

5. 8. 2024

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

# Náležitosti písemné plné moci ve správním řízení podle rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu (dále také jen „NSS“) se ve svém nedávném rozsudku ze dne 26. 3. 2024, čj. 2 As 103/2023-47 (dále také jen „Rozsudek“) publikovaném v aktuální Sbírce rozhodnutí NSS č. 6/2024 zabýval otázkou náležitostí písemné plné moci předkládané ve správním řízení podle § 33 odst. 1 zákona č. [500/2004](#) Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.“) a jeho výkladu. Posuzovaná otázka kterou se rozšířený senát NSS zabýval spočívala v tom, zda je k prokázání zmocnění třeba, aby písemná plná moc byla opatřena podpisem zmocněnce a byla vyhotovena na samostatné listině.

Rozšířený senát NSS po meritorním přezkumu položené otázky a výkladu výše citovaného ustanovení dospěl k jednoznačnému závěru podle kterého **„[P]ísemná 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.“**[\[1\]](#)

## Předmět sporu

V předmětném případě byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle zákona o provozu na pozemních komunikacích a byla mu uložena pokuta. Krajský soud v Ostravě (dále také jen „**Krajský soud**“) mimo jiné zkoumal, zda řízení o přestupku bylo zahájeno v souladu se zákonem a zda žalobce prokázal zmocnění svého zástupce v souladu s § 33 odst. 1 správního řádu.

Žalobce zaslal správnímu orgánu I. stupně ze své datové schránky podání, ve kterém zmocňoval konkrétní osobu k zastupování. Správní orgán I. stupně toto sdělení nepovažoval za plnou moc a vyzval žalobce k jejímu doložení. Jelikož na výzvu nikdo nereagoval, správní orgán doručoval písemnosti přímo žalobci.

Krajský soud dospěl k závěru, že žalobcovo podání splňovalo všechny znaky plné moci, neboť z něj byla zřejmá vůle nechat se zastoupit v konkrétním řízení konkrétní osobou. Dle Krajského soudu nebyla nutná výzva k odstranění vad plné moci, protože zmocnění bylo jasné a určité.

Stěžovatel[\[2\]](#) podal proti rozhodnutí Krajského soudu kasační stížnost, ve které namítal, že plná moc musí být předložena na samostatné listině a akceptována zmocněncem. Tento názor stěžovatel opřel o rozsudek NSS ze dne 26.7.2023, čj. 3 As 1312021-86 a dále rozsudek NSS ze dne 28.11.2019, čj. 1 As 373/2019-22, které řešily obdobné situace a byla v nich vyžadována samostatná plná moc.

Argumentace třetího senátu NSS v uvedeném rozsudku stěžovatelem spočívala ve vyloučení situací,

kdy by si účastník řízení prostřednictvím prostého sdělení zvolil pro zastupování jakoukoli osobu, aniž by mezi nimi existovala dohoda o zastoupení. Ten konečně opřel svou argumentaci o usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 15.12.2009, sp. zn. I . ÚS 2706/09 ve kterém Ústavní soud ČR dovodil, že plná moc musí být vždy podepsána zmocněncem.

Žalobce odkázal na mnohačetnou a převažující judikaturu NSS podle které z ustanovení § 33 odst. 1 s.ř. povinnost opatřit plnou moc podpisem zmocněnce nevyplývá, a dané ustanovení ani nevyžaduje, aby byla plná moc předkládána na separátní listině.[\[3\]](#)

Rozšířený senát NSS tak v důsledku rozdílného právního názoru senátů NSS na otázku nutnosti opatřit plnou moc podpisem zmocněnce a nutnosti jejího vyhotovení na separátní listině byl nadán pravomocí o této věci rozhodnout.

### **(Ne)potřebnost akceptační doložky v plné moci**

Rozšířený senát NSS v bodě 25 a násl. Rozsudku konstatuje, že východiska pro výklad ustanovení o formách zastoupení účastníka správního řízení je třeba hledat v právu soukromém, jak jsou upravena v občanském zákoníku.[\[4\]](#)

Dále uvádí, že ačkoli procesní řády často hovoří o zastoupení na základě plné moci, nejedná o samotný titul pro danou formu zastoupení, ale ve skutečnosti pouze o osvědčení o existenci zastoupení vůči třetím osobám, které obsahuje vymezení rozsahu zástupčího oprávnění pro jednání se třetí osobou.[\[5\]](#)

Jinými slovy, plná moc je tak pouze vnějším projevem zastoupení, které vzniká na základě dvoustranného právního jednání, jímž se zmocněnec zavazuje zastupovat zmocnitele v dohodnutém rozsahu,[\[6\]](#) kdy ale právě plná moc je toliko jednostranným projevem vůle adresovaným třetím osobám jímž zmocnitel vůči nim osvědčuje existenci a rozsah zmocněncova oprávnění za něj jednat, jak potvrzuje a shoduje se i právní nauka.[\[7\]](#)

Jelikož se tedy jedná o jednostranný projev vůle, dovodila právní nauka, že podpisu či prohlášení zmocněnce (akceptační doložky) není zapotřebí a postačí podpis zmocnitele. Tento závěr je většinou přijímán jak současnou, tak historickou odbornou literaturou.[\[8\]](#)

Totíž sama plná moc toliko deklaruje, že mezi zmocnitelem a zmocněncem existuje smluvní vztah na základě dohody o zastoupení. Pokud by tak zmocnitel vystavil plnou moc, jež by obsahově neodpovídala s dohodou o zmocnění, rizika s tím spojená by tak nesl právě zmocnitel.[\[9\]](#)

**Je tak možné uzavřít, že sama plná moc je toliko vnějším osvědčením existujícího vztahu zastoupení vůči třetím osobám, jedná se o jednostranné právní jednání, které nevyžaduje přijetí ze strany zmocněnce (vedení tzv. akceptační doložky) ani podpis zmocněnce.**[\[10\]](#)

Rozšířený senát NSS v Rozsudku současně uzavřel, že tento závěr je plně aplikovatelný i v rámci procesního práva. Konkrétně uvádí „[N]ení však důvodu, aby shora uvedené závěry týkající se náležitostí plné moci byly v kontextu procesního práva vykládány odlišně, resp. přísněji.“[\[11\]](#) Daný závěr konečně rozšířený senát NSS opřel i o důvodovou zprávu novely daňového řádu, kterou byla zrušena přísnější úprava náležitostí plných mocí, kdy zákonodárce výslovně uvádí, že se daná úprava (tj. bez nutnosti akceptační doložky) vrací k úpravě shodné s pojetím v jiných procesních řádech, tedy jinými slovy, vychází z výkladu, že obecně není akceptace plné moci nezbytná, není-li zákonodárcem nastaven přísnější režim.

### **(Ne)předložení plné moci na separátní listině**

Ani v této otázce nepřisvědčil rozšířený senát NSS argumentaci stěžovatele když uvádí, že ani tento

požadavek nelze z ustanovení § 33 odst. 1 s.ř. vyvodit.

Je tomu právě naopak. Tedy jak vyplývá z charakteru plné moci jakožto jednostranného právního jednání, ta může být obsažena v jakémkoli podepsaném podání, ať už v listinné nebo elektronické podobě. Tento požadavek tak je současně splněn, jeli podání doručeno prostřednictvím informačního systému datových schránek. Lze odkázat i na výklad ustanovení § 28 zákona č. [99/1963 Sb.](#), občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, dle kterého *„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“*[\[12\]](#) 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“*[\[13\]](#).

Rozšířený senát NSS tak staví na jisto, i s odkazem na výše popsanou výkladovou praxi, že udělená plná moc není třeba předkládat na samostatné/separátní listině a taktéž není třeba, aby tato bylo nazvána jako „plná moc“. Za dostačující se považuje i pouze v textu podání popsané zmocnění, pokud je dostatečně konkrétní. Jinými slovy, požadavek na vyhotovení plné moci na samostatné listině a její podepsání zmocněncem nemá oporu v zákoně a nejedná se o zákonem vyžadovanou formální ani obsahovou náležitost plné moci. Jak konečně uvádí rozšířený senát NSS *„Jde o ustálený výklad náležitostí plné moci, který je zastáván napříč všemi odvětvími práva a od něhož není důvodu se odchýlit.“*

Na uvedeném závěru nemění ničeho ani zjevná motivace třetího senátu NSS při výkladu daného ustanovení s.ř., tj. čelit situacím, kdy je správní orgán vystaven snahám o obstrukční jednání ze strany účastníků a jejich skutečných či domnělých zástupců. Snaha eliminovat tyto negativní jevy nemůže podle názoru rozšířeného senátu NSS v Rozsudku vést k výkladu, který popře dosavadní pojetí plné moci a jejich náležitostí.

## **Závěr**

Výše popsaný Rozsudek postavil na jisto výkladovou praxi ustanovení § 33 odst. 1 s.ř. a sjednotil rozdílnou rozhodovací praxi k této otázce. Rozšířený senát NSS se postavil na stranu obsáhlé a dlouhodobé rozhodovací praxe, která vychází z předpokladu, že předkládaná plná moc nemusí být opatřena akceptační doložkou, a ani nemusí být na samostatné listině. S ohledem na praxi správních orgánů, které ne vždy tuto judikaturu respektovaly, obdobně jako v nyní posuzovaném případě, lze pouze souhlasit s názorem zaujatým rozšířeným senátem NSS v Rozsudku.



**Mgr. Martin Šváb,**  
advokátní koncipient.

Sokol, Novák, Trojan, Doleček a partneři, advokátní kancelář s.r.o.

Na strži 2102/61a  
140 00 Praha 4

Tel.: +420 270 005 533  
e-mail: [info@sntd.cz](mailto:info@sntd.cz)

---

[1] [Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26.3.2024, čj. 2 As 103/2023-47.](#)

[2] Pozn.: žalovaný

[3] K tomu srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.8.2016, čj. 4 As 111/2016-35, Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.4.2011, čj. 7 Azs 4/2011-58, Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.10.2014, čj. 4 As 171/2014-26 nebo Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.5.2005, čj. 7 As 13/2005-62.

[4] [Zákon č. 89/2012](#) Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

[5] K tomu srov. Petrov, J.; Výtisk, M.; Beran, V. a kol. Občanský zákoník. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 481 nebo Melzer, F.; Tégl, P. a kol. Občanský zákoník - velký komentář. Svazek III. Praha: Leges, 2014, s. 68.

[6] Blíže Lavický, P. a kol. Občanský zákoník I. Obecná část (§ 303-654). Komentář. 2. vydání. Praha, C. H. Beck, 2022, s. 1385

[7] K tomu srov. Švestka, J.; Spáčil, J. a kol. Občanský zákoník I. Komentář. 1 vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 284; Petrov, J.; Výtisk, M.; Beran, V. a kol. Občanský zákoník. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 481; Lavický, P. a kol. Občanský zákoník I. Obecná část (§ 303 - 654). Komentář. 2. vydání. Praha, C. H. Beck, 2022, s. 1386; Švestka, J.; Dvořák, J.; Fiala, J. a kol. Občanský zákoník. Komentář. Svazek I. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 1054.

[8] K aktuálním monografiím srov. Melzer, F.; Tégl, P. a kol. Občanský zákoník - velký komentář. Svazek III. Praha: Leges, 2014, s. 76 a násl.; Lavický, P. a kol. Občanský zákoník I. Obecná část (§ 303 - 654). Komentář. 2. vydání. Praha, C. H. Beck, 2022, s. 1385; Petrov, J.; Výtisk, M.; Beran, V. a kol. Občanský zákoník. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 484; Švestka, J.; Dvořák, J.; Fiala, J. a kol. Občanský zákoník. Komentář. Svazek I. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 1054, k původní úpravě srov. Rouček, F.; Sedláček, J. a kol. Komentář k československému obecnému

zákoníku občanskému. Díl čtvrtý. Praha: Právnické nakladatelství V. Linhart, 1936, s. 587 ev. Eliáš, K. a kol. Občanský zákoník. Velký akademický komentář. 1. svazek. Praha: Linde, 2008, s. 225, nebo Švestka, J.; Spáčil, J. a kol. Občanský zákoník I. Komentář. 1 vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 284).

[9] K obdobnému závěru dospěl ve svém rozsudku i Nejvyšší soud dne 30.1.2013, sp. zn. 33 Cdo 4445/2010.

[10] Viz bod 33 Rozsudku.

[11] Viz bod 35 Rozsudku.

[12] Lavický, P. a kol. Občanský soudní řád. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 131.

[13] Svoboda, K.; Smolík, P.; Levý, J.; Doležilek, J. a kol. Občanský soudní řád. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 122

© EPRAVO.CZ – Sběrka zákonů, judikatura, právo | [www.epravo.cz](http://www.epravo.cz)

## Další články:

- [Nepřevzaté povolení stavby a změna územního plánu](#)
- [Letiště a letecké stavby](#)
- [Nejvyšší správní soud vymezuje nové hranice zneužití práva u běžných nákladů na reklamu](#)
- [Limity dohledu nad výkonem znalecké činnosti](#)
- [Stavebníci získávají od roku 2026 silnější pozici v soudních sporech o povolení stavby](#)
- [Novela zákona o spotřebitelském úvěru: zásadní regulatorní přelom, který změní finanční trh i praxi poskytovatelů spotřebitelských úvěrů](#)
- [Regulace cen taxislužby v roce 2026: co se mění a jaké mají obce možnosti?](#)
- [Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?](#)
- [Nový zákon o zbraních a střelivu](#)
- [Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů](#)
- [Nový zákon o zbraních – hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti](#)