



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobkyně: **Odborová organizace pracovníků správ památkových objektů při Národním památkovém ústavu**, se sídlem Bouzov 8, proti žalovanému: **Ministerstvo kultury**, se sídlem Maltézské náměstí 1, Praha 1, ve věci žaloby proti nečinnosti správního orgánu, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 10. 2. 2009, č. j. 7 Ca 157/2008 - 25, o osvobození od soudních poplatků,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou žalobou proti nečinnosti správního orgánu se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhala u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) pokračování v řízení o rozkladu proti usnesení Ministerstva kultury ze dne 28. 3. 2008, č. j. 1984/II/2008. Stěžovatelka současně požádala soud o osvobození od soudních poplatků, neboť nedisponuje dostatečnými finančními prostředky. Shora uvedeným usnesením městský soud žádost stěžovatelky o osvobození od soudních poplatků zamítl. Proti tomuto usnesení brojí stěžovatelka včas podanou kasační stížností.

Městský soud při posouzení žádosti stěžovatelky o osvobození od soudních poplatků vycházel z judikatury Nejvyššího správního soudu, který se majetkovými poměry stěžovatelky ve vztahu k ustanovení § 36 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zabýval v rozhodnutí ze dne 20. 11. 2008, č.j. 6 Ads 102/2008 - 65 (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

Nejvyšší správní soud v uvedeném judikátu odkázal na svůj již dříve vyjádřený právní názor ve vztahu k postavení sdružení a nezbytnosti jejich ekonomické základny (zejm. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2008, č. j. 4 As 18/2008 - 32), dle kterého „lze po 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 osvobozování od soudních poplatků (srov. usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 1. 11. 2007, č. j. 62 Ca 40/2007 - 41, publikované ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 1482/2008, www.nssoud.cz).

Stěžovatelka je občanským sdružením založeným za účelem ochrany práv a zájmů členů zejména v oblasti pracovněprávní, mzdové, bezpečnosti sociální apod. Tuto aktivitu stěžovatelka může realizovat mimo jiné i účastí v řízeních, v nichž jsou projednávány a řešeny spory tohoto typu. Pokud stěžovatelka hodlá být coby sdružení (nehlédě na konkrétní cíl sdružení) aktivně činnou, pak je objektivně ospravedlnitelné po něm požadovat, aby si materiální prostředky pro prosazování svého cíle, a to alespoň v základní a pro samotnou činnost nezbytné míře, zajistila sama. Tuto odpovědnost za tvorbu základních prostředků pro činnost nelze a priori přenášet na stát; žádost o osvobození od soudních poplatků nemůže být tedy důvodná výlučně proto, že stěžovatelka coby speciálně zaměřené sdružení vyvíjející činnost k dosažení svého cíle nemá pro takovou činnost žádné materiální prostředky. Rezignuje-li stěžovatelka na jejich zajištění alespoň v základní a pro samotnou činnost nezbytné míře, pak zřejmě vychází z předpokladu, že to bude výlučně stát, který za všech okolností ve všech obdobných případech jednotlivých kroků stěžovatele k dosažení jeho cíle ponese veškeré jeho náklady. Takový předpoklad však nemůže být legitimní; k jeho legitimitě neposkytuje oporu ani § 36 odst. 3 s. ř. s., nejsou k ní ani jakékoli důvody doktrinální, jež by měly snad souviset s cílem vytyčeným stěžovatelem. Potvrzení takového předpokladu, který se z pohledu jiných osob dovolávajících se soudní ochrany jeví být nerovným a pro stěžovatele nepřiměřeně komfortním, by mohlo být nejvýše výsledkem toliko mechanické aplikace pravidla o nedostatku finančních prostředků coby podmínky pro přiznání osvobození od soudních poplatků. Přiznání takového absolutního práva „za všech okolností bezplatného přístupu k soudu“ pro určité skupiny osob (zde sdružení, jakým je stěžovatelka) by nikterak nesouviselo s ochranou konkrétních veřejných subjektivních práv jednotlivců a s uplatňováním práva na jejich soudní ochranu, naopak by ve vztahu k jiným osobám domáhajícím se soudní ochrany mohlo být solidním základem procesní absurdity a diskriminace. Soud má v tomto případě za to, že je důvodu ponechat

na stěžovatelce, aby si základní materiální zajištění pro základní výdaje, jež lze při dosahování jím deklarovaného cíle předpokládat, opatřil primárně sám. Absolutní nedostatek finančních prostředků stěžovatelky tedy nemůže být v tomto konkrétním případě sám o sobě důvodem pro přiznání osvobození od soudních poplatků. Zamítnutí žádosti o osvobození od soudních poplatků tu však vzhledem k výše uvedenému nelze vnímat jako ztěžování dosahování či uplatňování uvedeného cíle prostřednictvím ztěžování přístupu k soudu. Stěžovatelka si totiž může snadno opatřit částku 2000 Kč potřebnou k zaplacení soudního poplatku, a to např. zvýšením členských příspěvků. Kasační námitku nesprávného posouzení právní otázky proto Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou. Z hlediska namítaného porušení práva na přístup soudu či práva na spravedlivý proces Nejvyšší správní soud podotýká, že podle čl. 36 odst. 4 Listiny základních práv a svobod podmínky a podrobnosti práva na soudní a jinou právní ochranu upravuje zákon. Jednou z těchto podmínek je i zaplacení soudního poplatku v případě, kdy je poplatková povinnost dána zákonem. Zákonný požadavek zaplacení soudního poplatku nemůže být proto považován za porušení práva na přístup k soudu, resp. práva na spravedlivý proces. Obdobně vnímá soudní poplatky rovněž Ústavní soud, který je řadí mezi podmínky realizace práva na soudní ochranu. Ve svém nálezu ze dne 3. 8. 1999, sp. zn. IV. ÚS 162/99, Ústavní soud uvedl, že úprava poplatkové povinnosti či osvobození od ní provedená zákonem České národní rady č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, představuje jeden ze základních momentů podmiňujících právo na soudní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Stanovil-li totiž zákon i v tomto směru pevná pravidla umožňující přístup k soudu také splněním v něm obsažených podmínek, potom tyto podmínky musí respektovat nejen ten, kdo se dovolává práva na soudní ochranu, ale také stát prostřednictvím orgánu soudní moci. Ani námitka porušení ústavně zaručených práv soudu nebyla proto shledána důvodnou.

Městský soud dále uvedl, že při posouzení žádosti stěžovatelky je nutno přihlídnout i k tomu, že v dané věci se stěžovatelka domáhá práva na svobodný přístup k informacím, aniž by v žalobě uvedla, zdali výkon tohoto práva vůbec souvisí s činností odborové organizace. V tomto ohledu poukázal také na rozsah a povahu sporů, jež stěžovatelka (cca 30 sporů) a předsedkyně stěžovatelky (cca 30 sporů) s žalovaným na základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím před městským soudem vede. V soudu známých případech rozsah a povaha stěžovatelkou požadovaných informací nesouvisí s činností odborové organizace a je v rozporu s účelem zákona o poskytnutí informací, nejde již totiž o veřejnou kontrolu činnosti veřejné správy, ale o šikanózní výkon práva žadatele. Jakkoli je z hlediska právní subjektivity třeba odlišit stěžovatelku od osoby předsedkyně, je jednoznačné, že oba subjekty jednají nejen ve shodě, ale fakticky jde o úkony jednoho subjektu a to předsedkyně stěžovatelky, PhDr. Pavlů. Hodlá-li stěžovatelka vymáhat svá práva soudní cestou v takovém rozsahu, je třeba po ní spravedlivě požadovat, aby soudní řízení vedla s vědomím existence nákladů řízení.

Nemajetnost ve smyslu ustanovení § 36 odst. 3 s. ř. s. lze pojímat jako „okamžitou“ nikoli „plánovanou, předpokládanou, výchozí“ ve smyslu vytvoření předpokladů pro prosazování svých zájmů soudní cestou. Výše uvedené není v rozporu se zásadou práva na přístup k soudu, nýbrž oprávněným regulativem soudního systému vycházejícího z účelu institutu osvobození od soudního poplatku, aby každý kdo se dostane do majetkové tísně, byl oprávněn domoci se svých práv u soudu. Účelem osvobození od soudních poplatků však není snazší cesta k uplatnění nároku u soudu ve smyslu ekonomické optimalizace možných nákladů. Soudní řízení je postaveno na principu úhrady nákladů úspěšné straně stranou neúspěšnou, kdy lze presumovat, že žalovaný – stát uhradí v případě neúspěchu úspěšné žalobkyni její náklady řízení. Pokud je stěžovatelka přesvědčena o oprávněnosti svého nároku, nechť náklady na soudní poplatek vynaloží s výhledem jeho návratnosti spojeného s úspěchem ve věci. Zejména pokud výše soudního poplatku ve své jednotlivosti nedosahuje vysoké částky.

Dle názoru městského soudu návrh stěžovatelky ze shora uvedených důvodů odporuje účelu ustanovení § 36 odst. 3 s. ř. s., a proto soud přes majetkové poměry stěžovatelky návrh na osvobození od soudního poplatku zamítl.

V kasační stížnosti stěžovatelka uplatňuje důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nezákonnost napadeného usnesení spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Dle jejího názoru soud na její případ uplatnil zcela nevhodnou analogii, a sice rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 1. 11. 2007, sp. zn. 62 Ca 40/2007.

Stěžovatelka je občanským sdružením sui genesis, neboť jako odborová organizace, která má dle zákoníku práce částečně hrazeny náklady na svoji činnost jiným subjektem- zaměstnavatelem, a ten je také dle § 277 zákoníku práce povinen zajistit zástupcům zaměstnanců podmínky pro řádný výkon jejich činnosti.

Nelze souhlasit se závěry soudu, podle jehož názoru je nutné, aby si sdružení pro prosazování svých cílů zajistilo materiální prostředky samo. Výše členských příspěvků stěžovatelky je dána Stanovami. Stěžovatelka sice má možnost schválit si příspěvky vyšší, ale takový postup se nejeví efektivním. Dle stanov stěžovatelky může o změně výše příspěvku rozhodnout usnášeníschopná členská konference odborové organizace, a to nadpoloviční většinou hlasů přítomných členů. I v případě úspěšného zvýšení však není možné vyloučit situaci, kdy nesouhlasící členové ze sdružení vystoupí a fakticky tak k žádnému navýšení prostředků nedojde. Soud rovněž pominul skutečnost, že v souladu se stanovami mohou být členy stěžovatelky i osoby nezaměstnané, po kterých nelze spravedlivě požadovat placení zvýšených členských příspěvků.

Stěžovatelka nemůže doplácet na důsledky diskriminačního jednání zaměstnavatele, u kterého působí a který ji na rozdíl od jiných odborových

organizací působících u téhož zaměstnavatele nevytváří elementární materiální podmínky pro výkon její činnosti, kdy jde zejména o hrazení provozních nákladů k činnosti kanceláří odborových organizací. Stěžovatelka je tak nucena z přijatých členských příspěvků primárně zajistit svůj vlastní organizační a administrativní chod a tak zabránit svému zániku. Tyto náklady by ji při nediskriminaci ze strany zaměstnavatele nevznikly.

Je tedy zřejmé, že porušení ústavního práva zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny je sekundární diskriminací stěžovatelky následující po primární diskriminaci porušením čl. 27 odst. 2, která přestože byla tvrzena a doložena – nebyla rozhodujícími soudy vůbec vzata v úvahu ve své příčinné souvislosti s majetkovými poměry stěžovatelky a její schopnosti platit soudní poplatky.

Nelze odhlédnout od toho, že nutnost vedení soudních sporů je dána porušováním povinností jiných subjektů a že stěžovatelka nebyla založena za účelem vedení soudních sporů, ani je při svém vzniku nepředpokládala. Soud rovněž nerespektoval zásadu legitimního očekávání, kdy rozhodl naprosto odlišně od své předchozí mnohaleté (od roku 2005) rozhodovací praxe, kdy stěžovatelce přiznával právo na osvobození od soudních poplatků z důvodů majetkových poměrů vzniklých jako důsledek „nenormální situace“, v jaké se nacházela.

Nepřezkoumatelný je závěr soudu o údajném šikanózním výkonu práva stěžovatelky. Dle stěžovatelky soud zřejmě zkopíroval část odůvodnění k jinému svému rozhodnutí, neboť stěžovatelka nikde netvrdí, že je zřízena za účelem veřejné kontroly činnosti veřejné správy. Stěžovatelka závěrem zdůrazňuje že v době předchozích cca 12 měsíců ji soud osvobození od soudních poplatků přiznával.

Ze všech výše uvedených důvodů navrhuje napadené usnesení městského soudu zrušit a věc vrátit soudu k meritornímu projednání.

V doplnění ke kasační stížnosti stěžovatelka požádala o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Soudní poplatek nebyl uhrazen, stěžovatelka není pro řízení o kasační stížnosti zastoupena. Nejvyšší správní soud připomíná, že dle konstantní judikatury zdejšího soudu není v řízení o kasační stížnosti ve věci zamítnutí žádosti o osvobození od soudních poplatků nedostatek uhrazení soudního poplatku o kasační stížnosti, jakož i nedostatek právního zastoupení důvodem pro odmítnutí kasační stížnosti.

Kasační soud přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Námitka stěžovatelky, spočívající v tvrzení, že městský soud při posuzování návrhu na osvobození od soudních poplatků nesprávně vycházel z rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 1. 11. 2007, sp. zn. 62 Ca 40/2007, včetně úvah stěžovatelky o rozdílech v účelu a cílech mezi občanským sdružením - žalobcem v uvedené věci a stěžovatelkou, je nedůvodná.

Stěžovatelka zcela pominula, že městský soud při posuzování jejího návrhu vycházel mimo jiné z judikatury Nejvyššího správního soudu a to z rozhodnutí ze dne 20. 11. 2008, č.j. 6 Ads 102/2008 - 65, který se zabýval majetkovými poměry stěžovatelky (nikoli jiného subjektu) a to právě ve vztahu k ustanovení § 36 odst. 3 s. ř. s. Zdejší soud připomíná, že v uvedeném sporu posuzoval zákonnost usnesení městského soudu, kterým byla zamítnuta žádost stěžovatelky o osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce pro kasační řízení. Skutečnost, že v tomto rozhodnutí Nejvyšší správní soud poukázal i na shora citované rozhodnutí Krajského soudu v Brně není nepřipadnou analogií a nemůže mít za důsledek stěžovatelkou namítané nesprávné posouzení právní otázky.

Pokud jde o námitky stěžovatelky, dle kterých městský soud při svém rozhodování pominul nemožnost stěžovatelky navýšit členské poplatky členům odborové organizace, kdy někteří z členů stěžovatelky jsou nezaměstnaní, dále pak finanční tíseň stěžovatelky, způsobenou neplněním zákonných povinností zaměstnavatele, u kterého působí, jakož i poukaz na předchozí postup městského soudu, který ji opakovaně přiznával osvobození od soudních poplatků ve sporech vedených proti Národnímu památkovému ústavu, Nejvyšší správní soud nejprve připomíná, že stejným způsobem stěžovatelka argumentovala v ústavní stížnosti podané proti rozhodnutí zdejšího soudu č. j. 6 Ads 102/2008 - 65. Argumentaci stěžovatelky shledal Ústavní soud nedůvodnou, neboť předmětnou ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněnou usnesením ze dne 18. 5. 2009, sp. zn. IV. ÚS 354/09, odmítl. Výslovně přitom uvedl, že napadená rozhodnutí obecných soudů (tedy Městského soudu v Praze a Nejvyššího správního soudu) nezasahují do stěžovatelkou citovaných ústavních práv, nevykazují žádné prvky svévole při rozhodování, odůvodnění jsou dostatečná a vyčerpávající.

Nejvyšší správní soud ke namítanému porušení ústavních práv uvádí, že podle čl. 36 odst. 1 Listiny se každý může domáhat stanoveným způsobem svého práva u nezávislého a nestranného soudu. Stanoveným postupem, podle zmíněného ustanovení Listiny, je mimo jiné i povinnost zaplatit příslušný soudní poplatek.

Splnění poplatkové povinnosti je tedy jedním ze základních předpokladů pro uplatnění práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Tyto podmínky musí respektovat každý, kdo se dovolává práva na soudní ochranu. Tvrzení stěžovatelky o nemožnosti navýšit členské příspěvky považuje kasační soud za ryze subjektivní, neboť vychází pouze z předpokladu stěžovatelky, bez jakékoliv opory ve skutkovém či právním stavu.

Argumentace stěžovatelky principem legitimního očekávání není namístě. Institut osvobození od soudních poplatků neslouží k tomu, aby v obecné rovině umožnil stěžovatelce či komukoliv jinému bezplatný přístup k soudu. Smyslem zákonné úpravy institutu osvobození od soudních poplatků jistě nebylo zajistit plošné osvobození od soudních poplatků v rozsahu několika let (sama stěžovatelka uvádí, že spory vede od roku 2005), nýbrž garantovat to, že účastníku nesmí být jen pro jeho aktuálně nastalou, nepříznivou majetkovou situaci znemožněno uplatňovat nebo bránit své právo u soudu. Ostatně, jak již uvedl městský soud, nemajetnost je třeba vnímat jako situaci „okamžitou“, tj. z povahy věci dynamickou, která se v čase s ohledem na skutkové a právní okolnosti může měnit a rozhodně na ni nelze pohlížet staticky, tedy jako na situaci „plánovanou, předpokládanou, výchozí“. Osvobození od soudního poplatku v určitém řízení tak nemůže být rozhodné pro osvobození v řízení jiném.

V materiálním právním státě nejde pouze o dodržování práva bez dalšího, ale především o dodržování takových pravidel chování, která jsou v souladu s hodnotami, na nichž je právní řád vybudován. Právo nikdy nemůže být interpretováno striktně či mechanicky, neboť takový přístup s sebou nutně nese zcela nepřijatelné důsledky. Právo ve společnosti neplatí proto, aby nepřijatelné důsledky legitimizovalo, ale proto, aby přinášelo racionální uspořádání vztahů mezi jednotlivci. V souladu s tím je nutno zdůraznit, že princip ochrany legitimního očekávání může chránit pouze očekávání, které je legitimní, rozumné. Z tohoto principu proto nelze pro sebe dovozovat spekulativní prospěch, který zákon nezamýšlel poskytnout, tj. jinak řečeno, který neodpovídá účelu zákona.

Nedůvodnou shledal kasační soud i domněnku stěžovatelky týkající se nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, spočívající v úvaze, že městský soud zřejmě zkopíroval část odůvodnění k jinému svému rozhodnutí, neboť stěžovatelka nikde netvrdí, že je zřízena za účelem veřejné kontroly činnosti veřejné správy.

Úvaha městského soudu je zcela srozumitelná a přezkoumatelná, neboť městský soud na žádném místě svého rozhodnutí netvrdil, že stěžovatelka je primárně zřízena za účelem veřejné kontroly činnosti veřejné správy. Městský soud pouze vyjádřil svoji domněnku, že vzhledem k množství a povaze sporů, které stěžovatelka před městským soudem vede na základě zákona č. 106/1999 Sb., o

svobodném přístupu k informacím, je rozsah a povaha stěžovatelkou požadovaných informací v rozporu s účelem tohoto zákona.

Zákon č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů provádí ústavně zaručené politické právo na informace, které je založeno v čl. 17 odst. 1, 2 a 4 Listiny základních práv a svobod a jeho primárním účelem je garantovat veřejnosti právo na přístup k informacím o činnosti veřejné správy a povinnost orgánů veřejné správy poskytnout přístup k těmto informacím, neboť toto právo a jemu odpovídající povinnost je klíčovým prvkem vztahu mezi státem a občanem a slouží nejen k informovanosti veřejnosti o činnosti veřejné správy jako takové, ale prostřednictvím těchto informací i ke kontrole její činnosti.

Má-li stěžovatelka zvýšený zájem na výkonu tohoto práva, a cítí se být neustále postupem povinného subjektu neuspokojena, musí si být současně vědoma zákonné povinnosti, domáhat se svého práva u nezávislého a nestranného soudu, zákonem stanoveným způsobem. Splnění poplatkové povinnosti je jedním ze základních předpokladů pro uplatnění tohoto práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Osvobození od soudního poplatku pak představuje určitou výjimkou, nikoli institut umožňující bezbřehý, bezplatný přístup k soudu.

S ohledem na vše výše uvedené lze uzavřít, že městský soud nepochybil, když žádost stěžovatelky o osvobození od soudních poplatků zamítl. Kasační stížnost proto byla shledána nedůvodnou a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl. O návrhu na odkladný účinek kasační stížnosti vzhledem k rozhodnutí ve věci samé soud pro nadbytečnost nerozhodoval.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelce, která ve věci neměla úspěch, nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení, a žalovanému náklady řízení v souvislosti s řízením o kasační stížnosti nevznikly.

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

V Brně dne 16. července 2009

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu