

## U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Karla Šimky, JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Jiřího Pally, JUDr. Jana Passera a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **Ateliér pro životní prostředí, o. s.**, se sídlem Ve svahu 1, Praha 4, zastoupeného JUDr. Petrem Kužvartem, advokátem se sídlem Za Zelenou liškou 967, Praha 4, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 11. 2007, č. j. S-MHMP-317866/2007/OOP-V-599/R-155/Pra, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 2. 2008, č. j. 8 Ca 44/2008 - 26,

### t a k t o :

- I.** 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 setrvala 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.
- II.** Věc **s e v r a c í** k projednání a rozhodnutí prvnímu senátu.

## O d ů v o d n ě n í :

### I. Jádru sporu a dosavadní postup ve věci

[1] V řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného požádal žalobce (dále též „stěžovatel“) o osvobození od soudních poplatků, a to s odkazem na své majetkové poměry (neziskový subjekt nevykonávající ziskové aktivity a nemající stálý příjem) a na čl. 9 odst. 4 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, publ. pod č. 124/2004 Sb. m. s. (Aarhuská úmluva). Stěžovatel se podle svého tvrzení zabývá ochranou hodnot veřejného zájmu (životního prostředí, veřejného zdraví, oprávněných zájmů místních rezidentů) v souvislosti s rozhodováním veřejné správy. V minulosti soutěžil o různé granty, od přelomu let 2005 a 2006 je však již zcela bez takovýchto prostředků. Nepřispějí-li sami členové stěžovatele nebo např. „postižený rezident“, nemá žádné příjmy. Nemá ani žádný významný majetek.

[2] Městský soud žádost o osvobození od soudních poplatků zamítl s tím, že pokud si žalobce předsevzal vyvíjet činnost, jejíž součástí je též uplatňování práv v soudním řízení, nezbyvá, než aby počítal i s existencí povinnosti platit soudní poplatky a s nutností obstarat si vhodným způsobem potřebné prostředky. Soud neshledal důvodu, proč by žalobce měl svou dobrovolnou činnost konat, byť zčásti, za peníze z veřejných zdrojů.

[3] V kasační stížnosti proti tomuto usnesení stěžovatel namítl kromě jiného, že Městský soud v Praze pochybným způsobem zredukoval otázku opatřování prostředků na činnost sdružení pouze na placení členských příspěvků. Členů stěžovatele je zhruba tucet, mají různé odbornosti a jejich předností není placení členských příspěvků, ale výkon neplacené práce ku prospěchu sdružení a jeho aktivit. Členské příspěvky by musely jít do horentních částek, aby se z nich daly hradit provozní náklady; toho nejsou schopny ani velké organizace stejného druhu. Zjednodušující pohled soudu je podle stěžovatele důsledkem neznalosti poměrů v neziskovém nevládním sektoru. Potřebu získat provozní prostředky řeší cestou dobrovolných darů členů i nečlenů, dobrovolnou prací a v omezené míře z grantů. Na soudní poplatky však nadace ani jiné obdobné subjekty prostředky neposkytují. Stěžovatel měl za to, že zajišťuje svůj provoz a nezbytné prostředky na své aktivity racionálním způsobem a rozhodně není subjektem, který by si účelově navozoval stav či zdání nemajetnosti, aby dosáhl výhod osvobození od soudních poplatků.

[4] Dále uvedl, že vystupuje v řadě úředních rozhodovacích procesů, v nichž musí kompenzovat zjevná selhávání správních úřadů při hájení veřejných zájmů. Tento jev přitom není nahodilý, ale soustavný, a jeho příčinou je nepovedená reforma veřejné správy. Jde o systémový problém, jemuž se žalobce snaží čelit, považuje proto za spravedlivé, aby stát nesl rovněž alespoň malou část jeho nákladů. Žalobce nemá prostředků nazbyt, jeho příjmy postačují na vedení kanceláře, nájemné a poplatky a služby nezbytné k fungování agentury.

[5] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

## **II. Dosavadní judikatura k rozhodné právní otázce a důvody předložení věci rozšířenému senátu**

[6] Při předběžné poradě dospěl první senát Nejvyššího správního soudu k závěru o nutnosti věc postoupit rozšířenému senátu.

[7] Podle prvního senátu je i ve věcech ochrany životního prostředí v první řadě nutno brát v úvahu mezinárodní závazky České republiky, *in concreto* tedy zajistit, aby přezkoumání postupů, rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti v těchto věcech nevyžadovalo vysoké náklady (čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy). S ohledem na výši poplatku za řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (2000 Kč), absenci povinného zastoupení advokátem a soudní praxi vylučující možnost uložit neúspěšnému žalobci k náhradě nákladů správního orgánu spojené s jeho zastoupením advokátem a obecně vylučující náhradu nákladů osoby zúčastněné na řízení však zřejmě nelze považovat náklady soudního řízení správního za nepřiměřeně vysoké ve smyslu uvedeného ustanovení Aarhuské úmluvy, a to ani v součtu s ostatními běžně očekávatelnými náklady řízení. Nicméně pokud by poplatek i v takovéto výši představoval překážku pro přístup k soudu, soud účastníka řízení za splnění zákonných podmínek od povinnosti jeho placení osvobodí.

[8] Stejně jako u jiných subjektů je tedy i u žalobce třeba zkoumat splnění podmínek podle § 36 odst. 3 s. ř. s. Dosavadní konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu vycházela podle prvního senátu z toho, že předpokladem pro osvobození od soudních poplatků je kumulativní splnění tří podmínek: žalobce o osvobození od soudních poplatků požádá,

nedostatek prostředků doloží a návrh na zahájení řízení není zjevně neúspěšný. Soud při posuzování nedostatečnosti prostředků především porovnává na jedné straně výdělkové a další majetkové a sociální poměry dotčeného účastníka řízení, na druhé straně pak výši soudního poplatku se zřetelem na případné další náklady spojené s předmětným řízením před soudem (dokazování, náklady právního zastoupení, apod.) či povahu věci samé. Z rozsudku ze dne 1. 9. 2004, č. j. 2 Afs 28/2004 - 40, publ. pod č. 423/2005 Sb. NSS a na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), dále podle prvního senátu plyne, že příčiny, z jakých se žadatel dostal do situace znemožňující mu úhradu soudních poplatků, lze v neprospěch žadatele vážit jen tam, kde se jeho činnost (podnikání) zřejmě vymykala řádnému jednání a nakládání s majetkem. V uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl: „*Soud je při rozhodování o přiznání osvobození od soudních poplatků oprávněn a povinen zkoumat majetkové poměry žalobce a ty hodnotit z hlediska zákonných podmínek - tedy z hlediska, zda žadatel o osvobození má, nebo nemá dostatečné prostředky ke úhradě soudního poplatku. Příčiny, z jakých se žadatel dostal do situace znemožňující mu úhradu soudních poplatků, lze v neprospěch žadatele vážit jen tam, kde se jeho podnikání zřejmě vymykalo řádnému podnikání a nakládání s majetkem, což by ovšem muselo být doloženo. (...) Hodnocení příčin nedostatku finančních prostředků tak, jak je provedl v daném případě městský soud, by vedlo ke znemožnění přístupu k soudu lidem v životě či podnikání neúspěšným.*“

[9] V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2008, č. j. 4 As 18/2008 - 32, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), se však uvádí, že „*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. Rezignuje-li sdružení na jejich zajištění, není možné odpovědnost za nevytvoření těchto prostředků bez dalšího převést na stát prostřednictvím osvobození od soudních poplatků*“. Tento výklad podle prvního senátu již nerespektuje znění § 36 odst. 3 s. ř. s. a ve vztahu k posuzování nedostatečnosti prostředků působí vůči neziskovým subjektům zabývajícím se ochranou veřejných zájmů nepřipustně restriktivně. Vzdaluje se již totiž pouhému posuzování poměrů účastníka řízení a naopak mu ukládá povinnost aktivní činnosti, čímž vnáší do jeho postavení vůči ostatním účastníkům řízení nerovnost. Je navíc i v rozporu s prejudikaturou Nejvyššího správního soudu, podle níž bylo již dříve postupováno i vůči současnému žalobci (např. rozsudek ze dne 6. 2. 2008, č. j. 1 As 48/2007 - 67, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

[10] Interpretace podaná čtvrtým senátem je pak podle prvního senátu i v rozporu s judikaturou Ústavního soudu ohledně dodržování zásady rovnosti stran v otázce možnosti přiznat osvobození od soudních poplatků právnickým osobám. Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 3. 9. 1998, sp. zn. IV. ÚS 13/98, <http://nalus.usoud.cz>, je zásada rovnosti stran „*stěžejní zásadou spravedlivého procesu. Je zakotvena v čl. 37 odst. 3 Listiny a v čl. 96 odst. 1 Ústavy ČR a promítá se také do řady ustanovení procesních předpisů. Občanský soudní řád výslovně rovnost účastníků řízení stanoví v ustanovení § 18, z něhož pro soudy plyne povinnost zajistit účastníkům stejné, tj. rovnocenné možnosti k uplatňování jejich práv. Je proto třeba také při interpretaci ustanovení § 138 odst. 1 o. s. ř., z jehož díkce plyne, že jeho použití se může dovolávat každý účastník, vycházet z pohledu uvedené ústavní zásady rovnosti. Právnické osoby, mezi něž patří i jednotky územní samosprávy, mají způsobilost být účastníkem řízení a soud s nimi tedy musí zacházet stejným způsobem jako s účastníkem řízení, který je fyzickou osobou. Skutečnost, že zjišťování poměrů právnické osoby při rozhodování o osvobození od soudních poplatků by mělo být obtížné či nákladné, sama o sobě nemůže být důvodem k tomu, aby u takového účastníka řízení byla předem a bez dalšího vyloučena možnost použití ustanovení § 138 odst. 1 o. s. ř., jehož aplikace může ve svých důsledcích ovlivnit i tak významné právo, jako je právo na přístup k soudu. Je pak věcí judikatury obecných soudů, aby vymezila kritéria poměrů, z nichž bude při aplikaci tohoto ustanovení u právnických osob vycházet*“. Ke shodným závěrům pak podle prvního senátu Ústavní soud dospěl i v dalších případech, lze poukázat např. na nálezy ze dne 27. 10. 1998, sp. zn. II. ÚS 13/98, a ze dne 11. 5. 1999, sp. zn. I. ÚS 13/98, <http://nalus.usoud.cz>.

[11] K povinnosti nerozlišujícího přístupu vůči účastníkům řízení se dále Ústavní soud vyjádřil i v nález ze dne 31. 8. 2004, sp. zn. IV. ÚS 289/03, <http://nalus.usoud.cz>: „*Jedním ze základních práv, které je zakotveno v čl. 36 odst. 1 Listiny, je právo domáhat se stanoveným způsobem svého práva u nezávislého a nestranného soudu. Toto právo, jak vyplývá z citace, má každý, tedy i ten, kdo nemá finanční prostředky na zaplacení soudního poplatku. Proto i když zákon stanoví povinnost uhradit soudní poplatek jako podmínku postupu při uplatňování práva v civilním procesu, současně upravuje okolnosti, za nichž lze tuto podmínku prominout. Ty pak nerozlišují potenciální žadatele o tuto výjimku podle způsobu a okolností, za nichž vznikl problém, který je předmětem řízení, a „nerozlišují“ účastníky podle povolání či profese ani nestanoví kriteria délky vědomí povinnosti soudní poplatek uhradit.*“ Ústavní soud dodal (byť ve vztahu k § 138 odst. 1 o. s. ř.), že „*k tomu, aby soud mohl osvobodit účastníka řízení od zaplacení soudního poplatku, musí být současně splněny dvě podmínky, a to nepříznivá finanční situace a pravděpodobnost úspěchu v daném řízení na straně žadatele. Jen v tomto rozsahu může soud hodnotit oprávněnost žádosti.*“

[12] Podle prvního senátu je v této souvislosti nutno si plně uvědomit důležitost existence subjektů občanské společnosti (ať již se jedná o nevládní neziskové organizace všech možných forem či o jednotlivce) při hájení veřejných zájmů. Argumentace, podle níž si má stěžovatel obstarat vhodným způsobem potřebné prostředky ke své činnosti, a to včetně placení soudních poplatků, typicky cestou výběru členských příspěvků, svědčí o malé obeznamenessi s realitou fungování nevládního sektoru v České republice. Občanská společnost v postkomunistických zemích střední a východní Evropy (Českou republiku nevyjímaje) vykazuje z mnoha důvodů specifické rysy ve srovnání s tím, jak funguje v dlouhodobě etablovaných demokraciích. Jedním z nich je nízká míra přímé participace občanů na činnosti různých aktérů občanské společnosti. Ve vztahu k nevládním organizacím hájícím jednotlivé veřejné zájmy (tzn. občanským sdružením s environmentální, lidskoprávní apod. orientací) proto bývá uváděno, že disponují relativně nízkou mobilizační kapacitou. Jinak řečeno, mívají obvykle poměrně malý počet členů. To však neznamená, že by zde občanská společnost neexistovala. Navzdory výše uvedenému existují studie ukazující, že nevládní organizace v těchto zemích disponují dobrou advokační kapacitou, tedy schopností ovlivňovat rozhodovací procesy na státní i regionální úrovni. Někdy se také hovoří o transakční kapacitě, tedy o schopnosti vstupovat do transakcí s jinými nestátními aktéry i s reprezentanty orgánů veřejné moci. Lze tak konstatovat, že se v postkomunistickém prostoru daří nevládním organizacím hrát podobnou roli, jako jejich protějškům v západoevropských zemích, byť se jedná převážně o nepočetné organizace složené z nemnoha dobrovolníků či případně profesionálů (blíže viz Císař, Ondřej: *Politický aktivismus v České republice. Sociální hnutí a občanská společnost v období transformace a evropeizace*, CDK, Brno 2008).

[13] Podle prvního senátu se výše popsaná forma aktivismu z povahy věci potýká s výraznými finančními problémy, protože takové organizace jsou schopny získat pouze omezené zdroje cestou členských příspěvků. Proto bývají zpravidla výrazně závislé na dotacích či grantech z různých soukromých i veřejných zdrojů, jejichž obecným rysem je přísná vázanost toho, jak lze peníze z nich získané užít. Soudní poplatky přitom z těchto zdrojů financovat obvykle nelze. Proto je možno považovat za vysoce relevantní argument, podle něž představuje povinnost platit soudní poplatek pro takové organizace faktickou bariéru v přístupu k soudu, a to i navzdory jeho omezené výši.

[14] První senát dále poukázal na srovnání s jinými evropskými státy. Soudní poplatky, jsou-li vybírány, tam jsou vesměs spíše nízké či od nich jsou sdružení zabývající se ochranou životního prostředí v některých zemích osvobozena. Obecně však soudní poplatky mohou být prominuty nemajetným osobám, včetně osob právnických, s čímž se typicky spojuje i poskytnutí právní

pomoci v podobě ustanovení advokáta na náklady státu. O tuto formu pomoci mohou zpravidla požádat i nevládní organizace zabývající se ochranou životního prostředí. Pouze rozhodovací praxi soudů v Německu lze v tomto ohledu považovat za restriktivní.

[15] První senát podotkl, že odmítá „*toliko mechanickou aplikaci pravidla o nedostatku finančních prostředků coby podmínky pro přiznání osvobození od soudních poplatků*“ či důsledek „*přiznání absolutního práva „za všech okolností bezplatného přístupu ke soudu“ pro určité skupiny osob (zde občanských sdružení, jakým je stěžovatel)*“. Výklad dotčených ustanovení procesních předpisů zajisté nemůže vést ke zneužití institutu osvobození od soudních poplatků. Ke každé žádosti o osvobození od soudních poplatků je podle názoru prvního senátu nutno přistupovat přísně individuálně, avšak nediskriminačně, tedy na půdorysu ústavně zakotvené rovnosti účastníků řízení. V každém takovém případě je soud povinen poměřovat všechna relevantní kritéria – na jedné straně tak např. může zkoumat, zda se spor nevede též v soukromém zájmu členů občanského sdružení, na straně druhé pak soud nemůže trvat na povinnosti placení členských příspěvků za současného přehlížení skutečnosti, že členové kupříkladu poskytují sdružení bezplatně své expertní služby.

### III. Posouzení věci rozšířeným senátem

#### III. 1. Pravomoc rozšířeného senátu

[16] Podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s., *[d]ospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu*. Čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu zaujal v rozsudku ze dne 26. 5. 2008, č. j. 4 As 18/2008 - 32, názor, že i když občanské sdružení objektivně nemá dostatečné prostředky, není to důvodem pro jeho osvobození od soudních poplatků, jestliže samo rezignovalo na jejich zajištění. První senát naopak má za to, že podmínkou pro osvobození je jen nedostatek prostředků; je-li prokázáno, že účastník nemá dostatečné prostředky, nemohou podle prvního senátu další rozhodné skutečnosti, vyjma zneužití práva, vést k odepření osvobození. Rezignace na zajištění prostředků na soudní poplatky tedy podle prvního senátu zejména u občanských sdružení, která v různých správních a soudních řízeních vystupují jako reprezentanti občanské společnosti, nemůže vést bez dalších důvodů k odepření osvobození od soudních poplatků.

[17] Z uvedeného je patrné, že první senát dospěl k právnímu názoru odlišnému od toho, který zaujal čtvrtý senát, a proto v rozsahu, v jakém jsou výše popsány právní názory v rozporu, přešla pravomoc k posouzení rozhodných právních otázek na rozšířený senát.

#### III. 2. Předpoklady pro osvobození od soudních poplatků

[18] Čl. 36 odst. 1 Listiny stanoví, že *[k]aždý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu*. Je-li součástí „stanoveného postupu“ procedura, v níž může být jednotlivce osvobozen od soudních poplatků, je porušení této procedury a nesprávná aplikace pravidel, za nichž má být osvobození přiznáno, porušením základního práva. Z toho ostatně vychází i judikatura Ústavního soudu.

[19] Podle § 138 odst. 1 o. s. ř. *[n]a návrh může předseda senátu přiznat účastníkovi zcela nebo zčásti osvobození od soudních poplatků, odůvodňují-li to poměry účastníka a nejde-li o svévolné nebo zřejmé bezúspěšné uplatňování nebo bránění práva*. Uvedené ustanovení vyložil Ústavní soud ve světle čl. 36 odst. 1 Listiny ve shora již zmíněném nálezu ze dne 31. 8. 2004, sp. zn. IV. ÚS 289/03, jednoznačně tak, že „*ke tomu, aby soud mohl osvobodit účastníka řízení od zaplacení soudního poplatku, musí*

*být současně splněny dvě podmínky, a to nepříznivá finanční situace a pravděpodobnost úspěchu v daném řízení na straně žadatele. Jen v tomto rozsahu může soud hodnotit oprávněnost žádosti.“*

[20] S ohledem na uvedenou judikaturu Ústavního soudu je nutno vykládat i obdobné ustanovení procesního předpisu, jímž se řídí správní soudnictví. Podle § 36 odst. 3 věty první s. ř. s. [ú]častník, který doloží, že **nemá dostatečné prostředky**, může být na vlastní žádost usnesením předsedy senátu osvobozen od soudních poplatků. Soudní řád správní tedy ještě explicitněji než občanský soudní řád stanoví v rovině podmínek pro osvobození od soudních poplatků týkajících se majetku jediné to, že účastník musí „nemít dostatečné prostředky“. Uvedené ustanovení nelze vyložit jinak než jako pravomoc soudu k prověření objektivní situace (zjištění, zda účastník má, anebo nemá dostatečné prostředky), nikoli však jako pravomoc k prověření, z jakých příčin se tak stalo (tj. k prověření „subjektivní stránky“ nemajetnosti). Příčiny nemajetnosti jsou totiž pro rozhodnutí o osvobození od soudních poplatků zásadně irelevantní, neboť zákonodárce je jako kritérium pro posouzení nestanoví. Jinak řečeno, i kdyby účastník neměl dostatečné prostředky proto, že se nechoval zodpovědně (např. rezignoval na výdělečnou činnost, ač jí byl schopen), nelze mu za situace, kdy dostatečné prostředky vskutku objektivně nemá, zásadně dobrodiní § 36 odst. 3 s. ř. s. odepřít (samozřejmě jen za předpokladu, že i další kumulativně stanovené podmínky jsou splněny). Shora již zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 9. 2004, č. j. 2 Afs 28/2004 - 40, publ. pod č. 423/2005 Sb. NSS a na [ww.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), ostatně právě z takového výkladu vychází a zohlednění chování jednotlivce připouští jen v případech zjevné (excesivní) nezodpovědnosti. Uvedený judikát trefně poznamenává, že příliš silný důraz na „subjektivní stránku“ jednání účastníka by vedl „ke znemožnění přístupu k soudu lidem v životě či podnikání neúspěšným“.

[21] Slovo „může“ užitě v § 36 odst. 3 větě první s. ř. s. ovšem dává soudu určitý, byť ve světle judikatury Ústavního soudu poměrně nevelký, prostor pro uvážení, zda i když jsou podmínky pro osvobození splněny, tj. účastník nemá dostatek prostředků a není naplněna ani negativní podmínka osvobození zakotvená ve větě druhé zmíněného ustanovení, není výjimečně na místě mu dobrodiní osvobození od soudních poplatků odepřít. Soudní uvážení se musí řídit stejnými pravidly jako uvážení správní, tj. zejména se musí vyvarovat libovůle, rozlišovat mezi různými případy na základě racionálních, logických a nediskriminačních kritérií a posuzovat obdobné případy obdobně a různé případy různě. Tato povinnost při soudním uvážení plyne z principu materiálního právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Znamená to, že budou-li podmínky podle § 36 odst. 3 věty první a věty druhé s. ř. s. splněny, pravidelně to povede k osvobození od soudních poplatků, a to v míře, která bude odpovídat majetkové nouzi účastníka řízení. Je proto žádoucí účastníka osvobodit jen částečně, lze-li po něm spravedlivě požadovat, aby byl jen z určité části svoji poplatkovou povinnost splnil. Neosvobození bude za splnění podmínek výjimkou z pravidla, pro kterou musí existovat vážné skutkové důvody, které je soud v rámci odůvodnění svého uvážení povinen přezkoumatelně vyložit, přičemž vždy musí mít na paměti, že základním smyslem a účelem uvedeného ustanovení je zajistit rovný přístup všech osob k soudní ochraně, tj. výkon ústavně zaručeného základního práva.

### III. 3. Posuzování nedostatku prostředků

[22] Soud ovšem může (a musí) důkladně prověřit, zda nemajetnost účastníka je skutečná, a nikoli toliko zdánlivá, předstíraná, simulovaná. Musí tedy vyloučit eventualitu, že účastník ve skutečnosti dostatečné prostředky má, avšak soudu předstírá, že nikoli (např. pokud by účastník-fyzická osoba užíval majetek rodinných příslušníků nebo jiných osob tak, že by z rozhodných okolností bylo patrné, že ekonomickou kontrolu nad tímto majetkem má on, i když právně mu nepatří). Ustanovení o nedostatku prostředků se netýká toliko formální

vlastnické a majetkové kapacity účastníka, nýbrž zahrnuje i sféru materiálních zdrojů, které účastník ovládá fakticky, byť nikoli právně. Zahrnuje tedy všechny prostředky, které účastník má k dispozici na základě faktických vztahů či faktických okolností tak, že jimi může disponovat podobně, jako kdyby byl jejich vlastníkem či majitelem.

[23] Ve světle výše uvedených pravidel nutno hledět na všechny potenciální účastníky soudního řízení vedeného podle s. ř. s., tj. jak na osoby fyzické, tak na osoby právnické. České právo vychází z koncepce právní existence právnické osoby. Ačkoli lze mít za to, že „přirozeně“ právnická osoba neexistuje, neboť jde „jen“ o strukturu tvořenou osobami a/nebo majetkem a soustavou vztahů právních i faktických, která se navenek i dovnitř sebe sama jeví jako jsoucí bytost, právo právnické osobě existenci přiznává a vnímá ji zásadně jako entitu existující nezávisle na fyzických osobách ji ovládajících. V rovině normativní (a tedy i v rovině procesních práv) je proto nutno s právnickou osobou zacházet stejně jako s osobou fyzickou, leda by právo ve zvláštních případech stanovilo, že tomu má být jinak. Ostatně přesně takto vnímá postavení právnických osob v soudním řízení i judikatura Ústavního soudu zmíněná výše (viz náleží Ústavního soudu ze dne 3. 9. 1998, sp. zn. IV. ÚS 13/98, <http://nalus.usoud.cz>). Z uvedeného vyplývá, že ani právnickým osobám nelze v žádném ohledu odepřít dobrodiní § 36 odst. 3 s. ř. s., nemají-li dostatečných prostředků. Jejich zvláštní faktická povaha založená na tom, že se za nimi ve skutečnosti „skrývají“ osoby fyzické, uskutečňující prostřednictvím právnických osob své cíle, však nabádá k tomu, aby soud velmi pečlivě zkoumal, zda nemajetnost právnické osoby je skutečná.

[24] Lze tedy přisvědčit prvnímu senátu v základní úvaze, že soud je oprávněn při posuzování podmínek podle § 36 odst. 3 s. ř. s. ohledně majetkových poměrů zkoumat zásadně toliko, zda právnická osoba má dostatečné prostředky, anebo nikoli. V obecné rovině se proto není možno zcela ztotožnit s tezí vyslovenou v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2008, č. j. 4 As 18/2008 - 32, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), že po 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, a že rezignuje-li na to, není možné odpovědnost za nevytvoření těchto prostředků bez dalšího převést na stát prostřednictvím osvobození od soudních poplatků.

[25] 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 pokrývajících náklady na její činnost.

[26] 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.

### III. 4. Zákaz zneužití práva

[27] 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 setrvala 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.

[28] 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. Nejvyšší správní soud v této souvislosti podotýká, že – jak ostatně plyne již z jeho dřívější judikatury (viz zejm. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2005, č. j. 1 Afs 107/2004 - 48, publ. pod č. 869/2006 Sb. NSS, a rozsudek rozšířeného senátu téhož soudu ze dne 16. 10. 2008, č. j. 7 Afs 54/2006 - 155, publ. pod č. 1778/2009 Sb. NSS, oba pak na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)) – zákaz zneužití práva je pravidlo českého vnitrostátního práva, včetně práva veřejného, které vyplývá z povahy České republiky jako materiálního právního státu založeného na určitých vůdčích hodnotách, k nimž vedle úcty ke svobodě jednotlivce a ochrany lidské důstojnosti patří mimo jiné i úcta k harmonickému sociálnímu řádu tvořenému právem a odepření ochrany jednání, které práva vědomě a záměrně využívá v rozporu s jeho smyslem a účelem. Nejvyšší správní soud podotýká, že zákaz zneužití práva je v jistém smyslu *ultima ratio*, a proto musí být uplatňován nanejvýš restriktivně a za pečlivého poměření s jinými obdobně důležitými principy vlastního právního řádu, zejména principem právní jistoty, s nímž se – zcela logicky – nejvíce střetává. V případě odepření osvobození od soudních poplatků však prostor k uplatnění zákazu zneužití práva existuje, neboť zákonodárce sám takový prostor vytváří zmocněním k soudnímu uvážení slovem „může“ v § 36 odst. 3 s. ř. s. a navíc smysl a účel institutu osvobození je dostatečně zřejmý – umožnit přístup k soudu i těm, kteří z objektivních důvodů (a nikoli proto, že se vědomě a záměrně do takové situace dostali) nemají prostředky na hrazení určitých nákladů soudního řízení.

[29] Argumentem ve prospěch aprobování výše popsaného modelu fungování u některých právnických osob nemůže být ani deklarovaný (a nezřídka i skutečný) účel jejich činnosti, a sice prosazování cílů, které v určitém úhlu pohledu lze ztotožnit s ochranou veřejného zájmu. Rozvoj občanské společnosti a v rámci něho i podpora neziskových aktivit zaměřených na občanskou kontrolu nejrůznějších veřejnoprávních řízení je jistě ústavně žádoucím cílem (viz preambule Ústavy), který může jako teleologický argument podstatně ovlivnit výklad



procesního předpisu (např. při úvaze o přístupu sdružení zaměřených na tyto aktivity do zmíněných řízení jako jeho účastníci a o tom, jaké argumenty mohou v uvedených řízeních uplatňovat). Při výkladu § 36 odst. 3 s. ř. s. však uvedený teleologický argument musí ustoupit jinému argumentu podstatně silnější ústavní relevance, a sice požadavku zajištění skutečné rovnosti přístupu jedinců (fyzických a právnických osob resp. právnických osob všeho druhu) k soudu. Přijetí uvedeného argumentu by vedlo k faktickému zvýhodnění těch právnických osob, které by z politologického hlediska byly součástí občanské společnosti hájícími veřejné zájmy, oproti osobám, které by takovou vlastnost neměly. „Příslušnost“ určité právnické osoby k tzv. občanské společnosti však ze zájmu jí hájeného ještě nečiní zájem a priori hodnotnější než zájem hájený jinou právnickou či fyzickou osobou, a proto není důvodu bez dostatečně zřejmého zákonného zakotvení takového zvýhodnění uvedené právnické osoby v právu na přístup k soudu zvýhodňovat pro ně příznivějším výkladem § 36 odst. 3 s. ř. s.

[30] Zákonodárce by tedy zřejmě mohl (právě s ohledem na ústavní legitimitu podpory občanské společnosti, vyjádřenou, jak již uvedeno, v preambuli Ústavy) na základě svého uvážení takové zákonné zvýhodnění zavést, např. osobním osvobozením určitého typu právnických osob od soudních poplatků (třeba obecně prospěšných společností a nadací a nadačních fondů) či kombinací věcného a osobního osvobození. Stejně tak by ale naopak mohl ustanovení § 36 odst. 3 s. ř. s. (či § 138 odst. 1 o. s. ř.) formulovat podstatně přísněji, například zavedením „subjektivní stránky“ jako doplňkového kritéria ke zkoumání objektivní nemajetnosti účastníka. Zákonodárce však ani jedno, ani druhé neučinil. Za takové situace je nutno vykládat ustanovení § 36 odst. 3 s. ř. s. v souladu s jeho dikcí i s jeho účelem, přičemž oba výklady směřují k závěru, že právnická osoba vystupující jako obhájce veřejného zájmu nemůže být jen pro tuto svoji vlastnost oproti ostatním právnickým osobám v právu na přístup k soudu zvýhodněna, a to ani v případě, že by ji opravdu bylo lze z politologického hlediska považovat za součást občanské společnosti.

[31] Argument, že dotační mechanismy používané k financování takových právnických osob zpravidla neumožňují, aby z prostředků takto poskytovaných byly hrazeny soudní či správní poplatky, rovněž není relevantní. Je zásadně věcí dotyčné právnické osoby, z jakých prostředků financuje svoji činnost; používá-li k tomu dlouhodobě pouze takových dotačních mechanismů, které neumožňují financování určité podmnožiny jejích aktivit (placení soudních poplatků), je nutno opět považovat za snahu o zneužití práva zakotveného v § 36 odst. 3 s. ř. s., spoléhá-li na to, že takové náklady bude krýt tím, že od nich bude v soudním řízení osvobozena. Faktické nastavení určitých dotačních mechanismů však může mít při posuzování podmínek § 36 odst. 3 s. ř. s. výjimečně význam tehdy, když by jejich náhlá změna způsobila právnické osobě dočasné finanční obtíže (zde jde o obdobu situace, kdy osoba, které dříve měla dostatek prostředků, o ně z nějakých důvodů přišla).

[32] V intencích judikatury Ústavního soudu zmíněné prvním senátem je proto třeba klást důraz na zajištění rovného přístupu všech osob k soudu a vykládat § 36 odst. 3 s. ř. s. tak, aby součástí občanské společnosti v tomto ohledu neznevýhodňoval, ale ani nezvýhodňoval oproti jiným osobám. Argumenty komparativní, které první senát uvedl, ostatně podporují právě tento závěr, neboť na základě nich nelze vysledovat určité v evropských státech převažující řešení, k němuž by bylo na místě se v pochybnostech ohledně obsahu české vnitrostátní právní úpravy přiklonit. Spíše lze konstatovat, že různá jednotlivá řešení užívaná evropskými státy mají jeden nepochybný společný jmenovatel, kterým je právě snaha zajistit skutečně rovný přístup všech osob k soudu.

### III. 5. Shrnutí

[33] Z výše uvedeného tedy vyplývá následující závěr: 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 setrvala 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.

#### IV. Další postup ve věci

[34] Rozšířený senát v dané věci posoudil předloženou spornou právní otázku. V souladu s ustanovením § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodl usnesením jen o této otázce a věc vrací prvnímu senátu, který o ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

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

V Brně dne 27. května 2010

JUDr. Josef Baxa  
předseda rozšířeného senátu