

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Michala Mazance, JUDr. Karla Šimky, JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobkyně: **E. P.**, zastoupené JUDr. Václavem Luřchou, advokátem se sídlem Opatovická 18, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 4. 2008, č. j. 45810/2008/KUSK, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 6. 10. 2008, č. j. 7 Ca 84/2008 - 61,

t a k t o :

- I. Při úvaze o splnění podmínek pro osvobození od soudních poplatků podle § 36 odst. 3 s. ř. s. vychází soud nejen z finanční hotovosti, jíž žadatel disponuje, ale bere v úvahu i jeho celkové majetkové poměry včetně vlastnictví nemovitostí; to však samo o sobě není překážkou osvobození od soudních poplatků.
- II. Věc se vrací k projednání a rozhodnutí prvnímu senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

1. Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobkyně jako stěžovatelka domáhá zrušení shora uvedeného usnesení městského soudu, jímž jí nebylo přiznáno osvobození od soudních poplatků v řízení o žalobě podané proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 4. 2008. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl její odvolání a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu nařizující odstranění stavby kůlny na pozemku parc. č. 257/66 v k. ú. Lštění.
2. Stěžovatelka po výzvě soudu k úhradě soudního poplatku požádala o osvobození od soudních poplatků. V zaslaném formuláři uvedla, že je rozvedená, je starobní důchodkyní a jejím jediným příjmem je důchod ve výši 7659 Kč měsíčně, což doložila kopií výměru. Dále uvedla, že má družstevní byt, který splácí, a vlastní dvě rekreační chaty, z nichž jedna bude převedena na syna. Konečně uvedla, že její zdravotní stav je špatný, musela se nedávno podrobit závažné operaci a je zcela vyloučeno, aby si k důchodu přivydělávala.

3. Městský soud v napadeném usnesení uvedl, že nemajetnost ve smyslu § 36 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“) nelze vykládat úzce ve smyslu nedostatku finančních prostředků, nýbrž je nutné vycházet z celkových majetkových poměrů žadatele. Tyto poměry jsou u žalobkyně dobré, neboť vlastní dvě chaty a družstevní byt, což nevylučuje úhradu soudního poplatku. Soud jí neklade k tíži zamýšlený majetkový převod v rámci rodiny, ovšem na druhé straně se nelze domáhat dobrodiní státu. O dobrých majetkových poměrech žalobkyně svědčí i to, že si mohla dovolit nechat se ve správním řízení zastupovat advokátem. Soud vážil i hodnotu předmětu sporu (dřevěná kůlna), kvůli níž nesla náklady svědčící o její schopnosti nést i náklady soudního poplatku. Připomněl i úhradu nákladů v případě úspěchu ve sporu a z toho plynoucí dočasnost výdaje spojeného s úhradou soudního poplatku. Zdravotní stav žalobkyně označil za nerozhodnou skutečnost.

4. Stěžovatelka v kasační stížnosti opřené o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b), d) s. ř. s. zejména namítá, že účelem procesního institutu osvobození od soudních poplatků je ochrana účastníka nacházejícího se v tíživých poměrech před nepřiměřeně tvrdým dopadem zákona. Podle jejího názoru měl soud zkoumat celkové (sociální a materiální) poměry. V jejím případě nepřihlédl k nutným výdajům spojeným s jejím nepříznivým zdravotním stavem vyžadujícím zvýšené náklady a ani k tomu, že žije sama a tudíž všechny výdaje musí uhrazovat jen ze svého důchodu. Nepřiznání osvobození od soudních poplatků považuje za narušující její rovné postavení v řízení před soudem a ve svých důsledcích omezující přístup k soudu.

II.

Důvody předložení věci rozšířenému senátu

II.1. Vymezení rozporné judikatury Nejvyššího správního soudu

5. První senát Nejvyššího správního soudu dospěl při předběžné poradě k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v jiném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, zejména v rozsudku ze dne 24. 6. 2004, č. j. 6 Ads 44/2003 - 63. Šestý senát akceptoval názor krajského soudu, že žalobce nesplňuje předpoklady pro osvobození od soudních poplatků, neboť má příjem z částečného invalidního důchodu 4621 Kč měsíčně a další příjem 8200 Kč ročně. Dále vlastní garsoniéro, v níž bydlí, a rekreační domek. Na obou nemovitostech vázlo zástavní právo ve výši celkem 500 000 Kč. Šestý senát uvedl, že ačkoli má žalobce příjem, který by odůvodňoval osvobození od soudních poplatků, vlastnictví dvou nemovitostí, byť zatížených zástavou, takovýto závěr vylučuje.

6. Nejvyšší správní soud se otázkou osvobození od soudních poplatků u navrhovatelů, kteří vlastní nemovitosti, zabýval i v dalších rozhodnutích. V rozsudku ze dne 30. 5. 2008, č. j. 7 As 35/2007 - 122, sedmý senát odmítl argumentaci stěžovatele, že pojem „*dostatečné prostředky*“ uvedený v § 36 odst. 3 s. ř. s. je třeba vykládat ve smyslu *finanční prostředky*. Naopak dle sedmého senátu jde o jakékoli majetkové hodnoty včetně nemovitostí. Na základě tohoto výkladu dospěl sedmý senát k závěru, že stěžovatel nemůže být osvobozen

od soudních poplatků, neboť vlastní chatu (byť v nevypořádaném společném jmění manželů a exekučně postiženou), osobní automobil a má práva k družstevnímu bytu.

7. Naopak usnesením ze dne 13. 10. 2008, č. j. 4 As 49/2008 - 177, čtvrtý senát osvobodil od soudních poplatků žalobce, ačkoli bylo zjištěno, že vlastní rodinný dům se zahradou a další pozemky (ovocný sad). Čtvrtý senát v tomto rozhodnutí uvedl (s odkazem na svou dřívější judikaturu): *„Vzhledem k náročnosti zjišťování hodnoty a likvidity nemovitostí ve vlastnictví stěžovatele je Nejvyšší správní soud toho názoru, že posouzení majetkových poměrů stěžovatele musí vycházet především z jeho příjmů. Podle skutečností zjištěných ze soudního spisu je stěžovatel veden na úřadu práce, avšak z tohoto titulu nepobírá žádnou dávku, nárok stěžovatele na dávky péče o osobu blízkou zanikl a v lednu 2007 si stěžovatel požádal o příspěvky podle zákona o pomoci v hmotné nouzi, které však mohou dosáhnout maximálně úrovně životního minima a principiálně nemohou sloužit k úhradě nákladů soudních řízení, neboť mají pokrývat náklady na základní životní potřeby žadatele. Předpoklady pro osvobození stěžovatele od soudních poplatků v plném rozsahu proto považuje Nejvyšší správní soud za splněné.“* K obdobným závěrům dospěl čtvrtý senát i v dalších rozhodnutích, např. v rozsudku ze dne 22. 9. 2006, č. j. 4 As 49/2005 - 59, v rozsudku ze dne 24. 7. 2007, č. j. 4 As 25/2007 - 105, nebo v rozsudku ze dne 23. 10. 2006, č. j. 4 Ads 76/2005 - 59.

8. Podobně rozsudkem ze dne 21. 12. 2007, č. j. 4 Ads 54/2007 - 154, čtvrtý senát zrušil usnesení Městského soudu v Praze, kterým žalobci nebylo přiznáno osvobození od soudních poplatků, ačkoli měl nízký příjem, a to z důvodu vlastnictví nemovitosti. Žalobce vlastnil spolu s manželkou rodinný dům. Nejvyšší správní soud zde vyjádřil názor, že *„je nutné zoblednit nejen majetkové poměry navrhovatele, ale i možnost prodeje nemovitosti, kterou navrhovatel vlastní a jejímž prodejem může získat prostředky pro zaplacení soudního poplatku. (...) Není možné obecně konstatovat, že vlastní-li někdo nemovitost k bydlení (...), nesplňuje podmínku pro osvobození od soudních poplatků. To by ve své podstatě znamenalo, že takto by byl žalobce nucen danou nemovitost nejprve zpeněžit, aby mohl účinně iniciovat soudní řízení. (...) Vzhledem k problematičnosti úvahy o vlastnictví nemovitosti k bydlení jako zdroji majetkových poměrů, příp. prodejem ve spojení s otázkou možného osvobození od soudních poplatků, je Nejvyšší správní soud toho názoru, že posouzení majetkových poměrů stěžovatele musí vycházet především z jeho příjmů.“*

II.2. Právní názor předkládajícího senátu

9. Předkládající senát má za to, že rozhodování o osvobození navrhovatele od soudního poplatku ve smyslu § 36 odst. 3 s. ř. s. je především věcí posouzení individuálních okolností každého jednotlivého případu a že lze jen obtížně zobecňovat zásady, kterými se soud má při této úvaze řídit. Přesto však je třeba i při rozhodování o osvobození od soudních poplatků vycházet z obecné zásady spravedlnosti, která vyžaduje, aby s podobnými věcmi bylo zacházeno podobně a rozdílnými věcmi bylo zacházeno rozdílně. Proto je nezbytné vypořádat se s určitou nejednotností rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu týkající se osvobození od soudních poplatků u účastníků vlastních nemovitostí.

10. Smyslem právní úpravy poplatkové povinnosti spojené s podáváním návrhů na zahájení soudního řízení je jednak určité snížení finanční zátěže státu spojené s fungováním soustavy soudů a jednak i odrazení účastníků od podávání nesmyslných či šikanózních návrhů (regulativní funkce). Tato právní úprava však nemůže vést k tomu, aby účastníkům byl v určitých případech odepřen nebo podstatně ztížen přístup k soudu, který je jedním ze základních práv a je zaručen v čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Smyslem právní úpravy individuálního osvobození od soudních poplatků v § 36 odst. 3 s. ř. s. je právě to, aby účastníkům nebylo v opodstatněných případech upíráno právo na přístup k soudu (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 3. 2009, sp. zn. II. ÚS 2432/08). Právo domáhat se předepsaným způsobem svých práv u nezávislého a nestranného soudu „*má každý, tedy i ten, kdo nemá finanční prostředky na zaplacení soudního poplatku*“ (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 31. 8. 2004, sp. zn. IV. ÚS 289/03).

11. Předkládající senát je toho názoru, že restriktivní přístup zastávaný především šestým senátem ve výše citovaném rozhodnutí, který *a priori* vylučuje osvobození od soudních poplatků u účastníka vlastnického dvě nemovitosti, může vést v některých případech ke skutečnému odepření přístupu k soudu. Žalobce, který chce dosáhnout přezkumu správního rozhodnutí v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s., má jen omezený čas na shromáždění *finančních prostředků* potřebných k zaplacení soudního poplatku. Zpravidla není vůbec technicky možné (a nelze to od něj ani spravedlivě požadovat), aby tyto *finanční prostředky* v takto krátkém časovém úseku získával zpeněžením vlastní nemovitosti. Prodej nemovitosti kromě toho často znamená nevratný zásah do majetkových a osobních poměrů žalobce, který nemůže být napraven ani následným případným úspěchem žalobce v soudním sporu a s tím spojeným přiznáním náhrady nákladů soudního řízení. Pokud žalobce nemá dostatečný příjem nebo jiné disponibilní finanční prostředky (např. účty v bankách, peněžní hotovost) a vlastní pouze nemovitosti, které z různých důvodů nemůže okamžitě zpeněžit, může pro něj znamenat zamítnutí návrhu na osvobození od soudních poplatků značnou překážku při uplatnění jeho práv u soudu nebo dokonce znemožnění takového postupu.

12. První senát tak upozorňuje na rozpor ve stávající rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu a také se hodlá odchýlit od právního názoru vyjádřeného zejména v rozsudku ze dne 24. 6. 2004, č. j. 6 Ads 44/2003 - 63; přiklání se spíše k závěrům uvedeným ve výše citovaných rozhodnutích čtvrtého senátu, že při rozhodování o osvobození od soudních poplatků by soud měl vycházet především z příjmů popř. jiných finančních prostředků žalobce. Vlastnictví (dvou) nemovitostí by nemělo být bez dalšího překážkou pro rozhodnutí o osvobození od soudních poplatků.

13. Věc proto podle § 17 odst. 1 s. ř. s. postoupil rozšířenému senátu.

III.

Právní posouzení věci rozšířeným senátem

III.1. Předložená právní otázka

14. Předmětem posuzování rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v této věci je otázka výkladu pojmu „dostatečné prostředky“ užitého v § 36 odst. 3 s. ř. s., a to z hlediska vlastnictví majetkových hodnot včetně nemovitostí.

III.2. Rozhodná právní úprava

15. Podle § 1 písm. a) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudních poplatcích“) se soudní poplatky vybírají za řízení před soudy České republiky, a to z úkonů uvedených v sazebníku poplatků, který je uveden v příloze k tomuto zákonu. Zákon o soudních poplatcích vychází z předpokladu, že za soudní řízení se poplatky v zásadě platí, a to ve výši stanovené sazebníkem. Osvobození od soudních poplatků pak je výjimkou z tohoto pravidla a zákon o soudních poplatcích ji vztahuje buď k určitým typům řízení – věcné osvobození (§ 11 odst. 1) nebo k určitým osobám – osobní osvobození (§ 11 odst. 2). Osvobození může být přiznáno i jinými předpisy (např. restitučními). Tato osvobození vycházejí přímo ze zákona a soud pouze posuzuje, zda se jedná o věc či subjekt, k nimž se osvobození vztahuje.

16. Procesní předpisy pak umožňují soudu přiznat v určité míře osvobození nad rámec výslovného zákonného osvobození, a to v zájmu zachování přístupu k soudu i těm osobám, které by povinnost zaplacení soudního poplatku z něho vyloučila, neboť tím by bylo porušeno jedno ze základních práv zakotvených v čl. 36 Listiny (viz již zmíněný nálezn Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 289/03). Možnost individuálního posouzení a osvobození od soudních poplatků však je limitována určitými, byť obecnými, podmínkami stanovenými v daných procesních předpisech. Pro daný případ je rozhodný soudní řád správní, přičemž inspiraci lze čerpat i z obdobné úpravy občanského soudního řádu.

17. Tak občanský soudní řád č. 99/1963 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále též „o. s. ř.“) v § 138 odst. 1 umožňuje, aby předseda senátu na návrh účastníka řízení mu přiznal zcela nebo zčásti osvobození od soudních poplatků, odůvodňují-li to poměry účastníka a nejde-li o svévolné nebo zřejmě bezúspěšné uplatňování nebo bránění práva. Podmínky pro osvobození od poplatku se tedy vztahují k osobě účastníka při současném splnění další podmínky spočívající v alespoň minimální opodstatněnosti sporu. V řízení podle o. s. ř. pro přiznání osvobození jsou tedy podstatné poměry účastníka. Rozhodnými hledisky při posouzení splnění podmínek jsou celkové majetkové poměry účastníka, výše soudního poplatku, pravděpodobné náklady na dokazování, povaha uplatněného nároku a u fyzických osob i jejich sociální a zdravotní stav (David, Ištvanek, Javůrková, Lavický a kol., Občanský soudní řád, Komentář, Wolters Kluwer ČR, a. s., 2009, str. 620, 621).

18. Soudní řád správní oproti tomu stanoví v § 36 odst. 3, že účastník, který doloží, že nemá dostatečné prostředky, může být na vlastní žádost usnesením předsedy senátu osvobozen od soudních poplatků. Dospěje-li však soud k závěru, že návrh zjevně nemůže být úspěšný, takovou žádost zamítne. Přiznané osvobození kdykoliv za řízení odejme, popřípadě i se zpětnou účinností, jestliže se do pravomocného skončení řízení ukáže, že poměry účastníka přiznané osvobození neodůvodňují, popřípadě neodůvodňovaly. I zde je třeba vážit splnění určitých podmínek na straně účastníka řízení a rovněž je podstatná určitá kvalita návrhu.

19. Oba procesní předpisy tedy používají rozdílné pojmy jako rozhodné pro posouzení podmínek pro osvobození od soudních poplatků; přitom pojem „prostředky“ je nepochybně pojmem užším, než pojem „poměry“. Důvodová zpráva k s. ř. s. se k této pojmové odchylce nijak nevyjadřuje. Z těchto rozdílných pojmů ovšem nelze dovozovat žádné zásadní závěry. Soudní řád správní totiž sice užívá v § 36 odst. 3 pojmu „prostředky“, ovšem v závěru téhož ustanovení, při úpravě odnětí osvobození, vychází rovněž z pojmu „poměry“, a to i zpětně k podmínkám osvobození původně přiznaného. Pojem „prostředky“ tedy nelze vykládat pouze v jeho zužujícím významu vlastnictví dostatečné finanční hotovosti a při úvaze o splnění podmínek pro osvobození od soudního poplatku nelze poměry žadatele v širším smyslu pomíjet.

III.3. Zkoumání podmínek pro osvobození od soudních poplatků soudem

20. Řízení o osvobození od soudního poplatku je součástí řízení o věci samé a důkazní břemeno prokázání nedostatku prostředků k úhradě soudních poplatků nese účastník řízení. Toto řízení nemůže stát na náročném a obsáhlém dokazování - je předpokladem pro další postup soudu, a proto musí být rychlé. Skutečnosti rozhodné pro osvobození účastník může uvést přímo v žádosti; neučiní-li tak, soud jej k tomu vyzve. Zpravidla se tak děje výzvou k vyplnění „Potvrzení o majetkových a výdělkových poměrech. V něm se uvádí příjmy z pracovního či obdobného poměru, z prací konaných mimo pracovní poměr, z podnikání, z hmotného a sociálního zabezpečení, či z jiných zdrojů. Současně se předpokládá i uvedení osobního majetku větší ceny, výdělkových poměrů manžela žadatele a jiných okolností, které by mohly mít vliv na osvobození. Příjmy je pak nutno doložit potvrzením, u ostatních skutečností žadatel prohlašuje, že poskytl pravdivé údaje. Vyzývá-li soud k uvedení všech těchto skutečností, nemůže tak činit z jiných důvodů než, že jsou všechny pro jeho rozhodnutí podstatné. Soud také zpravidla z tohoto prohlášení vychází, neboť je natolik komplexní, že umožňuje vytvoření názoru o podmínkách pro osvobození od soudních poplatků. Doplnění údajů k výzvě soudu není vyloučeno zejména tam, kde jsou zjevně neúplné, např. v situaci, kdy podle prohlášení nemá žadatel žádné prostředky ani majetek a není jasné, z čeho uhrazuje své životní potřeby. Obsáhlé šetření je však v rámci této fáze řízení vyloučeno; ostatně pozdější zjištění nepravdivosti prohlášení je řešitelné odnětím osvobození.

21. Při úvaze o splnění podmínek pro osvobození tedy soud vychází z žádosti a dokladů účastníka řízení, případně z dalších skutečností, jsou-li mu známy např. z jiného řízení. Přitom váží jednak výši soudního poplatku a dále veškeré skutečnosti, které se sporem souvisí. Je třeba připomenout, že osvobození od soudních poplatků pro účastníka znamená dále možnost ustanovení advokáta podle § 35 odst. 8 s. ř. s., jehož výdaje a odměnu za zastupování ponese stát, případně, že stát ponese i náklady spojené s dokazováním (§ 141 odst. 1, § 148 odst. 1 o. s. ř., ve spojení s § 64 s. ř. s.).

III.4. Posouzení sporné otázky

22. Předložená sporná otázka směřuje jen k posouzení, zda vlastnictví nemovitosti (či nemovitostí) je důvodem k zamítnutí žádosti o osvobození od soudních poplatků, či nikoliv. V prvé řadě je třeba připomenout, že v soudním řízení správním se žalobce brání postupu či rozhodnutí orgánu veřejné moci a že poplatky jsou v tomto řízení stanoveny

pevnými a zpravidla nižšími částkami (položka 14a bod 2, položka 15 Sazebníku soudních poplatků). Osobu, která má potřebu se bránit proti žalovanému správnímu orgánu, nezbytnost úhrady soudního poplatku fakticky oproti úřadu znevýhodňuje; poplatkové povinnosti však podléhá.

23. Posouzení podmínek pro osvobození od soudních poplatků je skutečně otázkou vysoce individuální, přičítá se zobecnění. Kategorické závěry zde nejsou namístě.

24. Obecně lze uzavřít, že nemá-li účastník řízení dostatečné prostředky k úhradě poplatku, lze přihlížet i k jeho ostatnímu majetku včetně vlastnictví nemovitostí. Prohlášení žadatele o vlastnictví nemovitosti však samo o sobě ještě není dostatečným podkladem pro závěr o schopnosti uhradit soudní poplatek. Znamenalo by to totiž, že prostředky k úhradě poplatku mohou být „prostřednictvím“ těchto nemovitostí získány. Tak tomu ovšem může být jen u osob, které nemovitosti vlastní za účelem obchodování s nimi, či za účelem jejich pronájmu. Plní-li však nemovitost účel nezbytného rodinného bydlení či rekreace, nelze po účastníku řízení spravedlivě žádat, aby zpeněžil či zastavil nemovitost kvůli zaplacení poplatku ve výši např. 2000 Kč s tím, že v případě úspěchu ve sporu mu bude tato částka v rámci nákladů řízení přiznána. Zpeněžení i zadlužení konkrétní nemovitosti je navíc úkonem časově náročným, ve vztahu k výši soudního poplatku neadekvátním a zpeněžení pak i nevratným.

25. Z vlastnictví nemovitosti či více nemovitostí však na druhé straně lze soudit na to, že účastník má prostředky, z nichž tyto nemovitosti udržuje, či dokonce, že z těchto nemovitostí má určitý výnos. Vlastnictví nemovitosti, stejně jako jiných hodnotných věcí, tedy je jedním z hledisek, z nichž lze usuzovat na majetkové poměry, jakož i na prostředky, jimiž účastník disponuje. To však bude vždy záležet na konkrétních okolnostech, které nelze obecně kategorizovat.

26. Při úvaze o nezbytnosti osvobození od soudních poplatků, soud musí vzít v úvahu i to, že existují možnosti, které zaplacení soudního poplatku mohou rozložit v čase tak, aby bylo pro účastníka řízení s ohledem na jeho poměry přijatelné, případně, že lze přiznat osvobození pouze částečné.

27. S tímto závěrem rozšířený senát v souladu s § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu věc vrací prvnímu senátu k projednání a rozhodnutí. Právním názorem obsaženým v tomto usnesení, je tento senát vázán.

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

V Brně dne 24. srpna 2010

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu