



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Veroniky Juříčkové, soudkyně zpravodajky Jiřiny Chmelové a soudce Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **M. M.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, sídlem Škroupova 1760/18, Plzeň, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 4. 2024, č. j. PK-RR/576/24, o kasační stížnosti žalobce proti výroku II usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 9. 5. 2024, č. j. 77 A 18/2024-73,

t a k t o :

Kasační stížnost **se z a m í t á .**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce podal žalobu proti rozhodnutí žalovaného označenému v záhlaví tohoto rozsudku, jehož výrokem I žalovaný zamítl pro nepřipustnost jeho odvolání proti rozhodnutí Magistrátu města Plzně. Magistrát města Plzně rozhodnutím ze dne 6. 11. 2023, č. j. MMP/436703/23, vydal územní rozhodnutí o umístění stavby „Bytové domy Rokycanská II“. Se žalobou spojil žalobce návrh na osvobození od soudních poplatků, na ustanovení zástupce, na vydání předběžného opatření a přiznání odkladného účinku žalobě.

[2] Krajský soud v Plzni rozhodl usnesením označeným v záhlaví tak, že žalobce zcela osvobodil od soudních poplatků (výrok I), zamítl jeho návrh na ustanovení zástupce (výrok II), zamítl jeho návrh na vydání předběžného opatření (výrok III) a rovněž zamítl návrh žalobce na přiznání odkladného účinku žalobě (výrok IV).

[3] K otázce ustanovení zástupce, která je předmětem podané kasační stížnosti, krajský soud v odůvodnění usnesení uvedl, že žalobce sice ve smyslu § 35 odst. 10 s. ř. s. splňuje předpoklady pro osvobození od soudních poplatků, nicméně ustanovení zástupce není nezbytně nutné k ochraně jeho práv. Z hlediska nezbytnosti ustanovení zástupce krajský soud zejména zohlednil, že žalobce sám předložil projednatelnou žalobu, z níž lze rekonstruovat žalobní body. Dle krajského soudu současně nelze předpokládat, že by v soudním řízení musel činit složité procesní úkony. Soud dále nepovažoval otázku, která tvoří předmět soudního řízení, za „evidentně složitou“, neboť ve věci jde pouze o posouzení tvrzeného účastenství žalobce v územním řízení. V územním řízení navíc žalobce vystupoval i jako zmocněnec jiného účastníka řízení (svého otce, který proti prvostupňovému rozhodnutí rovněž podal odvolání). S věcí je tedy dobře obeznámen a je schopen formulovat stanovisko k řešeným právním otázkám. Krajský soud rovněž odkázal na další věci v rámci správního soudnictví, v nichž byl žalobce i bez zastoupení schopen adekvátně hájit svá práva.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Proti výroku II (zamítnutí návrhu na ustanovení zástupce) shora uvedeného usnesení podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost. Stěžovatel nesouhlasil se závěrem krajského soudu, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí je vzhledem k jeho povaze i dosud provedeným úkonům schopen dostatečně sám hájit svá práva. Konstatoval, že jako právní laik není schopen v rámci soudního řízení týkajícího se zrušení územního rozhodnutí specifikovat všechny podstatné skutečnosti, vyargumentovat je a rovněž je doložit. Podle stěžovatele se ve věci jedná o složitý soudní spor, který při zohlednění všech tvrzených nezákonností v územním řízení může nabýt takových rozměrů, že s ním bude mít co dělat i fundovaný advokát. Stěžovatel podotýká, že se svým návrhem uspěl v jiném řízení, vedeném Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 2 Ads 111/2023, ale až na základě doplnění podaného ustanoveným zástupcem. Svou neschopnost řádně hájit svá práva stěžovatel dokládá i tím, že před krajským soudem bez zastoupení opakovaně neuspěl s návrhem na přiznání odkladného účinku žalobě. S ustanoveným zástupcem by se to podle něj rozhodně nestalo. Zamítnutí návrhu na ustanovení zástupce tak pro stěžovatele znamená nebezpečí nenávratného poškození jeho práv, které teoreticky může vést „až ke ztrátě střechy nad hlavou“.

[5] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že není důvodná.

[7] Podle § 35 odst. 10 věty první s. ř. s. *navrhovatel, 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.*

pokračování

[8] Z citovaného ustanovení vyplývá, že účastníku řízení může soud ustanovit zástupce tehdy, jestliže jsou kumulativně splněny dvě podmínky: 1) jde o účastníka, u něhož jsou předpoklady k osvobození od soudních poplatků (tj. ve smyslu § 36 odst. 3 s. ř. s. doložil, že nemá dostatečné prostředky), a 2) ustanovení zástupce je nezbytně třeba k ochraně jeho práv. V nynější věci je řešena otázka, zda stěžovatel, jenž byl vzhledem ke své příjmové a majetkové situaci krajským soudem osvobozen od soudních poplatků, naplňuje i druhou zákonnou podmínku, tedy že je ustanovení zástupce nezbytně třeba k ochraně jeho práv. Krajský soud dospěl na základě zhodnocení konkrétních okolností věci k závěru, že ustanovení zástupce nezbytně nutné k ochraně práv stěžovatele není.

[9] Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že správní soud při posuzování naplnění druhé podmínky přihlíží zejména k charakteru projednávané věci, k osobnostním poměrům žalující osoby, k úrovni žaloby, případně dalších podání, z nichž lze dovodit úroveň povědomí žalobce o jeho právech v soudním procesu a vůbec právních poměrech v České republice (rozsudky NSS ze dne 30. 9. 2003, č. j. 1 Azs 5/2003-46, ze dne 26. 2. 2004, č. j. 6 Azs 19/2003-45, ze dne 8. 1. 2013, č. j. 3 As 92/2012-34, ze dne 31. 5. 2011, č. j. 5 Afs 20/2011-62, či ze dne 21. 5. 2015, č. j. 7 As 84/2015-14). Za hlavní kritérium pro závěr soudu o potřebě ochrany práv účastníka řízení lze přitom považovat obsahovou a formální úroveň návrhu (žaloby), neboť právě formulace návrhu klade na účastníka řízení po odborné stránce největší nároky (rozsudky NSS ze dne 27. 5. 2004, č. j. 4 As 21/2004-64, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 1 As 312/2017-12).

[10] K tomu je nutné doplnit, že institut ustanovení zástupce na základě žádosti účastníka je institutem výjimečným, který lze využít jen v případech vskutku závažných jak z hlediska jejich dopadu na účastníka, tak i z hlediska právní náročnosti věci (rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2013, č. j. 3 As 76/2013-21). Úmyslem zákonodárce nebylo přiznat právo na ustanovení zástupce každému, kdo o to požádá; v opačném případě by zákonodárce spojoval možnost ustanovení zástupce pouze se splněním podmínek pro osvobození od soudních poplatků, a nikoliv též s nezbytností ochrany práv účastníka (rozsudek NSS ze dne 3. 1. 2022, č. j. 2 As 272/2021-14).

[11] Pojem nezbytnosti je přitom třeba vykládat tak, že jde o situace, v nichž je konkrétními okolnostmi odůvodněn závěr, že bez zastoupení by účastníkovi řízení mohla vzniknout nezanedbatelná újma. Na předestřená tvrzení stěžovatele je rovněž nutné nahlížet optikou čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož má každý právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení. Zajištěním právní pomoci se realizuje materiální rovnost účastníků. Rovnost účastníků však neznamená, že by žalobci musel být zástupce ustanoven v každém případě, v němž na straně žalovaného vystupuje správní orgán s odborným zastoupením (rozsudek NSS ze dne 7. 6. 2024, č. j. 6 As 97/2024-26, usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 1. 2016, sp. zn. II.ÚS 2479/15).

[12] V nynější věci stěžovatel argumentuje tím, že mu jakožto právnímu laikovi při neustanovení zástupce hrozí zásadní újma, neboť může teoreticky přijít až o střechu nad hlavou. Ze spisu krajského soudu je patrné, že stěžovatel uvádí své faktické bydliště právě na ulici Rokycanská v Plzni, již se dotýká záměr, na který bylo vydáno územní rozhodnutí. Současně je třeba uvést, že stěžovatel k pozemkům, které jsou dotčeny územním

rozhodnutím, neměl žádné věcné právo, které by bylo zapsáno v katastru nemovitostí. Argumentoval pouze poznámkou spornosti v katastru nemovitostí a vedením civilního sporu týkajícího se možné existence věcného břemene, což mělo dle jeho mínění zakládat jeho účastenství v územním řízení. Věcné právo k sousedním pozemkům nicméně má otec stěžovatele, jehož stěžovatel během územního řízení zastupoval a který proti rozhodnutí žalovaného podal také odvolání. Ten podle tvrzení stěžovatele jakožto účastník územního řízení nyní připravoval žalobu a návrh na odkladný účinek žaloby. Je tedy zjevné, že stěžovatel koordinuje svůj postup s účastníkem územního řízení, který ve věci chrání obdobné zájmy jako stěžovatel. Nejvyšší správní soud uzavírá, že stěžovatel nijak nekonkretizoval své tvrzení o zásadním zásahu do svých práv, který mu má hrozit (tj. jakým způsobem by mohl v důsledku skutečnosti, že nebyl účastníkem řízení o umístění stavby „Bytové domy Rokycanská II“, přijít o střechu nad hlavou), a nedoložil ani podklady, které by závažnost hrozící újmy dokládaly. Vzhledem k uvedeným skutečnostem Nejvyšší správní soud nemohl přisvědčit zcela obecnému tvrzení stěžovatele o hrozícím nevratném poškození práv, které by odůvodňovalo potřebu ustanovit stěžovateli zástupce v řízení o žalobě.

[13] Z hlediska shora uvedených kritérií Nejvyšší správní soud upozorňuje též na povahu soudního řízení, v němž stěžovateli nebyl zástupce ustanoven. V tomto řízení jde primárně o otázku nepřipustnosti odvolání stěžovatele proti prvostupňovému územnímu rozhodnutí odůvodněnou tím, že stěžovatel nebyl účastníkem územního řízení. Nejde tedy o vlastní hmotněprávní posouzení splnění podmínek umístění záměru do území, ale o otázku posouzení tvrzeného účastenství v řízení (např. žalovaný v tomto směru odkazoval na rozsudek NSS ze dne 19. 6. 2018, č. j. 4 As 158/2018-52). Posouzení splnění všech zákonných podmínek umístění daného záměru do území se předmět řízení netýká. Krajský soud tedy nepochybil, když nepřisvědčil argumentaci stěžovatele týkající se značné složitosti jím vedeného sporu. Věc týkající se tvrzeného účastenství v územním řízení nelze chápat jako skutkově či právně složitou a není v ní relevantní argumentace stěžovatele rozporům územního rozhodnutí s hmotněprávními stavebními předpisy.

[14] Klíčovým kritériem pro hodnocení nezbytnosti ustanovení zástupce pak je formální a obsahová úroveň podané žaloby. I v tomto ohledu Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem krajského soudu, že ač byla žaloba sepsána právním laikem, je možno z ní seznat jak žalobní body, které jsou podloženy bližším odůvodněním, tak i návrh na rozhodnutí soudu. V tomto směru krajský soud stěžovatele vyzýval pouze k bližšímu objasnění jeho příjmové a majetkové situace za účelem rozhodnutí o jeho návrhu na osvobození od soudních poplatků, přičemž stěžovatel formulář vyplnil vyčerpávajícím způsobem a doložil v této souvislosti i velké množství podkladů. Nejvyšší správní soud tedy ve shodě s krajským soudem nepovažuje v dané věci ustanovení zástupce za nezbytně nutné, neboť z dosavadních podání stěžovatele je zjevné, čeho chce dosáhnout, jakož i to, co je podstatou jeho argumentace.

[15] Pokud nyní stěžovatel nezbytnost zastoupení odůvodňuje i tím, že mu byl opakovaně zamítnut návrh na přiznání odkladného účinku žalobě, je třeba uvést, že také tento institut je institutem výjimečným, neboť umožňuje prolomit právní účinky pravomocného rozhodnutí, a tím zasáhnout do právní jistoty účastníků řízení. Při hodnocení, zda odkladný účinek přiznat, soud poměřuje potenciální újmu pro žalobce

pokračování

s újmou dalších osob a rovněž posuzuje rozpor s veřejným zájmem, přičemž není žádoucí odkladný účinek přiznávat zpravidla, nýbrž jen v ojedinělých případech (usnesení NSS ze dne 21. 5. 2014, č. j. 6 Afs 73/2014-56, či ze dne 26. 3. 2024, č. j. 6 As 43/2024-21). I v případě návrhu na odkladný účinek stěžovatel konkrétně vylíčil důvody, proč považuje za nezbytné odložit účinky rozhodnutí žalovaného (mj. uvedl, že v případě zrušení rozhodnutí nebude již možné obnovit současný stav, spor by se tím mohl stát *de facto* bezvýznamným, dále popsal, že vzniknou další náklady a rovněž škoda, konstatoval, že veřejný zájem ve věci rozhodně nemůže korespondovat se záměrem developerů apod.). Nejednalo se tedy o návrh blanketní či o návrh, který by zjevně nemohl uspět, neboť argumentace v něm uvedená by byla zcela mimoběžná. Ani skutečnost, že stěžovatel neuspěl s ostatními uplatněnými procesními návrhy, tak nemůže být v kontextu výše uvedeného důvodem pro to, aby mu bylo nezbytné k ochraně jeho práv ustanovit zástupce.

[16] Nejvyšší správní soud doplňuje, že krajský soud přihlédl také k dalším relevantním okolnostem žádosti o ustanovení zástupce, a to zejména k tomu, že stěžovatel náležitě hájil svá práva i v jiných věcech spadajících do oblasti správního soudnictví. Nejen procesní úkony stěžovatele v nyní projednávané věci, ale i jeho dřívější způsob obrany práv před správními soudy proto dokládají, že stěžovatel má dostatečné povědomí o právech a povinnostech v soudním procesu i povědomí o právních poměrech v České republice. Poukazoval-li stěžovatel na věc vedenou u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 2 Ads 111/2023, v níž stěžovatel dle svého mínění dosáhl úspěchu pouze díky pomoci ustanoveného zástupce, Nejvyšší správní soud konstatuje, že zastoupení advokátem je v řízení o kasační stížnosti povinné a na rozdíl od řízení o žalobě (nejde-li o procesní věc, jako je tomu v tomto případě) je nezbytnou podmínkou řízení (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Nemá-li tedy stěžovatel sám odpovídající právní vzdělání, nemůže v řízení o kasační stížnosti vystupovat a hájit svá bez zastoupení advokátem. Nelze také odhlížet od skutečnosti, že Nejvyšší správní soud ve věci sp. zn. 2 Ads 111/2023 přisvědčil námitce, kterou formuloval sám stěžovatel ještě před ustanovením zástupce. I z uvedeného vyplývá, že stěžovatel je schopen v řízení náležitě hájit svá práva, a tedy jeho zastoupení advokátem v řízení o žalobě není nezbytně nutné.

[17] Krajský soud se tak v napadeném usnesení dostatečně zabýval všemi podstatnými kritérii pro určení, zda je v případě stěžovatele splněna i druhá podmínka podle § 35 odst. 10 s. ř. s., jež spočívá v předpokladu, že ustanovení zástupce je nezbytně třeba k ochraně práv účastníka soudního řízení. Tato kritéria přitom vyhodnotil v souladu se zákonem i judikaturou Nejvyššího správního soudu. Kasační argumentaci stěžovatele proto Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou.

[18] Nejvyšší správní soud dodává, že navzdory znění § 105 odst. 2 s. ř. s. nepožadoval v daném případě po stěžovateli v řízení o kasační stížnosti doložení povinného zastoupení. Jak totiž uvedl rozšířený senát v usnesení ze dne 9. 6. 2015, č. j. 1 As 196/2014-19, č. 3271/2015 Sb. NSS: „*Je-li podána kasační stížnost proti usnesení krajského soudu o neosvobození od soudních poplatků, o neustanovení zástupce či proti jinému procesnímu usnesení učiněnému v řízení o žalobě, je rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti učiněno v rámci tohoto řízení, a proto se zde ustanovení § 105 odst. 1 a 2 s. ř. s. neuplatní.*“ Jelikož předmětem kasačního přezkumu byl výrok usnesení, jímž byl zamítnut

návrh na ustanovení zástupce, na povinném zastoupení stěžovatele advokátem nebylo nutné trvat.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud na základě shora uvedených závěrů neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[20] O náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti rozhodne krajský soud v konečném rozhodnutí o žalobě, a to podle pravidel o náhradě nákladů řízení o žalobě samotné (§ 60 s. ř. s., tedy podle procesního úspěchu účastníků řízení o žalobě, obdobně viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 11. 2023, č. j. 5 As 84/2022-30, bod 50, a na něj navazující rozsudky NSS, např. ze dne 6. 12. 2023, č. j. 6 As 306/2023-15 a č. j. 6 As 312/2023-28).

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

V Brně dne 14. listopadu 2024

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu