



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K

J M É N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **Honební společenstvo Stříbro**, se sídlem Dukelská ulice - Farma, Stříbro, zast. Mgr. Martinem Vovsíkem, advokátem se sídlem Malá 6, Plzeň, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 17, Praha 1, za účasti osoby na řízení zúčastněné: **Pozemkový fond České republiky**, se sídlem Husinecká 1024/11a, Praha 3, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 11. 2004, č.j. 31760/04-11000, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 8. 6. 2009, č. j. 8 Ca 415/2008 - 167,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Městský úřad Stříbro rozhodnutím ze dne 18. 7. 2003, č. j. 592/03-206/A5-ŽP, na základě návrhu žalobce uznal podle § 29 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti (dále jen „zákon o myslivosti“), společenstevní honitbu Černošín. Toto rozhodnutí následně potvrdil Krajský úřad Plzeňského kraje rozhodnutím o odvolání ze dne 23. 9. 2003, č. j. ŽP/7194/03. Ministerstvo zemědělství však v mimoodvolacím řízení podle § 65 správního řádu z roku 1967 svým rozhodnutím ze dne 16. 6. 2004, č. j. 42753/03-7040/16230, změnilo rozhodnutí krajského úřadu tak, že se rozhodnutí Městského úřadu Stříbro ze dne 18. 7. 2003, č. j. 592/03-206/A5-ŽP, zrušuje a věc se vrací prvoinstančnímu orgánu k novému projednání a rozhodnutí.

Proti tomuto rozhodnutí Ministerstva zemědělství podal žalobce rozklad, který však ministr zemědělství rozhodnutím ze dne 9. 11. 2004, č. j. 31760/04-11000 zamítl a zrušující rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění rozhodnutí o rozkladu ministr zemědělství uvedl, že krajský úřad rozhodnutí Městského úřadu Stříbro nepřezkoumal v celém rozsahu, nezabýval se jeho závažnějšími nedostatky a uznání honitby nebylo v souladu s příslušnými ustanoveními zákona o myslivosti.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 13. 12. 2005, č. j. 8 Ca 18/2005 - 36, žalobu proti uvedenému rozhodnutí ministra zemědělství odmítl. V jeho odůvodnění uvedl, že rozhodnutí ministra zemědělství nic nezměnilo na veřejných subjektivních právech účastníků a podmínka zkrácení na jejich právech úkonem správního orgánu tak nebyla splněna. Podle závěru Městského soudu v Praze se tedy jedná o procesní rozhodnutí, a nikoliv o úkon ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 23. 10. 2008, č. j. 3 As 18/2006 - 129, napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení s tím, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 28. 8. 2007, č. j. 4 As 31/2006 - 73, dospěl k závěru, že rozhodnutí správních orgánů, vydaná podle § 65 odst. 2 správního řádu z roku 1967, jimiž byla mimo odvolací řízení zrušena nebo změněna pravomocná rozhodnutí ve správním řízení, jsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s. a podléhají soudnímu přezkumu, neboť tato rozhodnutí zasahují do existujících hmotných práv fyzických nebo právnických osob, nabytých v původním pravomocně skončeném správním řízení.

Městský soud v Praze vázán rozsudkem Nejvyššího správního soudu přezkoumal tedy napadené rozhodnutí meritorně, ovšem po posouzení žalobu rozsudkem ze dne 23. 2. 2009, č. j. 8 Ca 415/2008 - 139, žalobu zamítl. Proti tomuto rozsudku podal žalobce kasační stížnost.

Na výzvu soudu na zaplacení soudního poplatku žalobce podal žádost o osvobození od této poplatkové povinnosti, kterou odůvodnil tím, že mu v rámci tohoto řízení již bylo přiznáno osvobození od soudního poplatku a toto rozhodnutí by tak mělo být stále v platnosti. K další výzvě soudu pak žalobce předložil vyplněné potvrzení o osobních, majetkových a výdělkových poměrech, ve kterém uvedl, že má dluh ve výši 148 500 Kč za nájem honebních pozemků a ze zákona nemůže vyvíjet podnikatelskou činnost. Dále dodal přiznání k dani z příjmů právnických osob za rok 2007, ve kterém uplatil výdaje v celkové výši 149 179 Kč a příjmy v celkové výši 147 723 Kč. Z jím předložené nepotvrzené rozvahy ke konci roku 2007 dále vyplývají aktiva ve výši 143 397,75 Kč a pasiva ve výši 144 853,48 Kč. V nepotvrzeném účetním hospodářském výsledku ke konci roku 2007, který žalobce rovněž předložil, se uvádějí náklady v celkové výši 149 179 Kč a výnosy v celkové výši 147 723,27 Kč. Konečně žalobce předložil výpis z bankovního účtu, na kterém byl ke dni 31. 3. 2009 evidován zůstatek ve výši 143 337 Kč.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 8. 6. 2009, č. j. 8 Ca 415/2008 - 167, žádost žalobce o osvobození od soudních poplatků zamítl. V odůvodnění tohoto usnesení uvedl, že zjišťoval finanční situaci žalobce v době rozhodování soudu a tu srovnal s výší soudního

poplatku, přičemž vycházel z neúplných údajů, které žadatel poskytl. Na jejich základě pak byl učiněn závěr, že žalobce neprokázal své tvrzení o nedostatečnosti prostředků, a tudíž nemůže být osvobozen od soudních poplatků. Současný stav bankovního účtu totiž žalobci umožňuje soudní poplatek ve výši 3000 Kč zaplatit.

Také proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 8. 6. 2009, č. j. 8 Ca 415/2008 - 167, podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) v zákonem stanovené lhůtě kasační stížnost. V ní namítl, že mu osvobození od soudních poplatků bylo v rámci tohoto řízení již v minulosti přiznáno, takže soud jej neměl svým postupem nutit k podání nové žádosti. Rovněž tak nebyly splněny předpoklady pro vydání nového rozhodnutí, neboť osvobození od soudních poplatků nebylo odňato. Navíc jeho majetková situace je stále stejná, takže i nadále mělo rozhodnutí o přiznání osvobození od soudních poplatků platit. Konečně pak není zřejmé, v čem měly být jím předložené podklady neúplné a proč nebyl vyzván k jejich doplnění, takže rozhodnutí soudu se jeví jako zcela nepředvídatelné a jeho vydáním byl poškozen na svých procesních právech.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v souladu s ustanoveními § 109 odst. 2 a 3 soudního řádu správního, podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež byly stěžovatelem v kasační stížnosti uplatněny. Přitom neshledal vady uvedené v ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Úvodem je zapotřebí poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 1 Afs 65/2007-37, který je dostupný na www.nssoud.cz, podle něhož „v řízení o kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu o zamítnutí návrhu žalobce na osvobození od soudního poplatků není třeba trvat na zaplacení soudního poplatku za kasační stížnost ani na povinném zastoupení advokátem“. Tento judikát je odůvodněn tím, že „za situace, kdy předmětem kasačního přezkumu je rozhodnutí, jímž byla zamítnuta žádost o osvobození od soudních poplatků, by trvání jak na podmínce uhrazení soudního poplatku za kasační stížnost, tak i na podmínce povinného zastoupení, znamenalo jen další řetězení téhož problému, a vedlo by k popření cíle, jenž účastník podáním žádosti sledoval a k popření vlastního smyslu řízení o kasační stížnosti, v němž má být zkoumán závěr o tom, zda účastník měl být od soudních poplatků osvobozen či nikoliv“. S uvedeným závěrem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje i v projednávané věci, v níž také nebyl soudní poplatek za kasační stížnost uhrazen. Tato skutečnost tedy nebrání projednání kasační stížnosti proti napadenému usnesení soudu prvního stupně o nepřiznání osvobození od soudních poplatků, takže Nejvyšší správní soud se jí mohl meritorně zabývat.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že mu v rámci tohoto řízení již bylo osvobození od soudních poplatků v minulosti přiznáno, to dosud nebylo odňato, takže pro vydání napadeného usnesení nebyly splněny zákonné předpoklady. Toto stěžovatelovo tvrzení je možné podřadit pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., podle něhož lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené zmatečnosti řízení před soudem spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení.

Klíčovým pro posouzení této námitky je výklad stěžovatelem užití formulace „*v rámci tohoto řízení*“, totiž to, zda řízení o opakované kasační stížnosti proti novému rozhodnutí krajského soudu poté, co jeho původní rozhodnutí bylo Nejvyšším správním soudem zrušeno, lze považovat stále za „*totéž jedno řízení*“ s řízením o původní kasační stížnosti, potažmo s řízením žalobním. K této otázce se již dříve vyjádřil rozšířený senát zdejšího soudu ve svém usnesení ze dne 24. 7. 2007, č. j. 1 Afs 120/2006 - 117, publ. pod č. 1460/2008 Sb. NSS, ovšem ve vztahu k ustanovení advokáta pro řízení soudem (§ 35 odst. 8 s. ř. s.). V projednávané věci tak bylo nutno zvážit, zda a pokud ano nakolik lze závěry, k nimž dospěl rozšířený senát, aplikovat i na poplatkovou povinnost, resp. institut osvobození od soudních poplatků (§ 36 odst. 2 s. ř. s.).

Ve výše uvedeném usnesení se rozšířený senát přiklonil k širšímu pojetí právního pojmu „*řízení*“, podle kterého se řízení nevede o „*podání*“ (žalobě, dovolání, návrhu), tedy obecně o procesním úkonu, ale o soudní věci. Podle rozšířeného senátu je zřejmé, že „*věc*“ (ostatně klíčový pojem procesu) je *táž v řízení na prvním, druhém, i případně třetím stupni; zkoumá se ostatně pravidelně, zda vyšší soud jednal o „těže věci“ jako soud nižší. Nauka určuje prvky, jimiž je dána totožnost věci (účastníky řízení, uplatňované právo atd.), kdy jde o věc stejnou a kdy o věc jinou. Při úchylce od totožnosti věci dochází k procesní vadě s více nebo méně tíživými procesními důsledky*“.

Své stanovisko pak rozšířený senát podpořil úvahou o povaze správního soudnictví obecně a kasační stížnosti jako jediném oprávněm prostředku proti rozhodnutí krajského soudu zvlášť. Podle rozšířeného senátu má řízení před správními soudy „*nepřehlédnutelná specifika, odlišující jej od řízení ve věcech občanskoprávních. Platí - zejména pro oblast mimořádných oprávných prostředků - kratší lhůty, kasační stížnost jako prakticky jediný oprávný prostředek má velmi široký záběr (jímž se blíží daleko více řádnému oprávněmu prostředku než mimořádnému), a řízení o ní je ze zákona písemné: kromě vlastního podání kasační stížnosti v pouze dvoutýdenní lhůtě se další úkony advokáta v praxi téměř nevyskytují a nevyžadují. Nejvyšší správní soud ze zákona projedná kasační stížnost bez nařízení jednání; případy, kdy jednání je nařízeno (a další úkon advokáta, spočívající v účasti na něm), jsou výjimečné*“. Praktické potřebě, aby ustanovený advokát zastupoval v případě podání kasační stížnosti také u Nejvyššího správního soudu, svědčí pak i další argumenty jako „*doručování rozhodnutí krajského soudu advokátovi, zákonná povinnost (i oprávnění) advokáta konat ve prospěch zastoupeného i po určitou dobu po zániku zastoupení, malá pravděpodobnost, že se na straně účastníka řízení změnily poměry rozhodné pro osvobození od soudního poplatku a ustanovení advokáta v době mezi rozhodnutím krajského soudu a podáním kasační stížnosti*“.

Je proto podle rozšířeného senátu „*korektní, rozumné a spravedlivé*“ použít ve věcech správního soudnictví výklad, podle kterého není předmětem „*řízení*“ před správním soudem „*pouhý procesní úkon (správní žaloba, resp. kasační stížnost), což by koneckonců znamenalo jen vyjádření obecně odmítané teze, že procesu se má hmotné právo podřídít*“. „*Řízením*“ je naopak nutno chápat „*konečné vyřízení soudní věci, tedy dokončený přezkum rozhodnutí správního orgánu*“. Řízení v tomto smyslu je pak pravomocně skončeno někdy již v prvním, jindy však teprve ve druhém stupni.

Tolik usnesení rozšířeného senátu.

Nejvyšší správní soud si je vědom, že prominutí soudního poplatku i ustanovení advokáta pro řízení před správním soudem jsou instituty sledující totožný účel, totiž umožnit přístup k soudu i těm osobám, pro které by bylo domáhání se svých veřejných subjektivních práv z finančních důvodů jinak nereálné. Přesto je Nejvyšší správní soud toho názoru, že závěry rozšířeného senátu učiněné ve vztahu k ustanovení advokáta soudem nelze bez dalšího aplikovat i na problematiku soudních poplatků, resp. osvobození od nich. Důvodem je zejména zcela jasně a explicitně formulovaná zákonná konstrukce poplatkové povinnosti jako takové.

Podle § 1 písm. a) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, se soudní poplatky vybírají *za řízení před soudy České republiky*, a to z *úkonů* uvedených v sazebníku poplatků. V položce 14a bodu 2. přílohy tohoto zákona se uvádí „*Za žalobu nebo jiný návrh na zahájení řízení ve věcech správního soudnictví...*“, v položce 15 přílohy pak „*Za kasační stížnost...*“.

Z uvedené citace jasně vyplývá, že zpoplatněno je sice – obecně vzato – řízení před soudem, jakékoli úvahy o možných interpretacích tohoto pojmu jsou však vyloučeny navazující specifikací, podle níž podléhají poplatkové povinnosti jednotlivé „*úkony*“, a to zvláště „*žaloba nebo jiný návrh na zahájení řízení ve věcech správního soudnictví*“ a zvláště „*kasační stížnost*“. Zákon o soudních poplatcích tedy naprosto zřetelně vychází z pojetí, podle kterého se řízení vede o konkrétním podání a poplatkové povinnosti tedy podléhá každé takové podání zvláště.

V úvahu pak – ve vztahu k osvobození od soudních poplatků – podle Nejvyššího správního soudu nepřípadají ani další podpůrné argumenty rozšířeného senátu vznesené ve prospěch širšího pojetí pojmu řízení v citovaném usnesení. Časový odstup řízení o kasační stížnosti proti prvnímu rozhodnutí krajského soudu od řízení o kasační stížnosti proti novému rozhodnutí krajského soudu (poté, co bylo jeho první rozhodnutí zrušeno) se standardně pohybuje v řádu měsíců, a nelze tedy zdaleka vyloučit, že majetkové poměry účastníka nedojdou v tomto mezidobí změn.

Obdobu pak nelze nalézt ani u administrativních či ekonomických důvodů pro příklon k širší interpretaci pojmu řízení, jako možnost ustanovení různých advokátů pro řízení o každém podání, duplicitní náklady na převzetí a přípravu zastoupení, duplicitní rozhodování o odměně za právní službu etc.

Lze proto shrnout, že závěry usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 7. 2007, č. j. 1 Afs 120/2006 - 117, na institut osvobození od soudního poplatku nedopadají, tzn. že poplatkové povinnosti podléhá určitý právní úkon, tedy podání, a splnění této povinnosti, resp. podmínky osvobození od ní, je proto nutno zkoumat jako jednu z podmínek řízení u žaloby („*jiného návrhu na zahájení řízení*“) i u kasační stížnosti samostatně. Městský soud v Praze tedy postupoval správně, pokud splnění poplatkové povinnosti zkoumal i ve vztahu ke kasační stížnosti podané stěžovatelem proti jeho v pořadí druhému rozhodnutí v dané věci.

Důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. proto není naplněn.

Rovněž tak Nejvyšší správní soud neshledal ani naplnění důvodu kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., pod něhož lze podřadit stěžovatelovo tvrzení o neodůvodnění závěru soudu prvního stupně o neúplnosti předložených podkladů a o nevyzvání k jejich doplnění, neboť podle uvedeného zákonného ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí krajského soudu nebo jiné vady řízení před soudem prvního stupně, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Z celkového kontextu odůvodnění napadeného usnesení je totiž zřejmé, že zmínkou o neúplnosti stěžovatelem poskytnutých údajů soud prvního stupně vyjádřil to, že na základě nich nebylo možné žadateli osvobození od soudních poplatků přiznat. Městský soud v Praze totiž v odůvodnění napadeného usnesení výslovně uvedl, že na základě předložených podkladů dospěl k závěru, podle něhož stěžovatel neprokázal své tvrzení o nedostatečnosti prostředků, a proto nemohl být osvobozen od soudních poplatků. Uvedený závěr navíc soud prvního stupně opřel i o stav bankovního účtu žadatele, na němž byl vykázán zůstatek ve výši 143 337 Kč, z čehož dovodil, že stěžovatel je schopen soudní poplatek ve výši 3000 Kč zaplatit. Výpis z bankovního účtu přitom oproti dokladům prokazujícím náklady a výdaje stěžovatele za rok 2007 odrážel jeho aktuální majetkové poměry, a proto Městskému soudu nelze vytýkat, že vycházel právě z tohoto podkladu. Rovněž tak mu nelze vytknout, že se nezabýval neziskovou povahou honebních společenstev, na níž stěžovatel poukazoval v potvrzení o osobních, majetkových a výdělkových poměrech. Honební společenstvo, kterým je i stěžovatel, totiž sice podle § 19 odst. 2 zákona o myslivosti nesmí vlastním jménem podnikat ani se účastnit na podnikání jiných osob, nicméně v tom se neliší od občanského sdružení, které rovněž nemůže vykonávat podnikatelskou činnost, jak vyplývá z ustanovení § 1 odst. 3 písm. b) a § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů. Přitom Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 5. 2008, č. j. 4 As 18/2008 - 32, který je rovněž přístupný na www.nssoud.cz, dovodil, že „*po občanském sdružení, hodlá-li být aktivně činným, lze 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 (§ 36 odst. 3 s. ř. s.)*“. Ze všech těchto důvodů tedy nelze závěr soudu prvního stupně o nesplnění zákonných podmínek pro přiznání osvobození od soudních poplatků považovat za nedostatečně odůvodněný.

Rovněž tak mu není možné vytýkat, že stěžovatele nevyzval k doplnění podkladů, které by podle § 36 odst. 3 věty první s. ř. s. prokazovaly, že nemá dostatečné prostředky pro zaplacení soudního poplatku za kasační stížnost. V již zmíněném rozhodnutí ze dne 26. 8. 2009, č. j. 1 As 39/2009 - 88, totiž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „*účastník řízení, který požádal o osvobození od soudních poplatků (§ 36 odst. 3 s. ř. s.), a který byl soudem řádně poučen (§ 36 odst. 1 s. ř. s.), je povinen uvést a prokázat veškeré skutečnosti rozhodné pro posouzení žádosti. Vyplyne-li z uvedených údajů či obsahu spisu, že jsou nevěrohodné, popř. neúplné, soud žádost zamítne*“. V nevyžádání dalších podkladů prokazujících oprávněnost žádosti o přiznání osvobození od soudních poplatků tedy nelze spatřovat vadu řízení před soudem prvního stupně, která by měla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Současně v souladu s ustanoveními § 120 a § 60 odst. 1 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatel v něm neměl úspěch a žalovanému v něm náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 9. prosince 2009

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu