

NICOTNOST A SPRÁVNÍ ROZHODNUTÍ VE STŘEDOEVROPSKÉM KONTEXTU

Lukáš Potěšil

Masarykova univerzita
Brno 2015

Vzor citace:

POTĚŠIL, Lukáš. *Nicotnost a správní rozhodnutí ve středoevropském kontextu*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. 208 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia; sv. č. 517. ISBN 978-80- 210-7830-7 (brož.)

Katalogizace v knize – Národní knihovna ČR

Potěšil, Lukáš

Nicotnost a správní rozhodnutí ve středoevropském kontextu / Lukáš Potěšil. – 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2015. - 208 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia ; sv. č. 517. ISBN 978-80- 210-7830-7 (brož.)

35.077.6* 35.077.6:34.048*

- správní rozhodnutí a stanoviska
- nicotnost rozhodnutí
- monografie

35.07 – Organizace a řízení veřejné správy [15]

Tato publikace vznikla za podpory projektu Zaměstnáním čerstvých absolventů doktorského studia k vědecké excelenci (POSTDOC I.), Reg. č.: CZ.1.07/2.3.00/30.0009. Tento projekt je spolufinancován Evropským sociálním fondem a státním rozpočtem České republiky.



Recenzentka: JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D.

© 2015 Lukáš Potěšil

© 2015 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-7830-7

Obsah

SEZNAM POUŽÍVANÝCH ZKRATEK	7
ÚVOD	9
1 SPRÁVNÍ ŘÁD A SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ	17
1.1 Úvod do kapitoly	17
1.2 Správní řád ve středoevropském pohledu	17
1.3 Správní řízení ve středoevropském pohledu	27
2 SPRÁVNÍ ROZHODNUTÍ VE STŘEDOEVROPSKÉM POHLEDU	37
2.1 Úvod do kapitoly	37
2.2 Správní rozhodnutí jako správní akt a jeho vývoj	38
2.3 Správní rozhodnutí	53
2.4 Náležitosti správního rozhodnutí	65
2.5 Vlastnosti správního rozhodnutí a presumpce jeho platnosti a správnosti	73
2.6 Správní rozhodnutí z hlediska soudního přezkumu	83
3 NICOTNOST A SPRÁVNÍ ŘÁD	95
3.1 Úvod do kapitoly	95
3.2 Vady správních rozhodnutí	96
3.3 Pojem a podstata nicotnosti	102
3.4 Nicotnost a správní řád, aneb důvody nicotnosti <i>de lege lata</i> a <i>de lege applicata</i>	109
3.5 Následky nicotnosti z pohledu správních orgánů a soudů ve středoevropském prostoru	125
4 NICOTNOST SPRÁVNÍHO ROZHODNUTÍ V PROSTŘEDÍ ČESKÉ REPUBLIKY	139
4.1 Úvod do kapitoly	139
4.2 Pojem a podstata nicotnosti v domácím prostředí a její vývoj	140
4.3 Důvody nicotnosti z pohledu české nauky a judikatury	144
4.4 Nicotnost v odrazu právních úprav a nicotnost podle správního řádu	148
4.5 Role stávající judikatury v náhledu na nicotnost	159

5 VYSLOVENÍ A PROHLÁŠENÍ NICOTNOSTI V PROSTŘEDÍ ČESKÉ REPUBLIKY.....	167
5.1 Úvod do kapitoly	167
5.2 Nezbytnost řešení nicotnosti ze strany správních orgánů a soudů.....	167
5.3 Postup správních orgánů v případě nicotnosti správního rozhodnutí.....	171
5.4 Postup správních soudů v případě nicotnosti správního rozhodnutí.....	177
5.5 Role stávající judikatury v náhledu na vyslovení a prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí	182
ZÁVĚR	191
SUMMARY	199
LITERATURA A DALŠÍ POUŽITÉ ZDROJE	201

Seznam používaných zkratek

<i>AVG</i>	<i>Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz</i> (rakouský správní řád)
<i>BVerwG</i>	<i>Bundesverwaltungsgericht</i> (německý spolkový správní soud)
<i>CXL:2004</i>	<i>a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól</i> (maďarský správní řád)
<i>KPA</i>	<i>Kodeks postępowania administracyjnego</i> (polský správní řád)
<i>NSA</i>	<i>Naczelny Sąd Administracyjny</i> (polský Nejvyšší správní soud)
o. s. ř.	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
<i>OVG</i>	<i>Oberstverwaltungsgericht</i> (Vrchní správní soud)
<i>PPSA</i>	<i>Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi</i> (polský soudní řád správní)
Sb. NSS	Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu
s. ř. s.	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
<i>VwGH</i>	<i>Verwaltungsgerichtshof</i> (rakouský Soudní dvůr správní)
<i>VwGO</i>	<i>Verwaltungsgerichtsordnung</i> (německý soudní řád správní)
<i>VwVfG</i>	<i>Verwaltungsverfahrensgesetz</i> (německý správní řád)
<i>ZUP</i>	<i>Zakon o (slošnem) upravnem postopku</i> (slovinský správní řád)
<i>ZUS</i>	<i>Zakon o upravnem sporu</i> (slovinský soudní řád správní)

Úvod

Publikace je jedním z výstupů projektu „*Zaměstnáním čerstvých absolventů doktorského studia k vědecké excelenci*“ (také známým pod jeho zkrácenou verzí „*Postdok I*“). Tento projekt je realizovaný na Právnické fakultě Masarykovy univerzity a Katedře správní vědy a správního práva.

Tématem této publikace je správně právní problematika institutu nicotnosti, a to ve vztahu ke správním rozhodnutím. Určujícím znakem pro tuto knihu je komparativní pohled z prostoru a kontextu „středoevropského správního práva“. Kniha není jen a pouze o nicotnosti, nýbrž pojednává též o správním rozhodnutí, které je „nositel“ nicotnosti. V obou případech (tj. nicotnost a správní rozhodnutí) jde o významný fenomén středoevropského prostoru, byť pochopitelně platí, že problematice správního rozhodnutí jako takového (tj. nenicotného) bývá ze strany odborné literatury, judikatury a právní úpravy věnována mnohem větší a důkladnější pozornost.

Na úvod je možné uvést, že nicotnost představuje pomyslné právní nic. Jde proto o zdánlivý výsledek činnosti veřejné správy. Nicotné rozhodnutí nikoho nezavazuje. Nikdo není povinen se nicotným aktem řídit, stejně jako jej nelze změnit či zrušit. Bohužel se však jako výstup správní činnosti a veřejně mocenský akt „tváří“, protože není vyloučeno, že za nicotný nebude považován. Tyto skutečnosti vedou jednak k formulaci důvodů, s nimiž je nicotnost spojena, ale také k úpravě následného procesního postupu ohledně „odklizení“ nicotného aktu. Tento obecný pojem jsem použil zcela záměrně, neboť v případě nicotnosti nelze aplikovat standartní procesní postupy, jako v případě „běžných“ vad správního rozhodnutí. M. Mazanec¹ proto trefně uvedl, že „*problémy nicotných aktů lze spatřovat ve dvou rovinách: především je nutno vymezit okruh vad, pro které je nutno mít za to, že akt neexistuje. Druhým problémem je pak procesní postup, kterým bude taková vada deklarována*“.

Je otázkou, zda pod nicotností chápeme příčinu (důvody) nebo spíše následek. Domnívám se, že v případě nicotnosti je třeba oba tyto faktory chápat ve vzájemné shodě. Nicotnost představuje nejzávažnější ze všech možných vad a pochybení, se kterými se lze v případě správní činnosti setkat. Díky

¹ MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. Praha: Linde Praha, a. s., 1996, s. 78.

tomu musí být stejně „kategorické“ i její následky, tedy nicotnost (míněno neexistence) jako taková. Pokud při vydání rozhodnutí správního orgánu došlo k tak výraznému pochybení, že byl naplněn některý z (judikaturou či právní úpravou vymezených) důvodů nicotnosti, je třeba, aby přistoupil i poměrně výrazný následek. Ten přitom nastává ihned, resp. jde o vlastnost nicotnosti.

Potud by nebyl nějaký výrazný problém, zvláště pak, kdyby nicotnost byla zcela jasná a bez problémů seznatelná. Nicméně doktrína, ale ani zákonodárce, nemá zcela jasno, jaké konkrétní, resp. jaké všechny důvody k nicotnosti vedou a způsobují ji. Poněkud zřetelnější je situace z hlediska obecných následků nicotnosti. Ne však už z pohledu postupu správních orgánů a soudů. Díky tomu se celý institut hálí do pomyslného hávu tajemnosti.

P. Mates² nicotnost označil „za jeden z „evergreenů“ *právní nauky i praxe*“ správního práva. A ukazuje se, že důvodně. Předmětná oblast totiž vždy byla a stále je teorií a odbornou literaturou pojímána, byť značně rozličně. Od rozsáhlejších, po velmi stručná, mnohdy až heslovitá pojednání.

Z pohledu každodenní praxe správních orgánů a soudů otázka nicotnosti jistě nepředstavuje až tak častý a tíživý problém, jak by se na první pohled snad mohlo jevit. Každopádně jde o problém existující, což dokládá i poměrně bohatá judikatura, jak historická, tak i zcela aktuální. Ostatně pokud by převážná část vydaných správních rozhodnutí byla nicotná, důvodně bychom se museli zamýšlet nad kvalitou činnosti naší veřejné správy.

Jsem toho názoru, že literatura a judikatura k problematice nicotnosti by sama v ideálním měla být „nicotná“, resp. minimalistická. V opačném případě poptávka po závěrech literatury či judikatury může signalizovat určitý problém. A to buď na straně praxe, jak je naznačeno shora, případně teorie.

Skutečnost, že jde o pomyslný evergreen, potvrzuje též fakt, že v poměrně nedávné době na toto téma byla publikována monografie K. Frumarové,³ stejně jako, že se k nicotnosti opakovaně vyslovil i rozšířený senát⁴ Nejvyššího správního soudu. To vše jen podněcuje zájem o tuto specifickou oblast.

² MATES, P. Nicotné akty v judikatuře správních soudů. *Obchodní právo*. 2000, č. 1, s. 14.

³ FRUMAROVÁ, K. *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014, 496 s.

⁴ K úloze rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu srov. § 17 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř.“). Jeho úkolem je, zjednodušeně řečeno, sjednocování rozdílné judikatury správních soudů, zejména pak Nejvyššího správního soudu.

Domnívám se, že jeden ze zásadních důvodů, proč se k tomuto obskurnímu institutu správního práva i nadále uchyluje pozornost teorie, spočívá jednak v tom, jaká je vlastně povaha, resp. již zmiňované příčiny a důsledky nicotnosti, ale také, jakým způsobem byl vůbec zaveden do našeho (s)právního řádu, jak je v praxi aplikován a jak se s nicotnými akty nakládá. Ostatně plně to potvrzuje i judikatura. Ta na institut nicotnosti hledí „očima zahraniční nauky a praxe“ a vnímá jej v komparativním kontextu. Takový přístup, zejména ve správním právu, nebývá až tak častý.⁵ Na institut nicotnosti proto nelze nahlížet výlučně z vnitrostátního pohledu, jako na institut ryze domácí. Ostatně o institut, který by byl vlastní výlučně českému (správnímu) právu, se v daném případě ani nejedná. Nicotnost není specifikem pouze české právní úpravy a prostředí české vědy správního práva. Specifický, a to vůči okolnímu právnímu prostředí, však může být přístup domácího zákonodárce, zdejší právní vědy a praxe.

Vzhledem k tomu, že ke zkoumané problematice existuje již poměrně bohatá studnice pramenů a zdrojů, považuji za vhodné blíže vymezit záměr tohoto díla. Zdůrazňuji, že není mým cílem konkurovat stávajícím publikacím na toto téma. Naopak, tato kniha se zaměřuje na problematiku nicotnosti především z komparativního pohledu a při využití metod, které jsou s právní komparativistikou spojeny. Půjde o tzv. institucionální srovnání, které je založeno na srovnávání jednotlivých institutů různých právních řádů a následné vyvozování obecných poznatků z takového srovnávání. Tento pohled dosud zcela jednoznačně v naší teorii správního práva uplatněn nebyl, přičemž z hlediska judikatury správních soudů je pro řádné pochopení a aplikaci institutu nicotnosti nezbytné poznání její zahraniční inspirované právní úpravy a praxe.

Jak vyplývá již z výše naznačeného, záměrem této publikace je představit problematiku nicotnosti správních rozhodnutí v komparativním pohledu. Právní komparativistika, kromě jejího srovnávacího přístupu ovšem přispívá

⁵ V této souvislosti lze učinit malou poznámku, že s tím, jak se domácí právní úprava postupně vrací do „rodiny evropských právních řádů“, postupně vzrůstá i využití zahraničních pramenů v odborné literatuře. Ostatně za vše hovoří aktuální komentáře k tzv. novému občanskému zákoníku (č. 89/2012 Sb.). V nich je výklad jednotlivých ustanovení a institutů založen (někdy převážně) na využití zahraničních právních úprav, závěrů doktríny, odborné literatury a praxe.

k dalšímu rozvoji právní vědy, ale i právní úpravy samotné, neboť „*narušuje ustálené mody domácího právního myšlení... demonstruje relativitu právních závěrů, zpočybňuje zdánlivě nezpochybnitelná právní řešení a schémata.*“⁶ Právě tak tomu může být v případě institutu nicotnosti.

Metoda komparace a právní komparatistika v domácím správním právu, resp. tuzemské vědě správního práva, zřejmě pro jeho veřejně mocenský charakter a úzké sepětí se státem a právem, stejně jako pro velkou proměnlivost a komplexitu jeho předmětu, není příliš častá a také ne vždy plně využitelná. Srovnávat se totiž musí srovnatelné. Osobně se domnívám, že prostor pro právní komparatistiku skýtá v současné době oblast tzv. evropského správního práva.⁷ Z hlediska zmíněné komparace budu vycházet jednak ze srovnání zkoumané problematiky v Německu a Rakousku. Obě země, jejich právní úprava a doktrína představovaly a i nadále představují ve středoevropském prostoru významný inspirační prvek.

Vedle toho se budu zabývat problematikou nicotnosti z pohledu (správního) práva polského, českého a slovenského. Stručně zmíním též řešení nicotnosti ve Slovinsku a v Maďarsku, kde však, pro jazykovou bariéru a menší množství nalezených pramenů, nemohou být mé závěry a hodnocení vyčerpávající, resp. komplexní a budou spíše stručnější a obecnější povahy.

Stěženi je, že vhodnost srovnání uvedených právních úprav spočívá v jejich společné historii do roku 1918 (kromě Německa a části Polska) a z toho vycházejících společných „právních kořenů“. Je zajímavé sledovat, jakou

⁶ KÜHN, Z. a kol. *Judikatura a právní argumentace. Teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. Praha: Auditorium, 2006, s. 3.

⁷ A to jednak v jeho pojetí jako europeizovaného domácího/národního správního práva, kde lze zachycovat a komparovat europeizační působení Rady Evropy a Evropské unie, ale i jako správního práva různých států v Evropě, potažmo v Evropské unii (k možným pojetím tzv. evropského správního práva blíže srov. POTĚŠIL, L. Europeizace a evropské správní právo. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2014, č. 3, s. 222 - 229). Z domácích pramenů, které podle mého názoru mohou *pro futuro* usnadnit komparativní přístup, lze odkázat na přínosné publikace pojednávající o správním řízení ve vybraných zemích Evropské unie (HORÁKOVÁ, M. a kol. *Správní řízení v zemích EU. Rakousko, Polsko, Slovensko a Maďarsko*. Praha: Linde Praha, 2011, 294 s. a HORÁKOVÁ, M. a kol. *Správní řízení v zemích EU. Velká Británie, Francie, Německo a Itálie*. Praha: Linde Praha, 2011, 186 s.) a o správním soudnictví ve vybraných státech Evropy (SLÁDEČEK, V. a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, 260 s.). V jejich případě nejde ani tak o komparativní analýzu, jako spíše o podrobné přiblížení a charakteristiku cizích právních úprav tzv. správního řízení a správního soudnictví.

výslednou podobu má aktuální právní úprava, která původně pochází ze společného právního, resp. judikatorního a doktrinárního středoevropského základu. Ne méně významným důvodem pro srovnání institutu nicotnosti v těchto zemích je fakt, že právní úprava nicotnosti v nich byla inspirována právě německým a rakouským přístupem. Přitom může být zajímavé, jak se v podstatě se shodnou problematikou vypořádaly různé (s)právní řády středoevropských zemí, které jsou součástí téhož regionu a mají k sobě (nejen) z hlediska právní historie a společných kořenů velice blízko. Posledním, do jisté míry subjektivním, důvodem vedoucím k tomuto komparativnímu uchopení je také skutečnost, že jsem v rámci uvedeného projektu v Polsku, Slovensku, Maďarsku a Slovinsku absolvoval dlouhodobé stáže a v jejich průběhu jsem se na dané téma soustředil.

Na základě analýzy srovnávaného institutu nicotnosti hodlám poukázat na shodné a rozdílné prvky v přístupu právní úpravy a aplikační praxe, přičemž bude následovat shrnující závěr takto získaných poznatků. Závěry, které vůči zkoumanému jevu budou učiněny, se jednak budou vztahovat k domácí právní úpravě, ale současně budou mít i zobecňující povahu.

V. Knapp uvedl, že předpokladem srovnání je „*různost předmětu poznání*“, resp. podobnost implikující různost.⁸ Osobně bych k tomu dodal, že právní komparatistika se obecně může uplatnit i v případě, kdy je sice předmět poznání stejný, případně podobný, ale je na něj různý náhled v praxi, judikatuře a doktríně.

Domnívám se, že komparatistika není jen o popisu a srovnání platného práva, ale o jeho širších souvislostech a kontextu, včetně jeho interpretace a aplikace. V tom je její složitost, ale současně i užitečnost.

Komparovat je třeba nejenom ono pověstné „*law in books*“, ale také „*law in action*“, tedy ono společenské okolí, které pojednává o realitě a aplikační praxi. Slovy V. Knappa „*nestačí ovšem znát právní předpisy cizích zemí danou látku upravujících, je třeba znát i jejich souvislosti právní a sociální, důvody toho, že jsou takové, jaké jsou, znát i, možno-li, jak ve své zemi působí atd. a také porovnat takto široce koncipované poznání právních norem různých států a pak abstrakci z toho poznání*“

⁸ KNAPP, V. *Velké právní systémy (Úvod do srovnávací právní vědy)*. Praha: C. H. Beck, 1996, s. 3.

*vyvodit poznatky a podněty de lege ferenda pro zemi vlastní.*⁹ Nehledě na to, jak lze i v našem domácím správním právu v některých oblastech pozorovat, není vyloučeno, že určitou právní úpravu judikatura dotvoří, případně ji zcela přetvoří, protože bude třeba daný institut či normu interpretovat a aplikovat poněkud odlišně, než jaký je text právní normy samotný.¹⁰

Tato publikace by měla konstatovat, zda institut nicotnosti, který je ve stře-
doevropském prostoru známý a legislativně upravený, neboť má shodnou
podstatu, je také chápán a aplikován shodně, nebo lze nalézt jisté rozdíly
v jeho vnímání a právní úpravě. Jinak řečeno *lex multiplex, ius unum*. Budeme-li
to poněkud modifikovaně parafrázovat na zkoumanou oblast, potom nicot-
nost je jen jedna, ale může k ní být řada nejrůznějších přístupů a řešení.

Jak jsem již uvedl, není mým cílem postihnout problematiku nicotnosti
v celé její šíři a všech možných souvislostech, jako je analýza jednotlivých
důvodů nicotnosti, možná nicotnost ostatních forem činnosti veřejné
správy než rozhodnutí, nebo problematika náhrady škody způsobené
nicotným rozhodnutím. Shodně podotýkám, že se hodlám zaměřovat pře-
devším na „hmotněprávní“ podstatu nicotnosti, byť tento institut je sám
o sobě spíše procesní povahy. Míním tím však to, že jádrem publikace má
být problematika nicotnosti jako takové, její podstaty, podoby právní úpravy
a důvodů, které nicotnost vyvolávají. Nicotnost má také svou stránku čistě
procesní, která obsahuje následné „nakládání“ s nicotným správním roz-
hodnutím z pohledu správních orgánů a soudů. Ostatně za tímto účelem lze
odkázat na již publikované práce a příspěvky a především aktuální judika-
turu správních soudů. Účelem této publikace proto není zevrubný a úplný
rozbor právní úpravy, a to domácí, ani zahraniční, nýbrž její srovnání a vyvo-
zení relevantních závěrů, které ovšem z takové (dodejme však, že již učiněné,
byť dílčí, resp. „toliko“ vnitrostátní) analýzy vychází.

⁹ KNAPP, V. *Velké právní systémy (Úvod do srovnávací právní vědy)*. Praha: C. H. Beck, 1996, s. 31.

¹⁰ Podle mého názoru jde kupř. o oblast předcházejícího zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (nyní již zrušeného a nahrazeného daňovým řádem č. 280/2009 Sb.), nebo o případy tzv. azylového práva a zákona č. 325/1999 Sb., kdy nahlédnutím do příslušných komentářů či judikátů je zcela zřejmé, že místo textu právního předpisu samotného je podstatnější aplikace závěrů či požadavků judikatury.

Za to, co se v této publikaci povedlo a v čem lze shledat její přínos, děkuji svým mentorům, kterými byli prof. JUDr. Naděžda Rozehnalová, CSc. a prof. JUDr. Petr Průcha, CSc. Poděkování patří též širšímu kolektivu členů katedry správní vědy a správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, jmenovitě pak Mgr. Radislavu Bražinovi a Mgr. Tiboru Skalkovi za obětavou pomoc s cizojazyčnými texty.

Nevím, zda je vhodné psát na úvod o možných nedostacích, neboť tím čtenáře vlastně vybízím k jejich hledání. Ostatně v právu, jak známo, je máloco zcela jasné a jednoznačné. Pro právní vědu je navíc někdy mnohem přínosnější jeden fundovaný kritický názor, nežli řada obecných souhlasných. Případné nedostatky práce necht' jsou výlučně spojovány s autorem. Celá problematika nicotnosti je přímým odrazem faktu, že každá lidská činnost může mít a také má nedostatky, neboť člověk je tvor chybný. Pokud by nebylo omylů a vad, nebylo by ani nicotnosti. Přesto však doufám, že možné nedostatky nebudou takového rázu, aby se publikace stala nicotnou.

Úvod si proto dovoluji uzavřít s přáním, aby se práce zasvěcená „kvalifikovanému právnímu nic“ nestala pouhou prací o ničem... Posouzení, zda se mi tomu podařilo dostát, nechávám na laskavém čtenáři.

Lukáš Potěšil
V Brně, duben 2015

1 SPRÁVNÍ ŘÁD A SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ

1.1 Úvod do kapitoly

Pro snazší proniknutí k jádru zkoumaného jevu a jeho komplexnějšímu uchopení považuji za vhodné se nejprve stručně zastavit u „vstupní“ problematiky správního řádu. I z komparativního pohledu totiž správní řád upravuje (obecné) správní řízení a výsledkem takového procesního postupu je správní rozhodnutí, které je správním řádem rovněž regulováno. To přitom může být postiženo nejtěžší možnou vadou spočívající v jeho nicotnosti. A nicotnost bývá rovněž tradičním obsahem správního řádu. Je tedy patrná poměrně zřetelná spojitost mezi správním řádem, správním řízením a rozhodnutím, k němuž posléze může přistupovat nicotnost.

Poukíži na stěžejní a charakteristické rysy těchto fenoménů, a to ve srovnávacím pohledu. Předem podotýkám, že důkladná komparativní analýza správních řádů středoevropských států a jejich obsahu (předmětu úpravy) by sama o sobě vydala na rozsáhlou studii. Proto pojednávám o správních řádech, jakož i správním řízení a správním rozhodnutím, pouze v nezbytném rozsahu a pro účely zkoumané problematiky nicotnosti.

Na tomto místě dále poznamenávám, že se nebudu věnovat úpravě nicotnosti v jiných procesních předpisech upravující specifické řízení v rozličných oblastech. Stranou pozornosti proto zůstane nicotnost mimo sféru správních řádů (a do jisté míry navazujících soudních řádů správních).¹¹

1.2 Správní řád ve středoevropském pohledu

S existencí právních předpisů, označovaných většinou jako „správní řád“, se můžeme setkat nejenom ve střední Evropě, ale i v jiných částech

¹¹ Nicotnost kupř. upravuje český daňový řád (§ 105 zákona č. 280/2009 Sb.). Nalezneme ji upravenou v německém daňovém (§ 125 *Abgabenordnung*) a „sociálním řádu“ (§ 40 *Zehntes Buch Sozialgesetzbuch*). V těchto případech je ovšem nutno konstatovat, že úprava nicotnosti je v nich vůči správnímu řádu pojata velice podobně, případně až shodně.

evropského kontinentu.¹² Nicméně právě pro střední Evropu je existence správních řádů typická a do značné míry je společný i jejich vývoj.

Za poměrně výstižné považují konstatování, že správní právo (procesní), potažmo přímo správní řád, je zrcadlem, v němž lze nalézt pravý obraz státu,¹³ případně jde o základní prvek demokratického právního státu.¹⁴

Správní právo (procesní)¹⁵ a rozličné procesní postupy realizované ve veřejné správě tzv. správními orgány si středoevropský právník bez jednotčího prvku, kterým je právě správní řád, v podstatě ani nedovede představit. Správní řád není jen pro to, aby veřejné správě „usnadňoval“ její činnost, ale také proto, aby chránil jednotlivce před činností (ale i nečinností) veřejné

¹² Správní řád nalezneme kupř. ve Španělsku, Chorvatsku, Bulharsku, Švýcarsku, Nizozemí či na Islandu. Jistě není bez zajímavosti, že se o jeho přijetí vedou diskuze i na úrovni Evropské unie jako takové (k tomu blíže srov. usnesení Evropského parlamentu ze dne 15. 1. 2013 obsahující doporučení Komise o správním právu Evropské unie. V něm je výslovně konstatováno, že „Unie nemá k dispozici jednotný komplexní soubor kodifikovaných pravidel správního práva...“, případně srov. MEUWESE, A. a kol. Towards a European Administrative Procedure Act. *Review of European Administrative Law*. 2009, č. 2, s. 3-35). Do značné míry lze v případě správního řádu Evropské unie vést historickou paralelu s přijímáním správních řádů ve středoevropském prostoru, jak je uvedeno dále v textu. S existencí správního řádu se setkáváme i v USA – Administrative Procedure Act (APA) na federální úrovni z roku 1946 (k tomu kupř. HALL, D. E. *Administrative Law. Bureaucracy in a Democracy*. 5th edition. Pearson, 2013, 450 s.).

¹³ WIELINGER, G. *Einführung in das österreichische Verwaltungsverfahrenrecht*. 10. Auflage. Graz: Leykam, 2006, s. 10.

¹⁴ JEROVŠEK, T., KOVAČ, P. *Upravní postopek in upravni spor*. Ljubljana: Fakulteta za upravo, 2010, s. 6.

¹⁵ Z pohledu správních řádů přitom nutno dodat, že v rámci vlastního správního práva, jako vědecké a pedagogické disciplíny, se někdy hovoří o tzv. správním právu procesním (stranou nyní ponechme jeho možné vnitřní členění na správní právo procesní v užším a širším smyslu, k tomu blíže PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 7., doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 35). Ve správním právu procesním je, zjednodušeně řečeno, věnována pozornost tzv. správní činnosti, procesním postupům realizovaným správními orgány, úpravě správních řádů a často také správnímu soudnictví. Někteří domácí autoři jej pojmají jako integrální součást tzv. obecné části správního práva, což je patrné v dílech HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 792 s. nebo SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolter Kluwer ČR, 2013, 500 s. Druhý přístup vychází z relativně samostatného postavení správního práva procesního, ovšem (stále) v systému správního práva jako takového. Pomineme-li světybntnou komentářovou literaturu, důkazem budíž tuzemská odborná literatura, jež se zaměřuje komplexně právě na správní právo procesní a jeho vymezení (PRŮCHA, P. In: SKULOVA, S. a kol. *Správní právo procesní*. 2., upravené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 19 - 23). Z hlediska domácí vědy správního práva přitom nejde o nějakou převratnou novinku, neboť o existenci a obsahu tzv. správního práva procesního se vedly diskuze již dříve (srov. kupř. MÁŠA, M. K pojetí správního práva procesního. *Právník*, 1978, č. 8 nebo NĚMEC, V. Správní řízení a správní právo procesní. *Správní právo*. 1981 č. 4, s. 202 - 213).

správy. V případě správního řádu se podle mého názoru velmi intenzivně projevuje zmíněný funkcionální a instrumentální přístup, které se vzájemně vhodně doplňují a navazují na sebe.

Ostatně plně to platí i v případě nicotnosti. Úprava nicotnosti ve správním řádu předně působí preventivně výchovně. Obecně upozorňuje na vady a možná pochybení, kterým je nutno se vyvarovat. Současně dává adresátům možnost poznat, že v daném případě by se mohlo jednat o nicotné rozhodnutí, stejně jako upravuje prostředky vedoucí k tomu, aby nicotné rozhodnutí bylo z domnělé právní sféry „odklizeno“.

V ucelené podobě a formě právního předpisu (buďto „již“ přímo zákona, nebo „ještě“ aktu moci výkonné) se se správními řády setkáme v době až po první světové válce. V porovnání s kodexy soudními (civilními a trestními, případně i poněkud paradoxně správně soudními) se značným zpožděním.

Pokud jsme vymezili předmět srovnání a omezili jej na středoevropské státy, za které považujeme Německo, Rakousko, Českou republiku, Slovensko, Polsko, Maďarsko a Slovinsko, a vrátíme-li se do historie, potom máme v takto naznačeném středoevropském prostoru, vynecháme-li Polsko, které prošlo velmi specifickým vývojem, v zásadě dva klíčové právní řády a prostory, kterým je německý a rakouský (od roku 1867 potom rakousko-uherský).

V případě Slovenska srov. publikaci VRABKO, M. a kol. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2013, s. 1 – 7. Co se týče přístupu ke správnímu právu procesnímu v Polsku, lze odkázat na řadu publikací, které bychom mohli podřadit pod správní právo procesní, neboť se věnují jak úpravě správního řádu, tak i správnímu soudnictví, byť jako takové nejsou označeny (ADAMIAK, B., BORKOWSKI, J. *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*. 7. wydanie. Warszawa: LexisNexis Polska, 2009, 597 s., FEDĚRCZYK, W. a kol. *Postępowanie administracyjne*. 3. wydanie. Warszawa: C. H. Beck, 2013, 314 s.). V Polsku se navíc specifíčnost tzv. správního práva procesního se projevuje i institucionálně, prostřednictvím kateder či relativně samostatných oddělení správního práva procesního. O existenci tzv. správního práva procesního (*upravo pravo procesno*) se zmiňují i publikace slovinské (JEROVŠEK, T., KOVAČ, P. *Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: Fakulteta za upravo. 2010, s. 1, nebo ANDROJNA, V., KERŠEVAN, E. *Upravno procesno pravo. Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: GV Založba, 2006, 904 s.). Rovněž i v případě německy psaných publikací lze nalézt řadu ryze procesních děl (kupř. z poslední doby GRABENWARTER, Ch. a kol. *Verwaltungsverfahrenrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit*. Wien: Verlag Österreich, 2014, 349 s.). V případě Německa je ovšem nutno zdůraznit klíčové odlišování pojmu „*Verwaltungsverfahren*“ od pojmu „*Verwaltungsprozess*“, který je označením soudního řízení správního. Správní proces je proto synonymem pro správní soudnictví (k tomu srov. KARPEN, U., RÖNN, M. Základní rysy správního práva procesního ve Spolkové republice Německo. *Správni právo*. 1990, č. 1, s. 48, nebo POUPEROVÁ, O., TOMOSZKOVÁ, V. In: HORÁKOVÁ, M. a kol. *Správni řízení v zemích EU. Velká Británie, Francie, Německo a Itálie*. Praha: Linde Praha, 2011, s. 92).

Do roku 1918 zmíněné „nástupnické“ státy měly společný právní vývoj. Byly tak položeny kořeny či základy, které lze, vzdor několikerým přetržkám v bouřlivém 20. století, nalézt i dnes a i v současné době je možné je použít. Ke konci 19. století a počátku 20. století lze ve středoevropském prostoru vysledovat, jakým způsobem došlo ke vzniku a přijetí právních předpisů, které označujeme jako správní řády.

Tato právní úprava nevznikla „prvoplánovitě“, nýbrž stěžejním inspiračním pramenem byla judikatura již dříve zřízených správních soudů, doktrína a právní praxe. Ta přitom vycházela a potýkala se s absencí uceleného procesního předpisu. Lze odkázat na přílehlavé závěry,¹⁶ podle nichž „*potřeba ucelené právní úpravy... vstala až v době, kdy byly soudnictví a veřejná správa odděleny a... vznikly správní soudy.*“¹⁷ Vývoj tedy probíhal opačně, než by se dalo předpokládat. Nejprve se vytvořila, na základě konkrétních případů, zobecňující judikatura a na ni navazující či s ní úzce kooperující doktrína, včetně vlastní právní praxe. Tyto dílčí složky, zejména však soudní kontrola, jednak odhalovaly nedostatky právní úpravy, resp. limity spočívající v její absenci, následně však umožnily, potažmo významně přispěly k jejich odstranění.¹⁸ Zatímco dnes judikatura často obsah a smysl právní úpravy spíše dotváří, případně ji zcela přetváří,¹⁹ v tehdejší době judikatura z budoucího pohledu právní úpravu vlastně vytvářela a také jí nahrazovala.²⁰

¹⁶ TOMOSZKOVÁ, V. In: HORÁKOVÁ, M. a kol. *Správní řízení v zemích EU. Rakousko, Polsko, Slovensko a Maďarsko*. Praha: Linde Praha, 2011, s. 16.

¹⁷ Lze to také shrnout tak, že úkolem soudů je rozhodovat a ne „spravovat“, tedy je patrné odlišení moci soudní a moci výkonné, jejíž součástí je i veřejná správa.

¹⁸ Na problémy, které s absencí ucelené právní úpravy úzce souvisely, poukázovala i tehdejší odborná literatura. Kupř. J. Havelka trefně konstatoval, že správní soud „*měl bdíti nad zachováváním forem správního řízení, neměl však pozitivního předpisu, který by dával směrnici, které formy to jsou.*“ (HAVELKA, J. *Nástin zásad správního řízení (podle judikatury Nejvyššího správního soudu)*. Praha: Všečeka a spol., 1927, s. 9).

¹⁹ K tomu srov. KÜHN, Z., a kol. *Judikatura a právní argumentace. Teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. Praha: Auditorium, 2006, s. 3. V tomto ohledu naše domácí judikatura nepředstavuje nějaké excesivní vybočení. Podobné úvahy ohledně vlivu judikatury lze vysledovat kupř. v literatuře polské. Srov. HAUSER, R. *Wpływ orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego na tworzenie prawa*. In: *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980 – 2005*. Warszawa: Naczelny Sąd Administracyjny. 2005, s. 207 – 221.

²⁰ Shodně srov. BORKOWSKI, J. In: ADAMIAK, B., BORKOWSKI, J. *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*. 7. wydanie. Warszawa: LexisNexis Polska, 2009, s. 52 – 53.

Tyto poznatky o judikatorní „tvorbě“ obsahu správního řádu jsou přitom značně zajímavé i v případě institutu nicotnosti. Nicotnost je totiž rovněž výtvorem judikatury, přičemž až posléze byla, pokud vůbec, začleněna do textu správního řádu a takto *de lege lata* „uznána“, jak bude rozvedeno dále v textu.

Podobné to bylo i v případě Německa, k čemuž je třeba připočíst fakt, že šlo o spolkovou zemi, která ve 20. století rovněž prošla poměrně bouřlivým vývojem, pročež správní řád zde spatřil pomyslné světlo světa poměrně pozdě. O to kvalitnější a inspirativní dílo však dodnes představuje.

Jestliže po dobu Rakouské monarchie nebyla přijata obecná právní úprava postupu správních orgánů, byly však položeny zmiňované základy. Ostatně, neuplynulo mnoho času a v jednotlivých nástupnických státech k přijetí takových právních úprav nakonec došlo. Mezi zkoumanými státy jako první přijalo správní řád Rakousko v roce 1925. V Polsku²¹ a Československu byl správní řád (v tuzemském případě ve formě nařízení vlády, která se pak zachovávala i pro další správní řády až do konce 60. let!) přijat v roce 1928. Maďarsko přijalo správní řád v roce 1929²² a Slovinsko (resp. tehdejší „Jugoslávie“) v roce 1930.²³ V Německu v této době došlo k částečné kodifikaci pouze na zemské a nikoliv na spolkové úrovni. Spolkový zákon byl přijat až v roce 1976.²⁴

Z aktuálního pohledu lze mezi stávajícími středoevropskými správními řády rozlišovat. Základním rozlišujícím kritériem, které ovšem umožňuje najít kritéria a oblasti další, je podle mého názoru „stáří“ právní úpravy.

Historicky nejstarším je správní řád rakouský z roku 1925.²⁵ Ten sice byl několikrát změněn a dokonce i „nově“ vyhlášen,²⁶ přesto si svůj charakter zachoval. Přitom rakouské pojetí správního řádu a jeho „systematika“ se ze

²¹ KLIMASZEWSKI, M. In: FEDERCZYK, W., a kol. *Postępowanie administracyjne*. 3. wydanie. Warszawa: C. H. Beck, 2013, s. 7.

²² TOMOSZKOVÁ, V. In: HORÁKOVÁ, M. a kol. *Správní řízení v zemích EU. Rakousko, Polsko, Slovensko a Maďarsko*. Praha: Linde Praha, 2011, s. 237.

²³ JEROVŠEK, T., KOVAČ, P. *Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: Fakulteta za upravo. 2010, s. 5 – 6.

²⁴ POUPEROVÁ, O., TOMOSZKOVÁ, V. In: HORÁKOVÁ, M. a kol. *Správní řízení v zemích EU. Velká Británie, Francie, Německo a Itálie*. Praha: Linde Praha, 2011, s. 85.

²⁵ WIELINGER, G. *Einführung in das österreichische Verwaltungsverfahrenrecht*. 10. Auflage. Graz: Leykam, 2006, s. 12.

²⁶ V roce 1991 (BGBl. Nr. 51/1991).

středoevropského pohledu poněkud vymyká. Správním řádem se v rakouském pojetí chápe soustava obecných procesních předpisů, tradičně označovaných jejich zkratkami. Zejména jde o uvozovací zákon k zákonům o správním řízení (*Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen - EGVG*) a dále o obecný správní řád (*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz - AVG*). Díky tomuto prvenství se AVG stal významným inspirátorem pro posléze přijímané správní řády ve středoevropském prostoru.²⁷

Druhým nejstarším správním řádem v současné době disponuje Polsko. Byl přijat v roce 1960, přičemž do současné doby byl více jak 20× novelizován.²⁸ Jeho zažitou zkratkou v polském prostředí je „KPA“ (*Kodeks postępowania administracyjnego*).

Pomyslné třetí místo obsadil správní řád platný a účinný ve Slovenské republice (*zákon č. 71/1967 Sb.*). V případě slovenského správního řádu je nutno poznamenat, že původně jde o československý (federální) správní řád, který byl společný jak pro Českou, tak i Slovenskou republiku do 31. 12. 1992. Nicméně v obou zemích platil tento správní řád i po datu rozdělení společného státu, byť posléze v poněkud pozměněné podobě. Zatímco v České republice byla v roce 2004 přijata zcela nová právní úprava (*zákon č. 500/2004 Sb.*), ve Slovenské republice došlo k celkem 5 novelizacím původního správního řádu z roku 1967.²⁹ Tento správní řád je tak předchůdcem stávajícího českého správního řádu.

Budeme-li putovat po časové ose dál, dostáváme se k německému správnímu řádu. Ten byl přijat (až) v roce 1976 a je všeobecně známý pod zkratkou „VwVfG“ (*Verwaltungsverfahrensgesetz*). Pro účely dalšího textu a celé publikace dodávám, že pozornost bude věnována výlučně tomuto spolkovému (federálnímu) předpisu.

Polsko a Slovensko si po výrazných změnách po roce 1989 a v souvislosti se začleňováním do evropských struktur (Rada Evropy a Evropská unie), ponechaly své správní řády a provedly v nich větší či menší zásahy.

²⁷ BORWKOWSKI, J. In: ADAMIĄK, B., BORKOWSKI, J. *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*. 7. wydanie. Warszawa: LexisNexis Polska, 2009, s. 59.

²⁸ Srov. KLAT-WÉRTELECKA, L. (ed). *Kodeks postępowania administracyjnego*. Gdańsk: ODDK, 2012, s. 13.

²⁹ SOBIHARD, J. *Správny poriadok. Komentár*. Šieste prepracované vydanie. Bratislava: Iura Edition. Wolters Kluwer, 2013, s. 11.

Na pomyslné druhé straně správních řádů lze jednak uvést správní řád slovinický, který byl přijat v roce 1999. Je označován zkratkou „ZUP“ [*Zakon o (splošnom) upravnem postopku*]. Maďarský správní řád byl, shodně jako ten „nový“ český, přijat v roce 2004. Proto náleží do skupiny novějších správních řádů. Tento právní předpis je označován, v souladu s maďarským způsobem označování tamních právních předpisů, jako zákon „CXL:2004“.

Již z těchto prostých a základních faktů lze podle mého názoru dovodit určité shrnující poznámky. Z hlediska historického je možné poměrně jednoznačně konstatovat, že správní řády mají ve středoevropském prostoru poměrně dlouhou tradici a vytváří tak pomyslný středoevropský procesní standart správního práva.

V případě „nových“ správních řádů (Slovensko, Česká republika a Maďarsko) zákonodárce volil cestu přijetí zcela nové právní úpravy, jež by vyhověla jednak společenským a právním změnám po roce 1989, ale i europeizačním požadavkům v souvislosti se začleňováním do evropských struktur.

V ostatních případech byla zachována původní právní úprava, případně právní úprava již ne původní, ale „stávající“, byť za cenu více či méně podstatných změn. Proto rakouská, polská, slovenská³⁰ a německá právní úprava zdánlivě vykazuje větší míru stability, což je z hlediska právní jistoty a kontinuity výrazné pozitivum.

S určitou výjimkou specifické struktury a systematiky rakouské právní úpravy lze dodat, že „starší“ správní řády jsou si dále blízké tím, že jejich právní úprava je spíše stručnější, a to nejenom v počtu ustanovení, ale zejména v jejich délce; celkově potom na „první pohled“. Rakouský *AVG* má nominálně 82 paragrafů. Polský *KPA* zahrnuje nominálně 269 ustanovení, ale fakticky je jich mnohem méně, neboť několik desítek jich bylo bez náhrady zrušeno. Slovenský správní řád disponuje 85 paragrafy. Německý *VwVfG* obsahuje 103 ustanovení.

³⁰ Srov. konstatování, J. Sobihrada, že slovenský „správní řád zároveň patří k stabilním právním předpisům“, přičemž dále uvádí, že „vznikl v jiném politickém, právním a společenském prostředí. Vzdor tomu si zachoval svou funkčnost až do současnosti, i když je jako celek do jisté míry překonán.“ (SOBIHARD, J. *Správny poriadok. Komentár*. Šieste prepracované vydanie. Bratislava: Iura Edition. Wolters Kluwer, 2013, s. 8.).

Oproti tomu český a maďarský správní řád působí mnohem podrobnějším dojmem a ve skutečnosti jsou také obsáhlejší. Jde o projev doby, která „vyžaduje“ detailní pravidla a přesnou právní regulaci. Český správní řád má 184 paragrafů, které dále člení do řady velmi podrobných odstavců a písmen, díky čemuž získává na rozsahu, byť má nominálně méně ustanovení, než polský správní řád. Maďarský správní řád má 189 paragrafů, ale i ty jsou velmi podrobné a dále se člení. Slovinský ZUP má nominálně dokonce 322 ustanovení, byť i mezi nimi je řada zrušených.

Jakkoliv by šlo namítnout, že „objemnost“ správního řádu přece není sama o sobě dána jeho stářím, nýbrž rozsahem působnosti a obsahem jeho právní úpravy,³¹ prezentované obecné závěry to zcela nevyvrátí. Jak bude uvedeno níže, správní řády totiž převážně a zejména upravují tzv. správní řízení. Pokud upravují i jiné procesní postupy než je správní řízení a jiné formy než je správní rozhodnutí, potom je úprava těchto dalších procesních postupů a forem, v porovnání se správním řízením, spíše stručnější, případně se volí metoda odkazů.

Může být sporné, pro koho je stručnost, nebo naopak podrobnost právní úpravy výhodou. Každopádně lze ze srovnání správních řádů sledovat trend, kterým je větší míra kazuističnosti. Právní úprava, jakkoliv by měla být obecná, se snaží postihnout řešení možných situací a pamatovat na nej-různější případy. V řadě případů se navíc novější správní řády snaží reagovat na některé závěry judikatury, a to tak, že judikatorní řešení je ve formě zákona následně potvrzeno, případně negováno.

Na základě obecných charakteristik správních řádů by šlo vyslovit pracovní závěr, že i úprava nicotnosti by ve „starších“ správních rádech měla být spíše

³¹ To je případ českého a slovenského správního řádu. Z hlediska rozsahu působnosti dojde, že český správní řád upravuje v první řadě správní řízení. Tato právní úprava tvoří stěžejní část správního řádu a je obsažena v části druhé a třetí správního řádu, tj. v § 9 až 153. Část čtvrtá správního řádu se zaměřuje na regulaci tzv. jiných úkonů, jako jsou posudky, vyjádření, osvědčení či stanoviska, zatímco část pátá upravuje veřejnoprávní smlouvy. Část šestá upravuje specifický institut, kterým je opatření obecné povahy, zatímco část sedmá reguluje problematiku stížností ve veřejné správě. V případě slovenského správního řádu je třeba poznamenat, že jádro jeho úpravy představuje správní řízení. Na ostatní procesní postupy, s nimiž se běžně lze ve veřejné správě setkat, se zaměřuje spíše okrajově a nepřímo. Podle jeho § 3 odst. 7 se „*ustanovení o základních pravidlech řízení uvedených v odstavci 1 až 6 průměrně použijí i při vydávání osvědčení, posudků, vyjádření, doporučení a jiných podobných opatření.*“ Jinak slovenský správní řád svými všemi 85 paragrafy upravuje správní řízení.

stručnější, zatímco v těch novějších by měla být rozvedena „komplexněji“. Nicméně (a to nejen) u tohoto institutu se tento obecný závěr neuplatní. Ve skutečnosti je tomu spíše naopak. Ve „starších“ (ale aktuálních) správních řádech je nicotnost upravena mnohem podrobněji a obsáhleji, nežli ve správních řádech „nových“. To je samo o sobě zajímavé zjištění a může být jednou z příčin, proč v praxi zemí s „novějšími“ správními řády je v případě institutu nicotnosti odkazováno na použití doktrinálních poznatků a aplikačních závěrů ze zemí se správními řády „staršími“.

V případě nicotnosti a vývoje správních řádů lze dále konstatovat, že judikatura správních soudů a doktrína správního práva vyslovila existenci vad spočívající v nicotnosti ještě v době, kdy neexistovala výslovná či obecná úprava takových vad obsažených ve správním řádu nebo jiném právním předpise. Jinak řečeno, vady spočívající v nicotnosti předcházejí správnímu řádu. Díky tomu lze vyslovit poměrně odvážnou tezi, že nicotnost je na správním řádu v jisté míře nezávislá. Platí to i o následcích nicotnosti. Ostatně judikatura (nejen) československého prvorepublikového Nejvyššího správního soudu je toho dokladem. Správní rozhodnutí byla shledávána nicotnými a byla formulována možná pochybení vyvolávající nicotnost i před přijetím správního řádu.³² Dlužno ovšem poznamenat, že nicotnost počala být v českém prostředí legislativně upravena až s účinností soudního řádu správního (1. 1. 2003) a posléze správního řádu (1. 1. 2006). Do té doby bylo možné se s nicotností setkat výlučně a jen v doktríně a judikatuře, což pouze umocňuje shora vyslovené úvahy o nepodmíněnosti nicotnosti výslovnou právní úpravou.

Nicotnost je výsledkem judikatorního nazírání na možné vady a nedostatky ve správní činnosti a jde o institut vytvořený a aplikovaný judikaturou. Nejtěžší vady vyvolávající nicotnost byly shledány a jejich přípustnost dovozena v době, kdy jednotící právní úprava nebyla, ale existovala již soudní kontrola. Nicméně zákonodárce posléze tento judikatorní výtvar, ostatně stejně jako řadu jiných, převzal a tím jej potvrdil.

³² Srov. kupř. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 1921, Boh. A. 861/1921 (SJS 6126/21). Podle něj „rozhodnutí vydané nepřislušným úřadem je nicotné a zůstane zmatečným i když bylo v instanční cestě potvrzeno úřadem, který dle zákona sám byl povolán k jeho vydání.“ V této souvislosti je nutno konstatovat, že dříve byla nicotnost označována právě za absolutní zmatečnost, jak to činí i tento judikát.

I tato skutečnost vedla k tomu, že i když sice nicotnost výslovně upravena ve správním řádu nebyla či není, neznamená to, že se s nicotným rozhodnutím nelze setkat. Naznačené úvahy lze přitom více rozvinout v souvislosti s předcházející českou a aktuální slovenskou právní úpravou. Ta totiž, jako jediná v celém střeoevropském prostoru, dodnes neobsahuje úpravu nicotnosti, resp. výčet důvodů jí způsobujících. To může vést k legitimním, leč podle mého soudu spíše právně pozitivistickým úvahám, zda existuje něco, co právem není vůbec upraveno, ale doktrína a judikatura to zná a pracuje s tím.³³ Zajímavé také může být, kdy tak zákonodárce výslovně učinil a „potvrdil“ existenci takové kategorie vad.

V případě nicotnosti se dále může rovněž jevit jako inspirativní, kde z hlediska systematiky příslušného správního řádu je (pokud vůbec) nicotnost upravena. V zásadě jsou dva možné přístupy při analýze systematiky začlenění institutu nicotnosti. První z nich lze nalézt v českém a německém správním řádu. V nich je nicotnost upravena v rámci širšího „dílu“, který upravuje správní rozhodnutí jako takové. Nicotnost je zde zařazena buďto mezi vlastnosti rozhodnutí, a to v negativním smyslu, jak to činí český správní řád,³⁴ případně mezi ostatní vady správního aktu (k tomuto pojmu viz níže) v případě německého *VwVfG*.³⁵ V tomto ohledu může být pro nicotnost příznačné její chápání jako negace pozitivních vlastností správního rozhodnutí. Jde o „postižení“ správního rozhodnutí, přičemž uvedeny jsou i příčiny tohoto „postižení“ a možnost „léčby“. Druhý přístup naopak nicotnost upravuje v jiných částech správního řádu, než je obsažena problematika správního rozhodnutí. To vede k možnému závěru, že nicotnost je chápána spíše jako možnost obrany, s velkým zjednodušením jako další možný, resp. výjimečný prostředek nápravy a ochrany. Nicotnost je totiž systematicky upravena do jisté míry souběžně s opravnými prostředky, potažmo následuje hned po nich. V případě rakouského *AVG* je nicotnost systematicky upravena přímo po odvolání.³⁶ Maďarský *CXL:2004* upravuje nicotnost až v části následující

³³ K tomu srov. MERKL, A. *Obecné právo správní. Díl druhý*. Praha – Brno: Nakladatelství Orbis, akciová společnost, 1932. s. 26 – 27.

³⁴ Srov. § 77 a 78 českého správního řádu, kde v předcházejících ustanovení je upravena mj. právní moc a vykonatelnost a následují náklady řízení a ochrana před nečinností.

³⁵ Srov. § 44 *VwVfG*.

³⁶ Srov. § 68 *AVG*.

po všech opravných prostředcích, které jsou využitelné (jak z moci úřední, tak i na návrh), avšak před úpravou exekuce³⁷ a slovinský ZUP to má zcela shodně.³⁸ Polský KPA má rovněž nicotnost systematicky upravenou až po problematice opravných prostředků.³⁹

K těmto konkrétním otázkám se však vrátíme na jiných místech této práce. Jak vidno, již z prostého vývoje správních řádů lze i vůči nicotnosti nalézt řadu otázek či úvah.

1.3 Správní řízení ve středoevropském pohledu

Pod obsahem (předmětem úpravy či rozsahem působnosti) správního řádu, případně někdy ve zjednodušující zkratce přímo správním řádem, se (nejen) v zemích střední Evropy rozumí obecná právní úprava (*lex generalis*) rozličných procesních postupů, které realizuje veřejná správa „jednající“ svými orgány vůči fyzickým či právníckým osobám.⁴⁰ Tyto osoby jsou vně organizační soustavy veřejné moci a nacházejí se přitom v tzv. mocensky podřazeném postavení.⁴¹ Zmíněnými postupy uskutečňuje veřejná správa svoje (veřejně mocenské) kompetence při správě veřejných záležitostí a současně naplňuje a chrání požadavek veřejného zájmu.⁴²

³⁷ Srov. § 122 CXL:2004.

³⁸ Srov. § 279 a násl. ZUP.

³⁹ Srov. § 156 KPA.

⁴⁰ Shodně BORKOWSKI, J. In: ADAMIAK, B., BORKOWSKI, J. *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*. 7. wydanie. Warszawa: LexisNexis Polska, 2009, s. 82 – 83, KLAT-WERTELECKA, L. (ed). *Kodeks postępowania administracyjnego*. Gdańsk: ODDK, 2012, s. 11, ŠKROBÁK, J. In: VRABKO, M., a kol. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2013, s. 54, KOŠIČIAROVÁ, S. *Správny poriadok. Komentár*. Šamorín: Heuréka, 2013, s. 7, VÁCZI, P. *Procedural Principles of Public Administration in Hungary*. In: SMUK, P. *The Transformation of the Hungarian Legal System 2010-2013*. Budapest: WoltersKluwer, 2013, s. 185, nebo JEROVŠEK, T., KOVAČ, P. *Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: Fakulteta za upravo. 2010, s. 2.

⁴¹ KOPP, F. O. a kol. *Vernaltungsverfahrensgesetz*. 13., vollständig überarbeitete Aufl. München: C. H. Beck, 2012, s. 240 – 244.

⁴² P. Kovač příhodně konstatuje, že předmětem správních procesů či postupů je konfrontovat veřejné a soukromé zájmy na základě předem daných pravidel a dále chránit a zakládat práva, právem chráněné zájmy stran nebo povinnosti účastníků v jejich vztahu se správními orgány. Účelem správního práva procesního je podle ní zajistit ochranu veřejných zájmů, ale takovým způsobem, že před vydáním mocenského aktu (rozhodnutí) mají účastníci právo vyjádřit se. Srov. KOVAČ, P. *Effective Conflict Resolution in Administrative Proceedings in Slovenia: A Theoretical and Empirical Analysis*. In: DRAGOS, D. C., NEAMTU, B. (Eds): *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*. Springer, 2014, s. 369.

Tak jako (civilní, trestní nebo správní) soudy mají své kodexy a řády, stejně tomu je i v případě správních orgánů a regulace výkonu veřejné správy. Správní řády někdy bývají souhrnně označovány za kodexy (činnosti) veřejné správy.⁴³ Obzvláště to platí pro ty správní řády, které regulují možné formy správní činnosti a rozličné procesní postupy uskutečňované při výkonu veřejné správy. V případě slovenského správního řádu, který jak již bylo naznačeno, upravuje v zásadě pouze správní řízení, se lze setkat naopak s konstatováním, že „*správní řád v porovnání s procesními předpisy z oblasti soudnictví představuje relativně jednoduchou právní úpravu. Tato právní úprava je však modifikována velkým množstvím odchylek ve zvláštních předpisech z oblasti správního práva*“.⁴⁴ Proto v případě slovenského správního řádu lze použít zjednodušující ztotožňování správního řádu se správním řízením. Slovinský správní řád ZUP je sice poměrně objemný, ale z možných procesních forem správní činnosti upravuje správní řízení. Nicméně jeho obsahem jsou rovněž ustanovení ohledně výkonu kontrolní činnosti vůči správním orgánům, stejně jako práva a povinnosti fyzických a právnických osob při kontaktu s veřejnou správou, která mají obecný dopad a neomezují se toliko na správní řízení.

Obecně řečeno, předmětem regulace ze strany správního řádu je vrchnostenská činnost tzv. správních orgánů,⁴⁵ a to zejména při rozhodování o právech a povinnostech fyzických či právnických osob. Takto naznačené pojetí správního řízení je jedním z mnoha právně upravených způsobů výkonu veřejné správy. Je dlouhodobě podávaným zvykem konstatovat, že před správním řízením není v průběhu života člověka úniku, resp. že řadu aktivit v lidském životě lze realizovat jen na základě předchozí interakce se správními orgány. Správní akty (zejména ve formě správního rozhodnutí) proto pokrývají řadu úkonů správních orgánů ve věcech každodenního života.⁴⁶

⁴³ Srov. PRŮCHA, P. In: SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 10.

⁴⁴ SOBIHARD, J. *Správný poriadok. Komentár*. Šieste prepracované vydanie. Bratislava: Iura Edition. Wolters Kluwer, 2013, s. 8.

⁴⁵ Zcela záměrně nyní ponechávám stranou skutečnost, zda je vhodnější hovořit o správních orgánech či správních úřadech, kdy i z hlediska zkoumaných zemí lze najít rozličný přístup a odlišné chápání pojmů „správní orgán“ a „správní úřad“. Pro účely této práce je zjednodušeně chápu jako synonyma.

⁴⁶ STELKENS, U. Administrative Appeals in Germany. In: DRAGOS, D. C., NEMATU, B. (Eds): *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*. Springer, 2014, s. 8.

V případě vlastního pojmu „správní řízení“, jeho pojetí či definice, se podle mého názoru projevují možné limity komparativního přístupu, a to z důvodu odlišné terminologie a poněkud specifického obsahového pojetí. Zatímco pro česko-slovenské prostředí můžeme obsahově rozlišovat mezi pojmy „správní proces/postup“ a „správní řízení“, byť to nemusí být zcela bezvýhradně přijímáno,⁴⁷ v případě některých zkoumaných států a jejich správních řádů je to již poněkud složitější.

Podle § 9 českého správního řádu „*správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.*“ Slovenský správní řád, který jak již bylo uvedeno shora, je předchůdcem českého správního řádu, definuje správní řízení v § 1 odst. 1. Podle tohoto ustanovení „*tento zákon se vztahuje na řízení, ve kterém v oblasti veřejné správy správní orgány rozhodují o právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických osob a právnických osob, pokud není zvláštním zákonem stanoveno jinak.*“

V obou správních řádech je obsažena v podstatě shodná legální definice správního řízení. Pojem „správní řízení“ má tudíž v česko-slovenském právním prostředí přesně daný obsah, tedy jako vrchnostenské rozhodování o individualizovaných právech a povinnostech zcela konkrétních fyzických či právnických osob v oblasti veřejné správy. Ukončuje se přitom vydáním rozhodnutí, takže druhým nezbytným⁴⁸ prvkem v párové dvojici ke správnímu řízení je správní rozhodnutí. Díky tomu by šlo hovořit o formálně materiálním pojetí správního řízení, kde formu představuje správní rozhodnutí. Správní řízení proto není myslitelné bez jeho „koncovky“, kterou představuje autoritativní závěr správního orgánu ve věci.

V případě Rakouska se přímo s pojmem „správní řízení“ ve shora naznačeném smyslu v *AVG* nesetkáme. Projevuje se zde specifická systematika,

⁴⁷ Lze se setkat s tím, že vlastní správní řízení, jako konkrétní procesní forma s přesně daným obsahem, bývá občas podřazováno pod správní proces *stricto sensu*. K tomu blíže srov. PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 7., doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 35.

⁴⁸ A to i v případě tzv. subordináčních veřejnoprávních smluv, které nahrazují rozhodnutí správního orgánu, neboť pokud došlo k uzavření takové veřejnoprávní smlouvy v průběhu řízení, je to podle § 161 odst. 2 českého správního řádu důvod k jeho zastavení.

kdy je třeba v první řadě zohlednit uvozovací *EGVG*. Z čl. I odst. 1 *EGVG* vyplývá, že jednotlivé procesní předpisy správního práva upravují postup správních orgánů (úřadů), jak jsou uvedeny v dalších ustanoveních, pokud se týkají výkonu úřední činnosti (tj. vrchnostenské správy) a není-li stanoveno jinak. Ustanovení čl. I odst. 2 *EGVG* to potvrzuje tím, že *AVG* upravuje úřední (vrchnostenské) postupy správních orgánů. Správní řízení jako proces rozhodování o právech a povinnostech je tak presumováno.

Polská doktrína výslovně konstatuje nejednoznačnost pojmů⁴⁹ „postup“ či „proces“. Důvodem je také skutečnost, že *KPA* používá pojem „*postępowanie administracyjne*“. Vzhledem k obsahu § 1 a 2 *KPA* jej však lze jen těžko doslovně přeložit jako správní řízení, resp. chápat jej jako správní řízení ve smyslu českém či slovenském. Zmíněné „*postępowanie administracyjne*“ totiž zahrnuje 3, resp. 4 okruhy činností správních orgánů (v polském pojetí orgánů veřejné správy – *organ administracji publicznej*), které spadají pod předmět úpravy *KPA*.⁵⁰ Ale pouze v případě vymezeném § 1 odst. 1 *KPA* je jedním z druhů *postępowanie administracyjnego* postup, který bychom mohli označit za správní řízení v našem smyslu. *KPA* jej však žádným specifickým pojmem neoznačuje. Představitelé polské administrativistiky jej označují jako řízení jurisdikční, resp. nalézací, (*postępowanie jurysdykcyjne*), případně jako „*postępowanie administracyjne sensu stricto*“.⁵¹ V intencích uvedeného ustanovení je obdoba česko-slovenského správního řízení legálně definována jako řízení či „*postup před orgány veřejné správy náležející do příslušnosti těchto orgánů, při řešení individuálních věcí cestou správního rozhodnutí*“.⁵²

V této souvislosti je vhodné poukázat na závěry polské komentářové literatury, která zcela správně podotýká, že není rozhodující, zda je výstup správního řízení zvláštními předpisy výslovně pojmenován jako „rozhodnutí“,

⁴⁹ ADAMIAK, B. In: ADAMIAK, B., BORKOWSKI, J. *Postępowanie administracyjne i sądowo-administracyjne*. 7. wydanie. Warszawa: LexisNexis Polska, 2009, s. 93.

⁵⁰ KLIMASZEWSKI, M. In: FEDERCZYK, W. a kol. *Postępowanie administracyjne*. 3. wydanie. Warszawa: C. H. Beck, 2013, s. 8.

⁵¹ Blíže srov. MAJCHRZAK, B. In: FEDERCZYK, W. a kol. *Postępowanie administracyjne*. 3. wydanie. Warszawa: C. H. Beck, 2013, s. 2 - 3. Lze tak vést paralelu mezi tuzemskými pojmy správní proces stricto sensu a largo sensu, jak uvádí PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 7., doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 35.

⁵² Srov. originální znění tohoto ustanovení, podle něhož *KPA* „*normuje postępowanie przed organami administracji publicznej w nalezających do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych*“.

nebo jiným způsobem, nýbrž je určující obsah tohoto aktu, který má být individuální, jednostranný a konkretizující práva nebo povinnosti.⁵³

Německý *VwVfG* obsahuje legální definici obdoby našeho správního řízení (shodou okolností rovněž) v § 9. Označuje jej pojmem „*Verwaltungsverfahren*“. Nicméně jen obtížně lze i tento procesní postup označit jako správní řízení, které má, jak je opakovaně uvedeno shora, v tuzemském prostředí přesně daný obsah. Z legální definice § 9 *VwVfG* vyplývá, že „*Verwaltungsverfahren*“ je veřejně mocenská činnost správních úřadů mající vnější účinky, která směřuje k ověření předpokladů pro přípravu a přijetí správního aktu („*Verwaltungsakt*“), nebo uzavření veřejnoprávní smlouvy, včetně vydání takového správního aktu či uzavření veřejnoprávní smlouvy.⁵⁴ Do této činnosti jsou zahrnuty toliko ty aktivity správních úřadů, které jsou součástí činností směřujících k vydání správního aktu zaměřeného na vnější působení.⁵⁵ Cílem uvedené činnosti vždy musí být vydání správního aktu, případně uzavření veřejnoprávní smlouvy.⁵⁶

Takto poměrně široce koncipované „*Verwaltungsverfahren*“ v podstatě odpovídá našemu správnímu procesu *largo sensu*. Není totiž zaměřeno na vydání rozhodnutí o právech a povinnostech, ale k rozhodnutí připojuje možnost uzavírání veřejnoprávních smluv. To by ještě samo o sobě nebylo až takovým problémem, neboť i tuzemská právní úprava umožňuje uzavření veřejnoprávní smlouvy namísto vydání správního rozhodnutí v § 161 odst. 1

⁵³ KLAT-WERTELECKA, L. (ed). *Kodeks postępowania administracyjnego*. Gdańsk: ODDK, 2012, s. 21. S ohledem na českou definici správního řízení zmíněnou výše lze doplnit, že každý postup správních orgánů, který naplňuje definiční znaky vymezené § 9 správního řádu, tedy pokud se týká jmenovitě určených osob, v určité věci a je zaměřený na vydání rozhodnutí, je správním řízením, a to i tehdy, když to o něm zvláštní zákon (třebas opomenutím) výslovně neuvádí. Kupříkladu procesní postup o vydání integrovaného povolení podle § 3 a násl. zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, ve znění pozdějších předpisů, jako správní řízení zákon výslovně neoznačuje, ale je třeba jej jako takové pojímat.

⁵⁴ BADER, J., RONELLENFITSCH, M., *Verwaltungsverfahrensgesetz: Kommentar*. München: Verlag C. H. Beck, 2010, s. 80.

⁵⁵ Srov. originální znění tohoto ustanovení, podle něhož „*Das Verwaltungsverfahren im Sinne dieses Gesetzes ist die nach außen wirkende Tätigkeit der Behörden, die auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlass eines Verwaltungsaktes oder auf den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags gerichtet ist; es schließt den Erlass des Verwaltungsaktes oder den Abschluss den öffentlich-rechtlichen Vertrags ein.*“

⁵⁶ KOPP, F. O. a kol. *Verwaltungsverfahrensgesetz*. 13., vollständig überarbeitete Aufl. München: C. H. Beck, 2012, s. 240 – 244.

správního řádu. Nicméně nezvykle široké pojetí „*Verwaltungsvefabren*“ je primárně dáno specifickým pojetím správního aktu jako takového. Proto nyní ve stručnosti dodávám, že jeho druhem je i „*Allgemeinverfügung*“, což lze do jisté míry srovnávat s českým opatřením obecné povahy. A hovořit v případě vydání opatření obecné povahy o správním řízení je značně nepřesné.

Právě v případě německého přístupu a vymezení pojmu „*Verwaltungsvefabren*“ a „*Verwaltungsakte*“ získáváme další inspirativní poznatek směrem k nicotnosti. V dalších částech této publikace to bude rozvedeno podrobněji, nicméně česká věda správního práva, ale i judikatura (zejména pak správních soudů) s pojmem „správní akt“ běžně pracuje. Zatímco v německém prostředí má pojem správního aktu zákonem (srov. § 35 *VwVfG*) zcela jasně daný obsah a význam, jak bude ještě přiblíženo v dalších částech této publikace, v českém (slovenském, ale zčásti i polském) právním prostředí tomu tak není a pojem „správní akt“ („*akt administracyjny*“) je spíše doktrinálním produktem a má určitou zjednodušující, resp. zobecňující povahu. To samo o sobě není ke škodě věci, pokud se ovšem významy uplatňovaných pojmů nemíjejí a nedochází k jejich záměně.

Slovenský ZUP používá dva pojmy, které bývají označovány za synonyma. Jednak je to „*upravne žadeve*“ a „*upravni postopek*“. Zatímco „*upravni postopek*“ má spíše obecnější povahu,⁵⁷ „*upravne žadeve*“ je konkrétně definováno § 2 odst. 1 ZUP jako „*rozhodování o právech, právech chráněných zájmech a povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti správního práva*“.⁵⁸ Toto pojetí odpovídá našemu správnímu řízení. Za správní řízení je dále § 2 odst. 2 ZUP považováno, pokud správní orgán „*vede postup, rozhoduje v správním procesu nebo vydává rozhodnutí*“.⁵⁹

⁵⁷ K tomu srov. § 1 odst. 1 ZUP a JEROVŠEK, T., KOVAČ, P. *Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: Fakulteta za upravo. 2010, s. 1., podle kterých „*upravni postopek*“ znamená systém procesních pravidel, které musí dodržovat správní orgány při rozhodování o správních záležitostech, tj. o právech, povinnostech či právech chráněných zájmech stran v oblasti veřejného práva.

⁵⁸ Srov. originální znění tohoto ustanovení, podle něhož „*Upravna žadeva je odločanje o pravicí, obveznosti ali pravni koristí fizične ali pravne osebe oziroma druge stranke na področju upravnega prava*“.

⁵⁹ Srov. originální znění tohoto ustanovení, které má za cíl řešit možné pochyby, zda v případě procesního postupu jde již/ještě o správní řízení. Podle něj „*Steje se, da gre za upravno zadevo, če je s predpisom določeno, da organ v neki zadevi vodi upravni postopek, odloča v upravnem postopku ali izda upravno odločbo oziroma, če to zaradi varstva javnega interesa izhaja iz narave zadeve*“.

Jak se lze setkat s názory doktríny, „*správním řízením se rozumí rozhodovací proces v individuálních věcech, čímž se odlišuje od jiných procesních postupů realizovaných veřejnými orgány... je považováno za způsob, jak úřady zakládají, mění nebo ukončují správně právní vztahy se soukromou osobou aplikující při tom obecné právní normy na specifický skutkový stav. Předmětem rozhodování ve správním řízení jsou práva a právem chráněné zájmy nebo povinnosti jednotlivců nebo několika konkrétně vymezených a vymežitelných osob mající základ ve správním právu (hmotném)*“.⁶⁰ Výsledkem je individuální správní akt. Základními znaky správního řízení je proto rozhodování správního orgánu o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech prostřednictvím (vydání) rozhodnutí.

V případě maďarského správního řádu *CXL:2004* do rozsahu jeho působnosti patří podle § 12 odst. 2 „úřední věci veřejnoprávní povahy“. Jednou z takových úředních věcí (což je legislativní zkratka) je podle § 12 odst. 2 písm. a) „*když správní úřad vymezuje právo nebo povinnost vztahující se ke klientovi*“.

Na základě shora uvedených charakteristik správního procesu/postupu označovaného někdy zcela konkrétně jako správní řízení lze dospět k následujícím zobecňujícím závěrům, a to i z pohledu právní komparatistiky. Správní proces ve formě správního řízení lze pojmout jako normami správního práva (procesního) upravený postup tzv. správních orgánů pověřených výkonem veřejné moci ve sféře veřejné správy. Správní řízení je ve své podstatě autoritativním řízením aplikačním, ve kterém vznikají a realizují se společenské vztahy upravené normami správního práva. Spočívá v konkrétní rozhodovací činnosti správních orgánů. Jde o tradiční proces, v němž správní orgány rozhodují o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech účastníků tohoto řízení a jehož výsledkem je rozhodnutí o těchto právech a povinnostech.

Správní řízení představuje relativní právní vztah procesní povahy, který má své subjekty, objekty a obsah, přičemž se v něm projevují specifika správně

⁶⁰ KOVAČ, P. Effective Conflict Resolution in Administrative Proceedings in Slovenia: A Theoretical and Empirical Analysis. In: DRAGOS, D. C., NEAMTU, B. (Eds): *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*. Springer, 2014, s. 366.

právních (administrativněprávních) vztahů.⁶¹ Jeho veřejně mocenský a vnější aspekt je zdůrazňován především německou a rakouskou doktrínou. Realizuje se *inter partes*, mezi konkrétními a individualizovanými účastníky správního řízení a pravomocným, věcně, místně a funkčně příslušným konkrétním správním orgánem (subjekty správního řízení). Je účelově zaměřen na vydání správního rozhodnutí (objekt správního řízení). Jeho obsahem jsou jednotlivá procesní práva a povinnosti, kterými disponují jeho účastníci a správní orgán, a jejichž prostřednictvím mohou celý proces a obsah správního rozhodnutí ovlivnit.

Výsledkem správního řízení je správní rozhodnutí, které má přímé (a vnější) právní důsledky. Tím lze také správní řízení odlišit od dalších možných procesních postupů, se kterými se lze v rámci správní činnosti setkat. Protože správní řízení je svou povahou jednostranným mocenským postupem správního orgánu, procesní předpisy reprezentované zejména správními řády směřují k ochraně „slabší“ strany v tomto procesním vztahu, kterou je účastník řízení. Díky tomu je správní řízení jedním z projevů a nástrojem právního státu.

Z hlediska obsahu jednotlivých správních řádů je klíčové, že jejich převážná část je věnována právě regulaci tzv. správního řízení, byť tento pojem může být zahraničním právním úpravám neznámý, případně samy používají pojmy specifické. Předmětem správního řízení ale není jen samotná rozhodovací činnost správních orgánů, jejímž účelem je vydání rozhodnutí, ale jeho součástí je rovněž navazující případné „přezkumné řízení o opravných či dozorcích prostředcích“ a dále rovněž možné, ne vždy nutné, řízení exekuční. Správní řízení je tudíž zaměřeno na vydání rozhodnutí o věci samé, v jeho další fázi lze toto rozhodnutí přezkoumat a následně případně i vykonat.

Ve vztahu k nicotnosti správního rozhodnutí lze vůči správnímu řízení položit následující otázku: je důvodem vedoucím k nicotnosti „již“ pochybení v průběhu vedení správního řízení, nebo „až“ případně „toliko“ pochybení v (obsahu či formě) vydaného správního aktu – rozhodnutí? Vzhledem

⁶¹ Správní orgány, které jsou vždy jedním z jejich subjektů, v nich mají mocensky nadřazené postavení. Subjekty těchto právních vztahů v nich nejsou ve vzájemně rovném postavení, což je projevem administrativněsprávní metody regulace. Podrobněji srov. PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 7., doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 143 – 153.

k jednotlivým důvodům nicotnosti, jak byly a jsou judikaturou a teorií podávány a zákonodárcem následně v zásadě přejímány či akceptovány, lze konstatovat, že nicotnost způsobují jak pochybení v průběhu správního řízení, tak i pochybení při vlastní tvorbě správního rozhodnutí; tedy v závěrečné fázi správního řízení. Nicotnost proto může být důsledkem flagrantního porušení procesních předpisů, přičemž samo rozhodnutí se jinak může jevit „bezvadně“, stejně jako nicotnost může být dána díky vadám, k nimž dojde ve finálním stádiu jinak zcela bezchybného správního řízení. V obou případech jde o procesní pochybení, které je přičitatelné správním orgánům.

Na základě výše uvedeného lze učinit dílčí závěr, že ve středoevropském kontextu je stěžejní částí správní činnosti a obsahu správního řádu úprava rozhodování o právech a povinnostech. Z hlediska důsledků nicotnosti, jak již byly stručně nastíněny a budou detailně rozvedeny dále v textu, potom platí, že celý proces správního řízení může vyjít „naprázdno“. Vlivem významného pochybení se na správní řízení a správní rozhodnutí bude hledět tak, jako by vůbec neproběhlo a nebylo vydáno. Nicotnost tak vlastně popírá smysl a účel správního řízení a v daném ohledu představuje zátěž správních orgánů a účastníků řízení. Potom lze souhlasit s poněkud expresivním příměrem, že nicotnost představuje „procesní potrat“.⁶²

⁶² HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich, a. s., 1934, s. 268.

2 SPRÁVNÍ ROZHODNUTÍ VE STŘEDOEVROPSKÉM POHLEDU

2.1 Úvod do kapitoly

V předcházející kapitole je uvedeno, že nicotné může být správní rozhodnutí samo o sobě, resp. z důvodů přímo u něj nastalých či vad v něm obsažených, stejně jako, že nicotnost může nastat v důsledku závažného procesního pochybení při vedení správního řízení. V obou případech je ovšem nepříznivý důsledek shodný. Postihuje totiž výstup správního řízení, kterým je správní rozhodnutí. Příčiny nicotnosti tudíž mohou spočívat v „ledasčem“, vždy se však projeví (negativně) vůči správnímu rozhodnutí. Správní rozhodnutí je proto pomyslným nositelem nicotnosti, jako jeho nezávaditelné vlastnosti či následku těch nejzávažnějších vad a pochybení, k nimž při správní činnosti může dojít.

Samo o sobě slovní spojení „nicotné rozhodnutí“ je přímo ukázkovým příkladem *contradictio in adjecto*. V případě nenicotného správního rozhodnutí nastává řada jeho charakteristických vlastností, jak budou prezentovány níže. Hlavně ale jde o rozhodnutí správního orgánu, které má přímý vliv na sféru subjektivních práv a povinností. Pokud je ovšem nicotné, tyto typické znaky „rozhodnutí“ ustupují, potažmo se zcela vytrácejí. Striktně vzato, o rozhodnutí, jakožto veřejně mocenský projev vůle správního orgánu, se vlastně ani nejedná. Jestliže je výstup činnosti správních orgánů postižen vadou nicotnosti, nelze jej označit za skutečný produkt činnosti veřejné správy. Pouze se jako takový může jevit navenek.

V této části hodlám poukázat na tradiční (pozitivní) vlastnosti existujícího správního rozhodnutí, které jsou v případě nicotnosti negovány. Právě díky vlastnostem a povaze správního rozhodnutí lze, podle mého názoru, snáze proniknout k problému samotnému, tedy k nicotnosti. Správní rozhodnutí hodlám uchopit i v komparativním pohledu. Zejména bude zajímavé sledovat to, zda správní rozhodnutí je v zásadě chápáno shodně, protože důsledky spočívající v jeho nicotnosti budou stejně „zničující“, nebo zda lze v případě správních rozhodnutí vysledovat možné odlišné proudy či tendence. Stejně

tak považuji za vhodné alespoň ve stručnosti poukázat na náležitosti rozhodnutí, kdy případná absence některých ze stanovených náležitostí může vést k jeho nicotnosti. Zde však podotýkám, že pojem „náležitosti“ je třeba chápat v jeho širším významu, než jsou jen náležitosti obsahové či formální. Vzhledem ke shodné podstatě procesního postupu označovaného jako správní řízení, jehož je správní rozhodnutí výsledkem, však nějaké zásadní odlišnosti pojmově očekávat nelze.

Správní rozhodnutí je, zjednodušeně a stručně řečeno, jedním z nejvýznamnějších výsledků aplikačních a rozhodovacích procesů ve veřejné správě uskutečňovaným tzv. správními orgány. Shodně s A. Merkleem lze konstatovat, že jde o případ, v němž *feri* správní činnosti vyústí ve *factum*.⁶³

Dříve, než se však zaměřím na problematiku správního rozhodnutí, při využití metod, které právní komparatistika nabízí, je nutno poukázat na poměrně rozdílnou terminologii, se kterou se lze v dané oblasti a předmětu zkoumání setkat. Tím jsou pojmy „správní akt“ a „rozhodnutí“, a to v příslušné jazykové mutaci. Toto rozlišování má přitom význam i z hlediska nicotnosti, kdy se často lze setkat s konstatováním o nicotnosti správního aktu. Z toho důvodu je vhodné tyto pojmy blíže rozebrat a poukázat na jejich případné odlišnosti.

2.2 Správní rozhodnutí jako správní akt a jeho vývoj

Pro dřívější česko(slovenskou), potažmo předcházející rakouskou, ale i německou a polskou teorii správního práva, bylo příznačné používání pojmu „správní akt“.⁶⁴ S pojmem správního aktu pracovala věda správního práva po dlouhé desítky let. Pracuje s ním nadále, přičemž i dnes má tento pojem své místo a uplatnění. Postupem času se však měnil jeho obsah a význam, což je pochopitelné. Docházelo, kupř. v domácím prostředí vědy správního práva, k jeho pojmovému rozšiřování či naopak zužování.

⁶³ MERKL, A. *Obecné právo správní. Díl druhý*. Praha – Brno: Nakladatelství Orbis, akciová společnost, 1932. s. 1.

⁶⁴ S pojmem správní akt (*upravni akt*) pracuje i slovinská teorie správního práva. Srov. JEROVŠEK, T., KOVAC, P. *Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: Fakulteta za upravo, 2010, s. 180.

Jeho dvě součásti – pojem „správní“ a pojem „akt“ - vytvořily párovou dvojici, která je významově elastická. Správní akt je natolik obecný, že umožňuje případnou změnu svého obsahu. I proto přečkal poměrně přelomový vývoj, který ve východní části středoevropského prostoru nastal v období po druhé světové válce.

Základní pojem „akt“ označuje, že jde o výsledek činnosti. V samotném pojmu „akt“ je obsažen jeho vrchnostenský, zavazující a jednostranný charakter. Domnívám se, že akt dělá aktem právě jeho mocenský charakter. Celkově to shrnuje P. Levit,⁶⁵ když uvádí, že „*sám název akt (podle latinského actum, tj. čin, skutek) naznačuje, že jde o jednání, nikoliv o pouhý nezávazný podnět, námět, ofertu, prosté prohlášení nebo apel na dobrou vůli. Jde o úkony aktivní správní praxe, učiněné se záměrem, aby se projevíly svými praktickými a právními následky.*“ Přídomek „správní“ potom vhodně dodává, že jde o autoritativní výsledek dosažený ve veřejné správě. Jeho původcem je správní orgán v pozici vykonavatele správní činnosti.

V období první československé republiky J. Hoetzel⁶⁶ charakterizoval správní akt tak, že „*v širším (pozn. autora: v nejširším) smyslu patřily by sem všechny formy činnosti těchto (správních) úřadů, at' se pohybují na poli práva soukromého nebo veřejného. V užším pojetí zahrnují se sem však toliko projevy, které jsou ovládnány právem veřejným.*“ Proto akty správy jako takové dále členil na správní akty ovládané právem veřejným (úřední akty, vrchnostenské akty, autoritativní akty) na straně jedné a akty/úkony hospodářské (akty neúřední) na straně druhé. Správní akt je používán jako označení pro materializaci projevu úřední vůle a představuje vrchnostenskou formu správní činnosti. J. Hoetzel⁶⁷ k této souhrnné povaze správního aktu, a to ještě na počátku 20. století, dodal, že „*jako soudy... autoritativním způsobem projevují vůli svou ve formách předepsaných (rozsudek, usnesení); zná i veřejné právo určité způsoby, kterými se manifestuje vůle veřejné moci. Všeobecným označením pro tyto formy jest výraz správní akt.*“ Nicméně sám přiznává, že ohledně rozsahu významu pojmu „správní akt“ není dosažena jednotna a poukazuje na již tehdy používaný rozličný terminologický

⁶⁵ LEVIT, P. In: LUKEŠ, Z., a kol. *Československé socialistické správní právo. Obecná část. II. díl.* Praha: Ústav státní správy, 1970. s. 27.

⁶⁶ HOETZEL, J. Akt správní. In: *Slovník veřejného práva československého. Svazek I.* reprint původního vyd. Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2000. s. 34.

⁶⁷ HOETZEL, J. *Nauka o správních aktech.* Praha: Bursík & Kohout v Praze, 1907. s. 64.

aparát. F. Vavřínek⁶⁸ rovněž používal pojem „správní akt“ jako komplexnější výsledek správní činnosti. A. Merkl⁶⁹ označil správní akt za výsledek správního jednání a výkonu správní činnosti. Jeho nejvýznamnějšími druhy bylo nařízení, kterým správa vytváří právo pro větší počet případů a individuální akt (rozhodnutí, opatření, zákaz), který vytváří právo pro jediný případ a aplikací abstraktního právního pravidla. Obdobně to uváděl i J. Pošvář.⁷⁰

Správní akt byl druhem aktu správy a současně souhrnným označením pro veřejnoprávní projevy správních orgánů učiněné při realizaci správní činnosti. Správními akty se autoritativním způsobem projevuje veřejná moc. Současně se však zdůrazňoval vliv správního aktu na práva a povinnosti a právní poměry jeho adresátů. Jde proto do jisté míry o *polysem*.

Lze poznamenat, že někdy byl v teorii⁷¹ používán *promiscue* pojem „správní úkon“.⁷² V této době bylo poměrně typické dělení správních aktů především na „rozhodnutí“ (*Entscheidung*) a „opatření“ (*Verfügung*). To bylo mj. důsledkem tehdejší právní úpravy zákona o (Nejvyšším) správním soudu, původně

⁶⁸ VAVŘÍNEK, F. *Stručný přehled zřízení správního*. Praha: Všehrd, 1928. s. 74. Podle něj správní akt představoval projev veřejné moci, který se podle svých účinků a zaměření člení na akt abstraktní a akt konkrétní. Rozlišujícím kritériem mezi nimi byla skutečnost, zda správní akt upravuje celou řadu případů sobě podobných směrem *pro futuro*, nebo se vztahuje pouze na jediný případ.

⁶⁹ „Jisté správní akty vyznačují se totiž tím, že jsou pouhým výkonem práva, tj. samy právo nevytvářejí, na rozdíl od aktů, které, aplikující vyšší normy, vytvářejí zároveň normy nižší, platné buď pro větší počet případů – nařízení – nebo jen pro jediný případ konkrétní – rozhodnutí, opatření nebo rozkazy.“ MERKL, A. *Obecné právo správní. Díl druhý*. Praha – Brno: Nakladatelství Orbis, akciová společnost, 1932. s. 2.

⁷⁰ POŠVÁŘ, J. *Obecné pojmy správního práva*. Brno: ČSAS Právník, 1946. s. 74 a násl.

⁷¹ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo správní*. Praha: Tiskárna a nakladatelství JUDr. Edvard Jan Baštyř a spol. v Praze, 1905. s. 106, WEYR, F. *Československé právo správní. Část obecná*. Brno: Právník, 1922. s. 76. ČERVENÝ, Z. In: LUKEŠ, Z., a kol. *Československé socialistické správní právo. Obecná část*. II. díl. 2., přepr. vyd. Praha: Ústav státní správy, 1977. s. 7 a násl. Na panující terminologickou nejasnost byl nucen navázat soudní řád správní a zvolit „nekonfliktní“ pojmy. Ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. proto vychází z pojmu „úkon správního orgánu“. Pro něj, dosahuje-li v tomto ustanovení vymezených vlastností, potom volí legislativní zkratku „rozhodnutí“. Ustanovení § 70 s. ř. s. se rovněž zmiňuje o úkonech správních orgánů, tentokrátě však v opačném pojetí. Podle něj jsou ze soudního přezkumu některé správní úkony vyloučeny.

⁷² Nicméně se lze setkat s názorem prezentovaným B. Voženílkem, podle kterého „správní akty jsou akty právotvorné; akt, z něhož nevznikají práva a povinnosti jeho adresátům není aktem ve vlastním smyslu, ale správním úkonem jiného druhu.“ VOŽENÍLEK, B. Individuální akty státní správy z hlediska správního řádu. *Správní právo*. 1980, roč. XIII, č. 1, s. 7.

rakouské, posléze recipované a pozměněné československé.⁷³ Podle § 2 zákona č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu, „*správnímu soudu přísluší nalézáti v každém případě, když kdo praví, že mu bylo protizákonným rozhodnutím nebo opatřením některého úřadu správního v právech jeho ublíženo.*“ Základní rozdíl mezi oběma uvedenými pojmy spočíval v tom, že „opatření“ bylo chápáno obdobným způsobem jako dnes konstitutivní rozhodnutí.⁷⁴ Rozhodnutí (*Entscheidung*) bylo voleno jako jiné označení pro deklaratorní správní akt (deklaratorní rozhodnutí).

Tohoto třídění správního aktu *stricto sensu* se drželi i další představitelé tehdejší teorie správního práva, jako J. Pražák,⁷⁵ F. Weyr,⁷⁶ F. Vavřínek,⁷⁷ J. Pošvát⁷⁸ a v této době do češtiny přeložený A. Merkl.⁷⁹ Zmínění autoři dále

⁷³ Srov. § 2 zákona č. 164/1937 Sb. z. a n. Obdobně též v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 1925, sp. zn. 4413/25, Boh. A 4501/1925.

⁷⁴ Obdobné pojetí přetrvalo kupř. i do dnešních dnů v právní úpravě švýcarské. Ta s opatřením počítá, nicméně jej chápe poněkud v širším smyslu. Podle tamní teorie, „opatření“ (*Verfügung*) je nejdůležitější formou správní činnosti. Jeho cílem je regulace konkrétních právních vztahů. Pojem opatření je obsažen v § 5 švýcarského správního řádu. Podle něj představuje akt správního orgánu, který závazným způsobem ve sféře veřejného práva řeší konkrétní právní poměry. Zde lze v podstatě vést paralelu mezi švýcarským pojmem „opatření“ (*Verfügung*) a německým pojmem „správní akt“ (*Verwaltungsakt*), jak bude vymezen dále v textu. Opatření nemá ryze konstitutivní charakter, ale blíží se tedy (individuálnímu) správnímu aktu či rozhodnutí.

⁷⁵ Konstitutivní akty (opatření) zakládají nový právní vztah, kdežto akty deklaratorní (rozhodnutí) jsou totožné s nálezy soudu. PRAŽÁK, J. *Rakouské právo správní*. Praha: Tiskárna a nakladatelství JUDr. Edvard Jan Baštýř a spol. v Praze, 1905. s. 109.

⁷⁶ Podle F. Weyra se rozhodnutí vztahuje na konkrétní právní poměry (tím se liší od nařízení), nicméně má však pouze deklaratorní povahu. Oproti tomu opatření je konkrétní a konstitutivní, neboť zakládá právní poměry. WEYR, F. *Československé právo správní. Část obecná*. Brno: Právník, 1922. s. 77.

⁷⁷ F. Vavřínek rozhodnutí označoval jako správní akt deklaratorní povahy. Je výsledkem aplikace právních předpisů, kterým se prokazuje existence nebo neexistence právních poměrů. Opatření je jednostranným aktem, který určuje, co je v jednotlivém případě právem. Jde o vrchnostenský akt, jímž se nově mění, ruší nebo zakládají veřejnoprávní poměry mezi fyzickými a právními osobami a veřejnou mocí. Vedle toho poukazuje na skutečnost, že existují správní akty, které mají smíšenou povahu, v nichž jsou prvky deklaratorní a konstitutivní přítomny současně. VAVŘÍNEK, F. *Stručný přehled zřízení správního*. Praha: Všehrad, 1928. s. 78 – 87.

⁷⁸ POŠVÁT, J. *Obecné pojmy správního práva*. Brno: ČSAS Právník, 1946. s. 80.

⁷⁹ Konstitutivní akty podle A. Merkla zakládají nové právní poměry, nebo stávající mění nebo ruší, a to s účinkem *ex nunc*. Deklaratorní akty závazně upravují právní poměry tak, že *ex tunc* zjišťují právní poměry. Obě kategorie mají společnou právní povahu a přítomnost individuálního prvku. MERKL, A. *Obecné právo správní. Díl druhý*. Praha – Brno: nakladatelství Orbis, akciová společnost. 1932, s. 15.

a v podstatě shodně poukazovali na jiné možné třídění a pojmy, které tehdejší právní úprava a teorie používala. Jednalo se o rozkazy, koncese, licence, propůjčení, platební rozkaz, výměr, povolení, schválení.

V českém, potažmo československém prostředí, v souvislosti s faktickým zánikem Nejvyššího správního soudu v roce 1952 a s minimalizací soudní kontroly veřejné správy vůbec, rovněž do značné míry zanikl i uvedený pojmoslovný aparát. Postupně byl obsah tohoto pojmu zužován na právo-tvorné (právní) akty abstraktní a konkrétní povahy. Nicméně na souhrnný charakter správního aktu navazuje ještě v 70. letech 20. století P. Levit, a to v souvislosti s tzv. formami činnosti.⁸⁰ Podle něj formy správní činnosti jsou správními akty v nejširším smyslu. Posléze dochází k jejich třídění a následnému odlišování.

Teorie správního práva po druhé světové válce se uchýlila k pojmu „rozhodnutí“, případně „individuální správní akt“. Ten začal být užíván místo dosavadního pojmu „správní akt“. Právě individuální správní akty byly pro svůj nepopíratelný význam a důležitost vždy středem pozornosti teorie. Již J. Hoetzel⁸¹ je obecně definoval jako jednostranné akty, které autoritativním způsobem upravují konkrétní poměry (právní vztahy) a slouží ke konkretizaci právních předpisů. F. Vavřínek⁸² vedle abstraktního správního aktu stavěl správní akt konkrétní, který se vztahuje pouze na jediný případ. Rovněž v jeho pojetí správní akt představoval „*vrchnostenský výrok správy o tom, co... právem býti má.*“ Podle A. Merkla⁸³ mají individuální výsostné správní akty právní relevanci, nicméně pouze pro konkrétní případ. Jde o aplikační akt, který je výsledkem aplikace abstraktnějšího právního pravidla. Sám o sobě přitom tento správní akt připouští další aplikaci, kupř. cestou exekuce,

⁸⁰ LEVIT, P. In: LUKEŠ, Z., a kol. *Československé socialistické správní právo. Obecná část. II. díl.* Praha: Ústav státní správy, 1970. s. 6. Nicméně ve druhém vydání této publikace z roku 1977 již označení správního aktu, jako všeobecné formy správní činnosti nenalezneme. Byl totiž nahrazen pojem správní úkon.

⁸¹ HOETZEL, J. *Nauka o správních aktech.* Praha: Bursík & Kohout v Praze, 1907. s. 93.

⁸² VAVŘÍNEK, F. *Stručný přehled zřízení správního.* Praha: Všehrd, 1928. s. 74.

⁸³ MERKL, A. *Obecné právo správní. Díl druhý.* Praha – Brno: Nakladatelství Orbis, akciová společnost, 1932. s. 14.

nicméně nesnese svou další individualizaci. Podle J. Pošváře⁸⁴ je pro tyto akty typické, že mají aplikační charakter a dále ta skutečnost, že se vztahují toliko ke konkrétním případům.

Na možný názorový posun ohledně pojmu „správní akt“ výstižně poukazuje A. Merkl.⁸⁵ Vychází ze správního aktu v nejšířším pojetí (vrchnostenská správní činnost) a dospívá přes správní akt v širším pojetí (normativní a individuální) ke správnímu aktu v (nej)ušším pojetí (rozhodnutí). Správní akty pak člení na konstitutivní a deklaratorní a staví tak vedle sebe koncese, schválení, povolení, rozkazy a osvědčení.

Pojem „rozhodnutí“ počal být legálním pojmem, a to již od samotného zavedení právní úpravy správního řízení.⁸⁶ V podstatě se během vývoje správní akt redukoval až na pojem správní rozhodnutí či rozhodnutí správního orgánu, jak je známe dnes a jak jej podává § 9 ve spojení s § 67 odst. 1 českého správního řádu,⁸⁷ případně § 65 odst. 1 soudního řádu správního. V důsledku absence výslovné právní úpravy ohledně rozlišování na rozhodnutí a opatření, se nutně časem prosadil jako souhrnnější pojem „rozhodnutí“, případně teoretický pojem individuálního správního aktu.⁸⁸

⁸⁴ POŠVÁŘ, J. *Obecné pojmy správního práva*. Brno: ČSAS Právník, 1946. s. 74.

⁸⁵ MERKL, A. *Obecné právo správní. Díl druhý*. Praha – Brno: Nakladatelství Orbis, akciová společnost, 1932. s. 4.

⁸⁶ Srov. vládní nařízení č. 8/1928 Sb. z. a n., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení), které používalo pojmy „rozhodnutí“ a „výměr“. Vládní nařízení č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (správní řád), již užívalo výlučně pojem „rozhodnutí“. Taktéž i vládní nařízení č. 91/1960 Sb., o správním řízení a posléze i zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád).

⁸⁷ Původní vládní návrh správního řádu (srov. Poslanecká sněmovna [online]. Sněmovní tisk č. 201/0, Poslanecká sněmovna 2003, IV. volební období [cit. 10-02-2015], dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CT1=0>>) operoval se zastřešujícím pojmem „správní akt“, který se měl dále členit na „rozhodnutí“, „příkaz“ a „usnesení“. Zákonodárce však „správní akt“ z textu vypustil.

⁸⁸ To je typické především pro soudobou slovenskou teorii správního práva, která za individuální správní akt považuje (v zásadě pouze) správní rozhodnutí. Srov. VAČOK, J. In: VRABKO, M., a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2012, s. 199.

Nicméně i nadále se lze jak v tuzemské doktríně, tak i právní praxi (judikatuře a legislativě⁸⁹⁾ s pojmem správního aktu poměrně často setkat. Pojem „správní akt“ je judikaturou českých správních soudů používán, a to i v souvislosti s institutem nicotnosti,⁹⁰ ale i v jiných případech. Shodně tomu je i v doktríně správního práva.⁹¹ Důvodem je zřejmě inspirace německou úpravou nicotností správního aktu (*nichtigkeit des Verwaltungsaktes*), resp. skutečnost, že nicotnost je v německém prostředí vztažena právě ke správnímu aktu. Nicméně německý pojem „správní akt“ je pojmem legálním (srov. § 35 *VwVfG*), s přesně vymezeným obsahem, pročež nelze zcela automaticky přejímat závěry německé doktríny. Jakkoliv je pojem správního aktu

⁸⁹ V textu zákonů, které používají pojem „správní akt“ lze nalézt jak jeho širší, tak užší pojetí. Ustanovení § 72 písm. a) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, používá pojem „normativní správní akt“. Jiné zákony používají pojem „správní akt“ převážně jako jiné označení pro správní rozhodnutí. Blíže srov. § 1 a 2 zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, ve znění pozdějších předpisů; § 10 zákona č. 20/1993 Sb., o zabezpečení výkonu státní správy v oblasti technické normalizace, metrologie a státního zkušebnictví, ve znění pozdějších předpisů; § 8 odst. 1 písm. b) zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, ve znění pozdějších předpisů; § 30e odst. 2 písm. c) zákona č. 341/2005 Sb., o veřejných výzkumných institucích, ve znění pozdějších předpisů; § 2 písm. r) zákona č. 377/2005 Sb., o finančních konglomerátech, ve znění pozdějších předpisů či a § 169 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů. Rozpaky vyvolává § 29c odst. 3 zákona č. 154/2000 Sb., plemenářský zákon, ve znění pozdějších předpisů. Podle něj „*ministerstvo informuje o všech správních aktech nebo rozhodnutích...*“. Je pojem správní akt v tomto ustanovení míněn jako jiné označení pro rozhodnutí, nebo je jím míněn i akt správního orgánu, který není rozhodnutím (tzv. jiný úkon vydávaný v obecném režimu podle části čtvrté správního řádu)? Důvodová práva k novele plemenářského zákona provedené zákonem č. 130/2006 Sb., kterým byl vložen mj. § 29c, odpověď nedává. O správním rozhodnutí nebo jiném správním aktu se zmiňuje § 49 veterinárního zákona č. 166/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁰ V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2010, sp. zn. 7 As 22/2010, se v jeho tzv. právní větě, ale i vlastním odůvodnění píše o nicotném správním aktu. Oproti tomu v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, sp. zn. 7 As 100/2010, publikované pod č. 2837/2013 Sb. NSS, se píše o nicotnosti rozhodnutí. V obou případech je však míněno totéž, pouze je to vyjádřeno jinými slovy.

⁹¹ V případě doktrinálního přístupu k nicotnosti správních aktů lze jednak poukázat na pravepublikové pojetí správního aktu, k čemuž přistupovala jeho možná nicotnost. Srov. HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934, s. 268. Z pozdější doby kupř. srov. MÁŠA, M. K otázce tzv. nicotných správních aktů. *Správní právo*. 1972, č. 3, s. 138. Z doby zcela aktuální srov. STAŠA, J. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 213, nebo SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2013. s. 116.

ve středoevropském prostoru známý a používaný, je nutno vnímat jeho možné odlišné pojetí. Správní akt proto nutně neznamená totéž, byť převážná část jeho znaků je shodná či podobná.

Podle § 35 odst. 1 *VwVfG* „*správním aktem je každé nařízení, rozhodnutí nebo jiné vrchnostenské opatření, které vydává úřad k úpravě jednotlivého případu v oblasti veřejného práva a které má bezprostřední právní účinky navenek.*“⁹² Byť německý správní řád zná i formu rozhodnutí, lze využít poznatků o správních aktech, neboť rozhodnutí je jejich podmnožinou a tyto znaky pro něj plně platí. Jinak řečeno, rozhodnutí musí splňovat tyto znaky správního aktu. Proto ne každé rozhodnutí je nutně správním aktem.⁹³ Případná podřaditelnost rozhodnutí pod správní akt má význam jak z hlediska opravných prostředků, tak i soudní ochrany.⁹⁴

Kromě toho lze odkázat na závěry odborné literatury,⁹⁵ podle nichž tato „*definice správního aktu... platí bezprostředně pro účely spolkového zákona o správním řízení, jelikož je ale pojem správní akt v oblasti spolkového práva a zemského práva totožný, uplatňují se pojmové znaky správního aktu... jednotně i v zemském právu. Četné zákony i jiné právní předpisy pojem správní akt, případně rozhodnutí nebo opatření používají, aniž by je definovaly. Pojem správní akt má rovněž procesněprávní i hmotněprávní význam a nikoliv nepodstatný význam má rovněž pro právo upravující řízení před správními soudy (§ 42 a § 68 a násl. *VwGO*). Definici správního aktu lze tedy považovat za významné sjednocující východisko pro správní právo procesní ve Spolku i ve spolkových zemích a pro řízení před správními soudy. V pochybnostech se vychází z toho, že ve všech zákonech a právních předpisech je pojem správní akt používán ve stejném významu.*“ Kupř. česká právní úprava, potažmo judikatura správních soudů naopak pojem „rozhodnutí“, obsažený ve správním řádu a soudním řádu

⁹² Srov. originální znění, podle něhož „*Verwaltungsakt ist jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach aussen gerichtet ist.*“ Současně lze v této souvislosti odkázat i na výklad podaný výše ohledně historického chápání pojmu správního aktu.

⁹³ STELKENS, U. Administrative Appeals in Germany. In: DRAGOS, D. C., NEMATU, B. (Eds): *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*. Springer, 2014, s. 8.

⁹⁴ K tomu blíže srov. STELKENS, U. Administrative Appeals in Germany. In: DRAGOS, D. C., NEMATU, B. (Eds): *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*. Springer, 2014, s. 8 a násl.

⁹⁵ POUPEROVÁ, O., TOMOSZKOVÁ, V. In: HORÁKOVÁ, M. a kol. *Správní řízení v zemích EU. Velká Británie, Francie, Německo a Itálie*. Praha: Linde Praha, 2011, s. 92.

správním vnímá v podstatě na sobě vzájemně nezávisle, jak ostatně bude přibliženo v dalších částech této práce. Oproti tomu v německém pojetí je správní akt pomyslnou spojnici.

Uvedené ustanovení je navíc přímým odrazem německé doktríny. Již O. Mayer⁹⁶ dávno před přijetím kodifikace definoval správní akt jako vrchnostenský výrok učiněný v jedinečném případě vůči poddaným a stanovící, co je po právu. Současná německá teorie⁹⁷ na základě uvedeného ustanovení definuje správní akt podle jednotlivých definičních znaků, které z něj lze dovodit. Ty jsou: 1) správní akt je výsledkem vrchnostenského působení (*hoheitliche Maßnahme*),⁹⁸ 2) vydaný správním orgánem (úřadem, *einer Behörde*), 3) mající regulativní charakter (*zur Regelung*), 4) je konkrétní s určením (individuálizací) osoby a věci (*eines Einzelfalls*),⁹⁹ 5) ve veřejnoprávní sféře¹⁰⁰ (*auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts*) a 6) má bezprostřední právní (tj. vnější) účinky (*mit unmittelbarer Rechtswirkung nach außen*). Uvedená definice odpovídá na otázky 1) jak se jedná, 2) kdo jedná 3) k čemu (za jakým účelem) 4) na co se vztahuje, 5) ve které oblasti a 6) s jakými účinky.

Polská doktrína používá teoretický pojem „*akt administracyjny*“. Tedy jde o obdobu správního aktu. Polská teorie definuje správní akt jako formu vrchnostenské činnosti veřejné správy, která směřuje na vyvolání konkrétních právních následků a jejichž prostřednictvím se zakládají, mění, ruší

⁹⁶ MAYER, O. *Deutsches Verwaltungsrecht*. 2. Auflage. München und Leipzig: Verlag von Druncker & Humblot. 1914. s. 95. Obdobnou definici nalezneme v díle F. Weyra. Podle něj „*soudy soudí, kdežto správní úřady jednají, spravují veřejné záležitosti a při tom rozkazují „poddaným“ určující autoritativně, co jim právem býtí má.*“ WEYR, F. *Československé právo správní. Část obecná*. Brno: Právník, 1922. s. 76.

⁹⁷ Srov. např. MAURER, H. *Ogólne prawo administracyjne. Allgemeine Verwaltungsrecht*. Přeložil Konrad Nowacki. Wrocław: Kolonia Limited, 2003. s. 123 – 127, MÜLLER, B. *Verwaltungsrecht: schnell erfasst*. 3. Auflage. Berlin: Springer, 2004. s. 55, HOFMANN, H., GERKE, J. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 9., überarbeitete Auflage. Stuttgart: Kohlhammer, 2005. s. 100 a násl., GIEMULA, E. a kol. *Verwaltungsrecht: ein Basisbuch*. 7. überarbeitete Auflage. Köln: Carl Heymanns Verlag KG, 2004. s. 94, případně z komentářové literatury srov. MÜLLER, M. In: HUCK, W., MÜLLER, M. *Verwaltungsverfahrensgesetz*. München: Verlag C. H. Beck, 2011, s. 193 - 211.

⁹⁸ Jedná se o úmyslné chování projevující obsah projevené pomoci i jednostranně určující ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti práva a povinnosti.

⁹⁹ Německá doktrína vychází z toho, že pro (individuální) správní akt je typická konkrétnost na straně adresáta, který je individualizován. Konkrétnost předmětu je totiž již znakem tzv. všeobecného opatření (opatření obecné povahy).

¹⁰⁰ Tím je dán jeho správně právní základ a současně i jednoznačně výsostná forma jednání (formální akty např. rozhodnutí).

nebo potvrzují práva nebo povinnosti.¹⁰¹ Představitelé tamní vědy správního práva ovšem shodně poukazují na skutečnost, že procesní předpis, kterým je *KPA*, se drží pojmu rozhodnutí – „*decyzja*“.¹⁰² Proto je „*decyzja administracyjna*“ chápána jako druh „*aktu administracyjnego*“, případně, že „*správní rozhodnutí je projevem vůle orgánu veřejné správy vydaným ve formě kvalifikovaného správního aktu*“.¹⁰³ I v polské právní úpravě a vědě se lze setkat s rozličným pojmoslovným aparátém, jako je licence (*licencja*), povolení (*zezwolenie*), zmíněné rozhodnutí, koncese (*koncesja*), atd.¹⁰⁴

V případě nicotnosti se lze setkat, obdobně jako v naznačeném případě tuzemském se dvěma možnými přístupy. Ten doktrinální používá spíše pojem nicotnosti správního aktu,¹⁰⁵ zatímco přístup do jisté míry právně „pozitivistický“ vychází ze znění právní úpravy, která nicotnost primárně spojuje s rozhodnutím, a to jak meritorním (*decyzja*), tak i procesním (*postenowania*).¹⁰⁶

Někdy se lze v polské doktríně a literatuře, shodně jako v teorii české a slovenské, setkat se starším pojmem individuální správní akt.¹⁰⁷ Individuálním správním aktům je vlastní individualizace a konkrétnost. E. Frankiewicz a M. Szewczyk¹⁰⁸ se zmiňují o tzv. dvojí konkrétnosti. To, co podle nich dělá správní akt individuálním správním aktem je jeho dvojí konkrétnost. První

¹⁰¹ OCHENDOWSKI, E. *Pravo administracyjne. Część ogólna*. Toruń: 2006, s. 185, nebo BOĆ, J. *Pravo administracyjne*. 10. vydání. Wrocław: Kolonia Limited, 2004, s. 322; shodně to pojímá i soudobá literatura komentářová, srov. BORKOWSKI, J. In: ADAMIAK, B., BORKOWSKI, J. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. 13. vydání. Warszawa: C. H. Beck, 2014, s. 415 a násl.

¹⁰² Srov. § 104 odst. 1 *KPA*.

¹⁰³ KLAT-WERTELECKA, L. (ed). *Kodeks postępowania administracyjnego*. Gdańsk: ODDK, 2012, s. 21.

¹⁰⁴ Případně se lze setkat s výstupy správní činnosti, které byly za správní rozhodnutí judikaturou správních soudů označeny. K tomu srov. MAJCHRZAK, B. In: FEDERCZYK, W., a kol. *Postępowanie administracyjne*. 3. vydání. Warszawa: C. H. Beck, 2013, s. 158 – 160 a jednotlivé příklady zde uváděné.

¹⁰⁵ BOĆ, J. *Pravo administracyjne*. Wrocław: Kolonia Limited, 2004, s. 331, OCHENDOWSKI, E. *Pravo administracyjne. Część ogólna*. Toruń: 2006, s. 196.

¹⁰⁶ ADAMIAK, B. In: ADAMIAK, B., BORKOWSKI, J. *Postępowanie administracyjne i sądowo-administracyjne*. 7. vydání. Warszawa: LexisNexis Polska, 2009, s. 292.

¹⁰⁷ Z aktuální komentářové literatury srov. BORKOWSKI, J. In: ADAMIAK, B., BORKOWSKI, J. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. 13. vydání. Warszawa: C. H. Beck, 2014, s. 417.

¹⁰⁸ FRANKIEWICZ, E., SZEWCZYK, M. Generalny akt administracyjny. *Państwo i prawo*. 2003, roč. LVIII, č. 7, s. 41 – 54.

konkrétnost je dána tím, že jsou individuálně (konkrétně) vymezeni adresáti tohoto aktu. Druhá konkrétnost je dána určením předmětu. Individuální správní akty upravují zcela konkrétní případy. Aplikují obecné právní předpisy a uvádějí je v život. Tím se jejich působnost vyčerpává. Na rozdíl od právních předpisů nepůsobí *pro futuro*.¹⁰⁹ Díky nim dochází ke konkretizaci, individualizaci a detailizaci. Jsou to individuální správní akty, jejichž prostřednictvím se vyjadřuje nařizovací činnosti veřejné správy.¹¹⁰

Pokud se blíže zastavíme v soudobém rakouském prostředí a u rakouských autorů, zjistíme, že se v náhledu na pojetí správního aktu odlišují od autorů německých. Správní akt není v rakouském *AVG* legálním pojmem. Jde o pojem teoretický. Podle rakouské odborné literatury správní akt v nejširším smyslu pojmenovává výsledek správní činnosti. Má vrchnostenský (*obrigkeitlich*) charakter. V užším smyslu je správní akt konkrétním a individuálním aktem s vnějším charakterem a právními účinky.¹¹¹ Rakouská teorie (poměrně důsledně) vychází z duálního charakteru správní činnosti. Vedle výsledků správní normotvorby tak staví (správní) rozhodnutí (původně *Entscheidung*, nyní spíše *Bescheid*). V tamní jurisprudenci se přitom lze setkat s rozlišováním na ústavní a správní rozměr pojmu rozhodnutí.¹¹² Obecnějším pojmem pro rozhodnutí, který se ale do jisté míry může blížit obecnějšímu

¹⁰⁹ Samozřejmě toto tvrzení nelze pojímat zcela absolutně, neboť v souvislosti s rozhodovací činností správního orgánu se významně uplatňuje zásada legitimního očekávání, zakotvená v § 2 odst. 4 českého správního řádu. K této zásadě se opakovaně vyjádřila i judikatura.

¹¹⁰ Jak uvádí J. Starościk, individuální správní akt jednostranně řeší právní poměry konkrétního adresáta v individuální věci. Pro tento druh správní činnosti jsou typické tyto vlastnosti. Jedná se o akt vydaný: 1) správním orgánem v rámci stanoveného procesu, má 2) právní charakter, přičemž je 3) jednostranný a 4) konkrétní co do označení adresáta a okruhu řešené věci (srov. STAROŚCIAK, J. *Pravo administracyjne*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1969. s. 237). Obdobně individuální správní akt definuje M. Wierzbowski. V jeho pojetí se jedná o správní akt, který byl vydán na základě předpisů správního práva. Je výsledkem určitého procesního postupu ve veřejné správě. Má vrchnostenskou a jednostrannou povahu. Představuje výsledek jednání správního orgánu, který řeší konkrétní právní situaci individuálně určeného adresáta. A právě v určení adresáta se liší od aktů normativních (srov. WIERZBOWSKI, M. a kol. *Pravo administracyjne*. 3. wydanie. Warszawa: LexisNexis, 2001. s. 271 – 272).

¹¹¹ KOJÁ, F., ANTONIOLLI, W. *Allgemeines Verwaltungsrecht: Lehr- und Handbuch für Studium und Praxis*. 2. přepr.vyd. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1986. s. 459, ERMACORA, F., RILL, H. P. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Wien: Orac, 1979, 157.

¹¹² K této problematice srov. POUPEROVÁ, O., TOMOSZKOVÁ, V. In: HORÁKOVÁ, M. a kol. *Správní řízení v zemích EU. Rakousko, Polsko, Slovensko a Maďarsko*. Praha: Linde Praha, 2011, s. 104 – 105 a judikaturu a literaturu tam uvedenou.

chápání německého *Verwaltungsakt*, je pojem „*Erledigung*“, jak je upraven § 18 *AVG*.¹¹³ Podle rakouské teorie je *Erledigung* souhrnným pojmem, jehož prostřednictvím správní úřady plní své úkoly.¹¹⁴ Jedním z jeho druhů je potom *Bescheid*.

Výše bylo podáno pojetí správního aktu, který je nositelem nicotnosti, ve smyslu doktrinálním a *de lege lata*. V návaznosti na podaný vývoj pojmu správní akt a jeho vnímání ve středoevropském kontextu se nyní vrátíme do domácího prostředí, konkrétně pak k tuzemské judikatuře. Níže poukáží na judikatorní chápání správního aktu, tedy *de lege applicata*. Obě složky, tedy doktrinální a judikatorní, však nelze stavět do kontrapozice, ba naopak. V současné době totiž judikatura představuje poměrně silný inspirační zdroj pro doktrínu správního práva.

V souvislosti se správními akty a tímto pojmem lze odkázat na sice již starší, nicméně velmi zajímavý a podnětný judikát Vrchního soudu v Praze, který se věnoval vymezení pojmu správní akt a rozhodnutí.¹¹⁵ Podle jeho závěrů je třeba „lišit především „rozhodnutí správního orgánu“ jako elementární jednotku, kterou správní orgán upravuje způsobem právní moci schopným... určité právo či povinnost účastníka řízení... Rozhodnutí v tomto smyslu je nehmotnou emanací správního orgánu. K tomu, aby mohlo způsobit právní účinky, je vtěleno s řadou dalších přídatných záležitostí do vnímatelné hmotné formy, za kterou soud považuje „správní akt“. Správní akt, pro který pozitivní administrativní právo užívá desítky různých výrazů, mimo jiné ovšem také „rozhodnutí“... je proto třeba vždy si uvědomit, zda je řeč o rozhodnutí (ve smyslu „veřejná listina“, „správní akt“) nebo o rozhodnutí (ve smyslu „projev správního orgánu, autoritativně zákládající, měnící nebo rušící subjektivní oprávnění či povinnost“) a je třeba mít na paměti, že v praktickém životě se oba pojmy zřehusta překrývají.“ Správní akt je v intencích uvedeného judikátu pomyslým nosičem informace. Tou je vlastní rozhodnutí správního orgánu vztahující se k subjektivním právům a povinnostem účastníka řízení. Toto pojetí je do jisté míry blízké německému chápání správního aktu a znění § 35 odst. 1 *VwVfG*.

¹¹³ WIELINGER, G. *Einführung in das österreichische Verwaltungsverfahrenrecht*. 10. Auflage. Graz: Leykam, 2006, s. 96.

¹¹⁴ HENGŠTCSCHLÄGER, J. *Verwaltungs-verfahrensrecht. Ein systematischer Grundriss*. 3., überarbeitete Auflage. Wien: WUV Universitätsverlag, 2005, s. 96.

¹¹⁵ Srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 12. 1997, sp. zn. 6 A 226/95.

Ve stávající judikatuře správních soudů a Nejvyššího správního soudu samotného se pod správním aktem nejčastěji rozumí označení výsledku správního řízení - správní rozhodnutí.¹¹⁶ Na to navazuje přirovnání správního rozhodnutí k individuálnímu správnímu aktu,¹¹⁷ případně ztotožňování správního aktu s individuálním správním aktem.¹¹⁸ V judikatuře Ústavního soudu se lze často setkat s pojmem „správní akt“ jako synonymum individuálního správního aktu.¹¹⁹ V souvislosti s výslovným legislativním zakotvením stále ještě relativně nové formy správní činnosti v podobě opatření obecné povahy, je i tato forma judikaturou Nejvyššího správního soudu a rovněž i Ústavního soudu řazena pod širší pojem správního aktu.¹²⁰ Oporou k tomuto podřazení může být i § 35 odst. 2 *VwVfG*. Podle něho je opatření obecné povahy (*Allgemeinverfügung*) zvláštním druhem správního aktu. Nicméně pojetí správního aktu a opatření obecné povahy je v případě německém odlišné od pojetí a úpravy tuzemské.

¹¹⁶ Srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 10. 1998, sp. zn. 7 A 5/96, podle kterého v případě konstatování určitých zjištěných skutečností nejde o individuální správní akt zakládající práva a povinnosti kontrolovaného subjektu. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2007, sp. zn. 5 Afs 75/2007, publikovaný pod č. 1492/2008 Sb. NSS, „nelze na doklad vybotovený podle tohoto vzoru nahlížet jako na vrchnostenský akt správního orgánu; nejedná se o individuální správní akt, tedy o rozhodnutí správního orgánu, jimž by bylo rozhodováno o veřejných subjektivních právech a povinnostech“. V případě rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2004, sp. zn. 6 Ans 1/2003, publikovaný pod č. 652/2005 Sb. NSS, je „rozhodnutí o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání... konstitutivním právním aktem“.

¹¹⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2007, sp. zn. 2 Afs 176/2006, publikovaný pod č. 1258/2007 Sb. NSS.

¹¹⁸ Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, sp. zn. 5 As 77/2006, vyplývá, že správní akty vydávané ve smyslu § 126 odst. 1 stavebního zákona č. 50/1976 Sb., jsou ze své povahy individuálními správními akty.

¹¹⁹ Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 20. 2. 1997, sp. zn. III. ÚS 225/96. I pojem individuální správní akty se objevují v judikatuře Ústavního soudu (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 71/04, kde v případě individuálního správního aktu bylo konstatováno, že se jedná o „opatření“ pro jeho konstitutivní účinky, nebo náleží ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04, kde bylo ustanovení právního předpisu shledáno jako individuální správní akt), ačkoliv by vhodnějším byl pojem „rozhodnutí“, s nímž ostatně pracuje čl. 87 odst. 1 písm. d) ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů a § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. V této souvislosti lze odkázat na úvahy rakouské doktríny o správním a ústavním obsahu pojmu rozhodnutí, jak již byly výše naznačeny.

¹²⁰ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005, publikovaný pod č. 740/2006 Sb. NSS; shodně srov. náleží Ústavního soudu ze dne 5. 3. 2009, sp. zn. I. ÚS 960/08.

Vzhledem k tomu, že správní akt či individuální správní akt nejsou převážně pojmy legálními, nýbrž teoretickými,¹²¹ a protože teorie není v jejich používání jednotná, nelze očekávat ani od soudů zabývajících se soudní kontrolou veřejné správy nějaký jednotící přístup. Spíše lze z jejich judikatury dovodit následující skutečnosti. Časté je podřazování správního rozhodnutí pod pojem individuální správní akt, případně rovnou pod pojem správní akt. Zde je patrná velmi silná inspirace německou doktrínou a tamním správním řádem. Správní akt je někdy vnějším označením jak pro správní rozhodnutí, tak i pro jiné akty. Jak se zdá, judikatura není zcela v tomto směru zcela jednotná. Ani ona nepřináší možná východiska.

Zatímco v naznačeném polském případě je správní akt nebo individuální správní akt pojmem ryze teoretickým, v německém případě jej § 35 odst. 1 *VwVfG* pojímá jako pojem legální. Díky tomu je chápán ve výrazně užším smyslu než jako pojem teoretický, který umožňoval jeho mnohoznačnost.

V současné době teorie osciluje mezi návratem¹²² k původnímu pojmu „správní akt“, který představuje konkrétní akt, či zda nezůstat u terminologického aparátu „individuální správní akt“, potažmo „rozhodnutí“. Proto lze odkázat na vyjádření V. Sládečka,¹²³ který oba pojmy pro názornost směšuje a uzavírá, že „*správní akt, někdy také označovaný jako individuální správní akt či konkrétní akt, se většinou vymezuje jako jednostranný správní úkon (rozhodnutí), ve kterém orgán veřejné správy v jednotlivém případě autoritativně řeší právní poměry určitých adresátů.*“

Jestliže bychom měli na základě výše uvedeného vyslovit určité dílčí shrnující poznatky, potom lze dodat, že ve středoevropském prostoru je poměrně typické doktrinální, ale i judikatorní používání pojmu „správní akt“. Často je správní akt využíván právě pro jeho obecnější povahu. Jeho použitím se lze vyvarovat možným zvláštnostem u jednotlivých správních rozhodnutí,

¹²¹ S výhradou uvedenou v pozn. pod čarou č. 89, kde jsou uvedeny zákony, které pracují se správním aktem. Jedná se však o ojedinělé „výstřelky“ zákonodárce. Rozhodně nejde o nějaký trend či záměr, neboť z textu příslušných ustanovení vyplývá, že zákonodárce nemá dostatečně vyjasněno, jaký terminologický aparát má používat.

¹²² Podle J. Staši „*správní akt je jednostranný správní úkon (rozhodnutí), kterým vykonavatel veřejné správy v konkrétním případě řeší právní poměry jmenovitě určených osob.*“ Srov. STAŠA, J. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 193.

¹²³ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2013. s. 116.

potažmo jejich druhů, protože lze vyslovit závěry, které budou mít zobecňující dopady vůči širší kategorii správních aktů. Kromě německého prostředí však správní akt představuje převážně teoretický pojem. Správní akt je proto pomyslným středoevropským spojujícím článkem, který vytváří, případně umocňuje vzájemnou blízkost správního práva a jeho nauky ve středoevropském prostoru.

V případě zkoumaného institutu nicotnosti a uplatnění širšího pojmu správní akt může nastat následující otázka. Mohou být, v prostředí domácí vědy správního práva a vlastní správní praxe, postiženy nicotností i jiné procesní formy správní činnosti, nežli právě a jen správní rozhodnutí? Dodejme, že i tyto další procesní formy bývají rovněž podřazovány pod širší kategorii správního aktu. Může být nicotným kupř. tzv. jiný úkon učiněný podle části čtvrté českého správního řádu nebo opatření obecné povahy? Jakkoliv jsem v úvodu uvedl, že touto otázkou se v práci zabývat nehodlám, přesto si ve stručnosti dovolím konstatovat, že nicotnost lze přenést i na tyto formy správního aktu,¹²⁴ kdy stěžejním důvodem je vzájemná vazba, vztah a použitelnost jednotlivých částí a ustanovení správního řádu. Pochopitelně, že z povahy věci se zřejmě neuplatní plný výčet možných důvodů nicotnosti, jak je vymezuje § 77 tuzemského správního řádu. V případě veřejnoprávních smluv bych v případě institutu nicotnosti již tak otevřený nebyl. Důvodem je jednak ochranná povaha nicotnosti vůči dvoustranné povaze veřejnoprávní smlouvy, skutečnost, že veřejnoprávní smlouvy jsou díky své smluvní povaze navázány na občanský zákoník, byť v případě nicotnosti je vztah k občanskému zákoníku problematický, a dále pak rozdílnost spočívající v druzích, resp. odlišných účincích veřejnoprávních smluv.¹²⁵ Jestliže bychom ovšem vyšli z německého pojetí, § 59 *VwVfG* nicotnost veřej-

¹²⁴ Shodně srov. FRUMAROVÁ, K. *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014. s. 399 – 401, 403 a s. 412 – 415. Uvedená autorka nicotnost chápe jako zvláštní (kvalifikovanou) formu nezákonnosti, protože pokud je upraveno správním řádem řešení nezákonnosti, vztáhnout to lze i na nicotnost, která je vlastně „maskovanou nezákonností“. Jakkoliv tento závěr má svou oporu v aktuální judikatuře Nejvyššího správního soudu a má zřejmě praktické využití, z teoretického hlediska jej považuji za značně diskuzní, neboť *stricto sensu* všechny možné vady správních aktů lze podřadit pod nezákonnost. Namítnout však lze, zda jde za nezákonné označit akty nicotné v případě, kdy právní úprava nicotnost vůbec neupravuje a zná „toliko“ nezákonnost.

¹²⁵ K této otázce srov. FRUMAROVÁ, K. *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014. s. 407 – 408.

noprávních smluv upravuje, pročez můžeme uvažovat i o nicotnosti této procesní formy správní činnosti. Shodně tak i v případě opatření obecné povahy, které je, jak je již naznačeno shora, v německém prostředí pojímáno jako specifický druh správního aktu.

Pokud bychom byli takto vstřícní vůči využitelnosti institutu nicotnosti i v případě některých druhů veřejnoprávních smluv a dalších forem správních aktů ještě ve fázi procesního postupu před správními orgány, poměrně výraznou korekci z hlediska uplatnění nicotnosti v řízení před správními soudy uplatnil Nejvyšší správní soud. Podle jeho závěru¹²⁶ totiž „*vyslovení nicotnosti dle § 76 odst. 2 s. ř. s. připadá v úvahu pouze u úkonů správního orgánu, které jsou rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.*“ Z toho důvodu má institut nicotnosti vůči těmto zbylým formám správní činnosti význam „pouze“ z hlediska správního řádu a nikoliv soudního řádu správního. Vůči správním orgánům tak nicotnost namítat lze a správní orgány disponují nástrojem k deklaraci nicotnosti těchto dalších procesních forem. Správní soudnictví tuto „pomocnou ruku“ nenabízí. V takových případech bude zřejmě soud postupovat tak, jako by v daném aktu shledal „prostou“ nezákonnost a bude s tímto aktem nakládat, jako s aktem nezákonným.¹²⁷

2.3 Správní rozhodnutí

Vydeme-li z předcházejících pasáží, správní rozhodnutí v kontextu středoevropského správního práva (procesního) představuje správní akt (v jeho nejúžším pojetí), případně je druhem správního aktu (individuálním správním aktem), který je adresován konkrétním subjektům v přesně vymezené věci a vztahuje se k jednoznačně určitým právům a povinnostem těchto subjektů (účastníků řízení).¹²⁸ Jak v souvislosti s nicotností uvádí M. Máša,¹²⁹

¹²⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2013, sp. zn. 4 As 113/2013. Protože řada tzv. jiných úkonů podle části čtvrté správního řádu je soudně přezkoumatelná v režimu tzv. zásahové žaloby (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, sp. zn. 2 As 86/2010, publikované pod č. 2725/2013 Sb. NSS), v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem deklarování nicotnosti pojmově nepřichází v úvahu, a to i s ohledem na dikci § 87 s. ř. s.

¹²⁷ Shodně srov. FRUMAROVÁ, K. *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014. s. 415.

¹²⁸ Odkazují v této souvislosti na výklad podaný výše ohledně tzv. dvojí konkrétnosti správního rozhodnutí, srov. KLAT-WERTELECKÁ, L. (ed). *Kodeks postępowania administracyjnego*. Gdańsk: ODDK, 2012, s. 428.

¹²⁹ MÁŠA, M. K otázce tzv. nicotných správních aktů. *Správní právo*. 1972, č. 3, s. 138.

správní rozhodnutí „představuje jednostrannou činnost správního orgánu, který se dotýká konkrétního individuálního případu a jímž se zakládají, mění nebo ruší právní vztahy, případně, jímž se autoritativně zjišťuje existence nebo neexistence určitých právních vztahů.“ Na obecný význam správních rozhodnutí (správních aktů) poukazoval již J. Hoetzl.¹³⁰ Podle něj „správní akt dává životnímu poměru jistotu, pevnost, takový akt znamená pro poměr mezník... čerpá sílu ze sebe sama a musí k němu být přiblíženo při pozdějších aktech.“ Pozdější teorie správního práva¹³¹ zdůrazňovala skutečnost, že rozhodnutí představuje pomyslný zprostředkující článek mezi právním předpisem a jeho uskutečňováním. Jde o akt aplikace práva. Jeho „existence a potřeba vyplývá ze skutečnosti, že zákon sám přímo nevyznačuje a ani prakticky nemůže předvídat a vymezit oprávnění a povinnosti konkrétních subjektů, nemůže předvídat situace, které se vyskytnou.“ Jedná se tak o „správní úkony, které podle své povahy, podle účelu svého vydání, podle záměru zákona, původce aktu, mají a mohou mít vliv na práva a povinnosti určitých konkrétních subjektů a jsou také vzhledem ke svým vlastnostem způsobilé dotknout se přetvářejícím způsobem těchto práv a povinností a uspořádat tak určitou situaci.“

Správní rozhodnutí představuje finální výstup či „produkt“ procesu označovaného jako správní řízení (k tomu viz výše).¹³² Správní řízení je neodmyslitelně spojeno se správním rozhodnutím. V jiných procesních postupech nežli je správní řízení se s jejich ukončením ve formě správního rozhodnutí *cum grano salis* nesetkáme. Forma jejich finálního výstupu nemá podobu správního rozhodnutí.¹³³

Vést řízení, aniž by mělo být vydáno rozhodnutí, není pojmově možné. Pak by se nabízela otázka, jakým způsobem mají být dotčena práva a povinnosti, jež jsou předmětem takového řízení a za jakým účelem je správní řízení vlastně realizováno. Jak dodává S. Košičiarová¹³⁴ „právo na ukončení postupu

¹³⁰ HOETZEL, J. *Nauka o správních aktech*. Praha: Bursík & Kohout v Praze, 1907. s. 105.

¹³¹ LEVIT, P. In: LUKEŠ, Z., a kol. *Československé socialistické správní právo. Obecná část. II. díl*. Praha: Ústav státní správy, 1970. s. 27.

¹³² Shodně srov. WIELINGER, G. *Einführung in das österreichische Verwaltungsverfahrenrecht*. 10. Auflage. Graz: Leykam, 2006, s. 99. K tomu uvedený autor dodává, že „*der Bescheid*“ je klíčovým prvkem rakouského správního práva.

¹³³ Zcela stranou ponechávám otázku tzv. propůjčování formy rozhodnutí těm výstupům správní činnosti, které nebyly realizovány ve správním řízení a nemají přímý vliv na práva a povinnosti. K této problematice blíže srov. VEDRAL, J. K právní povaze územního souhlasu. *Bulletín stavebního práva*. 2009, č. 1-2, s. 28.

¹³⁴ KOŠIČIAROVÁ, S. *Správní pořadok. Komentár*. Šamorín: Heuréka, 2013, s. 215.

správního orgánu rozhodnutím je součástí základního práva na spravedlivý proces ve veřejné správě.“ V případě nicotného rozhodnutí ovšem striktně vzato platí, že správní řízení ukončeno není, potažmo, že vůbec neproběhlo. Díky tomu je nicotnost příkladem porušení práva na spravedlivý proces a principu dobré správy vůbec.

V případě správního řízení procesní forma rozhodnutí doplňuje materiální chápání správního řízení, jak je obsaženo v § 9 českého správního řádu. Správní řízení lze tudíž charakterizovat prostřednictvím komplexu materiálně formálních znaků, přičemž formálním znakem je forma rozhodnutí. Nicméně lze setkat s příhodným konstatováním polské administrativistiky, potvrzené i tamní judikaturou,¹³⁵ že „*akt nemající formu rozhodnutí je správním rozhodnutím, pokud byl učiněn správním orgánem, směřuje mimo veřejnou správu a mocenským způsobem rozhoduje o právech nebo povinnostech osob*“.¹³⁶ Proto požadavek formy rozhodnutí není možné vnímat zcela absolutně. Ostatně „*o značení daného aktu do skupiny správních rozhodnutí je určující jeho obsah a ne označení*“.¹³⁷ V polském pojetí tak jde o domněnku formy správního rozhodnutí (*domniemanie formy decyzji administracyjnej*).

Z hlediska významu či důležitosti správního rozhodnutí je třeba dodat, že má důsledky nejenom pro jeho adresáty, ale i pro celou veřejnou správu. Výstup správního řízení ve formě správního rozhodnutí je předmětem opravných prostředků¹³⁸ a řízení o nich, včetně (navazujícího) řízení soudního.

I přes tyto charakteristiky spíše správně právní nelze nevidět tu vlastnost, z pohledu spíše správně vědního, že správní rozhodnutí jsou také pomyslnou

¹³⁵ Srov. rozhodnutí polského Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSA“) ze dne 21. 2. 1994, I SAB 54/93.

¹³⁶ KLIMASZEWSKI, M. In: FEDERCZYK, W; a kol. *Postępowanie administracyjne*. 3. vydání. Warszawa: C. H. Beck, 2013, s. 11.

¹³⁷ KLIMASZEWSKI, M. In: FEDERCZYK, W; a kol. *Postępowanie administracyjne*. 3. vydání. Warszawa: C. H. Beck, 2013, s. 11, nebo rozhodnutí NSA ze dne 3. 8. 2001, III SAB 34/01.

¹³⁸ Shodně srov. WIELINGER, G. *Einführung in das österreichische Verwaltungsverfahrenrecht*. 10. Auflage. Graz: Leykam, 2006, s. 99.

vizitkou dotyčného správního orgánu.¹³⁹ Bez ohledu na to, zda si to správní orgán, resp. oprávněná úřední osoba, vlastně uvědomuje, je její správní rozhodnutí ukazatelem právě jejích schopností a kvality a vypovídá o úrovni nejen oprávněné úřední osoby či správního orgánu, ale ve svém důsledku celé veřejné správy jako takové. Zejména prostřednictvím takovýchto kvalifikovaných výstupů se veřejnost seznamuje s činností veřejné správy a hodnotí ji.

V minulosti vydaná správní rozhodnutí mají význam v rovině tzv. ustálené rozhodovací praxe, což výslovně stanoví § 2 odst. 4 českého správního řádu. Je povinností správního orgánu postupovat tak, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly a je třeba patřičně zohledňovat vytvořenou správní praxi. Správní rozhodnutí by proto měla vycházet ze zásady legitimního očekávání a být jejím odrazem. Právě takový aspekt posiluje důvěryhodnost veřejné správy.

Nicméně tato všechna specifika v případě nicotnosti neplatí. Ostatně bylo by absurdní, aby nicotné rozhodnutí vytvářelo směrem do budoucna nějaký inspirační vzor či základ. Šlo by snad uvažovat o jeho odstrašujícím působení. Často se lze v jak v nauce správního práva, kde je to spíše věcí autora, případně v právní úpravě, kde by ovšem bylo na místě očekávat určitý jednotící význam a smysl, a to vzhledem k požadavku jednotnosti a bezrozpornosti správního řádu, setkat sice s rozličnými, ale navenek do značné míry velmi podobnými pojmy. V případě domácím, těmi jsou obecně „rozhodnutí“¹⁴⁰

¹³⁹ Pokud zůstaneme u správně vědního přístupu, lze si ohledně důležitosti správního rozhodnutí vypomoci zpracovanými statistickými údaji. Kupř. ve Slovinsku, které je ze zkoumaného středoevropského pohledu nejmenší, vydává jeho 58 územních správních jednotek (v rovině tzv. státní správy) okolo jednoho milionu správních rozhodnutí každý rok. Přes sto tisíc správních rozhodnutí v oblasti tzv. sociálního pojištění je vydáváno tamní obdobou tuzemské České správy sociálního zabezpečení. Blíže srov. KOVAČ, P. Effective Conflict Resolution in Administrative Proceedings in Slovenia: A Theoretical and Empirical Analysis. In: DRAGOS, D. C., NEAMTU, B. (Eds): *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*. Springer, 2014, s. 377 a 382.

¹⁴⁰ Srov. § 9 nebo 67 českého správního řádu.

jako takové, dále „rozhodnutí ve správním řízení“,¹⁴¹ „správní rozhodnutí“,¹⁴² „rozhodnutí správního orgánu“,¹⁴³ „rozhodnutí podle správního řádu“¹⁴⁴ nebo dokonce „rozhodnutí příslušného správního orgánu“,¹⁴⁵ případně v jejich modifikacích. I přes zdánlivou rozličnost uvedených pojmů vyjadřují v zásadě totéž.

¹⁴¹ Tento pojem je používán v souvislosti s tím, že určitý úkon správního orgánu není rozhodnutím ve správním řízení (srov. § 18 odst. 3 zákona č. 254/2001 Sb., vodní zákon, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého vyjádření není rozhodnutím ve správním řízení; obdobně též § 14 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb., lesní zákon, ve znění pozdějších předpisů). Kromě toho se ovšem lze v právní úpravě setkat s tím, že se určitý úkon vydává nebo naopak nevydává jako rozhodnutí ve správním řízení (srov. § 18 odst. 1 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož se vydává rozhodnutí ve správním řízení při zrušení údaje o trvalém pobytu, nebo § 26 zákona č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého se nevydává rozhodnutí ve správním řízení, je-li nahrazeno dokladem). Slovní spojení „rozhodnutí ve správním řízení“ je tak typickou ukázkou formálně materiálního pojetí, kdy je s procesním postupem přímo spojována forma rozhodnutí, kterým se řízení ukončuje.

¹⁴² Tento termín je v právní úpravě volen převážně tehdy, pokud určitý úkon správního orgánu není správním rozhodnutím (srov. § 15 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů; § 4 zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů, § 21 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb., o ochranně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů). Vedle toho je často termín „správní rozhodnutí“ používán v tom smyslu, že se vydává správní rozhodnutí (198 odst. 5 zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů). O správních rozhodnutích se z hlediska jejich přezkumu zmiňuje § 28 písm. c) zákona č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií, ve znění pozdějších předpisů či § 2 odst. 5 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní infrastruktury. O správním rozhodnutí též pojednává § 24 odst. 1 zákona č. 505/1990 Sb., o metrologii, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴³ O rozhodnutích správních orgánů pojednává § 33 odst. 1 písm. a) zákona č. 356/2003 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích, ve znění pozdějších předpisů či § 6 odst. 4 písm. d) zákona č. 440/2003 Sb., o nakládání se surovými diamanty, o podmínkách jejich dovozu, vývozu a tranzitu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴⁴ Srov. § 60 odst. 1 zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. V případě povolení k využívání zdrojů nebo zamítnutí žádosti o povolení k využívání zdrojů stanoví § 12 odst. 6 zákona č. 164/2001 Sb., lázeňský zákon, ve znění pozdějších předpisů, že „jsou správními rozhodnutími vydanými podle správního řádu.“

¹⁴⁵ O rozhodnutích příslušného správního orgánu pojednává kupř. § 41 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů. Nabízí se provokativní otázka, zda v případě, kdy půjde o rozhodnutí (kupř. místně) nepříslušného správního orgánu, bude to na věci něco měnit. A to zejména pokud se uplatňuje presumpce platnosti a správnosti (viz níže).

Vedle nich se lze setkat ještě s jinými pojmy, které naplňují znaky tohoto institutu, nicméně mají zcela jiný název. Některé z nich jsme již uvedli výše v souvislosti se správními akty, jako je licence, povolení a jiné. Najít však nějaký společný jednotící znak, který by jednoznačně osvětlil užívání těchto rozličných pojmů (především v tzv. zvláštní části správního práva) v současné době nelze. Ohledně těchto specifických pojmů nahrazujících rozhodnutí totiž panuje poměrně velký resortismus, kdy každé odvětví veřejné správy používá svou, víceméně ustálenou či tradiční terminologii.¹⁴⁶ Navíc judikatura někdy používá i takové obecnější pojmy jako „správní akt“ nebo „individuální správní akt“.

Každopádně, uplatněním odlišného pojmu se nelze vymanit možné nicotnosti. Nicotným může být každý výstup správního orgánu, který naplňuje znaky rozhodnutí, jak jsou vymezeny doktrinálně či judikatorně (a v případě České republiky potom jejím správním řádem, jak bude uvedeno níže v textu), a to bez ohledu na to, jak konkrétně je v daném specifickém případě takový akt označen.

Pojem „správní rozhodnutí“, nebo jemu podobné, se používají především proto, aby bylo co nejzřetelnější, že jde, nebo naopak nejde, o rozhodnutí učiněné správním orgánem při výkonu veřejné správy v rámci správního řízení. Přídomek „správní“ označuje specifické vlastnosti rozhodnutí a dává na vědomí, že jde o autoritativní mocenský výrok v oblasti veřejné správy a správního práva, který je výsledkem správního řízení. Odpovídá na otázku: 1) čím je to rozhodnutí a kdo je jeho původcem, 2) v jakém procesu bylo vydáno a 3) ve které oblasti bylo učiněno. Zobrazuje v sobě všechny vlastnosti, které jsou typické pro výkon správní činnosti. Osobně se mi nejvíce

¹⁴⁶ V této souvislosti lze poukázat jednak na závěry polské judikatury a doktríny. Polský NSA (srov. jeho rozhodnutí ze dne 16. 7. 1982, SA WR. 220/82) uvedl, že činnost orgánů veřejné správy ve formě správního rozhodnutí (*decyzje*) je důsledkem aplikace hmotného práva, a to takovým způsobem, že nenastává pochybnost o tom, že vyřešení věci má charakter rozhodnutí. J. Boć (srov. BOĆ, J. *Prawo administracyjne*. 10. wydanie. Wrocław: Kolonia Limited, 2004, s. 323) upřesňuje, že právní předpisy se buďto přímo zmiňují o vydání rozhodnutí (*decyzje*), nebo jinak dávají najevo, že jde o rozhodnutí tím, že se jedná o jednostranný vrchnostenský výrok o právech a povinnostech v konkrétní věci.

zamlouvá pojem „správní rozhodnutí“. Umožňuje totiž odlišit rozhodovací procesy ve veřejné správě od dalších rozhodovacích procesů a rozhodnutí učiněných kupř. v soudnictví.

De lege lata je správní rozhodnutí vymezeno § 9 ve spojení s § 67¹⁴⁷ a násl. českého správního řádu. Představuje akt aplikace práva na jeden konkrétní případ. Podle § 2 odst. 3 správního řádu má být mj. v souladu s veřejným zájmem. Správní rozhodnutí představuje nástroj k realizaci správního práva, ochrany jak práv subjektivních, tak i objektivních a veřejného zájmu.

Pomineme-li shora podanou německou definici správního aktu, legální definice správního rozhodnutí je ve středoevropském prostoru spíše výjimečná a v podstatě ji představuje pouze shora uvedené ustanovení českého správního řádu. Zbylé správní řády pochopitelně, že formu rozhodnutí znají a upravují jí, nicméně vystačí si bez její legální definice. Její bližší vymezení je ponecháno nauce, případně judikatuře.

Slovenský správní řád legální definici správního rozhodnutí neobsahuje.¹⁴⁸ Vychít ji však podle mého názoru lze z vymezení správního řízení představované § 1 odst. 1 slovenského správního řádu.

Totéž platí zčásti i pro polský *KPA*. Podle jeho § 104 odst. 1 orgán veřejné správy realizuje své kompetence prostřednictvím vydání rozhodnutí (*decyzja*). Bližší vymezení je ponecháno a nauce a judikatuře.¹⁴⁹ V jejím smyslu se lze setkat s dělením rozhodnutí na hmotněprávní a procesní.¹⁵⁰ V procesním chápání je rozhodnutí výsledkem aplikace procesních předpisů představovaných *KPA*. V hmotněprávním (či obecném) pojetí jde o „kvalifikovaný správní

¹⁴⁷ Podle tohoto ustanovení „rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva anebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách.“

¹⁴⁸ SOBIHARD, J. *Správný poriadok. Komentár*. Šieste prepracované vydanie. Bratislava: Iura Edition. Wolters Kluwer, 2013, s. 162.

¹⁴⁹ MAJCHRZAK, B. In: FEDERCZYK, W., a kol. *Postępowanie administracyjne*. 3. wydanie. Warszawa: C. H. Beck, 2013, s. 157. Na poněkud jiný přístup ke správním rozhodnutím z pohledu judikatury upozorňuje J. Boć (srov. BOĆ, J. *Pravo administracyjne*. 10. wydanie. Wrocław: Kolonia Limited, 2004, s. 334), podle něhož se uplatňuje tzv. materiální pojetí rozhodnutí. K tomu srov. rozhodnutí NSA z 31. 8. 1981, SA/Wr 430/84, podle kterého v případě, kdy se rozhoduje o právech a povinnostech a právním předpisem není výslovně stanovena forma rozhodnutí, je třeba takový výstup chápat jako rozhodnutí.

¹⁵⁰ BORKOWSKI, J. In: ADAMIĄK, B., BORKOWSKI, J. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. 13. wydanie. Warszawa: C. H. Beck, 2014, s. 236.

*akt, který je jednostranným, vrchnostenským projevem vůle orgánu veřejné správy, směřující vůči konkrétně označenému adresátovi, který se nachází mimo organizační strukturu (vnější charakter), rozhodující o právních poměrech (právech nebo povinnostech) takového adresáta na základě obecně závazných norem správního práva hmotného“.*¹⁵¹ Tato kritéria zná i německá doktrína.¹⁵² Materiální (hmotněprávní) pojetí vychází z toho, že správní rozhodnutí má konkretizační a individualizační funkci a představuje projev správní činnosti. Vyjasňuje sporné věci, autoritativně řeší práva a povinnosti. Procesně právní pojetí pojednává o tom, že správní rozhodnutí je výsledkem zákonem upraveného procesu – správního řízení. Další procesně právní pojetí se zaměřuje na skutečnost, že správní rozhodnutí je způsobilým předmětem soudní kontroly ze strany soudů, tedy procesního postupu v rámci soudního řízení.

Shodně rakouský *AVG* neobsahuje definici rozhodnutí (*Bescheid*). Proto jsou využívány poznatky a závěry judikatury a teorie správního práva. Zmínit lze, že rozhodnutím se rozumí „*vrchnostenský, formální výnos (Erledigung)*¹⁵³ *správního úřadu adresovaný individuálně určeným osobám, respektive účastníkům (stranám) správního řízení, který je způsobilý nabytí právní moci a jímž se upravuje určitá hmotněprávní správní záležitost, přičemž řešení této otázky má normativní charakter, tzv. práva nebo povinnosti jsou závazně zakládána (nebo měněna či rušena) nebo autoritativně zjišťována.*“¹⁵⁴ Totéž platí pro správní řád maďarský *CXL:2004* a slovenský *ZUP*.

Právě výše uvedenými znaky se správní rozhodnutí odlišuje od ostatních procesních výstupů správních orgánů. Jak je přitom již naznačeno, uvedená kritéria nejsou podávána sama o sobě, ale právě z hlediska výběru a uplatnění vhodného prostředku ochrany subjektivních práv.¹⁵⁵

Ve střeoevropském prostoru není dána nějaká zásadní či výrazná odlišnost při chápání výsledku správního řízení, resp. rozhodování o právech

¹⁵¹ MAJCHRZAK, B. In: FEDERCZYK, W., a kol. *Postępowanie administracyjne*. 3. wydanie. Warszawa: C. H. Beck, 2013, s. 157.

¹⁵² VONDUNG, U., ALTPETER, W. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 8. Auflage. Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer, 2004. s. 82 – 84.

¹⁵³ Díky tomu do jisté míry může toto obecné pojetí „*Erledigung*“ v rakouském prostředí připomínat vnímání „*Verwaltungsakt*“ uplatňované v německém prostředí (srov. text v předcházející části práce).

¹⁵⁴ POUPEROVÁ, O., TOMOSZKOVÁ, V. In: HORÁKOVÁ, M. a kol. *Správní řízení v zemích EU. Rakousko, Polsko, Slovensko a Maďarsko*. Praha: Linde Praha, 2011, s. 105 – 106.

¹⁵⁵ Na což správně poukazuje kupř. rakouská literatura. Srov. WIELINGER, G. *Einführung in das österreichische Verwaltungsverfahren*. 10. Auflage. Graz: Leykam, 2006, s. 101.

a povinnostech v oblasti veřejné správy. Tato skutečnost je (nejen) vůči nicotnosti klíčová. Jestliže je vnímání správního rozhodnutí víceméně shodné, případné odlišnosti mohou nastat právě a jen v odlišném chápání institutu nicotnosti a jeho důsledků. Pojmový předpoklad pro nicotnost, tedy rozhodnutí, vykazuje podobné znaky.

V souvislosti se správním rozhodnutím je ovšem třeba poukázat na skutečnost, že i v průběhu správního řízení a „na cestě za vydáním rozhodnutí ve věci“ se lze setkat s řadou dalších rozhodnutí. Typicky jde o rozhodnutí podpůrné povahy či rozhodnutí o procesních otázkách. Ta jsou vydávána v rámci správního řízení za účelem usnadnění procesního postupu a vydání rozhodnutí ve věci.

Správní řády proto v úpravě správního řízení, resp. správního rozhodnutí, vcelku tradičně rozlišují mezi rozhodnutím meritorním a procesním. To se začasťe projevuje i odlišným označením těchto dvou forem rozhodnutí. Výjimkou je však slovenský správní řád, který „*rozhodnutí správních orgánů nekategorizuje*“.¹⁵⁶ Nicméně slovenská doktrína s možným dělením rozhodnutí poměrně běžně pracuje a některá rozhodnutí jsou tradičně označována jako rozhodnutí procesní povahy.¹⁵⁷ V případě českého správního řádu je třeba zmínit rozlišování rozhodnutí (*largo sensu*) na rozhodnutí (*stricto sensu*) a usnesení.¹⁵⁸ U rakouského *AVG* „*nauka rozlišuje rozhodnutí hmotněprávní a procesní... Rozhodnutí (Bescheid) je třeba odlišovat od procesních nař-*

¹⁵⁶ KOŠIČIAROVÁ, S. *Správný poriadok. Komentár*. Šamorín: Heuréka, 2013, s. 217.

¹⁵⁷ SOBIHARD, J. *Správný poriadok. Komentár*. Šieste prepracované vydanie. Bratislava: Iura Edition. Wolters Kluwer, 2013, s. 163, nebo VRABKO, M., a kol. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2013, s. 168, výčet možných procesních rozhodnutí je na s. 171 – 172.

¹⁵⁸ Český správní řád v již zmíněném § 67 odst. 1 upravuje dva způsoby rozhodnutí, s nimiž se lze ve správním řízení setkat. Jednak je to rozhodnutí, jako klasické meritorní správní rozhodnutí, o němž se zmiňuje § 9 správního řádu a za druhé jde o rozhodnutí nemeritorní povahy. Proto je třeba, jak to činí S. Kadečka (KADEČKA, S. In: SKULOVOVÁ, S., a kol. *Správní právo procesní*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 182) terminologicky rozlišovat rozhodnutí jako takové (v širším slova smyslu) na meritorní správní rozhodnutí, které je správním řádem označováno jako „rozhodnutí“ (v užším slova smyslu) a rozhodnutí o procesních otázkách (stov. § 67 odst. 1 správního řádu *in fine*), které je správním řádem zásadně označováno jako „usnesení“. Podle § 76 odst. 1 správního řádu totiž rozhoduje správní orgán usnesením jen v případech, kdy to zákon stanoví. Správní řád potom upravuje dva druhy usnesení. Jedno je klasické, či běžné usnesení, proti kterému lze podat odvolání, nestanoví-li však zákon jinak, a které nemá odkladný účinek. Druhé je usnesení, které se pouze poznamená do spisu a proti němuž se nelze odvolat, přičemž účastníci se o něm vhodným způsobem vyrozumí.

zení (*Verfahrensordnungen*). Ani definici procesních nařízení... nenajdeme. Nauka za procesní nařízení považuje takové akty, jimiž se nerozhoduje o procesně právních vztazích, nýbrž se upravuje pouze průběh řízení.¹⁵⁹ Shodně maďarský CXL:2004 upravuje dvě formy rozhodnutí, z nichž jedna je zaměřena na rozhodnutí ve věci samé, zatímco ta druhá se věnuje procesním otázkám.¹⁶⁰ Slovinský ZUP v souvislosti s možnými formami rozhodnutí pojednává o rozhodnutí ve věci (*odločba*) a procesním rozhodnutím, které upravuje průběh řízení (*sklep*).¹⁶¹ Shodně polský KPA rozlišuje rozhodnutí ve věci (*decyzja*) a rozhodnutí procesní (*postanowienie*, která se sama ještě mohou dělit na další druhy a dílčí kategorie), přičemž toto rozlišující kritérium má význam i z hlediska

- Jak shrnuje J. Vedral (VEDRAL, J. Druhy rozhodnutí v novém správním řádu. Správní právo. 2006, č. 6 – 7, s. 340 – 341), „sám pojem „rozhodnutí“ má ... dva významy. Jednak označuje obecně určitý druh úkonu správního orgánu ve správním řízení, pod který patří všechny typy rozhodnutí, tedy jak rozhodnutí ve věci (§ 67 odst. 1), tak usnesení jako procesní rozhodnutí (§ 76) i další druhy rozhodnutí. Současně ale pojem „rozhodnutí“ označuje jen určitou část takových úkonů, a to rozhodnutí ve věci, tedy rozhodnutí o předmětu řízení a dále některá rozhodnutí o procesních otázkách označená zákonem jako „rozhodnutí“ ... Správní řád však nakonec v rámci pojmu „rozhodnutí“ rozlišuje „rozhodnutí ve věci“ (meritorní), dále rozhodnutí o procesních otázkách označená zákonem jako „rozhodnutí“ (např. § 147 nebo § 61), a konečně rozhodnutí o procesních otázkách, označená zákonem jako usnesení (§ 76 odst. 1). Každý z těchto druhů rozhodnutí má poněkud jiný procesní režim, a to zejména pokud jde o případné uplatnění mimořádných opravných prostředků.“ Tato poněkud problematická koncepce byla zvolena v souvislosti s přijetím správního řádu a změnami jeho textu v průběhu legislativního procesu. Původní návrh totiž operoval se zastřešujícím pojmem „správní akt“ a jeho formami mělo být „rozhodnutí“, „příkaz“ a „usnesení“. Zákodárce však pojem „správní akt“ z textu návrhu zákona vypustil. Ponechal však do značné míry členění, které z existence výše zmíněných pojmů vychází. J. Staša potom správně poukazuje na skutečnost, že některá procesní rozhodnutí mohou mít hmotněprávní důsledky. Proto se zmiňuje o čistě procesních správních aktech. K tomu dále dodává, že „specifický vztah ke správnímu řízení mají správní akty, jimiž se ukládají předběžná opatření nebo pořádkové pokuty; smyslem těchto aktů je zajistit průběh a účel správního řízení, ale jejich obsah je hmotněprávní; tyto akty se označují jako rozhodnutí.“ (srov. STAŠA, J. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 194).
- ¹⁵⁹ POUPEŘOVÁ, O., TOMOSZKOVÁ, V. In: HORÁKOVÁ, M. a kol. *Správní řízení v zemích EU. Rakousko, Polsko, Slovensko a Maďarsko*. Praha: Linde Praha, 2011, s. 105 – 106. Na skutečnost, že jde o nejasné vymezení s řadou možných problémů, upozorňuje i rakouská odborná literatura. Srov. WIELINGER, G. *Einführung in das österreichische Verwaltungsverfahrenrecht*. 10. Auflage. Graz: Leykam, 2006, s. 102.
- ¹⁶⁰ Srov. § 71 odst. 1 CXL:2004 a BOROS, A., PATYI, A., *Administrative Appeals and Other Forms of ADR in Hungary*. In: Dragos, D.C., Neamtu, B. (Eds): *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*. Springer 2014. s. 288.
- ¹⁶¹ Srov. § 207 ZUP v případě rozhodnutí ve věci, které má podle § 210 odst. 1 obsahovat přímo označení jako „rozhodnutí“, nebo jiné označení stanovení zákonem a § 226 ZUP v případě rozhodnutí procesních. Kdy se vydává *odločba* a kdy *sklep* se poměrně obsírně věnuje odborná literatura, srov. JEROVŠEK, T., KOVAČ, P. *Upravní postopek in upravni spor*. Ljubljana: Fakulteta za upravo, 2010, s. 180 – 184.

přípustnosti opravných prostředků, kdy vůči procesním rozhodnutím lze podat specifický opravný prostředek, kterým je stížnost (*zazalenie*),¹⁶² zatímco obecným opravným prostředkem je odvolání.

Díky tomu lze v souvislosti se zkoumaným institutem nadnést (doktrínou a judikaturou v podstatě neřešenou) otázku, zda vadou nicotnosti mohou být postižena i tato podpůrná či procesní rozhodnutí.

V případě judikatury je důvodem „opomíjení“ skutečnost, že předmětem soudního přezkumu nebývají rozhodnutí procesní povahy, jež nemají vliv na práva a povinnosti.¹⁶³ Příslušná právní úprava na to nedává zcela jednoznačnou odpověď. V německém případě, pokud tato procesní rozhodnutí splňují definiční znaky správního aktu, je možné o jejich nicotnosti uvažovat, neboť nicotnost je v tamním pojetí spojena právě se správními akty. V případě rakouském možnou odpověď poněkud komplikuje ne zcela jasné a zřetelné postavení procesních rozhodnutí, jak je uvedeno shora. V případě polském a českém lze vyjít z toho, že sice tamní správní řády upravují rozhodnutí (*decyzje*) a „usnesení“ (*postanowanienia*), nicméně díky provázanosti jednotlivých ustanovení a systematice zdejších správních řádů, lze uvažovat i o nicotnosti procesních rozhodnutí. V případě polského *KPA* jsou procesní rozhodnutí sice upravena v § 123 až 126. Nicméně právě § 126 *KPA* odkazuje na použití dalších ustanovení, včetně § 156 až 159 *KPA*, který obsahuje úpravu nicotnosti. Z hlediska systematiky českého správního řádu jistě není pochyb o využitelnosti institutu nicotnosti rozhodnutí podle § 77 a 78 i na usnesení, která jsou upravena především v § 76.

Stranou nyní ponechme, zda by se vůči procesním rozhodnutím dala aplikovat celá škála možných důvodů nicotnosti, nebo jen některé, a to vzhledem k povaze těchto rozhodnutí (kupř. požadavek trestného či nemravného plnění). Z pohledu českého prostředí lze odkázat na do jisté míry související příspěvek K. Lavrushina, který se věnoval možné nicotnosti správního rozhodnutí předběžné povahy, byť je rozdíl mezi rozhodnutím procesním

¹⁶² Srov. § 141 *KPA*.

¹⁶³ Srov. kompetenční vyluku představovanou § 70 písm. a) až c) s. ř. s., v případě slovenském srov. § 248 písm. a) tamního občanského soudního řádu.

a rozhodnutím předběžné povahy.¹⁶⁴ K. Frumarová¹⁶⁵ se podle mého názoru správně přiklání k závěru, že nicotnost se může vztahovat i k rozhodnutím procesním.

Jak je již naznačeno, teoretických definic či vymezení správního rozhodnutí je v naší i v zahraniční v literatuře řada. Dovolím si je uzavřít konstatováním J. Staši,¹⁶⁶ podle kterého jsou pro správní rozhodnutí, nicméně v jeho pojetí toliko správní akt, „*pojmově určující tyto znaky: 1) jednání příslušného vykonavatele veřejné správy (správního orgánu)... na základě zákona, 2) jednostranný autoritativní výrok o právech nebo povinnostech nepodřízených subjektů (vnější působnost správního aktu), 3) bezprostřední právní závaznost a 4) konkrétnost věci, jakož i jmenovité určení (konkrétnost) subjektů, jimž je správní akt určen.*“

V souvislosti s obecným pojednáním o správním rozhodnutí jako takovém, lze dodat a celkově uzavřít, že německá doktrína správního práva¹⁶⁷ se zmiňuje o funkcích správního rozhodnutí. Typická je jeho konkretizační funkce a výkonný charakter. To vychází ze skutečnosti, že zákon je obecný, kdežto správní rozhodnutí řeší konkrétní poměry mezi veřejnou správou a jejími adresáty. Pravomocná funkce pramení z faktu, že pro správní rozhodnutí platí presumpce platnosti a správnosti. Je tedy dána povinnost správní rozhodnutí respektovat, nicméně je současně zakotvena možnost opravných prostředků na úrovni veřejné správy a soudnictví, s čímž je spojena funkce akceptační. Procesní funkce tkví v tom, že rozhodnutí je výsledkem správního řízení, které se jím uzavírá. Tím se realizuje procesní právo a uvádí se v život.¹⁶⁸ V případě nicotného správního rozhodnutí však tyto funkce nenastávají.

¹⁶⁴ LAVRUSHIN, K. *Nicotnost správního rozhodnutí předběžné povahy*. E-pravo [online]. Publikováno 19. 10. 2011 [cit. 15. 2. 2015].

¹⁶⁵ FRUMAROVÁ, K. *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014, s. 41.

¹⁶⁶ STAŠA, J. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 194.

¹⁶⁷ HOFMANN, H. GERKE, J. *Allgemeines Verwaltungsrecht: mit Bescheidtechnik, Verwaltungsvollstreckung und Rechtsschutz*. 9. Überab. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer, 2005, s. 100 a násl.

¹⁶⁸ Na další možné funkce správního rozhodnutí poukazují někteří představitelé švýcarské nauky, jako kupř. P. Tschannen a U. Zimmerli. Ti k uvedeným dodávají ještě funkci správně - ekonomickou a demokratickou – právně státní. Podle ní je správní rozhodnutí odrazem ochrany veřejných zájmů a demokratické legitimity veřejné správy. Blíže srov. TSCHANNEN, P., ZIMMERLI, U. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 2. Auflage. Bern: Stampfli Verlag AG. 2005, s. 210.

2.4 Náležitosti správního rozhodnutí

K tomu, aby (pravomocný a příslušný) správní orgán vedoucí správní řízení a rozhodující ve věci práv a povinností účastníků řízení mohl o věci samé, která je předmětem řízení, rozhodnout, správní řády tradičně obsahují celou řadu institutů. Od vymezení účastníků řízení, přes dokazování a ústní jednání, k prostředkům pro zajištění průběhu a účelu řízení. Tyto procesní instituty současně potvrzují důležitost správního rozhodnutí, neboť samy o sobě by neměly význam a jsou zaměřeny právě na dosažení cíle každého správního řízení.

Jak je uvedeno výše, správní rozhodnutí je veřejně mocenským aktem, který má pro své adresáty poměrně zásadní právní důsledky. Musí mít proto náležitosti, díky kterým je seznatelné, že jde o projev vůle konkrétního správního orgánu. Musí z něj být rovněž jednoznačně a určitě patrné, jak správní orgán vůbec rozhodl a na základě jakých skutečností k tomuto závěru dospěl a současně, zda lze proti němu brojit opravnými prostředky.

Tyto požadavky tradičně označujeme jako obsahové a formální náležitosti správního rozhodnutí. Nalezeme je v každém správním řádu zkoumaných zemí.¹⁶⁹ Z hlediska komparace je přitom až pozitivně zarážející, jak v tomto spíše formálním kritériu, jsou si zkoumané správní řády navzájem podobné, byť jisté rozdíly pochopitelně nalézt lze; nebude to však předmětem bližšího rozboru. Ukazuje se, že ačkoliv správní činnost jako taková může mít jistá specifika, v určitých, vulgárně řečeno „úřednických“ detailech, si však dovede být velmi podobná.

Kromě právní úpravou přímo nastavených požadavků na podobu správního rozhodnutí, se lze setkat ještě s dalšími upřesňujícími požadavky na náležitosti správního rozhodnutí. Jde však spíše o závěry nauky, nežli

¹⁶⁹ Rakouský *AVG* tyto náležitosti upravuje, přičemž ty ryze formální jsou obsahem § 18 odst. 4 a ty obsahové jsou uvedeny § 58 až 62 *AVG*. Polský *KPA* upravuje náležitosti rozhodnutí (*decyzje*) v § 107, v případě usnesení v § 127 *KPA*. Slovenský správní řád stanoví náležitosti rozhodnutí v § 46 až 47. Německý *VwVfG* v § 37 předně upravuje náležitosti formální, včetně požadavku na výrokovou část správního aktu. Požadavky na odůvodnění správního aktu jsou předmětem úpravy § 39 *VwVfG*. Slovinský *ZUP* upravuje náležitosti meritorního rozhodnutí (*odločbe*) v § 210 odst. 3 obecně, konkrétně potom v navazujících ustanoveních představovaných § 212 až 216 *ZUP*. Maďarský *CXL:2004* upravuje náležitosti rozhodnutí v § 72. Konečně český správní řád upravuje náležitosti rozhodnutí v § 68 a 69.

o věc konkrétní právní úpravy. Tyto požadavky by totiž *stricto sensu* měly být splněny při správní činnosti samy o sobě. Polský NSA¹⁷⁰ v jednom svém rozhodnutí poměrně jednoznačně konstatoval, že „*označení výsledku činnosti orgánu veřejné správy jako rozhodnutí nebo považování takového výsledku za rozhodnutí, samo o sobě není postačující pro kvalifikaci takového výsledku do kategorie rozhodnutí podle správního řádu, pokud takto nazvaný výsledek nebude obsahovat nezbytné minimum náležitostí vyjádřených a stanovených v procesních předpisech a nebude jednoznačně vrchnostensky a jednostranně rozhodovat o právech a povinnostech určené individuální osoby.*“ Správní rozhodnutí proto musí mít jistou kvalitu. A to jak po stránce obsahové, tak i formální.

Vedle toho se lze setkat s názory nauky, které tyto požadavky dále zpřesňují a mezi náležitosti řadí složku kompetenční a procedurální. J. Starościak¹⁷¹ vyjmenovává tři náležitosti, které musí každé správní rozhodnutí splňovat, resp. ze kterých musí vycházet. Jednak jde o požadavek kompetence. Správní rozhodnutí musí být vydáno správním orgánem k tomu pravomocným a příslušným. Druhým požadavkem je soulad správního rozhodnutí s předpisy hmotného práva. Do třetice zmiňuje, že správní rozhodnutí musí být výsledkem předepsaného způsobu, čili procedury jeho tvorby.¹⁷² To značí soulad správního rozhodnutí s procesními předpisy. K tomu je někdy dodáváno, že správní rozhodnutí musí disponovat příslušnou vnější formou, v níž je vlastní rozhodnutí (výrok) obsaženo. Podle M. Máši¹⁷³ správní rozhodnutí musí mít právní podklad. Musí být vydáno oprávněným správním orgánem v mezích jeho věcné a místní kompetence, přičemž jeho obsah a způsob vydání musí být v souladu s právními předpisy.

Celkově lze požadavky na náležitosti rozhodnutí správního orgánu shrnout tak, jak je demonstuje J. Staša.¹⁷⁴ Tyto náležitosti lze podle něj roz-

¹⁷⁰ Srov. rozhodnutí polského NSA ze dne 9. ledna 1995, I SA 2257/96, shodně z pozdější doby rozhodnutí NSA ze dne 15. 3. 2001, r V Sa 2938/99.

¹⁷¹ STAROŚCAIK, J. *Pravo Administracyjne*. Warszawa: Państwowe wydawnictwo naukowe, 1969, s. 244.

¹⁷² Shodně srov. OCHENDOWSKI, E. *Pravo Administracyjne. Cześć ogólna*. 4. wydanie. Toruń: Dom Organizatora, 2001, s. 194, který tyto základní požadavky či náležitosti rozhodnutí zmiňuje v souvislosti se zákonností správního rozhodnutí. K tomu, aby správní rozhodnutí bylo zákonné, je třeba, aby vyhovělo uvedeným požadavkům či náležitostem.

¹⁷³ MÁŠA, M. *Správní právo. Obecná část*. Brno: Universita J. E. Purkyně v Brně, 1971. s. 41.

¹⁷⁴ STAŠA, J. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 204 - 210.

dělit celkem do 4 skupin. Jde o náležitosti kompetenční, obsahové, vnější formy a procedurální. Podle uvedeného autora „*kompetenční náležitosti vyjadřují hmotněprávní působnost a pravomoc správních orgánů a procesněprávně jejich příslušnost k vydání aktů. Správní akt musí být vydán věcně a místně, popřípadě též funkčně příslušným orgánem, v mezích jeho pravomoci a nesmí přitom dojít ke zneužití této pravomoci.*“¹⁷⁵ Tyto požadavky podle mého názoru představují logický důsledek skutečnosti, že vést správní řízení a vydat skutečné (nikoli nicotné) správní rozhodnutí může jen pravomocný správní orgán, a to navíc jen ten, který v konkrétním případě má věcnou příslušnost. Obsahové náležitosti podle zmíněného autora vyjadřují „*projev vůle správního orgánu v konkrétní věci, který směřuje vůči konkrétním (zásadně jmenovitě uvedeným) osobám a sleduje zákonem stanovený nebo ze zákona vyplývající účel.*“¹⁷⁶ V této souvislosti se zdůrazňuje, že po obsahové stránce má být správní rozhodnutí jednoznačné, určité, proporcionální a srozumitelné a mělo by zahrnovat obligatorní skladbu v podobě záhlaví, výrokové části, odůvodnění a poučení. Formální náležitosti jsou prezentovány vlastní vnější formou správního rozhodnutí, která je zásadně písemná. Posledním požadavkem jsou náležitosti procedurální, tedy že správní rozhodnutí má být vydáno v procesním postupu (správním řízení), při kterém budou respektovány procesní požadavky a dodržena pravidla řízení.

U slovenského správního řádu jsou tyto požadavky či náležitosti přímo obsahem právní úpravy vyjádřené v § 46.¹⁷⁷ Pokud správní rozhodnutí některou z těchto náležitostí neobsahuje, je vadné. S. Košičiarová k tomu dodává, že vzhledem tomu, že tyto náležitosti jsou obsahem zákona, jejich případná absence je vede k (formální) nezákonnosti takového rozhodnutí.¹⁷⁸

Někteří představitelé německé nauky se požadavky na správní rozhodnutí, potažmo jeho náležitostmi zabývají nikoliv *a priori*, ale až *ex post*, a to v souvislosti se zákonností (*Rechtmäßigkeit*), potažmo nezákonností (*Rechtswidrigkeit*)

¹⁷⁵ STAŠA, J. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 204.

¹⁷⁶ STAŠA, J. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 205.

¹⁷⁷ Podle tohoto ustanovení „*rozhodnutí musí být v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, musí ho vydat orgán k tomu příslušný, musí vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci a musí obsahovat předepsané náležitosti.*“ Tyto konkrétní náležitosti *stricto sensu* jsou obsahem § 47 slovenského správního řádu.

¹⁷⁸ KOŠIČIAROVÁ, S. *Správný poriadok. Komentár*. Šamorín: Heuréka, 2013, s. 218.

správního aktu. Kupř. J. Ipsen¹⁷⁹ zákonnost správního aktu dělí na formální a materiální. Pod materiální zákonnost správního aktu zahrnuje otázky jeho vlastního obsahu, zatímco pod formální zákonnost klade požadavek věcné a místní příslušnosti, procesního postupu, formy, odůvodnění a poučení.

Není cílem této publikace obsáhle pojednávat o jednotlivých náležitostech správního rozhodnutí, jak byly shora ve stručnosti naznačeny. Zaměřím se však krátce a spíše obecně na ty, které mohou mít a také že mají, přímý vliv na možnou nicotnost správního rozhodnutí, a to jak v tuzemském, tak i komparativním pohledu. Jak výstižně dodává K. Frumarová¹⁸⁰ „čím více je určitá forma činnosti veřejné správy právem determinována, tím větší je samozřejmě možnost a pravděpodobnost, že se orgán aplikující právo ocitne v rozporu s tímto právem a jím stanovenými předpoklady a požadavky.“ Právní úprava tím, jak někdy až detailně stanovuje požadavky a náležitosti správních rozhodnutí, současně tím pro správní orgány vytváří i pomyslnou past.

Předně je třeba konstatovat, že správní rozhodnutí se zásadně¹⁸¹ vyhotovují v písemné formě, i když ve správních řádech středoevropského prostoru lze najít různé výjimky či modifikace. Jedná se o důsledek zásady písemnosti správního řízení a skutečnosti, že v každé věci se zakládá a vede spis. Právě v případě písemného vyhotovení rozhodnutí lze nejzřetelněji rozlišit jeho obsahové a formální náležitosti. S písemnou formou rozhodnutí se také úzce pojí otázka jednacího, resp. úředního jazyka, který musí být respektován.

¹⁷⁹ IPSEN, J. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 5. Auflage. Carl Heymans Verlag, 2007, s. 178 a násl.

¹⁸⁰ FRUMAROVÁ, K. *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014, s. 16.

¹⁸¹ Pohledem domácí právní regulace, výjimky představuje § 67 odst. 2 správního řádu. Podle něj se rozhodnutí písemně nevyhotovuje v těch případech, kdy tak stanoví zákon. V takovém případě se výroková část rozhodnutí, podstatné části jeho odůvodnění a poučení o opravném prostředku pouze vyhlásí a do spisu se učiní záznam, který obsahuje výrokovou část, odůvodnění, datum vydání, číslo jednací, datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby. V případě ústně vyhlášeného rozhodnutí správní orgán vydá jeho písemné potvrzení, a to pokud písemné potvrzení účastník požaduje. Toto písemné potvrzení obsahuje pouze výrokovou část rozhodnutí a další náležitosti uvedené v § 69 správního řádu. Zvláštní případ představuje řízení na místě, v němž se sice podle § 143 odst. 2 rozhodnutí vyhláší ústně (vždy se o něm vydá písemné potvrzení podle § 67 odst. 3), ale jeho písemné vyhotovení se bez zbytečného odkladu doručuje dodatečně. Jinak platí, že ústně vyhlášené rozhodnutí správní orgán potvrdí písemně, pokud to účastník požaduje. Vedle toho je třeba ještě poukázat na institut fikce negativního rozhodnutí, se kterou počítá § 9 odst. 1 a 3 zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

U vlastních formálních náležitostí kladených na písemné vyhotovení správního rozhodnutí bývá ve středoevropských správních řádech vyjádřen poměrně tradiční požadavek na náležité označení správního orgánu, věci, účastníků, uvedení úřední osoby, včetně jejího podpisu a dále otisknutí úředního razítka. Tyto spíše formální požadavky, které by se snad mohly na první pohled jevit jako nadbytečné, mají potvrzovat, že jde o skutečný úřední projev vůle, který je přičitatelný konkrétnímu správnímu orgánu. Na jednu stranu dokládají, že jejich původcem je orgán veřejné správy, na straně druhé pomyslně zesilují mocenský a autoritativní význam správního rozhodnutí.

Obsahové náležitosti správního rozhodnutí ve středoevropském prostoru představují výrok, resp. výroková část, odůvodnění a většinou také poučení účastníků.¹⁸² Ani v tomto nenalezneme nějaké zásadnější odlišnosti, byť dílčí specifikace pochopitelně dány jsou.

Výroková část je bezpochyby nejdůležitější částí každého správního rozhodnutí. Představuje vlastní vrchnostenský projev vůle správního orgánu, který je schopen vyvolat přímé právní účinky a působit na právní vztahy. Jen výrok je posléze pravomocný a vykonatelný. Jen proti němu se podávají opravné prostředky. Své konsekvence má důležitost výrokové části i v případě nicotnosti, protože nepříznivé důsledky nicotnosti tíží právě tuto část správního rozhodnutí. Nicotnost rozhodnutí je třeba vztáhnout primárně k nicotnosti jeho výrokové části, potažmo vlastního výroku.

Nejen česká judikatura poskytuje shrnutí významu výroku správního rozhodnutí,¹⁸³ kdy se považuje za vlastní rozhodnutí pouze ta jeho část, která je skutečně „způsobila zkrátit svého adresáta na právech, a kterou se projev *„moc práva“ nabude-li rozhodnutí právní moci. Ve výroku rozhodnutí správní orgán autoritativně vrchnostenským způsobem subjektivní oprávnění účastníka zakládá, mění, nebo ruší, nebo je autoritativně deklaruje.“* Ostatně vyjdeme-li z judikátu uvedeného v části pojednávající o správních aktech, který za správní akt označil nosiče informací, do něhož je vtěleno vlastní rozhodnutí správního orgánu,

¹⁸² Kupř. německý *VwVfG* nepožaduje, aby správní akt obsahoval poučení o opravném prostředku. Shodně srov. POUPEROVÁ, O., TOMOSZKOVÁ, V. In: HORÁKOVÁ, M. a kol. *Správní řízení v zemích EU. Velká Británie, Francie, Německo a Itálie*. Praha: Linde Praha, 2011, 119.

¹⁸³ Srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 13. 8. 1996, sp. zn. 6 A 154/94. Obdobně to uvedl i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 3. 11. 2003, sp. zn. IV. ÚS 772/02.

resp. jeho výrok, je potom zřejmé, jaký je význam této části. Rozhodnutí má dvojitou povahu. Jednak je vnějším (formálním) označením aktu (listiny). Ve druhém pojetí jde o výrok správního orgánu, který stanovuje, jak správní orgán ve věci rozhodl. Představuje „rozhodnutí v rozhodnutí“.

Podle dalších závěrů tuzemské judikatury¹⁸⁴ rozhodnutí, resp. výrok „*v sobě nese autoritativní úpravu práv a povinností, která představuje vlastní kvintesenci správního aktu. Výrok tedy představuje realizaci onoho či oněch „rozhodnutí“...“*. Z uvedených důvodů musí být jasný, určitý, srozumitelný a proveditelný. Důraz na určitost, přesnost a jednoznačnost výroku vyplývá rovněž z požadavku právní jistoty účastníků řízení a z povahy věci samé, neboť není možné spravedlivě požadovat vykonání povinnosti za situace, kdy není zřejmé, v čem konkrétně má povinnost spočívat.

Zejména požadavky na určitost a srozumitelnost správního aktu zcela jednoznačně akcentuje § 37 odst. 1 *VwVfG*. Jejich prostřednictvím se ostatně uskutečňuje tzv. regulativní charakter správního aktu, což je jeden z jeho pojmových znaků podle § 35 odst. 1 *VwVfG*. Lze se proto setkat s konstatováním, že „*obsah správního aktu se považuje za dostatečně určitý tehdy, jestliže z něj účastník vyrozumí, co se od něj vyžaduje. Regulace vztahů musí být... vyjádřena tak jasně a srozumitelně, aby adresáti správního aktu mohli vztahy správním aktem regulované podle něj uspořádat.*“¹⁸⁵ K tomu je nutno připočítat, že pokud má být správní rozhodnutí exekucí titulem, musí být v něm uložené povinnosti zcela jasné a hlavně realizovatelné.

Rovněž rakouská nauka správního práva, ve shodě s judikaturou tamního správního soudního dvora (*VwGH*),¹⁸⁶ konstatuje, že „*výrok je jádrem, nezbytnou náležitostí rozhodnutí. Projevuje se v něm normativní význam, kvůli kterému bylo vůbec rozhodnutí vydáno. Proto „rozhodnutí“ bez výroku a bez normativního významu, není rozhodnutím.*“¹⁸⁷

¹⁸⁴ Srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 12. 1997, sp. zn. 6 A 226/95.

¹⁸⁵ POUPEŘOVÁ, O., TOMOSZKOVÁ, V. In: HORÁKOVÁ, M. a kol. *Správní řízení v zemích EU. Velká Británie, Francie, Německo a Itálie*. Praha: Linde Praha, 2011, 116.

¹⁸⁶ Srov. rozhodnutí rakouského *VwGH* ze dne 21. 6. 1994, 91/14/165 nebo ze dne 10. 5. 1971, 482/71.

¹⁸⁷ HENGSTSCHLÄGER, J. *Verwaltungs-verfahrensrecht. Ein systematischer Grundriss*. 3., überarbeitete Auflage. Wien: WUV Universitätsverlag, 2005, s. 252.

V případě odůvodnění a jeho obsahu si lze vypomoci § 68 odst. 3 českého správního řádu. Podle něj se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady¹⁸⁸ pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se právní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům pro rozhodnutí.¹⁸⁹ V odůvodnění správního rozhodnutí nemusí být vždy obsažen podrobný obsah provedeného důkazu. Správní orgán však musí v odůvodnění bezpodmínečně uvést, z kterých důkazů vycházel.

Podle judikatury tuzemských správních soudů je funkcí odůvodnění především doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí. Jednou z jeho nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost.¹⁹⁰ Pokud má být správná rozhodnutí přezkoumatelné, je třeba, aby se jeho odůvodnění pečlivým způsobem vypořádalo se všemi rozhodnými skutečnostmi. Judikatura dospěla k závěrům, že odůvodnění musí být jasné a přesvědčivé nejen pro účastníky správního řízení, ale i ostatní orgány a osoby, aniž by se k pochopení rozhodnutí musely seznamovat s obsahem správního spisu a zjišťovat, o jakém nároku a podle jakého ustanovení bylo rozhodnuto.

Z hlediska technického provedení rozhodnutí a požadavku přezkoumatelnosti a srozumitelnosti je třeba odkázat na právní závěry učiněné judikaturou,¹⁹¹ podle kterých musí být rozhodnutí rozčleněno na výrok a odůvodnění. Požadavku náležitého odůvodnění není správní orgán zbaven ani

¹⁸⁸ Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 1. 2004, sp. zn. 4 Azs 55/2003, publikovaný pod č. 638/2005 Sb. NSS, uvedl, že „rozhodnutí správního orgánu, v jehož odůvodnění nejsou uvedeny důkazy, na jejichž podkladě správní orgán dovodil své závěry, je... nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů... Nejsou-li důkazy obsaženy ani ve správním spise, nemá skutkový stav, který vzal správní orgán za základ svého rozhodnutí, oporu ve spise...“.

¹⁸⁹ Podle rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, sp. zn. 6 A 48/92, z odůvodnění rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl, jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů a - v případě rozhodování o relativně neurčité sankci - jaké úvahy jej vedly k uložení sankce v konkrétní výši.

¹⁹⁰ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, sp. zn. 9 As 71/2008.

¹⁹¹ Srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 10. 1994, sp. zn. 6 A 63/93.

v případě, když vychází z aplikace správního uvážení. Ba naopak.¹⁹² Ačkoliv správní uvážení představuje jistou míru volnosti, nelze jej zaměnit s libovůlí.¹⁹³ Pokud se správní orgán v mezích zákonem povolené úvahy rozhodl pro určitou možnost, měl by její volbu řádně odůvodnit.

Navíc, což je třeba ze středoevropského pohledu zdůraznit, problematice náležitostí správních rozhodnutí se věnuje i Rada Evropy v Doporučení (2007)7 o dobré veřejné správě. Podle jeho čl. 17 mají být správní rozhodnutí formulována jednoduše, jasně a pochopitelně. Příslušné důvody mají být uvedeny pro každé jednotlivé přijaté rozhodnutí, s uvedením právních a faktických důvodů, podle nichž bylo příslušné rozhodnutí učiněno. Dobře formulované odůvodnění totiž nejenom, že posiluje důvěru ve veřejnou správu, ale mnohdy zamezí podání opravných prostředků či žalob, které účastníci podávají i z toho důvodu, že odůvodnění nebo celé rozhodnutí je pro ně nesrozumitelné, nejasné a neodpovídá na všechny otázky, které v průběhu řízení vyvstaly. K rozhodnutí totiž nelze přistupovat čistě mocensky a autoritativně, nýbrž i ve smyslu pojetí veřejné správy jako služby veřejnosti. Tzv. služební charakter veřejné správy se projevuje mj. tím, že správní orgán v odůvodnění uvede všechny rozhodné skutečnosti a vyloží, proč se uchýlil k jím zvolenému řešení a proč nebylo možné akceptovat jiná navrhovaná a požadovaná řešení.

Celkově lze shrnout, že vzhledem k téměř shodné povaze správního řízení a správních rozhodnutí ve středoevropském prostoru, jsou si podobné jak závěry právní úpravy, tak i teorie správního práva. Platí to i o náležitostech správního rozhodnutí, kde ačkoliv jisté nuance pochopitelně nalézt lze, v klíčových prvcích, kterým je především existence a požadavky na tzv. výrokovou část a formální náležitosti, jsou si jednotlivé správní řády

¹⁹² Podle rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 5. 1998, sp. zn. 6 A 168/95, tam, kde je rozhodnutí vydáno na základě zákonem povolené volné úvahy, je povinností správního orgánu volné úvahy užít, to je zabývat se všemi hledisky, které zákon jako premisy takové úvahy stanoví, opatřit si za tím účelem potřebné důkazní prostředky, provést jimi důkazy, vyvodit z těchto důkazů skutková a právní zjištění a poté správním uvážením, nicméně při respektování smyslu a účelu zákona a v souladu s pravidly logického usuzování, dospět k rozhodnutí.

¹⁹³ Blíže srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, sp. zn. 6 A 25/2002, publikované pod č. 906/2006 Sb. NSS.

velmi blízké, což pochopitelně platí i pro doktrínu a její závěry. Zmíněná podobnost je navíc umocněna i shora uvedenými europeizačními požadavky. Standardem správního rozhodnutí ve středoevropském prostoru je proto jeho písemná podoba s jednotlivými formálními náležitostmi, doplněná o podstatnou výrokovou část, která má být koncipována jednoznačně a určitě, a o odůvodnění, které prezentuje úvahy a vyslovené (právní a skutkové) závěry správního orgánu.

2.5 Vlastnosti správního rozhodnutí a presumpce jeho platnosti a správnosti

Zatímco v předcházejících částech této publikace je uvedeno, co je to správní rozhodnutí, jsou definovány jeho znaky a základní náležitosti, a to i z komparativního úhlu pohledu, díky kterému bylo možné poukázat na jeho podobné vnímání ve středoevropském prostoru, na tomto místě se již zaměříme na vlastnosti, kterými správní rozhodnutí disponují, přičemž tyto vlastnosti mají všechna správní rozhodnutí. Ostatně bez nich by nebylo možné je za správní rozhodnutí vůbec označit. Tyto vlastnosti jsou přímým důsledkem existence správního rozhodnutí v právní sféře. Svou povahou jde o vlastnosti pozitivní. Symbolizují, že jde o existující rozhodnutí správního orgánu.

Jestliže je správní rozhodnutí nicotné, tyto vlastnosti z důvodu své právní neexistence, dané vlivem nicotnosti, postrádá. V podstatě se v případě nicotnosti jedná o „holý“ dokument bez patřičných právních následků. Potom, a to z důvodu specifických vad, nastává naopak jediná, a to negativní vlastnost správního rozhodnutí, kterým je jeho nicotnost.

I z hlediska středoevropského prostoru správního práva (procesního), vcelku tradiční vlastnosti (případně německých pojmů se lze i v tamní literatuře setkat s pojmy následky či účinky - *Wirksungen*) správních rozhodnutí představují: platnost

(k ní srov. výklad podaný dále v textu), právní moc,¹⁹⁴ účinnost¹⁹⁵ a vykonatelnost.¹⁹⁶

- ¹⁹⁴ Právní mocí správního rozhodnutí se rozumí stav, kdy je již ze strany jeho adresátů nenapadnutelné řádnými opravnými prostředky. Dnes již o tom, že správní rozhodnutí jsou způsobilá být nositeli právní moci, není pochyb. Přesto lze poukázat na úvahy A. Merkla, který se ve 30. letech 20. století, zabýval tím, zda a proč by měla, nebo naopak neměla správní rozhodnutí disponovat právní mocí (srov. MERKL, A. *Obecné právo správní. Díl druhý*. Praha – Brno: nakladatelství Orbis, akciová společnost, 1932, s. 34 – 46). Zmíněné pojetí představuje tzv. formální právní moc. Správní rozhodnutí je z procesně právního hlediska nenapadnutelné cestou řádných opravných prostředků. Oproti tomu tzv. materiální právní moc označuje skutečnost, kdy pravomocné správní rozhodnutí zásadně vytváří překážku *rei indicatae*, věci pravomocně rozhodnuté. Pravomocné správní rozhodnutí, až na výjimky, nelze změnit nebo je zrušit, je proto nezměnitelné a nezrušitelné. Na jeho základě došlo k zamýšlenému vzniku, změně nebo zániku právních vztahů, nebo jednotlivých práv a povinností, jež jsou jeho obsahem. Do těchto nových právních poměrů již nelze zasáhnout. Tento logický důsledek plyne z požadavků zásady právní jistoty. Na druhou stranu může být materiální právní moc prolomena prostřednictvím uplatnění mimořádných opravných nebo dozorčích prostředků. Jak uvádí V. Sládeček, „lze uvažovat i o tom, že materiální právní moc nastává až tehdy, pokud neexistuje efektivní, zákonem předpokládaná možnost napadnout formálně pravomocné rozhodnutí. To znamená až po neúspěšné iniciaci mimořádných opravných prostředků, či dozorčích prostředků, po (následném) neúspěchu správní žaloby, kasační stížnosti a posléze i ústavní stížnosti, resp. uplynutím příslušných lhůt.“ Na základě těchto úvah následně dospívá k závěru, že by bylo vhodnější rozlišovat relativní a absolutní právní moc (srov. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 123 – 124). V polském případě se lze setkat s pojmem konečnosti rozhodnutí (*decyzja ostateczna*), který zahrnuje jak právní moc (*prawomocność*), tak i vykonatelnost (*wykonalność*). Výjimkou je německý *VwVfG*, který právní moc do jisté míry spojuje s účinností (viz níže). S ohledem na zvláštní přístup polský, všechny ostatní správní řády obsahují úpravu právní moci. Podle konceptu rakouského *AVG* jsou rozhodnutí pravomocná (*Rechtskraft*), pokud proti nim již není možné podat řádný opravný prostředek, což znamená, že nesmí být bez dalšího změněny či upraveny. Toto slouží zejména právní jistotě a zajišťuje ochranu dobré víry účastníků. Avšak v určité situaci může převládat veřejný zájem na tom, aby bylo pravomocné rozhodnutí zrušeno či změněno, zejména v situaci, kdy rozhodnutí trpí obzvláště závažnými vadami. Uvedené oprávnění podle § 68 odst. 2 až 4 *AVG* ale přísluší správnímu orgánu pouze ve výjimečných případech. Existence důvodů pro zrušení či změnu pravomocného rozhodnutí musí být dle uvedených ustanovení, jelikož se jedná o výjimku z materiální právní moci, vždy striktně ověřeny, resp. vykládány úzce.
- ¹⁹⁵ Účinností se rozumí ta vlastnost správních rozhodnutí, která se projevuje tím, že je správní rozhodnutí způsobilé vyvolávat jím zamýšlené a předvídané právní účinky. Jejím předpokladem je právní moc. Mnohdy bývá účinnost spojována s vykonatelností. U této vlastnosti v komparativním pohledu převládá fakt, že většinou jde o vlastnost dovozovanou doktrinárně. Konkrétně je kupř. upravena § 43 *VwVfG*. Nicméně právě z německého pohledu do jisté míry její obsah může být slučitelný s konceptem presumpce platnosti a správnosti, jak bude uvedeno dále v textu.
- ¹⁹⁶ Vykonatelnost správního rozhodnutí je spojena s možností jeho veřejně mocenského vynucení, vymáhání, cestou soudní nebo správní exekuce, a to za předpokladu, že ukládá vykonatelnou povinnost. V opačném případě vykonatelnost splyvá s účinností. Vykonatelnost spadá v jeden okamžik s právní mocí, nebo nastává uplynutím stanovené lhůty k dobrovolnému splnění pravomocně uložené právní povinnosti. Problematikou vykonatelnosti se zabývala rovněž judikatura (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, sp. zn. 5 As 13/2006, publikované pod č. 1427/2008 Sb. NSS). Podle jejich závěru: „pojem „vykonatelnosti“ nemůže být vyčerpán jeho zúženým ztotožněním s exekuční proveditelností, tedy nuceným výkonem... Jde i o případy, kdy subjektivní právo, rozhodnutím založené či autoritativně deklarované, vykonává subjekt práva sám ve svůj prospěch... odklad vykonatelnosti... nesistuje pouze exekuční proveditelnost v úzkém smyslu slova „vykonatelnosti“, ale... zasahuje právní sféru oprávněného potud, že právo... vykonávat nadále nelze.“ V rakouském případě je třeba konstatovat, že úprava správní exekuce není obsahem *AVG*, nýbrž je ponechána regulaci představované samostatným zákonem o správní exekuci (*Verwaltungsvollstreckungsgesetz – VVG*).

S výjimkou platnosti není mým cílem se detailně zaměřovat na bližší analýzu těchto vlastností, a to ani v komparativním pohledu, neboť po seznámení se se zněním právní úpravy a vyslovenými závěry odborné literatury, včetně judikatury, lze poměrně jednoznačně konstatovat, že náhled na ně je ve středoevropském prostoru, co do důsledků, v zásadě shodný. Dodat je možné, že tyto vlastnosti se vztahují především na vlastní výrok, potažmo výrokovou část rozhodnutí, v čemž je středoevropské pojetí rovněž zajedno. Některé z těchto vlastností jsou pozitivně upraveny ve správních řádech, některé z nich naopak mohou být výlučně produktem teorie a doktrinnálního nazírání.¹⁹⁷

Kromě výše zmíněných charakteristických vlastností disponuje správní rozhodnutí, obdobně jako všechna veřejně mocenská rozhodnutí, tzv. *presumpcí* (vyvratitelnou domněnkou) správnosti a platnosti. Zatímco v případě ostatních vlastností jsem se omezil na prosté konstatování jejich podobnosti, možná až příbuznosti, u této kategorie hodlám učinit výjimku. Ta je dána následující skutečností. Pokud má správní rozhodnutí (objektivně) vady, v důsledku existence této vlastnosti (*presumpce*) se na něj přesto hledí jako na správný, zákonný a existující výstup správního orgánu, který je s to vyvolat právní následky. *Presumpce* tak do značné míry popírá možnou nezákonnost správního rozhodnutí. Nicméně právě v této souvislosti se projevuje výrazné specifikum vad vyvolávajících *nicotnost* a *nicotnosti samotné*. *Nicotnost* totiž neguje *presumpci* platnosti a správnosti a v případě *nicotnosti* nedojde k jejímu naplnění. *Nicotnost* je v tomto spektru „silnější“, nežli je *presumpce* platnosti a správnosti.¹⁹⁸ *Nicotnost* tuto domněnku vyvrací.

Zaměříme se na posouzení, zda *presumpce* platnosti a správnosti je sama o sobě jako taková chápána ve středoevropském prostoru shodně a potom, jak je tomu v případě *nicotnosti*. Mým cílem bude prokázat, zda ve středoevropském prostoru je koncept *presumpce* platnosti a správnosti obecně platný a používaný, pokud ano, zda má shodnou podstatu a dále, jak se projevuje v případě *nicotnosti*, resp. zda v případě *nicotnosti* je vůči *presumpci* platnosti a správnosti uplatňován shodný přístup, nebo tomu je naopak.

¹⁹⁷ V případě česko – slovenském je platnost a účinnost pojmem teoretickým, zatímco právní moc a vykonatelnost je obsahem úpravy ze strany správního řádu.

¹⁹⁸ Již O. Mayer konstatoval, že *nicotnost* je protikladem k platnosti a jako taková znamená neúčinnost správního aktu, potažmo že takový správní akt nevyvolává zamýšlené právní účinky. MAYER, O. *Deutsches Verwaltungsrecht*. 3. Auflage. Berlin: Duncker & Humboldt Berlin, 1924, s. 95.

Nejprve je však nutno vymezit pojem „platnost“, s nímž uvedený konstrukt pracuje. Jak je naznačeno shora, jde o základní vlastnost správního rozhodnutí.¹⁹⁹

Platnost správního rozhodnutí označuje skutečnost, že správní orgán jím řádně projevil svou skutečnou vůli navenek a správní rozhodnutí se již dostalo do sféry jeho adresátů.²⁰⁰ Dokud správní orgán neprojevil svou vůli navenek, jeho rozhodnutí stále není platné. Teorie se převážně kloní k závěru, že platnosti správní rozhodnutí nabývá až okamžikem oznámení (doručení), ačkoliv takřka shodně poukazuje na skutečnost, že fakticky platnost nastává vydáním správního rozhodnutí. Samotný okamžik vydání je chápán rozdílně. Převážně jde o den, kdy správní orgán učinil svůj projev vůle.²⁰¹ Správní orgán je nadále platným rozhodnutím vázán. Projevil závazným způsobem svou vůli navenek a nemůže jej sám bez dalšího změnit

¹⁹⁹ V druhém případě jde o pojem „správnost“. Podle mého názoru někdy může být správnost spíše subjektivní, než objektivní kategorií. Osobně se proto domnívám, že zvolení pojem správnost zahrnuje spíše širší kategorií „zákonnosti“.

²⁰⁰ K tomu srov. nález Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 1923, č. 13525, Boh. A 2740/23, podle něhož dokud úřední rozhodnutí... nebylo straně sděleno, nelze proti straně mluvit o rozhodnutí.

²⁰¹ Podle § 72 odst. 2 písm. a) českého správního řádu se vydáním rozhodnutí rozumí předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle § 19, popřípadě jiný úkon k doručení, provádí-li jej správní orgán sám; na písemnost se vyznačí slovy: „Vypraveno dne:“. Podle písmene b) téhož ustanovení se vydáním rozumí ústní vyhlášení, pokud má účinky oznámení podle § 72 odst. 1. Podle písmene c) se vydáním rozhodnutí rozumí vyvěšení veřejné vyhlášky, je-li doručováno podle § 25 a podle písmene d) výše uvedeného ustanovení, se vydáním rozhodnutí rozumí poznamenání usnesení do spisu v případě, že se pouze poznamená do spisu. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. 6 Azs 50/2003, správní řád nestanoví od jakého okamžiku je správní orgán vázán svým rozhodnutím. Příslušná úprava je však pravidelnou součástí procesních předpisů (srov. § 156 odst. 3, § 170, o. s. ř.; § 55 odst. 2 s. ř. s.). Podle těchto ustanovení je soud zásadně vázán svým rozhodnutím, jakmile je vyhlášen; nedochází-li k vyhlášení, jakmile bylo doručeno, a není-li třeba doručovat, jakmile bylo vyhotoveno. Při posuzování postupu správního orgánu bylo třeba použít analogii práva a tedy v daném případě aplikovat obecný právní princip, který vyplývá z výše uvedených ustanovení. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2008, sp. zn. 1 Ans 2/2008, publikovaný pod č. 1626/2008 Sb. NSS, „*vydání rozhodnutí ve správním řízení za právního stavu do konce roku 2005 (správní řád z roku 1967) se jednalo teprve tehdy, pokud stejnopis písemného vyhotovení rozhodnutí byl předán k doručení, popřípadě byl učiněn jiný úkon směřující k jeho doručení za situace, kdy ústní vyhlášení rozhodnutí nemělo účinky oznámení nebo rozhodnutí nebylo v souladu se zákonem vyhlášeno veřejnou vyhláškou.*“

či zrušit.²⁰² Je neodvolatelný (*Unwiderrufbarkeit*). S jistou opatrností lze vést možnou paralelu s platností právního předpisu. Ten je obecně platný, jakmile je stanoveným způsobem publikován, čili sdělen veřejnosti (adresátům). Od tohoto okamžiku se stává součástí právního řádu.

Platnost je do jisté míry předpokladem k nastoupení dalších typických vlastností správního rozhodnutí. Pokud správní rozhodnutí není platné, což je právě jeden z důvodů nicotnosti, jak ovšem uvedu a rozeberu dále, nemůže disponovat dalšími vlastnostmi. Zákon a na jeho základě správní orgán však může stanovit omezenou platnost rozhodnutí. Při pozbytí platnosti současně zanikají i na platnost navázané další vlastnosti správního rozhodnutí.

Zastavme se již blíže u zmíněné presumpce správnosti a platnosti. Celkově ji lze označit za imanentní součást konceptu právního státu a principu dobré víry. Naplňuje zásadu právní jistoty a zákonnosti. Jak v tomto ohledu uvedl Ústavní soud,²⁰³ „*podstatou uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státě je kromě jiného také princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné správy a ochrana dobré víry konstituovaná akty veřejné moci, ať již už v individuálním případě plynou přímo z normativního právního aktu nebo z aktu aplikace práva. Princip dobré víry působí bezprostředně v rovině subjektivního základního práva jako jeho ochrana, v rovině objektivního práva se pak projevuje jako princip presumpce správnosti aktu veřejné moci.*“ Podle mého názoru z toho lze vůči správním rozhodnutím vymezit, že z pohledu adresátů správní činnosti, ale i ze strany jiných orgánů veřejné moci, má být ke všem výstupům správních orgánů přistupováno tak, že jde o skutečné a zákonné produkty správní činnosti a jimi přijaté řešení je správné a vhodné. V tomto ohledu aplikace presumpce nepřipouští žádné pochybnosti.

Zmíněná vlastnost správních rozhodnutí má ještě jednu polohu, a to ve vztahu k možným vadám, k nimž v průběhu správní činnosti může dojít. Na to poukazuje J. Boguszak,²⁰⁴ podle kterého „*pokud jde o veřejnoprávní akty, ať normativní nebo individuální, uplatňuje se tzv. presumpce (předpoklad) správnosti*

²⁰² V německém případě se lze setkat s ekvivalentem v podobně závaznosti (*Bindungswirkung*) a dodává se, že závaznost se vztahuje jak k úřadu, tak adresátovi aktu. Slovinský ZUP v § 224 používá pojem „*dokončnost*“. V případě § 110 polského KP4 jde o závaznost (*związanią*). V případě českém a slovenském jde u platnosti o pojem a vlastnost ryze doktrinální.

²⁰³ Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01.

²⁰⁴ BOGUSZAK, J. a kol. *Teorie práva*. 2. přepr. vyd. Praha: ASPI Publishing, 2004, s. 26.

*veřejnoprávního aktu; právní vady samy o sobě nezakládají neplatnost právního aktu. K neplatnosti takového vadného aktu je vždy zapotřebí nového příslušného právního aktu zmocněného orgánu. Vadný, ale platný akt má zásadně tytéž právní účinky jako právní akt bezvadný.*²⁰⁵ Jak potom uvádí J. Staša,²⁰⁵ „pro správní akty platí tzv. presumpce správnosti, která znamená, že na správní akt se hledí jako na bezvadný, pokud není úředně shledán opak. To má za následek alespoň prozatímní rovnost vadných a bezvadných aktů a, má-li dojít k nápravě, též nezbytnost vyvolat úřední postup, jehož výsledkem bude odstranění případných vad aktu nebo alespoň jejich prokázání.“

Celkově shrnuto, zásada presumpce správnosti a platnosti vyjadřuje domněnku, předpoklad správnosti, bezvadnosti (zákonnosti) a platnosti správního rozhodnutí po celou dobu jeho existence (platnosti) do doby, než je zákonem stanoveným způsobem prokázán opak.²⁰⁶ Tento přístup ve svých důsledcích znamená, že i rozhodnutí, které je skutečně vadné a nezákonné, jeví se však navenek jako správné, platné a zákonné, a to dokud není příslušným orgánem této své platnosti zbaveno. Je proto považováno za skutečný výstup správního orgánu při realizaci veřejné moci ve sféře veřejné správy.

Ostatně zásada presumpce platnosti a správnosti vychází ze specifik veřejné moci, jak již bylo naznačeno. Zajišťuje efektivnost výkonu veřejné správy. Nelze připustit, aby měl kdokoli možnost posuzovat případnou vadnost (resp. platnost, správnost a zákonost) veřejnoprávního aktu a podle svého subjektivního zjištění se rozhodnout, zda se dotčeným aktem řídit či neřídit. Tím by došlo k zásadnímu narušení efektivnosti fungování veřejné správy. To by byl nežádoucí stav.²⁰⁷

²⁰⁵ STAŠA, J. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 212.

²⁰⁶ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2009, sp. zn. 1 As 79/2008, „jestliže bylo stavební povolení vydáno v době, kdy existovalo pravomocné územní rozhodnutí, nemá následně zrušení územního rozhodnutí samo o sobě vliv na zákonost stavebního řízení a stavebního povolení. Toto vyplývá ze zásady presumpce správnosti aktů vydávaných správními orgány a principu ochrany dobré víry jejich adresátů.“

²⁰⁷ Obdobně srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 263/97, jehož závěry, byť se nevztahovaly ke správním aktům a jejich presumpci, nýbrž k přímé (faktické) realizaci správní činnosti, vycházejí veřejnoprávní povahy, resp. existence veřejné moci a jejího projevu ve sféře veřejné správy. Podle jeho právních závěrů jsou „občané povinni se podrobit výkonu pravomoci veřejného činitele bez ohledu na vlastní soukromý názor. Jsou-li přesvědčeni, že tímto jednáním bylo porušeno jejich právo či jim byla způsobena škoda, mohou se proti takovému postupu veřejného činitele bránit jiným zákonným způsobem... žádná jiná právní norma nepřipouští, aby jednotliví občané nejprve hodnotili zákonost postupu veřejných činitelů a teprve na základě toho jejich pokynů uposlechli nebo neuposlechli.“

Zmíněná zásada je významná i z hlediska navazujícího soudního přezkumu. Ten totiž *a priori* přistupuje ke správním aktům jako správným, platným a zákonným. To souvisí s odlišností moci soudní a výkonné. Podstatou soudní kontroly je nenahrazovat činnost správních orgánů. Nejedná se o další stupeň řízení ve veřejné správě. Nejde o přenos odpovědnosti ze správních orgánů na soudy. Proto i vyvolání příslušného soudního řízení samo o sobě uvedenou presumpci nijak nezpochybňuje. Z hlediska existence presumpce platnosti a správnosti správních aktů je rovněž nastaven samotný soudní přezkum. Ve vztahu k presumpci platnosti a správnosti tak má vztah až „negativní“ rozhodnutí soudu, kterým je vyslovena existence příslušných vad.

Případné vady správního rozhodnutí samy o sobě jeho neúčinnost nezakládají. Takové rozhodnutí je třeba v souladu se zásadou presumpce správnosti a platnosti považovat za správné, závazné a platné.²⁰⁸ Vadné rozhodnutí má tytéž právní účinky jako rozhodnutí bezvadné. K tomu, aby pozbylo své veřejně mocenské závaznosti, je třeba vydání nového správního rozhodnutí příslušným orgánem. Tímto postupem dojde ke změně či zrušení původního správního rozhodnutí, a to na základě využití institutu opravných prostředků či soudní kontroly správních rozhodnutí.

Tuto zásadu však nicotná správní rozhodnutí postrádají a u nich se neuplatní, a to z důvodu existence natolik závažných vad, pro které je nelze vůbec označit za veřejně mocenská rozhodnutí způsobilá vyvolat příslušné právní následky. Nejedná o vady, které lze napravit, nýbrž o vady kvalifikované a nenapravitelné. Ty ve svém důsledku způsobují neexistenci rozhodnutí, a proto není na místě jim svěřit a nadat je presumpcí platnosti a správnosti.

Z hlediska komparativního přístupu se nyní lze zaměřit jednak na to, zda je tento koncept při správní činnosti uplatňován, pokud ano, zda je chápán podobným způsobem a zda je případně i legislativně ukotven.

V případě německého *VwVfG* je třeba ohledně presumpce platnosti vyjít jednak ze závěrů teorie a judikatury, které její existenci potvrzují. Mnohem významnější je však podle mého názoru skutečnost, že domněnka platnosti

²⁰⁸ MÁŠA, M. K otázce tzv. nicotných správních aktů. *Správní právo*. 1972, č. 3, s. 138.

je v prostředí *VwVfG* legislativně upravena. Na tom ničeho nemění fakt, že její podstata je obsahem legislativní úpravy účinnosti správního aktu. Z ničeho totiž nevyplývá nutnost označovat institut stejné povahy stejným názvem, jakkoliv by to i z hlediska právní komparatistiky bylo vhodnější. Mnohem podstatnější jsou však důsledky, které pod princip presumpce platnosti a správnosti lze podřadit.

Účinnost správního aktu je obsahem je § 43 *VwVfG*. Je stanoven počátek a konec účinnosti správního aktu, přičemž vlastní pojem účinnosti není legálně vymezen. Ustanovení § 43 odst. 2 *VwVfG* přímo výslovně uvádí, že správní akt zůstává účinným do té doby, než je vzat zpět, odvolán, jinak zrušen nebo vypřchá-li jeho účinnost uplynutím času nebo jiným způsobem. Zatímco tedy § 43 odst. 1 *VwVfG* určuje a spojuje vznik správního aktu s jeho právními účinky, odstavec 2 citovaného ustanovení zachovává jeho platnost, pokud nenastoupí určité právní skutečnosti, se kterými je spojeno pozbytí platnosti.²⁰⁹

Základní myšlenka účinnosti správního aktu vychází z představy, že správní akt je účinný nezávisle na jeho souladu se zákonem. Jeho účinnost začíná oznámením a trvá do doby jeho zrušení nebo naplnění. Jelikož je v citovaném ustanovení v odstavci 3 přímo uvedeno, že nicotné akty nemají právní účinky, je tím zároveň i řečeno, že právní vady, jež nevedou přímo k nicotnosti, nebrání vstupu správního aktu v účinnost.²¹⁰

Uvedená doktrína se proto projevuje v právních účincích správního aktu. Jednak jde o *Beachtungsgebot* (zásada dodržování). Podle ní je správní orgán správním aktem po jeho vydání vázán, ačkoli by se mohl akt ukázat jako neúčelný; stejně tak jeho adresáti. Dále se jedná o *Aufhebungsverbot* (zákaz zrušení). V jeho intencích pak plyne, že vydaným správním aktem nemůže správní orgán neomezeně disponovat. K tomu je třeba zákonného zmocnění.

²⁰⁹ STELKENS, P. a kol. *Verwaltungsverfahrensgesetz: Kommentar*. 8. Aufl. München: C. H. Beck, 2014, s. 1542.

²¹⁰ KOPP, F. O. a kol. *Verwaltungsverfahrensgesetz*. 13., vollständig überarbeitete Aufl. München: C. H. Beck, 2012, s. 936.

Do třetice jde o *Abweichungsverbot* (zákaz odchýlení). Dokud je správní akt účinný, nemůže správní orgán vydat obsahově odlišný správní akt, pakliže nejsou splněny podmínky § 48 *VwVfG*, nebo správní akt nebyl naplněn.²¹¹

Správní akt, který není nicotný, je v zásadě účinný nezávisle na jeho souladnosti s právem do doby konce této účinnosti, přičemž jak je uvedeno shora, některé důvody konce účinnosti předjímá odstavec 2.²¹²

Z hlediska nicotnosti a zmíněné presumpce platnosti lze doplnit shodné závěry judikatury. Podle judikatury Spolkového správního soudu nicotnost správního aktu, jako důsledek právních nedostatků správních aktů, je shledávána jako speciální (zvláštní) výjimka ze zásady, že u aktů státní moci platí domněnka jejich platnosti.²¹³

Polský *KPA* v § 76 obsahuje legislativní zakotvení presumpce platnosti, potažmo stanovuje požadavek správnosti a zákonnosti a spojuje jej s povahou projevu úřední vůle a úředními dokumenty, resp. veřejnými listinami jako takovými. Nejde proto o typické vyjádření zmíněné presumpce.

Nicméně jinak je koncept presumpce platnosti (vážnosti) a správnosti (zákonnosti) spíše výtvořem doktríny (*zasada domniemanía wazności aktu administracyjnego*,²¹⁴ *domniemanía prawidłowości aktu administracyjnego*²¹⁵), která shodně jako ta česká vnímá terminologickou neujasněnost a roztržštěnost uplatňovaných pojmů. Presumpce platnosti a správnosti je v polském případě spojena s konceptem konečnosti (*trwałość* či *ostateczność*) rozhodnutí (viz výše). Správní rozhodnutí je platné a zákonné, způsobuje právní účinky, a to až do doby, kdy je této platnosti zbaveno,²¹⁶ případně kdy je zrušeno na základě opravných prostředků (z povahy věci mimořádných, neboť jde o rozhodnutí konečné – pravomocné), případně na základě realizace soudní kontroly a ochrany. Tuto vlastnost přitom mají i akty vadné, které díky tomu působí na právní vztahy. Presumpce platnosti a správnosti je důležitá

²¹¹ KOPP, F. O. a kol. *Verwaltungsverfahrensgesetz*. 13., vollständig überarbeitete Aufl. München: C. H. Beck, 2012, s. 944 a násl.

²¹² KOPP, F. O. a kol. *Verwaltungsverfahrensgesetz*. 13., vollständig überarbeitete Aufl. München: C. H. Beck, 2012, s. 955.

²¹³ Srov. rozsudek německého BVerwG ze dne 17. 10. 1997, 8 C 1/96.

²¹⁴ BOČ, J. *Pravo administracyjne*. 10. wydanie. Wrocław: Kolonia Limited, 2004, s. 332.

²¹⁵ WIERZBOWSKI, M. aj. *Pravo administracyjne*. 5 wydanie. Warszawa: LexisNexis, 2003, s. 301.

²¹⁶ K tomu blíže srov. § 16 odst. 1 *KPA*.

nejenom pro správní orgány, která akt s touto vlastností vydaly, stejně jako pro jeho adresáty, ale i pro ostatní správní orgány a jiné orgány veřejné moci. Jim totiž nepřísluší takové akty zpochybňovat, leda by k tomu měly zákonné zmocnění.²¹⁷ Správní rozhodnutí totiž mohou být podkladem pro další postupy, v nichž, i s ohledem na efektivitu není možné připustit, aby jiný orgán realizoval jejich přezkum z procesní opatrnosti.

Polská doktrína je zajedno v tom, že nicotnost je výjimkou z této domněnky. V případě nicotnosti nelze uvažovat o platnosti či správnosti takového aktu. Přitom, a to i s ohledem na povahu nicotnosti, není až tak podstatné vyslovení, potažmo prokázání nicotnosti.

Rakouská doktrína přímo presumpci platnosti a správnosti nezná, nicméně lze se s ní setkat prostřednictvím nastavení chápání jednotlivých vlastností správního rozhodnutí, jak jsou teorií podávány.²¹⁸ Lze její existenci dovodit. Shodně jako český, ani slovenský správní řád presumpci platnosti a správnosti neobsahuje, nicméně odborná literatura a nauka ji zná a používá. Zmínit lze konstatování S. Košičiarové,²¹⁹ podle které „v právním státě se uplatňuje presumpce bezchybnosti rozhodnutí správního orgánu. Znamená to, že rozhodnutí správního orgánu se z právního hlediska považuje za právně perfektní až do momentu, kdy o opaku pravomocně rozhodne příslušný správní orgán nebo soud.“ Na nicotné akty se uvedená presumpce nevztahuje.

Ve zmíněném slovenském případě je ovšem určitou komplikací fakt, že podle tamního správního řádu nicotnost není uznána jako kvalifikovaná vada, takže tento poznatek je ryze teoretické povahy.

Nicméně shodně závěry lze nalézt jak v případě německém, kdy je presumpce zakotvena, tak i v případě polském a českém, kdy sice zakotvena striktně vzato není, ale ve všech případech panuje shoda o tom, že nicotnost má to „privilegium“, že v jejím případě presumpce platnosti a správnosti správního rozhodnutí nenastává.

²¹⁷ Na to výslovně poukazuje odborná literatura. Srov. WIERZBOWSKI, M. a kol. *Právo administracyjne*. 3. vydanie. Warszawa: LexisNexis, 2001. s. 301.

²¹⁸ WIELINGER, G. *Einführung in das österreichische Verwaltungsverfahrenrecht*. 10. Auflage. Graz: Leykam, 2006, s. 118 – 124.

²¹⁹ KOŠIČIAROVÁ, S. *Správní poriadok. Komentár*. Šamorín: Heuréka, 2013, s. 218.

Celkově lze konstatovat a uzavřít, že ve středoevropském prostoru (a z povahy věci nejen v něm²²⁰) správní rozhodnutí shodně disponují presumpcí jejich platnosti, správnosti a zákonnosti, a to až do doby, než je předepsaným postupem prokázáno a stanoveno jinak. Není přitom klíčové, zda je presumpce přímo obsahem právního předpisu, jako je tomu v případě německého *VwVfG*, nebo je dovozována doktrinárně a potvrzována judikaturou, jako je tomu v ostatních případech. Klíčové je, že po obsahové stránce je předmětný koncept chápán shodně a též shodně jsou dovozovány důsledky v případě nicotnosti.

2.6 Správní rozhodnutí z hlediska soudního přezkumu

Jak je již shrnuto shora, správní rozhodnutí je významným produktem správní činnosti. Je „zrozeno“ veřejnou správou. Nicméně pro svůj význam a z hlediska zmíněného zásadního dopadu do sféry práv a povinností jeho adresátů se může stát předmětem řízení probíhajících i mimo sféru veřejné správy a uskutečňovanými jinými orgány než orgány veřejné správy. V této části se proto krátce zastavím u pojetí správního rozhodnutí z hlediska následného soudního přezkumu. Podle mého názoru při „putování na cestě za nicotností“ nepůjde o zastavení nemístné a „zdržující“.

V případě středoevropského prostoru je nutno na prvním místě zmínit evropeizační čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jakož i stejný požadavek vyjádřený sférou tzv. *soft-law* Rady Evropy, a to zejména prostřednictvím jejího Doporučení (2004) 20 o soudním přezkoumání správních aktů. Z nich, zjednodušeně řečeno, vyplývá shodný požadavek na zabezpečení následného soudního přezkumu vydaných správních rozhodnutí. Správní rozhodnutí je proto fenoménem nejenom veřejné správy, ale i sféry soudního přezkumu.

V případě uplatněné metody komparace by se obecně šlo zabývat tím, jaké je vlastně pojetí tzv. soudní kontroly ve zkoumaných státech, což by

²²⁰ HANDRLICA, J. Presumpcia správnosti a zákonnosť správneho aktu vo svetle aktuálnej rozhodovacej činnosti Európskeho súdneho dvora. *Právny obzor*. 2007, č. 1., s. 37 – 52.

vydalo na poměrně rozsáhlou studii.²²¹ Na tomto místě však bude věnována pozornost pouze a jen problematice chápání (správního) rozhodnutí z hlediska soudního přezkumu a realizace soudní ochrany. Mým cílem je věnovat se tomu, zda pro účely soudní kontroly a poskytnutí soudní ochrany je správní rozhodnutí chápáno shodně jako v případech řízení před správními orgány a na úrovni veřejné správy, nebo zda je dána nějaká odlišnost.

Důvod, proč se hodlám zabývat tím, zda a jak je ze sféry soudní kontroly veřejné správy (úžeji potom správního soudnictví) chápáno „rozhodnutí“, spočívá v tom, že to byla a je judikatura, která zkoumanou oblast nicotnosti správního rozhodnutí velmi poznamenala. Zkoumanou otázkou, na kterou by měla dát odpověď tato část je, zda je ve středoevropském prostoru správní rozhodnutí chápáno shodně jak na úrovni veřejné správy, tak i soudní kontroly, nebo je naopak rozdíl ve vnímání správního rozhodnutí pro veřejnou správu a pro soudní kontrolu. Jako východisko pro bližší zkoumání a analýzu pojímám tuzemské právní prostředí. Právě na něm hodlám analyzovat chápání správního rozhodnutí v podmínkách a prostředí navazující soudní kontroly a ochrany. Druhý důvod, proč v práci zabředávám do oblasti soudní kontroly a ochrany, spočívá ve skutečnosti, že v případech nicotnosti správního rozhodnutí jsou to kromě správních orgánů právě (správní) soudy, které jsou rovněž povolány k poskytnutím ochrany a „odklizení“ nicotného správního rozhodnutí z domnělé právní sféry. Touto pasáží si současně vytvářím pomyslné předpolí pro další kapitoly, které se budou věnovat postupu soudů z hlediska nakládání s nicotnými správními rozhodnutími.

Pro snazší přehlednost si dovoluji učinit řadu zjednodušení.²²² Vycházím tudíž z předpokladu, že pro středoevropský prostor (a nejen pro něj) je typická existence a působení správního soudnictví, a to v jeho funkčním smyslu. Ostatně jinak tomu ani být nemůže, vlivem v úvodu zmíněných europeizačních požadavků. Případné odlišnosti nejsou předmětem této

²²¹ Ostatně v prostředí domácí odborné literatury tak již bylo učiněno. V první řadě lze zmínit dosud inspirující a v mnohém „legendární“ publikaci L. Pítrové a R. Pomahače, dále potom srovnávací publikaci pod autorským vedením V. Sládečka. Blíže srov. PÍTROVÁ, L., POMAHAČ, R. *Evropské správní soudnictví*. Praha: C. H. Beck, 1998, 343 s. a SLÁDEČEK, V. a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, 260 s. a literaturu tam uvedenou.

²²² A to i z toho důvodu, že kupř. v Rakousku celá oblast prošla v poměrně nedávné době vcelku zásadními změnami.

práce. Stranou ponechávám vlastní organizační strukturu správního soudnictví a jeho místo v systému soudnictví vůbec. Z hlediska pravomoci správního soudnictví budu za stěžejní část či jeho náplň chápat vlastní přezkoumání správních rozhodnutí, byť jsem si dobře vědom skutečnosti, že se tím přezkumná činnost správních soudů zdaleka nevyčerpává. Nebudu se přitom zabývat možnými procesními specifiky v případě přezkumu správních rozhodnutí v různých oblastech veřejné správy.²²³

Jak již bylo naznačeno, výchozím bodem je podoba a stav právní úpravy (a praxe, potažmo judikatury) v České republice, k čemuž přistoupí srovnání se zahraničím a vyvození příslušných závěrů.

I s ohledem na čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod je třeba zmínit právo na soudní ochranu v rámci možnosti přezkoumání rozhodnutí orgánů veřejné správy. Jedná se o jeden z projevů systému vzájemných brzd a vyvažování, kdy jsou specifické výsledky činnosti moci výkonné a její části, kterou představuje veřejná správa, podrobovány kontrole ze strany moci soudní. Podle uvedeného ustanovení se může každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí. Ze soudního přezkumu nesmějí být vyloučena rozhodnutí týkající se základních práv a svobod. Listina základních práv a svobod v uvedeném ustanovení vytváří ústavněprávní základ soudní kontroly veřejné správy vůči správním rozhodnutím.²²⁴

Právo na přístup k soudu je přitom jednou ze základních komponent práva na spravedlivý proces. Soudní kontrola je obecně vymezena jako subsidiární.

²²³ Z komparativního pohledu může být zajímavé, že kupř. agenda finanční nebo sociálního zabezpečení je v rovině soudní kontroly a ochrany uskutečňována specifickými (finančními nebo sociálními soudy), jako tomu je kupř. v Německu, Maďarsku či Slovinsku, případně tento soudní přezkum se vyznačuje specifickým procesním režimem, jako tomu je v případě Slovenska (tzv. řízení o opravném prostředku realizované správním soudem) či Maďarska.

²²⁴ V této souvislosti by šlo vést v textu dříve naznačenou paralelu s rakouským přístupem, který rozeznává ústavně právní a správně právní pojetí rozhodnutí. K této problematice srov. pozn. pod čarou č. 112.

Proto žalobce (stěžovatel) musí nejprve bezvýsledně vyčerpat zásadně řádné opravné prostředky, které mu platná právní úprava dává k dispozici k ochraně svých práv.²²⁵

Podle § 4 odst. 1 písm. a) českého soudního řádu správní soudy ve správním soudnictví rozhodují o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy správním orgánem. Kdo je zahrnut pod legislativní zkratku „správní orgán“, je vymezeno již v tomto počátečním ustanovení soudního řádu správního, přičemž další ustanovení s tímto vymezením operují.

²²⁵ Soudní kontrola veřejné správy představuje jednu z institucionalizovaných záruk zákonnosti ve veřejné správě a vztahuje se k subjektivním právům soukromým i veřejným. Ohledně správních rozhodnutí se soudní kontrola člení na obecné, správní a ústavní soudnictví. Vlastní soudní kontrola je vůči správním rozhodnutím rozdělena do dvou větví. Dělicím kritériem je oblast práva, která vychází z doktríny právního dualismu a členění na právo soukromé a veřejné. Vzhledem k tomu, že hranice mezi *ius publicum* a *ius privatum* nebyla a není přesně vymežitelná (což platí i za podmínek § 1 odst. 1 *in fine* (nového) občanského zákoníku. Blíže k této otázce srov. POTĚŠIL, L. Správní řád a nový občanský zákoník. *Právní rozhledy*. 2013, č. 13 – 14, s. 499 – 503), zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, zabezpečuje prostřednictvím zřízení tzv. zvláštního senátu, že nedojde k nepřípustnému *denegatio iustitae*. Soudní ochrana a kontrola správních rozhodnutí je vedle správního a obecného soudnictví rovněž realizována, s ohledem na možný zásah do ústavně zaručených veřejných subjektivních práv, Ústavním soudem. Podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy rozhoduje tento orgán o ústavních stížnostech proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod. Procesní úprava je obsažena v § 72 odst. 1 písm. a) a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. Podle něj může fyzická nebo právnická osoba, která tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem, podat ústavní stížnost. Z pohledu obecného soudnictví je přezkumná činnost soudů vůči správním rozhodnutím realizována na základě části páté občanského soudního řádu. Podle § 244 odst. 1, o. s. ř., může být na návrh projednána v občanském soudní řízení věc, v níž prve pravomocně rozhodl správní orgán podle zvláštního zákona o sporu nebo jiné právní věci, která vyplývá ze soukromoprávních vztahů. Podle § 246 odst. 1, o. s. ř. je k podání žaloby legitimován ten, kdo tvrdí, že byl dotčen na svých právech rozhodnutím správního orgánu, kterým byla jeho práva nebo povinnosti založena, změněna, zrušena určena nebo zamítnuta. Oproti tomu podle § 2 s. ř. s. soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví zákon. Soukromoprávní věci jsou přitom z pravomoci soudů ve správním soudnictví vyloučeny. Správní soudnictví je s ohledem na právní úpravu a z ní vycházející judikaturu „větví“ silnější a účinnější. Ostatně o tom svědčí kupř. skutečnost, že v režimu části páté, o. s. ř. není upraven procesní postup, jak řešit případnou nicotnost „soukromoprávního“ správního rozhodnutí. Správní soudnictví takové řešení výslovně upravuje, přičemž podle judikatury má v tomto případě postup uskutečněný ve správním soudnictví přednostní využití. K tomu srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2008, sp. zn. 8 As 7/2007, ze dne 9. 4. 2009, sp. zn. 1 As 60/2008 a sp. zn. 1 As 97/2008, přičemž k této otázce se vrátíme v dalších částech této práce.

Oproti tomu, co se míní jeho „rozhodnutím“, upravuje teprve § 65 odst. 1. Pravomoc přezkoumávat rozhodnutí správních orgánů je pro správní soudnictví typická a také nejvýznamnější. Ostatně její systematické zařazení pod písmeno a) v § 4 a její předřazení před ostatní žalobní typy (tj. do § 65 v dílu 1), je více než výmluvné.

Pojem „rozhodnutí“ je třeba v první řadě pojímat v intencích „veřejnoprávního zaměření“ správního soudnictví ve smyslu § 2 soudního řádu správního.²²⁶ Rozhodnutí správního orgánu musí mít dopady do veřejnoprávní sféry dotčené osoby (žalobce). Tím pochopitelně není vyloučeno, aby zprostředkovaně nastaly dopady i do sféry soukromoprávní.²²⁷

Ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. definuje „rozhodnutí“ tak, že se jedná o úkon správního orgánu, kterým se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti dotčené osoby.

Podle judikatury Nejvyššího správního soudu,²²⁸ notně inspirované Ústavním soudem,²²⁹ je třeba legislativní zkratku/pojem „*rozhodnutí*“... *chápat v materiálním smyslu jako jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení. Námitky, že rozhodnutí nemělo příslušnou formu a nebylo vydáno v žádném řízení, je nutno odmítnout již proto, že potřeba soudního*

²²⁶ Podle něj soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví zákon. Soukromoprávní věci jsou tudíž z pravomoci soudů ve správním soudnictví vyloučeny.

²²⁷ To lze demonstrovat na oblasti správního trestání, kde uložením pokuty jde z pohledu pachatele o zásah do jeho soukromoprávní sféry (vlastnického práva). K tomu ale Nejvyšší správní soud (srov. rozsudek dne 8. 3. 2006, sp. zn. 3 As 48/2004, publikovaný pod č. 882/2006 Sb. NSS) uvedl, že „*tvrzení, že se následky vrchnostenského zásahu projeví v soukromoprávních vztazích, a pouze proto má věc projednat obecný soud, je pro rozlišení soukromoprávní a veřejnoprávní povahy rozhodnutí správního orgánu zavádějící a dobře vyvrátitelné právním argumentem reductio ad absurdum. Většina rozhodnutí správního orgánu více či méně zasahuje do nějakého soukromoprávního vztahu. Například uložením pokuty za přestupek vzniká přestupci povinnost ubrání pokutu, což nepochybně zasáhne do jeho majetkové sféry, a tedy do jeho vlastnického práva, jež je stěžejním institutem soukromého práva; absurdní by však bylo v této situaci tvrdit, že o žalobě proti takovému rozhodnutí má rozhodovat obecný soud podle části páté občanského soudního řádu, a nikoliv soud rozhodující ve správním soudnictví.*“ Zcela pominout nelze skutečnost, že v rámci správního trestání jde o vztah mezi veřejnou mocí a obviněným, v němž veřejná moc prostřednictvím sankčních nástrojů chrání veřejný zájem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2008, sp. zn. 2 As 52/2007).

²²⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, sp. zn. 1 Afs 147/2005, publikovaný pod č. 926/2006 Sb. NSS.

²²⁹ Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2001, sp. zn. III. ÚS 446/2000.

přezkumu faktických správních rozhodnutí je ještě intenzivnější právě tam, kde správní orgán nepostupuje předem stanoveným a předvídatelným způsobem podle příslušného procesního předpisu.“

Pro soudní kontrolu není vůbec rozhodující, zda a jak je takový úkon správního orgánu označen. Není určující, zda jde o „rozhodnutí“, nebo „usnesení“. Rovněž není rozhodující označení jako „povolení“, „licence“, „příkaz“ či „souhlas“ a další. Nicméně při pojetí „*rozhodnutí*“ podle soudního řádu správního není dokonce důležitý ani procesní aspekt a charakter řízení, které vydání takového úkonu/aktu předcházelo, byť § 65 soudního řádu správního s předchozím procesním postupem správních orgánů počítá a předpokládá jej. Současně jej však nestaví jako *conditio sine qua non*. Důležitý je naopak důsledek „rozhodnutí“ ve vztahu k veřejným subjektivním právům a povinnostem, potažmo vůči právní sféře.

Zmíněné materiální pojetí „rozhodnutí“ rozvíjí požadavek na co největší míru přístupu k soudní ochraně, která je pravidlem, kdežto její odepření je výjimkou. Z uvedeného celkově vyplývá, že pro vymezení „rozhodnutí“ není klíčová forma a ani proces, nýbrž obsah. Určující je definice věci (předmětu řízení), kterým je rozhodování o veřejných subjektivních právech a povinnostech v určité oblasti veřejné správy učiněné správním orgánem. V rámci vymezeného předmětu je důležité právě vymezení subjektivních práv, která jsou rozhodnutím dotčena. Z judikatury vyplývá, že je řada úkonů správních orgánů, které jako rozhodnutí označeny nejsou, což však nic nemění na tom, že mohou být považovány za „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 soudního řádu správního.²³⁰ Stejně tak ale platí, že je řada úkonů správních orgánů označených jako rozhodnutí, které však svým obsahem nedomojují pojmovým znakům „rozhodnutí“, jak jsou vymezeny komentovaným ustanovením, případně spadají pod kompetenční vyluky podle § 70 soudního řádu správního.

Pokud má určitý úkon správního orgánu vztah k (veřejným subjektivním) právům a povinnostem, že jeho vlivem dochází k jejich vzniku, změně nebo zániku, případně je jím autoritativně na základě proběhlého řízení vyvolaného

²³⁰ K této problematice lze rovněž odkázat na názory prezentované J. Vedralem, srov. VEDRAL, J. K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním. *Správní právo*, 2012, č. 1 – 2, s. 1 a násled.

v důsledku existence sporu a nejasností, potvrzována existence nebo neexistence takových práv a povinností, jedná se o „rozhodnutí“. Pojmově by mu mělo předcházet správní řízení. To ostatně vyplývá z obsahu § 9 správního řádu, ledaže zvláštní zákon stanoví, že se rozhodnutí ve správním řízení nevydává či že se ve správním řízení (podle ustanovení o správním řízení) nepostupuje. Na naznačený problém poukazuje i odborná literatura.²³¹

Zmíněné materiální pojetí „rozhodnutí“ velmi významným způsobem dále rozvinul rozšířený senát Nejvyššího správního soudu konceptem zásahu do právní sféry.²³² Naprosto ukázkovým příkladem tohoto trendu je jiné usnesení rozšířeného senátu.²³³ Ačkoliv se tento judikát již zaměřuje na otázku aktivní žalobní legitimace, je z něj patrné, jak byl koncept „rozhodnutí“ nahrazen konceptem zásahu do právní sféry.

²³¹ Srov. VEDRAL, J. K právní povaze územního souhlasu. *Bulletin stavební právo*. 2009, č. 1-2, s. 23. Podle tohoto autora nejde o vzájemnou podmíněnost § 9 ve spojení s § 67 odst. 1 správního řádu a § 65 odst. 1 soudního řádu správního. Proto uvádí, že „to, že je určitý akt správního orgánu hodnocen jako rozhodnutí podle § 65 odst. 1... nutně neznamená, že musí jít o rozhodnutí i podle části druhé správního řádu (bude tomu tak např. v případě, kdy je použita částí druhé... vyloučeno), naopak to, že jde o rozhodnutí vydávané podle části druhé správního řádu, nutně neznamená, že jde též o rozhodnutí podle § 65... (bude tomu tak např. v případě, kdy je určitému úkonu správního orgánu propůjčena forma rozhodnutí, ve skutečnosti však nejde o akt splňující obsahové náležitosti rozhodnutí...).“

²³² Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 23. 3. 2005, sp. zn. 6 A 25/2002, publikované pod č. 906/2006 Sb. NSS. Podle jeho právních závěrů je neudržitelná taková „interpretace..., která omezuje přístup k soudu tím, že striktně vyzaduje v každém jednotlivém případě hledání porušeného subjektivního hmotného práva, jakož i úkonu, který subjektivní hmotné právo založil, změnil, zrušil či závazně určil. Vyskytují se totiž poměrně zhusta situace, kdy se správní úkon dotýká právní sféry žalobce, a přesto žádné právo striktně vzato nezaložil, nezměnil nebo závazně neurčil. Stejně tak nelze vždy žalobní legitimaci podmiňovat zkerácením na hmotných subjektivních právech: jednak se určitá rozhodnutí hmotněprávní sféry žalobce vůbec nedotýkají (a přesto jsou podrobena přezkumu), jednak je takový požadavek zpochybnitelný už z tobo důvodu, že předmětem soudního řízení není hmotné právo žalobce, ale jím uplatněný procesní nárok. Ze všech těchto příčin nelze § 65... vykládat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu. Žalobní legitimace podle tohoto ustanovení musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce, tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se podle tvrzení žalobce v žalobě negativně projevil v jeho právní sféře.“

²³³ Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. 8 As 47/2005, publikované pod č. 1764/2009 Sb. NSS. Podle něj „aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu... bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo“.

Tyto závěry je ovšem třeba určitým způsobem korigovat, aby díky absolutnímu lpění na materiálním pojetí rozhodnutí nedošlo k jeho ztotožněním se zásahem, jakožto další formou činnosti správních orgánů, pro kterou je typická neformálnost, resp. absence předchozího procesního postupu a formy správního aktu, jež je jeho nositelem.

Veřejná správa vykonává svoji činnost, zejména tu část, která závažně zasahuje do sféry práv a povinností individuálně určeného jednotlivce a nemá toliko povahu organizační, evidenční, koncepční, koordinační apod., povětšinou v podobě formalizovaných a standardizovaných aktů se zákonem předepsanými náležitostmi umožňujícími rychle a jednoduše rozpoznat původce i adresáta (adresáty) daného aktu, obsah práv a povinností jím upravených i důvody, pro které je do nich zasahováno. Proto formální znaky definice „rozhodnutí“ sice sama o sobě neobsahuje, jsou však přítomny jako znaky vymezující nezbytné vlastnosti přezkoumávaného aktu na těch místech soudního řádu správního, která se týkají např. časových podmínek podání žaloby (oznámení rozhodnutí jako zásadně písemného formalizovaného aktu) či vlastností, které nutně musí mít, aby obstál v přezkumu (přezkoumatelnost; náležitosti, mj. formální, které vylučují, že by šlo o akt nicotný), jak vyplývá ze závěrů judikatury.²³⁴

Fakt, že tyto formální náležitosti „rozhodnutí“ v konkrétním případě postrádá a že nebylo učiněno v průběhu správního řízení podle části druhé a třetí správního řádu ještě neznamena, že po stránce svých účinků nepůjde o „rozhodnutí“ ve smyslu komentovaného ustanovení. Takový úkon správního orgánu je třeba posuzovat primárně podle jeho obsahu, neboť i neformální úkon správního orgánu může být rozhodnutím v materiálním smyslu.²³⁵ Ostatně shodný pohled zastává i odborná literatura,²³⁶ podle které

²³⁴ Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. 7 Aps 3/2008, publikované pod č. 2206/2011 Sb. NSS.

²³⁵ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, sp. zn. 1 Ans 5/2008, nebo ze dne 5. 5. 2011, sp. zn. 2 Aps 3/2010, publikovaný pod č. 2350/2011 Sb. NSS.

²³⁶ BUREŠ, J. a kol. *Občanský soudní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2001, s. 1041–1042. Tato literatura uvádí, že „nevadí, že správní orgán popřípadě vyřídil věc toliko neformálním přípisem (či formálně nedokonalým rozhodnutím bez odůvodnění či poučení o opravném prostředku) v domnění, že není jeho povinností vydat rozhodnutí v určité procesní formě. Stejně tak může být akt podroben soudnímu přezkumu, i když jeho tvorba případně vůbec neproběhla předpokládanou zákonnou procedurou... Není tedy podstatné, jak je příslušné rozhodnutí označeno (rozhodnutí, usnesení, rozsudek, jmenování, výměr, příkaz atd.), nýbrž skutečnost, že orgán veřejné moci tímto svým aktem autoritativně a pravomocně zasáhl do právní sféry navrhovatele, tj. tímto rozhodnutím došlo ke vzniku, změně nebo zániku oprávnění a povinností fyzické nebo právnické osoby.“

je pojem „rozhodnutí“ označením technickým a je nutno k němu vždy přistupovat z hlediska jeho obsahu a nikoliv formy.

Zatímco pro úroveň veřejné správy platí přece jen do jisté míry jednota formálního a materiálního pojetí rozhodnutí, což demonstruje § 9 správního řádu, z hlediska soudního přezkumu je preferováno materiální pojetí „rozhodnutí“. Proto může nastat situace, kdy bude určitý úkon považován v rámci soudního přezkumu za „rozhodnutí“, aniž by jím byl na úrovni veřejné správy. Judikatura nicméně není oprávněna určit, že určitý úkon má povahu správního rozhodnutí podle § 9 a § 67 odst. 1 správního řádu, tedy, že je třeba jej považovat za rozhodnutí i pro účely veřejné správy. Pokud jde o oblast práv a povinností, na úrovni veřejné správy, mělo by být vždy vedeno správní řízení ukončené správním rozhodnutím. To by bylo způsobilým předmětem soudního přezkumu. Pokud však jde o úkon, který na úrovni veřejné správy nebyl vydáván ve správním řízení, nikoliv však proto, že by to stanovil zákon, ale především s ohledem na absenci jeho přímých právních účinků, potom by ani neměl být předmětem přímého přezkumu ve správním soudnictví jako „rozhodnutí“.

Je však otázkou, zda uvedené materiální pojetí „rozhodnutí“ nemůže svým zásahem ovlivnit zákonodárce, jako tomu bylo v případě „souhlasů“ podle stavebního zákona č. 183/2006 Sb. (ve znění po novele provedené zákonem č. 350/2012 Sb.). Tyto souhlasy jsou z hlediska svých účinků „rozhodnutím“ podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního, jakož i rozhodnutím podle § 9 a § 67 odst. 1 správního řádu. Při aplikaci materiálního pojetí by měl nastat jejich přezkum cestou řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Nicméně judikatura, a to i pod vlivem výslovné právní úpravy, která vyloučila režim vydávání těchto souhlasů ze správního řízení, uzavřela, že „*souhlasy vydávané dle stavebního zákona..., zejména dle § 96, § 106, § 122 a § 127, které stavební úřad výslovně či mlčky činí k oblášení či oznámení, jsou jinými úkony dle části čtvrté správního řádu... Tyto souhlasy nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65; soudní ochrana práv třetích osob je zaručena žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu...*“.²³⁷

²³⁷ Blíže srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, sp. zn. 2 As 86/2010, publikované pod č. 2725/2013 Sb. NSS.

Pomyslným druhým příkladem, který by mohl do jisté míry znamenat modifikaci takřka absolutního materiálního pojetí rozhodnutí, by mohl z poslední doby představovat judikát, který se sice věnoval problematice veřejnoprávních smluv a jejich přezkumu, přesto se k této otázce vyjádřil. Podle Nejvyššího správního soudu²³⁸ „*pro účely posouzení toho, zda je úkon správního orgánu rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., je nutno hodnotit, zda má napadený úkon povahu individuálního správního aktu, zda je zde konkrétní individualizovaný adresát takového vrchnostenského aktu, zda tento úkon zakládá, mění, ruší nebo závažně určuje jeho konkrétní práva a zda je vydán ve formalizovaném řízení upraveném právními předpisy správním orgánem v mezích jeho zákonem stanovené pravomoci jako materializovaný akt obsahující stanovené náležitosti a komunikovaný adresátovi. Tyto aspekty je přitom nutno hodnotit z hlediska toho, jak je předpokládá právní úprava, nikoliv z hlediska toho, zda byly v konkrétním případě předpokládané aspekty skutečně zcela naplněny.*“

Zmíněné odlišné pojetí rozhodnutí v případě správního řádu a soudního řádu správního přitom má poměrně významné konsekvence i vůči nicotnosti a poskytování soudní ochrany vůči nicotnosti. Lze ochranu vůči nicotnosti správního rozhodnutí realizovat v případě správního soudnictví a prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu? Podle Nejvyššího správního soudu²³⁹ „*vyšlovení nicotnosti dle § 76 odst. 2 s. ř. s. připadá v úvahu pouze u úkonů správního orgánu, které jsou rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.*“ Je to právě a jen režim žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, který umožňuje poskytnutí soudní ochrany vůči nicotným rozhodnutím. V intencích zmíněného materiálního pojetí se proto může stát, že úkon správního orgánu, který by nebyl rozhodnutím podle správního řádu, může být považován za rozhodnutí podle soudního řádu správního, protože přichází v úvahu i procesní postup soudu v případě nicotnosti takového rozhodnutí.

V případě Německa lze odkázat na § 42 *VwGO* (*Verwaltungsgerichtsordnung*), který je obdobou soudního řádu správního. Toto ustanovení umožňuje

²³⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2014, sp. zn. 7 As 100/2014.

²³⁹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2013, sp. zn. 4 As 113/2013. Protože řada tzv. jiných úkonů podle části čtvrté správního řádu je soudně přezkoumatelná v režimu tzv. zásahové žaloby (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, sp. zn. 2 As 86/2010, publikované pod č. 2725/2013 Sb. NSS), v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem deklarování nicotnosti pojmově nepřichází v úvahu, a to i s ohledem na díky § 87 s. ř. s.

přezkum správního aktu ze strany správního soudu, když zakládá žalobní legitimaci a obecně upravuje možné druhy žalob. V tomto ustanovení je použit pojem „správní akt“. Tamní odborná literatura přitom výslovně odkazuje na pojem správního aktu podle § 35 *VwVfG*, přičemž takový správní akt musí splnit požadavky uvedené v § 35 *VwVfG*.²⁴⁰ Německý *VwGO* navíc neobsahuje žádné ustanovení, v němž by byl pro účely správního soudnictví správní akt blíže, případně odlišně definován. Obsah pojmu správní akt je proto v obou zákonech totožný. Ostatně na integrující význam správního aktu jsme již v předchozím textu poukázali.

Shodně i v případě rakouském, pojem „*Bescheid*“ (rozhodnutí) je obsažen v § 56 *AVG* a i jeho rozbor byl učiněn v předcházejících částech této publikace. *Bescheidbeschwerde* (žaloba proti rozhodnutí) se podává podle § 130 odst. 1 bod 1 *B-VfG* (rakouská spolková ústava), přičemž se předpokládá, že se jedná o rozhodnutí splňující znaky dle § 56 *AVG*.²⁴¹ Tedy i v tomto případě pojmy „rozhodnutí“ dle *AVG* a *B-VfG* (resp. *Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz*) jsou totožné, resp. musí mít stejné znaky.

Polská obdoba soudního řádu správního (*Pravo o postepowaniu przed sadami administracyjnymi – PPSA*, někdy též jako *p. p.s.a.*) v § 3 odst. 2 bod 1) výslovně konstatuje, že kontrola činnosti veřejné správy uskutečňovaná prostřednictvím správních soudů zahrnuje rozhodování o žalobách proti správním rozhodnutím. V tomto ustanovení je přitom uplatněn pojem „*decyzja*“, který, jak je již uvedeno shora, používá i *KPA*. Jeho bližší definici tento procesní předpis neobsahuje, takže lze vyjít z obecných znaků rozhodnutí, která byla představeny shora. Podle závěrů komentářové literatury, ale i judikatury vyplývá, že pojem „*decyzja*“ je v obou stěžejních předpisech správního práva procesního chápán podobně, přičemž i polské prostředí je nakloněno materiálnímu chápání rozhodnutí, resp. platí pro něj domněnka činnosti ve formě rozhodnutí, pokud splňuje obecné znaky rozhodnutí, ale není tak

²⁴⁰ Shodně srov. KARPEN, U., RÖNN, M. Základní rysy správního práva procesního ve Spolkové republice Německo. *Správní právo*. 1990, č. 1, s. 54.

²⁴¹ GRABENWARTER, Ch., FISTER, M. *Verwaltungsverfahrenrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit: Lehrbuch*. 4. Aufl. Wien: Verlag Österreich, 2014, xxv, s. 206 a FISTER, M., a kol. *Das neue Verwaltungsgerichtsverfahren: VwGVG, VwGbk-ÜG, BVwGG sowie die maßgeblichen Bestimmungen des B-VfG, mit Gesetzesmaterialien und erläuternden Anmerkungen*. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2013, s. 21.

výslovně označeno.²⁴² Výše uvedené ustanovení představuje generální přezkoumnou klauzuli vůči těm aktům, jež splňují definiční znaky rozhodnutí „*decyzje*“, jak jsou vymezeny teorií a judikaturou. Odlišující pojetí však je, že znaky rozhodnutí podle *PPSA* a *KPA* jsou podávány shodně a oba předpisy na sebe v tomto ohledu úzce navazují,²⁴³ potažmo, že polský přístup požaduje pro rozhodnutí naplnění i některých znaků formálních.²⁴⁴ Ostatně tuto tendenci lze nalézt i v aktuální judikatuře domácích správních soudů, jak byla přiblížena výše.

I s ohledem na shodné evropské požadavky lze konstatovat, že vůči správním rozhodnutím je ve středoevropském prostoru zaručena poměrně široce nastavená možnost soudní kontroly a poskytnutí soudní ochrany. Přípustnost přezkoumání správního rozhodnutí soudem je založena na principu generální klauzule, k níž může přistupovat tzv. negativní enumerace. I chápání správního rozhodnutí jak pro účely správního soudnictví, tak veřejné správy bývá převážně shodné, kdy úprava v soudních řádech správních a správních řádech na sebe přímo navazuje, nebo na sebe alespoň v podstatných znacích odkazuje.

Poněkud odlišný přístup lze nalézt v případě České republiky, kde judikatura správních soudů (které ve středoevropském prostoru patří z hlediska historického vývoje k těm nejmladším) zatím hledá svou cestu vůči pojmu „rozhodnutí“ a jeho chápání.

²⁴² TARNO, J., P. *Pravo o postępowanie przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. 5. wydanie. Warszawa: LexisNexis. 2011, s. 24.

²⁴³ HAUSER, R., WIERZBOWSKI, M., a kol. *Pravo o postępowanie przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. 2. wydanie. Warszawa: C. H. Beck, 2013, s. 50 – 54.

²⁴⁴ ADAMIAK, B. In: ADAMIAK, B., BORKOWSKI, J. *Postępowanie administracyjne i sądowo-administracyjne*. 7. wydanie. Warszawa: LexisNexis Polska, 2009, s. 362.

3 NICOTNOST A SPRÁVNÍ ŘÁD

3.1 Úvod do kapitoly

Po bližším rozboru správního řízení a s ním úzce souvisejícího (a navazujícího) správního rozhodnutí, nastává prostor k vymezení druhé části zkoumané problematiky, kterou je nicotnost. Tato kapitola se proto zaměřuje na přiblížení pojmu „nicotnost“, který se jako takový pokouší objasnit. Věnuje se vyložení podstaty nicotnosti, přičemž odkáže na užívanou, žel nejednotnou a mnohdy proto i matoucí terminologii, stejně jako na vlastní podstatu, důvody a následky nicotnosti. S jistým zjednodušením tato kapitola představuje přímé popření, potažmo přesný opak dříve uvedeného. Jde tak o značně kontrastní prvek vůči správnímu rozhodnutí. Kromě toho je obsahem této kapitoly také problematika chápání nicotnosti ve středoevropském prostoru, jak ji vnímá nauka a právní úprava *de lege lata*, dále jednotlivé důvody vedoucí k nicotnosti, stejně jako postup při nakládání s nicotným správním rozhodnutím.

Z hlediska metodologického je třeba konstatovat, že pro účely komparace je tato kapitola do značné míry východisková. Jak již bylo naznačeno, jejím obsahem je analýza institutu nicotnosti převážně v zahraničních právních úpravách, praxi a judikatuře. Na tyto jak dílčí, tak i komplexní závěry posléze navazují další kapitoly. Ty se se zkoumanou problematikou nicotnosti již potýkají převážně z pohledu české právní úpravy a praxe. Díky tomu bude možné poukázat na případná česká specifika při pojímání tohoto vcelku tradičního institutu správního práva (procesního) středoevropského prostoru. Na tomto místě ještě musím učinit terminologickou poznámku ohledně užitých pojmů. Vzhledem k tomu, že otázka nicotnosti byla jak správní judikaturou, tak převážně teorií správního práva v minulosti podávána v souvislosti s obecným pojednáním o správních aktech a vadách správních aktů, objevuje se v této kapitole souběžně s pojmem „správní rozhodnutí“ pojem „správní akt“. Pro větší přehlednost je pojímám jako synonyma, přičemž k této terminologické otázce, která je pro středoevropský prostor příznačná, jsem se již vyjádřil dříve v textu.

3.2 Vady správních rozhodnutí

Při rozboru nicotnosti správního rozhodnutí se podle mého názoru nelze nezastavit u „vstupní“ problematiky vad a vadných správních rozhodnutí, neboť nicotnost představuje kvalifikovanou a nejzávažnější možnou vadu správního rozhodnutí. Předem přitom podotýkám a zdůrazňuji, že není mým cílem věnovat se této poměrně široké oblasti v celém jejím rozsahu, nýbrž hodlám poukázat pouze na základní vnímání a dělení vad, s nímž se lze převážně v prostoru středoevropské vědy správního práva setkat.²⁴⁵

V předcházejících pasážích práce byly uvedeny vlastnosti, které jsou typické pro každé správní rozhodnutí. Současně šlo o vlastnosti pozitivní, které dokládají, že jde o existující správní rozhodnutí. Kromě toho jak domácí, tak i zahraniční teorie shodně poukazují, a to buďto přímo v souvislosti s vlastnostmi správních rozhodnutí, nebo naopak relativně samostatně, na vady, které se při správní činnosti mohou objevit a jež jsou připisovány správním rozhodnutím, jako finálnímu vnějšímu vyjádření správní činnosti. Vada je potom svou povahou vlastností negativní, případně nedostatkem, který má za následek (obecně řečeno) vadnost takového správního rozhodnutí. Velmi výstižně to uvádí J. Hoetzel,²⁴⁶ podle kterého „*vadným aktem byl by ten, jenž nerybovuje všem podmínkám, kterých zákon k jeho korektnosti vyžaduje. Zákon nepřikládá však těmto podmínkám stejnou váhu, takže nastávají různé způsoby nedokonalosti aktu.*“ Jako příhodná se mi jeví též charakteristika A. Merkla,²⁴⁷ podle kterého „*vadný akt jest jím proto, poněvadž vykazuje právní nedostatky. Nečini tedy z určitého aktu vadný akt to, že jest snad nespravedlivý... nýbrž že jest bezprávný, odporuje právnímu řádu.*“ Vlivem již zmíněné presumpce správnosti a platnosti je nezbytné i na vadná správní rozhodnutí nahlížet jako na bezvadná a správná.

²⁴⁵ Ostatně v této souvislosti a v podrobnostech ohledně vnitrostátního chápání vad správních rozhodnutí lze odkázat na publikaci K. Frumarové, která se problematice vad správních rozhodnutí z pohledu vnitrostátního, ale i mezinárodního věnuje. Srov. FRUMAROVÁ, K. *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014, s. 16 – 17 a dále s. 25 – 30, ale i kupř. POTĚŠIL, L. Napadnutelná vadná správní rozhodnutí. *Právní ráde*, 2006, č. 12, s. 49 – 52.

²⁴⁶ HOETZEL, J. Akt správní. In *Slovník veřejného práva československého. Svazek I.* reprint původního vyd. Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2000. s. 52.

²⁴⁷ MERKL, A. *Obecné právo správní. Díl druhý*. Praha – Brno: nakladatelství Orbis, akciová společnost, 1932, s. 22.

To by ovšem plně platilo za situace, když by vady správního rozhodnutí tvořily jednolitou a poměrně homogenní skupinu. Tak tomu ovšem není. Lze se setkat i s takovými správními rozhodnutími, která trpí vadami tak závažnými, pro které nelze vůbec o správním rozhodnutí a jeho existenci hovořit. V těchto případech se zmíněná zásada presumpce správnosti a platnosti správního rozhodnutí neuplatní a z povahy věci ani uplatnit nemůže. Tuto kategorii představují právě nicotná správní rozhodnutí.

Vlastnímu, a často i velmi podrobnému, členění vadných správních rozhodnutí se, kromě domácí, zabývá i zahraničí odborná literatura a pochopitelně, že i teorie správního práva. Najít však nějaký jednotící pohled bývá poněkud obtížné. Nicméně poměrně paradoxně se ukazuje, že je to právě nicotnost, která z pohledu vad správních rozhodnutí představuje pomyslný spojující prvek. Jakkoliv se lze setkat s odlišnou kategorizací vad správních rozhodnutí, vždy se z ní vyděluje jedna poměrně samostatná skupina, kterou je nicotnost. Tento závěr platí i z hlediska výslovné právní úpravy. Jejím obsahem sice není jednoznačná klasifikace jednotlivých vad, případně jejich výčet, nicméně závěry nauky vycházejí i z obsahu a kontextu právní úpravy. Z ní vyplývá, že nicotnost bývá pojímána na „samostatném místě“, resp. má svou svébytnou právní úpravu, jak ostatně bude uvedeno dále v textu.

Obecně lze zmínit tzv. *void - voidable distinction*, členící správní rozhodnutí podle toho, zda je nicotné, bez právních účinků, nenapravitelné, nevynutitelné, a proto i nezávazné (*void*), nebo změnitelné či zrušitelné cestou opravných prostředků (*voidable*). I v prostředí *common law* se lze setkat s případem spočívající v „absolutní neplatnosti“ správního rozhodnutí. Důsledkem je nemožnost jeho přezkoumání.²⁴⁸

Pokud se vrátíme zpět do středoevropského prostředí, rakouská doktrína v souvislosti a vadami obsahuje vcelku tradiční dělení odstupňované podle jejich závažnosti a charakteru vad (*Fehlerkalkül*). Jednak jde o vady, které lze dodatečně odstranit jejich opravou, což zejména představují chyby v psaní a počtech a jiné zřejmé nesprávnosti. Za druhé jde o vady, které mohou vést ke zrušení vadného aktu při použití opravných prostředků. Ve starší

²⁴⁸ *If it [the decision] is void, it cannot, as a matter of law, be a decision, and therefore a statutory provision which puts decisions beyond the reach of the courts is simply irrelevant.* Stov. MCLEOD, I. *Judicial Review*. 2nd edition. Oxford: Alden Group, 1998. s. 75

literatuře se lze setkat s pojmem „nařkatelnost“, který byl i v domácím prostředí vědy správního práva uplatňován a i nadále je možné se s ním setkat. Jde o vady spočívající v nezákonnosti, tedy o rozpor s hmotným nebo procesním právem. Do třetice jde o kvalifikované vady, které vedou k nicotnosti. Nicméně právě v případě nicotnosti se lze setkat s dalším doktrinárním rozlišováním možných vad. Jednak jde o případy kvalifikovaných vad, které podle ustanovení pozitivního práva mohou vést k prohlášení rozhodnutí za nicotné (*als nichtig erklärt*), nastane-li některá z vad předvídaných § 68 odst. 4 *AVG*. Jde o nicotnost pozitivně upravenou. Ovšem kromě toho se někdy lze setkat s další kategorií nicotnosti, někdy též označovanou jako tzv. absolutní nicotnost (*absolute Nichtigkeit*), která je především produktem doktríny.²⁴⁹

V případě rakouského přístupu k problematice vad správní činnosti je nutno také poukázat na dozvuky stále ještě silné právně pozitivistické teorie tzv. ryzí nauky právní (*reine Rechtslehre*), která je spojována v H. Kelsenem. Jak ji mj. dále rozpracoval A. Merkl²⁵⁰ „*jest významným poznatkem Kelsenovy právní nauky, že jest nutno veškeré právní nedostatky, pokud snad nejsou rozlišeny co do své závažnosti pozitivním právem, považovati za nedostatky podstatně rovnocenné...*“. Jak pak též autor dále dodává, pouze a jen pozitivní právo může stanovit, které vady vedou k nicotnosti, a nikoliv právní věda. Z uvedeného důvodu se i dnes lze setkat s dělením nicotnosti na nicotnost stanovenou pozitivním právem a na nicotnost absolutní, ve smyslu doktrinárním. Není přitom vyloučeno, aby některé vady byly za nicotné označeny jak pozitivním právem, tak byly za absolutně nicotné považovány doktrínou. Tento přístup je ve svých důsledcích značně inspirující pro českou a slovenskou právní úpravu, ale i nauku a judikaturu, jak ostatně bude rozvedeno dále v textu.

Pro německý přístup shodně platí, že i on dělí kategorie vad na vady formální a vady obsahové. Přitom vnímání požadavku formy je v německém prostředí poněkud odlišné od chápání tuzemského. Jak je již uvedeno v souvislosti s náležitostmi správního rozhodnutí (zde však bude na místě použít

²⁴⁹ KOJA, F. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Wien, 1986, s. 523, HENGSTSCHLÄGER, J. *Verwaltungs-verfahrensrecht. Ein systematischer Grundriss*. 3., überarbeitete Auflage. Wien: WUV Universitätsverlag, 2005, s. 344.

²⁵⁰ MERKL, A. *Obecné právo správní. Díl druhý*. Praha – Brno: nakladatelství Orbis, akciová společnost, 1932, s. 26.

pojmu „správní akt“), zatímco pod materiální zákonnost správního aktu se zahrnují otázky jeho vlastního obsahu, pod formální zákonnost se klade především požadavek věcné a místní příslušnosti, procesního postupu a formy.

Pokud vysloveně nejde o případ nicotnosti z hlediska vad a porušení procedury, formy nebo místní příslušnosti, § 46 *VwVfG* stanovuje obecné pravidlo bránící právně formalistickému přístupu. Podle něj zrušení správního aktu nemůže být učiněno pouze na základě skutečnosti, že akt byl vydán ve výše uvedených případech v rozporu se zákonem, jestliže toto porušení nemělo vliv na posouzení věci. Nejde-li o tento případ a nastane-li existence vady, správní akty se dělí na zrušitelné (*vernichtbare Verwaltungsakte*) a nicotné (*nichtige Verwaltungsakte*). Přitom zrušitelnými správními akty jsou ty (všechny) správní akty, které jsou sice vadné, ale jejichž vada není uvedena ve výčtu vad, jež způsobují nicotnost. Jde proto o pomyslnou „zbytkovou“ kategorii.

Jak dokládá odborná literatura, problematice vad správních rozhodnutí byla i ze strany polské teorie vždy věnována patřičná pozornost. Polská teorie za vadné akty považuje takové, které nemají některou ze stanovených náležitostí, jak byly prezentovány shora. Následkem je, že jde o vadný správní akt (*wadliwość aktu administracyjnego*). Přitom se uplatňuje koncept teorie gradace vad (*teoria gradacji wad*), což lze přirovnat k rakouskému pojetí *Fehlerkalkül*. Ostatně jak uvádí J. Starościak,²⁵¹ vady správních aktů přitom mohou být značně rozmanité. Na základě toho teorie tradičně rozlišuje tzv. *wadliwość istotna* a *wadliwość nieistotna*. Rozhodujícím dělicím kritériem je skutečnost, zda vada mohla mít vliv na obsah rozhodnutí. Jde tedy o dělení vad z hlediska jejich možného právního významu. Podle E. Ochendowskeho²⁵² *wada nieistotna*, vyskytující se ve správním rozhodnutí, nemá vliv na presumpci jeho platnosti. Představuje vady v podobě zřejmých nesprávností a překlepy. Oproti tomu pod *wadami istotnymi* se skrývají takové vady rozhodnutí, které mohou vést, buď na základě podnětu jeho adresáta nebo z úřední povinnosti správního orgánu, k jejich změně nebo zrušení. Jde proto o akty zrušitelné či změnitelné (*wruszalność*).

²⁵¹ STAROŚCIAK, J. *Pravo Administracyjne*. Warszawa: Państwowe wydawnictwo naukowe, 1969, s. 244.

²⁵² OCHENDOWSKI, E. *Pravo Administracyjne. Część ogólna*. 7. vydání. Toruń: Dom Organizatora, 2006, s. 195.

Případná vadnost správního rozhodnutí může být posunuta až tak daleko, že může být příčinou nicotnosti (*nieważność*). V této souvislosti polská teorie shodně dodává, že nicotnost představuje kvalifikovanou vadu. Správní rozhodnutí může být postiženo vadami tak závažnými, pro které v jejich důsledku nelze hovořit o skutečném, existujícím rozhodnutí, a to navzdory tomu, že samo vzbuzuje přesvědčení, že jde o projev vůle správního orgánu.

Pro slovenský přístup, který pochopitelně sdílí řadu společných rysů s domácím náhledem na problematiku vadnosti a vad správních rozhodnutí, lze dodat, že i on stojí na dělení možných vad, přičemž dělícím kritériem je povaha těchto vad a jejich důsledků. Setkáme se proto s vadnými akty zrušitelnými, stejně jak s vadami způsobujícími nicotnost aktu. Zde je ovšem třeba zdůraznit, že ve slovenském prostředí je nicotnost konceptem ryze doktrinálním a judikatorním, který nemá oporu v pozitivním právu.

S ohledem na výše uvedené není překvapivým konstatování, že i v podmínkách tuzemské teorie správního práva můžeme vadná správní rozhodnutí podle charakteru jejich vad rozdělit do dvou, resp. tří skupin. Jednak to jsou rozhodnutí, jejichž vady spočívají v chybách, překlepech či jiných zřejmých nesprávnostech správního rozhodnutí. V další skupině jde o rozhodnutí běžně napadnutelná. Společným pojmovým znakem pro ně je, že jsou napadnutelná opravnými prostředky, na jejichž základě může dojít k jejich zrušení, nebo změně. Podle J. Hoetzela²⁵³ jde o akty nařikatelné, úkony sice vadné, ale účinné. Ze subjektivního, a mnohdy laického, hlediska adresáta vadného rozhodnutí je to věc jistě nepříjemná, nicméně z pohledu práva poměrně očekávatelná a tudíž i řešitelná. Obecná právní úprava věnovaná otázce správních rozhodnutí obsažená ve správním řádu proto i s vadnými rozhodnutími počítá. Správní řád se samozřejmě snaží působit preventivně a existenci vad předcházet. Přesto je třeba přihlídnout k vlastní personální stránce a složení správního orgánu. Je to vždy jen a pouze lidská bytost, a tak je třeba s různými pochybeními a vadami počítat. Rozhodně jim lze podle mého názoru předcházet, lze je do značné míry minimalizovat, nikdy ne však zcela odstranit. Pro tuto kategorii vad se plně uplatní zásada presumpce platnosti a správnosti správních aktů, neboť i přes své nedostatky

²⁵³ HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich, a. s. v Praze, 1934, s. 274.

taková správní rozhodnutí jsou způsobilá působit na sféru subjektivních práv a povinností svých adresátů. V poslední skupině vadných aktů jsou rozhodnutí nicotná (případně jinak pojmenovaná, ale se stejným obsahovým významem). Jedná se o zvláštní kategorii vad, které způsobují specifické a závažné právní následky a svou povahou si též „vynucují“ i zvláštní procesní režim a úpravu jejich řešení.

Náhledy české nauky na problematiku možných vad správních rozhodnutí plně odpovídají trendu, který je možné nalézt i v okolních státech. Společný je přístup, který opouští přílišný právní formalismus v tom, že jakákoliv chyba a jakýkoliv rozpor se zákonem vede z hlediska vadnosti takového aktu k nutnosti jeho zrušení či změny.²⁵⁴ Současně se lze setkat s bližším členěním možných vad a formulací jejich rozličných kategorií či stupňů, přičemž shoda panuje v tom, že z „běžné“ kategorie vad (označované většinou jako nezákonnost) se vyděluje kategorie specifická, kterou představuje právě nicotnost. Již z toho lze dovodit, že nicotnost je něco jiného, než ostatní vady správního rozhodnutí. Z toho důvodu jiné budou jak její příčiny, tak i následky, které vyvolává, přičemž rovněž specifický by měl být postup příslušných orgánů při nakládání s nicotným správním rozhodnutím.

Možné komplikace v tomto dělení vad správního rozhodnutí ovšem vyvolává vlastní zakotvení, nebo naopak absence legislativní úpravy nicotnosti. Na dalších místech práce to bude rozvedeno podrobněji, nicméně z pohledu právně pozitivistického, pokud nicotnost není upravena zákonem, *de iure* neexistuje. Její existenci je nutné dovozovat doktrinálně a především judikatorně. Pokud by i doktrína a judikatura shodně zastávaly k nicotnosti negativní postoj, potom by o nicotnosti již zřejmě nebylo možné uvažovat. Jestliže ale nicotnost bude výslovně upravena zákonem, striktně vzato přestává být onou nicotností v pravém smyslu a významu, ale dochází k jejímu „zpozitivnění“ a stává se „pouhou“ kvalifikovanou formou nezákonnosti. Na to ostatně aktuálně poukazuje tuzemská judikatura.²⁵⁵ V obou případech lze proto nalézt jak pozitiva, tak i negativa.

²⁵⁴ Což je patrné i z hlediska domácího správního řádu a § 89 odst. 2, podle něhož „*k vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží*“.

²⁵⁵ Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, sp. zn. 7 As 100/2010, publikované pod č. 2837/2013 Sb. NSS

3.3 Pojem a podstata nicotnosti

Základem pojmu „nicotnost“, který je uplatňován v domácí nauce a posléze i právní úpravě, včetně judikatury správních soudů, je podstatné jméno *nicota*.²⁵⁶ To je možné vyložit jako protiklad bytí, a to nebytí, neexistence konkrétního jsoucna anebo nebytí vůbec. Tuto interpretaci lze použít kromě filozofie i pro další společenskou disciplínu, kterou je právo, neboť podle mého názoru přesně a výstižně charakterizuje celou jeho podstatu.

Nicotnost sama o sobě, jako právní institut, by neměla smysl. Je třeba ji proto vztáhnout k něčemu, co je způsobilé být jejím nositelem. A je to právě správní rozhodnutí, které může být postiženo nicotností.²⁵⁷ Jak již bylo naznačeno v předcházejících pasážích, vlastní slovní spojení „nicotné (správní) rozhodnutí“ je ukázkovým příkladem *contradictio in adjecto*, neboť pojem „nicotnost“, které označuje jistě nelichotivou vlastnost správního rozhodnutí, rovněž navozuje stav jeho neexistence a naprosté nezávaznosti. Z toho důvodu je možné též pojednávat o správních rozhodnutích s vadou nicotnosti.

Správní rozhodnutí je nicotné, když pro své závažné vady není schopno vyvolat žádné veřejnoprávní účinky. Hledí se na něj, jako by vůbec nevzniklo a neexistovalo, tedy nebylo. Jak dodává M. Máša,²⁵⁸ „*jde o právní nullum*“. Proto se vedle pojmu „nicotnost“ lze setkat s jeho latinským ekvivalentem v podobě pojmu *nullita* (nulita).²⁵⁹

Z pohledu obecné právní teorie se o nicotnosti hovoří tak, že akt, který nemá specifické náležitosti (viz výše) právního aktu, není aktem právním, ale aktem z právního hlediska nicotným – paaktem.²⁶⁰

²⁵⁶ Kolektiv. *Ilustrovaná encyklopedie*. Praha: Encyklopedický dům, spol. s r. o., 1995, s. 336.

²⁵⁷ Z hlediska možných forem realizace správní činnosti však nicotnost nemusí být spojována výlučně se správním rozhodnutím, ale může postihnout a „tížit“ i jiné formy, na což jsem obecně poukázal v předcházejících částech práce.

²⁵⁸ MÁŠA, M. K otázce tzv. nicotných správních aktů. *Správní právo*. 1972, č. 3, s. 139.

²⁵⁹ Používání tohoto výrazu je poměrně běžné ve slovenské nauce správního práva, (blíže srov. CEPEK, B. Účinky rozhodnutia vydaného v správnom konaní v nadväznosti na problematiku nulitnosti individuálneho správneho aktu. In: *Všeobecné správne konanie*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2010, s. 140 – 145), ale i v judikatuře tamních správních soudů (srov. kupř. rozsudek Nejvyššího soudu Slovenskej republiky ze dne 9. 3. 2010, sp. zn. 8 Sžo/225/2009).

²⁶⁰ BOGUSZAK, J. a kol. *Teorie práva*. Praha: ASPI Publishing, 2004, s. 264.

O paaktech se ale v poněkud jiné souvislosti zmiňuje P. Průcha.²⁶¹ V jeho pojetí jde o případ aktů „které „vydal“ subjekt, jenž nemá postavení opravňující vydávat správní akt. Takový „akt“ nemůže mít a také nemá žádné právní účinky. Úkon subjektu, jímž by vydával akt, k jehož vydání by neměl pravomoc, je tedy pro tuto svoji nezákonnost právně nerelevantním, nejde tedy vůbec o právní akt. V těchto případech, stejně jako u ostatních nicotných aktů je potom tedy bezpředmětné mluvit o zrušení či změně takového aktu.“ Přitom tato specifická kategorie nicotnosti, potažmo jeden z prvních důvodů vedoucích k nicotnosti, je zdůrazňována i polskou naukou. V jejím pojetí jde o tzv. ne-akty (*nia-akty*). Traduje se, že jednak jde o akty vydané orgány k tomu zjevně nepravomocnými a nepřislušnými, nebo o akty, které nejsou nijak spojeny s veřejnou správou.²⁶² J. Staroścjak²⁶³ pro takové akty *nieważne* volí možné označení jako *nieakty*. E. Ochendowski²⁶⁴ dává vzor paaktu na příkladu legendárního kapitána z Koepenick, kterýžto ač sám švec, po obléknutí si uniformy chodil po městě a vydával příkazy a tvářil se jako vykonavatel veřejné moci. M. Wierzbowski²⁶⁵ dává jiný příklad paaktu, pokud by došlo k odcizení formulářových rozhodnutí. V jeho podání vůbec nepřichází v úvahu ani deklarace „nicotnosti“, neboť není na místě hovořit o vadě takového zdánlivého aktu. O dalších možných pojmech se v této souvislosti poměrně kriticky zmiňuje B. Adamiak. Ta rozlišuje akt nejsoucí (*nieistniejący*) či zdánlivý (*pozorny*) od nicotného (*nieważny*),²⁶⁶ přičemž toto rozlišení odůvodňuje specifickou konstrukcí právní úpravy prohlášení nicotnosti (*stwierdzenie nieważności*) v § 156 odst. 2 *KPA*, podle níž v určitých případech, jak bude rozebráno dále v textu, již není možné prohlášení nicotnosti ze strany správního orgánu. To podle ní vede k závěru, že nejde o nicotnost v jejím pravém smyslu a významu. Německá doktrína rovněž nicotnost se odděluje tzv. paaktů a zdánlivých správních aktů, u nichž vůbec nelze identifikovat vykonavatele pravomoci. Jedná

²⁶¹ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 7., doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 281.

²⁶² BOČ, J. *Právo administracyjne*. 10. vydanie. Wrocław: Kolonia Limited, 2004, s. 331.

²⁶³ STAROŚCIĄK, J. *Právo Administracyjne*. Warszawa: Państwowe wydawnictwo naukowe, 1969, s. 245.

²⁶⁴ OCHENDOWSKI, E. *Právo administracyjne. Część ogólna*. 7. wydanie. Toruń: 2006, s. 196.

²⁶⁵ WIERZBOWSKI, M. aj. *Právo administracyjne*. 3 wydanie. Warszawa: LexisNexis, 2001, s. 301.

²⁶⁶ ADAMIAK, B. In: ADAMIAK, B., BORKOWSKI, J. *Postępowanie administracyjne i sądowo-administracyjne*. 7. wydanie. Warszawa: LexisNexis Polska, 2009, s. 292 – 293.

se zejména o jednání neoprávněných úředních osob, které na vnější pohled může vytvářet iluzi správního aktu, nicméně postrádají jakékoliv formální či materiální účinky.

Již z naznačeného plyne, že s používanou terminologií pojmu „nicotnost“ to může být poměrně komplikované. Jeho obsah a význam je totiž různými autory podřazován pod různé výrazy – nulitní akty, nullita, paakt, absolutní zmatečnost, pseudorozhodnutí, non negotium, zdánlivý akt, pa-akt, neexistence, naprostá (absolutní) neplatnost, nebo dokonce „procesní potrat“.

Jinými slovy řečeno – různí autoři se snaží různými pojmy vyjádřit stejnou skutečnost - jde o dokument tvářící se jako správní rozhodnutí, vystupující tak navenek a nutící své adresáty a případně další subjekty, aby jej za správní rozhodnutí považovali. Ale pro jeho vlastnosti o něm nelze jako o správním rozhodnutí hovořit. Nicotné správní rozhodnutí neexistuje, nikoho proto ani nezavazuje, a tudíž jej nikdo není povinen respektovat. Rovněž nelze, aby toto právní nic bylo zhojeno uplynutím času. Nelze totiž uplynutím času napravit, dát novou kvalitu něčemu, co vůbec neexistuje.

Zahraniční odborná literatura z oblasti *common law* v souvislosti s nicotností rozhodnutí používá pojem *void decision*²⁶⁷ nebo *nullity*. Takové rozhodnutí podle ní představuje úplné nic, které bylo ničím již od jeho samotného počátku a není třeba výslovně stanovit jeho právní důsledky, neboť žádná nemá.

Polská literatura, jak je již naznačeno, hovoří převážně o *nieważności aktu* (*decyzji*). Nicotnost podle ní způsobují těžké vady, pročez takové rozhodnutí nemá právní důsledky a nelze jej realizovat v praxi. Jde o správní akt na nejvyšším stupni vadnosti, vydaný bez potřebné procedury, potažmo s výrazným procesním pochybením (kupř. absence právního základu či omyl v osobě adresáta). V jeho případě není možné vyžadovat, aby existovala povinnost podřídit se a respektovat takové rozhodnutí. Jediné co v případě nicotnosti lze, je deklarovat její přítomnost, a to s účinky *ex tunc*. Potom se již nikdo nemůže odvolávat na svou dobrou víru. K otázce, který akt je jen

²⁶⁷ SYKES, E. I., a kol. *General Principles of Administrative Law*. Sydney: Butterworth Pty Limited, 1979, s. 229.

„zrušitelný“ a který již nicotný, E. Ochendowski²⁶⁸ dodává, že to záleží na úvaze zákonodárce. Proto odkazuje na úpravu důvodů nicotnosti, jež jsou obsahem § 156 *KPA*. Jak je již naznačeno, institut *nieważności* upravuje ve svém § 156 *KPA*, takže jde o pojem legální. Někdy se lze setkat s konstatováním, že nicotnost je sankcí za závažné vady. V polském případě ovšem může nastat problém s českým překladem tohoto pojmu. Je možné jej přeložit jednak jako nicotnost, ale i jako neplatnost, což shledávám jako krajně problematický pojem.²⁶⁹

Německá teorie, která společně s tamním správním řádem, byla a je pro naši právní úpravu (a nejen pro ni) velkou inspirací, používá pojem *Nichtigkeit*.²⁷⁰ Ostatně tento pojem je pojmem legálním, neboť je obsahem § 44 *VwVfG*. Nicotnost je následkem závažnějších pochybení, než je „pouhá“ nezákonnost. Zatímco však nezákonný správní akt vyvolává zamýšlené právní účinky a zůstává účinný, dokud není adresátem napadnut a účinnosti zbaven (k této problematice srov. výklad výše a § 43 *VwVfG*), nicotný správní akt je neúčinný od samého počátku a nevyvolává žádné ze zamýšlených účinků, a to jak vůči jeho adresátům, tak i třetím osobám. Tento důsledek je dokonce výslovně zakotven v § 43 odst. 3 *VwVfG*. Z toho důvodu ani není chráněna dobrá víra v jeho účinnost.²⁷¹ Nicotnosti se může dovolat kdokoliv a tuto vadu nelze napravit.

Shodně i rakouský *AVG* v § 68 odst. 4 obsahuje institut nicotnosti (*Nichtigkeit*). Ovšem kromě toho se někdy lze setkat s další kategorií nicotnosti, někdy též označovanou jako tzv. absolutní nicotnost (*absolute Nichtigkeit*). Tato kategorie je především produktem doktríny.²⁷² Otázka absolutní nicotnosti je v rakouském právu poněkud sporná. Spočívá totiž

²⁶⁸ OCHENDOWSKI, E. *Pravo Administracyjne. Część ogólna*. 7. wydanie. Toruń: Dom Organizatora, 2006, s. 196.

²⁶⁹ Srov. SUPERNAT, J. *Administracja i prawo administracyjne. Słownik polsko-angielski*. Wrocław: Kolonia Limited, 2011, s. 238. I z toho důvodu kupř. K. Frumarová v souvislosti s polskou úpravou předmětného institutu používá pojem „neplatnost“. Srov. FRUMAROVÁ, K. *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014, s. 47.

²⁷⁰ Kupř. ERBGUTH, W. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2005, s. 132.

²⁷¹ KOPP, F. O. a kol. *Verwaltungsverfahrensgesetz*. 13., vollständig überarbeitete Aufl. München: C. H. Beck, 2012, s. 963.

²⁷² KOJA, F. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Wiern, 1986, s. 523, HENGSTSCHLÄGER, J. *Verwaltungs-verfahrensrecht. Ein systematischer Grundriss*. 3., überarbeitete Auflage. Wien: WUV Universitätsverlag, 2005, s. 344.

v nastavení minimálních kritérií nutných k tomu, aby rozhodnutí nebylo absolutně nicotné. Problém vzniká v abstraktní rovině mezi dvěma do jisté míry protichůdnými zájmy na právní jistotu a správnost rozhodnutí.²⁷³ V intencích této teorie se vychází z toho, že mají být splněny určité minimální požadavky, aby výstup správního orgánu mohl být považován za rozhodnutí (*Bescheid*). Trpí-li „rozhodnutí“ takovými vadami, že nemá všechny požadované znaky rozhodnutí, případně trpí závažným a zcela evidentními chybami, pak je takové „rozhodnutí“ absolutně nicotné a jeho prohlásování za nicotné (za nicotné lze prohlásit toliko rozhodnutí již pravomocné) nepřipadá v úvahu (neboť nikdy nemohlo nabýt právní moci). Problém ovšem je, že není dosaženo zcela jednoznačné shody na tom, jaké minimální standardy by mělo správní rozhodnutí splňovat. Typicky se jedná o chyby v označení orgánu (např. zcela chybí), dále adresování neexistující osobě, chybějící podpis, výrok. I dřívější rakouská judikatura k tomuto druhu nicotnosti byla spíše zdrženlivá,²⁷⁴ případně nicotnost opisovala slovy „*rozhodnutí, která... nemohou vyvolat žádné právní následky*“²⁷⁵ nebo že „*listina... nemá charakter rozhodnutí*“.²⁷⁶ Oproti tomu v novější judikatuře správních soudů se lze s termínem absolutní nicotnosti setkat.²⁷⁷ Důsledkem je, že takový akt vůbec právně neexistuje a nevyvolává žádné právní následky. Nicotnost je synonymem pro nenapravitelnost a nemá na ni vliv plynutí času.

Rakouská právní úprava vychází do jisté míry z relativního pojetí nicotnosti. Správní rozhodnutí, které trpí některou z vad uvedených v § 68 odst. 4 AVG, není nicotným automaticky a *ex tunc*, nýbrž až v důsledku prohlášení nicotnosti, a to s účinky *ex nunc*. Tato koncepce nicotnosti proto není absolutní nicotností, tedy neexistencí správního rozhodnutí.

Německý pojem *Nichtigkeit* se asi nejvíce blíží tuzemskému pojmu nicotnost, s nímž v současné době pracuje tuzemská právní úprava. Též z toho důvodu se jej v dalším textu budu převážně držet. Ostatně i slovenský ZUP upravuje ve svém § 279 institut *ničnosť odločbe*, což by se dalo rovněž přeložit jako

²⁷³ ADAMOVIČ, L. FUNK, Ch. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 3., neubearb. Aufl. Wien: Springer-Verlag, 1987, s. 276.

²⁷⁴ Srov. rozhodnutí rakouského VwGH, 7900 A/1970.

²⁷⁵ Srov. rozhodnutí rakouského VwGH, 7409 A/1968.

²⁷⁶ Srov. rozhodnutí rakouského VwGH, 11081 A/1983.

²⁷⁷ Srov. rozhodnutí rakouského VwGH, 2005/11/0063.

nicotnost rozhodnutí. Slovinská literatura²⁷⁸ v souvislosti s nicotností konstatuje, že nicotné rozhodnutí je nenapravitelné žádným procesním postupem, přičemž se liší od nezákonných rozhodnutí. Nicotné rozhodnutí nemůže nabýt právních účinků a ani právní moci. Kromě tzv. absolutní nicotnosti, která je obsahem § 279 ZUP ale slovinská nauka hovoří též o relativní nicotnosti (*relativno nične odločbe*).²⁷⁹

Uzavřeme-li terminologický exkurz lze konstatovat, že pro institut nicotnosti je možné nalézt řadu více či méně ekvivalentních pojmů. S ohledem na tyto pojmy je jednoznačné, že zmíněná označení převážně spojuje slovo „nic“, které označuje důsledky nicotných aktů, respektive nicotné akty jako takové. Proto i pojem „nicotnost“, který zná a používá naše právní úprava ve vztahu ke správním rozhodnutím, a který je jako převládající rovněž používán teorií i praxí, plně ob stojí ve srovnání s pojmy užívaných v okolních státech a právních úpravách. Ostatně i vzhledem k tomu, že nicotnost je ve středoevropském prostoru převážně pojmem právním, který je zakotven v obsahu právní úpravy, používá se právě tento pojem. Přitom se však v plné nahotě ukazuje, že pro oblast středoevropského správního práva je obecným dorozumívacím jazykem němčina. V případě jiných jazyků (kupř. angličtina) totiž může poměrně snadno dojít k uplatnění nesprávného překladu, případně k tomu, že v jiném jazyce půjde do značné míry o umělý překlad, neboť tento pojem je tomuto jazyku neznámý. Každopádně pojem *Nichtigkeit* je pojmem spojujícím.

Vzhledem k tomu, že pojem nicotnosti si je ve středoevropském prostoru velmi podobný, lze vyslovit domněnku, že i její vlastnosti či povaha, jak byly ve stručnosti a dílčím způsobem vymezeny výše, budou chápány shodně. Proto i s ohledem na shora vyslovené „teritoriální závěry“ lze konstatovat, že tomu skutečně tak je.

Obecně nicotnost představuje specifickou kategorii vad rozhodnutí správních orgánů. Tyto vady jsou vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími, pročež i nezhojitelnými. Rozhodnutí, které jimi trpí,

²⁷⁸ ANDROJNA, V., KERŠEVAN, E. *Upravno procesno pravo. Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: GV Založba, 2006, s. 407.

²⁷⁹ ANDROJNA, V., KERŠEVAN, E. *Upravno procesno pravo. Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: GV Založba, 2006, s. 408.

je rozhodnutím nicotným. Nicotné rozhodnutí není „běžným“ rozhodnutím nezákonným, ani není „kvalifikovaným“ nezákonným rozhodnutím, nýbrž „rozhodnutím“, které pro jeho vady vůbec nelze za rozhodnutí správního orgánu považovat a které není s to vyvolat veřejnoprávní účinky. Nicotné rozhodnutí však navenek jako domnělé (třebas i nezákonné) rozhodnutí vystupuje a je s to nabýt dojmu své skutečné existence.

Zatímco v případě „běžných“ vad správních rozhodnutí, včetně nezákonnosti, se na tato, s ohledem na uplatnění zásady presumpce platnosti a správnosti, hledí jako na rozhodnutí existující a způsobilá vyvolávat příslušné právní důsledky a působit na sféru práv a povinností jejich adresátů, v případě nicotných správních rozhodnutí se ani tato zásada neuplatní. Z povahy vad způsobujících nicotnost plynou i příslušné právní následky. S nejtěžšími vadami jsou tak nutně spojeny i ty nejtěžší následky. Proto není nikdo povinen nicotné správní rozhodnutí respektovat a řídit se jím. Hledí se na ně, jako by vůbec neexistovalo, pročez tedy jde o nezhojitelné právní nic. Nicotnost nelze zhojit ani uplynutím času. Protože neexistuje, nelze je změnit ani zrušit jiným rozhodnutím správního orgánu nebo soudu.

Je možné konstatovat, že nicotnost v sobě zahrnuje dva přístupy. Ten první vychází z toho, že nicotnost je dána povahou vad, které jí způsobují. Tento přístup bude blíže rozveden v následujícím textu. Výše byl naopak přiblížen druhý přístup, který nicotnost spojuje s velmi negativními následky. Nicméně není možné oba přístupy chápat na sobě nezávisle, odděleně, nebo dokonce ve vzájemné kontrapozici. I z komparativního pohledu je patrné, že nicotnost v sobě zahrnuje oba uvedené přístupy. Jde proto o ty nejzávažnější vady, s nimiž jsou logicky spojeny i ty nejzávažnější následky. V daném ohledu panuje ve střeoevropském kontextu správního práva (procesního) poměrně jednoznačná shoda, nicméně pouze německá právní úprava stanovuje konkrétní důsledky nicotnosti v § 43 odst. 3 *VwVfG*. Ostatní právní úpravy v zásadě důsledky nicotnosti přejímají ze závěrů nauky a judikatury a v podstatě je implicitně uznávají a potvrzují. Mírné odlišnosti pak lze nalézt především ve formulaci vad nicotnost vyvolávajících a následně ve vlastním procesním postupu při nakládání s nicotnými správními rozhodnutí. Větší míra odlišností je v tomto dána skutečností, že jde o věci, které jsou (a musí být) ponechány vnitrostátní právní úpravě. Oproti tomu vlastní

definice nicotnosti a jejích obecných následků je spíše produktem doktríny, jež je do jisté míry na obsahu právní úpravy nezávislá, protože může být více společná či spojující.

Lze shrnout, jak uvádí A. Merkl,²⁸⁰ že „o nicotnosti aktu se mluví tehdy, vykazují-li akt takové právní nedostatky, že jej musíme považovati za právní „nic“, za akt, který po právu neexistuje, akt, který jest právně irrelevantní.“ V této obecné a stručně nastíněné charakteristice podstaty nicotnosti, jakožto kvalifikovaného právního nic, panuje jak v judikatuře, tak i v doktríně v zásadě jednota, a to jak v domácím, tak i zahraničním prostředí.

3.4 Nicotnost a správní řád, aneb důvody nicotnosti *de lege lata* a *de lege applicata*

Jestliže je předmětem úpravy ze strany správních řádů ve stredoevropském prostoru problematika správního řízení a z něj vycházejícího správního rozhodnutí, můžeme se nyní blíže zaměřit na otázku, zda je obsahem správního řádu také problematika možné nicotnosti správního rozhodnutí. Položme si otázku, zda je institut nicotnosti rovněž obvyklou součástí správních řádů, nebo jeho existence bývá dovozována spíše doktrinálně, případně prostřednictvím závěrů judikatury? Kromě toho bude předmětem zájmu, zda a jak právní úprava případně formuluje důvody nicotnosti a současně, zda lze nalézt mimo právní úpravu ještě nějaké další možné důvody nicotnosti. V tomto textu proto hodlám plně rozvinout úvahy a dílčí zjištění, jak byly postupně prezentovány v předcházejících částech této práce.

Jak je již opakovaně naznačeno, slovenská právní úprava „trpí“ legislativním deficitem nicotnosti, a to jako jediná ze zkoumaných stredoevropských zemí. Stávající slovenský správní řád (ale ani část pátá tamního občanského soudního řádu upravující správní soudnictví) její regulaci neobsahuje. V řadě ohledů lze vůči slovenskému prostředí vyslovit ty závěry, které byly učiněny (resp. budou učiněny) na příkladu České republiky do 31. 12. 2002 a 31. 12. 2005, než nicotnost počala být obsahem nejprve soudního řádu správního (z hlediska postupu správních soudů) a následně správního řádu (z hlediska výčtu vad a postupu správních orgánů). Tato problematika

²⁸⁰ MERKL, A. *Obecné právo správní. Díl druhý*. Praha – Brno: nakladatelství Orbis, akciová společnost, 1932, s. 24.

je obsahem závěrečných kapitol, které se věnují analýze tuzemské právní úpravy a praxe a jejímu vývoji v čase.

Ve slovenském případě se lze setkat s názory, že pokud platné právo tuto kategorii vad neobsahuje, vlastně ani neexistuje a že si v podstatě lze vystačit s „prostou“ nezákonností. S ohledem na různost názorů teorie ohledně dělení vad prezentovaných shora je tento přístup jistě legitimní a vychází též z požadavku právní jistoty a ochrany dobré víry. Pokud nicotnost není upravena právem, nelze „dodatečně“ či mimo právo za nicotné dané správní rozhodnutí shledat.

Tento přístup v rovině „mlčení zákonodárce“ ale může mít jisté pozitivní aspekty. Jestliže i přes výslovnou legislativní absenci bude nicotnost uznávat teorie, ale zejména judikatura, čímž ji bude „udržovat při životě“, nehrozí, že by takový institut zanikl a vyšel z používání (do jisté míry jde o *usus longaevis*).²⁸¹ Dokonce to v případě nicotnosti do jisté míry může být ku prospěchu věci. V prostředí Slovenské republiky se proto jen stěží půjde setkat s tím, že nicotnost bude definována jako kvalifikovaná forma nezákonnosti, neboť *de iure* zákonem upravena není. Sice tak nicotnost získává, potažmo umocňuje něco na své pomyslné záhadnosti, ale současně to nicotnost dělá nicotností. Jde o velmi výjimečný případ těch nejzásadnějších pochybení.

Pro opačný přístup naopak platí, že se v případě nicotnosti, kterou uznává jako netěžší možnou vadu, inspiruje zejména zahraničními přístupy a navazuje na závěry nauky správního práva, a to i vzdor absenci právní úpravy. Vzhledem k tomu, že Slovensko je doslova obklopeno státy, které nicotnost svým právem upravují, rozhodně je z čeho čerpat.²⁸² Není proto vyloučeno se v případě slovenské nauky setkat s úvahami o existenci nicotnosti, či spíše *nulitnosti*. To ostatně plně dokládá následující text, podle něhož „*náš správní řád v pozitivněprávní rovině de lege lata nezná institut nulitnosti, ani určení nulitnosti individuálního správního aktu. Může však nastat situace, že rozhodnutí vydané věcně nepřislusným správním orgánem nebude na základě žádného řádného nebo mimořádn-*

²⁸¹ J však otázkou, jak již upozorňoval A. Merkl a další, zda teorie, potažmo judikatura je oprávněna vytvářet nějaký další či nový právní koncept, a to zcela nezávisle na vůli zákonodárce, resp. bez ohledu na konkrétní podobu právní úpravy.

²⁸² To je patrné z kupř. z příspěvku B. Cepka. Blíže srov. CEPEK, B. Účinky rozhodnutí vydaného v správním konaní v nadváznosti na problematiku nulitnosti individuálního správního aktu. In: *Všeobecné správní konanie*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2010, s. 140 – 145.

nebo opravného prostředku zrušeno jako nezákonné. V takovém případě třeba připustit, že i když chybí autoritativní zrušení rozhodnutí, bylo by v rozporu s požadavky právního státu, aby se na takové rozhodnutí hledělo jako na pravomocné, vykonatelné a závazující účastníky správního řízení. Ačkoli institut nulitnosti náš správní řád nezná, je zřejmé, že zákonodárce neměl v úmyslu docílit, aby se na rozhodnutí, které vydal věcně nepřislušný správní orgán, hledělo jako na rozhodnutí „nedotknutelné“ jen proto, že nebylo zrušené pro nezákonnost.²⁸³

Možné vady či pochybení, které k nicotnosti vedou, lze nalézt především v odborné literatuře, přičemž o nich v tamním prostředí nepanuje všeobecná shoda. Nicméně stejně tomu tak je i ve státech, které důvody nicotnosti upraveny mají. Z hlediska možných vad lze uvést, že v zásadě se jedná o ty, které v okolních státech a jejich správních řádech či doktríně nebo judikatuře jsou za důvody nicotnosti tradičně uznávány. K tomu lze odkázat na shodné závěry tamní judikatury.²⁸⁴ V tomto ohledu se přístup slovenské nauky a judikatury ve středoevropském prostoru výrazně neodlišuje.

Z výše uvedeného proto vyplývá, že problém absence výslovné právní úpravy nicotnosti se neprojevuje ani tak v tom, jaké jsou vlastně důvody nicotnosti, jako spíše v tom, jaký je adekvátní procesní postup v případě nicotnosti. Protože ani ten, zcela logicky, není upraven, nezbyvá než, při vázanosti správní činnosti zákonem, aplikovat na nicotná rozhodnutí stejný postup, jako by šlo o rozhodnutí „jen“ nezákonná. Tím se ovšem vytrácí onen podstatný rozdíl mezi rozhodnutím nezákonným a nicotným.²⁸⁵

V případě slovenské právní úpravy proto nelze očekávat excesy v podobě formulace důvodů nicotnosti nebo náhledu na nicotnost, neboť „excesem“

²⁸³ ŠKROBÁK, J. In: VRABKO, M., a kol. *Správné právo procesné. Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2013, s. 82.

²⁸⁴ Srov. rozsudek Najvyššieho súdu Slovenskej republiky ze dne 1. 4. 2009, sp. zn. 6 Sžo 42/2008. V jeho odůvodnění, byť v tzv. rekapitulační části shrnující závěry krajského soudu, se uvádí, že „*takzvaná nulita správneho rozhodnutia je len teoretickoprávny pojem, ktorý správny poriadok nepozná. Je možné však hovoriť o takých vadách nezákonného postupu správneho orgánu, ktoré spôsobujú tzv. nulitu (ničotnosť) vydaného správneho rozhodnutia. Rozlišovanie vad spôsobujúcich nulitu rozhodnutí má však svoj význam z hľadiska ustálenej praxe rozhodovania v správnom súdnictve, keďže súd približuje pri preskúmaní zákonnosti na nulitu správneho rozhodnutia ex offi (z úradnej ovinosti).*“

²⁸⁵ Proto jak kupř. vyplývá z rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky ze dne 18. 4. 2012, sp. zn. 2 Sžo/31/2011, „*nulita aktu je sama osebe dôvodom pre jeho zrušenie súdom bez ohľadu na to, či žaloba túto skutočnosť nenamietala alebožiadala o zrušenia rozhodnutia z iných dôvodov.*“

je již absence legislativního zakotvení nicotnosti v tamním (s)právním řádu. Vzhledem k tomu, že se na Slovensku diskutuje jak o přijetí nového správního řádu, tak i nové úpravy správního soudnictví (a s tím spojené obdoby českého soudního řádu správního), může být zajímavé, jak se k těmto otázkám *pro futuro* postaví tamní zákonodárce. Jestliže i nadále bude nicotnost absentovat v právní úpravě, jen těžko se však lze vyhnout možným úvahám a diskuzím nad existencí a využitelností institutu nicotnosti. Nelze totiž nevidět, že nicotnost není jen doktrinárním produktem, který by byl využitelný opět jen pro teorii, nýbrž má poměrně silný praktický dopad a vůči domnělým adresátům nicotného aktu se projevuje její evidentní ochranný charakter.

Německá úprava nicotnosti (v tamním pojetí) správního aktu je obsahem *VwVfG*. Právní úprava je obsažena konkrétně v § 44 *VwVfG*. Konstrukce institutu nicotnosti je odrazem systematické struktury a podoby předmětného ustanovení. To se skládá z obecné definice nicotnosti (odstavec 1) a dále z pozitivního (odstavec 2) a negativního (odstavec 3) výčtu vad způsobujících nicotnost.

V odstavci 1 je vymezena tzv. generální klauze nicotnosti. Odstavec 2 obsahuje taxativní výčet tzv. absolutních důvodů nicotnosti (*Absolute Nichtigkeitsgründe*). Jde o takové vady, které způsobují nicotnost, i když nejsou naplněny podmínky generální klauzule podle odstavce 1. Odstavec 3 potom uvádí důvody, které automaticky k nicotnosti nevedou. Již z toho vyplývá, že nicotnost je ve *VwVfG* upravena poměrně sofistikovaným, ale i komplikovaným způsobem. Celkově lze shrnout systematické vztahy mezi odstavcem 1 až 3 následujícím způsobem:

1. v případě, že je dán jeden z důvodů absolutní nicotnosti (podle odstavce 2), je daný správní akt vždy nicotný, a to bez ohledu na generální klauzuli a obecné podmínky podle odstavce 1;
2. je-li naplněna některá ze skutkových podstat uvedená v odstavci 3, nelze daný správní akt považovat za nicotný, a to ani v případě, že se zdají být naplněny podmínky vyjádřené generální klauzulí v odstavci 1;
3. jestliže ani jedna z výše uvedených možností není naplněna, zkoumá se nicotnost správního aktu podle generální klauzule vyjádřené v odstavci 1.

V případě posouzení (ne)nicotnosti je proto nutné nejprve aplikovat speciální úpravu obsaženou v odstavcích 2 a 3. Generální klauzule nicotnosti podle odstavce 1 má vůči odstavcům 2 a 3 subsidiární povahu (*lex generalis*) a představuje pomyslnou zbytkovou kategorii nicotnosti.

Podle generální klauzule vyjádřené § 44 odst. 1 *VwVfG* jsou nicotné ty správní akty, které trpí zjevnými a obzvláště závažnými vadami.²⁸⁶ Obsahem generální klauzule jsou dvě kumulativní podmínky. První je obzvláště závažná vada (*ein besonders schwerwiegender Fehler*) a druhou představuje zjevnost či očividnost této vady (*offensichtlich*).

Generální klauzule vychází z kombinace tzv. *Evidenztheorie* a *Schweretheorie*. Podle nich k nicotnosti správního aktu vedou pouze takové obzvláště závažné formální a obsahové chyby, které nejsou za žádných okolností sluchitelné s právním řádem, přičemž jsou zcela zjevné pro každého, úsudku schopného, občana.²⁸⁷

Zjevnost musí být dána při zhodnocení všech v úvahu přicházejících okolností. Zjevnost nevychází jenom přímo z míry závažnosti chyby, kterou správní akt trpí. Vada je zjevná, pokud by se základními okolnostmi případu seznámený laik dospěl k úsudku o nicotnosti správního aktu. Nevyžaduje se právní znalost, ani patřičná orientace v dané oblasti, ale naopak běžný úsudek, což je podstatné z hlediska účinků, které jsou s nicotností spojeny.

Ke zjevnosti doktrína uvádí, že musí navazovat na jednu z extrémně závažných chyb (viz níže) a musí být evidentní při pečlivém (odpovídajícím) zhodnocení všech okolností, které přicházejí v úvahu. Nutno uvést, že zjevnost nevychází jen samostatně ze závažnosti chyby, ale musí být evidentní. Doktrína doslova uvádí, že „*to musí mít správní akt napsané na čele.*“²⁸⁸

K druhému znaku generální klauzule nauka konstatuje, že porušení vůči právnímu pořádku musí opravdu extrémně závažné, aby bylo zcela evidentní, že došlo k porušení, v důsledku něhož by nešlo od nikoho očekávat,

²⁸⁶ Podle tohoto ustanovení „*ein Verwaltungsakt ist nichtig, soweit er an einem besonderes schwerwiegenden Fehler leidet und dies bei verständiger Würdigung aller in Betracht kommenden umstände offensichtlich ist.*“

²⁸⁷ STELKENS, P. a kol. *Verwaltungsverfahrensgesetz: Kommentar*. 8. Aufl. München: C. H. Beck, 2014, s. 1642.

²⁸⁸ KOPP, F. O. a kol. *Verwaltungsverfahrensgesetz*. 13., vollständig überarbeitete Aufl. München: C. H. Beck, 2012, s. 967.

že bude správní akt považovat za závazný. Porušení musí být neslučitelné s řádným výkonem veřejné správy v takové míře, že nelze od nikoho očekávat, že by uvedený správní akt mohl považovat za závazný. Nejde o „prosté“ porušení procesního předpisu, ale o excesivní vybočení.²⁸⁹

Jako nicotné lze považovat rozhodnutí vydané bez předchozího podání návrhu na vydání rozhodnutí (jako příklad je v literatuře uveden neúspěch u zkoušky, na kterou se však dotyčný vůbec nepřihlásil). Za obzvláště závažnou chybu lze považovat vydání správního aktu směřujícího k neexistující osobě, dále vydání správního aktu absolutně věcně nepřislušným správním orgánem či naprostá nejednoznačnost správního aktu. Typicky budou za nicotné považovány také správní akty stanovující „libovůlná“ opatření (např. povolující či zakazující zcela svévolně určité jednání).²⁹⁰ Příkladem může být např. propuštění ze služebního poměru pro disciplinární delikt bez jasného prokázání spáchání onoho disciplinárního deliktu. Dalším příkladem nicotnosti může být absence odůvodnění, pokud je dle zákona elementární součástí správního aktu.

Celkově příklady extrémně závažných chyb nejčastěji představují:

1. absolutní věcná nepřislušnost správního orgánu,
2. správní akt směřuje k neexistující osobě či nedostatečná identifikace adresátů aktu,
3. absolutní právní nemožnost aktu či naprostá nesrozumitelnost (nejasnost),
4. vydání správního aktu bez podaného návrhu,²⁹¹

²⁸⁹ Shodně srov. rozhodnutí OVG Berlin-Brandenburg ze dne 26. 11. 2014, OVG 10 N 27. 12. Podle něj obzvláště závažnou chybou ve smyslu § 44 odst. 1 *VwVfG* je taková chyba, která činí správní akt naprosto nepřijatelným, resp. uvedená chyba je neslučitelná s ústavními principy či základními právními řádem chráněnými hodnotami. Avšak správní akt není nicotný jen proto, že postrádá právní základ či nesprávně vykládá (aplikuje) právní předpisy. Navíc chyba musí být zjevná pro občana schopného normálního úsudku. O nicotnosti se jedná zejména v případě, kdy jsou porušena nároky na řádný výkon veřejné správy v takovém měřítku, že nelze od nikoho očekávat, že by správní akt považoval za závazný.

²⁹⁰ STELKENS, P., a kol. *Verwaltungsverfahrensgesetz: Kommentar*. 8. Aufl. München: C. H. Beck, 2014, s. 1644.

²⁹¹ Vydá-li správní orgán rozhodnutí bez náležitého návrhu, může být správní akt nicotným. Tuto chybu je možno napravit následným podáním návrhu, resp. jiným projevem vůle souhlasným s vydáním rozhodnutí, např. následným souhlasem osoby s vydáním aktu. Takový projev vůle může být dán i konkludentně. STELKENS, P., a kol. *Verwaltungsverfahrensgesetz: Kommentar*. 8. Aufl. München: C. H. Beck, 2014, s. 1676.

5. absence řádného odůvodnění,²⁹²
6. porušení kogentních zákonných pravidel, která nepřipouští výjimky,²⁹³ nebo
7. základních právně etických a právně logických zásad.²⁹⁴

Nicméně kupř. správní akt vydaný bez zákonného zmocnění nemusí být automaticky za všech okolností nicotný.

Ustanovení § 44 odst. 2 *VwVfG* uvádí takové chyby, které způsobují nicotnost, i když nejsou naplněny podmínky generální klauzule, jak byly vyloženy shora. Jedná se o pozitivní vymezení šesti důvodů nicotnosti správního aktu. Jednotlivé důvody způsobující nicotnost jsou přímo obsahem předmětné právní úpravy. Jedná se o:

1. nemožnost rozeznat, který správní orgán písemný či elektronický správní akt vydal (byl vydán písemně či elektronicky, není z něj však seznatelné, který správní úřad jej vydal),²⁹⁵
2. porušení formy vydání správního aktu předepsané zákonem (nebyl vydán ve zvláštní formě předepsané zákonem),²⁹⁶

²⁹² K nicotnosti může vést absence odůvodnění, pokud je dle zákona elementární součástí správního aktu. Obecně se však jedná spíše o nezákonné rozhodnutí, srov. STELKENS, P. a kol. *Verwaltungsverfahrensgesetz: Kommentar*. 8. Aufl. München: C. H. Beck, 2014, s. 1646.

²⁹³ Nevyslechnutí účastníků může vést dle okolnosti k nicotnosti rozhodnutí, srov. STELKENS, P. a kol. *Verwaltungsverfahrensgesetz: Kommentar*. 8. Aufl. München: C. H. Beck, 2014, s. 1685.

²⁹⁴ KOPP, F. O. a kol. *Verwaltungsverfahrensgesetz*. 13., vollständig überarbeitete Aufl. München: C. H. Beck, 2012, s. 967.

²⁹⁵ Podle § 44 odst. 2 bod 1 *VwVfG* „*der schriftlich oder elektronisch erlassen worden ist, die erlassende Behörde aber nicht erkennen lässt*“. Pokud není možno jednoznačně zjistit, který správní orgán vydal rozhodnutí, vede to k nicotnosti správního aktu. Jedná se o příklad absolutní nejasnosti rozhodnutí, jelikož není jasné, na který orgán se má adresát obrátit, resp. „neví, s kým má tu čest“, srov. STELKENS, P. a kol. *Verwaltungsverfahrensgesetz: Kommentar*. 8. Aufl. München: C. H. Beck, 2014, s. 1650.

²⁹⁶ Podle § 44 odst. 2 bod 2 *VwVfG* „*der nach einer Rechtsvorschrift nur durch die Aushändigung einer Urkunde erlassen werden kann, aber dieser Form nicht genügt*“. Jedná se o situace, kdy není vydána listina v požadované formě, je-li zákonem vyžadována. Zejména se jedná o situace, kdy je tato listina konstitutivním správním aktem. Na druhou stranu automaticky nevede k nicotnosti nedodržení písemné formy, avšak je-li písemná forma požadována z důvodů ochrany adresátů nebo vychází-li to z funkcí uvedeného aktu, má v takové situaci nedodržení písemné formy za následek nicotnost, srov. STELKENS, P. a kol. *Verwaltungsverfahrensgesetz: Kommentar*. 8. Aufl. München: C. H. Beck, 2014, s. 1650.

3. porušení místní příslušnosti (jde-li o místní příslušnost výlučnou, zejména ve věcech nemovitosti),²⁹⁷
4. objektivní věcná neproveditelnost (z faktických důvodů jej nelze provést),²⁹⁸
5. požadavek protiprávního činu (vyžaduje spáchání protiprávního jednání, které by bylo postižitelné trestně či správně)²⁹⁹ a
6. rozpor s dobrými mravy (příčí se dobrým mravům).³⁰⁰

Ustanovení § 44 odst. 3 *VwVfG* naopak uvádí důvody, které automaticky nevedou k nicotnosti správního aktu, nýbrž zejména k jeho protiprávnosti. Tyto důvody jsou hodnoceny ve vzájemné souvislosti s okolnostmi případu a k nicotnosti mohou, ale nemusí vést. Jedná se o:

1. nedodržení místní příslušnosti, kdy se nejedná příslušnost výlučnou,³⁰¹
2. podíl na rozhodování ze strany vyloučené osoby,³⁰²

²⁹⁷ Podle § 44 odst. 2 bod 3 *VwVfG* „den eine Behörde außerhalb ihrer durch § 3 Abs. 1 Nr. 1 begründeten Zuständigkeit erlassen hat, ohne dazu ermächtigt zu sein“. Jedná se zejména o situace vztahující se k nemovitým věcem, dále v situacích zákonem nepředpokádané a tedy nepřipustné delegace, případně práva či právního vztahu vztahujícího se k určitému místu, srov. STELKENS, P. a kol. *Verwaltungsverfahrensgesetz: Kommentar*. 8. Aufl. München: C. H. Beck, 2014, s. 1651.

²⁹⁸ Podle § 44 odst. 2 bod 4 *VwVfG* „den aus tatsächlichen Gründen niemand ausführen kann“. Faktická neproveditelnost musí být objektivní. Subjektivní neproveditelnost k nicotnosti nestačí. Právní neproveditelnost vede k nicotnosti již podle generální klauzule, srov. STELKENS, P. a kol. *Verwaltungsverfahrensgesetz: Kommentar*. 8. Aufl. München: C. H. Beck, 2014, s. 1652. Jde o příklad neurčitosti správního aktu, pročez jej nelze fakticky provést, nebo o případ, pokud by zanikla věc, k níž se správní akt vztahuje.

²⁹⁹ Podle § 44 odst. 2 bod 5 *VwVfG* „der die Begehung einer rechtswidrigen Tat verlang, die einer Straf- oder Bußgeldtatbestand verwirklicht“. Správní akt vyžaduje chování, které buď trestné, nebo správním deliktem.

³⁰⁰ Podle § 44 odst. 2 bod 6 *VwVfG* „der gegen guten Sitten verstößt“. To je nutno vidět ve dvou rovinách. První z nich je, že správní akt vyžaduje či povoluje chování, které je v rozporu s dobrými mravy. Druhá rovina vede k obsahu či smyslu správního aktu, který je v rozporu s dobrými mravy. Odkazuje se na úpravu obsaženou v § 138 BGB. Rozpor s dobrými mravy znamená, že „je v rozporu s pocitem slušnosti všech slušných a správně přemýšlejících“. Patří sem zejména zohledňování a ochrana lidské důstojnosti. Otázka porušení dobrých mravů se posuzuje z „průměrného měřítka“, tedy co lze obecně a nikoliv v konkrétní situaci považovat za rozporné s dobrými mravy.

³⁰¹ Dříve byla za důvod nicotnosti považována situace, kdy spolky (právnícké osoby jako vykonavatelé veřejné správy) rozhodovaly o určitých záležitostech přes hranice jednotlivých spolkových zemí. Avšak zde se jednalo spíše o překročení věcné příslušnosti než porušení příslušnosti místní. Obecně nevede porušení místní příslušnosti, až na výše uvedené výjimky, k nicotnosti správního aktu.

³⁰² Jedná se o situaci, kdy osoba vyloučená se na řízení toliko podílí, ale sama jej nevede a rozhodnutí nevydává. Například se jen účastní shromažďování podkladů či podpůrných činností v rámci správního řízení. Pokud by jej sama vedla, jednalo by se o důvod vedoucí k nicotnosti rozhodnutí. Shodně srov. rozhodnutí OVG Berlin – Brandenburg, rozhodnutí ze dne 31. 7. 2014, OVG 62 PV 5. 13.

3. na vydání se nepodílel předepsaný a povolaný výbor³⁰³ a
4. neúčast jiného orgánu na vydání rozhodnutí, resp. absence spolupůsobení jiného správního orgánu.

Rakouský *AVG* upravuje nicotnost v § 68 odst. 4, který předpokládá možnost prohlášení rozhodnutí za nicotná. Toto ustanovení však neupravuje tzv. absolutní nicotnost, jak byla přiblížena shora. Akty trpící chybami uvedenými níže nejsou absolutně nicotné, nicméně mohou být nadřízeným správním orgánem „znicotněny“ neboli prohlášeny za nicotné.

Důvody směřující k možnosti prohlásit rozhodnutí za nicotné představují podle § 68 odst. 4 *AVG*:

1. vydání rozhodnutí nepříslušným správním orgánem nebo nesprávně složeným kolegiálním orgánem,³⁰⁴
2. rozhodnutí vyžaduje chování postížitelné jako trestný čin nebo správní delikt,³⁰⁵
3. požadavky rozhodnutí nejsou po věcné stránce proveditelné³⁰⁶ a
4. za nicotné může být rozhodnutí prohlášeno v situaci, kdy tak stanoví zvláštní zákon.

Takový zvláštní zákon může stanovit i speciální „chyby“, které musí rozhodnutí mít, aby mohlo být prohlášeno za nicotné. Jde o případ, kdy rozhodnutí trpí nedostatkem, s nímž zvláštní zákon spojuje nicotnost rozhodnutí.

³⁰³ Jedná se o situaci, kdy se určitý odbor či orgán neúčastní tvorby stanoviska, neboť není schopen se usnášet anebo jednoduše stanovisko nevydává. Takováto chyba je napravitelná (nicméně správní akt bez zohlednění stanoviska je protiprávní), pokud i po vydání správního aktu má ještě smysl, aby se určený odbor či orgán ještě zúčastnil. V opačném případě bude takové rozhodnutí nicotné, tedy bude obsahovat nezhojitelné vady. Uvedený postup zhojení je vyloučen v situaci, kdy podle speciální úpravy může být smysl stanoviska naplněn jen tehdy, je-li dáno před vydáním rozhodnutí. Doplnění stanoviska může být napraveno do okamžiku, než o dané věci rozhodne správní soud.

³⁰⁴ Toto se vztahuje nejen na porušení věcné, ale i místní příslušnosti. Nadřízený orgán má možnost rozhodnutí prohlásit nicotným rozhodnutí, které sice má všechny náležitosti, nicméně nerespektuje místní a věcnou příslušnost. Prohlášena za nicotná budou zejména rozhodnutí s opravdu závažnými vadami. Pod tuto možnost zrušení se řadí i rozhodnutí vydaná nesprávně obsazeným kolegiálním orgánem. Rozhodnutí může být z uvedených důvodů prohlášeno za nicotné ve lhůtě tří let od jeho vydání (§ 68 odst. 5 *AVG*).

³⁰⁵ Tato skutková podstata je prakticky bez významu. HENGSTSCHLÄGER, J. *Verwaltungs-verfahrensrecht. Ein systematischer Grundriss.* 3., überarbeitete Auflage. Wien: WUV Universitätsverlag, 2005, s. 343.

³⁰⁶ Musí se jednat o objektivně neproveditelné rozhodnutí ve striktním slova smyslu. Nelze použít v situaci, kdy jsou s plněním spojeny určité menší věcné a právní obtíže. Příklady budiž uložení povinnosti k demolicí neexistující budovy, nařízení předání zajištěného zvířete, které se však v daném okamžiku nenachází u povinného a nelze stanovit místo, kde se nachází.

Polský *KPA* obsahuje v § 156 odst. 1 celkem sedm vad způsobujících nicotnost (*nieważność*), které vedou orgán veřejné správy k prohlášení nicotnosti rozhodnutí. Ani polským zákonodárcem proto nebyl akceptován koncept tzv. čisté nicotnosti, nýbrž formuluje důvody nicotnosti a právě ty posléze vedou k deklaratornímu prohlášení nicotnosti ze strany správního orgánu či případně i správního soudu. Tyto důvody jsou vymezeny taxativně, nicméně poslední z nich otevírá důvody nicotnosti pro další možné situace.

Jak přitom dodává polská komentářová literatura, § 156 *KPA* není v tamním prostředí první úpravou nicotnosti, nýbrž v mnohém navazuje na historicky první správní řád, který (v § 101) umožňoval zrušení nicotného rozhodnutí.³⁰⁷ Vzhledem k nejednoznačnosti předcházející podoby úpravy nicotnosti v *KPA*, kdy tamní literatura hovoří o tom, že šlo o případ „kaučukového ustanovení“, byla specifikace důvodů nicotnosti, především pak absence právního základu, ponechána převážně judikatuře a vzhledem k polským specifikům i prokuratuře.³⁰⁸

Podle stávající právní úpravy důvody nicotnosti spočívají v následujících skutečnostech (či pochybeních):

1. vydání rozhodnutí při porušení pravidel o příslušnosti správního orgánu (vydání rozhodnutí nepříslušným orgánem, k čemuž literatura dodává, že to platí pro příslušnost věcnou, místní a instancní),³⁰⁹
2. vydání rozhodnutí bez právního základu nebo při výrazném porušení právních předpisů,³¹⁰

³⁰⁷ BORKOWSKI, J. In: ADAMIAK, B., BORKOWSKI, J. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. 13. wydanie. Warszawa: C. H. Beck, 2014, s. 643. Možnost zrušit nicotné rozhodnutí byla obsažena v *KPA* až do jeho novelizace učiněné v roce 1980.

³⁰⁸ BORKOWSKI, J. In: ADAMIAK, B., BORKOWSKI, J. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. 13. wydanie. Warszawa: C. H. Beck, 2014, s. 644.

³⁰⁹ ADAMIAK, B. In: ADAMIAK, B., BORKOWSKI, J. *Postępowanie administracyjne i sądowno-administracyjne*. 7. wydanie. Warszawa: LexisNexis Polska, 2009, s. 320.

³¹⁰ Polská nauka dodává, že v tomto bodě jsou ve skutečnosti zahrnuty dva na sobě relativně nezávislé důvody nicotnosti. Prvním je absence právního základu a druhým je závažné porušení právních předpisů. Jak doplňuje, v praxi se jedná o nejčastější příčinu nicotnosti, potažmo o nejčastěji aplikovaný důvod k prohlášení nicotnosti. Srov. KLIMASZEWSKI, M. In: FEDERCZYK, W., a kol. *Postępowanie administracyjne*. 3. wydanie. Warszawa: C. H. Beck, 2013, s. 255 – 256. K tomu dále nauka doplňuje jednotlivé případy formulované i judikaturou, které lze podřadit pod nedostatek právního základu (kupř. rozhodnutí vydané na základě aplikace neprávních předpisů, nebo v případě, kdy práva a povinnosti vycházejí přímo z právní úpravy a netřeba je konkretizovat rozhodnutím). V případě porušení právních předpisů se dodává, že nejde o jakékoliv „běžné“ porušení, ale že musí jít o zvláště závažné (zcela evidentní) porušení. V tomto kritériu lze vést paralelu se stejným znakem generální klauzule nicotnosti podle § 44 odst. 1 *VwVjG*. Toto závažné porušení právních předpisů shodně konstatuje i polská judikatura. Srov. rozhodnutí polského NSA ze dne 6. 1. 2009, II GSK 600/08.

3. rozhodnutí se vztahuje k věci, ohledně které již bylo vydáno jiné konečné (pravomocné rozhodnutí – *decyzyja ostateczna*),³¹¹
4. adresátem rozhodnutí je ten, kdo nebyl účastníkem řízení,
5. rozhodnutí bylo nerealizovatelné v den vydání rozhodnutí a tato neuskutečnitelnost má trvalý charakter (nemožnost vykonání rozhodnutí),³¹²
6. požadavek protiprávního (trestného) plnění postižitelného sankcí³¹³ a
7. rozhodnutí má takové vady, jež ze zákona působí jeho nicotnost.

Tímto posledním bodem je ponechána formulace dalších možných důvodů nicotnosti na zvláštní právní úpravu (*lex specialis*). Podle mého názoru by takový důvod vymezen být nemusel, neboť pokud ve zvláštní právní úpravě nalezneme specifickou či další úpravu důvodů nicotnosti, je nutné ji aplikovat přednostně před úpravou obecnou.

Maďarský *CXL:2004* obsahuje úpravu nicotnosti v jeho § 121. Podle něj jde o případy:³¹⁴

1. absence pravomoci,

³¹¹ Tento důvod nicotnosti je úzce spojen se zásadou *ne bis in idem a rei indicatae*. Posouzení totožnost věci má přitom další dílčí aspekty. Předně jde o totožnost účastníků řízení, právní stránka, předmět řízení, faktický stav a vydání rozhodnutí. Jestliže se jeden z těchto znaků změnil, je možné vydat nové rozhodnutí, aniž by bylo postiženo vadou jeho nicotnosti. Srov. KLIMASZEWSKI, M. In: FEDERCZYK, W., a kol. *Postępowanie administracyjne*. 3. wydanie. Warszawa: C. H. Beck, 2013, s. 258.

³¹² Tento důvod nicotnosti podle závěrů nauky v sobě skrývá 3 možné otázky, které bude třeba patřičně vyjasnit. Jednak jde o povahu příčin nerealizovatelnosti (neuskutečnitelnosti), za druhé jde o okamžik a délku trvání neuskutečnitelnosti a do třetice jde o objektivnost takové překážky. Blíže srov. KLIMASZEWSKI, M. In: FEDERCZYK, W., a kol. *Postępowanie administracyjne*. 3. wydanie. Warszawa: C. H. Beck, 2013, s. 259. Nauka konstatuje, že pod tento důvod spadá spíše neuskutečnitelnost faktická, neboť neuskutečnitelnost právní je spíše důvod podstatného porušení právních předpisů, protože spadá mezi důvody nicotnosti podle § 156 odst. 1 bod 2 *KPA*. Neuskutečnitelnost musí tížít rozhodnutí ne až od doby, kdy se stalo konečným (pravomocným), ale již v době jeho vydání, tedy od samého počátku. Navíc tato neuskutečnitelnost musí mít trvalý charakter. Zmíněná neuskutečnitelnost musí být dána objektivně, protože se nejedná o neuskutečnitelnost ze subjektivního pohledu. Jak k tomu dodává krajský správní soud ve Varšavě v rozhodnutí ze dne 14. 10. 2005, VII SA/Wa 232/05, o neuskutečnitelnost se nejedná, jestliže je spojena s vysokými náklady, je neekonomická nebo zda to vychází z negativního vyjádření adresátů rozhodnutí nebo jiných dotčených subjektů.

³¹³ Tento důvod právní úprava ovšem nekonstruuje jako obecný, ale až ve spojení s vlastním uskutečňováním (*w razie jej wykonania wywołalaby czyn zagrożony karą*).

³¹⁴ Z hlediska legislativně technického je možné uvést, že zatímco všechny ostatní zde zkoumané a popsané správní řády dělí jednotlivé důvody nicotnosti do bodů, maďarská právní úprava je dělí do písmen. K tomu lze dodat, že česká právní úprava důvody nicotnosti dělí do dvou odstavců podle toho, který orgán je kompetentní k deklaraci nicotnosti, přičemž v § 77 odst. 2 správního řádu nejsou důvody nicotnosti od sebe legislativně technicky odděleny.

2. nedostatku příslušnosti,
3. absence spolupráce či konzultace s jinými správními orgány v případech, kdy je to obligatorní,
4. rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem,³¹⁵
5. nedostatek ve složení rozhodujícího orgánu a
6. porušení zásady *ne bis in idem*, nebo pokud nebyla respektována soudní rozhodnutí ohledně správních sankcí.

Tento poslední důvod nicotnosti je přitom upraven metodou odkazu na jiné ustanovení (§ 109 odst. 3 a 4). Kromě toho ovšem maďarská právní úprava počítá s tím, že některá hrubá procesní pochybení nebo porušení specifických formálních požadavků může vést k prohlášení nicotnosti (srov. § 121 odst. 2 *CXL:2004*).

Slovinický *ZUP* upravuje nicotnost rozhodnutí (*ničnost odločbe*) v § 279, a to prostřednictvím 6 důvodů, které mají taxativní povahu. Jde proto o tzv. absolutní nicotnost. Její důvody jsou následující:

1. absolutní nedostatek příslušnosti,
2. požadavek trestného plnění,³¹⁶
3. právní nebo faktická nemožnost,³¹⁷
4. absence právního podkladu,³¹⁸

³¹⁵ Není jisté bez zajímavosti, že tento důvod je kupř. podle české a slovenské právní úpravy důvodem k obnově řízení (srov. § 62 odst. 1 písm. e) slovenského správního řádu a § 100 odst. 4 českého správního řádu).

³¹⁶ Nicméně rozhodnutí, které „jen“ nemravné, není nicotné, nýbrž napadnutelné opravnými prostředky, jak vyplývá ze slovinské komentářové literatury (ANDROJNA, V., KERŠEVAN, E. *Upravno procesno pravo. Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: GV Založba, 2006, s. 594). Zajímavé to však je při porovnání nemravnosti, potažmo rozporu s dobrými mravy podle § 44 odst. 2 bod 6 *VwVfG*.

³¹⁷ V daném případě jde o tradiční důvod nicotnosti spočívající v právní nebo faktické neuskutečnitelnosti. Jak k tomu dodává nauka (ANDROJNA, V., KERŠEVAN, E. *Upravno procesno pravo. Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: GV Založba, 2006, s. 595), rozhodnutí, které po faktické nebo právní stránce není realizovatelné, je irelevantní a v důsledku toho je zcela zbytečné. Nemožnost plnění musí být dána objektivně. Tam, kde je nemožnost plnění dána subjektivně a spočívá v osobě adresáta, rozhodnutí není nicotné. Rovněž není nicotné rozhodnutí, které obsahuje takové nedostatky, které je možné napravit v soudním nebo správním řízení.

³¹⁸ Především jde o případy, o nichž se zmiňuje i německá literatura, kdy rozhodnutí bylo vydáno bez předchozího „požadavku“ účastníků řízení, kdy jde o případ porušení § 128 *ZUP*. Naopak o nicotnost se nejedná, pokud dodatečně výslovně nebo mlčky adresát o jeho vydání „požádal“. Konvalidací tak je dodatečné přivolení.

5. *vis compulsiva*³¹⁹ a

6. existence takových vad, s nimiž je ve zvláštním zákoně spojen následek nicotnosti.

Jak polská, ale i slovinská oborná literatura výslovně konstatuje, nicotností může být postiženo nejenom rozhodnutí ve věci samé, ale i rozhodnutí procesní.³²⁰ Zejména v případě nicotnosti spočívající v nedostatku právního podkladu či porušení pravomoci nebo příslušnosti lze totiž konstatovat, že tato vada tíží všechny úkony učiněné v řízení. Vztahuje se proto na všechna rozhodnutí v řízení učiněné.

Ve střeoevropském prostoru a v rámci zkoumaných zemí a jejich správních řádů lze konstatovat, že je pro ně typická a sblížující skutečnost, kromě analyzovaného případu Slovenska, že všechny země ve svých správních rádech (a jak je uvedeno v počátečních pasážích této práce, někdy nejen v nich) obsahují úpravu nicotnosti. Převládá proto přístup, podle něhož je nicotnost obsahem právní úpravy. Pochopitelně, jak již bylo naznačeno a bude rozvedeno dále v textu, v obsahu právní úpravy lze nalézt větší či menší rozdíly.

Právní úprava nicotnosti bývá koncipována velmi podobně, protože lze vést úvahy o působení tzv. horizontální europeizace a vzájemného ovlivňování jednotlivých střeoevropských států. Obsahem právní úpravy přitom nebývá definice nicotnosti jako takové či jejích právních následků, nýbrž převážně formulace důvodů, které k nicotnosti vedou, resp. ji způsobují. Nicotnost je proto upravována jako formulace důvodů či příčin. Tento výčet, který v sobě zahrnuje právě ty nejvýznamnější možné vady a pochybení, tak dává poměrně jasně najevo, že nicotnost není běžným pochybením. Již povaha těchto vad dává nicotnosti punc její výjimečnosti.

³¹⁹ Tento případ vychází z použití vydírání, nátlaku výhrůžky, nebo jiného dalšího nedovoleného jednání. Zahrnuje rovněž vydání rozhodnutí za použití síly (*vis absoluta*), ale i triku či podvodu. Důsledkem potom je, že takto vydané rozhodnutí nepředstavuje skutečnou úřední vůli správního orgánu. Mezi násilím či pohrůzkou a vydáním rozhodnutí přitom musí existovat příčinná souvislost. Jde o případy zneužití práv, úmyslné oklamání úřední osoby. Srov. ANDROJNA, V., KERŠEVAN, E. *Upravno procesno pravo. Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: GV Založba, 2006, s. 596.

³²⁰ Ve slovinském případě to ovšem není tak jednoznačné. Platí totiž obecné pravidlo, že procesní rozhodnutí nelze prohlásit nicotnými (*izpravi za nične*). Literatura zde vychází ze závěru judikatury představované rozsudkem slovinského nejvyššího soudu (Vrhovnega sodišče Slovenije) ze dne 26. 4. 1974, U I 569/73-7. Nicméně toto pravidlo přímo připouští určitou výjimku, a to pokud toto procesní rozhodnutí zahrnuje některé podstatné otázky. Výslovně je to potvrzeno § 279 odst. 2 ZUP.

Výčet jednotlivých vad či důvodů nicotnosti přitom může mít povahu generální klauzule a/nebo konkrétního výčtu kvalifikovaných pochybení, v německém případě navíc pozitivním i negativním. Pozitivní výčet důvodů nicotnosti může mít povahu výčtu ryze taxativního (v případě Maďarska), nebo se sice výčet „tváří“ jako taxativní, nicméně obsahuje v sobě další (zbytkový) důvod, který odkazuje na jiné další důvody nicotnosti obsažené ve zvláštních zákonech. Jde o jiné další vady, pro které je třeba rozhodnutí považovat za nicotné, přičemž se odkazuje na úpravu danou zvláštním zákonem. Tak tomu je na případě Rakouska (§ 68 odst. 4 bod 4 *AVG*), Slovinska (§ 279 odst. 1 bod 6 *ZUP*) nebo Polska (§ 156 odst. 1 bod 7 *KPA*). Tato konstrukce ponechává prostor pro další tvorbu možných důvodů nicotnosti, jež jsou výslovně obsahem právní úpravy obsažené ve správním řádu. Nicméně vzhledem k subsidiární povaze správního řádu je takovýto obecný odkaz nadbytečný. Z povahy *lex specialis* vyplývá, že zvláštní zákon v daném konkrétním případě může stanovit specifický či jiný důvod nicotnosti, který se ovšem bude aplikovat jen v těchto případech a nezíská podobu obecného důvodu nicotnosti. Jistou slabinou může být, že se tím otvírá prostor pro formulaci dalších důvodů nicotnosti, ohledně nichž nemusí panovat všeobecná shoda. Na druhou stranu ale jen těžko ve střeoevropském prostoru půjde formulovat důvod skutečné nicotnosti, který by v komparativním ohledu byl zcela jednoznačně excesivní.

Z uvedeného výčtu jednotlivých vad je zřejmé, že pouze německá právní úprava obsahuje jak generální klauzuli, tak i výčet pozitivních a negativních případů či důvodů nicotnosti. Zkoumané právní úpravy obsahují spíše pozitivní výčet vad způsobujících nicotnost, přičemž i bez absence generální klauzule je jejich společným rysem fakt, že jde o vady nejtěžší a nejzávažnější. Německá právní úprava svou konstrukcí se předem nijak neuzavírá dalšímu možnému vývoji a ponechává otevřenou možnost, aby za nicotný byl shledán správní akt i v případě jiných než výslovně uvedených vad, pokud budou naplněny znaky generální klauzule podle § 44 odst. 1 *VwVfG*. Jak je již naznačeno v předcházejících pasážích této práce, vady způsobující nicotnost mohou spočívat jednak v podstatné procesní vadě (vadě řízení), ale i ve vlastním obsahu (až) správního rozhodnutí. Dělit proto můžeme

vady vyvolávající nicotnost, jež jsou dány výrazným pochybením při vedení řízení od vad, které lze nalézt v obsahu správního rozhodnutí, jako vnějšího finálního vyjádření procesního postupu (správního řízení).

Z naznačeného konkrétního výčtu vad lze do kategorie procesních vad (vad řízení) zařadit: nedostatek pravomoci³²¹ a příslušnosti,³²² nesprávné složení kolegiálního orgánu,³²³ absenci právního podkladu³²⁴ či závažnou protiprávnost.³²⁵

Druhou kategorií jsou vady vyvolávající nicotnost vzhledem k obsahu či formě³²⁶ správního aktu (rozhodnutí). Z hlediska vlastního obsahu správního aktu (rozhodnutí) jde převážně o následující hrubá pochybení: faktická a právní neuskutečnitelnost (nerealizovatelnost),³²⁷ požadavek trestného či protiprávního plnění,³²⁸ případně rozpor s dobrými mravy,³²⁹ vady v označení adresáta³³⁰ a vlastní vady výroku porušující zásadu *ne bis in idem a rei iudicatae*.³³¹

³²¹ Srov. § 121 odst. 1 písm. a) *CXL:2004*. Přitom v případě nedostatku pravomoci lze položit otázku, zda se ve skutečnosti nejedná o absenci právního podkladu. Jestliže není dán právní či zákonný podklad, striktně vzato není a pojmově ani nemůže být dána pravomoc (a následně ani příslušnost).

³²² Srov. § 44 odst. 2 bod 3 *VwVjG*, § 68 odst. 4 bod 1 *AVG*, § 156 odst. 1 bod 1 *KPA* nebo § 279 odst. 1 bod 1 *ZUP*. V případě příslušnosti pak lze rozlišovat, zda k nicotnosti vede pouze nedostatek věcné příslušnosti, nebo důvodem nicotnosti je i nedostatek příslušnosti místní (srov. § 44 odst. 2 písm. 3 *VwVjG*) nebo dokonce místní i instanční (srov. § 156 odst. 1 bod 1 *KPA*).

³²³ Tato výslovně upravená vada vyvolávající nicotnost je upravena ve středoevropském prostoru pouze v Rakousku (§ 68 odst. 4 bod 1 *AVG*) a Maďarsku (§ 121 odst. 1 písm. e) *CXL:2004*). Z toho dovozují, že půjde spíše o specifický důvod nicotnosti, který je ovšem sám o sobě podřaditelný pod jiné důvody nicotnosti, jako je absence právního základu, nedostatek pravomoci či příslušnosti, případně závažné porušení právních předpisů.

³²⁴ Srov. § 156 odst. 1 bod 2 *KPA*, § 279 odst. 1 bod 4 *ZUP*. V případě Německa jde o důvod podřaditelný pod generální klauzuli nicotnosti podle § 44 odst. 1 *VwVjG*.

³²⁵ Srov. § 156 odst. 1 bod 2 *KPA*.

³²⁶ Srov. § 44 odst. 2 bod 1 a 2 *VwVjG*.

³²⁷ Jakkoliv kupř. německý přístup odlišuje neuskutečnitelnost právní, která je podřaditelná pod znaky generální klauze podle § 44 odst. 1 *VwVjG*, od neuskutečnitelnosti faktické, jež je výslovně uvedena v § 44 odst. 2 bod 4 *VwVjG*, zbylé správní řády obě situace kladou na roveň, případně k nim ještě lze připočíst nesrozumitelnost nebo nejasnost správního aktu (rozhodnutí) vedoucí k jeho neuskutečnitelnosti. Blíže srov. § 68 odst. 4 bod 3 *AVG*, § 156 odst. 1 bod 5 *KPA* nebo § 279 odst. 1 bod 3 *ZUP*.

³²⁸ Srov. § 44 odst. 2 bod 5 *VwVjG*, § 68 odst. 4 bod 2 *AVG*, § 156 odst. 1 bod 6 *KPA* a § 279 odst. 1 bod 2 *ZUP*.

³²⁹ Tato vada je výlučně obsažena v § 44 odst. 2 bod 6 *VwVjG*.

³³⁰ Srov. § 156 odst. 1 bod 4 *KPA*.

³³¹ Srov. § 156 odst. 1 bod 3 *KPA* nebo § 121 odst. 1 písm. f) *CXL:2004*.

Z hlediska jednotlivých vad či důvodů nicotnosti, jak byly shora podány a následně shrnuty, lze vyslovit, že vada spočívající v nesprávném složení kolegiálního orgánu je spíše výjimečná, neboť ji lze nalézt pouze v rakouském a maďarském správním řádu. Tato skutečnost je ovšem přímým dokladem toho, jak tyto státy mohou být v náhledu na určitou problematiku spojeny. Ostatně maďarský přístup dlouhá léta byl silně ovlivňován právě přístupem a řešením rakouským. Je to dáno i historicky. Na druhou stranu je skupina vad, která je takřka pro všechny (s výjimkou Maďarska) uvedené správní řády typická a příznačná. Jí je požadavek trestného či protiprávního plnění. Jakkoliv by tuto vadu šlo podřadit pod (právní) neuskutečnitelnost, téměř ve všech zkoumaných správních řádech je upravena jako samostatný důvod nicotnosti. Společně s ostatními tak tvoří poměrně tradiční skupinu vad nicotnosti správního rozhodnutí ve středoevropském prostoru správního práva (procesního).

Vzhledem k tomu, že nicotnost je výslovně legislativně zakotvena, a pokud půjde o případy taxativního výčtu bez přítomnosti obecných důvodů či generální klauzule, snižuje se role a úloha judikatury. Ta se z povahy věci věnuje dotváření právní úpravy a její specifikaci. Úkolem judikatury proto není vytváření nových skutkových podstat či důvodů nicotnosti. Na pomezí je německá konstrukce nicotnosti, která díky obecné formulaci generální klauzule předem nijak neuzavírá možný výčet důvodů nicotnosti, pročez to je právě správní praxe a judikatura, která legislativní výčet vad může doplnit o typové případy, či zcela konkrétní kauzy.

Ohledně systematiky právní úpravy nicotnosti a jejího místa ve správním řádu samotném jsem se již vyjádřil v počátečních pasážích této práce, a proto na své závěry v tomto ohledu nyní odkazuji. Nicméně není ani tak podstatné, kde je nicotnost ve správním řádu upravena, nýbrž zda je nicotnost upravena a jak je upravena. Osobně jsem toho názoru, že úprava nicotnosti má své místo „poblíž“ úpravy rozhodnutí a nikoliv až u úpravy opravných prostředků. Záleží ale na přístupu k nicotnosti. Pokud na nicotnost nahlédneme pohledem důvodů nicotnosti, logickým by bylo mít nicotnost upravenou v souvislosti se správním rozhodnutím a jeho vlastnostmi a náležitostmi, a to jako pomyslný odstrašující příklad. Jestliže nicotnost pojmáme prizmatem následků nicotnosti a vnímáme ji prostřednictvím instrumentálního pojetí, klíčové naopak bude, zda a jak se lze v případě nicotného rozhodnutí

bránit a kdy a jak lze nicotné správní rozhodnutí „odklidit“. Potom je vcelku logické, že nicotnost doplňuje či navazuje úpravu prostředků ochrany subjektivních práv v řízení před správními orgány.

V menšině je naopak přístup, který chápe nicotnost jako ryze doktrinální koncept, což se projevuje v absenci právní úpravy. Taková právní úprava nejenom, že neobsahuje výčet důvodů vyvolávajících nicotnost, ale ani v ní není stanoven postup pro nakládání s nicotnými rozhodnutími ze strany správních orgánů a soudů. To je ostatně samo o sobě logické. Tento přístup by nebyl problematický, jestliže by společně s „mlčením zákonodárce“ shodně mlčela nauka a judikatura. Jestliže však teorie a právní praxe představovaná zejména judikaturou s nicotností operují, absence právní úpravy potom představuje vážný nedostatek. Takovýto přístup je pochopitelně náročnější jak pro nauku, tak i judikaturu, neboť nicotnost je pouze v jejich rukách. Úloha nauky a judikatury je v tomto ohledu mnohem významnější, až by se dalo konstatovat, že je do značné míry na hraně v tom, zda judikatura může s pomocí teorie vytvářet důvody nicotnosti. Zamyslet se lze, vůbec z jakého důvodu nauka, ale zejména judikatura s nicotností pracují, pokud výslovná právní úprava absentuje. V případě doktríny těch důvodů může být celá řada. Oproti tomu pokud s nicotností operuje praxe především v rovině judikatury, lze vysledovat, že zřejmě se v praxi objevují případy flagrantních vad, na které je třeba patřičným způsobem upozornit a jež by si zasloužily i specifický přístup či řešení. Judikatura je tak vlastně ukazatelem nedostatků právní úpravy a někdy i současně jejím „opravářem“.

3.5 Následky nicotnosti z pohledu správních orgánů a soudů ve středoevropském prostoru

M. Mazanec³³² v souvislosti s nicotností konstatoval, že „*problémy nicotných aktů lze spatřovat ve dvou rovinách: především je nutno vymezit okruh vad, pro které je nutno mít za to, že akt neexistuje. Druhým problémem je pak procesní postup, kterým bude taková vada deklarována.*“ Prvnímu naznačenému okruhu problémů spojených s nicotností jsem se zabýval v předcházející části, avšak pouze z pohledu správních řádů. Nyní nastává prostor věnovat se (následnému) procesnímu postupu, při němž se nakládá s nicotným správním rozhodnutím.

³³² MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. Praha: Linde Praha, a. s., 1996, s. 78.

Pro další výklad bude jistě zajímavé sledovat, zda takový procesní postup je vůbec upraven a pokud ano, zda platí jen pro úroveň veřejné správy a pro řízení před správními orgány, nebo zda jsou vůči nicotným správním rozhodnutím jistými kompetencemi nadány i soudy působící ve správním soudnictví. V návaznosti na to lze položit zcela konkrétní otázku, zda jsou důvody nicotnosti správního rozhodnutí formulovány shodně jak pro správní orgány a jejich postup, tak i pro soudy a jejich postup. Jinak řečeno, zda pro úroveň správního soudnictví je možné nalézt nějaké specifikum, jímž by se odlišovalo od vymezení nicotnosti, jež je dáno pro správní orgány. Jak vidno, oba dva naznačené problematické okruhy s sebou úzce souvisejí a do značné míry na sebe navazují.

Obecně je nutno uvést, že z vlastní výjimečné povahy nicotnosti a vad jí způsobujících nebude na místě uchylovat se k ustáleným či „standardním“ procesním postupům, jež lze aplikovat v souvislosti s nezákonnými správními rozhodnutími. Ona vyšší (*ergo* jiná) kvalita vady si vynucuje zvláštní procesní postup a nakládání s nicotnými správními rozhodnutími. Tento procesní postup musí navíc reflektovat výjimečnost nicotnosti a jejich právních následků, pokud o nich vůbec můžeme hovořit.

Řada všeobecných charakteristik či následků již byla vyslovena v předcházejících pasážích práce. Zopakujme proto, že nicotné rozhodnutí *de iure* neexistuje, nevyvolává žádné právní následky a nikdo není povinen jej respektovat. Hledí se na něj, jako by nebylo. Striktně vzato není vůbec nutné upravit nějaký následný procesní postup. Protože jde o právní nic, jen obtížně s ním lze nějak disponovat či nakládat. Nelze jej změnit, ale ani zrušit. Z toho důvodu by vlastně procesní úprava byla nadbytečná a možná i matoucí. Nicotné rozhodnutí se totiž nestává nicotným, až když to o něm někdo autoritativně konstatuje, nýbrž je nicotným od samého počátku.³³³ Nicotnost proto nenastává dodatečně. Pro možné případy, kdy by kupř. objektivní neuskutečnitelnost měla nastat až *ex post*, stanoví § 156 odst. 1 bod 5 *KPA* požadavek, aby tato neuskutečnitelnost byla již v okamžiku vydání rozhodnutí a měla trvalý charakter.

Z hlediska zkoumaných správních řádů střeoevropského prostoru je třeba vyjádřit, že s níže uvedenou výjimkou Slovenska, žádný z nich neupravuje

³³³ Jak však bude uvedeno níže, tuto tezi rakouská nauka a právní úprava zcela neakceptuje.

nicotnost v tzv. čisté podobě. Správní řády a někdy nejen ony, neboť začasté jsou kompetencemi vůči nicotným správním rozhodnutím nadány i správní soudy, obsahují procesní postup při nakládání s nicotnými správními rozhodnutími. Nauka shodně vychází z teze, že problémem není ani tak to, že rozhodnutí je nicotné, jako spíše fakt, že nicotnost nemusí být hned zcela a každému zřejmá, byť se tomu německá právní úprava snaží bránit cestou znaků generální klauzule nicotnosti podle § 44 odst. 1 *VwVfG*. Není proto možné ponechat tuto právně složitou otázku subjektivnímu (a mnohdy zcela laickému) posouzení ze strany adresátů správního rozhodnutí nebo veřejnosti. Naopak je třeba, a to vzhledem k poměrně zásadním účinkům nicotnosti, mít o této sporné otázce jasno a postaveno na jisto, zda předmětné správní rozhodnutí bude aktem existujícím se všemi s tím spojenými důsledky, či bude aktem neexistujícím. Cílem takového procesního postupu je odklidit nicotné správní rozhodnutí z domnělé právní sféry a autoritativně konstatovat jeho nicotnost, pročež nenastanou pochybnosti o „následcích“. K „procesním následkům“ nicotného správního rozhodnutí se sluší uvést, že i zde je možné nalézt několik odlišných přístupů.

Ten první, do značné míry krajní, navazuje na shora uvedené a výslovnou legislativní absenci důvodů nicotnosti. Jestliže právní úprava vůbec neobsahuje výčet vad způsobujících nicotnost, je logickým důsledkem, že nebude obsahovat ani úpravu následného procesního postupu ze strany správních orgánů či soudů. Taková situace v současné době panuje na Slovensku. Jak již bylo opakovaně naznačováno, přesto takové „mlčení zákonodárce“ ještě nutně neznamená, že se s nicotností nelze setkat. To platí tím spíše, pokud je uznávána naukou a zejména judikaturou. Protože však chybí jak výčet vad, tak i výslovná úprava následného procesního postupu, nezbývá než využít poznatků a závěrů teorie, judikatury a aplikovat procesní postupy nejbližší či nejpodobnější. Pokud z pohledu právního pozitivismu přijmeme tezi o existenci nicotnosti a její výskyt v praxi, jen těžko lze akceptovat procesní postup, který by byl zcela mimo právní regulaci a popíral by podzákonný charakter správní činnosti. Proto se na nicotnost aplikují stávající a právem již upravené mechanismy. Shora naznačené se týká Slovenska, které i vlivem absence následného procesního rámce vybočuje z jinak v zásadě shodného přístupu středoevropského správního práva (procesního). V případě

Slovenska lze zmínit možné postupy při nakládání s nicotným správním rozhodnutím z hlediska správních orgánů na straně jedné a soudů působících ve správním soudnictví na straně druhé.

Druhý přístup sice zachovává, resp. výslovně upravuje povahu a podstatu nicotnosti, potažmo důvody k ní vedoucí, avšak správním orgánům či soudům nestanovuje nějaké zvláštní procesní oprávnění, nýbrž k odklizení nicotného správního rozhodnutí jim propůjčuje standardní procesní nástroje, kterým je kasace (zrušení). Jde o odlišnou situaci, než jak je prezentována v případě Slovenska, neboť na Slovensku se nicotná správní rozhodnutí zrušují v podstatě „z nouze“, resp. proto, že jiný procesní postup není možný. Oproti tomu v naznačeném případě se nicotné správní rozhodnutí zrušuje (ruší), protože to tak výslovně stanoví zákon. Sice můžeme uvažovat o vhodnosti či smysluplnosti takového legislativního řešení, neboť v mnohém přímo popírá koncept nicotnosti jako právního nic a aktu nezměnitelného a nezrušitelného, nicméně právě takový přístup z hlediska adresátů takového aktu, odhlédneme-li od jeho doktrinální problematičnosti, může být výhodnější.³³⁴ Je totiž zcela jednoznačně stanoveno, jaký je osud nicotného správního rozhodnutí – je zrušeno, neexistuje. Zdůrazňuji, že zrušení je v podstatě jen na papíře, neboť striktně vzato nelze zrušit, co neexistuje. Pokud ano, i takové rozhodnutí je nicotné. Takovými, do jisté míry teoretickými úvahami, se však dotčené subjekty nemusí zatěžovat. Z jejich strany je jasno. Správní rozhodnutí není, bylo zrušeno a tento následek je všeobecně pochopitelný. Z pohledu doktrinálního však takový náhled adekvátní není.

Poslední přístup plně zachovává zvláštní povahu a podstatu nicotnosti, přičemž specifické vady vyžadují i specifický přístup. Jím je autoritativní potvrzování či konstatování nicotnosti. Z hlediska teoretického je právě takové řešení nejvhodnější. Z pohledu adresátů ovšem může nastat, že nedostatečně pochopí význam takového deklaratorního výroku. Problémem je, že neinformovaným subjektům konstatování nicotnosti správního rozhodnutí nic neřekne. Proto by bylo vhodnější, aby v odůvodnění, či případně v poučení bylo zcela jasně uvedeno, jaké jsou vlastně důsledky takového potvrzení nicotnosti. Jistou výhodou může mít v tomto směru německá právní úprava, která v § 43 odst. 3 *VwVfG* stanoví následky nicotnosti správního aktu.

³³⁴ Jak bude uvedeno v dalších částech práce, pro tento přístup pléduje aktuální judikatura tuzemského Nejvyššího správního soudu.

Není přitom vyloučeno, a bude na to ještě konkrétně odkázáno, že možný procesní postup vůči nicotným správním rozhodnutím bude či je omezen časem. Takový přístup rovněž shledávám nesprávným, neboť opět popírá vlastní smysl nicotnosti, jako vady, která je v čase nezhojitelná a nenapravitelná. Takovou časovou lhůtu podle mého názoru nelze odůvodnit ani odkazem na práva nabytá v dobré víře či způsobením právních účinků, neboť na základě nicotného správního rozhodnutí nelze ničeho nabýt, snad jedině nároku na náhradu škody či nemajetkové újmy. Jinak řečeno, *quod nullum est, nullum producit effectum*.³³⁵

Vydeme-li z výše uvedených teoretických východisek a budeme-li chtít demonstrovat konkrétní přístupy k řešení nicotnosti ze strany správních orgánů či soudů, je nutno nejprve poukázat na jednotlivé vnitrostátní právní úpravy. Posléze k nim připojím komparativní poznámky a shrnutí, pročez v mnohém naváží na obecný úvod.

Jestliže bychom měli analyzovat procesní situaci na Slovensku, právní úprava postrádá výslovné řešení nicotnosti správních rozhodnutí jak ze strany správních orgánů, tak i (správních) soudů.

V daném ohledu jde o stav, který v prostředí a podmínkách České republiky panoval do 31. 12. 2002. Slovenský přístup proto nadále pokračuje v cestě, která byla ještě započata v období společného státu. Slovenské správní orgány mají striktně vzato dvě možnosti, jak naložit s nicotnými správními rozhodnutími. Jestliže je vůči nim podán opravný prostředek, je třeba jej neakceptovat s odůvodněním o jeho nepřípustnosti, neboť nicotné správní rozhodnutí je neexistující. Není tu nic, co by bylo způsobitelným předmětem opravných prostředků a posuzování ze strany správních orgánů (a soudů). Takovýto negativní výrok současně může představovat pozitivní výrok z hlediska nicotnosti, neboť se tím jednoznačně dává najevo nicotnost a je vystižena její podstata. Problémy či meze tohoto přístupu, který by byl nejspříhodnějším, se však ukazují v situaci, jestliže lhůta pro podání či uplatnění opravných a dozorčích prostředků již marně uplynula.

³³⁵ MÁŠA, M. K otázce tzv. nicotných správních aktů. *Správní právo*. 1972, č. 3, s. 139.

To ovšem platí i pro druhou možnost, kterou je výslovné zrušení nicotného správního rozhodnutí a nakládání s ním, jako by šlo o jiný nezákonný akt.³³⁶ Nicotné správní rozhodnutí lze zrušit jen a pouze na základě předchozího uplatnění opravných či dozorčích prostředků.³³⁷ Jde přitom o vadu, k níž jsou správní orgány povinny přihlížet *ex officio*. Nicméně, jak je již uvedeno, uplynutím příslušných lhůt správní orgány v podstatě postrádají nástroje k odklizení nicotného správního rozhodnutí.

Z pohledu soudů působících ve správním soudnictví je situace dosti podobná. Jestliže by byla podána žaloba proti (pravomocnému) správnímu rozhodnutí (případně opravný prostředek proti nepravomocnému rozhodnutí správního orgánu), striktně vzato by mělo dojít k jejímu odmítnutí, neboť nicotné rozhodnutí nelze napadnout a není zde nic, co by bylo způsobilým předmětem soudního přezkumu. Nicméně ani tuto cestu slovenská praxe nepřevzala.

Místo toho chápe nicotnost jako zásadní vadu, k níž je nutno přihlížet *ex officio*.³³⁸ A to jak v řízení před správním orgánem, tak i soudem. V podrobnostech lze odkázat na následující závěry slovenské judikatury: „*skutočnosť, že správny orgán prvého stupňa si v rámci mimodovolacieho konania zrušil vlastné rozhodnutie, predstavuje jeden z prípadov vady, nulity správneho aktu, ku ktorej sú približada z úradne povinnosti bez ohľadu na to, či žalobca poukazoval na vady nulity aktu, alebo sa domáha aj jeho zrušenia pre nezákonnosť. Povinnosťou súdu zaoberať sa nulitou správneho rozhodnutia ex officio nie je prelomením dispozíciej zásady, ktorou je správne súdnictvo ovládané, ale jej logickým vyústením. Na týchto záveroch nič nemení*

³³⁶ A to postupem podle § 59 odst. 2 slovenského správního řádu, kdy odvolací správní orgán napadené rozhodnutí zruší, nebo podle § 59 odst. 3 slovenského správního řádu, kdy napadené rozhodnutí správního orgánu zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení. Volba mezi odstavcem 2 a 3 předmětného ustanovení pak bude záležet na důvodu nicotnosti, kdy důvod spočívající v nedostatku pravomoci, věcné příslušnosti a právního podkladu bude „řešitelný“ cestou § 59 odst. 2. Z hlediska dozorčího prostředku se nabízí ještě tzv. mimodvolací řízení podle § 65 slovenského správního řádu.

³³⁷ Srov. ŠKROBÁK, J. In: VRABKO, M., a kol. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2013, s. 82.

³³⁸ Srov. § 250j odst. 2 a 3 slovenské části páté občanského soudního řádu. Postup podle odstavce 3 předmětného ustanovení je možný v situaci, jestliže správní rozhodnutí vydal orgán, který k tomu nebyl ze zákona oprávněný. Soud takové rozhodnutí zruší a řízení zastaví, neboť není důvod rozhodnutí vracet tomuto správnímu orgánu k dalšímu řízení, neboť ten by s tím, z nedostatku kompetence, nemohl stejně nijak dál nakládat.

*to, že zákonodarcu nulitu aktu výslovně neupravil. Ak súd zrušuje napadnuté rozhodnutie po zistení, že ide o rozhodnutie nulitné, nezaobrá sa prípadnými ďalšími námietkami žalobcu, lebo zákonnosť je možné skúmať len z aktu, ktorý existuje.*³³⁹

Nevýhodou uvedeného soudního řešení nicotnosti je opět časové hledisko. Zrušit správní rozhodnutí z důvodu nicotnosti lze v případě přípustnosti žaloby (opravného prostředku). Tedy zejména, pokud je žaloba podána ve stanovené lhůtě a za předchozího marného vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zákon.

I v případě řešení nicotnosti v Německu je třeba lišit, zda jde o postup ze strany správních orgánů nebo soudů. Předně je však třeba konstatovat, že proti nicotnému správnímu aktu je možné podat stejné opravné prostředky, jaké by bylo možné podat i proti správnímu aktu, který nicotný není.³⁴⁰ Potud se nicotnost nijak z kategorie jiných vad nevyděljuje. Nicméně německá právní úprava obsahuje zcela specifický institut prohlášení nicotnosti (*Feststellung der Nichtigkeit*). Ten je obsažen v § 44 odst. 5 *VwVfG*.

Přestože je nicotný správní akt *ex lege* neúčinný (§ 43 odst. 3 *VwVfG*), je nutné tuto skutečnost autoritativně deklarovat, aby nadále nebudil zdání skutečného správního aktu. Proto k zajištění právní jistoty slouží prohlášení nicotnosti. Praktické potřeby, zejména ve sporných případech vyžadují závazné prohlášení. To lze provést buď *ex officio*, nebo na návrh/žádost osoby (*Antrag*), která má na prohlášení nicotnosti oprávněný zájem. Přitom podání tohoto návrhu není časově omezeno. O návrhu rozhoduje zásadně orgán, který daný správní akt vydal. Jestliže tak neučiní a vůči správnímu aktu jsou uplatněny opravné prostředky, je věcně příslušný k deklaraci nicotnosti nadřízený správní orgán.³⁴¹ Literatura zdůrazňuje, že prohlášení má deklaratorní povahu. Kromě toho může být nicotnost posouzena všemi správními orgány a soudy jako tzv. předběžná otázka, a to i v případě, že již uběhla lhůta k podání opravných prostředků.³⁴²

³³⁹ Podle rozsudku Nejvyššího soudu Slovenskej republiky ze dne 9. 3. 2010, sp. zn. 8 Sžo/225/2009.

³⁴⁰ KOPP, F. O. a kol. *Verwaltungsverfahrensgesetz*. 13., vollständig überarbeitete Aufl. München: C. H. Beck, 2012, s. 959.

³⁴¹ MÜLLER, M. In: HUCK, W., MÜLLER, M. *Verwaltungsverfahrensgesetz*. München: Verlag C. H. Beck, 2011, s. 275.

³⁴² KOPP, F. O. a kol. *Verwaltungsverfahrensgesetz*. 13., vollständig überarbeitete Aufl. München: C. H. Beck, 2012, s. 959.

Ochranu vůči nicotnosti zajišťuje rovněž správní soudnictví. Prostředkem ochrany vůči nicotnosti správního aktu je podání žaloby ke správnímu soudu na „stanovení“ nicotnosti. I v tomto případě může takový návrh podat osoba, která na něm má právní zájem.³⁴³ Z hlediska soudní ochrany a postupu soudů vůči nicotným správním aktům lze konstatovat, že právní úprava je poměrně „bohatá“ a nabízí celkem 3 možnosti, které se od sebe liší.

První a nejméně využívanou, je žaloba proti správnímu orgánu o vydání rozhodnutí prohlašujícím nicotnost rozhodnutí. Do jisté míry může jít o obdobu tuzemské žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, a to v případě, kdy nicotnost neprohlásil správní orgán (*Verpflichtungsklage*). Je-li žaloba důvodná, potom je povinností správního orgánu učinit prohlášení nicotnosti.

Z procesního hlediska nejjistější variantou je varianta druhá, a to (odpůrci) žaloba proti správnímu aktu (*Anfechtungsklage*), v níž může být tvrzena jeho nicotnost. Jde o standartní žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, v níž se žalobce domáhá zrušení správního aktu (srov. § 42 odst. 1 *VwGO*). Výhodou je, že pokud soud shledá rozhodnutí toliko nezákonným a nikoliv však nicotným, přesto jej může zrušit. Nevýhodou je, že nejprve musí proběhnout odvolací řízení (musí být marně uplatněny opravné prostředky ve správním řízení) a samotné podání žaloby je omezené lhůtou k podání žaloby. Nicotnosti si tak „nesmí všimnout“ odvolací správní orgán. V opačném případě je povinen nicotnost deklarovat.

Varianta třetí je přímo určena pro případy nicotnosti. Jedná se o žalobu na prohlášení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu (*Feststellungsklage*) podle § 43 *VwGO*.³⁴⁴ Posledně uvedená žaloba slouží k vyjasnění práv a povinností, resp. celé situace okolo správního aktu. Na prohlášení nicotnosti musí mít osoba žalobu podávající oprávněný zájem. Oprávněný zájem lze vidět buď jako zájem právní nebo „ochrany hodný“ faktický (reálně existující) zájem, zejména ekonomický. Tento zájem může existovat jak v právních vztazích v okamžiku prohlášení, tak se může odkazovat na právní

³⁴³ BADER, J., RONELLENFITSCH, M. *Verwaltungsverfahrensgesetz: Kommentar*. München: Verlag C. H. Beck, 2010, s. 482 – 483.

³⁴⁴ EYERMANN, E. a kol. *Verwaltungsgerichtsordnung: Kommentar*. 13., überarbeitete Aufl. München: Verlag C. H. Beck, 2010, s. 262.

vztahy vznikající teprve v budoucnosti. Nicotnost však v tomto případě prohláší správní soud, přičemž není uvedena lhůta pro podání takové žaloby. Jde o případ určovací žaloby, pro kterou s ohledem na specifika nicotnosti, neplatí omezení, jako v jiných případech této určovací žaloby (srov. § 43 odst. 2 *VwGO*).

Co se týče důvodů nicotnosti, německý *VwGO* plně odkazuje na vymezení nicotnosti podle § 44 *VwVfG*. Důvody prohlášení nicotnosti správního aktu proto nejsou více rozšiřovány, ale je odkazováno na obecnou úpravu obsaženou ve správním řádu. Toto konstatování se však může ukázat poněkud nepřesným, neboť nelze zapomínat na konstrukci generální klauzule nicotnosti, která umožňuje jak správním orgánům, tak i správním soudům, dotvářet další a konkrétní důvody nicotnosti ve specifických případech. Díky tomu pochopitelně roste význam správní praxe a judikatury.

V Rakousku může být za nicotné prohlášeno správní rozhodnutí (*als nichtig erklärt*) příslušným nadřízeným ústředním orgánem. A to z moci úřední, v rámci jeho dozorové činnosti (§ 68 odst. 4 *AVG*). Tedy nikoliv tím orgánem, který nicotné správní rozhodnutí vydal, jako je tomu v případě německé právní úpravy, případně tím, kdo o něm rozhodoval v posledním stupni.³⁴⁵ Prohlášení nicotnosti (*Nichtigkeiterklärung*) u rozhodnutí nejvyšších správních orgánů je potom z povahy věci vyloučeno, neboť v jejich případě není jiný správní orgán, který by mohl nicotnost jejich správního rozhodnutí prohlásit, což potvrzuje tamní literatura³⁴⁶ a osobně shledávám značně diskuzním. Vytváří se tím privilegovaná kategorie „neomylných“ správních orgánů.

Předpokladem prohlášení nicotnosti je, že rozhodnutí trpí jednou z již uvedených vad, které jsou obsahem § 68 odst. 4 *AVG*. Prohlášení nicotnosti neznamená, že by rozhodnutí byla absolutně nicotná, nýbrž že trpí vadou, pro kterou mohou být za nicotná prohlášena. Při prohlášení nicotnosti je nutno posuzovat naplnění důvodů pro prohlášení velmi striktně, neboť zde dochází k „prolomení“ právní moci rozhodnutí a tedy zásahu do právní jistoty. Vždy je nutno zohlednit celý případ z hlediska zásada přiměřenosti, ochrany veřejného zájmu a zájmů dotčených osob.

³⁴⁵ HENGSTSCHLÄGER, J. *Verwaltungs-verfahrensrecht. Ein systematischer Grundriss*. 3., überarbeitete Auflage. Wien: WUV Universitätsverlag, 2005, s. 344.

³⁴⁶ WIELINGER, G. *Einführung in das österreichische Verwaltungs-verfahrensrecht*. 10. Auflage. Graz: Leykam, 2006, s. 161.

Možnost prohlášení nicotnosti je omezena časově na 3 roky od uplynutí lhůty pro odvolání, ale pouze u případů nicotnosti z důvodů nepřislušnosti nebo nesprávného složení kolegiálního orgánu (§ 68 odst. 4 bod 1 *AVG*). Jinak tato možnost časově omezena není.

Ustanovení § 68 odst. 7 *AVG* výslovně stanoví, že na prohlášení nicotnosti není právní nárok. Byť se většina teorie (ale i judikatury) přiklání k tomu, že prohlášení nicotnosti má účinky *ex nunc* a je rozhodnutím konstitutivním, v rakouském prostředí tamní literatura uvádí, že existuje i názor, podle něhož povaha rozhodnutí o prohlášení nicotnosti může být i deklaratorní s účinky *ex tunc*, což se odvíjí od okolností případu a je zde dána možnost správního uvážení rozhodujícího orgánu – avšak názor je to spíše menšinový.³⁴⁷

Polský *KPA* nejenom, že upravuje výčet důvodů nicotnosti, ale rovněž obsahuje i následný postup správních orgánů při prohlašování/potvrzování nicotnosti (*stwierzenie nieważności*). Novelou *KPA* z roku 1980 byla opuštěna pravomoc zrušovat nicotné rozhodnutí a byl místo toho vytvořen institut prohlášení nicotnosti. Polská teorie, a to i po vzoru Německa, v zásadě shodně uvádí, že v případě nicotnosti lze uplatnit toliko autoritativní deklarování této vady, a to s účinky *ex tunc*.³⁴⁸

Podle § 157 odst. 1 *KPA* prohlášení nicotnosti v případech vymezených § 156 odst. 1 spadá do kompetence nadřízeného správního orgánu. Jestliže však bylo nicotné rozhodnutí vydáno ministrem nebo samosprávným orgánem, pak je prohlašování nicotnosti nadán tento orgán. Uvedené řešení je (shodně jako v případě polské obdoby rozkladu podle § 127 odst. 3 *KPA*) odůvodněno tím, že tyto specifické správní orgány nemají nad sebou žádný vyšší (nadřízený) správní orgán.

Prohlášení nicotnosti je možné buď na základě návrhu/žádosti, případně z moci úřední (§ 157 odst. 2 *KPA*). Formou prohlášení nicotnosti je rozhodnutí – *decyzja* (§ 158 odst. 1 *KPA*). Jestliže je pravděpodobné, že správní rozhodnutí je postiženo vadou nicotnosti, je to důvod k přiznání odkladného účinku nicotného rozhodnutí. Odkladný účinek se podle § 159 odst. 2 *KPA* přiznává ve formě usnesení, které lze napadnout stížností. Potud lze ovšem vyslovit námitku, jaké účinky to vlastně nicotné správní rozhodnutí

³⁴⁷ HENGSTSCHLÄGER, J. *Verwaltungs-verfahrensrecht. Ein systematischer Grundriss*. 3., überarbeitete Auflage. Wien: WUV Universitätsverlag, 2005, s. 344.

³⁴⁸ BOĆ, J. *Prawo administracyjne*. 10. wydanie. Wrocław: Kolonia Limited, 2004, s. 331.

má, potažmo nemá vyvolávat. Toto řešení je přímým dokladem toho, jak nebezpečné může být ponechání nicotnosti v její čisté podobě bez „usměrňujícího“ zásahu správních orgánů a/nebo soudů.

V polském případě je nutno u prohlášení nicotnosti odkázat na § 156 odst. 2 *KPA*. Jeho obsahem jsou totiž časové a věcné výjimky, kdy k prohlášení nicotnosti rozhodnutí nemůže dojít. Časové hledisko je představováno lhůtou deseti let od doručení nebo ohlášení správního rozhodnutí. Věcné hledisko je představováno tím, že rozhodnutí již způsobilo nezvratitelné právní účinky (*decyzyja wywołala nieodwracalne skutki prawne*). Zmíněné časové omezení, kdy již není možné prohlásit nicotnost, neplatí vůči všem důvodům nicotnosti, ale jen případě důvodů nicotnosti podle § 156 odst. 1 bod 1, 3, 4 a 7 *KPA*, tak jak byly vymezeny výše v textu. Oproti tomu, pro všechny důvody nicotnosti vymezené § 156 odst. 1 *KPA* naopak platí, že není možné prohlásit nicotnost, jestliže již správní rozhodnutí vyvolalo nezvratitelné právní účinky. Zatímco časové hledisko má prokazatelně užší uplatnění, věcné hledisko omezující prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí má obecný dopad.

Jestliže nedojde k prohlášení nicotnosti z důvodu výluk daných § 156 odst. 2, ustanovení § 158 odst. 2 *KPA* dodává, že v takových případech se správní orgán (přesto) omezí na konstatování nezákonnosti a uvede důvody, pro které nebylo možné nicotnost prohlásit. Skutečnost, že v některých případech nicotnost správního rozhodnutí nelze prohlásit po uplynutí času (10 let), případně vyvoláním nezvratitelných právních účinků, vede ke kritickým úvahám, že nejde o nicotnost v její pravé podobě.³⁴⁹ Skutečná nicotnost totiž nevyvolává právní účinky a ani nekonvaliduje uplynutím (jakékoliv) lhůty. V tomto ohledu se polská právní úprava blíží spíše úpravě rakouské.

Z hlediska soudní ochrany lze odkázat na § 145 odst. 2 *PPSA*. Podle něj soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu prohlásí nicotnost rozhodnutí (nebo usnesení), jestliže byl naplněn některý z důvodů uvedených v § 156 *KPA*, nebo uvedený v jiných předpisech.

Právní úprava obsažená v *PPSA* jednak pro prohlášení nicotnosti správním orgánem a soudem používá stejný pojem (*stwierdzenie*) a současně z hlediska možných důvodů nicotnosti výslovně odkazuje na úpravu obsaženou

³⁴⁹ ADAMIAK, B. In: ADAMIAK, B., BORKOWSKI, J. *Postępowanie administracyjne i sądowo-administracyjne*. 7. wydanie. Warszawa: LexisNexis Polska, 2009, s. 292.

v § 156 *KPA*, nebo, s ohledem na důvod nicotnosti podle § 156 odst. 1 bod 7 *KPA*, na úpravu obsaženou ve zvláštním zákoně. Podle § 134 odst. 2 *PPSA* soud k nicotnosti přihlíží *ex officio*.

Maďarský *CXL:2004* v případě nicotnosti počítá se zrušením nicotného správního rozhodnutí (srov. § 121 odst. 1). Maďarský správní řád rozeznává důvody nicotnosti, pro které je třeba rozhodnutí „odstranit“ vždy a za každých okolností (tzv. nicotnost absolutní)³⁵⁰ a současně i možné výjimky, jež vedou k tomu, že k „odklizení“ nicotného správního rozhodnutí za daných okolností nakonec nedojde (tzv. nicotnost relativní).³⁵¹ I z hlediska správního soudnictví platí, že nicotnost rozhodnutí je důvodem k jeho zrušení.

Z pohledu nakládání s nicotnými správními rozhodnutími ve Slovinsku lze konstatovat, že je možné rozeznávat úroveň správních orgánů a veřejné správy od stupně soudního a poskytnutí soudní ochrany vůči nicotnému správnímu rozhodnutí.

Podle § 280 odst. *ZUP* lze nicotnost prohlásit (*izpreče za nično*) z moci úřední (*ex officio*), nebo na návrh účastníka řízení nebo prokuratury (*državnega tožilca*). Nicotnost prohlásí správní orgán, který takové rozhodnutí vydal (§ 280 odst. 3 *ZUP*), případně orgán druhého stupně, který nad ním vykonává dozor. Rozhodování o nicotnosti není časově omezeno. Proti rozhodnutí o prohlášení nicotnosti lze podat odvolání.

Důsledkem prohlášení nicotnosti podle § 281 odst. 1 *ZUP* je, že nenastávají právní následky. Podle § 281 odst. 3 *ZUP* jsou správní orgány povinny si předávat informace o možné nicotnosti správního rozhodnutí.

Vůči nicotným správním rozhodnutím se lze bránit i ve správním soudnictví.³⁵² K nicotnosti se přihlíží *ex officio* a kdykoliv, resp. po celou dobu řízení (§ 37 odst. 2 *zakona o upravnem sporu*, dále též *ZUS*). Z hlediska nicotnosti komentářová literatura³⁵³ odkazuje na důvody nicotnosti uvedené v § 279 odst. 1 *ZUP*, a jak byly vymezeny v předcházejícím textu. Slovinský soudní

³⁵⁰ Jde o případ nicotnosti podle § 121 odst. 1 písm. d) *CXL:2004* spočívající v tom, že obsah rozhodnutí byl dosažen trestným činem. V takovém případě může být rozhodnutí zrušeno kdykoliv a bez ohledu na to, zda byla nabyta či realizována práva v dobré víře.

³⁵¹ Výjimky jsou obsahem § 121 odst. 4 písm. a) a b) *CXL:2004*.

³⁵² Podle § 27 odst. 4 bod 4 *ZUS* lze napadnout správní akt z důvodů, pro které jej lze prohlásit nicotným.

³⁵³ BREZNIK, J. KERŠEVAN, E. *Zakon o upravnem sporu s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba. 2008, s. 184.

řád správní si nevytváří vlastní katalog důvodů nicotnosti. Vlastní úprava prohlášení nicotnosti je obsažena v § 68 ZUS. Prohlášení nicotnosti má podle nauky stejné účinky jako zrušení správního aktu, nicméně zdůrazňováno je, že nicotné správní rozhodnutí nelze zrušit, a to jak ve správním, tak ani v soudním řízení. Úpravu nicotnosti nalezneme i z hlediska opravných prostředků ve slovinském správním soudnictví (§ 78 odst. 2 ZUS).

Z uvedených individuálních charakteristik a přiblížení právní úpravy je zřejmé, byť nebylo možné zabývat se všemi souvisejícími aspekty, že možností, jak zacházet s nicotným správním rozhodnutím, je, jak na úrovni správních orgánů, tak i (správních) soudů, celá řada. Kompetencemi v případě nicotnosti správního rozhodnutí není nadána pouze veřejná správa, ale i správní soudnictví. Z hlediska nástrojů, kterými disponují správní orgány a soudy, je možné konstatovat, že tyto instrumenty jsou shodné. Jestliže je správním orgánům svěřeno deklarovat nicotnost, totéž je umožněno i správním soudům. Přístup k řešení nicotnosti ze strany správních orgánů na straně jedné a správních soudů na straně druhé proto nevykazuje výraznější odlišnosti.

Z komparativního pohledu převažuje přístup, který umožňuje správním orgánům (a soudům) nicotnost prohlásit. Jednotlivé právní úpravy se mohou lišit a také že liší v tom, zda je možno tak učinit bez jakéhokoli časového omezení, což je z hlediska podstaty nicotnosti správnější (Německo a Slovinsko), nebo je třeba stanovit určitou časovou limitaci (Rakousko, Polsko a Maďarsko) nebo dokonce věcné omezení (Polsko), kdy již k prohlášení nicotnosti nemůže dojít. Převažuje také, že odklizení nicotného rozhodnutí se uskutečňuje deklaratorní cestou, přičemž lze vést úvahy, zda s účinky *ex tunc* nebo *ex nunc*. Přístup *ex nunc* je spíše výjimečný a je uplatňován v rakouském prostředí. Pravidlem dále bývá, že nicotnost je vada, k níž je správní orgán povinen přihlídnout *ex officio*, nicméně i „dotčeným“ subjektům bývá zakotveno právo na nicotnost „upozornit“. Z obsahu analyzovaných právních úprav přitom vyplývá, že „upozornění“ nemá ani tak povahu nezávazného podnětu, jako spíše kvalifikované žádosti/návrhu, o které je třeba rozhodnout. Setkat se můžeme s odlišnostmi, které mají povahu v tom, který správní orgán může nicotnost deklarovat. Jednak může jít o stejný správní orgán (Německo, Slovinsko a ve výjimečných případech Polsko), nebo o správní orgán nadřízený, v případě Rakouska potom ústřední.

I z hlediska posuzování nicotnosti ze strany soudů je nutno konstatovat, že nicotnost může být řešena správními soudy. A to buďto v rámci standardních mechanismů, kterým je žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, kdy k nicotnosti soudy rovněž přihlíží *ex officio*, nicméně lze uplatnit i takovou žalobní námitku. Kromě toho se lze setkat s více či méně samostatnými žalobními druhy, které míří toliko na oblast nicotnosti. Tento ryze samostatný žalobní druh má německá právní úprava.

Převažuje proto poněkud nelogické začlenění námítky nicotnosti a posuzování nicotnosti v režimu žaloby proti (existujícímu) rozhodnutí správního orgánu. Ve středoevropském prostoru proto nebyl akceptován koncept čisté podoby nicotnosti, nýbrž je třeba k jejímu potvrzení interakce ze strany soudů či správních orgánů.

Co je ovšem podstatné z hlediska vymezení nicotnosti pro posouzení ze strany soudů, v jednotlivých „soudních rádech správních“ nejsou konstruovány důvody nicotnosti samostatně, nýbrž se plně, v polském případě potom zcela otevřeně, právní úprava a praxe odvolává na obsah a vymezení dané správními řády, případně o doplnění či upřesnění ze strany nauky a judikatury. Důvody nicotnosti jsou pro úroveň správních orgánů a soudů konstruovány zcela shodně.

Na základě výše uvedeného můžeme zcela otevřeně a odpovědně konstatovat, že z hlediska středoevropského kontextu vyplývá pro tuzemskou právní úpravu nicotnosti, ale i pro právní praxi představovanou zejména judikaturou Nejvyššího správního soudu, řada námětů směrem *de lege ferenda*. Současně lze najít řadu možných poznámek, nakolik naše domácí právní úprava (ještě) jde „ruku v ruce“ s přístupem, který panuje v okolním prostředí, či zda si (ne)jde svou vlastní cestou.

Dovolím si proto tuto část uzavřít, že z pohledu zkoumaných zemí (prozatím s výjimkou tuzemská) právní úprava a přístup k nicotnosti vykazuje řadu shodných či podobných znaků. Ostatně i z dostupné zahraniční literatury je zřejmé, že základními inspiračními základnami je přístup německý a rakouský. V jednotlivých zemích proto lze nalézt různé kombinace obou uvedených přístupů.

4 NICOTNOST SPRÁVNÍHO ROZHODNUTÍ V PROSTŘEDÍ ČESKÉ REPUBLIKY

4.1 Úvod do kapitoly

Zatímco v předcházející kapitole byla věnována pozornost nicotnosti správního rozhodnutí převážně z pohledu okolního středoevropského prostředí a v jeho kontextu, v této a v následující kapitole naopak hodlám uchopit zkoumanou problematiku především z domácího úhlu pohledu.

Nepůjde však o tradiční a detailní rozbor dané vnitrostátní problematiky, který je již ostatně možné v domácí literatuře nalézt;³⁵⁴ to není mým cílem. Naopak, účel těchto navazujících kapitol je porovnat domácí právní úpravu, praxi a přístup k otázce nicotnosti správních rozhodnutí s výše vyslovenými závěry ohledně okolního středoevropského prostředí. Na jejich základě je možné učinit závěr o tom, nakolik tuzemský přístup, jakož i právní úprava tohoto tradičního fenoménu středoevropského správního práva (procesního), odpovídá nastoleným trendům, nebo zda v případě domácího prostředí můžeme nalézt větší či menší odlišnosti. V řadě ohledů půjde o komparativní poznámky vůči domácímu prostředí, tuzemské právní úpravě a jejímu zhodnocení.

V této kapitole, kromě obecného pojednání o tom, co je to nicotnost a jak na ní bylo a je nazíráno pohledem české nauky a judikatury, rovněž stručně přiblížím relevantní správně právní úpravu nicotnosti a zmíním se taktéž o vývoji tohoto pojmu/institutu a jeho reflexi v české právní úpravě.

Závěrečné pasáže jsou věnovány roli judikatury správních soudů na chápání institutu nicotnosti v domácím aplikačním prostředí. Ta totiž

³⁵⁴ V této souvislosti lze jednak odkázat na závěry komentářové literatury ke správnímu řádu (srov. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA Polygon. 2012, s. 662 – 678, JEMELKA, L., a kol. *Správní řád. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 375 - 383), časopisecké články (z doby po přijetí správního řádu srov. POTĚŠIL, L. Vyslovení a prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí. *Právní fórum*. 2006, č. 12, s. 433 – 436, KOPECKÝ, M. Nicotná správní rozhodnutí (zejména z pohledu teorie a praxe českého správního práva). *Právní obzor*. 2007, č. 4, s. 343 – 352), jakož i monografické zpracování této problematiky (FRUMAROVÁ, K. *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014, 496 s.).

s komparativním přístupem a metodou souvisí, neboť v jednom případě rozšířený senát Nejvyššího správního soudu své závěry právě na využití srovnání se zahraničím založil.

Stručně řečeno, tato kapitola by měla dát odpovědi na otázku, zda je přístup domácí teorie a praxe k otázce nicotnosti slučitelný s „mainstreamovým“ středoevropským proudem, nebo zda v tuzemském případě jdeme vlastní („českou“) cestou a vytváříme si tím svá vlastní specifika.

4.2 Pojem a podstata nicotnosti v domácím prostředí a její vývoj

Problematika nicotnosti není v prostředí domácí (ale ani zahraniční) nauky (a judikatury) žádnou převratnou novinkou, a to ani vzdor tomu, že se výslovným obsahem české právní úpravy stala až v poměrně nedávné době, což přiblížím níže.

Již bylo obecně uvedeno v úvodních pasážích této práce, že stěžejní roli při tvorbě, resp. ovlivňování budoucího obsahu norem správního práva na přelomu 19. a 20. století, jakož i jeho aplikaci, zastávala nauka a především judikatura správních soudů; v našich podmínkách československého Nejvyššího správního soudu. Nejinak tomu bylo i v otázce nicotnosti. Potud tato problematika z domácího pohledu nijak nevybočuje z naznačeného středoevropského rámce, jeho základů a vývoje.

Nicotnost je tudíž společným produktem judikatury a nauky. Ačkoliv po roce 1918 došlo v domácím prostředí k vlastnímu (individuálnímu) vývoji v oblasti právní úpravy (ovšem ne ve vztahu k nicotnosti) a judikatury,³⁵⁵ z dostupných prací je poměrně evidentní, že myšlenkové a inspirační vazby a vztahy nebyly, podle mého názoru ku prospěchu věci, zcela jednoznačně zpřetrhány.

Pro prvorepublikovou teorii správního práva platilo, že se věnovala institutu nicotnosti (převážně v souvislosti s problematikou správních aktů a jejich vad), přičemž mohla poukázat na závěry judikatury, stejně jako se judikatura mohla opřít o závěry nauky. Pochopitelně, že ani v teorii samotné nebylo

³⁵⁵ Z prací, jež se věnují judikatuře prvorepublikového Nejvyššího správního soudu lze vyslovit závěr, že k oblasti nicotnosti se tento soud v průběhu své existence opakovaně vyslovil, takže nicotnost (absolutní zmatečnost) v jeho judikatuře nebyla nijak výjimečná.

dosaženo naprosté shody, zejména co se týče důvodů nicotnosti, nicméně z této doby pochází základní charakteristiky nicotnosti a vymezení důvodů nicotnosti, jež jsou i dnes platné. Ostatně v oblasti nicotnosti byla role nauky a především judikatury nesporná, neboť (tehdejší) československý správní řád nicotnost do svého obsahu nevtělil a zůstalo tomu tak po další desetiletí, kdy stejný (negativní) přístup zaujali jeho následovníci.

Nebudu připomínat jednotlivé partikulární poznatky různých autorů, protože souhrnně odkáží na komplexní závěr J. Hoetzela,³⁵⁶ že absolutně zmatečné správní akty (nicotná správní rozhodnutí), označené jako „*paakty (procesní potraty), po právu vůbec neexistují... Aktů takových nikdo nemusí dbáti, nemusí jich respektovati ani soudy ani úřady jiných odvětví. Důsledně by se mělo říci, že to nejsou žádné akty (Nichtsakte)*“.³⁵⁷ Z tohoto citátu je zřejmé, jak československý přístup k nicotnosti navazoval na společný rakouský vývoj, což je patrné i z uplatnění německých pojmů.

I v období následujícím po druhé světové válce a ve druhé polovině 20. století se s problematikou nicotnosti lze setkat v odborných pracích, spíše však v menším rozsahu. Protože v této době téměř zcela zanikla soudní kontrola veřejné správy (jejíž roli „převzala“ prokuratura), ruku v ruce s tím poklesl i význam judikatury. To se nutně muselo projevit i v poklesu zájmu o problematiku nicotnosti,³⁵⁸ která je zčásti judikatorním výtvorem, a jež „při životě“, při absenci výslovné právní úpravy, udržovala právě zejména judikatura a nauka. Nicméně i nadále věda socialistického správního práva vycházela z již dříve položených základů a na koncepci nicotnosti a její podstatě ničeho nezměnila. Jednu z výjimek z této doby, kdy problematika nicotnosti byla zpracována poněkud komplexněji, představuje v zásadě dodnes legendární a stále v mnohém aktuální článek M. Máši, z něhož jsem na řadě míst v této práci rovněž vycházel.³⁵⁹

³⁵⁶ HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich, a. s., 1934, s. 268. Nicméně podle uvedeného autora „čítají se sem především projevy úřadů naprosto nepříslušných. Situace je taková, jako kdyby úřední „akt“ vydal soukromník.“

³⁵⁷ Shodně srov. POŠVÁŘ, J. *Obecné pojmy správního práva*. Brno: ČSAS Právník, 1946, s. 84

³⁵⁸ Zatímco v prvorepublikovém období se kupř. již zmíněný J. Hoetzel nebo J. Pošvár věnovali nicotnosti na několika stranách svých prací, v učebnici správního práva z počátku 80. let 20. století (srov. LUKEŠ, Z. a kol. *Československé správní právo. Obecná část*. Praha: Panorama, 1981, s. 168) bylo problematice věnováno jen pár stručných odstavců na jedné stránce.

³⁵⁹ MÁŠA, M. K otázce tzv. nicotných správních aktů. *Správní právo*. 1972, č. 3, s. 137 – 146.

Jestliže nicotná správní rozhodnutí byla shledávána v době předválečného Československa, nejinak tomu muselo být i v období poválečném, ačkoli této problematice nebyla věnována taková pozornost. Stejně tak praxe nicotnosti přetrvala dodnes. Ostatně jestliže jsem uvedl, že nicotnost je především judikatorním a doktrinárním konceptem, je poměrně logické, že se znovuobnovením správního soudnictví po roce 1991,³⁶⁰ se počala více a intenzivněji objevovat i problematika nicotnosti. Nejprve v judikatuře,³⁶¹ zejména Vrchního soudu v Praze a posléze i v nauce. Ostatně již zmíněný Vrchní soud v Praze³⁶² konstatoval, že „*právní úprava nevypočítává důvody nicotnosti aktu a ponechává právní teorii a soudní praxi, aby samy vymezily okruh případů, kdy vady aktu dosahují takové míry, že je již o aktu vůbec nelze hovořit.*“ M. Mazanec³⁶³ v souvislosti s nicotností velmi příhodně uvádí, že „*nicotnost aktu není určena kvantem, ale „zápornou kvalitou“ vady*“. V tomto období došlo k navázání na závěry prvorepublikové nauky a judikatury, což přetrvává i nadále.

V období 90. let 20. století se teorie a judikatura po delší době opět dostaly do vzájemné interakce, což bylo z hlediska institutu nicotnosti výhodou. Judikatura ve spojení s naukou poměrně jednoznačně prokázaly, že institut nicotnosti není historickým a zapomenutým přežitkem, nýbrž má své uplatnění i na konci 20. století a počátku 21. století.³⁶⁴ Dodejme však, bohužel.

³⁶⁰ Srov. zákon č. 519/1991 Sb., který upravoval správní soudnictví, jež bylo tehdy (od 1. 1. 1992 do 31. 12. 2002) upraveno v části páté občanského soudního řádu.

³⁶¹ Z hlediska novodobé historie byl jedním z prvních judikovaných důvodů nicotnosti po roce 1992, jak plyne z rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 4. 1993, sp. zn. 6 A 14/93, uložení povinnosti neexistujícímu subjektu. Od tohoto okamžiku začaly být posléze judikovány další důvody možné nicotnosti správního rozhodnutí.

³⁶² Srov. jeho rozsudek ze dne 10. 3. 1995, sp. zn. 6 A 28/94.

³⁶³ MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. Praha: Linde Praha, a. s., 1996, s. 77.

³⁶⁴ O tom ostatně svědčí, že se této problematice samostatně věnovali přední čeští administrativisté jako P. Mates (srov. MATES, P. Nicotné akty v judikatuře správních soudů. *Obchodní právo*. 2000, č. 1, MATES, P. Nicotná rozhodnutí v novém správním řádu. *Právní rádce*. 2005, č. 1, s. 48 a násl., MATES, P. Nicotná rozhodnutí. In: KADEČKA, S. MAREK, D. (eds.). *Nový správní řád v praxi krajských úřadů. Sborník ze zimní konference/workshopu*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 108 a násl.), J. Staša (STAŠA, J. Poznámky k úpravě nicotných rozhodnutí v novém správním řádu. In: *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., 500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure*. Praha: ASPI, a. s., 2005, s. 192 – 209, přičemž v jeho případě je nutno zmínit, že je rovněž autorem příslušné pasáže u nicotnosti v díle HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 792 s.), nebo M. Kopecký (KOPECKÝ, M. Nicotná správní rozhodnutí (zejména z pohledu teorie a praxe českého správního práva). *Právní obzor*. 2007, č. 4, s. 343 a násl.). Z novějších děl lze odkázat zejména na monografii K. Frumarové (FRUMAROVÁ, K. *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014, 496 s.).

Jistě by bylo výhodnější, kdybychom se jak v judikatuře, tak i nauce s nicotností spíše nesetkávali.

V souvislosti s pracemi na reformě správního řádu a správního soudnictví se na „pořad dne“ dostala i otázka nicotnosti. Nicotnost v současné době není předmětem pozornosti jako výlučně teoretický koncept, ale i jako součást právní úpravy a vnímán je její praktický rozměr. K tomuto aspektu se však vrátím v dalších částech práce.

I když problematika nicotnosti prošla v posledních sto letech různými etapami vývoje, základní rysy nicotnosti jsou stále stejné. Rovněž i důvody vedoucí k nicotnosti jsou traktovány velice podobně. Lze tak tuto pasáž ukončit konstatováním P. Průchy,³⁶⁵ že v případě nicotnosti jde o „*vady, které vzhledem ke své povaze a závažnosti představují překážku nastoupení uvažovaných právních účinků...*, a proto také v jejich důsledku nelze ani hovořit o tom, že se jedná o správní akt, resp. že došlo ke vzniku správního aktu. V takových případech jde o právně nerelevantní výsledek jednání určitého správního orgánu.“ Jak dodává J. Vedral,³⁶⁶ jako jeden z představitelů současné komentářové literatury, „*nulitní správní akt není nadán presumpcí správnosti, nikoho... de iure nezavazuje a není vůbec považován za projev výkonu působnosti orgánu veřejné správy. Nicotnost nemůže být zhojena uplynutím času.*“ V této základní charakteristice nicotnosti je v současné době jak v nauce, tak i v judikatuře shoda. Nicméně jak bude uvedeno níže, je to právě aktuální judikatura, která svými závěry tyto poznatky poněkud relativizovala.

I s ohledem na povahu nicotnosti, jak byla rozebrána ve středoevropském kontextu výše, lze konstatovat, že tuzemský přístup ve svém náhledu nijak nevybočuje. Shodně chápe vážné následky nicotnosti, které se promítají do popření existence správního rozhodnutí, jako možného nositele nicotnosti. Z toho důvodu lze nicotnost označit za jeden ze spojovacích článků středoevropského správního práva. V základní charakteristice nicotnosti a její podstaty proto panuje v domácím prostředí shoda vůči okolnímu středoevropskému prostoru. Výraznější odlišnosti nelze nalézt ani z hlediska vývoje chápání nicotnosti v domácím prostředí. Tento institut si v čase uchoval své charakteristické rysy.

³⁶⁵ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 7., doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 369.

³⁶⁶ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA Polygon. 2012, s. 662.

4.3 Důvody nicotnosti z pohledu české nauky a judikatury

Z hlediska nicotnosti, či spíše možných vad, jež nicotnost způsobují, lze předně odkázat na problematiku tzv. pa-aktů.

V předcházející kapitole bylo zmíněno, i za pomoci přiblížení tuzemského přístupu, že není zcela jednoznačně vyjasněno postavení těchto zdánlivých aktů.³⁶⁷ Společným středoevropským přístupem je, že nauka vnímá, že kromě tradičních důvodů nicotnosti, jejichž původcem (viníkem) je správní orgán, mohou být za nicotné pokládány i „akty“, jež vůbec nemají svůj odraz ve správní činnosti a byly vydány subjekty či osobami, kterým vůbec nebyla svěřena k realizaci veřejná moc. Jedná se o nejrůznější padělky a listiny, které byly (ukradnuty a) vydány mimo veřejnou správu. Nejinak tomu je i našem domácím prostředí.

Většinou se s těmito pa-akty lze setkat v nauce v souvislosti s nicotností, od níž jsou pro svou specifickou povahu oddělovány. Nicméně proč jsou pa-akty traktovány právě v souvislosti s nicotností, je dáno následky nicotnosti. I pa-akt se „tváří a chová“ jako správní rozhodnutí, čímž si vynucuje, aby byl respektován. Proto jak v případech pa-aktů, tak i nicotných správních rozhodnutí, není nikdo povinen je respektovat a nevyvolávají žádné právní následky.

Problémem ovšem může být, protože vůbec nemají žádnou reálnou spojitost s veřejnou správou, že *stricto sensu* nelze využít možný procesní postup vedoucí k deklaraci nicotnosti, přičemž tyto pa-akty ani nezakládají nárok na náhradu škody nebo nemajetkové újmy vůči státu, nýbrž vůči (soukromé) osobě, jež tyto „akty“ vydala.

Toto vydělování pa-aktů ze škály nicotnosti je typické nejen pro naši nauku, ale je uplatňováno i v zahraničí, což bylo rozvedeno shora. K. Frumarová³⁶⁸ proto ve své aktuální publikaci tuto problematiku shrnuje tak, že „pakty“ je nutno chápat jako svébytnou skupinu a odlišovat je od správních rozhodnutí, jež jsou postižena vadou spočívající v jejich nicotnosti, přičemž odkazuje i na možnost následného procesního postupu ohledně takových pa-aktů.

³⁶⁷ Kupř. J. Hoetzel pakty a nicotné akty (ovšem v jeho podání absolutně zmatečné akty) stavěl sobě na roveň a mezi nimi nerozlišoval. HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich, a. s., 1934, s. 268 – 269.

³⁶⁸ FRUMAROVÁ, K. *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014, s. 27 a 33 – 35.

Problémem se může ukázat i rozlišná terminologie, s níž se v případě nicotnosti samotné lze setkat, což bylo již rozebráno v předcházejících částech. Na základě výše uvedeného jsou pak vysloveně matoucí, ale evidentně správně míněné závěry Ústavního soudu,³⁶⁹ že „*judikatura i teorie při tom shodně uvádějí, že o paakt, jako správní akt, který nevyvolává jím zamýšlené účinky, jde tehdy, jsou-li jeho vady zásadní a zřejmé, že na něj „nelze hledět“ jako na správní akt.*“ I J. Vedral³⁷⁰ uvádí, že „*nicotností (nulitou) rozhodnutí správního orgánu (správního aktu) se obecně označuje případ, kdy úkon, který správní orgán učinil, není v důsledku závažné vady (či více vad) vůbec správním aktem, tj. projevem výkonu pravomoci správního orgánu v právním smyslu, ale paaktem, který není způsobilý vyvolat žádné právní následky.*“ Proto ani v našich podmínkách není nijak excesivní ztotožňování pa-aktů s nicotnými správními rozhodnutími.

V domácí literatuře³⁷¹ a judikatuře se lze setkat s rozdělováním okruhu nejtěžších vad správního rozhodnutí vedoucích k jeho nicotnosti, a to na ty vady, o kterých není pochyb a které jsou jako tradiční důvody nicotnosti běžně uznávány (kupř. nedostatek pravomoci, věcné příslušnosti, nerealizovatelnost či nesrozumitelnost), přičemž na druhé straně jsou to vady, o nichž taková jednoznačná shoda nepanuje. Tuto druhou kategorii představuje především vada spočívající v nedostatečném složení kolegiálního orgánu³⁷² nebo otázka, zda uložená povinnost nemravného plnění způsobuje nicotnost správního rozhodnutí, které jej ukládá. K. Frumarová³⁷³ dodává, že skutečnost, že jde o ty nejzávažnější vady, lze dovodit z obsahu § 76 odst. 2 s. ř. s.

I z komparativního hlediska je možné dodat, že stejně tomu tak je i v okolních státech, kdy posléze uvedené důvody nicotnosti jsou spíše výjimečné. Nedostatečné složení kolegiálního orgánu jako důvod nicotnosti nalezneme v rakouské a maďarské právní úpravě, rozpor s dobrými mravy je jako důvod nicotnosti obsažen v německém správním řádu.

Tomu do jisté míry odpovídá i konstrukce stávající tuzemské právní úpravy. V § 77 odst. 1 správního řádu je upraven důvod nicotnosti, o němž není

³⁶⁹ Podle usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2004, sp. zn. II. ÚS 770/02.

³⁷⁰ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA Polygon. 2012, s. 662.

³⁷¹ MÁŠA, M. K otázce tzv. nicotných správních aktů. *Správní právo*. 1972, č. 3, s. 140 a 145.

³⁷² MATES, P. Nicotná rozhodnutí v novém správním řádu. *Právní rádce*, 2005, č. 1, s. 49.

³⁷³ FRUMAROVÁ, K. *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014, s. 92.

žádných pochyb, protože je procesní postup ohledně jeho „odklizení“ svěřen „ještě“ správním orgánům, zatímco ty zbylé důvody jsou uvedeny v § 77 odst. 2 správního řádu, kdy „odklizení“ nicotného správního rozhodnutí z těchto důvodů je ponecháno „již“ správním soudům.

Vrchní soud v Praze³⁷⁴ v době, kdy nicotnost ještě nebyla legislativně upravena, konstatoval, že „*právní úprava nespočítává důvody nicotnosti aktu a ponechává právní teorii a soudní praxi, aby samy vymezily okruh případů, kdy vady aktu dosahují takové míry, že již o aktu vůbec nelze hovořit. Judikatura považuje za důvody nicotnosti aktu např. těžké vady působnosti a příslušnosti, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost nebo nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním slova smyslu vůbec neexistuje apod. Stejný význam pak má i nedostatek podkladu k vydání aktu, např. uložení povinnosti podle již zrušeného právního předpisu*“.

Tím byl deklarován a potvrzen výčet vad, o nichž bylo možné hovořit jako o příčinách či důvodech nicotnosti. Shodně tak Nejvyšší správní soud³⁷⁵ uvedl, že „*nicotný je správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze. Takovými vadami jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí. K nicotnosti soud přibliží z úřední povinnosti*“.

Jak je již naznačeno, soudy při formulaci důvodů nicotnosti navazovaly jednak na předchozí závěry judikatury, a to i té prvorepublikové, stejně jako se nechávaly inspirovat závěry nauky správního práva. O nějakém zásadním vlivu zahraničních náhledů v tomto období ještě nelze hovořit,³⁷⁶ nicméně tím nelze říci, že by tehdejší nauka a judikatura komparativní prvek vůbec nevnímala. Pouze jej nevyužívala v takovém rozsahu.

³⁷⁴ Srov. jeho rozsudek ze dne 10. 3. 1995, sp. zn. 6 A 28/94.

³⁷⁵ Srov. např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, sp. zn. 6 A 76/2001, publikovaný pod č. 793/2006 Sb. NSS.

³⁷⁶ Naopak, komparativní prvek či přístup byl velmi podstatný z hlediska formulací nicotnosti a důvodů nicotnosti v období první republiky, což dokládají práce z tehdejší doby.

Na základě analýzy judikatury a závěrů nauky správního práva, jakož i dostupné odborné literatury, lze v současné době uzavřít, že nicotnost správního rozhodnutí spočívá na následujících vadách či nedostatcích, potažmo důvodech:

1. v pravomoci;
2. v právním podkladu;
3. v příslušnosti;
4. rozhodnutí, jímž se ukládá splnění povinnosti vedoucí ke spáchání protiprávního jednání (požadavek trestného plnění);
5. spočívající v naprosté neurčitosti, nesrozumitelnosti, vnitřní rozpornosti a nesmyslnosti rozhodnutí;
6. v podobě uloženého plnění, které je absolutně nemožné, právně či fakticky neuskutečnitelné, nerealizovatelné nebo nemravné;
7. v absolutním nedostatku vůle správního orgánu;
8. v absolutním nedostatku formy správního aktu;
9. v absolutním omylu v osobě adresáta;
10. spočívající v neexistenci skutkového základu a
11. ve složení kolegiálního orgánu.³⁷⁷

Pochopitelně, že jak v současnosti, tak zejména v prvorepublikové literatuře se lze setkat s odlišným dělením. Ostatně shora byly nastíněny důvody nicotnosti tak, jak je vymezila judikatura, přičemž tyto důvody jsou i nadále validní, a to i vzhledem k tomu, že soudy při vyslovení nicotnosti nejsou vázány důvody nicotnosti tak, jak je vymezuje správní řád.

K tomu ještě považují za žádoucí poznamenat, že hranice, kterou od sebe můžeme oddělit jednotlivé důvody nicotnosti, nejsou nepřekročitelné, resp. tak pevné, aby bránily tomu, aby užší a specifické důvody mohly být

³⁷⁷ K tomu blíže srov. POTĚŠIL, L. Vyslovení a prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí. *Právní fórum*. 2006, č. 12, s. 436. Další možný výčet důvodů v prostředí domácí nauky poskytuje uceleně dílo K. Frumarové, a to včetně jejich detailního rozboru (srov. FRUMAROVÁ, K. *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014, s. 104 – 236), shrnujícím způsobem potom V. Sládeček (srov. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolter Kluwer ČR, 2013, s. 133 – 136), J. Staša (STAŠA, J. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 214), nebo J. Vedral (VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. II. vydání. Praha: BOVA Polygon, 2012, s. 663 – 671).

podřazeny pod širší důvody nicotnosti. To je důležité i s ohledem na domácí právní úpravu a výčet jednotlivých důvodů nicotnosti ve smyslu § 77 odst. 1 a 2 správního řádu.

Z naznačených důvodů je patrné, že některé z nich se vztahují k postupu správního orgánu, zatímco jiné mají svou povahu v pochybení správního orgánu při tvorbě správního rozhodnutí. Ani z komparativního úhlu pohledu nejde o nějaké vybočení, protože tento přístup při formulaci jednotlivých důvodů či vad odpovídá okolnímu středoevropskému přístupu.

4.4 Nicotnost v odrazu právních úprav a nicotnost podle správního řádu

Předmětem této pasáže je poněkud bližší náhled na důvody a podstatu nicotnosti podle textu současné právní úpravy obsažené v § 77 správního řádu. Již na různých místech jsem poznamenal, že objektivním právem stanovený výčet důvodů způsobujících nicotnost správního rozhodnutí, byť k němu lze mít řadu výhrad či poznámek, je v našem právním řádu relativní novinkou, zatímco nicotnost pro nauku, správní praxi a především pro soudy takovou novinku nepředstavuje.

Domácí (správně) právní úprava v minulosti neobsahovala výslovnou „zmínku“ o nicotnosti.³⁷⁸ Nikde v našem právním řádu nebyla dlouhá léta definována a ani žádný právní předpis nestanovil, třeba i demonstrativním výčtem, okruh skutečností (vad), které nicotnost způsobují. Proto, jak ještě v roce 2004 uvedl Ústavní soud,³⁷⁹ v „českém právním řádu obecné vymezení vad, které způsobují nulitu (nicotnost) správního aktu, není, je třeba je dovozovat především z judikatorních závěrů a podpůrně z teorie správního práva.“ Neexistovala ani výslovná procesně právní úprava, která by stanovila postup, jak s nicotnými

³⁷⁸ Pomínu-li značně spornou úpravu institutu neplatnosti rozhodnutí podle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů. K této problematice srov. BEJČKOVÁ, M. Neplatnost rozhodnutí vydaného v daňovém řízení: vývoj pojmu v judikatuře. *Správní právo*. 2007, č. 6, s. 448 a násl., nebo rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, sp. zn. 6 A 76/2001, publikovaný pod č. 793/2006 Sb. NSS.

³⁷⁹ Podle usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2004, sp. zn. II. ÚS 770/02.

správními rozhodnutími nakládat, a to jak z pohledu správních orgánů, tak i soudů.³⁸⁰

Tudíž z těchto důvodů byla situace a právní stav před 1. 1. 2003, kdy nabytí účinnosti soudní řád správní, poměrně komplikovaná a ve svém důsledku také nelogická. Nejenže tedy, jak je výše uvedeno, zcela absentovala právní úprava stran charakteristiky a důvodů nicotnosti, ale rovněž chyběla (i následná) procesní úprava, důležitá jak pro veřejnou správu, tak i správní soudnictví, ohledně stanovení postupu, jak nakládat s nicotnými správními rozhodnutími. Z hlediska adresátů veřejnosprávního působení o negativních důsledcích této absence rovněž netřeba hovořit.

Jestliže objektivní právo k otázce nicotnosti mlčelo, reálná praxe mlčet nemohla a musela se s touto, pro ni jistě nepříznivou situací vyrovnat. Jen na okraj lze připomenout, že v moderním demokratickém právním státě lze státní (veřejnou) moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které zákon stanoví, jak plyne z čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Soudní a správní praxe tudíž nutně musela vzít za vděk jednak již dříve (naukou a judikaturou) vymezenými důvody nicotnosti, stejně jako zákonem přímo upravenými postupy, které řešily nakládání s jinými vadnými (ne však nicotnými) správními rozhodnutími. Z hlediska ústavněprávního jediná schůdná možnost, jak se s tímto nedostatkem vyrovnat, nicméně z hlediska podstaty a povahy nicotnosti toto řešení bylo nelogické a problematické. Ostatně tuto problematiku jsem již zčásti rozebral na příkladu slovenského přístupu k nicotnosti, přičemž tento stav v tamním prostředí panuje i nadále.

Jestliže hodlám poukázat na vývoj právní úpravy institutu nicotnosti správního rozhodnutí v domácím právním prostředí, je třeba, byť poměrně překvapivě,³⁸¹ začít soudním řádem správním. Tento zákon (č. 150/2002 Sb.) poprvé v naší historii upravil problematiku nicotnosti. Stalo se tak ovšem

³⁸⁰ Podle M. Máši těžiště problému tkví v tom, že naše platné právo nestanoví výslovně, které vady správních aktů je třeba považovat za tak těžké, že jimi stížený správní akt nevyvolává zamýšlené právní důsledky. Řešení je pak ponecháno do značné míry na právní praxi, která při mlčení zákona má dosti obtížnou situaci. MÁŠA, M. K otázce tzv. nicotných správních aktů. *Správní právo*. 1972, č. 3, s. 138.

³⁸¹ Zmíněné překvapení se však na druhý pohled mění v potvrzení v úvodu práce uvede-
ných závěrů, že stěžejní roli při formulaci budoucích pravidel právní úpravy zastávala právě soudní judikatura.

poměrně specifickým způsobem. V tomto zákoně byla totiž „toliko a jen“ svěřena správním soudům zvláštní oprávnění vůči nicotným správním rozhodnutím, jestliže byla napadena žalobou a soud jejich nicotnost shledal. Obsahem této právní úpravy ovšem nebyly žádné vady či důvody nicotnosti, stejně nebylo nijak upraveno, co že se nicotností vlastně míní a jaké jsou její následky, byť právě ty lze z jejího obsahu alespoň dovodit. Zákonodárce v podstatě implicitně převzal závěry nauky a judikatury. Protože soudní řád správní nabyl účinnosti 1. 1. 2003, od této doby měly soudy poměrně jasno, jak postupovat v případě nicotného správního rozhodnutí. Po 1. 1. 2003 se proto (prozatím „pouze“) ve správním soudnictví situace změnila k lepšímu, neboť od tohoto okamžiku účinný soudní řád správní obsahoval procesně právní úpravu, která výslovně stanoví, jak nakládat s nicotnými správními rozhodnutími, přičemž vychází z podstaty nicotnosti, jako právního nic.³⁸²

Navíc lze poznamenat, že pojem „nicotnost“ se díky tomu stal legálním pojmem. Zákonodárce si z poměrně bohaté palety různých pojmů vybral výraz nejčastěji používaný a v zásadě také nejvýstižnější, co do důsledků nicotnosti. Tudíž s užíváním ostatních výrazů označujícími její podstatu by praxe měla být nadále obezřetná. Z hlediska pojmosloví se nicotnost blíží pojmu, který můžeme nalézt v německy mluvících zemích a jejichž základem je slovo „nic“ (*Nichts*). Totéž platí i pro přístup slovinský (*ničnost*). V daném ohledu je třeba kvitovat, že po této formální stránce náš přístup odpovídá zahraničnímu řešení.

Od počátku roku 2003 právní úprava sice obsahovala řešení nicotnosti z hlediska správních soudů, ale paradoxně nijak neřešila postup z hlediska správních orgánů. Zejména nijak neupravovala nicotnost jako takovou, potažmo vady, které ji způsobují. Na úrovni správního soudnictví existoval proces, stále však chybělo to základní, tedy úprava důvodů nicotnosti a postupu správních orgánů v případě nicotnosti.

Jestliže se v současné době setkáváme s kritickými hlasy, které poukazují na poměrně velký vliv a význam judikatury, je třeba se zamyslet nad tím, jestli na tom nemá podíl i zákonodárce, který svou činností (jakož i nečinností)

³⁸² Z hlediska dalších součástí soudní kontroly veřejné správy a správních rozhodnutí jsem nucen konstatovat, že v části páté, o. s. ř. úprava nicotnosti a následného procesního postupu chybí a v zákoně č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, rovněž.

v podstatě soudy přiměje k tomu, aby judikaturou nahradily absenci právní úpravy. Je proto zcela logickým důsledkem, pokud právní úprava světovala správním soudům kompetence z hlediska „nakládání“ s nicotnými správními rozhodnutími, aniž by jinak byla nicotnost vymezena a jakkoliv, byť třebaš nejobecněji či prostřednictvím generální klauzule, jako tomu je v Německu, formulovány důvody nicotnosti, že musela „nastoupit“ judikatura a toto „vakuum“ vyplnit. Nehledě na to, že i v minulosti to byla právě judikatura správních soudů, která na nedostatky právní úpravy upozorňovala a svou činností je musela překlenout. V tomto ohledu šlo o přímé pokračování v nastoleném trendu, který byl výslovnou právní úpravou v soudním řádu správním v podstatě aprobován.

Jestliže správní řády byly a jsou ve středoevropském prostoru silně ovlivněny judikaturou, v našem prostředí to v případě nicotnosti platí dvojnásob. V období první republiky dostala judikatura prostor k tomu formulovat podstatu, důvody a následky nicotnosti. S účinností od 1. 1. 2003 pro tento přístup judikatura dokonce získala jednak výslovné uznání svých závěrů a svého přístupu, stejně jako pomyslný bíancko šek na formulaci důvodů a příčin nicotnosti, jež zákonodárcem zůstaly pomínuty.

Svůj podíl na tom má již zmíněný zákonodárce, který souběžně s návrhem soudního řádu správního v roce 2002 předložil i návrh nového správního řádu, jež měl nicotnost řešit. Problém ovšem nastal, když se „legislativní cesta“ těchto dvou návrhů rozešla. Soudní řád správní schválen byl, zatímco správní řád nikoliv. Původně byly návrhy soudního řádu správního a správního řádu připravovány společně tak, aby stav zmíněné „dvoukolejnosti“ nenastal, neboť oba předpisy se v mnoha ohledech doplňují a vzájemně na sebe navazují.³⁸³

Tuto nežádoucí situaci zákonodárce nakonec napravil až o několik let později přijetím (2004) a účinností (2006) stávajícího správního řádu (č. 500/2004 Sb.) s výslovnou úpravou nicotnosti. Přičemž v mezidobí si judikatura s absencí vymezení nicotnosti v podstatě poradila, když navázala na předchozí závěry své a nauky.

³⁸³ Neschválením původního návrhu správního řádu se za současného schválení soudního řádu správního (který však s ohledem na zrušovací nález Ústavního soudu publikovaný pod č. 276/2001 Sb. schválen být musel) této „pasti“ nešlo vyhnout.

Vyslovit tak lze poměrně odvážnou myšlenku, zda úprava nicotnosti ve správním řádu vlastně díky tomu není zbytečná. Tuto tezi přitom plně podporuje právní úprava a praxe správních soudů, které navíc nejsou nijak vázány důvody nicotnosti tak, jak jsou vymezeny správním řádem. Úprava obsažená v soudním řádu správním je tudíž značně nezávislá na úpravě obsažené ve správním řádu. Smysluplnost takové otázky navíc podporuje aktuální judikatura správních soudů, která do jisté míry zeslabuje význam prohlášení nicotnosti správními orgány, kvůli němuž je úprava nicotnosti rovněž obsahem správního řádu.

Správní řád, který nabyl účinnosti k 1. 1. 2006, ve svém textu obsahuje výslovnou úpravu nicotnosti rozhodnutí obsaženou v § 77 a 78 (posledně zmíněné ustanovení bude blíže rozvedeno v následující kapitole). Jak vyplývá z důvodové zprávy k vládnímu návrhu správního řádu, byli si jeho předkladatelé dobře vědomi často poukazované skutečnosti, že zcela chybí úprava nicotnosti, což však neznamená, že se v praxi neobjevuje. Z hlediska systematiky správního řádu zařadil český zákonodárce tuto vadu mezi „pozitivní“ vlastnosti a charakteristické rysy správního rozhodnutí. Z toho důvodu můžeme nicotnost zejména chápat jako negativní vlastnost či negaci existence správního rozhodnutí. V tomto ohledu se systematické začlenění nicotnosti blíží spíše německé a rakouské právní úpravě, které obsahují nicotnost v souvislosti se správními akty (rozhodnutími) a jejich vadami. Oproti tomu zbývající právní úpravy zkoumaných zemí obsahují úpravu nicotnosti spíše v souvislosti s opravnými prostředky, které lze uplatnit vůči správním rozhodnutím. Potud domácí právní úprava není nijak zvláštní a navazuje na možné řešení úpravy nicotnosti. Ostatně v jejím případě obzvláště platí ono pověstné „kam s ní“, neboť vždy lze mít vůči jejímu systematickému zařazení jisté výhrady. Osobně je mi bližší domácí právní úprava, která nicotnost nechápe jako prostředek nápravy *sui generis*, nýbrž jako výčet těch nejzávažnějších vad, kterých je třeba se při správní činnosti vyvarovat.

Ustanovení § 77 správního řádu, které upravuje důvody nicotnosti je poměrně stručné. V první řadě mu podle mého názoru lze vytknout, že nijak nevynechává podstatu nicotnosti, resp. neuvádí, co to je nicotnost.

Nedefinuje ji a nestanovuje, jaké jsou její důsledky. Díky tomu je možné konstatovat, že správní řád chápe nicotnost jako příčinu, když ji spojuje s určitými vadami.

Tento zjednodušující závěr ovšem vyvrací § 77 odst. 2 správního řádu, když obsahuje formulaci „*anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu.*“, kdy jde v podstatě o následek nicotnosti. Na tomto dílčím důvodu nicotnosti lze zcela jednoznačně prokázat, jak moc je spojena nicotnost jako příčina a nicotnost jako následek. Navíc v tomto důvodu lze podle K. Frumarové,³⁸⁴ která vychází z podobných závěrů M. Kopeckého či J. Staši, „*spatřovat... náznak obecného důvodu nicotnosti. Tomu především odpovídá užití pojmu „vůbec“, a to ve smyslu objektivního charakteru vady (závažnost) i obecného nazírání na vadu (zjevnost).*“ Judikatura ovšem tento závěr ohledně možné existence generální klauzule nicotnosti neakceptovala.

Právní úprava v tomto ohledu jaksi mlčky a automaticky vychází ze závěrů, k nimž dospěla převážně teorie a judikatura, a které jsem nastínil výše. Díky nim lze tuto absenci bez větších nesnází překlenout, nicméně by jistě neškodilo, pokud by zákonodárce, alespoň stručnou větou vymezil, zjednodušeně a laicky řečeno „co že to ta nicotnost vlastně je a co znamená“. Ve vládním návrhu správního řádu byla v jeho § 104 odst. 4 obsažena věta: „*je-li správní akt nebo jeho jednotlivý výrok nicotný, hledí se na něj, jako by nebyl vydán.*“

Je přitom zcela evidentní, že inspirací byla úprava obsažená v § 43 odst. 3 *VwVfG*. Ačkoliv sice správní řád následek či povahu nicotnosti výslovně nevymezuje, nejde ve středoevropském pohledu o nějaké výrazné vybočení. S výjimkou německého přístupu totiž ostatní právní úpravy takovou problematiku shodně neupravují a v podstatě tak uznávají závěry nauky a judikatury. V okolních středoevropských správních řádech je nicotnost upravena prostřednictvím výčtu vad, které ji způsobují, přičemž definice nebo následky nicotnosti jsou ponechány mimo, pomineme-li následek v podobě procesních postupů ze strany správních orgánů, které v případě nicotnosti z pochopitelných důvodů, upraveny jsou.

V současném znění správního řádu tedy tento následek a *de facto* i charakteristika nicotnosti obsažena není. Zájemce o informace je tak nucen hledat

³⁸⁴ FRUMAROVÁ, K. *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014, s. 98.

v judikatuře a literatuře, kde odpověď bez nesnází najde. Na druhou stranu, možným argumentem pro neuvedení podstatných rysů nicotnosti by mohla být obava z případného chybného vyložení nicotnosti ze strany adresátů veřejnoprávního působení a v jeho důsledku možného nerespektování jiných vadných, ale oproti tomu existujících správních rozhodnutí pro jejich domnělou nicotnost.

Vládní návrh správního řádu pracoval se souhrnným pojmem „nicotnost správního aktu“. Je proto opět zcela evidentní, čím byl návrh právní úpravy inspirován.³⁸⁵ Impulsem k pozitivně právní úpravě nicotnosti podle důvodové zprávy bylo, že „*v případech nicotných správních aktů nelze vystačit s institutem nezákonnosti, neboť zde půjde o nezákonnost takové míry, že určitý správní akt nebude vůbec existovat – nelze tedy hovořit o jeho nezákonnosti. Otázka nicotnosti a jejích důvodů je u nás dosud záležitostí judikatury a doktrinárního výkladu, který je však stále nejednotný... Důvody nicotnosti obsažené v návrhu zákona vycházejí z úpravy ve správním řádu SRN, v návrhu jsou však vymezeny poměrně úzce s ohledem na právní jistotu a na to, že pro správní orgány jde o institut zcela nový. Možné širší vymezení důvodů nicotnosti je ponecháno na judikatuře správních soudů.*“³⁸⁶

K tomu by šlo kriticky poznamenat, zda právní jistotu skutečně umocňuje fakt, že právní úprava není úplná a že ponechává prostor pro formulaci důvodů nicotnosti judikatuře. Místo toho, aby úprava nicotnosti byla upravena komplexně, je třeba místo toho hledat v řadě judikátů a jejich analýzou dospět k výčtu možných důvodů nicotnosti.

Vrátme se však zpět k právní úpravě důvodů nicotnosti. Ta přitom není nijak obsáhlá, a to i v porovnání s okolními stredoevropskými státy. Tuzemská právní úprava nicotnosti ve správním řádu je proto spíše stručnější, když zahrnuje menší počet důvodů nicotnosti. Zatímco ostatní stredoevropské

³⁸⁵ V § 104 odst. 1 návrhu správního řádu bylo uvedeno, že nicotnost správního aktu zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje správní orgán nadřízeného správního orgánu, který nicotný správní akt vydal, pokud je obsahem správního aktu uložení povinnosti, přiznání práva nebo prohlášení právního vztahu, které zákon neumožňoval, nebo správní orgán neměl k jeho vydání pravomoc. Předkladatel tak vymezil i dva důvody nicotnosti, které s ohledem na teoretickou kategorizaci učiněnou shora lze označit jako nedostatek právního podkladu a nedostatek pravomoci. Z jiných důvodů mohl nicotnost správního aktu podle vládního návrhu správního řádu prohlásit soud.

³⁸⁶ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu správního řádu (srov. Poslanecká sněmovna [online]. Sněmovní tisk č. 201/0, Poslanecká sněmovna 2003, IV. volební období [cit. 19-02-2015]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4 & CT=201 & CT1=0>>).

státy při vymezení nicotnosti formulují důvody nicotnosti jednotlivě (potažmo samostatně) po bodech či písmenech daného ustanovení, česká právní úprava důvodů nicotnosti zahrnuje dva odstavce, z nichž toliko ten první (§ 77 odst. 1) se věnuje úpravě důvodů nicotnosti, zatímco ten druhý v podstatě jen naznačuje, jaké další důvody nicotnosti mohou být, přitom ponechává volné pole působnosti judikatuře správních soudů. Ustanovení § 77 odst. 2 správního řádu totiž vymezuje, že z jiných důvodů, než jsou vymezeny v odstavci 1, nicotnost zjišťuje a deklaruje soud postupem podle soudního řádu správního. Proto, jak správně dodává J. Vedral,³⁸⁷ správní řád důvody nicotnosti „kategorizuje podle toho, zda je prohlášení (vyslovení) nulity svěřeno do kompetence správních orgánů nebo do výlučné kompetence soudů.“ Takovéto řešení nicotnosti je ze středoevropského pohledu naprosto výjimečné. Právní úprava nicotnosti je tak budována na základě demonstrativního výčtu, za současné absence generální klauzule nicotnosti. Současně není vyloučeno, aby jiné důvody nicotnosti jednak dotvářela judikatura správních soudů, jakož ani fakt, aby je případně stanovil zvláštní zákon. V tomto posledním ohledu přitom nejde o nějakou výraznou odlišnost, neboť toto řešení nalezneme rovněž v rakouském či polském případě.

Jako důvod nicotnosti je *de lege lata* stanovena v § 77 odst. 1³⁸⁸ na prvním místě věcná nepřislusnost. Zákonodárce dodal, že není nicotným rozhodnutím, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Jak k tomu kriticky poznamenává J. Staša,³⁸⁹ „nedostatek místní příslusnosti nicotnost rozhodnutí nevyvolává. Kritizovat tento přístup lze např. u řízení týkajícího se nemovitostí, pokud rozhodnutí vydá nepřislusný správní orgán, v jehož správním

³⁸⁷ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: BOVA Polygon, 2006, s. 453.

³⁸⁸ S ohledem na nepřipustnost retroaktivity je třeba odkázat na znění § 182 odst. 1, podle kterého se ustanovení správního řádu o nicotnosti se použijí jen pro úkony správních orgánů, které byly učiněny po jeho účinnosti, tedy po 1. 1. 2006. Případnou nicotnost správních rozhodnutí vydaných podle předcházející právní úpravy tak podle § 77 posuzovat nelze. Metodou vzájemného podřazování a spojování jednotlivých důvodů nicotnosti lze tudíž dospět k závěru, že současná právní úprava do značné míry přejala tradiční vymezení důvodů nicotnosti, a to tak, jak je stanovila doktrína a judikatura, a jak jsou uvedeny v předcházející kapitole. Nepředstavuje proto z teoretického hlediska žádný přelom, či zvrát v nazírání na důvody nicotnosti správního rozhodnutí.

³⁸⁹ STAŠA, J. Poznámky k úpravě nicotných rozhodnutí v novém správním řádu. In: *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 S., 500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure*. Praha: ASPI, a. s., 2005, s. 197.

*obvodu se nemovitost vůbec nenachází.*³⁹⁰ Úplně původní návrh správního řádu, který byl projednáván v téže době, kdy návrh soudního řádu správního, a který nebyl přijat, upravoval jako důvod nicotnosti nedostatek místní příslušnosti u řízení týkajících se nemovitostí. Výsledná podoba právní úpravy se tak odlišuje od přístupu německého, ale zejména polského, podle něhož nicotnost vyvolává nedostatek jakékoliv formy příslušnosti správního orgánu. V daném ohledu je naše domácí právní úprava do jisté míry benevolentnější, nežli některé úpravy zahraniční.

V případě nedostatku věcné příslušnosti nicotnost zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu,³⁹¹ který nicotné rozhodnutí vydal. Prohlašování nicotnosti je pro tento důvod, a to pouze a jen pro něj, ponecháno nadřízeným správním orgánům.

Dalším důvodem nicotnosti rozhodnutí, nicméně již podle § 77 odst. 2 jsou takové vady, které jej činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným a jiné vady, pro něž nelze toto rozhodnutí vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu. Zdůraznit je třeba tu skutečnost, že z těchto důvodů nicotnost vyslovuje soud podle soudního řádu správního. Jak v této souvislosti naprosto správně konstatuje J. Vedral,³⁹² „*nicotnost z těchto důvodů může vyslovit jen soud podle příslušných ustanovení soudního řádu správního, nikoliv tedy správní orgán (pokud by ji z některého z těchto důvodů svým rozhodnutím vyslovil, resp. prohlásil správní orgán... bylo by jeho rozhodnutí nicotné pro absolutní nedostatek věcné příslušnosti).*“

Ze shora uvedeného vyplývá, že výčet důvodů nicotnosti obsažený ve správním řádu je na první pohled poměrně úzký. Zákon zde zcela výslovně upravuje ty nejčastější důvody způsobující nicotnost, což je jeho jednoznačným pozitivem. Rovněž však tato úprava neznámá opuštění vlivu doktríny a judikatury. Další důvody - vady - způsobující nicotnost podle § 77 odst. 2 jsou ponechány na vymezení judikaturou.

V tomto ohledu je třeba znovu podotknout, že soudy ve správním soudnictví nejsou při vyslovování nicotnosti správních rozhodnutí omezeny jen § 77 odst. 2, který jim dává pravomoc nicotnost vyslovit ve vztahu k důvodům

³⁹⁰ K tomu srov. odlišnou právní úpravu obsaženou v německém správním řádu.

³⁹¹ Nadřízený správní orgán je definován v § 178 správního řádu.

³⁹² VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA Polygon, 2012, s. 670.

v tomto ustanovením obsaženým. Soudy ve správním soudnictví nejsou omezeny těmito ustanoveními, a to z důvodů vlastní úpravy pocházející z § 76 odst. 2 s. ř. s., které mezi důvody nicotnosti prostě nerozlišuje. Soudy proto mohou, podle mého názoru, vyslovovat nicotnost nadále podle všech tradičně podávaných a judikovaných důvodů, a to i z nedostatku věcné příslušnosti. K týmž závěrům dospěl kupř. J. Vedral³⁹³ když uvádí, že „*ustanovení § 77 odst. 1 spr. ř. neznamená, že by nicotnost z důvodu absolutního nedostatku příslušnosti nemohl zjišťovat a prolašovat nadále soud z úřední povinnosti, pokud takovou skutečnost zjišťí.*“

Tento přístup je přitom ze středoevropského hlediska spíše výjimečným. Vyše jsem konstatoval, že chápání nicotnosti je z pohledu správních řádů a „soudních řádů správních“ chápáno shodně. Tedy zahraniční obdoby soudního řádu správního neupravují vlastní důvody nicotnosti a více či méně odkazují na důvody nicotnosti podle správního řádu. Extrémním příkladem provázanosti důvodů nicotnosti je polský *PPSA*, který doslova odkazuje na § 156 *KPA*. Oproti tomu kupř. slovinská či německá úprava takový výslovný odkaz neobsahuje, ale tamní literatura se kloní k závěru, že výčet vad nicotnosti má být z pohledu správního řádu a soudního řádu správního shodný. Z toho ovšem lehce vybočuje německá právní úprava prostřednictvím generální klauzule nicotnosti. Díky tomu by šlo konstatovat, zda vlastně tuzemská úprava nicotnosti není co do důsledků generální klauzulí nicotnosti. Zdůrazňuji, že co do důsledků, neboť, jak je již uvedeno shora, úprava nicotnosti v soudním řádu správním je značně minimalistická a rozhodně nevypadá, jako německá generální klauzule nicotnosti. Z toho důvodu je poměrně logický závěr, že tam, kde je dán shodný výčet důvodů nicotnosti jak ve správním řádu, tak i soudním řádu správním a tento výčet je navíc taxativní povahy, do jisté míry se snižuje role judikatury, která obecné důvody nicotnosti upřesňuje a konkretizuje je na pozadí konkrétního případu. Zatímco tam, kde je výčet důvodů demonstrativní, případně je dán generální klauzulí, je role judikatury zcela zásadní. A tak tomu je i v našich podmínkách.

Teorie a judikatura se víceméně shodly na výčtu vad, které nicotnost způsobují. To, že shoda nebyla úplná, rezultuje i ve znění § 77 odst. 1 a 2, který

³⁹³ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA Polygon. 2012, s. 665.

všechny možné vady, či nedostatky způsobující nicotnost nevyjmenovává. Ponechává tak možnost další, a to především judikatorní tvorby případných důvodů nicotnosti. I když je úprava nicotnosti ve správním řádu poměrně úzká, nelze tvrdit, že ostatní důvody, které jsem uvedl shora, se již neuplatní. Vzhledem k tomu, jak dodává P. Mates,³⁹⁴ že někdy jak teorie, tak praxe nečiní zásadních rozdílů mezi jednotlivými důvody nicotnosti a častou jsou směřovány, lze pod první důvod nicotnosti – věcnou nepříslušnost, podřadit vady spočívající v jak věcné nepříslušnosti samotné, tak i v nedostatku pravomoci, ale i nedostatečném právním podkladu, a to tak, jak byly vymezeny v předešlé kapitole. Pro důvody nicotnosti obsažené v § 77 odst. 2, který je vlastně s ohledem na § 76 odst. 2 s. ř. s. otevřenou branou judikatornímu vymezení dalších důvodů nicotnosti, kterými jsou zjevná vnitřní rozpornost nebo právní či faktická neuskutečnitelnost lze podřadit kromě již zmíněné vnitřní rozpornosti, nesmyslnosti a neurčitosti, také neuskutečnitelnost, dále omyl v osobě adresáta, požadavek trestného plnění a neexistenci skutkového základu. Pro třetí důvod v podobě jiných vad, pro něž nelze vůbec toto rozhodnutí považovat za rozhodnutí správního orgánu, lze podřadit absolutní nedostatek formy, nedostatek vůle a nesprávné složení kolegiálního orgánu. Metodou vzájemného podřazování a spojování jednotlivých důvodů nicotnosti lze dospět k závěru, že současná právní úprava do značné míry přejala tradiční vymezení důvodů nicotnosti, a to tak, jak je stanovila doktrína a judikatura, a jak jsou uvedeny shora. Nepředstavuje proto z teoretického hlediska žádný přelom či zvrat v nazírání na důvody nicotnosti správního rozhodnutí.

Jednoznačným kladem současné právní úpravy je z mého pohledu, a to z preventivního hlediska, pomyslné upozornění pro správní orgány, respektive pro konkrétní zaměstnance veřejné správy, na vady způsobující nicotnost, které jsou poměrně časté, a kterých se má správní orgán ve své činnosti vyvarovat. Současně je ze strany zákonodárce po dlouhých letech potvrzeno, že nicotnost není jen a pouze výtvozem nauky a judikatury, ale byla deklarována její právní existence. Z tohoto úhlu pohledu se naše domácí právní

³⁹⁴ MATES, P. Nicotná rozhodnutí v novém správním řádu. *Právní rádce*. 2005, č. 1, s. 48 – 49.

úprava zařadila po bok ostatních střeoevropských správních řádů, a to jako jedna z posledních. Pomyslné poslední místo je již vyhrazeno právní úpravě slovenské, bude-li jejím obsahem tento institut.

Z hlediska střeoevropského pohledu naše právní úprava společně s rakouskou náleží mezi ty stručnější, které mají poněkud omezenější výčet jednotlivých důvodů nicotnosti. Shodně však, jako úprava rakouská a tamější přístup, ponechává do jisté míry volné pole působnosti pro nauku a zejména judikaturu. V tom je ovšem možné spatřovat i pomyslné pozitivum, neboť se tím obsah právní úpravy zcela předem neuzavírá a nebrání možnému vývoji či posunu v chápání důvodů nicotnosti.

Výčet vad způsobujících nicotnost je ve správním řádu demonstrativní povahy, přičemž není vyloučena přednostní aplikace důvodu nicotnosti stanoveného zvláštním zákonem. V tomto ohledu je právní úprava slučitelná s rakouským či polským přístupem.

Celkově lze konstatovat, že přijetím soudního řádu správního a posléze správního řádu byla ze strany české právní úpravy potvrzena existence nicotnosti a byl zvolen přístup, který je možné nalézt i v okolních střeoevropských státech. Právní úprava, ačkoliv na ní lze vysledovat specifický přístup domácího zákonodárce, je z hlediska důvodů nicotnosti slučitelná se zahraničními zkoumanými právními úpravami. Výraznější odlišnosti lze nalézt zejména v případě úpravy procesního postupu a nakládání, potažmo „odklízení“ nicotných rozhodnutí ze strany správních orgánů či soudů.

Každopádně by domácí právní úpravě jistě nijak neuškodilo, kdyby se problematikou nicotnosti zabývala poněkud komplexnějším způsobem, a to zejména z hlediska rozšíření možných důvodů nicotnosti, z nichž je nicotnost oprávněn prohlásit správní orgán.

4.5 Role stávající judikatury v náhledu na nicotnost

Judikatura, která se dílčím způsobem vyslovila k různým aspektům spojeným s problematikou nicotnosti, je zčásti již přiblížena v předcházejících částech. Není přitom účelem této práce poskytnout seznam všech možných judikátů vztahujících se k nicotnosti nebo poskytnout jejich detailní rozbor. Naopak, v této části hodlám blíže rozebrat tu judikaturu, která je ve vztahu

ke zkoumanému institutu poměrně zásadní či do jisté míry přelomová. Mým cílem bude poukázat na to, jakým způsobem se v judikatuře případně proměnilo chápání institutu nicotnosti. Protože se v této kapitole nevěnuji procesním aspektům při „odklízení“ nicotných správních rozhodnutí, zaměřuji se výlučně na podstatu a povahu nicotnosti.

Není pádnějším argumentem, který dokládá jednak složitost dané problematiky, ale také problémy, které byly způsobeny absencí právní úpravy, jakož i řadu otázek, které byly i po účinnosti soudního řádu správního a správního řádu, než je existence judikátů rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Jestliže se nicotnosti, a to dokonce opakovaně, věnoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, považují rozbor právě jeho judikátů za opodstatněný.

V prvním judikátu se rozšířený senát³⁹⁵ zabýval problematikou nicotnosti, a to ve vztahu k nezákonnosti a institutu neplatnosti, který byl obsahem § 32 (již zrušeného) zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.

K tomu předně uvedl, že *„pojmy nicotnosti a neplatnosti správního aktu nelze navzájem směřovat, neboť každý z nich má svůj vlastní a vzájemně odlišný obsah.“* Z toho důvodu sankcí neplatnosti mohla být stižena jen některá rozhodnutí (vydaná podle uvedeného zákona), zatímco nicotné může být kterékoliv rozhodnutí vydané správními orgány. Kromě toho se daný judikát věnoval celkově rozdílu mezi nicotností, neplatností a nezákonností, mezi čímž je třeba podle rozšířeného senátu rozlišovat. Následkem nicotnosti je neexistence jí postiženého správního rozhodnutí, což v případě „pouhé“ nezákonnosti, z důvodu presumpce platnosti a správnosti, není možné a ani žádoucí.

Rozšířený senát ve vztahu k nicotnosti nejprve uvedl, že ji sice až do přijetí soudního řádu správního český právní řád neupravoval, nicméně i přes tento zjevný nedostatek s tímto pojmem pracovala jak nauka, tak i judikatura. Pro bližší názornost rozšířený senát poukázal na vymezení pojmu a podstatu nicotnosti jak z hlediska domácí nauky správního práva, tak i tuzemské judikatury správních soudů. Na jejich základě rozšířený senát uzavřel, že *„nicotný je správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze. Tyto vady jsou natolik závažné, že způsobí faktickou neexistenci*

³⁹⁵ Srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, sp. zn. 6 A 76/2001, publikovaný pod č. 793/2006 Sb. NSS.

samotného správního aktu; za dané situace tu není tedy nic, co by mohlo zakládat jakákoliv práva či povinnosti subjektů.“ Takovými vadami jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí.

Podle rozšířeného senátu „*od nicotnosti i neplatnosti je zapotřebí odlišovat rozhodnutí nezákonná*“, v jejichž případě nejde o tak intenzivní rozpor se zákonem, aby bylo možno usuzovat, že rozhodnutí vůbec neexistuje, tedy že je nicotné.

Zajímavé přitom je, že tento judikát v podstatě nečiní rozdíl mezi pojmem rozhodnutí a správní akt, díky čemuž je staví na roveň. V této souvislosti lze odkázat na rozdílné pojmosloví, s nímž se v souvislosti se správním rozhodnutím lze setkat.

Přínosem tohoto judikátu je, že shrnuje jak závěry tehdy aktuální nauky správního práva, jakož i předcházející judikatury správních soudů, přičemž obsahuje několik desítek odkazů na judikáty věnující se nicotnosti.

Pro tento judikát je z hlediska nicotnosti i nadále podstatné, že shrnuje podstatu a následky nicotnosti, stejně jako možné důvody ji vyvolávající, a to ještě v době, kdy správní řád nenabyl účinnosti, tedy důvody nicotnosti nebyly obsahem právní úpravy. Oproti tomu rozbor a charakteristiku institutu neplatnosti již lze považovat za nepodstatnou, neboť tento velmi sporný institut byl bez náhrady zrušen vlivem nabytí účinnosti daňového řádu č. 280/2009 Sb., který do dané problematiky vnesl jasno tím, že neplatnost neupravuje, zato institut nicotnosti ano.

Tento judikát z hlediska nicotnosti, její podstaty, ale i důvodů ji způsobujících, nepřinesl nějakých podstatných či výrazných změn. Naopak, dá se konstatovat, že výslovně potvrdil již opakovaně traktované vlastnosti nicotnosti, jakož i její následky. Pochopitelně, že tento judikát se věnoval i možnému procesnímu postupu správních orgánů a soudů z hlediska nicotnosti, tomu se ovšem blíže věnuji v následující kapitole.

Oproti tomu mnohem výraznějším způsobem zasáhl do problematiky nicotnosti rozšířený senát v druhém svém rozhodnutí.³⁹⁶ Vzhledem k tomu, že toto rozhodnutí bylo vydáno již v roce 2008, rozšířený senát se v něm (poněkud problematicky) vyjádřil k výslovné úpravě nicotnosti, která se stala obsahem právní úpravy představované § 77 správního řádu, což je ostatně již uvedeno výše.

Tento judikát plně navázal na předchozí judikaturu k této problematice, přičemž vymezil pojem a podstatu nicotnosti rozhodnutí správního orgánu, a to i v návaznosti na inspirativní pojetí představované § 44 *VwVfG*. Rozšířený senát v tomto judikátu nejprve zopakoval základní podstatu a povahu nicotnosti, když výslovně uvedl, že „*nicotné rozhodnutí... není „běžným“ rozhodnutím nezákonným, nýbrž „rozhodnutím“, které pro jeho vady vůbec nelze za... rozhodnutí považovat*“.

Mnohem podstatnější, a to i z hlediska právní komparatistiky však je, že rozšířený senát se při rozboru úpravy obsažené zejména v § 77 správního řádu nechal inspirovat úpravou německou, jak je uvedena shora. Přiblížena tak byla koncepce posuzování nicotnosti v Německu, kdy je třeba nejprve posoudit (ne)nicotnost podle speciálních znaků, přičemž až subsidiárně se posoudí znaky uvedené v generální klauzuli nicotnosti. Oproti tomu vůči domácí právní úpravě rozšířený senát konstatoval, že člení „*jednotlivé důvody nicotnosti podle toho, kterým orgánům je svěřena pravomoc ke autoritativnímu stvrzení nicotnosti*.“ V judikátu je výslovně konstatováno, že tuzemská právní úprava neobsahuje jak vymezení nicotnosti, tak ani její generální klauzuli.

V dané věci vůbec nebylo předmětem sporu či nejasností, zda domácí právní úprava generální klauzuli nicotnosti upravuje, přesto rozšířený senát cítil potřebu se k této otázce vyjádřit. Učinil tak způsobem, který lze označit jako *obiter dictum*. Ačkoliv bylo možné, jak jsem již uvedl, v teorii správního práva nalézt možné úvahy ohledně existence generální klauzule nicotnosti, podle rozšířeného senátu tomu tak není. Jestliže jsem vyslovil kritickou poznámku

³⁹⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, sp. zn. 8 Afs 78/2006, publikovaný pod č. 1629/2008 Sb. NSS. Ačkoliv se tento judikát věnoval problematice nicotnosti z pohledu daňového řízení, přesto jsou jím vyslovené závěry obecné povahy, a to i vůči správnímu řádu. Důvodem je ostatně skutečnost, že v předcházejícím judikátu rozšířený senát uvedl, že i rozhodnutí podle zákona o správě daní a poplatků může být nicotné. A tak tomu bylo v tomto posuzovaném případě.

k tomu, že rozšířený senát vyřešil otázku, která jednak vůbec nebyla sporná, ale která hlavně striktně vzato vůbec neměla být předmětem posuzování, stejně tak kritické závěry lze učinit vůči konstatování, v němž rozšířený senát posuzoval kritérium zjevnosti podle § 77 odst. 2 správního řádu. I v jeho případě uvedl, že ačkoliv v německém případě je zjevnost jedním ze dvou znaků generální klauzule, v tuzemském případě tomu tak není, když „*zjevnost obsažená v § 77 odst. 2 správního řádu se týká toliko důvodu nicotnosti v podobě vnitřní rozpornosti.*“ Tím byl zcela popřen možný přístup k nicotnosti formou generální klauzule, jak ji zná ve středoevropském prostoru pouze německá právní úprava. Další a v zásadě nejkritičtější poznámku lze mít v tom směru, že judikát se vztahoval k rozhodnutím, která byla vydána v roce 2003, potažmo v roce 2002, tedy v době, kdy nicotnost nebyla ze strany správního řádu nijak upravena. Tím se věc dostává do možného konfliktu s § 182 odst. 1 správního řádu, když v přechodných ustanoveních je vůči nicotnosti výslovně konstatováno, že „*ustanovení... o nicotnosti se použijí jen pro úkony správních orgánů učiněné po účinnosti tohoto zákona.*“

Rozšířený senát se pustil do značně zavazujícího výkladu předmětných ustanovení správního řádu, ačkoliv by se v daném případě, z důvodů shora uvedených, slušelo více zdrženlivosti.

Pro tento judikát je přesto významné, že nahlížel na domácí právní úpravu prizmatem právní regulace zahraniční a tamním náhledem na institut nicotnosti. Poprvé byl v případě nicotnosti ze strany judikatury ve větším rozsahu uplatněn prvek komparace, kdy tuzemská právní úprava byla vyložena a aplikována v intencích zahraničí právní úpravy a praxe. Vzhledem ke zmíněné sjednocující povaze nicotnosti to však nebylo na škodu věci.

S ohledem na oba uvedené judikáty rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, definičně lze za nicotné rozhodnutí správního orgánu považovat akt, který vykazuje tak závažné vady, že vůbec není schopen vyvolat žádné právní účinky. Oproti tomu nezákonné je takové rozhodnutí správního orgánu, které je v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem, a přitom ještě nejde o tak intenzivní rozpor, aby bylo možno usuzovat, že rozhodnutí neexistuje, tj. že je nicotné.

Tyto tradované doktrinální a judikatorní závěry ovšem do značné míry relativizovalo třetí usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu.³⁹⁷ Značně významné jsou přitom jeho závěry ohledně nakládání či „odklizení“ nicotného správního rozhodnutí, které jsou v přímém rozporu s doposud traktovaným přístupem. Jak jsem již naznačil, problematice procesního postupu je věnována následující kapitola. Nyní se proto zaměřím na to, jak se k nicotnosti obecně vyslovil rozšířený senát v tomto posledním rozhodnutí.

Pro tento judikát je určující teze, že někdy, záleží však na konkrétních důvodech nicotnosti, může nicotnost splývat s nezákonností. V takovém případě, aby šlo o skutečnou nicotnost a nikoliv jen „těžkou nezákonnost“, se musí jednat o obzvláště výrazné pochybení či vady; tedy rozhodnutí musí být „více než nezákonné“. Podle mého názoru a v intencích tohoto judikátu, institutu nicotnosti „uškodilo“, že se stal výslovně obsahem právní úpravy. Důvody nicotnosti jsou obsaženy v zákoně, pročez se přímo nabízí, že jejich naplnění úzce souvisí s nezákonností.

Rozšířený senát nejprve ohledně nicotnosti obecně uvedl, když navázal na shora uvedené judikáty, že „*současná právní úprava, judikatura i doktrína tedy považují nicotnost za samostatný právní institut, který je odlišný od institutu nezákonnosti z hlediska právních účinků dotyčného správního aktu. Nezákonné rozhodnutí existuje, je právně závazné, vynutitelné a vychází se z presumpce jeho správnosti, dokud není zrušeno. Proti němu lze brojit opravnými či dozorčími prostředky, avšak pokud tyto nejsou včas a řádně uplatněny, zůstává nezákonné rozhodnutí objektivně existující a nelze ho již odstranit. Naproti tomu se na nicotné rozhodnutí vždy hledí jako na neexistující, zdánlivé, nezakládající žádné právní následky, a proto nemusí být respektováno a veřejnou mocí dokonce ani nesmí být vynucováno. Nicotnost nelze zhojit uplynutím času a může tak k ní být přiblíženo kdykoliv z úřední povinnosti.*“

Tyto závěry ovšem byly krátce poté relativizovány tvrzením, že „*těžkou, kvalifikovanou formou nezákonnosti je i jeho nicotnost*“. Tím zcela účelově rozšířený senát popřel rozdělování vad vyvolávajících nezákonnost a nicotnost,

³⁹⁷ Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, sp. zn. 7 As 100/2010, publikované pod č. 2837/2013 Sb. NSS.

což je ovšem pochopitelné vzhledem k dalším jím zaujatým a vysloveným názorům ohledně procesního postupu a „odklizení“ nicotného správního rozhodnutí.

Zcela markantní je vnitřní rozpornost tohoto judikátu, když posléze dodává, že *„nicotné rozhodnutí totiž od počátku neexistuje, a proto musí být zrušeno s účinky, jako by nebylo nikdy vydáno, na rozdíl od rozhodnutí nezákonného, které trvá až do okamžiku jeho zrušení.“* Tím se ovšem rozšířený senát pustil na pomyslný tenký led, když se na jedné straně snaží setrvávat na tradiční koncepci nicotnosti, aby ji sám posléze popřel. Obzvláště tvrzením o neexistenci a o možnosti, potažmo důležitosti zrušení nicotného správního rozhodnutí.

Co do důsledků má toto chápání nicotnosti velmi výrazný dopad do vlastní konstrukce § 77 a následně i § 78 správního řádu, jak je dále rozvedeno v následující kapitole.

5 VYSLOVENÍ A PROHLÁŠENÍ NICOTNOSTI V PROSTŘEDÍ ČESKÉ REPUBLIKY

5.1 Úvod do kapitoly

V této finální kapitole se zaměřuji na to, jakým způsobem lze nakládat s nicotnými správními rozhodnutími, resp. jaký je postup správních orgánů a soudů v případě nicotných správních rozhodnutí, a to na příkladu a prostředí domácí právní úpravy a praxe. Jinak řečeno, v této kapitole se zabývám následky nicotných správních rozhodnutí z pohledu (různých) orgánů veřejné moci.

Zatímco počáteční podkapitola pojednává o možných postupech na úrovni veřejné správy a správních orgánů, části následující oproti tomu obsahují výklad o roli, resp. postupu správních soudů.

Jak je již opakovaně uvedeno, není mým cílem podat ucelený rozbor této poměrně složité problematiky. Nejde ani o komentář příslušných ustanovení správního řádu a soudního řádu správního. Spíše hodlám, i z hlediska úplnosti, představit tuzemský přístup k dané problematice, který rovněž porovnám s možnými přístupy uplatňovanými v okolních státech.

V této kapitole je přitom zcela nevyhnutelné poukázat na relativně nedávné závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, který v dané problematice způsobil obrat téměř koperníkovský a v podstatě se vrátil k původní praxi správních orgánů, která v případě nicotnosti byla (ovšem z důvodu nedostatku výslovné právní úpravy) po dlouhá léta uplatňována. Tím se opětovně nabízí již dříve vyslovená provokativní otázka ohledně potřeby či nezbytnosti stávající právní úpravy nicotnosti, jež je obsahem správního řádu.

5.2 Nezbytnost řešení nicotnosti ze strany správních orgánů a soudů

Jestliže hovoříme o nicotných správních rozhodnutích a budeme-li chápat nicotnost v jejich typických intencích a vlastnostech, stručně řečeno jakožto právní *nullum*, nutně dospějeme k závěru, že řešit nicotnost vlastně vůbec

není třeba. Nicotnost se totiž vyřeší sama, prostřednictvím své podstaty. Ostatně, striktně vzato, není co řešit. Nicotné správní rozhodnutí neexistuje a nikoho nezavazuje, a to ani správní orgány a ani adresáty správní činnosti. To by platilo plně z hlediska teoretického přístupu, zejména pokud bychom byli v reálném životě obklopeni pouze teoretickými koncepty. Tak jednoduché to ovšem zdaleka není v praxi, která si často jde vlastní cestou a příliš nedbá teoretických úvah a konstrukcí. Jak správně uvádí J. Staša,³⁹⁸ „*pokud se v judikatuře hovoří o schopnosti citelně zasáhnout sféru práv a povinností, nejde o to, že by paakt skutečně způsoboval nějaké hmotné právní důsledky, ale o to, že někdo může i přes vady způsobující nulitu předpokládat, že o správní akt jde.*“ Toto tvrzení podle mého názoru úzce souvisí nejen s možností obrany proti nicotnému rozhodnutí, ale především s možností posouzení nicotnosti jako takové. Z toho vyplývá poměrně jednoznačný požadavek na řešení nicotnosti a vyjasnění, zda v daném případě o nicotnost, se všemi jejími následky jde, nebo nejde.

První možnost představuje situace, kdy adresát nicotné správní rozhodnutí napadne opravnými prostředky. Bude z opatrnosti postupovat tak, jako by šlo o „klasické“ běžně napadnutelné správní rozhodnutí. Nicméně takový adresát, který je mnohdy bez právnického vzdělání či zástupce, si ani nemusí být vědom, že správní rozhodnutí je nicotné, ale bude s ním „pouze“ nespokojen, případně ohledně správního rozhodnutí vyvstanou určité (jiné) pochybnosti. V daném případě může být nicotné správní rozhodnutí napadnuto z nevědomosti jeho nicotnosti.

Naznačená druhá možnost je pro adresáta správního rozhodnutí velmi riziková a nebezpečná. Adresát, vycházející z převažujících závěrů judikatury a doktríny, které definují podstatu nicotnosti tak, jak jsem uvedl výše, se na jejich základě rozhodne, že nicotné správní rozhodnutí nebude respektovat. Subjektivně si sám posoudí nicotnost a jedná na základě svých zjištění. Jak ale naprosto správně dodává M. Máša,³⁹⁹ což je třeba v dané souvislosti zdůraznit, „*v tomto případě ovšem riziko nesprávného posouzení nicotnosti bere plně na sebe.*“ Nehledě na to, že nelze vyloučit ani jistou míru svévole ze strany adresátů správních rozhodnutí, což by mohlo mít poměrně negativní dopady z hlediska fungování celé veřejné správy.

³⁹⁸ STAŠA, J. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012 s. 213.

³⁹⁹ MÁŠA, M. K otázce tzv. nicotných správních aktů. *Správní právo*. 1972, č. 3, s. 139.

Lze proto odkázat na inspirující závěry učiněné P. Průchou,⁴⁰⁰ podle nichž „*vyložení nicotnosti správního aktu samotným adresátem je jeho rizikem, jemuž je žádoucí vždy předejít vyvoláním jednání u příslušného orgánu. Tzn., že i tam, kde by se adresátu... zdálo, že jde (s ohledem na právní úpravou formulované znaky nicotnosti) o akt nicotný, by měl takový akt napadnout opravnými prostředky, jinak se vystaví riziku, že následně bude příslušný orgán vyžadovat plnění obsahu aktu.*“

V daném ohledu nejde ani v intencích středoevropského prostoru o nějaké zásadně odlišné nazírání. Naznačených problémů jsou si vědomi představitelé teorie správního práva v okolních státech, přičemž nejde o poznatek aktuální, nýbrž již historický, který je úzce spojen s nicotností. Jestliže prostřednictvím instrumentálního pojetí správního práva chápeme nicotnost jako ochranný konstrukt, je třeba skutečně zajistit, aby svůj ochranný účel efektivně naplňovala. Ostatně bylo již uvedeno, že v okolních státech nicotnost v její čisté podobě není aplikována, pročež, s výjimkou Slovenska, vždy v právní úpravě nalezneme (spíše specifický) procesní postup, který směřuje k posouzení možné nicotnosti správního rozhodnutí a jeho následnému „odklizení“, a to jak ze strany správních orgánů, tak i soudů. Proto je ve středoevropské teorii správního práva shodně zdůrazňována nutnost či potřeba autoritativního stvrzení nicotnosti.

Díky tomu je možné poznamenat, že sblížující je ve středoevropském prostoru skutečnost, že problematika nicotnosti nachází své procesní následky jak ve sféře veřejné správy a správních orgánů, tak i správního soudnictví a správních soudů. Tyto dvě složky veřejné moci bývají nadány kompetencemi v případech posuzování a deklarování nicotnosti. Výjimečné by naopak bylo, kdyby posuzování nicotnosti náleželo výlučně správním orgánům, nebo výlučně správním soudům. Problematika nicotnosti a „odklizení“ nicotných správních rozhodnutí není výlučně ponechána pouze jedné složce, ale jak správní orgány, tak i soudy se o ni proto do jisté míry dělí. Pochopitelně, že míra tohoto podílu je různá, což bude demonstrováno i na příkladu tuzemské právní úpravy. Ta je v tomto ohledu poměrně disproporční, a to na úkor správních orgánů a ve prospěch správních soudů, jak bude dále rozvedeno.

⁴⁰⁰ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část. 7.*, doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 283.

V zahraniční literatuře a nauce rovněž nalezneme víceméně shodné konstatování upozorňující na skutečnost, že ponechat posouzení nicotnosti výlučně na adresátech může být nebezpečné, stejně jako poměrně náročné, protože je žádoucí upravit konkrétní procesní postup směřující k potvrzení nicotnosti správního rozhodnutí. Jednou z možností je přitom autoritativní deklarování či potvrzení nicotnosti, druhou možností je zrušení nicotného správního rozhodnutí. Jak bude uvedeno dále v textu, tuzemský přístup víceméně osciluje mezi oběma variantami, přičemž v současné době judikatura spíše opět preferuje zrušení nicotného správního rozhodnutí ze strany správních orgánů a vyslovení nicotnosti rozhodnutí ze strany správních soudů.

Nicotná správní rozhodnutí nevyvolávají právní účinky. Proto jsou nevykonatelná, přičemž nesplnění povinností jimi uložených nelze nijak sankcionovat. Hledí se na ně jako na neexistující, jako na právní nic *ex tunc*. Z toho důvodu ani není možná jejich náprava, tak jako u ostatních vadných správních rozhodnutí, která jsou navíc nadána presumpcí platnosti a správnosti. Všechny tyto nastíněné charakteristiky přímo svádí k ignorování nicotného správního rozhodnutí. Problém pro adresáta však může nastat za situace, když si naopak nicotnosti nebude vědom správní orgán a spíše bude po jeho adresátu jeho respektování a případné plnění veřejně mocensky vymáhat.

Jak uvedl (nejen) Vrchní soud v Praze,⁴⁰¹ změna nicotného (neexistujícího) aktu není pojmově možná. Jediné, co je s nimi možné učinit, je autoritativně deklarovat jeho neexistenci, neboli potvrdit do té doby často spornou skutečnost.

Na to zákonodárce po dlouhých letech ve správním řádu reagoval tak, že svěřil nadřízeným správním orgánům možnost prohlásit nicotnost (byť v poměrně omezeném rozsahu vztaženém k důvodům nicotnosti) a správní soudy jsou podle soudního řádu správního zase oprávněny nicotnost vyslovit (ty již v porovnání se správními orgány tolik omezeny nejsou). Přitom na nezbytnost existence procedury, jejímž výsledkem by bylo deklaratorní konstatování nicotnosti předmětného rozhodnutí, upozorňovala teorie

⁴⁰¹ Podle rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 19. 12. 1997, sp. zn. 6 A 26/95.

správního práva dlouhá léta.⁴⁰² Z teoretického hlediska totiž nelze nicotné správní rozhodnutí pro nezákonnost zrušit nebo změnit. Takové správní rozhodnutí totiž vlastně neexistuje a zrušit nebo změnit není co.

5.3 Postup správních orgánů v případě nicotnosti správního rozhodnutí

Jak je již naznačeno, právní úprava, podle které je nicotné správní rozhodnutí automaticky a bez dalšího považováno za neexistující a nemající žádných veřejnoprávních účinků, je poměrně riziková. Především pro jeho adresáty by mohly nastat komplikace a nepříjemné situace, pokud by nesprávně posoudili nicotnost a jednali podle toho. Pokud dojde adresát správního rozhodnutí k posouzení jeho nicotnosti, bude vždy lepší využít „opravné prostředky“, které mu právní úprava dává k dispozici, přičemž je třeba podotknout, že v nich obsažená námitka nicotnosti rozhodně nezpůsobuje nepřijatelnost jejich podání. Ze strany správního orgánu bude patrně nicotné správní rozhodnutí považováno za bezvadné správní rozhodnutí, včetně následků s tím spojených. Proto je výhodnější tomu zabránit, byť, jak by se mohlo na první pohled zdát poměrně nelogické, cestou opravných prostředků.

Již J. Hoetzel ve třicátých letech minulého století uváděl, že „*důsledkem naprosté zmatečnosti „aktu“ (nicotnosti) by bylo, že by nebylo vůbec třeba „akt“ takový rušit, protože nelze rušit něco, co po právu neexistuje. Nanejvýše by mohlo jít o konstatování, že jde o pačet. Praxe si vede jinak a opatrné strany napadají i takové právní zmetky.*“⁴⁰³

Velmi příhodně celou situaci v roce 2002 (tedy za neexistence právní úpravy stran důvodů nicotnosti a procesního postupu) zhodnotil Ústavní soud,⁴⁰⁴ když uvedl, že „*jen ztěžší lze totiž požadovat po občanech, aby sami posoudili nulitu správního aktu, když tak neučinil ani kompetentní odvolací orgán veřejné správy... V praxi však nemusí být nulita na prvý pohled zřejmá nebo nemusí být zřejmá všem zainteresovaným; na adresáta přitom dopadnou případně negativní důsledky takového*

⁴⁰² Srov. např. MIKULE, V. *Správní právo. Obecná část*. Praha: Univerzita Karlova, 1969, s. 33; MÁŠA, M. K otázce tzv. nicotných správních aktů. *Správní právo*. 1972, č. 3, s. 146.

⁴⁰³ HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich, a. s., 1934, s. 269.

⁴⁰⁴ Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 10. 10. 2002, sp. zn. III. ÚS 728/01.

správního aktu. Snižít toto riziko může adresát sporného aktu jen tím, že jej napadne přípustnými opravnými prostředky, jako by šlo o vadný správní akt; po přezkoumání odvolací orgán akt zruší nebo změní.“

Nicotné správní rozhodnutí by proto mělo být, a to i za existence stávající právní úpravy, napadeno opravnými prostředky, jinak se jeho adresát skutečně vystavuje riziku, že po něm bude ze strany příslušných správních orgánů veřejněmocensky vynucováno splnění uložené povinnosti z něj pocházející. Ostatně výslovně pro to pléduje aktuální judikatura Nejvyššího správního soudu. Z hlediska opatrnosti je z pohledu adresátů veřejnoprávního působení příhodnější, pokud, i přes jejich posouzení, že správní rozhodnutí je nicotné, jej napadnou, jako klasické, či běžně vadné (napadnutelné) správní rozhodnutí. Když v rámci důvodů podání opravných prostředků uvedou námitku nicotnosti, správní orgán rozhodující o opravném prostředku se s ní bude muset vypořádat, resp. posoudit, zda není důvodná.

Ohledně správních rozhodnutí vydaných do 31. 12. 2005, a to s ohledem na znění přechodných ustanovení obsažených v § 182 odst. 1 správního řádu, nebylo a i nadále není možné uplatnit právní úpravu institutu nicotnosti obsaženou v § 77 a ani procesní postup podle § 78. Je nezbytné využít stejný postup, který aplikovaly správní orgány po dlouhá léta za neexistence příslušné právní úpravy. Přičemž tento postup bude možné využít i nadále, a to nejenom vůči „starým“ nicotným správním rozhodnutím, jak by se mohlo na první pohled jevit.

Pokud na základě opravných, či dozorcích prostředků správní orgány zjistily, že vydané správní rozhodnutí trpí takovými vadami, které podle doktríny a judikatury způsobují jeho nicotnost, přistoupily k jejich zrušení. Protože nebyla jiná procesní úprava,⁴⁰⁵ muselo se postupovat tak, jako by šlo o běžně vadné správní rozhodnutí. V rámci řízení o opravných prostředcích či dozorcích prostředcích nebylo přípustné deklarovat jeho nicotnost. Zrušení proto byla jediná možnost, kterou správní orgány vůči nicotným správním rozhodnutím měly. Tento přístup byl výslovně uplatňován až do počátku 80. let minulého století v Polsku, což ovšem nebylo důsledkem absence

⁴⁰⁵ Srov. čl. 2 odst. 2 Ústava a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

právní úpravy, nýbrž jejím přímým odrazem, která tuto kompetenci zakládala. Shodný přístup, zde ovšem z důvodu výslovné absence právní úpravy, je i nadále uplatňován na Slovensku.

Případná změna takovéhoho správního rozhodnutí by podle mého názoru byla více nelogická a mnohem méně obhajitelná, než samotný fakt jeho zrušení, který sám navíc je, s ohledem na charakteristiku nicotnosti jako právní neexistence, poněkud sporný. Podle názoru P. Matese,⁴⁰⁶ „*protože nicotné akty nemají žádné právní účinky, je vyloučeno, aby byly měněny druboinstančními orgány v případě, kdy se proti nim ten, vůči němuž byly učiněny, odvolal.*“ V této souvislosti lze odkázat i na právní závěry učiněné judikaturou,⁴⁰⁷ podle nichž „*změna nicotného (neexistující) aktu není pojmově možná.*“

Opačný názor, byť z hlediska logiky a podstaty nicotnosti bezesporu správnější, prezentoval ohledně předcházející právní úpravy R. Ondruš,⁴⁰⁸ když hovořil o tom, že „*odvolat se rovněž nelze proti nicotným (nulitním) správním aktům, neboť tyto nejsou schopny právní moci a poblíž se na ně, jako by neexistovaly. V těchto případech nelze podání, označované jako odvolání proti nim, rozhodnutím odmítat pro nepříslušnost. Napadne-li takové podání, odmítne se připses s tím, že neexistuje správní rozhodnutí, které by předmětné podání napadalo, tedy podklad pro případné odvolací řízení.*“ Ano, je to jedna z možností, naprosto správně vystihující podstatu nicotnosti, nicméně s ohledem na požadavek právní jistoty a předvídatelnosti postupů správních orgánů bych osobně shledával vhodnější ustálenou praxi, tj. opravnými prostředky napadené nicotné rozhodnutí, a to i s vědomím nelogičnosti takového postupu, zrušit. Pro adresáta nicotného rozhodnutí je postup cestou zrušení napadeného rozhodnutí výhodnější, neboť posléze disponuje dalším rozhodnutím, kterým bylo nicotné rozhodnutí autoritativně ze sféry jeho domnělé existence „odklizeno“.

Z důvodů uvedených v § 77 odst. 1 správního řádu lze nicotnost rozhodnutím prohlásit. Nejedná se konstitutivní zrušovací výrok, nýbrž výrok s povahou a účinky deklaratorními. Je totiž potřebné autoritativně stvrdit nicotnost takového rozhodnutí, na jejímž základě dojde k jeho odstranění ze sféry práva. Takové stvrzení podle něj má působit *ex tunc*. Potom nevzniknou

⁴⁰⁶ MATEŠ, P. Nicotné akty v judikatuře správních soudů. *Obchodní právo*. 2000, č. 1, s. 16.

⁴⁰⁷ Podle rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 19. 12. 1997, č. j. 6 A 26/95-29.

⁴⁰⁸ ONDRUŠ, R. : *Správní řád. Komentář*. Praha: Linde Praha, a. s., 2003, s. 473.

žádné pochyby. Následky *ex tunc* jsou přítom i z pohledu okolních států akceptovány. Pouze v rakouském prostředí se lze setkat s převažujícím opačným přístupem.

Podle § 78 odst. 1 správního řádu se nicotnost zjišťuje a prohlašuje z moci úřední, a to kdykoliv. Podle důvodové zprávy k návrhu správního řádu „*z důvodů zachovat právní jistotu... nebylo možno přistoupit k úpravě nicotnosti v „čistě“ podobě, tedy že nicotným aktem není nikdo vázán. Z toho důvodu se předkládá určitá nutná formální procedura, po jejímž absolvování bude možno nicotnost prohlásit.*“⁴⁰⁹ Naše právní úprava vychází z potřeby autoritativního stvrzení nicotnosti, přičemž (dodejme, že pouze) z důvodu věcné nepříslušnosti (a současně též i nedostatku právního podkladu a pravomoci) ji mohou prohlásit nadřízené správní orgány. Soudy ve správním soudnictví oproti tomu při vyslovování nicotnosti žalobou napadeného rozhodnutí správního orgánu nijak zákonnými důvody nicotnosti vymezenými správním řádem omezeny nejsou.

Z hlediska okolního středoevropského prostoru a úpravy nicotnosti je nutno poznamenat, že tuzemská právní úprava v obecnosti plně odpovídá nastoleným trendům. Přiznává kompetence jak správním orgánům, tak i soudům. Výstupem jejich posouzení je autoritativní deklarování nicotnosti, které je v okolních státech převažující. Ostatně je to dáno podstatou nicotnosti. Pochopitelně, že lze nalézt dílčí odlišnosti, jako v daném případě, které správní orgány jsou povolány k prohlášení nicotnosti. V domácích podmínkách je to poněkud zúženo na nadřízené správní orgány, zatímco kupř. v Německu je k tomuto prohlášení příslušný též správní orgán. Jsem proto toho názoru, že by se tato kompetence měla mezi správními orgány rozprostřít poměrně výrazněji. Za nevhodný bych naopak shledával rakouský přístup, který ponechává prohlášení nicotnosti výlučně na ústředních správních úřadech. Možné řešení by nabízela polská právní úprava, která v takovém případě umožňuje prohlášení nicotnosti tímž správním orgánem.

V případě prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí domácí právní úprava, na rozdíl od zmíněné polské či rakouské právní úpravy, nestanoví žádné lhůty nebo jiná omezení. Shodně s německým přístupem proto

⁴⁰⁹ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu správního řádu (srov. Poslanecká sněmovna [online]. Sněmovní tisk č. 201/0, Poslanecká sněmovna 2003, IV. volební období [cit. 19-02-2015]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4 & CT=201 & CT1=0>>.

vychází z teze, že nicotnost v sobě zahrnuje vady tak zásadního charakteru, které nelze napravit uplynutím času. Nicotné rozhodnutí tak jednou provždy zůstane nicotným. Toto řešení shledávám správným. Pochopitelně, co se však během času změnit může, je náhled teorie, úprava zákonodárce a přístup judikatury, což je však něco jiného.

Mimo situaci, kdy se nicotnost zjišťuje a prohlašuje z moci úřední (*ex officio*), správní řád rovněž upravuje možnost podat podnět k prohlášení nicotnosti. Dodejme, že podnět k prohlášení nicotnosti není typickým opravným prostředkem. Ostatně ani tak není systematicky zařazen. K podání podnětu jsou oprávněni jednak účastníci správního řízení, v němž bylo dotčené správní rozhodnutí vydáno, a dále ti, kterých se toto správní rozhodnutí může dotknout a jsou uvedeni v jeho písemném vyhotovení, včetně právních nástupců všech těchto osob, pokud je pro ně rozhodnutí závazné. Důležitý je však pojem „podnět“. Stále totiž platí, že se řízení o prohlášení nicotnosti zahajuje z úřední povinnosti. Oprávněné subjekty takto mohou pouze upozornit na to, že podle jejich názoru je rozhodnutí stíženo nicotností z důvodu věcné nepřislusnosti. Jak dodává J. Vedral,⁴¹⁰ „*vzhledem k tomu, že správní orgány zjišťují a prohlašují nicotnost rozhodnutí pouze z moci úřední, přijde o podnět ve smyslu § 42 správního řádu, nikoliv o žádost o zahájení řízení o prohlášení nicotnosti ve smyslu § 44 správního řádu ani o podání podle § 37. Podnětem proto není zahájeno správní řízení, ale záleží na úvaze správního orgánu, zda řízení z moci úřední zahájí či nikoliv.*“

Ze středoevropského úhlu pohledu je ovšem takové řešení nicotnosti vůči dotčeným osobám poměrně přísné a v podstatě potlačuje efektivní možnost domáhat se prohlášení nicotnosti ze strany dotčených osob. Prohlášení nicotnosti výlučně *ex officio* nalezneme ještě v rakouském správním řádu (§ 68 odst. 4 AVG). Jinak spíše naopak nalezneme v okolních právních úpravách výslovně vyjádření, že jde o návrh/žádost, o němž je třeba rozhodnout a je nutno, aby se jím správní orgán kvalifikovaně zabýval. Pochopitelně, že ani zde není vyloučeno prohlášení nicotnosti z úřední povinnosti. Ale vedle tohoto oprávnění je právě zesíleno právní postavení dotčené osoby, která se prohlášení nicotnosti může domáhat. Směrem *de lege ferenda* by proto bylo žádoucí tuto problematiku v obsahu české právní regulace upravit.

⁴¹⁰ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA Polygon. 2012, s. 673.

Skutečnost, že jde pouze o podnět, byla negativně komentována i v souvislosti s úpravou přípustnosti žaloby proti rozhodnutí ve správním soudnictví. Nicméně jestliže bude uplatňován přístup v podobě přednostního zrušování nicotných správních rozhodnutí, jak požaduje stávající judikatura, potom je možné legislativní řešení ponechat. Ostatně i tak je zřejmé, že se vztahuje jen na poměrně úzce vymezené případy či důvody nicotnosti.

Kromě toho nelze nevidět, že ve středoevropském kontextu je oprávnění nadřízeného správního orgánu prohlásit nicotnost pouze z důvodu nedostatku věcné příslušnosti značně minimalistické. V jiných právních úpravách se naopak setkáváme s tím, že kompetence správních orgánů při prohlašování nicotnosti takto striktně omezeny nejsou, resp. že mohou deklarovat nicotnost ze všech důvodů uvedených ve správním řádu. Česká právní úprava tak z pohledu šíře důvodů vedoucích k prohlášení nicotnosti správními orgány dosti vybočuje. Stejně tak ovšem tuzemská právní úprava vybočuje širší z hlediska posuzování nicotnosti ze strany správních soudů. Až by se tato situace dala shrnout konstatováním od jednoho extrému ke druhému. Z komparativního úhlu pohledu jsou české správní orgány ponejvíce omezeny z hlediska důvodů pro prohlašování nicotnosti. Takový přístup neshledávám správním, neboť pokud je omezena role správních orgánů, nutně se tím posiluje role správních soudů. To by ještě samo o sobě tolik nevadilo, nicméně jestliže máme ctít a naplňovat subsidiaritu správního soudnictví, je český přístup značně paradoxní, když ponechává řešení nicotnosti až na správní soudnictví. Současně to může představovat jistý prvek nedůvěry vůči správním orgánům, který rovněž i ve středoevropském kontextu není obhajitelný. Ostatně tento domácí rezervovaný přístup k šíři prohlášení nicotnosti správními orgány byl jedním z důvodů pro vyslovení poněkud kontroverzních závěrů stávající judikatury správních soudů. Podle nich se sice zesiluje úloha správních orgánů v případě nicotnosti, ovšem nikoliv v režimu prohlašování nicotnosti, jak bude níže rozvedeno.

Na druhou stranu nutno poznamenat, že právě v komparativním pohledu zcela jednoznačně převládá posuzování nicotnosti ze strany správních orgánů (pomineme-li nyní šíři z hlediska jakých možných důvodů, kdy tak správní orgány mohou učinit) z úřední povinnosti, tedy *ex officio*. Nicotnost, vlivem povahy vady, je třeba posuzovat vždy a bez ohledu na existenci

konkrétní námítky. To se posléze objevuje i v legislativním řešení, které umožňuje prohlášení nicotnosti přímo *ex officio*, tedy i bez existence příslušného návrhu či podnětu jiné osoby nebo správního orgánu.

Celkově lze uzavřít, že v obecnosti domácí právní úprava odpovídá okolním trendům, které umožňují správním orgánům řešit nicotnost. Zcela zásadní odlišnost je však dána z hlediska rozsahu důvodů, kdy tak správní orgány mohou (musí) učinit. Odlišnost je dále možné spatřovat ve vynutitelnosti podnětu, který poukazuje na možnou nicotnost správního rozhodnutí, kdy je v našich podmínkách postavení jeho podatele poměrně slabé.

Každopádně z mého subjektivního pohledu hodnotím domácí právní úpravu jako nedostačující. Ačkoliv z důvodové zprávy je patrné, že zde byla inspirace německou právní úpravou, ve skutečnosti k ní máme poměrně daleko. A to jak z hlediska vymezení důvodů nicotnosti, tak i postupu správních orgánů. Spíše se ukazuje, že byly dány jisté prvky inspirace, nicméně obsah právní úpravy vykazuje specifika, pro jejichž přítomnost ovšem není dán nějaký logicky ospravedlnitelný důvod.

5.4 Postup správních soudů v případě nicotnosti správního rozhodnutí

Byly to právě správní soudy, které se společně s teorií správního práva výrazně podílely na tvorbě, resp. vymezení důvodů nicotnosti a definování její charakteristiky. Bylo tomu tak již v období rakouské monarchie, první československé republiky, jakož i po znovuoobnovení správního soudnictví v 90. letech 20. století. V tomto směru správní soudy měly v případě nicotnosti velmi významné postavení, které ani směrem do budoucna, s ohledem na znění současné právní úpravy a judikatury, neztratí. Ostatně je nutno připomenout, že v našich podmínkách je nicotnost společným produktem nauky a judikatury správních soudů. Shodně tomu tak je i v okolním středoevropském prostředí.

Zatímco právní úprava ve správním soudnictví zahrnuje možnost vyslovení nicotnosti žalobou napadeného rozhodnutí správního orgánu, zbývající procesní předpisy vztahující se k soudní kontrole správních rozhodnutí (zejména civilní soudnictví) výslovnou právní úpravou a řešení této otázky

neobsahují, což je podle mého názoru jejich slabým místem a nedostatkem. Řešení přinesla až judikatura,⁴¹¹ když uzavřela, že „*pravomoc vyslovit nicotnost rozhodnutí vydaného správním orgánem v soukromoprávní věci náleží soudu ve správním soudnictví*“.

Až do nabytí účinnosti soudního řádu správního v našich procesních předpisech zcela absentovala právní úprava, která by stanovila postup, zda vůbec a jak mají soudy zacházet se správními rozhodnutí v případech, že jsou nicotná. O tom, že souběžně s tím rovněž chyběla právní úprava vymezující důvody nicotnosti, jsem se již zmínil výše.

Soudy rozhodující ve správním soudnictví se podle právní úpravy obsažené v tehdejší části páté, o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2002 vyslovily ve svých četných rozhodnutích, že k nicotnosti přihlíží z úřední povinnosti; tedy bez ohledu na to, zda v žalobě žalobce námitku nicotnosti vznesl,⁴¹² nebo tak neučinil. Soudy ve správním soudnictví byly povinny případnou nicotnost posoudit. Procesní úprava však s nicotnými správními rozhodnutími nepočítala, a proto ani nedávala soudům ve správním soudnictví k dispozici výslovné prostředky, jak s nimi nakládat. I s tímto nedostatkem se judikatura vyrovnala, když správní rozhodnutí, shledala-li je nicotnými, zrušovala. Odkázat tak lze např. na rozhodnutí,⁴¹³ ve kterém se uvádí, že „*k tomu (k nicotnosti) soud v řízení o správní žalobě přiblíží z povinnosti úřední a napadené rozhodnutí formálně zrušení pro nezákonnosti (§ 250j odst. 2, o. s. ř.), když zákon neumožňuje autoritativně deklarovat neexistenci takového správního aktu*.“ V tomto ohledu judikatura⁴¹⁴ dospěla k právním závěrům, podle nichž „*zrušuje-li soud napadené rozhodnutí po zjištění, že jde o rozhodnutí nulitní, nezabývá se případnými dalšími námitkami žaloby, poukazujícími na nezákonnost takového rozhodnutí; zákonnost lze zkoumat jen u aktu, který existuje*.“ Soudci tudíž přezkoumávali něco, co neexistuje a toto právní nic ještě navíc museli zrušovat. Situace sice nelogická, ale jediná možná, pokud chtěli poskytovat skutečnou a efektivní právní ochranu. Soudy se chtě nechtě musely vyrovnat se skuteč-

⁴¹¹ Srov. usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 5. 3. 2012, sp. zn. Konf 53/2011, publikované pod č. 2644/2012 Sb. NSS.

⁴¹² Srov. např. rozsudky Vrchního soudu v Praze ze dne 19. 12. 1997, sp. zn. 6 A 26/95, ze dne 14. 1. 1997, sp. zn. 7 A 185/94, ze dne 14. 4. 1995, sp. zn. 7 A 35/95.

⁴¹³ Podle rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 6. 1996, sp. zn. 6 A 152/94.

⁴¹⁴ Podle rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 10. 1993, sp. zn. 6 A 25/92.

ností, že platná právní úprava neumožňovala deklarovat neexistenci nicotného správního rozhodnutí. Tyto závěry jsou přitom z hlediska správního soudnictví i nadále aktuální v případě Slovenska.

Zlom v dosavadní praxi znamenal nabytí účinnosti soudního řádu správního k 1. 1. 2003. Soudům ve správním soudnictví výslovně umožnil nicotnost žalobou napadeného správního rozhodnutí vyslovit. Byl tak upraven procesní postup při zjištění nicotnosti, resp. následek shledání nicotnosti žalobou napadeného rozhodnutí. Striktně vzato se totiž procesní postup až tolik neliší, zásadní odlišnost je dána vlastním deklaratorním výrokem správního soudu.

Soudní řád správní upravuje jak nakládat s nicotnými rozhodnutími, což je ve srovnání s předešlou právní úpravou správního soudnictví jeho jednoznačným pozitivem. V tomto zákoně je upravena možnost, jak vyslovit nicotnost ve správním soudnictví, přičemž ale neobsahuje žádný výčet vad, které nicotnost způsobují. Soudy sice ve správním soudnictví vyslovují nicotnost žalobou napadených rozhodnutí, přičemž ohledně důvodů nicotnosti nadále vycházejí z předchozí, již ustálené, judikatury a poznatků teorie.

Vodítkem pro správní soudy do určité míry může být i § 77 správního řádu s jeho poněkud obecněji vymezenými důvody nicotnosti. Výčet důvodů v něm obsažených však není pro správní soudy jakkoli závazný, což jednak plyne i z dikce § 77 odst. 2, kdy se dále hovoří o jiných (tedy dalších možných) vadách, pro které nelze rozhodnutí vůbec (musí to být ty nejvážnější nedostatky a pochybení) považovat za rozhodnutí správního orgánu, přičemž nicotnost z těchto důvodů vyslovuje soud, ale i pro to, že soudům není nijak upřena možnost vyslovit nicotnost i z důvodu obsaženém v § 77 odst. 1 správního řádu, tedy v případě, kdy soud zjistí, že správní rozhodnutí vydal správní orgán, který k jeho vydání nebyl věcně příslušný.

Jestliže pro správní orgány máme vymezen katalog vad způsobujících nicotnost, ovšem pouze z jednoho důvodu v něm uvedeném správní orgány mohou (musí) nicotnost prohlásit, pak se musíme nutně ptát na smysluplnost takové právní úpravy, která současně konstatuje, že z jiných důvodů může nicotnost vyslovit soud, přičemž soud není vůbec nijak důvody vymezenými v § 77 odst. 2 správního řádu vázán. I z pohledu okolních států je tento přístup dosti výjimečný. Většinou totiž převažuje přístup

k nicotnosti takový, že správní soudy jsou vázány důvody nicotnosti podle správního řádu. Ostatně je to významné i z hlediska právní jistoty a související předvídatelnosti. Tu naopak může popřít tuzemský přístup, který soudy nijak ve vyslovení nicotnosti neomezuje, přičemž omezením si je sobě sama až judikatura, případně nauka.

Jestliže tedy v našich domácích podmínkách správní soudy nemají vymezeny důvody nicotnosti v soudním řádu správním a ani nejsou vázány důvody nicotnosti podle správního řádu, lze konstatovat, že z pohledu soudů se i nadále nacházíme ve stavu absence právní úpravy nicotnosti. V podstatě tak § 77 odst. 2 správního řádu vůči správním soudům vytváří generální klauzuli nicotnosti (byť to judikatura rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu popírá), případně demonstrativně vypočítává možné důvody nicotnosti správního rozhodnutí, k nimž se lze přiklonit i ve správním soudnictví.

Jestliže jsem uvedl, že s ohledem na obsah stávající právní úpravy mají ve středoevropském prostoru domácí správní orgány zdaleka nejmenší podíl na posuzování a potvrzování nicotnosti, zcela opačně tomu je v případě správních soudů. Ty naopak, a to i ve středoevropském prostoru, jsou nadány poměrně širokým podílem na odstraňování nicotnosti, jakož i na formulaci jejich důvodů. Z toho titulu je domácí judikatura vztahující se k nicotnosti v podstatě a co do důsledků, mnohem důležitější, nežli zákonná právní úprava, která je pouze základním inspiračním vodítkem.

Slabinou poměrně silného postavení domácího správního soudnictví a jeho judikatury je skutečnost, že zatímco soud může vyslovit nicotnost na základě žaloby, kterou je navíc nutno podat před uplynutím zákonem stanovených lhůt, naopak pro prohlášení nicotnosti nadřízeným správním orgánem žádné lhůty neplatí. To ovšem samo o sobě není zdaleka postačující. Každopádně se tím do značné míry mohou projevit limity soudní (ale i správní) ochrany v případě nicotného správního rozhodnutí, kdy se může poměrně snadno stát, že nicotnost správního rozhodnutí zůstane nevyřčena. Z pohledu soudů proto, že marně uplynuly poměrně krátké žalobní lhůty a z pohledu správních orgánů proto, že je dosti omezena jejich kompetence při prohlášení nicotnosti, jak jsem již uvedl.

Řešením by mohlo být přijetí německého modelu zvláštní žaloby mířící toliko na deklarování nicotnosti, která omezena lhůtami vůbec není. Ostatně

tohoto problému si je vědom i Nejvyšší správní soud, když se věnoval otázce počátku běhu lhůty pro podání žaloby vůči nicotnému rozhodnutí, jak bude uvedeno dále v textu.

Podle § 76 odst. 2 s. ř. s. zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí tak závažnými vadami, které způsobují jeho nicotnost, vysloví (musí vyslovit) rozsudkem jeho nicotnost, a to i bez návrhu. Soud buď z úřední povinnosti zjistí, že žalobou napadené rozhodnutí je nicotné, nebo shledá žalobní námitku nicotnosti důvodnou. Shodné závěry platí i pro Nejvyšší správní soud, který není vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti v případě, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné, ale krajský soud nicotnost (nesprávně) neshledal. Jak však uvedl Nejvyšší správní soud,⁴¹⁵ „*vyslovení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu podle § 76 odst. 2 s. ř. s. předpokládá, že žaloba proti takovému rozhodnutí je vůbec způsobilá soudní přezkoum vyvolat.*“ Obdobně tutéž skutečnost vyjadřuje další judikát,⁴¹⁶ podle něhož „*v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu může soud vyslovit nicotnost rozhodnutí správního orgánu... jen za procesního předpokladu, že žaloba sama není nepřijatelná.*“ Právě tyto skutečnosti se mohou projevit jako další výrazné limity z hlediska poskytnutí soudní ochrany, a to za současného stavu právní úpravy, kdy je naopak možnost poskytnutí správní ochrany vůči nicotným správním rozhodnutím poměrně limitována. Ukazuje se, že domácí právní přístup při řešení, potažmo „odklízení“ nicotnosti je poměrně restriktivní.

Vlastním závěrem této části je třeba zopakovat, že soudy ve správním soudnictví nejsou při vyslovování nicotnosti správních rozhodnutí omezeny jen § 77 odst. 2 správního řádu, jež dává pravomoc nicotnost vyslovit ve vztahu k důvodům v tomto ustanovením obsaženým. Soudy mohou vyslovovat nicotnost podle všech důvodů, které v nauce a judikatuře lze nalézt, tedy i z nedostatku věcné příslušnosti, který je obsahem § 77 odst. 1 správního řádu. Dominantní úloha při formulování důvodů nicotnosti byla svěřena správním soudům, stejně jako při „odklízení“ nicotných správních rozhodnutí. A protože správní řád, ani jiný právní předpis v současné době pevný a úplný katalog důvodů nicotnosti nepodává, nadále bude hrát stěžejní úlohu

⁴¹⁵ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2006, sp. zn. 5 As 67/2005, publikovaného pod č. 988/206 Sb. NSS.

⁴¹⁶ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, sp. zn. 4 As 31/2004, publikovaného pod č. 619/2005 Sb. NSS.

judikatura. Pomyslně se však judikatura snaží zmenšit svůj podíl v oblasti nicotnosti tím, když zakládá možnost správním orgánům zrušit správní rozhodnutí pro jeho nicotnost. Ona pomyslnost je dána tím, že by se na první pohled mohlo zdát, že nadále budou mít primát při posuzování nicotnosti správní orgány. Nicméně je třeba si položit otázku, z čeho budou správní orgány, kromě jen dílčí úpravy nicotnosti obsažené v § 77 správního řádu, při posuzování nicotnosti vycházet? Podle mého názoru to bude zase judikatura správních soudů. Proto si dovolím konstatovat, že judikatura přenesla své dominantní pravomoci zčásti na správní orgány, současně si však ponechává svou kontrolu nad danou problematikou.

S ohledem na výše uvedené ani nebude tak překvapující poznámka, zda stávající právní úprava nicotnosti obsažená ve správním řádu v podstatě není zbytečná. Z pohledu správních orgánů to odůvodňuje minimalistické řešení z hlediska přípustnosti prohlášení nicotnosti vůči jednomu důvodu nicotnosti. Z pohledu dotčených osob je zbytečnost dána tím, že k prohlášení nicotnosti mohou dát nezávazný podnět, byť kdykoliv. A konečně, z pohledu soudů to může být dáno tím, že důvody nicotnosti nejsou vymezeny správním řádem, ale i nadále prostřednictvím judikatury. Judikatura zastává mnohem podstatnější roli, nežli parciální text správního řádu. Tento možný závěr ještě více umocňuje požadavek aktuální judikatury na zrušování nicotných správních rozhodnutí správními orgány, čímž judikatura v podstatě nabádá správní orgány, aby do značné míry správní řád a jeho úpravu nicotnosti ignorovaly.

5.5 Role stávající judikatury v náhledu na vyslovení a prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí

V předcházejících pasážích jsem poukázal na některé dílčí závěry judikatury v souvislosti s nakládáním s nicotnými správními rozhodnutími z pohledu správních orgánů a soudů. Nyní se však zaměřím na judikáty spíše komplexnější povahy.

Byla to právě předcházející kapitola, kde jsem se věnoval podstatě nicotnosti, jak je možné ji nalézt ve třech stěžejních judikátech rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. V nich se rozšířený senát vyjádřil

i k procesnímu postupu vůči nicotným správním rozhodnutím, potažmo naznačil možné cesty v souvislosti s odklizením nicotného správního rozhodnutí. Ačkoliv by čtenář mohl očekávat, že tato soudní rozhodnutí se budou vztahovat výlučně k nakládání a zacházení s nicotnými správními rozhodnutími ze strany správních soudů, ve skutečnosti tomu tak není. Obsah těchto judikátů proto výrazným způsobem ovlivňuje i sféru veřejné správy a podstatně zasahuje do kompetencí správních orgánů při řešení nicotnosti.

V prvním rozhodnutí rozšířený senát⁴¹⁷ navázal na předchozí judikaturu, která se věnovala nakládání s nicotnými správními rozhodnutími z pohledu správních orgánů a soudů. Zopakoval, že *„nicotný akt nelze měnit, proto je nicotností automaticky stíženo i rozhodnutí o odvolání či o rozkladu, které mění nicotné rozhodnutí správního orgánu I. stupně. V době předcházející účinnosti soudního řádu správního pak soudní praxe nicotná rozhodnutí při neexistenci jiné možnosti jejich odklizení – přestože přísně teoreticky vzato vlastně neexistovala – rušila z důvodu ochrany právní sféry jejich adresáta, neboť správní orgán, který je vydal, by i z takového nicotného rozhodnutí, které nadto mohlo posloužit jako exekuční titul, (byť neprávem) mohl vůči jeho adresátu vyvozovat právní závěry.“*

Vůči právní úpravě, která byla již obsahem soudního řádu správního a která umožňovala soudu vyslovení nicotnosti, rozšířený senát konstatoval, že *„k nicotnosti soud přiblíží nejen k námítce žalobce, ale i z úřední povinnosti; toto pojetí se posléze důsledně promítá i do § 109..., ukládajícího Nejvyššímu správnímu soudu povinnost i nad rámec důvodů uplatněných stěžovatelem v kasační stížnosti přiblížit k tomu, že napadené rozhodnutí správního orgánu je nicotné. Dospěje-li soud k závěru, že napadené rozhodnutí je nicotné, potom jeho nicotnost svým výrokem v rozsudku deklaruje.“*

Co je podstatné z tohoto judikátu, že nicotnost je považována za vadu, k níž je třeba ze strany soudů působících ve správním soudnictví, přihlížet *ex officio*. To je ostatně dáno povahou nicotnosti. Jak proto rozšířený senát uzavřel, *„je-li rozhodnutí skutečně nicotné, soud v řízení o žalobě pouze deklaratorním výrokem vyhlásí jeho nicotnost. Tento postup odpovídá i samotné logice věci: není-li tu „nic“, co by zakládalo práva či povinnosti subjektů, nelze toto „nic“ zrušit. Pouze se vysloví nulita takového aktu.“*

⁴¹⁷ Srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, sp. zn. 6 A 76/2001, publikovaný pod č. 793/2006 Sb. NSS.

V druhém judikátu, v němž se rozšířený senát Nejvyššího správního soudu⁴¹⁸ zabýval nicotností i z hlediska komparativního pohledu, byly shora uvedené přístupy jak správních orgánů, tak i soudů, při nakládání s nicotnými správními rozhodnutími, potvrzeny.

Podstatné bylo, že výslovně potvrdil možnou kontinuitu nicotnosti v případě, že jiné (vyšší či nadřízené správní orgány) ji neshledají, resp. ponechají tuto možnou vadu zcela bez povšimnutí. Podle něj „*shoda, vedle vymezení podstaty a důvodů nicotnosti, byla rovněž dosažena i v tom, že pokud je nicotné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, nicotné je i rozhodnutí správního orgánu druhého stupně, které s ním tvoří jeden celek... Stupeň, resp. intenzita závažnosti vad se tak přenáší a způsobuje nicotnost i tohoto rozhodnutí. Je totiž nutno vycházet z premisy, že nicotný akt, jako akt nenapravitelný, nezhojitelný a díky tomu i neexistující, nelze měnit, a proto je nicotností automaticky stíženo i rozhodnutí o odvolání či např. o rozkladu, které navazuje na nicotné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně... Nicotnost rozhodnutí představuje vadu, ke které je správní soud povinen přiblídnout z úřední povinnosti, tedy i bez námítky žalobce... Stávající právní úprava správního soudnictví obsažená v soudním řádu správním tento postup přejala, když výslovně v ustanovení § 76 odst. 2 s. ř. s. uvádí, že v případě, že soud zjistí, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu... V řízení o žalobě je proto soud ve správním soudnictví ex offo povinen posoudit, zda žalobou napadené rozhodnutí není nicotné... Stejně principy platí i pro Nejvyšší správní soud, jako vrcholný soudní orgán ve věcech náležejících do pravomoci soudů ve správním soudnictví... Nicotnost představuje takovou vadu správního rozhodnutí, ke které přiblíží Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti ex offo, tedy i bez příslušné stížnostní námítky.*“

Poslední, třetí rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu⁴¹⁹ však do posuzování nicotnosti, resp. postupu správních orgánů při řešení nicotnosti, vneslo zcela nový a přelomový postup, který byl dříve označován za nelogický a nemožný.

⁴¹⁸ Srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, sp. zn. 8 Afs 78/2006, publikovaný pod č. 1629/2008 Sb. NSS.

⁴¹⁹ Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, sp. zn. 7 As 100/2010, publikované pod č. 2837/2013 Sb. NSS.

Jak shodně konstatovala, ovšem nyní již překonaná, judikatura (nejen) Nejvyššího správního soudu,⁴²⁰ „*jestliže správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který vydal nicotné rozhodnutí, toto rozhodnutí zruší či změní v přezkumném řízení... namísto toho, aby prohlásil jeho nicotnost, zatíží své rozhodnutí vadou, které jej činí rovněž nicotným. Je totiž z povahy věci vyloučené, aby správní orgán změnil či zrušil neexistující rozhodnutí.*“ Tyto závěry výrazně modifikoval právě rozšířený senát. Vyslovil tezi, že z hlediska ochrany práv adresátů správní činnosti je stávající možnost prohlášení nicotnosti správními orgány nedostačující, pročež hledal jiné cesty, jak zajistit větší ochranu práv. To je sám o sobě správný postřeh, ostatně tuto námitku jsem učinil v předcházejících pasážích, a to i za pomoci komparace s okolními státy.

V předmětném rozhodnutí rozšířený senát vyřešil jednak (podle mého názoru dosti spornou) možnost nápravy nicotného rozhodnutí správního orgánu v odvolacím řízení, jednak počátek běhu lhůty pro podání žaloby v případě tvrzené nicotnosti a jednak aplikovatelnost § 68 písm. c) soudního řádu správního, které se v důsledku vyslovených právních názorů nadále stalo obsoletním. Jak vidno, toto rozhodnutí se procesními aspekty nicotných správních rozhodnutí věnovalo vskutku komplexně a jeho závěry se vztahují jak vůči správním orgánům, tak i správním soudům.

Vzhledem k tomu, že rozšířený senát považuje nicotnost za kvalifikovanou formu nezákonnosti, toto východisko podle něj umožňuje, aby nápravu ve věci nicotnosti zjednal i odvolací správní orgán. Není proto ani tak překvapující konstatování, s nímž se lze setkat u K. Frumarové,⁴²¹ že „*každé nicotné rozhodnutí je i rozhodnutím nezákonným, neboť v obou případech je jejich vada spojena s porušením právem stanovených pravidel pro vydání takového aktu. Tenýž závěr však již nelze uplatnit v opačném směru, tj. nelze konstatovat, že každé nezákonné rozhodnutí je i rozhodnutím nicotným.*“

Dovolil bych si podotknout, zda by tak „silné“ závěry vyslovil rozšířený senát i v případě, když by nicotnost výslovně obsahem právní úpravy nebyla (tj. nebyla součástí textu zákona), nýbrž byla doktrinálním či judikatorním konceptem. V daném ohledu tak lze zopakovat již dříve vyslovenou myšlenku,

⁴²⁰ Srov. rozsudek ze dne 19. 5. 2010, sp. zn. 1 As 36/2010, publikovaný pod č. 2096/2010 Sb. NSS.

⁴²¹ FRUMAROVÁ, K. *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014. s. 77.

zda výslovná právní úprava v případě nicotnosti není v něčem spíše ke škodě věci. Každopádně a již to rovněž bylo uvedeno v předcházejících částech této práce, považují domácí úpravu nicotnosti, a to i z pohledu komparace s okolními státy a jejich právními úpravami, jednak za nejstručnější (a možná i v důsledku toho) za nejméně zdařilou.

Nicméně, jak se dále výslovně uvádí v odůvodnění předmětného judikátu, *„není tedy žádný důvod k tomu, aby odvolací orgán nemohl napravit i takovou vadu rozhodnutí prvního stupně, která způsobuje jeho nicotnost. Jestliže je totiž odvolací řízení určeno k odstranění všech pochybení správního orgánu prvního stupně, tak tím spíše v něm musí být napravena i nejtěžší vada rozhodnutí, pro kterou na něho nelze nahlížet jako na existující správní akt.“* Podle mého názoru ale takový důvod je dán právě povahou a podstatou nicotnosti. Rozšířený senát zde v podstatě směšuje různé typy a druhy vad do jedné kategorie, přičemž současně na druhé straně správním orgánům ukládá povinnosti tyto vady důsledně rozlišovat z hlediska jejich vyjádření ve výrokové části správního rozhodnutí.

Posléze rozšířený senát učinil jeden dílčí závěr, podle něhož *„v odvolacím řízení lze rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušit postupem podle § 90 odst. 1 písm. a), případně b) správního řádu i z důvodů uvedených v § 77 odst. 1 a 2 téhož zákona. Zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně z důvodu nicotnosti je odvolací správní orgán povinen vyjádřit ve výroku svého rozhodnutí“*. Podle mého názoru to platí nejenom pro řízení o odvolání, ale i o dalších opravných prostředcích.

Nicméně právě uvedená poslední věta se stala předmětem kritiky,⁴²² podle níž judikatura nad rámec zákona rozšiřuje požadavky kladené na výrokovou část správního rozhodnutí. Kromě toho je překonáno dosavadní rozlišování, že zatímco správní orgány jsou omezeny z hlediska důvodů pro prohlášení nicotnosti (srov. § 77 odst. 1 a 2 správního řádu), pro soudy působící ve správním soudnictví takové omezení neplatí. Nelze nevidět ani praktický prvek, který nutí správní orgány rozlišovat povahu jednotlivých vad způsobujících nicotnost. Protože správní řád obsahuje jejich demonstrativní výčet, posiluje se tím opět význam judikatury, k níž budou muset správní orgány pro klasifikaci možné vady nicotnosti přihlížet.

⁴²² V podrobnostech lze okázat přímo na odlišná stanoviska (srov. § 55a s. ř. s.) dvou soudců rozšířeného senátu k tomuto judikátu.

Důvodem vedoucím k tomuto zvolenému řešení byl i požadavek vycházející ze subsidiarity správního soudnictví; tedy aby správní soudy nebyly těmi prvními ve věci deklarace nicotnosti, nýbrž aby vyslovení nicotnosti soudem mělo své místo až v těch případech, kdy účinnou ochranu vůči nicotnému rozhodnutí nezjedнала veřejná správa. Jako by se tím mělo vyjádřit, že se judikatura zčásti vzdává svého podstatného postavení v oblasti nicotnosti. Proto podle rozšířeného senátu „*nic tedy nebrání tomu, aby odvolací správní orgán mohl napravit vadu rozhodnutí prvního stupně způsobující jeho nicotnost. K takové těžké formě nezákonnosti správního aktu je přitom... zapotřebí přiblížnout z úřední povinnosti, takže v tomto směru není podstatné, zda je nicotnost namítána v odvolání nebo zda ji sbledá samotný odvolací správní orgán.*“ Judikatura se nyní uplatňovaný generální přístup vůči nicotným správním rozhodnutím v rámci sféry správních orgánů snaží odůvodnit tím, že odvolací správní orgány nejsou oprávněny prohlašovat nicotnost ze všech možných důvodů. Na pravdivosti tohoto závěru nelze ničeho vytknout. Je však otázka, zda toto řešení nepřislouší spíše zákonodárci.

Nicméně dosti paradoxně působí konstatování rozšířeného senátu, že „*uvedený závěr respektuje podstatu institutu nicotnosti rozhodnutí a zároveň umožňuje ke ní ve prospěch účastníka řízení přiblížit již v rámci odvolacího řízení, které slouží k nápravě všech pochybení správního orgánu prvního stupně. Ostatně ke řešení nápravy nicotnosti rozhodnutí prvního stupně v rámci odvolacího řízení se přiklání i odborná literatura, která ho upřednostňuje před variantou zamítnutí odvolání s poukazem na to, že odvolání není podáno proti rozhodnutí, nýbrž proti neexistujícím správnímu aktu.*“ Jsem toho názoru, že odůvodnění rozšířeného senátu je vnitřně rozporné. Z hlediska efektivity či pohledu dotčených osob nelze mít nějaké zásadnější výhrady vůči zvolenému řešení. Podle tohoto judikátu „*účastník řízení, v němž mělo být vydáno nicotné rozhodnutí, je oprávněn namítat tuto nicotnost v navazujících řízeních, ve kterých má tvrzený neexistující správní akt sloužit jako exekuční titul nebo jako podklad pro další úkon správního orgánu.*“ Ostatně rozšířený senát také poukazuje na nenárokovost podnětu k prohlášení nicotnosti podle § 78 správního řádu. Jeho odůvodnění je však matoucí.

Shodně i K. Frumarová⁴²³ vnímá výhodnost takového řešení z pohledu dotčených osob, ale i správního orgánu. Podle ní „*tento náhled na řešení dané*

⁴²³ FRUMAROVÁ, K. *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014. s. 261.

*situace se jeví na jednu stranu jako neefektivnější postup, nicméně na druhou stranu poněkud stírá úmysl zákonodárce a význam tzv. dělené pravomoci, jež co do deklarace nicotnosti zavádí správní řád v ust. § 77. Jde o to, že akceptujeme-li výše uvedený nástin řešení, pak v podstatě (nadrážené) správní orgány mohou „odstranit“ jakékoliv nicotné rozhodnutí, tj. bez ohledu na důvod nicotnost působící, byl' dvěma odlišnými způsoby (prohlášením nicotnosti rozhodnutí anebo zrušením rozhodnutí pro nezákonnost spočívající v nicotnosti).“ Jak vyplývá z tohoto závěru, judikatura tak v podstatě *ex post* (a bohužel evidentně proti dikci výslovné právní úpravy) napravuje zvolenou disproporci řešení nicotnosti správních rozhodnutí mezi správními orgány a soudy ve prospěch správních orgánů.*

V druhém okruhu problémů se rozšířený senát vypořádal se sporným dopadem či aplikací § 68 písm. c) soudního řádu správního. Proto uvedl, že „*podmínkou přípustnosti žaloby, jejímž jediným důvodem je tvrzená nicotnost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně či rozhodnutí o odvolání, je vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s. Ustanovení § 68 písm. c) s. ř. s. je obsoletní a nemůže být ani v případě takové žaloby důvodem pro její odmítnutí.*“ Tím byla vyřešena i v praxi doposud ne zcela jednoznačně chápaná aplikace ustanovení o nepřípustnosti žaloby, jejímž jediným důvodem byla nicotnost rozhodnutí. Současně však rozšířený senát doplnil, že „*žalobu, jejímž jediným důvodem je tvrzená nicotnost rozhodnutí, nelze podat kdykoliv. Počátek lhůty pro její podání je určen dnem oznámení rozhodnutí vydaného v odvolacím řízení žalobci, nikoliv dnem, v němž mu byl oznámen úkon správního orgánu ve věci prohlášení nicotnosti podle § 77 a § 78 správního řádu.*“ Zde rozšířený senát nějaké přelomové řešení nezvolil a v podstatě ani zvolit nemohl. Musel by totiž zcela popřít lhůtu pro podání žaloby, což by bylo nemyslitelné. Opět se tak projevil možný nedostatek zvláštního žalobního druhu na určení nicotnosti ve správním soudnictví, jak jej nalezneme v německé právní úpravě.

Jakkoliv se tento judikát snažil vyřešit řadu problematických míst z pohledu domácí právní úpravy nicotnosti a jejího prohlášení, podle mého názoru celou problematiku ještě více zatemnil. Ani ne tak z pohledu dotčených osob, pro které má poměrně jednoduchou radu, a to vždy uplatňovat opravné prostředky. Spíše z pohledu správních orgánů a zejména nauky správního práva

bude třeba zapomenout na tradiční vlastnosti nicotnosti. Je přitom otázkou, zda rozšířený senát v podstatě nemíří na opuštění nicotnosti jako takové, neboť ji svým řešením v podstatě ztotožňuje s nezákonností.

Celkově jsem toho názoru, že tento judikát je důsledkem ne zcela vhodného legislativního přístupu k řešení nicotnosti v našich podmínkách. Především se limity právní úpravy ukázaly jednak v omezené formulaci důvodů vedoucích k nicotnosti, dále v nezávislosti důvodů nicotnosti uvedených ve správním řádu pro správní soudy, ale zejména pak v omezené možnosti správních orgánů prohlašovat nicotnost a taková vadná správní rozhodnutí „odklízet“ z jejich domnělé právní sféry.

Uvedený judikát proto zaujímá netradiční řešení, ovšem ve vztahu k rovněž netradiční a neobvyklé úpravě tradičního institutu správního práva procesního středoevropského prostoru.

Závěr

Publikace byla zasvěcena dvěma, a to vcelku tradičním fenoménům stře-
doevropského správního práva (procesního), jimiž je správní rozhodnutí
a k tomu přístupující nicotnost. Oba přitom byly přiblíženy v jejich vzájem-
ných souvislostech, neboť nicotností bývá postiženo zejména správní roz-
hodnutí a současně je-li správní rozhodnutí nicotné, jako by nebylo vydáno.
Nebylo proto možné zabývat se přímo nicotností, aniž by zůstala opome-
nuta problematika „nositele“ nicotnosti, kterou správní rozhodnutí předsta-
vuje. Ostatně důsledky nicotnosti se úzce vztahují k vlastnostem správního
rozhodnutí, které v podstatě neguje.

Na danou problematiku jsem se zaměřoval především ve stře-
doevropském kontextu a při využití metody komparace. Komparativní poznámky přitom
byly vysloveny zejména vůči tuzemské právní úpravě a přístupu zdejší praxe,
nauky a judikatury ke zkoumané otázce. Díky tomu jsem poukázal na fakt,
že problematika nicotnosti není výlučným specifikem domácí právní úpravy,
nicméně že specifický může být právě přístup domácí právní regulace, nauky
a judikatury.

V úvodních pasážích, resp. kapitolách této práce jsem se snažil uchopit
zkoumanou problematiku z pohledu správních řádů a procesního postupu,
jímž je správní řízení. Díky přiblíženému historickému vývoji správních řádů
ve stře-
doevropském prostoru jsem mohl konstatovat, že nicotnost, shodně
jako řada dalších procesních institutů, je výtvo-
rem nauky spolupracující
s judikaturou. Její pozdější (případně) začle-
nění do textu správního řádu má
povahu akceptace či uznání *ex post*.

Vyjádřil jsem, že judikatura správních soudů a doktrína správního práva
vyslovila existenci vad spočívající v nicotnosti a jejich následky ještě v době,
kdy neexistovala výslovná či obecná úprava takových vad obsažených
ve správním řádu nebo jiném právním předpise. Díky tomu jsem nastolil
poměrně odvážnou tezi, že nicotnost je na správním řádu v jisté míře nezá-
vislá, což pochopitelně platí i o následcích nicotnosti. Přitom vývoj domácí
judikatury její pravdivost potvrzuje, když v zásadě překlenuje výslovné znění
právní úpravy. Každopádně, i když nicotnost ve správním řádu (nebo jiném

předpise) upravena není, nutně to neznamená, že se s ní v teorii a praxi (včetně judikatury) není možné setkat. Uvedl jsem, že na to pochopitelně mohou být odlišné názory.

Z hlediska nicotnosti a správního řádu jsem se zabýval tím, zda a kde je případně nicotnost upravena a jestli lze dovodit nějaké závěry ohledně jejího systematického začlenění v právní úpravě. Uvedl jsem dva možné přístupy, které je možné v rámci výslovného legislativního řešení nalézt. Jedním je začlenění nicotnosti k vlastnostem či následkům správního rozhodnutí, což je příkladem domácí a německé právní úpravy. V praxi je častější přístup, podle něhož úpravu nicotnosti můžeme nalézt („až“) v souvislosti s opravnými prostředky. Buď jak buď, klíčové však je, že nicotnost legislativně upravena bývá a je vcelku tradičním obsahem správních řádů (a nejen jich).

Jestliže jsem se zabýval nicotností správního rozhodnutí, rovněž jsem vymezil pojem a podstatu správního řízení, v němž je správní rozhodnutí „zrozeno“. Dospěl jsem k závěru, že správní řízení je ve středoevropském prostoru v podstatě vnímáno shodně; jako aplikační proces vedoucí k vydání rozhodnutí o právech a povinnostech v oblasti veřejné správy. Poukázal jsem na následek nicotnosti, který způsobuje, že správní řízení v podstatě vyjde naprázdno. V této části jsem mj. nadnesl úvahu, zda nicotnost způsobují až vady vlastního správního rozhodnutí, nebo již vady, k nimž dojde v rámci správního řízení jako takového. Tuto otázku jsem zodpověděl v rámci přiblížení jednotlivých vad způsobujících nicotnost. Díky nim lze podat odpověď, že nicotnost správního rozhodnutí způsobují jak vady tohoto aktu samotného, tak i výrazná procesní pochybení ve správním řízení. Každopádně, viníkem nicotnosti je vždy správní orgán a tato vada je mu přičitatelná. Správní orgán za ni nese odpovědnost.

Ve druhé kapitole jsem se zabýval vymezením správního rozhodnutí a jeho typických vlastností. Právě ty jsou ovšem vlivem nicotnosti negovány. Věnoval jsem se této problematice převážně z pohledu okolního středoevropského prostoru a jeho právní úpravy a přístupu nauky správního práva. V této souvislosti jsem se rovněž zabýval úzce související problematikou správních aktů, která díky komparativnímu přístupu získává poměrně zajímavý rozměr. Za základ posloužil především německý přístup a tamní chápání správního aktu, který ovšem výrazně ovlivňuje i okolní právní

(a vědecké) prostředí. Každopádně jsem dospěl k závěru, že ve středoevropském kontextu správního práva je v zásadě shodné chápání správního řízení, jakož i správního rozhodnutí, včetně jeho základních náležitostí či vlastností, jež jsou jeho (pozitivním) následkem. Nositel nicotnosti tudíž vykazuje z hlediska právní komparatistiky vysokou míru shody, pročež bylo možné uzavřít, že případné rozdíly bude možné přičíst odlišnému přístupu k nicotnosti. Problematiku vlastností správního rozhodnutí jsem demonstroval na příkladu presumpce platnosti a správnosti, a to i ve srovnávacím pohledu. Právě v jejím případě vlivem nicotnosti nedochází k jejímu naplnění a realizaci. Dospěl jsem ke zjištění, že tato vlastnost správního rozhodnutí je v kontextu středoevropského práva chápána shodně, přičemž v jejím případě nejde ani tak o důsledek výslovné právní úpravy, jakož spíše o poznatek nauky a judikatury, který slouží efektivnímu výkonu veřejné moci. Protože jsou kompetencemi vůči nicotným správním rozhodnutím nadány i soudy, věnoval jsem se v této kapitole ve stručnosti tomu, jakým způsobem je chápáno rozhodnutí pro účely soudního přezkumu a poskytnutí soudní ochrany. Zde jsem došel k závěru, že domácí judikatura svým značně otevřeným přístupem k tzv. materiálnímu pojetí rozhodnutí poměrně vybočuje z pohledu okolních států a jejich právních úprav a praxe a možná i proto se lze setkat s tím, jak tuzemská judikatura svůj přístup pomalu přehodnocuje.

Třetí kapitola byla z hlediska vlastního institutu nicotnosti a jeho vztahu vůči správnímu rozhodnutí do značné míry východisková. Z toho důvodu na její obsah posléze navazovaly dvě kapitoly, jejichž účelem bylo demonstrovat komparativní závěry vůči domácí právní úpravě a přístupu praxe, včetně judikatury. Díky tomu třetí kapitola přibližovala koncept nicotnosti převážně na základě právní úpravy, závěrů judikatury a nauky zkoumaných okolních středoevropských zemí.

V rámci zahraničního přístupu k nicotnosti bylo možné konstatovat, že z hlediska kategorizace vad správního rozhodnutí nicotnost zaujímá pomyslné prvenství, a to jak co do nejzávažnějších příčin, tak i co do nejzávažnějších důsledků. Dokonce by se dalo konstatovat, že nicotnost se ze systému možných vad správního rozhodnutí vyděluje a zaujímá svébytné postavení. Nicotnost je proto něco zvláštního a výjimečného.

V okolních státech se lze setkat s tím, že nicotnost je vymezována v zásadě shodně, byť pojmy mohou být různé. Ostatně společný základ je dán právě společným vývojem, případně poměrně silnou inspirací zahraničím. Chápány jsou shodně především následky nicotnosti a její vlastní podstata. Jisté rozdíly naopak lze nalézt z hlediska jednotlivých důvodů, jež nicotnost způsobují. Konstatoval jsem, že z hlediska právní úpravy lze v zásadě nalézt dva možné přístupy k nicotnosti. Prvý vychází ze skutečnosti, že nicotnost jako taková je dána povahou vad, které ji způsobují. Tento přístup je ve středoevropském kontextu převažující. V souvislosti s nicotností se zejména setkáme s výčtem vad, které ji zapříčiňují. Druhý přístup naopak nicotnost spojuje až s poměrně vážnými následky. Z hlediska jednotlivých právních úprav přitom nebývá časté konstatování, jaké jsou vlastně důsledky nicotnosti. Právní úprava zde implicitně uznává závěry nauky a judikatury a vychází z nich. Obsahem právní regulace naopak je, co do důsledků nicotnosti, následný postup správních orgánů a (správních) soudů. Podotkl jsem, že oba možné náhledy na nicotnost je třeba chápat ve vzájemných souvislostech, nežli je stavět jednotlivě proti sobě.

Obecně jsem poukázal na skutečnost, že ve středoevropském prostoru dominuje přístup, kdy nicotnost a důvody k ní vedoucí jsou tradičním obsahem správních řádů (ale nejen jich). Pochopitelně, že lze nelézt dílčí rozdíly, ale jádro či podstata je víceméně podobná. V této souvislosti dosti vybočuje Slovensko vlivem výslovné absence právní úpravy, což ovšem „napravuje“ především tamní judikatura a nauka.

V této třetí kapitole jsem přiblížil jednotlivé důvody nicotnosti, jež lze nalézt v právních úpravách zkoumaných států. Poukázal jsem na odlišné legislativní přístupy, které je možné ke zkoumané problematice nalézt. Podle mého názoru je nejpropracovanější řešení obsažené v německém správním řádu (*VwVfG*). Zatímco v ostatních okolních státech bývá nicotnost vymezena prostřednictvím taxativního nebo spíše demonstrativního výčtu, německý přístup je mnohem propracovanější. Obsahuje výčet pochybení, které způsobují nicotnost, stejně jako vady, které ji nevyvolávají. To je posléze doplněno generální klauzulí nicotnosti, která zahrnuje dva základní rysy nicotnosti, kterou je zvláště závažné pochybení a jeho zjevnost či očividnost. Tímto „otevřeným“ důvodem nicotnosti německá právní regulace umožňuje

nauce a především judikatuře, aby i nadále mohly formulovat možné důvody nicotnosti. Oproti tomu přístup, který vady nicotnosti vymezuje taxativně ve svém důsledku nauku a judikaturu v možném vývoji ohledně nicotnosti v podstatě omezuje.

Z hlediska středoevropského kontextu bylo možné dovodit, jaké jsou všeobecně přijímané vady, jež způsobují nicotnost. Uvedl jsem, že problém případné absence právní úpravy nicotnosti není ani tak v tom, jaké jsou důvody nicotnosti, na čemž existuje jistá míra shody, nýbrž v tom, že není dán procesní postup z hlediska nakládání s nicotnými správními rozhodnutími.

Kromě toho jsem se na tomto místě také zabýval následky nicotnosti z pohledu správních orgánů a soudů. Představil jsem jednotlivé možnosti řešení nicotnosti z hlediska těchto orgánů veřejné moci. I zde jsem poukázal na výjimečné postavení Slovenska. Jinak platí, že okolní středoevropské státy a jejich právní úpravy, a to vlivem shodně chápané podstaty a následků nicotnosti, preferují autoritativní deklaraci existence nicotnosti, a to jak ze strany správních orgánů, tak i soudů. Pochopitelně, že lze nalézt výjimky, nicméně tento přístup je převažující. K nicotnosti se přihlíží *ex officio*, přičemž není nijak výjimečné řešení, že deklarovat nicotnost lze jen po určité dobu. Tento přístup jsem přitom podrobil kritice, neboť nedostatečně vystihuje podstatu nicotnosti, potažmo ji popírá. Následkem vyslovení nicotnosti jsou konstatovány s účinky *ex tunc*, přičemž opačný přístup zastává pouze rakouská nauka a právní úprava.

Rovněž jsem se zabýval tím, zda procesní předpisy upravující nakládání s nicotnými rozhodnutími obsahují vlastní či svébytnou definici nicotnosti, nebo zda je dána obecná norma a vymezení nicotnosti. Dospěl jsem k závěru, že oním *lex generalis* z hlediska důvodů nicotnosti je ve sféře veřejné správy správní řád. Soudní řády správní, jejichž obsahem úpravy je následný procesní postup správních soudů při „odklízení“ nicotného správního rozhodnutí, v chápání nicotnosti navazují právě na správní řád. Nicotnost je chápána shodně jak z pohledu správních orgánů, tak i soudů. Přitom podle mého názoru je to opět německá právní úprava, která je zdaleka nejpracovnější a nejkompaktnější. Jak konkrétně ukázaly navazující kapitoly, z těchto komparativních závěrů se vyčleňuje právě tuzemská právní úprava a do jisté míry i aktuální judikatura.

Čtvrtá a pátá kapitola se věnovaly problematice nicotnosti převážně z pohledu domácí právní úpravy a praxe, avšak v kontextu dříve vyslovených komparativních poznámek či závěrů. Účelem těchto kapitol bylo přiblížit domácí chápání nicotnosti a případně se vymezit vůči okolním trendům či přístupům v náhledu na zkoumanou problematiku. Publikace se v rámci zkoumání předmětné problematiky ve středoevropském prostoru a středoevropském kontextu věnovala dvěma základním problematikám nicotnosti správního rozhodnutí, kterou je jednak formulace důvodů nicotnosti a dále postupu při deklaraci takovéto vady.

Na příkladu české právní úpravy nicotnosti jako takové jsem provedl její zhodnocení vůči okolnímu středoevropskému prostředí. Dospěl jsem ke konkrétním závěrům ohledně velmi specifického přístupu domácího zákonodávce, ale jeho vlivem i judikatury. To se jednak projevuje ve formulaci důvodů nicotnosti, ale i v rámci dělené kompetence při autoritativním deklarování nicotnosti. Zatímco domácí nauka správního práva sleduje trendy a vnímá problematiku nicotnosti v potřebném středoevropském kontextu, zákonodávce volil vlastní cestu. Z toho vyplývá, že důvody nicotnosti obsažené v domácím správním řádu jsou v porovnání s ostatními správními řády spíše užší a dosti specifické je vlastní pojetí úpravy nicotnosti dané dvěma odstavci § 77 správního řádu. Díky poměrně malému počtu důvodů nicotnosti lze uvažovat, zda se, co do důsledků, nejedná spíše o generální klauzuli nicotnosti. Ačkoliv současná judikatura tuto možnost odmítá, vyloučeno to přesto není, když část představitelů nauky tuto možnost shledává.

Kromě toho je třeba vysledovat vzájemnou nezávislost důvodů nicotnosti ve správním řádu pro následný postup správních orgánů na straně jedné a správních soudů na straně druhé. Tato vzájemná neslučitelnost je ze středoevropského pohledu zcela výjimečná. Díky tomu domácí judikatura není vázána důvody nicotnosti, jak je vymezuje správní řád, pročež se posiluje její role a význam. Oproti tomu jsou velmi omezenými kompetencemi z hlediska nicotnosti nadány správní orgány, které je mohou realizovat pouze v jednom případně nicotnosti, byť je podle mého názoru formulován spíše obecněji. I tato nedůvěra vůči správním orgánům je ve středoevropském

kontextu výjimečnou. Protože rozhodující slovo v případě nicotnosti získaly místo správních orgánů správní soudy, bylo jen otázkou času, kdy se k tomu vysloví judikatura.

Jak je již naznačeno, kromě toho byla v těchto závěrečných kapitolách analyzována i klíčová judikatura, jež se k nicotnosti pojí, a která v mnohém právní úpravu modifikovala, případně ji přetvořila, jak bylo přiblíženo na případě posledního a v mnohém přelomovém judikátu rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Řada jeho závěrů vysloveně popírá, případně jde proti textu a smyslu právní úpravy. Na druhou stranu se ovšem snaží napravit disproporci nastavenou v neprospěch kompetencí správních orgánů.

Jestliže bych měl celkově uzavřít tuto problematiku, mohu konstatovat, že nicotnost a správní rozhodnutí náleží ve středoevropském kontextu mezi stálice správního práva (procesního). Je k nim možné nalézt řadu poznatků a závěrů, ať judikatorních či doktrinárních. Současně přitom platí, že co do obecnosti, přístup či nazírání je velice podobné. Bohužel se však více či méně vyděluje Slovensko vlivem absence právní úpravy a Česká republika vlivem velmi specifického přístupu zákonodárce k řešení problematice.

Summary

This monograph is dedicated to two quite traditional phenomena of the Central European Administrative Law (in his procedural sense). It was an administrative decision and connecting nothingness (nullity). Both were sketched in their mutual relations. Nullity is particularly affected by an administrative decision. At the same time, if the administrative decision is non-existent, as it was not issued. On the issue I focused mainly in Central European context, and using the method of comparison. Comparative remarks are addressed mainly to domestic legislation and access to local practice, doctrine and case law to the examined issues. As a result, I have pointed to the fact that the issue of nullity is not the sole particularity of domestic legislation, however, that the specific approach may be just the domestic legal regulation, doctrine and case law.

In the opening chapters, I tried to grab examined issue from the perspective of Codes of Administrative Procedures and administrative proceedings. Thanks mentioned historical development of administrative systems in Central Europe, could be said that nothingness (nullity), same as many other institutes, are the results and were created by the doctrine cooperating with the case law. Her later (if any) inclusion to the administrative rules represents its acceptance or recognition *ex post*. In terms of nullity and Code of Administrative Procedure, I examined whether and where is possibly nothingness (nullity) regulated and whether it may be inferred conclusions about its systematic inclusion in the legislation. When I have examined the nullity of an administrative decision, I also defined the concept and essence of the administrative proceedings in which the administrative decision is „born“. In this section, I raised the consideration whether nothingness (nullity) cause defects to its own administrative decisions, or has defects that occur in the context of the administrative procedure itself.

In the second chapter I dealt with the definition of an administrative decision and its typical properties and consequences, which are of course due

to nullity negated. I address this issue primarily from the perspective of the surrounding Central European space and its regulation and access of administrative law doctrines. In this context, I also looked at closely related issues of administrative acts, which gets its comparative approach rather interesting dimension. Anyway, I came to the conclusion that in the Central European context of Administrative Law is essentially the same understanding of the administrative proceedings, as well as administrative decision, including its basic elements or qualities that are its consequence. Problems of elements of an administrative decision, I have demonstrated on the example of the presumption of validity and accuracy, even in comparative perspective. I came to the conclusion that this element is an administrative decision in the context of Central European Administrative Law understood in the same, and in its case is not so much the result of explicit legal regulations, as well as more knowledge about the doctrine and jurisprudence, which serves the effective exercise of public power. Because the competencies against null administrative decision have the courts, I took in this chapter briefly to the way how is understood the decision for the purposes of judicial review and provide legal and court protection.

The third chapter was in terms of the institute of nullity largely starting and very important, with its contents then followed two chapters whose purpose was to demonstrate the comparative conclusions to domestic legislation and practice approach, including case law. Thanks to this third chapter was defined the concept of nothingness (nullity) largely based on legislation, case law and doctrine conclusions surveyed neighboring Central European countries. In addition, at this point I also studied the consequences of nullity in terms of administrative and judicial authorities (courts). I presented various options to deal with nullity in terms of these public authorities.

The fourth and fifth chapter dealt with the issue of nullity of view mainly domestic legislation and practice, but in the context of previously expressed comparative notes or conclusions. The purpose of these chapters was to bring the home understanding of nullity and eventually define to environmental trends and approaches in view of problem.

Literatura a další použité zdroje

Monografie, komentáře a učebnice:

- ADAMIAK, B., BORKOWSKI, J. *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*. 7. wydanie. Warszawa: LexisNexis Polska, 2009, 597 s. ISBN 978-83-7620-191-7.
- ADAMIAK, B., BORKOWSKI, J. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. 13. wydanie. Warszawa: C. H. Beck, 2014, 925 s. ISBN 978-83-255-5352-4.
- ADAMOVICH, L., FUNK, Ch. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 3., neubearb. Aufl. Wien: Springer-Verlag, 1987, xx, 486 s. ISBN 32-11819-99-1.
- ANDROJNA, V., KERŠEVAN, E. *Upravo procesno pravo. Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: GV Založba, 2006, 904 s. ISBN 978-86-7061-446-8.
- BADER, J., RONELLENFITSCH, M., *Verwaltungsverfahrensgesetz: Kommentar*. München: Verlag C. H. Beck, 2010, 967 s. ISBN 978-34-0655-539-8.
- BOĆ, J. a kol. *Pravo administracyjne*. 10. wydanie. Wrocław: Kolonia Limited, 2004. 548 s. ISBN 83-88166-80-8.
- BOGUSZAK, J. a kol. *Teorie práva*. 2. přepr. vyd Praha: ASPI Publishing, 2004, 348 s. ISBN 80-7357-030-0.
- BREZNIK, J., KERŠEVAN, E. *Zakon o upravnem sporu s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba. 2008, 544 s. ISBN 978-961-247-056-2.
- BUREŠ, J. a kol. *Občanský soudní řád, komentář*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2001. s. 1041-1042. ISBN 80-7179-338-8.
- CANE, P. *Administrative Law*. 4th ed. New York: Oxford University Press, 2004. 466 s. ISBN 978-0-19-926898-6.
- ČERNÝ, P. a kol. *Průvodce novým správním řádem*. Praha: Linde Praha, a. s., 2006. 439 s. ISBN 80-7201-600-8.
- DRAGOS, D. C., NEAMTU, B. (Eds.) *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*. Heidelberg: Springer, 2014, 605 s. ISBN 978-3-642-34945-4.
- ERBGUTH, W. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2005. 324 s. ISBN 3-8329-1233-9.

- ERMACORA, F., RILL, H. P. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Wien: Orac. 1979. 631 s. ISBN 3-8536-8367-3.
- EYERMANN, E. a kol. *Verwaltungsgerichtsordnung: Kommentar*. 13., überarbeitete Auflage. München: Verlag C. H. Beck, 2010, xix, 1263 s. ISBN 978-3-406-60553-6.
- FEDERCZYK, W., a kol. *Postępowanie administracyjne*. 3. wydanie. Warszawa: C. H. Beck, 2013, 314 s. ISBN 978-83-255-5070-7.
- FRUMAROVÁ, K. *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014, 496 s. ISBN 978-80-7502-056-7.
- GIEMULA, E., JAWORSKY, N., MÜLLER-URI, R. *Verwaltungsrecht: ein Basisbuch*. 7. überarb. Auf. Köln: Carl Heymanns Verlag KG, 2004. 556 s.
- GRABENWARTER, Ch. a kol. *Verwaltungsverfahrenrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit*. Wien: Verlag Österreich, 2014, 349 s. ISBN 978-37-0466-535-5.
- HAUSER, R., WIERZBOWSKI, M., a kol. *Prawo o postępowanie przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. 2. wydanie. Warszawa: C. H. Beck, 2013, 1113 s. ISBN 978-83-255-4660-1.
- HAVELKA, J. *Nástin zásad správního řízení (podle judikatury Nejvyššího správního soudu)*. Praha: Všeťečka a spol. 1927.
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 792 s. ISBN 978-80-7179-254-3.
- HENGSTSCHLÄGER, J. *Verwaltungs-verfahrensrecht. Ein systematischer Grundriss*. 3., überarbeitete Auflage. Wien: WUV Universitätsverlag, 2005, 644 s. ISBN 3-85114-934-3.
- HOFMANN, H., GERKE, J. *Allgemeines Verwaltungsrecht: mit Bescheidtechnik, Verwaltungsvollstreckung und Rechtsschutz*. 9. überarbeitete Auflage. Stuttgart: Kohlhammer, 2005. 529 s. ISBN 3-555-01353-X.
- HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich, a. s. V Praze, 1934, 454 s.
- HOETZEL, J. Akt správní. In *Slovník veřejného práva československého. Svazek I*. reprint původního vyd. Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2000. 871 s. ISBN 80-902-7525-7.
- HOETZEL, J. *Nauka o správních aktech*. Praha: Bursík & Kohout v Praze, 1907. 117 s.

- HORÁKOVÁ, M. a kol. *Správní řízení v zemích EU. Rakousko, Polsko, Slovensko a Maďarsko*. Praha: Linde Praha, 2011, 294 s. ISBN 978-80-7201-845-1.
- HORÁKOVÁ, M. a kol. *Správní řízení v zemích EU. Velká Británie, Francie, Německo a Itálie*. Praha: Linde Praha, 2011, 186 s. ISBN 978-80-7201-844-4.
- HUCK, W., MÜLLER, M. *Verwaltungsverfahrensgesetz*. München: Verlag C. H. Beck, 2011, 580 s. ISBN 978-3-406-60987-9.
- Ilustrovaná encyklopedie*. Praha: Encyklopedický dům, spol. s r. o., 1995, s. 336.
- IPSEN, J. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 5. Auflage. Köln: Carl Heymanns Verlag, 2007. 450 s. ISBN 978-3-452-26452-7.
- JEMELKA, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 844 s. ISBN 978-80-7400-484-1.
- JEROVŠEK, T., KOVAČ, P. *Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: Fakulteta za upravo, 2010, 310 s. ISBN 978-961-262-033-2.
- KLAT-WERTELECKA, L. (ed). *Kodeks postępowania administracyjnego*. Gdańsk: ODDK, 2012, 811 s. ISBN 978-83-7804-036-1.
- KNAPP, V. *Velké právní systémy (Úvod do srovnávací právní vědy)*. Praha: C. H. Beck, 1996, 248 s. ISBN 80-7179-089-3.
- KOJA, F., ANTONIOLLI, W. *Allgemeines Verwaltungsrecht: Lehr- und Handbuch für Studium und Praxis*. 2. überarbeitete Auflage. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1986. 764 s. ISBN 3-214-04602-0.
- KOPP, F. O. a kol. *Verwaltungsverfahrensgesetz*. 13., vollständig überarbeitete Aufl. München: C. H. Beck, 2012, 1794 s. ISBN 978-34-0663-041-5.
- KOŠIČIAROVÁ, S. *Správní poriadok. Komentár*. Šamorín: Heuréka, 2013, 357 s. ISBN 978-80-89122-85-1.
- KÜHN, Z. a kol. *Judikatura a právní argumentace. Teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. Praha: Auditorium, 2006, 243 s. ISBN 80-903786-0-9.
- LUKEŠ, Z. a kol. *Československé socialistické správní právo. Obecná část*. II. díl. Praha: Ústav státní správy, 1970. 228 s.
- LUKEŠ, Z. a kol. *Československé socialistické správní právo. Obecná část*. II. díl. 2. přepr. vyd. Praha: Ústav státní správy, 1977. 205 s.
- LUKEŠ, Z. a kol. *Československé správní právo. Obecná část*. Praha: Panorama Praha, 1981. 300 s.

- MÁŠA, M. *Správní právo. Obecná část*. Brno: Univerzita J. E. Purkyně, 1975, 182 s.
- MAURER, H. *Ogólne prawo administracyjne. Allgemeines Verwaltungsrecht*. Přeložil Konrad Nowacki. Wrocław: Kolonia Limited, 2003. 246 s. ISBN 8-3881-6665-4.
- MAYER, O. *Deutsches Verwaltungsrecht*. 2. Auflage. München und Leipzig: Verlag von Duncker & Humblot, 1914. 401 s.
- MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. Praha: Linde Praha, a. s., 1996, 451 s. ISBN 80-7201-021-2.
- MC LEOD, I. *Judicial Review*. 2nd edition. Oxford: Alden Group, 1998. 443 s. ISBN 1-87232-883-0.
- MERKL, A. *Obecné právo správní. Díl druhý*. Praha – Brno: Nakladatelství Orbis, akciová společnost, 1932. 244 s.
- MIKULE, V. *Správní právo. Obecná část*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 1969, s. 33.
- MÜLLER, B. *Verwaltungsrecht: schnell erfasst*. 3. Auflage. Berlin: Springer, 2004. 404 s. ISBN 3-540-20920-4.
- HUCK, W., MÜLLER, M. *Verwaltungsverfahrensgesetz*. München: Verlag C. H. Beck, 2011, s. 193 – 211 580 s. ISBN 978-34-0660-987-9.
- OGHENDOWSKI, E. *Prawo Administracyjne. Cześć ogólna*. 7 wydanie. Toruń: Dom organizatora, 2006, 498 s. ISBN 978-83-7285-303-5.
- ONDRUŠ, R. *Správní řád. Komentář*. Praha: Linde Praha, a. s., 2003, 683 s. ISBN 80-7201-371-8.
- ONDRUŠ, R. *Vybraná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních (1918-1948)*. Praha: Linde Praha, a. s., 2001, 435 s. ISBN 80-7201-293-2.
- POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, 1152 s. ISBN 978-80-7502-024-6.
- POŠVÁŘ, J. *Obecné pojmy správního práva*. Brno: ČSAS Právník v Brně, 1946, 103 s.
- PRAŽÁK, J. *Rakouské právo správní*. Praha: Tiskárna a nakladatelství JUDr. Edvard Jan Baštyř a spol. v Praze, 1905. 215 s.

- PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 7., doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007, 418 s. ISBN 978-210-4276-6.
- SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. 2., upravené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, 386 s. ISBN 978-80-7380-381-0.
- SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 500 s. ISBN 978-80-7478-002-8.
- Slovník veřejného práva Československého*. Svazek I. Praha: Eurolex Bohemia, s. r. o., 2000, s. 52 – 57. ISBN 80-902752-5-7.
- SOBIHARD, J. *Správný poriadok. Komentár*. Šieste prepracované vydanie. Bratislava: Iura Edition. Wolters Kluwer, 2013, 347 s. ISBN 978-80-8078-600-7.
- STAROŚCIAK, J. *Prawo administracyjne*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1969.
- STELKENS, P. a kol. *Verwaltungsverfahrensgesetz: Kommentar*. 8. Aufl. München: C.H. Beck, 2014, 2647 s. ISBN 978-340-6597-11-4.
- SUPERNAT, J. *Administracja i prawo administracyjne. Słownik polsko-angielski*. Wrocław: Kolonia Limited, 2011, 615 s. ISBN 978-83-60631-52-2.
- SYKES, E. I. a kol. *General Principles of Administrative Law*. Sydney: Butterworth Pty Limited, 1979, s. 229. ISBN 0 409 37550 0.
- TARNO, J., P. *Prawo o postępowanie przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. 5. wydanie. Warszawa: LexisNexis. 2011, 775 s. ISBN 978-83-7620-986-9.
- TSCHANNEN, P., ZIMMERLI, U. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 2. vyd. Bern: Stampfli Verlag AG. 2005. 623 s. ISBN 3-7272-0781-7.
- VÁCZI, P. Procedural Principles of Public Administration in Hungary. In: SMUK, P. *The Transformation of the Hungarian Legal System 2010-2013*. Budapest: WoltersKluwer, 2013, 473 s.
- VAVŘÍNEK, F. *Stručný přehled zřízení správního*. 2. vyd. Praha: Věšhrd, 1928. 253 s.
- VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: BOVA Polygon, 2006. 1042 s. ISBN 80-7273-134-3.
- VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. II. vydání. Praha: BOVA Polygon, 2012, 1446 s. ISBN 978-80-7273-166-4.

- VOPÁLKA, V. *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., 500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure*. Praha: ASPI, a. s. 2005. 556 s. ISBN 80-7357-109-9.
- VONDUNG, U., ALTPETER, W. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 8. Auflage. Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer, 2004. 488 s. ISBN 3-1701-8343-5.
- VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2012, 480 s. ISBN 978-80-89603-03-9.
- VRABKO, M., a kol. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2013, 278 s. ISBN 978-80-89603-13-8.
- WIELINGER, G. *Einführung in das österreichische Verwaltungsverfahrenrecht*. 10. Auflage. Graz: Leykam, 2006, 246 s. ISBN 978-3-7011-0079-8.
- WIERZBOWSKI, M. a kol. *Pravo administracyjne*. 3. wydanie. Warszawa: LexisNexis, 2001. 634 s. ISBN 83-88296-19-1.
- WEYR, F. *Československé právo správní. Část obecná*. Brno: Právník, 1922. 148 s.

Odborné články a příspěvky ve sbornících

- BARTONÍČKOVÁ, K. Nicotnost rozhodnutí správního orgánu a instrumenty k jejímu vyslovení v rámci soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy. *Právní rozhledy*. 2009, č. 14, s. 515 a násl. ISSN 1210-6410.
- BEJČKOVÁ, M. Neplatnost rozhodnutí vydaného v daňovém řízení: vývoj pojmu v judikatuře. *Správni právo*, 2007, č. 6, s. 448 - 456. ISSN 0139-6005.
- CEPEK, B. Účinky rozhodnutí vydaného v správním konaní v návaznosti na problematiku nulitnosti individuálního správního aktu. In: *Všeobecné správné konanie*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2010, s. 140 – 145. ISBN 978-80-7160-293-4.
- FRANKIEWICZ, E., SZEWCZYK, M. Generalny akt administracyjny. *Państwo i prawo*. 2003, roč. LVIII, č. 7, s. 41 – 54. ISSN 0031-0980.
- FRUMAROVÁ, K. Problematika ochrany subjektivních práv ve vztahu k nicotným rozhodnutím veřejné správy. In: SKULOVÁ, S. a kol. (Eds.), *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 41 – 54. ISBN 978-80-210-7537-5.
- FRUMAROVÁ, K. Odvolací řízení a nicotné správní rozhodnutí. *Právní rozhledy*. 2014, č. 21, s. 725 a násl. ISSN 1210-6410.

- HANDRLICA, J. Prezumpcia správnosti a zákonnosť správneho aktu vo svetle aktuálnej rozhodovacej činnosti Európskeho súdneho dvora. *Právny obzor*, 2007, č. 1., s. 37 – 52. ISSN 0032-6984.
- HAUSER, R. Wplyw orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego na tworzenie prawa. In: *Sądowictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980 – 2005*. Warszawa: Naczelny Sąd Administracyjny. 2005, s. 207 – 221. ISBN 83-923258-1-8.
- KARPEN, U., RÖNN, M. Základní rysy správního práva procesního ve Spolkové republice Německo. *Správní právo*. 1990, č. 1, s. 48 a násl. ISSN 0139-6005.
- KOPECKÝ, M. Nicotná správní rozhodnutí (zejména z pohledu teorie a praxe českého správního práva). *Právny obzor*. 2007, č. 4, s. 343 – 352. ISSN 0032-6984.
- MÁŠA, M. K pojetí správního práva procesního. *Právník*, 1978, č. 8. ISSN 0231-6625.
- MÁŠA, M. K otázce tzv. nicotných správních aktů. *Správní právo*. 1972, č. 3, s. 137 – 146. ISSN 0139-6005.
- MATES, P. Nicotná rozhodnutí. In KADEČKA, S., MAREK, D. *Nový správní řád v praxi krajských úřadů. Sborník ze zimní konference/workshopu*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 106 – 112. ISBN 978-80-7380-072-7.
- MATES, P. Nicotné akty v judikatuře správních soudů. *Obchodní právo*. 2000, č. 1, s. 14 - 17. ISSN 1210-8278.
- MATES, P. Nicotná rozhodnutí v novém správním řádu. *Právní rádce*. 2005, č. 1, s. 48 -50. ISSN 1210-4817.
- POTĚŠIL, L. Vyslovení a prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí. *Právní fórum*. 2006, č. 12, s. 433 - 436, ISSN 1214-7966.
- POTĚŠIL, L. Napadnutelná vadná správní rozhodnutí. *Právní rádce*. 2012, č. 12, s. 49 a násl. ISSN 1210-4817.
- POTĚŠIL, L. Materiální pojetí rozhodnutí ve správním soudnictví. *Právní rozhledy*. 2015, č. 10, s. 359 - 363. ISSN 1210-6410.
- STAŠA, J. Poznámky k úpravě nicotných rozhodnutí v novém správním řádu. In: *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., 500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure*. Praha: ASPI, a. s., 2005, s. 192 – 209.

VEDRAL, J. Druhy rozhodnutí v novém správním řádu. *Správní právo*. 2006, č. 6 – 7, s. 340 a násl. ISSN 0139-6005.

VEDRAL, J. K právní povaze územního souhlasu. *Bulletin stavební právo*. 2009, č. 1 - 2, s. 23 - 32. ISSN 0862-4895.

VEDRAL, J. K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním. *Správní právo*. 2012, č. 1 - 2. s. 1 a násl. ISSN 0139-6005.

e-zdroje:

LAVRUSHIN, K. *Nicotnost správního rozhodnutí předběžné povahy*. E-pravo [online]. Publikováno 19. 10. 2011 [cit. 15. 2. 2015]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/nicotnost-spravniho-rozhodnuti-predbezne-povahy-77561.html?mail>.

POTĚŠIL, L. *Nicotnost správních rozhodnutí* [online]. Brno, 2008 [cit. 8. 2. 2015]. Rigorozní práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Dostupné z: http://is.muni.cz/th/61256/pravf_r/.

Poslanecká sněmovna. *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu správního řádu* [online]. Sněmovní tisk č. 201/0, Poslanecká sněmovna 2003, IV. volební období [cit. 19. 02. 2015]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4 & CT=201 & CT1=0>.

Maďarský správní řád [online]. [29. 1. 2015] Dostupné z: <http://net.jogtar.hu/jr/gen/getdoc.cgi?docid=a0400140.tv & dbnum=62>.

Vědecká redakce MU

prof. PhDr. Ladislav Rabušic, CSc.; Ing. Radmila Droběnová, Ph.D.
Mgr. Michaela Hanousková; doc. Mgr. Jana Horáková, Ph.D.
doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D.; Mgr. et Mgr. Oldřich Krpec, Ph.D.
prof. PhDr. Petr Macek, CSc.; PhDr. Alena Mizerová
doc. Ing. Petr Pirožek, Ph.D.; doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.
Mgr. David Povolný; Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.
prof. RNDr. David Trunec, CSc.; prof. MUDr. Anna Vašků, CSc.
prof. PhDr. Marie Vítková, CSc.; Mgr. Iva Zlatušková
doc. Mgr. Martin Zvonař, Ph.D.

NICOTNOST A SPRÁVNÍ ROZHODNUTÍ VE STŘEDOEVROPSKÉM KONTEXTU

JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D.

Vydala Masarykova univerzita v Brně roku 2015
Spisy Právnické fakulty MU č. 517 (řada teoretická, Edice Scientia)

Ediční rada: J. Kotásek (předseda), J. Bejček, V. Kratochvíl,
N. Rozehnalová, P. Mrkývka, J. Hurdík, R. Polčák, J. Šabata

Tisk: ASTRON studio CZ, a.s., Veselská 699, 199 00 Praha
1. vydání, 2015

ISBN 978-80-210-7830-7

