U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a JUDr. Pavla Molka v právní věci navrhovatelů: **a) T. Z., b) „Kolumbus“ s. r. o.,** se sídlem Čelakovského 843/5, Slaný, **c) J. T., d) D. T., e) Ing. M. D., f) J. M., g) L. K., h) B. K., i) Bc. J. R., j) Ing. P. Š., k) J. M., l) H. B., m) RTH Security s. r. o.,** se sídlem Jaurisova 515/4, Praha 4, **n) J. H., o) A. K., p) P. K., q) J. D., r) J. M., s) L. V., t) M. V., u) L. P., v) T. M., w) MgA. P. C., x) R. J., y) P. K., z) Ing. P. Z., aa) J. M., ab) P. R., ac) J. Š., ad) K. Š., ae) V. Š., af) J. Š., ag) Z. L. J.,** N., **ah) P. H., ai) J. M., aj) Ing. J. S., ak) Ing. K. L., al) D. V., am) MUDr. K. O.,** všichni zastoupeni Mgr. Ondřejem Pecákem, advokátem, se sídlem Na Ořechovce 199/24, Praha 6, proti odpůrci: **Hlavní město Praha,** se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele a) proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2016, čj. 3 A 186/2016 – 71,

takto:

I. Kasační stížnost **se odmítá.**

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

Odůvodnění:

[1] Návrhem ze dne 24. 10. 2016 se navrhovatelé domáhali zrušení Nařízení č. 7/2016 Sb. hl. m. Prahy (dále „Nařízení“), Usnesení č. 244/2016 Rady hl. m. Prahy (dále „Usnesení“) a navazujícího rozhodnutí o umístění dopravního značení. Nařízením byly vymezeny oblasti hlavního města Prahy, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy. Usnesením byly schváleny Ceníky parkovacích oprávnění a karet v zónách placeného stání pro oblasti 1, 2, 3, 4, 5, 5-1, 5-2, 5-3, 5-4, 6, 7, 8, 8-1, 8-2, 8-3, 9, 12, 13, 16 a 22 na území hlavního města Prahy tvořících přílohu předmětného Usnesení.

[2] Protože navrhovatelé nezaplatili soudní poplatek společně s podáním návrhu, městský soud vyzval každého z nich k úhradě soudního poplatku za podaný návrh ve lhůtě 14 dnů a poučil je o následcích nezaplacení poplatku v uvedené lhůtě. Navrhovatelé c), d), h), j), k), l), m), o), p), q), r), s), t), u), v), w), x), y), z), aa), ab), ac), ad), ae), af), ag), ah), ai), aj), al) a am) nezaplatili poplatek v soudem stanovené lhůtě. Městský soud proto zastavil řízení o návrhu ve vztahu k těmto navrhovatelům, a to podle § 9 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích (dále „zákon o soudních poplatcích“) ve spojení s § 47 písm. c) s. ř. s.

[3] Navrhovatel a) (dále „stěžovatel“) podal proti usnesení městského soudu o zastavení řízení vůči shora uvedeným navrhovatelům kasační stížnost. Uvedl, že shodně nesouhlasí se způsobem ukládané poplatkové povinnosti všichni účastníci včetně těch, v jejichž případě městský soud řízení zastavil pro nezaplacení soudního poplatku; z důvodu procesní ekonomie podle stěžovatele postačuje, aby tento spor vedl pouze stěžovatel, jehož účast trvá. Stěžovatel také navrhl, aby kasační soud předložil věc Ústavnímu soudu pro rozpor § 33 odst. 8 s. ř. s. s ústavním pořádkem, resp. legitimním očekáváním stěžovatele, že měl být aplikován § 2 odst. 8 zákona o soudních poplatcích jako *lex specialis*.

[4] Podle stěžovatele je protizákonná a protiústavní praxe správních soudů, které neaplikují § 2 odst. 8 zákona o soudních poplatcích jako *lex specialis* vůči § 33 odst. 8 s. ř. s. V důsledku tohoto postupu je každý účastník nucen sám za sebe uhradit soudní poplatek a je zcela vyloučena solidarita nákladového účastenství. Filosoficko-právním důvodem nesprávnosti a neústavnosti shora uvedeného postupu je postavení správního soudu jako subjektu řízení, který filtruje přístup občanů ke spravedlnosti vůči státu nebo územně samosprávnému celku a demotivuje občany, aby se společně bránili vůči nezákonnému postupu státu nebo územně samosprávného celku. Stát je služebníkem občanů podle čl. 2 odst. 3 Ústavy, a proto nemá nárok zhoršovat přístup občanů ke spravedlnosti. Zákonodárce nemohl u sporů občanů se státem nastavit diametrálně odlišný přístup ke spravedlnosti, nežli tomu je u občanského soudního řízení. Praxe správních soudů porušuje princip rovnosti zbraní; buď má být solidarita u civilního i správního soudnictví, nebo u žádného z nich. Řada účastníků má omezený rozpočet a nemohou investovat do obrany svých práv úhradou soudních poplatků; spíše se pak podřídí systému placeného parkování bez ohledu na to, zda je tento systém v souladu se zákonem.

[5] Zákon o soudních poplatcích je vůči s. ř. s. v postavení *lex specialis*, a proto není vyloučeno, aby v případě odděleného procesního účastenství podle § 33 odst. 8 s. ř. s. existovalo solidární poplatkové společenství mezi účastníky podle § 2 odst. 8 zákona o soudních poplatcích. V posuzované věci bude mít výrok soudu stejné důsledky pro každého, neboť zóny placeného stání v Praze buď budou, nebo nebudou.

[6] Poplatkovou solidaritu připustil Nejvyšší správní soud v řízení o ústavní stížnosti vedené u Ústavního soudu pod sp. zn. IV. ÚS 3891/12. Kasační soud vycházel v dané věci z neexistence nerozlučného společenství stěžovatelů, jinak by nepředepsal soudní poplatek pro dva stěžovatele ve výši 10 000 Kč. Soud zároveň zdůraznil rozdíl mezi hmotněprávním a procesněprávním aspektem věci; z hlediska hmotněprávního jsou stěžovatelé nositeli samostatného práva, čemuž odpovídá povinnost zaplatit samostatně soudní poplatek, a z hlediska procesněprávního se hodnotí toliko samotné rozhodnutí o poplatkové povinnosti a důsledku jejího nesplnění s tím, že povinnost zaplatit soudní poplatek nelze vnímat jako solidární povinnost stěžovatelů.

[7] Podle stěžovatele plyne ze shora uvedeného vyjádření, že solidární účastenství se určuje podle toho, zda účastníci nesou samostatné nebo společné právo. Pokud se jedná o stejné právo, resp. nárok, jedná se o solidární účastenství. V nyní posuzované věci hájí všichni účastníci stejné právo bránit se proti pražským parkovacím zónám; určovatelem solidárního účastenství je jeden škůdce – odpůrce, který napadeným opatřením obecné

povahy způsobil různé škody velkému množství adresátů; není rozhodné, že škoda se různí u jednotlivých poškozených s ohledem na bydliště nebo povahu právního vztahu vylučujícího danou osobu z parkovacího systému.

[8] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal, zda jsou splněny všechny podmínky k tomu, aby bylo možné kasační stížnost meritorně projednat. Mezi tyto podmínky patří i aktivní legitimace navrhovatele – stěžovatele k podání kasační stížnosti; podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. totiž platí, že soud usnesením odmítne kasační stížnost, jestliže byla podána osobou zjevně neoprávněnou.

[9] Soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.). Kasační stížnost směřovala proti usnesení městského soudu o zastavení řízení vůči specifikovaným navrhovatelům pro nezaplacení soudního poplatku. Proti takovému usnesení je proto oprávněn brojit jen ten, kdo byl tímto usnesením dotčen na svých právech, tj. navrhovatel, vůči němuž soud zastavil řízení v důsledku nezaplacení soudního poplatku. Ostatní navrhovatelé, kteří soudní poplatek uhradili, nebyli usnesením o zastavení řízení dotčeni na svých právech, neboť soud nezastavil řízení o jejich návrhu, a proto nebyli oprávněni podat proti danému usnesení kasační stížnost. K totožnému závěru lze dospět i na základě úvahy, že je výhradním právem každého, zda a jak se bude bránit proti soudnímu rozhodnutí v jeho neprospěch; nikomu jinému nepřísluší, aby svým vlastním jménem brojil proti soudnímu rozhodnutí, které se nijak nedotklo jeho práv, ale případně práv jiné osoby.

[10] Ze spisu městského soudu Nejvyšší správní soud ověřil, že stěžovatel řádně a včas uhradil soudní poplatek za návrh. Stěžovatel není uveden ani ve výčtu navrhovatelů ve výroku kasační stížností napadeného usnesení, vůči kterým městský soud řízení zastavil pro nezaplacení soudního poplatku. Stěžovatel tedy nebyl kasační stížností napadeným usnesením nijak dotčen na svých právech, a byl tedy osobou zjevně neoprávněnou k podání kasační stížnosti.

[11] Na tomto závěru nic nemění tvrzení stěžovatele, že ostatní navrhovatelé shodně nesouhlasí se způsobem ukládané poplatkové povinnosti. Toto tvrzení není ničím doloženo. Z textu kasační stížnosti je zřejmé, že ji podal výhradně stěžovatel, nikoli navrhovatelé, vůči nimž městský soud řízení zastavil; pokud tito navrhovatelé s postupem městského soudu nesouhlasili, nic jim nebránilo podat kasační stížnost a uplatnit vlastní kasační námitky vycházející z jejich specifické procesní situace.

[12] *Obiter dictum* je třeba odmítnout úvahy stěžovatele, že městský soud měl uložit poplatkovou povinnost podle § 2 odst. 8 zákona o soudních poplatcích, neboť mezi navrhovateli vzniklo nerozlučné společenství ve smyslu § 91 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále „o. s. ř.“). Tento názor neodpovídá ustálené judikatuře vycházející ze základní koncepce soudního řízení správního jakožto institutu sloužícího k ochraně veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob. Veřejná subjektivní práva náleží výlučně konkrétní osobě; i když mohou mít veřejná subjektivní práva dvou různých osob totožný obsah, neznamená to automaticky, že jsou tato práva sdílena solidárně (společně a nerozdílně), jako tomu je u pasivní či aktivní solidarity v soukromém právu. V opačném případě by se správní orgán uspokojením nároků vyplývajících

z veřejného subjektivního práva jedné osoby zprostil povinnosti uspokojit tyto nároky i vůči ostatním osobám, jejichž veřejné subjektivní právo má totožný obsah; takový závěr je z povahy věci neakceptovatelný. Je to tedy povaha veřejného subjektivního práva, jemuž správní soudnictví poskytuje ochranu, která znemožňuje stěžovatelem namítanou poplatkovou solidaritu, nikoli to, že žalobci brojí proti obci (státu) a nikoli proti jinému subjektu soukromého práva. Stěžovatelovy úvahy v tomto směru jsou proto liché, i pokud by byly učiněny k tomu oprávněným stěžovatelem.

[13] Nerozlučné společenství podle § 91 odst. 2 o. s. ř. nastává, pokud jde *„o taková společná práva nebo povinnosti, že se rozsudek musí vztahovat na všechny účastníky, kteří vystupují na jedné straně*“. V takovém případě podle § 91 odst. 2 o. s. ř. *„platí úkony jednoho z nich i pro ostatní. Ke změně návrhu, k jeho vzetí zpět, k uznání nároku a k uzavření smíru je však třeba souhlasu všech účastníků, kteří vystupují na jedné straně.*“ O takovou situaci ve správním soudnictví nejde. I když na straně žalující může ve správním soudnictví vystupovat více žalobců, nevzniká mezi nimi nerozlučné společenství, nýbrž toliko samostatné společenství v rozepři. Každý z žalobců totiž v řízení hájí své vlastní veřejné subjektivní právo a vůči každému z nich může řízení skončit rozdílně. Řízení může pokračovat, i když některý z žalobců vezme svůj návrh zpět; zastavení řízení vůči některému z žalobců nebo odmítnutí jeho návrhu soudem nebrání pokračovat v řízení s ostatními žalobci. Vyzní-li výsledek řízení pro každého ze samostatných společníků stejně, neznamená to automaticky, že se tak stalo ze stejných důvodů; např. důvody pro zamítnutí žaloby mohou být u jednotlivých společníků různé, popř. alespoň zčásti odlišné (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, čj. 1 As 37/2005 – 154).

[14] Lze poukázat i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 8. 2011, čj. 1 As 74/2011 – 251, č. 2410/2011 Sb. NSS, podle nějž *„účastníci řízení, kteří učinili společný návrh (§ 33 odst. 8 s. ř. s.), netvoří tzv. nerozlučné společenství účastníků ve smyslu § 91 odst. 2 o. s. ř., neboť tento institut v soudním řízení správním nelze aplikovat. Každý z nich vystupuje v řízení jako samostatný účastník, a proto je každý z nich zvlášť povinen zaplatit soudní poplatek [§ 2 odst. 2 písm. b) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, a § 2 odst. 8 téhož zákona a contrario].*“

[15] S poukazem na shora uvedené Nejvyšší správní soud odmítl kasační stížnost podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť byla podána osobou zjevně neoprávněnou.

[16] O nákladech řízení rozhodl soud podle § 120 s. ř. s. ve spojení s § 60 odst. 3 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, protože kasační stížnost byla odmítnuta.

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

V Brně dne 12. ledna 2017

pokračování

Mgr. David Hipšr
předseda senátu