



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Pavla Molka (soudce zpravodaj) a soudců Petra Mikeše a Kateřiny Kopečkové v právní věci žalobce: **P. K.**, zast. Mgr. Ing. Martinem Kopeckým, advokátem se sídlem Plynářská 671, Kolín, proti žalovanému: **Energetický regulační úřad**, se sídlem Masarykovo nám. 5, Jihlava, za účasti osoby zúčastněné na řízení: ČEZ Prodej, a.s., se sídlem Duhová 1/425, Praha 4, proti rozhodnutí Rady Energetického regulačního úřadu ze dne 22. 3. 2024, č. j. 16362-16/2023-ERU, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 20. 2. 2025, č. j. 62 A 36/2024-76,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Předmětem posuzované věci je zaprvé otázka splnění zákonných náležitostí návrhu na vydání rozhodnutí Energetického regulačního úřadu ve sporu mezi spotřebitelem a dodavatelem energetických služeb a posouzení zákonnosti následného zastavení řízení pro neodstranění vad takového návrhu. Zadruhé se věc týká otázky poskytnutí bezplatné právní pomoci ve správním a soudním řízení.

[2] Žalobce podal návrh na rozhodnutí sporu s osobou zúčastněnou na řízení (dále též „OZNŘ“) o dodržování smluvních povinností ze smluv o sdružených službách dodávek elektřiny a plynu uzavřených dne 3. 7. 2017. Domáhal se vydání rozhodnutí dle § 17 odst. 7 písm. e) zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (dále jen „energetický zákon“). Žalovaný považoval žalobcův návrh za neurčitý, jelikož nesplňoval náležitosti dle § 37 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Nebylo z něj totiž zřejmé, co žalobce požaduje. Žalovaný ho proto vyzval k odstranění vad podání. Žalobce však ani přes výzvu nekonkretizoval, jakou povinnost má žalovaný uložit OZNŘ, resp. neuvedl petit. Žalovaný proto zastavil řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, a to usnesením ze dne 30. 10. 2023. Proti tomuto usnesení podal žalobce rozklad, který Rada Energetického regulačního úřadu zamítla v záhlaví citovaným rozhodnutím.

[3] Žalobce se bránil proti napadenému rozhodnutí žalobou podanou k Nejvyššímu správnímu soudu (dále jen „NSS“). Ten ji svým usnesením postoupil věcně a místně příslušnému Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), který ji v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl.

[4] Krajský soud uvedl, že v řízení před žalovaným nebylo vydáno meritorní rozhodnutí zasahující do soukromoprávního vztahu žalobce a dodavatele (OZNŘ). Nemohl se proto zabývat věcným posouzením případu, pouze otázkou zákonnosti procesního postupu žalovaného dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Krajský soud připomněl, že řízení o návrhu na vydání rozhodnutí dle § 17 odst. 7 písm. e) bodu 1 energetického zákona je sporným řízením dle § 141 odst. 1 správního řádu, ovládaným dispoziční zásadou. Správní orgán proto vychází výlučně z obsahu návrhu na zahájení řízení. V jeho rámci se lze domáhat pouze splnění konkrétní smluvní povinnosti, kterou dodavatel nesplnil vůbec nebo ji splnil rozporně se smluvními podmínkami.

[5] Krajský soud potvrdil závěry žalovaného ohledně neurčitosti žalobcova podání. Uvedl, že žalobce v návrhu rámcově vyjádřil cíl, který návrhem sledoval, tj. „zachování původního produktu a jeho ceny“ a aby „ČEZ dostál svých povinností vyplývajících z uzavřené dohody smlouvy 03. 07. 2017“. Žalobce však neuvedl, jakou konkrétní povinnost má žalovaný OZNŘ uložit k dosažení tohoto cíle. Krajský soud potvrdil, že nebylo zřejmé, zda se žalobce domáhal ukončení závazku k datu výročí smlouvy, anebo pokračování plnění smlouvy ve vztahu k dalšímu navazujícímu období. Vady žalobcova návrhu bránily pokračování v řízení.

[6] Krajský soud dále poukázal na přímý návod formulace petitu, který žalovaný poskytl žalobci ve výzvě k odstranění vad podání. Mimo to žalobce detailně poučil také o povinnosti předložit další podklady (vyúčtování, dodatky smluv, ceníky atd.). Nešlo tak o pouhý odkaz na zákonná ustanovení, kterému by žalobce neporozuměl. Pokud však žalobce této konkrétní výzvě nevyhověl, nebylo možné jeho návrh projednat a věcně o něm rozhodnout. Krajský soud proto potvrdil zákonnost rozhodnutí žalovaného a shledal naplnění podmínek pro zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

II. Obsah kasační stížnosti včetně jejího doplnění a vyjádření žalovaného

pokračování

[7] Žalobce (dále „stěžovatel“) podal proti napadenému rozsudku kasační stížnost, v níž navrhuje jeho zrušení z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Stěžovatel předně nesouhlasí s procesním usnesením krajského soudu o neustanovení právního zástupce. Dostatečně totiž prokázal svou chudobu, kvůli čemuž neměl finance na zaplacení soudního poplatku a advokáta. Nemohl se kvůli tomu účastnit ani ústního jednání. Tvrdí, že v podáních vždy jasně a srozumitelně konkretizoval, co po žalovaném požaduje. Dále uvedl, že žalovanému zaslal všechny požadované dokumenty. Vyúčtování nebylo třeba zasílat, jelikož nebylo předmětem sporu. Nerozumí poučení na konci napadeného rozsudku, dle kterého musí mít v řízení o kasační stížnosti právního zástupce. Stěžovatel opakovaně uvádí, že nemá právní vzdělání, je velmi chudý a tělesně postižený. Setrvale tvrdí, že se pro svou chudobu nemůže v ČR dovolat spravedlnosti, což označil za protiústavní. Rovněž v řízení před NSS požádal o ustanovení právního zástupce z důvodu své chudoby. Navrhuje zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

[9] NSS následně vyhověl stěžovateli návrhu a usnesením ze dne 5. 5. 2025, č. j. 8 As 61/2025-39, mu ustanovil zástupce pro řízení o kasační stížnosti. V doplnění kasační stížnosti stěžovatel formuluje dvě základní sporné otázky, a to zda:

- stěžovatel dostatečně formuloval své podání tak, aby bylo žalovanému zřejmé, co navrhuje, a tím splnil obsahové náležitosti podání podle správního řádu,
- byla stěžovateli dána možnost využít bezplatnou právní pomoc dle čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), o kterou opakovaně žádal ve správním i soudním řízení.

[10] V rámci prvního bodu je stěžovatel přesvědčen, že z obsahu jeho podání bylo zřejmé, že nesouhlasí s aplikací jiného produktu a ceny v rámci existujícího smluvního vztahu a hodlá se nadále řídit dosavadními podmínkami. Z poučení (výzvy) žalovaného navíc plyne, že tento obsah pochopil, uvedl-li, že „[z] podání navrhovatele lze usuzovat, že pravděpodobně nesouhlasí s aplikací jiného produktu a ceny v rámci existujícího smluvního vztahu s odpůrcem z důvodu neoznámení změny smluvních podmínek, přičemž má za to, že se smluvní vztah nadále řídí původním produktem a cenami (...)“. Důvodem zastavení řízení tak nemělo být nepochopení obsahu podání, ale nedostatečné prokázání tvrzených skutečností. Žalovaný měl v tomto případě více dbát na zjištění materiální pravdy dle § 3 správního řádu. Tím stěžovatel nezpochybňuje uplatnění dispoziční zásady. Stěžovatel několikrát zdůraznil, že je právním laikem a žádá o právní pomoc. Žalovaný proto mohl vyzvat OZNR k předložení daných podkladů.

[11] Zadruhé stěžovatel tvrdí, že žalovaný měl postupovat dle § 4 odst. 2 správního řádu a poučit ho o možnostech poskytnutí právní pomoci, tím spíše když dospěl k závěru, že stěžovateli podání dostatečně nesplňuje formální podmínky řízení. Neustanovení zástupce ani pro soudní řízení stěžovatel považuje za flagrantní pochybení krajského soudu. Právní pomoci se tak stěžovatel domohl až před NSS. Trvá na tom, aby NSS zrušil napadený rozsudek a současně také usnesení žalovaného o zastavení řízení, včetně napadeného rozhodnutí rady žalovaného.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na svá dřívější vyjádření a napadený rozsudek. Doplnil, že je zásadní poskytnout spotřebiteli, jakožto slabší straně sporu, maximální možnou míru ochrany. To jej však nezabavuje odpovědnosti za srozumitelnou formulaci obsahu podání, kterou není správní orgán oprávněn domýšlet za něj. Neodstranil-li stěžovatel zásadní vady návrhu, nezbyvalo žalovanému než řízení zastavit. Dodal, že v průběhu řízení přistupoval ke stěžovateli maximálně vstřícně. Pokusil se mu podrobně a vyčerpávajícím způsobem vysvětlit, jak upravit návrh do podoby projednatelného návrhu ve sporném správním řízení.

[13] Žalovaný se vyjádřil také k doplnění kasační stížnosti ustanoveným zástupcem. Uvedl, že stěžovatel nepřináší žádné nové argumenty, s nimiž by se již dříve žalovaný a krajský soud nevypořádali. Nejsou patrné žádné okolnosti (kromě tvrzené extrémní chudoby) bránící stěžovateli vyhledat odbornou pomoc k podání nového návrhu na projednání sporu či dostavit se osobně ke správnímu orgánu a učinit podání ústně do protokolu. Žalovaný opět připomněl, že sporné správní řízení dle § 17 odst. 7 písm. e) bodu 1 energetického zákona je ovládáno dispoziční zásadou. Správní orgán rozhoduje pouze o předmětu řízení určeném navrhovatelem. Nemůže přiznat práva či stanovit povinnosti nad rámec návrhu. Nadále trvá na tom, že stěžovatel neodstranil vady svého návrhu. Pro jeho nejednoznačnost a nesrozumitelnost nešlo zjistit, co požaduje a jak má žalovaný rozhodnout. Stěžovatel mohl a měl vyhledat právní pomoc, které by se mu dostalo případně i bezplatně. Nesouhlasí, že by stěžovateli bylo odepráno právo na bezplatnou právní pomoc dle čl. 37 odst. 2 Listiny. Navrhuje, aby NSS kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[14] NSS posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Takové vady NSS neshledal, přistoupil tedy k posouzení kasačních námitek.

[15] NSS se nejprve zabýval přípustností kasační stížnosti. Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. je totiž kasační stížnost nepřipustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Z textu daného ustanovení je také zřejmé, že brání i uplatnění jiných námitek než těch, které byly včas uplatněny v řízení před krajským soudem, pokud je stěžovatel mohl uplatnit již v řízení před krajským soudem (rozsudek NSS ze dne 3. 9. 2008, č. j. 1 Afs 102/2008-39).

[16] Stěžovatel předně brojí proti neustanovení zástupce krajským soudem, což označil za *flagrantní pochybení*. Konstantně tvrdil, že je právním laikem a nemá dostatek finančních prostředků na zajištění právního zástupce. Ve správním ani v soudním řízení se mu prý nedostalo adekvátní právní pomoci, až teprve v řízení před NSS.

[17] NSS připomíná, že krajský soud stěžovateli neustanovil zástupce usnesením ze dne 16. 7. 2024, č. j. 62 A 36/2024-33, tedy rozhodnutím procesní povahy. Toto usnesení bylo možné samostatně napadnout kasační stížností, a to v době před vydáním napadeného rozsudku ve věci samé. Stěžovatel tak však v průběhu soudního řízení neučinil. Nyní

pokračování

podanou kasační stížností poté napadá *rozsudek* krajského soudu, tedy konečné rozhodnutí ve věci samé.

[18] V tomto ohledu je nezbytné odkázat na právní názor rozšířeného senátu, který stanovil, že „[m]ožnost přezkumu zákonnosti rozhodnutí o neosvobození od soudního poplatku v řízení o kasační stížnosti proti zastavení řízení pro jeho nezaplacení není prostředkem, jímž by bylo možno napravit procesní pasivitu spočívající v nepodání včasné kasační stížnosti proti procesnímu usnesení krajského soudu, pokud pro to měl žalobce prostor“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 25. 5. 2021, č. j. Ars 3/2019-43, č. 4209/2021 Sb. NSS, bod 61). Totéž nutně platí i pro usnesení o neustanovení zástupce. NSS pro přehlednost dodává, že v nynější věci nebylo konečným rozhodnutím soudu v daném řízení usnesení o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku, jak je uvedeno výše v citaci usnesení rozšířeného senátu, nýbrž zamítavý rozsudek krajského soudu. Ve zbytku je však tento závěr rozšířeného senátu plně použitelný na posuzovanou věc. NSS proto shrnuje, že v rámci kasačního řízení proti meritornímu rozsudku krajského soudu již nelze přezkoumávat usnesení o neustanovení zástupce krajským soudem, pokud jej stěžovatel nenapadl již v průběhu soudního řízení samostatnou kasační stížností.

[19] Rozšířený senát v bodě 61 výše označeného usnesení dále stanovil, že „[o]d této podmínky lze upustit pouze v případě, že krajský soud zastavil řízení ještě před uplynutím lhůty pro podání kasační stížnosti proti rozhodnutí o neosvobození od soudních poplatků, protože v takovém případě se může i z pohledu ‚bdělého‘ žalobce jevit jako jediné racionální řešení podat kasační stížnost již pouze proti usnesení o zastavení. V každém případě musí být splněna podmínka, že důvodem, pro nějž nedošlo k řádnému přezkumu usnesení krajského soudu o neosvobození od soudních poplatků na základě kasační stížnosti podané proti němu, musí být pochybení v předchozím postupu soudu.“ Tato situace však v případě stěžovatele nenastala. Je proto nezbytné přidržet se závěru vysloveného v předchozím bodu tohoto rozsudku.

[20] NSS připustil přezkum neustanovení zástupce až v kasační stížnosti proti konečnému rozhodnutí ve věci také v situaci, kdy rozhodnutí o neustanovení zástupce bylo vydáno ve stejný den jako konečné meritorní rozhodnutí. V takových případech nešlo proti neustanovení zástupce, v důsledku pochybení soudu, brojit samostatnou kasační stížností (rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2007, č. j. 7 Afs 103/2007-77). Ani tyto závěry však nelze uplatnit na nyní posuzovanou věc. Krajský soud totiž o neustanovení zástupce stěžovateli rozhodl několik měsíců před vydáním napadeného rozsudku. Krajský soud se tak nedopustil žádného pochybení, v jehož důsledku by NSS mohl přistoupit k posouzení zákonnosti usnesení o neustanovení zástupce v rámci přezkumu meritorního rozhodnutí napadeného kasační stížností.

[21] NSS s ohledem na výše uvedené konstatuje, že stěžovatelova námitka ohledně neustanovení zástupce je nepřipustná dle § 104 odst. 4 s. ř. s., jelikož se opírá o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před krajským soudem, ač tak mohl učinit.

[22] Vzhledem k tomu, že stěžovatel v kasační stížnosti dále uplatnil také důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., se NSS rovněž zabýval otázkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Přezkum rozhodnutí soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy že jde o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl

tak, jak je uvedeno ve výroku jeho rozhodnutí (rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, nebo ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS).

[23] NSS předně uvádí, že stěžovatel v kasační stížnosti netvrdí, v čem konkrétně shledává nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu. Dle NSS je z napadeného rozsudku zřejmé, že krajský soud stěžovateli srozumitelně a detailně vysvětlil jednotlivé zákonné podmínky, při jejichž splnění mohl žalovaný o návrhu věcně rozhodnout. V napadeném rozsudku správně posuzoval pouze procesní stránku případu, tedy zákonnost zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Jeho odůvodnění je přesvědčivé a netrpí žádným nedostatkem způsobujícím nepřezkoumatelnost. V dalším posouzení proto NSS vychází ze skutečnosti, že napadený rozsudek i napadená rozhodnutí správního orgánu jsou plně přezkoumatelná.

[24] Ve zbývajících kasačních námitkách stěžovatel tvrdí, že svůj návrh na rozhodnutí sporu mezi ním a OZNŘ formuloval dostatečně srozumitelně a bylo z něj zřejmé, co požaduje. Zastavení řízení žalovaným pro neodstranění vad podání považuje za nezákonné.

[25] NSS plně souhlasí se způsobem vypořádání této otázky krajským soudem. Řízení před žalovaným trpělo vadou, která bránila pokračování správního řízení a vydání meritorního rozhodnutí. Stěžovateli návrh totiž neměl náležitosti umožňující následný výkon správního rozhodnutí. Nedostatky návrhu se stěžovateli nepodařilo odstranit, a to ani přes srozumitelnou výzvu žalovaného. Krajský soud správně poukázal na skutečnosti plynoucí z této výzvy (zejména v bodech 19 a 20 napadeného rozsudku). Žalovaný v ní stěžovateli srozumitelně vysvětlil povahu sporného správního řízení dle příslušného ustanovení energetického zákona. Dokonce stěžovateli poskytl vzor možného petitu a odkaz na webové stránky žalovaného obsahující další vzorové návrhy na rozhodnutí sporu dle energetického zákona.

[26] NSS tak plně souhlasí s krajským soudem, že v mezích poučovací povinnosti správního orgánu dle § 4 odst. 2 a § 45 odst. 2 správního řádu dal žalovaný stěžovateli podrobný návod na odstranění vad návrhu. NSS doplňuje, že poučovací povinnost správního orgánu dle těchto ustanovení „*nezahrnuje poskytování komplexního návodu, co by účastník měl nebo mohl v daném případě dělat, aby dosáhl žádaného účinku, ale jen pomoc k tomu, aby mohl zákonem stanoveným způsobem dát najevo, co hodlá v řízení učinit*“ (rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 51/2010-214, č. 2235/2011 Sb. NSS). Žalovaný dle NSS postupoval vůči stěžovateli maximálně vstřícně a nedopustil se jednání rozporného s § 4 odst. 2 správního řádu. Ani stěžovatelova dílčí námitka, že hlavním důvodem zastavení řízení nebylo nepochopení obsahu podání, nýbrž nedostatečné prokázání tvrzených skutečností, nemůže v kontextu výše uvedeného obstát.

[27] Ve shodě s krajským soudem NSS k této námitce uzavírá, že stěžovatel ve svých podáních neidentifikoval konkrétní povinnost, jejíhož splnění ze strany OZNŘ se domáhal. Chyběl rovněž požadavek na konkrétní způsob, kterým měl žalovaný rozhodnout. Tyto skutečnosti nešlo dovodit ani z obsahu stěžovatelem doplněného návrhu, ani z jeho příloh. Odůvodnění krajského soudu nelze v tomto ohledu nic vytknout.

IV. Závěr a náklady řízení

pokračování

[28] S ohledem na výše uvedené dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[29] O náhradě nákladů řízení rozhodl NSS v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v souvislosti s tímto řízením nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné činnosti.

[30] Osobě zúčastněné na řízení nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s jejímž plněním by jí vznikly náklady, a proto NSS podle § 60 odst. 5 s. ř. s. rozhodl tak, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 11. srpna 2025

Pavel Molek
předseda senátu