ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Zdeňka Kühna, Ph.D., v právní věci žalobkyně: **B. K.**, zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Magistrát města Olomouce**, se sídlem Horní náměstí 583, Olomouc, ve věci ochrany proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 17. 8. 2016, č. j. 65 A 30/2016 – 38,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví označeného usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci (dále jen „krajský soud“), kterým bylo rozhodnuto, že Mgr. T. S. se nepřipouští jako její zástupce.

[2] Stěžovatelka udělila v řízení před krajským soudem plnou moc ze dne 23. 3. 2016 advokátovi Mgr. Jaroslavu Topolovi. K ústnímu jednání konanému dne 16. 8. 2016 v 11.00 hodin se však dostavil Mgr. T. S. a předložil soudu plnou moc ze dne 13. 8. 2016, kterou ho stěžovatelka zmocnila k zastupování v řízení.

[3] Krajský soud Mgr. T. S. jako zástupce nepřipustil z důvodu, že vystupoval toho dne před soudem jako obecný zmocněnec již podruhé v pořadí. Téhož dne se dostavil i k ústnímu jednání konanému od 9:30 hodin jako zástupce žalobce v řízení vedeném pod sp. zn. 65 A 36/2016. Soud s ním jako s obecným zmocněncem žalobce jednal. V této věci byl žalobce od počátku řízení taktéž zastoupen advokátem Mgr. Jaroslavem Topolem.

Jednalo se o dvě nesouvisející řízení, v obou řízeních šlo o úplně jiné účastníky řízení, oba žalobci byli od počátku zastupováni stejným advokátem a k oběma ústním jednáním se za žalobce dostavil stejný obecný zmocněnec, který soudu při zahájení jednání předložil totožné plné moci. Obě ústní jednání se konala v tentýž den, tedy v blízké časové souvislosti. Soud dovodil, že se nejedná o nahodilou či ojedinělou činnost, a z důvodu opětovného zastupování proto nepřipustil zastoupení Mgr. T. S. jakožto obecným zmocněncem. K tomu soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2016, č. j. 8 As 164/2015 – 33, ve kterém kasační soud vycházel z obecně přijímaného významu slova „opětovně“, jako nastalé určité situace, určitého stavu nebo stejné činnosti vykonané jedincem znovu, tzn. podruhé.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Proti usnesení krajského soudu podala stěžovatelka kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Jako podstatu celého sporu vymezila výklad neurčitého právního pojmu „opětovně“.

[6] K posouzení kritéria opakovatelnosti zmocnění se již opakovaně vyjádřil Nejvyšší správní soud i soudy rozhodující v občanském soudním řízení, jelikož § 27 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), upravuje podmínky nepřipuštění obecného zmocněnce totožně jako s. ř. s. Z judikatury Nejvyššího soudu plyne, že znak opakovatelnosti zastupování je naplněn tehdy, jedná-li se o v pořadí třetí případ zastupování, kdy současně všechny tyto tři případy jsou v blízké časové souvislosti, která odůvodňuje závěr, že nejde o činnost ojedinělou nebo jednorázovou (k tomu odkázala na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 4. 2014, sp. zn. 30 Cdo 2642/2013, nebo usnesení ze dne 23. 6. 2015, sp. zn. 30 Cdo 2281/2014).

[7] Krajský soud odkázal na řízení vedené pod sp. zn. 65 A 36/2016. Stěžovatelka nezpochybňuje, že obecný zmocněnec v tomto řízení vystupoval, nicméně se jednalo pouze o jedno předcházející řízení. V posuzovaném řízení tak šlo o druhý případ zastoupení jedním obecným zmocněncem. Znak opakovatelnosti zastoupení nemohl být naplněn. Obecný zmocněnec by musel vystupovat ještě nejméně v jednom řízení, které předcházelo řízení ve věci stěžovatelky.

[8] K odkazu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 8 As 164/2015 pak uvedla, že soud nevykládal obecný právní pojem „opětovně“ v souvislosti s možností nepřipuštění obecného zmocněnce v rozporu s již ustálenou soudní praxí. Výklad byl učiněn ve významu „*běžného jazyka*“. Kasační soud se, pokud jde o nepřipuštění obecného zmocněnce, i v tomto případě přidržel konstantního výkladu, tedy že opětovný je až třetí případ zastoupení.

[9] Závěrem stěžovatelka dodala, že vždy musí být brány v potaz konkrétní okolnosti případu. V daném případě je odůvodnitelné, proč se obecný zmocněnec dostavil na dvě soudní jednání bezprostředně po sobě následující, která spolu skutkově nesouvisela.

Obecný zmocněnec se během svých studií na Právnické fakultě v Olomouci seznámil se stěžovatelkou i se žalobcem vystupujícím v druhém řízení. Ten má trvalé bydliště v O., stěžovatelka nedaleko O., oba často v O. pobývají a jsou přáteli obecného zmocněnce. V rámci zachování ekonomie soudního řízení obecný zmocněnec nabídl právní zastoupení stěžovatelce po té, co se dozvěděl, že na stejný den má nařízeno ústní jednání u krajského soudu i druhý žalobce, kterému také přislíbil zastupování před soudem.

[10] Tyto skutečnosti osvětlují, proč se obecný zmocněnec dostavil na dvě po sobě následující soudní jednání, ačkoliv nikdy v minulosti v žádném jiném řízení v této roli nevystupoval, a to u žádného správního soudu. To dostatečně objasňuje, že se v daném případě jednalo o činnost ojedinělou a jednorázovou, pouze v duchu přátelské pomoci, bez ohledu na to, že se soudní jednání uskutečnila bezprostředně po sobě.

[11] Proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Na základě kasační stížnosti přezkoumal napadené rozhodnutí krajského soudu v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[13] Předmětem posuzované věci je otázka přípustnosti zastupování podle § 35 odst. 6 s. ř. s. v případě, že stejný obecný zmocněnec zastupuje účastníky řízení ve více různých řízeních, zejména pak výklad toho, co lze rozumět opětovným zastupováním.

[14] V uvedeném zákonném ustanovení je stanoveno, 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.* Soud tak v soudním řízení správním jedná jako se zástupcem účastníka řízení i s obecným zmocněncem, s výjimkou případů, kdy sezná, že obecný zmocněnec není zřejmě způsobilý k řádnému zastupování (tato výjimka na posuzovanou věc nedopadá) nebo pokud obecný zmocněnec vystupuje jako zástupce v různých věcech opětovně. Tato druhá výjimka je předmětem soudního zkoumání.

[15] V zásadě totožně jako soudní řád správní upravuje zastoupení obecným zmocněncem i občanský soudní řád. V § 27 odst. 2 stanoví: *Soud rozhodne, že zastoupení podle odstavce 1* (zastoupení obecným zmocněncem) *nepřipouští, jestliže zástupce zřejmě není způsobilý k řádnému zastupování, anebo jestliže jako zástupce vystupuje v různých věcech opětovně.* Soud proto při posuzování věci přihlédl i k judikatuře civilních soudů.

[16] V první řadě je třeba konstatovat, že smyslem a účelem institutu obecného zmocněnce je 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 (srov. přiměřeně rozsudek kasačního soudu ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 As 27/2011 – 81, publ. pod č. 2452/2012 Sb. NSS). 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 zákona o advokacii). V naznačeném smyslu se k zastupování obecným zmocněncem vyjádřil i Ústavní soud v usnesení ze dne 10. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 2428/08, v němž mimo jiné dovodil, že *„[s]myslem instituce obecného zmocněnce je naopak pomoci účastníkovi v určité věci a procesně ho zastupovat, nikoli však poskytování právních služeb, právní pomoci… 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).“*

[17] Za tak zvaného pokoutníka lze tedy považovat i osobu obecného zmocněnce, která zastupuje účastníky řízení opětovně v rozporu s § 35 odst. 6 s. ř. s. či s § 27 odst. 2 o. s. ř.

[18] Nejvyšší soud se k otázce opětovného zastupování vyjádřil v rozhodnutích ve věci sp. zn. 30 Cdo 2642/2013 či sp. zn. 30 Cdo 2281/2014, které zmínila v kasační stížnosti i stěžovatelka, či v usnesení ze dne 25. 11. 2015, sp. zn. 30 Cdo 2320/2015. Uvedl: *„Důvodem nepřípustnosti zastoupení je skutečnost, že poskytování právních služeb je vyhrazeno zásadně advokátům, popř. dalším osobám, u kterých zastupování za úplatu patří k náplni jejich profese (notáři, patentoví zástupci). Současně se takto mají ochránit práva účastníka, aby se jim dostalo kvalifikované právní pomoci. Naopak, pokud by byli do soudního řízení připouštěni tzv. pokoutníci, na což lze usuzovat ze skutečnosti, že konkrétní osoba vystupuje jako obecný zmocněnec v různých věcech opakovaně, nemohl by být naplňován legitimní účel ustanovení § 27 o. s. ř. (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 3. 2011, sp. zn. II ÚS 447/11). Není tak rozhodné, zda zastupování bylo poskytnuto bezúplatně, tak jak uvádí dovolatel, jelikož omezení právního zastoupení primárně vychází z ochrany práv účastníků; a i bezplatnou právní pomocí tak může dojít k porušení jejich práv. Proto by k zastupování účastníků řízení fyzickými osobami, kterým zákon nesvěřuje poskytovat právní služby, mělo docházet pouze výjimečně.*

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 (srov. Drápal, L., Bureš, J. a kol. Občanský soudní řád I. § 1 až 200 za, Komentář, 1. vydání Praha C. H. Beck 2009 str. 144).“

[19] Z citované judikatury plyne, že rozhodující je individuální posouzení každého konkrétního případu. V posuzované věci se týž obecný zmocněnec dostavil ke dvěma ústním jednáním, která následovala bezprostředně po sobě, o blízké časové souvislosti tedy nemůže být sporu. Sporná je skutečnost, zda je možné hovořit o opětovném zastupování v případě, kdy týž zmocněnec zastupoval dva žalobce.

[20] Po zhodnocení konkrétních okolností věci dospěl kasační soud, stejně jako před ním krajský soud, k závěru, že se o opětovné zastupování jedná. Poprvé se spojitost mezi oběma žalobci a obecným zmocněncem objevila až v řízení před soudem, když měl obecný zmocněnec zastupovat při ústním jednání nejprve jednoho žalobce a následně druhého (stěžovatelku). Šlo při tom o dvě nesouvisející jednání. Oba žalobci byli v řízení před soudem předtím již zastoupeni, a to týmž advokátem Mgr. Jaroslavem Topolem, až na ústní jednání se dostavil obecný zmocněnec a předložil v obou případech totožnou plnou moc. Okolnosti tak rozhodně nenasvědčují tomu, že by se jednalo o přátelskou výpomoc obecného zmocněnce jeho známým, kteří by se, pokud by chtěli využít právní pomoc svého přítele, jistě nechali obecným zmocněncem zastoupit minimálně od počátku soudního řízení a s největší pravděpodobností již ve správním řízení. Ve věci druhého žalobce byl ve správním řízení činný K. S., což je soudu známo z rozsudku krajského soudu ze dne 16. 8. 2016, č. j. 65 A 36/2016 - 31. Ze správního spisu vztahujícího se k nynější věci vyplývá, že stěžovatelka byla ve správním řízení zastoupena Ing. M. J. O obou těchto osobách je soudu z úřední činnosti známo, že spolupracují ve velmi významném rozsahu s Mgr. Jaroslavem Topolem ve věcech týkajících se deliktů v dopravě. Přestupky v dopravě jsou ostatně předmětem obou relevantních řízení. Soudu se jeví jako vysoce nepravděpodobné, že by stěžovatelka využila zastoupení těchto spolupracujících osob a v řízení před soudem pak pro zastupování při ústním jednání zplnomocnila jinou osobu, svého známého. Navíc za situace, kdy byla v soudním řízení zastoupena advokátem, tedy odborníkem, který by měl poskytnout nejvyšší standard ochrany jejích práv (viz výše). Bylo by pak dílem velké náhody, že oba známí obecného zmocněnce vystupují v soudních řízeních, v nichž byli původně zastupování stejným advokátem, ve správním řízení týkajícím se téže agendy osobami s tímto advokátem spolupracujícím, a ústní jednání by byla nařízena na tentýž den a časově na sebe navazovala. Okolnosti případu tedy zcela jednoznačně nasvědčují tomu, že obecný zmocněnec spolupracuje s Mgr. Jaroslavem Topolem a je ve smyslu judikatury tzv. pokoutníkem.

[21] V kasační stížnosti tvrzený blízký přátelský vztah mezi obecným zmocněncem a oběma žalobci nebyl nijak doložen, stěžovatelka zůstala v tomto bodě v rovině obecných tvrzení, přičemž okolnosti vyplývající se správního a soudního spisu svědčí o opaku.

[22] Za těchto okolností je i v pořadí druhé zastupovaní v řízení před soudem nutno chápat jako opětovné. Nejvyšší soud ve své judikatuře vyjádřil, že opětovné znamená *zpravidla zastupování více než dvou účastníků ve věcech, které spolu skutkově nesouvisí*, konstatoval však zároveň, že posouzení opětovnosti musí být vždy individuální. Nejvyšší správní soud pak v rozsudku ve věci sp. zn. 8 As 164/2015 konstatoval, že *„[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 toho soud dovozuje, že ve smyslu § 35 odst. 6 s. ř. s. může být za určitých konkrétních okolností konkrétního případu opětovné i druhé zastupování týmž obecným zmocněncem. Tyto okolnosti byly v posuzovaném případě dány.

[23] S ohledem na uvedené dospěl soud k závěru, že krajský soud byl oprávněn nepřipustit Mgr. T. S. jako zástupce stěžovatelky z důvodu, že jako obecný zmocněnec vystupuje opakovaně, tedy v rozporu s § 35 odst. 6 s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci při tom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[25] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému žádné náklady nevznikly. Z uvedených důvodů soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 27. října 2016

JUDr. Radan Malík
předseda senátu