

## U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Petra Mikeše, Filipa Dienstbiera, Zdeňka Kühna, Barbary Pořízkové, Aleše Roztočila a Karla Šimky v právní věci žalobců:

a) J. A., b) T. A., c) V. A., d) V. A., e) L. A., f) P. A., g) M. B., h) J. B., i) K. B., j) J. B., k) A. B., l) P. B., m) M. B., n) T. B., o) D. B., p) Bc. J. B., q) J. B., r) T. B., s) J. B., t) S. Č., u) Bc. A. Č., v) M. D., w) D. D., x) S. D., y) A. D., z) P. E., aa) J. F., ab) M. F., ac) V. F., ad) V. F., ae) Bc. V. F., DiS., af) V. G., ag) V. G., ah) F. G., ai) K. G., aj) J. G., ak) M. H., al) K. H., am) D. H., an) P. H., ao) J. H., ap) K. H., aq) J. H., ar) V. H., as) M. H., at) E. H., au) P. H., av) Bc. B. T., aw) Z. H., ax) O. H., ay) T. H., az) Ing. J. Ch., ba) M. Ch., bb) R. Ch., bc) P. Ch., bd) Bc. T. J., be) V. J., bf) Bc. M. J., bg) J. K., bh) M. K., bi) T. K., bj) F. K., bk) D. K., bl) P. K., bm) T. K., bn) Bc. J. K., DiS., bo) V. K., bp) P. K., bq) D. K., br) Bc. P. K., bs) T. K., bt) J. K., bu) O. K., bv) Bc. J. K., bw) M. K., bx) V. L., by) J. L., bz) Bc. L. L., ca) M. L., cb) M. L., cc) J. L., cd) M. L., ce) J. L., cf) L. M., cg) M. M., ch) J. M., ci) L. M., cj) P. M., ck) R. M., cl) J. M., cm) D. N., cn) J. N., co) P. N., cp) J. O., cq) J. P., cr) P. P., cs) Bc. M. P., DiS., ct) D. P., cu) L. P., cv) J. P., cw) R. R., cx) P. R., cy) J. R., cz) J. R. K., da) M. R., db) J. S., dc) Ing. R. S., dd) P. S., de) V. S., df) J. S., dg) P. S., dh) V. S., di) M. S., dj) J. S., dk) M. S., dl) L. Š., dm) Bc. M. Š., dn) J. Š., do) Bc. P. Š., dp) J. Š., DiS., dq) Bc. V. Š., DiS., dr) J. Š., ds) O. Š., dt) T. T., du) J. T., dv) M. T., dw) Bc. J. T., dx) J. T., dy) V. T., dz) P. T., DiS., ea) J. U., eb) M. V., ec) Bc. P. V., DiS., ed) M. V., ee) P. V., ef) J. V., eg) J. W., eh) J. Z., ei) J. Z., ej) M. Z., ek) P. B., el) T. B., em) H. B., en) M. B., eo) M. B., ep) J. C., eq) Mgr. J. Č., er) P. Č., es) Z. D., et) J. D., eu) J. H., ev) J. H., ew) V. H., ex) R. H., ey) M. J., ez) D. K., fa) P. K., fb) L. K., fc) V. K., fd) T. K., fe) A. K., ff) R. L., fg) J. M., fh) M. M., fi) I. P., fj) J. Š., fk) J. Š., DiS., fl) A. T., fm) L. V., fn) M. V., fo) A. Z.,

všichni zastoupeni Mgr. Zdeňkem Honzíkem, advokátem se sídlem Rooseveltova 16, Plzeň,

proti **žalovanému**: generální ředitel Vězeňské služby České republiky, se sídlem Soudní 1672/1a, Praha 4,

proti rozhodnutím žalovaného ze dne 8. 11. 2017, čj. VS-84170-6/ČJ-2017-80000L-51ODV, a ze dne 20. 6. 2018, čj. VS-61481/ČJ-2018-80000L-PK,

v řízení o kasační stížnosti žalobců f), g), j), n) – q), s), w) – y), aa), ab), ad) – ah), ak), am), an), aq), az), ba), bd), be), bg) – bj), bl) – bn), bq), bt) – bv), by), bz), cc) – cf), ch), ci), ck), cn), cp), cr) – ct), cx) – cz), db), di), dk), dp), dr), dv), dw), dz), ec), ee), ei), em), eu), ew), ey), fe), fj), fl), fo)

proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 7. 2019, č. j. 30 Ad 8/2017 - 106,

**t a k t o :**

- I. Navrhovatelé v soudním řízení správním mají vždy postavení samostatných společníků v rozepři, i pokud je předmětem soudního přezkumu jednání veřejné správy, které se přímo dotýká práv více navrhovatelů (§ 33 odst. 8 s. ř. s.).
- II. V řízení o žalobách, ve kterých je předmětem přezkumu správní rozhodnutí, které se dotýká pouze individuálních práv nebo povinností navrhovatele, která přímo nesouvisí s veřejnými subjektivními právy jiných osob, soud vždy rozhodne pouze s důsledky pro konkrétního žalobce. Stejně rozhodne i v řízení o žalobách, ve kterých je předmětem přezkumu správní rozhodnutí, které se přímo dotýká práv více osob, s výjimkou výroku o zrušení (případně změně) správního rozhodnutí, jehož účinky nastávají vůči všem (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Právní moc takového výroku nastane až po doručení žalovanému a posledního z žalobců, jehož žaloba byla úspěšná (§ 54 odst. 5 s. ř. s., § 55 odst. 5 s. ř. s.). Rozlišovacím kritériem toho, o jaký druh rozhodnutí správního orgánu nebo jiného jednání veřejné správy jde, je, zda existují osoby, které v řízení mohou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení (§ 34 s. ř. s.).
- III. Účastníky řízení o kasační stížnosti směřující proti rozhodnutí krajského soudu, kde předmětem přezkumu bylo správní rozhodnutí, které se dotýká pouze individuálních práv nebo povinností navrhovatele, která přímo nesouvisí s veřejnými subjektivními právy jiných osob, jsou pouze žalovaný a ti žalobci, kteří podali kasační stížnost a v řízení řádně pokračují (§ 105 odst. 1 s. ř. s.).
- IV. Je-li kasační stížnost, kterou podal pouze některý z navrhovatelů, důvodná, zruší napadené rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud výrokem rozsudku pouze vůči tomuto navrhovateli (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Tomuto postupu nebrání, že krajský soud rozhodl o společném návrhu jedním výrokem, pokud z rozhodnutí vyplývá, že se výrok vztahuje k návrhům všech navrhovatelů.
- V. Pokud Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí krajského soudu jen ohledně některých navrhovatelů v řízení, jehož předmětem je přezkum jednání veřejné správy, které se přímo dotýká práv více osob, vyzve krajský soud ty původní navrhovatele, kteří nebyli s kasační stížností úspěšní, a kteří splňují materiální postavení osoby zúčastněné na řízení, zda chtějí uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení (§ 34 s. ř. s.).
- VI. Věc se v r a c í k projednání a rozhodnutí druhému senátu.

## O d ů v o d n ě n í :

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

#### I. 1. Vymezení sporné otázky

[1] Rozšířený senát se zabývá otázkou, zda v případě vyhovění kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu, ve kterém krajský soud rozhodl o žalobě více žalobců jedním výrokem, má Nejvyšší správní soud zrušit napadený výrok rozhodnutí krajského soudu pouze vůči těm žalobcům, kteří podali kasační stížnost, nebo vůči všem žalobcům.

#### I. 2. Průběh dosavadního řízení

pokračování

[2] Žalobci jsou příslušníci Vězeňské služby ČR. Svými žádostmi se spolu s dalšími příslušníky Vězeňské služby ČR domáhali proplacení přestávek na jídlo a odpočinek a odsloužených státních svátků. Jejich žádosti byly dvěma rozhodnutími ředitele Věznice Plzeň zamítnuty. Proti těmto rozhodnutím podali žalobci odvolání. O odvolání žalobců a) - ej) a dalších 11 příslušníků rozhodl žalovaný prvním rozhodnutím uvedeným v záhlaví (ze dne 8. 11. 2017) a o odvolání žalobců ek) - fo) a dalších 2 příslušníků rozhodl žalovaný druhým rozhodnutím uvedeným v záhlaví (ze dne 20. 6. 2018). V obou případech žalovaný odvolání zamítnul a napadená rozhodnutí potvrdil.

[3] Proti prvním rozhodnutí žalovaného podali žalobci a) - ej) (celkem 140 žalobců) ke Krajskému soudu v Plzni dne 22. 12. 2017 žalobu. Proti druhému rozhodnutí žalovaného podali žalobci ek) - fo) (celkem 31 žalobců) žalobu ke krajskému soudu dne 20. 9. 2018. Obě žaloby byly obsahově obdobné. Krajský soud usnesením ze dne 29. 1. 2019, čj. 57 Ad 3/2018 - 47, žaloby spojil ke společnému projednání a nadále je vedl pod sp. zn. 30 Ad 8/2017. Celkem tedy bylo v řízení 171 žalobců.

[4] Rozsudkem uvedeným v záhlaví rozhodl krajský soud výrokem I. tak, že se žaloby zamítají. Výrokem II. pak rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Proti tomuto rozsudku podalo kasační stížnost pouze 73 z původních 171 žalobců.

## II. Důvody pro postoupení věci rozšířenému senátu a vyjádření žalovaného

[5] Druhý senát se rozhodl předložit věc rozšířenému senátu, neboť dospěl k závěru, že považuje rozhodovací činnost NSS za rozpornou a částečně nesprávnou, pokud jde o otázku, kterou potřebuje vyřešit.

[6] Druhý senát dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. O obdobné kasační stížnosti jiných příslušníků Vězeňské služby ČR rozhodl devátý senát rozsudkem ze dne 7. 5. 2020, čj. 9 As 40/2020 - 78. Jím zrušil rozsudek krajského soudu z důvodu, že krajský soud na věc chybně aplikoval judikaturu Nejvyššího soudu týkající se pracovního poměru. Úprava služebního poměru je však odlišná a je již konstantně vyložena judikaturou NSS, která dospívá k odlišným závěrům. Krajský soud měl přezkoumat různé režimy služby ve Věznici Plzeň a ne rozhodnout paušalizujícím způsobem. Druhý senát se v podstatných okolnostech shoduje se závěry rozsudku čj. 9 As 40/2020 - 78. Považuje proto za správné zrušit rozsudek krajského soudu z týchž důvodů, přičemž ve své věci navíc shledává nutnost vyjádřit se k meritornímu posouzení, neboť v nyní napadeném rozsudku krajský soud provedl podrobněji vyhodnocení důkazní situace a zaujal určité závěry (oproti rozsudku krajského soudu posuzovaného devátým senátem).

[7] Druhý senát však nesouhlasí s procesním postupem devátého senátu. V obou případech žalobu podalo větší množství žalobců, přičemž pouze někteří z nich podali proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Někteří z nich pak vzali kasační stížnost zpět. V obou případech je tedy užší okruh stěžovatelů než okruh žalobců. Devátý senát však zrušil rozsudek krajského soudu jako celek, tedy ve vztahu ke všem žalobcům. Důsledkem toho je, že krajský soud bude v dalším řízení jednat i se žalobci, kteří proti jeho předchozímu rozsudku nepodali kasační stížnost.

[8] Řízení ve věcech služebního poměru je upraveno v § 169 a následujících zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. V nynějším případě byla řízení o žádostech spojena ke dvěma společným řízením podle § 140 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a byla v nich vydána dvě rozhodnutí, každé pro skupinu žadatelů. Společná žádost o uspokojení individuálních nároků ani společné projednání více individuálních žádostí a rozhodnutí o nich jedním rozhodnutím neznamená, že se individuální nároky žadatelů na proplacení neposkytnutých přestávek v práci staly jejich společným nárokem.

Stejně tak ani podání společné žaloby či spojení individuálních žalob ke společnému řízení před soudem takový důsledek mít nemůže.

[9] V případě společných žalob či jejich spojení se stalo tradicí, že o nich krajský soud rozhoduje rozsudkem s jedním výrokem vztahujícím se ke všem žalobcům, ačkoliv by mohl rozhodnout i jednotlivými výroky vůči jednotlivým žalobcům. Takový rozsudek, ač má pro všechny žalobce jeden společný výrok o věci, fakticky v sobě obsahuje rozhodnutí o nároku každého ze žalobců. Kasační stížnost podaná pouze některým ze žalobců nemůže znamenat, že předmětem kasačního řízení budou i nároky těch žalobců, kteří kasační stížnost nepodali. Nemůže být rozdíl mezi případem, kdy každý žalobce má v důsledku individuálního podání žaloby při nespojení s dalšími žalobami svůj vlastní rozsudek, který buď napadne, nebo nenapadne kasační stížností, a případem, kdy podá žalobu společně s ostatními či kdy řízení o jeho žalobě bylo spojeno s jinými žalobami a má rozsudek vztahující se shodně na více žalobců. Ve správním soudnictví společný postup vůči témuž správnímu rozhodnutí, spojení žalob ani společný rozsudek nezakládají nerozlučné společenství účastníků. To plyne z § 33 odst. 8 s. ř. s.

[10] Judikatura NSS je však ohledně tohoto závěru nejednotná. Podle rozsudku prvního senátu ze dne 14. 2. 2008, čj. 1 As 37/2005 - 154, *Děti Země a další*, byl zrušen rozsudek krajského soudu jako celek, ovšem v odůvodnění rozsudku je uvedeno, že toto zrušení se nevztahuje na žalobce „B“, který kasační stížnost nepodal [bod 8 rozsudku]. Naopak v rozsudku ze dne 18. 6. 2020, čj. 2 As 329/2019 - 42, druhý senát zrušil napadené usnesení Městského soudu v Praze „*v rozsahu, jímž byly odmítnuty žaloby žalobců ab, af) a ag*“ a pouze v tomto rozsahu věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Třetí cestu volí rozsudek čj. 9 As 40/2020 -78, který zrušil rozsudek krajského soudu jako celek s důsledky vůči všem žalobcům, tedy i těm, kteří se nestali stěžovateli.

[11] Druhý senát je názoru, že vzhledem k individuálním nárokům každého ze žalobců může v kasačním řízení rozhodovat jen o kasačních stížnostech těch z nich, kteří kasační stížnost podali a setrvali na ní, a jen o jejich žalobou vznesených nárocích, tedy jen o důvodnosti jejich žalob. Vůči ostatním platí, že jimi nenapadené rozhodnutí krajského soudu nabylo právní moci. Druhý senát si je vědom, že při jednotném výroku rozhodnutí krajského soudu je zrušující výrok rozsudku kasačního soudu vycházející z okruhu stěžovatelů méně přehledný (stejně by tomu bylo i při zrušení správního rozhodnutí, pokud by žalobu podali jen někteří z účastníků správního řízení). Tento důsledek však nemůže vést k popření dispoziční zásady jednotlivých žalobců, tedy i k popření procesního postupu, jímž vyjádřili, zda o jejich žalobě má být v případě zrušení rozsudku krajského soudu dále jednáno či nikoliv.

[12] K postoupení věci rozšířenému senátu se vyjádřil žalovaný. Uvedl, že z § 54 odst. 5 ve spojení s § 102 s. ř. s vyplývá, že v kasačním řízení má být rozhodováno jen o kasačních stížnostech žalobců, kteří kasační stížnost podali a setrvali na ní, a jen o jimi vznesených nárocích. Pokud se určitý okruh žalobců nedomáhá zrušení pravomocného rozsudku krajského soudu podáním kasační stížnosti, lze usuzovat, že vůči tomuto rozsudku nemají námitek, tedy neprojeví vůli nadále se soudit. Rozsudek krajského soudu by tak měl zůstat pro tento okruh žalobců pravomocný. Opačný přístup nereflexuje, že ne všichni žalobci se stávají stěžovateli v kasačním řízení. Mezi více žalobci nikdy nevzniká nerozlučné, nýbrž toliko samostatné společenství v rozepři. Žalovaný se proto shoduje se závěry druhého senátu. Stěžovatelé se k postoupení věci rozšířenému senátu nevyjádřili.

### III. Posouzení věci rozšířeným senátem

#### III. 1. Pravomoc rozšířeného senátu

[13] Podle § 17 odst. 1 s. ř. s., dospěl-li senát NSS při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí NSS, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

pokračování

[14] V nynější věci druhý senát dospěl k názoru odlišnému od názoru zaujatého původně devátým senátem v rozsudku čj. 9 As 40/2020 - 78. Tento názor byl vyjádřen pouze implicitně tak, že rozsudkem byl zrušen rozsudek krajského soudu a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení, aniž by bylo zrušení rozsudku omezeno pouze na ty žalobce, kteří podali kasační stížnost a setrvali na ní. To, že nebylo úmyslem devátého senátu zrušit rozsudek krajského soudu jen vůči některým žalobcům, nepřímo vyplývá i z toho, že nebylo rozhodnuto o náhradě nákladů stěžovatelů, kteří vzali v průběhu řízení kasační stížnost zpět. Ohledně nákladů devátý senát poukázal na § 110 odst. 3 s. ř. s., tedy že o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti má být rozhodnuto v novém rozhodnutí krajského soudu. To by samozřejmě nebylo možné, pokud by tito žalobci již nadále nebyli účastníky řízení před krajským soudem.

[15] Tento závěr je v rozporu s rozsudkem čj. 2 As 329/2019 - 42, kterým druhý senát v typově obdobné situaci zrušil napadené usnesení městského soudu pouze v rozsahu, jímž byly odmítnuty žaloby žalobců, kteří podali kasační stížnost a setrvali na podané kasační stížnosti. Ohledně žalobců, kteří vzali v průběhu řízení kasační stížnost zpět, rozhodl druhý senát o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti. Výrokově byla rozhodnutí krajského (městského) soudu v obou případech obdobná. V záhlaví byli vymezeni jednotliví žalobci, přičemž následně bylo výrokem I. rozhodnuto o zamítnutí, respektive odmítnutí, žaloby.

[16] Třetí přístup pak představuje rozsudek *Děti Země a další*, ve kterém NSS sice dospěl k závěru, že se zrušení rozsudku krajského soudu vztahuje pouze na žalobce, kteří podali kasační stížnost, ale uvedl to pouze v odůvodnění, nikoliv ve výroku rozsudku.

[17] Pro úplnost lze poznamenat, že v případě rozsudku druhého senátu se nejednalo o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, ale o žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. Podle rozšířeného senátu však nehraje pro posouzení této otázky roli, zda se jednalo o žalobu proti rozhodnutí nebo na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu.

[18] I implicitně vyjádřený názor (ovšem názor, který senát musel z povahy věci zaujmout) zpravidla zakládá důvod pro předložení věci rozšířenému senátu, pokud chce jiný senát chtít zaujmout názor odlišný (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 23. 2. 2022, čj. 4 As 65/2018 - 85, *ZŠ a MŠ KLAS*, č. 4329/2022 Sb. NSS, bod 48).

[19] Druhý senát tak dospěl při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vysloveného v judikatuře NSS. Současně není sporné, že nyní předložená otázka je významná pro řešení posuzované kauzy. Pravomoc rozšířeného senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s. je tedy dána.

### III. 2. Právní názor rozšířeného senátu

#### III. 2. A Samostatné společenství navrhovatelů

[20] Podle § 33 odst. 8 s. ř. s. platí, že *podá-li více osob společný návrh, jedná v řízení každý sám za sebe a s účinky jen pro svou osobu*.

[21] Pro účely soudního řízení správního je tedy nerozhodné, zda jsou předmětem řízení veřejná subjektivní práva nebo povinnosti pouze individuální povahy, nebo zda se pro společenství práv nebo povinností vztahuje rozhodnutí správního orgánu na více osob (k tomu viz například § 27 odst. 1 správního řádu), případně, zda se správní rozhodnutí přímo dotýká práv a povinností dalších osob (§ 27 odst. 2 správního řádu). I pokud tedy vystupuje v soudním řízení správním na straně žalující více navrhovatelů, vzniká mezi nimi pouze samostatné společenství, ve kterém každý z navrhovatelů jedná v řízení sám za sebe a s účinky jen pro svou osobu. Vzhledem k tomu, že je ustanovení § 33 řazeno v části třetí (*Řízení*

ve správním soudnictví), hlavě první soudního řádu správního, nazvané *Obecná ustanovení o řízení*, je zřejmé, že se vztahuje na veškeré návrhy ve správním soudnictví.

[22] Jde o stejné východisko, z něhož vychází jako z obecného pravidla i občanský soudní řád (§ 91 odst. 1). V případě občanského soudního řízení však může vzniknout i nerozlučné společenství v rozepři (§ 91 odst. 2 o. s. ř.), pokud jde o taková společná práva nebo povinnosti, že se rozsudek musí vztahovat na všechny účastníky, kteří vystupují na jedné straně. Nerozlučné společenství v rozepři je nicméně i v občanském soudním řízení výjimečné. Vztahuje se na takové situace, kdy: „[z] hlediska hmotněprávního tak musí být základem žaloby právo nebo povinnost nedílné povahy. Jinými slovy - jedná se o ty situace, kdy žalobce nebo žalovaný není ve věci (samostatně) legitimován; k tomu, aby ve věci uspěl, je třeba (neboť tak požaduje zákon), aby na jeho straně vystupovalo současně více osob (jedná se o taková společná práva nebo společné povinnosti, že se účinky rozhodnutí o věci musí vztahovat na všechny účastníky, resp. společníky).“ (§ 90-93 Účastníci. In: JIRSA, Jaromír aj. *Občanský soudní řád, 2. část: Soudcovský komentář*. Wolters Kluwer 2019). Jak již bylo uvedeno, takové situace nejsou neznámé ani veřejnému právu. Nicméně právě proto, že soudní řád správní zná pouze samostatné společenství, v soudním řízení může svá práva každý hájit samostatně, bez nezbytné součinnosti s ostatními.

[23] Každý z navrhovatelů je také proto v soudním řízení správním oprávněn disponovat řízením nebo jeho předmětem samostatně, tedy bez ohledu na souhlas či nesouhlas ostatních navrhovatelů. Procesní úkony jednoho z nich se současně nevztahují na ostatní. Výsledek soudního řízení proto může pro každého ze samostatných společníků vyznít rozdílně. Zatímco ve vztahu k některému společníku v rozepři může soud žalobě vyhovět, ohledně jiného ji může zamítnout, odmítnout nebo řízení zastavit. Vyzní-li výsledek řízení pro více samostatných společníků stejně, nemusí to znamenat, že se tak stalo ze stejných důvodů (shodně rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2008, čj. 1 As 37/2005 - 154). I pokud je tedy podán společný návrh, nazíráno pohledem samostatného společenství navrhovatelů, jde ve své podstatě o samostatné návrhy jednotlivých navrhovatelů, byť i shodného obsahu. Tomu odpovídá i to, že v případě, kdy některý ze společných navrhovatelů vezme svůj návrh zpět, předseda senátu vezme toto zpětvzetí pouze na vědomí (§ 47 písm. a) s. ř. s.). V řízení lze totiž pokračovat s těmi navrhovateli, kteří na návrhu setrvali.

[24] Projevem samostatného společenství je i to, že každý z navrhovatelů je povinen zaplatit soudní poplatek zvlášť. Ustanovení § 2 odst. 8 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, upravující placení soudního poplatku, pokud vznikne poplatková povinnost více účastníkům, se totiž vztahuje pouze na společenství nerozlučné (rozsudek NSS ze dne 10. 8. 2011, čj. 1 As 74/2011 - 251, č. 2410/2011 Sb. NSS, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11. 6. 2015, sp. zn. 29 Cdo 2066/2015).

[25] Je proto také na každém z navrhovatelů v samostatném společenství, aby se v souladu s dispoziční zásadou rozhodl, zda chce proti rozhodnutí krajského soudu podat kasační stížnost. S ohledem na východiska samostatného společenství navrhovatelů v soudním řízení správním by se však zásadně důsledky procesních úkonů jednotlivých navrhovatelů měly projevit jen vůči těmto navrhovatelům. Bylo by naopak v rozporu s principy samostatného společenství, aby byl některý ze společných navrhovatelů nucen pokračovat v soudním řízení, které dále vést nechce. Vůle nepokračovat v řízení se může projevit i tím, že účastník nepodá proti rozhodnutí krajského soudu kasační stížnost, byť je k jejímu podání oprávněn. Měl-li by proto Nejvyšší správní soud rušit rozhodnutí krajského soudu i ve vztahu k těm navrhovatelům, kteří kasační stížnost nepodali, postupoval by v rozporu s dispoziční zásadou a se zásadou *nemo iudex sine actore* (žádný soudce bez žalobce).

[26] S tím souvisí i otázka hrazení nákladů. Je-li navrhovatel v soudním řízení zastoupen, porostou mu při postupu, který zvolil devátý senát v rozsudku ve věci sp. zn. 9 As 40/2020, náklady právního zastoupení, přestože již v řízení pokračovat nechce. Současně by mohl být za tuto nechtěnou dobu řízení povinen hradit i náhradu nákladů řízení odpůrce, pokud by mu byly výjimečně přiznány. V některých případech samozřejmě může řízení před krajským soudem

pokračování

pokračovat i tehdy, kdy si to již některý z účastníků nepřeje. Musí však k tomu být zákonné důvody (typicky v případě, že je původní rozsudek krajského soudu zrušen ke kasační stížnosti protistrany).

### **III. 2. B Možnost zrušit výrok rozhodnutí krajského soudu ve vztahu k některým navrhovatelům**

[27] Podle § 54 odst. 2 s. ř. s. platí, že *rozsudek musí být písemně vyhotoven, musí obsahovat označení soudu, jména všech soudců, kteří ve věci rozhodli, označení účastníků, jejich zástupců, projednávané věci, výrok, odůvodnění, poučení o opravném prostředku a den a místo vyhlášení. Rozsudek podepisuje předseda senátu, a nemůže-li tak učinit, jiný člen senátu. O osobních údajích, v rozsudku uváděných, platí přiměřeně ustanovení § 37 odst. 3.* S ohledem na § 55 odst. 5 s. ř. s. se toto ustanovení použije přiměřeně i na usnesení, pokud není v § 55 stanoveno jinak.

[28] Správní rozhodnutí obsahuje podle § 68 odst. 1 správního řádu výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků. Ačkoliv správní řád hovoří obecně o výrokové části, i tato výroková část se skládá z obdobných částí jako soudní rozhodnutí, jak vyplývá z § 68 odst. 2 správního řádu (k tomu blíže viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 7. 2015, čj. 8 As 141/2012 - 57, č. 3268/2015 Sb. NSS, *CET 21*, body 14 až 16).

[29] Označení soudu, rozhodujících soudců, účastníků řízení a jejich zástupců, osob zúčastněných na řízení (byť ty nejsou ve výčtu uvedeném v § 54 odst. 2 s. ř. s. výslovně zmíněny) a věci, o níž soud rozhodl, je souhrnně označováno jako záhlaví rozsudku. Výrok pak zahrnuje konkrétní řešení předmětu soudního řízení, tedy rozhodnutí ve věci samé a zpravidla rovněž rozhodnutí o nákladech řízení. Jedná se o nejdůležitější část rozsudku. Pouze výrok je schopen nabýt právní moci a je vykonatelný. Musí proto být jednoznačný a určitý tak, aby bylo zřejmé, jak bylo soudem rozhodnuto o předmětu řízení vymezeném v návrhu na jeho zahájení. Předmět řízení je pak stručně shrnut „věcí“ uvedenou v záhlaví.

[30] Výrok rozsudku je třeba vykládat v kontextu celého rozsudku, a to zejména s ohledem na jeho záhlaví. Jsou-li v záhlaví soudního rozhodnutí jednoznačně identifikováni účastníci řízení a rovněž předmět soudního řízení správního (nejčastěji jako žaloba proti konkrétně vymezenému správnímu rozhodnutí), nezpůsobuje obecné znění výroku „*Žaloba se zamítá.*“ nebo „*Žaloba se odmítá.*“ jeho nepřezkoumatelnost, neboť je zřejmé, o čem bylo rozhodnuto. V tomto směru judikatura NSS setrvale dospívá k závěru, že výrok rozsudku tvoří faktickou jednotu s jeho záhlavím (rozsudky NSS ze dne 10. 2. 2005, čj. 2 As 38/2004 - 55, č. 1070/2007 Sb. NSS; ze dne 11. 7. 2012, čj. 2 Ans 12/2011 - 134; ze dne 29. 3. 2022, čj. 4 As 246/2021 - 44, body 6 a 7).

[31] Jak bylo rozebráno shora, i pokud podá společný návrh více navrhovatelů, jde fakticky o jednotlivé návrhy každého z nich. Z rozsudku proto musí být zřejmé, jak soud rozhodl ve vztahu ke každému ze samostatných společníků v rozepři. Jestliže nebylo vyhověno žádnému z návrhů, které byly projednávány v jednom řízení, a soud je rozsudkem zamítá, postačí, uvede-li soud ve výroku například „*Návrh se zamítá/Návrhy se zamítají*“. S ohledem na povahu samostatného společenství totiž obsahově neexistuje společný návrh, proto jsou věcně zamítnuty všechny jednotlivé návrhy, byť třeba obsažené na jedné listině. Ze záhlaví rozsudku však musí být jednoznačně zřejmé, čím návrhů se výrok týká a proti jakému jednání veřejné správy směřovaly. V takovém případě totiž bude možné přiřadit výrok k návrhu každého jednotlivého navrhovatele. Není proto nezbytné, aby o společném návrhu nebo o více návrzích spojených do společného řízení soud rozhodl jednotlivými výroky stran každého z navrhovatelů samostatně. Nesmí však vzniknout pochybnosti, že bylo rozhodnuto o všech návrzích všech navrhovatelů ve společném řízení, aby bylo zřejmé, že byl vyčerpán celý předmět řízení.

[32] Nejvyšší správní soud tak má zrušit rozhodnutí krajského soudu pouze ohledně části navrhovatelů, kteří proti němu brojili kasační stížností a na kasační stížnosti setrvali. I když je totiž formálně rozhodnuto krajským soudem jedním výrokiem, ten se z důvodu jejich

samostatného společenství fakticky štepí ke každému z navrhovatelů. Nejvyšší správní soud však v takovém případě musí jasně uvést již ve výroku svého rozhodnutí, ve vztahu k jakým navrhovatelům je rozhodnutí krajského soudu rušeno. Typicky půjde o výrok „*Výrok I. rozsudku krajského soudu se ve vztahu k žalobci XY ruší.*“ Jde o zásah do výroku rozhodnutí krajského soudu, a proto musí být i stejným způsobem rušen. V tomto případě tedy nepostačuje vázanost právním názorem Nejvyššího správního soudu podle § 110 odst. 4 s. ř. s. Proto nebyl správný postup prvního senátu v rozsudku *Děti Země a další*, kdy NSS výrokem zrušil rozsudek krajského soudu bez jakéhokoliv omezení a pouze v odůvodnění uvedl, že účinky zrušení nastávají jen vůči některým žalobcům.

[33] Lze ostatně poukázat na to, že i Ústavní soud běžně ruší rozhodnutí obecných soudů pouze ve vztahu k těm osobám, které podaly ústavní stížnost, byť bylo danými rozhodnutími rozhodnuto jedním výrokem o návrhu více osob (např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 9. 2006, sp. zn. I. ÚS 553/05, a ve vztahu ke stěžovateli rušené usnesení Nejvyššího soudu ze dne 7. 6. 2005, sp. zn. 6 Tdo 1190/2004; nebo nález Ústavního soudu ze dne 5. 9. 2017, sp. zn. II. ÚS 3307/14, a ve vztahu ke stěžovateli rušené usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 4. 2014, čj. 7 Tdo 1317/2013 - 65).

### *III. 2. C Povaha přezkoumávaného jednání veřejné správy*

[34] Jak již bylo uvedeno, řízení před správními soudy je plně ovládáno dispoziční zásadou, a je proto na jednotlivých žalobcích v samostatném společenství, zda se rozhodnou brojit proti rozsudku krajského soudu kasační stížností, přičemž účinky rušícího rozsudku by zásadně měly nastat jen vůči těm, kteří kasační stížnost podali. Jak nicméně uvedl Ústavní soud v nálezu ze dne 25. 10. 2018, sp. zn. I. ÚS 2164/17, „*uplatnění dispoziční zásady ve správním soudnictví nemůže být v rozporu s povahou práv, jimž je poskytována ochrana, a se samotným účelem řízení, jímž je spravedlivá ochrana subjektivních veřejných práv. V tomto smyslu je nutno interpretovat i jednotlivá ustanovení soudního řádu správního, v nichž se dispoziční zásada promítá [např. nálezy sp. zn. I. ÚS 1169/07 ze dne 26. 2. 2009 (N 38/52 SbNU 387) a sp. zn. IV. ÚS 2701/08 ze dne 30. 3. 2009 (N 74/52 SbNU 711)].*“

[35] Rozšířený senát se proto dále zabýval tím, zda řešení předkládanému druhým senátem nebrání povaha práv a povinností, o nichž je v soudním řízení správním rozhodováno.

[36] V nejčastějším případě návrhů ve správním soudnictví, tedy v žalobách proti rozhodnutím správních orgánů, mohou být přezkoumávána jednak správní rozhodnutí, kterými bylo rozhodnuto o individuálních právech nebo povinnostech určité osoby, která přímo nesouvisí s veřejnými subjektivními právy jiných osob, jednak správní rozhodnutí, která se dotýkají práv více osob.

#### *Správní rozhodnutí o ryze individuálních právech*

[37] Do první kategorie typově spadají i rozhodnutí žalovaného v nyní projednávané věci. Z výroků správních orgánů, jejich odůvodnění i povahy věci totiž vyplývá, že jimi bylo rozhodnuto o individuálních žádostech příslušníků Vězeňské služby o proplacení přestávek na jídlo a odpočinek a odsloužených státních svátků. Rozhodnutí o žádosti jednoho příslušníka se nijak nedotýká práv jiných příslušníků, kteří rovněž žádost podali. Do stejné kategorie půjde zařadit také například většinu rozhodnutí o přestupcích (pokud jde o rozhodnutí o vině a správním trestu), o daňových povinnostech nebo rozhodnutí ve věcech důchodového pojištění a sociálního zabezpečení.

#### *Správní rozhodnutí dotýkající se práv více osob*

[38] Druhá kategorie správních rozhodnutí může být různorodá. Může jít jednak o rozhodování o společných veřejných subjektivních právech a povinnostech, tedy slovy § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu o rozhodnutí, které se vztahuje na více osob pro jejich společenství práv nebo povinností. Toto společenství práv samozřejmě není omezeno



pokračování

jen na řízení o žádosti uvedená v tomto ustanovení, ale může jít například i o uložení povinnosti, jako je odstranění stavby ve spoluvlastnictví více osob.

[39] Správním rozhodnutím se však rozhoduje o právech více osob i tehdy, kdy nejde o toto společenství práv. Půjde o rozhodování o individuálních veřejných subjektivních právech, která se však dotýkají právní sféry dalších osob, které zpravidla budou dalšími účastníky správního řízení. Podle § 27 odst. 2 správního řádu totiž platí, že *účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech*.

[40] Typově může jít o územní rozhodnutí, jako tomu bylo v případě rozsudku *Děti Země a další*, byť zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) obsahuje vlastní definici účastníků řízení. Ustanovení § 85 stavebního zákona vymezuje celou řadu účastníků územního řízení (žadatel, obec, vlastník pozemku nebo stavby, osoby s věcnými právy k sousedním pozemkům, k nimž mohou přistoupit další účastníci na základě dalších právních předpisů). V rámci těchto kategorií může být navíc pluralita účastníků (například více dotčených obcí či vlastníků sousedních pozemků, nebo spoluvlastníci pozemku dotčeného stavbou). Každý z těchto účastníků uplatňuje v územním řízení odlišná práva a hájí své individuální zájmy. Územní rozhodnutí, kterým stavební úřad například umístí stavbu, se pak dotýká právní sféry každého z nich.

[41] Obdobné závěry nicméně Nejvyšší správní soud dovodil i ve vztahu k některým rozhodnutím, která se na první pohled zdají být rozhodnutími o ryze individuálních veřejných subjektivních právech. Jde například o rozhodnutí o žádostech o licenci k provozování celoplošného televizního vysílání (usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 5. 2006, čj. 8 As 32/2005 - 81, a na něj navazující judikatura – např. rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2008, čj. 1 As 21/2007 - 272, č. 2476/2012 Sb. NSS, nebo ze dne 20. 3. 2008, čj. 6 As 49/2007 - 206). Obdobné pak platí pro rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, kterým bylo rozhodnuto o tom, že soutěžitelé porušili společným jednáním zákaz stanovený v § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže) (rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2018, čj. 5 As 100/2018 - 34).

### **III. 2. D Rozlišení ryze individuálních rozhodnutí (zásahů) a rozhodnutí (zásahů) týkajících se více osob v soudním řízení**

[42] To, zda činnost veřejné správy podrobená soudnímu přezkumu zasahuje do ryze individuálních práv a povinností, nebo se dotýká práv a povinností více osob, se v soudním řízení projevuje tím, zda v něm mohou vystupovat tyto osoby jako osoby zúčastněné na řízení. Jedná se totiž o *osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu* (§ 34 odst. 1 s. ř. s.).

[43] Půjde-li totiž o veřejná subjektivní práva, která se nedotýkají veřejných subjektivních práv jiných osob, pak ani není třeba, aby se jiné osoby mohly soudního řízení účastnit a hájit svá práva. Půjde-li naopak o veřejná subjektivní práva, která jsou společná nebo se přímo dotýkají právní sféry jiných osob, pak tyto osoby musí mít možnost účastnit se soudního řízení ať v pozici účastníků řízení nebo v pozici osob zúčastněných na řízení, aby mohly hájit svá práva v řízení před soudem (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).

[44] V případě ryze individuálních veřejných subjektivních práv, podá-li žalobu pouze některá z osob, ohledně kterých bylo ve správním řízení rozhodnuto společným rozhodnutím, nemohou osoby, které žalobu nepodaly, uplatňovat v řízení před správním soudem práva osoby zúčastněné na řízení. V nyní řešeném případě platových nároků příslušníků Vězeňské služby ČR totiž ostatní příslušníci nejsou přímo dotčeni na svých právech a povinnostech správním rozhodnutím v tom rozsahu, ve kterém se zabývalo individuálními žádostmi jiných příslušníků. Takové postavení by totiž nemohli mít ani tehdy, pokud by bylo o právech jednotlivých příslušníků

rozhodnuto samostatnými, byť obsahově stejnými, rozhodnutími správního orgánu, proti kterému by některý z nich podával samostatnou žalobu. Právní sféry jiných příslušníků se totiž nijak nedotýká to, že správní orgán o žádosti žalobce týkající se jeho platových náležitostí rozhodl určitým způsobem.

[45] Odlišná situace bude samozřejmě v případě rozhodnutí dotýkajících se práv více osob. Podá-li například některý z účastníků územního řízení žalobu proti územnímu rozhodnutí, je krajský soud povinen vyrozumět o probíhajícím řízení účastníky územního řízení odlišné od žalobce a poučit je o možnosti uplatňovat v soudním řízení svá práva jako osoba zúčastněná na řízení (obdobně ke stavebnímu řízení rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2005, čj. 1 As 39/2004 - 75, č. 1479/2008 Sb. NSS).

### *III. 2. E Důsledky rozlišení pro soudní řízení*

[46] Ačkoliv společní žalobci představují v soudním řízení vždy samostatné společenství v rozepři, přesto na jejich postavení v soudním řízení může mít vliv i to, jaké má přezkoumávaná činnost veřejné správy dopady do práv dalších osob.

#### *Důsledek pro výrok krajského soudu*

[47] V první řadě se to projeví v rozsahu výroku krajského soudu v případě vyhovění návrhu.

[48] Pokud se například rozhodnutí o žádosti některého příslušníka nedotýká práv jiných příslušníků, pak vyhoví-li krajský soud žalobě pouze některého z příslušníků, o jejichž žádostech bylo vedeno společné řízení, zruší správní rozhodnutí pouze v rozsahu týkajícím se úspěšného žalobce, umožňuje-li to řádná formulace výroku správního rozhodnutí. Procesně pasivní příslušníci proto budou i nadále vázáni dotčeným správním rozhodnutím. Není totiž žádný důvod zasahovat do práv a povinností osob, o jejichž právech se v soudním řízení nejednalo.

[49] Půjde-li však o správní rozhodnutí dotýkající se práv více osob, pak dospěje-li krajský soud k závěru, že je žaloba důvodná, zruší rozhodnutí za běžných okolností s účinky pro všechny. Ačkoli podle § 54 odst. 6 s. ř. s. *výrok pravomocného rozsudku je závazný pro účastníky, osoby na řízení zúčastněné a pro orgány veřejné moci*, v případě zrušení správního rozhodnutí musí z povahy věci dopadnout prostřednictvím závaznosti pro správní orgán i na účastníky správního řízení, případně i jiné osoby (shodně rozsudek NSS z 24. 3. 2011, čj. 9 As 73/2010 - 138). Z povahy věci totiž vedle sebe nemůže existovat závazné územní rozhodnutí např. ve vztahu k žadateli a zároveň být zrušené ve vztahu k vlastníkovi sousedního pozemku. Rušící výrok tak za běžných okolností dopadne na všechny účastníky územního řízení bez ohledu na to, zda podali žalobu nebo zda v soudním řízení vystupovali jako osoby zúčastněné na řízení. Stejně závěry musí platit i v případě, kdy právní úprava dává správnímu soudu možnost změnit takové správní rozhodnutí (viz například dosud neúčinný § 309 odst. 2 zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona).

#### *Důsledek pro řízení o kasační stížnosti a rozhodnutí o ní*

[50] Rozlišení má vliv i na to, kdo bude účastníkem řízení o kasační stížnosti, což úzce souvisí s odpovědí na spornou otázku. K tomu je třeba předeslat, že většina východisek týkajících se řízení před krajským soudem platí i pro řízení před Nejvyšším správním soudem. S ohledem na samostatné společenství v rozepři proto také představuje případná společná kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu obsahově totožné kasační stížnosti jednotlivých navrhovatelů.

[51] Podle § 105 odst. 1 s. ř. s. platí, že *účastníky řízení o kasační stížnosti jsou stěžovatel a všichni, kdo byli účastníky původního řízení*.

[52] Smyslem daného ustanovení je zcela zjevně to, aby všichni účastníci řízení před krajským soudem měli možnost svou procesní aktivitou ovlivnit výsledek řízení před Nejvyšším správním soudem, neboť zákonodárce vycházel z toho, že se jich tento výsledek může dotknout.

pokračování

[53] Půjde-li však o společnou žalobu proti rozhodnutím o právech vícero žalobců, která se však nedotýká jejich práv navzájem, pak podají-li kasační stížnosti jen někteří z žalobců, budou účastníky řízení o kasační stížnosti toliko žalovaný a ti žalobci, kteří kasační stížnost podali. Jak bylo totiž rozebráno shora, přestože je v soudním řízení rozhodováno o společné žalobě, výsledek soudního řízení o žalobním nároku jednoho z žalobců nemá dopad do právní sféry ostatních. Jde tak jen o logické pokračování toho, že v případě samostatné žaloby některého z účastníků správního řízení by jim nemohlo svědčit postavení osob zúčastněných na řízení, neboť rozhodnutím krajského soudu nemohou být dotčeni na svých právech a povinnostech. Za této situace by proto bylo absurdní, aby účastníky řízení o kasační stížnosti byli i ti žalobci, kteří kasační stížnost nepodali, jestliže se nijak nedotýká jejich právní sféry to, jak bylo rozhodnuto o žalobním nároku stěžovatele.

[54] To však neznamená, že by Nejvyšší správní soud nevedl společné řízení, podají-li navrhovatelé společně kasační stížnost. Jelikož však jde o ryze individuální nároky, mohl by jednotlivé kasační stížnosti vyloučit do samostatných řízení, pokud budou dány zvláštní okolnosti pro takový postup (například nutnost vyčkat na rozhodnutí jiného orgánu, pokud jde o potřebu rozhodnout o možném procesním nástupnictví některého z žalobců).

[55] Logickým důsledkem výše uvedeného je pak také to, že Nejvyšší správní soud v případě těchto typů správních rozhodnutí v souladu s dispoziční zásadou a zásadou, podle níž si má každý střežit svá práva, zruší výrok rozsudku krajského soudu pouze vůči těm žalobcům, kteří proti němu podali kasační stížnost. Další řízení před krajským soudem proto nadále bude vedeno jen ohledně žalob těch žalobců, kteří byli se svou kasační stížností úspěšní. Tím se plně uplatní charakteristika samostatného společenství (§ 33 odst. 8 s. ř. s.), kdy o každém samostatném společníkovi v rozepři může soud rozhodnout odlišně (viz bod [23] výše).

[56] Tímto postupem tak žalobci, kteří již nadále nechtějí brojit proti rozhodnutí krajského soudu, nebudou nuceni vystupovat v řízení o kasační stížnosti a v případě rušícího rozsudku pokračovat v řízení před krajským soudem. Současně jim případně nevzniknou další náklady právního zastoupení za dobu, kdy již v řízení pokračovat nechtěli. To samé pak platí i o náhradě nákladů řízení žalovanému správnímu orgánu, pakliže by mu výjimečně byla přiznána (viz bod [26] tohoto usnesení).

[57] Pokud jde o kategorii správních rozhodnutí dotýkajících se práv více účastníků, je situace stran účastenství v řízení o kasační stížnosti odlišná. Jak bylo uvedeno v bodě [49] tohoto usnesení, předmět soudního přezkumu se v těchto případech dotýká právní sféry všech žalobců, byť jsou v samostatném společenství. Účinky případného zrušujícího rozsudku totiž nastanou vůči všem z nich, stejně jako vůči těm, kteří žalobu nepodali. Podá-li proto některý z žalobců kasační stížnost, je plně v souladu se smyslem § 105 odst. 1 s. ř. s., aby účastníky řízení o ní byli i ti žalobci, kteří ji nepodali. Výsledek řízení před Nejvyšším správním soudem se totiž může dotknout i jejich právní sféry. Ačkoliv totiž neuspěli se svými žalobami, může jejich právní sféru ovlivnit výsledek řízení o žalobách jiných žalobců.

[58] Přesto ani tato skutečnost nepovede k tomu, že by v případě rušícího rozsudku Nejvyšší správní soud postupoval odlišně a rušil rozsudek krajského soudu i ohledně těch žalobců, kteří kasační stížnost nepodali. I v tomto případě bude další řízení před krajským soudem vedeno jen o žalobách těch žalobců, kteří byli se svou kasační stížností úspěšní. Být se výsledek řízení o kasační stížnosti může přímo dotknout i právní sféry procesně pasivních žalobců, není jím tímto postupem upřena možnost hájit svá práva v případném navazujícím řízení před krajským soudem ve vztahu k žalobám těch žalobců, o kterých soud dále jedná.

[59] V takovém případě jim totiž musí být umožněno, aby v dalším řízení uplatnili svá práva jako osoby zúčastněné na řízení, jako kdyby žalobu vůbec nepodali. Tímto postupem bude na jednu stranu šetřena dispoziční zásada, na druhou stranu bude těmto osobám umožněno hájit

svá práva v řízení před soudem (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Byť všichni žalobci původně společně brojili proti těmž rozhodnutím, každý z nich tak mohl činit v různém rozsahu a z různých, mnohdy protichůdných důvodů. Bude tak respektována i povaha práv a povinností, o nichž je v soudním řízení rozhodováno. Rozhodnutí krajského soudu musí mít možnost v takové situaci ovlivnit i ti žalobci, kteří kasační stížnost nepodali, pakliže se v řízení před krajským soudem rozhodnou aktivně hájit svá práva v pozici osob zúčastněných na řízení.

[60] To platí samozřejmě jen v případě, že by jim takové postavení svědčilo, pokud by původně neměli postavení účastníků řízení. Ohledně těchto osob tedy v souladu s § 34 odst. 1 s. ř. s. musí platit, že mohou být *přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu*. Osobou zúčastněnou na řízení tak nemůže být například původní navrhovatel, jehož návrh byl odmítnut z důvodu nedostatku aktivní procesní legitimace, protože navrhovatele jednání veřejné správy přímo nezkracuje na jemu náležejících právech.

[61] Nadto i v tomto případě nebudou žalobci, kteří nepodali kasační stížnost, případně nuceni hradit náhradu nákladů řízení žalovaného správního orgánu za navazující řízení před krajským soudem, pakliže by mu byla výjimečně přiznána.

[62] Důsledkem tohoto řešení je zároveň zamezení problému tzv. černého pasažéra týkajícího se poplatku za kasační stížnost. Poplatková povinnost za podání kasační stížnosti se váže ke každému ze stěžovatelů v samostatném společenství (viz bod [24] tohoto rozsudku). Rušil-li by Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu jako celek, bez ohledu na to, který z žalobců podal kasační stížnost, mohla by nastat situace, že by některý z žalobců podal ve prospěch ostatních kasační stížnost, avšak zaplatil by se ve výsledku pouze jeden soudní poplatek.

[63] Pro úplnost však rozšířený senát dodává, že obecně nelze vyloučit další situace či druhy správních rozhodnutí, u kterých bude nutné se zamýšlet nad tím, zda lze postupovat některým z výše nastíněných způsobů. Například si lze představit rozhodnutí, u kterého by nebylo možné jednoznačně určit, kterého účastníka správního řízení se výrok týká. V těchto specifických případech bude na správním soudu, aby posoudil, zda mohou další osoby uplatňovat svá práva jako osoby zúčastněné na řízení. Jak bylo totiž rozvedeno shora, právě toto kritérium je klíčové pro následný postup soudu jak v řízení o návrhu, tak i o kasační stížnosti.

#### *Právní moc rozsudku krajského soudu*

[64] Postupovací usnesení vychází též z toho, že vůči navrhovatelům, kteří nepodali kasační stížnost, zůstane napadené rozhodnutí krajského soudu v právní moci. Aby se dalo k takovému závěru dospět, je třeba se zabývat i tím, kdy rozhodnutí krajského soudu právní moci nabylo. Pokud by totiž nabývalo právní moci společně vůči všem navrhovatelům, pak by to mohlo vést k popření shora uvedených závěrů. Je totiž jen těžko představitelné, že by v určité fázi (nabytí právní moci) měla být právní moc závislá na všech účastnících a v jiné fázi (zrušení rozsudku) by rozhodnutí pozbylo účinků právní moci jen vůči některým z nich.

[65] Podle § 54 odst. 5 s. ř. s. platí, že *rozsudek, který byl doručen účastníkům, je v právní moci*. Na usnesení se toto pravidlo použije přiměřeně podle § 55 odst. 5 s. ř. s. Z citovaného ustanovení tak vyplývá, že soudní rozhodnutí je v právní moci až okamžikem doručení všem účastníkům řízení, tj. zpravidla žalobci a žalovanému (navrhovateli a odpůrci).

[66] Podalo-li však žalobu více žalobců, je otázka, zda je namístě § 54 odst. 5 s. ř. s. vykládat tak, že rozhodnutí je v právní moci až doručením posledním ze všech účastníků řízení, tj. včetně ostatních žalobců, nebo zda je namístě s ohledem na samostatné společenství v rozepři posuzovat právní moc individuálně ve vztahu k jednotlivým žalobcům. Z oddělené právní moci

pokračování

obdobně vychází v případě samostatného společenství i civilní řízení soudní. Ve vztahu k jednotlivým žalobcům totiž může prvostupňový rozsudek nabýt odlišně právní moc v návaznosti na to, zda jednotlivý žalobce podá či nepodá odvolání nebo zda se vzdá práva na jeho podání (viz § 159 ve spojení s § 204, § 206 odst. 1 a § 207 o. s. ř.).

[67] I pro posouzení této otázky je třeba vyjít z výše uvedených závěrů ohledně povahy přezkoumávaného jednání veřejné správy. Je-li předmětem soudního přezkumu správní rozhodnutí o ryze individuálních právech společných žalobců, nabývá soudní rozhodnutí právní moci individuálně ve vztahu k jednotlivým žalobcům, tak jako kdyby o jejich žalobním nároku bylo vedeno samostatné soudní řízení. To odráží povahu samostatného společenství v soudním řízení správním. Zároveň tímto postupem odpadá problém doručování rozhodnutí ostatním žalobcům, jichž se individuální nárok daného žalobce nijak nedotýká. Individuálnímu nabytí právní moci v těchto případech ani nebrání, je-li výsledkem soudního řízení zrušení rozhodnutí správního orgánu. Rozsah zrušení správního rozhodnutí je totiž v případě samostatného společenství žalobců dán tím, kteří žalobci byli se svými žalobními návrhy úspěšní. Rušící výrok rozsudku se proto vždy týká individuálního nároku daného žalobce. Může proto nabýt právní moci odlišně od ostatních, i když je více žalobců úspěšných. Vyhovující rozhodnutí o žalobním nároku jednoho z žalobců totiž nemá za následek odpadnutí předmětu řízení o žalobě ostatních.

[68] Jde-li o správní rozhodnutí, které se dotýká práv a povinností více osob, je situace složitější. V případě zamítavého či odmítavého výroku lze i v tomto případě rozlišit nabytí právní moci ve vztahu k jednotlivým žalobcům jako v případě správního rozhodnutí o ryze individuálních právech. Z povahy věci však není možné tímto způsobem postupovat v případě výroku rušícího. Jím totiž musí být správní rozhodnutí zrušeno s účinky vůči všem (viz body [49] a [57] výše). Byla-li by právní moc posuzována ve vztahu k jednotlivým žalobním nárokům společných žalobců, nastala by situace, kdy by správní rozhodnutí bylo zrušeno s účinky vůči všem žalobcům již v okamžiku nabytí právní moci rozsudku ve vztahu k prvnímu z nich. To by však mělo za následek odpadnutí předmětu řízení vůči ostatním žalobcům, vůči kterým ještě rozsudek nenabyl právní moci, neboť by již bylo zrušeno správní rozhodnutí, jehož zrušení se žalobou domáhali. Aby se předešlo tomuto nežádoucímu následku, musí soudní rozhodnutí v případě tohoto typu správních rozhodnutí nabýt právní moci až okamžikem doručení žalovanému a všem žalobcům v samostatném společenství, kteří byli se svými žalobami úspěšní.

[69] Rozšířený senát proto uzavírá, že přijetí řešení navrhovaného předkládajícím senátem nebrání ani to, jakým způsobem nabývá právní moci rozhodnutí soudu.

#### IV. Shrnutí a závěr pro projednávanou věc

Ze shora uvedených důvodů proto rozšířený senát dospěl ve vztahu k projednávané věci k tomu, že pokud je důvodná kasační stížnost, kterou podali pouze někteří z žalobců, zruší napadené rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud výrokem rozsudku pouze vůči těmto žalobcům.

[70] Rozšířený senát posoudil předloženou spornou právní otázku, která je jen jednou z řady otázek, se kterými se musí Nejvyšší správní soud vypořádat. Proto rozšířený senát rozhodl toliko o předložené otázce a v souladu s § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu věc vrací druhému senátu, který rozhodne o kasační stížnosti, a to v souladu se zde 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 9. června 2022

Josef Baxa  
předseda rozšířeného senátu