



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Davida Hipšra, soudce Milana Podhrázkého a soudkyně Jiřiny Chmelové v právní věci žalobce: **J. H.**, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem Sokolovská 58/219, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 5. 2025, č. j. 10 A 32/2024-44,

t a k t o :

Kasační stížnost **s e z a m í t á .**

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“) se žalobce domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 2. 2024, č. j. ČTÚ-42 400/2023-603, jímž byl zamítnut rozklad žalobce a byl potvrzen výrok I. a IV. rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu ze dne 7. 8. 2023, č. j. ČTÚ-1 552/2023-635/V. vyř. - Dej. Výrokem I. prvostupňového rozhodnutí byl žalobce shledán vinným ze spáchání přestupku podle § 119 odst. 1 písm. e) zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích (dále jen „zákon o elektronických komunikacích“). Výrokem IV. mu byla uložena povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Výrok II. prvostupňového rozhodnutí byl napadeným rozhodnutím žalovaného změněn tak, že se za přestupek uvedený ve výroku I. prvostupňového rozhodnutí žalobci ukládá správní trest napomenutí. Přestupku se žalobce měl dopustit tím, že dne 21. 9. 2022 v čase od 15:10 do 16:30 celkem 4x volal na číslo tísňového volání 155, kde se dožadoval výjezdu posádky Zdravotnické záchranné služby Libereckého kraje k bezdomovci pro podezření na žilní trombózu. Na místo oznámení byla po prvním hovoru vyslána hlídka městské policie, které tato osoba sdělila, že se cítí dobře a žádnou pomoc nepotřebuje. Žalobce se podle správního orgánu prvního stupně dopustil přestupku tím, že uskutečnil zlomyslná volání na číslo tísňového volání, neboť volal na linku více než dvakrát. Výrokem III.

prvostupňového rozhodnutí bylo řízení o přestupku co do volání uskutečněného žalobcem dne 21. 9. 2022 v čase 15:10 zastaveno.

[2] Žalobce v žalobě, v níž vymezil cekem čtyři žalobní body, rovněž požádal o osvobození od soudních poplatků a podal návrh na ustanovení zástupce. Městský soud vyhověl žádosti žalobce o osvobození od soudních poplatků, neboť žalobce osvědčil, že nemá dostatek finančních prostředků k úhradě soudního poplatku. Městský soud však nevyhověl návrhu žalobce na ustanovení zástupce z řad advokátů. Konstatoval, že není splněna druhá podmínka pro ustanovení zástupce vyplývající z § 35 odst. 10 s. ř. s., neboť ustanovení zástupce není nezbytně zapotřebí k ochraně práv žalobce.

[3] Městský soud zohlednil charakter řízení o žalobě vymezený předmětem soudního přezkumu a schopnost žalobce samostatně hájit své zájmy v řízení před soudem, s přihlédnutím ke složitosti projednávané věci, obsahu a rozsahu návrhu na zahájení řízení. Z podané žaloby je podle městského soudu zjevné, že žalobce dokáže sám, i bez právní pomoci, náležitě formulovat a konkretizovat žalobní body tak, aby žaloba byla věcně projednatelná. Žaloba má všechny požadované základní náležitosti a je z ní zřejmé, čeho se žalobce domáhá. Proto neshledal naplnění všech zákonem stanovených podmínek pro ustanovení zástupce žalobci a jeho návrh na ustanovení zástupce zamítl.

II.

[4] Proti usnesení městského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. Je přesvědčen, že k ochraně jeho práv bylo třeba advokáta ustanovit, byť městský soud nemohl vědět, že žalobu opsal podle vzoru na internetu. Nelze proto učinit závěr, že je schopen hájit své zájmy v řízení před soudem. Nelze přihlížet k charakteru řízení a tvrdit, že nejde o složité řízení. Podle žalobce se jedná o skutkově a právně složitou věc. Není zjevné, že dokáže sám, bez právní pomoci, náležitě formulovat a konkretizovat základní náležitosti žaloby. Takový názor znamená, že schopnost účastníka obrátit se na soud by sama o sobě vedla k nesplnění druhé podmínky nutné k ustanovení zástupce. Myslí si, že je toliko schopen přibližně odhadnout předmět a rozsah žaloby či výhrady proti napadenému rozhodnutí. Není však schopen ověřit správnost vlastního postupu a použité právní argumentace a judikatury. Je nezbytné soudní řízení vést od počátku bezvadně, neboť v řízení před Nejvyšším správním soudem nebo Ústavním soudem, ve kterých je povinné právní zastoupení, nejsou přípustné námitky, které nebyly uplatněny před správním soudem. Jako laik neví, jaké argumenty by v řízení před správním soudem měl uvést, resp. zda uvedl veškeré argumenty potřebné k jeho řádné obhajobě. Vyplývá-li z podstaty právní pomoci, kterou poskytuje advokát, pomoc a zastoupení v právních věcech, kde účastník nemá potřebné odborné znalosti, nelze mu bez dalšího schopnost formálně učinit soudní podání s pomocí vzoru žaloby na internetu přičítat k tíži. V žalobě vymezil pouze její obrysy, aby nebyla odmítnuta.

III.

[5] Nejvyšší správní soud předeseílá, že stěžovatele v tomto řízení o kasační stížnosti netíží povinnost být zastoupen advokátem ani poplatková povinnost. Kasační stížnost je totiž podána proti procesnímu usnesení, kterým se nekončí řízení o žalobě (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2015, č. j. 1 As 196/2014-19, č. 3271/2015 Sb. NSS).

pokračování

[6] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

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

[8] Jak správně upozornil městský soud, podmínky pro ustanovení zástupce musí být splněny kumulativně. Městský soud posuzoval zvláště splnění podmínek pro osvobození od soudního poplatku (neboť stěžovatel o osvobození od soudního poplatku žádal). Při rozhodování o ustanovení zástupce pak vycházel i z posouzení splnění podmínky nezbytnosti zastoupení pro ochranu práv stěžovatele v řízení o jeho žalobě. Městský soud vycházel z charakteru řízení o žalobě vymezeného předmětem soudního přezkumu, tj. napadeným rozhodnutím. Hodnotil schopnost stěžovatele samostatně hájit své zájmy v řízení před soudem, a to s přihlédnutím ke složitosti projednávané věci, jakož i k obsahu a rozsahu žaloby. Městský soud správně zdůraznil, že žaloba má všechny požadované základní náležitosti a je z ní zřejmé, čeho se žalobce (stěžovatel) domáhá.

[9] Nejvyšší správní soud se již v minulosti opakovaně zabýval kritérii pro rozhodování o žádosti o ustanovení zástupce v řízení před krajským (městským) soudem. Např. v rozsudku ze dne 27. 5. 2004, č. j. 4 As 21/2004-64, a zdůraznil, že *„advokát bude ustanoven zástupcem účastníka k ochraně jeho zájmů tehdy, jde-li o věc po stránce skutkové nebo právní složitou a jestliže potřeba ochrany práv účastníka v soudním řízení vyjde najevo, např. z nekvalifikovaných podání účastníka, jímž se na soud obrací apod. Vzhledem k tomu, že největší nároky po odborné stránce klade na účastníka řízení formulování samotného návrhu (žaloby), navíc v poměrně krátkém časovém úseku, je právě obsahová a formální úroveň sepsané žaloby kritériem pro závěr soudu o potřebě ochrany práv účastníka.“* Správní soud tedy přihlíží zejména k charakteru projednávané věci, k osobnostním poměrům žalující osoby, k úrovni žaloby a případných dalších podání, z nichž lze dovodit úroveň povědomí žalobce o jeho právech v soudním procesu a vůbec právních poměrech v České republice (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu 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 (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2017, č. j. 1 As 312/2017-12). Ustanovení zástupce tedy zpravidla není namístě v situaci, kdy podaná žaloba obsahuje všechny formální náležitosti, řádně formulované žalobní body a bezvadný petit a je z ní patrné, čeho a na základě jakých důvodů se stěžovatel domáhá, pokud se současně nejedná o věc po právní stránce mimořádně složitou (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2011, č. j. 5 Afs 20/2011-62).

[10] Při hodnocení právě vytčených kritérií přísluší soudu posuzovat je v maximální míře z objektivního hlediska, tzn. uvážit, zda je objektivně možné na podkladě žalobních

bodů provést přezkum žalobou napadeného rozhodnutí. Nerozhodné přitom je, jak případně autor podání subjektivně nahlíží na vlastní odbornou úroveň či úroveň svých podání, jaké byly jeho informační zdroje a jakým způsobem postupoval při jejich přípravě. Úroveň odborných výstupů totiž bude z povahy věci nepochybně vyšší u právního profesionála (kterým případně ustanovený zástupce je) oproti účastníku bez potřebného právnického vzdělání a odborné způsobilosti. To však samo o sobě nemůže být rozhodné při rozhodování, zda právního zástupce v řízení před městským (krajským) soudem ustanovit či nikoli. Takový přístup by v konečném důsledku stíral rozdíly mezi řízeními, v nichž je právní zastoupení povinné a řízeními, ve kterých tomu tak není. Právního zástupce by bylo třeba ustanovit již v důsledku obecného tvrzení, že účastník není odborně schopen v řízení svá práva hájit. Vyprázdněn by tak byl zákonný požadavek nezbytnosti k ochraně jeho práv. Nejvyšší správní soud rovněž nepřehlédl, že stěžovatel je na jedné straně skeptický k vlastní odborné schopnosti sám účinně hájit svá práva v řízení před městským soudem, současně však v kasační stížnosti osvědčuje povědomí o obligatorním zastoupení v řízeních před kasačním a ústavním soudem a o nemožnosti uplatňovat v uvedených řízeních dříve neuplatněné námitky. Tedy souvislosti právnímu laikovi nikoli běžně známé.

[11] Institut ustanovení zástupce na základě návrhu účastníka je institutem výjimečným, který lze využít jen v případech skutečně závažných jak z hlediska jejich dopadu na účastníka, tak i z hlediska právní náročnosti věci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2013, č. j. 3 As 76/2013-21). Úmyslem zákonodárce tedy 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 1. 2022, č. j. 2 As 272/2021-14). 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 Nejvyššího správního soudu 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] Městský soud vycházel při posouzení žádosti zejména z obsahu žaloby a povahy řízení, o které v řízení jde. Vyhodnotil, že se jedná o nepřiliš složitou právní problematiku a že stěžovatelova formulace žalobních bodů byla dostatečná k projednání žaloby. S těmito závěry Nejvyšší správní soud souhlasí. Z textu žaloby vyplývá, byť stručně, že stěžovatel považuje napadené rozhodnutí za nezákonné a z jakého důvodu (žalovaným nedostatečně zjištěný skutkový stav, neprovedení navrhovaných důkazů, nesprávné hodnocení důkazů), přičemž uvedeným postupem mělo dojít k porušení jeho procesních práv. Stejně tak z jejího textu vyplývá, z jakého důvodu považoval napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné. Nejvyšší správní soud tedy ve shodě s městským soudem nepovažuje ustanovení zástupce pro řízení před městským soudem za nezbytné. Z dosavadních podání

pokračování

stěžovatele je zjevné, čeho chce dosáhnout, jakož i to, co je podstatou jeho argumentace. Nejednalo se o blanketní podání či o podání, které by zjevně v důsledku nedostatků v jeho koncipování nemohlo uspět. Městský soud se 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 vyhodnotil v souladu se zákonem i judikaturou Nejvyššího správního soudu.

[13] Na základě výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Proto ji v souladu s § 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s. zamítl.

[14] O náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti rozhodne městský soud v rozhodnutí o žalobě. Kasační stížnost mířila proti usnesení, které je vnořeno do řízení o žalobě (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2023, č. j. 5 As 84/2022-30, č. 4554/2024 Sb. NSS, bod 50).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. srpna 2025

David Hipšr
předseda senátu