. s. viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020-33, č. 4170/2021 Sb. NSS). Procesně úspěšný žalobce se v rámci řízení o kasační stížnosti nijak, tedy ani k otázce případně požadované náhrady nákladů řízení, nevyjádřil. Protože ani ze spisu není patrné, že by v řízení o kasační stížnosti nějaké náklady vynaložil, soud mu náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 9. dubna 2026

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu