

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **"STOP černým skládkám, o. s."**, se sídlem Šimanov 67, Větrný Jeníkov, zast. Mgr. Petrem Noskem, advokátem se sídlem Dvořákova 5, Jihlava, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábř. Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 7. 2009, č. j. 280/2009-220-SP/5, za účasti osoby zúčastněné na řízení: UNIVERZUM-Z, s. r. o., se sídlem Sokolovská 132, Jihlava, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2010, č. j. 11 Ca 260/2009 - 70,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2010, č. j. 11 Ca 260/2009 - 70 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

Usnesením Letecké amatérské asociace České republiky z 27. dubna 2009, č. j. 3/2009-DOU-SP/3, bylo rozhodnuto, že žalobce není účastníkem řízení vedeného Leteckou amatérskou asociací České republiky na základě žádosti pana F. Z. ve věci vydání oprávnění k provozování střediska pilotního výcviku žadatelem.

K odvolání žalobce bylo toto usnesení změněno rozhodnutím žalovaného ze dne 3. července 2009, č. j. 280/2009-220-SP/5, a to tak, že text výroku rozhodnutí „*...na základě žádosti pana F. Z., narozeného dne X, trvale bytem D., Z. 101, D., ve věci vydání oprávnění k provozování střediska pilotního výcviku shora jmenovaným žadatelem*“ byl nahrazen

textem: „*...na základě žádosti obchodní společnosti UNIVERZUM-Z s. r. o., IČ 255 79 274, se sídlem Jihlava, Sokolovská 132, zastoupené F. Z., narozeným dne X, trvale bytem D., Z. 101, D., a doručené věcně příslušnému správnímu orgánu dne 13. dubna 2009, ve věci vydání oprávnění k provozování střediska pilotního výcviku tímto žadatelem*“. Z odůvodnění tohoto rozhodnutí vyplynulo, že řízení o vydání oprávnění k provozování střediska pilotního výcviku, vedené podle zvláštního právního předpisu, nahrazuje v oblasti civilního letectví řízení o vydání podnikatelského oprávnění. V tomto řízení se tedy pouze zkoumá žadatelova odborná způsobilost, bezúhonnost a podmínky pro zabezpečení pilotního výcviku, tedy technická způsobilost používané letadlové techniky, zabezpečení instruktorů či vybavení učebny teoretickými pomůckami. Vzhledem k vlastnímu obsahu předmětného řízení tak nemohly být dotčeny zájmy ochrany životního prostředí natolik právně relevantním způsobem, že by odůvodňovaly účastenství odvolatele v řízení. Pro účast odvolatele v řízení tedy podle žalovaného nebyly dány jak právní, tak věcné důvody.

Žalobu směřující proti rozhodnutí žalovaného Městský soud v Praze rozsudkem z 18. května 2010, č. j. 11 Ca 260/2009 - 49, zamítl.

Proti uvedenému rozsudku podal žalobce kasační stížnost a zároveň požádal o osvobození od soudního poplatku.

Napadeným usnesením rozhodl Městský soud v Praze, že žalobci se pro řízení o kasační stížnosti osvobození od placení soudních poplatků a záloh nepřiznává. Soud mimo jiné své rozhodnutí odůvodnil tak, že pokud žalobce coby občanské sdružení hodlá být aktivně činným, pak je objektivně ospravedlnitelné po něm požadovat, aby si materiální prostředky pro prosazování tohoto cíle, a to alespoň v základní a pro samotnou činnost nezbytné míře, zajistil sám. Tuto odpovědnost za tvorbu základních prostředků pro svou činnost pak nelze *a priori* přenášet na stát.

Žádost o osvobození od soudních poplatků tedy podle městského soudu nemůže být důvodná výlučně proto, že žalobce coby speciálně zaměřené sdružení, vyvíjející činnost k dosažení svého cíle, byť takovým cílem může být i žádoucí ochrana přírody, krajiny a životního prostředí, nemá pro takovou činnost materiální prostředky. Potvrzení žalobcova předpokladu by totiž představovalo nerovný a ve prospěch žalobce nepřiměřeně komfortní přístup k jednotlivým stranám soudního řízení, kdy by pravidlo o nedostatku finančních prostředků coby podmínka pro přiznání osvobození od soudních poplatků ve smyslu § 36 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), bylo užíváno pouze mechanicky. Soud vzal v úvahu také to, že soudní poplatek nelze z pohledu obdobných sdružení, jakým je i žalobce, považovat za nepřiměřeně vysoký. Stejně tak soud přihlédl k tomu, že aktuální žalobcova finanční situace nebyla způsobena nepředpokládanou či nárazovou potřebou kumulace nezbytných kroků, jež by žalobce musel nutně uskutečnit.

II.

Usnesení městského soudu napadl žalobce (dále také „stěžovatel“) včasnou kasační stížností, v níž uvedl, že městský soud vycházel jistě z právního názoru vyjádřeného v usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 1. 11. 2007, č. j. 62 Ca 40/2007 - 41, č. 1482/2008

Sb. NSS. Podle stěžovatele takové paušální pojetí osvobozování od soudních poplatků zapovídá přístup k soudu všem subjektům, které dlouhodobě nevytváří materiální základ pro svoji činnost, a to bez ohledu na důvody či příčiny tohoto stavu. Správní soudy by měly činit rozdíl mezi občanskými sdruženími s velkou členskou základnou a malými občanskými sdruženími, mezi cíli a zaměřením občanských sdružení z hlediska teritoriálního, společenského a druhového, přičemž všechny tyto faktory bezprostředně a objektivně ovlivňují materiální základ jednotlivých občanských sdružení. Názor zaujatý správními soudy tak podle stěžovatele může vést až k omezení práva na soudní ochranu zakotveného v čl. 36 Listiny základních práv a svobod. V této souvislosti stěžovatel upozornil na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2006, č. j. 3 As 26/2006 - 69, ze dne 20. 6. 2007, č. j. 3 As 38/2006 - 58 a ze dne 30. 5. 2007, č. j. 4 As 27/2007 - 43 (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

Stěžovatel má za to, že k výše uvedeným kritériím městský soud nepřihlédl, když nezohlednil konkrétní charakteristiky občanského sdružení, zejm. jeho „velikost“, zaměření z hlediska teritoriálního, společenského a druhového a jeho reálné hospodářské výsledky. Přihlédnutí k těmto vlastnostem stěžovatele jakožto občanského sdružení odůvodňuje v jeho případě osvobození od soudních poplatků. Usnesení městského soudu tak stěžovatel považuje za nezákonné, neboť se soud dopustil nesprávného posouzení právní otázky, a za nesrozumitelné, když nebyl nalezen dostatek důvodů pro dané rozhodnutí. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud usnesení městského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

III.

Ke kasační stížnosti se vyjádřil rovněž žalovaný, který odmítl myšlenku, aby se ustanovení o osvobození od soudních poplatků aplikovalo na veškeré žadatele z řad fyzických i právnických osob čistě mechanicky, a to bez zohlednění přirozených rozdílů vyplývajících z jejich povahy. Žalovaný se plně ztotožnil s dosavadní judikaturou, podle níž lze po občanském sdružení důvodně požadovat, aby si prostředky pro svou činnost obstarávalo samo a nepřenášelo tuto odpovědnost na stát prostřednictvím úlevy od soudních poplatků. Pouhá velikost, cíle a zaměření občanského sdružení z hlediska teritoriálního, společenského a druhového, objektivně ovlivňující materiální základ toho kterého sdružení, nemohou být samotným důvodem pro vyhovění žádosti o osvobození od soudních poplatků; a to bez nutnosti *ad hoc* dostatečně prokazovat aktuální materiální nedostatečnost, jak to vyžaduje dané ustanovení s. ř. s.

IV.

Nejvyšší správní soud přezkoumal usnesení městského soudu v mezích důvodů uplatněných v kasační stížnosti, a to s přihlédnutím ke znění § 109 odst. 2 a 3 „s. ř. s.“, a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Problematikou osvobozování právnických osob od soudních poplatků ve smyslu § 36 odst. 3 s. ř. s. se v relativně nedávné době zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, a to ve svém usnesení ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008 - 74, publikovaném pod č. 2099/2010 Sb. NSS. Uvedl zde zejména, že: „*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 setrvávala 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."

Rozšířený senát zároveň tímto svým rozhodnutím překonal dosavadní judikaturu týkající se osvobozování právnických osob od soudních poplatků, mimo jiné také právní názor obsažený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2008, č. j. 4 As 18/2008 - 32, podle něhož lze po občanském 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, a že rezignuje-li na to, není možné odpovědnost za nevytvoření těchto prostředků bez dalšího převést na stát prostřednictvím osvobozování od soudních poplatků (srov. bod 24 odůvodnění citovaného usnesení rozšířeného senátu). Tentýž právní názor byl obsažen rovněž v usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 1. 11. 2007, č. j. 62 Ca 40/2007 - 41, č. 1482/2008 Sb. NSS, jak upozornil stěžovatel.

Podle již zmiňovaného usnesení rozšířeného senátu je soud i u právnické osoby při posuzování podmínek podle § 36 odst. 3 s. ř. s. a jejích majetkových poměrů oprávněn zkoumat zásadně toliko, zda právnická osoba má dostatečné prostředky, anebo nikoli. Důkazní břemeno k prokázání nedostatku prostředků přitom nese účastník řízení. Na druhou stranu, součástí zkoumání toho, zda právnická osoba disponuje dostatečnými prostředky, musí být i prověření, zda právnická osoba ve skutečnosti nedostatek finančních prostředků nepředstírá. Podle rozšířeného senátu: „*Indicií takového předstírání právě vzhledem k odlišnostem podstaty právnických osob od osob fyzických zpravidla bude dlouhodobější fungování právnické osoby bez přiměřeného formálního majetkového zázemí. Jestliže právnická osoba dlouhodoběji funguje v souladu s účelem (cílem), pro který byla založena či který je předmětem její činnosti, aniž by ovšem byla schopna takové fungování zabezpečit ze zdrojů, které má sama právně k dispozici, je to indicií, že ve skutečnosti ekonomické zázemí takové osoby tvoří lidé podílející se přímo či nepřímo, zjevně či skrytě na její činnosti. Takové dlouhodobé fungování tedy naznačuje, že skutečné ekonomické možnosti dané právnické osoby jsou větší než rozsah majetku, který jí (formálně) právně patří, a že ve skutečnosti netrpí nedostatkem prostředků, neboť žádná právnická osoba nemůže jako skutečně samostatná entita dlouhodobě existovat bez dostatečného majetkového zázemí pokrývajícího náklady na její činnost.*"

V případě, že v řízení vyjdou najevo takové indicie, je pak podle citovaného usnesení na právnické osobě, aby prokázala, že fakticky nedisponuje prostředky formálně vlastněnými někým jiným, zejména pak fyzickými osobami podílejícími se na její činnosti či jinými právnickými nebo fyzickými osobami, s nimiž ji pojí faktické vztahy. Jelikož nelze po nikom požadovat prokázání negativní skutečnosti, bude na právnické osobě, aby podrobně osvětlila všechny relevantní aspekty své činnosti a popsala, z čeho jsou financovány a jak vysoké faktické náklady vyžadují.

Z daného usnesení dále vyplývá, že: „*I kdyby právnická osoba unesla výše popsané důkazní břemeno, bude zpravidla na místě odepřít jí na základě soudního uvážení dobrodiní*

osvobození od soudních poplatků, bude-li model jejího fungování 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 činností a financování potřeb) nastaví tak, aby delší dobu setrvávala ve stavu bez dostatečných prostředků. Přesně taková situace by nastala u občanského sdružení zabývajícího se účastí ve správních a soudních řízeních zejména v oblasti ochrany životního prostředí či kulturních nebo urbanistických hodnot, které by administrativní a odbornou agendu s tím spojenou zajišťovalo prací svých členů či příznivců anebo účelově vázanými příspěvky (granty apod.) nepoužitelnými na úhradu soudních či správních poplatků, avšak spoléhalo na to, že vzhledem k nedostatku majetku bude vždy od těchto poplatků osvobozováno. Nutno si totiž uvědomit, že § 36 odst. 3 s. ř. s. stanoví výjimku z pravidla – soudní poplatky jsou účastníci řízení z dobrých důvodů (zejména kvůli omezení podání k soudům na ta, která jsou vskutku vážně míněna, a kvůli částečnému krytí nákladů na fungování justice) zásadně povinni platit a pouze výjimečně mají být od této povinnosti osvobozeni. Výše uvedený model fungování právnické osoby ovšem ratio *uvedeného ustanovení zcela popírá, činí-li v jejím případě z výjimky pravidlo, a snaží se tedy zákonodárcem stanovené pravidlo eliminovat. Nebudou-li tedy pro výše popsaný model fungování právnické osoby existovat zvláštní legitimní důvody, nutno jej zásadně považovat za zneužití práva daného ustanovením § 36 odst. 3 s. ř. s. Soud proto dobrodiní plynoucí z uvedeného ustanovení za takové situace zpravidla odepře.*“

Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že je mu znám rozsudek Soudního dvora Evropské unie z 22. prosince 2010 ve věci *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH proti Spolkové republice Německo* (C-279/09), podle něhož se mohou také právnické osoby dovolávat zásady účinné soudní ochrany zakotvené v čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie. Právní pomoc poskytnutá na základě této zásady přitom může zahrnovat zejména zproštění povinnosti placení zálohy na náklady soudního řízení nebo právní poradenství advokáta. Nejvyšší správní soud nicméně dospěl k závěru, že se na danou věc právo Evropské unie nepoužije, a tudíž se v posuzované věci neuplatní ani Listina základních práv Evropské unie, resp. její článek 47 vyložený citovaným rozsudkem Soudního dvora (k použití Listiny základních práv Evropské unie srov. vysvětlení k čl. 51 obsažené ve Vysvětlení k listině základních práv a svobod, Úř. věst. 2007, C 303, s. 17).

Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že městský soud při svém právním posouzení věci vyšel z právního názoru, který byl již v době jeho rozhodování překonán uvedeným rozhodnutím rozšířeného senátu, místo toho, aby použil při posuzování věci kritéria stanovená uvedeným usnesením. Nezjišťoval a nepřihlédl k jednotlivým aspektům způsobu financování činnosti stěžovatele (např. k tomu, jaký je aktuální počet členů sdružení, zda a v jaké výši hradí tito členové členské příspěvky, jaké jiné zdroje tvoří materiální prostředky pro hospodaření občanského sdružení, z čeho jsou financovány relevantní aspekty činnosti sdružení a jak vysoké faktické náklady vyžadují, zda v době podání žádosti o osvobození od soudních poplatků existovaly nějaké mimořádné okolnosti, které neumožňovaly úhradu soudního poplatku za podanou žalobu z vlastních zdrojů atp.). Posouzení právní otázky osvobozování právnických osob od soudních poplatků městským soudem je proto třeba považovat za nesprávné.

V.

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo, než napadené usnesení městského soudu v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušit a vrátit věc tomuto soudu k dalšímu řízení.

V dalším řízení je městský soud vázán názorem Nejvyššího správního soudu. Městský soud tak znovu posoudí, zda jsou u stěžovatele dány podmínky pro osvobození od soudních poplatků ve smyslu § 36 odst. 3 s. ř. s., a to na základě kritérií, která byla vymezena usnesením rozšířeného senátu.

V novém rozhodnutí rozhodne městský soud též o nákladech řízení (§ 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 9. března 2010

JUDr. Josef Baxa
předseda
senátu