

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **Ateliér pro životní prostředí, o. s.**, se sídlem Ve svahu 1, Praha 4, zastoupeného JUDr. Petrem Kužvartem, advokátem, se sídlem Za Zelenou liškou 967, Praha 4, proti žalovanému: **Magistrátu hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 11. 2007, č. j. S-MHMP-317866/2007/OOP-V-599/R-155/Pra, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 2. 2008, č. j. 8 Ca 44/2008 - 26,

t a k t o :

Věc se postupuje rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I.

V žalobě, jíž brojil proti výše označenému rozhodnutí, kterým žalovaný změnil rozhodnutí Úřadu městské části Praha 6 ze dne 14. 5. 2007, č. j. MCP6/62811/2006, o povolení kácení dřevin v souvislosti se stavbou Městského okruhu č. 0080 Prašný most – Špejchar, žalobce požádal o osvobození od soudních poplatků, a to s odkazem na své majetkové poměry a na čl. 9 odst. 4 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, publ. pod č. 124/2004 Sb. m. s. (Aarhuská úmluva). Dále k žádosti připojil její odůvodnění ze dne 5. 5. 2007 (č. l. 23), podle něhož je neziskovým subjektem, který nevykonává ziskové aktivity a nemá stálý příjem. V rámci svého předmětu činnosti, jak je uveden ve stanovách, se žalobce soustředí na kompenzování častého selhávání orgánů veřejné správy při ochraně hodnot veřejného zájmu (životního prostředí, veřejného zdraví, oprávněných zájmů místních rezidentů). V minulosti žalobce soutěžil o různé granty udělované nadacemi a jinými subjekty, od přelomu let 2005 a 2006 je však již zcela bez takovýchto prostředků. Nepřispějí-li sami členové žalobce nebo např. “postižený rezident”, pak žalobce nemá žádné příjmy. Nemá ani žádný nemovitý majetek, z movitého majetku pak pouze zařízení kanceláře a tři počítače s příslušenstvím. Členové žalobce pracují na řadě případů dobrovolnou formou bez nároku na odměnu. Nabídky sponzoringu a darů od podnikatelských subjektů, jejichž záměrům klade odpor, žalobce odmítá. Závěrem uvedl, že osvobození od soudních poplatků je zvláště vhodným a odůvodněným krokem,

neboť žalobce se specializuje na činnosti alespoň částečně kompenzující selhávání veřejné správy.

Městský soud usnesením ze dne 11. 2. 2008, č. j. 8 Ca 44/2008 - 26, žalobcovu žádost o osvobození od soudních poplatků zamítl. V odůvodnění konstatoval, že s ohledem na tvrzení o nedostatečnosti prostředků již není důvodu žalobce vyzývat k předložení čestného prohlášení o majetkových poměrech či účetních dokladů. S odkazem na právní názor Krajského soudu v Brně, vyjádřený v usnesení ze dne 13. 3. 2007, č. j. 30 Ca 33/2007 - 26, pak uzavřel, že pokud si žalobce předsevzal vyvíjet činnost, jejíž součástí je též uplatňování práv v soudním řízení, nezbyvá, než aby počítal i s existencí povinnosti platit soudní poplatky a s nutností obstarání si vhodným způsobem potřebných prostředků. Soud neshledal důvodu, proč by žalobce měl svou dobrovolnou činnost konat, byť zčásti, za peníze z veřejných zdrojů.

Proti tomuto usnesení podal žalobce včas kasační stížnost doplněnou podáním ze dne 16. 4. 2008. Namítl, že soud rozhodl pouze na základě velmi povrchního zjištění rozhodných skutečností a na základě zcela mechanické aplikace judikátu Krajského soudu v Brně. Soud neprovedl žádné dokazování a nebyl tedy schopen seznat, jak se věci v případě žalobce mají. Přitom pochybným způsobem zredukoval otázku opatrování prostředků na činnost sdružení pouze na placení členských příspěvků. Žalobce je nevelké sdružení s přibližně tuctem členů různých odborností. Jejich předností není placení členských příspěvků, ale výkon neplacené práce ku prospěchu sdružení a jeho aktivit. Ostatně členské příspěvky by musely jít do horentních částek, aby se z nich daly hradit provozní náklady, toho nejsou schopny ani velké organizace stejného druhu. Zjednodušující pohled soudu je důsledkem neznalosti poměrů v neziskovém nevládním sektoru. Potřebu získat provozní prostředky žalobce řeší cestou dobrovolných darů členů i nečlenů, dobrovolnou prací a v omezené míře z grantů. Na soudní poplatky však nadace ani jiné obdobné subjekty prostředky neposkytují. K této části kasační stížnosti žalobce přiložil přehled pohybů na účtu od 1. 1. 2007 do 8. 10. 2007. Konstatoval, že žalobce zajišťuje svůj provoz a nezbytné prostředky na své aktivity racionálním způsobem a rozhodně není subjektem, který by si účelově navozoval stav či zdání nemajetnosti, aby dosáhl výhod osvobození od soudních poplatků.

Dále uvedl, že vystupuje v řadě úředních rozhodovacích procesů, v nichž musí kompenzovat zjevná selhávání správních úřadů při hájení veřejných zájmů. Tento jev přitom není nahodilý, ale soustavný, a jeho příčinou je nepovedená reforma veřejné správy. Jde o systémový problém, jemuž se žalobce snaží čelit, považuje proto za spravedlivé, aby stát nesl rovněž alespoň malou část jeho nákladů. Žalobce nemá prostředků nazbyt, jeho příjmy postačují na vedení kanceláře, nájemné, a poplatky a služby nezbytné k fungování agendy.

Z uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud usnesení městského soudu zrušil.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Při předběžné poradě dospěl první senát Nejvyššího správního soudu k závěru o nutnosti věc postoupit rozšířenému senátu, a to z následujících důvodů.

V daném případě městský soud nepřiznal osvobození žalobci - občanskému sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny (§ 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny).

I ve věcech ochrany životního prostředí je v první řadě nutno brát v úvahu mezinárodní závazky České republiky, *in concreto* tedy zajistit, aby přezkoumání postupů, rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti v těchto věcech nevyžadovalo vysoké náklady (čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy). S ohledem na výši poplatku za řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (2000 Kč), absenci povinného zastoupení advokátem a soudní praxi vylučující možnost uložit neúspěšnému žalobci k náhradě náklady správního orgánu spojené s jeho zastoupením advokátem (srov. č. 1260/2007 Sb. NSS) a obecně vylučující náhradu nákladů osoby zúčastněné na řízení (srov. č. 758/2006 Sb. NSS) však zřejmě nelze považovat náklady soudního řízení správního za nepřiměřeně vysoké ve smyslu uvedeného ustanovení Aarhuské úmluvy, a to ani v součtu s ostatními běžně očekávatelnými náklady řízení. Nicméně pokud by poplatek i v takovéto výši představoval překážku pro přístup k soudu, soud účastníka řízení za splnění zákonných podmínek od povinnosti jeho placení osvobodí.

Tyto podmínky jsou zakotveny v § 36 odst. 3 s. ř. s., podle něhož *účastník, který doloží, že nemá dostatečné prostředky, může být na vlastní žádost osvobozen od soudních poplatků. Dospěje-li však soud k závěru, že návrh zjevně nemůže být úspěšný, žádost zamítne.*

Citované ustanovení soudního řádu správního upravuje možnost individuálního osvobození od soudních poplatků, jehož účelem je ochrana účastníka řízení nacházejícího se v nepříznivých majetkových poměrech před nepřiměřeně tvrdým dopadem poplatkové povinnosti založené zákonem č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích.

Stejně jako u jiných subjektů, je tedy i u žalobce třeba zkoumat splnění podmínek podle § 36 odst. 3 s. ř. s. Dosavadní konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu (srov. např. č. 311/2004, č. 423/2005, č. 537/2005, č. 581/2005, č. 582/2005 Sb. NSS) vycházela z toho, že předpokladem pro osvobození od soudních poplatků podle § 36 odst. 3 s. ř. s. je kumulativní splnění tří podmínek: žalobce o osvobození od soudních poplatků požádá, nedostatek prostředků doloží a návrh na zahájení řízení není zjevně neúspěšný.

K otázce posuzování nedostatečnosti prostředků pak lze z judikatury Nejvyššího správního soudu (např. č. 582/2005 Sb. NSS aj.) vyvodit obecný závěr, že při rozhodování podle § 36 odst. 3 s. ř. s. soud především porovnává na jedné straně výdělkové a další majetkové a sociální poměry dotyčného účastníka řízení, na druhé straně pak výši soudního poplatku se zřetelem na případné další náklady spojené s předmětným řízením před soudem (dokazování, náklady právního zastoupení, apod.) či povahu věci samé. Výsledkem této úvahy je pak závěr, zda účastníkovi je možné přiznat osvobození od soudních poplatků či nikoli.

Z rozsudku č. 423/2005 Sb. NSS dále plyne, že příčiny, z jakých se žadatel dostal do situace znemožňující mu úhradu soudních poplatků, lze v neprospěch žadatele vážit jen tam, kde se jeho činnost (podnikání) zřejmě vymykala řádnému jednání a nakládání s majetkem, což by ovšem muselo být doloženo. Nesprávné hodnocení příčin nedostatku finančních prostředků by mohlo vést ke znemožnění přístupu k soudu.

Tyto zákonu zcela odpovídající závěry však byly modifikovány právním názorem obsaženým v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2008, č. j. 4 As 18/2008 - 32, www.nssoud.cz (jehož předobrazem bylo usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 1. 11. 2007, č. j. 62 Ca 40/2007 - 41, publikované pod č. 1482/2008 Sb. NSS), podle něhož *„lze po občanském sdružení, hodlá-li být aktivně činným, požadovat, aby si materiální prostředky na svoji činnost (alespoň v základní a pro samotnou činnost nezbytné míře) zajistilo samo. Rezignuje-li sdružení na jejich zajištění, není možné odpovědnost za nevytvoření těchto prostředků bez dalšího převést na stát prostřednictvím osvobození od soudních poplatků.“*

Podle názoru prvního senátu tento výklad již nerespektuje znění § 36 odst. 3 s. ř. s. a ve vztahu k posuzování nedostatečnosti prostředků působí vůči neziskovým subjektům zabývajícím se ochranou veřejných zájmů nepřipustně restriktivně. Vzdaluje se již totiž pouhému posuzování poměrů účastníka řízení a naopak mu ukládá povinnost aktivní činnosti, čímž vnáší do jeho postavení vůči ostatním účastníkům řízení nerovnost. Takový výklad je navíc v rozporu s dosavadní judikaturou zdejšího soudu, podle níž bylo již dříve postupováno i vůči současnému žalobci (např. rozsudek ze dne 6. 2. 2008, č. j. 1 As 48/2007 - 67, www.nssoud.cz).

Interpretace podaná čtvrtým senátem je pak v rozporu i s judikaturou Ústavního soudu ohledně dodržování zásady rovnosti stran v otázce možnosti přiznat osvobození od soudních poplatků právnickým osobám. Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 3. 9. 1998, sp. zn. IV. ÚS 13/98 (<http://nalus.usoud.cz>), je zásada rovnosti stran *„stěžejní zásadou spravedlivého procesu. Je zakotvena v čl. 37 odst. 3 Listiny a v čl. 96 odst. 1 Ústavy ČR a promítá se také do řady ustanovení procesních předpisů. Občanský soudní řád výslovně rovnost účastníků řízení stanoví v ustanovení § 18, z něhož pro soudy plyne povinnost zajistit účastníkům stejné, tj. rovnocenné možnosti k uplatňování jejich práv. Je proto třeba také při interpretaci ustanovení § 138 odst. 1 o. s. ř., z jehož dikce plyne, že jeho použití se může dovolávat každý účastník, vycházet z pohledu uvedené ústavní zásady rovnosti. Právnické osoby, mezi něž patří i jednotky územní samosprávy, mají způsobilost být účastníkem řízení a soud s nimi tedy musí zacházet stejným způsobem jako s účastníkem řízení, který je fyzickou osobou. Skutečnost, že zjišťování poměrů právnické osoby při rozhodování o osvobození od soudních poplatků by mělo být obtížné či nákladné, sama o sobě nemůže být důvodem k tomu, aby u takového účastníka řízení byla předem a bez dalšího vyloučena možnost použití ustanovení § 138 odst. 1 o. s. ř., jehož aplikace může ve svých důsledcích ovlivnit i tak významné právo jako je právo na přístup k soudu. Je pak věcí judikatury obecných soudů, aby vymezila kritéria poměrů, z nichž bude při aplikaci tohoto ustanovení u právnických osob vycházet.“* Ke shodným závěrům pak Ústavní soud dospěl i v dalších případech, lze poukázat např. na nálezy ze dne 27. 10. 1998, sp. zn. II. ÚS 13/98, a ze dne 11. 5. 1999, sp. zn. I. ÚS 13/98 (<http://nalus.usoud.cz>).

K povinnosti nerozlišujícího přístupu vůči účastníkům řízení se dále Ústavní soud vyjádřil i v nálezu ze dne 31. 8. 2004, sp. zn. IV. ÚS 289/03 (<http://nalus.usoud.cz>): *„Jedním ze základních práv, které je zakotveno v čl. 36 odst. 1 Listiny, je právo domáhat se stanoveným způsobem svého práva u nezávislého a nestranného soudu. Toto právo, jak vyplývá z citace, má každý, tedy i ten, kdo nemá finanční prostředky na zaplacení soudního poplatku. Proto i když zákon stanoví povinnost uhradit soudní poplatek jako podmínku postupu při uplatňování práva v civilním procesu, současně upravuje okolnosti, za nichž lze tuto podmínku prominout. Ty pak nerozlišují potencionální žadatele o tuto výjimku podle způsobu a okolností, za nichž vznikl problém, který je předmětem řízení, a „nerozlišují“ účastníky podle povolání či profese ani nestanoví kriteria délky vědomí povinnosti soudní poplatek uhradit.“* Ústavní soud dodal (byť ve vztahu k § 138 odst. 1 o. s. ř.), že *„k tomu, aby soud mohl osvobodit účastníka řízení od zaplacení soudního poplatku, musí být současně splněny dvě podmínky, a to nepříznivá finanční situace a pravděpodobnost úspěchu v daném řízení na straně žadatele. Jen v tomto rozsahu může soud hodnotit oprávněnost žádosti.“**

Zde je nutno si plně uvědomit důležitost existence subjektů občanské společnosti (ať již se jedná o nevládní neziskové organizace všech možných forem či o jednotlivce) při hájení veřejných zájmů. Argumentace Krajského soudu v Brně aprobovaná 4. senátem Nejvyššího správního soudu, podle níž si má stěžovatel obstarat vhodným způsobem potřebné prostředky ke své činnosti, a to včetně placení soudních poplatků, typicky cestou výběru členských příspěvků, svědčí o malé obeznamovanosti s realitou fungování nevládního sektoru v České republice. Občanská společnost v postkomunistických zemích střední a východní Evropy (Českou republiku nevyjímaje) vykazuje z mnoha důvodů specifické rysy ve srovnání s tím, jak funguje v dlouhodobě etablovaných demokraciích. Jedním z nich je nízká míra přímé participace občanů na činnosti různých aktérů občanské společnosti. Ve vztahu k nevládním organizacím hájícím jednotlivé veřejné zájmy (tzn. občanským sdružením s environmentální, lidskoprávní apod. orientací) proto bývá uváděno, že disponují relativně nízkou *mobilizační kapacitou*. Jinak řečeno, mívají obvykle poměrně malý počet členů. To však neznamená, že by zde občanská společnost neexistovala. Navzdory výše uvedenému existují studie ukazující, že nevládní organizace v těchto zemích disponují dobrou *advokační kapacitou*, tedy schopností ovlivňovat rozhodovací procesy na státní i regionální úrovni. Někdy se také hovoří o *transakční kapacitě*, tedy o schopnosti vstupovat do transakcí s jinými nestátními aktéry i s reprezentanty orgánů veřejné moci. Lze tak konstatovat, že se v postkomunistickém prostoru daří nevládním organizacím hrát podobnou roli, jako jejich protějškům

* V daném případě okresní soud usnesením ze dne 27. 12. 2002 nepřiznal stěžovateli osvobození od soudních poplatků s odůvodněním, že věděl, že jím podanou žalobu stíhá povinnost zaplatit soudní poplatek 60 000 Kč minimálně od 12. 4. 2001, kdy mu byla doručena výzva k zaplacení soudního poplatku v uvedené výši, i když ji obdržel od věcně nepřislušného soudu. Z toho soud prvního stupně dovodil, že se žalobce již několik let spoléhá, že břemeno soudního poplatku bude přeneseno na stát a že měl dostatek času, aby prostředky na jeho zaplacení nashromáždil. Ze zprávy Úřadu práce dovodil, že není při výběru vhodné práce nijak omezen, protože je zdravý. Konečně uvedl, že přihlédl i k charakteru sporu, který se týká jeho podnikatelské činnosti, kdy mohl podobné riziko s minimální mírou obezřetnosti předvídat a případné soudní výlohy zajistit, např. pojištěním. Odvolání stěžovatele krajský soud zamítl, přičemž argumentaci soudu prvního stupně ještě doplnil tak, že institut osvobození od soudního poplatku není určen k tomu, aby stát za účastníka řízení přebíral rizika vyplývající z podnikání, navíc v situaci, kdy účastník původně disponoval dostatečným majetkem, který podle svého sdělení svěřil "podvodníkům a tunelářům".

v západoevropských zemích, byť se jedná převážně o nepočetné organizace složené z nemnoha dobrovolníků či případně profesionálů (blíže viz Císař, Ondřej: *Politický aktivismus v České republice. Sociální hnutí a občanská společnost v období transformace a evropeizace*. Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury, 2008).

Nicméně popsaná forma aktivismu se z povahy věci potýká s výraznými finančními problémy, protože takové organizace jsou schopny získat pouze omezené zdroje cestou členských příspěvků. Proto bývají zpravidla výrazně závislé na dotacích či grantech z různých soukromých i veřejných zdrojů, jejichž obecným rysem je přísná vázanost toho, jak lze peníze z nich získané užít. Soudní poplatky přitom z těchto zdrojů financovat obvykle nelze. Proto je možno považovat za vysoce relevantní argument, podle něž představuje povinnost platit soudní poplatek pro takové organizace faktickou bariéru v přístupu k soudu, a to i navzdory jeho omezené výši.

První senát Nejvyššího správního soudu se zabýval též způsobem řešení otázek zpoplatnění žalob ve správním soudnictví, osvobození od soudních poplatků (ať již zákonného či na základě rozhodnutí) a postavení občanských sdružení zabývajících se ochranou životního prostředí z hledisek výše uvedených (v kauzách týkajících se ochrany životního prostředí), ve vybraných zemích Evropské unie (jednalo se o Belii, Dánsko, Francii, Německo, Polsko, Portugalsko, Rakousko, Slovensko, Španělsko, Švédsko a Velkou Británii). Pro srovnání lze tedy uvést, že žaloby ve správním soudnictví jsou ve všech zemích zatíženy (až na určité výjimky) soudními poplatky. V některých zemích (Francie, Polsko) jsou tyto poplatky spíše symbolické, v žádné ze zkoumaných zemí soudní poplatky nedosahují závratných částek, které by mohly být považovány za překážku přístupu k soudu. Poplatky jsou ze sledovaných zemí nejvyšší ve Spolkové republice Německo. Sdružení zabývající se ochranou životního prostředí jsou pak v některých z těchto zemí od soudních poplatků ze zákona osvobozena (Slovensko, Španělsko, Portugalsko, Dánsko), ve většině těchto zemí jsou však podrobena stejnému poplatkovému režimu jako ostatní právnické osoby. Soudní poplatky však mohou být prominuty nemajetným osobám, včetně osob právnických, s čímž se typicky spojuje i poskytnutí právní pomoci v podobě ustanovení advokáta na náklady státu. O tuto formu pomoci mohou zpravidla požádat i nevládní organizace zabývající se ochranou životního prostředí. Pouze rozhodovací praxe soudů v Německu se jeví v souvislosti s posuzováním takových žádostí jako velmi restriktivní (srov. např. usnesení Vrchního správního soudu pro Severní Porýní-Falc ze dne 30. 4. 2008, č. j. 8 D 20/08.AK, www.dvbl.de/servlet/PB/menu/1238536/index.html).

V této souvislosti je nutno zdůraznit, že i první senát Nejvyššího správního soudu ve shodě se senátem čtvrtým odmítá „*toliko mechanickou aplikaci pravidla o nedostatku finančních prostředků coby podmínky pro přiznání osvobození od soudních poplatků*“ či důsledek „*přiznání absolutního práva „za všech okolností bezplatného přístupu k soudu“ pro určité skupiny osob (zde občanských sdružení, jakým je stěžovatel)*“. Výklad dotčených ustanovení procesních předpisů zajisté nemůže vést ke zneužití institutu osvobození od soudních poplatků. Ke každé žádosti o osvobození od soudních poplatků je nutno přistupovat přísně individuálně, avšak nediskriminačně, tedy na půdorysu ústavně zakotvené rovnosti účastníků řízení. V každém takovém případě je soud povinen poměřovat všechna relevantní kritéria – na jedné straně tak např. může zkoumat, zda se

spor nevede též v soukromém zájmu členů občanského sdružení, na straně druhé pak soud nemůže trvat na povinnosti placení členských příspěvků za současného přehlížení skutečnosti, že členové kupříkladu poskytují sdružení bezplatně své expertní služby.

Právní názor, že „při rozhodování podle § 36 odst. 3 s. ř. s. soud především porovnává na jedné straně výdělkové a další majetkové a sociální poměry dotyčného účastníka řízení, na druhé straně pak výši soudního poplatku se zřetelem na případné další náklady spojené s předmětným řízením před soudem či povahu věci samé, přičemž při tomto posuzování vychází ze zásady rovnosti všech účastníků řízení“, z něž první senát hodlal ve svém rozhodnutí o kasační stížnosti vycházet, je v rozporu s právním názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2008, č. j. 4 As 18/2008 - 32, www.nssoud.cz. Protože se však od něho nemůže bez dalšího odchýlit, rozhodl podle § 17 odst. 1 s. ř. s. o postoupení věci rozšířenému senátu.

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

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: JUDr. Josef Baxa, JUDr. Michal Mazanec, JUDr. Karel Šimka, JUDr. Jaroslav Vlašín, JUDr. Marie Turková, JUDr. Miluše Došková, JUDr. Jakub Camrda. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců v propadné lhůtě jednoho týdne ode dne, kdy zjistí důvody podjatosti (§ 8 odst. 1 s. ř. s.).

Účastníci se dále mohou ve lhůtě dvou týdnů od doručení usnesení vyjádřit k otázce předložené rozšířenému senátu.

V Brně dne 28. ledna 2009

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu