

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci žalobkyně: **A. S.**, zastoupená Mgr. Petrem Jelínkem, advokátem se sídlem Ovčárecká 311, Kolín, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 1191/40a, Olomouc, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 10. 2021, čj. KUOK 101553/2021, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 18. 5. 2023, čj. 72 A 46/2021-56, o nepřipuštění zastoupení žalobkyně v řízení o žalobě,

t a k t o :

Věc se postupuje rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Magistrátu města Olomouce z 16. 7. 2021, čj. SMOL/162766/2021/OSC/PREST/Bat, byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku podle § 34 odst. 1 písm. a) zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (dále „krizový zákon“), a z přestupku dle § 5 odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích (dále „zákon o některých přestupcích“). Žalobkyni byla uložena pokuta ve výši 3 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] Prvního přestupku se měla dopustit tím, že 28. 1. 2021 kolem 14:00 hodin byla přítomná jako host v restauraci U Ervina a zdržovala se spolu s ostatními hosty ve vnitřních prostorách restaurace, aniž s nimi omezila kontakt. Tím nesplnila povinnost podle § 31 odst. 3 písm. c) krizového zákona, neboť úmyslně nestrpěla omezení vyplývající z krizových opatření stanovených v době krizového stavu. Druhého přestupku se měla dopustit tím, že ve stejném čase na tomtéž místě neuposlechla zákonnou výzvu zasahující hlídky Policie České republiky k opuštění restaurace z důvodu porušení usnesení vlády. Tím úmyslně neuposlechla výzvy úřední osoby při výkonu její pravomoci.

[3] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím změnil ve výrokové části rozhodnutí magistrátu přesný časový okamžik, kdy mělo k přestupkům dojít. Ve zbytku rozhodnutí potvrdil.

[4] Žalobkyně u Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci napadla rozhodnutí žalovaného žalobou. U jednání konaného 11. 5. 2023 žalobkyně uvedla, že ji bude zastupovat A. H., který jedná za odborovou organizaci Spravedlnost – odborové sdružení (dále „odborová organizace Spravedlnost“). Současně předložila plnou moc z 26. 4. 2023, z níž vyplývá, že žalobkyně odborové organizaci Spravedlnost uděluje *plnou moc pro zastoupení při jednání před soudem ve věci č. j. 72 A 46/2021-46 a pro všechny úkony s tím spojené*. Dále předložila potvrzení, že je členkou odborové organizace Spravedlnost a zápis ze zasedání výboru zmocněnců, v němž je uvedeno, že členem odborové organizace Spravedlnost je i A. H., který je pověřen žalobkyní zastupovat. Krajský soud při tomto jednání s A. H. jako pověřeným členem odborové organizace Spravedlnost jednal.

[5] Krajský soud v záhlaví uvedeným usnesením zastoupení žalobkyně odborovou organizací Spravedlnost nepřipustil. Při výkladu § 35 odst. 3 s. ř. s. vyšel z judikatury k obdobnému § 26 odst. 1 o. s. ř., podle níž se za odborovou organizaci považuje takový spolek, jehož úkolem je hájit práva a oprávněné zájmy zaměstnanců a zastupovat je v kolektivním vyjednávání. Činnost organizace je tedy vázána k pracovním vztahům členů organizace. Jiná činnost odborové organizace je mimo rámec čl. 27 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále „Listina“). Ztotožnil se rovněž se závěry rozsudku NSS z 29. 3. 2018, čj. 9 As 79/2018-16, podle nichž odborová organizace sice může zastupovat své členy v soudních řízeních podle § 26 odst. 1 o. s. ř., což je výjimkou z pravidla, že zástupce účastníka řízení musí být fyzická osoba (§ 24 odst. 1 věta první téhož zákona). Tato možnost je však odvozena od postavení odborové organizace, která sdružuje zaměstnance za účelem zlepšení jejich postavení při sociálním dialogu se zaměstnavatelem. Nelze tak připustit, aby došlo k vytvoření spolku osob, které se formálně označí za odborovou organizaci, a aniž směřují k uskutečňování jejího hlavního účelu, pouze zastupují fyzické osoby v soudních řízeních. Takový postup by byl obcházením obecného zákazu zastoupení účastníka řízení právnickou osobou a vedl by k nepřipustné aplikaci speciálních pravidel, která se zastupování účastníka odborovou organizací týkají.

[6] Podle krajského soudu je naprosto zřejmé, že nyní projednávaná věc se netýká činnosti odborové organizace Spravedlnost, jelikož nejde o hájení práv a oprávněných zájmů zaměstnanců a zastupování v kolektivním vyjednávání. Proto zastoupení nepřipustil.

II. Obsah kasační stížnosti

[7] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) napadla usnesení krajského soudu kasační stížností, jíž navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil.

[8] Namítla nesprávné posouzení právní otázky spočívající v neústavním výkladu § 35 odst. 3 s. ř. s., a nepřezkoumatelnost napadeného usnesení pro nedostatek důvodů.

[9] Jelikož je řízení o nyní projednávané kasační stížnosti proti usnesení o nepřipustění zastoupení „vnořeno“ do řízení o žalobě (rozsudek rozšířeného senátu NSS z 29. 11. 2023, čj. 5 As 84/2022-30, č. 4554/2024 Sb. NSS, bod 50), Nejvyšší správní soud neposílal kasační stížnost žalovanému k vyjádření.

pokračování

III. Důvody postoupení věci rozšířenému senátu

[10] Osmý senát Nejvyššího správního soudu při předběžném projednání věci shledal, že je naplněn důvod pro postoupení věci k rozhodnutí rozšířenému senátu, neboť osmý senát dospěl k právnímu názoru odlišnému od právního názoru již vyjádřeného v jiném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, respektive existuje rozporná judikatura jednotlivých senátů tohoto soudu (§ 17 odst. 1 s. ř. s.).

[11] Konkrétně má osmý senát za to, že krajský soud neměl o nepřipuštění zastoupení stěžovatelky odborovou organizací Spravedlnost podle § 35 odst. 3 s. ř. s. vůbec rozhodovat, tedy (ani) vydat usnesení.

[12] Sekundárně, pro případ, že by rozšířený senát dospěl k opačnému závěru, osmý senát nemá za to, že proti takovému usnesení o nepřipuštění zastoupení je přípustná kasační stížnost.

Nepřipuštění zastoupení podle § 35 s. ř. s.

[13] Podle § 35 odst. 3 s. ř. s. *navrhovatel může být zastoupen též odborovou organizací, jejímž je členem. Za odborovou organizaci jedná k tomu pověřený její zaměstnanec nebo člen.*

[14] Podle dalších odstavců § 35 s. ř. s. může být navrhovatel zastoupen též advokátem či jinou osobou vykonávající specializované právní poradenství, týká-li se návrh oboru jejich činnosti – např. patentový zástupce, daňový poradce či notář (odst. 2). Případně též právnickou osobou zabývající se ochranou určitých zájmů vzniklou na základě zvláštního zákona, k jejímž činnostem uvedeným ve stanovách patří ochrana před diskriminací (odst. 4), poskytování právní pomoci uprchlíkům nebo cizincům ve věcech mezinárodní ochrany apod. (odst. 5), ochrana práv cizinců ve věcech pobytu cizinců a zaměstnanosti (odst. 6) a ochrana práv subjektů údajů ve věcech ochrany osobních údajů (odst. 7). Velmi podobně jsou možnosti zastoupení upravené i v občanském soudním řádu – § 25 (advokát), § 25a (notář), § 25b (patentový zástupce) a § 26 odst. 2 až 7 (Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí a „zvláštní“ právnické osoby).

[15] Podle § 35 odst. 8 s. ř. s. *se účastník může dát zastoupit také fyzickou osobou, která má způsobilost k právním úkonům v plném rozsahu* [pozn. NSS: tzv. obecný zmocněnec]. *Soud takové zastoupení usnesením nepřipustí, není-li taková osoba zřejmě způsobilá k řádnému zastupování nebo zastupuje v různých věcech opětovně.*

[16] Podle § 27 odst. 1 a 2 o. s. ř. *se účastník může dát zastoupit také kteroukoliv fyzickou osobou, která je plně svéprávná. Tento zástupce může jednat jedině osobně. Soud rozhodne, že zastoupení podle odstavce 1 nepřipouští, jestliže zástupce zřejmě není způsobilý k řádnému zastupování, anebo jestliže jako zástupce vystupuje v různých věcech opětovně.* Podle § 167 odst. 1 téhož zákona *nestanoví-li zákon jinak, rozhoduje soud usnesením. Usnesením se rozhoduje zejména o podmínkách řízení, o zastavení nebo přerušení řízení, o odmítnutí návrhu, o změně návrhu, o vzetí návrhu zpět, o smíru, o nákladech řízení, jakož i o věcech, které se týkají vedení řízení.*

[17] Podle citovaného § 35 odst. 8 s. ř. s. se o nepřipuštění zastoupení účastníka řízení rozhoduje jen za podmínek tam uvedených, tj. pouze ve vztahu k obecnému zmocněnci,

jenž buď *zřejmě není způsobilý k řádnému zastupování* (např. není schopný řádně činit procesní úkony) či *zastupuje v různých věcech opětovně* (tzv. vinklaření či pokoutnictví – usnesení ÚS z 10. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 2428/08, citované v bodu 34 rozsudku NSS z 8. 7. 2016, čj. 8 As 164/2015-33).

[18] Soudní řád správní v jiné situaci (týkající se nemožnosti zastoupení účastníka jím vybraným zástupcem) než týkající se obecného zmocněnce podle § 35 odst. 8 s. ř. s. nepočítá s tím, že by soud rozhodoval (usnesením) o nepřipuštění zastoupení.

[19] Osmý senát v rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu neobjevil situaci shodnou s nyní projednávanou věcí. Tedy týkající se možnosti zastoupení účastníka řízení odborovou organizací podle § 35 odst. 3 s. ř. s., resp. nepřipuštění takového zastoupení, o němž by krajský (městský) soud rozhodl usnesením, proti němuž by Nejvyšší správní soud připustil kasační stížnost. Judikatura, od níž se osmý senát hodlá nyní odchýlit, případně v níž spatřuje rozpor, se však týká v podstatě shodných či alespoň srovnatelných situací podle obdobných ustanovení.

[20] Procesně nejpodobnější situace nastala ve věci řešené Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 10 As 290/2022, v níž se řešila otázka zastoupení ve věcech mezinárodní ochrany podle § 35 odst. 5 s. ř. s. Ukrajínští občané podali u Krajského soudu v Plzni žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalované Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Plzeňského kraje, jenž měl spočívat v nevyřízení opakovaných žádostí o dočasnou ochranu. Spolu s žalobou předložili krajskému soudu plnou moc, kterou udělili Organizaci pro pomoc uprchlíkům, z. s. (dále „OPU“). Krajský soud, usnesením asistentky soudce potvrzeným tehdy napadeným usnesením předsedy senátu, rozhodl o nepřipuštění (nepřipustnosti) zastoupení žalobců OPU proto, že řízení ve věci dočasné ochrany není možné podřadit pod pojem „věc mezinárodní ochrany“ ve smyslu § 35 odst. 5 s. ř. s. Žalobci (stěžovatelé) podali proti usnesení předsedy senátu kasační stížnost, kterou desátý senát věcně projednal a rozhodl o ní rozsudkem z 2. 2. 2023, čj. 10 As 290/2022-30, č. 4451/2023 Sb. NSS.

[21] Ačkoli se desátý senát v uvedeném rozsudku k nutnosti o nepřipuštění zastoupení rozhodnout formou usnesení nikterak nevyjádřil, musel si o ní mlčky učinit úvahu, neboť jde o existenci skutečného formálního usnesení ve smyslu § 55 s. ř. s., tj. existenci přezkoumávaného aktu jako předmětu řízení o kasační stížnosti. Závěry desátého senátu ke sporné otázce rozhodování o nepřipuštění zastoupení (mimo § 35 odst. 8 s. ř. s.) jsou tak „jen“ implicitní (učiněné mlčky). Rozšířený senát však již opakovaně dospěl k závěru, že i implicitně vyjádřený názor, od něž se chce jiný senát NSS odchýlit, zpravidla představuje důvod pro postoupení věci rozšířenému senátu podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s. Je tomu tak právě v případě, že Nejvyšší správní soud musel určitou otázku vypořádat, aby dospěl k závěru vyjádřenému ve výroku soudního rozhodnutí (rozsudek rozšířeného senátu NSS z 23. 2. 2022, čj. 4 As 65/2018-85, č. 4329/2022 Sb. NSS, ZŠ a MŠ *Klas*, bod 45 až 48). Tak tomu bylo i v případě řešeném desátým senátem.

[22] Další rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, v nichž byl podle osmého senátu vyjádřen shodný právní názor jako ve věci sp. zn. 10 As 290/2022, se týkají otázky zastoupení podle § 35 odst. 2 s. ř. s. upravujícího profesionální právní poradenství za odměnu. Byť se tedy zastoupení podle tohoto ustanovení svojí podstatou liší od zastoupení

pokračování

zvláštními právníckými osobami podle § 35 odst. 3 až 7 (rozsudek NSS z 19. 1. 2011, čj. 1 As 1/2011-80, body 24 a 25), co do možnosti zastupovat před krajským (městským) soudem jde o srovnatelné instituty (rozsudek NSS čj. 10 As 290/2022-30, bod 19 *in fine*).

[23] V řízení sp. zn. 5 Afs 12/2010 pátý senát připustil k věcnému přezkumu kasační stížnost podanou proti usnesení Krajského soudu v Ostravě, jímž tento soud nepřipustil zastoupení tehdejší žalobkyně (stěžovatelky) společností Auditorská a daňová kancelář, s. r. o. (dále „ADK“). Rozsudkem z 6. 8. 2010, čj. 5 Afs 12/2010-80, č. 2132/2010 Sb. NSS, usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Rovněž tímto rozsudkem Nejvyšší správní soud implicitně vyjádřil právní názor, že o nepřipuštění zastoupení účastníka krajský (městský) soud má rozhodovat usnesením, proti kterému je přípustná kasační stížnost.

[24] Tento rozsudek byl prvním ze série rozsudků, v nichž se Nejvyšší správní soud zabýval možností zastoupení účastníka řízení právníckou osobou poskytující daňové poradenství podle § 35 odst. 2 s. ř. s. V dalších věcech navazujících na rozsudek čj. 5 Afs 12/2010-80 však již nešlo o kasační stížnosti proti usnesení o nepřipuštění zastoupení podle § 35 odst. 2 s. ř. s., nýbrž proti konečným usnesením o odmítnutí žaloby podané osobou k tomu zjevně neoprávněnou podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (rozsudky NSS z 18. 8. 2010, čj. 2 Ans 6/2010-42, z 26. 8. 2010, čj. 1 Afs 62/2010-61, z 30. 11. 2010, čj. 2 Afs 58/2010-63) nebo proti usnesení o zastavení řízení pro zpětvzetí žaloby (rozsudek NSS z 16. 2. 2011, čj. 2 Ans 11/2010-56).

[25] Právě v rozsudku čj. 2 Ans 6/2010-42, bodu 28, Nejvyšší správní soud, bez bližšího zdůvodnění, uvedl, že „městský soud měl za situace, kdy se domníval, že společnost ADK nemůže žalobce v řízení zastupovat, vydat samostatné usnesení o nepřípustnosti zastupování (viz § 27 odst. 2 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.)“. V tomto ohledu je bez významu, že druhý senát namísto § 35 odst. 8 (tehdy 6) s. ř. s. nepřiléhavě odkázal na § 27 odst. 2 o. s. ř., jenž obsahoval shodnou úpravu (body [15] a [16] výše).

[26] První senát ve výše uvedeném rozsudku čj. 1 Afs 62/2010-61, bodu 15, vyslovil: „Jestliže městský soud v daném případě pochyboval o žalobcově zastoupení při podání žaloby, měl k dispozici v první řadě nikoli instrument podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., ale ty procesní postupy, které k odstranění jím dovozeného nedostatku podmínky řízení zákon výslovně stanoví (§ 104 odst. 2 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s., § 37 odst. 5 s. ř. s.). Žalobce měl být odpovídajícím způsobem poučen (§ 36 s. ř. s.) a měla mu být dána příležitost k nápravě procesních nedostatků. Teprve nevyužil-li by jí, mohl městský soud z této skutečnosti vyvodit i příslušné důsledky. **Ke stížní námitce je však třeba uvést, že takovým důsledkem by zde nemohlo být vydání usnesení o nepřípustnosti zastoupení ve smyslu § 35 odst. 6 s. ř. s., které se týká možnosti nepřipuštění zastoupení tzv. obecným zmocněncem, jímž však zástupkyně žalobce (tedy zástupkyně podle § 35 odst. 2 s. ř. s.) nebyla**“ [zvýraznění provedl osmý senát].

[27] S ohledem na to, jak byla formulována ona stížní námitka (bod 3 věta poslední rozsudku prvního senátu: „nehodlal-li soud přiznat právnícké osobě, kterou si žalobce zvolil za zástupce, právo jej před soudem zastupovat, měl vydat usnesení o nepřípustnosti zastoupení a ne žalobu odmítnout“), má osmý senát za to, že výše zvýrazněný názor prvního senátu je možné chápat tak, že o nepřipuštění zastoupení (právníckou osobou poskytující daňové poradenství) podle § 35 odst. 2 s. ř. s. by nemohlo být rozhodnuto usnesením. V takovém

případě, je názor vyslovený prvním senátem odlišný od názoru vysloveného druhým senátem a učiněného mlčky pátým a desátým senátem. I kdyby to tak nebylo, hodlá se osmý senát od názoru vysloveného druhým senátem a učiněného mlčky pátým a desátým senátem odchýlit.

[28] Nejvyšší soud dospěl, na půdorysu obsahově shodné právní úpravy v občanském soudním řádu (§ 26 odst. 1 a § 27 odst. 1 a 2), k závěru, že o nepřipuštění zastoupení odborovou organizací se nevydává rozhodnutí, nýbrž zastoupení se toliko fakticky neumožní, tj. s odborovou organizací jako zástupcem účastníka řízení soud nejedná (přestane jednat). Svůj závěr zdůvodnil tím, že „o nepřipuštění zastoupení účastníka řízení se totiž rozhoduje jen za podmínek uvedených v ustanovení § 27 o. s. ř., které se nevztahuje - jak je nepochybné z jeho znění - na zastupování účastníka odborovou organizací“ (stanovisko sp. zn. Cpjn 202/2013). Vyšel tedy z jazykového znění posledně uvedených ustanovení a zdůraznil, že zatímco § 27 odst. 2 o. s. ř. stanoví povinnost soudu, za splnění jedné z tam uvedených podmínek, vydat usnesení o nepřipuštění zastoupení obecným zmocněncem, § 26 odst. 1 o. s. ř. takovou povinnost neobsahuje. Jazykový výklad provedený Nejvyšším soudem musí podle Nejvyššího správního soudu stejně dopadat i na § 26 odst. 2 až 7 o. s. ř., neboť ani ty takovou povinnost neobsahují.

[29] Předestřený výklad osmého senátu podporuje i komentářová literatura k občanskému soudnímu řádu, jež pro případ nesplnění podmínek zastoupení odborovou organizací podle § 26 odst. 1 o. s. ř. nepředpokládá rozhodování o nepřipuštění (neumožnění) zastoupení, nýbrž jen (faktickou) nemožnost jeho realizace: „Pokud je v řízení soudu příslušná plná moc předkládána (ať účastníkem řízení, nebo odborovou organizací jako jeho zmocněncem), je soud oprávněn požadovat, aby bylo členství prokázáno, jinak nebude možné zastupování realizovat“. Obdobně s rozhodováním o nepřipuštění zastoupení nepočítá ani při nemožnosti zastoupení právnickou osobou chránící před diskriminací ve smyslu § 26 odst. 3 o. s. ř.: „Pokud v konkrétní věci nebude možno řešení ochrany před diskriminací dovodit, a to ani nepřímo, nebude udělena plná moc účinná a v takovém případě musí soud účastníkovi poskytnout adekvátní poučení, aby ochranu svých práv mohl realizovat jiným potřebným a vhodným způsobem“ (SMOLÍK, P. in SVOBODA, K., SMOLÍK, P. a kol. *Občanský soudní řád. Komentář*. 3. vydání (2. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2023, komentář k § 26, marg. 4 *in fine* a bod 14). Ani z § 26 odst. 4 o. s. ř. neplyne povinnost soudu rozhodnout o nepřipuštění zastoupení právnickou osobou zabývající se ochranou práv podle autorského zákona: „Plná moc, která by byla udělena pro jiné řízení, je neplatná; v jiných věcech je zastoupení účastníka touto právnickou osobou nepřípustné“ (DOLEŽÍLEK, J. in DRÁPAL, L., BUREŠ, J. a kol. *Občanský soudní řád I, II Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, komentář k § 26 odst. 4, str. 165, marg. 4 *in fine*). Podle dalšího komentáře k § 26 odst. 3 o. s. ř. v případě, že by byla plná moc udělena k jiné než diskriminační oblasti, je vůči soudu neúčinná a soud bude jednat přímo s účastníkem řízení (HRDLÍČKA, M. in LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský soudní řád: Praktický komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer, komentář k § 26 odst. 3, bod 11). Či podobně též KORBEL, F. a JIRSA, J. in JIRSA, J. a kol. *Občanský soudní řád, 1. část: Soudcovský komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer, komentář k § 26: „Možnosti zastoupení právnickou osobou dle § 26 jsou věcně omezené. Soud však na tyto limity musí pamatovat, neboť jsou stanoveny kogentním ustanovením procesního práva. Dostane-li se zastoupení s nimi do rozporu, soud zastoupení nesmí připustit a musí jednat přímo s účastníkem řízení“.

pokračování

Právní názor předkládajícího senátu

[30] Osmý senát se přiklání k názoru, že o nepřipuštění zastoupení (odborovou organizací) podle § 35 odst. 3 s. ř. s. nemá být rozhodováno usnesením, tedy k názoru, jenž pro účely občanského soudního řízení zastává i Nejvyšší soud.

[31] Stěžejním argumentem pro správnost tohoto názoru je i podle osmého senátu samotné jazykové znění nyní aplikovaného § 35 odst. 3 s. ř. s. upravujícího zastoupení odborovou organizací, jež (stejně jako odst. 2 a 4 až 7) nepočítá s rozhodováním o nepřipuštění zastoupení, na rozdíl od odst. 8 tohoto paragrafu. Pokud by zákonodárce zamýšlel zakotvit rozhodování o nepřipuštění zastoupení i pro jiné situace než nepřipuštění zastoupení obecným zmocněncem, jistě by to stejným či obdobným způsobem jako v § 35 odst. 8 s. ř. s. výslovně vyjádřil i v dalších odstavcích tohoto paragrafu.

[32] Nejde jen o opomenutí zákonodárce, ale pro toto rozlišování existuje důvod. Ten podle osmého senátu spočívá v tom, že podle § 35 odst. 8 s. ř. s. je obecně (jako výchozí stav) zastoupení obecným zmocněncem možné, ledaže bude naplněna jedna z tam uvedených alternativních skutečností (zřejmě nezpůsobilost k řádnému zastupování či zastupování v různých věcech opětovně). Jinými slovy platí, že zastoupení obecným zmocněncem je bez dalšího možné, tzn., že plná moc udělená obecnému zmocněnci je procesně vůči soudu vždy účinná, dokud soud nerozhodne, že nastaly důvody pro nepřipuštění takového zastoupení (jakýsi opt-out model). Tyto důvody netkví v tom, že by zástupce nebyl obecným zmocněncem, tedy že by nesplňoval samotnou definiční podmínku, nýbrž v tom, že jako obecný zmocněnec zastupovat buď nemůže (není schopen) nebo nesmí (není mu to dovoleno). Právě proto je nutné o ukončení (nepřipuštění) vzniklého zastoupení řádně procesně (konstitutivně) rozhodnout, přičemž procesní úkony, které obecný zmocněnec učiní jako zástupce účastníka řízení do okamžiku nabytí právní moci usnesení o nepřipuštění zastoupení, jsou účinné (usnesení NS z 29. 4. 1999, sp. zn. 2 Cdon 1301/97, č. 23/2000 Sb. rozh. civ., z nějž vyšel NSS v usneseních ze 4. 3. 2008, čj. 8 As 59/2007-63, a z 8. 3. 2018, čj. 10 As 38/2018-19, a v rozsudku z 31. 10. 2017, čj. 8 As 237/2016-32, bod 18).

[33] Naproti tomu zastoupení podle § 35 odst. 2 a 3 až 7 je možné pouze při splnění tam uvedených podmínek, ať již kladených na osobu zástupce (vzdělání, členství v profesní komoře, vznik na základě zvláštního právního předpisu, konkrétně vymezená náplň činnosti spočívající v ochraně určitých zájmů) nebo na oblast práva, jíž se věc týká (diskriminace, věci mezinárodní ochrany apod., pobyt cizinců a zaměstnanost či ochrana osobních údajů). Podle uvedených ustanovení jiná osoba nemůže účastníka v soudním řízení zastupovat, pokud (dokud) nesplňuje zákonem jasně dané podmínky (jakýsi opt-in model). To znamená, že plná moc udělená osobě nezpůsobilé k zastupování je procesně vůči soudu neúčinná, tedy jako by nebyla vůbec předložena, resp. soudy jí nebudou bez dalšího akceptovat (KOCOUREK, T., a KÜHN, Z. in KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, komentář k § 35, s. 220, bod 62). Jelikož takové zastoupení ani řádně nevznikne, resp. není účinné vůči soudu, není na místě jakkoli, ani deklaratorně, rozhodovat o tom, že se zastoupení nepřipouští, neboť tato skutečnost (nemožnost takového zastoupení) plyne přímo ze zákona v důsledku nesplnění podmínek pro vznik (účinnost) zastoupení.

[34] Výše uvedené důvody podle osmého senátu vedou k závěru, že krajský (městský) soud o nepřipuštění (neumožnění) zastoupení odborovou organizací (ať již proto, že se ve skutečnosti o odborovou organizaci nejedná či proto, že nejde o věc týkající se činnosti odborové organizace) nerozhoduje, tj. nevydává usnesení ve smyslu § 55 s. ř. s. Shodně tomu bude i při neumožnění zastoupení podle § 35 odst. 2 a 4 až 7 s. ř. s.

[35] Nejvyšší správní soud je zároveň přesvědčený, že neumožnění zastoupení nelze provést toliko fakticky tak, že soud s odborovou organizací (či jiným „zástupcem“ podle § 35 odst. 2 a 4 až 7 s. ř. s.) jako zástupcem účastníka řízení nejedná (přestane jednat). V souladu s poučovací povinností soudu podle § 36 odst. 1 věty druhé s. ř. s., jakož i elementární vstřícností vůči účastníkům řízení (osobám zúčastněným na řízení), by měl soud účastníku řízení připsím sdělit, že zastupování jím vybranou osobou neumožní (je vůči soudu neúčinné) z důvodu nesplnění zákonných podmínek kladených buď na osobu zástupce či předmět sporu. V případě, že krajský (městský) soud přesto vydá místo připsu usnesení, nepůjde o nicotný úkon, resp. úkon vydaný bez zákonného podkladu, nýbrž materiálně stále o přips, jemuž soud pouze nesprávně a nadbytečně propůjčil formu usnesení.

Přípustnost kasační stížnosti proti usnesení o nepřipuštění zastoupení odborovou organizací

[36] Jak uvedeno již výše, Nejvyšší správní soud opakovaně připustil k věcnému projednání kasační stížnost proti usnesení krajského (městského) soudu o nepřipuštění zastoupení, konkrétně právníkou osobou poskytující daňové poradenství podle § 35 odst. 2 s. ř. s. (rozsudek NSS čj. 5 Afs 12/2010-80) a OPU ve věci dočasné ochrany podle § 35 odst. 5 s. ř. s. (rozsudek NSS čj. 10 As 290/2022-30).

[37] Pro případ, že by rozšířený senát dospěl k závěru, že krajský (městský) soud o nepřipuštění zastoupení odborovou organizací podle § 35 odst. 3 s. ř. s. (či jiným „zástupcem“ podle § 35 odst. 2 a 4 až 7 s. ř. s.) rozhoduje usnesením, zastává osmý senát názor, že proti takovému usnesení není podle § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. přípustná kasační stížnost, tedy názor odlišný od právního názoru již implicitně vyjádřeného v daných rozsudcích. Usnesení o nepřipuštění zastoupení podle § 35 odst. 2 až 7 s. ř. s. (tj. nikoli podle odst. 8 o nepřipuštění zastoupení obecným zmocněncem) by totiž bylo rozhodnutím, jímž se pouze upravuje vedení řízení.

[38] Vzhledem ke skutečnosti, že nemožnost zastoupení podle § 35 odst. 2 až 7 s. ř. s. je dána v případě nesplnění zákonných podmínek přímo *ex lege*, nemohlo by takové usnesení zakládat, měnit, rušit ani závazně určovat práva nebo povinnosti. Podle osmého senátu by šlo o usnesení procesně srovnatelné s usnesením o neprovedení navrženého důkazu či rozhodnutím o prominutí pořádkové pokuty, jimiž se bezpochyby pouze upravuje vedení řízení. V řízení před krajským (městským) soudem, na rozdíl od řízení o kasační stížnosti, nemá neumožnění zastoupení (odborovou organizací) ani vliv na projednatelnost žaloby (návrhu), neboť žádné zastoupení není povinné. Nejde o podmínku řízení. Takové usnesení by tak nezasahovalo do procesních práv a povinností účastníků řízení ani třetích osob, tj. nebyl by s ním spojen žádný procesně nepříznivý následek. Tedy nemělo by vliv na rozhodnutí ve věci samé, neboť by řešilo takovou otázku, která v zájmu hospodárného vedení řízení vyžaduje rychlého řešení, aniž by odepření možnosti mimořádného opravného prostředku mohlo být na újmu práv účastníků řízení nebo třetích osob (usnesení rozšířeného senátu NSS z 25. 5. 2021, čj. Ars 3/2019-43, č. 4209/2021 Sb. NSS, *Sdružení pro republiku –*

pokračování

Republikánská strana Československa Miroslava Sládka, body 33, 34 a 44). Případnou vadu spočívající v nepřipuštění zastoupení jinou osobou než obecným zmocněncem bude možné přezkoumat ke kasační stížnosti proti rozhodnutí, jímž se řízení před krajským (městským) soudem končí.

[39] Naproti tomu usnesení o nepřipuštění zastoupení obecným zmocněncem podle § 35 odst. 8 s. ř. s. do právní sféry účastníka řízení (osoby zúčastněné na řízení) zasahuje, neboť jím dochází k ukončení do té doby existujícího a vůči soudu účinného zastoupení. Proto je kasační stížnost zastoupeného (nikoli zástupce) proti němu přípustná (rozsudky NSS z 8. 7. 2016, čj. 8 As 164/2015-33, z 27. 10. 2016, čj. 9 As 227/2016-22, či z 30. 9. 2021, čj. 10 As 249/2021-46). Obdobně ani v občanském soudním řízení nejde o usnesení, kterým se pouze upravuje vedení řízení ve smyslu § 202 odst. 1 písm. a) o. s. ř. vylučujícímu možnost podat odvolání (KORBEL, F. in JIRSA, J. a kol. *Občanský soudní řád, 1. část: Soudcovský komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer, komentář k § 27 odst. 2). Dokonce lze podat i dovolání proti rozhodnutí odvolacího soudu, jímž bylo potvrzeno prvostupňové usnesení o nepřipuštění zastoupení obecným zmocněncem (usnesení NS z 23. 6. 2015, sp. zn. 30 Cdo 2281/2014, či z 25. 11. 2015, sp. zn. 30 Cdo 2320/2015).

IV. Závěr a náklady řízení

[40] Zodpovězení výše popsanych otázek je nezbytné pro rozhodnutí o nyní projednávané kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu, jímž nepřipustil zastoupení stěžovatelky odborovou organizací Spravedlnost.

[41] První otázka, v níž se osmý senát hodlá odchýlit od Nejvyšším správním soudem již vysloveného názoru, či jež je v jeho judikatuře případně řešena rozdílně, a kterou předkládá osmý senát rozšířenému senátu k rozhodnutí, proto zní:

Rozhoduje krajský (městský) soud usnesením o nepřipuštění zastoupení podle § 35 odst. 3 (resp. 2 a 4 až 7) s. ř. s., tj. o nepřipuštění zastoupení jiným subjektem než obecným zmocněncem?

[42] Pro případ, že rozšířený senát na první otázku odpoví kladně, tj. odmítne názor předkládajícího osmého senátu, hodlá se osmý senát odchýlit od dosavadní rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu o přípustnosti kasační stížnosti proti usnesení o nepřipuštění takového zastoupení. Proto eventuálně předkládá rozšířenému senátu k rozhodnutí otázku, která zní:

Je proti rozhodnutí (usnesení) krajského (městského) soudu o nepřipuštění zastoupení podle § 35 odst. 3 (resp. 2 a 4 až 7) s. ř. s., tj. o nepřipuštění zastoupení jiným subjektem než obecným zmocněncem, přípustná kasační stížnost?

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné.

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: Filip Dienstbier, Lenka Krupíčková, Petr Mikeš, Ivo Pospíšil, Barbara Pořízková, Aleš Roztočil a Karel Šimka. Stěžovatelka může namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

V téže lhůtě může stěžovatelka rovněž podat své vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

V Brně 28. května 2024

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu