



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudce zpravodaje Tomáše Blažka a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobkyně: **obec Dolní Novosedly**, sídlem Dolní Novosedly 55, Písek, zastoupené Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., advokátem, sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, **za účasti**: obec Záhoří, sídlem Horní Záhoří 8, Záhoří, zastoupené JUDr. Lubošem Průšou, advokátem, sídlem třída Národní svobody 32/11, Písek, proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 5. 6. 2020, č. j. MV-58581-3/SO-2020, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 8. 2022, č. j. 3 A 80/2020-222,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobkyně **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný dne 30. 10. 2017 zahájil z moci úřední správní řízení ve věci změny hranic obce Dolní Novosedly (dále také „žalobkyně“) a obce Záhoří (dále také „osoba zúčastněná na řízení“). Důvodem k zahájení tohoto řízení byla existence územní anomálie spočívající v tom, že část obce Záhoří (Třešně) se nacházela na katastrálním území obce Dolní Novosedly. Tato územní anomálie byla důsledkem vzniku obce Novosedly (nyní obec Dolní Novosedly) a obce Záhoří ke dni 24. 11. 1990, k němuž došlo rozdělením původní obce Záhoří na celkem 4 samostatné obce. Dle přílohy č. 1 plenárního zasedání Okresního národního výboru v Písku ze dne 20. 9. 1990 se původní obec Záhoří rozdělila tak, že vznikla obec Záhoří (zahrnující kromě jiného místní část Třešně), obec Novosedly (zahrnující kromě jiného místní část Chrastiny), obec Vojníkov a obec Temešvár. Místní část Třešně však nebyla ke dni rozdělení obcí katastrálně vymezena (nejednalo se o samostatné katastrální území), ale byla součástí katastrálního území Chrastiny. Místní část Třešně část tak od okamžiku rozdělení byla součástí katastrálního území žalobkyně, byť měla být dle usnesení ONV v Písku ze dne 20. 9. 1990 součástí území nově vzniklé obce Záhoří.

[2] Rozhodnutím ze dne 3. 2. 2020 žalovaný podle § 26a odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), stanovil novou hranici obcí Dolní Novosedly a Záhoří, která vycházela z dosavadní, tj. historické hranice. Žalovaný v této souvislosti odkázal na usnesení pléna ONV v Písku ze dne 4. 6. 1960, kterým byla obec Chrastiny podle § 16 zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, rozdělena na dvě části, a to na Třešně a na Chrastiny. Dále odkázal na usnesení pléna ONV v Písku ze dne 20. 9. 1990, kterým bylo schváleno rozdělení obce Záhoří na čtyři obce, z nichž jednou byla obec Záhoří s místní částí Třešně. Zdůraznil, že v době rozhodování ONV v Písku byl podle § 16 odst. 1 zákona o územním členění státu k rozdělení obcí nezbytný souhlas občanů. Ten byl zjištěn sběrem podpisů na podpisových arších, přičemž oddělení (a vznik nové samostatné obce) od obce Záhoří požadovali toliko občané z částí obce Novosedly, Horní Novosedly a Chrastiny, nikoliv občané z části Třešně.

[3] Podle žalovaného by výraznější změna od této historické hranice mohla připadat v úvahu, s ohledem na zásadu přiměřenosti, respektive nezbytnosti zásahu do práv účastníků správního řízení, pouze pokud by taková změna byla nezbytná s ohledem na územní vazby, ochranu výkonu vlastnického práva, či pokud by měla podklad v dosavadním jednání obcí. Žalovaný konstatoval, že z provedeného dokazování taková nezbytnost nevyplývala.

[4] Žalovaný shrnul, že v řízení vyšly najevo tyto skutečnosti, které svědčily ve prospěch připojení území Třešně k obci Záhoří:

- část Třešně byla historicky (a stejně tak i v době rozhodování žalovaného) *de iure* součástí území obce Záhoří;
- většina obyvatel Třešně byla občany obce Záhoří;
- z mapových podkladů byla zřetelná geografická blízkost a silniční spojení území Třešně s obcí Záhoří;
- v roce 2008 si 26 z celkem 35 trvale hlášených občanů v části Třešně přálo, aby část Třešně byla součástí obce Záhoří, zatímco ani jeden se nevyjádřil pro připojení k obci Dolní Novosedly.

pokračování

[5] Pro připojení dotčeného území k obci Dolní Novosedly dle žalovaného svědčila pouze skutečnost, že tato obec byla vlastníkem řady pozemků a staveb, které se na dotčeném území nacházely. Z pohledu žalovaného však tato okolnost sama o sobě nemůže odůvodňovat připojení sporného území k uvedené obci. Žalovaný v této souvislosti zdůraznil, že svým rozhodnutím pouze mění hranice území obcí. Obec Dolní Novosedly je tak oprávněna i nadále vykonávat v celém rozsahu svá vlastnická práva k nemovitostem na dotčeném území.

[6] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného rozklad, který zamítl ministr vnitra v záhlaví označeným rozhodnutím. Podle ministra vnitra žalovaný posuzoval všechna kritéria relevantní pro rozhodnutí ve věci (tj. historické hranice a současné územní vazby, vlastnictví k pozemkům a stavbám atd.). V řízení přitom vyšlo najevo, že více kritérií svědčí ve prospěch připojení dotčeného území Třešně k obci Záhoří.

[7] Žalobkyně brojila proti rozhodnutí žalovaného u Městského soudu v Praze, který žalobu zamítl v záhlaví označeným rozsudkem. Městský soud přisvědčil žalobkyni, že žalovaný mohl zjistit aktuální vůli obyvatel Třešně (například sám provést anketu). Absenci takového postupu však nepovažoval za vadu rozhodnutí, neboť se jedná pouze o jedno z kritérií, dle kterých žalovaný rozhoduje o vytýčení hranic obcí. Výsledky anket provedených žalobkyní a osobou zúčastněnou na řízení byly vzájemně rozporné a nelze z nich zjistit jednoznačnou vůli občanů místní části Třešně. Žalovaný tak 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 místní samosprávy nevyžadují, aby se určité procento přiklonilo k některé z variant. Není-li vůle obyvatel zřejmá, žalovaný nemusí toto kritérium při rozhodování zohlednit. Městský soud zároveň nepřisvědčil argumentaci žalobkyně, že správní řízení vedené podle § 26a zákona o obcích je řízení o uložení povinnosti. Uplatní se v něm tedy koncentrační zásada dle § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Žalobkyně však předložila správnímu orgánu anketu obsahující vyjádření obyvatel Třešně, ke které obci chtějí být připojeni, teprve spolu s rozkladem. Ministr vnitra proto postupoval správně, pokud tento důkaz neprovedl (stejně jako v případě obdobného důkazu, který v reakci na to předložila osoba zúčastněná na řízení). Městský soud dále v této souvislosti konstatoval, že žalovaný se snažil zjistit vůli občanů místní části Třešně. Opakovaně je veřejnými vyhláškami zpravoval o průběhu řízení, avšak žádný z obyvatel Třešně se jako účastník řízení nepřihlásil, ani nepředložil žádné stanovisko.

[8] Podle městského soudu žalovaný dostatečně zhodnotil také kritérium územních vazeb. V rámci tohoto kritéria bylo prokázáno, že obě obce přispívaly na rozvoj místní části Třešně, byť žalobkyně vyšší měrou. Městský soud proto přihlédl k dalším územním vazbám, zejména geografické vzdálenosti, která dle něj svědčí zjevně ve prospěch obce Záhoří. Za významnou považoval též skutečnost, že většina obyvatel Třešně jsou občany obce Záhoří. Územní vazby jsou tedy dány ve prospěch obce Záhoří.

[9] Městský soud dále shledal nedůvodnou námitku, že správní orgány nedostatečně zohlednily vlastnické právo žalobkyně k pozemkům a stavbám nacházejícím se na tomto území. Žalobkyně vlastní na dotčeném území celou řadu nemovitostí, naopak osoba zúčastněná na řízení nevlastní žádnou. Žalovaný interpretoval tuto skutečnost jako okolnost

svědčící ve prospěch žalobkyně, zároveň ale konstatoval, že není dostačující k tomu, aby mohlo být rozhodnuto v její prospěch. Městský soud s tímto hodnocením souhlasil a doplnil, že vlastnická práva k pozemkům a stavbám na dotčeném území lze následně vypořádat dohodou mezi obcemi. Zároveň konstatoval, že vzhledem k dikci § 9 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, je v důsledku rozhodnutí žalovaného vlastníkem místních komunikací v místní části Třešně obec Záhoří. Katastrální příslušnost Třešně k žalobkyni je zde nepodstatná. Rovněž investice ze strany žalobkyně do oprav a úprav místních komunikací v Třešni nezakládá žalobkyni nárok na jejich vlastnictví.

[10] Podle městského soudu dále nelze považovat část Nová Třešně za místní část žalobkyně, neboť leží v jednom souvislém území s částí Třešně, nikoliv se žalobkyní. Založení nové části obce na území dotčeném územní anomálií nemůže mít vliv na rozhodnutí o stanovení hranic obcí. Městský soud spatřoval účelovost v postupu žalobkyně, která založila místní část Nová Třešně při vědomí existence územní anomálie. Jediným cílem tohoto postupu bylo prohloubit tuto anomálii a získat pro žalobkyni výhodu v případě budoucího sporu s obcí Záhoří. Žalovaný podle městského soudu nepochybil ani v tom, že vzal za rozhodující hranici z roku 1960, neboť tato reálně existovala a respektovala tehdejší rozdělení částí Třešně a Chrastiny. Žalovaný vycházel z jediného historického mapového podkladu, který přesně vymezoval dotčené hranice. Nejednalo se tak o arbitrární postup.

II. Kasační stížnost žalobkyně, vyjádření účastníků a osoby zúčastněné na řízení

[11] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností. Úvodem kasační stížnosti konstatovala, že byla dlouhá léta oprávněně přesvědčena, že místní část Třešně je jejím územím a touto optikou k uvedené místní části přistupovala (investovala do jejího rozvoje, dbala o správu vodohospodářského majetku a místních komunikací, na což jako vlastník těchto komunikací čerpala dotace apod.). V roce 2010 zastupitelstvo stěžovatelky schválilo usnesení o založení nové části obce Dolní Novosedly s názvem Nová Třešně, nacházející se na katastrálním území Chrastiny. Tato místní část dle stěžovatelky nikdy nebyla předmětem územní anomálie a nesporně se jedná o její území. Napadený rozsudek je nezákonný a byla jím stěžovatelce upřena ústavně zaručená práva na spravedlivý proces a na výkon územní samosprávy.

[12] Městský soud podle stěžovatelky dospěl k nesprávným právním závěrům ohledně míry naplnění jednotlivých zákonných kritérií, která je žalovaný povinen zohlednit v řízení o určení hranice. Na prvním místě stěžovatelka vytkla městskému soudu, že vůbec nezohlednil aktuální vůli obyvatel žijících na dotčeném území. Tento požadavek přitom vyplývá nejen ze zákona, ale také z čl. 5 Evropské charty místní samosprávy. Stěžovatelka v řízení předložila anketu občanů žijících v místní části Třešně a Nová Třešně. Ministr vnitra tuto anketu odmítl jako důkaz s odkazem na koncentraci řízení, v daném případě ale nelze koncentraci řízení dle § 82 odst. 4 správního řádu aplikovat. Městský soud tento nezákonný postup aproboval a dané kritérium hodnotil pouze na základě historických žádostí tehdejších obyvatel dotčeného území. *De facto* tak uvedené kritérium zohledněno nebylo. V této souvislosti stěžovatelka namítla, že úvaha městského soudu, podle níž ani není třeba posuzovat všechna kritéria uvedená v § 26a odst. 3 zákona o obcích, je nesprávná.

pokračování

[13] Další kritérium, které městský soud dle stěžovatelky nesprávně posoudil, je kritérium vlastnictví pozemků a staveb. Městský soud přisvědčil stěžovateli, že je jediným vlastníkem pozemků a staveb na dotčeném území a že do údržby a rozvoje tohoto území investovala nemalé finanční prostředky. Přesto městský soud, bez bližšího odůvodnění, považoval toto kritérium za méně významné než kritérium územních vazeb. Stěžovatelka také namítla, že místní komunikace nacházející se na území Třešně a Nové Třešně byly až do okamžiku vydání rozhodnutí žalovaného jejím vlastnictvím. Městský soud nesprávně popírá její vlastnictví k těmto místním komunikacím i v dřívějším období, navíc nelogicky tvrdí, že stěžovatelka tuto skutečnost nerozporovala. Takový závěr stěžovatelka nemůže akceptovat, a to nejen z pohledu veřejnoprávního, ale taktéž pro potřeby případného uplatnění nároku na náhradu škody.

[14] Stěžovatelka nesouhlasí ani s hodnocením kritéria územních vazeb. Městský soud je ztotožnil výhradně s pojmem „geografická vzdálenost“, což nijak neodůvodnil. V důsledku toho vyšlo dané kritérium ve prospěch osoby zúčastněné na řízení, neboť dotčené území se jednoduše nachází blíže sousední obci Záhoří. Podle stěžovatelky je však třeba posuzovat územní vazby komplexněji.

[15] Stěžovatelka namítla rovněž vadu řízení před správním orgánem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Podle stěžovatelky je třeba na řízení podle § 26a zákona o obcích pohlížet jako na řízení *sui generis*, v němž se autoritativně rozhoduje o průběhu hranic obcí, tj. je přímo zasaženo do území obcí. Z tohoto důvodu se jedná o řízení, v němž se v zájmu ochrany důležitého veřejného zájmu prolamuje obecná zásada koncentrace řízení.

[16] **Žalovaný** ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že většina námitek uplatněných stěžovatelkou se vztahuje spíše k žalobou napadenému rozhodnutí než k rozsudku městského soudu. Námitky, které stěžovatelka podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jsou tedy nepřipustné. Jedinou výjimkou je polemika stěžovatelky s úvahou městského soudu, že není nutno brát v potaz všechna kritéria vyjmenovaná v § 26a odst. 3 zákona o obcích. Žalovaný v této souvislosti zdůraznil, že ve správním řízení všechna tato kritéria zohlednil, pouze s jiným výsledkem, než předpokládala stěžovatelka. Ke kasační námitce, podle níž bylo řízení stíženo vadou spočívající v tom, že ministr vnitra odmítl v řízení o rozkladu přihlédnout k předložené listině prokazující stanovisko obyvatel Třešně, žalovaný konstatoval, že městský soud tuto procesní námitku řádně vypořádal. I kdyby ale byla námitka týkající se použitelnosti uvedeného důkazu v řízení o rozkladu důvodná, nejednalo by se dle žalovaného o vadu s vlivem na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí. Z listiny předložené stěžovatelkou totiž vyplývá opačný výsledek než z listiny předložené obcí Záhoří, nejedná se tedy o důkaz, který by jednoznačně prokazoval aktuální stanovisko obyvatel žijících na dotčeném území.

[17] **Osoba zúčastněná na řízení** ve vyjádření ke kasační stížnosti především odkázala na své vyjádření k žalobě s tím, že stěžovatelka v zásadě pouze zopakovala argumentaci použitou již v řízení před městským soudem. Stěžovatelka dle osoby zúčastněné na řízení dále nepochopila podstatu zákonné úpravy řešení územních anomálií. Z § 26a zákona o obcích vyplývá, že aby žalovaný vůbec mohl rozhodovat o řešení územní anomálie, musí nastat situace, kdy je území jedné obce součástí katastrálního území odlišné obce.

Stěžovatelka přesto opakovaně tvrdí, že část obce Třešně je od roku 1990 součástí území obce Dolní Novosedly i součástí katastrálního území Chrastiny, polemizuje s napadeným rozsudkem v otázce vlastnictví místních komunikací na území obce atd. Stěžovatelka úmyslně přehlíží, že usnesení plenárního zasedání ONV v Písku v roce 1990 jednoznačně přiřadilo území Třešně k území obce Záhoří. Stěžovatelka zároveň využívala administrativního pochybení při přijetí uvedeného usnesení (tedy absence samostatného katastrálního území Třešně) k prosazování územního nároku vůči části území jiné obce a odmítala toto administrativní pochybení jakkoliv napravit. Účinky územní anomálie naopak ještě prohlubovala. Rozhodnutí žalovaného dle osoby zúčastněné na řízení založilo po 30 letech nejistoty konečně právní stav, který je v souladu s veřejným zájmem. Územní anomálie je vyřešena, území obou obcí jsou nyní souladná s jejich katastrálními územími, v letech 2020 a 2021 proběhly všechny na to navazující změny v katastru nemovitostí, v evidenci obyvatel, v daňové evidenci atd. Tyto změny se u občanů nesetkaly s žádným odporem. Případné obnovení územní anomálie by bylo v rozporu s veřejným zájmem na jednoznačném vymezení územních jednotek.

[18] Nad rámec důvodů uvedených v rozsudku městského soudu a v rozhodnutí ministra vnitra osoba zúčastněná na řízení zdůraznila, že lépe splňuje také rozhodovací kritérium průběhu dosavadního jednání obcí. Obec Záhoří nabízela obci Dolní Novosedly v letech 2015 a 2016 smírné řešení, na které však stěžovatelka nepřistoupila. Navíc již v roce 1992 obec Záhoří souhlasila s tím, že obci Dolní Novosedly přenechá dislokační poplatek z katastrálního území Třešně výměnou za odstranění územní anomálie. Tyto skutečnosti přinejmenším prokazují, že stěžovatelka vždy věděla o existenci územní anomálie. Investovala-li za tohoto stavu do části obce Třešně, činila tak s plným vědomím, že investuje na území jiné obce a že budoucí řešení pro ni nemusí dopadnout příznivě. Navíc obec Záhoří je připravena tyto investice stěžovateli nahradit.

[19] **Stěžovatelka** v replice k vyjádřením žalovaného a osoby zúčastněné na řízení odmítla, že by fakticky napadala správní rozhodnutí namísto na něj navazujícího rozsudku. Stěžovatelka napadla zejména právní posouzení věci provedené městským soudem, navíc Nejvyšší správní soud se ve své rozhodovací praxi dosud nezabýval výkladem § 26a zákona o obcích. Podle stěžovatelky je také nepravdivé a silně zjednodušující tvrzení obce Záhoří, že rozhodnutí žalovaného nemá vliv na majetkoprávní vztahy. Rozhodnutí o změně území má faktický dopad do majetkoprávní sféry obce, které byla tímto rozhodnutím odebrána část území. Rovněž správa hmotného majetku, který stěžovatelka považovala za jí náležející, dodnes působí potíže. Občané odejmuté části Třešně a Nová Třešně se nadále obracejí na stěžovatelku s žádostmi o napojení na místní komunikace a kanalizace.

[20] **Osoba zúčastněná na řízení** reagovala na repliku stěžovatelky dalším vyjádřením, v němž konstatovala, že ohledně vlastnictví a zhodnocení technické infrastruktury, popřípadě dalších otázek správy části obce Třešně, mohou být v budoucnu vedeny faktické i právní spory (pokud nedojde k jednoznačné dohodě obcí). Bylo by tomu tak ale i v případě, že by rozhodnutí o územní anomálii vyznělo ve prospěch stěžovatelky, neboť například většina místních komunikací na dotčeném území byla zbudována před rozdělením obce Záhoří v roce 1990. Stěžovatelka také opomíjí, že v důsledku územní anomálie a anomálií založeného administrativního stavu v oblasti správy daní byla v letech 1991 až 2020

pokračování

příjemcem daně z nemovitostí a daně z nemovitých věcí z celého nynějšího katastrálního území Třešně u Záhoří. Stěžovatelka tak hradila správu části obecní infrastruktury z tohoto výnosu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[21] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[22] Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[23] Žalovaný v posuzované věci rozhodl podle § 26a odst. 2 zákona o obcích o změně hranic obcí Dolní Novosedly a Záhoří.

[24] Podle § 26a odst. 1 zákona o obcích platí: *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. Na uvedené ustanovení navazuje odst. 2: 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. V odst. 3 pak zákon stanoví výčet kritérií, podle kterých správní orgán rozhoduje v daném řízení: 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. Pravomocné rozhodnutí vydané v tomto řízení je dle odst. 4 podkladem pro změny údajů o katastrálních územích a hranicích obcí v základním registru územní identifikace, adres a nemovitostí, popřípadě v dalších veřejných rejstřících.*

[25] Citovaná ustanovení byla do zákona o obcích vložena jeho novelizací provedenou zákonem č. 106/2016 Sb. Cílem této novelizace bylo dle důvodové zprávy k uvedenému zákonu (Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, sněmovní tisk č. 454/0, 7. volební období, 2013 – 2017, <https://www.psp.cz/>) vytvořit právní nástroj, který by umožnil řešit nesoulad mezi hranicemi obcí a hranicemi katastrálních území, tedy situace, kdy území jedné obce (nebo některé její části) je součástí katastrálního území jiné obce. Tyto územní anomálie vznikly historicky, a to v období, kdy docházelo ke změnám hranic obcí jejich odlučováním či slučováním z rozhodnutí okresního nebo krajského národního výboru. Jejich existence v současné době je nežádoucí s ohledem na zásadu vyjádřenou v § 18 odst. 2 zákona o obcích, není souladná s pravidly evidence v katastru nemovitostí a vyvolává řadu praktických problémů ve fungování dotčených obcí. Do přijetí zmíněné novelizace byla jediným možným řešením popsaného stavu dohoda dotčených obcí. Zavedením řízení podle § 26a zákona o obcích Ministerstvo vnitra získalo pravomoc autoritativně rozhodnout o změně hranic obcí v případě, že se nepodaří dosáhnout takové dohody. Obdobně popisuje smysl řízení podle § 26a zákona o obcích také komentářová literatura (Kopecký, M. et al.: *Zákon o obcích. Zákon o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků. Komentář.*

Praha: Wolters Kluwer, 2022, 4. vydání, cit. dle systému ASPI; Potěšil, L. et al.: *Zákon o obcích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, str. 159-162). Pro úplnost lze dodat, že předchozí právní úprava, v níž absentovala možnost řešit existenci územních anomálií jinak než dohodou dotčených obcí, byla kritizována rovněž ze strany Ústavního soudu. V usnesení ze dne 14. 10. 2014, sp. zn. II. ÚS 1948/12 (ve věci ústavní stížnosti obce Záhoří), Ústavní soud konstatoval, že v určitých případech by následkem tohoto stavu mohl být nepřiměřený zásah do práva na samosprávu.

[26] Stěžovatelka předně namítla, že městský soud vůbec **nezohlednil aktuální vůli obyvatel žijících na dotčeném území**.

[27] K uvedené kasační námitce Nejvyšší správní soud uvádí, že podle § 26a odst. 3 zákona o obcích je žalovaný povinen při rozhodování o změně hranic obcí přihlídnout mimo jiné *k výsledkům místních referend, pokud se v této věci konala*. V daném případě se přitom nekonalo žádné místní referendum ohledně otázky, zda má být sporné území součástí obce Záhoří nebo Dolní Novosedly. Stěžovatelka se nicméně v této souvislosti dovolává také čl. 5 Evropské charty místní samosprávy, podle něž *hranice místních správních jednotek nelze měnit bez předchozí konzultace s obyvatelstvem dotčených jednotek, provedené pokud možno referendem, kde zákon referendum umožňuje*. Podle stěžovatelky z citovaného ustanovení vyplývá nezbytnost zohlednění aktuální vůle dotčeného obyvatelstva, a to buď prostřednictvím místního referenda, anebo jinou formou, například formou ankety. Nejvyšší správní soud proto zvažoval, jaká je povaha pravidel obsažených v Evropské chartě místní samosprávy a zda lze z jejího čl. 5 dovozovat závěry činěné stěžovatelkou.

[28] Evropská charta místní samosprávy je součástí ústavního pořádku coby mezinárodní smlouva, k jejíž ratifikaci udělil souhlas Parlament ČR jako ke smlouvě o ochraně lidských práv dle někdejšího znění čl. 10 Ústavy. Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02, však nejde o klasickou smlouvu o lidských právech, neboť se netýká jednotlivců, nýbrž společenství občanů. Jako taková zakládá kolektivní práva, z čehož vyplývají zvláštnosti jejího výkladu a aplikace: „*Pravidla jí vyjádřena, která tvoří evropský standard místní samosprávy, jsou stěží 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. Práva zaručená Chartou územní samosprávě smluvních stran jsou rámcová.*“ Dle Ústavního soudu tedy Evropská charta místní samosprávy „*není pouhou deklarací, je skutečnou mezinárodní smlouvou, která váže své smluvní strany (...) nelze však zapomenout na její povšechný ráz, jenž otevírá široký prostor pro politické uvážení zákonodárce smluvní strany při vytváření příslušného legislativního rámce.*“

[29] K obdobným závěrům, tedy že ustanovení Evropské charty místní samosprávy nejsou samovykonatelná, dospěl ve své judikatuře rovněž Nejvyšší správní soud. V usnesení ze dne 11. 6. 2013, č. j. 3 Ao 9/2011-219, tak rozšířený senát Nejvyššího správního soudu odkázal na uvedenou mezinárodní smlouvu jako na interpretační vodítko pro výklad zákonných ustanovení dotýkajících se místní samosprávy. Přímo ve vztahu k § 26a zákona o obcích a čl. 5 Evropské charty místní samosprávy viz také rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 11. 2021, č. j. 18 A 67/2021-87.

pokračování

[30] Nejvyšší správní soud tedy konstatuje, že zákon stanoví žalovanému pouze povinnost přihlédnout při rozhodování o změně hranic obcí k výsledkům místního referenda, pokud se v dané věci konalo. Zákon o obcích výslovně neukládá žalovanému žádné další povinnosti stran zjišťování vůle obyvatel žijících na dotčeném území. Takové povinnosti žalovanému neplynou ani z čl. 5 Evropské charty místní samosprávy, neboť její ustanovení nejsou bezprostředně aplikovatelná.

[31] Zároveň je ovšem třeba zdůraznit, že výčet kritérií uvedených v § 26a odst. 3 zákona o obcích je demonstrativní. Žalovaný tak může přihlédnout i k dalším kritériím, v zákoně výslovně neuvedeným, která bude v konkrétním případě vhodné zohlednit při rozhodování o změně hranic obcí. Jako takové vhodné kritérium se nabízí právě aktuální vůle obyvatel dotčeného území projevená jinou formou než místním referendem (pokud se místní referendum nekonalo), například formou ankety, a to i s ohledem na výše rozebíraný čl. 5 Evropské charty místní samosprávy. Výsledek takové ankety může žalovanému předložit účastník řízení, případně takovou anketu může provést i sám žalovaný (na rozdíl od místního referenda, jehož uspořádání není v dispozici žalovaného). Anketa provedená přímo žalovaným by také nejspíše měla vyšší vypovídací hodnotu než anketa provedená některou z obcí, která je stranou probíhajícího územního sporu. Avšak skutečnost, že žalovaný nepostupoval v řízení naznačeným způsobem, tedy neprovedl anketu zjišťující vůli obyvatel dotčeného území, nelze samu o sobě považovat za vadu řízení způsobující nezákonnost rozhodnutí správního orgánu.

[32] Související otázkou je, v jaké fázi řízení může účastník řízení předložit žalovanému výsledek ankety zjišťující vůli obyvatel dotčeného území, případně jiný obdobný důkaz. Stěžovatelka totiž v řízení o rozkladu proti rozhodnutí žalovaného předložila správnímu orgánu podpisový arch opatřený v období od 6. 2. 2020 do 17. 2. 2020, kterým dokládala, že většina obyvatel Třešně (26 z 33 dotázaných) si aktuálně přeje, aby část Třešně byla součástí obce Dolní Novosedly. Osoba zúčastněná na řízení v reakci na to uspořádala v období od 24. 2. 2020 do 16. 3. 2020 vlastní anketu, jejíž výsledek rovněž předložila správnímu orgánu. Podle listiny předložené osobou zúčastněnou na řízení vyslovilo 19 dotázaných přání, aby část Třešně byla součástí obce Záhoří, zatímco pro příslušnost k obci Dolní Novosedly hlasovalo pouze 6 z oslovených osob. Ministr vnitra k těmto důkazům v rozkladovém řízení nepřihlédl s odkazem na koncentrační zásadu.

[33] Stěžovatelka k tomu namítla, že v daném případě nelze koncentraci řízení dle § 82 odst. 4 správního řádu aplikovat. Podle stěžovatelky je třeba na řízení podle § 26a zákona o obcích pohlížet jako na řízení *sui generis*, v němž se v zájmu ochrany důležitého veřejného zájmu prolamuje obecná zásada koncentrace řízení.

[34] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil uvedené kasační námitce. Jak správně uvedl již žalovaný, řízení o změně hranic obcí není řízením, v němž má být z moci úřední stanovena povinnost (ve smyslu § 50 odst. 3 správního řádu). V řízení podle § 26a zákona o obcích se tedy uplatní koncentrace řízení upravená v § 82 odst. 4 správního řádu. Nejvyšší správní soud zároveň neshledal důvod k prolomení této obecné zásady s ohledem na stěžovatelkou tvrzenou potřebu ochránit důležitý veřejný zájem. Potřeba chránit důležité veřejné zájmy vyvstává v celé řadě správních řízení, v nichž zároveň platí koncentrační zásada. Ochrana veřejných zájmů ve správním řízení je především úkolem příslušných správních orgánů, a to

jak obecně, tak i specificky v odvolacím řízení (§ 89 odst. 2 správního řádu). Skutečnost, že účastníci jsou i v těch svých námitkách, které směřují k ochraně veřejného zájmu, omezení koncentrační zásadou, tak nepředstavuje omezení ochrany těchto zájmů. Pro úplnost lze dodat, že odvolací správní orgán se sice nemusí vypořádat s takovou opožděnou námitkou v odůvodnění svého rozhodnutí, to jej ale nezbavuje odpovědnosti za soulad jeho rozhodnutí s hmotným právem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2016, č. j. 6 As 24/2015-24, bod 22).

[35] Kromě toho je třeba zdůraznit, jak správně uvedl městský soud, že vzhledem k vzájemně rozpornému výsledku anket předložených stěžovatelkou a osobou zúčastněnou na řízení nelze z těchto důkazů zjistit jednoznačnou vůli obyvatel dotčeného území. Navíc správní orgány vycházely ve svých rozhodnutích z listiny předložené osobou zúčastněnou na řízení obsahující vyjádření stanoviska z března roku 2008. Podle této listiny z 35 dospělých občanů trvale žijících v části Třešně si přálo setrvání v obci Záhoří 26 občanů, zatímco pro připojení k obci Dolní Novosedly se nevyslovil žádný občan. Městský soud v této souvislosti odkázal také na skutečnost, že občané Třešně se vyslovili pro připojení k obci Záhoří již v roce 1960.

[36] Nejvyšší správní soud shrnuje, že správní orgány za účelem zjištění vůle obyvatel dotčeného území vyšly především z vyjádření stanoviska z roku 2008. Z něj plyne jednoznačná vůle obyvatel Třešně, aby toto území bylo připojeno k obci Záhoří. Důkazy předložené stěžovatelkou a osobou zúčastněnou na řízení v rozkladovém řízení neposkytují jednoznačný podklad pro určení aktuální vůle obyvatel Třešně, navíc byly předloženy opožděně. Zákon zároveň výslovně neukládá žalovanému povinnost zjišťovat aktuální vůli obyvatel dotčeného území, přičemž tuto povinnost nelze dovozovat ani z čl. 5 Evropské charty místních samospráv. Žalovaný je dle § 26a odst. 3 zákona o obcích povinen přihlédnout pouze k výsledku místního referenda, pokud se v daném případě konalo. A byť by zjištění aktuální vůle obyvatel dotčeného území žalovaným bylo vhodným postupem, nelze jeho absenci samu o sobě považovat za vadu řízení způsobující nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí.

[37] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že úvaha městského soudu, podle které žalovaný nemusí při rozhodování o změně hranic obcí brát v potaz všechna v zákoně uvedená kritéria, je nesprávná. Výčet kritérií uvozený v § 26a odst. 3 zákona o obcích slovem *zejména* je třeba vykládat tak, že žalovaný může případně přihlédnout i k dalším kritériím, nemůže ale pominout žádné ze zde vyjmenovaných kritérií. Tato dílčí nepřesnost však nemá vliv na zákonnost napadeného rozsudku, neboť v posuzovaném případě žalovaný vzal v potaz všechna zákonná kritéria. Také městský soud se v rámci soudního přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí vyjádřil ke všem těmto kritériím.

[38] Další kritérium, které městský soud dle stěžovatelky nesprávně posoudil, je kritérium **vlastnictví pozemků a staveb**. Stěžovatelka v této souvislosti namítla, že je vlastníkem řady pozemků a staveb na dotčeném území, na rozdíl od osoby zúčastněné na řízení, a že městský soud nezdůvodnil, z jakého důvodu považoval toto kritérium za méně významné než kritérium územních vazeb.

pokračování

[39] Nejvyšší správní soud k uvedené kasační námitce konstatuje, že žalovaný se ve svém rozhodnutí tímto kritériem podrobně zabýval. Konstatoval, že obec Dolní Novosedly byla vlastníkem desítek nemovitostí nacházejících se na území Třešně, naopak katastrální úřad zde neevidoval žádné nemovitosti ve vlastnictví obce Záhoří. Uvedené kritérium tak svědčilo pro připojení dotčeného území k obci Dolní Novosedly, samo o sobě však dle žalovaného nemohlo převážit ostatní kritéria, která naopak svědčila pro připojení Třešně k obci Záhoří. Žalovaný navíc zdůraznil, že změnou hranic území obcí nedochází ke změně vlastnických práv k nemovitostem na dotčeném území. Žalovaný se vyjádřil také k otázce vlastnictví místních komunikací (k tomu viz níže). Městský soud se s tímto hodnocením ztotožnil.

[40] Také Nejvyšší správní soud, ve shodě s žalovaným a s městským soudem, nevidí důvod, proč by správní orgány měly v posuzované věci dát kritériu vlastnictví pozemků a staveb větší váhu, než ostatním kritériím uvedeným v § 26a odst. 3 zákona o obcích. Ostatně stěžovatelka v kasační stížnosti ani žádnou bližší argumentaci v tomto ohledu neuplatnila.

[41] Pokud jde o vlastnictví místních komunikací na dotčeném území, žalovaný i městský soud správně odkázali na § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, podle nějž *vlastníkem místních komunikací je obec, na jejímž území se místní komunikace nacházejí*. Vlastníkem místních komunikací je tedy ze zákona obec Záhoří. Nejvyšší správní soud souhlasí také se závěrem, že pokud dotčené území bylo historicky součástí obce Záhoří, pak žalobou napadeným rozhodnutím ani nedošlo ke změně vlastníka místních komunikací na území Třešně. Na uvedený závěr nemohou mít žádný dopad stěžovatelkou namítané skutečnosti, že považovala toto území za jí náležející, spravovala místní komunikace nacházející se na dotčeném území jako svůj majetek, budovala je a čerpala za tímto účelem finanční prostředky. Nejvyššímu správnímu soudu nicméně nepřisluší předjímat výsledek případného nároku stěžovatelky na náhradu škody, která jí údajně vznikla s ohledem na právě zmíněné skutečnosti. Tato otázka stojí mimo rámec nynějšího řízení.

[42] Nejvyšší správní soud pouze považuje za nutné korigovat některá tvrzení vyslovená městským soudem při vypořádávání této žalobní námitky. Podle městského soudu je na správním uvážení žalovaného, jakou váhu přiřkne jednotlivým kritériím uvedeným v § 26a odst. 3 zákona o obcích, role soudu je pak údajně omezena na posouzení, zda správní orgány nezneužily správního uvážení a nevybočily při jeho užití ze zákonných mantinelů. Nejvyšší správní soud konstatuje, že rozhodování žalovaného o změně hranic obcí se neděje v režimu správního uvážení. Soudní přezkum takového správního rozhodnutí tedy není limitován způsobem, který zákon (viz § 78 odst. 1 věta druhá s. ř. s.) a judikatura Nejvyššího správního soudu předjímá pro případy, kdy se skutečně jedná o správní uvážení. Nicméně uvedená nepřesnost nemá vliv na zákonnost napadeného rozsudku, neboť městský soud navzdory výše uvedenému fakticky přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v plném rozsahu.

[43] Stěžovatelka nesouhlasí ani s hodnocením kritéria **územních vazeb**. Namítla, že územní vazby nelze ztotožňovat s geografickou vzdáleností, ale je třeba je posuzovat komplexněji.

[44] Také tato kasační námitka je nedůvodná. Předně není pravda, že městský soud ztotožnil územní vazby výhradně s geografickou vzdáleností, jak tvrdí stěžovatelka. Městský

soud sice považoval geografickou vzdálenost za stěžejní, ale do hodnocení daného kritéria zahrnul, obdobně jako žalovaný, také další skutečnosti, a to občanství (většina obyvatel Třešně je občany obce Záhoří) a silniční spojení. Městský soud tak konstatoval, že část Třešně je zastavěnou částí téměř spojena s obcí Záhoří, má přímé silniční spojení s touto obcí, v níž se nachází i objekty občanské vybavenosti (mateřská a základní škola, lékař atd.). Naopak stěžovatelka je od Třešně vzdálena téměř 4 kilometry, přičemž hlavní silniční spojení do ní vede přes obec Záhoří. Městský soud poukázal také na další zjištění žalovaného, podle nichž se obě obce (Dolní Novosedly i Záhoří) podílely na správě a rozvoji části Třešně (svozem odpadu, investicemi do úprav místních komunikací či výstavbou kanalizace nebo provozem veřejného osvětlení). Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem a žalovaným, že popsané územní vazby svědčí ve prospěch obce Záhoří. Stěžovatelka ani konkrétně neuvedla, jakou další skutečnost měli městský soud a žalovaný do svého hodnocení zahrnout, aby bylo jejich posouzení územních vazeb dostatečně komplexní.

[45] V úvodu kasační stížnosti stěžovatelka dále stručně konstatovala, že byla dlouhá léta oprávněně přesvědčena, že místní část Třešně je jejím územím. Zároveň uvedla, že v roce 2010 její zastupitelstvo schválilo usnesení o založení nové části obce Dolní Novosedly s názvem Nová Třešně, nacházející se na katastrálním území Chrastiny. Tato místní část dle stěžovatelky nikdy nebyla předmětem územní anomálie a nesporně se jedná o její území.

[46] Nejvyšší správní soud k tomu ve shodě s městským soudem uvádí, že zákonnost založení části Nová Třešně (rozporovaná osobou zúčastněnou na řízení), nelze posuzovat v tomto řízení. Zároveň platí, že část obce je dle § 27 odst. 2 zákona o obcích pouze evidenční jednotka. Založení části obce na území dotčeném územní anomálií tak nemůže mít vliv na rozhodnutí o změně hranic obcí dle § 26a zákona o obcích. Z žalobou napadeného rozhodnutí je zároveň zřejmé, že se toto rozhodnutí týká celého dotčeného území, včetně jeho části evidované stěžovatelkou jako Nová Třešně.

[47] Nejvyšší správní soud považuje za nadbytečné zabývat se blíže otázkou, do jaké míry mohla být stěžovatelka v minulosti oprávněně přesvědčena, že sporné území Třešně je její součástí, případně tím, jaké motivy vedly stěžovatelku v roce 2010 k založení části obce Nová Třešně. Nicméně konstatuje, že stěžovatelka si musela být přinejmenším vědoma existence dané územní anomálie. Svědčí o tom, kromě jiného, skutečnost, že stěžovatelka se již dříve snažila tuto územní anomálii odstranit prostřednictvím různých soudních řízení, v nichž sama argumentovala tím, že o dotčené území vedla s osobou zúčastněnou na řízení „letitý spor“. Zároveň poukazovala na různé praktické problémy, které tato situace vyvolávala (viz usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 6. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 18/08, a usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2009, č. j. Komp 5/2008-85).

IV. Závěr a náklady řízení

[48] Na základě výše uvedeného tak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[49] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1, 5 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně (stěžovatelka) neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému žádné náklady nad

pokračování

rámec jeho obvyklé úřední činnosti nevznikly, náhrada nákladů řízení se mu tudíž nepřiznává. Nejvyšší správní soud neuložil osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost, neshledal ani důvody hodné zvláštního zřetele pro přiznání nákladů řízení této osobě. Osoba zúčastněná na řízení proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. března 2024

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu