



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **PhDr. H. P.**, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 16, Praha 2 - Nové Město, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 12. 2009, čj. 427/2009-OT-OSV-ODV/3, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 4. 5. 2010, čj. 5 A 12/2010 - 20,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 4. 5. 2010, čj. 5 A 12/2010 - 20, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Žalobkyně požádala dne 3. 11. 2009 Krajský soud v Hradci Králové o poskytnutí informace, kolik rozhodnutí o osvobození účastníků řízení od soudních poplatků vydal v roce 2008 a 2009, v kolika případech rozhodoval pouze na základě formuláře č. 060 o. s. ř., v kolika případech si vyžádal další údaje k osvědčení majetkových poměrů, v kolika případech zjišťoval, zda je žadatel o osvobození od soudních poplatků účastníkem dědického řízení a zjištění týkající se dědického řízení reflektoval při rozhodování o osvobození od soudních poplatků. Žalobkyně dále požádala o zaslání kopií pravomocných rozhodnutí o zamítnutí žádosti o osvobození od soudních poplatků. Krajský soud v Hradci Králové tuto žádost o poskytnutí informace rozhodnutím ze dne 18. 11. 2009, čj. Spr 4458/2009, odmítl na základě § 11 odst. 4 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Proti tomuto rozhodnutí podané odvolání zamítl žalovaný

v záhlaví označeným rozhodnutím s odůvodněním, že povinný subjekt požadovanými informacemi nedisponuje. Musel by proto vytvořit novou informaci, na niž se dle § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím povinnost poskytovat informace nevztahuje.

[2] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u městského soudu a současně požádala o osvobození od soudních poplatků. V potvrzení o osobních, majetkových a výdělkových poměrech uvedla, že je nezaměstnaná, jejím jediným příjmem jsou dávky státní sociální podpory (přídavek na dítě ve výši 500 Kč měsíčně, sociální příplatek ve výši 1072 Kč měsíčně, příspěvek na bydlení ve výši 50 měsíčně) a dávky pomoci v hmotné nouzi (příspěvek na živobytí ve výši 3000 Kč měsíčně). V části týkající se závazků žalobkyně uvedla, že má vyživovací povinnost ke svému nezletilému synovi, dluhy v celkové výši 397 111,50 Kč vůči 4 věřitelům a dosud nebylo pravomocně rozhodnuto o dalších dluzích v celkové výši 211 252,29 Kč vůči 4 věřitelům.

[3] Městský soud žalobkyni osvobození od soudních poplatků nepřiznal. Poukázal na skutečnost, že k počátku roku 2010 evidoval celkem 60 soudních sporů vedených žalobkyní a dalších 41 sporů vedených Odborovou organizací pracovníků správ památkových objektů při Národním památkovém ústavu (dále jen „odborová organizace“), jejímž jménem jedná žalobkyně. Pro posouzení žádosti o osvobození od soudních poplatků je podstatný samotný způsob, jakým žalobkyně, resp. „její“ odborová organizace své soudní spory vedou a jaká je jejich podstata. V této souvislosti poukázal městský soud na věc vedenou pod sp. zn. 7 Ca 216/2008. V ní povinný subjekt vyzval žalobkyni několik dní po uplynutí zákonné lhůty k upřesnění obsahu žádosti. Z výzvy bylo patrné, že hodlá žalobkyni požadované informace poskytnout. Namísto toho, aby žalobkyně předmět své žádosti upřesnila, podala stížnost namítající výlučně nedodržení lhůty k vydání této výzvy, nikoli její věcnou nesprávnost. Takový postup žalobkyně nesměřuje dle městského soudu k získání informace, nýbrž pouze k zahájení řízení o stížnosti, tedy v konečném důsledku k oddálení získání informace. Takové jednání je s ohledem na uvedené skutečnosti šikanózním výkonem práva. Městský soud dále rozsáhle popsal vývoj ve věcech sp. zn. 5 Ca 40/2008 a 5 Ca 41/2008, v nichž se odborová organizace jednající žalobkyní domáhala zrušení dvou fiktivních negativních rozhodnutí vydaných dle zákona o svobodném přístupu k informacím. V těchto případech městský soud vyhověl žádosti odborové organizace a osvobodil ji od soudních poplatků a ustanovil jí zástupce z řad advokátů. Odborová organizace požádala o zproštění ustanoveného advokáta, což městský soud nejprve odmítl. Ke zproštění došlo až následně na žádost samotného advokáta, proti čemuž se však odborová organizace bránila podáním kasační stížnosti. O kasačních stížnostech rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudky ze dne 31. 8. 2009, čj. 8 As 49/2009 - 113 a 8 As 51/2009 - 124.

[4] Městský soud dále uvedl, že samotné věcné jádro sporů vedených žalobkyní má zřejmě pracovněprávní základ. Prostředkem k jejich řešení však nepochybně není obstrukční využívání zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalobkyně svým chováním, které je jinak právem dovoleno, sleduje vyvolání řízení, a to i s vědomím, že toto řízení ve svém důsledku k poskytnutí informace nijak nepřispěje. Dle názoru městského soudu se v těchto případech sice jedná o výkon práva, ale s ohledem na okolnosti o výkon práva závadný, neboť nesměřuje k dosažení výsledků, k jejichž docílení byla žalobkyni propůjčena ochrana. Jedná se pouze o zdánlivý výkon práva, neboť jeho

účelem není právo vykonat, nýbrž samoúčelně napadnout postup správního orgánu opravným prostředkem, zatímco dosažení vlastního smyslu a účelu sledovaného právní normou je pro žalobkyni nepochybně vedlejší a z jejího hlediska bez významu. Závěry o šikanózním výkonu práva učinil soud i s ohledem na rozsah a povahu sporů žalobkyně a odborové organizace. Oba tyto subjekty jednají ve shodě, nadto jde fakticky pouze o úkony jednoho subjektu, a to žalobkyně. Pokud tedy žalobkyně hodlá svá práva vymáhat soudní cestou v takovém rozsahu a takovým způsobem, je třeba aby soudní řízení vedla s vědomím existence nákladů řízení.

[5] Městský soud uzavřel, že s ohledem na počet sporů vedených žalobkyní, s akcentem na šikanózní povahu některých uplatněných žalob, je třeba její žádost o osvobození od soudních poplatků považovat za zneužití institutu osvobození od soudního poplatku dle § 36 odst. 3 s. ř. s. a jako takovému nelze z téhož důvodu přiznat dobrodiní zákona (§ 3 občanského zákoníku). Důvodem pro odklon od stávající judikatury, která žalobkyni přiznávala osvobození od soudních poplatků, je stoupající počet sporů iniciovaných žalobkyní a odborovou organizací, v některých případech jejich zjevně šikanózní charakter a samotný postup žalobkyně v těchto sporech, ze kterého není patrná snaha dobrat se meritorního rozhodnutí ve věci. K obdobnému závěru došel ve vztahu k odborové organizaci městský soud v usnesení ze dne 7. 1. 2010, čj. 5 Ca 385/2008 - 78. Kasační stížnost mířící proti tomuto usnesení byla zamítnuta rozsudkem NSS ze dne 24. 3. 2010, čj. 8 As 22/2010 - 91.

II.

Stručné shrnutí argumentů obsažených v kasační stížnosti

[6] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti usnesení soudu kasační stížnost z důvodu nesprávného právního posouzení věci a z důvodu, že rozhodoval vyloučený senát. Stěžovatelka namítá nepřípadnost odůvodnění opírajícího se o věci sp. zn. 5 Ca 40/2008 a 5 Ca 41/2008, neboť tato řízení se netýkají jejích práv, ale zcela jiného účastníka řízení. Je nepřipustné, aby byly ztotožňovány dvě rozdílné osoby a aby šly k tíži stěžovatelky úkony a postup v řízení jiného subjektu (právnícké osoby). To je v rozporu s čl. 3 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Stěžovatelka jako fyzická osoba má svá samostatná práva oddělená od práv právnícké osoby. Závěr o šikanózním výkonu práva ve věcech sp. zn. 5 Ca 40/2008 a 5 Ca 41/2008 je nadto zcestný. Pokud by totiž byl opodstatněný, pak by senát 5 Ca musel z tohoto důvodu zamítnout žádost o osvobození od soudních poplatků, nikoliv toto osvobození šikanující právnícké osobě v obou řízeních opakovaně přiznat. Jestliže rozhodující senát 5 Ca v těchto věcech o šikanózním výkonu práva vůbec neuvažoval, je zjevné, že městský soud nyní používá argumentaci o šikanózním výkonu práva ze strany odlišné osoby zcela účelově, protizákonně.

[7] Stěžovatelka namítá, že způsob vedení řízení ze strany soudu nesvědčí o nestrannosti a nezávislosti, nýbrž o vyjádření negativního poměru k její osobě a snaze přivodit jí újmu. Stát nemá možnost omezovat obsah a rozsah požadovaných informací a nemůže klást rozsah uplatněného základního práva k tíži žadatele. Občan, kterému není fungování státu a jeho orgánů lhostejné, jistě bude práva na informace využívat více než občan, kterému je vše jedno. Je absurdní, že orgány soudní moci poskytují ochranu

správním orgánům, které dlouhodobě a zcela záměrně omezují základní právo na informace. Stěžovatelka má za to, že ve věci rozhodoval vyloučený senát, neboť kromě negativního poměru k osobě stěžovatelky je senát vyloučen i pro poměr k věci. Předmětem přezkumu je rozhodnutí žalovaného, které bezprostředně souvisí s obdobným rozhodnutím soudu, které vydal jako povinný subjekt v řízení (srov. sp. zn. 7 A 1/2010) o poskytnutí informací. Soud tedy má zájem, aby se stěžovatelce nedostalo informace, kterou požaduje pro podporu své argumentace o šikanózním uplatnění soudní moci ze strany Městského soudu v Praze (srov. řízení u Obvodního soudu pro Prahu 2 vedené pod sp. zn. 19 C 77/2010). Skutečným důvodem pro zamítání žádostí o osvobození od soudních poplatků je, že se stěžovatelka domáhá náhrady škody dle zákona č. 82/1998 Sb. za několik nezákonných rozhodnutí a nesprávných úředních postupů Městského soudu v Praze. Soud se touto „řízenou regulací“ počtu soudních řízení snaží eliminovat vznik dalších nezákonných rozhodnutí, za něž by mohla stěžovatelka požadovat náhradu škody.

[8] V neposlední řadě stěžovatelka namítá, že tvrzení soudu, že evidoval k počátku roku 60 soudních sporů, je neúplné, zavádějící a obsahově „bezpříznakové“. Pro náležité posouzení věci je podstatné, v kolika z těchto řízení bylo žalobě vyhověno, kolik nezákonných rozhodnutí bylo v těchto řízeních vydáno a za kolik z těchto rozhodnutí se stěžovatelka domáhá náhrady škody dle zákona č. 82/1998 Sb. Pak budou skutečné důvody, proč soud záměrně brání právu stěžovatelky na soudní ochranu účelovou konstrukcí o údajném šikanózním výkonu práva, zcela patrné. Na závěr stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozhodnutí městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[9] Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti nebylo vyžádáno, neboť se jedná o věc týkající se výlučně a osobně stěžovatelky.

III.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou zmatečnosti řízení před městským soudem [důvod dle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., III.A.], posléze přihlédl k nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení pro nedostatek důvodů [III.B.].

III.A.

Zmatečnost řízení před městským soudem

[12] Podle § 8 odst. 1 s. ř. s. jsou soudci *vyloučeni z projednávání a rozhodnutí věci, jestliže se zřetelem na jejich poměr k věci, k účastníkům nebo k jejich zástupcům je dán důvod pochybovat o jejich nepodjatosti. Vyloučení jsou též soudci, kteří se podíleli na projednávání nebo rozhodování věci u správního orgánu nebo v předchozím soudním řízení. Důvodem k vyloučení soudce nejsou okolnosti, které spočívají v postupu soudce v řízení o projednávané věci nebo v jeho rozhodování v jiných věcech.* Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 370/04 ze dne 27. 10. 2004 (N 159/35 SbNU 181) uvedl, že nestrannost soudce je především

subjektivní kategorií, vyjadřující vnitřní psychický vztah soudce k projednávané věci v širším smyslu (zahrnuje vztah k předmětu řízení, účastníkům řízení, jejich právním zástupcům). Kategorii nestrannosti je však třeba vnímat širěji, tedy i v rovině objektivní. Za objektivní ovšem nelze považovat to, jak se nestrannost soudce pouze subjektivně jeví vnějšímu pozorovateli (účastníkovi řízení), nýbrž to, zda reálně neexistují okolnosti, které by mohly objektivně vést k legitimním pochybnostem o tom, že soudce má k věci určitý, nikoliv nezaujatý vztah. Subjektivní hledisko účastníků řízení o podjatosti může být podnětem k jejímu zkoumání; rozhodování o této otázce se však musí dít výlučně na základě hlediska objektivního (viz též např. usnesení NSS ze dne 18. 12. 2009, čj. Nao 82/2009 - 157; všechna zde cit. rozhodnutí NSS jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[13] Stěžovatelka založila námitku podjatosti členů senátu 5 A na způsobu, jakým soud vede řízení o jejich právech a který je vyjádřením negativního poměru k její osobě. Dle stěžovatelky jí soud chce vědomě přivodit újmu. Dle § 8 odst. 1 věty třetí s. ř. s. nejsou důvodem pro vyloučení soudců okolnosti spočívající v jejich postupu v řízení o projednávané věci nebo v jejich rozhodování v jiných věcech. Výtky stěžovatelky vůči postupu soudu v řízení mohou být důvodem kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Stěžovatelka ostatně tyto námitky uplatnila a soud se jimi zabývá v další části rozsudku (III.B.).

[14] Stěžovatelce nelze dát zapravdu ani v části, v níž poukazuje na poměr členů senátu 5 A k dané věci zakládající se na skutečnosti, že sám městský soud vydal jako povinný subjekt dle zákona o svobodném přístupu k informacím obdobné rozhodnutí. Nejvyšší správní soud vyslovil např. v usnesení ze dne 29. 2. 2008, čj. Nad 4/2008 - 47, právní názor, podle něhož směřuje-li žaloba proti rozhodnutí, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí soudu vystupujícího v pozici správního orgánu prvního stupně, jsou z projednávání a rozhodování takové věci vyloučení všichni soudci specializovaných správních senátů tohoto soudu. Tento závěr je podepřen i prastarou právní zásadou *nemo iudex in causa sua* (viz též usnesení NSS ze dne 29. 3. 2007, čj. Nad 8/2007 - 40, či usnesení ze dne 20. 8. 2009, čj. Nao 42/2009 - 21). V nyní posuzovaném případě vystupuje jako správní orgán I. stupně Krajský soud v Hradci Králové a jako odvolací orgán Ministerstvo spravedlnosti. Členové senátu 5 A nejsou v žádném pracovním či obdobném vztahu k těmto orgánům, který by zakládal objektivní důvody pochybovat o jejich nepodjatosti.

[15] Lze uzavřít, že v dané věci nerozhodovali vyloučení soudci, řízení před městským soudem nebylo zmatečné. Tato námitka je nedůvodná.

III.B.

Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů

[16] 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, takovou žádost zamítne (§ 36 odst. 3 s. ř. s.). Ačkoliv soudní řád správní, na rozdíl od § 138 odst. 1 o. s. ř., výslovně nevylučuje osvobození od soudních poplatků v případě svévolného uplatňování práva, tato úvaha musí být imanentní součástí posuzování specifických okolností žádosti a osobních poměrů žadatele, a proto se uplatní i v soudním řízení správním (viz rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2010, čj. 8 As 22/2010 - 91,

popř. nedávno v obecné rovině usnesení RS NSS ze dne 27. 5. 2010, čj. 1 As 70/2008 - 74 ve věci *Ateliér pro životní prostředí, o. s.*, body 27 - 32).

[17] Stěžovatelka především namítá, že nelze ztotožňovat stěžovatelku jakožto fyzickou osobu a odborovou organizaci. K tomu lze v obecné rovině poznamenat, že ačkoliv se z hlediska právní subjektivity jedná o dva odlišné subjekty, úkony týkající se práva na informace jsou *de facto* činěny pouze jednou osobou, a to stěžovatelkou (viz rozsudek NSS čj. 8 As 22/2010 - 91, cit. v bodě [16] shora). Subjektem práva na informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím je jakákoliv fyzická či právnická osoba. Žadatel o poskytnutí informace přitom nemusí mít žádný vztah k požadované informaci, není potřeba prokazovat právní zájem na poskytnutí informace. Je tedy zcela nerozhodné, zda se stěžovatelka domáhá poskytnutí informací coby fyzická osoba, či pod rouškou odborové organizace.

[18] Městský soud založil své rozhodnutí na tom, že stěžovatelka a odborová organizace vedou před městským soudem velký počet sporů, přičemž ve věcech sp. zn. 7 Ca 216/2008, 5 Ca 40/2008 a 5 Ca 41/2008 postupovaly šikanózním způsobem, ze kterého není patrná snaha dobrat se meritorního rozhodnutí ve věci.

[19] Obdobnými námitkami odborové organizace se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku čj. 8 As 22/2010 - 91 (cit. v bodě [16] shora), jehož závěry lze aplikovat i na nyní posuzovaný případ. Nejvyšší správní soud dává stěžovatce za pravdu, že z počtu sporů vedených před městským soudem není možné bez dalšího usuzovat na zneužívání práva na osvobození od soudních poplatků. Počet vedených sporů může být relevantním ukazatelem pouze ve spojení s dalšími skutečnostmi týkajícími se dané věci či poměrů na straně žadatele o osvobození. Ačkoliv Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 8 As 22/2010 - 91 aproboval usnesení městského soudu, kterým nebylo odborové organizaci přiznáno osvobození od soudních poplatků, dodal, že tím není nikterak omezena možnost vedení sporů týkajících se práva na informace v budoucnu. Správní soudy se musí nadále zabývat každou případnou žádostí stěžovatelky o osvobození od soudních poplatků a posuzovat konkrétní okolnosti jednotlivých případů.

[20] V nyní posuzované věci nicméně městský soud v intencích výše reprodukováného právního názoru ve věci čj. 8 As 22/2010 - 91 nepostupoval. Městský soud se nikterak nezabýval charakterem tohoto sporu ani způsobem, kterým stěžovatelka v této věci (sp. zn. 5 A 12/2010) uplatňuje svá práva. Své rozhodnutí opřel pouze o charakter sporu v jiné věci stěžovatelky (sp. zn. 7 Ca 216/2008) a o počínání odborové organizace ve věcech sp. zn. 5 Ca 40/2008 a 5 Ca 41/2008. V této souvislosti se městský soud dovolává názoru Nejvyššího správního soudu vyřčeného v rozsudcích ze dne 31. 8. 2009, čj. 8 As 49/2009 - 113 a 8 As 51/2009 - 124. V nich zdejší soud hodnotil postup odborové organizace v těchto konkrétních věcech, aniž by se však jakkoliv vyjadřoval ke splnění podmínek pro osvobození od soudních poplatků, neboť předmětné kasační stížnosti směřovaly proti rozhodnutí o zproštění ustanoveného advokáta a zamítnutí návrhu na opravu zřejmé chyby ve výroku tohoto rozhodnutí.

[21] Ústřední část argumentace městského soudu v druhé polovině strany 3 napadeného usnesení se nikterak nedotýká věci vedené pod sp. zn. 5 A 12/2010, nýbrž představuje

paušalizované hodnocení počínání stěžovatelky či odborové organizace v jiných věcech. Tato argumentace by mohla být relevantní pouze ve spojení s posouzením charakteru věci, v níž se rozhoduje o žádosti o osvobození od soudních poplatků, popř. postupu stěžovatelky v této věci. Přístup městského soudu, který své rozhodnutí odůvodnil pouze nadměrným počtem věcí stěžovatelky vedených tímto soudem a charakterem některých z těchto věcí, resp. postupem stěžovatelky v nich, aniž by však zohlednil okolnosti případu, v němž se stěžovatelka nyní domáhá ochrany svých práv, je v rozporu se zákonem. Jedná se totiž o odraz mechanického rozhodování, při němž nejsou zvažovány okolnosti konkrétní projednávané věci. Dle tohoto schématu by stěžovatelka již nikdy neměla právo na osvobození od soudních poplatků, neboť ve věcech sp. zn. 7 Ca 216/2008, 5 Ca 40/2008 a 5 Ca 41/2008 postupovala dle městského soudu šikanózně, bez snahy dobrat se rozhodnutí ve věci samé. Tato argumentační konstrukce je neudržitelná.

[22] Tím, že městský soud nepřiznal stěžovatelce osvobození od soudních poplatků pro zneužití tohoto institutu, a přitom se nezabýval charakterem předmětného sporu a postupem stěžovatelky v tomto řízení, zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů (srov. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003 - 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS). K té je Nejvyšší správní soud povinen přihlédnout i bez námítky (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Nejvyšší správní soud na závěr podotýká, že vzhledem ke specifické povaze napadeného usnesení netrval na zaplacení soudního poplatku za kasační stížnost ani na zastoupení stěžovatelky advokátem (viz k tomu detailně rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, čj. 1 Afs 65/2007 - 37).

[24] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadené usnesení městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[25] V dalším řízení městský soud rozhodne také o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 12. srpna 2010

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu