

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce **Občanského sdružení Vulpes Polar**, se sídlem Malá Skála č. 382, proti žalovanému **Krajskému úřadu Středočeského kraje**, se sídlem Praha 5, Zborovská 11, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 18. 3. 2010, č. j. 11 A 1/2010 - 48,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

Městský soud v Praze usnesením ze dne 18. 3. 2010, č. j. 11 A 1/2010 - 48, nepřiznal žalobci osvobození od soudních poplatků v řízení vedeném o žalobě proti závěru žalovaného ze dne 13. 11. 2009, sp. zn. SZ 141961/2009/KUSK, učiněnému ve zjišťovacím řízení podle § 7 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, ve věci záměru *Obchodní centrum Čáslav.*

V odůvodnění usnesení městský soud konstatoval, že žalobce neosvědčil ani neprokázal tvrzení o svých nepříznivých finančních a majetkových poměrech natolik, aby bylo možno učinit závěr o tom, že splňuje předpoklady pro přiznání osvobození od soudních poplatků. K tomu dále uvedl, že pokud žalobce hodlá být coby občanské

sdružení aktivně činným, pak je objektivně ospravedlnitelné po něm požadovat, aby si materiální prostředky na prosazování svých cílů, a to alespoň v základní a pro samostatnou činnost nezbytné míře, zajistil sám. Tuto odpovědnost nelze přenášet na stát. Žádost o osvobození od soudních poplatků nemůže být důvodná výlučně proto, že žalobce jakožto speciálně zaměřené sdružení, vyvíjející činnost k dosažení svého cíle, nemá pro takovou činnost žádné materiální prostředky. Městský soud uvedl, že by na věc mohl nahlížet jinak, pokud by byla výše soudního poplatku nepřiměřeně vysoká nebo pokud by žalobcova aktuální finanční situace byla oslabena nějakou nepředpokládanou či nárazovou potřebou kumulace nezbytných opatření; tak tomu však v dané věci nebylo.

Usnesení městského soudu napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, v níž explicitně neodkázal na konkrétní zákonný důvod. Z obsahu kasační stížnosti je nicméně zřejmé, že tvrzeny jsou důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s“). Právní subsumpce kasačních důvodů pod konkrétní písmena § 103 odst. 1 s. ř. s. je ovšem záležitostí právního hodnocení věci Nejvyšším správním soudem a nejde proto o nedostatek návrhu, který by bránil jeho věcnému projednání (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2002 - 50, publikovaný pod č. 161/2004 Sb. NSS; všechna rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz).

Stěžovatel především namítá, že usnesení městského soudu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť se v něm neuvádí, o co soud opřel své závěry o tom, že u něj nebylo prokázáno splnění předpokladů pro přiznání osvobození od soudních poplatků. Stěžovatel soudu podal přehled svých majetkových poměrů (není povinen vést daňovou evidenci) a svou žádost řádně odůvodnil. Městský soud mu však nedal žádnou šanci, aby doložil své majetkové poměry jinak, než potvrzením o osobních, majetkových a výdělkových poměrech a čestným prohlášením. Stěžovatel je přitom přesvědčen, že své majetkové poměry doložil řádným způsobem a využil k tomu všech možných a dostupných prostředků, tedy že reagoval na výzvu soudu a doložil vyplněné potvrzení a doložil i prohlášení, že nemá žádné příjmy. Pokud měl městský soud za to, že nemohl řádně přezkoumat majetkové poměry stěžovatele, nelze to stěžovateli klást k tíži. Stěžovatel byl připraven se soudem plně spolupracovat a doložit veškerá nutná potvrzení, čestná prohlášení či se podrobit výslechu.

Stěžovatel zdůrazňuje, že je dobrovolným, nevládním, neziskovým sdružením občanů, mezi jehož cíle patří mimo jiné ochrana přírody a krajiny, životního prostředí, ochrana lidských práv a ochrana veřejného zájmu. Nemá žádné příjmy ani jiné disponibilní finanční prostředky, přičemž jeho členové jsou důchodci a studenti. Zaplacení soudního poplatku představuje pro stěžovatele značnou překážku v tom, aby se mohl domáhat práva v soudním řízení. Stěžovatel se potýká s výraznými finančními problémy, jelikož je schopen získávat pouze omezené zdroje cestou dobrovolných členských darů; tyto zdroje jsou skutečně limitované. Zaplacení soudního poplatku představuje pro stěžovatele faktickou bariéru v přístupu k soudu, a to i navzdory omezené výši soudního poplatku. Stěžovatel dále namítá, že neklade náklady na svou činnost k tíži státu. Z vlastních prostředků hradí poštovné, další administrativní náklady a cestovné svých členů; to představuje nemalé náklady. V nyní projednávané věci pak hájí veřejný zájem, jehož

předmětem je právo na ochranu zdravého životního prostředí; přitom nejde o svévolné nebo zřejmě bezúspěšné uplatňování práva.

Napadené usnesení považuje stěžovatel za toliko *formulářové*, neboť totožné rozhodnutí vydal městský soud i v řízení, které se týká jiné věci. Ke každé žádosti o osvobození od soudního poplatku je však nutno přistupovat přísně individuálně a nediskriminačně. Zde odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne 3. 9. 1998, sp. zn. IV. ÚS 13/98 (rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná z http://nalus.usoud.cz), který konstatuje, že zásada rovnosti stran je stěžejní zásadou spravedlivého procesu. Stěžovatel rovněž poukázal na nález Ústavního soudu ze dne 31. 8. 2004, sp. zn. IV. ÚS 289/03, a namítl rozpor napadeného usnesení s uvedenou judikaturou.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou přípustnosti kasační stížnosti; ze soudního spisu totiž vyplývá absence dvou podmínek řízení. Především nebyl zaplacen soudní poplatek za kasační řízení [§ 2 odst. 2 písm. b) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů a Položka 15 Sazebníku poplatků, který tvoří přílohu jmenovaného zákona] a stěžovatel též není zastoupen advokátem nebo zaměstnancem či členem, který by splňoval podmínky vysokoškolského právnického vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Z judikatury Nejvyššího správního soudu se však podává, že *„v řízení o kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu o zamítnutí návrhu žalobce na osvobození od soudních poplatků není třeba trvat na zaplacení soudního poplatku za kasační stížnost ani na povinném zastoupení advokátem“* (rozsudek ze dne 24. 10. 2007, č. j. 1 Afs 65/2007 – 37). Kasační stížnost je tudíž přípustná. Jakýkoliv jiný přístup by byl bezúčelný, formalistický, v rozporu se zásadou procesní ekonomie a nemohl by vést k ochraně práv stěžovatele.

Nejvyšší správní soud tedy přezkoumal napadené usnesení v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost není důvodná.

Z povahy věci se Nejvyšší správní soud nejprve věnoval tvrzené nepřezkoumatelnosti usnesení městského soudu pro nedostatek důvodů, spočívající v tom, že soud neuvedl, na základě čeho dospěl k závěru, že podmínky pro osvobození od soudních poplatků nejsou dány.

Z napadeného usnesení je zjevné, že městský soud při svém rozhodování zohlednil ustálenou judikaturu správních soudů, podle které *„[p]o 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* (usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 1. 11. 2007, č. j. 62 Ca 40/2007 - 41, publikované pod č. 1482/2008 Sb. NSS, případně rozsudek zdejšího soudu ze dne 26. 5. 2008, č. j. 4 As 18/2008 – 32). Městský soud nepochybil, pokud si při formulaci závěru o tom, že stěžovatel nesplňuje podmínky pro osvobození od soudních poplatků, vystačil se stanovami stěžovatele a údaji vyplněnými ve

formuláři vzor 060 (v. k. ř.). Své rozhodnutí pak dostatečně a náležitě odůvodnil, přičemž přezkoumatelným způsobem vysvětlil, proč má za to, že podmínky pro osvobození od soudního poplatku nejsou na straně stěžovatele dány.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval tím, zda se městský soud při interpretaci a aplikaci § 36 odst. 3 s. ř. s. nedopustil nesprávného posouzení právní otázky. Ustanovení § 36 odst. 3, věta první s. ř. s. stanoví, že *účastník, který doloží, že nemá dostatečné prostředky, může být na vlastní žádost usnesením předsedy senátu osvobozen od soudních poplatků.*

Lze jistě souhlasit se stěžovatelem, že ke každé žádosti o osvobození od soudních poplatků je nutno přistupovat individuálně a soud je povinen poměřovat všechna relevantní kritéria stanovená v § 36 odst. 3 s. ř. s. Individuální osvobození od soudních poplatků je procesním institutem, jehož účelem je zejména ochrana účastníka, který se nachází v tíživých poměrech, před nepřiměřeně tvrdým dopadem zákona o soudních poplatcích.

Výklad citovaného ustanovení, ve vztahu k případům, kdy o osvobození od soudních poplatků žádají neziskové právnické osoby, byl v nedávné době podán v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008 - 74, publikovaném pod č. 2099/2010 Sb. NSS, podle kterého *„[p]ři 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 dále konstatoval, že *„součástí zkoumání existence dostatečných prostředků však musí být i prověření, zda právnická osoba jejich nedostatek ve skutečnosti 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. 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.*

Důkazní břemeno k prokázání, že nemá dostatek prostředků, nese účastník řízení. V případě, že v řízení vyjdou najevo výše uvedené indicie, je proto 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.

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.“

V projednávané věci požádal o osvobození od soudních poplatků stěžovatel, který je občanským sdružením. Mezi základní cíle tohoto sdružení, dle jeho stanov, patří zejména ochrana životního prostředí, přírody a krajiny, základních lidských práv a svobod, a podpora prosazování širší účasti veřejnosti v řízeních týkajících se ochrany životního prostředí. Mezi formy své činnosti stěžovatel řadí, mimo jiné, účast ve správních a jiných řízeních, ve kterých mohou být dotčeny zájmy ochrany životního prostředí, přírody a krajiny, lidských práv a svobod, ochrany památek, kulturních hodnot, krajinného rázu a veřejného zdraví. Podle stanov stěžovatele z členství nevyplývá povinnost platit zápisné ani členské příspěvky. Dále je ve stanovách uvedeno, že příjmy sdružení mohou být příspěvky jeho členů.

V žádosti o osvobození od soudních poplatků, která byla součástí žaloby, stěžovatel uvedl, že nedisponuje žádnými vlastními finančními prostředky a neprovozuje žádnou výdělečnou činnost. V podání ze dne 5. 3. 2010 pak stěžovatel doplnil, že nemá žádné zdanitelné příjmy. V potvrzení o osobních, majetkových a výdělkových poměrech (vzor 060) dále uvedl, že nemá žádný majetek ani příjmy či jiné finanční prostředky a že disponuje pouze velmi omezenými zdroji v podobě dobrovolných darů od členů.

Nejvyšší správní soud proto (v souladu s výše konstatovaným názorem rozšířeného senátu) vyzval stěžovatele přípisem ze dne 13. 12. 2010, č. j. 2 As 88/2010 – 69, ke sdělení, jaký je aktuální počet členů sdružení a zda a v jaké výši hradí tyto osoby členské příspěvky. Dále stěžovatele vyzval, aby osvětlil, z jakých jiných zdrojů tvoří materiální prostředky pro svou činnost a jak vysoké faktické náklady jeho činnost vyžaduje, a dále aby uvedl, zda v době podání žádosti o osvobození od soudních poplatků existovaly nějaké mimořádné

okolnosti, které by mu neumožňovaly uhradit soudní poplatek z vlastních zdrojů. Na tuto výzvu stěžovatel nereagoval.

Na základě těchto skutkových podkladů tedy Nejvyšší správní soud vyhodnotil celkovou finanční situaci stěžovatele a shledal, že model jeho fungování nezajišťuje placení soudních poplatků, ačkoliv tyto poplatky lze považovat za obvyklé náklady jeho činnosti, ve smyslu deklarovaném stanovami. S účastí v soudních řízeních, která patří mezi formy činnosti stěžovatele, je neodlučně spjata povinnost platit soudní poplatky, čehož si stěžovatel, respektuive jeho členové, nepochybně musí být vědomi. Navzdory tomu stěžovatel delší dobu setrvává ve stavu bez dostatečných finančních prostředků použitelných na úhradu soudních či správních poplatků a spoléhá na to, že bude pro nedostatek majetku od placení těchto poplatků osvobozován. Jinými slovy, stěžovatel se vědomě snaží určitý typ obvyklých nákladů na svoji činnost, s jejichž vynakládáním, vzhledem k povaze této činnosti, musí zásadně počítat, eliminovat tím, že své poměry (tedy způsob vyřizování činností a financování potřeb) nastavil tak, aby delší dobu setrvával ve stavu bez dostatečných prostředků. Z jeho tvrzení pak (ani přes výzvu kasačního soudu, která zůstala bez reakce) neplyne, že by nyní posuzovaná žádost byla odůvodněna například náhlou změnou finančních toků, nutností podat větší počet žalob v krátkém období, či jinou obdobně závažnou změnou okolností a z toho vzniklými potížemi. Za takové situace je, dle názoru zdejšího soudu, na místě stěžovateli osvobození od soudních poplatků odepřít, ačkoliv prokázal, že nemá dostatek finančních prostředků.

Městský soud v napadeném usnesení - byť s nepatrně odlišnou argumentací - dospěl ke shodnému závěru, že stěžovatele, navzdory jeho nemajetnosti, nelze od soudního poplatku osvobodit, a jeho žádost tak zcela v souladu se zákonem zamítl. Fakt, že stěžovatele nevedl (v intencích právního názoru vysloveného rozšířeným senátem) k bližšímu rozkrytí skutečných zdrojů jeho financování, na tom nemůže ničeho změnit – pokus o doplnění skutkových podkladů v tomto směru učinil zdejší soud, ovšem bezúspěšně. Zohlednil přitom skutečnost, že právní názor rozšířeného senátu byl vysloven až po vydání napadeného usnesení, a proto nelze městskému soudu vytýkat, že při svém rozhodování striktně nepoužil kritéria a postup nově formulovaný rozšířeným senátem.

Z hlediska namítaného porušení práva na přístup k soudu či práva na spravedlivý proces Nejvyšší správní soud konstatuje, že podle čl. 36 odst. 4 Listiny základních práv a svobod podmínky a podrobnosti práva na soudní a jinou právní ochranu upravuje zákon. Jednou z těchto podmínek je i zaplacení soudního poplatku v případě, kdy je poplatková povinnost dána zákonem. Zákonný požadavek zaplacení soudního poplatku nemůže být proto považován za porušení práva na přístup k soudu, respektive práva na spravedlivý proces. Obdobně vnímá soudní poplatky rovněž Ústavní soud (srov. například nález ze dne 3. 8. 1999, sp. zn. IV. ÚS 162/99). Ani námitka porušení práva na přístup k soudu nebyla proto shledána důvodnou.

Konečně ani stěžovatelem zmiňovaný nález Ústavního soudu ze dne 3. 9. 1998, sp. zn. IV. ÚS 13/98, není s napadeným usnesením městského soudu ani s výše vyslovenými závěry v rozporu. Ústavní soud zde pouze vyslovil, že i právnická osoba může splňovat podmínky pro osvobození od soudních poplatků, a to v situaci, kdy soudy v podstatě vycházely ze závěru, že je pojmově vyloučeno těmto osobám osvobození přiznávat, jelikož nelze posuzovat poměry právnické osoby z hledisek sociálních, a navíc

by se jen stěží hledalo kriterium pro zjištění majetkových poměrů u právnických osob obecně. Nejvyšší správní soud tuto premisu nikterak nepopírá, pouze zdůrazňuje výjimečnost institutu osvobození od soudních poplatků a nepřípustnost jeho zneužívání. Pokud stěžovatel rovněž argumentoval nálezem Ústavního soudu ze dne 31. 8. 2004, sp. zn. IV. ÚS 289/03, odkazuje ho Nejvyšší správní soud z důvodu stručnosti na již opakovaně zmiňované usnesení rozšířeného senátu, publikované pod č. 2099/2010 Sb. NSS, v němž se rozšířený senát s tímto nálezem argumentačně vyrovnává.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, nezbylo mu, než ji za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1, věty druhé s. ř. s. rozsudkem zamítnout.

O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalovaného, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto v jeho případě rozhodl tak, že se mu právo na náhradu nákladu řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 19. ledna 2011

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu