

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci navrhovatelů: **a) EMBALADOR s. r. o.**, se sídlem Arbesovo náměstí 3, Praha 5, **b) Topsham s. r. o.**, se sídlem Ovocný trh 8, Praha 1, **c) Volvagia s. r. o.**, se sídlem Ovocný trh 8, Praha 1, všichni zastoupeni Mgr. Pavlem Vincíkem, advokátem se sídlem Ovocný trh 8, Praha 1, proti odpůrci: **zastupitelstvo obce Chýně**, se sídlem Hlavní 200, Chýně, Hostivice, zastoupen Mgr. Janem Tomaierem, advokátem se sídlem Jankovcova 1037/49, Praha 7, o návrzích na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2017, kterým se stanoví územní opatření o stavební uzávěře, vyvěšeného odpůrcem dne 28. 8. 2017, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele a) proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 12. 12. 2017, č. j. 50 A 13/2017 - 86,

t a k t o :

Věc **se postupuje** rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Opatřením obecné povahy č. 1/2017, kterým se stanoví územní opatření o stavební uzávěře (vyvěšeno dne 28. 8. 2017), bylo na celém území obce Chýně zakázáno povolování a provádění veškerých staveb, změn dokončených staveb, změn v účelu užívání staveb a změn staveb před dokončením, s výjimkou provádění staveb, které bylo zahájeno na základě veřejnoprávního titulu před nabytím účinnosti opatření obecné povahy, a to až do doby nahrazení stávajícího územního plánu obce Chýně novým územním plánem vydaným podle (aktuálního) stavebního zákona. Současně byly stanoveny podmínky, za nichž mohou být povoleny výjimky ze zákazů a omezení stanovených uvedeným územním opatřením o stavební uzávěře.

[2] Proti opatření obecné povahy navrhovatelé podali ke Krajskému soudu v Praze samostatné návrhy na jeho zrušení. Krajský soud tyto návrhy, poté co řízení o nich spojil ke společnému projednání, zamítl.

[3] Konstatoval, že pokud jde o označení odpůrce, 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, popř. zastupitelstvo obce v přenesené působnosti, upozornil na to, že v takové situaci je ze zákona odpůrcem právě rada, resp. zastupitelstvo obce, nikoliv obec jako taková. Krajský soud uvedl, že si je vědom toho, že v dané záležitosti není judikatura jednotná (srov. rozsudky ze dne 19. 1. 2011, č. j.

3 Ao 7/2010 - 73, a ze dne 23. 4. 2015, č. j. 6 As 131/2014 - 43, oproti rozsudkům ze dne 13. 11. 2014, č. j. 7 As 181/2014 - 34, a ze dne 4. 9. 2014, č. j. 3 AOs 4/2013 - 22). Má však za to, že v přenesené působnosti vystupuje zastupitelstvo obce v pozici svébytného správního orgánu nadaného svazkem kompetencí vymezených v § 97 a následujících zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a nikoliv v pozici pouhého vnitřního orgánu územního samosprávného společenství, jímž by se realizovaly kompetence svěřené obci.

[4] Proti rozsudku krajského soudu brojí navrhovatel a) [stěžovatel] kasační stížností. Požaduje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek a opatření obecné povahy zrušil.

II. Důvod postoupení věci rozšířenému senátu

[5] První senát se při předběžném posouzení věci nejprve zabýval naplněním podmínek řízení. V této souvislosti pak zjistil, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu panuje rozkol v otázce pasivní legitimace v řízeních o návrhu na zrušení opatření obecné povahy vydaného v přenesené působnosti. Takovými opatřeními obecné povahy jsou (v režimu stavebního zákona) mimo jiné územní opatření o stavební uzávěře, územní opatření o asanaci území (§ 97 až § 100 stavebního zákona) a vymezení zastavěného území (§ 59 až 60 stavebního zákona).

[6] Podle § 97 odst. 1 a 2 stavebního zákona se územní opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území vydává jako opatření obecné povahy podle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Podle § 98 odst. 1 stavebního zákona *vydává* územní opatření o stavební uzávěře nebo územní opatření o asanaci území v *přenesené působnosti* rada obce. Dotýká-li se územní opatření o stavební uzávěře nebo územní opatření o asanaci území více obcí anebo v případě nečinnosti příslušné rady obce, je může vydat v přenesené působnosti *rada kraje*. První senát v této souvislosti poznamenává, že dále bude hovořit primárně o radě, případně zastupitelstvu obce, s ohledem na shora citované ustanovení však lze závěry níže přiměřeně vztáhnout též na otázky spojené s vydáním opatření obecné povahy v přenesené působnosti radou kraje.

[7] Podle § 6 odst. 6 písm. a) a c) stavebního zákona vydává vymezení zastavěného území, územní opatření o asanaci a územní opatření o stavební uzávěře *rada obce* a v obcích, kde se rada nevolí, *zastupitelstvo obce*.

[8] Podle § 101a odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (s. ř. s.) je v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části odpůrcem (pasivně legitimován) ten, *kdo vydal opatření obecné povahy*, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno.

[9] Podle § 17 odst. 1 s. ř. s. dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Při postoupení svůj odlišný právní názor zdůvodní.

[10] První senát dále úvodem připomíná, že dostatek pasivní legitimace je podmínkou řízení, jejíž naplnění je povinen soud zkoumat z úřední povinnosti. Při jejím nedostatku (resp. neodstranění nedostatku spočívajícího v nesprávném označení žalovaného/odpůrce k výzvě soudu), jsou dány důvody pro odmítnutí návrhu, neboť pro takový nedostatek nelze v řízení pokračovat [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. V řízení dle § 101a a násl. s. ř. s. není osoba odpůrce určena tvrzením navrhovatele, ale kogentně ji určuje zákon. Úkolem soudu je, aby v řízení jako s odpůrcem jednal s tím, kdo skutečně odpůrcem být má, a ne s tím, koho, třeba i chybně, označil navrhovatel.

[11] Judikatura Nejvyššího správního soudu přistupuje ke stanovení odpůrce v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy vydaného v přenesené působnosti dvojím způsobem.

[12] První judikatorní proud má za odpůrce v takovém řízení samotnou obec (kraj), jejíž rada (zastupitelstvo) opatření obecné povahy vydala. Úvahy, které vedly ten který senát k závěru

o pasivní legitimaci odpůrce, v níže popsaných rozsudcích není explicitně uveden. Jde např. o rozsudky (za označením rozsudku první senát pro úplnost uvádí druh napadeného opatření obecné povahy a způsob, jakým byl v rozsudku označen odpůrce):

- ze dne 4. 9. 2014, č. j. 3 Aos 4/2013 - 22 (*stavební uzávěra, Jihočeský kraj*),
- ze dne 13. 11. 2014, č. j. 7 As 181/2014 - 34 (*stavební uzávěra, obec Bašť*),
- ze dne 13. 10. 2017, č. j. 5 As 255/2016 - 30 (*stavební uzávěra, obec Zlatá*) a
- ze dne 13. 12. 2017, č. j. 6 As 165/2017 - 31 (*stavební uzávěra, obec Tlustice*).

[13] Druhý judikatorní proud považuje v tomto typu řízení za odpůrce konkrétní orgán obce, který napadené opatření obecné povahy v přenesené působnosti vydal (tedy přímo radu či zastupitelstvo). Do tohoto judikatorního proudu lze zařadit následující rozsudky:

- ze dne 16. 12. 2008 č. j. 1 Ao 2/2008 - 141 (*stavební uzávěra, Zastupitelstvo obce Slapy*),
- ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 - 136, č. 1795/2009 Sb. NSS (*vymezení zastavěného území, Zastupitelstvo obce Slapy*),
- ze dne 29. 4. 2008, č. j. 4 Ao 1/2008 - 39 (*vymezení zastavěného území, Rada obce Havlovice*),
- ze dne 19. 1. 2011, č. j. 3 Ao 7/2010 - 73 (*stavební uzávěra, Zastupitelstvo obce Slapy*),
- ze dne 17. 7. 2013, č. j. 3 Aos 2/2012 - 50 (*stavební uzávěra, Rada obce Pasohlávky*) a na něj navazující rozsudek ze dne 23. 4. 2015, č. j. 6 As 131/2014 - 43 (*stavební uzávěra, Rada obce Pasohlávky*) a
- ze dne 31. 8. 2017, č. j. 9 As 6/2017 - 113 (*vymezení zastavěného území, zastupitelstvo obce Všesulov*).

[14] Devátý senát v posledně jmenovaném rozsudku dovodil, že „*napadené opatření obecné povahy vydalo Zastupitelstvo obce Všesulov v přenesené působnosti a nikoliv v působnosti samostatné, proto jeho jednání není přičitatelné obci jako takové na rozdíl od situace řešené rozšířeným senátem v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS*“. Krajský soud (který jako odpůrce označil „obec Všesulov“) proto podle devátého senátu pochybil v označení odpůrce. V důsledku nesprávného označení odpůrce v záhlaví rozsudku krajského soudu došlo následně i k nezákonnému výroku I. napadeného rozsudku, kterým soud zrušil neexistující opatření obecné povahy: „*[O]patření obecné povahy Obce Všesulov ze dne 7. 6. 2016, č. 1/2016, se zrušuje ke dni právní moci tohoto rozsudku*“. Napadené opatření obecné povahy však vydalo zastupitelstvo obce v přenesené působnosti a právě pro tuto vadu devátý senát napadený rozsudek krajského soudu (společně s opatřením obecné povahy) zrušil. Dle prvního senátu situace řešená devátým senátem jasně demonstruje, že otázka, zda je jako odpůrce nutno označit obec jako takovou či její radu (zastupitelstvo), není jen formalitou; naopak nesprávné vymezení odpůrce může mít reálné dopady do zákonnosti výroku rozsudku krajského soudu, a to zejména v situaci, kdy napadené opatření obecné povahy ruší a věc vrací odpůrci k dalšímu řízení. Při nesprávném označení odpůrce a s tím souvisejícím nesprávném označení napadeného opatření obecné povahy dojde k tomu, že rozhodnutí je materiálně nevykonatelné, neboť ruší neexistující akt.

[15] První senát se dále zabýval tím, zda by bylo možno dovodit jasné závěry týkající se odpůrce v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy vydaného v přenesené působnosti přímo z usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, na které ve svém rozsudku odkazoval devátý senát. V tomto usnesení se rozšířený senát zabýval pasivní legitimací v případě opatření obecné povahy vydávaného v samostatné působnosti (konkrétně územního plánu). V bodech 44 - 46 usnesení konstatoval:

U územních plánů obcí je zvláštní procesní úpravou týkající se jejich vydávání především stavební zákon. Ten vychází z principu, že územní plán se pořizuje pro obec. V rámci procedury tvorby územního plánu

obec jedná zejména prostřednictvím orgánů obce (zastupitelstva obce) či členů těchto orgánů (pověřeného zastupitele). Vedle orgánů obce či jeho členů se procesu tvorby územního plánu na straně veřejné moci účastní i další subjekty, zejména pořizovatel územního plánu, kterým je příslušný správní orgán [§ 2 odst. 2 písm. a), § 6 odst. 1 písm. a) aj. stavebního zákona]. Je nepochybné, že zastupitelstvo obce zde má klíčovou roli, neboť územní plán schvaluje („vydává“ - § 54 odst. 2 stavebního zákona), tedy finálně rozhoduje o tom, že se v určité obsahové podobě stane právně závazným. Územní plán se však vydává v samostatné působnosti [viz § 6 odst. 5 písm. a) stavebního zákona], tj. vydává jej orgán územní samosprávné jednotky v rámci výkonu práva na samosprávu, byť vázán vcelku rigidními procesními pravidly předcházejícími jeho hlasování i náročnými věcnými a odbornými limity pro tvorbu samotného obsahu územního plánu, jakož i omezen kompetencemi orgánů státní správy, zejména pořizovatele. Zastupitelstvo zde přes tyto složitosti však přece jen nevystupuje jako správní orgán, nýbrž jako orgán, jehož jednání je přičitatelné subjektu práv nadanému právem samostatně rozhodovat o určitých svých záležitostech, mj. vydat územní plán.

Právě existence občany obce přímo voleného zastupitelstva je jedním z nejvýraznějších projevů práva na samosprávu. Nositelem tohoto práva však není zastupitelstvo, nýbrž územní samosprávná jednotka (veřejnoprávní korporace, tj. právnická osoba), jejímž orgánem zastupitelstvo je a jež svým zastupitelstvem v zákonem stanovených případech rozhoduje (vydává akty s právními důsledky). Situace je zde analogická např. se situací (soukromoprávních) akciových společností – představenstvo akciové společnosti je orgánem této společnosti, ono v zákonem vymezeném rozsahu rozhoduje (činí úkony s právními důsledky), avšak jeho jednání je přičitatelné společnosti a tuto společnost zavazuje.

Lze tedy uzavřít, že odpůrcem v řízení o zrušení územního plánu jako opatření obecné povahy je obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo, nikoli toto zastupitelstvo samotné.

[16] Rozšířený senát se tedy zabýval otázkou pasivní legitimity v případě návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jeho závěry se však vztahují toliko k opatřením vydávaným v samostatné působnosti. Rozšířený senát ve zmíněném usnesení nedal žádné odpovědi, a to ani v náznaku, na otázku, kterou vznáší první senát (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 2. 2017, č. j. 1 As 72/2016 - 48, č. 3539/2017 Sb. NSS). Takové závěry nelze z odůvodnění usnesení rozšířeného senátu dovodit ani výkladem *a contrario*. Pravomoc rozšířeného senátu dle § 17 odst. 1 s. ř. s. je v nyní souzené věci tedy dána.

[17] Skutečnost, že shora citované usnesení rozšířeného senátu není aplikovatelné na nyní souzenou věc lze dále ilustrovat tím, že zatímco judikatura se k pojetí pasivní legitimity u opatření obecné povahy vydávaných v samostatné působnosti po vydání shora uvedeného usnesení rozšířeného senátu ustálila, v případě opatření obecné povahy vydávaných v působnosti přenesené je tomu, jak vyplývá ze shora uvedeného, přesně naopak. Současně dle názoru prvního senátu s ohledem na shora uvedený přehled existují v judikatuře Nejvyššího správního soud dva zcela rovnocenné judikatorní proudy, a to v tom smyslu, že žádný z nich nelze označit za exces z rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu. Není proto možno postupovat tak, jak učinil např. desátý senát v rozsudku ze dne 8. 7. 2015, č. j. 10 As 97/20014 - 127, tedy bez aktivace rozšířeného senátu.

[18] První senát se při řešení nastíněné otázky argumentačně přiklání k judikatornímu proudu, který za pasivně legitimovanou považuje radu, resp. zastupitelstvo obce. Dle § 101a odst. 3 s. ř. s. je odpůrcem ten, kdo napadené opatření obecné povahy vydal. Z citovaných ustanovení stavebního zákona pak vyplývá, že pravomocí k vydávání opatření obecné povahy v přenesené působnosti je nadána rada obce, případně zastupitelstvo těch obcí, kde se rada nevolí. Podle § 7 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), vykonává statní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánu obce, tento orgán jako svou přenesenou působnost. Dle § 7 odst. 1 obecního zřízení spravuje obec své záležitosti samostatně. Obecní zřízení tedy v případech výkonu přenesené působnosti výslovně orgány obce označuje jako vykonavatele přenesené působnosti, svěřuje jim svazek kompetencí.

[19] Toto ustanovení je promítnutím čl. 105 Ústavy, podle kterého lze svěřit orgánům samosprávy výkon státní správy jen tehdy, stanoví-li to zákon. Na rozdíl od formulace čl. 87 odst. 3 písm. e) Ústavy ČSFR (ústavní zákon č. 100/1960 Sb.), podle kterého měly zákony národních rad stanovit, *ve kterých věcech se obce pověřují výkonem státní správy*, platná ústavní úprava vychází z toho, že lze státní správu svěřit orgánu obce (popř. kraje), nikoli však územnímu společenství občanů či veřejnoprávní korporaci jako takové [srov. Kopecký, M. Komentář k § 7 obecního zřízení. In: Kopecký, M., Průcha, P., Havlan, P. a Janeček, J. *Zákon o obcích. Komentář*. Wolters Kluwer. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Dostupný též v systému ASPI]. Ve věcech zákonem přenesené působnosti tak svou pravomoc vykonávají přímo orgány obce jako správní orgány ve smyslu svazku kompetencí, které jim byly zákonem svěřeny. Proto dle prvního senátu nemůže být v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy vydaného v přenesené působnosti odpůrcem sama obec, neboť ta takové opatření obecné povahy nevydává. V tomto případě je pasivně legitimován přímo příslušný orgán obce, který je nadán pravomocí k vydání takového aktu, tedy rada, případně zastupitelstvo.

III. Otázka předložená rozšířenému senátu

[20] S ohledem na zjevnou nejednotnost judikatury Nejvyššího správního soudu v této otázce proto první senát předkládá rozšířenému senátu k rozhodnutí následující otázku:

Je odpůrcem v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy vydaného orgánem obce v přenesené působnosti obec či rada, resp. zastupitelstvo této obce?

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

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: Josef Baxa, Jana Brothánková, Zdeněk Kühn, Filip Dienstbier, Barbara Pořízková, Aleš Roztočil, Karel Šimka. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

V téže lhůtě mohou účastníci rovněž podat svá vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

V Brně dne 31. května 2018

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu