



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců JUDr. Petry Kamínkové a Mgr. Marka Zimy ve věci

žalobkyně: **Obec Dolní Novosedly**, IČO 005 12 036
sídlem Dolní Novosedly 55, 397 01 Písek
zastoupené advokátem Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D.
sídlem Na Florenci 2116/15, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra**
sídlem Nad štolou 936/3, 170 00 Praha 7

za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Obec Záhoří**, IČO 002 50 244
sídlem Horní Záhoří 8, 398 18 Záhoří
zastoupené advokátem JUDr. Lubošem Průšou
sídlem třída Národní svobody 32/11, 397 01 Písek

řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 5. 6. 2020, č. j. MV-58581-3/SO-2020,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Předmět sporu a skutkové okolnosti

1. Žalobkyně se u Městského soudu v Praze domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí vydaného ministrem vnitra, kterým byl zamítnut rozklad žalobkyně proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru veřejné správy, dozoru a kontroly (dále též jen „prvostupňový orgán“ či „žalovaný“), ze dne 3. 2. 2020, č. j. MV-126970-66/ODK-2017 (dále též jen „prvostupňové rozhodnutí“), jímž se podle ust. § 26a odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen „zákon o obcích“), mění hranice obce Dolní Novosedly (žalobkyně) a obce Záhoří (dále též „osoba zúčastněná na řízení“ či „obec Záhoří“).
2. Na základě usnesení XVIII. plenárního zasedání Okresního národního výboru v Písku ze dne 20. 9. 1990 (dále jen „usnesení 1990“) došlo k rozdělení původní obce Záhoří na 4 samostatné obce: Záhoří, Novosedly (původní název žalobkyně), Vojníkov a Temešvár. Dle přílohy č. 1 usnesení 1990 se původní obec Záhoří rozdělila takto:
 - Záhoří s místními částmi Dolní Záhoří, Horní Záhoří, Jamný, Kašina Hora, Svatonice a Třešně,
 - Novosedly s místními částmi Horní Novosedly, Dolní Novosedly a Chrastiny,
 - Vojníkov s místními částmi Vojníkov, Držov a Louka,
 - Temešvár

Místní část Třešně (dále též „sporné území“) nebyla ke dni rozdělení obcí katastrálně vymezena (nejednalo se o samostatné katastrální území), nýbrž byla ke dni rozdělení částí katastrálního území Chrastiny, které připadlo nově vzniklé obci Novosedly. Tato část tak od okamžiku rozdělení byla součástí katastrálního území Chrastiny, tedy i katastrálního území žalobkyně, avšak dle usnesení 1990 měla být součástí území nově vzniklé obce Záhoří. Od roku 1990 tak mezi žalobkyní a osobou zúčastněnou na řízení panuje spor o toto území. Usnesením zastupitelstva žalobkyně č. 5/2010 bylo dne 10. 11. 2010 schváleno založení nové části obce s názvem Nová Třešně na katastrálním území Chrastiny. Od roku 2010 se tak na katastrálním území náležejícím obci Chrastiny nachází nová místní část obce Dolní Novosedly s názvem Nová Třešně. V důsledku neúspěchu při uzavírání dohody podle ust. § 26 zákona o obcích mezi žalobkyní a obcí Záhoří přistoupil žalovaný k postupu podle ust. § 26a zákona o obcích, který vyústil ve vydání prvostupňového rozhodnutí.

II. Obsah žaloby a související vyjádření

3. Žalobkyně považuje napadené rozhodnutí za nezákonné a nepřezkoumatelné. Uvádí, že rozhodnutím jí bylo zasaženo do jejího práva na samosprávu a na ochranu majetkových práv, když místní část Třešně a Nová Třešně připadla obci Záhoří a nikoliv obci Dolní Novosedly.
4. *V prvním žalobním bodu* žalobkyně namítá, že v řízení o rozhodnutí o změně hranic nebyla zjištěna vůle obyvatel žijících na předmětném území, resp. nebylo zjištěno, ke které z uvedených obcí si občané místních částí Třešně a Nová Třešně přejí být přiřazeni. Tímto postupem žalovaného byl porušen článek 5 Evropské charty místní samosprávy, dle kterého území hranic místních správních jednotek nelze změnit bez předchozí konzultace s obyvatelstvem dotčených jednotek, provedené, pokud možno referendem, kde zákon

referendum umožňuje. Žalovaný si přitom v řízení byl vědom skutečnosti, že v dané věci obce neprovedly místní referendum, a měl tedy povinnost, před vydáním rozhodnutí zjistit vůli obyvatel Třešně a Nové Třešně, což neučinil. Uvedený postup žalovaného je v rozporu s § 26a odst. 3 zákona o obcích, neboť nelze autoritativně rozhodnout o změně hranic, aniž by tato změna byla předem konzultována s obyvateli dotčených jednotek.

5. *Ve druhém žalobním bodu* žalobkyně nesouhlasí s postupem žalovaného, který v řízení nezohlednil některé ze zásadních námitek a důkazů předložených žalobkyní, čímž zatížil napadené rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti. Ministr vnitra v rozkladovém řízení nepřihlédl k dokumentu, v němž je zachycena vůle občanů žijících na předmětném území Třešně a Nová Třešně, z níž je zjevné, že tito občané chtějí, aby část Třešně a Nová Třešně byla přiřazena k obci Dolní Novosedly. Ministr vnitra nesprávně označuje řízení o změně hranic vedené dle § 26a zákona o obcích za řízení svou povahou sporné a aplikuje na něj zásadu koncentrace zakotvenou v § 82 odst. 4 správního řádu. V posuzovaném případě se přitom jedná o řízení zahájené ex offio, jímž je ukládána povinnost a jímž Ministerstvo na základě zákonného zmocnění, jakožto složka moci výkonné, autoritativně rozhoduje o území zúčastněných obcí. Ministr vnitra měl povinnost v řízení postupovat tak, aby byl zjištěn stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a v souladu se zásadou vyšetřovací si ke zjištění tohoto stavu obstarat všechny poklady důležité pro vydání zákonného rozhodnutí.
6. *Ve třetím žalobním bodu* žalobkyně namítá, že správní orgány postupovaly v rozporu s § 26a zákona o obcích, když v řízení o změně hranic dostatečně nezohlednily současné vazby žalobkyně k územní části Třešně, která byla více než 30 let součástí katastrálního území žalobkyně. Zejména se jedná o investice do stavby a údržby infrastruktury v nemalé výši.
7. *Ve čtvrtém žalobním bodu* žalobkyně namítá, že správní orgány dále dostatečně nezohlednily ani vlastnické právo žalobkyně k pozemkům a stavbám nacházejícím se na tomto území. Správní orgány tak v řízení nezjistily stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a postupovaly jak v rozporu s § 26a odst. 3 zákona o obcích, tak v rozporu s § 3 správního řádu. V řízení však bylo prokázáno, že žalobkyně je vlastníkem všech obecních pozemků a staveb na území Třešně, přičemž se na tomto území nenachází žádné nemovitosti ve vlastnictví obce Záhoří.
8. *V pátém žalobním bodu* žalobkyně namítá, že ministr vnitra nezohlednil při svém rozhodování existenci části obce žalobkyně s názvem Nová Třešně, když se dostatečně nevypořádal s námitkou spočívající v nezákonnosti přiřknutí místní části Nová Třešně obci Záhoří.
9. *V šestém žalobním bodu* žalobkyně zpochybňuje historickou hranici z roku 1960. Územní změna vycházející z usnesení Okresního národního výboru v Písku schváleného dne 4. 6. 1960 nebyla dle žalobkyně nikdy realizována, když následně vznikla středisková obec Záhoří, která zahrnovala jak území Chrastiny, tak Třešně.
10. *V sedmém žalobním bodu* žalobkyně nesouhlasí s žalovaným, který nezhodnotil možnost vydání rozhodnutí ve prospěch žalobkyně.
11. Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě předně uvádí, že čl. 5 Evropské charty nemá přímý účinek a nemá tzv. self-executing povahu, aby se ho mohly subjekty práva ve smluvních státech dovolávat. Jinými slovy nemůže mít tento článek aplikační přednost před zákonem, nýbrž jej lze použít pouze při tvorbě vnitrostátních právních předpisů. Dále žalovaný uvádí, že nemá pravomoc vyhlásit a uspořádat místní referendum ani

anketu, neboť s takovým postupem zákon nepočítá. Prvostupňový orgán obyvatele sporného území opakovaně vyzýval veřejnými vyhláškami podle ust. § 144 správního řádu, přičemž tyto dotčené účastníky upozornil i na zamýšlenou podobu hranice pozemků mezi obcemi. Přestože měli tito účastníci řízení možnost vyjádřit své stanovisko, neučinili tak. Žalobkyně jako jedna ze stran sporu o dané území však měla možnost stanovisko obyvatele opatřit a předložit jako důkaz, což neučinila ani nenavrhla (v rámci prvostupňového řízení). Nadto žalovaný konstatuje, že konání místního referenda není podle ust. § 26a zákona o obcích nezbytnou podmínkou, neboť zákon obsahuje pouze demonstrativní výčet kritérií, k nimž má být při rozhodování přihlédnuto. Dle žalovaného byla konzultace s obyvatelstvem dle čl. 5 Evropské charty naplněna tím, že v roce 2008 byla zjištěna vůle obyvatel místní části Třešně, která se přiklonila k připojení k obci Záhoří.

12. Dále žalovaný rozporuje tvrzení žalobkyně, že v řízení nebylo zohledněno vlastnické právo žalobkyně k pozemkům a stavbám na předmětném území. Žalovaný naopak tuto skutečnost považoval za svědčící ve prospěch žalobkyně. Žalovaný též zohlednil, že žalobkyně vykonává správu nad územím Třešně a Nová Třešně, byť vyšlo najevo, že o území pečují obě obce. Žalovaný však z důvodu geografické vzdálenosti a silničnímu spojení dotčeného území s obcí Záhoří dospěl k závěru, že územní vazby jsou z větší míry dány k obci Záhoří. Žalovaný též odmítá, že by nezvažoval připojení území k obci Dolní Novosedly, neboť je to přímo patrné z napadeného rozhodnutí. Většina kritérií však svědčila ve prospěch připojení k obci Záhoří. Dle žalovaného nelze zpochybňovat dlouhodobou péči žalobkyně o předmětné území, avšak lze zpochybňovat dobrou víru žalobkyně v to, že jí dané území náleží, neboť již od 90. let 20. století vedla opakovaně spor s obcí Záhoří o toto území. Ani jedné obci tak nemohla svědčit dobrá víra, že jí předmětné území bez pochybností náleží.
13. Ačkoliv řízení o změně hranic obcí podle ust. § 26a odst. 2 zákona o obcích je zahajováno z moci úřední, nejde o řízení o uložení povinnosti, jak tvrdí žalobkyně. Z výroku prvostupňového rozhodnutí je zjevné, že se jím žádné povinnosti neukládají, pouze se autoritativně mění hranice obcí. Na daný případ tak nelze vztáhnout ust. § 50 odst. 3 správního řádu, tedy se nelze dovolávat ani ust. § 82 odst. 4 správního řádu. Žalovaný tak uzavírá, že ministr vnitra nebyl při rozhodování o rozkladu povinen přihlédnout k nově navrženému důkazu žalobkyně, jakož ani k listině, kterou předložila obec Záhoří jako přílohu k vyjádření k podanému rozkladu. Žalovaný rovněž doplňuje, že i kdyby se v daném případě neuplatnila zásada koncentrace, byl by ministr vnitra povinen přihlédnout jak k listině předložené žalobkyní, tak osobou zúčastněnou na řízení. Vzhledem ke skutečnosti, že každá z těchto listin prokazuje opak, tedy že se většina obyvatel vyslovila pro připojení k obci Dolní Novosedly, respektive Záhoří, nelze dospět k jednoznačnému závěru, že je vůlí většiny připojit se k žalobkyni.
14. V závěru žalovaný uvádí, že se vypořádal s námitkami uvedenými v rozkladu nevyjímaje námitku ohledně zřízení nové místní části Nová Třešně, kterou vypořádal v napadeném rozhodnutí na 8 straně. S ohledem na shora uvedené žalovaný navrhuje, aby soud žalobu zamítl jako nedůvodnou.
15. Osoba zúčastněná na řízení tj. obec Záhoří v rámci písemného vyjádření navrhuje zamítnutí žaloby a k *prvnímu žalobnímu bodu* uvádí, že souhlasí se žalovaným, tj. že čl. 5 Evropské charty nemá přímý účinek a není self-executing. Nadto je Charta určena na ochranu práv místních společenství na samosprávu, nikoli k ochraně jednotlivých občanů. Rovněž souhlasí se žalovaným, že referendum nebylo nutné konat a že kritéria v ust. § 26a

odst. 3 zákona o obcích jsou vymezena demonstrativně. Žalovaný nadto přihlédl k výsledkům ankety z roku 2008. Občané žijící na předmětném území též měli možnost se vyjádřit jako účastníci řízení a konzultace s občany probíhaly i v rámci třicetiletého vyjednávání zastupitelstev obou obcí. Nelze rovněž konat místní referendum pro rozpor s ust. § 7 písm. e) zákona č. 22/2004 Sb., o místní referendu a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o referendu“).

16. *Ke druhému žalobnímu bodu* obec Záhoří konstatuje, že z napadeného rozhodnutí je patrné posouzení těchto vazeb, které lépe svědčí obci Záhoří. Geografická vzdálenost svědčí významně ve prospěch obce Záhoří, přičemž se v ní nachází i infrastruktura (obecní úřad, lékař, školka či škola), kterou žalobkyně nedisponuje. Dále není pravdou, že by se obec Záhoří nestarala o rozvoj Třešně, stará se zejména o kanalizace, veřejné osvětlení či údržbu silnic.
17. *Ke třetímu žalobnímu bodu* obec Záhoří uvádí, že listina předložená žalobkyní v rozkladovém řízení není důvěryhodná, což vyplývá z listin předložených obcí Záhoří. Z těchto listin vyplývá, že anketa žalobkyně obsahuje i podpisy osob nehlášených k trvalému pobytu v místní části a že s názory občanů bylo při anketě manipulováno nepravdivými informacemi. Dále obec Záhoří uvádí, že v předmětném řízení žalovaný nemá pravomoc ukládat povinnosti, proto žalovaný správně aplikoval koncentrační zásadu. Žalovaný se nadto výsledkem obou anket zabýval ve svém rozhodnutí, byť je neprovedl jako důkaz. Obci Záhoří rovněž zůstaly zachovány všechny tři ústavní prvky místní samosprávy vzhledem k předmětnému území – občané, území i výkon samosprávy, přičemž žalobkyni první dva prvky nesvědčily.
18. *Ke čtvrtému žalobnímu bodu*, kdy žalobkyně namítá, že správní orgány dostatečně nezohlednily její vlastnické právo k pozemkům a stavbám, obec Záhoří uvádí, že toto kritérium zohledněno bylo, a to ve prospěch žalobkyně, přestože se obec Záhoří domnívá, že kritérium splňují obě strany sporu stejně. Dále osoba zúčastněná na řízení doplňuje, že nezastavěné pozemky a historický majetek v části obce Třešně přešel přinejmenším z poloviny ze státu na obec Záhoří a při absenci dohody obou obcí o tomto majetku bude obec Záhoří nucena podat určovací žaloby na vlastnictví těchto nemovitostí.
19. *K pátému žalobnímu bodu* obec Záhoří konstatuje, že z napadeného rozhodnutí je patrné, že správní orgány vzaly existenci místní části Nová Třešně v potaz. Dle obce Záhoří však takto část vznikla v rozporu se zákonem a není ani zřejmé, na jaké části území se rozkládá a fakticky se jedná o rozšíření stávající části obce Třešně. Podstatnou však je skutečnost, že zákon umožňuje žalovanému i takovou úpravu hranic obcí, která se nedotkne pouze území jedné obce.
20. *K šestému žalobnímu bodu* obec Záhoří uvádí, že neexistuje žádný jiný použitelný doklad o stanovení hranice mezi místními částmi Třešně a Chrástiny a není zřejmé, jakého staršího dokladu se žalobkyně domáhá. Žalobkyně se nemůže dovolávat, že lépe splňuje zákonné kritérium zákonné hranice, když územní část Třešně nikdy ve své historii součástí historických hranic obce Dolní Novosedly (Novosedly) nebyla.
21. *K sedmému žalobnímu bodu* obec Záhoří konstatuje, že z napadeného rozhodnutí srozumitelným způsobem vyplývá, proč žalovaný rozhodl ve prospěch obce Záhoří a nikoliv žalobkyně. Správní orgány nejsou povinny zabývat se jinými alternativami rozhodnutí, pokud dospějí k závěru, že je na místě rozhodnout o věci jinak.

22. Žalobkyně dne 24. 8. 2020 požádala o přednostní projednání věci, v němž mimo jiné uvádí, že obec Záhoří na základě napadeného rozhodnutí autoritativně rozhodla o zrušení místní části Nová Třešně, která byla založena žalobkyní v souladu s právními předpisy, a obyvatelé jsou vyzýváni ke změně trvalého bydliště, což má vliv na jimi čerpané dotace z dotačního programu na úhradu nákladů potřebných ke zřízení domovní čistírny odpadních vod (dále též jen „program ČOV“). Rovněž bylo ze strany Katastrálního úřadu pro Jihočeský kraj, Katastrální pracoviště Písek (dále jen „katastrální úřad“) zahájeno řízení o změně katastrální hranice, v němž lze nyní pokračovat, přičemž tato změna bude mít rovněž dopad na čerpání dotací z programu ČOV. Změna katastrální hranice bude mít dopad i do aktuálně platného územního plánu žalobkyně, jakož i na vlastnictví k pozemním komunikacím a přídatným zařízením, která automaticky přejdou do vlastnictví obce Záhoří.
23. Žalobkyně v replice k vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení ze dne 25. 9. 2020 setrvala na své žalobní argumentaci a doplnila, že žalovaný měl i mimo referendum zjistit aktuální stanovisko obyvatel místní části Třešně k připojení k jedné z obcí, což v rozporu s článkem 5 Evropské charty neučinil a vycházel ze zastaralých podkladů. Dále žalobkyně uvádí, že ačkoliv se jedná o řízení, v němž není ukládána povinnost, žalovaný měl dostatečně zjistit skutkový stav a postupovat v souladu se zásadou materiální pravdy, což neučinil. Dále žalobkyně namítá, že žalovaný dostatečně nezohlednil její vazby k předmětnému území, když péče o rozvoj území má větší váhu než silniční spojení a geografická vzdálenost. Žalobkyně dále uvádí, že obec Záhoří do místní části Třešně nijak neinvestovala, případně vynaložila pouze zanedbatelné částky a že není pravdou, že by se obec Záhoří starala o údržbu komunikací, když toto prováděla po celou dobu žalobkyně., která na předmětném území investovala minimálně částku 3 362 756,19 Kč. Žalobkyně nadto byla v dobré víře, že jí území náleží, což mimo jiné vyplývá z komunikace s Českým zeměměřičským katastrálním úřadem (dále jen „ČÚZK“). Žalobkyně dále setrvává na námitce, že se správní orgány nezabývaly skutečností, že z vůle žalobkyně došlo v souladu se zákonem ke vzniku nové místní části Nová Třešně, která náleží žalobkyni. Žalovaný svým rozhodnutím nadto oddělil rodinný dům č.p. 65, který byl historicky evidován v místní části Chrastiny a nikdy se nenacházel na území místní části Třešně ani Nová Třešně a nebyl tak součástí vzniklé anomálie, čímž došlo k nucenému převodu nemovitosti, která se nacházela na území žalobkyně.
24. Žalovaný v duplice ze dne 7. 5. 2021 setrval na své argumentaci a doplnil, že žalobkyně uplatnila námitky, že obec Záhoří nijak nepřispívala na rozvoj předmětného území a že došlo k oddělení rodinného domu č.p. 65, opožděně, byť tyto námitky mohla uplatnit již ve správním řízení. Nadále pak žalovaný trvá na tom, že bylo na místě držet se koncentrační zásady a že správní orgány postupovaly v souladu se zásadou materiální pravdy.
25. Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ze dne 21. 5. 2021 setrvala na své původní argumentaci a opět zdůraznila demonstrativní charakter výčtu kritérií v ust. § 26a odst. 1 zákona o obcích, jakož i skutečnost, že není předepsáno, že některé z kritérií by mělo mít větší či menší váhu. Obec Záhoří rovněž uvádí, že vyšetřovací zásada je v daném řízení (dle ust. § 142 správního řádu) omezena. K doloženým anketám v rámci rozkladového řízení pak doplňuje, že tyto vzájemně rozporné dokumenty nemají přílišnou vypovídací hodnotu a opět na tomto typu důkazů by mohlo znamenat prodlužování řízení, v jehož rámci by se obě obce snažily přesvědčit co možná nejvíce občanů, aby deklarovali vůli setrvat v jedné

ze dvou obcí. Obec Záhoří dále konstatuje, že předmětné území je již připojeno v katastru nemovitostí k obci Záhoří, část Nová Třešně již neexistuje a došlo ke změnám a vydání nových občanských průkazů. Žalobkyně již od roku 1990 věděla o územní anomálii, avšak využívala administrativních pochybení ve svůj prospěch k prohlubování anomálie a tento postup by měl jít žalobkyni k tíži. Dále obec Záhoří uvádí, že žalobkyně v podaném rozkladu nepožadovala provedení důkazu doloženou anketou, nýbrž pouze přihlédnutí k ní. Listiny o konání ankety tak nejsou důkazem, nýbrž pouze podkladem pro vydání rozhodnutí. Žalobkyně rovněž nepřiblížila, jak bylo zasaženo do práva na její samosprávu, neboť i se změnou velikosti území obce zůstává obsah práva na samosprávu stejný. Nadto předmětem řízení dle § 26a zákona o obcích není řešení majetkových vztahů, neboť tyto je třeba následně řešit soukromoprávní cestou, na rozdíl od veřejnoprávního vymezení hranic obcí. Naopak obec Záhoří by mohla namítat porušení práva na samosprávu, když na svém území nemohla po dobu 30 let vykonávat samosprávu. K domu s č.p. 65 obec Záhoří uvádí, že má stále stejného vlastníka, pouze došlo k začlenění pozemku do katastrálního území Třešně u Záhoří a obce Záhoří.

26. Soud rozhodl ve věci samé bez nařízení jednání, neboť žalovaný s takovým projednáním výslovně souhlasil a žalobkyně ve stanovené lhůtě s takovým projednáním neprojevila nesouhlas. Soud proto postupoval v souladu s ust. § 51 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

III. Správní spis

27. Ze správního spisu soud zjistil tyto pro rozhodnutí důležité skutečnosti:

- Dle žádosti ze dne 10. 4. 1958 požádali občané Třešně o rozdělení katastru od obce Chrastiny, což stvrdili svými podpisy.
- Dne 30. 3. 1960 všichni občané Třešně stvrdili svým podpisem žádost o odloučení od obce Chrastiny a připojení k obci Záhoří.
- Ze zápisu 19. zasedání Okresního národního výboru v Písku ze dne 4. 6. 1960 vyplývá, že bylo jednomyslně schváleno usnesení o územních změnách a sloučení obcí v okrese Písek ve znění:
 - o „Okresní národní výbor schvaluje návrh rady ONV, aby byly provedeny ve smyslu § 16 zák. ze dne 9. dubna 1960 o územním členění státu čís. 36/1960 v okrese Písek tyto územní změny:
 - o 1. Obec Chrastiny, aby byla rozdělena na dvě části a to na část Třešně a na část Chrastiny a to tak, že nová hranice odbočuje od dosavadní kat. hranice čís. 1316 silnice, jde po jejím severním okraji směrem k severozápadu, odbočuje po východní hranici pozemkové parcely čís. 997, v jejím pokračování dělí cestu pozemkové parcely čís. 1304, pokračuje po východní hranici pozemkových parcel čís. 998, 999/1, 999/2, severní okraj poz. parcely 999/1, 995, 982, 978/1, 978/2, 964, 960, 937, 936, 921, odbočuje přes cestu pozemkové parcely č. 1304 směrem po východním okraji pozemkové parcely čís. 909, 911, obrací se k západu přes pozemkovou parcelu č. 911, směrem na severní okraj poz. parcely čís. 1069, 1072/1, v jejím pokračování přes cestu a pastviny čís. 1089, 1302, 1090, 1301, odbočuje k severu po východní části role poz. parcely č. 1126, 1122, 1121/1, 1118/1, k západu po severní hranici pozemkové parcely č. 1118/1 k severu přes poz. parcelu čís. 1117, 1114, 1110, 1105, 1101, pokračuje po mezi pozemkové

parcely čís. 1162, po severní hranici poz. parcely čís. 1163, k severu po východním okraji rolí poz. parcel 1148/1, 1150, 1157, 1156, 1152/2, 1155/1, k východu po jižním okraji poz. parcely č. 1232, k severu poz. parcely čís. 1232 přes rozoranou cestu poz. parcely čís. 1329 na východní hranici poz. parcely 1232, poníž jde k severu a přechází na dosavadní katastrální hranici.

Tímto způsobem bude rozděleno dosavadní kat. území Chrastiny na dvě části a to na část chrastinskou a třešeňskou. Takto vzniklá část chrastinská by se připojila k obci Novosedly a část třešeňská k obci Záhoří.

2. Sloučení obcí Novosedlo a Chrastiny

Schvaluje se sloučení obce Dolní Novosedlo s částí dosavadní obce Chrastiny tak, jak je uvedeno v ad. 1/. Nová obec nesla by název Novosedly, dosavadní názvy Dolní Novosedlo, Horní Novosedlo a Chrastiny by zůstaly jako názvy místní.

3. Sloučení obcí Svatonice, Horní Záhoří, osady Třešň v obec Záhoří

Schvaluje se sloučení obcí Horní Záhoří, Dolní Záhoří a osady Třešň/třešeňské části jak je uvedeno v ad 1/. Nově vytvořená obec ponese název Záhoří. Dosavadní názvy Dolní Záhoří, Horní Záhoří, Svatonice a Třešň se ponechávají jako názvy místní.

Součástí spisu je i zákres nové katastrální hranice číslo 58/60 Oblastního ústavu geodzie a kartografie v Českých Budějovicích, okresního měřického střediska Písek. Tato hranice se drobnými odchylkami shoduje s hranicí nově vymezenou prvostupňovým rozhodnutím. Tatáž hranice je zakreslena i v polním náčrtu 41 č. 2 z roku 1960.

- Z rozhodnutí Národního výboru v Písku ze dne 27. 3. 1964 soud zjistil, že 14. 7. 1964 došlo ke sloučení obcí Záhoří a Novosedly v jednu obec s názvem Záhoří. S tímto sloučením souhlasila většina občanů.
- Rozhodnutím odboru vodního a lesního hospodářství a zemědělství Okresního národního výboru v Písku ze dne 23. 4. 1984 bylo povoleno vodohospodářské dílo – stavba kanalizace dešťových vod v osadě Třešň pro investora Místní národní výbor Záhoří.
- Z usnesení plenárního zasedání Okresního národního výboru v Písku konaného dne 20. 9. 1990 vyplývá, že na základě žádostí občanů bylo schváleno rozdělení obcí, mimo jiné obce Záhoří na čtyři obce, z nichž jednou je obec „Záhoří s místními částmi Dolní Záhoří, Horní Záhoří, Jamný, Kašina Hora, Svatonice, Třešně, v katastrálních hranicích těchto místních částí“, a druhou obec „Novosedly s místními částmi Horní Novosedly, Dolní Novosedly, Chrastiny, v katastrálních hranicích těchto místních částí“
- Z Vyjádření stanoviska – Třešně z roku 2008 vyplývá, že všichni občané místní části Třešně, kteří se vyjádřili, souhlasili s připojením místní části Třešně k obci Záhoří a žádný k připojení k obci Dolní Novosedly.
- Z rozhodnutí Městského úřadu Písek ze dne 2. 11. 2011, č. j. ZP01/2007/25909/6/ZH vyplývá, že obec Záhoří požádala o povolení vypouštění odpadních vod z výústí kanalizace v místních částech obce Záhoří (včetně části Třešně) do povrchových vod. Dále vyplývá ze smlouvy mezi obcí Záhoří a

Městskými službami Písek s.r.o. ze dne 10. 11. 2009, že se obec Záhoří zavázala k placení svozu pevného domovního odpadu, přičemž z prohlášení Městských služeb Písek ze dne 21. 11. 2018 plyne, že tato společnost pro obec Záhoří sváží odpad i v rámci místní části Třešně.

- Ze stavebního povolení ze dne 2. 10. 2014 vydaného Městským úřadem Písek soud zjistil, že bylo vydáno územní povolení na stavbu místní komunikace: „Obytná zóna Třešně (Dolní Novosedly)“ pro stavebníka Dolní Novosedly a ze souhlasů ze dne 25. 9. 2013 a 19. 5. 2014 vydaných Městským úřadem Písek vyplývá, že jimi byly povoleny opravy a modernizace místní komunikace v části Nová Třešně pro stavebníka Dolní Novosedly.
- Dne 15. 11. 2017 bylo prostřednictvím veřejné vyhlášky doručeno Uvědomění o zahájení správního řízení ve věci změny hranic Dolní Novosedly a Záhoří na katastrálním území Chrastiny, včetně poučení účastníků o možnosti předkládat návrhy a důkazy v řízení. Mezi obeslanými účastníky byli i obyvatelé Třešně.
- Z vyjádření Městského úřadu Písek ze dne 8. 12. 2017 a z pasportu místních komunikací datovaného 28. 11. 1976 vyplývá, že všechny místní komunikace na území Záhoří a Dolní Novosedly vykazoval ve svém pasportu tehdejší Místní národní výbor Záhoří. Ke dni 10. 4. 1996 již samostatná obec Dolní Novosedly měla svůj pasport, přesto místní komunikace na území Třešně vykazovala ve svém pasportu stále obec Záhoří. Městský úřad Písek též sdělil, že jako specializovanému stavebnímu úřadu mu jsou předkládány ohlášení stavebních úprav i žádosti o stavební povolení od stavebníka Dolní Novosedly.
- Z Inventurního soupisu účtu 909 006 – Majetek ve Třešni ke dni 31. 12. 2017 vyplývá, že obec Záhoří je vlastníkem nemovitých věcí ve Třešni v hodnotě 1 545 433 Kč. Majetek sestává např. z cesty a návsi, vodní nádrže, studny či kanalizace.
- Z vyjádření katastrálního úřadu pro Jihočeský kraj ze dne 2. 3. 2018 vyplývá, že ke dni 4. 6. 1960 náležela místní část Třešně (která se jako tehdy samostatné katastrální území oddělila z katastrálního území Chrastiny) obci Záhoří, stejně jako k. ú. Chrastiny. Taktéž tomu bylo i ke dni 14. 6. 1960. Dle výměru Ústavu geodézie a kartografie v Českých Budějovicích bylo samostatné k. ú. Třešně zrušeno a nemovitosti v k. ú. Třešně byly převidovány do k. ú. Chrastiny.
- Ministerstvo vnitra dne 15. 11. 2018 ověřilo, že ve věci sporného území mezi obcí Dolní Novosedly a Záhoří neproběhlo referendum.
- Z vyjádření Katastrálního úřadu pro Jihočeský kraj ze dne 30. 12. 2019 vyplývá, že se v předmětném území nenachází žádné nemovitosti ve vlastnictví obce Záhoří.
- Ministerstvo vnitra vydalo dne 3. 2. 2020 prvostupňové rozhodnutí č. j. MV-126970-66/ODK-2017.
- K podanému rozkladu připojila obec Dolní Novosedly vyjádření občanů části obcí Třešně a Nova Třešně, ke které obci by se chtěli připojit, z něž plyne, že většina obyvatel těchto místních částí se přiklání k připojení k obci Dolní Novosedly, rovněž byla předložena tři vyjádření obyvatel Nové Třešně, z nichž rovněž plyne vůle být součástí obce Dolní Novosedly.

- K vyjádření k podanému rozkladu připojila obec Záhoří vyjádření stanoviska – Třešně – osoby s trvalým pobytem, z něž vyplývá, že většina obyvatel místní části Třešně se přiklání k připojení k obci Záhoří.

IV. Posouzení návrhu Městským soudem v Praze

28. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a věc posoudil takto:

29. Podle ust. § 26 věty první zákona o obcích *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.*

30. Podle ust. § 26a odst. 1 zákona o obcích *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.*

Podle odst. 2 téhož ustanovení *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.*

Podle odst. 3 téhož ustanovení *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.*

31. Podle ust. § 27 odst. 2 věty druhé zákona o obcích *část obce je evidenční jednotka vytvářená budovami s čísly popisnými a čísly evidenčními (§ 31) přidělenými v jedné číselné řadě, která leží v jednom souvislém území.*

32. Podle ust. čl. 5 Evropské charty *hranice místních správních jednotek nelze měnit bez předchozí konzultace s obyvatelstvem dotčených jednotek, provedené pokud možno referendem, kde zákon referendum umožňuje.*

33. Podle ust. § 50 odst. 3 správního řádu *správní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.*

34. Podle ust. § 82 odst. 4 správního řádu *k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.*

35. Podle ust. § 9 věty druhé zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) *vlastníkem silnic II. a III. třídy je kraj, na jehož území se silnice nacházejí, a vlastníkem místních komunikací je obec, na jejímž území se místní komunikace nacházejí.*

36. Před vlastním posouzením věci městský soud připomíná, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu soudy nemusí nutně reagovat na každý dílčí argument

uvedený v žalobě. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014 č. j. 7 As 126/2013-19). Podstatné je, aby správní soud v odůvodnění rozhodnutí postihl všechny stěžejní námitky účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i reakce na některé dílčí a související námitky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014 č. j. 7 Afs 85/2013-33). Soud rovněž může pro stručnost odkázat na část odůvodnění rozhodnutí správního orgánu, s nímž se ztotožní. Jak k tomu přílehavě uvádí Ústavní soud, „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ (náleze ze dne 12. 2. 2009 sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68; srov. též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015 č. j. 9 As 221/2014-43, ze dne 29. 3. 2013 č. j. 8 Afs 41/2012-50, ze dne 6. 6. 2013 č. j. 1 Afs 44/2013-30, ze dne 3. 7. 2013 č. j. 1 As 17/2013-50, nebo ze dne 25. 2. 2015 č. j. 6 As 153/2014-108).

37. Předně se soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti, neboť v případě shledání důvodnosti této námitky by bylo vyloučeno meritorní posouzení žaloby. Zde soud předně konstatuje, že vada nepřezkoumatelnosti představuje nejzávažnější nedostatky rozhodnutí, ať už jde o nesrozumitelnost rozhodnutí (z výroku není zřejmé, jaká práva či povinnosti jsou ukládány či deklarovány) či nedostatek důvodů odůvodnění (z rozhodnutí není zřejmé, na jakých úvahách správní orgán založil své rozhodnutí nebo není zřejmé, z jakých důkazů vycházel). Dílčí nedostatky rozhodnutí, je-li toto srozumitelné a ve svém celku poskytuje odpověď (byť implicitně) na námitky žalobkyně, nemohou způsobit vadu nepřezkoumatelnosti. Tyto závěry jsou v souladu s ustálenou judikaturou správních soudů, konkrétně lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38: „Současně je ovšem nutné zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-74, publ. pod č. 1566/2008 Sb. NSS). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán, resp. soud podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se (toliko) dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomeneli správní orgán či soud na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, čj. 1 Afs 92/2012 45, či ze dne 29. 6. 2017, čj. 2 As 337/2016-64). Přehlédnout pak nelze ani fakt, že správní orgány a soudy nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí; takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud (srov. náleze ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, a rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2015, čj. 9 As 221/2014-43).“ Městský soud v Praze nedospěl k závěru, že by napadené rozhodnutí trpělo tak závažnými vadami, pro které by je nebylo možné meritorně posoudit. Námitka žalobkyně, že žalovaný nezohlednil existenci části Nová Třešně, není důvodná, byť se jí žalovaný mohl zabývat obsáhleji (viz blíže pátý žalobní bod), což však napadené rozhodnutí nezatěžuje nepřezkoumatelností. Stejně tak

neprovedení důkazu (ankety předložené žalobkyní) nepůsobí nepřezkoumatelnost rozhodnutí, neboť žalovaný tento navrhovaný důkaz neprovedl z důvodu opožděnosti, a toto rozhodnutí zdůvodnil, v takovém případě by mohlo jít nanejvýš o vadu nezákonnosti. Jak prvostupňové, tak napadené rozhodnutí jsou srozumitelná a řádné odůvodněná. Námitka nepřezkoumatelnosti je tedy nedůvodná.

38. V *prvním žalobním bodu* žalobkyně namítá, že v řízení o rozhodnutí o změně hranic nebyla zjištěna vůle obyvatel žijících na předmětném území, resp. nebylo zjištěno, ke které z uvedených obcí si občané obecní části Třešně a Nová Třešně přejí být přiřazeni.
39. Předně soud konstatuje, že ustanovení § 27a odst. 3 zákona o obcích obsahuje pouze demonstrativní výčet kritérií, která má Ministerstvo vnitra zohlednit při rozhodování o změně hranic obcí. To znamená, že nemusí brát v potaz všechny v zákoně vyčtená kritéria, přičemž může přihlédnout i ke kritériím v zákoně výslovně neuvedeným. Zákon o obcích rovněž neurčuje důležitost jednotlivých kritérií, a je tak na správním uvážení žalovaného, jaká kritéria vezme v potaz, jakou jim přiřkne váhu, atp. Z hlediska prvního žalobního bodu je relevantní zákonné kritérium „*přihlédně k výsledkům místních referend, pokud se v této věci konala*“. Je třeba také pamatovat na článek 5 Evropské charty, který stanoví, že „*hranice místních správních jednotek nelze měnit bez předchozí konzultace s obyvatelstvem dotčených jednotek*“. Rovněž soud považuje za nezbytné připomenout, že forma konzultace s obyvatelstvem nemusí proběhnout formou referenda. Způsob zjištění vůle obyvatelstva je tak ponechán na volbě žalovanému či zúčastněným obcím. Může se jednat o různé typy anket či např. petice, z nichž bude jednoznačně plynout, kdo je pro připojení k té které obci.
40. Samotná námitka nezjištění vůle občanů není důvodná. Ačkoliv je relevantní co možná nejaktuálnější projev vůle občanů místní části Třešně, soud podotýká, že historicky se obyvatelé Třešně klonili k připojení k obci Záhoří (jak vyplývá, ze žádosti občanů ze dne 10. 4. 1958 a též ze žádosti ze dne 30. 3. 1960, kde se občané Třešně vyslovili k odloučení od obce Chrástiny a připojení k obci Záhoří). Z novějších záznamů je pak na místě připomenout stanovisko z roku 2008, v němž se všichni obyvatelé Třešně, kteří se vyjádřili, přiklonili k připojení k obci Záhoří, a žádný nebyl pro připojení k obci Dolní Novosedly. Již tato zjištění soud považuje za dostatečná pro naplnění čl. 5 Evropské charty, neboť vůle obyvatel místní části Třešně byla zjišťována opakovaně a vždy se stejným výsledkem. Byť lze souhlasit se žalobkyní, že žalovaný mohl zjistit aktuálnější vůli obyvatel Třešně (mohl například vyzvat zúčastněné obce k provedení ankety či ji mohl provést sám), soud toto nepovažuje za vadu rozhodnutí, neboť vůle byla zjištěna dostatečně, přičemž je nutno mít stále na paměti, že se jedná pouze o jedno z kritérií, dle kterých žalovaný rozhoduje o vytýčení hranic obcí.
41. Pro úplnost soud dodává, že žalobkyní připojená anketa k rozkladu obsahující vyjádření obyvatel Třešně, ke které obci chtějí být připojeni, probíhala ve dnech 6. 2. 2020 – 17. 2. 2020, přičemž osoba zúčastněná na řízení v reakci na podaný rozklad zaslala rovněž podpisové archy svědčící o provedení ankety obyvatel Třešně a to ve dnech 24. 2. 2020 – 16. 3. 2020 s jejich vyjádřením, ke které obci chtějí být připojeni, přičemž z výsledku vyplývá opačný výsledek než vyzněl z ankety provedené žalobkyní.
42. Lze shrnout, že ze žalobkyní a osobou zúčastněnou předložených anket zjišťujících vůli občanů být připojeni k té které obci je zjevné, že důkaz předložený žalobkyní svědčí v její prospěch a důkaz předložený obcí Záhoří naopak vystihuje vůli obyvatel být součástí obce

Záhoří (k použitelnosti tohoto důkazu ve správním řízení viz druhý žalobní bod). Vzhledem k vzájemně rozpornému výsledku těchto anket z nich nelze zjistit jednoznačnou vůli občanů místní částí Třešně. Žalovaný tak nikoliv v rozporu s právními předpisy zohlednil již dříve vyslovenou vůli obyvatel Třešně být součástí obce Záhoří. I kdyby však vůle obyvatel byla spornou, tedy většina by se nevyslovila pro jednu z variant, nebránilo by to žalovanému rozhodnout ve věci, neboť zákon ani Evropská charta nevyžadují, aby se určité procento přiklonilo k některé z variant, ale aby byla zjištěna vůle obyvatel. Není-li rozhodná, ničemu nebrání, aby žalovaný toto kritérium při rozhodování nezohlednil.

43. *Ve druhém žalobním bodu* žalobkyně nesouhlasí s postupem žalovaného, který v řízení nezohlednil některé ze zásadních námitek a důkazů předložených žalobkyní (k námitce nepřezkoumatelnosti se soud již vyjádřil výše). V rámci této námítky soud nepřisvědčil argumentaci žalobkyně, že správní řízení vedené podle ust. § 26a zákona o obcích je řízením o uložení povinnosti. Přestože je rozhodnutím žalovaného autoritativně vymezena hranice dvou obcí, není jím ukládána žádná povinnost účastníkům řízení. Skutečnost, že v důsledku napadeného rozhodnutí část katastrálního území žalobkyně, která spadá pod území jiné obce, dojde k převidování tohoto sporného území pod obec Záhoří, znamená, že žalobkyně je povinna toto rozhodnutí respektovat, nejde však o uložení povinnosti, čemuž odpovídá i výrok prvostupňového rozhodnutí.
44. Na druhou stranu se soud neztotožnil ani s žalovaným, když uvádí, že se jedná o řízení sporné. Skutečnost, že před zahájením tohoto řízení má docházet k jisté formě dohodovacího řízení, kdy je primárně vyžadováno, aby obce ohledně sporného řízení uzavřely dohodu, tedy jedná se o jistou formu sporu, neznamená, že následně zahájené řízení dle § 26a zákona o obcích je řízením sporným dle ust. § 141 správního řádu. Nejen z toho důvodu, že toto řízení musí být již ze své povahy zahajováno výhradně na návrh (§ 141 odst. 2 správního řádu), ale vychází to i z dikce ust. § 26a odst. 2 zákona o obcích, který stanoví, že Ministerstvo vnitra rozhodne z moci úřední. Nejedná se ani o řízení o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu (jak uváděla osoba zúčastněná na řízení), neboť v rámci tohoto řízení je vydáváno rozhodnutí deklaratorní s účinky *ex tunc*. V řízení dle § 26a zákona o obcích Ministerstvo vnitra autoritativně vytyčuje hranici mezi jednotlivými obcemi s účinky *ex nunc*. Je to zřejmé i z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, v němž žalovaný zvažuje, kudy hranice má vést a na základě jakých podkladů, přičemž v závěru vymezil hranici s určitými odchylkami od hranice historické, tedy založil nový skutkový stav.
45. Byť řízení podle § 26a zákona o obcích není sporným řízením, na každé straně stojí účastník s opačnými zájmy, neboť je rozhodováno o části území, na které si činí nárok dvě (či více) obcí, avšak nedošlo mezi nimi k dohodě. Každý z účastníků tak má svůj zájem na výsledku „sporů“ a je nejen jeho právem, ale i povinností poskytnout součinnost a doložit veškeré podklady, má-li zájem, aby bylo rozhodnuto v jeho prospěch. Žalobkyně v řízení prokazovala svůj vztah k předmětnému území tím, že předkládala listiny, z nichž vyplývá, že se podílela na financování a výstavbě infrastruktury, odkazovala na výpis z katastru nemovitostí, aby prokázala, že na území Třešně vlastní řadu nemovitých věcí, atd. Žalobkyně mohla rovněž opatřit a předložit listinu, která by prokazovala, že obyvatelé Třešně preferují být součástí žalobkyně, nikoliv obce Záhoří. Nic žalobkyni přitom nebránilo, aby tuto listinu předložila ještě před vydáním prvostupňového rozhodnutí, neboť všichni účastníci byli před jeho vydáním vyzváni k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí. Žalobkyně však tak učinila až v navazujícím řízení o rozkladu, kdy

předložila listinu, z níž plyne vůle většiny obyvatel být součástí žalobkyně. Jelikož však není v rámci řízení dle § 26a zákona o obcích ukládána povinnost, uplatní se zde koncentrační zásada dle § 82 odst. 4 správního řádu. Jak soud uvedl shora, žalobkyni nic nebránilo předmětný důkaz vytvořit a předložit již dříve. Učinila tak až v době, kdy jí bylo zřejmé, že dané kritérium svědčí v její neprospěch (viz bod 40. tohoto rozsudku). V daném řízení je rozhodováno o protichůdných zájmech více účastníků, prolomením koncentrační zásady by byla porušena zásada dvojinstančnosti řízení a tím i rovnosti účastníků. Ministr vnitra tak postupoval zcela správně, když důkaz neprovedl a stejně tak postupoval v případě důkazu předloženého obcí Záhoří a tak zachoval rovnost účastníků. Závěrem soud k této námitce konstatuje, že žalovaný se snažil zjistit vůli občanů místní části Třešně, když je opakovaně veřejnými vyhláškami zpravoval o průběhu řízení (o jeho zahájení, o uvažované změně hranic, jakož i o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí), avšak žádný z obyvatel Třešně se jako účastník řízení nepřihlásil, ani nepředložil žádné stanovisko. Tímto postupem žalovaný naplnil povinnost zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu dle ust. § 50 odst. 3 věty druhé správního řádu. Skutečnost, že se na výzvu nikdo z obyvatel Třešně nevyjádřil, nemůže způsobit nezákonnost postupu žalovaného.

46. *Ve třetím žalobním bodu* žalobkyně namítá, že správní orgány, postupovaly v rozporu s § 26a zákona o obcích, když v řízení o změně hranic dostatečně nezohlednily současné vazby žalobkyně k územní části Třešně, která byla více než 30 let součástí katastrálního území žalobkyně. Soud předně uvádí, že žalovaný se kritériem územních vazeb zabýval na straně 22 prvostupňového rozhodnutí. Zde shrnul, že obě obce se svými investicemi podílely na rozvoji místní části Třešně, ať už se jedná o svoz odpadu ve Třešni či Nové Třešni, investicích do úprav místních komunikací či výstavby kanalizace nebo provozu veřejného osvětlení. Žalovaný však správně do tohoto kritéria zahrnul i další vazby, a sice občanství (většina obyvatel Třešně jsou občany obce Záhoří) a geografickou vzdálenost a silniční spojení. Vzhledem k tomu, že zákon o tomto kritériu hovoří jako o „územních“ vazbách, geografickou vzdálenost je nezbytné brát jako stěžejní. Jak vyplývá z mapových podkladů, místní část Třešně je svojí zastavěnou částí téměř spojena s obcí Záhoří. Dále má přímé silniční spojení s touto obcí, v níž se nachází i objekty občanské vybavenosti (mateřská a základní škola, lékař atd.). Naopak žalobkyně je od Třešně vzdálena bezmála čtyři kilometry, přičemž cesta vede skrz obec Záhoří. Alternativně by bylo lze uvažovat o cestě přes obec Chrástiny, která činí tři kilometry, avšak vede přes úzkou komunikaci mezi poli. Geografická vzdálenost tak bez pochyby svědčí obci Záhoří. Vzhledem ke skutečnosti, že v rámci kritéria územních vazeb bylo prokázáno, že obě obce přispívají na rozvoj místní části Třešně, byť žalobkyně vyšší měrou, přihlédl soud k dalším územním vazbám, zejména geografické vzdálenosti, která svědčí naprosto zjevně ve prospěch obce Záhoří. Zanedbatelnou není též skutečnost, že většina obyvatel Třešně jsou občany obce Záhoří. Jsou tak dány i určité osobní vztahy většiny obyvatel k obci Záhoří. Lze tak uzavřít, že územní vazby jsou dány ve prospěch obce Záhoří.
47. Soud proto uzavírá, že námitku žalobkyně tak považuje za nedůvodnou, neboť žalovaný její vazby k územní části Třešně zhodnotil dostatečně. Skutečnost že žalovaný dospěl k závěru, že územních vazeb obce Záhoří je více a jsou silnější, než v případě žalobkyně, pak nečiní rozhodnutí nezákonným, neboť žalovaný v rámci tohoto kritéria zohlednil všechny dostupné okolnosti a následně je vyhodnotil, že jsou ve prospěch obce Záhoří.

48. *Ve čtvrtém žalobním bodu* žalobkyně namítá, že správní orgány dostatečně nezohlednily ani vlastnické právo žalobkyně k pozemkům a stavbám nacházejícím se na tomto území. Ani s touto námitkou se soud neztotožňuje. Z napadeného (i prvostupňového) rozhodnutí jednoznačně vyplývá, že správní orgány se vlastnickým právem žalobkyně k pozemkům a stavbám v předmětném území zabývaly, přičemž navíc dospěly k závěru, že tato skutečnost svědčí ve prospěch žalobkyně. Zároveň však konstatovaly, že samotná tato skutečnost není dostačující k tomu, aby mohlo být rozhodnuto ve prospěch žalobkyně. To však neznamená, že se touto námitkou správní orgány nezabývaly nebo že se jí zabývaly nedostatečně. Z rozhodnutí plyne, že žalobkyně vlastní na předmětném území celou řadu nemovitostí, přičemž osoba zúčastněná nevlastní žádnou. Uvedené lze bez pochyb interpretovat (a z rozhodnutí to je patrné) jako okolnost svědčící ve prospěch žalobkyně. Soudu tak není zřejmé, jaké další kroky si žalobkyně v rámci posouzení tohoto kritéria od správních orgánů představuje. Pokud by žalobkyně touto námitkou chtěla vyjádřit, že správní orgány měly dát tomuto kritériu větší váhu, tak soud uvádí, že v souladu se zásadou materiální pravdy a volného hodnocení důkazů je na zvážení správního orgánu, jak vyhodnotí jednotlivá kritéria a jakou jim přiřkne váhu. Zákonodárce v zákoně o obcích nevymezil důkazní sílu jednotlivých kritérií uvedených v ust. § 26a odst. 3. Je tak věcí správního uvážení, jak správní orgány k posouzení naplnění jednotlivých kritérií přistoupí. Role soudu je pak v těchto případech omezená toliko na posouzení, zda správní orgány nezneužily správního uvážení a nevybočily ze zákonných mantinelů, což soud v daném případě neshledal. Majetkové kritérium je pouze jedním z demonstrativně vymezených kritérií, které zpravidla samo o sobě na úspěch ve sporu o území jednotlivých obcí nestačí. Správní orgány uzavřely, že obec Záhoří splňuje více kritérií než žalobkyně a že tato jsou významnější než je kritérium majetkové a soud se s tímto posouzením plně ztotožňuje.
49. K tomuto bodu soud rovněž doplňuje, že vlastnická práva k pozemkům a stavbám na dotčeném území lze následně vypořádat dohodou mezi obcemi, což obec Záhoří v průběhu správního řízení navrhovala. Smyslem řízení podle § 26a zákona o obcích není vypořádání majetkových poměrů mezi obcemi a vlastnictví k pozemkům a stavbám na tomto území hraje pouze jednu roli – deklaruje určitou míru vazby dané obce k předmětnému území. Nelze však v rámci tohoto řízení přiřknout určité území obci, která vlastní více nemovitých věcí pouze z toho důvodu, že by následně muselo dojít k vypořádání vlastnických práv. K tomu následně dojít může, ale také nemusí a závisí pouze na obcích, jak se stran vlastnických práv dohodnou. Žalovaný nemá v tomto případě pravomoc o těchto věcech rozhodovat, tj. ukládat obcím, aby majetková práva mezi sebou vypořádaly, případně jakým způsobem.
50. Co se týče vlastnického práva k místním komunikacím na předmětném území, odkazuje soud na ust. § 9 zákona o pozemních komunikacích, který stanoví, že vlastníkem místní komunikace je obec, na jejímž území se komunikace nachází. Je přitom nezbytné odlišovat území obce a katastrální území. Katastrální území obce může částečně kopírovat území obce, přičemž v rámci území obce může být i více katastrálních území (př. katastrální území Chrastiny na území obce Dolní Novosedly). Katastrálním územím se rozumí technická jednotka, kterou tvoří místopisně uzavřený a v katastru nemovitostí společně evidovaný soubor nemovitostí (dle ust. § 2 písm. h) zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (dále jen „katastrální zákon“). Na druhou stranu území obce (resp. obec) lze definovat jako územní jednotku, která je vymezena výčtem katastrálních území, která ji tvoří. Obec se dále může dělit na části obce. Část obce má jednoznačný název a je evidenční (ne územní) jednotkou obce dle § 27 odst. 2 zákona o obcích. Vzhledem ke skutečnosti, že

místní část Třešň není samostatným katastrálním územím (byť v historii jím byla), je třeba vycházet nikoliv z toho, na jakém katastrálním území se rozkládá, ale na jakém území (na území které obce) se nachází. V průběhu řízení vyšlo najevo, že mezi účastníky není sporné, že napadeným rozhodnutím řešená anomálie vznikla z důvodu, že v roce 1990 se stala místní část Třešně součástí území obce Záhoří, avšak nadále zůstala součástí katastrálního území obce Dolní Novosedly. Sama žalobkyně i v žalobě uvedla, že místní část Třešně se dle usnesení z roku 1990 stala součástí území obce Záhoří. Vzhledem k dikci § 9 zákona o pozemních komunikacích tak nezbyvá než uzavřít, že v důsledku zahrnutí místní části Třešně pod obec Záhoří je vlastníkem místních komunikací v této místní části obec Záhoří. Katastrální příslušnost Třešně k žalobkyni je zde nepodstatná. Rovněž investice ze strany žalobkyně do oprav a úprav místních komunikací v Třešni a Nové Třešni nezakládá žalobkyni nárok na vlastnictví k místním komunikacím a tato skutečnost tak nemá žádný vliv na rozhodování dle § 27a zákona o obcích, neboť s ohledem na § 9 zákona o pozemních komunikacích zde není spor o vlastnictví k místním komunikacím.

51. *V pátém žalobním bodu* žalobkyně namítá, že žalovaný nezohlednil při svém rozhodování existenci části obce žalobkyně s názvem Nová Třešně. Ani tato námitka není důvodná. Byť lze žalobkyni přisvědčit, že žalovaný se mohl námitkou ohledně existence části Nová Třešně blíže zabývat, v napadeném rozhodnutí je výslovně uvedeno, že založení nové místní části obce Nová Třešně nemůže být titulem pro to, aby se tato část stala součástí území žalobkyně. Obě rozhodnutí pak odkazují na část Třešně a Nová Třešně společně, z čehož je zřejmé, že část Nová Třešně nepovažují za samostatné území, jež by bylo součástí žalobkyně.
52. Soud dále konstatuje, že část Nová Třešně nemůže být považována za místní část žalobkyně, neboť dle ust. § 27 odst. 2 zákona o obcích je část obce evidenční (nikoliv územní) jednotkou, která leží v jednom souvislém území. Vzhledem ke skutečnosti, že Nová Třešně leží v jednom souvislém území s částí Třešně, nikoliv se žalobkyní, lze ji považovat pouze za část Třešně. Zákonost založení části Nová Třešně, kterou rozporuje obec Záhoří, nepřísluší soudu posuzovat v rámci tohoto řízení. Je však třeba zdůraznit, že založení nové části obce na území dotčeném územní anomálií nemůže mít vliv na rozhodnutí o stanovení hranice obcí dle ust. § 26a zákona o obcích. Pokud by tomu tak bylo, mohla by obec postupně zakládat nové a nové části obce a tím de facto vytvářet prostor pro svévolné připojování části území, které má být předmětem posuzování v řízení dle ust. § 26a zákona o obcích, a to jednostranným rozhodováním zastupitelstva obce. Tímto by pak docházelo ke zkrácení ostatních potenciálních účastníků řízení dle § 26a zákona.
53. V daném případě takový postup žalobkyně při vědomí, že zde více jak 30 let existuje územní anomálie, se soudu jeví jako účelový, mající za cíl prohloubit anomálii s předmětným územím za účelem získání výhody v případě budoucího sporu s obcí Záhoří. Vzhledem k části Nová Třešně soud doplňuje, že přestože žalobkyně do této části vložila nemalé finanční prostředky (na rozdíl od obce Záhoří), stále je zde významné geografické hledisko, kdy Nová Třešně se nachází v souvislém území s částí Třešně, která je v těsné blízkosti obce Záhoří. Vyjmutím Nové Třešně z nově stanovené hranice by vznikla zcela absurdní situace, kdy část Třešně by náležela obci Záhoří a část Nová Třešně (která je součástí Třešně a sdílí s ní jedinou možnost pozemní cesty jak směrem k obci Záhoří, tak k žalobkyni) by byla součástí žalobkyně.

54. Soud tak uzavírá, že se správní orgány částí Nová Třešně (byť okrajově) zabývaly, zakládání nových částí v oblasti územní anomálie nemá vliv na posouzení, zda tyto části náleží té či které obci a nezakládá (samo o sobě) nárok na tuto část území.
55. *V šestém žalobním bodu žalobkyně zpochybňuje historickou hranici z roku 1960. Ministr vnitra k této námitce na str. 7 napadeného rozhodnutí uvedl, že „historická hranice logicky musí být pro účely správního řízení podle dle § 26a odst. 2 obecního zřízení zjišťována a identifikována k období, ve kterém byly obce Dolní Novosedly (dříve Novosedly) a Záhoří konstituovány jako samostatné obce. Ačkoliv obecní zřízení hovoří o hranici historické, je třeba ji považovat de iure i za hranici současnou. Z žádných listin nevyplývalo, že by došlo ke změně (v důsledku příslušné dohody obcí nebo správního aktu) této hranice identifikované na podkladě historických listin (usnesení Okresního národního výboru v Písku ze dne 20. 9. 1990 ve spojení s rozhodnutím Okresního národního výboru v Písku ze dne 4. 6. 1960.“* Soud se s uvedeným shoduje a dodává, že ze spisového materiálu vyplývá, že na 19. zasedání Okresního národního výboru v Písku ze dne 4. 6. 1960 bylo jednomyslně schváleno usnesení o územních změnách a sloučení obcí v okrese Písek. Na základě tohoto usnesení bylo utvořeno z části katastrálního území Chrastiny nové katastrální území Třešně a připojeno k obci Záhoří, zatímco zbývající část katastrálního území Chrastiny zůstala obci Chrastiny. Součástí spisu je i zákres nové katastrální hranice číslo 58/60 Oblastního ústavu geodezie a kartografie v Českých Budějovicích, okresního měřického střediska Písek. Tataž hranice je zakreslena i v polním náčrtu 41 č. 2 z roku 1960. Není tedy pravdou, že tato územní změna nebyla nikdy realizována. Tato hranice se s drobnými odchylkami shoduje s hranicí nově vymezenou prvostupňovým rozhodnutím. K následnému zahrnutí části Chrastiny i Třešně pod obec Záhoří došlo až rozhodnutím Okresního národního výboru v Písku ze dne 27. 3. 1964. Dle tohoto rozhodnutí tak pod obec Záhoří spadala jak část Chrastiny, tak ale i žalobkyně (Dolní a Horní Novosedly).
56. Žalovaný podle soudu nepochybil, když vzal za rozhodující hranici z roku 1960, neboť tato reálně existovala a respektovala tehdejší rozdělení částí Třešně a Chrastiny. Vzhledem ke skutečnosti, že v roce 1990 se od obce Záhoří oddělila žalobkyně a obec Chrastiny, nikoliv však Třešně, neboť její obyvatelé oddělení nežádali, vychází nyní vytýčená hranice nejen z hranice historické z roku 1960, ale též z vůle části Chrastiny, která měla v roce 1990 zájem se oddělit od obce Záhoří. Při respektování jiné historické hranice (z roku 1964), kdy byla část Chrastiny součástí obce Záhoří, by žalovaný musel vzít v potaz i tuto skutečnost při vymezení hranice. Jelikož však územní anomálie zahrnovala pouze část Třešně, vyšel žalovaný z hranice, která respektuje tehdy založené územní rozdělení, tedy samostatnou část Třešně a Chrastiny. Lze připomenout, že Třešně byla dle veškerých dobových podkladů vždy součástí území obce Záhoří a v žádném okamžiku součástí území obce Novosedly (Dolní Novosedly). Soud považuje vymezení stávající hranice za správné, neboť je založeno na dobových podkladech, nikoliv na arbitrárním vytýčení nijak nepodložených úvah žalovaného. Žalobkyně nadto v řízení nedoložila, jakým způsobem by podle ní měla hranice vést (setrvala pouze na tom, že má být rozhodnuto dle katastrálního vymezení obce Třešně). Součástí spisového materiálu nejsou ani jiné podklady, které by hranici zakreslovaly jiným způsobem. Žalovaný tak nepochybil, když vycházel z jediného historického mapového (i slovního – viz usnesení z roku 1960) podkladu, který přesně vymezuje dotčené hranice.
57. Na tomto místě soud poznamenává, že žalobkyně opakovaně zdůrazňovala, že část Třešně byla a je součástí katastrálního území žalobkyně a na tomto zakládá svůj nárok na toto

území. Obec Záhoří naopak zakládá svůj nárok na část Třešně na tom, že je tato její součástí. Stejně jako žalobkyně nemůže předmětnou část nárokovat pouze s odkazem na to, že je součástí jejího katastrálního území, tak nemůže obec Záhoří nárokovat tuto část pouze z důvodu, že je součástí jejího území. Pokud by to bylo v některém z těchto případů naopak, nevznikla by zde žádná územní anomálie a část Třešně by buď z titulu příslušnosti ke katastrálnímu území či k území obce připadla některé z nich. Z hlediska řízení dle § 26a zákona o obcích se nejedná o posuzovaná kritéria, ale o základ sporu, který je třeba autoritativně vyřešit, a to právě za pomoci kritérií stanovených v odstavci 3 tohoto ustanovení, potažmo dalších. Žalobkyní neustále opakovaná námitka, že jí část Třešně katastrálně dlouhou dobu náleží, je tak zcela bezpředmětná, neboť v předmětném řízení jsou posuzovány jiné vazby sporných částí k jednotlivým obcím.

58. *V sedmém žalobním bodu* žalobkyně namítá, že správní orgány nezvážily možnost vydání rozhodnutí v její prospěch. Ani tento žalobní bod neshledal soud důvodným. Žalobkyně ve svých podáních zaměňuje posouzení možnosti rozhodnout ve prospěch žalobkyně s rozhodnutím samým. Žalobkyni nelze přisvědčit, že by správní orgány nezvažovaly okolnosti svědčící v její prospěch. Naopak výslovně je v rozhodnutích uváděno, že vlastnictví nemovitých věcí na území Třešně svědčí jednoznačně ve prospěch žalobkyně. Zároveň však správní orgány uvádí, že tato skutečnost sama o sobě nepostačuje k tomu, aby mohlo být rozhodnuto ve prospěch žalobkyně. Není vadou rozhodnutí, pokud správní orgán při zohlednění všech skutkových okolností a posouzení všech důkazů, a to jak samostatně, tak v souhrnu, dospěje k určitému závěru, který řádně odůvodní. Skutečnost, že žalobkyně v řízení se svým nárokem neuspěla nelze považovat za procesní vadu v situaci, kdy správní orgán své závěry dostatečně zdůvodní, čemuž správní orgány v daném řízení dostály.
59. Závěrem soud konstatuje, že námitka ohledně oddělení rodinného domu č.p. 65, který byl historicky evidován v místní části Chrastiny, byla žalobkyní uplatněna po uplynutí dvouměsíční lhůty pro podání správní žaloby. Ve smyslu ust. § 71 odst. 2 ve spojení s § 72 odst. 1 s. ř. s. nelze po uplynutí lhůty pro podání žaloby uplatňovat nové žalobní body a soud k těmto novotám při rozhodování nepřihlíží. Žalobce může po uplynutí této lhůty pouze rozšířit stávající žalobní body. Tuto námitku však za takové rozšíření nelze považovat, neboť se jedná o zcela novou skutečnost, kterou žalobkyně až do svého posledního vyjádření v řízení nezminila a v žádném ze stávajících žalobních bodů není ani okrajově zahrnuta.

V. Závěr a náklady řízení

60. Městský soud v Praze tak dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
61. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, kterému v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.
62. Osobě zúčastněné na řízení soud žádnou povinnost v řízení neuložil, současně neshledal důvody hodné zvláštního zřetele, pro které by jí mohl přiznat právo na náhradu nákladů

řízení. Proto v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. rozhodl, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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 nejbližší 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.

Praha 4. srpna 2022

JUDr. Ludmila Sandnerová, v. r.
předsedkyně senátu