



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Dagmar Nygrínové v právních věcech žalobců: **a) Krajské regionální centrum - regionální pobočka Cheb**, se sídlem Sokolovská 875/167, Karlovy Vary, **b) Krajské regionální centrum - regionální pobočka Chrudim**, se sídlem Soudní 988/1, Praha 4, **c) Krajské regionální centrum - regionální pobočka České Budějovice**, se sídlem Husova 5, České Budějovice, **d) Krajské regionální centrum - regionální pobočka Český Krumlov**, se sídlem Husova 5, České Budějovice, **e) Krajské regionální centrum - Regionální pobočka Domažlice**, se sídlem Tylova 42, Plzeň, **f) Česká účetní rada, Krajské regionální centrum - regionální pobočka Jičín**, se sídlem Soudní 988/1, Praha 4, **g) Krajské regionální centrum - regionální centrum Jindřichův Hradec**, se sídlem Husova 5, České Budějovice, **h) Krajské regionální centrum, regionální pobočka Karlovy Vary**, se sídlem Sokolovská 875/167, Karlovy Vary, **ch) Česká účetní rada, Krajské regionální centrum - regionální pobočka Kladno**, se sídlem Soudní 988/1, Praha 4, **i) Krajské regionální centrum - Regionální pobočka Klatovy**, se sídlem Tylova 42, Plzeň, **j) Česká účetní rada, Krajské regionální centrum - regionální pobočka Kolín**, se sídlem Soudní 988/1, Praha 4, **k) Česká účetní rada, Krajské regionální centrum - regionální pobočka Kutná Hora**, se sídlem Soudní 988/1, Praha 4, **l) Česká účetní rada, Krajské regionální centrum - regionální pobočka Mělník**, se sídlem Soudní 988/1, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasačních stížnostech žalobců a) až l) proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2014, č. j. 9 A 66/2014 - 72,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnosti **s e z a m í t a j í.**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I.**

**Předcházející řízení**

[1] Žalobci napadli u Městského soudu v Praze samostatnými žalobami rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „žalovaný“) ze dne 31. 12. 2013, č. j. MV-16512-202/VS-2008. Žalovaný tímto rozhodnutím podle ustanovení § 12 odst. 3 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů, rozpustil občanské sdružení Česká účetní rada, IČ: 26983567 (dále též „občanské sdružení“), a organizační jednotky České účetní rady ve smyslu

ustanovení § 6 odst. 2 písm. e) zákona o sdružování občanů, které byly podle stanov jmenovaného sdružení označeny jako „Krajské regionální centrum“.

[2] Městský soud v Praze vyzval jednotlivé žalobce k úhradě soudního poplatku. Následně usnesením ze dne 4. 9. 2014, č. j. 9 A 66/2014 - 42, spojil uvedené žaloby ke společnému projednání pod spisovou značkou 9 A 66/2014.

[3] Městský soud v dalším řízení usnesením ze dne 30. 9. 2014, č. j. 9 A 66/2014 - 72, zamítl žádost žalobců o osvobození od soudních poplatků a návrh na ustanovení zástupce. Návrhům nevyhověl, protože je považoval za zneužití práva daného ustanovením § 36 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Přitom vycházel z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008 - 74.

[4] Nepříznivou finanční situaci si žalobci podle názoru městského soudu zavinili sami. Stanovy občanského sdružení totiž předpokládaly celou řadu rozsáhlých a organizačně náročných aktivit (spolupráce se státními orgány a orgány Evropské unie v oblasti účetních předpisů a standardů, certifikace účetních poradců, pořádání pravidelných seminářů) a občanské sdružení čítalo více než 160 organizačních jednotek, přičemž k zajištění chodu těchto aktivit muselo mít sdružení dostatečné finanční prostředky. Nedostatek finančních prostředků potom vyvolával otázku, zdali občanské sdružení mělo nějaké příjmy ze zdrojů majetku, které předpokládaly stanovy (zápisné, členské příspěvky, dotace, dary, příjmy z vlastní odborné a vzdělávací činnosti).

[5] Městský soud rovněž neuznal tvrzení žalobců, že jednou z příčin finančních potíží bylo trestní stíhání a zadržení J. Š., statutárního orgánu občanského sdružení. Jmenovaný byl stíhán a odsouzen po právu (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 5. 2009, č. j. 47 T 9/2008 - 2804, a rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 20. 10. 2010, sp. zn. 9 To 79/2010) za podvody, které spáchal v pozici předsedy správní rady občanského sdružení. Přes vědomý nedostatek finančních prostředků totiž uzavíral kupní smlouvy s úmyslem převzít zboží bez jeho zaplacení.

[6] Žalobci dále nijak nedoložili škodu ve výši cca. 2,5 miliónu Kč, která jim údajně vznikla vyráběním sídla občanského sdružení, když policie po zatčení J. Š. a sídlo nestřežila, a obnovu některých činností od poloviny roku 2012. Ačkoli stanovy občanského sdružení předpokládaly celou řadu zdrojů, finanční situace sdružení prokázala, že nebylo z těchto zdrojů čerpáno dostatečně. Navíc se jednalo o dlouhodobý stav, jelikož občanské sdružení nemělo ani dostatek finančních prostředků k úhradě dluhů v letech 2006 a 2007, kdy J. Š. páchal jménem občanského sdružení podvody.

[7] Městský soud závěrem uvedl, že možná nezákonnost rozhodnutí žalovaného má vliv na formulaci žalobních námitek a nikoli na rozhodování o osvobození od soudních poplatků. Navíc podotkl, že více než 150 žalob podaných organizačními jednotkami je totožného obsahu jako žaloba občanského sdružení. Jelikož ke zrušení rozhodnutí žalovaného by postačovalo, aby byla shledána důvodnou žaloba občanského sdružení, jsou další žaloby fakticky nadbytečné. Městský soud proto považoval za spravedlivé požadovat po žalobcích zaplacení soudního poplatku. Z důvodu zamítnutí žádosti o osvobození od soudního poplatku nesplnili žalobci ani podmínky pro ustanovení zástupce podle ustanovení § 35 odst. 8 věty první s. ř. s. Žaloby ale byly formulovány dostatečně určitě a srozumitelně, měly zákonné náležitosti, byly způsobilé k projednání a uplynula zákonem stanovená lhůta pro jejich rozšíření o další žalobní námítky. Proto neměl městský soud za splněný ani požadavek nezbytné potřeby pro ustanovení zástupce.

pokračování

## II. Obsah kasačních stížností

[8] Žalobci (dále též „stěžovatelé“), všichni zastoupeni J. Š., brojí kasačními stížnostmi shodného obsahu proti nadepsanému usnesení městského soudu. Uvádějí, že přestože doložili nedostatek finančních prostředků, městský soud nevyhověl jejich žádostem z důvodu zneužití práva daného ustanovením § 36 odst. 3 s. ř. s. Žalovaný svým rozhodnutím „*zlikvidoval*“ činnost 160 organizací, což mělo vliv na jejich fungování, a tato skutečnost nemůže být přičítána stěžovatelům k tíži. Stěžovatelé žádají soud, aby nespojoval jejich činnost s protiprávním jednáním jejich statutárního orgánu jako fyzické osoby nebo zástupce jiné „firmy“. Statutární orgán stěžovatelů spáchal trestný čin spočívající v nezaplacení více jak 20 faktur v letech 2005 až 2007, od února 2008 byl ve vazbě a v roce 2009 byl odsouzen. Naproti tomu organizační jednotky vznikaly od konce roku 2008 do června 2009. Organizační jednotky s vlastní právní subjektivitou nemůžou nést odpovědnost za dění předcházející jejich vzniku, a proto nemohly být kryty jakoukoli činností statutárního orgánu v době, kdy ještě neexistovaly. Stěžovatelé dále uvádí, že zohlednění trestné činnosti statutárního orgánu je mimo rámec zákonné úpravy podmínek pro osvobození od soudního poplatku. Pokud rovněž žádali o ustanovení zástupce, neměl městský soud přehlédnout deklarované příjmy, stav finančních prostředků a možnost si prostředky opatřit. Závěrem se stěžovatelé podivují nad tím, že městský soud považoval za projev zneužití práva skutečnost, že podané žaloby více než 150 organizačních jednotek byly obsahově totožné s žalobou občanského sdružení; stěžovatelé si zvolili tento postup z právní opatrnosti. Městský soud mohl spojit všechny žaloby ke společnému řízení a informovat o tom stěžovatele. Městský soud ale žaloby nelogicky spojil do několika skupin. Z výše uvedených důvodů stěžovatelé navrhují, aby zdejší soud nadepsané usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[9] Městský soud v přípisu ze dne 29. 10. 2014, jež přiložil k předávanému spisovému materiálu, uvedl, že při rozhodování o osvobození od soudního poplatku přihlédl ke skutečnosti, že všichni stěžovatelé jsou organizačními jednotkami občanského sdružení, jehož jménem se J. Š. dopouštěl rozsáhlé majetkové trestné činnosti. Přitom konstatoval, že nemohl všechny žaloby spojit ke společnému projednání, protože různé žaloby vyžadovaly odlišné procesní postupy (některé žaloby byly podány opožděně, část žalob byla podána vícekrát a jiné podaly organizační jednotky bez právní subjektivity).

## III. Posouzení kasační stížnosti

[10] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnosti jsou podány včas, neboť byly podány ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a jsou podány osobou oprávněnou, neboť stěžovatelé byli účastníky řízení, z něhož napadené usnesení vzešlo (§ 102 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud netrval na zaplacení soudních poplatků a povinném zastoupení advokátem. V případě kasační stížnosti proti usnesení městského soudu o neosvobození od soudních poplatků a zamítnutí žádosti k ustanovení advokáta by totiž docházelo pouze k řetězení problému, které by popíralo smysl samotného řízení, a zároveň by nesvědčilo ani zásadě hospodárnosti a rychlosti řízení, jež se obecně uplatňuje ve vztahu k výkonu celé veřejné správy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2007, č. j. 9 As 43/2007 - 77, toto a všechna další rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná na: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

[11] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti a jejím doplnění. Neshledal přitom vady podle ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední

povinnosti. Stěžovatel podal kasační stížnost z důvodu tvrzené nezákonnosti [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[12] Ze spisů zjistil zdejší soud následující podstatné skutečnosti:

[13] Městský soud v Praze usneseními ze dne 10. 7. 2014, č. j. 9 A 66/2014 - 17, č. j. 9 A 69/2014 - 17, č. j. 9 A 71/2014 - 17, č. j. 9 A 72/2014 - 17, č. j. 9 A 74/2014 - 17, č. j. 9 A 82/2014 - 17, č. j. 9 A 84/2014 - 17, č. j. 9 A 85/2014 - 17, č. j. 9 A 86/2014 - 17, č. j. 9 A 87/2014 - 17, č. j. 9 A 88/2014 - 17, č. j. 9 A 90/2014 - 17, č. j. 9 A 93/2014 - 17, vyzval jednotlivé žalobce k úhradě soudních poplatků.

[14] Žádostmi ze dne 24. 7. 2014 požádali žalobci městský soud o osvobození od soudních poplatků a o ustanovení právního zástupce. Za příčinu dlouhodobých problémů považovali trestní stíhání a uvěznění statutárního orgánu, přičemž následně došlo k vyrabování sídla, které policie nezabezpečila; tehdy došlo ke škodě 2,5 milionu Kč. Žalobci dále uvedli, že se jim od poloviny roku 2012 podařilo obnovit zejména sdružovací agendu. Namítali neadekvátní postup žalovaného ve sdružovací agendě a tvrdili, že na základě rozhodnutí žalovaného došlo ke zhoršení jejich postavení v právních vztazích, což jim zabránilo pokračovat ve střednědobém stabilizačním plánu k vyřešení tíživých majetkových poměrů. Žalobci neměli dostatečnou finanční hotovost k úhradě soudního poplatku, nevlastnili žádný nemovitý majetek, movitý majetek neměl téměř žádnou hodnotu a zřizovatel vedl o podstatnou část majetku řadu soudních sporů. Součástí žádostí byly přiznání k dani z příjmu právnických osob, potvrzení o osobních majetkových a výdělkových poměrech pro účely řízení před městským soudem a výroční zprávy.

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod „[k]aždý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu“.

[17] Podle § 36 odst. 3 věty první a druhá s. ř. s. „[ú]častník, který doloží, že nemá dostatečné prostředky, může být na vlastní žádost usnesením předsedy senátu zčásti osvobozen od soudních poplatků. Přiznat účastníkovi osvobození od soudních poplatků zcela lze pouze výjimečně, jsou-li pro to zvlášť závažné důvody, a toto rozhodnutí musí být odůvodněno“.

[18] Podle § 35 odst. 8 věty první s. ř. s. „[n]avrbovateli, u něbož jsou předpoklady, aby byl osvobozen od soudních poplatků, a je-li to nezbytně třeba k ochraně jeho práv, může předseda senátu na návrh ustanovit usnesením zástupce, jímž může být i advokát; hotové výdaje zástupce a odměnu za zastupování osoby uvedené v odstavci 2 platí v takovém případě stát“.

[19] Nejvyšší správní soud se v usnesení rozšířeného senátu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008 - 74, zabýval podmínkami pro osvobození neziskové organizace, přičemž vycházel z povahy právnické osoby. Rozhodl, že „[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 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.“ Ačkoli soudy mají nemajetnost posuzovat zásadně objektivně, nikoliv zkoumat subjektivní příčiny tohoto stavu, musí se zabývat otázkou, zdali není nemajetnost jen předstíraná. Indicií pro takový stav je „[...] dlouhodobější fungování právnické osoby bez přiměřeného formálního majetkového zázáemí. 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,

pokračování

*je to indicií, že ve skutečnosti ekonomické zážemí 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 zážemí pokrývajícího náklady na její činnost“. Důkazní břemeno ohledně nedostatku prostředků potom „[...] 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“. Navíc rozhodování o osvobození od soudních poplatků je limitováno zásadou zákazu zneužití práva, jejíž porušení může rovněž vést k zamítnutí žádosti.*

[20] V nyní posuzovaném případě nabyt zdejší soud důvodných pochybností, zdali je nemajetnost stěžovatelů reálná, respektive zda se nejedná o úmyslné nastavení organizačních poměrů stěžovatelů ve smyslu shora citované judikatury. Ačkoli předmětem sporu je další existence stěžovatelů, celá řada indicií, jak správně konstatoval městský soud, nasvědčuje tomu, že stěžovatelé úmyslně nastavili svoje vnitřní podmínky tak, že nejsou schopni soudní poplatek uhradit.

[21] Stěžovatelé prvně namítají, že byli neoprávněně nařčeni ze zneužívání práva, přičemž nesouhlasí s tím, že městský soud vzal v potaz trestnou činnost jejich statutárního orgánu. K tomu je třeba zdůraznit, že z pravomocných rozhodnutí trestních soudů (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2009, sp. zn. 47 T 9/2008, a rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 20. 10. 2010, sp. zn. 9 To 79/2010) vyplývá, že J. Š. páchal v letech 2005 až 2007 trestnou činnost (podvody), kdy celková škoda způsobená třetím osobám dosahuje téměř 10 milionů Kč. Tuto trestnou činnost páchal J. Š. především prostřednictvím občanského sdružení Česká účetní rada. Stěžovatelé (prostřednictvím svého statutárního orgánu – odsouzeného J. Š.) tedy nemohou tvrdit, že městský soud jim nesprávně přičítá protizákonnou činnost jiné osoby. Na tomto závěru nemění nic ani to, že někteří ze stěžovatelů vznikli až poté, co byla tato zdokumentovaná trestná činnost páchána. Jakkoli organizační složky občanského sdružení, u nichž to stanoví předvídat, mají právní subjektivitu, nelze je považovat za osoby zcela nezávislé na sdružení, jehož jsou organizační složkou. Naopak organizační složky sdílejí právní osud sdružení jako celku.

[22] Městský soud dále správně vycházel z uspořádání majetkových poměrů stěžovatelů, když nehledě na faktickou finanční situaci shledal rozpor v deklarované aktivitě stěžovatelů a jejich příjmech. Zatímco stěžovatelé uvádějí jako předmět činnosti řadu odborných a organizačně náročných aktivit (jejich výčet je obsažen na str. 9 až 11 jednotlivých žalob) a jsou součástí rozsáhlé sítě organizačních složek občanského sdružení Česká účetní rada, tvrdí všichni shodně, že jejich příjmy nepostačují na úhradu soudních poplatků. Stav stěžovatelů tak v kontextu jejich popisované činnosti vzbuzuje důvodné pochybnosti ohledně prezentované a skutečné situace, což je indicií pro bližší zkoumání, zdali není nemajetnost stěžovatelů důsledkem záměrného nastavení organizační struktury. Záměrné nastavení organizační struktury lze v posuzované věci spatřovat především ve zřízení velmi rozsáhlé a nepřehledné struktury mnoha desítek organizačních složek sdružení, aniž by to bylo věcně odůvodnitelné (např. počtem členů, regionálními aktivitami apod.), naopak se nabízí myšlenka, zda takto složitá a rozsáhlá struktura nebyla vytvořena za účelem znepřehlednění účetních a finančních operací a nemožnosti zjištění skutečných majetkových poměrů sdružení, případně zda nebyly početné organizační složky vytvořeny za účelem „rozředění“ finančních zdrojů a majetku tak, aby bylo dosaženo „nemajetnosti“ jednotlivých právnických osob. Za takové situace nesli stěžovatelé důkazní břemeno k prokázání, že jejich nemajetnost byla opravdová. Jinými slovy, museli prokázat,

že jejich nemajetnost byla pouze aktuální a nejednalo se o průvodní jev, který je navzdory finanční náročnosti jejich činnosti provázel po delší dobu fungování.

[23] Nejvyšší správní soud vycházel z tvrzení, která stěžovatelé předložili v žádosti o osvobození od soudních poplatků. Stěžovatelé spatřovali příčinu finančních problémů v trestním stíhání a uvěznění jejich statutárního orgánu, v důsledku něhož bylo „vyrabováno“ sídlo občanského sdružení, přičemž stěžovatelé tuto skutečnost nijak nedoložili. Stěžovatelé poukazovali na jejich snahu o obnovu sdružovací činnosti a na problémy se „střednědobým stabilizačním plánem“, který měl pomoci vyřešit majetkové potíže, ale byl narušen rozhodnutím žalovaného; nijak ale neosvětlili, jaké důsledky mohly tyto kroky mít pro jejich finanční situaci. Nejvyšší správní soud shledal citované výroky za obecná tvrzení, která ale stěžovatelé ničím nepodložili; v důsledku toho neunesli důkazní břemeno. Městský soud proto rozhodl správně, pokud stěžovatele neosvobodil od úhrady soudních poplatků a zároveň jim neustanovil právního zástupce.

[24] Nejvyšší správní soud se dále ztotožňuje i se závěrem městského soudu, který poukázal na zbytečnou mnohost žalob identického obsahu. Je zjevné, že pokud se ukáže správným tvrzení stěžovatelů, že napadené rozhodnutí žalovaného je nezákonné, pak by dostatečná soudní ochrana proti rozhodnutí o rozpuštění sdružení byla zajištěna již samotnou žalobou občanského sdružení (otázka osvobození samotného sdružení nebyla Nejvyšším správním soudem v této věci posuzována). Žaloby organizačních jednotek jsou pak nadbytečné, zejména pokud je obsah jednotlivých žalob identický a všechny žaloby byly podány fakticky jedinou osobou – J. Š. Městský soud potom srozumitelně zdůvodnil požadavkem odlišného procesního postupu v jednotlivých případech, proč žaloby rozčlenil do různých skupin, které pak spojil ke společnému projednání.

#### IV.

#### Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[25] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedených úvah shledal, že městský soud dospěl ke správnému závěru, když zamítl žádosti stěžovatelů o osvobození od soudních poplatků a návrhy na ustanovení zástupce. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnosti jako nedůvodné zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[26] Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé byli ve věci procesně neúspěšní, a proto mu nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému žalovanému potom žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 8. ledna 2015

JUDr. Jiří Palla  
předseda senátu