

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka, JUDr. Zdeněk Kühna, JUDr. Petra Průchy, JUDr. Petra Příhody, JUDr. Jaroslava Vlašina a JUDr. Marie Žižkové v právní věci žalobce: **Zastupitelstvo obce Dolní Novosedly** se sídlem 398 18 Dolní Novosedly, zastoupeného Jiřím Hřídalem, advokátem se sídlem Fráni Šrámka 136, Písek, proti žalovanému: **Zastupitelstvo obce Záhoří** se sídlem 398 18 Záhoří 8, zastoupenému JUDr. Miroslavem Syllou, advokátem se sídlem Slezská 13, Praha 2, o žalobě na určení pravomoci nad částí katastrálního území Chrastiny, na němž leží část obce Třešně,

t a k t o :

- I. Žaloba **s e o d m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Obsah žaloby

[1] V žalobě ze dne 25. 8. 2008 Zastupitelstvo obce Dolní Novosedly uvádí, že existuje letitý spor mezi dvěma obcemi o území obce, který nelze vyřešit dohodou. Předmětem sporu je část katastrálního území Chrastiny, na kterém leží část dřívější „osady“ Třešně [poznámka soudu: pojem „osada“ současné platné právo nepoužívá]. Podstata tohoto sporu spočívá v tom, že tato osada je evidována jako část obce Záhoří, nicméně celým svým územím leží na katastrálním území Chrastiny. Tento stav nastal již v roce 1990, kdy vznikly samostatné obce Záhoří a Dolní Novosedly.

[2] Dne 20. září 1990 se totiž konalo XVIII. plenární zasedání Okresního národního výboru v Písku (dále jen "plenární zasedání"), na kterém bylo podle ustanovení § 16 zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění do 31. prosince 2000, schváleno rozdělení obcí uvedených v příloze č. I zápisu tak, že se původní středisková obec Záhoří rozdělila na čtyři obce, mimo jiné na: 1) obec Novosedly (nyní Dolní Novosedly), s místními částmi Horní Novosedly, Dolní Novosedly a Chrastiny, vždy v katastrálních hranicích těchto místních částí, a 2) obec Záhoří, s místními částmi Horní Záhoří, Dolní Záhoří, Jamný, Kašina Hora, Svatonice a Třešně, vždy v katastrálních hranicích těchto místních částí.

[3] V příloze č. I zápisu je prý však závažná chyba, protože Okresní národní výbor v Písku přehlédl, že neexistuje žádné katastrální území Třešně (původní k. ú. Třešně existovalo cca do padesátých let 20. století, kdy bylo přejmenováno na k. ú. Chrastiny a v roce 1966 zaniklo sloučením do k. ú. Chrastiny). Tím došlo k tomu, že osada Třešně byla přiřčena pod obec Novosedly jako součást k. ú. Chrastiny a současně byla přiřčena pod obec

Záhoří jako část obce nazvaná Třešně. Obyvatelé osady Třešně jsou tak administrativně sice občany obce Záhoří, avšak bydlí na území obce Dolní Novosedly. Následkem tohoto „nicotného rozhodnutí“ dochází k paradoxním situacím, kdy např. obec Záhoří pobírá podíl na celostátním výnosu z daní podle počtu obyvatel obce včetně započtení obyvatel místní části Třešně, avšak obec Dolní Novosedly pobírá výnos z daně z nemovitostí za k. ú. Chrastiny včetně části, na které leží místní část Třešně. Obec Dolní Novosedly je rovněž vlastníkem komunikací v místní části Třešně, vlastníkem kanalizace a dalších staveb, které však využívají cizí obce, na něž nedostává obec Dolní Novosedly žádné finanční prostředky ze státního rozpočtu. V případě stavebního řízení v osadě Třešně je vyznaménacím obecním úřadem, resp. účastníkem stavebního řízení, vždy obec Dolní Novosedly, která rovněž v současné době pořizuje a hradí pro Třešně územní plán. Obyvatelé místní části Třešně se fakticky se stížnostmi a podněty obrací jak na obec Dolní Novosedly, tak na obec Záhoří. Zásadním praktickým problémem je však výběr místních poplatků, zejména poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přípravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů. Na základě zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, upravily obě dotčené obce obecně závaznými vyhláškami vybírání poplatku za odvoz odpadu. Podle ustanovení § 10b odst. 2 zákona č. 565/1990 Sb. se poplatek platí obci, na jejímž území má fyzická osoba trvalý pobyt a na jejímž území se nachází stavba určená nebo sloužící k individuální rekreaci. S ohledem na skutečnost, že část obce Záhoří nazvaná Třešně leží na území obce Dolní Novosedly, je navrhovatel toho názoru, že je oprávněna poplatek za odvoz odpadu vybírat obec Dolní Novosedly. Praxe je však taková, že odvoz odpadu zajišťuje a hradí obec Záhoří a z tohoto titulu také inkasuje předmětný poplatek.

[4] Žalobce je názoru, že bývalá osada Třešně je z hlediska historického i územního součástí obce Dolní Novosedly. Proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozhodl, že „*pravomoc nad částí katastrálního území Chrastiny, na němž leží část obce Třešně, vykonávají věcně příslušné orgány obce Dolní Novosedly.*“

II. Podstatný obsah příloh připojených k žalobě

[5] Žalobce k žalobě připojil několik příloh, z nichž plynou následující informace:

- Podle výpisu z územně identifikačního registru ČR, vycházejícího z databáze Českého statistického úřadu a Ministerstva pro místní rozvoj (viz <http://www.isu.cz/uir/scripts/index.asp>) spadá část obce Třešně do obce Záhoří.
- Podle výpisu z katastru nemovitostí jsou budovy nacházející se v části obce Třešně součástí katastrálního území Chrastiny, obec Dolní Novosedly.
- Z usnesení XVIII. plenárního zasedání Okresního národního výboru v Písku ze dne 20. 9. 1990 plyne, že bylo schváleno rozdělení obcí, a to mimo jiné i obce Záhoří, celkem na čtyři obce, přičemž nově vzniklá obec Záhoří je tvořena z místních částí Dolní Záhoří, Horní Záhoří, Jamný, Kašina Hora, Svatonice a Třešně; a obec Novosedly z místních částí Horní Novosedly, Dolní Novosedly, Chrastiny, vždy v katastrálních hranicích těchto místních částí.
- Z vyjádření Katastrálního úřadu pro Jihočeský kraj, katastrální pracoviště Písek ze dne 21. 3. 2008, sp. zn. PD-501/2008-305, vyplývá, že katastrální území Třešně existovalo do 50. let 20. století, načež bylo „z neznámého důvodu a na neznámý podnět přejmenováno na

k. ú. Chrástiny.“ V archivu prý nejsou žádné podklady, podle nichž by bylo možno k. ú. Třešně blíže specifikovat.

- Z výměru Ústavu geodézie a kartografie v Českých Budějovicích, středisko geodézie v Písku ze dne 1. 3. 1966, je patrné, že se ruší katastrální území Třešně v obci Záhoří a toto katastrální území se slučuje do katastrálního území Chrástiny, obec Záhoří.

III. Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 18/08

[6] Žalobce přiložil k žalobě rovněž usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 6. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 18/08, kterým byl odmítnut jeho návrh „na rozhodnutí kompetenčního sporu o místní příslušnost k osadě Třešně mezi obcemi Dolní Novosedly a Záhoří“.

[7] Z obsahu tohoto usnesení zejména plyne, že „řízení ve sporech o rozsah kompetencí je vedeno zásadou subsidiarity, podle níž je příslušnost Ústavního soudu v tomto řízení založena tehdy, nepřísluší-li o daném kompetenčním konfliktu rozhodovat jinému orgánu podle zvláštního zákona a nepřísluší-li o něm rozhodovat ani orgánu společně nadřízenému orgánům mezi nimiž kompetenční spor vznikl. Ústavnímu soudu rovněž nepřísluší rozhodovat takové kompetenční spory, které je možno řešit v rámci řádného instančního postupu. Pokud navrhovatel podmínce subsidiarity nedostál, je tím dán důvod odmítnutí návrhu pro nepřípustnost podle ustanovení § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu. Ústavní soud dospěl k závěru, že ve smyslu ustanovení § 120 a násl. zákona o Ústavním soudu, v posuzovaném případě přísluší rozhodovat o území obce dotčeným obcím Dolní Novosedly a Záhoří podle zvláštního zákona, kterým je zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon č. 128/2000 Sb."). O kompetenčním sporu přísluší pak rozhodovat správním orgánům podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "správní řád") a Nejvyššímu správnímu soudu podle s. ř. s. K tomu ho vedou následující úvahy. Jádrem sporu mezi obcemi Dolní Novosedly a Záhoří je určení, která z těchto obcí je místně příslušná k výkonu územní působnosti v části obce Třešně. Prostřednictvím podání návrhu na zahájení řízení v kompetenčním sporu k Ústavnímu soudu se pak navrhovatel snaží stávající stav vyřešit, aniž by před tím využil možnosti dané mu platnými právními předpisy. Ústavní soud je přitom oprávněn podle ustanovení § 124 odst. 1 zákona o Ústavním soudu pouze nálezem rozhodnout, který orgán je příslušný vydat rozhodnutí v konkrétní věci uvedené v návrhu na zahájení řízení a nikoliv, jak to navrhuje navrhovatel, rozhodnout, že místní působnost nad částí obce Třešně vykonává obec Dolní Novosedly. Mechanismus rozhodování kompetenčních sporů v soustavě územních samosprávných celků přímo zakotven není [podle § 14 odst. 4 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), při výkonu samostatné působnosti kraj spolupracuje s obcemi, nesmí však přitom zasahovat do jejich samostatné působnosti]. Pokud by šlo navrhovateli toliko o vyřešení kompetenčního sporu ohledně místní příslušnosti správních orgánů nad osadou Třešně, přísluší rozhodovat o místní příslušnosti pro účely správního řádu nejblíže nadřízenému správnímu orgánu dle ustanovení § 11 odst. 2 a § 178 správního řádu. Při výkonu přenesené působnosti je dán postup dle ustanovení § 133 a násl. správního řádu. K navrhovatelem tvrzené nicotnosti rozhodnutí Okresního národního výboru v Písku lze uvést, že úprava tohoto institutu je zakotvena v ustanovení § 77 a násl. správního řádu a postup o zjištění a prohlášení nicotnosti v ustanovení § 78 správního řádu. Rozhodování kompetenčních sporů mezi orgány územní samosprávy navzájem je pak svěřeno Nejvyššímu správnímu soudu podle ustanovení § 97 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Ustanovení § 99 písm. c) s. ř. s. stanoví, že žaloba je nepřípustná, lze-li na návrh

žalobce kompetenční spor odstranit, a to i jako otázku předběžnou, v jiném řízení podle tohoto zákona nebo zvláštního zákona, s výjimkou ústavní stížnosti. Kompetenční spor má být tedy vyvolán až jako poslední možnost, jak otázku sporu kompetence mezi úřady vyřešit. Za situace, kdy ustanovení § 16 zákona č. 36/1960 Sb., na základě kterého byla obec Záhoří, uvedená v příloze č. I zápisu o plenárním zasedání rozdělena, bylo zrušeno zákonem č. 132/2000 Sb., o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze, a území obce a jeho změny jsou upraveny v ustanovení § 18 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., je zcela na navrhovateli, aby využil možnosti dané mu tímto zákonem. Bylo by v rozporu s principem subsidiarity, jakož i v rozporu s principy dělby moci a minimalizace zásahů do činnosti orgánů veřejné moci, pokud by Ústavní soud zasáhl do samostatné působnosti navrhovatele a obce Záhoří i do pravomoci správních úřadů a Nejvyššího správního soudu a rozhodoval bez toho, aniž by byla dána možnost příslušným orgánům k realizaci jejich pravomoci. Pro uvedené lze uzavřít, že podaný návrh je podle ustanovení § 122 zákona o Ústavním soudu nepřípustný, neboť v daném případě přísluší rozhodovat o kompetenčním sporu jinému orgánu podle zvláštního zákona, tzn. podle správního řádu a dle soudního řádu správního.“

IV. Vyjádření žalovaného (Zastupitelstvo obce Záhoří)

[8] Žalovaný především tvrdí, že se nejedná o kompetenční spor ve smyslu s. ř. s. Nejedná se totiž o případ, kdy by si správní orgány osobovaly právo vydat konkrétní rozhodnutí v určité věci. Ani citované usnesení Ústavního soudu nepředurčuje příslušnost Nejvyššího správního soudu rozhodovat tuto věc. Žaloba by proto měla být odmítnuta.

[9] Pokud by žaloba odmítnuta nebyla, uvádí žalovaný, že předmětné usnesení pléna ONV Písek ze dne 20. 9. 1990 není nicotné a že je z něj patrné, že do obce Záhoří připadla i místní část Třešně. Pokud by se jednalo o rozhodnutí nicotné, vůbec by nevznikly obce oddělením od obce Záhoří a neexistoval by proto ani žalobce. Toto rozhodnutí bylo vydáno v rámci práva na samosprávu a otázka katastrální evidence je proto až druhotnou. Skutečnost, že státní správa následně neprovedla navazující změny v katastru nemovitostí, nemůže být na újmu rozhodnutí o rozdělení obcí. Žalovaný nicméně uvádí, že připravuje návrh na provedení těchto změn v katastru. Katastrální území Třešně prý bylo evidováno v pozemkových knihách od roku 1770 a k přepsání na katastrální území Chrastiny došlo svévolně až po roce 1954. Ze zápisu o sloučení katastrálních území z roku 1966 údajně nelze dovozovat, že jím skutečně došlo k zániku katastrálního území Třešně. Vymezení území části Třešně bylo provedeno a tvrzení žalobce, že katastrální území osady Třešně nikdy neexistovalo, neodpovídá skutečnosti. Žalobce konečně uvádí, že osada Třešně je napojena na obec Záhoří a její občané proto jednoznačně požadují její začlenění právě k Záhoří (viz připojená listina s podpisy 26 občanů). Pokud by tedy žaloba nebyla odmítnuta, navrhuje žalovaný její zamítnutí.

[10] Ke svému vyjádření žalovaný připojil zápis ze zasedání ONV v Písku ze dne 4. 6. 1960, z něhož je zejména patrné, že došlo k rozdělení obce Chrastiny, a to na část Třešně a Chrastiny. Takto mělo dojít rovněž k rozdělení katastrálního území na dvě části s tím, že část chrastinská se připojí k obci Novosedly a část třešeňská k obci Záhoří, což se však pohříchu nestalo.

V. Argumentace soudu

[11] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal podmínky řízení o této kompetenční žalobě. Podle ustanovení § 97 odst. 1 písm. b) s. ř. s. soud rozhoduje kladný nebo záporný kompetenční spor, jehož stranami jsou orgány územní, zájmové nebo profesní samosprávy navzájem. Protože žalobu podalo Zastupitelstvo obce Dolní Novosedly a brojí jí proti Zastupitelstvu obce Záhoří, je zřejmé, že se jedná o tvrzenou kolizi mezi dvěma orgány územní samosprávy a podmínka aktivní a pasivní procesní legitimace je splněna.

[12] Z citovaného ustanovení je nicméně patrné, že soud rozhoduje jen tehdy, pokud se jedná o kladný nebo záporný kompetenční spor. Kladným kompetenčním sporem je spor, ve kterém si správní orgány osobují pravomoc vydat rozhodnutí o tomtéž právu nebo povinnosti téhož účastníka řízení před správním orgánem (odst. 2); záporným pak spor, ve kterém správní orgány popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí o tomtéž právu nebo povinnosti téhož účastníka řízení před správním orgánem (odst. 3). Soud se proto musel zabývat tím, zda se v daném případě jedná o některý z popsanych případů kompetenčního sporu, a to i s přihlédnutím ke skutečnosti, že žalovaný existenci kompetenčního sporu popírá.

[13] Při hodnocení splnění této podmínky řízení je třeba vycházet ze skutečnosti, že koncepce pozitivních i negativních kompetenčních sporů je založena na existenci konkrétního řízení, v němž jde o práva či povinnosti účastníků řízení. Proto také je výrokový potenciál soudu definován v ustanovení § 100 odst. 2 s. ř. s. tak, že soud rozsudkem určí, který ze správních orgánů má pravomoc vydat rozhodnutí ve věci uvedené v žalobě. Taková situace však v daném případě zjevně nenastala a ani samotný žalobce vůbec netvrdí, že by probíhalo či bylo zahájeno konkrétní řízení, v němž by mezi účastníky řízení vznikl spor ohledně rozsahu jejich kompetencí.

[14] Jak totiž plyne z narativní části tohoto usnesení, ve skutečnosti se nejedná o kompetenční spor ve shora uvedeném smyslu, nýbrž o spor o území, vedený řadu let mezi dvěma obcemi, a spočívajícím v nesouladu mezi stavem zapsaným v katastru nemovitostí a stavem evidenčním. Spořicími se stranami tedy stricto sensu nejsou obě zmíněná zastupitelstva, nýbrž samotné obce jako územně samosprávné celky, které tvrdí, že osada Třešně je jejich součástí. Žalobce proto toliko uvádí, že existuje spor spočívající v nejasnosti ohledně toho, která z obou obcí (resp. jejich orgánů) je oprávněna nad touto osadou vykonávat pravomoc, aniž však současně uvádí, kterou konkrétní věc má rozhodnout právě žalobce. Žalobce tedy soudu nesdělil informaci o žádném řízení, v němž by bylo učiněno sporným vydání konkrétního rozhodnutí a v tomto směru neunesl ani břemeno tvrzení. Je tak zcela zřejmé, že žalobce se na soudu nedomáhá rozhodnutí konkrétního kompetenčního sporu, nýbrž obecného řešení problému, pod kterou obec spadá předmětná osada. Takto podaná žaloba, nepodložená existencí konkrétního řízení, však je nepřípustná (§ 99 písm. a) s. ř. s.).

[15] Kromě toho, zmíněným nesouladem katastrálního a evidenčního stavu argumentuje v podstatě pouze žalobce, protože žalovaný zastává názor, že v roce 1954 došlo ke svévolnému přepsání katastrálního území Třešně na katastrální území Chrastiny a

zpochybňuje tak, zda vůbec k zániku katastrálního území Třešně došlo, a hodlá celou situaci vyřešit provedením změn v katastru nemovitostí.

[16] Nad tento rámec soud uvádí, že podstatou ústavně zaručeného práva na samosprávu je skutečnost, že územní samosprávný celek je tvořen jak složkou personální, tak také složkou územní (viz § 1 obecního zřízení, podle něhož je obec základním územním samosprávným společenstvím občanů; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce.). Do činnosti územních samosprávných celků může stát zasahovat jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem (čl. 101 odst. 4 Ústavy).

[17] Podle ustanovení § 18 obecního zřízení platí, že každá část území České republiky je zásadně součástí území některé obce, přičemž obec má jedno nebo více katastrálních území. Podle ustanovení § 26 obecního zřízení platí, že *„změny hranic obcí, při nichž nedochází ke sloučení obcí, připojení obce nebo oddělení části obce, se uskutečňují na základě dohody zúčastněných obcí po projednání s příslušným katastrálním úřadem. Uzavření dohody oznámí obec Ministerstvu financí a finančnímu úřadu.“* Z citovaného ustanovení je tedy zřejmé, že zákon předpokládá dohodu obcí ohledně jejich vzájemné změny hranic. Absenci vůle k uzavření této dohody však nelze nahradit simulovaným kompetenčním sporem. V této souvislosti je vhodné připomenout, že podle čl. 5 Evropské charty místní samosprávy platné pro Českou republiku od 1. 9. 1999 (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb.) nelze hranice místních správních jednotek měnit bez předchozí konzultace s obyvatelstvem dotčených jednotek, provedené pokud možno referendem, kde zákon referendum umožňuje. Jinak řečeno, protože platí, že do činnosti územních samosprávných celků může stát zasahovat jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem (čl. 101 odst. 4 Ústavy), není možno změny hranice obcí, o což fakticky v daném případě jde, dosáhnout rozhodnutím soudu v řízení o kompetenčním sporu za situace, kdy zákonná úprava s touto možností výslovně nepočítá.

[18] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 101 s. ř. s., podle něhož nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů v tomto typu řízení.

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

V Brně 30. března 2009

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu