



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Zdeňka Kühna a Ondřeje Mrákoty ve věci žalobce: **Cisterciácké opatství Vyšší Brod**, Klášter 137, Vyšší Brod, zastoupeného advokátem JUDr. Jakubem Křížem, Ph.D., Na Podkovce 281/10, Praha 4, proti žalovanému: **Státní pozemkový úřad**, Husinecká 1024/11a, Praha 3, proti rozhodnutí ze dne 3. 12. 2019, čj. SPU 442471/2019, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 11. 2. 2022, čj. 51 A 7/2020-43,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalovaný **je p o v i n e n** nahradit žalobci náklady řízení ve výši 4 114 Kč do rukou advokáta JUDr. Jakuba Kříže, Ph.D., ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

1. Popis věci

[1] Krajský pozemkový úřad pro Jihočeský kraj rozhodl v říjnu až prosinci 2016 o tom, že se Cisterciáckému opatství Vyšší Brod vydávají nemovité věci o rozloze asi 39,48 hektarů v katastrálních územích Kladenské Rovné, Zahradka u Omleň, Bolechy, Hrudkov, Loučovice, Mnichovice u Loučovic, Zadní Výtoň a Frymburk.

[2] Krajský pozemkový úřad tato řízení v říjnu 2019 obnovil, a to kvůli odlišnému právnímu názoru Vrchního soudu v Praze. Ten dospěl v řízeních o jiných nemovitých věcech opatství (ve sporu mezi opatstvím a státním podnikem Lesy České republiky) k závěru, že nemovité věci nelze vydat, a to kvůli překážce podle § 8 odst. 1 písm. h) zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi (rozsudky Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 2. 2019, čj. 4 Co 31/2018-247 a čj. 4 Co 32/2018-171, kterými vrchní soud rozhodoval podle části páté občanského soudního řádu).

[3] Opatství se proti obnově řízení odvolalo, avšak žalovaný Státní pozemkový úřad odvolání zamítl.

[4] Opatství uspělo až u Krajského soudu v Českých Budějovicích. Ten zrušil napadená rozhodnutí obou stupňů, neboť v této věci nebyly splněny podmínky pro obnovu řízení.

[5] Správní orgány totiž vycházely jen z nového právního posouzení vrchního soudu. To ale není novou skutečností či důkazem. Vrchní soud navíc nerozhodoval podle nových skutečností, ale podle skutečností zjištěných už správním orgánem prvního stupně. Správní orgány tedy neoznačily žádné dříve neznámé skutečnosti či důkazy, pro které by bylo možné zahájit obnovu řízení [§ 100 odst. 1 písm. a) správního řádu]. V původním řízení ani nevycházely z těch rozsudků civilních soudů, které vrchní soud změnil. Důvodem obnovy proto nemohlo být zrušení či změna rozhodnutí o předběžné otázce, které bylo podkladem původního rozhodnutí [§ 100 odst. 1 písm. b) správního řádu]. K nápravě právních vad správního rozhodnutí slouží přezkumné řízení. Správní orgán však nemůže nařídít obnovu řízení namísto přezkumného řízení jen proto, že k zahájení přezkumného řízení už uběhla zákonná prekluzivní lhůta.

[6] Krajský pozemkový úřad se navíc dopustil závažného procesního pochybení při zahájení řízení o obnově: nezahájil je oznámením a neumožnil účastníkům vyjádřit se k podkladům. Prvním úkonem v řízení o obnově bylo až samotné rozhodnutí. Krom toho si odporují výroková část a odůvodnění rozhodnutí krajského pozemkového úřadu. Krajský pozemkový úřad označil ve výroku za důvod obnovy písmeno a), v odůvodnění pak písmeno b) § 100 odst. 1 správního řádu.

2. Kasační řízení

Kasační stížnost

[7] Žalovaný podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Rozsudek podle něj trpí mnoha vadami, a navíc krajský soud nesprávně posoudil důvody pro obnovu řízení.

[8] Napadený rozsudek není přezkoumatelný. I když krajský soud uvedl, že správní orgány rozhodly o obnově řízení včas, v bodě 19 svého rozsudku dospěl k závěru, že správní orgány nedodržely lhůtu pro povolení obnovy řízení. Správný není ani závěr krajského soudu o vadách zahájení řízení, protože zákon tento zvláštní postup nevyžaduje. Krajský soud se blíže nezabýval skutkovými zjištěními. Mohl také doplnit dokazování, přesto to neudělal. Nezdůvodnil, zda byly dány podmínky pro vydání odvolacího rozhodnutí. Rozhodl vůči subjektu bez právní osobnosti. Rozhodl bez nařízení jednání, aniž si k tomu opatřil souhlas účastníků poté, co v řízení pokračoval po jeho přerušení. Krajský soud navíc nebyl oprávněn k přezkumu rozhodnutí o obnově, neboť to není rozhodnutím ve věci samé.

[9] Krajský soud postupoval formalisticky. Nekriticky převzal argumentaci opatství, neboť obsáhle popsal obsah žaloby a repliky, avšak vyjádření žalovaného shrnul jen stručně. Nerovný přístup krajského soudu podtrhuje i skutečnost, že krajský soud rozlišoval důvody pro obnovu řízení [zda šlo o písmeno a), či b) § 100 odst. 1 správního řádu]. Bylo však na

pokračování

krajském soudu, aby případný rozpor odstranil. Žalovaný považuje za formalistické i to, že krajský soud řešil jen otázky nastolené opatstvím a odkazoval na závěry svých předcházejících rozhodnutí.

[10] Správní orgány nevycházely z nového právního posouzení, ale odkazovaly na nové důkazy a skutečnosti. Žalovaný trvá na tom, že v řízení před vrchním soudem vyšly najevo dříve neznámé listiny (vyhláška Okresního národního výboru v Kaplici, výměr Zemského národního výboru v Praze). Byť tyto listiny dříve existovaly, správním orgánům známy nebyly. Tyto listiny jsou natolik podstatné, že zakládají veřejný zájem, pro který by řízení mělo být obnoveno. Veřejný zájem je dán i tím, že jde o majetek státu. Je také třeba přihlídnout k tomu, že za správní orgány rozhodovaly osoby bez právního vzdělání; nehraje tedy roli, zda poukázaly přímo na rozsudky vrchního soudu, nebo na jednotlivé listiny.

Vyjádření ke kasační stížnosti

[11] Opatství souhlasí se závěry krajského soudu. Podmínky pro obnovu řízení splněny nebyly, neboť nevyšly najevo žádné nové skutečnosti ani důkazy, které by správní orgány neměly k dispozici už dříve. Krajský pozemkový úřad se vypořádal s vyhláškou Okresního národního výboru v Kaplici a s výměrem Zemského národního výboru v Praze už v původních rozhodnutích z roku 2016. Vývoj judikatury není důvodem pro obnovu řízení, rozsudky vrchního soudu navíc zrušil Ústavní soud. Obnovu řízení nelze odůvodnit jen odkazem na veřejný zájem. Krajskému soudu potom nelze vyčítat, že neprovedl dokazování, ostatně ani samy správní orgány nijak nedokazovaly.

3. Právní hodnocení

[12] Kasační stížnost není důvodná. NSS při hodnocení kasačních důvodů vycházel ze svých dřívějších rozsudků v obdobných věcech mezi týmiž účastníky.¹

[13] Podle § 100 odst. 1 správního řádu se pravomocně ukončené řízení obnoví na žádost účastníka, pokud

- 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.

[14] Správní orgán může rozhodnout o obnově řízení do tří let od právní moci rozhodnutí, pokud je dán některý z důvodů podle prvního odstavce a pokud je na novém řízení veřejný zájem (§ 100 odst. 3 správního řádu).

¹ Rozsudky ze dne 22. 12. 2021, čj. 3 As 23/2020-46; ze dne 15. 6. 2022, čj. 7 As 14/2020-64; a ze dne 22. 8. 2022, čj. 5 As 37/2020-46.

*K námitkám nepřezkoumatelnosti, procesních vad napadeného rozsudku
a formalistických závěrů krajského soudu*

[15] Napadený rozsudek je přezkoumatelný. Krajský soud se totiž vypořádal s podstatou žalobní argumentace opatství a řádně vysvětlil, proč ji považuje za důvodnou (rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS). O přezkoumatelnosti napadeného rozsudku ostatně svědčí i to, že žalovaný se závěry krajského soudu polemizuje.

[16] NSS nezjistil v postupu krajského soudu ani jiné procesní vady, na něž žalovaný poukazoval. Také jeho hmotněprávní závěry, s nimiž žalovaný nesouhlasí, jsou správné.

[17] Závěry krajského soudu si neodporují. Krajský soud uvedl, že správní orgány rozhodly o obnově řízení včas. V bodě 19 svého rozsudku jen shrnul odůvodnění rozhodnutí krajského pozemkového úřadu a jeho včasností se vůbec nezabýval.

[18] Krajský soud nepochybil, pokud se blíže nezabýval skutkovými zjištěními, neboť spor v této věci byl o otázky právní, nikoli skutkové. Stačilo tedy, že shrnul obsah správních spisů a na jeho základě věc právně posoudil. Žalovaný ostatně ani neupřesňuje, čím se měl krajský soud zabývat a proč vadí, že skutková zjištění jen shrnul.

[19] Chybou nebylo ani to, že krajský soud nedoplnil dokazování – nebyl pro to totiž důvod. Jak už bylo řečeno, krajský soud zkoumal jen právní závěry správních orgánů.

[20] Krajskému soudu nelze vyčítat, že se výslovně nezabýval podmínkami pro vydání odvolacího rozhodnutí, pokud tuto vadu žádný z účastníků nenamítal. Tím spíš mu to nemůže vyčítat žalovaný, který toto rozhodnutí vydal.

[21] Důvodné není tvrzení, že krajský soud rozhodoval vůči subjektu bez právní osobnosti; tím asi žalovaný míní, i když to nijak neupřesňuje, opatství. To je však řádně zapsanou právnickou osobou², o jeho osobnosti tak není pochyb [§ 15a odst. 1 písm. a) a § 16 zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností]. Osobností opatství i jeho způsobilostí být účastníkem řízení se navíc zabýval už krajský pozemkový úřad v původních rozhodnutích³.

[22] Krajský soud nezkrátil práva žalovaného, pokud rozhodl bez nařízení jednání na základě souhlasu účastníků, aniž si tento souhlas obstaral znovu poté, co po přerušení pokračoval v řízení. Krajský soud řízení přerušil, aby vyčkal na výsledek řízení vedeného před NSS pod sp. zn. 3 As 23/2020. Žalovaný byl tedy bezprostředně informován o průběhu obou řízení. Pokud změnil názor na rozhodnutí bez nařízení jednání například vlivem rozsudku NSS, mohl na jednání trvat. To ale neudělal – ani poté, co krajský soud rozhodl o pokračování v řízení dne 4. 1. 2022. Krajský soud proto rozhodl o věci samé bez jednání dne 11. 2. 2022. Žalovaný měl tedy dostatek času k tomu, aby krajskému soudu sdělil, že

² Rejstřík registrovaných církví a náboženských společností a dalších právnických osob vedený Ministerstvem kultury (https://www-cns.mkcr.cz/cns_internet/).

³ Strany 5 a 6 rozhodnutí ze dne 25. 10. 2016; strany 7 a 8 rozhodnutí ze dne 28. 11. 2016; strany 7 a 8 rozhodnutí ze dne 29. 11. 2016; a strany 6 a 7 rozhodnutí ze dne 9. 12. 2016.

pokračování

jednat chce (žalovaný je ostatně profesionálem, který má dbát svých práv). Pokud ale žalovaný krajskému soudu nic nesdělil, nelze mít za to, že by jej krajský soud svým postupem zkrátil na právech.

[23] NSS dále nepřisvědčil námitce, podle které rozhodnutí o obnově řízení nelze přezkoumat ve správním soudnictví. Rozšířený senát uvedl, že správní žalobou podle § 65 s. ř. s. lze napadnout taková rozhodnutí o obnově, která zasahují do subjektivních práv fyzické nebo právnické osoby, ať už konstitutivně, nebo deklaratorně. Vždy je proto třeba zkoumat, zda tu jsou nějaká práva, do nichž rozhodnutí zasahuje či zasáhnout může (usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 6. 2007, čj. 5 As 13/2006-46, č. 1427/2008 Sb. NSS; nebo rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2020, čj. 5 As 221/2018-52, body 21 až 24).

[24] Správní orgány v původním řízení rozhodly o tom, že se opatství vydávají nemovité věci. Nařízením obnovy zpochybnily správní orgány vlastnické právo opatství k těmto nemovitým věcem. To lze považovat za zásah do práv opatství, neboť jeho postavení jako vlastníka se stalo nejistým. Tento zásah založil opatství aktivní legitimaci k podání žaloby. Žaloba byla tedy přípustná. Krajský soud postupoval správně, pokud přezkoumal rozhodnutí žalovaného věcně.

[25] NSS nesouhlasí s tvrzením, že krajský soud nekriticky převzal argumentaci opatství, pokud obsáhle popsal obsah žaloby a repliky. Je jen na soudu, jak popíše vyjádření účastníků v rekapitulační části odůvodnění – tato část ostatně nemá přesvědčovací hodnotu, tu má až část argumentační.

[26] Nerovný přístup k účastníkům nelze dovodit ani z toho, že krajský soud upozornil na pochybení krajského pozemkového úřadu, který označil ve výroku za důvod obnovy písmeno a), v odůvodnění pak písmeno b) § 100 odst. 1 správního řádu. NSS připomíná, že správní rozhodnutí se skládá z *výroku*, ve které správní orgán stanoví účastníku určité právo či povinnosti, a z *odůvodnění*, ve kterém správní orgán své rozhodnutí vysvětlí. Odůvodnění tedy musí odpovídat výroku – a krajský pozemkový úřad pochybil tím, že označil ve výroku jiný důvod obnovy než v odůvodnění. Tuto chybu měl odstranit žalovaný. Jeho roli nemohl nahradit krajský soud (jak se domnívá žalovaný). Krajský soud – jako soud ve správním soudnictví – se řídí kasačním principem: pokud zjistí vadu správního rozhodnutí, nemůže je změnit, ale jen zrušit (§ 78 s. ř. s.).

[27] Krajský soud nepostupoval formalisticky, pokud řešil jen otázky nastolené opatstvím. Krajský soud je totiž vázán důvody uvedenými v žalobě (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). NSS navíc nezjistil, že by krajský soud opomenul argumentaci žalovaného. To ostatně netvrdí ani sám žalovaný.

[28] Za formalismus nelze považovat to, že krajský soud odkázal na závěry svých předcházejících rozhodnutí. NSS naopak takový postup oceňuje, protože z rozsudku je na první pohled vidět, že jde o několikáté rozhodnutí krajského soudu v podobné věci. Čtenář tak může snadno zjistit, jak krajský soud rozhodl dříve a zda je jeho postup konzistentní i v tomto případě.

[29] Souhlasit lze i s hmotněprávním závěrem krajského soudu, že se řízení o obnově zahajuje z moci úřední oznámením podle § 46 správního řádu. Účastník tohoto řízení musí být informován o zahájení řízení o obnově a musí mít možnost se k důvodům obnovy vyjádřit. Pokud je prvním úkonem v řízení až samotné rozhodnutí o obnově – jako tomu bylo v tomto případě –, jde o odchylku od řádného procesního postupu, která je podstatnou vadou řízení (usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 25. 5. 2012, čj. 62 Af 34/2011-117; nebo rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 11. 2020, čj. 9 A 25/2017-60, body 31 a 32).

K důvodům pro nařízení obnovy řízení

[30] Důvody pro obnovu řízení tu nebyly dány. Správní orgán totiž může nařídit obnovu řízení z moci úřední, jen pokud vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, nebo pokud bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem pro rozhodnutí v obnovovaném řízení, a zároveň pokud je na novém řízení veřejný zájem (§ 100 odst. 1 a 3 správního řádu). Správní orgány neprokázaly, že byly tyto důvody splněny.

[31] Správní orgány neuvedly žádné dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy. V napadených rozhodnutích označily za takové skutečnosti nebo důkazy rozsudky vrchního soudu, respektive změnu právního názoru vrchního soudu. NSS však ve shodě s krajským soudem podotýká, že obnova řízení je – na rozdíl od přezkumného řízení – určena k nápravě *skutkových* nesprávností. Změna judikatury spadá do oblasti právního posouzení věci a není skutečností ani důkazem, které by mohly být důvodem pro obnovu řízení (rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2010, čj. 6 As 39/2009-74, č. 2144/2010 Sb. NSS). Důvodem obnovy naopak mohou být jen okolnosti či důkazy, které existovaly už v době původního řízení, avšak nebyly známé. Vydání rozsudku civilního odvolacího soudu po pravomocném skončení správního řízení proto nemůže být neznámou skutečností ani důkazem, a tedy důvodem pro obnovu řízení (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2011, čj. 9 Ca 173/2008-59, č. 2891/2013 Sb. NSS).

[32] Změnu právního názoru vrchního soudu tak nelze vůbec považovat za skutečnost nebo důkaz. Rozsudky byly navíc vydány až po pravomocném skončení správního řízení. Neexistovaly tedy v době původního řízení, a nemohou proto zdůvodnit obnovu řízení. (Pro úplnost NSS potvrzuje, že rozsudky vrchního soudu byly později zrušeny, a to nálezem Ústavního soudu ze dne 21. 12. 2021, sp. zn. I. ÚS 3918/19.)

[33] Neznámými důkazy nebyly ani vyhláška Okresního národního výboru v Kaplici z března 1948, ani výměr Zemského národního výboru v Praze ze září 1948. Tyto listiny byly podkladem původních rozhodnutí⁴ – nemohly tedy zdůvodnit jeho obnovu.

[34] Protože správní orgány neuvedly žádné neznámé skutečnosti nebo důkazy a ani netvrdily, že bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem pro rozhodnutí v obnovovaném řízení, nejsou dány důvody pro obnovu řízení.

⁴ Strana 16 rozhodnutí ze dne 25. 10. 2016; strana 18 rozhodnutí ze dne 28. 11. 2016; strana 18 rozhodnutí ze dne 29. 11. 2016; a strana 17 rozhodnutí ze dne 9. 12. 2016.

pokračování

[35] Nehraje roli, že správní orgány spatřují na obnově řízení veřejný zájem. Veřejný zájem totiž není samostatným důvodem pro nařízení obnovy řízení. Spolu s veřejným zájmem musí být vždy splněn alespoň jeden z důvodů uvedený v § 100 odst. 1 správního řádu: buď musejí vyjít najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, nebo musí být zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem pro rozhodnutí v obnovovaném řízení (§ 100 odst. 3 správního řádu). To se ale nestalo. NSS se proto dále námitkami o veřejném zájmu na obnově řízení nezabýval.

[36] Nařízení obnovy neospravedlňuje ani to, že ve věci rozhodovaly osoby bez právního vzdělání. Soud rozumí tomu, že ve správním řízení mohou rozhodovat osoby, které jsou odborníky v určité oblasti, ale nemají právní vzdělání. Pro takové osoby tedy může být obtížné vypořádat se s některými procesními otázkami. To ale neznamená, že mohou na správné řešení těchto otázek rezignovat. Správní úřady nesmějí zapomínat, že jsou vykonavateli veřejné moci, a jsou tedy povinny usilovat o to, aby jejich rozhodování bylo profesionální po všech stránkách. Soudy nemohou na jejich nesprávné úvahy hledět shovívavěji jen proto, že jejich zaměstnanci nejsou právně vzděláni. Případná pochybení by navíc měly zhojit odvolací orgány.

[37] Žalovaný tak měl pochybení krajského pozemkového úřadu napravit. To ale neudělal, a místo toho rozhodnutí krajského pozemkového úřadu potvrdil. Krajský soud proto správně rozhodnutí žalovaného zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

4. Závěr a náklady řízení

[38] Žalovaný se svými námitkami neuspěl, NSS proto jeho kasační stížnost zamítl.

[39] Žalovaný v řízení neměl úspěch, a proto je povinen zaplatit opatství náklady řízení spočívající v odměně advokáta za jeden úkon právní služby (sepsání vyjádření ke kasační stížnosti – 3 100 Kč) včetně paušální náhrady hotových výdajů (300 Kč) a částky DPH, již je advokát plátcem (714 Kč), celkem tedy 4 114 Kč.

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

V Brně dne 27. září 2023

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu