



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, proti fiktivnímu rozhodnutí ministra kultury ve věci neposkytnutí informace, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 1. 2010, č. j. 6 Ca 279/2007 - 46,

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 d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností brojí žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) proti v záhlaví označenému usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým zamítl žádost stěžovatelky o osvobození od soudních poplatků a o ustanovení advokáta pro řízení o kasační stížnosti.

Dle stěžovatelky je závěr městského soudu nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Rozhodnutí městského soudu popírá zásadu předvídatelnosti, neboť v předchozích letech o shodných žádostech stěžovatelky za stejných skutečností rozhodoval odlišně, změnu svého právního názoru nijak neodůvodnil.

Městský soud ve svých rozhodnutích (např. sp. zn. 6 Ca 11/2008, sp. zn. 6 Ca 138/2008) zohledňoval specifické postavení žalobkyně jakožto odborové organizace, která má dle § 277 zákoníku práce garantovanou úhradu nákladů na svou činnost zaměstnavatelem (což u stěžovatelky není naplňováno), a dále složité finanční poměry stěžovatelky způsobené diskriminačním jednáním žalovaného jakožto jejího zaměstnavatele. Napadené usnesení městského soudu stěžovatelka považuje za výraz podjatosti senátu 6 Ca, který ve věci rozhodoval. Stěžovatelka v minulosti podala ve věci vedené tímto senátem návrh na určení procesní lhůty, což založilo negativní vztah tohoto senátu vůči ní, který se promítá do další rozhodovací činnosti. Dle stěžovatelky nebylo v řízení dosud rozhodnuto o procesním nástupnictví, rozhodnutí městského soudu je zatíženo vadou i z tohoto důvodu, neboť je rozhodováno o subjektu, který není účastníkem řízení. Stěžovatelka z uvedených důvodů navrhuje zrušení napadeného usnesení a vrácení věci k dalšímu řízení.

Ze spisové dokumentace předložené městským soudem byly zjištěny následující pro věc relevantní skutečnosti:

Stěžovatelka podala u městského soudu kasační stížnost proti rozsudku tohoto soudu ze dne 29. 12. 2008, č. j. 6 Ca 279/2007 - 22, zároveň požádala o osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce z řad advokátů. K žádosti uvedla, že nemá dostatečné finanční prostředky. Městský soud v rámci provádění úkonů dle § 108 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), její žádost zamítl. V odůvodnění uvedl, že o majetkových poměrech stěžovatelky bylo již v minulosti v jiných věcech rozhodnuto, a to městským soudem i Nejvyšším správním soudem. Odkázal na závěr vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2008, č. j. 4 As 18/2008 - 32, dle něhož je i po občanském sdružení nutno požadovat, aby si zajistilo materiální prostředky pro svoji činnost a nepřenášelo náklady na svou činnost, které jsou zde představovány úhradou soudních poplatků za četná řízení vedená stěžovatelkou, pouze na stát. Městský soud dále konstatoval, že stěžovatelka vede u tohoto soudu přibližně 60 řízení a je po ní spravedlivé požadovat, aby řízení vedla s vědomím existence nákladů řízení. Nemajetnost ve smyslu § 36 odst. 3 s. ř. s. lze pojímat jako okamžitý stav a nikoliv situaci plánovanou, předpokládanou a výchozí, jak je tomu u stěžovatelky. Dle městského soudu je nutno vycházet z podstaty institutu osvobození od soudních poplatků, kterým je umožnění soudní ochrany pro toho, kdo se dostane do majetkové tísně. Účelem osvobození od soudního poplatku však není snažší cesta k uplatnění nároku u soudu ve smyslu ekonomické optimalizace možných nákladů. Městský soud na základě uvedených premis dospěl k závěru, že návrh stěžovatelky odporuje účelu ustanovení § 36 odst. 3 s. ř. s., a její žádost o osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce zamítl.

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 nejsou 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.

Poté přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů [§ 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s.], zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, neboť nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí je natolik závažnou vadou, k níž musí soud přihlížet i bez námítky, tj. z úřední povinnosti. Nejsou-li v napadeném rozhodnutí uvedeny úvahy, jejichž výsledkem je finální závěr rozhodnutí, pak logicky ani není možno přezkoumat jejich správnost a zákonnost. K otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů se zdejší soud již opakovaně vyjádřil, z jeho rozsáhlé judikatury lze připomenout rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publikovaný pod č. 133/2004 Sb. NSS.

V souzené věci jsou však v napadeném usnesení městského soudu veškeré důvody, které jej vedly k zamítnutí žádosti stěžovatelky o osvobození od soudních poplatků a o ustanovení zástupce, srozumitelné a jednoznačně uvedeny. Skutečnost, že městský soud na rozdíl od stěžovatelky dospěl k závěrům shodným se závěry, ke kterým v otázce posuzování majetkových poměrů stěžovatelky dospěl také Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 26. 5. 2008, č. j. 4 As 18/2008 - 32, dostupném na www.nssoud.cz, nemůže založit nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Jak je patrné z rekapitulační části tohoto rozhodnutí, městský soud podrobně uvedl, z jakých důvodů stěžovatelka nesplňuje podmínky pro osvobození od soudních poplatků a v tomto důsledku i podmínky pro ustanovení zástupce z řad advokátů. Dostatečnost takto koncipovaného odůvodnění potvrdil i Ústavní soud. V usnesení ze dne 18. 5. 2009, sp. zn. IV. ÚS 354/09, v němž se zabýval usnesením městského soudu, kterým byla městským soudem zamítnuta žádost stěžovatelky o osvobození od soudních poplatků se shodným odůvodněním jako v projednávané věci, Ústavní soud konstatoval, 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 tedy shledal námitku stěžovatelky ohledně nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení nedůvodnou.

K námitce stěžovatelky ohledně povinnosti městského soudu vydat samostatné rozhodnutí o procesním nástupnictví Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatelka se se shodnou žádostí již na Nejvyšší správní soud ve stejné věci obrátila. Jednalo se o návrh ze dne 25. 1. 2010 na určení procesní lhůty dle § 174a zák. č. 6/2002 Sb., v jehož části I. petitu se stěžovatelka domáhala vydání usnesení, jímž by bylo městskému soudu přikázáno rozhodnout v určené lhůtě o procesním nástupnictví stěžovatelky. Nejvyšší správní soud tento návrh usnesením ze dne 24. 2. 2010, č. j. Aprk 6/2010 - 61, zamítl. V odůvodnění pod bodem 7 uvedl, že městský soud vyřešil otázku procesního nástupnictví *de facto*, pokud v usnesení ze dne 28. 1. 2010 označil jako žalobkyni procesní nástupkyni původní žalobkyně, byť o tom nevydal usnesení ve smyslu § 107 odst. 1 o. s. ř., ve spojení s § 64 s. ř. s. a § 120 s. ř. s. Toto usnesení nabylo právní moci dne 3. 3. 2010 (stěžovatelce doručeno stejného dne) a je též součástí spisu vedeného městským soudem v projednávané věci, tj. pod sp. zn. 6 Ca 279/2007, č. l. 61. Nejvyšší správní soud tedy již o věci, kterou nyní učinila stěžovatelka obsahem projednávané kasační stížnosti, pravomocně rozhodl a tímto rozhodnutím je vázán, není proto oprávněn se námitkou stejného obsahu znovu zabývat.

Další námitka zpochybňuje nestrannost senátu 6 Ca městského soudu, který v projednávané věci rozhodoval. Stěžovatelka podjatost členů senátu dovozovala z případného negativního vztahu k její osobě z důvodu podání návrhu na určení procesní lhůty. Nejvyšší správní soud k takto formulované námitce podjatosti odkazuje na § 8 odst. 1, větu poslední, s. ř. s., dle níž *důvodem k vyloučení soudce nejsou okolnosti, které spočívají v postupu soudce v řízení o projednávané věci nebo v jeho rozhodování v jiných věcech*. Zcela v souladu s tímto ustanovením je i konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu, který opakovaně v rozhodnutích vyslovil, že rozhodovací činnost, byť v neprospěch účastníka řízení, bez dalšího není způsobilá založit pochybnosti o podjatosti soudce dle § 8 s. ř. s. (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2008, č. j. 6 Ads 123/2007 – 53, dostupný na www.nssoud.cz). Proto ani této námitce stěžovatelky nepřisvědčil.

Stěžovatelka dále namítla, že městský soud neodůvodněnou změnou své rozhodovací činnosti popřel zásadu předvídatelnosti soudního rozhodování. Odkázala na rozhodnutí vydaná městským soudem v minulosti, v nichž byla od soudních poplatků osvobozena. Nejvyšší správní soud k této námitce uvádí, že princip právní jistoty a předvídatelnosti práva je odvozen ze základního principu právního státu (čl. 1 Ústavy), jeho nerespektováním může dojít k porušení práva na spravedlivý proces (čl. 36 Listiny základních práv a svobod). V daném případě však tato porušení neshledal. Lze přisvědčit tvrzení, že stěžovatelka byla v minulosti opakovaně rozhodnutím městského soudu od soudních poplatků osvobozována. Je

však nutno vzít v úvahu, že při rozhodování o osvobození od soudních poplatků soud reflektuje vždy aktuální situaci žadatele. V dané věci městský soud nezaujal jiné stanovisko k samotným majetkovým poměrům stěžovatelky. Dospěl však k závěru, že kromě finanční situace stěžovatelky je v řízení o její žádosti o osvobození od soudních poplatků třeba zohlednit i další skutečnost, která se projevila na straně stěžovatelky v průběhu času. Jedná se o vysoký počet jí vedených řízení, přičemž podání žaloby proti rozhodnutí převážně žalovaného je vždy z její strany doprovázeno předpokladem o osvobození od soudních poplatků. Městský soud dovodil, že charakter a četnost soudních řízení iniciovaných stěžovatelkou přesahují běžný účel, ke kterému byla zřízena. V žádném případě nelze stěžovatelce odeprít právo na soudní ochranu, pokud dospěje k závěru, že musí aktivovat soudní řízení k ochraně svých práv, avšak nemůže se tak dít na úkor státu. Dle názoru vysloveného městským soudem se v dané věci žádost stěžovatelky o osvobození soudních poplatků míjí s původním účelem tohoto institutu, a proto její žádost zamítl. Je tedy zřejmé, že městský soud se nedopustil jiného právního hodnocení shodných skutečností. Majetkové poměry stěžovatelky byly posouzeny shodně, městský soud však srozumitelně uvedl, z jakých důvodů v dané věci přihlédl i k další okolnosti, jejíž hodnocení ho vedlo k jinému rozhodnutí. Též Ústavní soud ve své judikatuře označuje za porušení ústavně chráněného principu právní jistoty takový postup, kdy soud rozhodl ve více rozhodnutích v téže nebo podobné věci na základě totožných nebo obdobných skutkových zjištění diametrálně odlišným způsobem a svůj názorový posun přezkoumatelně neodůvodnil (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 11. 2002, sp. zn. II. ÚS 296/01, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>). Nejvyšší správní soud na základě uvedených okolností dospěl k závěru, že nelze přisvědčit námitce, dle které městský soud popřel jiným posouzením žádosti o osvobození stěžovatelky od soudních poplatků svou předchozí rozhodovací činnost, a rozhodl v rozporu s principem předvídatelnosti a legitimního očekávání.

Stěžovatelka v kasační stížnosti dále upozorňuje na skutečnost, že městskému soudu bylo v době rozhodování známo, že otázka osvobozování neziskových právnických osob od soudních poplatků je předmětem rozhodování rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Dle jejího názoru bylo z tohoto důvodu „morální“ ze strany městského soudu tuto skutečnost zohlednit například přerušением řízení. Stěžovatelka tedy nenamítá, že nepřerušением řízení u městského soudu došlo k vadě řízení. Nejvyšší správní soud však k této poznámce pro úplnost podotýká, že takovou povinnost městský soud skutečně dle zákona neměl. Ustanovení § 48 odst. 1 s. ř. s. stanoví taxativní výčet procesních situací, v nichž má předseda senátu vždy povinnost přerušit řízení, není mezi nimi uvedena překážka pokračování v řízení před krajským (zde městským) soudem v případě rozhodování rozšířeného senátu o otázce související s předmětem projednávané věci. Tuto možnost může předseda senátu dle § 48 odst. 2 písm. f) s. ř. s. zvážit, pokud se však rozhodne řízení nepřerušit, nelze jeho postup bez dalšího označit za vadu řízení.

Ze stejného důvodu nebylo řízení přerušeno ani ve věci projednávané devátým senátem Nejvyššího správního soudu, přestože o to stěžovatelka žádala. Předsedkyně devátého senátu dospěla k závěru, že otázka předložená rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu prvním senátem není zcela totožná se stěžejní spornou otázkou v projednávané věci. Dle předkládací zprávy první senát nesouhlasil se stávající judikaturou ostatních senátů Nejvyššího správního soudu v otázce posuzování nemajetnosti občanského sdružení a jejích příčin, naopak zneužití práva, pro které nepřiznal osvobození městský soud, v identifikaci sporné otázky zmíněno nebylo. Nicméně v době rozhodování o kasační stížnosti již rozšířený senát Nejvyššího správního soudu o otázce týkající se podmínek osvobozování neziskových občanských sdružení od soudních poplatků rozhodl, přičemž se zabýval mimo jiné i otázkou zneužití práva při žádosti o osvobození od soudních poplatků a též možností zohlednění povahy občanského sdružení v těchto řízeních. Závěry jeho usnesení ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008 - 74, dostupného na www.nssoud.cz, jsou tedy pro projednávanou věc relevantní. Rozšířený senát nejprve konstatoval, že při posuzování podmínek pro osvobození od soudních poplatků dle § 36 odst. 3 s. ř. s. je soud ohledně majetkových poměrů oprávněn pouze zkoumat, zda žadatel o toto osvobození dostatečné prostředky má či nikoliv, naopak nepřisluší mu zkoumat příčiny jeho nemajetnosti. Dále uvedl, že *„součástí zkoumání existence dostatečných prostředků však musí být i prověření, zda právnická osoba jejich nedostatek pouze nepředstírá. Indicií takového předstírání právě vzhledem k odlišnostem podstaty právnických osob od osob fyzických zpravidla bude dlouhodobější fungování právnické osoby bez přiměřeného formálního majetkového zázemí“* (str. 80, bod 25 citovaného rozhodnutí). Důkazní břemeno ohledně prokázání výše uvedených skutečností nese žadatel o osvobození od soudních poplatků. Dle rozšířeného senátu však i prokázaná nemajetnost není jedinou podmínkou, kterou správní soud při rozhodování dle § 36 odst. 3 s. ř. s. zvažuje. Pokud je model fungování právnické osoby, která žádá o osvobození od soudních poplatků *„založený vědomě na tom, že určitý typ obvyklých nákladů na svoji činnost, s jejichž vynakládáním vzhledem k povaze této činnosti musí zásadně počítat, eliminuje tím, že své poměry (tedy způsob vyřizování činnosti a financování potřeb) nastaví tak, aby delší dobu setrvala ve stavu bez dostatečných prostředků“*, pak bude zpravidla namístež jí na základě soudního uvážení dobrodiní osvobození od soudních poplatků odepřít (viz str. 81, bod 27 citovaného usnesení). Ustanovení § 36 odst. 3 s. ř. s. stanoví výjimku z jinak obecného pravidla, dle něhož jsou účastníci soudního řízení povinni platit soudní poplatky a pouze ve výjimečných případech mají být od této povinnosti osvobozeni. Pokud by právnická osoba vedla veškeré své soudní spory za předpokladu nehrzení soudních poplatků, byl by popřen smysl ustanovení § 36 odst. 3 s. ř. s. Takový postup právnické osoby by bylo nutno označit za zneužití práva. Tento princip musí být uplatňován vždy s pečlivým odůvodněním a s poměřením s jinými obdobně zásadními principy právního řádu. V případě odepření osvobození od soudních poplatků však dle rozšířeného senátu prostor k uplatnění zákazu zneužití práva existuje a je tvořen koncepcí ustanovení § 36 odst. 3 s. ř. s., které používá pojem „může“ a dává tak možnost soudního uvážení.

Rozšířený senát dále zdůraznil smysl a účel institutu osvobození od soudních poplatků, tj. umožnit přístup k soudu i těm, kteří z objektivních důvodů nemají prostředky na hrazení určitých nákladů soudního řízení.

Vzhledem k tomu, že ve věci projednávané rozšířeným senátem bylo žadatelem o osvobození od soudních poplatků občanské sdružení, zabývající se ochranou hodnot veřejného zájmu, nevykonávající ziskovou činnost, které odůvodňovalo právo na osvobození od soudních poplatků též charakterem své činnosti, zabýval se rozšířený senát i touto otázkou. Dospěl k závěru, že pokud by bylo při hodnocení podmínek pro osvobození od soudních poplatků shledáno zneužití práva ve smyslu výše uvedeného, pak ani prosazování veřejně prospěšných cílů nemůže být argumentem pro vyhovění takové žádosti. Tyto cíle je sice namíste podporovat, nemohou však být důvodem porušení rovnosti přístupu k soudu. Rozšířený senát tak své úvahy shrnul do následujícího závěru: *„Při posuzování podmínek pro osvobození od soudních poplatků soud podle § 36 odst. 3 věty první s. ř. s. zkoumá, zda právnická osoba má dostatečné prostředky. Pokud právnická osoba vědomě uspořádá svoji činnost tak, aby dlouhodobě setrvala bez dostatečných finančních prostředků, ačkoliv jejich vynakládání v souvislosti s vykonávanou činností je obvyklé a nezbytné, nelze takovou právnickou osobu zpravidla osvobodit od soudního poplatku ve smyslu § 36 odst. 3 s. ř. s.“*

S ohledem na závěry citovaného usnesení rozšířeného senátu je nutno označit napadené rozhodnutí městského soudu za zcela v souladu se zákonem. Městský soud v odůvodnění svého rozhodnutí nepolemizoval s nemajetností stěžovatelky či s důvody její nemajetnosti, zdůraznil však, že lze *„po ní spravedlivě požadovat, aby soudní řízení vedla s vědomím existence nákladů řízení“*. Uvedl, že stěžovatelka vede t. č. před městským soudem cca 60 sporů a tato četnost odůvodňuje závěr o zneužití institutu osvobození od soudního poplatku dle § 36 odst. 3 s. ř. s. Městský soud dále označil nemajetnost stěžovatelky za *„plánovanou, předpokládanou, výchozí“*. Dle Nejvyššího správního soudu toto odůvodnění zcela odpovídá závěrům vysloveným rozšířeným senátem v usnesení č. j. 1 As 70/2008 -74. Stěžovatelka vede velký počet soudních řízení a zahajuje stále další s premisou, že její finanční situace neumožňuje plnit jednu ze základních povinností účastníka soudního řízení, tj. zaplatit zákonem stanovený soudní poplatek za řízení. V dané věci je kasační stížnost podávána proti usnesení o zamítnutí žádosti o osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce, meritorní řízení je vedeno o neposkytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb. Stěžovatelka v projednávané kasační stížnosti neuvádí, jaké jsou její motivy pro zahájení právě tohoto řízení i přes její tíživou finanční situaci. Domáhá se pouze zohlednění jejího specifického postavení jakožto odborové organizace, což ovšem v souladu se závěry výše citovaného usnesení rozšířeného senátu není samo o sobě důvodem k plošnému osvobozování od soudního poplatku a ke zvýhodňování oproti ostatním účastníkům řízení. V takovém případě je závěr městského soudu ohledně zneužití institutu osvobození od soudního poplatku správný a v souladu se zákonem.

Nejvyšší správní soud neshledal námitky uvedené stěžovatelkou v kasační stížnosti důvodnými, napadené usnesení městského soudu není zatíženo ani vadami, které by byl povinen Nejvyšší správní soud zjistit z úřední povinnosti. Kasační stížnost byla proto zamítnuta dle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. jako nedůvodná.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť 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 15. července 2010

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu