

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **Cisterciácké opatství Vyšší Brod**, se sídlem Klášter 137, Vyšší Brod, zastoupen JUDr. Jakubem Křížem, advokátem se sídlem Na Podkovce 281/10, Praha, proti žalovanému: **Státní pozemkový úřad**, se sídlem Husinecká 1024/11a, Praha 3, **za účasti** osoby zúčastnění na řízení: Lesy České Republiky, s. p., se sídlem Přemyslova 1106/19, Hradec Králové, zastoupen JUDr. Lukášem Eichingerem, advokátem se sídlem Veleslavínova 94/8, Praha, v řízení o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 18. 12. 2019, č. j. 50 A 58/2019 - 98,

takto:

I. Kasační stížnosti **se zamítají**.

II. Žalovaný a osoba zúčastněná na řízení **jsou povinni** zaplatit společně a nerozdílně žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši **4 114 Kč** k rukám jeho zástupce JUDr. Jakuba Kříže, advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalovaný zamítl celkem sedmi rozhodnutími ze dne 31. 5. 2019 a 3. 6. 2019 odvolání proti rozhodnutím Státního pozemkového úřadu, Krajského pozemkového úřadu pro Jihočeský kraj, jimiž správní orgán I. stupně rozhodl o obnově restitučních řízení v návaznosti na rozsudky Vrchního soudu v Praze (dále též „vrchní soud“) ze dne 21. 2. 2019 sp. zn. 4 Co 31/2018 a 4 Co 32/2018 jimiž byly změněny 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. Jimi krajský soud rozhodl o vydání určeného nemovitého majetku žalobci dle zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi (dále jen „zákon o majetkovém vyrovnání“) v řízení podle části V. zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád. Žalovaný v žalobou napadených rozhodnutích vycházel z toho, že rozsudky vrchního soudu zcela mění pohled na samu oprávněnost restituce.

II.

[2] Krajský soud v Českých Budějovicích rozsudkem ze dne 18. 12. 2019, č. j. 50 A 58/2019 - 98 žalobou napadená rozhodnutí, včetně rozhodnutí prvostupňových, zrušil a věci vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud zdůraznil, že důvod obnovy řízení byl žalovaným shledáván výlučně v obsahu rozsudků vrchního soudu. Pokud žalovaný v řízení před krajským soudem předkládal další skutečnosti, které považuje za skutkové novoty a při ústním jednání bylo poukazováno na listiny, které měla osoba zúčastněná na řízení dohledat, nekorespondují tato nová tvrzení s obsahem žalobou napadených rozhodnutí. Krajský soud citoval úpravu institutu obnovy řízení obsaženou v § 100 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád s tím, že žalobce činí sporným naplnění již první tam uvedené podmínky, neboť rozhodnutí vrchního soudu nepovažuje za dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení. Vrchní soud při rozhodování vycházel ze skutkového stavu zjištěného soudem prvního stupně a jeho rozhodnutí jsou založena na odlišném posouzení tohoto skutkového stavu. Otázka, zda lze na zjištěný skutkový stav aplikovat § 8 odst. 1 písm. h) zákona o majetkovém vyrovnání, není otázkou skutkovou, ale otázkou právní. Rovněž je právní otázkou, zda soudu přísluší podle zákona o majetkovém vyrovnání přezkoumat správnost a důvody konfiskačních rozhodnutí. Skutečnosti, které žalovaný zdůraznil ve vyjádření k žalobě, nejsou skutkovými skutečnostmi, ale odlišným právním názorem oproti názoru civilního soudu I. stupně. Podle krajského soudu listiny, které by mohly případně odůvodnit jiné řešení otázky, nejsou uplatněným důvodem obnovy řízení, neboť tímto důvodem je dle správních rozhodnutí jejich právní hodnocení učiněné vrchním soudem. Ani osoba zúčastněná na řízení v návrhu na povolení obnovy tyto skutečnosti či důkazy neoznačila, návrh se opírá výhradně o rozsudky vrchního soudu a jeho právní závěr o existenci překážky ve vydání předmětných pozemků. Sama změna právního hodnocení není neznámou skutečností nebo důkazem podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu a nemůže být proto ani důvodem pro obnovu řízení, přestože skutečnost, která byla vrchním soudem posouzena jako překážka, existovala od samého počátku. Nejde však o skutkovou novotu a vyšla najevo již v řízení před civilním soudem prvního stupně. Změnil se pouze právní náhled na tuto skutečnost. Listiny, které měla osoba zúčastněná na řízení objevit v archívech a přednést je v řízení před civilním soudem, by teoreticky takovými skutečnostmi mohly být, zda však tyto listiny vyhovují § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu, nebylo správními orgány nikterak hodnoceno, proto se tím nemohl zabývat ani krajský soud. Krajský soud rovněž nemohl akceptovat názor žalovaného, že s ohledem na zcela odlišný závěr rozsudků vrchního soudu je na místě *„analogicky použít příslušná ustanovení správního řádu pro obnovu řízení.“* Krajský soud dále podotkl, že ve správních spisech chybí oznámení o zahájení řízení o obnově, první listinou, která byla žalobci doručována, bylo až samo prvostupňové rozhodnutí. Žalobci tak nebylo umožněno uplatnit práva dle § 36 správního řádu.

III/1.

[3] Proti tomuto rozsudku podala zúčastněná osoba (dále jen „stěžovatel 1“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Krajský soud neposoudil správně, že nebyly dány důvody obnovy řízení dle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu a soud nepostupoval při posouzení věci podle § 77 s. ř. s. Žalobce v odvolání rozporoval, že rozhodnutí vrchního soudu nemohou být z podstaty věci důvodem obnovy řízení, neboť v nich řešená otázka je otázkou právní. Zúčastněná osoba uplatila v návrzích na obnovu správních řízení celou řadu historických listin, které vyšly najevo poté, co bylo v původním restitučním řízení rozhodnuto. Šlo tedy o nové a neznámé důkazy, které existovaly v době původního správního řízení v archívu. Zúčastněná osoba opírala svůj návrh na obnovu řízení nejen o rozsudky vrchního soudu, ale zejména o důkazy v něm provedené. Tyto důkazy potvrdily skutečnost konfiskace předmětného majetku státem na základě tzv. Benešových dekretů č. 12/1945 Sb. a č. 108/1945 Sb. a byly způsobilé přivodit pro stěžovatele 1 příznivější rozhodnutí ve věci. Byly tedy dány předpoklady pro obnovu řízení. Nezákonnost spatřuje rovněž v tom, že krajský soud nepostupoval podle § 77 s. ř. s. a sám si autonomně neudělal názor na splnění všech zákonných podmínek § 100 správního řádu a tím vyvolal *„nezákonnost svého rozhodnutí a nejistotu v právu na obnovu řízení“*. Pouze formálně, aniž by zkoumal naplnění podmínek podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu, učinil jádrem soudního přezkumu pouze právní otázku tvrzenou žalobcem (tedy zda je důvodem obnovy řízení právní posouzení a hodnocení listin v rozsudcích vrchního soudu o restitučním nároku žalobce a nepřihlédl k tomu, že stěžovatel 1 podal návrh na obnovu řízení z důvodu dohledání nových důkazů.

[4] Rozsudek krajského soudu považuje stěžovatel 1 rovněž za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Nepřezkoumatelnost dovozuje z toho, že se soud nezabýval skutkovými okolnostmi a podklady – *„obsahem listinných důkazů“*. Neposoudil a neodůvodnil, zda byly v projednávané věci dány podmínky pro vydání žalobou napadeného rozhodnutí. To považuje stěžovatel 1 za *„zásadní pro soudní přezkum ve správním soudnictví“*. Krajský soud postupoval formalisticky, vůbec neprovedl dokazování a neposoudil, zda obsah listin, které stěžovatel 1 dohledal a doložil, splňují kritéria § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu. Soud měl provést při jednání dokazování, přičemž může zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem a pak vyjde ze skutkového a právního stavu takto zjištěného. To se v rámci soudního přezkumu vůbec nestalo.

III/2.

[5] Proti rozsudku krajského soudu podal kasační stížnost rovněž žalovaný (dále jen „stěžovatel 2“). Stěžovatel 2 považoval za důvod obnovy podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu rozsudky vrchního soudu č. j. 4 Co 31/2018 a č. j. 4 Co 32/2018. V těchto věcech vyšly najevo nové skutečnosti a důkazy, konkrétně se jedná o vyhlášku ONV v Kaplici ze dne 6. 3. 1948 a výměr Zemského národního výboru v Praze ze dne 16. 9. 1948, jež stěžovatel 1 předložil k důkazu. Obdobně jako stěžovatel 1 vytýká krajskému soudu nesprávné posouzení důvodu obnovy a absenci postupu podle § 77 s. ř. s.

při posouzení věci. Soud tak postupoval ryze formalisticky. Podstatné pro rozhodnutí je nikoli slovní označení důvodu, ale především jeho obsah. Pokud v řízení před vrchním soudem, jehož stěžovatel 2 nebyl účastníkem, vyšly najevo v řízení dříve neznámé důkazy existující v době původního správního řízení a jsou natolik podstatné, že je dán veřejný zájem na tom, aby obnova řízení byla povolena, pak nemůže být rozhodující, zda správní orgán bez právního vzdělání poukáže na samotná rozhodnutí vrchního soudu či na jednotlivé listiny, jež byly v těchto řízeních provedeny jako nové důkazy. Ve spojení s rozhodnutím Nejvyššího soudu ze dne 24. 9. 2019 sp. zn. 28 Cdo 2197/2019, které nebylo v době povolení obnovy stěžovateli 2 známo, je nepochybné, že na povolení obnovy byl dán veřejný zájem. Bylo jednoznačně konstatováno, že důvodem pozbytí majetku byly již samotné dekrety prezidenta republiky. Vyhláška ONV v Kaplici a výměr Zemského národního výboru jsou již pouze dotvrzením konfiskace předmětného majetku. Byly proto splněny všechny zákonem požadované předpoklady pro obnovu řízení. Takovým důvodem nebylo a nemohlo být pouze samotné právní hodnocení věci vrchním soudem, protože pokud by nevyšly najevo nové listinné důkazy, nemohl by soud dospět ke svým závěrům. Obdobně jako stěžovatel 1 je přesvědčen, že krajský soud chybně sám nezkoumal splnění všech zákonných podmínek dle správního řádu a chybně převzal bez dalšího tvrzení žalobce, čímž podle názoru stěžovatele 2 *„vyvolal nezákonnost svého rozhodnutí a nejistotu v právu na obnovu řízení“*. Tím, že se nezabýval skutkovými okolnostmi a obsahem listinných důkazů, založil rovněž nepřezkoumatelnost svého rozsudku. Neprovedení důkazu je vadou, jež měla za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

IV.

[6] Žalobce navrhl zamítnutí kasačních stížností. Připomněl, že v jiných věcech, ve kterých žalobce vystupoval jako oprávněná osoba podle zákona o majetkovém vyrovnání, dospěl vrchní soud k odlišnému právnímu názoru stran posouzení existence překážky vydání věci ve vztahu k žalobci. V návaznosti na to vydal žalovaný prvostupňová rozhodnutí. Stěžovatel 2 tvrdí, že neměl v době rozhodování o vydání věcí k dispozici podstatné důkazy, a to jmenovitě vyhlášku ONV v Kaplici a výměr Zemského národního výboru. Takové tvrzení však není pravdivé. Správní orgán I. stupně v době vydání rozhodnutí o vydání věci provedl k důkazu jak vyhlášku, tak výměr, avšak dospěl k závěru, že tyto důkazy neodůvodňují aplikaci výlukového důvodu dle § 8 písm. h) zákona o majetkovém vyrovnání. Není tak splněna základní podmínka pro obnovu řízení, neboť neexistují žádné dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit.

[7] Vývoj judikatury či změna právního názoru není důvodem pro obnovu řízení. To vyplývá i z judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, kterou žalobce ve vyjádření ke kasačním stížnostem citoval. Samotné vydání rozsudku civilního odvolacího soudu nemůže být skutečností ani důkazem, které by byly důvodem pro povolení obnovy řízení.

[8] K tvrzení, že na obnově řízení je nepochybný veřejný zájem žalobce uvedl, že obnova řízení je mimořádným opravným prostředkem proto, že existuje veřejný zájem

spočívající v právní jistotě adresátů veřejné správy v nezměnitelnost a závaznost pravomocných rozhodnutí. Stěžovatel 2 mohl ovlivnit výsledek obnovovaného řízení jednak tím, že mohl rozhodnout v původním řízení jakkoli, protože ono řízení vedl. Dále mohl zahájit přezkumné řízení podle § 95 odst. 1 správního řádu v zákonem stanovených lhůtách. Rovněž stěžovatel 1 byl účastníkem původního řízení v roli povinné osoby a mohl správní rozhodnutí napadnout žalobou podle § 9 odst. 10 zákona o majetkovém vyrovnání. Těchto zákonných možností však správní orgány nevyužily.

[9] Žalobce nesouhlasil ani s námitkami o nedostatečnosti dokazování před krajským soudem. Soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování stěžovatele 2 a vydání žalobou napadených rozhodnutí. Ustanovení § 77 s. ř. s. pouze dává správnímu soudu procesní možnost zopakovat a provést důkazy provedené správním orgánem a požaduje, aby se tak dělo při ústním jednání. Správní orgán v řízení o povolení obnovy žádné důkazy neprovedl, nemohlo pojmově dojít k zopakování dokazování před krajským soudem.

V.

[10] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnosti v mezích jejich rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnosti nejsou důvodné.

[12] S ohledem na to, jakým způsobem jsou v nyní projednávané věci formulovány kasační argumentace stěžovatelů, považuje Nejvyšší správní soud za vhodné připomenout, že řízení ve správním soudnictví, včetně řízení o kasační stížnosti, je ovládáno dispoziční zásadou. S výjimkami uvedenými v § 109 odst. 4 větě za středníkem s. ř. s. je tak Nejvyšší správní soud vázán důvody uvedenými v kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.), a proto obsah stížnostních bodů a kvalita jejich odůvodnění do značné míry předurčují obsah rozhodnutí kasačního soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 - 54). Rozsudek krajského soudu je tedy přezkoumáván v intencích kasačních námitek, se zřetelem k důvodům obsaženým v § 103 odst. 1 s. ř. s. Je nutno zdůraznit, že kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.) a důvody, které v ní lze s úspěchem uplatnit, se tak musí upínat právě k tomuto rozhodnutí (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2003, č. j. 6 Ads 3/2003 - 73).

[13] Stěžovatel 1 vytýkal rozsudku krajského soudu rovněž jeho nepřezkoumatelnost, která podle něj spočívá v tom, že se soud nezabýval skutkovými okolnostmi a předloženými podklady. Tato námitka není důvodná. Zdejší soud při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudků krajských soudů vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle § 54 odst. 2 s. ř. s.).

Nepřezkoumatelností z důvodu nesrozumitelnosti se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, podle něhož „*nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody.*“ Otázku nepřezkoumatelnosti je přitom nutno posuzovat zdrženlivě, „*neboť zrušením rozhodnutí soudu pro nepřezkoumatelnost se oddaluje okamžik, kdy základ sporu bude správními soudy uchopen a s konečnou platností vyřešen, což není v zájmu ani účastníků řízení (v případě nositelů veřejných subjektivních práv je ve hře též jejich základní právo na rozhodnutí věci bez zbytečných průtahů podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, resp. na projednání věci v přiměřené lhůtě podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod; č. 209/1992 Sb.), a koneckonců ani ve veřejném zájmu na hospodárnosti řízení před správními soudy, nemluvě o nákladech, jež jsou se soudním přezkumem spojeny.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 - 25).

[14] Kasační soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu a dospěl k názoru, že není nepřezkoumatelný. Z jeho odůvodnění je bezpečně zřejmé, z jakého skutkového stavu soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Z rozsudku jednoznačně vyplývají důvody, které soud vedly k zamítnutí žaloby. Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 - 24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017 - 35). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 - 45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64). Nejvyšší správní soud není názoru, že by rozsudek krajského soudu takovými vadami trpěl.

[15] Podle § 100 odst. 1 správního řádu: *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.

[16] Podle § 100 odst. 2 správního řádu: *Účastník může podat žádost o obnovu řízení u kteréhokoliv správního orgánu, který ve věci rozhodoval, a to do 3 měsíců ode dne, kdy se o důvodu obnovy řízení dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne právní moci rozhodnutí. Obnovy řízení se nemůže domáhat ten, kdo mohl důvod obnovy uplatnit v odvolacím řízení. O obnově řízení rozhoduje správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni.*

[17] Nejvyšší správní soud se důvody pro případné povolení obnovy správního řízení, které se týkalo restituční věci, zabýval např. v řízení završeném rozsudkem ze dne 24. 9. 2020, č. j. 7 As 287/2019 - 166. Rozsudek, včetně jeho podrobného odůvodnění, je k dispozici na www.nssoud.cz, kasační soud z něj i nyní vychází a přebíhá relevantní části jeho odůvodnění.

[18] Předmětem soudního řízení v této věci není přezkum rozhodnutí správních orgánů vydaných v původním řízení ve věci samé, tj. rozhodnutí, jimiž Státní pozemkový úřad vydal žalobci podle zákona o majetkovém vyrovnání ve výrocích rozhodnutí specifikované nemovitosti. Krajský soud přezkoumal rozhodnutí žalovaného o zamítnutí odvolání žalobce proti rozhodnutím Státního pozemkového úřadu, jimiž bylo vyhověno návrhům stěžovatele 1, a výše zmíněná řízení o vydání majetku žalobci byla obnovena. Charakter řízení a relevantní právní úprava limitují okruh námitek, které lze účinně uplatnit proti napadeným rozhodnutím. V řízení o povolení obnovy řízení se nepřezkoumává zákonnost a odůvodněnost původního rozhodnutí. Posuzuje se jen otázka, zda nové skutečnosti či důkazy dříve neznámé, ve spojení s důkazy již provedenými, a za splnění dalších zákonných podmínek, mohou odůvodnit jiné rozhodnutí, než které bylo dříve vydáno (rozsudek zdejšího soudu ze dne 6. 12. 2012, č. j. 1 As 130/2012 - 29). Obnova řízení je přitom – na rozdíl od úpravy přezkumného řízení – určena k nápravě skutkových nesprávností (rozsudek zdejšího soudu ze dne 13. 5. 2010, č. j. 6 As 39/2009 - 74).

[19] Smysl a účel institutu obnovy řízení shrnul Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 11. 2014, č. j. 10 As 76/2014 - 44, takto: „*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.*“ Zákon přitom stanoví časové limity, ve kterých lze návrh na obnovu řízení podat. Návrh na obnovu řízení může účastník řízení podat ve lhůtě tří měsíců od okamžiku, kdy se o důvodu obnovy řízení dozvěděl (subjektivní lhůta) a do tří let od právní moci daného rozhodnutí (objektivní lhůta). Obě lhůty musejí být dodrženy současně. Objektivní lhůta je pevně vymezená a začíná plynout od objektivně určitelného časového okamžiku, kterým je právní moc správního rozhodnutí. Naproti tomu subjektivní lhůta není závislá na žádné objektivní skutečnosti (jakou je právní moc), nýbrž pouze na vědomosti účastníka řízení o skutečnostech a důkazech, které jsou pro obnovu řízení dle zákona zásadní (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 2 As 7/2012 - 33, ze dne 28. 2. 2018, č. j. 2 Azs 406/2017 - 32). Řízení lze obnovit tehdy, pokud 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. Musí se jednat o skutečnosti neznámé správnímu orgánu i účastníkům řízení, jež musely existovat již před právní mocí rozhodnutí, a účastník je nemohl bez vlastního zavinění uplatnit. Pojem „dříve neznámá skutečnost“ tedy nelze chápat subjektivně jako skutečnost neznámou pouze tomu, kdo obnovu řízení navrhuje, ale v objektivním smyslu jako skutečnost, kterou účastník správního řízení znát nemohl a nemohl ji v původním řízení uplatnit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2011,

č. j. 8 As 18/2010 - 113). K povolení obnovy řízení přitom může dojít pouze, pokud nové důkazy či skutečnosti mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování v původním řízení. Správní orgán se tedy již v prvním stadiu obnovy řízení, v němž se teprve rozhoduje, zda bude obnova řízení povolena či nařízena, musí předběžně zabývat relevancí skutečností či důkazů pro původní řízení v tom smyslu, zda jsou schopny odůvodnit odlišné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování (k uvedeným závěrům srov. podrobněji JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, či rozsudky zdejšího soudu ze dne 30. 9. 2003, č. j. 6 A 63/2002 - 40, č. 522/2005 Sb. NSS, ze dne 23. 8. 2005, č. j. 5 A 127/2002 - 42, č. 1343/2007 Sb. NSS, ze dne 13. 5. 2010, č. j. 6 As 39/2009 - 74, či ze dne 16. 11. 2010, č. j. 9 As 53/2010 - 81, usnesení zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2011, č. j. Konf 65/2010 - 21). Řízení o povolení obnovy řízení nepředstavuje pokračování původního řízení; jedná se o samostatné řízení (řízení o mimořádném opravném prostředku), které lze aktivovat pouze při splnění podmínek uvedených v § 100 a násl. správního řádu (vedle výše uvedené judikatury viz i POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád: Komentář*, 1. vyd. Praha: C. H. Beck, s. 501).

[20] Oběma kasačním stížnostem je třeba obecně vytknout nepochopení či až odmítání základních principů, jimiž se řídí případné povolení obnovy předchozího pravomocně skončeného řízení. Jejich procesní postup, ať již stěžovatele 1 jako navrhovatele v řízení o obnově či stěžovatele 2 jako správního orgánu, který o návrhu rozhodoval, vykazuje znaky hledání „univerzálního mimořádného opravného prostředku“ a je veden přístupem akcentujícím změnu právního názoru soudů na překážku vydání majetku dle § 8 zákona o majetkovém vyrovnání. To stěžovatelé považují za absolutní skutečnost, v důsledku které je třeba řízení nejprve obnovit a poté o návrzích na vydání věci rozhodnout jinak. Že tomu tak není, vyplývá již z výše uvedeného shrnutí o povaze obnovy řízení jako mimořádného opravného prostředku. Rovněž se jeví, že pro žádného ze stěžovatelů není rozhodné, kdy v průběhu řízení o obnově budou rozhodné skutečnosti tvrzeny, neboť je v konečném důsledku nejpozději na správním soudu, aby předtím pravomocně skončené řízení o povolení obnovy případně následně doplnil. Stěžovatelé se snaží přenést případné nedostatky vlastního procesního postupu či odůvodnění správních rozhodnutí na správní soud, jež by měl být nadán kompetencí sám posoudit naplnění důvodů pro povolení obnovy, pokud tak neučinil předtím řádně správní orgán. Takový přístup je třeba odmítnout.

[21] Stěžovatel 2 shledává nezákonnost rozsudku krajského soudu v přílišném formalismu, pokud se soud omezil na konstatování, že následná změna právního názoru nemůže být z povahy věci důvodem pro obnovu pravomocně skončeného řízení. Nepřípustný formalismus pak vidí v přístupu, kdy je správnímu orgánu *(sic)* „bez právního vzdělání“ upírána obnova řízení pouze s tím, že změna judikatury tímto důvodem není, ačkoli v řízení před vrchním soudem byly provedeny důkazy jednotlivými listinami. Konkrétně se jedná (a stěžovatel to opakovaně zdůrazňuje) o vyhlášku ONV v Kaplici ze dne 6. 3. 1948 a výměr Zemského národního výboru v Praze ze dne 16. 9. 1948. Tato argumentace není důvodná. Není třeba podrobněji reagovat k argumentačnímu „úvodu“ rozsudku krajského soudu (odst. 12 až 16), kde připomíná zákonnou úpravu důvodů pro povolení obnovy řízení, zdůrazňuje povinnost uvést tyto důvody v návrhu na zahájení

řízení o povolení obnovy či v podnětu, jakož i to, že důvodem pro povolení obnovy nemůže být polemika s právními názory vyjádřenými v původním rozhodnutí či změna právního hodnocení zjištěného skutkového stavu v následných soudních řízeních. S těmito východisky, podepřenými odkazy na relevantní soudní judikaturu se lze ztotožnit. Stěžovatelé se koneckonců proti naposledy uvedenému závěru věcně nevymezují.

[22] Stěžovatel 2 v kasační stížnosti zdůraznil, že důvodem obnovy řízení *„nebylo a ani nemohlo být pouze samotné právní hodnocení věci Vrchním soudem v Praze, neboť pokud by nevyšly najevo nové listinné důkazy, nemohl by soud dospět ke svým závěrům.“* Ponechat stranou lze nesprávný závěr této úvahy, neboť ke změně právního posouzení může dozajista dojít i na podkladě stávajícího dokazování na podkladě nezměněného skutkového stavu. Připomenout však lze, že návrhy na obnovu správních řízení byly podány hned následujícího dne poté, co se uskutečnilo ústní jednání před odvolacím soudem ve věcech vedených u vrchního soudu pod sp. zn. 4 Co 31/2018 a 4 Co 32/2018, při kterém byly vyhlášeny rozsudky, jimiž došlo ke změně původních rozhodnutí krajského soudu ohledně vydání pozemků podle zákona o majetkovém vyrovnání. Ani stěžovatel 2 nezpochybňuje správný názor krajského soudu, že toliko následná změna soudní judikatury nepředstavuje žádný z důvodů uvedených v § 100 správního řádu. Teprve v kasační stížnosti stěžovatelé argumentují vyhláškou ONV v Kaplici ze dne 6. 3. 1948 a výměrem Zemského národního výboru v Praze ze dne 16. 9. 1948. Zásadní však je, že stěžovatel 2 žádnými listinami jako dříve existujícím, avšak nově se objevivším důkazem, neodůvodňoval ve správních rozhodnutích povolení obnovy řízení a ani stěžovatel 1 je v návrzích na povolení obnovy neoznačoval, byť v kasační stížnosti tvrdí, že uplatnil v návrzích na obnovu správních řízení *„celou řadu historických listin, které vyšly najevo poté, co bylo v původním restitučním správním řízení o nároku žalobce rozhodnuto.“*

[23] V návrzích na povolení obnovy řízení ze dne 22. 2. 2019 se výslovně uvádí, že *„navrhovatel podává návrh na obnovu řízení (...) protože je zde nová skutečnost - rozsudky Vrchního soudu v Praze č. j. 4 Co 31/2018 a 4 Co 32/2018.“* Na tom nic nemění, že stěžovatel 1 ve vyjádřeních k odvolání žalobce proti prvostupňovým rozhodnutím zmiňoval, že důvodem pro posouzení věcí v širších souvislostech jsou vedle rozsudků vrchního soudu i archivní listiny dohledané a uplatněné v řízeních podle části páté o. s. ř. Před krajským soudem v této věci v podání ze dne 21. 11. 2019 na tyto listiny ve stejně obecné rovině rovněž poukazoval. Nyní projednávané návrhy na povolení obnovy řízení žádnými konkrétními nově objevivšími se listinami odůvodňovány nebyly. Proto je zcela správný názor krajského soudu zdůrazňující v odst. 23 rozsudku, že se dosavadní úvahy stěžovatele 2 (žalovaného) dosud tímto směrem neubíraly a tvrzené listiny jím dosud ve světle § 100 správního řádu hodnoceny nebyly.

[24] Stěžovatel 2 připouští, že za důvod obnovy řízení skutečně považoval rozhodnutí Vrchního soudu ve věcech sp. zn. 4 Co 31/2018 a 4 Co 32/2018. V těchto řízeních podle jeho názoru *„vyšly najevo nové skutečnosti a důkazy, konkrétně se jedná o vyhlášku ONV v Kaplici ze dne 6. 3. 1948 a výměr Zemského národního výboru v Praze ze dne 16. 9. 1948, který povinná osoba* (pzn. NSS: tedy stěžovatel 1) *předložila k důkazu.“* Tento názor není správný. Vrchní soud v Praze obě tyto listiny v odůvodnění rozsudků hodnotil ve vazbě na účinky dekretů prezidenta republiky č. 5/1945 Sb., č. 108/1945 Sb. a zákona č. 128/1946 Sb. (viz. odst. 53 a 60 rozsudku sp. zn. 4 Co 31/2018). Jak vyhlášku

Okresního národního výboru v Kaplici ze dne 6. 3. 1948 č. j. 80/48, kterou byl konfiskován veškerý nemovitý a movitý majetek žalobce a jeho veškerá živnostenská oprávnění podle uvedeného dekretu, tak i konfiskační výměr Zemského národního výboru ze dne 16. 9. 1948, č. j. XIII-1-10176/9-1947 o konfiskaci majetku žalobce podle dekretu prezidenta republiky č. 12/1945 Sb., však měl správní orgán I. stupně k dispozici již při rozhodování o vydání majetku v řízeních, jejichž obnovy se nyní domáhá. Např. v rozhodnutí o vydání ve výroku specifikovaných nemovitostí ze dne 29. 2. 2016 č. j. 201603/2013/R481/RR17367 rekapituluje (str. 4 rozhodnutí), že dne 25. 11. 2014 obdržel od povinné osoby (stěžovatele 1) kopii dopisu adresovaného žalobci, ve které stěžovatel 1 odmítá nárok žalobce, zastává názor, že k pozbytí majetku došlo konfiskací dle dekretů prezidenta republiky a jako důkaz předkládá právě tyto dvě veřejné listiny. Tyto listiny pak správní orgán I. stupně hodnotí jako důkazy (str. 17 a 25 a 28) ve prospěch závěru, že k dovršení konfiskace došlo až v období nesvobody. Uvedené listiny proto nemohou být považovány ve smyslu § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu za dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit. Obě označené listiny byly v původním řízení správnímu orgánu známy, ten se jimi zabýval, avšak hodnotil je při rozhodování jinak, než posléze vrchní soud při rozhodování v obsahově obdobné věci. Nejedná se proto o důvod pro povolení obnovy původního pravomocně skončeného řízení, jak jej vymezuje platná právní úprava.

[25] Stěžovatelé vytýkali krajskému soudu formalistický přístup, krajský soud měl podle nich posoudit obsah listin a uvážit, zda splňují kritéria § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu. Vytýkají 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. Odborná literatura ostatně rovněž připouští, že „*provedení nových důkazů správním soudem je zejména ve vztahu ke kvantitě těchto důkazů v obecné rovině věcí kontroverzní. Je totiž otázkou, v jakém rozsahu je ještě doplňování důkazů správním soudem přípustné, aniž by tím byla popřena přezkumná role správního soudnictví (a aniž by správní soud fakticky nahrazoval roli správního orgánu)*“ (KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: WOLTERS Kluwer ČR, 2019, str. 632. 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.

[26] 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 vytýkal správnímu soudu v řízení o kasační stížnosti s tvrzením o nepřípustném formalizmu to, že si správní soud věc od správního orgánu fakticky neatrahoval, 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.

[27] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnosti jako nedůvodné (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[28] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nebyli v řízení o kasační stížnosti úspěšní, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce měl ve věci plný úspěch, proto má právo na náhradu nákladů, které mu vznikly v souvislosti s právním zastoupením. Náklady řízení sestávají z odměny advokáta za jeden úkon právní služby ve výši 3 100 Kč (vyjádření ke kasačním stížnostem) podle § 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, a náhrady hotových výdajů ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 4 citované vyhlášky. Zástupce žalobce je plátcem DPH, proto se odměna a náhrada hotových výdajů zvyšují o částku odpovídající této dani (§ 57 odst. 2 s. ř. s.), tj. o 714 Kč. Celková částka náhrady nákladů řízení proto činí 4 114 Kč.

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

V Brně dne 15. června 2022

Mgr. David Hipšr
předseda senátu