



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **D. K.**, zast. Mgr. Zuzanou Venerou Zlatohlávkovou, advokátkou, se sídlem Spálená 108/51, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského náměstí 125, Pardubice, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 9. 2024, č. j. SpKrÚ-98496/2023-7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích ze dne 5. 5. 2025, č. j. 61 A 9/2024-69,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích ze dne 5. 5. 2025, č. j. 61 A 9/2024-69, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Žalobce se žalobou domáhal vydání rozsudku, jímž by Krajský soud v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích (dále jen „krajský soud“) zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 9. 2024, č. j. SpKrÚ-98496/2023-7, jemu předcházející prvostupňové rozhodnutí a vrácení věci k dalšímu řízení.

[2] Žalobu podal obecný zmocněnec žalobce, Bc. M. K., a opatřil ji zaručeným elektronickým podpisem. K žalobě rovněž přiložil příslušnou plnou moc, která jej k tomuto úkonu měla opravňovat.

[3] Usnesením ze dne 5. 5. 2025, č. j. 61 A 9/2024-69, však krajský soud rozhodl, že se v projednávané věci nepřipouští zastoupení obecným zmocněncem.

[4] Krajský soud vycházel ze závěrů Ústavního soudu vyslovených v usnesení ze dne 10. 2. 2009, sp. z. I. ÚS 2428/08, kde se uvádí, že opakované zastupování účastníků řízení nekvalifikovanými osobami je nežádoucím jevem, který nepožívá ústavní ochrany. Naopak

smyslem a účelem § 27 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský soudní řád“ nebo „o. s. ř.“), je podle Ústavního soudu ochrana výlučného postavení advokátů v systému ochrany práv, tedy ochrana před tzv. pokoutnictvím (poskytováním právních služeb za úplatu osobami práva neznalými, na které se nevztahuje zákonná úprava). Z vlastní rozhodovací činnosti krajský soud zjistil, že obecný zmocněnec zastupoval žalobce v řízeních vedených u téhož soudu pod sp. zn. 36 A 4/2024 a 52 A 70/2023. Kromě toho žalobce zastupuje v řízeních vedených pod sp. zn. 61 A 9/2024 a 52 A 81/2024, v nichž již krajský soud vydal usnesení o nepřipuštění zastoupení obecným zmocněncem. Všechna tato řízení se týkají odlišných skutků spojených s provedením silniční kontroly a zjištění přítomnosti psychotropních a omamných látek THC, amfetamin/metanfetamin a kokain. Krajský soud proto nemá pochyb o tom, že obecný zmocněnec zastupuje žalobce v různých věcech opětovně. K příbuzenskému vztahu mezi žalobcem a obecným zmocněncem krajský soud poukázal na usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 8. 2005, sp. zn. I. ÚS 698/04, přičemž konstatoval, že rozhodujícím pro nepřipuštění opakovaného zastupování je objektivní hledisko, nikoli subjektivní, tedy důvody na straně žalobce či jeho vztah ke zmocněnci. Jestliže žalobce nemůže hradit právní zastoupení, má možnost požádat o určení advokáta Českou advokátní komorou.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Proti tomuto usnesení krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost.

[6] Stěžovatel se domnívá, že smyslem a účelem ustanovení o nepřipuštění zastoupení obecným zmocněncem je mimo zajištění hladkého průběhu řízení zejména ochrana zájmů zastoupeného účastníka řízení. Riziko procesního (ne)úspěchu spočívá ve vztahu ke zvolenému zástupci čistě v rukou účastníků řízení, přičemž soud nesmí v případě zastoupení obecným zmocněncem dopustit, aby jeho nesprávným výběrem došlo k ohrožení práv či oprávněných zájmů účastníka řízení. K nepřipuštění zastoupení obecným zmocněncem, který zastupuje účastníka řízení opakovaně v různých věcech, stěžovatel uvádí, že tento důvod byl do předmětného ustanovení zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“), včleněn za účelem vyloučení nekalé soutěže a neoprávněného podnikání v oblasti poskytování právních služeb. Je však třeba mezi jednotlivými případy rozlišovat na základě jejich okolností, např. jedná-li se o „podnikání“ či zda zastupuje obecný zmocněnec osobu blízkou. Stěžovatel nesouhlasí s názorem krajského soudu, že pro nepřipuštění zastoupení je rozhodující objektivní hledisko. Tento závěr se totiž neopírá o relevantní judikaturu či právní doktrínu, která pracuje s pojmem osoba blízká v ustanovení § 22 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, přičemž sourozenecký vztah považuje za značně intenzivní.

[7] Dále stěžovatel považuje rozhodnutí krajského soudu za osobní revanš soudkyně, která jej vydala poté, co stěžovatel vznesl námitku podjatosti. Krajský soud ostatně nemá problém se zastoupením stěžovatele jeho bratrem v civilním řízení. Stěžovatel rovněž poukazuje na rozpor napadeného usnesení s usnesením krajského soudu ze dne 13. 1. 2025, č. j. 52 A 81/2024-32. Tomuto usnesení o nepřipuštění zastoupení totiž nesprávně přiznal účinky *ex tunc* (nikoli *ex nunc* jako v nyní projednávané věci). Stěžovatel má proto

pokračování

pochybnosti o odbornosti správního úseku krajského soudu, ačkoli popsanou otázku v minulosti zodpověděly Nejvyšší soud i Nejvyšší správní soud. Z procesní opatrnosti poukazuje stěžovatel na skutečnost, že zmocněnec před krajským soudem nezastupoval nikoho jiného než svého bratra. Kromě toho je studentem 5. ročníku Právnické fakulty Univerzity Komenského v Bratislavě a účastníkem programu Erasmus na univerzitách v Salzburgu a Olomouci, na nichž absolvoval předměty „Správní soudnictví“ a „Správní právo trestní“. Dále reprezentuje právnickou fakultu v rámci studentské vědecké odborné činnosti. Má rovněž možnosti konzultovat případné dotazy související s projednávanou věcí s docenty či profesory vysokých škol. Tyto skutečnosti společně s úrovní podání, které zvolený zmocněnec ve věci učinil, dokládají, že není právním laikem. Obecný zmocněnec měl v červnu 2025 absolvovat státní zkoušku a stane se koncipientem, bude tedy svého bratra stejně zastupovat v řízeních u krajského soudu.

[8] S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil.

[9] Žalovaný ve vyjádření kasační stížnosti navrhl její zamítnutí s tím, že považuje námitky stěžovatele za nedůvodné.

III. Posouzení kasační stížnosti

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[11] Stěžovatel v kasační stížnosti správně uvádí, že existují dva důvody, pro které může soud rozhodnout o nepřipustění zastoupení, a to z důvodu (i) zřejmé nezpůsobilosti obecného zmocněnce k zastupování a z důvodu (ii) opětovného zastupování v různých věcech.

[12] Krajský soud konstatoval, že zastoupení stěžovatele obecným zmocněncem nepřipustil na základě § 35 odst. 6 s. ř. s., který podle něho stanoví, že *účastník 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*. Je však třeba upozornit, že novelou v podobě zákona č. 222/2017 Sb. bylo do soudního řádu správního včleněno ustanovení § 35 odst. 6 ve znění: *[v]e věcech vyplývajících ze zákona o pobytu cizinců na území České republiky nebo zákona o zaměstnanosti se může dát cizinec, který na území pobývá na vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem sezónního zaměstnání, v řízení zastupovat právnickou osobou, k jejíž činnosti uvedeným ve stanovách patří ochrana práv cizinců*. V době rozhodnutí krajského soudu bylo obsahově totožné ustanovení, z jehož znění krajský soud vycházel, již označeno jako § 35 odst. 8 s. ř. s. Tato skutečnost však nemá za následek nezákonnost napadeného usnesení, neboť je třeba přihlížet k jeho obsahu, přičemž z odůvodnění rozhodnutí krajského soudu je zcela zřejmé, na základě jakých důvodů shledal nepřipustnost zastoupení stěžovatele obecným zmocněncem. Podstatné je, že se jednalo o stále platné ustanovení soudního řádu správního a ani stěžovateli nevznikly žádné pochybnosti o jeho obsahu, a nebyl tak chybným označením zákonného ustanovení uveden omyl.

[13] Nejvyšší správní soud podotýká, že kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu a důvody, které v ní lze s úspěchem uplatnit, se musí vztahovat právě k tomuto rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2004, č. j. 3 Azs 43/2003-48, anebo ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012-47; rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). V minulosti Nejvyšší správní soud též dovodil, že „*aby vůbec byla kasační stížnost způsobilá k projednání, musí kvalifikovaným způsobem zpochybňovat právě rozhodnutí krajského soudu, proti němuž byla podána, a nikoli nějaký jiný akt (byť třeba i věcně související nebo předcházející napadenému rozhodnutí krajského soudu.*“ (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS.).

[14] Úkolem stěžovatele tedy bylo konkrétní argumentací zpochybnit závěry krajského soudu. Ten nepřipustil zastoupení obecným zmocněncem pro opakované zastupování v řízeních vedených před tímto soudem. Argumentace stěžovatele ohledně odborné způsobilosti zmocněnce je mimoběžná, neboť v nedostatku způsobilosti by bylo možné spatřovat důvod (i) pro nepřipuštění zastoupení. S ohledem na tuto skutečnost se Nejvyšší správní soud nemůže zabývat tvrzeními podporujícími uvedenou námitku stěžovatele, neboť se kasační stížnost v tomto rozsahu opírá jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v ustanovení § 103 s. ř. s., a proto podle § 104 odst. 4 téhož zákona není tato námitka přípustná (srov. kupř. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2003, č. j. 6 Azs 44/2003-31, č. 738/2006 Sb. NSS, ze dne 15. 9. 2009, č. j. 6 Ads 113/2009-43, ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS, a ze dne 2. 6. 2023, č. j. 4 As 191/2022-38).

[15] Stěžovatel také uvádí, že vydání usnesení o nepřipuštění zastoupení obecným zmocněncem je osobním revanšem soudkyně, vůči které podal námitku podjatosti. Toto tvrzení je však pouhou ničím nepodloženou domněnkou a jako takovým se jím nemůže Nejvyšší správní soud zabývat. To rovněž platí o tvrzení stěžovatele ohledně nekonzistentnosti soudu ohledně přisuzovaných účinků usnesení o nepřipuštění zastoupení. Stěžovatel ostatně uvedl, že v nyní projednávané věci krajský soud v tomto ohledu nepochybil a správně přiznal usnesení účinky *ex nunc*. Nejvyšší správní soud v tomto kontextu opakuje, že kasační stížnost je prostředkem ochrany proti rozhodnutí krajského soudu, kterou musí být zpochybněna jeho správnost, což stěžovatel v tomto ohledu neučinil.

[16] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda se v případě zastupování stěžovatele obecným zmocněncem jednalo o tzv. pokoutnictví, tedy nežádoucí jev, kdy je institut obecného zmocněnce zneužíván a v rozporu s jeho smyslem fakticky nahrazuje právní zastoupení.

[17] Při posouzení této stěžejní právní otázky zpočátku Nejvyšší správní soud vycházel z relevantní judikatury představované usneseními Ústavního soudu ze dne 10. 3. 2011, sp. zn. II. ÚS 447/11, a ze dne 10. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 2428/08, jakož i rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 25. 11. 2015, č. j. 30 Cdo 2320/2015-80, z níž vyplývá, že smyslem nepřipuštění zastupování obecným zmocněncem v soudním řízení je mimo jiné ochrana hospodářské soutěže v oblasti specifické profese, jejíž výkon vyžaduje splnění jistých předpokladů. Pro naplnění tohoto účelu je nežádoucí, aby byli účastníci řízení ve větším měřítku zastupováni obecnými zmocněnci, kteří by jejich jménem podávali kvalifikovaná podání. Naopak by institut obecného zmocněnce neměl být tímto způsobem zneužíván

pokračování

a účastníci řízení by k němu měli přistoupit primárně v případech, kdy nemohou osobně některý z úkonů učinit nebo kupříkladu pro usnadnění komunikace mezi účastníky, popř. s orgány veřejné moci. Stěžovatel byl však od roku 2023 svým bratrem jako obecným zmocněncem opakovaně zastupován nejméně ve čtyřech řízeních u krajského soudu, a to pro přestupky spojené s pozitivními nálezy na omamné a psychotropní látky během silniční kontroly, přičemž tento zmocněnec podával jménem stěžovatele kvalifikovaná podání. Závěr o nepřipustnosti zastoupení obecným zmocněncem podle § 27 odst. 2 o. s. ř. či § 35 odst. 8 s. ř. s. není možné eliminovat poukazem na blízký vztah obecného zmocněnce a zastoupeného, neboť podle uvedené judikatury je pro posouzení přípustnosti zastoupení obecným zmocněncem relevantní jen objektivní stav „opětovnosti“ zastupování zvoleného zmocněnce, nikoliv subjektivní vztah účastníka k němu.

[18] Na základě těchto úvah Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stěžovatel zjevně dlouhodobě a opakovaně zneužívá institutu obecného zmocnění a takové jednání je způsobilé narušit hospodářskou soutěž v oblasti advokacie, jejíž výkon je svěřen právním profesionálům. Proto přisvědčil názoru krajského soudu, že v projednávané věci byly dány důvody pro nepřipuštění zastupování stěžovatele zvoleným obecným zmocněncem. Z uvedených důvodů předchozím rozsudkem ze dne 17. 7. 2025, č. j. 4 As 100/2025-22, kasační stížnost zamítl.

[19] Tento rozsudek Nejvyššího správního soudu však zrušil Ústavní soud nálezem ze dne 13. 5. 2026, sp. zn. IV. ÚS 2718/25, kvůli porušení práv stěžovatele zakotvených v čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Ve srovnatelných procesních věcech stěžovatele, které se týkaly jeho zastupování totožným obecným zmocněncem, totiž Nejvyšší správní soud rozsudky ze dne 29. 5. 2025, č. j. 21 As 18/2025-20, a ze dne 30. 5. 2025, č. j. 21 As 41/2025-19, zrušil příslušná rozhodnutí krajského soudu, neboť v řízení u něho vedených není naplněn pojmový znak opakovaného zastupování v různých věcech kvůli jejich úzké skutkové souvislosti a navíc není možné zcela přehlížet blízký příbuzenský vztah mezi stěžovatelem a obecným zmocněncem. Jestliže tedy 4. senát při totožnosti obecného zmocněnce dospěl k opačnému závěru o zjevném dlouhodobém a opakovaném zneužití institutu obecného zmocnění stěžovatelem a jeho příbuzenský vztah k obecnému zmocněnci považoval za bezvýznamný, bylo jeho povinností věc předložit rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu, avšak tuto povinnost stanovenou v § 17 s. ř. s. nesplnil a napadeným rozsudkem rozhodl odlišně od již vydaných rozsudků 21. senátu, čímž porušil ústavní právo stěžovatele na zákonného soudce ve spojení s jeho ústavním právem na soudní ochranu. V zrušujícím nálezu Ústavní soud současně zavázal 4. senát, aby zohlednil dřívější rozsudky 21. senátu a posoudil rozhodnou otázku tak, že buď bude následovat v nich učiněné právní závěry, nebo věc předloží k rozhodnutí rozšířenému senátu.

[20] Závěr o souladu napadeného usnesení krajského soudu o nepřipuštění zastoupení stěžovatele obecným zmocněncem s ustanovením § 35 odst. 8 s. ř. s. učinil čtvrtý senát v předchozím rozsudku bez znalosti dřívějších rozsudků 21. senátu, jejichž vydání v důsledku svého opomenutí nezjistil. Setrvání na tomto právním závěru spojené s nutností předložení věci rozšířenému senátu by však zbytečně prodloužilo nejistotu o přípustnosti zastoupení stěžovatele obecným zmocněncem a zkomplikovalo další průběh řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, v jehož rámci bylo vydáno napadené usnesení. Navíc otázka řešená v posuzované věci nemá žádný přesah nad rámec individuálního posouzení

konkrétního případu. Jelikož by tedy předložení věci rozšířenému senátu nebylo hospodárné ani účelné, rozhodl se čtvrtý senát následovat dřívější rozsudky 21. senátu, jejichž závěry výstižně shrnul shora uvedených způsobem Ústavní soud ve zrušujícím nálezu a které jsou účastníkům řízení dobře známy, takže je není zapotřebí opakovat a pro stručnost postačí na ně odkázat.

[21] Na základě nich lze učinit i v nyní projednávané věci závěr o nesplnění zákonných podmínek pro nepřipuštění zastoupení stěžovatele obecným zmocněncem, v důsledku čehož je napadené usnesení krajského soudu nezákonné.

V. Závěr a náklady řízení

[22] 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 před středníkem s. ř. s.). V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto zrušujícím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[23] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti 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 9. června 2026

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu