



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Tomáše Herce a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobkyně: **H. J.**, proti žalovaným: **1) Finanční úřad pro Liberecký kraj**, se sídlem 1. máje 97/25, Liberec, **2) Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, o žalobě ze dne 31. 5. 2025, doplněné podáními ze dne 5. 6. 2025 a ze dne 20. 6. 2025, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 3. 7. 2025, č. j. 59 Af 8/2025-86,

t a k t o :

- I. Návrh na ustanovení zástupce pro řízení o kasační stížnosti **se z a m í t á .**
- II. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- III. Žádný z účastníků řízení **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Ve věci jde o přezkum usnesení, kterým Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci (dále jen „krajský soud“) rozhodl podle § 35 odst. 8 soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“) o nepřipuštění zastoupení žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) jinou fyzickou osobou (obecným zmocněncem), neboť tato osoba zřejmě není způsobilá k jejímu řádnému zastupování.

[2] Před krajským soudem je vedeno řízení o žalobě, označené jako žaloba proti nečinnosti správního orgánu, kterou žalobkyně podala dne 31. 5. 2025 a doplnila podáním ze dne 5. 6. 2025 v zastoupení svým manželem J. J. jako obecným zmocněncem na základě plné moci ze dne 19. 5. 2022. Stěžovatelka v ní zmínila některé úkony žalovaných, s nimiž nesouhlasila, a potřebu zrušit veškeré platební výměry k platbě na dani z nemovitostí od roku 2012. Krajský soud měl žalovanému 1) uložit povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé, kterým by byla zrušena označená rozhodnutí žalovaných. Rovněž měl určit, že žalovaný 1) má vůči stěžovateli vykonatelnou pohledávku ve výši 2 366 Kč, a zrušit rozhodnutí

k vymožení nedoplatku ve výši 63 212 Kč, úroků z prodlení a nákladů exekučního řízení. K žalobě byly přiloženy exekuční příkaz na prodej nemovitostí ze dne 16. 4. 2025, dále rozhodnutí žalovaného 1) ze dne 19. 5. 2025, kterým byla zamítnuta námitka proti tomuto exekučnímu příkazu, a vyrozumění žalovaného 2) o prošetření způsobu vyřízení stížnosti ze dne 19. 5. 2025.

[3] Krajský soud usnesením ze dne 10. 6. 2025, č. j. 59 Af 8/2025-30, vyzval stěžovatelku podle § 37 odst. 5 s. ř. s. k upřesnění, o jaký typ ochrany žádá. Zároveň jí vysvětlil rozdíly mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a žalobou proti nečinnosti správního orgánu a vedl ji k odstranění vad žaloby, tedy k jednoznačnému vymezení předmětu žaloby, řádnému označení napadených rozhodnutí, označení důkazů a formulaci petitu žaloby, a to pro každý žalobní typ zvlášť.

[4] Na tuto výzvu reagoval jménem stěžovatelky obecný zmocněnec doplněním žaloby ze dne 20. 6. 2025 a dalším podáním, jehož součástí byla řada příloh. V doplnění žaloby připustil, že na požadavek krajského soudu k formulaci žaloby a žalobních bodů nemusí být schopen adekvátně reagovat z důvodu neznalosti a že případné pochybení nemusí být v dalších fázích řízení možné napravit. Navrhl proto ustanovit stěžovatelce zástupce pro správní řízení (pravděpodobně tím myslel soudní řízení správní).

[5] Tento návrh i související reflexe vedly krajský soud k tomu, že napadeným usnesením podle § 35 odst. 8 s. ř. s. nepřipustil zastupování stěžovatelky obecným zmocněncem. Ten totiž zřejmě nebyl způsobilý k jejímu řádnému zastupování. Krajský soud uvedl, že podání učiněná obecným zmocněncem stěžovatelky neujasnila předmět řízení ani neodstranila vady žaloby. Obecný zmocněnec nedokázal srozumitelně a ve vztahu ke každému ze správních rozhodnutí zvlášť formulovat žalobní body a označit důkazy, kterých se na podporu svých tvrzení dovolává. Místo toho zůstal u nesouvisejícího obšírného líčení počinání správce daně, kterým měla být stěžovatelka v průběhu let dotčena.

II. Kasační stížnost žalobkyně

[6] Stěžovatelka napadla usnesení krajského soudu kasační stížností, s kterou spojila návrh na ustanovení zástupce z řad advokátů a požádala o osvobození od soudních poplatků. V kasační stížnosti, která je formulována velmi obsáhle, uvedla okolnosti týkající se její povinnosti hradit daň z nemovitých věcí, souvisejících exekucí, jakož i vlivu insolvenčního řízení na uvedenou povinnost. Pro posuzovanou věc mají význam výlučně ty námitky stěžovatelky, které se vztahují k důvodům nepřipuštění jejího zastoupení obecným zmocněncem. Další shrnutí kasační stížnosti se proto omezí jen na ně s tím, že nebudou opakovány ani části obecně pojednávající o institutu obecného zmocněnce podle § 27 občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“).

[7] Napadenému usnesení stěžovatelka vytýká, že z něj není zřejmé, co krajský soud posuzoval a jak své rozhodnutí odůvodnil. Obecný zmocněnec své oprávnění prokázal předložením plné moci s úředně ověřenými podpisy. Krajský soud nenařídil jednání podle § 115a o. s. ř. a neumožnil stěžovatelce předstoupit před soud a předeštit mu svá tvrzení. Z popsanych okolností je patrný značně napjatý vztah mezi soudci, kteří rozhodovali v dané věci, a obecným zmocněncem. Ten již v předešlých řízeních u správního soudu několikrát namítal, že tito soudci porušují procesní předpisy provádějící příslušná ustanovení Listiny

pokračování

základních práv a svobod (dále jen „Listina“), které musí být používány tak, aby na účastníky řízení nebyly kladeny nepřiměřené požadavky. Za dané situace mohly vzniknout důvodné pochybnosti o objektivitě a nestrannosti těchto soudců. Sporné je i to, že krajský soud nepřipustil zastupování osobou, která má právnické vzdělání vyžadované pro výkon advokacie.

[8] Krajský soud neměl vést marnou diskusi nad označením žaloby stěžovatelky. Ta se žalobou domáhala nejen ochrany před nečinností správního orgánu, nýbrž také zrušení rozhodnutí. Pro rozhodnutí o žalobě bylo podstatné pouze to, že stěžovatelka v ní řádně popsala a uvedla důvody, pro které žalobu podala. Nelze přehlédnout, že se ocitla v letitém sporu ve značně nepřehledné procesní situaci, kterou svými průtahy a rozhodováním způsobily soudy. Stěžovatelka uznává, že krajský soud je za určitých okolností povinen z moci úřední rozhodnout o vyloučení obecného zmocněnce, nesmí však porušit její právo. Měl by ji řádně poučit, aby požádala o jmenování zástupce z řad advokátů, což neučinil.

III. Procesní předpoklady řízení o kasační stížnosti, návrh na ustanovení zástupce a žádost o osvobození od soudních poplatků

[9] Dne 23. 7. 2025 obdržel krajský soud podání stěžovatelky, které je označeno jako žádost o ustanovení zástupce z řad advokátů pro podání kasační stížnosti. Následně dne 3. 9. 2025 toto podání postoupil Nejvyššímu správnímu soudu (dále též „NSS“). Rozsáhlé podání stěžovatelky obsahuje v závěru také návrh na zrušení usnesení krajského soudu o nepřipustnosti zastoupení a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení. Z hlediska obsahu je bylo možné považovat za kasační stížnost.

[10] Kasační stížnost je přípustná, byla podána osobou k tomu oprávněnou, včas a z důvodů, které zákon připouští.

[11] Stěžovatelka podala kasační stížnost prostřednictvím obecného zmocněnce, jehož se týkalo napadené usnesení krajského soudu o nepřipustnosti zastoupení. Nabytím právní moci tohoto usnesení dne 11. 8. 2025 zastoupení zaniklo a Nejvyšší správní soud tak v dalším řízení jednal přímo se stěžovatelkou.

[12] Jelikož kasační stížnost směřuje proti procesnímu usnesení krajského soudu, kterým se řízení o žalobě nekončí, stěžovatelku v řízení o kasační stížnosti netíží poplatková povinnost, ani povinnost být zastoupena advokátem (usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 6. 2015, č. j. 1 As 196/2014-19, č. 3271/2015 Sb. NSS). Již z tohoto důvodu je bezpředmětný její návrh na osvobození od soudních poplatků a Nejvyšší správní soud o něm nerozhodoval.

[13] Samotná skutečnost, že stěžovatelka v tomto řízení nemusí být zastoupena advokátem, nevylučuje, aby jí zastoupena byla, a předem nečiní nedůvodnou ani žádost o ustanovení zástupce. Uplatní se § 35 odst. 10 s. ř. s., podle něhož „[n]avrhovatel, u něhož jsou předpoklady, aby byl osvobozen od soudních poplatků, a je-li to nezbytně třeba k ochraně jeho práv, může předseda senátu na návrh ustanovit usnesením zástupce, jímž může být i advokát; hotové výdaje zástupce a odměnu za zastupování osoby uvedené v odstavci 2 platí v takovém případě stát“.

[14] Při posouzení návrhu na ustanovení zástupce se Nejvyšší správní soud nejprve zabýval právní otázkou, zda je v tomto řízení o kasační stížnosti zastoupení advokátem „nezbytně třeba“, ačkoli není povinné. Krajský soud napadeným usnesením rozhodl o nepřipuštění zastoupení obecným zmocněncem podle § 35 odst. 8 s. ř. s. Je zřejmé, že posouzení možné nezákonnosti tohoto usnesení se neodvíjí od řešení složitých právních otázek. Jde především o to, zda úkony obecného zmocněnce představují v souladu se svým účelem pomoc účastníkovi řízení při uplatňování jeho procesních práv, nebo zda mu naopak ztěžují procesní postup.

[15] Pakliže stěžovatelka v kasační stížnosti formulovala důvody, pro které se domnívá, že byla zastupována řádně, lze uzavřít, že její zastoupení advokátem za těchto okolností není nezbytné. Nejvyšší správní soud se proto nezabýval ostatními zákonnými podmínkami a návrh na ustanovení zástupce podle § 35 odst. 10 s. ř. s. zamítl.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud přezkoumal usnesení krajského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů, jakož i možných vad řízení, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že kasační stížnost směřuje výhradně proti procesnímu postupu krajského soudu vůči stěžovateli, nevyžadoval vyjádření žalovaných.

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Posouzení věci se odvíjí od řešení právní otázky, zda byl dán některý ze zákonných důvodů nepřipuštění zastoupení stěžovatelky obecným zmocněncem.

[19] Zastoupení účastníka obecným zmocněncem v soudním řízení správním upravuje § 35 odst. 8 s. ř. s., který stanoví, že „[ú]častník se 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 v různých věcech opětovně.“

[20] Nejvyšší správní soud se ve své judikatuře opakovaně zabýval smyslem práva nechat se zastoupit obecným zmocněncem. Zdůraznil, že by jím (ve správním řízení) „mělo být, že zmocněnec bude namísto zastoupeného činit v průběhu řízení určité úkony, čímž zastoupenému usnadní a zefektivní postup v řízení, např. poskytnutím právní či jiné pomoci, vyřizováním komunikace se správním orgánem apod“ (rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 As 27/2011-81, č. 2452/2012 Sb. NSS, bod 28). Na tyto závěry navázal (ve vztahu k soudnímu řízení správnímu) konstatováním, že uvedené právo má v zásadě pomoci účastníkovi řízení „v lepším hájení jeho práv a v zefektivnění řízení např. v podobě zprostředkování písemné komunikace se soudem, či v osobní účasti zmocněnce při nařízeném ústním jednání, jehož se osobně účastník řízení nemůže zúčastnit, nebo jiné obdobné pomoci [...]. Obecný zmocněnec však zpravidla není osobou, která zastupuje účastníka řízení primárně pro svoji právní erudici, za účelem poskytování kvalifikovaných právních služeb. K takovému odbornému právnímu zastupování jsou naopak povolány osoby mající právní vzdělání, které poskytování právní pomoci vykonávají jako svoji samostatnou (výdělečnou) podnikatelskou činnost, a to na rozdíl od obecného zmocněnce na základě určité právní regulace (zejména podle

pokračování

zákona o advokacii)“ (srov. rozsudky NSS ze dne 8. 7. 2016, č. j. 8 As 164/2015-33, bod 33, a ze dne 27. 10. 2016, č. j. 9 As 227/2016-22, bod 16).

[21] V soudním řízení správním je volba zástupce zásadně v dispozici účastníka řízení. Zastoupení obecným zmocněncem je bez dalšího přípustné, dokud soud nerozhodne, že nastaly důvody pro nepřipuštění (ukončení) takového zastoupení. Toto rozhodnutí je konstitutivní a nepůsobí zpětně. Procesní úkony, které obecný zmocněnec učiní jako zástupce účastníka řízení do okamžiku nabytí právní moci usnesení o nepřipuštění zastoupení, jsou účinné (srov. usnesení NSS ze dne 4. 3. 2008, č. j. 8 As 59/2007-63, a usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 4. 2025, č. j. 8 As 107/2023-31, bod 30, a v něm odkazovanou judikaturu).

[22] Podle § 35 odst. 8 s. ř. s., obdobně jako je tomu v občanském soudním řízení podle § 27 o. s. ř., je zastoupení obecným zmocněncem možné, ledaže bude naplněn některý z důvodů, pro které je nelze připustit. Soud může do svobodné volby zástupce zasáhnout ze dvou důvodů, z nichž každý sleduje odlišný cíl. První důvod spočívá ve zřejmé nezpůsobilosti obecného zmocněnce k řádnému zastupování. Nepřipuštění zastupování za této situace chrání zájmy účastníka řízení, který sice nese odpovědnost za volbu svého zástupce, při nevhodné volbě se ale vystavuje nebezpečí, že poskytnutá pomoc bude bez jakýchkoli záruk odbornosti, zkušenosti či profesionality, jakož i bez možnosti uplatnění odpovědnosti. Druhý důvod je dán v případě opětovného zastupování zmocněnce v různých věcech. Tím se brání neoprávněnému provozování státem uznávaných právnických profesí, konkrétně advokacie, jejíž podstatou je poskytování právní pomoci a kterou mohou vykonávat jen osoby zapsané v seznamu advokátů (rozsudek NSS ze dne 1. 4. 2014, č. j. 2 Afs 104/2013-43).

[23] Judikatura Nejvyššího správního soudu převzala závěr komentářové literatury k obsahově srovnatelnému § 27 odst. 2 o. s. ř., že „[z]jevná nezpůsobilost k řádnému zastupování bude dána vždy, pokud obecný zmocněnec není schopen vykonávat procesní práva a plnit procesní povinnosti v řízení (zejména není schopen bezvadně činit procesní úkony) ani s pomocí soudu, jenž mu k překonání obtíží opakovaně poskytuje potřebná poučení. Takový stav jednak nelze pokládat objektivně za řádné zastupování (míra využívání poučení ze strany soudu překračuje určité meze, lze konstatovat, že řízení je opakovaným poučováním obecného zmocněnce účastníka neúměrně zatěžováno, a je dokonce narušován princip hospodárnosti řízení), jednak odůvodňuje v konkrétním případě obavu, že by takovým výkonem zástupčí činnosti mohl jím zastupovaný účastník utrpět újmu na svých právech. V konkrétním případě je možno vyloučit i takového obecného zmocněnce, který vůbec není schopen formulovat určité své přednesy, čímž trpí obecně komunikace mezi procesními subjekty (je ovšem třeba odlišovat situace, kdy jde o přechodný jev či důsledek určité zdravotní či jiné fyzické indispozice)“ [Smolík, P. Komentář k § 27. Svoboda, K., Smolík, P., Levý, J., Doležilek, J. a kol. Občanský soudní řád. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 118-119].

[24] Jsou-li práva nebo oprávněné zájmy účastníka řízení ohrožena tím, že jej v řízení zastupuje obecný zmocněnec, který zřejmě není způsobilý k řádnému zastupování, soud je povinen zasáhnout do svobodné volby účastníka řízení a takové zastoupení podle § 35 odst. 8 s. ř. s. nepřipustit (srov. rozsudek NSS č. j. 2 Afs 104/2013-43, který odkázal na stejné závěry citovaného komentáře obsažené v jeho starším vydání).

[25] Projeví-li účastník řízení vůli, aby jej zastupoval obecný zmocněnec, takto vzniklý právní vztah není realizací základního práva na právní pomoc zaručeného v čl. 37 odst. 2 Listiny, a tudíž nepožívá ústavněprávní ochrany. Toto základní právo nezaručuje účastníku řízení možnost zvolit si jakékoli zastoupení, nýbrž jen volbu takového zástupce, od něhož se mu dostane skutečně kvalifikované právní pomoci. Ústavní soud v této souvislosti uvedl, že „[s]myslem institutu obecného zmocněnce je [...] pomoci účastníkovi v určité věci a procesně ho zastupovat, nikoli však poskytování právních služeb, právní pomoci jako soustavné činnosti vykonávané výdělečně“ (usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 2428/08, U 2/52 SbNU 751).

[26] Tato východiska se plně uplatní i v posuzované věci. Z napadeného usnesení vyplývá, že zřejmá nezpůsobilost k zastupování stěžovatelky obecným zmocněncem vyplynula především z reakce na výzvu krajského soudu k odstranění vad podání. Tato výzva byla formulována návodně tak, aby stěžovatelka ozřejmila, zda podává žalobu proti rozhodnutí správního orgánu nebo žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, případně zda požaduje jiný typ soudní ochrany podle soudního řádu správního, a doplnila její náležitosti. Následným podáním ze dne 20. 6. 2025, které stěžovatelka učinila prostřednictvím obecného zmocněnce, nebyly tyto vady odstraněny. Nadále tak nebyl vyjasněn předmět řízení, o čemž svědčí i nejasné vymezení, o jaké žalobní typy v jednotlivých částech žaloby jde (např. formulace, že „žaloba směřovala proti nezákonnému zásahu s přivzetím žaloby proti nečinnosti správního orgánu ve věci správce daně a to ve vztahu k těmto rozhodnutím“). Krajskému soudu lze přisvědčit také v tom, že stěžovatelka ke každému z napadených rozhodnutí neformulovala žalobní body ani neoznačila důkazy na podporu svých tvrzení. Samotný obecný zmocněnec připustil, že se v řízení dopustí dalších pochybení, což nemusí být v dalších fázích řízení vždy možné napravit, a navrhl ustanovit stěžovatelce zástupce.

[27] Nepřipuštění zastupování obecným zmocněncem má tedy základ v obsahu soudního spisu a nelze v něm spatřovat pochybení krajského soudu, natožpak takové pochybení, které by vypovídalo o podjatosti soudců krajského soudu rozhodujících ve věci. Zároveň je třeba uvést, že napadené usnesení nevylučuje věcné projednání žaloby, ani nebrání stěžovatelce, aby případně využila právní pomoc poskytovanou advokátem. Lze jen dodat, že krajský soud by neměl přehlédnout žádost stěžovatelky o ustanovení zástupce, byť byla formulována nepřesně.

[28] Namítá-li stěžovatelka, že krajský soud v rozporu s § 115a o. s. ř. nenařídil jednání, Nejvyšší správní soud podotýká, že uvedené ustanovení není v soudním řízení správním použitelné. Místo toho se uplatní § 51 s. ř. s., který stanoví, v jakých případech může soud bez nařízení jednání rozhodnout ve věci samé. Napadené usnesení je toliko rozhodnutím procesní povahy, k jehož přijetí není třeba jednání nařizovat. Námitky stěžovatelky proti napadenému usnesení nejsou důvodné.

V. Závěr a náklady řízení

[29] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil kasačním námitkám stěžovatelky a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s.

pokračování

[30] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaným nevznikly v tomto řízení žádné náklady.

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

V Brně dne 6. října 2025

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu