

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **LÍPA 2000**, občanské sdružení, se sídlem Gregorova 127/12, Písek, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2011, č. j. 7 A 84/2010 – 60,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Rozhodnutím žalovaného ze dne 15. 2. 2010, č. j. 510/86/2010 - 2 O 5/010, bylo podle ustanovení § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí, zamítnuto nepřípustné odvolání žalobce proti rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje ze dne 14. 6. 2008, č. j. KUJCK/7812/2006/OZZL/Hk/O-33/06, kterým krajský úřad v odvolacím řízení změnil rozhodnutí Městského úřadu Písek ze dne 14. 2. 2006, č. j. ŽP/2223/05/LO, jímž bylo rozhodnuto o žádosti města Písek o povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les, konkrétně určitého počtu jírovců maďalů, javorů mléčů a vymezené rozlohy keřového porostu hlošiny úzkolisté na pozemcích parc. č. 2090/12, 2093/6 a 343 v katastrálním území Písek.

Proti rozhodnutí žalovaného se žalobce bránil žalobou ze dne 12. 4. 2010, ve které navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil. Městský soud v Praze usnesením ze dne 22.

7. 2010, č. j. 7 A 84/2010 – 8, žalobce vyzval, aby do 3 dnů od doručení usnesení zaplatil soudní poplatek za žalobu ve výši 2 000 Kč. Přípisem ze dne 28. 7. 2010 žalobce požádal o osvobození od soudních poplatků, protože nemá žádný zdanitelný příjem ani větší než nepatrný majetek a na zaplacení soudního poplatku nemá dostatek finančních prostředků z důvodu nemajetnosti.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 30. 8. 2010, č. j. 7 A 84/2010 – 13, žádost žalobce o osvobození od soudních poplatků zamítl. V odůvodnění vyšel z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008 – 74. Dospěl k závěru, že podstata existence žalobce je nezisková, postavená na dobrovolných příspěvcích a činnosti dobrovolníků, jeho aktivity jsou z části hrazeny z různých grantů a příspěvků. Jeho požadavek na bezplatný přístup k soudu nelze považovat za šikanózně účelový, avšak, jak interpretoval Nejvyšší správní soud v uvedeném usnesení, systematické osvobozování od soudních poplatků je nejen v rozporu se zásadou rovnosti účastníků, ale rovněž není odrazem vůle zákonodárce. Uzavřel, že nespatřuje zvláštní legitimní důvody pro popsaný model fungování žalobce, a proto lze jeho žádost o osvobození od soudního poplatku považovat za zneužití práva vymezeného v § 36 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 30. 12. 2010, č. j. 4 As 38/2010 – 43, kasační stížnost žalobce jako stěžovatele proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 8. 2010 zamítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. V odůvodnění obsáhleji analyzoval závěry usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008 – 74, publikováno pod č. 2099/2010 Sb. NSS, a dospěl k závěru, že tyto je třeba zcela aplikovat i na projednávanou věc. Konstatoval, že mezi obvyklé formy činnosti stěžovatele náleží též účast ve správních a soudních řízeních, týkajících se jím prosazovaných zájmů a cílů a poplatky spojené s účastí na soudních řízeních proto představují obvyklé náklady spojené s jeho aktivitami, přičemž stěžovatel se vědomě snaží tento typ obvyklých nákladů na svoji činnost eliminovat tak, že vzhledem ke svým poměrům očekává, že bude od soudních poplatků systematicky osvobozován. To je ovšem v rozporu s koncepcí § 36 odst. 3 s. ř. s. Jelikož v předmětné věci nejsou pro popsaný model fungování stěžovatele dány zvláštní legitimní důvody, je nutno jej považovat za zneužití práva daného ustanovením § 36 odst. 3 s. ř. s.

Městský soud v Praze následně usnesením ze dne 9. 2. 2011, č. j. 7 A 84/2010 – 56, žalobce opětovně vyzval, aby do 3 dnů od doručení tohoto usnesení zaplatil soudní poplatek za žalobu ve výši 2 000 Kč, a to podle položky 14a, bod 2 písm. a) Sazebníku soudních poplatků (přílohy zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění účinném ke dni zahájení řízení, dále jen „zákon o soudních poplatcích“). Přípisem ze dne 18. 2. 2011 žalobce znovu požádal o osvobození od soudních poplatků, protože nemá žádný zdanitelný příjem ani větší než nepatrný majetek a soudní poplatek proto zaplatit nemůže. Usnesení městského soudu současně označil za nicotné a bez právních účinků, a to pro ukládání splnění povinnosti v nereálném termínu či zjevnou nesplnitelnost možnostmi a prostředky povinného. Poukázal přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2008, č. j. 5 As 34/2007 – 66.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 28. 2. 2011, č. j. 7 A 84/2010 – 60, řízení zastavil podle § 47 písm. c) s. ř. s. ve spojení s § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění uvedl, že s podáním žaloby nebyla splněna poplatková povinnost podle § 4 zákona o soudních poplatcích. O opětovné žádosti žalobce o osvobození od soudních poplatků ze dne 18. 2. 2011 nerozhodoval, neboť tato nová žádost vychází ze shodných skutkových okolností jako žádost ze dne 28. 7. 2010, o níž již bylo rozhodnuto usnesením Městského soudu v Praze ze dne 30. 8. 2010, č. j. 7 A 84/2010 – 13. Novému rozhodnutí o žádosti o osvobození od soudních poplatků tedy brání překážka věci rozhodnuté. K tomuto závěru dospěl městský soud s přihlédnutím k ustálené judikatuře Nejvyššího správního soudu, konkrétně rozsudku ze dne 13. 1. 2011, č. j. 3 Aps 9/2010 – 70.

Proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2011 se žalobce (dále též „stěžovatel“) brání nyní projednávanou kasační stížností ze dne 15. 3. 2010, podanou z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. b), d) a e) s. ř. s., v níž navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil. V doplnění kasační stížnosti ze dne 29. 4. 2011 stěžovatel podrobněji hodnotil procesní postup žalovaného při vydání žalobou napadeného rozhodnutí. Toto rozhodnutí je podle přesvědčení stěžovatele nicotné, a městský soud jej měl z tohoto hlediska přezkoumat z úřední povinnosti, tedy i bez návrhu a bez zaplacení soudního poplatku, a zrušit podle § 76 odst. 2 věty první s. ř. s. Zopakoval svá tvrzení z přípisu 18. 2. 2011 a usnesení Městského soudu v Praze ze dne 9. 2. 2011, kterým byl vyzván k zaplacení soudního poplatku, označil za nicotné, neboť stěžovatel již dříve v řízení prokázal, že na zaplacení soudního poplatku nemá dostatek finančních prostředků a byl k tomu vyzván za stavu, kdy z důvodu nemajetnosti soudní poplatek zaplatit nemohl. Městský soud měl aplikovat § 9 odst. 4 písm. c) zákona o soudních poplatcích a řízení i přes nezaplacení poplatku nezastavit. Usnesením o zastavení řízení bylo odepřeno ústavně zaručené základní právo stěžovatele na přezkoumání zákonnosti napadeného rozhodnutí žalovaného, a to v rozporu s Listinou základních práv a svobod a Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 13. 5. 2011 navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou, a nebyly tak dále iracionálně zatěžovány soudy i správní orgány řešením věcně již dávno uzavřené záležitosti. Podrobněji osvětlil časový sled a obsah rozhodnutí, jež předcházela vydání napadeného rozhodnutí. Uvedl, že vydáním napadeného rozhodnutí byla splněna povinnost uložená rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 26. 10. 2009, č. j. 6 Ca 259/2006 – 28, přičemž tento rozsudek byl vydán na základě žaloby stěžovatele na ochranu proti nečinnosti žalovaného. Zdůraznil, že podání žádosti o osvobození od soudních poplatků je standardní součástí postupu stěžovatele v soudních řízeních, přičemž cílem žalobce je, spíše než jím deklarovaná ochrana přírody a krajiny, neustálé vyvolávání správních či soudních řízení, navíc vesměs k věcem, které jsou již nevratné, provázené neochotou nést náklady s touto činností spojené a zejména též neochotou přijmout výsledná rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, přičemž s ohledem na danou procesní situaci není nutné, aby byl stěžovatel zastoupen advokátem ve smyslu § 105

odst. 2 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení *stěžovatel musí být zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.* Ačkoliv povinné zastoupení je obecně jednou ze základních podmínek přípustnosti kasační stížnosti, podle konstantní judikatury zdejšího soudu není za určitých podmínek nutno trvat na podmínce zastoupení a zaplacení soudního poplatku. Takovým případem je i řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí o zastavení řízení z důvodu nezaplacení soudního poplatku. K této otázce se Nejvyšší správní soud vyjádřil například v rozsudku ze dne 25. 4. 2007, č. j. 9 As 3/2007 – 77, (všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dostupná z: <www.nssoud.cz>), ve kterém judikoval, že *v řízení o kasační stížnosti proti usnesení městského, resp. krajského soudu, o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku za předchozí kasační stížnost by trvání na splnění poplatkové povinnosti znamenalo řetězení řešeného problému a ve svém důsledku by popíralo smysl samotného řízení. Tato okolnost proto sama o sobě nemůže bránit projednání věci a vydání meritorního rozhodnutí.* V rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 1 Afs 65/2007 - 37, pak vyslovil, 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.* Nejvyšší správní soud proto konstatoval, že kasační stížnost stěžovatele je přípustná a projednatelná i přesto, že stěžovatelem nebyl zaplacen soudní poplatek za řízení o kasační stížnosti a stěžovatel není zastoupen advokátem ani za něj nejedná jeho zaměstnanec nebo pověřený člen, který má vysokoškolské právnické vzdělání vyžadované pro výkon advokacie.

Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené *nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.* Nejvyšší správní soud přitom zohlednil právní názor, vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98, publikován pod č. 625/2005 Sb. NSS (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dostupná z: <www.nssoud.cz>), který je třeba obdobně aplikovat i na zde projednávanou věc, totiž *je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále vada řízení spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem.*

Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že **kasační stížnost není důvodná**.

Podle § 47 písm. c) s. ř. s. *soud řízení usnesením zastaví, stanoví-li tak zvláštní zákon.*

Podle § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích *nebyl-li poplatek za řízení splatný podáním návrhu na zahájení řízení, odvolání, dovolání nebo kasační stížnosti zaplacen, soud vyzve poplatníka k jeho zaplacení ve lhůtě, kterou mu určí; po marném uplynutí této lhůty soud řízení zastaví.* Podle odst. 3 téhož ustanovení *soud poplatníka ve výzvě poučí o tom, že řízení zastaví, jestliže poplatek nebude ve stanovené lhůtě zaplacen.*

Z posledně citovaného ustanovení se podává, že v situaci, kdy soudní poplatek za řízení nebyl zaplacen, je soud podle § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích povinen poplatníka vyzvat k jeho zaplacení; po marném uplynutí soudem určené lhůty k zaplacení soud řízení zastaví. O tomto následku je však soud povinen poplatníka ve výzvě poučit. Městský soud v Praze postupoval zcela v intencích tohoto ustanovení. Vydání napadeného usnesení ze dne 28. 2. 2011, kterým řízení zastavil, totiž předcházelo usnesení Městského soudu v Praze ze dne 9. 2. 2011, č. j. 7 A 84/2010 – 56, kterým soud stěžovatele vyzval, aby do 3 dnů od doručení usnesení zaplatil soudní poplatek za žalobu ve výši 2 000 Kč. Současně jej poučil, že neučiní-li tak, bude řízení před soudem zastaveno. Stěžovatel však ve stanovené lhůtě, jakož ani později soudní poplatek nezaplatil, ačkoliv byl o následcích takového jednání řádně poučen. To vedlo městský soud k vydání usnesení o zastavení řízení. Vzhledem k tomu, že toto usnesení bylo vydáno zcela v souladu se zákonem a při dodržení postupu v zákoně vymezeného, nemohlo jeho vydáním dojít k zásahu do práva stěžovatele na přístup k soudu.

Při posouzení zákonnosti napadeného usnesení o zastavení řízení je třeba blíže přezkoumat podání stěžovatele ze dne 18. 2. 2011, kterým tento reagoval na výzvu soudu k zaplacení soudního poplatku ze dne 9. 2. 2011 tak, že opakovaně požádal o osvobození od soudních poplatků, protože nemá žádný zdanitelný příjem ani větší než nepatrný majetek a soudní poplatek proto zaplatit nemůže. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že o žádosti o osvobození od soudního poplatku musí být obecně rozhodnuto dříve, než soud pro nezaplacení soudního poplatku řízení zastaví. Toto pravidlo má ovšem své výjimky, neboť jeho mechanické uplatňování by mohlo v některých případech vést ke zbytečnému prodlužování řízení v důsledku opakování stále stejných žádostí a rozhodování o nich. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2008, č. j. 4 Ans 5/2008 – 65, se zdejší soud k této otázce vyslovil tak, že *o opakované žádosti o osvobození od soudního poplatku (§ 36 odst. 3 s. ř. s.) v rámci jednoho řízení je soud povinen rozhodnout jen v případě, že tato žádost obsahuje nové, dříve neuplatněné skutečnosti, zejména došlo-li ke změně poměrů účastníka řízení.* O takový případ se však v projednávané věci nejedná, a městský soud proto nebyl povinen o opakované žádosti stěžovatele o osvobození od soudního poplatku rozhodovat.

O původní žádosti stěžovatele o osvobození od soudních poplatků ze dne 28. 7. 2010 rozhodl Městský soud v Praze usnesením ze dne 30. 8. 2010, č. j. 7 A 84/2010 – 13, tak, že žádost žalobce o osvobození od soudních poplatků zamítl. Toto usnesení bylo podrobeno přezkumu Nejvyšším správním soudem, který kasační stížnost proti němu zamítl rozsudkem ze dne 30. 12. 2010, č. j. 4 As 38/2010 – 43, přičemž v odůvodnění podobně jako městský soud podrobně objasnil, proč stěžovatel nesplňuje podmínky pro osvobození od soudních poplatků ve smyslu § 36 odst. 3 s. ř. s. Podáním ze dne 18. 2. 2011 stěžovatel opakovaně požádal o osvobození od soudních poplatků, přičemž neuplatnil žádný nový důvod, naopak pouze doslova zopakoval skutečnosti z původní žádosti o

osvobození od soudních poplatků ze dne 28. 7. 2010, s nimiž se již městský soud i Nejvyšší správní soud vypořádaly. Nebylo proto nutné, aby městský soud o opakované žádosti stěžovatele o osvobození od soudních poplatků znovu samostatně rozhodoval. Současně nelze než konstatovat, že věcné posouzení důvodů pro osvobození stěžovatele od soudních poplatků již nemůže být předmětem tohoto řízení, neboť bylo obsáhle provedeno v odůvodnění výše uvedených rozhodnutí Městského soudu v Praze a Nejvyššího správního soudu.

Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani námitku stěžovatele ohledně vad procesního postupu žalovaného při vydání napadeného rozhodnutí. To je podle přesvědčení stěžovatele nicotné, a městský soud jej měl z tohoto důvodu přezkoumat z úřední povinnosti, tedy i bez návrhu a bez zaplacení soudního poplatku, a zrušit podle § 76 odst. 2 věty první s. ř. s. V této souvislosti je třeba poukázat na to, že správní soudnictví je obecně postaveno na zásadě dispoziční (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 – 54, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2004, č. j. 4 Azs 3/2004 – 48, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 Azs 9/2003 – 40, viz též VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Soudní řád správní : Komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2004. s. 13, 105.), která se projevuje zejména v procesních právech navrhovatele (žalobce) nakládat (disponovat) s předmětem řízení a je zakotvena mimo jiné v ustanovení § 5 s. ř. s., podle něhož *nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon,* § 32 s. ř. s., podle něhož *je řízení zahájeno dnem, kdy návrh došel soudu; týká-li se návrh věcí uvedených v § 4 odst. 1, nazývá se návrh žalobou*, nebo § 47 písm. a) s. ř. s., podle něhož *soud řízení usnesením zastaví, vzal-li navrhovatel svůj návrh zpět; šlo-li však o společný návrh více osob, vezme předseda senátu toliko zpětvzetí návrhu jedním z navrhovatelů usnesením na vědomí.* Z citovaných ustanovení je zřejmé, že řízení o soudním přezkumu rozhodnutí správního orgánu je soud oprávněn zahájit a vést výhradně na základě žaloby oprávněné osoby (žalobce) a za splnění zákonem stanovených podmínek (mimo jiné zaplacení soudního poplatku). Na tomto závěru nic nemění ani stěžovatelem uváděná norma § 76 odst. 2 věty první s. ř. s., podle níž *zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu.* I toto ustanovení je totiž možno aplikovat toliko v rámci řízení vedeného na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a za splnění zákonných podmínek řízení (mimo jiné po zaplacení soudního poplatku). Lze jej interpretovat jako výjimku z pravidla § 75 odst. 2 s. ř. s., podle něhož soud přezkoumává napadené rozhodnutí (pouze) v mezích žalobních bodů a v napadeném rozsahu.

Jako irelevantní je třeba označit námitku stěžovatele, že městský soud neměl řízení zastavit vzdor tomu, že stěžovatel soudní poplatek nezaplatil, a to na základě § 9 odst. 4 písm. c) zákona o soudních poplatcích. Podle tohoto ustanovení *pro nezaplacení poplatku soud řízení nezastaví, je-li nebezpečí z prodlení, v jehož důsledku by poplatníku mohla vzniknout újma, a poplatník ve lhůtě určené soudem ve výzvě podle odstavců 1 a 2 sdělí soudu okolnosti, které toto nebezpečí osvědčují, a doloží, že bez své viny nemohl poplatek dosud zaplatit.* Stěžovatel totiž i soudu zde vymezené relevantní skutečnosti nesdělil, popřípadě se s nimi soud v napadeném usnesení řádně vypořádal.

Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného usnesení Městského soudu v Praze, jakož i veškeré spisové dokumentace k závěru, že nebyl naplněn tvrzený důvod podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., za použití ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. Kasační stížnost proto není důvodná a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. tak, že vzhledem k tomu, že stěžovatel neměl ve věci úspěch a žalovanému žádné důvodně vynaložené náklady řízení nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly, žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 22. července 2011

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu