



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Faisala Husseiniho a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **D. K.**, zastoupen Mgr. Zuzanou Venera Zlatohlávkovou, advokátkou se sídlem Spálená 108/51, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského nám. 125, Pardubice, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 10. 2. 2025, č. j. 61 A 6/2024 - 80,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 10. 2. 2025, č. j. 61 A 6/2024 - 80, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se u Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (dále jen „*krajský soud*“) domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 5. 2024, č. j. SpKrÚ 69173/2023-4. Žalobu podal jménem žalobce Bc. M. K., který není advokátem.

[2] Usnesením specifikovaným v záhlaví krajský soud nepřipustil zastoupení žalobce Bc. M. K. jakožto obecným zmocněncem.

[3] Krajský soud poukázal na § 35 odst. 8 soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“), podle něhož se účastník může dát zastoupit také fyzickou osobou, která má způsobilost k právním úkonům v plném rozsahu. Soud takové zastoupení usnesením nepřipustí, není-li taková osoba zřejmě způsobilá k řádnému zastupování nebo zastupuje-li v různých věcech opětovně. Dodal, že jelikož je soudu z rozhodovací činnosti známo, že tento zmocněnec zastupuje žalobce i v jiných věcech (věci vedené pod sp. zn. 36 A 4/2024, 52 A 70/2023,

61 A 9/2024 a 52 A 81/2024), je patrné, že jako obecný zmocněnec vystupuje v různých věcech opětovně, a proto jeho zastoupení v projednávané věci nepřipouští.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Žalobce (dále „stěžovatel“) brojí kasační stížností proti usnesení krajského soudu z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s. Navrhuje jeho zrušení a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Krajský soud dle stěžovatele založil svou argumentaci na premise, že účastník soudního řízení správního se sice může dát zastoupit kteroukoliv fyzickou osobou, která má způsobilost k právním úkonům v plném rozsahu, avšak soud takové zastoupení usnesením nepřipustí, není-li taková osoba zřejmě způsobilá k řádnému zastupování nebo zastupuje v různých věcech opětovně (§ 35 odst. 8 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že Bc. M. K. zastupoval stěžovatele ve vícero věcech, projednávaných u krajského soudu, dovodil krajský soud naplnění podmínky spočívající v opakovaném zastupování.

[6] Stěžovatel uvádí, že jedním z důvodů, proč soud nepřipustí zastoupení konkrétním obecným zmocněncem, je situace, kdy tato osoba zastupuje v různých věcech opětovně. Účelem tohoto ustanovení je zabránění nekalé soutěži a neoprávněnému poskytování právních služeb. Jednotlivé případy se budou ve svých nuancích lišit, např. u opětovného zastupování ovšem zjevně nelze klást rovnítko mezi osobu, která se oficiálně živí „poradenstvím“, v jehož rámci též zastupuje své klienty v řízení před soudem, a osobu, která v souvisejících sporech zastupuje osobu blízkou. Krajským soudem citovaná judikatura navazuje na uvedené závěry právní doktríny a z pohledu stěžovatele jí není co vytknout. Pokud je tedy smyslem a účelem nepřipustění zastoupení z důvodu opakovaných zastoupení stejnou osobou zabránění nekalé soutěži a neoprávněnému podnikání na poli poskytování právních služeb, je zřejmé, že krajský soud v napadeném usnesení nezohlednil, že obecný zmocněnec je stěžovatelův bratr.

[7] Ačkoliv není smyslem a účelem důvodu, pro který krajský soud nepřipustil zastoupení obecným zmocněncem, ochrana práv účastníka řízení, poukazuje stěžovatel z procesní opatrnosti i na skutečnost, že obecný zmocněnec je studentem 5. ročníku právnické fakulty Univerzity Komenského v Bratislavě. Stěžovatel rovněž poukazuje na skutečnost, že obecný zmocněnec před krajským soudem v rámci soudního řízení správního (ani před žádným jiným soudem) nezastupoval jiné osoby než svého bratra.

[8] Stěžovatel také uvedl, že mu v roce 2024 byly orgány veřejné správy uloženy pokuty v úhrnné výši přesahující částku 100 000 Kč. Není tedy ve finančních možnostech stěžovatele nechat se v řízeních před krajským soudem zastoupit advokátem, a proto si stěžovatel za zástupce zvolil svého bratra.

[9] S ohledem na výše uvedené je tak stěžovatel toho názoru, že napadené usnesení vychází z nedostatečně zjištěného skutkového stavu, v důsledku čehož je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti kterému je podání kasační stížnosti přípustné [Nejvyšší správní soud daný typ rozhodnutí přezkoumává a nejde tak o rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení ve smyslu § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s., jak vyplývá z níže uvedené judikatury], a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 102 a násl. s. ř. s.).

[11] Jednou z podmínek věcného přezkumu kasační stížnosti ve věcech, o nichž rozhodoval před krajským soudem specializovaný samosoudce, je její přijatelnost. To se týká i kasačních stížností podaných proti procesním rozhodnutím krajských soudů vydaným ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce (jako tomu bylo i v nynějším případě; viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2025, č. j. 2 As 361/2023 - 35).

[12] Kasační stížnost je podle § 104a odst. 1 s. ř. s. přijatelná, pokud svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Výkladem institutu přijatelnosti se Nejvyšší správní soud zabýval například v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, na které pro stručnost odkazuje. Tato kritéria přijatelnosti kasační stížnosti jsou použitelná i po novele § 104a odst. 1 s. ř. s., která s účinností od 1. 4. 2021 rozšířila okruh případů, při jejichž přezkumu se posuzuje přijatelnost kasační stížnosti (viz například usnesení tohoto soudu ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021-28, č. 4219/2021 Sb. NSS, či ze dne 5. 8. 2021, č. j. 10 Azs 196/2021-30). Kasační stížnost je nyní přijatelná, dle kritérií vztahujících se k institutu přijatelnosti dle zde citované judikatury, s ohledem na skutečnost, že krajský soud hrubě pochybil při výkladu procesního práva.

[13] Důvodnost kasační stížnosti posoudil soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Současně zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost je důvodná.

[15] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného usnesení. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou rozhodnutí, ke které jsou správní soudy povinny přihlížet i bez námítky, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[16] Výše uvedená kritéria napadené rozhodnutí splňuje. Jedná se o srozumitelné rozhodnutí opřené o dostatek relevantních důvodů. Je z něj zcela zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[17] Nejvyšší správní soud však nesouhlasí s krajským soudem ve vymezení pojmu „opětovně“.

[18] Jak správně stěžovatel uvedl, komentářová literatura uvádí, že druhým důvodem, pro nějž soud nepřipustí zastoupení konkrétním obecným zmocněncem, je situace, kdy tato osoba zastupuje v různých věcech opětovně. Zde je účelem zabránění nekalé soutěži a neoprávněnému podnikání na poli poskytování právních služeb (viz Pospíšil, P. § 35 [Zastoupení]. In: Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, on-line komentář).

[19] Judikatura civilních soudů dovozuje, že *„okolnost, zda obecný zmocněnec vystupuje v různých věcech opětovně, závisí na posouzení konkrétního případu. Takovým vystupováním lze zpravidla rozumět zastupování více než dvou účastníků ve věcech, které spolu skutkově nesouvisí, zastupování stejného účastníka ve více než dvou věcech skutkově spolu nesouvisejících apod., přičemž mezi jednotlivými případy je taková časová souvislost, která odůvodňuje závěr, že nejde o činnost jen ojedinělou nebo jednorázovou. Není rozhodné, zda obecný zmocněnec vystupuje jako zástupce u jednoho nebo u více soudů.“* (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 4. 2014, sp. zn. 30 Cdo 2642/2013; podtržení doplnil Nejvyšší správní soud).

[20] Ze soudních spisů krajského soudu se podává, že Bc. M. K. zastupoval bratra, stěžovatele, v obdobných případech [přestupky dle zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)].

[21] Ačkoliv judikatura Nejvyššího soudu i Ústavního soudu připouští (viz usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 2428/08, a ze dne 4. 8. 2005, sp. zn. I. ÚS 698/04, nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 11. 2015, sp. zn. 30 Cdo 2320/2015), že *„jen objektivní stav ‚opětovnosti‘ zastupování zvoleného zmocněnce je relevantní, nikoli subjektivní vztah účastníka k němu“*, nelze podle Nejvyššího správního soudu příbuzenský vztah mezi žalobcem a obecným zmocněncem pro hodnocení opětovného zastoupení zcela ignorovat. Právě tato skutečnost může do značné míry odůvodňovat fakt, že nedochází k porušování účelu § 35 odst. 8 s. ř. s. Ostatně možnost si zvolit obecného zmocněnce je odrazem práva účastníka řízení na svobodnou volbu jeho zástupce a soud by měl k omezení tohoto práva přistupovat jen tehdy, pokud by taková volba mohla poškodit účastníka řízení, narušovat řízení nebo pokud by docházelo k neoprávněnému podnikání – tzv. vinklaření (k těmto účelům ve smyslu § 27 odst. 2 soudního řádu správního, který odpovídá znění § 35 odst. 8 s. ř. s., viz Korbel, F. § 27. In: Jirsa, J. a kol. Občanský soudní řád, 1. část: Soudcovský komentář, Wolters Kluwer, dostupný v systému ASPI pod ASPI ID: KO99_p2a1963CZ).

[22] Navíc Nejvyšší soud vychází z toho, že vždy je třeba zkoumat každý podobný případ *ad hoc*. K tomu lze odkázat na zmiňovaný rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 2642/2013 a jeho výklad v komentářové literatuře (Hrdlička, M. § 27 [Obecný zmocněnec jako zástupce účastníka]. In: Lavický, P. a kol. Občanský soudní řád: Praktický komentář. Wolters Kluwer, 2016, dostupný v systému ASPI pod ASPI ID: KO99_p11963CZ). Zde citovaná odborná literatura taktéž uvádí, že *„pokud soud zjistí, že osoba vystupuje jako zástupce v různých řízeních před soudem (popřípadě jinými soudy), měl by rozhodnout o nepřipustnosti takového zastoupení. Výjimkou mohou být případy, kdy bude*

pokračování

jeden zástupce zastupovat jednoho účastníka v několika řízeních spolu souvisejících – v takových případech je třeba rozhodnutí o nepřipustnosti zastoupení spíše nevydávat“ (podtržení doplnil Nejvyšší správní soud).

[23] Taktéž Nejvyšší správní soud má ve své judikatuře za to, že důvodem pro vyloučení obecného zmocněnce pro zastupování je, že zastupuje v různých věcech opětovně, čímž se brání tomu, aby osoby, které nejsou advokáty, poskytovaly právní pomoc na profesionální bázi. Přitom naplnění této podmínky pro vyloučení je třeba posuzovat s ohledem na konkrétní okolnosti případu; význam může mít i blízký vztah obecného zmocněnce a zmocnitele (viz rozsudek ze dne 27. 10. 2016, č. j. 9 As 227/2016 - 22, odst. [18] až [20], a to včetně tam citované komentářové literatury). Do úvahy je třeba vzít také věcnou i časovou souvislost jednotlivých řízení (viz rozsudek ze dne 8. 7. 2016, č. j. 8 As 164/2015 - 33, odst. [36] a [41]). K tomu uvádí doktrína, že „pokud by obecný zmocněnec zastupoval žalobce v řízení o žalobě proti rozhodnutí o odstranění stavby a v řízení o žalobě proti rozhodnutí o přestupku, který souvisí se skutečnostmi, na jejichž základě bylo vydáno rozhodnutí o odstranění stavby, pak sice obecný zmocněnec zastupuje v různých věcech opakovaně, nicméně ve věcech, které spolu úzce souvisejí (skutkové události zde jsou jednotícím prvkem). V tomto případě není důvodu zastoupení obecným zmocněncem nepřipustit, neboť žalobce pouze využívá toho, aby ho tatáž osoba zastupovala ve všech řízeních, které se týkají jednoho komplexu právních vztahů“ (Kocourek, T., Kühn, Z. § 35 [Zastoupení] In: Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. Soudní řád správní Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 226, b. 79).

[24] Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro nepřipuštění pana Bc. M. K. jako obecného zmocněnce stěžovatele. Jak je uvedeno výše, i judikatura připouští opětovné zastoupení obecným zmocněncem, pokud jde o obdobné věci. Pokud si stěžovatelem zvolil za obecného zmocněnce svého bratra, studenta práv, s největší pravděpodobností nepůjde o vinklaření ani ze zastoupení nebude obecnému zmocněnci plynout významný majetkový prospěch. Stěžovatel sám nemá za to, že by jeho práva nemohla být bratrem řádně hájena, a to zvláště za situace, kdy má obecný zmocněnec určité právnické vzdělání (byť třeba nedokončené). Nebyl tak naplněn žádný z důvodů pro nepřipuštění obecného zmocněnce, jak plynou z § 35 odst. 8 s. ř. s. a účelu této právní úpravy.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Z uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným kasačním soudem v rušícím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[26] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud nerozhodoval, jelikož o nich přísluší rozhodnout krajskému soudu podle výsledku řízení ve věci samé v rozhodnutí, jímž se toto řízení končí (§ 61 odst. 1 s. ř. s.; srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2015, č. j. 1 As 196/2014 - 19, č. 3271/2015 Sb. NSS, nebo nověji rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2022, č. j. 9 As 225/2021 - 19, odst. [27]).

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

V Brně dne 30. května 2025

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu