

13. 9. 2019

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Pasivní legitimace odpůrce při podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy

Rozhodnutím z června letošního roku, č.j. 1 As 454/2017-94, vyřešil Nejvyšší správní soud otázku, který subjekt je odpůrcem návrhu dle ustanovení § 101a soudního řádu správního na zrušení opatření obecné povahy. S ohledem na skutečnost, že tato otázka byla v historii několikrát řešena Nejvyšším správním soudem, avšak tento několikrát dospěl k odlišným závěrům, zabýval se touto otázkou rozšířený senát tohoto soudu. Ve svém rozhodnutí rozšířený senát dospěl k závěru, že pokud je opatření obecné povahy vydáno orgánem obce nebo kraje v přenesené působnosti (při výkonu státní správy), je odpůrcem v řízení o návrhu na zrušení tohoto opatření ve smyslu ustanovení § 101a odst. 3 soudního řádu správního tento orgán obce a nikoliv samotná obec.

V posuzovaném případě byla v menší obci vydána stavební uzávěra formou opatření obecné povahy. Proti tomuto opatření obecné povahy bylo ke Krajskému soudu v Praze podáno několik návrhů na jeho zrušení. Krajský soud všechny návrhy spojil do jednoho řízení a tyto zamítl. Krajský soud v Praze při svém rozhodování vyšel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, č.j. 9 As 6/2017-113, který v analogické situaci opatření obecné povahy o vymezení zastavěného území, které taktéž vydává rada (v případě menších obcí zastupitelstvo), shledal, že i v projednávaném případě je odpůrcem samotná rada a nikoliv obec.

Tomaier Legal
ADVOKÁTNÍ KANCELÁŘ

K tomuto závěru dospěl Krajský soud v Praze s odůvodněním, že v přenesené působnosti vystupuje zastupitelstvo obce v pozici svébytného správního orgánu disponujícího kompetencemi vymezenými v § 97 a n. stavebního zákona. Nevystupuje tedy v pozici vnitřního orgánu územního samosprávného celku, jímž jsou realizovány kompetence svěřené dané obci.

Právní úprava předmětné otázky

Dle ustanovení § 97 odst. 1 a 2 stavebního zákona se územní opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území vydává jako opatření obecné povahy dle správního řádu. Dále dle ustanovení § 98 odst. 1 tohoto zákona platí, že územní opatření o stavební uzávěře nebo územní opatření o asanaci území vydává rada obce v přenesené působnosti.

Ustanovením § 6 odst. 6 písm. a) a c) stavebního zákona je stanoveno, že vymezení zastavěného území, územní opatření o asanaci a územní opatření o stavební uzávěře spadá do kompetence rady

obce, popřípadě zastupitelstva obce, pokud se rada v dané obci nevolí.

Konečně pak dle ustanovení § 101a odst. 3 stavebního zákona platí, že odpůrcem v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je ten, kdo opatření obecné povahy vydal.

Nejednotná judikatura Nejvyššího správního soudu

Ačkoliv lze správně usuzovat, že rada, popřípadě zastupitelstvo obce nedisponuje právní osobností jako takovou, neboť se pouze jedná o orgán jednající za obec jako subjekt, je otázkou, zda při výkladu předmětných ustanovení stavebního zákona má být odpůrcem právě rada, nebo samotná obec.

Dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu byla v této otázce značně nejednotná. Existují tak dva judikatorní proudy. Jeden uznává za odpůrce samotnou obec jako subjekt s právní osobností (*rozhodnutí NSS ze dne 4. 9. 2014, č.j. 3 AOS 4/2013-22; ze dne 13. 11. 2014, č.j. 7 As 181/2014-34; ze dne 13. 10. 2017, č.j. 5 As 255/2016-34; a ze dne 13. 12. 2017, č.j. 6 As 165/2017-31*). Druhý používá jazykový a logický výklad předmětných ustanovení a jako odpůrce návrhu dle ustanovení § 101a soudního řádu správního označuje orgán, který opatření vydal, tedy radu a v některých případech zastupitelstvo (*rozhodnutí NSS ze dne 16. 12. 2008, č.j. 1 Ao 2/2008-141; ze stejného dne, č.j. 1 Ao 3/2008-136; ze dne 29. 4. 2008, č.j. 4 Ao 1/2008-39; ze dne 19. 1. 2011, č.j. 3 Ao 7/2010-73; ze dne 17. 7. 2013, č.j. 3 AOS 2/2012-50; ze dne 23. 4. 2015, č.j. 6 As 131/2014-43; a ze dne 31. 8. 2017, č.j. 9 As 6/2017-113*).

S ohledem na skutečnost, že tyto dva názorové proudy probíhaly u Nejvyššího správního soudu takřka paralelně, tedy ve stejnou dobu rozhodoval tento soud rozdílně, bylo zjevně zapotřebí tuto otázku k vyřešení předložit rozšířenému senátu.

Závěry rozšířeného senátu NSS

Rozšířený senát NSS nejprve vyjasnil, jakým způsobem je nutno vymezit správní orgán jakožto odpůrce ve smyslu soudního řádu správního při podání návrhu na nezákonnost opatření obecné povahy. Dospěl k názoru, že správním orgánem, který má být pasivně legitimován, je „svazek kompetencí“. K tomuto závěru dospěl rozšířený senát zejména s ohledem na usnesení rozšířeného senátu ze dne 5. 5. 2015, č.j. Nad 288/2014-58. V tomto rozhodnutí bylo konstatováno, že správním orgánem je svazek kompetencí určitého typu a dále, že institucionální uspořádání nebo právní osobnost je pro posouzení, zda se u svazku kompetencí jedná o správní orgán, irelevantním kritériem.

Na základě uvedené definice správního orgánu ve správním soudnictví tak rozšířený senát dospěl k závěru, že v rámci přenesené působnosti je orgán kraje nebo obce jakýmsi agentem státu jednajícím jménem státu. Takový orgán je tedy v tomto typu výkonu veřejné správy v obdobném postavení jako státní orgán, neboť se jedná o svazek kompetencí.

Jinak je tomu v případě samostatné působnosti, kdy orgány obce nebo kraje jednají za svůj samosprávný celek, který je v této oblasti sám subjektem veřejné správy.

Rozšířený senát nicméně nevyloučil závěry usnesení Rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č.j. 1 Ao 1/2009-120, který dospěl k názoru, že při návrhu na zrušení opatření obecné povahy vydaného v samostatné působnosti obce nebo kraje, je odpůrcem takového návrhu samotná obec, popřípadě kraj.

Důsledky nesprávné volby odpůrce

Špatně zvolený odpůrce může mít poměrně zásadní dopad na řízení. V případě podání návrhu na

zrušení opatření obecné povahy vůči nesprávně označenému odpůrci může doba, než tato špatná volba vyjde v řízení najevo, přesáhnout celkovou lhůtu pro podání návrhu ve smyslu ustanovení § 101b odst. 1 soudního řádu správního, která činí jeden rok od účinnosti napadeného opatření obecné povahy.

Nejvyšší správní soud sice ve svém usnesení (č.j. 1 As 454/2017-94) konstatoval, že soud musí v řízení jako s odpůrcem jednat s tím, kdo jím podle zákona má být, a nikoliv s tím, za koho jako odpůrce označil navrhovatel. Nelze však spoléhat na iniciativu soudu, který by měl být v této věci znalý a sám tedy upozornit navrhovatele na chybně označeného odpůrce.

Vzhledem k tomu, že zákon neupravuje žádné přerušení nebo stavění lhůty pro podání návrhu, je tak pravděpodobné, že případný nový návrh se správně označeným odpůrcem by byl odmítnut pro opožděnost v případě zmeškání jednoleté lhůty.

Shrnutí

Podstatou rozhodnutí Rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 454/2017-94 ze dne 25. 6. 2019 je vyřešení doposud sporné a nejasné otázky, který subjekt, respektive svazek kompetencí je odpůrcem v případě podání návrhu na nezákonnost opatření obecné povahy ve smyslu ustanovení § 101a odst. 3 soudního řádu správního.

Rozšířený senát sjednotil nejednotnou rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu, když konstatoval, že v případě podání návrhu týkajícího se opatření obecné povahy vydaného v přenesené působnosti je takovým subjektem rada obce (popřípadě zastupitelstvo) nebo kraje, který jedná za stát. Naopak, pokud je opatření obecné povahy vydáno v rámci samostatné působnosti daného samosprávného celku, měla by v návrhu na jeho zrušení být jako odpůrce označena samotná obec, respektive kraj.

S ohledem na značné zkrácení lhůty pro podání návrhu na nezákonnost opatření na jeden rok od jeho účinnosti může špatné označení odpůrce v návrhu způsobit nedozírné důsledky v podobě uplynutí této lhůty pro podání návrhu s označením správného subjektu v případě, že správní soudy nebudou včas reagovat na špatně zvoleného odpůrce navrhovatelem.

Mgr. Jan Tomaier,
advokát

Mgr. Václav Vích,
advokátní koncipient

[Tomaier Legal advokátní kancelář s.r.o.](#)

Sídlo:

Classic 7 Business Park
Jankovcova 1037/49
170 00 Praha 7

Pobočka:

Studentská 435
290 01 Poděbrady

Tel: +420 224 217 777
Email: office@tomaierlegal.cz

© EPRAVO.CZ - Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Právní průvodce českou krajinou](#)
- [Sdílení elektřiny v obecních projektech, změny po 1.8.2026 a zapojení bateriových úložišť](#)
- [Jak naložit s „oznámením“ přestupku soukromých osob? A je to vlastně oznámením ve smyslu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich?](#)
- [Systémová podjatost ve správním řízení aneb požadavek na překročení nadkritické míry rizika systémové podjatosti](#)
- [Bezpilotní systémy vlastní konstrukce v kategorii Specific: regulatorní požadavky a praktické aspekty](#)
- [Pacht závodu a zákaz přenechání věci třetí osobě](#)
- [Digitální důkazy z webu v soudním řízení: jak doložit, co bylo online zveřejněno?](#)
- [Nepravomocné povolení stavby a změna územního plánu](#)
- [Letiště a letecké stavby](#)
- [Nejvyšší správní soud vymezuje nové hranice zneužití práva u běžných nákladů na reklamu](#)
- [Limity dohledu nad výkonem znalecké činnosti](#)