

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Karla Šimky, Filipa Dienstbiera, Radovana Havelce, Zdeňka Kühna, Petra Mikeše a Aleše Roztočila 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 ze dne 24. 5. 2017, č. 1/2017, kterým se stanoví územní opatření o stavební uzávěře, 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 :

I. Vydává-li opatření obecné povahy orgán obce nebo kraje v přenesené působnosti, je v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí odpůrcem ve smyslu § 101a odst. 3 s. ř. s. tento orgán obce či kraje, nikoli samotná obec či samotný kraj.

II. Věc se vrací k projednání a rozhodnutí prvnímu senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní řízení před správními orgány a správními soudy

[1] Opatřením obecné povahy č. 1/2017, kterým se stanoví územní opatření o stavební uzávěře, 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. Soud je, poté co řízení o nich spojil ke společnému projednání, zamítl.

[3] Při označení odpůrce vyšel krajský soud 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, shledal, že v takové situaci je ze zákona odpůrcem právě rada, resp. zastupitelstvo obce, nikoliv obec jako taková. Krajský soud si byl vědom, že v dané záležitosti není judikatura Nejvyššího správního soudu 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). Podle něho však 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), dále „stěžovatel“, kasační stížností. Požaduje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek a opatření obecné povahy zrušil.

II. Předložení věci rozšířenému senátu

II. 1. Podstata právní otázky

[5] První senát se při předběžném posouzení věci zjistil, že judikatura Nejvyššího správního je nejednotná v otázce určení, kdo je odpůrce v řízeních o návrhu na zrušení opatření obecné povahy vydaného v přenesené působnosti. Takovými akty 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 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, může je vydat v přenesené působnosti *rada kraje*. První senát dále v této souvislosti hovořil primárně o radě, případně zastupitelstvu obce, s ohledem na shora citované ustanovení však své závěry vztáhl též na vydání 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 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. Soud musí v řízení jako s odpůrcem jednat s tím, kdo jím podle zákona má být, a ne s tím, koho, třeba i chybně, za odpůrce označil navrhovatel.

II. 2. Dosavadní judikaturní proudy

[9] Judikatura Nejvyššího správního soudu určuje odpůrce v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy vydaného v přenesené působnosti dvojím způsobem.

[10] První judikaturní 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 nejsou explicitně uvedeny. Jde např. o rozsudky:

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

[11] Druhý judikaturní 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). Lze do něj zařadit následující rozsudky:

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

[12] Předkládající senát poznamenal, že devátý senát v rozsudku č. j. 9 As 6/2017 - 113 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. Nesprávné označení odpůrce v záhlaví rozsudku krajského soudu vedlo i k nezákonnému výroku I. jeho rozsudku, kterým krajský soud zrušil podle devátého senátu neexistující opatření obecné povahy: „*Opatření 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.

[13] První senát zkoumal, zda jasné závěry týkající se odpůrce v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy vydaného v přenesené působnosti neplynou z usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS. V něm se rozšířený senát zabýval označením odpůrce u opatření obecné povahy vydávaného v samostatné působnosti (územního plánu):

„[44] 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.

[45] 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.

[46] 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.“

[14] Rozšířený senát se tedy podle předkládajícího senátu zabýval otázkou označení odpůrce v případě návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jeho závěry se však vztahují toliko k opatřením vydávaným v samostatné působnosti.

[15] Že shora citované usnesení rozšířeného senátu není aplikovatelné na nyní souzenou věc, lze doložit i tím, že zatímco judikatura se k pojetí určení, kdo je odpůrcem 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 naopak. V judikatuře Nejvyššího správního soudu jsou dva rovnocenné judikатурní proudy, z nichž žádný nelze označit za exces z rozhodovací praxe.

II. 3. Právní názor předkládajícího senátu

[16] První senát se při řešení nastíněné otázky argumentačně přiklání k judikатурnímu proudy, 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, svěruje jim svazek kompetencí.

[17] 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. Ve věcech zákonem přenesené působnosti tak svou pravomoc podle předkládajícího senátu vykonávají přímo orgány obce jako správní orgány ve smyslu svazku kompetencí, které jim byly zákonem svěřeny. Proto 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 odpůrcem přímo příslušný orgán obce, který je nadán pravomocí k vydání takového aktu, tedy rada, případně zastupitelstvo.

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

III. 1. Pravomoc rozšířeného senátu

[18] Podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s., *(d)ospěje-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.*

[19] První senát zcela správně poukázal na dva odlišné judikатурní proudy, jež se projevují v rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu ohledně otázky, kdo je odpůrcem v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, jde-li o opatření obecné povahy vydávané orgánem obce nebo kraje v přenesené působnosti. Část judikatury si i pro oblast přenesené působnosti osvojila názor, že tím, kdo takové opatření obecné povahy vydal, a tedy i odpůrcem, je příslušná obec nebo příslušný kraj jakožto územní samosprávný celek. Druhý proud judikatury má za to, že jde o jinou situaci, než když opatření obecné povahy vydává obec či kraj v samostatné působnosti. Míní, že v oblasti působnosti přenesené je odpůrcem jakožto ten, kdo dané opatření obecné povahy vydal, ten orgán obce nebo kraje, kterému zákon takovou pravomoc svěřuje. K druhému proudu se kloní i předkládající senát.

[20] První senát potřebuje vyřešení jím nastolené právní otázky pro své rozhodnutí o kasační stížnosti. Je povinen označit účastníky řízení (§ 54 odst. 2 věty první s. ř. s., jde-li o rozsudek; § 55 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s předchozím ustanovením, jde-li o usnesení). Odpůrce je zákonem určen v již zmíněném § 101a odst. 3 s. ř. s. První senát je tedy povinen ve svém rozhodnutí označit jako odpůrce toho, kdo jím podle zákona je. Chce-li se první senát od jednoho z právních názorů, jež se objevily ohledně této otázky v judikatuře Nejvyššího správního soudu, odchýlit (a jinak ani nemůže), nezbývá, než aby tuto právní otázku posoudil rozšířený senát.

[21] Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

III. 2. Právní názor rozšířeného senátu

[22] Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. *(n)ávrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.*

[23] Podle § 101a odst. 2 s. ř. s. *(n)ávrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí, vydaného krajem, může podat též obec.*

[24] Podle § 101a odst. 3 s. ř. s. *(o)dpůrcem je ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho částí je navrhováno.*

[25] Podle § 101d odst. 2 s. ř. s., *(d)ojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho částí jsou v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho částí zruší dnem, který v rozsudku určí.*

[26] Pro srovnání se třemi dalšími „základními“ typy žalob ve správním soudnictví je vhodné poznamenat, že jak u žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, tak u nečinnostní i u zásahové

žaloby je žalovaným vždy „správní orgán“ (§ 69, § 79 odst. 2, § 83 s. ř. s.), který je v příslušném ustanovení o žalovaném dále specifikován (detailněji viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014-53, č. 3196/2015 Sb. NSS).

[27] Pro účely vymezení správního orgánu jako žalovaného ve smyslu výše uvedených ustanovení soudního řádu správního užívá judikatura rozšířeného senátu setrvale pojmu správního orgánu jako „svazku kompetencí“, a to v kontrapozici k pojetí správního orgánu jako instituce (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 5. 5. 2015, č. j. Nad 288/2014-58, č. 3257/2015 Sb. NSS; později podobně též např. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016-52, č. 3601/2017 Sb. NSS).

[28] V usnesení č. j. Nad 288/2014-58 se uvádí (zvýraznění provedl nyní rozšířený senát):
„[30] Kompetenční a institucionální rovina výkonu veřejné moci spolu musí souviset jen v určité míře. Není přípustné, aby kompetence, u nichž Ústava předpokládá, že je bude vykonávat určitá instituce, vykonával někdo jiný (např. "jádrové" kompetence České národní banky zakotvené v čl. 98 odst. 1 větě první a větě druhé před středníkem Ústavy nesmí vykonávat nikdo jiný než tato instituce; podobně pro Nejvyšší kontrolní úřad platí čl. 97 odst. 1 věta druhá Ústavy). Na druhé straně je na vůli zákonodárce, aby v rámci jím zřízené instituce definoval, že určité kompetence vykonává konkrétně určená součást této instituce anebo dokonce její konkrétně určený funkcionář.

[31] Pro působení veřejné správy navenek je zpravidla podstatnější, jakými kompetencemi ten či onen její úd disponuje, neboť právě z vymezení kompetencí plyne, jakými právními či faktickými prostředky, vůči komu, na jaké části území státu, v jaké fázi nějakého komplexnějšího postupu apod. může tento úd působit na jednotlivce. Institucionální uspořádání je důležité spíše pro řízení veřejné správy samotnými jejími řídicími složkami (vedoucími příslušných institucí či jejich částí, politickou reprezentací apod.) tak, aby byla prováděným, funkčním a pokud možno efektivním systémem. I navenek (pro jednotlivce, vůči nimž veřejná správa působí) má však její institucionální uspořádání nepominutelný význam. Jednotlivec totiž zpravidla, zejména v úvodní fázi svého kontaktu s "úřadem", jej vnímá jako instituci, tedy jako ucelenou organizační jednotku jevící se navenek jako jakási osoba svého druhu. Přesto však při vlastním působení veřejné správy vůči jednotlivci je v posledku nejdůležitější, jakými prostředky pro své působení disponuje, neboť právě jimi může zasáhnout do práv či povinností jednotlivce nebo jinak ovlivnit jeho život. Ostatně i soudní ochrana proti jednání veřejné správy je koncipována jako ochrana jednotlivce proti účinkům (příp. brozícím účinkům) jednání veřejné správy, tedy vlastně jako ochrana proti výkonu kompetencí veřejné správy.

[32] Pojem správního orgánu tak je nutno vnímat pro účely určení pravomoci a příslušnosti soudů ve správním soudnictví především v rovině kompetenční - správním orgánem v tomto smyslu, tedy mimo jiné i ve smyslu § 7 odst. 2 s. ř. s., jenž stanoví pravidla pro určení místní příslušnosti správních soudů, je svazek kompetencí určitého typu. Institucionální uspořádání či dokonce právní osobnost entity, jejíž součástí je uvedený svazek kompetencí, je pro posouzení, zda se u tohoto svazku jedná o správní orgán, zpravidla irelevantní či pouze pomocné kritérium.

[29] Výše uvedená východiska jsou vodítkem i pro posouzení nyní projednávané věci.

[30] Předkládající senát trefně poukazuje na to, že v oblasti územní samosprávy Ústava rozlišuje (a zákony o obecní a krajské samosprávě jakož i další zákony na úseku veřejné správy v detailech upravují) dva základní způsoby výkonu místní a regionální veřejné správy.

[31] Prvním je správa vykonávaná v takzvané přenesené působnosti. Subjektem tohoto druhu veřejné správy je stát jako právnická osoba veřejného práva mající územní podstatu (stát jako suverén „disponuje“ svým územím). Jejím vykonavatelem jsou entity jsoucí součástmi („údy“, orgány) krajů a obcí jako taktéž právnických osob veřejného práva, jež mají územní podstatu (i obce a kraje v jistých ohledech, byť odvozením od existence státu jako suveréna,

„disponují“ svými územími). V oblasti přenesené působnosti je orgán kraje či obce jakýmsi agentem státu jednajícím jménem státu a v jistém ohledu i na jeho účet [viz v rovině odpovědnosti veřejné moci za škodu při výkonu veřejné správy § 3 odst. 1 písm. c) zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)]. Orgán obce či kraje je v tomto typu výkonu veřejné správy v obdobném postavení jako státní orgán v pravém slova smyslu (například ministerstvo, finanční úřad), neboť podstatné je, že jde o svazek kompetencí. Z pojmu správního orgánu jako svazku kompetencí vychází i vymezení správního orgánu pro účely řízení podle soudního řádu správního v jeho § 4 odst. 1 písm. a) a pro účely správního řízení podle § 1 odst. 1 správního řádu.

[32] Kraje a obce jsou však v první řadě územními samosprávnými celky, tedy právními osobami veřejného práva odlišnými od státu a nadanými ústavně zaručeným právem na samosprávu jako prvkem dělby moci mezi celostátní a místní či regionální exekutivou a legislativou v rámci českého ústavního systému. V oblasti samosprávy orgány obce či kraje jednají za svůj vlastní územní samosprávný celek, který je v této oblasti sám subjektem veřejné správy. V tomto typu jednání je třeba zvýraznit oddělenost jednání územního samosprávného celku od jednání státu jako jiné právní osoby veřejného práva, a tedy akcentovat to, že jednání orgánů obce či kraje navenek je jednáním přičitatelným obci či kraji jako této korporaci. Právě to vedlo rozšířený senát v usnesení č. j. 1 Ao 1/2009 – 120 k závěru, že opatření obecné povahy jsou vydávána v oblasti samostatné působnosti obcí či krajem jako takovým, a nikoli jejich orgány, jakkoli samozřejmě i zde platí, že projev vůle obce i kraje (vydání daného správního aktu) se navenek projeví tím, že příslušné orgány kraje či obce učiní zákonem předpokládané úkony, podobně jako u jiných právnických osob.

[33] Rozšířený senát v usnesení č. j. 1 Ao 1/2009 – 120 formuloval u opatření obecné povahy vydávaných v samostatné působnosti obcí (a krajů) výjimku z obecného pravidla jinak jasně plynoucího z prostého znění § 101a odst. 1 věty první *in fine* s. ř. s. Z něho je patrné, že tím, kdo vydává opatření obecné povahy, a je tedy odpůrcem v soudním řízení správním podle tohoto a následujících ustanovení s. ř. s., je k tomu kompetentní správní orgán. Důvodem zakotvení výjimky rozšířeným senátem bylo akcentování specifické, od státu relativně oddělené, role obcí a krajů při rozhodování v rámci výkonu jejich ústavně zaručeného práva na územní samosprávu. „*Ten, kdo vydal*“ opatření obecné povahy (§ 101a odst. 3 s. ř. s.) je tedy v první řadě správní orgán (viz § 101a odst. 1 věta první *in fine* s. ř. s.) jakožto svazek kompetencí. Pouze výjimečně, ve specifických situacích, v nichž je třeba akcentovat vyšší míru oddělenosti toho, kdo opatření obecné povahy vydává, od státu jako primárního subjektu výkonu veřejné správy, je „*tím, kdo vydal*“ opatření obecné povahy, tato entita jako celek, tedy typicky územní samosprávný celek vykonávající svou samostatnou působnost, a nikoli její orgán (například zastupitelstvo).

[34] V nyní projednávané věci se uplatí obecné pravidlo, jelikož jde o opatření obecné povahy vydané v přenesené působnosti, nikoli jako výraz výkonu práva obce na územní samosprávu.

III. 3. Shrnutí

[35] Vydává-li tedy opatření obecné povahy orgán obce nebo kraje v přenesené působnosti, je v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí odpůrcem ve smyslu § 101a odst. 3 s. ř. s. tento orgán obce či kraje, nikoli samotná obec či samotný kraj.

IV. Další postup ve věci

[36] Rozšířený senát v dané věci posoudil předloženou spornou právní otázku. V souladu s ustanovením § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodl usnesením jen o této otázce a věc vrací prvnímu senátu, jenž bude dále postupovat v souladu s vysloveným právním názorem.

Poučení: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. června 2019

Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu