



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera a soudců Ivo Pospíšila, Lenky Krupičkové, Petra Mikeše, Barbary Pořízkové, Aleše Roztočila a Karla Šimky v právní věci žalobce: **R. K.**, zast. Mgr. Davidem Smrčkou, advokátem, sídlem Hvězdova 1716/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, sídlem 28. října 117, Ostrava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 2. 2022, č. j. MSK 154886/2021, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 3. 2023, č. j. 18 A 7/2022-29,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši **6 800 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Davida Smrčky, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :**I. Jádru sporu a dosavadní postup ve věci*****I. 1. Vymezení sporné otázky***

[1] Předmětem sporu je v posuzované věci to, zda je k prokázání zmocnění účastníka správního řízení k jeho zastoupení podle § 33 odst. 1 věty druhé zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, nezbytné, aby písemná plná moc předložená správnímu orgánu byla na samostatné listině a aby byla opatřena prohlášením zmocněnce, že zmocnění přijímá, a jeho podpisem.

I.2. Rozhodné skutkové okolnosti a průběh dosavadního řízení

[2] V nyní rozhodované věci byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), za což mu byla uložena pokuta ve výši 1 500 Kč. Krajský soud v Ostravě se v napadeném rozsudku zabýval mimo jiné i tím, zda bylo řízení o přestupku provozovatele vozidla zahájeno v souladu se zákonem. Toto řízení je možné zahájit tehdy, pokud správní orgán nezahájil řízení o přestupku řidiče vozidla a věc odložil, neboť nezjistil skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě, nebo řízení o přestupku řidiče vozidla zastavil,

protože obviněnému nebylo spáchání přestupku prokázáno. V rámci této otázky krajský soud posuzoval i to, zda byl žalobce jako účastník řízení o přestupku řidiče vozidla zastoupen zmocněncem, resp. zda zmocnění k zastoupení prokázal v souladu s § 33 odst. 1 správního řádu.

[3] Žalobce totiž zaslal dne 15. 2. 2021 správnímu orgánu I. stupně prostřednictvím své datové schránky podání, které obsahovalo následující sdělení: „*Pro případ zahájení přestupkového řízení o přestupku dle § 125c zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (silniční zákon), ve znění pozdějších předpisů, zmocňuji ke svému zastupování v celém tomto řízení [dle § 33 odst. 2 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů], Ing. M. J., nar. X, trvale bytem X, Toto zmocnění není nijak časově omezené.*“ Správní orgán I. stupně však toto sdělení nepovažoval za plnou moc, a proto vyzval jak žalobce, tak Ing. M. J. k jejímu doložení. Ani jeden z nich na výzvu nereagoval, a správní orgán proto doručoval veškeré písemnosti do datové schránky žalobce.

[4] Krajský soud dospěl v napadeném rozsudku k závěru, že žalobcovo podání naopak splňovalo všechny znaky plné moci, neboť z něj byla zřejmá vůle nechat se v konkrétním řízení zastoupit konkrétně určenou osobou. Z judikatury neplyne, že by měla být plná moc udělena na samostatné listině či jasně nadepsaná slovy „*plná moc*“. Proto nebyla namíste ani výzva k odstranění vad plné moci zasláná žalobci a Ing. M. J. Žalovaný sice namítá, že se jednalo o obstrukční praktiku, nicméně tomuto závěru nenasvědčují žádné konkrétní okolnosti případu. Vzhledem k tomu, že správní orgán I. stupně nekomunikoval se zmocněncem, ale s žalobcem samotným, nemohl řízení o přestupku řidiče řádně zahájit a nemohlo být ani řádně zastaveno. Nebyly tak následně naplněny ani podmínky pro zahájení řízení o přestupku provozovatele vozidla (§ 125f odst. 5 zákona o silničním provozu), a rozhodnutí žalovaného proto krajský soud zrušil.

I.3. Stručné vymezení důvodů kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[5] Žalovaný (dále „stěžovatel“) napadl rozsudek kasační stížností. V ní poukázal na skutečnost, že standardně předkládá plnou moc zmocněnec, který tím prokazuje své oprávnění jednat za zmocnitele ve správním řízení. V této věci ovšem předložil informaci o zmocnění sám žalobce. Správní orgán I. stupně se proto oprávněně snažil zjistit, zda o tomto projevu vůle Ing. M. J. vůbec ví a zda skutečně bude žalobce v řízení zastupovat. Navíc se stěžovatel domnívá, že je důležitá i osoba zmocněnce jako taková, neboť Ing. M. J. je správním orgánům znám pro své obstrukční praktiky, které souvisejí právě se zastupováním účastníků na základě plné moci. Správnost postupu navíc dokládá rozsudek ze dne 28. 11. 2019, č. j. 1 As 373/2019-22, v němž se Nejvyšší správní soud zabýval zcela shodnou situací, přičemž dospěl k závěru, že správní orgány postupovaly správně, pokud učinily výzvu podle § 33 odst. 1 správního řádu. V doplnění ze dne 1. 8. 2023 pak stěžovatel poukázal na rozsudek ze dne 26. 7. 2023, č. j. 3 As 131/2021-86, který na projednávanou věc také přesně dopadá.

[6] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že je založena na dvou argumentech, totiž že plná moc musí být předložena na samostatné listině a že musí být zmocněncem akceptována. Oba tyto závěry však odporují judikatuře, jejíž převažující část naopak dospěla k závěru, že plná moc nemusí být sepsána na samostatné listině, postačí, je-li součástí podání. Podstatné je pouze to, zda podání naplňuje všechny podstatné náležitosti plné moci a je z něj zcela zřejmý projev vůle. Žalobce také nesouhlasil se stěžovatelem v tom, že by zmocněnec musel plnou moc jakkoliv akceptovat, a to ani konkludentně, což opět vyplývá z judikatury (rozsudek NSS ze dne 18. 8. 2016, č. j. 4 As 111/2016-35).

II. Důvody pro postoupení věci rozšířenému senátu

[7] Druhý senát věc předložil rozšířenému senátu z důvodu, že existuje rozporná judikatura. Její dominantní část vychází z toho, že plná moc je jednostranným úkonem zmocnitele, který dokládá uzavření smlouvy mezi zmocněncem a zmocnitelem, na jejímž základě může zmocněnec zmocnitele zastupovat (rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, č. j. 7 Azs 4/2011 - 58). Judikatura dále

pokračování

dovodila, že „obsahem průkazu plné moci musí být konkrétní rozsah zmocnění (srovnej § 33 odst. 2 správního řádu), uvedení osoby, která je k zastupování účastníka zmocněna, podpis zmocnítele a je také třeba, aby plná moc obsahovala datum, není-li její časové omezení vyjádřeno ve vlastním textu, aby bylo zřejmé, od kterého konkrétního okamžiku je zmocněnec oprávněn úkony za zastoupeného činit.“ (rozsudek NSS ze dne 17. 10. 2014, č. j. 4 As 171/2014-26). V rozsudku ze dne 27. 7. 2005, č. j. 7 As 13/2005 - 62 pak Nejvyšší správní soud zdůraznil, že „při posuzování, jestli písemná plná moc nebo ústní prohlášení účastníka o udělení plné moci (do protokolu) mají potřebné náležitosti, je třeba vzít především v úvahu, zda spolehlivě prokazují oprávnění označeného zástupce jednat za účastníka řízení. V případě, že je možné bez pochybností takové oprávnění dovodit z obsahu plné moci, popřípadě z okolností, za kterých byla písemná plná moc soudu doručena nebo za kterých bylo učiněno ústní prohlášení, nemají případné vady plné moci za řízení význam.“

[8] Ustanovení § 33 odst. 1 správního řádu pak předepisuje písemnou formu, nebo formu ústního prohlášení do protokolu, žádné další náležitosti, které by měla plná moc splňovat, nepředepisuje a ani k nim nedospěla judikatura. Není proto nutné, aby plná moc byla nadepsána jako plná moc, byla učiněna na samostatné listině či byla podepsána zmocněncem (rozsudky NSS ze dne 13. 1. 2005, č. j. 2 As 29/2004-120, ze dne 18. 8. 2016, č. j. 4 As 111/2016-35, bod 18, či ze dne 1. 6. 2017, č. j. 9 As 65/2017-49, bod 40).

[9] Druhý senát dále zdůraznil, že obdobné plné moci, jakou předložil žalobce v nyní řešeném případě, posuzovaly i jiné senáty Nejvyššího správního soudu, přičemž dospěly ke stejnému závěru, že jde o platně udělenou plnou moc (rozsudky ze dne 27. 11. 2014, č. j. 7 As 75/2014-27, nebo ze dne 17. 12. 2015, č. j. 1 As 238/2015-28).

[10] K odlišným závěrům však dospěl třetí senát v rozsudku ze dne 26. 7. 2023, č. j. 3 As 131/2021 - 86, na který poukázal stěžovatel v kasační stížnosti. Tento rozsudek se zabýval obdobně formulovanou plnou mocí, která byla obsažena ve sdělení učiněném vůči správnímu orgánu I. stupně v reakci na jeho výzvu. Třetí senát však dospěl k závěru, že žalobce zmocnění k zastupování zákonem stanoveným způsobem neprokázal, neboť zmocnění se prokazuje písemnou plnou mocí, jež nebyla předložena. Požadavek na předložení plné moci obhájí třetí senát tím, že směřuje k vyloučení situací, kdy by si účastník řízení prostřednictvím prostého sdělení zvolil pro zastupování jakoukoliv osobu, aniž by mezi nimi existovala dohoda o zastoupení. Deklarovaný zmocněnec by o takovém zastoupení nemusel vůbec vědět. Plná moc je tedy kvalifikovaným dokladem o existenci smluvního vztahu mezi zmocněncem a zmocnitelem. Třetí senát pak odkázal na usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 12. 2009, sp. zn. I. ÚS 2706/09, v němž Ústavní soud dovodil, že plná moc musí být vždy podepsána zmocněncem. Třetí senát sice ve svém rozsudku nevedl, že nezbytnou náležitostí plné moci je podpis zmocněnce, lze to však dovodit právě z odkazu na usnesení Ústavního soudu a z argumentu, že je třeba zabránit situaci, kdy účastník oznámí správnímu orgánu, že je zastoupen zmocněncem, aniž by o tom zmocněnec věděl a zmocnění přijal.

[11] Předkládající senát zdůraznil, že ve věci řešené třetím senátem mohl vzniknout určitý prostor pro pochybnosti nad tím, koho žalobce zmocnil, neboť poté, co správnímu orgánu oznámil, že v řízení o přestupku provozovatele vozidla bude zastupován společností Pomáháme a chráníme, s. r. o., předložil v řízení o přestupku řidiče plnou moc udělenou P. K., přičemž rozsah zmocnění byl vymezen spisovou značkou, která byla shodná pro řízení o přestupku řidiče i řízení o přestupku provozovatele vozidla. Tyto skutkové okolnosti však nebyly pro právní názor třetího senátu významné, nijak na ně nepoukázal, a naopak formuloval právní názor poměrně kategoricky bez ohledu na tato specifika. To tak, že plná moc musí být obsažena na samostatné listině a musí být podepsána zmocněncem. Oba tyto požadavky jsou však v rozporu se stávající judikaturou Nejvyššího správního soudu.

[12] Druhý senát je pak názoru, že tyto závěry jsou nesprávné. Požadavek na předložení písemné plné moci opatřené podpisem zmocněnce má podle třetího senátu zabránit situaci,

aby správní orgán nejednal jako se zástupcem účastníka s někým, kdo o udělení plné moci a o existenci právního vztahu zastoupení neví. Tento argument již byl judikaturou také vyvrácen (rozsudky NSS ze dne 18. 8. 2016, č. j. 4 As 111/2016-35, bod 17, nebo ze dne 13. 6. 2023, č. j. 6 As 58/2023-30, bod 20). Za hájení svých práv je zodpovědný především sám účastník správního řízení. Pokud si za zmocněnce zvolí osobu, která nebude jeho práva hájit dostatečně, je to věcí vnitřního vztahu mezi zmocněncem a zmocnitelem, nikoliv správního orgánu. To obdobně platí v případě, kdy účastník udělí plnou moc někomu, kdo jeho zástupcem ve skutečnosti není; v takovém případě nutně ponese důsledky svého počínání. Není pak ani úkolem správního orgánu, aby posuzoval, zda zmocněnec hájí práva účastníka řízení dostatečně (resp. zda je činný či nečinný). Není důvodu, aby správní orgán podrobněji pátral, zda skutečně mezi zmocněncem a zmocnitelem existuje právní vztah, jehož obsahem je zastupování účastníka správního řízení, nepřistoupí-li k tomu další okolnosti, které by jeho pochybnosti dostatečně odůvodňovaly. Touto okolností ovšem není to, že plnou moc zaslal správnímu orgánu sám účastník řízení (zmocnitel), nikoliv jeho zmocněnec.

[13] Druhý senát pro úplnost poukázal i na další aspekty věci. Jak již připustil, správní orgán může v případě pochybností vydat výzvu účastníkovi řízení či jeho zmocněnci, aby prokázali zmocnění (rozsudek NSS ze dne 17. 10. 2014, č. j. 4 As 171/2014-26). Pokud však takové pochybnosti neexistují, je výzva k doložení plné moci nedůvodná a na tom nic nemění ani skutečnost, že účastník řízení a zmocněnec na ni nereagují. Proti výzvě samotné se nadto nelze přímo bránit u soudu (rozsudek NSS ze dne 31. 7. 2006, č. j. 8 Aps 2/2006-95). Taková výzva by mohla být důvodná pouze tehdy, pokud by ji odůvodňovaly výhradně konkrétní okolnosti daného správního řízení, například obstrukční jednání. Nikoliv však to, že plná moc nebyla předložena na samostatném listu a nebyla zmocněncem akceptována. Druhý senát si je vědom obstrukčních praktik v oblasti přestupků na úseku silniční dopravy, které se v mnohých případech týkají právě i udělování plných mocí. Připouští i to, že udělení ne zcela standardní plné moci v samotném podání účastníka řízení a následná neaktivita zmocněnce kladou na správní orgán daleko vyšší nároky na posouzení plné moci. Tyto skutečnosti však nemohou samy o sobě odůvodnit závěr, že jednání je obstrukční.

[14] S ohledem na to, že rozhodnutí o kasační stížnosti je závislé na posouzení právní otázky, která je řešena jednotlivými senáty Nejvyššího správního soudu rozdílně, postoupil věc druhý senát k rozhodnutí rozšířenému senátu. Tuto právní otázku lze podle druhého senátu vymezit tak, zda je požadavek § 33 odst. 1 věty druhé správního řádu naplněn, jestliže účastník správního řízení (zmocnitel) doručí správnímu orgánu plnou moc obsahující všechny nezbytné náležitosti, která není vyhotovena na samostatné listině, nýbrž je součástí jiného podání (procesního úkonu) účastníka řízení učiněného vůči správnímu orgánu v dané věci, a z níž nevyplývá, že zmocněnec zastupování přijal (typicky není k plné moci připojen podpis zmocněnce).

[15] Účastníci řízení se k postoupení věci rozšířenému senátu nevyjádřili.

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

III.1. Pravomoc rozšířeného senátu

[16] Podle § 17 odst. 1 věty první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), *dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.*

[17] V dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu existuje řada rozhodnutí, částečně označená předkládajícím senátem, podle nichž § 33 odst. 1 věta druhá správního řádu nevyžaduje, aby účastník správního řízení prokazoval existenci zmocnění k zastoupení plnou mocí udělenou na samostatné listině a s výslovnou akceptací zmocněncem (podpisem zmocněnce).

pokračování

[18] Například v rozsudku ze dne 27. 11. 2014, č. j. 7 As 75/2014 - 27, soud uvedl, že „*správní řád v ust. § 33 odst. 1 umožňuje zastoupení účastníka správního řízení zvoleným zmocněncem na základě plné moci, kterou lze učinit buď v písemné formě, nebo může být udělena ústně do protokolu. Správní řád však již nestanoví povinnost, aby písemná plná moc byla správnímu orgánu předložena na listině nadepsané jako „plná moc“ obsahující jak zmocňující projev vůle zmocnítele, tak akceptační projev zmocněnce.*“

[19] V rozsudku ze dne 1. 6. 2017, č. j. 9 As 65/2017 - 49, tento závěr devátý senát rozvedl: „*Plná moc je jednostranný právní úkon, který ke své platnosti nevyžaduje podpis zmocněnce jako důkaz svého přijetí... Plná moc je jednostranné prohlášení zmocnítele především o rozsahu zmocnění a osobě zmocněnce (srov. § 441 odst. 2 větu první občanského zákoníku) a je určena třetím osobám. Její hlavní funkcí je prokázání (potvrzení) vzniku dohody o zastoupení mezi zmocnítelem a zmocněncem. Samotný vznik zastoupení se sice děje na základě smlouvy mezi zmocnítelem a zmocněncem (často označované jako dohoda o plné moci), plná moc je však již jen průkazem o existenci dohody o plné moci, který vystavuje zmocnitel a na němž podpis zmocněnce uveden být nemusí.*“

[20] Obdobně v rozsudku ze dne 18. 8. 2016, č. j. 4 As 111/2016 - 35, čtvrtý senát konstatoval, že „*plná moc tedy dokládá nejen to, že zmocněncem zplnomocnil zástupce ke svému zastupování ale implicitně (pokud to v ní není výslovně uvedeno) i to, že zástupce toto zmocnění při uzavření dohody o smluvním zastoupení akceptoval, což zpravidla vyplývá také z další činnosti zástupce v předmětném řízení. Pokud by zmocnitel udělil plnou moc osobě, se kterou není na svém zastupování domluven, která není se zastupováním zmocnítele srozuměna a o tomto úkonu zmocněnce tak např. ani neví a která by tak zmocněnce posléze nezastupovala, a tuto plnou moc by zmocnitel předložil správnímu orgánu, pak by negativní následky takového postupu nesl sám zmocnitel.*“ A dále k tomu čtvrtý senát poznamenal: „*Zmocnitel uděluje plnou moc zpravidla právě proto, aby za něj zástupce v určité věci jednal, bránil jeho práva a prosazoval jeho zájmy a postoje. Třetí osoby jsou tak povinny z obsahu plné moci vycházet a jednat se zástupcem zmocnítele v rozsahu uvedeném v plné moci a není již nutné, aby tyto osoby ověřovaly, zda předložená plná moc byla akceptována zmocněncem.*“

[21] Opačný názor plyne z rozsudku třetího senátu ze dne 26. 7. 2023, č. j. 3 As 131/2021 - 86. V něm soud dospěl k právnímu závěru, že k prokázání zmocnění nepostačuje, pokud je projev vůle směřující ke zmocnění k zastupování obsažen v písemném podání účastníka řízení. Naopak dovodil, že účastník řízení je povinen předložit písemnou plnou moc zvláště. Ačkoliv třetí senát výslovně neuvedl, že § 33 odst. 1 druhá věta správního řádu také vyžaduje, aby byla k plné moci připojena rovněž její akceptace zmocněncem, tedy jeho podpis, plyne tento závěr z formulace, že účelem předložení plné moci je vyloučit situace, „*kdy by si osoba prostřednictvím prostého sdělení zvolila k zastupování jakoukoliv osobu, aniž by mezi nimi existovala (ať už písemná či ústní) dohoda o zastoupení*“, a z odkazu na usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 12. 2009, sp. zn. I. ÚS 2706/09. V něm Ústavní soud odmítl ústavní stížnost pro neodstranění vady právě proto, že vyžadoval, aby plná moc obsahovala i projev vůle zmocněného zástupce.

[22] Uvedené právní názory jsou ve vzájemném rozporu, přičemž předkládající druhý senát nemůže ve věci rozhodnout, aniž by se od jednoho z nich odchýlil. Pravomoc rozšířeného senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s. je proto dána.

III.2. Právní názor rozšířeného senátu

[23] Předmětem sporu je výklad § 33 odst. 1 správního řádu a otázka, zda je k prokázání zmocnění třeba, aby písemná plná moc byla opatřena podpisem zmocněnce a byla vyhotovena na samostatné listině.

[24] Ustanovení § 33 odst. 1 správního řádu zní: *Účastník 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.*

[25] Toto ustanovení upravuje jednu z forem zastoupení účastníka správního řízení, tzv. zastoupení na základě plné moci. Pojmy zastoupení a plná moc však nejsou výlučně pojmy správního práva procesního. Naopak, východiska pro jejich výklad je třeba hledat v právu soukromém, tj. v obecné úpravě právního jednání, která je obsažena v zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. V něm je upraven obecný základ různých forem právního jednání, včetně institutů zastoupení a plné moci. Procesní normy pak pouze propůjčují těmto jednáním svébytné procesní účinky, případně upravují určité odchylky od požadavků na formu právního jednání (například vyžadují písemnou formu či úředně ověřený podpis zmocnitele atd.).

[26] Odpověď na spornou otázku je proto třeba začít hledat ve výkladu zastoupení a plné moci, jak jsou obecně pojímány v oblasti práva soukromého, konkrétně občanského práva hmotného.

[27] Ačkoliv procesní řády výslovně hovoří o zastoupení na základě plné moci (srov. vedle § 33 správního řádu také § 24 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád), ve skutečnosti je plná moc pouze osvědčením o existenci zastoupení, které obsahuje vymezení rozsahu zástupčího oprávnění pro jednání se třetí osobou (Petrov, J., Výtisk, M., Beran, V. a kol. Občanský zákoník. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck 2019, str. 481), resp. osvědčením o zástupčím oprávnění (Melzer, F., Tégl, P. a kol. Občanský zákoník – velký komentář. Svazek III. Praha: Leges 2014, str. 68).

[28] Plná moc je tedy „pouze“ vnějším projevem smluvního zastoupení (§ 441 občanského zákoníku), které vzniká na základě dvoustranného právního jednání (smlouvy o zastoupení), jímž se zmocněnec zavazuje zastupovat zmocnitele v dohodnutém rozsahu [Lavický, P. a kol. Občanský zákoník I. Obecná část (§ 303-654). Komentář. 2. vydání. Praha, C. H. Beck 2022, str. 1385]. Od této dohody, která může mít podobu různých smluvních typů závazkového práva, je však třeba vždy odlišit samu plnou moc.

[29] Právní nauka v této souvislosti rozlišuje tzv. vnitřní a vnější vztah. Vnitřní vztah vzniká mezi zastoupeným a zástupcem, vnější vztah mezi zástupcem a třetí osobou, případně mezi zastoupeným a třetí osobou. Zástupčí oprávnění, resp. plná moc představují vnější vztah, tedy vztah ke třetím osobám [Lavický, P. a kol. Občanský zákoník I. Obecná část (§ 303-654). Komentář. 2. vydání. Praha, C. H. Beck 2022, str. 1386].

[30] Zatímco smlouva o zastoupení je dvoustranným právním jednáním mezi zastoupeným (zmocnitelem) a zástupcem (zmocněncem), v případě plné moci se právní nauka shoduje na tom, že jde o jednostranný projev vůle (jednostranné právní jednání, resp. dřívější terminologií jednostranný právní úkon) adresovaný třetím osobám, jímž zmocnitel vůči nim osvědčuje existenci a rozsah zmocněncova oprávnění za něj jednat, resp. deklaruje (prohlašuje) vůči třetí osobě, že zmocnil jinou osobu jako oprávněnou, aby ho zastupovala [Švestka, J., Spáčil, J. a kol. Občanský zákoník I. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck 2008, str. 284; Petrov, J., Výtisk, M., Beran, V. a kol. Občanský zákoník. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck 2019, str. 481; Lavický, P. a kol. Občanský zákoník I. Obecná část (§ 303-654). Komentář. 2. vydání. Praha, C. H. Beck 2022, str. 1386; Švestka, J., Dvořák, J., Fiala, J. a kol. Občanský zákoník. Komentář. Svazek I. Praha: Wolters Kluwer 2014, str. 1054].

[31] Plnou moc tedy uděluje zastoupený (zmocnitel), a to vůči zástupci nebo třetí osobě, a týká se vnějšího vztahu. Na základě toho, že jde o jednostranný projev vůle, jehož cílem je legitimovat zmocněnce vůči třetím osobám, dovozovala právní doktrína a teorie již za účinnosti předchozího občanského zákoníku (Eliáš, K. a kol. Občanský zákoník. Velký akademický komentář. 1. svazek. Praha: Linde 2008, str. 225, nebo Švestka, J., Spáčil, J. a kol. Občanský zákoník I. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck 2008, str. 284), a to i za pomoci odkazu na prvorepublikovou nauku (Rouček, F., Sedláček, J. a kol. Komentář k československému obecnému zákoníku občanskému. Díl čtvrtý. Praha: Právnícké nakladatelství V. Linhart 1936, str. 587), že podpisu či prohlášení zmocněnce není zapotřebí a že postačí podpis zmocnitele. Na tom se jednomyslně shoduje

pokračování

i současná komentářová literatura k občanskému zákoníku z roku 2012 [Melzer, F., Tégel, P. a kol. Občanský zákoník – velký komentář. Svazek III. Praha: Leges 2014, str. 76 a násl.; Lavický, P. a kol. Občanský zákoník I. Obecná část (§ 303-654). Komentář. 2. vydání. Praha, C. H. Beck 2022, str. 1385; Petrov, J. Výtisk, M., Beran, V. a kol. Občanský zákoník. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck 2019, str. 484; Švestka, J., Dvořák, J., Fiala, J. a kol. Občanský zákoník. Komentář. Svazek I. Praha: Wolters Kluwer 2014, str. 1054].

[32] Tyto závěry potvrzuje i judikatura civilních soudů, jak ji shrnul Nejvyšší soud například v rozsudku ze dne 30. 1. 2013, sp. zn. 33 Cdo 4445/2010. V něm uvedl, že „soudní judikatura i obecně uznávaná komentářová literatura jsou zjedno v názoru, že při zastoupení na základě plné moci je třeba rozlišovat mezi dobodou o plné moci (§ 23 obč. zák.) a samotnou plnou mocí (§ 31 odst. 1 obč. zák.). Doboda o plné moci (zmocnění) neboli doboda o zastoupení je smlouva mezi zmocnitelem a zmocněncem, kterou se zmocněnec zavazuje zastupovat zmocnitele v dohodnutém rozsahu, popřípadě za dohodnutých podmínek. Uzavřením této dohody (typově např. smlouvy příkazní či mandátní) vzniká vnitřní právní vztah zastoupení mezi zmocnitelem a zmocněncem. Plná moc je jednostranný právní úkon zmocnitele, určený (adresovaný) třetí osobě (osobám), v němž zmocnitel prohlašuje, že si zvolil zmocněnce, aby ho v rozsahu uvedeném v této plné moci zastupoval; plná moc z hlediska obsahu právního úkonu osvědčuje, resp. deklaruje navenek, že mezi zmocnitelem a zmocněncem existuje smluvní právní vztah zastoupení, vzniklý na základě dohody o zmocnění... Jestliže zmocnitel vystaví zmocněnci plnou moc, jež obsahově nekoresponduje s jejich dobodou o zmocnění (tj. v rozporu s dobodou o zmocnění neobsahuje v ní sjednaná omezení), musí nést rizika s tím spojená. Jde totiž (jak již bylo výše řečeno) o jeho jednostranný právní úkon, jímž vůči třetím osobám prohlašuje, v jakém rozsahu je zmocněnec oprávněn jeho jménem jednat; je tedy na něm, aby zmocněnci udělil plnou moc obsahově shodnou s dobodou o zmocnění.“

[33] Lze proto uzavřít, že plná moc je toliko vnějším osvědčením existujícího vztahu zastoupení vůči třetím osobám, jedná se o jednostranné právní jednání, které nevyžaduje přijetí ze strany zmocněnce (uvedení tzv. akceptační doložky) ani podpis zmocněnce.

[34] Jak již rozšířený senát konstatoval výše, normy procesního práva (vedle vykládaného § 33 správního řádu se jedná například o § 27 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, § 35 s. ř. s. či § 28 o. s. ř.) upravují jen některé aspekty zastoupení na základě plné moci (za jakých podmínek může být účastník řízení zastoupen právnickou osobou či za jakých podmínek je přípustné substituční zastoupení atd.), případně další požadavky na plnou moc, zejména pokud jde o její písemnou formu či formu uvedení do protokolu, nebo dokonce i požadavek úředního ověření podpisu [například § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu]. Tyto požadavky mají zvýšit právní jistotu rozhodujícího orgánu o tom, že je to skutečně účastník řízení, který zmocnil jinou osobu k zastupování v určitém vymezeném rozsahu. Plnou mocí prokazuje účastník řízení, kdo je jeho zmocněncem a v jakém rozsahu je oprávněn jej zastupovat.

[35] Není však důvodu, aby shora uvedené závěry týkající se náležitostí plné moci byly v kontextu procesního práva vykládány odlišně, resp. přísněji. To nakonec vyplývá i z požadavku jednoty a bezrozpornosti celého právního řádu. Součástí systémového chápání právního řádu je i respektování toho, že různé právní předpisy upravují instituty, které jsou společné celému právnímu řádu, či alespoň několika jeho odvětvím, a jež byly doktrínou důkladně teoreticky propracovány; v takovém případě je nezbytné vycházet při jejich používání z doktrinárních závěrů a z rysů, které jsou jim společné (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 - 54, č. 792/2006 Sb. NSS, nebo náleží Ústavního soudu ze dne 6. 2. 2007, sp. zn. I. ÚS 531/05).

[36] Shodný náhled na náležitosti plné moci v procesním právu ostatně opět dokládá jak aktuální komentářová literatura, tak dosavadní dominantní část judikatury Nejvyššího správního soudu, ze které rozsáhle citoval předkládající druhý senát, ale i vůle zákonodárce, kterou projevil novelizací § 27 daňového řádu zákonem č. 30/2011 Sb. (viz dále bod [38]).

[37] Komentářová literatura k jiným procesním řádům i v tomto případě dovozuje, že náležitostí plné moci není její přijetí zmocněncem či alespoň připojení jeho podpisu. Vyvozuje tak buď ze samotné povahy plné moci jakožto jednostranného procesního úkonu zastoupeného (Lavický, P. a kol. Občanský soudní řád. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer 2016, str. 131; nebo Baxa, J., Dráb, O., Kaniová, L. a kol. Daňový řád. Komentář. 1. díl. Praha: Wolters Kluwer 2011, str. 156), nebo z toho, že jde pouze o „průkaz zastoupení“ (Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: C. H. Beck 2019, str. 216).

[38] Relevantní pro výklad v této věci je i postup zákonodárce při úpravě náležitostí plné moci v daňovém řádu. Jeho § 27 ve znění do 28. 2. 2011 totiž obsahoval požadavek, aby plná moc obsahovala i její přijetí zmocněncem, resp. její účinnost vůči správci daně spojoval právě i s doložením jejího přijetí ze strany zmocněnce („*Plná moc je vůči správci daně účinná od okamžiku jejího uplatnění u tohoto správce daně, pokud je doloženo i její přijetí zmocněncem.*“). Zákonodárce k tomu v důvodové zprávě k daňovému řádu poznamenal, že tímto „novým“ požadavkem (oproti zákonu č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků) je tak chráněna právní jistota všech zúčastněných stran, zejména z hlediska mlčenlivosti a doručování, které posléze probíhá vůči zmocněnci (§ 41). Technickou novelou provedenou zákonem č. 30/2011 Sb. však byla s účinností od 1. 3. 2011 tato náležitost plné moci z daňového řádu vypuštěna, a to podle důvodové zprávy „*vzhledem ke nejasnostem, které by mohlo vyvolat zavedení dokládání přijetí plné moci zmocněncem... dojde tak k návratu ke stávající koncepci, která je sbodná i s pojetím v jiných procesních řádech*“. Z toho je zřejmé, že zákonodárce považoval za obecně platný výklad, podle něhož není třeba k účinnosti plné moci a prokázání zastoupení vůči třetí osobě dokládání akceptaci zmocněncem, ledaže by zákon tuto náležitost výslovně upravil.

[39] Lze tedy uzavřít, že pokud § 33 odst. 1 správního řádu výslovně nestanoví jako náležitost písemné plné moci její akceptaci ze strany zmocněnce, resp. jeho podpis, nemůže správní orgán prokázání zastoupení takovými požadavky na obsah plné moci podmínit.

[40] Pokud jde o požadavek, aby plná moc byla správnímu orgánu předkládána na samostatné listině, nelze ani ten z § 33 odst. 1 věty druhé správního řádu vyvodit. Naopak, z povahy plné moci jako jednostranného právního jednání vyplývá, že může být obsažena v jakémkoliv podepsaném podání, ať už v listinné nebo elektronické podobě. Tyto požadavky jsou splněny i tehdy, pokud je plná moc obsažena v podání doručeném správnímu orgánu prostřednictvím informačního systému datových schránek (§ 18 odst. 2 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů). Ostatně obdobně vykládá aktuální komentářová literatura i § 28 o. s. ř. Podle ní je „*plnou moc je třeba udělit písemně nebo ústně do protokolu. Blíže zákon formu plné moci nepředepisuje, proto postačí v případě písemné formy jakákoliv listina, z níž bude vyplývat pověření zástupce k zastupování před soudem.*“ (Lavický, P. a kol. Občanský soudní řád. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer 2016, str. 131). Nebo „*plnou mocí se přitom rozumí jakákoliv listina vlastnoručně podepsaná účastníkem řízení, z níž lze vyčíst vůli účastníka, aby byl určitou osobou zastupován (nemusí být nadepsána plná moc, může jít o součást smlouvy, dohody či jiné listiny*“ (Svoboda, K., Smolík, P., Levý, J., Doležilek, J. a kol. Občanský soudní řád. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck 2021, str. 122). Rozšířený senát je proto názoru, že tyto náležitosti mělo i podání posuzované Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 28. 11. 2019, č. j. 1 As 373/2019 - 22, ačkoliv je předkládající druhý senát vyložil tak, že nešlo o projev vůle, ale informaci o tom, koho si účastník řízení zvolil za zmocněnce. V tehdejší řízení zvolil účastník řízení formulaci „*Pro další řízení jsem si zvolil coby svého zástupce advokáta Mgr. Kamila Fotra, zapsaného v matrice ČAK pod č.: 4862.*“. Jak uvedeno výše, plná moc je jednostranným právním jednáním, osvědčujícím existenci zastoupení vůči třetím osobám, proto i taková formulace z pohledu náležitostí plné moci ob stojí.

[41] Třetí senát v rozsudku č. j. 3 As 131/2021 - 86 zdůvodnil nezbytnost předložení plné moci ve formě samostatné listiny a její akceptace zmocněncem tím, že je třeba vyloučit situace, kdy zmocněnec nebude o zmocnění informován, resp. kdy by mezi zmocnitelem a zmocněncem neexistovala dohoda o zastoupení. Tento požadavek však koliduje s pojetím plné moci jako

pokračování

„pouhého“ osvědčení vztahu zastoupení, tedy jako součástí výše popsaného vnějšího vztahu zastoupení. Existence dohody o zastoupení a její konkrétní obsah je součástí výše popsaného „vnitřního vztahu“ mezi zmocnitelem a zmocněncem. Je pak odpovědností samotného zmocnitele, který předkládá plnou moc jinak splňující všechny zákonem vyžadované náležitosti, že existuje také onen vnitřní vztah zastoupení a že si je zmocněnec rozsahu svých práv a povinností, které pro něj plynou, vědom. Pokud tomu tak není, ponese důsledky svého jednání sám zmocnitel. Není však úkolem správního orgánu jakožto třetí osoby, aby ověřoval existenci vnitřního vztahu mezi zmocnitelem a zmocněncem, resp. jak uvádí předkládající druhý senát, aby podrobněji pátral, zda skutečně mezi zmocněncem a zmocnitelem existuje právní vztah, jehož obsahem je zastupování účastníka řízení. To samozřejmě platí do okamžiku, než zmocnitel nebo zmocněnec výslovně správnímu orgánu nesdělí, že vztah zastoupení s konkrétním zmocněncem neexistuje. V takovém případě nelze od okamžiku doručení takového sdělení dále k plné moci přihlížet.

[42] Pokud neexistují pochybnosti o tom, že plná moc splňuje procesní požadavky pro její užití ve správním řízení, jsou všechny úkony provedené vůči zástupci účinné, i pokud se následně ukáže, že zastoupení v rovině soukromoprávní nevzniklo, tedy že neexistovala dohoda o zastoupení mezi zmocněncem (zástupcem) a zmocnitelem (účastníkem). Například Filip Melzer k tomu uvádí, že „pokud účastník řízení označil někoho ve své plné moci jako svého zmocněnce, aniž by však s ním uzavřel dohodu o zastoupení, pak zastoupení nevzniklo. Doručí-li mu přesto soud s ohledem na plnou moc doloženou účastníkem, je toto doručení účinné. Vzhledem k absenci zvláštní procesní úpravy je totiž nutno aplikovat úpravu OZ. Podle § 444 odst. 1 platí, že kdo vlastní vinou vyvolá u třetí osoby (tj. v tomto případě u soudu) domněnku, že zmocnil někoho jiného k právnímu jednání, nemůže se dovolat nedostatku zmocnění, byla-li třetí osoba v dobré víře a mohla-li rozumně předpokládat, že zmocnění bylo uděleno.“ (Melzer, F., Těgl, P. a kol. Občanský zákoník – velký komentář. Svazek III. Praha: Leges 2014, str. 78). Jak rozšířený senát již shora konstatoval, negativní důsledky takové situace nese jen a pouze účastník. Ten jediný má odpovědnost za to, koho vůči správnímu orgánu označí jako svého zástupce, a tím také nese všechna rizika s tím spojená – ať už jde o doručování zástupci s účinky pro zastoupeného (ač jemu doručováno není), nebo až o riziko neúspěchu ve věci pro nedostatečnou aktivitu zástupce (tu přitom nelze zohlednit v řízení o opravných prostředcích, ale ona sama může založit občanskoprávní odpovědnost vůči zastoupenému – srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 11. 2010, č. j. 5 Ca 268/2009 - 33, nebo Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D. Správní řád. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 201).

[43] Z toho plyne, že v případě, kdy předkládá plnou moc sám účastník řízení, je irelevantní, zda zástupce na ní vyjádřil podpisem či dalším prohlášením, že zmocnění přijal. Označení zástupce, který by se zastoupením nesouhlasil, tak nemůže založit ani pochybnosti o obstrukčním jednání, neboť důsledky označení zástupce, který ve skutečnosti z hlediska vnitřního vztahu zastoupení zmocnění nepřijal, nese pouze účastník řízení. Jinak je tomu ovšem v případě, pokud účastník řízení plnou moc do podání „skryje“ tak, že je snadno přehlédnutelnou součástí textu, nebo pokud správní orgán zahrne množstvím velmi rozsáhlých podání a v nich plnou moc „schová“ s úmyslem vztah zastoupení zatemnit (obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2015, č. j. 8 As 55/2015 - 26, č. 3284/2015 Sb. NSS, bod 32, týkající se případu, kdy účastník řízení ukryl e-mailovou adresu, na kterou požadoval doručovat, do části jinak rozsáhlého podání, v němž navrhoval provedení důkazů).

[44] Třetí senát ve svém rozsudku odkázal na usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 12. 2009, sp. zn. I. ÚS 2706/09. Ústavní soud jím odmítl ústavní stížnost pro neodstranění vad návrhu podle § 43 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, s ohledem na to, že plná moc předložená Ústavnímu soudu neobsahovala její přijetí ze strany zmocněnce. Ústavní soud skutečně uvedl, že písemná plná moc musí prokazovat „nejen vůli účastníka řízení nechat se v řízení zastupovat označeným zástupcem, ale i vůli samotného zástupce tento závazek převzít a za zastupovaného

účastníka řízení jednat. Z obsahu písemné plné moci proto musí být rovněž zřejmé, že zmocněný zástupce plnou moc přijal.“

[45] Tento závěr vyslovil Ústavní soud v řízení o ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ČR. Podle § 30 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, přitom platí, že fyzické a právnické osoby jako účastníci nebo jako vedlejší účastníci řízení před Ústavním soudem musí být zastoupeny advokátem v rozsahu stanoveném zvláštními předpisy. V tomto řízení (ostatně obdobně jako v řízení o kasační stížnosti) je tedy stanoven zákonem tzv. advokátní přímus, tj. povinnost být zastoupen advokátem. Jedná se o podmínku řízení, která musí být splněna po celou dobu řízení. Také v těchto případech se vztah zastoupení prokazuje plnou mocí. S ohledem na to, že povinné zastoupení advokátem je podmínkou řízení, pak zde ovšem existuje legitimní požadavek, aby měl soud postaveno najisto, že skutečně existuje vztah zastoupení mezi účastníkem řízení a advokátem. Rozšířený senát má za to, že v soudních řízeních, v nichž je zákonem vyžadováno zastoupení advokátem, proto může být namísto po účastníkovi řízení požadovat, aby prokázal existenci vztahu zastoupení, a to buď podpisem zmocněnce na plné moci, nebo přímo doložením smlouvy o zastoupení. Je tomu tak právě z důvodu, že tím účastník řízení dokládá splnění podmínky řízení. Rozšířený senát již také v minulosti dovedl, že pokud procesní úkon učinil zástupce účastníka řízení, má povinnost nedostatek podmínek řízení odstranit pouze zmocněnec. Byl-li procesní úkon zjevně učiněn za jiného, je zákonnou povinností zmocněnce doložit soudu své oprávnění zmocnitele zastupovat (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 6. 2. 2019, č. j. 6 As 405/2017 - 33, č. 3860/2019 Sb. NSS).

[46] Požadavky na prokázání vztahu zastoupení v soudních řízeních, v nichž zákon vyžaduje povinné zastoupení účastníka advokátem, jsou proto odlišné od správního řízení a prokazování zastoupení podle § 33 odst. 1 správního řádu.

[47] Z výše uvedeného plyne, že plná moc předložená správnímu orgánu k prokázání zastoupení podle § 33 odst. 1 druhé věty správního řádu nemusí být ani vyhotovena na samostatné listině, ani podepsána zmocněncem, který zmocnění přijal. Nejedná se o zákonem vyžadované formální a obsahové náležitosti plné moci. Jde o ustálený výklad náležitostí plné moci, který je zastáván napříč všemi odvětvími práva a od něhož není důvodu se odchýlit.

[48] Nelze přehlédnout, že zjevnou motivací třetího senátu při výkladu § 33 odst. 1 správního řádu byla snaha čelit situacím, kdy je správní orgán vystaven zjevně obstrukčním praktikám účastníků řízení a jejich skutečných či domnělých zástupců. S tím jsou konfrontovány správní orgány především v přestupkových řízeních (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 18. 12. 2018, č. j. 4 As 113/2018 - 39, č. 3836/2019 Sb. NSS). Rozšířený senát rozumí tomu, že v některých případech může správnímu orgánu vzniknout legitimní pochybnost o tom, zda deklarovaný zástupce účastníka řízení skutečně zastupuje. Dospěl však k závěru, že snaha eliminovat tyto negativní jevy nemůže vést k výkladu, který popře dosavadní pojetí plné moci a jejích náležitostí. Souhlasí proto s předkládajícím senátem, že okolností, která je způsobila vyvolat pochybnosti správního orgánu, nemůže být pouze to, že plná moc není vyhotovena na zvláštní listině a že není přijata či podepsána zmocněncem.

III.3. Shrnutí právního názoru rozšířeného senátu

[49] Rozšířený senát tedy shrnuje, že písemná plná moc předkládaná účastníkem řízení k prokázání zmocnění k zastoupení podle § 33 odst. 1 správního řádu nemusí být vyhotovena na samostatné listině a nemusí být opatřena přijetím (akceptační doložkou) ze strany zmocněnce či podpisem zmocněnce. Pokud účastník řízení předloží plnou moc jako součást podání a bez podpisu zmocněnce, nemůže to samo o sobě založit pochybnosti správního orgánu o zastoupení a není to důvodem k tomu, aby účastníka řízení či jeho zmocněnce vyzval k odstranění vad plné moci.

pokračování

IV. Aplikace právního názoru na nyní projednávanou věc

[50] Rozšířený senát vztáhl výše uvedené závěry na nyní posuzovanou věc. S ohledem na to, že předmětem jediné kasační námitky stěžovatele bylo hodnocení náležitostí plné moci, posoudil celou věc podle § 71 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu sám.

[51] Krajský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že podání žalobce zaslané správnímu orgánu prostřednictvím datové schránky splňovalo všechny znaky plné moci, ačkoliv bylo formálně nadepsáno jako „vyjádření k řidiči vozidla“. Podle soudu šlo o jednoznačný projev vůle žalobce, aby jej v případě zahájení přestupkového řízení zastupovala konkrétní a přesně identifikovaná osoba. Rozšířený senát s ohledem na výše uvedený výklad § 33 odst. 1 správního řádu považuje tento závěr krajského soudu za správný.

[52] V nyní projednávané věci předložil plnou moc k zastupování v řízení účastník řízení. Plná moc splňovala zákonem dané požadavky a jelikož ji do řízení vnesl sám účastník, nemohlo být sporu o tom, že tím projevil vůli být zastupován konkrétním zástupcem. Pokud sám účastník řízení vyjádří vůli vůči správnímu orgánu být zastupován konkrétním zmocněncem, není namístě požadovat opětovné předložení plné moci – ta totiž žádnými vadami netrpí a vůle účastníka být zastoupen je jasně vyjádřena jím samým.

[53] Pokud správní orgán I. stupně reagoval na žalobcovu podání tak, že jej a jeho zmocněnce vyzval k doplnění podání a zaslání plné moci, aniž k tomu měl jiné důvody, postupoval přinejmenším v rozporu se zásadou hospodárnosti, vyjádřenou v § 6 odst. 2 správního řádu, neboť samotné podání již obsahovalo plnou moc se všemi náležitostmi. Zákonný je pak i závěr krajského soudu, že správní orgány měly v řízení o přestupku jednat s Ing. M. J. jako s žalobcovým zmocněncem. Jestliže tak neučinily, zatížily řízení vadou, která měla za následek nezákonnost rozhodnutí o zastavení řízení o přestupku řidiče vozidla. Dle ustálené judikatury pak platí, že v takovém případě nemohlo být v souladu se zákonem zahájeno řízení o přestupku provozovatele vozidla podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu (například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2014, č. j. 1 As 131/2014 - 45). Tyto závěry krajského soudu však již stěžovatel v kasační stížnosti ani nepochybnuje.

[54] Rozšířený senát však považuje za nutné korigovat úvahu krajského soudu o zohledňování obstrukčních praktik účastníků přestupkových řízení a jejich zmocněnců. Krajský soud totiž v napadeném rozsudku uvedl, že ke každému případu „je nutné přistupovat individuálně, přičemž v projednávané věci ze správních spisů ve stavu ke dni doložení plné moci nevyplývají žádné obstrukční praktiky žalobce či jeho zmocněnce“. Rozšířený senát však již v minulosti aproboval výklad, podle něhož je možné na obstrukční praktiky účastníka řízení či zmocněnce usuzovat i z minulé zkušenosti, kterou správní orgán s těmito osobami již učinil v předchozích řízeních (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 18. 12. 2018, č. j. 4 As 113/2018 - 39, č. 3836/2019 Sb. NSS). 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. Správní orgán proto může vzít i při hodnocení plné moci v úvahu, že určitá osoba se v minulosti opakovaně a soustavně v jiných typově obdobných řízeních dopustila takových praktik právě v souvislosti se zastupováním.

[55] Jak ovšem již rozšířený senát uvedl, v takovém případě neplyne požadavek na další prokazování vztahu zastoupení z toho, že plná moc není předložena na samostatné listině a není opatřena akceptační doložkou či podpisem zmocněnce, ale právě ze zkušenosti, kterou správní orgán s účastníkem řízení nebo jeho zmocněncem v minulosti učinil. Tyto skutečnosti však musí správní orgán výslovně vyjádřit jak ve výzvě směřující k dalšímu prokázání vztahu zastoupení, tak v konečném rozhodnutí, v němž odůvodní svůj procesní postup, tedy to, z jakého důvodu nepovažoval vztah zastoupení za dostatečně prokázaný a se zmocněncem účastníka řízení

nejednal. To se však v nyní projednávané věci nestalo – správní orgán I. stupně v řízení o přestupku řidiče vozidla založil výzvu ze dne 18. 2. 2021 toliko na tom, že žalobce nepředložil plnou moc (ačkoliv, jak uvedeno výše, měla plná moc všechny náležitosti), a také v rozhodnutí ze dne 8. 4. 2021 o zastavení řízení o přestupku pouze uvedl, že součástí žalobcova podání nebyla plná moc, a proto v řízení jednal přímo s žalobcem. Žádná úvaha o obstrukčních praktikách žalobce a jeho zmocněnce nezazněla a objevila se až v rozhodnutí stěžovatele o odvolání proti rozhodnutí o přestupku provozovatele vozidla, v němž se stěžovatel až dodatečně pokusil postup správního orgánu prvního stupně v řízení o přestupku řidiče vozidla obhájit. Takto dodatečně a v jiném přestupkovém řízení již nelze pochybení správního orgánu zhojit, resp. nalézat další důvody pro pochybnosti o vztahu zastoupení.

[56] Napadený rozsudek krajského soudu je z výše uvedených důvodů zákonný, a rozšířený senát proto kasační stížnost stěžovatele podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[57] O nákladech řízení rozhodl soud na základě § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel úspěch ve věci neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce byl naopak v řízení o kasační stížnosti úspěšný a má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti stěžovateli. Náklady žalobce spočívají v odměně jeho zástupce za dva úkony právní služby, a to přípravu a převzetí zastoupení a vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], tj. v této věci 2 × 3 100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], společně s paušální částkou ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tedy 2 × 300 Kč. Stěžovatel je tedy povinen žalobci k rukám jeho zástupce uhradit náhradu nákladů řízení ve výši 6 800 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 26. března 2024

Filip Dienstbier
předseda rozšířeného senátu