



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Lachmanna a soudců Mgr. Aleše Sabola a Mgr. Jana Ferfeckého v právní věci

žalobce: **Město Nýřany**
sídlem Benešova tř. 295, Nýřany,

zastoupeného JUDr. Jaroslavem Svejkovským, advokátem
sídlem Holečkova 419/21, Praha 5

proti

žalovanému: **Ministerstvo vnitra**
sídlem Nad Štolou 3, Praha 7

za účasti: **obec Přehýšov**
sídlem Přehýšov 201

zastoupené Mgr. Marianem Francem, advokátem
sídlem Škroupova 796/10, Plzeň

o žalobě proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 19. 5. 2021, čj. MV-22744-3/SO-2021

takto:

I. Žaloba **se zamítá.**

I. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. K.

II. Osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a vymezení sporu

1. Žalobce se žalobou podanou dne 15. 7. 2021 domáhal přezkoumání rozhodnutí ministra vnitra (dále též „**ministr**“) ze dne 19. 5. 2021, čj. MV-22744-3/SO-2021 (dále jen „**Napadené rozhodnutí**“), kterým ministr vnitra zamítl rozklad žalobce proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru veřejné správy, dozoru a kontroly (dále též „**ministerstvo**“), ze dne 16. 12. 2020, čj. MV-144310-38/ODK-2019 (dále jen „**Prvostupňové rozhodnutí**“).
2. Prvostupňovým rozhodnutím ministerstvo podle § 26a odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**obecní zřízení**“), změnilo hranice města Nýřany a obce Přehýšov na katastrálním území Nýřany tak, že území areálu DIOS NÝŘANY a.s., se sídlem Na Tesle 1238, 330 23 Nýřany a lokalit Pod větrnou jámou, Větrná jáma a Na pískách (dále též „**sporná území**“) se mají stát součástí katastrálního území obce Přehýšov, neboť uvedeným postupem dojde k odstranění tzv. územní anomálie, kdy sporná území byla historicky *de iure* součástí katastrálního území obce Přehýšov. Nová hranice obcí stanovená ve výroku Prvostupňového rozhodnutí vychází z dosavadní, tj. historické hranice území obce Přehýšov na katastrálním území Nýřany, které je součástí města Nýřany. Ministerstvo přitom mělo podle Prvostupňového rozhodnutí přihlédnout rovněž k příslušnosti většiny obyvatel obydlených částí sporných území k obci Přehýšov a z geografické blízkosti a silničního spojení sporných území s touto obcí.

II. Rozhodnutí ministra (Napadené rozhodnutí)

3. Ministr v odůvodnění Napadeného rozhodnutí nejprve stručně shrnul závěry vyslovené v Prvostupňovém rozhodnutí, sumarizoval argumentaci žalobce uvedenou v rozkladu proti tomuto rozhodnutí a reprodukoval obsah vyjádření osoby zúčastněné na řízení v průběhu řízení o rozkladu.
4. Ministr předeslal, že při posuzování rozkladu proti Prvostupňovému rozhodnutí vycházel ze spisového materiálu vedeného pod sp. zn. MV-144310/ODK-2019 a dále ze zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon č. 36/1960 Sb.**“), z obecního zřízení a zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“). Dospěl přitom k závěru, že ministerstvo postupovalo v souladu s uvedenými právními předpisy. Podotknul, že ministerstvo dalo žalobci a osobě zúčastněné na řízení možnost ve lhůtě jednoho roku uzavřít ve věci územní anomálie dohodu podle § 26a odst. 1 obecního zřízení. Vzhledem k tomu, že taková dohoda uzavřena nebyla, postupovalo ministerstvo podle ministra v souladu s § 26a odst. 2 obecního zřízení. Ze spisového materiálu dle ministra vyplývá, že ministerstvo věc řádně projednalo s katastrálním úřadem a následně vydalo ve věci Prvostupňové rozhodnutí, přičemž v souladu s § 26a odst. 3 obecního zřízení posuzovalo všechna kritéria relevantní pro rozhodnutí ve věci (tj. historické hranice a současné územní vazby, vlastnictví k

Shodu s prvopisem potvrzuje I. K.

pozemkům a stavbám, dosavadní jednání dotčených obcí aj.). V řízení přitom vyšlo podle ministra najevo, že více skutečností (historické hranice, geografická blízkost a silniční spojení sporných území s obcí Přehýšov a příslušnost většiny obyvatel obydlených částí sporných území k obci Přehýšov) svědčí ve prospěch připojení sporných území ke katastrálnímu území osoby zúčastněné na řízení, zatímco ve prospěch připojení sporných území žalobci svědčí jediné kritérium vlastnictví k pozemkům a stavbám. Vzhledem k uvedeným skutečnostem a tomu, že z § 26a obecního zřízení plyne, že při odstranění územní anomálie ministerstvo autoritativně zasahuje do samosprávy těch obcí, kterých se

uvedená územní anomálie týká a které měly možnost dohodou příslušnou územní anomálii odstranit, existuje podle ministra v současné době i při zohlednění základních zásad činnosti správních orgánů (zejm. zásada přiměřenosti) jediné možné zákonné řešení, a to připojení sporných území ke katastrálnímu území osoby zúčastněné na řízení. V daném případě tak byl dán dle ministra důvod pro vydání Prvostupňového rozhodnutí, jež bylo dostatečně a řádně odůvodněno v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu a je v souladu s platnými právními předpisy.

5. K námitce žalobce, že ministerstvo zamítlo jeho návrh ze dne 16. 11. 2020 na prodloužení lhůty k dalšímu vyjádření ve věci, a to za účelem zjištění názoru občanů k navrhované změně hranic obcí, přičemž zamítnutí tohoto návrhu řádně neodůvodnilo a žalobce tak měl být zkrácen na právu vyjadřovat svá stanoviska, činit návrhy a navrhopvat důkazy po celou dobu řízení, přičemž ministerstvo tím také nezjistilo skutečný skutkový stav věci a napadené rozhodnutí je tak zcela odtržené od reality a ve výsledku nesplnilo svůj účel, kterým je řádný výkon veřejné správy a ochrana práv účastníků řízení, ministr uvedl, že nesplnění podmínky rozsahu zjištění skutkového stavu věci tak žalobce shledává zejména v nemožnosti uspořádat místní referendum či obdobný institut pro zjištění názoru občanů obce v dané věci. K uvedené námitce ministr poznamenal, že ministerstvo se s dotčenou námitkou a návrhem žalobce řádně vypořádalo v bodech 55 – 63 Prvostupňového rozhodnutí, kdy podrobně rozebralo vztah Evropské charty místní samosprávy ze dne 15. 10. 1985, která pro Českou republiku vstoupila v platnost dnem 1. 9. 1999, jak vyplývá ze sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb. (dále jen „**Evropská charta místní samosprávy**“), a ustanovení § 26a obecního zřízení v návaznosti na čl. 10 a čl. 10a, potažmo i na čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky (dále jen „**Ústava**“). Na základě tohoto odůvodnění pak ministerstvo předmětnou námitku a návrh žalobce na zjištění názoru obyvatel, vyslovené ve vyjádření ze dne 16. 11. 2020, jako neadekvátní zamítlo. Ministr nadto považoval návrh na uspořádání referenda či obdobného institutu, učiněný ve fázi, kdy byly správním orgánem shromážděny veškeré dostupné podklady pro meritorní rozhodnutí ve správním řízení, ze strany žalobce za ryze účelový, a to pouze s cílem oddálení rozhodnutí ve věci. Podle ministra měl žalobce možnost zjistit názor občanů na změnu hranic obcí již dříve, neboť jednání žalobce a osoby zúčastněné na řízení probíhala již od roku 1990.
6. Žalobce podle ministra jednak zpochybňuje původní historické vazby zpřetrhané nezákonným rozhodnutím ve formě tzv. „Protokolu o vyšetření správní hranice mezi obcemi Nýřany a Přehýšov“ ze dne 27. 11. 1964, byť sám připouští, že částečně toto jednání nebylo v souladu s tehdejší právní úpravou. Stejně tak žalobce podle ministra zpochybňuje i ministerstvem zjištěné vlastnické vztahy a územní vazby, byť byly v Prvostupňovém rozhodnutí řádně odůvodněny. Žalobce přitom podle ministra svá tvrzení dále zaštiťuje ustanovením § 980 a násl. občanského zákoníku, a v kontextu toho

odkazuje na ochranu dobré víry nabyvatele nemovitostí na sporných územích, tedy právě města Nýřany. V této souvislosti ministr podotknul, že Prvostupňové rozhodnutí má za následek pouze změnu hranic katastrálního území obcí, přičemž nemá žádný dopad na výkon vlastnických práv k nemovitostem na sporných územích.

7. K žalobcem zpochybňovanému naplnění zásady materiální pravdy, zásady legality, a dále zásady dobré víry, potažmo zásady právní jistoty, jež žalobce odůvodňoval nemožností řádného zjištění skutkového stavu v souvislosti se znemožněním uspořádání místního referenda či obdobného institutu pro zjištění názoru občanů města Nýřany, ministr znovu odkázal na body 55 - 63 Prvostupňového rozhodnutí, přičemž zopakoval, že návrh na uspořádání referenda či obdobného institutu, učiněný ve fázi, kdy byly správním orgánem shromážděny veškeré dostupné podklady pro meritorní rozhodnutí ve správním řízení, považuje ze strany žalobce za ryze účelový, a to pouze s cílem oddálení rozhodnutí ve věci. Ministr doplnil, že dotčené obce, které měly možnost

seznámit se s podklady pro rozhodnutí, mohly ze své vlastní iniciativy stanovisko občanů k otázce připojení k obci Přehýšov nebo městu Nýřany zákonným způsobem předem a včas opatřit a předložit jej ministerstvu jako důkaz. Z jazykového výkladu ustanovení § 26a odst. 3 obecního zřízení přitom podle ministra plyne, že výčet zde uvedených kritérií je demonstrativní, tzn., že ministerstvo je oprávněno přihlídnout i k jiným než v tomto ustanovení výslovně vyjmenovaným okolnostem, tj. např. i ke stanovisku občanů získaném formou „ankety“, jejíž konání není právním předpisem upraveno. Pokud město Nýřany žádnou „anketu“ v průběhu řízení neuspořádalo, ani občany na možnost vyjádřit v řízení své stanovisko neupozornilo, neboť se např. domnívalo, že názor občanů vyjádřený mimo místní referendum nemá v předmětném řízení právní relevanci, uvedený omyl nebyl a nemohl být podle ministra vyvolán správním orgánem. Ani nedostatek poučení v tomto směru nelze dle ministra označit za důvod nezákonnosti či nesprávnosti Prvostupňového rozhodnutí. Řízení podle § 26a odst. 2 obecního zřízení je svou podstatou sporným řízením, v němž je správní orgán povinen účastníky poučovat výhradně o procesních právech, nikoli o tom, jaké skutečnosti mohou být pro rozhodnutí ve věci významným resp. jaké důkazy mají nebo mohou v řízení předložit.

8. K námitce rozporu Prvostupňového rozhodnutí s právním řádem České republiky a mezinárodními dokumenty, kterými je Česká republika vázána, ministr uvedl, že případné negativní rozhodnutí, tedy že hranice obcí se nemění, by přicházelo v úvahu tehdy, pokud by se v průběhu řízení ukázalo, že sporná území, která se nacházejí na katastrálním území města Nýřany, jsou *de iure* součástí území této obce, tj. že není naplněn zákonný předpoklad pro změnu hranice obce z moci úřední (tj. že území obce nebo jeho část je součástí katastrálního území jiné obce). Jinými slovy takové rozhodnutí by podle ministra přicházelo v úvahu jen tehdy, kdyby v průběhu řízení vyšlo najevo, že zjištěná územní nesrovnalost není územní anomálií ve smyslu ustanovení § 26a odst. 1 zákona o obcích, ale že jde o jinou nesrovnalost v území (spočívající např. ve špatném přiřazení čísel popisných budovám na sporných územích). Z provedeného dokazování však takový závěr podle ministra neplyne.
9. Ministr vnitra dále konstatoval, že ministerstvo při svém rozhodování zvažovalo také možnost jiného rozhodnutí (na základě kterého by se sporná území stala součástí území

Shodu s prvopisem potvrzuje I. K.

žalobce, na jehož katastrálním území se nacházejí). To, že ministerstvo zvažovalo i tuto možnou variantu změny hranice obcí, je patrné z odůvodnění Prvostupňového rozhodnutí, ve kterém jsou hodnoceny skutečnosti svědčící ve prospěch obou obcí. Ministerstvu bylo podle ministra dobře známo, že obě obce usilují o dotčenou územní část, neboť to obě obce dávaly v průběhu řízení najevo jak ve svých písemných vyjádřeních, tak při osobních návštěvách správního orgánu. Ministerstvo v průběhu celého řízení dávalo podle ministra oběma obcím stejné možnosti k uplatnění jejich procesních práv a rozhodlo až po důkladném zvážení všech okolností, které vyšly v průběhu řízení najevo. Protože více skutečností, a to nejenom historické, ale i „aktuální“ souvislosti, jako jsou geografická blízkost a silniční spojení sporných území s obcí Přehýšov a kritérium občanství (příslušnost obyvatel sporných území k obci Přehýšov), svědčilo ve prospěch připojení sporných území k obci Přehýšov, rozhodlo ministerstvo podle ministra ve prospěch této obce, a to v souladu se zákonem, přičemž jeho rozhodnutí bylo dostatečně a řádně odůvodněno.

III. Žaloba¹

10. Žalobce v podané žalobě stručně rekapituloval závěry vyslovené v Napadeném rozhodnutí a předeslal, že se žalovaný dostatečně nevypořádal se všemi dosud zjištěnými a dalšími relevantními a navrhovanými skutečnostmi, a při svém rozhodování o změně hranic obce tak postupoval v rozporu se zákonem. Žalovaný rozhodl o změně hranic tak, že sporná území by měla připadnout osobě zúčastněné na řízení, a tímto nezákonným rozhodnutím tak podle žalobce výrazně zasáhl (nejen) do práva na územní samosprávu žalobce, resp. do územního prvku samosprávy žalobce ve smyslu čl. 101 odst. 1 a 4 Ústavy.
11. Žalobce namítal, že Prvostupňové rozhodnutí je nezákonné „*ve smyslu několikerého porušení zákona, a to konkrétně*“ Ústavy ČR, správního řádu, Evropské charty místní samosprávy a obecního zřízení. Žalovaný podle žalobce porušil zejména jednu ze základních zásad správního práva hmotného i procesního, a to zásadu materiální pravdy, zakotvenou v ustanovení § 3 správního řádu, od čehož se následně odvíjely další aspekty nezákonnosti. Tato zásada *de facto* podle žalobce ukládá podmínku, že bez seznámení se a náležitého zjištění skutečného skutkového stavu věci lze jen obtížně legálně rozhodnout; takové rozhodnutí může být podle žalobce zcela odtržené od reality a ve výsledku nesplní svůj účel, kterým je řádný výkon veřejné správy a ochrana práv účastníků řízení. Nesplnění uvedené podmínky shledával žalobce mimo jiné v odepření možnosti uspořádat místní referendum či obdobný institut pro zjištění aktuálního a věcného názoru občanů obce v dané věci, s tím, že „*s tím se je spojena neaktivita žalované, která nikterak nereagovala na žádost žalobce v jeho vyjádření ze dne 16. 11. 2020*“. Podle žalobce tak bylo znemožněno rozhodnutí na základě skutečného skutkového stavu věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti. Tímto krokem a s tím spojenými kroky následujícími (zejména vydáním

¹ Soud podotýká, že v rámci reprodukce žalobních námitek se (pro přiblížení přístupu, jakým žalobce ke své žalobní obraně přistoupil) přidržel struktury, v níž žalobce svou žalobní argumentaci prezentoval; pro její nepřehlednost hraničící v některých momentech s nesrozumitelností však soud v rámci vypořádání žalobních bodů v části VI. tohoto rozsudku jednotlivé, nezřídka se opakující námitky a subnámitky podřadil pod jednotlivé tematické okruhy, jimiž se posléze při přezkoumání závěrů v mezích žalobních bodů žalovaného zabýval.

předmětného rozhodnutí) došlo podle žalobce nejen k zásahu do jeho práva na územní samosprávu, ale též i k zásahu do základních principů přímé demokracie – možnosti vyjádřit názor občanů dané obce k věci prostřednictvím referenda.

12. Žalobce označil za nesporné, že žalovaný vyrozuměl účastníky řízení o provádění listinných důkazů a o shromažďování podkladů pro vydání rozhodnutí; zároveň s tímto ale také podle žalobce několikrát (a to jak písemně, tak ústně) zdůraznil (na ústním jednání ze dne 9. 11. 2020), že účastníci řízení jsou oprávněni vyjadřovat svá stanoviska, činit návrhy a navrhopvat důkazy po celou dobu řízení, až do vydání správního rozhodnutí. Žalovaný přitom současně s tím předběžně oznámil účastníkům, že prozatím nashromážděné podklady poukazují na to, že bude rozhodnuto o nežádoucí změně hranic ve smyslu jejich uvedení do stavu před rokem 1964, tedy více než 50 let zpět. Již při tomto úkonu žalovaného bylo žalobcem vysloveno, že s takovou změnou nesouhlasí. Žalobce přitom následně využil svého práva a po ústním provedení listinných důkazů dne 9. 11. 2020 se ve svém vyjádření ze dne 16. 11. 2020 požádal o prodloužení lhůty k dalšímu vyjádření, a to v souvislosti s nutností zajištění zásadního důkazu – konání (resp. dodání pozdějších výsledků) místního referenda, či alespoň obdobného institutu pro zjištění aktuálního a ve věci klíčového názoru občanů obce. Žalobce namítl, že této žádosti žalovaný nevyhověl, přičemž své rozhodnutí o ní žádným způsobem neodůvodnil.
13. Žalobce dále poukazoval na to, že rozhodnutí žalovaného *„je mířeno primárně na historický kontext celé věci, což je podle ustanovení § 26a odst. 3 zákona o obcích pouze jedním z ukazatelů, ke kterému by se mělo při rozhodování přihlížet“*. Sám žalovaný nadto podle žalobce zaujímá stanovisko, že předmětný spor o hranici mezi obcemi je historického charakteru, a sám jej nazývá „historickou křivdou“. Žalobce k tomu uvedl, že v moderním právním státě nelze zakládat meritorní rozhodnutí správních orgánů *„téměř pouze jen s odkazem na historické události, které se udály před téměř 60 lety“*. Žalovaný by měl podle přesvědčení žalobce posuzovat a aplikovat relevantní právní předpisy a jejich ustanovení v konkrétním správním řízení v celé šíři jejich významu a nikoli jen dílčích částí zasazených do kontextu. Podle žalobce však byla právní i faktická materie této „územní anomálie“ co do rozhodování o meritu věci zúžena na argumentaci prakticky jen historickým kontextem, čímž následně došlo k porušení zásady proporcionality zakotvené v ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu.
14. Nezákonnost rozhodnutí žalovaného pak dále žalobce spatřoval též v nerespektování dalších právních předpisů, konkrétně mezinárodní smlouvy – Evropské charty místní samosprávy. Pokud mezinárodní smlouva stanoví, že hranice místních samosprávných jednotek (tedy v České republice základních územních samosprávných celků – obcí) nelze měnit bez předchozí komunikace s obyvatelstvem, a podle obecního zřízení je nutno přihlídnout k výsledkům místních referend, pokud se ve věci konala, je dle žalobce bezpodmínečně nutné apelovat na to, aby místní referendum bylo konáno, což však žalovaný neumožnil. Žalobce přitom vysvětlil, že konání místního referenda obnáší značné výdaje – zejména ekonomické a vzhledem k podmínkám doby, kdy se rozhodovalo v epicentru pandemie, žalobce nemohl uspořádat místní referendum bez náležité finanční i hygienické přípravy. Postup žalovaného podle žalobce odporuje § 26a odst. 3 obecního

Shodu s prvopisem potvrzuje I. K.

zřízení a článku 5 Evropské charty místní samosprávy. Argumentaci žalovaného ohledně skutečnosti o tom, že mu není známo, že by se příslušné referendum konalo, žalobce označil za „*téměř až paralyzující a poukazující na její porušení zásady „veřejné správy jako služby veřejnosti“*“ zakotvené v ustanovení § 4 odst. 1 - 4 ve spojení s § 8 správního řádu. Zdůraznil, že „*žádost, ve které žalobce žádá o posečkání s rozhodnutím o změně hranic obce z důvodu nutnosti konání místního referenda, je více než jednoznačná z Vyjádření ze dne 16. 11. 2020*“.

15. Zásadní porušení zásady legality spatřoval žalobce v konstatování žalovaného, že Evropská charta místní samosprávy „jen“ doplňuje a určuje směr zákonů a že nemá přímý účinek jakožto např. nařízení Evropské unie. Správní orgány jsou dle žalobce v rámci zásady legality povinny postupovat dle platných právních předpisů, kterými se rozumí dle čl. 10 a 10a Ústavy též mezinárodní smlouvy, kterými je ČR vázána. Toto však v rámci předmětného rozhodnutí podle žalobce naplněno nebylo, neboť žalovaný nerespektoval ustanovení Evropské charty místní samosprávy a ani tuzemské právní předpisy a neumožnil konat žalobci referendum. Závěr, že v rámci rozhodování o sporných územích, právě např. o sporném vedení hranice, není důležité znát názor té které obce a jejích občanů, a že zákonná i mezinárodní ustanovení upravující tuto problematiku jsou pouze dispozitivního, tedy doporučujícího charakteru, je dle žalobce zcela mimo smysl těchto ustanovení.
16. Žalobce dále brojil proti vyhodnocení územních vazeb obce. Konečný úsudek žalovaného je v této části postavený podle žalobce na tezi, podle které jsou územní vazby dány převážně ze strany obce Přehýšov. Tento úsudek považoval žalobce za neúplný či spíše účelový. Skutečnost, že je zde větší počet občanů obce Přehýšov vlastníci nemovitosti ve sporném území, není dle žalobce apriorně rozhodující. S tímto souvisí dle žalobce i územní vazby a silniční doprava, která je podle žalovaného přílehlější obci Přehýšov. Žalobce považoval za nesporné, že „*obec může disponovat (a v praxi také běžně disponuje) více katastrálními územími a je logické, že některá*

zastavěná či nezastavěná území mohou být fakticky blíže k jiné (sousední) obci, to však automaticky neznamená premisu pro rozhodnutí o změně hranic obce“. Jakým způsobem se geografická blízkost týká souvislosti s nutností změny hranice obce, žalovaný podle žalobce nikterak neodůvodnil.

17. K tvrzení žalovaného, že většina obyvatel (a nikoli občanů) obydlených částí sporných území jsou občany obce Přehýšov, žalobce dodal, že jde o vlastníky nemovitostí zde se nacházejících – tedy je nutné posoudit otázku, nakolik tito vlastníci aktivně participují v této lokalitě, o jaké nemovitosti se jedná. S poukazem na § 498 odst. 1 občanského zákoníku žalobce uvedl, že žalovaný ve svém rozhodnutí nikterak nespecifikoval konkrétní charakter a účel těchto nemovitostí, což ve svém důsledku mohlo velmi ovlivnit výsledek zjišťování skutečností rozhodných pro vydání rozhodnutí v neoprávněný prospěch osob zúčastněné na řízení.
18. Žalobce konečně poukazoval na to, že sporná území se nachází v katastrálním území Nýřany, nešlo by tedy o připojení území k městu Nýřany, nýbrž by byl zachován aktuální pokojný stav. Pro zachování aktuálního stavu a neprovedení změny hranic svědčí podle žalobce nejen skutečnost, že žalobce je vlastníkem řady pozemků a staveb, které se na dotčených územích nacházejí, ale obecně též veškeré s tímto související zápisy v katastru

nemovitostí. K tomu žalobce poukazoval na doktrinální názory k principu materiální publicity. Doplnil, že pokud by sporná území zůstala v katastrálním území žalobce, nevznikla by zároveň újma žádnému z účastníků správního (ani tohoto soudního) řízení.

IV. Vyjádření žalovaného

19. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě ze dne 23. 9. 2021 k námitkám poukazujícím na to, že změna hranic nebyla konzultována s obyvatelstvem, předeslal, že jednání obcí o případné změně hranic obcí probíhala od roku 1990, kdy obce nabyly právní subjektivitu; přitom odkázal na body 34 a násl. Prvostupňového rozhodnutí. Uvedl, že řízení o změně hranic obcí bylo zahájeno dne 7. 11. 2019 doručením oznámení o zahájení správního řízení žalobci a osobě zúčastněné na řízení jakožto účastníkům správního řízení dle § 27 odst. 1 správního řádu. Zahájení správního řízení přitom předcházela podle žalovaného výzva Ministerstva vnitra ve smyslu § 26a odst. 1 obecního zřízení, doručená obcím dne 11. 10. 2018, v níž žalovaný v části II. uvedl historický kontext věci a příčiny vzniku územní anomálie a výslovně obce upozornil na to, že území obce Přehýšov není tvořeno souhrnem katastrálních území této obce, jak předpokládá § 18 odst. 2 obecního zřízení, ale nachází se i na části katastrálního území města Nýřany, které náleží městu Nýřany, a to v místech, kde se nacházelo katastrální území Přehýšov před jeho změnou v roce 1964. Současně v části III. předmětné výzvy ministerstvo obce upozornilo, že nedojde-li ve lhůtě jednoho roku od doručení předmětné výzvy k uzavření dohody, rozhodne o změně hranic obcí po projednání s příslušným katastrálním úřadem ministerstvo z moci úřední, přičemž při tomto rozhodování bude ve smyslu § 26a odst. 3 obecního zřízení přihlédnuto zejména k historickým hranicím a současným územním vazbám dotčených obcí, k vlastnictví pozemků a staveb, k výsledkům místních referend, pokud se v této věci konala, a k průběhu dosavadních jednání dotčených obcí.
20. Z uvedeného shrnutí je dle žalovaného patrné, že obce mohly přistoupit ke zjištění názoru obyvatel ve věci změny hranic obcí (ať už prostřednictvím místního referenda či jiným obdobným způsobem, např. formou „ankety“) mnohem dříve, než v závěrečné fázi správního řízení vedeného podle § 26a odst. 2 obecního zřízení. K takovému kroku však ani jedna z dotčených obcí podle žalovaného nepřistoupila, protože reálně neexistovala žádná listina ani jiný záznam dokládající jakékoliv stanovisko občanů, které by žalovaný mohl k provedení důkazu opatřit.
21. Žalovaný nepopíral aplikaci zásady materiální pravdy a zásady oficiality při zjišťování rozhodujících skutečností a opatřování důkazů i na řízení o změně hranic obcí dle § 26a odst. 2 obecního zřízení. Uvedené zásady však podle něho nelze interpretovat tak, že by správní orgán měl povinnost opatřovat i neexistující skutečnosti a důkazy, jako je i názor obyvatel k otázce změny hranic dotčených obcí, který není nijak zaznamenán v písemné nebo jiné „hmatatelné“ podobě.
22. Žalovaný přitom odmítl, že řešení předmětné územní anomálie s dotčenými obyvateli nekonzultoval. Komunikace s nimi ze strany ministerstva probíhala postupem předvídaným správním řádem (zejm. formou výzev k vyjádření a poučení účastníků). Protože se jednalo o řízení s velkým počtem účastníků, probíhало dle žalovaného

doručování v souladu s § 144 odst. 6 ve spojení s § 25 správního řádu veřejnou vyhláškou. Žalovaný dodal, že z obecního zřízení neplyne, že by ministerstvo mělo pravomoc (a povinnost) opatřovat stanovisko obyvatel k předmětné otázce jinak než způsobem stanoveným správním řádem (prostřednictvím výzev a poučení). Žalovaný uvedl, že nemá žádné jiné „procesní nástroje“, jak dané stanovisko obyvatel získat, a není ani oprávněn k uspořádání místního referenda z moci úřední, neboť rozhodnout o jeho uspořádání je v působnosti zastupitelstev dotčených obcí. Podle žalovaného je to naopak žalobce, který po dlouhá léta vedl jednání s osobou zúčastněnou na řízení ve věci předmětné územní anomálie, a v souvislosti s těmito námitkami, že změnu obcí je nutno konzultovat s obyvatelstvem, mohl z vlastní iniciativy přistoupit k uspořádání místního referenda, případně získat stanovisko občanů jiným obdobným způsobem a předložit jej ministerstvu jako důkaz. Odpovědnost za zjištění skutkového stavu věci, jde-li o názor a přání občanů, nelze dle žalovaného přenášet na správní orgán tak, jak to činí žalobce.

23. Žalovaný zdůraznil, že argumentace žalobce byla až do závěrečné fáze správního řízení, resp. až do vyjádření ze dne 16. 11. 2020, vedena jiným směrem. V průběhu řízení žalobce namítal zejména, že nejsou splněny podmínky pro změnu hranice obcí, tedy že se nejedná o zákonem předvídanou situaci, kdy by část území obce Přehýšov zasahovala do katastrálního území Nýřan, přičemž rozporoval skutečnosti zjištěné z historických listin. Příslušné námitky, že nebyl zjištěn názor obyvatel, a s nimi související návrh na prodloužení lhůty k vyjádření, žalobce uplatnil až v závěrečné fázi řízení, a to poté, co ministerstvo obce na ústním jednání dne 9. 11. 2020 k provádění důkazů informovalo o tom, jak zamýšlí hranici vést, aby jim umožnilo vyjádřit se ke konkrétnímu návrhu na vedení hranice.
24. Žalovaný tak nesouhlasil s tvrzením žalobce, že odepřel městu Nýřany uspořádání místního referenda s cílem zjištění aktuálního názoru občanů obce tím, že nevyhověl návrhu žalobce ze dne 16. 11. 2020 na prodloužení lhůty k dalšímu vyjádření. Žalobce totiž podle žalovaného mohl místní referendum či obdobný institut ke zjištění názoru občanů uspořádat už mnohem dříve než až poté, kdy jej ministerstvo seznámilo s konkrétním návrhem na vedení hranice obcí.
25. Žalovaný dále nesouhlasil s námitkou, že se Prvostupňové rozhodnutí odvíjelo pouze od historického kontextu posuzované věci a nikoli od dalších rozhodujících okolností. To, že ministerstvo hodnotilo i jiné skutečnosti (zejména územní vazby, vlastnické vztahy a dosavadní jednání obcí), je dle žalovaného patrné z části V. Prvostupňové rozhodnutí. Jak uvedlo ministerstvo v bodě 68 Prvostupňového rozhodnutí v části odůvodnění týkající se posouzení územních vazeb a vlastnictví pozemků a staveb, pokud jde o obydlenou část sporného území, většinu vlastníků nemovitostí tvoří občané s trvalým pobytem v obci Přehýšov (49), občanů s trvalým pobytem ve městě Nýřany vlastníků nemovitostí ve sporném území je celkem 19. Ostatní vlastníci (7) mají trvalý pobyt mimo obec Přehýšov nebo města Nýřany. Ministerstvo tak

na základě zjištěných skutečností dospělo v bodě 87 Prvostupňového rozhodnutí k závěru, že většina obyvatel obydlených částí dotčeného území jsou občany obce Přehýšov. Ministerstvo mimo jiné z tohoto hlediska (tj. z hlediska občanství obce) podle žalovaného usoudilo, že územní vazby ve vztahu k dotčenému území jsou z větší míry dány ze strany

obce Přehýšov, jak uvedlo v bodě 71 Prvostupňového rozhodnutí. Důvodem pro „připojení“ území k obci Přehýšov tedy nebyl podle žalovaného jen historický kontext, ale i územní vazby obce Přehýšov k této lokalitě.

26. K námitce, že ministerstvo nesprávně hodnotilo kritérium územních vazeb, kdy žalobce nesouhlasí se závěrem, že územní vazby jsou dány z větší míry ze strany obce Přehýšov, žalovaný uvedl, že žalobce pouze rozporuje to, k jakým skutečnostem ministerstvo přihlédlo (geografická blízkost, občanství obce), sám však v průběhu řízení neuvedl jakékoliv skutečnosti, které by z jeho pohledu byly (z hlediska zmíněného kritéria „územních vazeb“) rozhodující, resp. které by z jeho pohledu svědčily pro „připojení“ území k městu Nýřany. Z hlediska územních vazeb žalobce ve svém vyjádření ze dne 4. 12. 2019 podle žalovaného pouze poukazoval na to, že stav zápisu v katastru nemovitostí trvá de facto po dobu 55 let, a měl by být proto zachován. Ani související obecná námitka žalobce, že ministerstvo nezjišťovalo, nakolik vlastníci těchto nemovitostí „aktivně participují v této lokalitě“, nemůže obstát. Žalobce v průběhu řízení podle žalovaného neuvedl žádné skutečnosti týkající se „aktivní participace vlastníků“ v dotčené lokalitě, se kterými by se mělo ministerstvo vypořádat. Žalovaný dodal, že ministerstvo vycházelo při ověřování vlastnických práv k nemovitostem v dotčené lokalitě, druhu a způsobu jejich využití z údajů v katastru nemovitostí, jak je patrné z části odůvodnění týkající se posouzení územních vazeb a vlastnictví pozemků a staveb. Pouze z údajů zapsaných v katastru nemovitostí týkajících se druhu pozemků, způsobu jejich využití a popisu (druhu) staveb, které se pozemcích nachází, však nebylo možno podle žalovaného činit automaticky závěry, že dotčená lokalita má blíže k městu Nýřany či k obci Přehýšov. Žalobce v průběhu řízení neuvedl podle přesvědčení žalovaného žádné skutečnosti, které by z hlediska konkrétního účelu a druhu nemovitostí nebo z hlediska konkrétní podoby výkonu vlastnických práv svědčily ve prospěch připojení území k městu Nýřany a se kterými by se ministerstvo muselo (v případě jejich tvrzení) vypořádat. Žalovaný akcentoval, že odpovědnost za zjišťování skutkového stavu věci v tomto rozsahu (tj. i v rozsahu zjišťování místních podmínek, na jejichž existenci a relevanci žádný z účastníků po celou dobu řízení nijak neupozornil) nelze přenášet na správní orgán tak, jak to činí žalobce.
27. K námitkám poukazujícím na to, že podle zápisu v katastru nemovitostí je dotčené území součástí města Nýřany, kdy tato skutečnost dle názoru žalobce svědčí pro zachování aktuálního dlouhodobě evidovaného stavu, a k poukazu na zásadu materiální publicity katastru nemovitostí a dobré víry, žalovaný nesouhlasil s tím, že by při rozhodování o změně hranic obcí ve smyslu § 26a odst. 2 obecního zřízení bylo možné vycházet ze zásady materiální publicity, která poskytuje určitou ochranu fyzickým a právnickým osobám, jež jednají v důvěře v zápis do katastru nemovitostí. Účelem správního řízení o změně hranic obcí podle § 26a odst. 2 obecního zřízení je dle žalovaného odstranění nežádoucího nezákonného stavu, který spočívá v tom, že území obce není tvořeno souhrnem katastrálních území této obce, jak předpokládá § 18 odst. 2 obecního zřízení. Primárním účelem tohoto řízení je tedy dle žalovaného ochrana objektivního práva (zákonnosti), nikoli ochrana subjektivních práv účastníků řízení (dotčených obcí).
28. Žalovaný uzavřel, že Prvostupňové rozhodnutí bylo s ohledem na neúspěšné jednání obcí ohledně uzavření dohody o změně hranic nezbytné, a to s ohledem na § 26a odst. 2 obecního zřízení. Ve vztahu ke sledovanému cíli, kterým bylo odstranění vzniklé územní

anomálie, se dle žalovaného jednalo o řešení přiměřené. Z provedeného dokazování totiž podle žalovaného

vyplynulo, že dotčená lokalita *de iure* (podle stavu právního a historického) byla součástí území obce Přehýšova a nikoli města Nýřany, jehož součástí byla tato lokalita pouze podle stavu evidovaného v katastru nemovitostí, tzn. jen zdánlivě. S ohledem na zásadu přiměřenosti, resp. nezbytnosti zásahu do práv účastníků správního řízení ve smyslu § 2 odst. 3 správního řádu, by změna území obcí oproti dosavadnímu, tj. historickému stavu, mohla podle žalovaného připadat v úvahu pouze tehdy, pokud by taková změna byla odůvodněná vzhledem k územním vazbám, ochraně výkonu vlastnického práva, nebo pokud by taková změna měla podklad v dosavadním jednání obcí ve smyslu § 26a odst. 3 obecního zřízení. Z provedeného dokazování však podle žalovaného důvody pro takovou změnu nevyplynuly.

29. Za nepřiléhavou pak žalovaný označil rovněž argumentaci žalobce dobrou vírou s tím, že dobrá víra na straně žalobce nemohla být při vědomí skutečností, které zápis v katastru nemovitostí přinejmenším rozporovaly, dána. Pokud měl žalobce na mysli dobrou víru fyzických nebo právnických osob, tak rozhodnutí žalovaného mají podle jeho přesvědčení za následek pouze změnu hranic obcí, nikoliv zásah do práv osob nabytých v dobré víře.

V. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

30. Osoba zúčastněná na řízení ve svém podání ze dne 15. 9. 2021 k námitkám týkajícím se otázky místního referenda uvedla, že místní referendum jako nutný předpoklad pro změnu hranic obcí se jeví jako zcela nadbytečné. Zákon nadto dává podle osoby zúčastněné na řízení takový časový prostor, že uspořádání referenda, či referendum není problémem. Pokud tedy obec vyhodnotí potřebu referenda uspořádat, či má potřebu jiného zjištění způsobu názoru občanů, má k tomu podle osoby zúčastněné na řízení dostatek času. Pro případ, že žalobce brojí pouze proti samotnému správnímu řízení a kritizuje žalovaného za to, že neumožnil konání referenda, osoba zúčastněná na řízení připomenula, že problém hranic byl žalobci dlouhodobě znám, přičemž osoba zúčastněná na řízení nerozumí tomu, proč je vztahována problematika referenda k datu 16. 11. 2020 či 9. 11. 2020. Správní řízení bylo podle ní zahájeno již v listopadu roku 2019 a od tohoto data měl žalobce příležitost referendum uspořádat. Odkazy na materiální pravdu atd. jsou dle osoby zúčastněné na řízení jen zakrýváním žalobcovy vlastní liknavosti a neodpovědnosti. Pokud zákon jako takový konání referenda nevyžaduje, pak přenáší odpovědnost za jeho konání právě na žalobce a dává mu k tomu v samotné právní úpravě dostatek prostoru, aby mohl konat. Pokud tak žalobce neučinil, nemůže se dle osoby zúčastněné na řízení dovolávat pochybení žalovaného, resp. pochybení správního řízení v absenci důkazů.
31. K námitkám týkajícím se právní úpravy osoba zúčastněná na řízení uvedla, že není ani otázkou, zda je předmětná mezinárodní úprava nadřazena našim zákonům, či nikoliv, protože základním faktem je skutečnost, že česká právní úprava je v souladu s tím, čeho se žalobce domáhá. Zákon jasně stanoví pravidla, podle kterých má být postupováno, a těmito pravidly i v rámci procesu umožňuje konání referenda a vytváří pro něj dostatečný

Shodu s prvopisem potvrzuje I. K.

prostor. Správní řízení samotné (i pokud by snad mělo být jeho zahájení prvním okamžikem, kdy se žalobce o problému hranic dozvěděl) bylo zahájeno dne 6. 11. 2019 a bylo ukončeno Napadeným rozhodnutím ze dne 19. 5. 2021. Žalobce měl tedy podle osoby zúčastněné na řízení přinejmenším 17 měsíců dlouhý časový prostor k uskutečnění a ukončení referenda. Konečně ustanovení § 26a obecního zřízení poskytuje lhůtu jednoho roku k uzavření dohody o změně hranic, tj. právě tato lhůta je určena k tomu, aby žalobce jednal odpovědně a případně takové referendum vyhlásil a zorganizoval.

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

32. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. O podané žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť účastníci s takovým postupem souhlasili (souhlas žalobce soud v souladu s § 51 odst. 1 větou druhou s. ř. s. presumoval). Soud nenařídil jednání ani k provedení žalobcem navrhovaných důkazů, neboť všechny žalobcem navrhované důkazní prostředky jsou součástí správního spisu předloženého žalovaným, jehož obsahem se podle ustálené rozhodovací praxe správních soudů dokazování až na výjimky neprovádí.
33. V posuzované věci je předmětem sporu mezi účastníky posouzení otázky, zda žalovaný postupoval v souladu se zákonem, pokud postupem uvedeným v § 26a odst. 2 obecního zřízení rozhodl z moci úřední o změně hranic obcí za situace, kdy se žalobce s osobou zúčastněnou na řízení ve lhůtě k tomu jim žalovaným stanovené podle § 26a odst. 1 téhož zákona nedohodli na řešení sporu týkajícího se územní anomálie. Ta v projednávané věci spočívala v tom, že území obce Přehýšov není tvořeno souhrnem katastrálních území této obce, jak předpokládá § 18 odst. 2 obecního zřízení, neboť výše identifikovaná sporná území se nacházejí i na části katastrálního území města Nýřany, které náleží městu Nýřany.
34. Soud předem vlastního posouzení uplatněných žalobních námitek podotýká, že v minulosti opakovaně zdůraznil, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. je postaveno na principu, že je to žalobce, kdo s ohledem na dispoziční zásadu přísně ovládající tento typ soudního řízení správnímu soudu předestírá konkrétní důvody, pro které považuje žalobou napadené rozhodnutí za nezákonné. Obsah a kvalita žaloby v zásadě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Není přitom úlohou soudu, aby za žalobce žalobní argumentaci dotvářel.
35. Soud k žalobcem vzneseným námitkám uvádí, že žalobce při jejich konstrukci *de facto* zcela ignoroval skutečnost, že se obdobnými námitkami zabýval ministr v Napadeném rozhodnutí. Žalobce v důsledku toho v podané žalobě nereagoval na závěry, které ministr k obsahově odpovídajícím námitkám vzneseným žalobcem v rozkladu proti Prvostupňovému rozhodnutí vyslovil v odůvodnění Napadeného rozhodnutí. Nijak nerefletoval, že ministr předmětné námitky vypořádal a zdůvodnil závěr o jejich neopodstatněnosti, naopak se opakovaně na více místech argumentací shodnou

Shodu s prvopisem potvrzuje I. K.

s námitkami uplatněnými v řízení o rozkladu vymezoval vůči postupu ministerstva a závěrům vysloveným v Prvostupňovém rozhodnutí. V tomto ohledu platí, že žalobce tím, že se v žalobě omezil na reprodukci námitek vznesených již v rozkladu proti Prvostupňovému rozhodnutí, aniž by reagoval na odůvodnění Napadeného rozhodnutí, v němž se ministr s předmětným okruhem námitek vypořádal a přezkoumatelným způsobem popsal a vysvětlil, na základě jakých konkrétních úvah uzavřel o nedůvodnosti tohoto okruhu námitek, značně snížil svou šanci na procesní úspěch, neboť soud za něho nemohl domýšlet další argumenty.

36. Městský soud se tak mohl věnovat žalobcem uváděným skutečnostem pouze v míře obecnosti, v jaké je sám žalobce vznesl (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2015, čj. 6 Afs 9/2015 - 31). Zdejší soud připomíná, že pokud žalobce v žalobních bodech neprezentuje dostatečně konkrétní názorovou oponenturu vedoucí ke zpochybnění závěrů

správního orgánu, nemusí pak soud hledat způsob pro alternativní a originální vyjádření závěrů, k nimž již správně dospěl správní orgán (podrobněji srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2014, čj. 6 As 54/2013 - 128).

37. Soud tedy s přihlédnutím k naposledy uvedeným judikatorním východiskům za dané situace předesílá, že se ztotožnil s argumentací, kterou již dříve, v návaznosti na námitky vznesené žalobcem v řízení o rozkladu, uvedl ministr v odůvodnění Napadeného rozhodnutí, neboť žalobní námitky se v právě řešeném rozsahu ve všem podstatném překrývají s žalobcem dříve uplatněnými námitkami.
38. Pokud žalobce v úvodní části podané žaloby v obecné rovině namítal, že se žalovaný dostatečně nevypořádal se všemi dosud zjištěnými a dalšími relevantními a navrhovanými skutečnostmi, a při svém rozhodování o změně hranic obce tak postupoval v rozporu se zákonem, soud k takto obecně vznesené žalobní argumentaci opětovně připomíná shora akcentovaný význam dispoziční zásady přísně ovládající řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., a zdůrazňuje, že není a nemůže být úkolem soudu, aby za žalobce jeho žalobní argumentaci dotvářel a na základě takové obecné námitky se jal jednotlivě hodnotit žalobcem striktně obecně namítané okolnosti, když žalobce sám takový přezkum náležitě neinicioval. Takovým postupem by soud přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci advokáta žalobce (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008 - 78). Nejvyšší správní soud přitom ve svých rozhodnutích opakovaně upozorňuje na skutečnost, že obecně formulované žalobní námitky, které jsou prostým výčtem tvrzených porušení bez uvedení toho, v čem konkrétně se správní orgány dopustily pochybení a jakým způsobem mělo v důsledku toho dojít ke zkrácení práv žalobce, nelze považovat za řádně formulované žalobní body, které by umožňovaly soudní přezkum.
39. Soud se proto těmito námitkami mohl věcně zabývat pouze v rozsahu, v jakém měly svůj předobraz v následně již konkrétněji uplatněných žalobních námitkách, které soud pro větší přehlednost rozdělil pod čtyři konkrétní žalobní body.

40. Soud předem vlastního vypořádání žalobní argumentace předesílá, že podle § 26a odst. 1 obecního zřízení platí, že „*je-li území obce nebo jeho část součástí katastrálního území jiné obce, vyzve Ministerstvo vnitra dotčené obce, aby ve lhůtě 1 roku uzavřely dohodu podle § 26*“.
41. Z odstavce 2 předmětného ustanovení se podává, že „*nedojde-li k uzavření dohody podle odstavce 1 ve stanovené lhůtě, rozhodne o změně hranic obcí po projednání s příslušným katastrálním úřadem Ministerstvo vnitra z moci úřední*“.
42. V odstavci 3 tohoto ustanovení pak zákonodárce specifikuje hlediska, jež má vzít ministerstvo při svém rozhodování v úvahu, když normuje, že „*Ministerstvo vnitra při rozhodování podle odstavce 2 přihlédne zejména k historickým hranicím a současným územním vazbám dotčených obcí, k vlastnictví pozemků a staveb, k výsledkům místních referend, pokud se v této věci konala, a k průběhu dosavadních jednání dotčených obcí*“.
43. Předmětná právní úprava byla do obecního zřízení vložena novelizací provedenou zákonem č. 106/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon). Smyslem a účelem přijetí nové regulace byla implementace kvalifikovaného řešení problematiky sporných hranic obcí, jež vznikly nesouladem území obce s katastrálním členěním či absencí vlastního katastrálního území

obce (dále také jako „územní anomálie“) a které výrazně komplikují výkon nejen územní samosprávy, ale i státní správy. Dosavadní právní předpisy totiž umožňovaly tento stav řešit pouze dohodou dotčených obcí. V praxi se však ukazovalo, že dosažení takové dohody je reálně nedosažitelné. Cílem předmětné legislativní změny tedy bylo vytvoření právního nástroje k vyřešení všech identifikovaných územních anomálií, který bude aplikován tam, kde dohoda obcí dlouhodobě není možná.

44. Soud v tomto směru poukazuje na obecnou část důvodové zprávy k předmětné změně obecního zřízení, dle níž „*pro pochopení celé problematiky je třeba uvést, že pojem území obce ve smyslu obecního zřízení není totéž co katastrální území (jedno či více), z nichž se územní složka obce skládá, ačkoli se tak může zdát (srov. § 18 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů či § 1a odst. 1 zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů). Zatímco katastrální území je technická jednotka, kterou tvoří místopisně uzavřený a v katastru nemovitostí společně evidovaný soubor nemovitostí (§ 2 písm. h) zákona č. 256/2013 Sb.), území obce je pojem právní, který společně s občany obce, majetkem obce a pravomocemi, jimiž je obec nadána, právně a současně i fyzicky ohraničuje obec jako samosprávnou korporaci. Ačkoli podle platných právních předpisů není možné, aby se území obce nekrylo s jedním či více katastrálními územími, nebylo tomu tak vždy. Před rokem 1989 docházelo ke změnám hranic obcí jejich odlučováním či slučováním z rozhodnutí okresního, resp. krajského národního výboru a tento proces v podstatě nepodléhal žádným limitujícím podmínkám, vyplývajícím z právních předpisů....Důsledkem je to, že území obce mohlo být v minulosti platně definováno svými částmi či jinými prostorovými jednotkami odlišnými od katastrálních území a lze tak zpětně jen velmi obtížně rozhodnout o legitimitě nároku té které obce na sporné území pouze s odkazem na katastr nemovitostí. Je tak otázkou,*

zda větší právo na sporné území (tedy i na číslování stavebních objektů) má ta obec, jejíž formální součástí je dané katastrální území podle úřední evidence, nebo ta obec, jejíž integrální (skutečnou) součástí ona sporná část je“. Zákonodárce přitom zvolil takovou variantu řešení spočívající „ve stanovení lhůty pro dosažení dohody a následné možnosti správního rozhodnutí Ministerstva vnitra v případě marného uplynutí stanovené lhůty.... Návrh v maximální možné míře šetří nezávislé postavení územní samosprávy v souladu se všemi ústavními a zákonnými normami. Nadále tak bude existovat možnost, aby se obce dohodly mimo správní řízení. Pokud nebude dohody dosaženo ve stanovené lhůtě, bude správní řízení zahájeno a Ministerstvo vnitra, u něhož lze předpokládat odbornou znalost dané problematiky, prošetří veškeré relevantní skutečnosti, jejichž demonstrativní výčet bude stanoven zákonem. V odůvodnění rozhodnutí bude vždy uvedeno, na základě které skutečnosti bylo nakonec rozhodnuto“ (srov. sněmovní tisk 454/0, digitální repozitář Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, VII. volební období, 2013 - 2017).

45. Pod **první žalobní bod** soud soustředil argumentaci žalobce brojící proti postupu žalovaného, který podle žalobce nijak nereagoval na žádost obsaženou v jeho vyjádření ze dne 16. 11. 2020 a odepřel mu tak možnost uspořádat místní referendum či obdobný institut pro zjištění aktuálního a věcného názoru občanů obce. Podle žalobce této žádosti žalovaný nevyhověl, přičemž své rozhodnutí o ní žádným způsobem neodůvodnil. Žalobce v této souvislosti poukazoval na porušení zásady materiální pravdy a byl přesvědčen, že v důsledku postupu žalovaného nebyl v rozporu s § 3 správního řádu zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a bylo tak zasaženo do jeho práva na územní samosprávu, ale do základních principů přímé demokracie. Žalobce přitom v této souvislosti namítal rovněž porušení § 26a odst. 3 obecního zřízení a čl. 5 Evropské charty místní samosprávy a nesouhlasil se závěry, které žalovaný k otázce závaznosti a relevance této mezinárodní smlouvy pro posuzovaný případ vyslovil.
46. Soud v tomto směru ze správního spisu zjistil, že řízení o změně hranic obcí podle § 26a odst. 2 obecního zřízení bylo v posuzované věci zahájeno doručením oznámení o zahájení správního

řízení ze dne 7. 11. 2019, čj. MV-144310-4/ODK-2019 účastníkům tohoto řízení s postavením dle § 27 odst. 1 správního řádu, tedy žalobci a osobě zúčastněné na řízení. Žalobce i osoba zúčastněná na řízení přitom byli předtím, jak se ze správního spisu podává, výzvou ze dne 9. 10. 2018, čj. MV-101907-4/ODK-2017, v souladu s § 26a odst. 1 obecního zřízení vyzváni k uzavření dohody o změně hranic obcí. Žalovaný v předmětné výzvě popsal důvody, pro které usoudil, že jsou naplněny podmínky dle § 26a odst. 1 obecního zřízení, upozornil, že území obce Přehýšov není tvořeno souhrnem katastrálních území této obce, jak předpokládá § 18 odst. 2 obecního zřízení, ale nachází se i na části katastrálního území města Nýřany, které náleží žalobci, a to v místech, kde se nacházelo katastrální území Přehýšov před jeho změnou v roce 1964, popsal historický vývoj okolností týkajících se předmětné věci a identifikoval důvody vzniku územní anomálie. Žalobce i osobu zúčastněnou na řízení přitom poučil o tom, že nedojde-li mezi nimi ve lhůtě jednoho roku od doručení předmětné výzvy k uzavření dohody, rozhodne o změně hranic obcí po projednání s příslušným katastrálním úřadem žalovaný z moci úřední, a to na základě hledisek vypočtených v § 26a odst. 3 obecního zřízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. K.

47. Z pohledu vznesených žalobních námitek je relevantní především průběh závěrečné fáze řízení vedeného žalovaným. V tomto ohledu soud ze správního spisu ověřil, že dne 9. 11. 2020 proběhlo ve věci ústní jednání za účelem seznámení účastníků řízení s doposud shromážděnými poklady pro rozhodnutí, resp. za účelem provedení listinných důkazů. Z protokolu o předmětném ústním jednání čj. MV-144310-22/ODK-2019 se podává, že v průběhu jednání byl proveden k důkazu obsah listin založených v předmětném správním spisu. Účastníci byli také v průběhu jednání, jak se z předmětného protokolu podává, opakovaně poučeni o tom, že v souladu s § 36 odst. 1 a 2 správního řádu mohou navrhnout důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí. Ani žalobce ani osoba zúčastněná na řízení neuplatnili vůči způsobu provedení důkazů při předmětném jednání žádné námítky. Oba přitom shodně avizovali, že své stanovisko k věci předloží do 18. 11. 2020. Z protokolu o předmětném ústním jednání se přitom rovněž podává, že žalobce a osoba zúčastněná na řízení byli seznámeni s tím, k jakému rozhodnutí na základě dosud shromážděných důkazních prostředků úvaha žalovaného směřuje, resp. byli seznámeni s předběžným návrhem rozhodnutí.
48. Osoba zúčastněná na řízení ve svém stručném podání ze dne 18. 11. 2020 žádné návrhy na provedení dokazování nevznesla.
49. Žalobce pak v podání ze dne 16. 11. 2020, doručeném žalovanému dne 19. 11. 2020, označeném jako „*Vyjádření účastníka - stanovisko město Nýřany, návrh důkazů*“, kromě jiného v části V. tohoto podání požadoval, aby žalovaný při svém rozhodování zohlednil Evropskou chartu místní samosprávy, přičemž s poukazem na čl. 10 a 10a Ústavy akcentoval ustanovení čl. 5 této mezinárodní smlouvy s tím, že pokud žalovaný „*zasáhne do hranic území města Nýřany tím směrem, že se hranice města změní, koreluje toto v podstatě s porušením výše uvedených ustanovení citovaného mezinárodněprávního dokumentu*“. V části VIII. tohoto podání pak žalobce navrhl, aby hranice obcí zůstaly nezměněny, a poznamenal, že „*zároveň požaduje, aby Ministerstvo vnitra v opačném případě zvážilo přiměřené prodloužení lhůty pro další vyjádření (zejména názor obyvatel dané obce a jejího katastrálního území), a to s ohledem na toto ustanovení nikoli pouze zákonné, ale argumentum a minori ad maius tím spíše ustanovení Mezinárodní smlouvy – Evropské charty místní samosprávy*“.
50. Poté, co žalovaný zaslal obě vyjádření účastníkům na vědomí, žalobce v dalším podání ze dne 26. 11. 2020 ještě uvedl, že „*podstatný je též názor obyvatel, který by měl být akceptován a je nutné jej tedy nejprve zjistit*“.
51. Ze správního spisu vyplývá, že ministerstvo dále v řízení pokračovalo a dne 16. 12. 2020 přistoupilo k vydání Prvostupňového rozhodnutí, jež bylo vypraveno dne 21. 12. 2020. V bodě 55 tohoto rozhodnutí přitom ministerstvo k námitkám týkajícím se použitelnosti čl. 5 Evropské charty územní samosprávy a otázky místního referenda uvedlo, že „*žalobce navrhuje, aby před vydáním rozhodnutí ještě Ministerstvo vnitra zajistilo názor občanů k této věci, a to buď prostřednictvím referenda či jiným způsobem, kdy poukazuje na Evropskou chartu místní samosprávy...*“. V bodech 56 – 58 se pak vyslovilo závěry týkající se relevance uvedeného ustanovení mezinárodního práva pro posuzovanou věc, aby posléze v bodech

59 – 61 vyložilo, že nemá pravomoc z moci úřední vyhlásit a uspořádat místní referendum na území některé z dotčených obcí, ani jiné obdobné ankety, s tím, že ani z čl. 5 Evropské charty místní samosprávy neplyne pravomoc žalovaného konzultovat předmětnou otázku změny hranic obcí s obyvateli tímto způsobem. Následně pak s ohledem na závěry uvedené v bodě 62 svého rozhodnutí v následujícím bodě uzavřelo, že námitku žalobce vznesenou v podání ze dne 16. 11. 2020 nepovažuje za adekvátní.

52. Žalobce poté v rozkladu brojil proti uvedeným závěrům námitkami obsahově odpovídajícími žalobním námitkám. Ministr v odůvodnění Napadeného rozhodnutí k tomuto okruhu námitek vyslovil závěry, které soud rekapituloval výše v části II. v bodech 5 a 7 tohoto rozsudku, na které na tomto místě pro větší stručnost v plném rozsahu odkazuje.
53. Jak plyne z reprodukce žalobních tvrzení provedené výše v části III. tohoto rozsudku, žalobce opírá jádro své žalobní argumentace o to, že žalovaný na jeho požadavek formulovaný v podání ze dne 16. 11. 2020 nijak nereagoval, že mu bylo postupem žalovaného zabráněno uspořádat místní referendum či obdobný institut pro zjištění aktuálního a věcného názoru občanů obce, přičemž takový postup dle jeho přesvědčení odporuje § 26a odst. 3 obecního zřízení a čl. 5 Evropské charty místní samosprávy a vede k porušení zásady materiální pravdy ve smyslu § 3 správního řádu. Žalobce přitom v této souvislosti zpochybňoval závěry, které žalovaný k otázce závaznosti a relevance této mezinárodní smlouvy pro posuzovaný případ vyslovil.
54. Soud předně nemohl žalobci přisvědčit potud, že žalovaný na procesní požadavek žalobce vznesený ve shora citované formě nijak nereagoval. Právě naopak, jak bylo uvedeno výše, ministerstvo v bodě 55 Prvostupňového rozhodnutí požadavek žalobce obsažený v podání ze dne 16. 11. 2020 reflektovalo s tím, že jej vyložilo tak, že žalobce navrhuje, aby ministerstvo samo před vydáním rozhodnutí zajistilo názor občanů k této věci, a to buď prostřednictvím referenda či jiným způsobem. K takto uchopenému procesnímu požadavku žalobce ministerstvo přitom v souladu s dříve uvedeným v navazujících bodech odůvodnění svého rozhodnutí vyložilo důvody, pro které tomuto požadavku nevyhovělo a považovalo jej za neopodstatněný. Své závěry založilo na úvaze, že ustanovení dané mezinárodní smlouvy nejsou samostatně vykonatelná, tj. nemají self-executing povahu, přičemž s poukazem na zásadu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí zdůraznilo, že není v jeho pravomoci vyhlásit a uspořádat místní referendum či podobnou anketu z moci úřední. Za dané skutkové situace tedy nelze tvrdit, že by žalovaný na uvedenou žádost žalobce nijak nereagoval, resp. že by své rozhodnutí o ní žádným způsobem neodůvodnil, jak žalobce v podané žalobě tvrdil. Soud přitom zdůrazňuje, že otázka posouzení opodstatněnosti ministerstvem vyslovených a ministrem posléze aprobovaných a doplněných důvodů je pak již otázkou věcného posouzení postupu žalovaného v daném řízení, jíž se soud věnuje níže.
55. Soud přitom již na tomto místě předesílá, že sama okolnost, že ministerstvo nereagovalo na vyjádření žalobce v posledním odstavci podání ze dne 16. 11. 2020 samostatným přípisem, popř. procesním rozhodnutím o zamítnutí žádosti o prodloužení lhůty, či dílčí nesprávnost

důvodů, které ministr na podporu závěru ministerstva v daném směru v Napadeném rozhodnutí vyslovil a jež soud níže korigoval, přitom podle přesvědčení soudu na skutkovém půdorysu nyní posuzované věci nezakládá z dále vyložených důvodů vadu, jež by byla způsobila vyústit v nezákonnost meritorního rozhodnutí (k tomu srov. dále).

56. Soud nemohl dát za pravdu žalobci ani v jeho námitkách poukazujících na porušení principu materiální pravdy v důsledku porušení § 26a odst. 3 obecního zřízení a čl. 5 Evropské charty místní samosprávy.
57. Soud nijak nezpochybňuje, že při zjišťování skutkového stavu věci musí správní orgány postupovat v souladu se zásadou materiální pravdy vyjádřenou v § 3 správního řádu tak, *„aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2“*. Nejinak je tomu i v tomto typu řízení, v němž je to především správní orgán, kdo odpovídá za zjištění skutkového stavu, veden při tom mj. v souladu s § 50 odst. 3 správního řádu zásadou vyšetřovací charakteristickou pro řízení zahajovaná z moci úřední; to jinými slovy také znamená, že je-li skutkový stav nejasný, musí se správní orgán postarat o odstranění těchto nejasností dokazováním.
58. Je přitom třeba v této souvislosti odmítnout, že by řízení podle § 26a odst. 2 obecního zřízení bylo sporným řízením, jak ministr tvrdil v souvislosti s argumentací týkající se rozsahu povinného poučení účastníků v odůvodnění Napadeného rozhodnutí. Soud připomíná, že sporné řízení je v § 141 odst. 1 správního řízení vymezeno jako řízení, v němž správní orgán řeší spory z veřejnoprávních smluv (část pátá) a v případech stanovených zvláštními zákony spory vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů. Přitom podle § 141 odst. 2 správního řádu platí, že sporné řízení je zahajováno výlučně na návrh. Již z těchto důvodů není možno uvažovat o tom, že by řízení podle § 26a odst. 2 obecního zřízení bylo možno považovat za sporné řízení ve smyslu § 141 správního řádu. Proto také nelze uvažovat o tom, že by snad bylo uvedené řízení formálně ovládáno zásadou projednací ve smyslu § 141 odst. 4 správního řádu.
59. Na druhé straně však nelze tvrdit, že by bylo bez dalšího procesní povinností správního orgánu, v tomto případě žalovaného, zajistit iniciativně v řízení vedeném podle § 26a odst. 2 obecního zřízení konání místního referenda v dotčených obcích, o úpravě jejichž hranic je takové řízení vedeno. Stejně tak není možno dle přesvědčení soudu dovozovat, že by meritorní rozhodnutí o změně hranic obcí bylo nezákonné jen z toho důvodu, že žalovaný konání takového místního referenda v konkrétním případě sám neinicioval nebo nezajistil.
60. Soud připouští, že z čl. 5 Evropské charty místní samosprávy vyplývá, že *„změny hranic místních územních jednotek nesmějí být provedeny bez předchozího projednání s dotčenými jednotkami, popřípadě bez referenda tam, kde to dovoluje zákon“*. Obdobně z anglické verze téhož pramene mezinárodního práva veřejného plyne, že *„changes in local authority boundaries shall not be made without prior consultation of the local communities concerned, possibly by means of a referendum where this is permitted by statute“*.
61. Žalovaný však již v odůvodnění Prvostupňového rozhodnutí zcela správně upozornil, že uvedené ustanovení není v podmínkách právního řádu ČR bezprostředně aplikovatelné a nelze se tedy bez dalšího, bez náležité reflexe způsobu jeho implementace (adaptace) v národním právním řádu, dovolávat jeho porušení a spatřovat v něm důvod nezákonnosti rozhodnutí žalovaného.

62. Jak uzavřel k povaze této smlouvy Ústavní soud v nálezu ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02, č. 53/2003 Sb., „český ústavní standard místní samosprávy je doplněn a obohacen standardem, který vyplývá z mezinárodních závazků České republiky, jmenovitě Charty místní samosprávy sjednané 15. 10. 1985, jež

vstoupila v účinnost pro Českou republiku 1. 9. 1999, publikované v Radě Evropy pod č. 122 ETS a v České republice pod č. 181/1999 Sb. a č. 369/1999 Sb. Charta není klasickou smlouvou o lidských právech, netýká se jednotlivců, nýbrž společenství občanů, zakládá kolektivní práva. Z toho vyplývají zvláštnosti jejího výkladu a aplikace. Pravidla jí vyjádřená, která tvoří evropský standard místní samosprávy, jsou stěžejí přímo uplatnitelná (self-executing). Evropský standard územní samosprávy je vyjádřen vlastnostmi, které má samospráva smluvní strany vykazovat, resp. práv, jež má požívat. Smluvní strany mají povinnost zaručit své územní samosprávě určitý počet takových práv určených Chartou“ (pozn. zvýraznění doplněno).

63. Z těchto závěrů k povaze ustanovení předmětné mezinárodní smlouvy, tj. závěrů o tom, že tato ustanovení samovykonatelná nejsou a mohou být ve vnitrostátním právním řádu aplikována teprve po jejich adaptaci, vychází ve své rozhodovací praxi rovněž Nejvyšší správní soud, jak se podává např. z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2013, čj. 3 Ao 9/2011 - 219, publ. pod č. 2887/2013 Sb. NSS, v němž Nejvyšší správní soud potvrdil, že Evropská charta místní samosprávy tak může být toliko interpretačním vodítkem pro výklad rozsahu samosprávy dle předpisů národního práva. V daném směru tak nelze úvahám vysloveným ministerstvem v bodech 57 – 59 Prvostupňového rozhodnutí, aprobovaným posléze ministrem v posledním odstavci na str. 5 Napadeného rozhodnutí, ničeho podstatného vytknout.
64. Soud přitom považuje v daném směru za významné, že ustanovení národního práva není dle jeho přesvědčení s ustanovením čl. 5 Evropské charty místní samosprávy v rozporu. Ustanovení § 26a odst. 3 obecního zřízení podle stanoviska soudu neodporuje mezinárodním závazkům České republiky, pokud normuje, že Ministerstvo vnitra při rozhodování v řízení podle § 26a odst. 2 obecního zřízení přihlédne mj. k výsledkům místních referend, pokud se v této věci konala. Jinak řečeno, i ustanovení národního práva předpokládá, že ve věci týkající se změny hranic obcí v důsledku územních anomálií může být vyhlášeno místní referendum, přičemž pokud tomu tak bude, je třeba jeho výsledky zohlednit jako jedno z východisek. V tomto ohledu nejsou obě ustanovení v takovém napětí, jež by odůvodňovalo úvahy o nedostatečné adaptaci ustanovení mezinárodního práva, kterým je ČR čl. 1 odst. 2 Ústavy vázána. Ani žádné z ustanovení zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 22/2004 Sb.“), přitom vyhlášení a uspořádání místního referenda, v němž by se personální substrát územně samosprávných celků vyjádřil k otázkám týkajícím se změny hranic obcí, v žádném ohledu nebrání (srov. § 7 tohoto zákona a *contrario*).
65. Rozpor národní právní úpravy s mezinárodními závazky ČR pak nezakládá dle názoru soudu ani okolnost, že zákon č. 22/2004 Sb. v ustanovení § 8 odst. 1 podmiňuje konání místního referenda tím, že se na tom usnese zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města, případně pokud přípravný výbor podá návrh na konání místního referenda a zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města rozhodne o jeho vyhlášení [pomine-li soud variantu předpokládanou v § 57 odst. 1 písm. b) ve spojení

s odstavcem 3 téhož zákona]. Sama skutečnost, že konání místního referenda je v daném směru tedy především v moci územních samosprávných celků, na shora popsanych závěrech ničeho nemění. Ministerstvo tedy v daném směru nepochybovalo, pokud v bodech 59 – 61 Prvostupňového rozhodnutí vyložilo, že není nadáno pravomocí z moci úřední takové místní referendum vyhlásit, resp. uspořádat. Žalovaný rovněž podle přesvědčení soudu nezatížil svá rozhodnutí vadou, pokud sám na daném skutkovém půdorysu, kdy spor mezi obcemi fakticky probíhal od 90. let 20. století, aniž by přitom žalobce či osoba zúčastněná na řízení takové místní referendum či jiný způsob zjištění vůle obyvatel obcí či jejich sporných území předtím zajistili, místní referendum ve smyslu § 26a odst. 3 obecního zřízení neinicioval či obě strany k jeho uspořádání nevyzval (srov. dále).

66. Skutečnost, že zákon č. 22/2004 Sb. v naznačeném směru vyhlášení místního referenda spojuje s iniciativou obce, resp. jejích občanů, má totiž významné implikace rovněž pro právě projednávanou věc. Klíčové se v tomto ohledu jeví být ve světle shora popsanych závěrů posouzení, zda obsah podání žalobce ze dne 16. 11. 2020 lze skutečně považovat za kvalifikovaný procesní návrh, kterým se žalobce náležitě a dostatečně konkrétně domáhal toho, aby mu byl ještě v rámci řízení dle § 26a odst. 2 obecního zřízení poskytnut ze strany žalovaného odpovídající časový prostor, aby mohl vyhlásit místní referendum s cílem zjistit názor obyvatel obcí na změnu jejich hranic.
67. Soud se přitom z dále vyložených důvodů přiklonil k závěru, že podání ze dne 16. 11. 2020 takovým kvalifikovaným procesním návrhem (fakticky návrhem na provedení dokazování výsledkem hlasování při místním referendu coby poznatkem ke skutkové otázce spočívající ve vůli obyvatel dotčených obcí) není.
68. Soud předně nemohl ponechat bez povšimnutí, že ač žalobce v rubrice předmětného podání avizoval mj. „návrh důkazů“, kromě argumentace týkající se aplikovatelnosti čl. 5 Evropské charty místní samosprávy v části V. tohoto podání se v samotném závěrečném procesním návrhu v části VIII. tohoto podání omezil pouze na ne zcela srozumitelnou poznámku, dle níž žalobce *„zároveň požaduje, aby Ministerstvo vnitra v opačném případě zvážilo přiměřené prodloužení lhůty pro další vyjádření (zejména názor obyvatel dané obce a jejího katastrálního území), a to s ohledem na toto ustanovení nikoli pouze zákonné, ale argumentum a minori ad maius tím spíše ustanovení Mezinárodní smlouvy – Evropské charty místní samosprávy“*. V předmětné části svého podání tedy toliko požadoval, aby žalovaný eventuálně zvážil přiměřené prodloužení lhůty pro další vyjádření, jež spojoval s *„názorem obyvatel dané obce“*, aniž by přitom bylo z tohoto jeho podání či následujícího podání ze dne 26. 11. 2020, z vyjádření v rámci ústního jednání, případně z jiných relevantních okolností, zřejmé, že žalobce skutečně sám činí či v nejbližší době zamýšlí činit konkrétní kroky k iniciaci takového místního referenda, jehož výsledky by mohly být podkladem pro meritorní závěry žalovaného ve smyslu § 26a odst. 3 obecního zřízení.
69. Soud tedy považuje na daném skutkovém půdorysu za podstatné, že žalobce svůj požadavek vznesl toliko ve výše naznačené striktně obecné a nikoli zcela jednoznačné rovině, aniž by dostal požadavkům kladeným na náležitý a co do své konkrétnosti okolnostem přiměřený procesní (důkazní) návrh. Nejednoznačnost obsahu podání ze dne 16. 11. 2020 jde přitom, a to i se zřetelem k tomu, že byl žalobce v předmětném řízení kvalifikovaně zastoupen osobou znalou práva, k jeho tíži. Jak bylo uvedeno výše, žalobce

nijak nespecifikoval ani nenaznačil (a o této skutečnosti nevypovídá ani žádný jiný podklad založený ve správním spisu), že by snad již skutečně sám činil či v nejbližší době zamýšlel činit konkrétní kroky k iniciaci takového místního referenda, natož aby specifikoval, kdy lze o doložení výsledků takového místního referenda uvažovat či na jak dlouho by snad měl žalovaný, slovy žalobce, „zvážit prodloužení lhůty“. Žalobce ostatně ve svých podáních ani nijak neindikoval, že by snad výstup takového eventuálního místního referenda podporoval jím zastávané stanovisko k uvažované změně hranic obcí.

70. Soud přitom považuje v daném směru za zvlášť významné rovněž to, že žalobce v daném směru, tj. na podporu toho, že by snad již v daném okamžiku činil či zamýšlel v nejbližší době činit konkrétní kroky směřující k organizaci místního referenda, ničeho nenamítal a nepředložil o tom žádný relevantní podklad ani nevznesl takový důkazní návrh ani v průběhu řízení o rozkladu proti Prvostupňovému rozhodnutí, ani následně v řízení před soudem.
71. Forma a obsah podání ze dne 16. 11. 2020 ani obsah vyjádření žalobce v dalším podání ze dne 26. 11. 2020, dle něhož *„podstatný je též názor obyvatel, který by měl být akceptován a je nutné jej tedy nejprve zjistit“*, tedy nesvědčí pro závěr, že by žalobce v řízení vedeném ministerstvem kvalifikovaně, dostatečně konkrétně a s náležitou péčí vznesl procesní požadavek podpořený konkrétními skutečnostmi svědčící o tom, že žalobce (event. někdo jiný) zamýšlí iniciovat místní referendum týkající se sporných otázek, na podkladě kterého by byl následně žalovaný povinen zvážit, zda vyčká s vydáním rozhodnutí dle § 26a odst. 2 obecního zřízení výsledků takového místního referenda. Naopak nelze žalovanému vyčítat, že s přihlédnutím k formě i obsahu podání uchopil procesní požadavek žalobce tak, že *„žalobce navrhuje, aby před vydáním rozhodnutí ještě Ministerstvo vnitra zajistilo názor občanů k této věci, a to buď prostřednictvím referenda či jiným způsobem, kdy poukazuje na Evropskou chartu místní samosprávy...“*, a s tímto procesním požadavkem se pak na podkladě závěrů uvedených v bodech 56 – 58 a bodech 59 – 61 Prvostupňového rozhodnutí vypořádal a vyložil důvody, pro které takto vnímanému požadavku nevyhověl.
72. Soud je nicméně nucen dílčím způsobem korigovat závěry, které k námitkám vzneseným v rozkladu proti Prvostupňovému rozhodnutí, obsahově odpovídajícím žalobním námitkám, vyslovil ministr v odůvodnění Napadeného rozhodnutí. Vedle shora provedené korekce závěru o charakteru řízení (nejde o sporné řízení, v němž by snad bylo lze uvažovat o aplikaci projednací zásady), soud upozorňuje, že ani sama okolnost, že by žalobce přišel s kvalifikovaným návrhem teprve v samém závěru řízení vedeného podle § 26a odst. 2 obecního zřízení, by nečinila jeho procesní (důkazní) návrh opožděným, účelovým a z tohoto důvodu *a priori* nedůvodným. Jak žalobce správně připomněl, bylo v obecné rovině skutečně jeho procesním právem, aby se k předmětu posuzované věci vyjadřoval a vznášel v tomto směru důkazní návrhy po celou dobu trvání řízení až do vydání rozhodnutí. Pokud by tedy žalobce v náležité formě a odpovídajícím způsobem vznesl procesní (důkazní) návrh na přerušení řízení např. s tím, že již činí konkrétní kroky k iniciaci místního referenda, které by také doložil, bylo by procesní povinností žalovaného se s takovým konkrétním procesním návrhem relevantním způsobem odpovídajícím východiskům plynoucím z ustálené rozhodovací praxe správních soudů

vypořádat (lze si přitom podle soudu jen obtížně představit, že by byl výsledek místního referenda s přihlédnutím k § 26a odst. 3 obecního zřízení a čl. 5 Evropské charty místní samosprávy již *ex ante* označen pro skutkové a navazující právní závěry za irelevantní; takový závěr by jistě kladl zvláštní nároky na odůvodnění rozhodnutí žalovaného). Ani okolnost, že by žalobce s takovým návrhem přišel před koncem řízení, by sama o sobě ještě nepostačovala pro závěr o účelovosti takového jednání, zvláště pokud by tak žalobce (jak tomu mohlo být v posuzované věci) učinil v reakci na poučení správního orgánu o jeho předběžném právním názoru na posuzovaný spor.

73. V nyní řešené věci nicméně není s ohledem na shora uvedené sporu o tom, že místní referendum ani žádná jiná obdobná anketa s cílem zjistit názor obyvatel dotčených obcí neproběhla, že žalobce (ani nikdo jiný) žádný takový úkon v rozhodné době, ani později neinicioval a žádné konkrétní kroky v tomto směru nečinil (žalobce nic takového netvrdí ani neprokazuje). Žalobci ničeho nebránilo takové kroky realizovat a na realizaci takových kroků upozornit žalovaného kdykoli před vydáním Prvostupňového rozhodnutí; žalobce však ničeho v tomto směru neučinil. Jak bylo zdůrazněno výše, o tom, že již skutečně v rozhodném okamžiku činil či zamýšlel v nejbližší době činit konkrétní kroky směřující k organizaci místního referenda, pak žalobce ničeho netvrdil, nenamítal ani v průběhu řízení o rozkladu proti Prvostupňovému rozhodnutí, ani následně v řízení před soudem. Nadto pak netvrdil ani ničeho konkrétního v tom směru, že by případné výstupy takového eventuálního místního referenda podporovaly opačné, než žalovaným

zvolené meritorní řešení (i proto ostatně není dle soudu zjevné, zda a jak by se eventuální procesní vada v postupu žalovaného projevila v nezákonnosti meritorního rozhodnutí).

74. Lze proto shrnout, že omezil-li se žalobce, ač byl v předmětném řízení kvalifikovaně zastoupen osobou znalou práva, toliko na z výše popsanych důvodů nedostatečně konkrétní procesní požadavek formulovaný v jeho podání ze dne 16. 11. 2020, žalovaný nezatížil řízení vadou, jež by měla za následek nezákonnost meritorního rozhodnutí, pokud s přihlédnutím k formě i obsahu předmětného podání uchopil procesní požadavek žalobce tak, že se žalobce domáhá, aby sám žalovaný v řízení zajistil zjištění názoru obyvatel obcí, a posléze se s takto vnímaným procesním požadavkem v odůvodnění Prvostupňového rozhodnutí vypořádal a vyložil důvody, pro které mu nevyhověl.
75. Soud tak nemohl žalobci přisvědčit, že by žalovaný v důsledku jeho postupu v řízení zabránil nebo žalobci odepřel jeho právo, aby takové místní referendum s cílem zjištění aktuálního názoru občanů obce uspořádal. Žalobce mohl místní referendum (či obdobný institut ke zjištění názoru obyvatel), jehož zajištění bylo plně na iniciativě územně samosprávných celků či jejich občanů, uspořádat kdykoli před zahájením předmětného řízení i kdykoli v jeho průběhu a mohl a měl o tom (případně o konkrétním záměru tak učinit) žalovaného v takovém případě náležitě informovat, usiloval-li o to, aby byly poznatky plynoucí z výstupů takového místního referenda podkladem pro rozhodnutí v řízení podle § 26a odst. 2 obecního zřízení. Opačný závěr by dle přesvědčení soudu neodpovídal požadavku spravedlivého řešení náležitě reflektujícího skutkové okolnosti nyní posuzované věci.

76. Námitky soustředěné soudem pod první žalobní bod tak nemohly být z popsaných důvodů shledány opodstatněnými.
77. Soud tak přistoupil k posouzení důvodnosti dalších námitek vznesených žalobcem. Ve vztahu k nim přitom plně vyšel ze shora popsaných východisek týkajících se role dispoziční zásady ovládající tento typ soudního řízení a výše vyložených důsledků recepce námitek vznesených v rozkladu proti Prvostupňovému rozhodnutí
78. Námitkami soustředěnými pod **druhý žalobní bod** žalobce poukazoval na to, že se Prvostupňové rozhodnutí odvíjelo od historického kontextu posuzované věci a nikoli od dalších rozhodujících okolností. Soud se přitom plně ztotožňuje s žalovaným, že uvedené námitky neodpovídají skutkovým okolnostem řešeného případu a jsou v příkrém rozporu s obsahem správního spisu.
79. Z odůvodnění Prvostupňového rozhodnutí zcela zřejmě vyplývá, že žalovaný při jeho vydání reflektoval, posoudit a hodnotil celou řadu dalších konkrétních skutečností týkajících se jiných hledisek, jejichž relevanci zákonodárce v § 26a odst. 3 obecního zřízení aproboval. Ministerstvo v odůvodnění Prvostupňového rozhodnutí řádně, srozumitelně a přezkoumatelným způsobem vyhodnotilo územní vazby, vlastnické vztahy a dosavadní jednání obcí. Své rozhodnutí postavilo (s jistým zjednodušením řečeno) na tom, že pokud jde o územní vazby a vlastnictví pozemků a staveb v obydlené části sporných území, většinu vlastníků nemovitostí tvoří občané s trvalým pobytem v obci Přehýšov, jichž je více než dvakrát tolik, než občanů s trvalým pobytem ve městě Nýřany. Ministerstvo tedy vyložilo, že z hlediska občanství obce jsou územní vazby ve vztahu ke sporným územím z větší míry dány na straně osoby zúčastněné na řízení.
80. Ministr pak v reakci na námitky vznesené žalobcem v rozkladu proti tomuto rozhodnutí (obsahově odpovídající námitkám žalobním) závěry ministerstva potvrdil. Zdůraznil, že ministerstvo v souladu s § 26a odst. 3 obecního zřízení posuzovalo všechna kritéria relevantní

pro rozhodnutí ve věci, tedy historické hranice a současné územní vazby, vlastnictví k pozemkům a stavbám, dosavadní jednání dotčených obcí aj. Ministr pak v reakci na námitky žalobce poukázal na to, že v řízení vyšlo i dle jeho přesvědčení najevo, že více skutečností, konkrétně historické hranice, geografická blízkost a silniční spojení sporných území s obcí Přehýšov a příslušnost většiny obyvatel obydlených částí sporných území k obci Přehýšov, svědčí ve prospěch připojení sporných území ke katastrálnímu území osoby zúčastněné na řízení, zatímco ve prospěch připojení sporných území žalobci svědčí jediné kritérium vlastnictví k pozemkům a stavbám. Přitom ministr náležitě vyložil důvody, pro které spatřoval za této situace jediným zákonným a správným řešením, které bylo popsáno ve výroku Prvostupňového rozhodnutí. Ministr rovněž v odůvodnění Napadeného rozhodnutí na jiném místě opakovaně akcentoval, že protože více skutečností, a to nejenom historické, ale i „aktuální“ souvislosti, jako jsou geografická blízkost a silniční spojení sporných území s obcí Přehýšov a kritérium občanství (příslušnost obyvatel sporných území k obci Přehýšov), svědčilo ve prospěch připojení sporných území k obci Přehýšov, rozhodlo ministerstvo podle jeho přesvědčení ve prospěch osoby zúčastněné na

řízení v souladu se zákonem, přičemž Prvostupňové rozhodnutí označil za dostatečně a řádně odůvodněné.

81. Pokud se tedy žalobce v daném směru omezil v podané žalobě na faktické zopakování obecné poznámky o tom, že se Prvostupňové rozhodnutí odvíjelo od historického kontextu posuzované věci a nikoli od dalších rozhodujících okolností, doprovazené o další obecné poznámky na str. 4 podané žaloby, platí, že jeho námitky nejen že nepředstavují náležitou reakci na závěry, které ministr v odůvodnění Napadeného rozhodnutí k obsahově odpovídajícím námitkám vzneseným v řízení o rozkladu vyslovil, ale dokonce se s podstatou závěrů vyslovených žalovaným v Prvostupňovém i Napadeném rozhodnutí zcela mýjí (nadto jsou s přihlédnutím k námitkám soustředěným pod třetím žalobním bodem také do jisté míry inkonzistentní). Soud proto s ohledem na výše specifikovaná judikatorní východiska v obdobné míře obecnosti, v jaké žalobce své námitky vznesl, uzavírá, že daný okruh žalobních námitek nemohl být shledán důvodným, neboť žalovaný v obou rozhodnutích postavil své závěry zcela zjevně nikoli pouze na historických souvislostech posuzované věci, nýbrž náležitě zohlednil všechna relevantní hlediska uvedená v § 26a odst. 3 obecního zřízení.
82. Námitkami soustředěnými soudem pod **třetí žalobní bod** pak žalobce poukazoval na to, že žalovaný nesprávně hodnotil kritérium územních vazeb. Žalobce nesouhlasil s tím, že územní vazby jsou dány z větší míry na straně osoby zúčastněné na řízení, přičemž zdůrazňoval, že okolnosti, k nimž ministerstvo v rámci posuzování kritéria „územních vazeb“ přihlédlo (zřetelná geografická blízkost a silniční spojení), by neměly být rozhodující. Podle žalobce ministerstvo neodůvodnilo nutnost změny hranic s ohledem na geografickou blízkost území; mělo se dle jeho přesvědčení vypořádat s otázkou, nakolik obyvatelé vlastníci nemovitosti aktivně participují v dané lokalitě. Ministerstvo také podle něho nijak nespecifikovalo v rozhodnutí konkrétní charakter a účel těchto nemovitostí, což ve svém důsledku mohlo ovlivnit posouzení věci.
83. Rovněž tyto námitky obsahově zcela odpovídají námitkám, které žalobce vznesl již v rozkladu proti Prvostupňovému rozhodnutí. Žalobce míří svými námitkami v daném směru jednoznačně do závěrů vyslovených v odůvodnění Prvostupňového rozhodnutí. Své rozkladové námitky toliko recipuje a reprodukuje, aniž by přitom jakkoli reagoval na závěry, které k tomuto komplexu námitek vyslovil ministr v odůvodnění Napadeného rozhodnutí. Se zřetelem k závěrům shora připomínaných rozsudků kasačního soudu čj. 6 Afs 9/2015 - 31 a čj. 6 As 54/2013 - 128 tak soud za situace, kdy žalobce v žalobních bodech neprezentoval dostatečnou konkrétní názorovou oponenturu vedoucí ke zpochybnění závěrů správního orgánu, nehledal způsob pro alternativní

a originální vyjádření závěrů, k nimž již správně dospěl žalovaný v odůvodnění Napadeného rozhodnutí.

84. Soud se tak v mezích obecnosti předmětných žalobních námitek omezuje na závěr, že se v daném směru ztotožňuje se závěry žalovaného a shodně jako on akcentuje, že ač žalobce rozporuje to, k jakým skutečnostem ministerstvo při vydání rozhodnutí dle § 26a odst. 2 obecního zřízení přihlédlo, sám v průběhu řízení neuvedl jakékoliv konkrétní skutečnosti, které by snad z jeho pohledu byly optikou dotčeného hlediska „územních vazeb“

Shodu s prvopisem potvrzuje I. K.

relevantní a jež by naopak jednoznačně svědčily pro „připojení“ území k městu Nýřany. Sama okolnost spočívající v délce doby zápisu stavu v katastru nemovitostí takovou okolností jistě ve světle shora uvedeného na daném skutkovém půdorysu není a nemůže být. Soud rovněž žalovanému přisvědčuje, že nebylo úlohou ministerstva, jak se snad žalobce mylně domnívá, aby zjišťovalo, nakolik vlastníci těchto nemovitostí „aktivně participují v této lokalitě“, a to za situace, kdy sám žalobce neuvedl v průběhu správního řízení a ani nyní v řízení před soudem žádné konkrétní skutečnosti týkající se této „aktivní participace vlastníků“ v dotčené lokalitě, se kterými by se měl žalovaný vypořádat. Podobně není důvodnou ani námitka poukazující na to, že ministerstvo v Prvostupňovém rozhodnutí vycházelo z „nespecifikovaného charakteru a účelu nemovitostí“. Ze správního spisu je zjevné, že ministerstvo vycházelo při ověřování vlastnických práv k nemovitostem v dotčené lokalitě, druhu a způsobu jejich využití, z údajů v katastru nemovitostí, jak je patrné z části odůvodnění týkající se posouzení územních vazeb a vlastnictví pozemků a staveb. I v tomto případě přitom platí, že samotná zjištění stran druhu pozemků, způsobu jejich využití a popisu (druhu) staveb, které se na pozemcích nachází, nebyla a nemohla být jediným hlediskem pro učinění závěru, že sporná území mají blíže k žalobci, či osobě zúčastněné na řízení, ale byla toliko jedním z kritérií posuzování dle § 26a odst. 3 obecního zřízení. Rovněž zde přitom žalobce opětovně setrvává ve zcela obecné rovině a nijak nespecifikuje a nenamítá konkrétní skutečnosti svědčící pro závěr, jež by snad z hlediska konkrétního účelu a druhu nemovitostí nebo optikou konkrétní podoby výkonu vlastnických práv svědčily ve prospěch jiných, než žalovaným vyslovených meritorních závěrů. Takové skutečnosti přitom žalobce netvrdil ani ve správním řízení a žalovanému proto nelze legitimně vytýkat, že by se s nimi ve svých rozhodnutích nevypořádal.

85. Nedůvodnými soud shledal konečně i námitky soustředěné soudem pod **čtvrtým žalobním bodem**, v jejichž rámci žalobce akcentoval, že sporná území se nacházejí v katastrálním území Nýřany, resp. že podle zápisu v katastru nemovitostí je dotčené území součástí města Nýřany, přičemž tato skutečnost svědčí dle jeho přesvědčení pro zachování aktuálního dlouhodobě evidovaného stavu, a to i v souvislosti s principy materiální publicity katastru nemovitostí a dobré víry. I tato námitka je téměř doslovnou recepcí námitek vznesených v rozkladu proti Prvostupňovému rozhodnutí, na něž ministr reagoval v Napadeném rozhodnutí a vyložil důvody, pro které se s těmito námitkami neztotožnil. Žalobce přitom s těmito důvody prezentovanými v odůvodnění Napadeného rozhodnutí v podané žalobě nijak nepolemizuje ani je nijak nereflektuje. Soud se tak s přihlédnutím k výše uvedenému i v tomto případě omezuje na závěr, že žalovaný nijak nepochybil, pokud tomuto okruhu námitek nepřisvědčil. Žalovaný správně poukazuje na to, že pro rozhodování o změně hranic obcí dle § 26a odst. 2 obecního zřízení není zásada materiální publicity poskytující ochranu fyzickým a právnickým osobám, jež jednájí v důvěře v zápis do katastru nemovitostí, ani s tím související úvahy stran dobré víry, hlediskem, které by bylo nutno zohledňovat. Soud pro větší stručnost v tomto směru v plném rozsahu odkazuje na shora popsané úvahy týkající se smyslu a účelu tohoto typu správního řízení, jímž je odstranění nežádoucího nezákonného stavu, který spočívá v tom, že území obce není tvořeno

souhrnem katastrálních území této obce, jak předpokládá § 18 odst. 2 obecního zřízení. Je tedy logické, že stav zápisu v evidenci katastru nemovitostí nemůže být hlediskem

Shodu s prvopisem potvrzuje I. K.

určujícím. Žalovaný přitom srozumitelně vyložil důvody, pro které se na skutkovém půdorysu nyní posuzované věci přiklonil k závěru, že sporná území mají být připojena k území osoby zúčastněné na řízení. Argumentuje-li snad žalobce dobrou vírou fyzických a právnických osob vyplývajících ze stavu evidence v katastru nemovitostí, souhlasí soud s žalovaným, že rozhodnutí podle § 26a odst. 2 obecního zřízení nemá žádný dopad do vlastnických vztahů k nemovitostem na sporných územích, když jsou jím toliko měněny hranice dotčených obcí. V tomto ohledu přitom nelze z pohledu soudu o zásahu do práv nabytých v dobré víře uvažovat.

VII. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

86. Na základě všech shora uvedených skutečností soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
87. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Žalovanému pak žádné náklady v souvislosti s vedením předmětného řízení nevznikly.
88. Výrok III. o náhradě nákladů řízení je odůvodněn § 60 odst. 5 s. ř. s., podle kterého osoba zúčastněná na řízení zásadně nemá právo na náhradu nákladů řízení. V posuzované věci přitom soud žádnou povinnost osobě zúčastněné na řízení neuložil.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 3. listopadu 2021

Mgr. Martin Lachmann v.r.

předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje I. K.