

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců Mgr. Petry Weissové a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **P. Z.**, zastoupeného Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského nám. 125, Pardubice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 3. 2015, čj. KrÚ 14845/2015/ODSH/14, o kasačních stížnostech žalobce a P. K., zastoupeného Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích ze dne 26. 10. 2015, čj. 52 A 23/2015 - 68,

takto:

I. Kasační stížnost P. K. se odmítá.

II. Kasační stížnost žalobce se zamítá.

III. Žádný z účastníků řízení o kasační stížnosti P. K. nemá právo na náhradu nákladů řízení.

IV. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení o své kasační stížnosti.

V. Žalovanému se nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti žalobce.

VI. P. K. se vrací zaplacený soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5000 Kč, který mu bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.

1. Žalobou ze dne 5. 3. 2015 brojil žalobce u Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích proti rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 2. 3. 2015, čj. KrÚ 14845/2015/ODSH/14. Při zahájení řízení u krajského soudu byl žalobce zastoupen Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem, na základě plné moci ze dne 4. 12. 2014. Uvedený právní zástupce udělil dne 22. 12. 2014 substituční plnou moci advokátovi Mgr. Václavu Voříškovi.

2. Dne 14. 10. 2015 v 10.15 hod. se uskutečnilo u krajského soudu ústní jednání, k němuž se za žalobce dostavil P. K., který soudu při zahájení ústního jednání předložil plnou moc k zastupování žalobce, která mu byla udělena dne 13. 10. 2015. Krajský soud při tomto ústním jednání s P. K. jako s obecným zmocněncem žalobce jednal.

3. Po skončení uvedeného ústního jednání, které bylo odročeno, krajský soud z databáze u něj projednávaných věcí zjistil, že P. K. jako obecný zmocněnec zastupuje ještě v dalších dvou soudních řízeních, týkajících se žalob proti rozhodnutí správního orgánu, a to jednak ve věci vedené pod sp. zn. 52 A 58/2014, v níž jmenovaný jako obecný zmocněnec zastupuje žalobce J. B. proti žalovanému Krajskému úřadu Pardubického kraje a dále ve věci vedené pod sp. zn. 61 A 19/2014, v němž je P. K. obecným zmocněncem žalobce R. Z. v řízení proti stejnému žalovanému. Z uvedeného krajský soud dovodil, že P. K. jako obecný zmocněnec zastupuje různé žalobce v různých věcech u něj vedených (sp. zn. 52 A 58/2014, sp. zn. 61 A 19/2014 a sp. zn. 52 A 23/2015). Jelikož se všechny případy zastupování uskutečnily v průběhu roku 2015, krajský soud měl za to, že mezi jednotlivými případy je i časová souvislost. Krajský soud tedy uzavřel, že ze strany jmenovaného obecného zmocněnce nejde o činnost ojedinělou, nebo jednorázovou a další zastupování z jeho strany podle § 35 odst. 6 s. ř. s. nepřipustil.

II.

4. Proti usnesení krajského soudu se žalobce [dále též „stěžovatel a)“], i jeho obecný zmocněnec P. K. [dále též „stěžovatel b)“], bránili kasační stížností z důvodu vyplývajícího z § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., pro nesprávné posouzení právní otázky soudem, a dále oba stěžovatelé uplatnili také kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., spočívající v nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení pro nesrozumitelnost z důvodu neurčitého výroku.

5. Stěžovatelé považovali výklad § 35 odst. 6 s. ř. s. předestřený krajským soudem v napadeném usnesení za vadný. Pojem „opětovně“ obsažený v § 35 odst. 6 s. ř. s. není dostatečně určitý, aby bylo možno dovodit, že k takovému opětovnému zastupování ze strany obecného zmocněnce P. K. skutečně došlo. Za pomoci gramatického a teleologického výkladu tohoto neurčitého pojmu lze podle stěžovatelů za opětovnou považovat situaci, která již v minulosti nastala a která se opakuje a k níž v budoucnu znovu několikrát dojde. Východiskem je tedy určitý primární stav, který se opakuje, avšak tento primární stav nelze do celkového součtu po sobě jdoucích opakování započítat. K opětování určitého stavu či situace proto dochází až poté, co se uskuteční nejméně třikrát za sebou.

6. Z uvedeného stěžovatelé dovodili, že k opětovnému zastupování dojde pouze za situace, kdy stejný obecný zmocněnec zastupuje ve čtvrtém případě za sebou, přičemž právě až čtvrté zastupování je zastupováním opakovaným, které je podle § 35 odst. 6 s. ř. s. nepřípustné, tj. v duchu zásady „třikrát a dost“. Tento závěr koresponduje i úmyslu zákonodárce, který se podle stěžovatelů použitím výrazu opětovně snažil zabránit situaci, aby docházelo k zastupování ve větším rozsahu jednotlivci bez právního vzdělání, tedy obecnými zmocněnci. Opětovné zastupování však nelze spatřovat v případě, kdy jeden a ten samý obecný zmocněnec vystupuje ještě ve dvou jiných řízeních, tedy v celkovém počtu tří řízení, jak je tomu nyní.

7. Stěžovatelé měli za to, že výklad neurčitého pojmu „opětovně“, jak byl proveden krajským soudem, je v kolizi s právem každého účastníka na právní pomoc, vyplývající z čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Při výkladu uvedeného pojmu je třeba vycházet z principu proporcionality a poměřovat tento výklad s právem účastníka soudního řízení na právní pomoc. Toto právo nelze krátit na úkor ochrany obchodních zájmů advokátů, což je podle stěžovatelů jediným účelem právní úpravy obsažené v § 35 odst. 6 s. ř. s. Zásah do práv účastníka řízení v případě odmítnutí zmocněnce by totiž byl neúměrně větší, než pokud bude tento neurčitý pojem vykládán způsobem nastíněným stěžovateli.

8. Stěžovatelé dále namítali, že není splněn ani předpoklad blízké časové souvislosti mezi jednotlivými případy zastupování obecným zmocněncem, který by mohl odůvodňovat závěr, že zastupování není činností ojedinělou či jednorázovou. V řízení vedeném pod sp. zn. 52 A 58/2014 (žaloba J. B.) proběhlo ústní jednání dne 1. 4. 2015, v dalších dvou případech, v nichž se stěžovatel P. K. účastnil jako obecný zmocněnec, se ústní jednání u krajského soudu konalo dne 14. 10. 2015 (sp. zn. 61 A 19/2014 a sp. zn. 52 A 23/2015). Mezi těmito případy zastupování tedy uplynulo více než 6 měsíců. V odůvodnění napadaného usnesení podle stěžovatelů chybí právní posouzení, zda období překračující půl roku (mezi prvním a dalšími dvěma případy zastupování) splňuje požadavek, že řízení proběhla v blízké časové souvislosti, tedy že lze dovodit, že zastupování není činností ojedinělou, nebo jednorázovou. S uvedeným byl povinen se krajský soud vypořádat. Jednak z rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu nevyplývá „obecný návod“, kdy k blízké časové spojitosti v případě opětovného zastupování dochází a navíc je třeba každý případ posuzovat individuálně. Podle stěžovatelů krajský soud pochybil, když dovodil, že mezi jednotlivými případy zastupování obecným zmocněncem – stěžovatelem P. K., byl požadavek blízké časové spojitosti naplněn, aniž se touto skutečností v odůvodnění svého usnesení blíže zabýval.

9. Podle stěžovatelů nelze věci přehlédnout, že důvodem zastupování stěžovatele a) obecným zmocněncem, byla skutečnost, že krajský soud nevyhověl omluvě právního zástupce Mgr. Voříška [jednajícího v substituci za zvoleného advokáta Mgr. Topola, který v řízení před krajským soudem stěžovatele a) původně zastupoval na základě udělené plné moci] z ústního jednání nařízeného u něj na 14. 10. 2015. Přitom stěžovatel a), ačkoliv mohl soudu například předložit doklad o své pracovní neschopnosti a dosáhnout tak odročení jednání, ve snaze nezmařit tímto způsobem ústní jednání, zvolil ke svému zastupování právě obecného zmocněnce. Smyslem právní úpravy obsažené v § 35 odst. 6 s. ř. s. podle stěžovatelů není bránit občanské solidaritě a vzájemné výpomoci osob bez

právního vzdělání při zastupování účastníka v soudním řízení, nýbrž zamezit úplatnému právnímu poradenství osobami bez adekvátního právního vzdělání. K tomu, aby závěr o nepřipuštění zastoupení P. K. byl opodstatněný, je třeba existence podezření, že obecný zmocněnec poskytuje právní poradenství bez adekvátního právního vzdělání opakovaně a za úplatu a aby toto podezření bylo vysloveno přímo v rozhodnutí o nepřípustnosti zastoupení. I proto není důvodu, aby zastoupení v řízení o žalobě ve věci stěžovatele a) ze strany P. K. nebylo připuštěno.

10. Stěžovatelé dále namítali, že i kdyby byl správný výklad pojmu „opětovného" zastoupení, jak jej předestřel krajský soud, tedy že zastoupení je přípustné pouze dvakrát a ve třetím případě je již zastoupení nepřípustné, v případě stěžovatele b) k takovému opětovnému zastupování přesto nedošlo. Pro posouzení věci je totiž významné, že účinky procesní plné moci udělené účastníkem vůči soudu nastávají okamžikem, kdy je tato plná moc soudu předložena. Od té doby je soud povinen ze zástupcem jednat. P. K. se nejprve dostavil k ústnímu jednání ve věci stěžovatele a) P. Z. V době před tímto zastupováním jednal P. K. jako obecný zmocněnec pouze v jediné jiné právní věci (sp. zn. 52 A 58/2014 v dubnu 2015). Poté, co při ústním jednání dne 14. 10. 2015 zahájeném v 10.30 hod., zastupoval P. K. stěžovatele a), dostavil se téhož dne, avšak v jinou hodinu (13.30 hod.), jako obecný zmocněnec také ve věci žalobce R. Z. (sp. zn. 61 A 19/2014). Plná moc byla vždy předložena až před zahájením ústního jednání. Z uvedené časové posloupnosti podle stěžovatelů vyplývá, že dříve vůči krajskému soudu nabylo účinnosti právní zastoupení v případě stěžovatele a), P. Z., než ve věci R. Z. Krajský soud tedy nemohl vyslovit nepřípustnost zastoupení v nyní posuzované věci, jelikož se jednalo teprve o druhý případ zastoupení, tudíž nešlo o zastupování opětovné. Třetím případem zastupování byla až věc žalobce R. Z. (sp. zn. 61 A 19/2014). Nepřípustnost zastoupení tedy mohla být vyslovena nanejvýš v jeho případě.

11. Nezákonnost napadeného usnesení je podle stěžovatelů dána i z dalšího důvodu. Jednal-li krajský soud s P. K. jako s obecným zmocněncem stěžovatele a) při ústním jednání dne 14. 10. 2015, čímž zastoupení fakticky připustil, nebyl oprávněn posléze vydat usnesení o nepřipuštění tohoto zastoupení. Ustanovení § 35 odst. 6 s. ř. s. podle stěžovatelů nelze interpretovat tak, že soudy jsou oprávněny již existující zastoupení kdykoli zrušit, ale pouze tak, že při uplatnění plné moci jsou oprávněny rozhodnout o případném nepřipuštění takového zmocnění. Měl-li krajský soud v úmyslu nepřipustit zastoupení stěžovatele a) obecným zmocněncem, byl povinen o nepřipuštění zastoupení rozhodnout již při ústním jednání, kde obecný zmocněnec za stěžovatele a) poprvé jednal. Akceptoval-li krajský soud uvedené zastoupení a umožnil obecnému zmocněnci zastupovat stěžovatele a) při ústním jednání, nebyl oprávněn toto zastoupení následně nepřipustit.

12. Stěžovatelé dále namítali, že napadané usnesení obsahuje neurčitý výrok a v důsledku toho je nepřezkoumatelné. Výrok napadeného usnesení neobsahuje uvedení důvodu, pro který je zastoupení nepřípustné, tedy není v něm uvedeno, že obecný zmocněnec zastupuje v různých věcech opětovně. Výrok uvedeného usnesení neobsahuje ani přesné označení zákonného ustanovení, na základě kterého se nepřípustnost zastoupení vyslovuje. Podle stěžovatelů však tyto nedostatky nemohou být napraveny v odůvodnění napadeného usnesení. V opačném případě totiž nemohou stěžovatelé vhodně formulovat svoji argumentaci směřující proti věcné správnosti usnesení. Nejsou-li z výroku usnesení

zřejmé důvody, pro které nebyl obecný zmocněnec jako zástupce účastníka řízení připuštěn, ani v něm není uveden odkaz na příslušné zákonné ustanovení, nelze výrok považovat za dostatečně určitý a srozumitelný. S ohledem na skutečnost, že pouze výrok rozhodnutí nabývá právní moci a vykonatelnosti, je třeba trvat na co nejpřesnějším vymezení nepřípustnosti zastoupení přímo ve výroku rozhodnutí, včetně odkazu na příslušné ustanovení zákona. Stěžovatelé tedy navrhují napadené usnesení krajského soudu zrušit a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení.

III.

13. Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

IV.

14. Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval, zda mají kasační stížnosti obou stěžovatelů požadované náležitosti, byly podány včas a osobami oprávněnými. Dospěl přitom k závěru, že stěžovatel b), P. K., je osobou zjevně neoprávněnou k podání kasační stížnosti.

15. Ve smyslu § 105 odst. 1 s. ř. s. jsou účastníky řízení o kasační stížnosti stěžovatel, a všichni, kdo byli účastníky původního řízení. Není pochyb o tom, že stěžovatel b) nebyl účastníkem předchozího řízení před krajským soudem. Bylo tudíž třeba posoudit, zda byl k podání kasační stížnosti přesto oprávněn proto, že byl osobou, jíž se týkalo kasační stížností napadené usnesení.

16. Stěžovatelem podle § 105 odst. 1 s. ř. s. může být zejména některý z účastníků původního řízení před krajským soudem. Může jím být také osoba zúčastněná na řízení, jakož i osoby, kterým byly v řízení před krajským soudem uloženy nějaké povinnosti, aniž byly účastníkem řízení (např. svědci). Stěžovatelem může být i ten, komu v důsledku rozhodnutí vznikne újma na jeho právech (např. znalec či tlumočník). Přestože okruh stěžovatelů může být širší, než byl okruh účastníků původního řízení před krajským soudem, není současně možné, aby kasační stížnost mohla podat jakákoliv třetí osoba, která v řízení před krajským soudem nebyla dotčena na svých právech (procesních ani hmotných) a které ani nebyla rozhodnutím soudu uložena žádná povinnost (srov. také POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol., *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 1022).

17. Právě v takovém postavení se nachází stěžovatel b). Tomu v řízení před krajským soudem nebyla žádná povinnost uložena a žádná jeho práva (procesní ani hmotná) nebyla dotčena. V postavení obecného zmocněnce přitom nelze hovořit ani o nepřímém dotčení práv v garantovaných např. č. 37 odst. 2 (toto právo svědčí účastníkem řízení) nebo čl. 26odst. 1 (jehož podstatou je výkon povolání, který je naopak u institutu obecného zmocněnce pojmově vyloučen) Listiny základních práv a svobod. Nemohl se stát účastníkem řízení jen proto, že se sám za účastníka označil a podal kasační stížnost.

18. Nejvyšší správní soud proto ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. kasační stížnost stěžovatele b) odmítl, neboť byla podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

19. Nejvyšší správní soud se dále zabýval posouzením důvodnosti kasační stížnosti stěžovatele a) v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Zkoumal také, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

20. Kasační stížnost stěžovatele a) není důvodná.

21. Nejvyšší správní soud se předně zabýval stížní námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení pro neurčitost jeho výroku.

22. Výrok napadeného usnesení zní: *„Zastoupení žalobce P. K., jako obecným zmocněncem, se nepřipouští.“* Podle stěžovatele je nezbytnou náležitostí výrokové části jednak uvedení důvodu, pro nějž není zastoupení připuštěno a také uvedení konkrétního zákonného ustanovení, podle něhož bylo rozhodnuto. Takové požadavky na určitost výroku usnesení však ze zákona dovodit nelze a nejsou nezbytnými ani z důvodů namítaných stěžovatelem a), tedy proto, aby mohl uplatnit věcnou argumentaci v opravném prostředku, jímž brojí proti napadenému usnesení.

23. Ve smyslu § 55 odst. 5 s. ř. s. platí o usnesení přiměřeně ustanovení o rozsudku, což se týká primárně jeho náležitostí. Ty vyplývají z § 54 odst. 2 s. ř. s., podle nějž usnesení musí obsahovat označení soudu, soudců, kteří ve věci rozhodli, účastníků a jejich zástupců, projednávané věci, dále výrok, odůvodnění, poučení o opravném prostředku a den a místo vyhlášení. Přitom je třeba mít na paměti, že uvedené obsahové náležitosti usnesení jsou ve vzájemné spojitosti, tedy tvoří integrální součást rozhodnutí jako celku. Tato skutečnost je významná proto, že stěžovatel a) v nynější věci akcentuje požadavek na určitost výrokové části, kterou spojuje s uvedením důvodů i zákonného ustanovení, na základě nichž bylo rozhodnuto, jako by výrok napadeného usnesení představoval izolovanou část celého usnesení, nemající žádnou vazbu na jeho ostatní obsah, zejména na odůvodnění. Přestože je nepochybné, že výroková část usnesení je částí nejpodstatnější, jelikož je odrazem názoru soudu na obsah určitého návrhu učiněného účastníkem řízení, resp. na určitou právní skutečnost, přesto teprve z navazující části rozhodnutí, kterou je odůvodnění, se účastník řízení seznamuje s důvody, pro něž bylo soudem rozhodnuto právě tak, jak je vysloveno ve výrokové části.

24. Zákon (soudní řád správní) ani ustálená soudní praxe ve správním soudnictví nevyžadují, aby odkaz na právní normu, podle níž je v určité věci rozhodováno, tvořil součást výrokové části usnesení. Naopak, z § 157 odst. 2 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a § 55 odst. 5 s. ř. s. plyne, že právě v odůvodnění usnesení se krom jiného uvádí i právní posouzení věci, v jehož rámci je uveden i odkaz na příslušná aplikovaná zákonná ustanovení.

25. To, zda výroková část usnesení naplňuje požadavek určitosti, je třeba posuzovat nikoliv podle toho, zda jeho součástí je odkaz na aplikované právní normy, nýbrž podle toho, zda je ve výroku jednoznačně a nezaměnitelně vymezeno, jaké konkrétní právo se účastníku řízení přiznává, či jaké konkrétní povinnosti se mu ukládají, jaký právní stav je deklarován, nebo o jakém rozhodnutí správního orgánu a jakým konkrétním způsobem bylo pojednáno, resp. jakým jiným způsobem se soud k návrhu účastníka řízení vyjadřuje způsobem, o němž nelze mít žádných pochyb.

26. V nyní posuzované věci splňuje napadené usnesení veškeré požadavky na určitost, přesnost a srozumitelnost výrokové části. Skutečnost, že součástí výroku napadeného usnesení není uvedení důvodu, pro který soud zastoupení stěžovatele a) obecným zmocněncem nepřipustil, proto nečiní výrokovou část usnesení neurčitou, jak se stěžovatel a) mylně domnívá. Obsahem výroku totiž nezbytně nutně musí být vyjádření, „jak" soud uvážil o návrhu účastníka řízení, popřípadě určité skutečnosti či určitém stavu, o němž rozhoduje (zde o přípustnosti zastoupení žalobce obecným zmocněncem). Z jakých důvodů takto rozhodl a také podle jakého právního předpisu a podle jaké určité právní normy, je naproti tomu nedílnou součástí odůvodnění rozhodnutí. Právě v odůvodnění rozhodnutí je tedy obsažena odpověď na otázku „proč" soud rozhodl způsobem vyjádřeným ve výrokové části rozhodnutí.

27. Tyto požadavky napadené usnesení naplňuje. Z jeho výrokové části je zřejmé, „co" soud posuzoval (přípustnost zastoupení) a „jak" posuzovanou situaci vyhodnotil (zastoupení určitým obecným zmocněncem nepřipustil). Důvody svého rozhodnutí, tedy odpověď na otázku „proč", jakož i na základě jakého právního předpisu a konkrétní právní normy, vyložil krajský soud v odůvodnění svého usnesení.

28. Z uvedených důvodů kasační soud výrokovou část napadeného usnesení za neurčitou nepovažuje, tudíž neshledává napadené usnesení nepřezkoumatelným. Ostatně i stěžovateli a) je zcela zřejmé, co soud posuzoval a jak rozhodl, když v kasační stížnosti proti usnesení brojí velmi obsáhlou věcnou argumentací, aniž by tvrzená absence důvodu nepřipuštění zastoupení či odkaz na zákonné ustanovení, podle něhož bylo rozhodováno ve výrokové části usnesení, bylo této argumentaci jakkoliv na závadu.

29. Nejvyšší správní soud nesdílí ani názor stěžovatele a), že věc byla krajský soudem nesprávně právně posouzena. Napadené usnesení proto nepovažuje za nezákonné.

30. Spornou je otázka přípustnosti zastupování podle § 35 odst. 6 s. ř. s. v případě, že stejný obecný zmocněnec zastupuje účastníky řízení ve více různých věcech, zejména pak výklad toho, co lze rozumět opětovným zastupováním.

31. Krajský soud vyslovil, že již v pořadí třetí zastoupení stejným obecným zmocněncem, které se uskuteční v určité časové souvislosti (zde v rozmezí přibližně půl roku), lze za opětovné zastupování obecným zmocněncem považovat. Tento závěr opírá o judikaturu Nejvyššího soudu (rozsudek ze dne 30. 4. 2014, sp. zn. 30 Cdo 2642/2013), která se sice vztahuje k problematice zastupování obecným zmocněncem podle § 27 odst. 2 o. s. ř., ten však obsahuje shodné důvody nepřípustnosti zastupování jako § 35 odst. 6 s. ř. s. Stěžovatel a) naopak má za to, že teprve čtvrté a další opakované zastupovaní stejným obecným zmocněncem v různých věcech v jisté časové souvislosti, je ve smyslu § 35 odst. 6 s. ř. s. nepřípustné, jelikož je opětovným zastupováním.

32. V nyní posuzované věci kromě zastupování stěžovatele a) obecný zmocněnec P. K. (věc sp. zn. 52 A 23/2015) zastupoval různé žalobce ještě v dalších dvou řízeních vedených u stejného krajského soudu. Jednalo se o věc J. B. vedenou pod sp. zn. 52 A 58/2014 a o věc žalobce R. Z. vedenou pod sp. zn. 61 A 19/2014. Ve všech třech případech se jednalo o řízení, v nichž jako žalovaný vystupoval Krajský úřad Pardubického kraje. Tyto skutečnosti krajský soud ověřil ve své databázi projednávaných věcí. První případ

zastupování (věc sp. zn. 52 A 58/2014) se uskutečnil v dubnu roku 2015, s odstupem přibližně půl roku poté, dne 14. 10. 2015, proběhly další dva případy zastupování (ve věcech sp. zn. 61 A 19/2014 a sp. zn. 52 A 23/2015).

33. Smyslem a účelem institutu obecného zmocněnce je v zásadě pomoc 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 (srov. přiměřeně rozsudek kasačního soudu ze dne 4. 5. 2011, čj. 1 As 27/2011 - 81). Obecný zmocněnec však zpravidla není osobou, která zastupuje účastníka řízení primárně pro svoji právní erudici, za účelem poskytování kvalifikovaných právní 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 zákona o advokacii).

34. V naznačeném smyslu se k zastupování obecným zmocněncem v souvislosti s právem zakotveným v čl. 37 odst. 2 Listiny vyjádřil Ústavní soud v usnesení I. ÚS 2428/08, ze dne 10. 2. 2009, v němž mimo jiné dovodil, že *„[p]okud účastník řízení projeví vůli k zastupování tzv. obecným zmocněncem, tento vztah již nepožívá ochrany na úrovni ústavněprávních předpisů. Ústavně právní rovina totiž nezaručuje právo na jakékoliv zastoupení účastníka řízení, ale zajišťuje právo na volbu kvalifikované, tj. právní pomoci. Smyslem instituce obecného zmocněnce je naopak pomoci účastníkovi v určité věci a procesně ho zastupovat, nikoli však poskytování právních služeb, právní pomoci.“* Jak dále Ústavní soud v citovaném usnesení uvedl, *„[p]oskytování právní pomoci advokacií se tedy děje ve veřejném zájmu. Zákonodárce tak sleduje, aby se účastníku řízení, jestliže si již zvolí zastoupení za účelem poskytnutí právní služby, dostalo skutečně kvalifikované právní pomoci, kterou od poskytovatele může opodstatněně očekávat. Stát tak umožňuje - se zřetelem na atributy advokacie - garanci práv a svobod jednotlivců, včetně základních lidských práv a svobod. Pokud by byli do soudního řízení připuštěni tzv. pokoutníci, na což lze usuzovat (předpokládat) ze skutečnosti, že konkrétní osoba vystupuje jako obecný zmocněnec v různých věcech opětovně, nemohl by stát shora nastíněný legitimní cíl účinně naplňovat. Je tedy dán veřejný zájem na ochraně v zásadě výlučného postavení advokátů v systému ochrany práv (tedy včetně civilního řízení). Smyslem a účelem § 27 odst. 2 o.s.ř. je tedy zájem na ochraně jednotlivců jako účastníků řízení před nekvalifikovaným zastupováním osobami nenacházejícími se ve specifickém (profesionálním) postavení osoby práva znalé (především advokáta) a ochrana (v zásadě) výlučného postavení advokátů v systému ochrany práv, tedy ochrana před tzv. pokoutnictvím (poskytování právních služeb za úplatu osobami práva neznalého, na které se nevztahuje zákonná úprava, především zákon o advokacii).“* (veškerá zvýraznění provedena dodatečně soudem).

35. Práva každého na právní pomoc vyplývajícího z čl. 37 odst. 2 Listiny se dovolává v kasační stížnosti i stěžovatel a). Ze shora uvedeného je však zřejmé, že se mýlí, pokud v kasační stížnosti obhajuje své zastupování obecným zmocněncem P. K. právě poukazem na čl. 37 odst. 2 Listiny. Naopak zákonodárce právě tím, že v § 35 odst. 6 s. ř. s. (ale shodně i v § 27 odst. 2 o. s. ř.), stanovil určité požadavky na zastupování obecným zmocněncem, omezil možnosti, za nichž lze obecného zmocněnce jako zástupce účastníka do řízení k hájení jeho práv připustit. Těmito kritérii, která nelze překročit, jsou právě zmíněná

opětovnost zastupování, anebo skutečnost, že osoba obecného mocněnce není k řádnému zastupování zřejmě způsobilá (což však není nyní posuzovaný případ).

36. Jak již výše uvedeno, při posouzení naplnění kritéria opětovnosti zastupování krajský soud vyšel z judikatury Nejvyššího soudu, z níž plyne, že *„[o]kolnost, 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. Soud při rozhodování podle § 27 odst. 2 in fine o. s. ř. posuzuje pouze otázku opakovanosti (opětovnosti) zastupování obecným zmocněncem v různých věcech, nikoliv již otázku úplatnosti či morální závadnosti takového zastupování.“* (srov. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 30. 4. 2014, sp. zn. 30 Cdo 2642/2013, nebo ze dne 23. 6. 2015, sp. zn. 30 Cdo 2281/2014).

37. Právě s poukazem na tyto závěry a výklad pojmu opětovného zastupování, jak byl podán Nejvyšším soudem, krajský soud dovodil, že obecný zmocněnec P. K. zastupuje v různých věcech opětovně, tudíž takové zastupování shledal nepřípustným. Ke shodnému závěru se přiklání i Nejvyšší správní soud. Neshledává totiž důvod, pro který by nebylo možno výklad toho, co lze chápat opětovným zastupováním, jak jej podal Nejvyšší soud, použít i v řízení ve správním soudnictví. Kritéria nepřípustnosti zastupování obecným zmocněncem jsou totiž procesními předpisy jak v civilním řízení (§ 27 odst. 2 o. s. ř.), tak i v řízení probíhajícím podle soudního řádu správního (§ 35 odst. 6 s. ř. s.) nastavena zákonodárcem identicky.

38. Za neopodstatněnou považuje Nejvyšší správní soud argumentaci stěžovatele a), jíž v kasační stížnosti brojí proti závěru krajského soudu, že ani tři případy zastupování stejným obecným zmocněncem nenaplňují požadavek opětovnosti. To stěžovatel a) dovozuje z gramatického a teleologického výkladu tohoto neurčitého pojmu v návaznosti na zásadu „třikrát a dost“ a z uvedeného dále usuzuje, že teprve čtvrtý opakovaný případ zastupování by bylo možno chápat jako zastupování opětovné, a proto nepřípustné. Jak již bylo výše uvedeno, úmyslem zákonodárce, který považuje za nepřípustné zastupování obecným zmocněncem v případech, kdy se jedná o opětovné zastupování v různých věcech, je veřejný zájem na ochraně kvalifikované právní pomoci. Výklad toho, co lze rozumět opětovným zastupováním, však vždy závisí na okolnostech konkrétního případu, v němž je zastupování obecným zmocněncem realizováno. To, že by o opětovném zastupování bylo možno hovořit teprve ve čtvrtém opakovaném případě zastupování různých účastníků v různých věcech, nemá oporu nejen v dikci § 35 odst. 6 s. ř. s., ale nelze to dovodit ani z důvodové zprávy k soudnímu řádu správnímu, z níž by jinak bylo možno na případný úmysl zákonodárce usuzovat.

39. Ostatně stěžovatelem a) prezentovaný výklad pojmu „opětovné“ zastupování zcela odporuje i obecně přijímanému významu slova „opětovně“ v běžném jazyce a je pouze individuálním výkladem stěžovatele. Spíše naopak, dostane-li se jedinec do určité situace, nastane-li určitý stav nebo vykoná-li jedinec stejnou činnost znovu (rozuměj podruhé), bude to považovat za situaci, stav nebo činnost opětovnou, tedy za takovou, která se „zase“ vyskytla, projevila či uskutečnila, tedy zopakovala. V běžném jazyce se opětovností či

opakováním rozumí již každý další případ, k němuž jednou v minulosti došlo, tedy druhé, třetí či jakékoliv další opakování. Z uvedeného důvodu nelze náhled stěžovatele a) na výklad neurčitého pojmu „opětovně“ tak, že jde o čtvrté a další následné opakování téhož, akceptovat. Proto Nejvyšší správní soud nepovažuje za diskriminační, resp. v rozporu s principem proporcionality, pokud se krajský soud při výkladu neurčitého pojmu „opětovného“ zastupování obecným zmocněncem přidržel výkladu, jak byl podán Nejvyšším soudem a tudíž za opětovné považoval třetí časově související opakované zastupování stejným obecným zmocněncem v řízení o žalobě ve správním soudnictví ve věcech různých žalobců, které spolu skutkově nesouvisejí.

40. Okolnosti tohoto případu a zjištění učiněná krajským soudem v databázi projednávaných řízení jednoznačně svědčí pro závěr vyslovený krajským soudem, že P. K. jako obecný zmocněnec vystupuje v zastoupení různých žalobců v nesouvisejících věcech poněkolikáté v průběhu období v délce trvání přibližně půl roku (od dubna do října roku 2015), tedy působí takto opětovně.

41. Ačkoliv stěžovatel a) onen půlroční časový odstup mezi prvním a dalšími dvěma případy zastupování považuje za dostatečný k tomu, aby nebylo možno dovodit časovou souvislost mezi jednotlivými případy, Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem naopak uzavřel, že jednotlivé případy zastupování P. K. nelze považovat za zcela nahodilé, jednotlivé a ojedinělé a v podstatě co do jejich časového zařazení izolované. Čím blíže sobě (z časového hlediska) se jednotlivé případy zastupování opakují, tím spíše lze usoudit, že se nejedná o nahodilost, ale ve své podstatě o systematické zastupování, které nelze v případě obecného zmocněnce aprobovat. Ten totiž není povolán k tomu, aby zastupování prováděl jako svoji soustavnou činnost.

42. V nynější věci nelze odhlédnout od skutečnosti, že zastupování P. K. se ve dvou věcech (sp. zn. 52 A 23/2015 a sp. zn. 61 A 19/2014) uskutečnila v jeden a ten samý den. To v podstatě jakoukoliv nahodilost či ojedinělost tohoto zastupování vylučuje. Zmíněné duplicitní zastupování jedním obecným zmocněncem ve dvou různých věcech ve stejný den naopak opodstatňuje závěr, že obecný zmocněnec P. K. toto zastupování jako procesní pomoc a usnadnění vystupování účastníka v soudním řízení, realizuje ne nahodile a výjimečně v ojedinělých případech. Kasační soud považuje za velmi nepravděpodobné, aby zastupování dvou různých účastníků (žalobců) v různých věcech v jednom dni bylo dílem pouhé náhodné a ojedinělé občanské výpomoci a usnadnění či zefektivnění procesního postavení těchto jednotlivých žalobců, bez skrytého záměru poskytovat současně i „neoficiální právní služby“, jak se snaží stěžovatel a) předestřít. O opaku svědčí i stížní argumentace, v níž se stěžovatel dovolává čl. 37 odst. 2 Listiny, tedy práva každého na právní pomoc, kterou však není podle uvedeného článku Listiny povolán poskytovat obecný zmocněnec. Za zcela nerozhodné je třeba považovat stěžovatelem a) namítanou skutečnost, zda takto obecný zmocněnec vystupuje bezúplatně či za úplatu. Uvedené nemá pro posouzení přípustnosti zastupování obecným zmocněncem podle § 35 odst. 6 s. ř. s. žádný význam.

43. Nejvyšší správní soud proto neshledal ve výkladu § 35 odst. 6 s. ř. s., jak jej provedl krajský soud vzhledem k okolnostem projednávané věci, žádné pochybení. Za stěžejní je třeba považovat skutečnost, že tentýž obecný zmocněnec zastupoval v průběhu relativně krátkého, půlročního, časového úseku různé účastníky v různých věcech celkem třikrát,

z toho dva případy zastoupení se uskutečnily v jednom a tom samém dni. To zcela nepochybně nasvědčuje závěru, že uvedený obecný zmocněnec takto působí nikoliv nahodile a ojediněle, nýbrž opakovaně, slovy zákonodárce opětovně.

44. Stěžovatel a) v této souvislosti vytýkal, že se krajský soud nevypořádal s tím, zda doba půl roku mezi jednotlivými případy zastupování ze strany obecného zmocněnce (mezi prvním a dalšími dvěma případy zastupování) je dobou, naplňující judikaturou vyslovený požadavek na časovou souvislost jednotlivých případů zastupování. Podle Nejvyššího správního soudu však ani v tomto směru krajský soud nepochybil. Obecný návod, kdy je dána časová souvislost jednotlivých případů zastupování, a kdy nikoliv, dát nelze. Naopak je vždy třeba důsledně dbát okolností konkrétního případu a tuto časovou souvislost posuzovat v každé věci samostatně, znovu a s ohledem na to, co vyjde v řízení najevo. V nyní projednávaném případě Nejvyšší správní soud, ve shodě s krajským soudem, dospěl k závěru, že takovou časovou souvislost mezi jednotlivými případy zastupování účastníka obecným zmocněncem P. K. dovodit lze, o čemž bylo pojednáno shora, a proto i tuto argumentaci stěžovatele a) je třeba jako neopodstatněnou odmítnout.

45. Stěžovateli a) nelze také přisvědčit, že nepřípustnost zastupování obecným zmocněncem P. K. nebylo možno vyslovit, jelikož případ zastupování v této věci (sp. zn. 52 A 23/2015) byl v pořadí druhým případem zastupování uvedeným obecným zmocněncem, a proto judikaturou nastíněná kritéria nemohla být v tomto případě naplněna (nejednalo se o opětovné, tedy třetí, zastupování jmenovaným obecným zmocněncem).

46. Ke zkoumání podmínek zastoupení je soud povolán kdykoliv za řízení. To, že krajský soud nejprve s P. K. při ústním jednání dne 14. 10. 2015 ve věci sp. zn. 52 A 23/2015 jako se zástupcem stěžovatele a) jednal a teprve následně ověřoval, zda uvedený obecný zmocněnec nezastupuje také jiné účastníky řízení v dalších věcech, není na závadu. Naopak s poukazem na § 103 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. nelze tomuto postupu ničeho vytknout. Pokud měl krajský soud za to, že účastníka řízení zastupuje osoba, která k zastupování není ve smyslu § 35 odst. 6 s. ř. s. způsobilá, bylo jeho povinností tuto skutečnost prověřit, což krajský soud učinil. Zda se jednalo o řízení, které nebylo v pořadí třetím či dalším, nýbrž, jak namítá stěžovatel a), teprve druhým, zde nehraje žádnou roli. Podstatné je, že v okamžiku, kdy soud podmínky přípustnosti zastupování daným obecným zmocněncem posuzoval, již plné moci ve všech třech zjištěných případech zastupování byly vůči soudu účinné, tedy kritérium opětovnosti zastupování bylo u obecného zmocněnce P. K. naplněno.

47. Za nesprávný považuje Nejvyšší správní soud také názor stěžovatele a), že pokud již jednou krajský soud s obecným zmocněncem v řízení jednal, nebylo možno nepřípustnost tohoto zastoupení posléze vyslovit. Krajský soud správně poukázal na skutečnost, že účinky dosavadních úkonů, které nepřipuštěný obecný zmocněnec učinil před tím, než bylo rozhodnuto o nepřípustnosti zastupování, zůstaly zachovány. Nepřípustnost zastupování se může týkat pouze následných úkonů obecného zmocněnce do budoucna poté, co se rozhodnutí soudu, jímž bylo o nepřípustnosti tohoto zastupování rozhodnuto, stane závazným vůči účastníkům řízení (tj. po právní moci rozhodnutí). Naproti tomu vyslovení nepřípustnosti zastupování nemá žádný vliv na již nastalé účinky

procesních úkonů, které tento zástupce v řízení učinil před tím, než bylo o nepřípustnosti zastupování rozhodnuto. Ani v tomto směru proto krajský soud nepochybil.

V.

48. Nejvyšší správní soud uzavřel, že napadené usnesení není nepřezkoumatelné pro neurčitost výroku a krajský soud nepochybil ani při právním posouzení nepřípustnosti zastupování stěžovatele a) obecným zmocněncem P. K. Žádný z uplatněných kasačních důvodů neobstál, proto soud kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

49. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti P. K. Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 3 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.

50. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti stěžovatele a) Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel a) nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti svědčilo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

51. O vrácení soudního poplatku zaplaceného P. K. za kasační stížnost bylo rozhodnuto podle § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. Soudní poplatek ve výši 5000 Kč bude stěžovateli b) vrácen ve smyslu § 10a zákona o soudních poplatcích do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně 8. července 2016

JUDr. Jan Passer
předseda senátu