



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **Cisterciácké opatství Vyšší Brod**, se sídlem Klášter 137, Vyšší Brod, zast. JUDr. Jakubem Křížem, Ph.D., advokátem se sídlem Na Podkovce 281/10, Praha 4, proti žalovanému: **Státní pozemkový úřad**, se sídlem Husinecká 1024/11a, Praha 3, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 18. 12. 2019, č. j. 51 A 34/2019 – 42,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 4 114 Kč do 30 (třiceti) dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho právního zástupce, JUDr. Jakuba Kříže, Ph.D., advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I.
Průběh dosavadního řízení

[1] Rozhodnutím Státního pozemkového úřadu – Krajského pozemkového úřadu pro Jihočeský kraj ze dne 15. 8. 2016, č. j. 286248/2013/R1146/RR20550, byly žalobci dle § 9 zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o majetkovém vyrovnání“), vydány pozemky v katastrálních územích Zadní Výtoň, Kapličky a Herbertov. Povinnou

osobou dle § 4 zákona o majetkovém vyrovnání byla v této věci Česká republika – Státní pozemkový úřad. Rozhodnutí o vydání pozemků nabylo právní moci dne 24. 8. 2016.

[2] Vrchní soud v Praze ve věci jiných nároků žalobce jakožto oprávněné osoby (zde proti povinné osobě Lesy České republiky, s. p.) rozsudky ze dne 21. 2. 2019, č. j. 4 Co 31/2018 – 247 a č. j. 4 Co 32/2018 – 171, změnil rozsudky Krajského soudu v Českých Budějovicích tak, že sporné pozemky v katastrálních územích Vyšší Brod, Frymburk a Studánky u Vyššího Brodu se nevydávají. Vrchní soud shledal, že na případ žalobce dopadá restituční výluka ve smyslu § 8 odst. 1 písm. h) zákona o majetkovém vyrovnání, neboť předmětný majetek byl konfiskován podle dekretu prezidenta republiky č. 12/1945 Sb., o konfiskaci a urychleném rozdělení zemědělského majetku Němců, Maďarů, jakož i zrádců a nepřátel českého a slovenského národa (dále jen „dekret prezidenta republiky č. 12/1945 Sb.“), a dekretu prezidenta republiky č. 108/1945 Sb., o konfiskaci nepřátelského majetku a Fondech národní obnovy (dále jen „dekret prezidenta republiky č. 108/1945 Sb.“).

[3] Rozhodnutím ze dne 12. 8. 2019, č. j. 286248/2013/R1146/RR20550 – 2, Státní pozemkový úřad – Krajský pozemkový úřad pro Jihočeský kraj s odkazem na § 100 odst. 3 ve spojení s § 100 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), z moci úřední obnovil řízení ukončené výše zmiňovaným rozhodnutím téhož správního orgánu ze dne 15. 8. 2016, č. j. 286248/2013/R1146/RR20550. V odůvodnění rozhodnutí o obnově ovšem správní orgán prvního stupně konstatoval, že řízení obnovuje dle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu v souvislosti s uvedenými rozsudky vrchního soudu. Podle správního orgánu prvního stupně rozsudky vrchního soudu zásadně mění pohled na věc a je ve veřejném zájmu přihlédnout ke všem okolnostem případu. Veřejný zájem na zákonnosti rozhodovacího procesu je podle jeho názoru silnější než zájem žalobce na stabilitě předchozího rozhodnutí.

[4] Žalovaný jakožto odvolací orgán následně rozhodnutím ze dne 24. 9. 2019, č. j. SPU 345917/2019, zamítl žalobcovo odvolání a prvostupňové rozhodnutí o obnově řízení potvrdil. Žalovaný úvodem zmínil další dva obdobné rozsudky vrchního soudu ve věcech týkajících se žalobce. Žalovaný připustil, že jsou dány *„jasné důvody pro provedení přezkumného řízení“*, uplynula však již lhůta pro jeho zahájení. Žalovaný proto dospěl k závěru, že je *„potřebné a přípustné zahájit obnovu řízení“*, neboť rozsudky vrchního soudu zcela mění pohled na tento restituční případ, *„je tedy na místě analogicky použít příslušná ustanovení správního řádu pro obnovu řízení“*.

[5] K judikatuře, na niž žalobce poukázal v odvolání, žalovaný uvedl, že není přílehlavá, neboť se týká jiných typů řízení než řízení dle zákona o majetkovém vyrovnání. Rozhodnutí vrchního soudu jsou podle žalovaného závazná, byť proti nim bylo podáno dovolání. Dle názoru žalovaného měl správní orgán prvního stupně obnovené řízení přerušit do doby, než bude o dovolání rozhodnuto. Veřejný zájem spatřoval žalovaný především v nutnosti souladu vydávaných rozhodnutí se zákonem, nesporný veřejný zájem shledal i v ochraně státního majetku. Neprovedení obnovy řízení by dle žalovaného mohlo vést ke znevěrohodnění jeho rozhodovací činnosti či dokonce celého procesu církevních restitucí.

pokračování

[6] V žalobě proti rozhodnutí žalovaného žalobce namítal, že právní názor vyslovený vrchním soudem není zákonným důvodem pro obnovu řízení dle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu. Napadené rozhodnutí se neopírá o žádné nové skutečnosti a důkazy, které by mohly představovat důvod obnovy podle tohoto ustanovení. Vrchní soud rozhodoval na základě nezměněného skutkového stavu, pouze dospěl k odlišným právním závěrům. S odkazem na judikaturu Ústavního soudu (nálezy ze dne 2. 10. 2018, sp. zn. II. ÚS 2546/18, a ze dne 8. 10. 2015, sp. zn. III. ÚS 2810/15) a rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 – 86, publ. pod č. 1764/2009 Sb. NSS; všechna zde zmiňovaná rozhodnutí správních soudů jsou dostupná též na www.nssoud.cz) žalobce argumentoval, že změna právního názoru není důvodem pro povolení obnovy řízení. Dle žalobce rovněž není splněna podmínka, že účastník řízení nemohl tuto skutečnost v původním řízení uplatnit, neboť účastník řízení tuto argumentaci již v původním řízení uplatňoval. Nejvyšší správní soud k této věci upozorňuje, že žalobce chybně označil za účastníka správního řízení Lesy České republiky, s. p. (jež v řízeních o jiných nárocích žalobce obdobnou argumentaci uplatňovaly a následně s ní uspěly u vrchního soudu), v nyní posuzované věci však byla povinnou osobou dle § 4 písm. c) zákona o majetkovém vyrovnání Česká republika, za níž jednal Státní pozemkový úřad. Závěrem žalobce dovozoval, že vydání rozhodnutí nemůže být dříve neznámou skutečností ve smyslu § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu, neboť v takovém případě by postrádal smysl samostatný § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu, jenž se aplikuje v situacích, kdy došlo ke změně či zrušení rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno.

[7] Krajský soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, neboť změna právního názoru, jež vyplynula z rozsudků vrchního soudu, nepředstavuje žádnou konkrétní skutečnost, která by měla vést k obnově řízení dle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu. Tyto rozsudky vrchního soudu zároveň nejsou rozhodnutími, na nichž by bylo původní rozhodnutí správního orgánu prvního stupně založeno, nepřipadá tedy v úvahu ani důvod obnovy dle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu, jímž operuje správní orgán prvního stupně v odůvodnění svého rozhodnutí. Správní orgán byl navíc povinen zahájit řízení o nařízení obnovy řízení z moci úřední oznámením účastníkům dle § 46 správního řádu a před vydáním rozhodnutí vyzvat účastníky, aby se vyjádřili k jeho podkladům. To však správní orgány opomněly a neuvedly žádné konkrétní nové skutečnosti, na jejichž základě by bylo možné obnovu nařídit, ani v odůvodnění svých rozhodnutí.

[8] Přestože se žalovaný podle krajského soudu pokusil ve vyjádření k žalobě a na ústním jednání soudu vysvětlit, že k obnově řízení nevedly přímo rozsudky vrchního soudu, ale jím zohledněné dokumenty, napadené rozhodnutí (ani rozhodnutí správního orgánu prvního stupně) žádné označení konkrétních důkazů neobsahuje. Krajský soud dále připomněl, že vrchní soud vycházel ze skutkového stavu zjištěného soudem prvního stupně, posoudil však jinak právní otázku aplikace § 8 odst. 1 písm. h) zákona o majetkovém vyrovnání. Skutečnost, která byla vrchním soudem posouzena jako překážka vydání předmětných pozemků, existovala v řízení od samého počátku, nejde o žádnou skutkovou novotu. Závěrem krajský soud zdůraznil, že nelze akceptovat konstrukci žalovaného spočívající v „analogickém“ použití obnovy řízení v situaci, kdy by bylo namíste použít institut prezkumného řízení, avšak již uplynula zákonem stanovená lhůta pro jeho zahájení.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[9] Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, a to z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. (konkrétně nesprávné posouzení právní otázky, nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů a jiná vada řízení před soudem, která měla vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé).

[10] Stěžovatel v první řadě uvádí, že v řízení před vrchním soudem vyšly najevo nové skutečnosti a důkazy, konkrétně vyhláška Okresního národního výboru v Kaplici ze dne 6. 3. 1948 a výměr Zemského národního výboru v Praze ze dne 16. 9. 1948, jež prokazují konfiskaci majetku žalobce na základě dekretů prezidenta republiky č. 12/1945 Sb. A č. 108/1945 Sb. Krajský soud dle názoru stěžovatele zcela převzal argumentaci žalobce, nepostupoval dle § 77 s. ř. s. a v důsledku toho dospěl k nesprávnému právnímu závěru, že nebyly dány důvody pro obnovu řízení dle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu. Důvody pro obnovu řízení, potvrzené následně usnesením Nejvyššího soudu ze dne 24. 9. 2019, č. j. 28 Cdo 2197/2019 – 320, jsou dle stěžovatele natolik podstatné, že nemůže být rozhodující, „*zda správní orgán bez právního vzdělání poukáže na samotná rozhodnutí Vrchního soudu v Praze či na jednotlivé listiny*“. Veřejný zájem je dle stěžovatele dán rovněž tím, že se jedná o majetek státu.

[11] Stěžovatel považuje za chybný závěr krajského soudu, podle něhož polemika s právními názory vyjádřenými v původních rozhodnutích nemůže být důvodem obnovy řízení. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2014, č. j. 1 As 44/2014 – 33, stěžovatel argumentuje, že „*polemiku s právními názory lze uplatnit mj. v kasační stížnosti a musí se jednat o důkazy či skutečnosti, jež mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem původního řízení*“. Právě takové nové skutečnosti a důkazy dle stěžovatele představují vyhláška ONV v Kaplici ze dne 6. 3. 1948 a výměr Zemského národního výboru v Praze ze dne 16. 9. 1948.

[12] Stěžovatel dále namítá, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný, neboť v bodě 19 odůvodnění uvádí, že stěžovatel nedodržel zákonnou lhůtu pro povolení obnovy řízení, ačkoli původní rozhodnutí o vydání pozemků nabylo právní moci dne 24. 8. 2016 a rozhodnutí o povolení obnovy řízení bylo vydáno dne 12. 8. 2019. Ustanovení § 100 správního řádu dle stěžovatele nevyžaduje obdobný postup jako při zahájení správního řízení, neboť se jedná o mimořádný opravný prostředek.

[13] Stěžovatel opakovaně zdůrazňuje, že za dané procesní situace měl krajský soud v souladu s § 77 s. ř. s. sám zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem a následně zkoumat splnění všech zákonných podmínek pro obnovu řízení dle § 100 správního řádu. Krajský soud však dle názoru stěžovatele postupoval zcela formálně a žádné dokazování neprovedl, čímž zatížil řízení vadou, která měla vliv na zákonnost napadeného rozsudku. Z tohoto důvodu stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[14] Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že napadený rozsudek je řádně odůvodněný a správný, neboť nevyšly najevo žádné nové skutečnosti a důkazy, jež by naplnily podmínky pro obnovu řízení. Tvzení stěžovatele, že novými důkazy jsou vyhláška ONV v Kaplici ze dne 6. 3. 1948 a výměr Zemského národního výboru v Praze

pokračování

ze dne 16. 9. 1948, je nepravdivé, neboť tyto listiny jsou výslovně uvedeny jako důkazy, z nichž správní orgán vycházel v původním rozhodnutí o vydání pozemků. Žalobce opětovně odkazuje na judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, dle níž změna právního názoru nemůže být důvodem obnovy řízení. Týž názor pak vyslovil přímo v restitučních věcech i Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 21. 9. 2011, č. j. 9 Ca 173/2008 – 59, publ. pod č. 2891/2013 Sb. NSS (žalobce nesprávně uvádí č. 2512/2012 Sb. NSS). Žalobce rovněž cituje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2010, č. j. 6 As 39/2009 – 74, publ. pod č. 2144/2010 Sb. NSS, dle něhož „[p]řípadná změna či ustálení judikatury Nejvyššího správního soudu spadá do oblasti právního posouzení věci a není skutečností či důkazem, z něhož by bylo možné dovodit konkrétní skutková zjištění podstatná pro objasnění skutkové stránky případu“.

[15] K otázce veřejného zájmu žalobce zdůrazňuje, že existuje rovněž veřejný zájem spočívající v právní jistotě adresátů veřejné správy a že správní orgány mohly rozhodnout jinak již v původním řízení, jehož se zároveň stěžovatel účastnil jako povinná osoba, případně stěžovatel mohl ve věci vydání pozemků, o němž rozhodl správní orgán prvního stupně, podat žalobu dle § 9 odst. 10 zákona o majetkovém vyrovnání. Měl taktéž možnost z pozice nadřízeného správního orgánu zahájit přezkumné řízení ve lhůtách dle § 96 odst. 1 správního řádu. Žádné z těchto zákonných možností však stěžovatel nevyužil a pokusil se až po uplynutí všech relevantních lhůt o obnovu řízení. Adresát rozhodnutí veřejné moci by dle žalobce neměl strpět nezákonnost rozhodnutí jen z toho důvodu, že jej vyhotovil „správní orgán bez právního vzdělání“. Přehlížení nezákonnosti s poukazem na veřejný zájem je v demokratickém právním státě nepřípustné. Žalobce rovněž nesouhlasí se stěžovatelovým požadavkem, aby soud zopakoval či doplnil dokazování dle § 77 odst. 2 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že bylo namíste posoudit pouze právní otázku zákonnosti rozhodnutí o obnově řízení, nebylo třeba provádět žádné nové důkazy, ve správním řízení samotném pak k žádnému dokazování fakticky nedošlo (kromě rozsudků vrchního soudu), nemohlo tedy dojít k opakování dokazování provedeného ve správním řízení.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a jedná za něj k tomu pověřená zaměstnankyně s odpovídajícím právníckým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté soud přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, 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.

[17] Nejvyšší správní soud v první řadě upozorňuje, že obdobnými případy téhož žalobce i žalovaného jakožto stěžovatele se již zabýval ve svých rozsudcích ze dne 22. 12. 2021, č. j. 3 As 23/2020 – 46, a ze dne 15. 6. 2022, č. j. 7 As 14/2020 – 64 [zde za účasti Lesů České republiky, s. p. jako povinné osoby dle § 4 písm. b) zákona o majetkovém vyrovnání]. V obou těchto případech Nejvyšší správní soud kasační stížnosti zamítl. Dále je nutno poznamenat, že v projednávaném případě nejde o „povolení obnovy řízení“ na

žádost jeho účastníka dle § 100 odst. 2 správního řádu (jak nesprávně uvádí stěžovatel), ale o rozhodnutí o nařízení obnovy řízení z moci úřední podle § 100 odst. 3 správního řádu, nejedná se tedy v tomto případě o mimořádný opravný prostředek, ale prostředek dozorcí.

[18] Z kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatel shledává napadený rozsudek nezákonným mj. z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti. Tímto kasačním důvodem se Nejvyšší správní soud zabýval jako prvním, neboť by bylo předčasné se zabývat dalšími souvisejícími kasačními námitkami, pokud by rozhodnutí krajského soudu skutečně bylo nepřezkoumatelné či založené na jiné vadě řízení s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé. Nepřezkoumatelnost je totiž natolik závažnou vadou, že by se jí Nejvyšší správní soud musel zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Rozhodnutí stěžovatele v projednávané věci nebylo zrušeno proto, že by krajský soud bez dalšího převzal žalobcovu argumentaci, nýbrž proto, že krajský soud shledal tuto argumentaci důvodnou. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek splňuje kritéria přezkoumatelnosti; je srozumitelný a je opřen o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl, jak je uvedeno ve výroku napadeného rozsudku. Napadený rozsudek tedy vyhovuje požadavkům stanoveným bohatou judikaturou Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu (srov. například nálezy ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, publ. pod č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, publ. pod č. 85/1997 Sb. ÚS, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52, a ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS).

[19] Stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku konkrétně v uvedení informace, že nedodržel zákonnou lhůtu pro povolení obnovy řízení, k čemuž mělo dojít v bodě 19 napadeného rozsudku. K tomu Nejvyšší správní soud poznamenává, že bod 19 napadeného rozsudku začíná touto větou: *„Tyto podmínky nebyly v konkrétním případě dodrženy.“* Ta směřuje k předchozímu bodu napadeného rozsudku, kde jsou formulovány požadavky na řízení, jež mělo být provedeno před samotným vydáním rozhodnutí o obnově řízení. Následně krajský soud upozorňuje na nesrovnalost, kdy ve výroku prvostupňového rozhodnutí je uveden § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu, avšak v odůvodnění správní orgán pracuje s § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu (v jehož souvislosti odkazuje na rozsudky vrchního soudu). V závěru bodu 19 napadeného rozsudku pak krajský soud shrnuje zbylou část odůvodnění rozhodnutí o obnově a uzavírá, že i stěžovatel ve svém rozhodnutí pouze *„rozhojnil stručnou argumentaci prvostupňového rozhodnutí“*. Z takto shrnutého obsahu napadených správních rozhodnutí pak krajský soud v následujících bodech odůvodnění rozsudku formuluje své závěry o tom, že v rozhodnutích správních orgánů nebyly konkrétně specifikovány skutečnosti, které by měly vést k obnově řízení. Ani v bodě 19, na nějž poukazuje stěžovatel, ani nikde jinde v napadeném rozsudku krajský soud neuvádí, že by nebyla dodržena zákonná lhůta pro obnovu řízení.

[20] Nejvyšší správní soud neshledal nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku ani v tom, že krajský soud dovodil, že v případě zahájení řízení o obnově z moci úřední by měl správní orgán postupovat dle § 46 správního řádu. Krajský soud zde formuloval určitý právní názor, podpořený důkazem vyloučením (odkaz na § 98 správního řádu a absenci obdobného institutu u obnovy řízení). Tato úvaha krajského soudu je plně přezkoumatelná a stěžovateli nic nebránilo v případné argumentaci proti uvedenému

pokračování

právnímu názoru krajského soudu. Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak měl krajský soud rozhodnout, resp., jak podrobně měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 – 24).

[21] Podle § 100 odst. 1 správního řádu platí:

„Řízení před správním orgánem ukončené pravomocným rozhodnutím ve věci se na žádost účastníka obnoví, jestliže

- a) vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit, anebo se provedené důkazy ukázaly nepravdivými, nebo*
- b) bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno,*

a pokud tyto skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování.“

[22] Podle § 100 odst. 3 správního řádu *„[v]e tříleté lhůtě od právní moci rozhodnutí může o obnově řízení z moci úřední rozhodnout též správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni, jestliže je dán některý z důvodů uvedených v odstavci 1 a jestliže je na novém řízení veřejný zájem; do konce uvedené lhůty musí být rozhodnutí o obnově řízení vydáno“.*

[23] Úvodem k posouzení věcných námitek Nejvyšší správní soud poznamenává, že řízení ve správním soudnictví, včetně řízení o kasační stížnosti, je ovládáno zásadou dispoziční a Nejvyšší správní soud je (až na taxativně stanovené výjimky) vázán důvody kasační stížnosti. Stěžovatel vymezuje rozsah přezkumu napadeného rozsudku a musí v kasační stížnosti předeštit polemiku se závěry krajského soudu. Nejvyšší správní soud při přezkumu nemůže tuto roli převzít, jeho úkolem není nahrazovat činnost krajského soudu a opětovně přezkoumávat napadené rozhodnutí správního orgánu, jako kdyby rozhodnutí krajského soudu neexistovalo. Z tohoto důvodu platí, že obsah a kvalita kasační stížnosti předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 - 54).

[24] Podstatnou otázkou tohoto případu je posouzení, zda důvody uvedené v rozhodnutích správních orgánů naplňují podmínky dle § 100 odst. 1 správního řádu. Nejde o věc samu, ale pouze o to, zda vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti či důkazy, které mohou odůvodnit jiné řešení otázky, jež byla předmětem původního rozhodnutí.

[25] Charakter obnovy řízení na základě žádosti účastníka popsal Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 20. 11. 2014, č. j. 10 As 76/2014 – 44: *„Jedná se o mimořádný opravný prostředek směřující proti pravomocnému správnímu rozhodnutí, kterým se ve výjimečných případech umožní za splnění zákonných podmínek přezkoumat již pravomocné správní rozhodnutí. Řízení o obnově se skládá ze dvou fází. V první fázi správní orgán zjišťuje, zda vůbec existují podmínky pro povolení obnovy řízení, a na základě těchto zjištění obnovu řízení povolí či nikoli. Až v této druhé fázi se následně řeší okolnosti týkající se skutkového stavu obnoveného řízení.“* Obdobný závěr platí i v případě použití dozorcího prostředku v podobě nařízení obnovy řízení z moci úřední dle § 100 odst. 3 správního řádu. Krajský soud shledal zásadní pochybení správních orgánů již před vydáním rozhodnutí v první fázi

řízení (tedy v řízení o nařízení obnovy řízení), neboť správní orgán prvního stupně nepostupoval dle § 46 správního řádu a následně neposkytl žalobci jakožto účastníku řízení možnost, aby se vyjádřil ke skutečnostem, na jejichž základě správní orgán hodlal obnovu řízení nařídit (§ 36 odst. 3 správního řádu). Stěžovatel se k výtkám krajského soudu vyjádřil pouze krátkým tvrzením, že *„žádné ustanovení § 100 správního řádu nevyžaduje ani při obnově řízení shodný ani obdobný postup jako při zahájení řízení. Proto se jedná o mimořádný opravný prostředek“*.

[26] K tomu je nutné konstatovat, že právní normy, včetně norem procesních, nelze aplikovat izolovaně a očekávat, že veškeré detaily jednotlivých řízení budou vyčerpávajícím způsobem popsány ve speciálních ustanoveních zákona, aniž by bylo třeba vzít v úvahu ustanovení obecná. Ze systematiky správního řádu vyplývá, že § 46 správního řádu, nadepsaný *Zahájení řízení z moci úřední*, zařazený v dílu 1 (*Zahájení řízení*) hlavy VI (*Průběh řízení v prvním stupni*) části druhé (*Obecná ustanovení o správním řízení*), je obecnou právní normou, která se aplikuje na veškerá správní řízení v prvním stupni vedená podle správního řádu (tedy i na řízení o nařízení obnovy řízení), nestanoví-li speciální právní norma jinak. Mezi obecná ustanovení o správním řízení náleží i § 36 odst. 3 správního řádu, přičemž uvedený výklad plně potvrzuje rovněž odborný komentář k § 100 odst. 3 správního řádu: *„Vzhledem k tomu, že řízení o nařízení obnovy z moci úřední je řízením z moci úřední a § 100 odst. 3 ani jiné ustanovení neobsahuje žádnou odchylku od obecných ustanovení, zahajuje se takové řízení oznámením podle § 46 správního řádu. Správní řád v případě obnovy řízení z moci úřední neumožňuje to, co připouští např. u zkráceného přezkumného řízení podle § 98, tzn. aby rozhodnutí o nařízení obnovy řízení bylo prvním úkonem v řízení. Před vydáním tohoto rozhodnutí bude proto třeba účastníky řízení o nařízení obnovy vyzvat, aby se vyjádřili k jeho podkladům, tzn. především ke skutečnostem, na jejichž základě hodlá správní orgán obnovu řízení nařídit.“* (Vedral, J. Správní řád. Komentář. II. aktualizované a rozšířené vydání. BOVA-POLYGON, Praha 2012, str. 869). Nelze tedy přisvědčit názoru stěžovatele, že pokud povinnosti správního orgánu nejsou upraveny přímo v § 100 správního řádu, pak v řízení o nařízení obnovy řízení není nutné je dodržet. Jak už konstatoval Nejvyšší správní soud ve zmiňovaném rozsudku ze dne 22. 12. 2021, č. j. 3 As 23/2020 – 46, v obdobné věci, již z tohoto důvodu by napadená rozhodnutí správních orgánů nemohla obstát, Nejvyšší správní soud se však pro úplnost zabýval i dalšími kasačními námitkami stěžovatele.

[27] Jak podrobně popsal krajský soud, jedinou okolností konkrétně označenou v rozhodnutích správních orgánů jako důvod obnovy řízení je vydání zmiňovaných rozsudků vrchního soudu. Tyto rozsudky (ani jim předcházející rozsudky Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 6. 11. 2017, č. j. 11 C 1/2017 – 187, a ze dne 20. 11. 2017, č. j. 11 C 140/2016 – 105) však nebyly (a i vzhledem k datu jejich vydání a k tomu, že s týkaly jiných pozemků, ani nemohly být) podkladem původního rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o vydání pozemků ze dne 15. 8. 2016, č. j. 286248/2013/R1146/RR20550, nemohly tedy představovat důvod obnovy řízení dle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu, jímž argumentuje správní orgán prvního stupně v odůvodnění svého rozhodnutí o obnově. Tento závěr krajského soudu stěžovatel nijak nerozporuje a Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem navíc plně ztotožňuje (viz opakovaně zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2021, č. j. 3 As 23/2020 – 46, bod 32). Zbývá tedy posoudit, zda může jít o důvod obnovy řízení dle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu.

pokračování

[28] V rozsudku ze dne 20. 4. 2010, č. j. 2 As 22/2009 – 83, Nejvyšší správní soud podrobně popsal podmínky, jež musí být kumulativně splněny, aby mohlo dojít k obnově řízení dle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu: „1) musí být uplatněny dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení; 2) účastník, jemuž jsou ku prospěchu, je nemohl v původním řízení uplatnit; 3) tyto důkazy a skutečnosti mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování. Jestliže by nebyla splněna některá z těchto tří podmínek, není správní orgán již povinen nic dalšího zkoumat a návrh na povolení obnovy řízení zamítne. I za situace, kdy by správní orgán shledal, že jsou všechny tři podmínky pro obnovu řízení splněny, a tudíž že návrh na povolení obnovy řízení je důvodný, byl by povinen případ posoudit ještě z hlediska zásady proporcionality, ve smyslu ustanovení § 94 odst. 4 správního řádu [podmínka 4)].“ Pokud se o obnově řízení rozhoduje z moci úřední, a nikoli na základě žádosti účastníka řízení, je nutno přidat rovněž podmínku veřejného zájmu na novém řízení. Stěžovatel k otázce veřejného zájmu zdůrazňuje, že dovolání proti rozsudkům vrchního soudu Nejvyšší soud usnesením ze dne 24. 9. 2019, č. j. 28 Cdo 2197/2019 – 320, odmítl, čímž potvrdil právní názor vrchního soudu. Nejvyšší správní soud v této souvislosti pro úplnost poznamenává, že nálezem ze dne 21. 12. 2021, sp. zn. I. ÚS 3918/19, Ústavní soud zrušil mimo jiné usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 9. 2019, č. j. 28 Cdo 2197/2019 – 320, i obě zmiňovaná rozhodnutí vrchního soudu, a to z důvodu porušení práva na soudní ochranu zaručeného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, přičemž se dle odůvodnění většinového stanoviska příslušného senátu Ústavního soudu neztotožnil s právním názorem Vrchního soudu v Praze, resp. Nejvyššího soudu o uplatnění výluky dle § 8 odst. 1 písm. h) zákona o majetkovém vyrovnání na tyto případy.

[29] Nejvyšší správní soud však vychází při svém rozhodování v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí správního orgánu, kdy byly oba rozsudky vrchního soudu pravomocné. V době rozhodování správních orgánů ve věci obnovy řízení tedy existoval nesoulad mezi původním rozhodnutím správního orgánu prvního stupně o vydání pozemků v katastrálních územích Zadní Výtoň, Kapličky a Herbertov ze dne 15. 8. 2016, č. j. 286248/2013/R1146/RR20550, a právním názorem vrchního soudu vyjádřeným v (tehdy pravomocných) rozsudcích týkajících se pozemků v katastrálních územích Vyšší Brod, Frymburk a Studánky u Vyššího Brodu. Veřejný zájem, který v posuzovaném případě dle správních orgánů představovala možnost změny potenciálně nesprávného rozhodnutí správních orgánů, je podmínkou pro obnovu řízení z úřední povinnosti nutnou, nikoli však postačující. Ani případné naplnění podmínky veřejného zájmu tedy nijak nenahrazuje naplnění ostatních podmínek vyjmenovaných ve výše citovaném rozsudku. Aby se však správní soudy mohly naplněním podmínek obnovy řízení vůbec zabývat, je nutné, aby v jejich rozhodnutích byly obsaženy veškeré informace potřebné k tomuto posouzení, tedy minimálně označení konkrétních důkazů, vysvětlení, z jakého důvodu se tyto důkazy nestaly podklady pro vydání původního rozhodnutí, a rovněž i argumentace směřující k tomu, jakým způsobem tyto důkazy mohou ovlivnit posouzení řešené otázky. Rozhodnutí správních orgánů o obnově řízení v této věci však tyto údaje vůbec neobsahují.

[30] Stěžovatel s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2014, č. j. 1 As 44/2014 – 33, argumentuje, že polemiku s právním názorem lze uplatnit až v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud však v uvedeném rozsudku nehovoří o kasační stížnosti ve věci obnovy řízení, ale o kasační stížnosti ve věci původně rozhodnuté:

„Důvodem pro povolení obnovy tak nemůže být polemika s právními názory vyjádřenými v původních rozhodnutích, neboť tu lze uplatnit v rámci odvolání či ve správní žalobě a následně v kasační stížnosti. Pro povolení obnovy řízení jsou naopak rozhodné nové skutkové a právní okolnosti existující již v době původního řízení, které však vyšly najevo po právní moci rozhodnutí.“ Nejvyšší správní soud tedy v žádném případě nepřipouští, aby důvody pro obnovu řízení byly adresátovi rozhodnutí sděleny až v řízení o kasační stížnosti ve věci obnovy řízení. Naopak v citovaném rozsudku zdůrazňuje, že změna právního názoru nemůže být důvodem pro obnovu řízení ve smyslu § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu. Závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2010, č. j. 6 As 39/2009 – 74, publ. pod č. 2144/2010 Sb. NSS (citovaném rovněž žalobcem ve vyjádření ke kasační stížnosti), byly shrnuty do následující právní věty: *„Obnova řízení podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu z roku 2004 je – na rozdíl od úpravy přezkumného řízení dle § 94 téhož zákona – určena k nápravě skutkových nesprávností. Případná změna či ustálení judikatury Nejvyššího správního soudu spadá do oblasti právního posouzení věci a není skutečností či důkazem, z něhož by bylo možné dovodit konkrétní skutková zjištění podstatná pro objasnění skutkové stránky případu.“*

[31] Krajský soud dospěl v souladu s citovanými rozsudky Nejvyššího správního soudu k závěru, že změna právního názoru by byla relevantním důvodem pro přezkumné řízení, avšak nelze na jeho místě „analogicky“ nařídit obnovu řízení (analogie v neprospěch jednotlivce je obecně ve veřejném právu nepřípustná). Stěžovatel následně v kasační stížnosti odkazuje na dvě konkrétní listiny (vyhlášku ONV v Kaplici ze dne 6. 3. 1948 a výměr Zemského národního výboru v Praze ze dne 16. 9. 1948), jež mají představovat nové důkazy, které vyšly najevo až v průběhu řízení před vrchním soudem. Toto jeho tvrzení však nemůže obstát hned z několika důvodů: předně, prvostupňové rozhodnutí o obnově řízení, ani odvolací rozhodnutí stěžovatele odkaz na tyto písemnosti vůbec neobsahují. Lze dát za pravdu žalobci, že nelze přehlížet nezákonnost rozhodnutí orgánu veřejné moci pouze s poukazem na to, že je vyhotovil „*správní orgán bez právního vzdělání*“. Požadavek řádného odůvodnění rozhodnutí v situaci, kdy správní orgán prolamuje právní jistotu účastníka řízení a aplikuje z moci úřední dozorčí prostředek, neklade na správní orgán žádné nadstandardní nároky a jeho naplnění by mělo být v demokratickém právním státě samozřejmé.

[32] Dále je nutno podotknout, že provedení důkazů konkrétními listinami stěžovatel nenavrhl ani ve vyjádření k žalobě, ani v rámci ústního jednání před krajským soudem, kde se snažil rozšířit důvody obnovy řízení na „*dobové podklady, které nemohl žalovaný správní orgán dříve uplatnit, neboť nebyl účastníkem řízení před vrchním soudem*“ (protokol o jednání před krajským soudem ze dne 18. 12. 2019, č. j. 51 A 34/2019 – 38). I přesto však neprovedení důkazů krajským soudem považuje stěžovatel za porušení § 77 s. ř. s. a tuto svou argumentaci opakuje v kasační stížnosti hned několikrát. Nejvyšší správní soud nepokládá ani tuto námitku za důvodnou. V první řadě je nutno zdůraznit, že žádný z účastníků v rámci soudního řízení nenavrhl doplnění dokazování. K otázce, zda měl soud přistoupit k doplnění dokazování ze své vlastní iniciativy, se podrobně vyjádřil Nejvyšší správní soud i ve zmiňovaném rozsudku ze dne 15. 6. 2022, č. j. 7 As 14/2020 – 64, vydaném v jedné z obdobných věcí:

„Stěžovatelé vytýkali krajskému soudu formalistický přístup, krajský soud měl podle nich posoudit obsah listin a uvážít, zda splňují kritéria § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu.“

pokračování

Vytykají mu, že nepostupoval podle § 77 s. ř. s. Ani tyto námitky nejsou důvodné. Podle § 77 věta první s. ř. s. může soud v rámci dokazování zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem, neupraví-li zvláštní zákon rozsah a způsob dokazování jinak. To však neznamená, že by byl správní soud při přezkumu zákonnosti úkonů správních orgánů nadán pravomocí rozhodovat ve věci samé namísto nich. [...] Stěžovatelé v podstatě požadují, aby správní soud zcela nahradil činnost správního orgánu I. stupně, provedl důkazy listinami, jakkoli, až na dva případy, zmiňovanými v dosavadních řízeních zcela obecně a rozhodl sám o tom, zda jsou či nejsou splněny podmínky pro povolení obnovy správních řízení. Jak již bylo uvedeno, dosud se správní orgán I. stupně omezil na konstatování, že správní řízení je třeba obnovit v důsledku v mezidobí vyhlášených rozsudků Vrchního soudu v Praze. Již výše bylo uvedeno, že tento názor není správný. Kasační soud rovněž naznačil, jak přistupovat z hlediska splnění podmínek pro obnovu řízení k vyhlášce ONV v Kaplici a k výměru Zemského národního výboru v Praze. Jakékoli další případné doplnění dokazování by zcela vybočilo z mezí toho, co považoval správní orgán dosud za podstatné a bylo by bezpochyby nahrazením jeho činnosti.

Kasační soud si není jist, zda je stěžovatelům dostatečně zřetelná zásadní koncepční odlišnost ve stanovení pravomoci soudů rozhodujících podle části páté o. s. ř. na straně jedné a soudů rozhodujících ve správním soudnictví na straně druhé. Vrchní soud v Praze rovněž připomněl ve stěžovateli opakovaně zmiňovaném rozsudku sp. zn. 4 Co 31/2018, že podstatou řízení o žalobě ve věci, o níž bylo rozhodnuto správním orgánem, podle části páté o. s. ř. je nové projednání sporu nebo jiné právní věci v oblasti soukromého práva u soudu a nové rozhodnutí ve věci, dospěje-li soud k jiným závěrům než správní orgán. Nové projednání věci soudem navazuje na řízení před správním orgánem, aniž by bylo jeho výsledky vázáno, a zaručuje, že spor nebo jiná právní věc budou soudem definitivně projednány a rozhodnuty, aniž by mohla být vrácena správnímu orgánu k dalšímu projednání a rozhodnutí. Koncepce správního soudnictví je však zcela jiná. Správní soudy rozhodují o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy (§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.). Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Tomu pak korespondují způsoby rozhodnutí správního soudu o podané žalobě dle § 78 s. ř. s., který opravňuje správní soud vedle zamítnutí žaloby též zrušit žalobou napadené rozhodnutí, ukáží-li se žalobní body důvodnými. Je proto vyloučeno, aby správní orgán úspěšně vytykal správnímu soudu v řízení o kasační stížnosti s tvrzením o nepřípustném formalizmu to, že si správní soud věc od správního orgánu fakticky neatrhoval, neprovedl dokazování a nerozhodl namísto něj. Takový postup by byl naopak v rozporu s vymezením pravomoci správních soudů a představoval by nepřípustnou ingerenci moci soudní do moci výkonné.“

[33] Nejvyšší správní soud k otázce výše specifikovaných listin závěrem upozorňuje, že správní orgán prvního stupně se těmito důkazy zabýval již v původním rozhodnutí ze dne 15. 8. 2016, č. j. 286248/2013/R1146/RR20550 (vyhláškou ONV v Kaplici ze dne 6. 3. 1948 i výměrem Zemského národního výboru v Praze ze dne 16. 9. 1948 mj. na str. 15 tohoto rozhodnutí, oba tyto důkazní prostředky jsou rovněž zmíněny v „chronologickém přehledu nejdůležitějších listin“ na str. 16 a zejména výměr Zemského národního výboru

v Praze je dále v odůvodnění rozhodnutí podrobně posuzován). Z toho je zřejmé, že ani v nejmenším nešlo o listiny dříve neznámé, jež nemohly být předloženy v původním řízení (srov. též shodné závěry Nejvyššího správního soudu v opakovaně zmiňovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2021, č. j. 3 As 23/2020 – 46, bodech 33 až 43).

IV.

Závěr a náklady řízení

[34] Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[35] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, a proto má vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení o kasační stížnosti důvodně vynaložil.

[36] V řízení o kasační stížnosti byl žalobce zastoupen advokátem JUDr. Jakubem Křížem, Ph.D., náleží mu tedy náhrada nákladů spojených s tímto zastoupením. Pro určení její výše se použije v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Zástupce žalobce učinil ve věci jeden úkon právní služby, a to vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], za něž náleží mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d), ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu] a paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem tedy náleží žalobci náhrada nákladů řízení ve výši 3 400 Kč, zvýšená o DPH v sazbě 21 % na částku 4 114 Kč. K úhradě této částky stanovil Nejvyšší správní soud stěžovateli přiměřenou lhůtu.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 22. srpna 2022

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu