

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](mailto:office@tomaierlegal.cz)

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | [www.epravo.cz](http://www.epravo.cz)

## Další články:

- [Letiště a letecké stavby](#)
- [Nejvyšší správní soud vymezuje nové hranice zneužití práva u běžných nákladů na reklamu](#)
- [Limity dohledu nad výkonem znalecké činnosti](#)
- [Stavebníci získávají od roku 2026 silnější pozici v soudních sporech o povolení stavby](#)
- [Novela zákona o spotřebitelském úvěru: zásadní regulatorní přelom, který změní finanční trh i praxi poskytovatelů spotřebitelských úvěrů](#)
- [Regulace cen taxislužby v roce 2026: co se mění a jaké mají obce možnosti?](#)
- [Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?](#)
- [Nový zákon o zbraních a střelivu](#)
- [Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů](#)
- [Nový zákon o zbraních - hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti](#)
- [Klientská zóna Jenda - právní účinky činění podání a doručování písemností](#)