

Kateřina Frumarová

Požadavek právně či fakticky nemožného (neuskutečnitelného) plnění jako důvod nicotnosti správního rozhodnutí¹⁾

I. Obecně k nicotnosti správního rozhodnutí a důvodům ji způsobujícím

Nicotnost je a byla v české, resp. československé, správní nauce i praxi vždy považována za **nejzávažnější vadu správního rozhodnutí**. Nicotné rozhodnutí představuje právně nerelevantní výsledek jednání určitého správního orgánu. Jde o akt s takovými vadami, které – s ohledem na závažnost své povahy ve vztahu k předpokladům a podmínkám stanoveným pro tvorbu a přijetí těchto aktů právním řádem – představují neodstranitelnou překážku v nastoupení právních účinků. Současně jde o vadu neodstranitelnou, resp. nezhojitelnou: rozhodnutí mající „kvalitu“ nicotnosti je **rozhodnutím právně neexistujícím**, a tudíž nelze ani plynutím času ani jiným způsobem tuto vadu odstranit či zhojit.

Jelikož nicotné rozhodnutí právně neexistuje, **není s to vyvolat žádné veřejnoprávní účinky**. Již J. Havelka v roce 1927 konstatoval, že takovéto rozhodnutí nemůže vůbec nabýt právní moci a tudíž „nemůže založiti vůbec žádných účinků“.²⁾ Nicotné správní rozhodnutí není způsobilé působit na práva a povinnosti svých adresátů, tedy z pohledu právních účinků jako by zde žádné rozhodnutí nebylo. Logicky se uplatní zásada „*quod nullum est, nullum producit effectum*“.³⁾ Nicotné akty tak jako jediná kategorie vadných správních rozhodnutí představují **výjimku ze zásady presumpce platnosti a správnosti správních aktů**: nikdo není povinen nicotné správní rozhodnutí respektovat a řídit se jím. Oproti tomu ostatní vadná (nikoli však nicotná) správní rozhodnutí jsou platná a do doby jejich případné změny či zrušení působí zamýšlené právní účinky. Jak zdůrazňuje M. Mazanec, „i vadný akt státní správy je platný, ...ve státní správě tu namísto civilistické tripartice: platnost, neplatnost, neexistence, stojí pouhá bipartice: existence (bezvadného či vadného) aktu nebo neexistence“.⁴⁾

¹⁾ Zpracování tohoto příspěvku obsahově vychází z autorčiny monografie *Nicotnost správního rozhodnutí*, Praha: Leges, 2014.

²⁾ HAVELKA, J. *Nástin zásad správního řízení (Podle judikatury Nejvyššího správního soudu)*. Praha: Všeťečka a spol., 1927, s. 91 a násl.

³⁾ MÁŠA, M. K otázce tzv. nicotných aktů in *Správní právo č. 3/1972*, s. 139.

⁴⁾ MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996, s. 78.

Na podstatu vady nicotnosti nahlízejí velmi obdobně i zahraniční správní nauky. Německá literatura jednoznačně konstatuje, že „*der nichtige VA zeitigt keine Rechtswirkungen, er ist weder für den Betroffenen noch für Behörden oder Gerichte verbindlich...*, *die Nichtigkeit eines VA kann nicht geheilt werden*“.⁵⁾ Obdobně je chápána nicotnost i v rakouském správním právu, kde nicotnost aktu značí, že předmětné rozhodnutí vůbec nevzniklo a tudíž nemůže působit žádné právní účinky.⁶⁾ A též slovenská nauka uvádí, že nicotnost aktu nastává tehdy, když vady dosahují takové intenzity, že nelze vůbec o rozhodnutí hovořit; takový akt nemůže zavazovat své adresáty a nemá právní účinky, resp. v právním slova smyslu neexistuje.⁷⁾

I přes svoji závažnost a nezvratnost však **nebyla nicotnost velmi dlouho reflektována pozitivně právní úpravou**. Vymezení podstaty nicotnosti, důvodů ji způsobujících, jakož i postupu vedoucího k odstranění nicotného aktu z právní sféry potenciálně jím dotčených subjektů tak až do roku 2003, resp. 2006, kdy vstoupil v účinnost soudní řád správní,⁸⁾ resp. správní řád,⁹⁾ bylo ponecháno výhradně na doktríně a judikatuře, což nepřispívalo k jednoznačnému a bezproblémovému pojetí a chápání dané problematiky jak ze strany adresátů, tak i samotných orgánů veřejné moci (zejména soudů a správních orgánů).

Proto i **vymezení důvodů nicotnosti správního rozhodnutí** bylo velmi dlouho ponecháno pouze na nauce a judikatuře. Základy – a to bezpochyby velice kvalitní, stabilní a inspirativní – byly v tomto ohledu položeny již prvorepublikovou československou správně právní literaturou, kdy se dané problematice ve svých odborných pracích věnovaly například takové osobnosti, jako např. J. Hoetzel, A. Merkl, J. Pošvář, J. Havelka, a další.¹⁰⁾ A jelikož se nejednalo o institut ryze teoretický, musela se jím zabývat rovněž soudní praxe, a to především Nejvyšší správní soud.

A již prvorepubliková literatura vcelku shodně uváděla, že za „*naprosto neú-*

⁵⁾ REDEKER, K., OERTZEN VON H.-J. *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*. 11. Auflage. Stuttgart, 1994, s. 188. Obdobně též LEHMANN, P. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Brühl: Bundesakademie für öffentliche Verwaltung im Bundesministerium des Innern, 2000, s. 130.

⁶⁾ KOJA, F. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 2. Auflage. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1986, s. 521.

⁷⁾ CEPEK, B. Účinky rozhodnutí vydaného v správním konaní v nadváznosti na problematiku nulitnosti individuálního správního aktu. In *Všeobecné správne konanie. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie 8.–9. októbra 2009 Časť A-Papierníčka*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2010, s. 141.

⁸⁾ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

⁹⁾ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád – dále jen „správní řád“ nebo „s. ř.“.

¹⁰⁾ Například HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934, s. 240 a násl., POŠVÁŘ, J. *Obecné pojmy správního práva*, Brno: ČSAS Právník, 1946, s. 74 a násl., MERKL, A. *Obecné právo správní, díl druhý*. Praha – Brno: nakladatelství Orbis, 1932, s. 1 a násl.; HAVELKA, J. cit. dílo, s. 88 a násl., a další.

činné mají se ty akty, jejich předmětem je **plnění nemožné právně, fakticky nebo mravně**.¹¹⁾ Obdobný názor pak lze vyčíst i z rozhodovací činnosti prvorepublikového Nejvyššího správního soudu, a to, že „*správní akt, kterým se zakládá stav právně nemožný nebo stav přičítící se mravnosti nebo základním principům právního řádu, je zmatečný*“.¹²⁾ **Právní a faktická nemožnost plnění** pak byly i nadále uznávány jako „**tradiční**“ **důvody nicotnosti**, což nakonec reflektoval i český zákonodárce, kdy je jako speciální důvody nicotnosti výslovně zakotvil v rámci úpravy nicotnosti správního rozhodnutí v § 77 správního řádu.

Stávající pozitivně právní úprava nicotnosti a jejích důvodů v českém správním řádu značně vychází z německé teorie správního práva a právní úpravy obsažené v tamním správním řádu,¹³⁾ který rozlišuje obecný důvod nicotnosti a zvláštní důvody nicotnosti. Ust. § 44 VwVfG obsahuje totiž jednak tzv. generální klauzuli nicotnosti (§ 44 odst. 1), a jednak výčet tzv. speciálních, neboli absolutních důvodů nicotnosti, uvedených v § 44 odst. 2.¹⁴⁾ Podle generální klauzule¹⁵⁾ je správní akt nicotný, pokud obsahuje tak závažné vady, resp. trpí zvlášť závažnými nedostatky, kdy se zřetelem na všechny okolnosti je jeho nicotnost každému zcela zřejmá a je očividná.¹⁶⁾ Při posuzování nicotnosti správního aktu je třeba vždy nejprve zkoumat, zda není nicotnost dána podle jednotlivých speciálních důvodů nicotnosti,¹⁷⁾

¹¹⁾ HOETZEL, J. cit. dílo, s. 273. Obdobně též KLIMENT, J., ZEIS, E. *Československé správní řízení*. Praha: Právnícké knihkupectví a nakladatelství V. Linhart, 1937, s. 276; NOVÁK, J. *Administrativní právo procesné*. Bratislava: Právnícká jednota v Bratislave, 1943, s. 145; či HEXNER, E. Vadné akty správne. In *Dokumenty 3. sjezdu právníků československých v Bratislavě 1930*. Bratislava, 1930, s. 53.

¹²⁾ Nález Nejvyššího správního soudu Boh. A 11329/34. V jiném rozhodnutí tentýž soud uvedl, že „*účinek právní moci nenastává, jde-li o výrok úřadu neúčinný, zmatečný anebo o úkon, jenž odporuje vůbec nějakému předpisu obsahujícímu kategorický imperativ nebo přičítící se nezadatelným zájmům veřejným*“ (Boh. A 101/19).

¹³⁾ *Verwaltungsverfahrensgesetz* vom 25. Mai 1976, BGBl. I S. 1253 – dále jen „VwVfG“.

¹⁴⁾ Správní akt je nicotný, pokud

- byl vydán písemně či elektronicky, ale nelze z něj seznat úřad, který ho vydal,
- nebyla dodržena forma, ve které má být správní akt podle zákona vydán,
- byla porušena místní příslušnost v řízení, které se týká nemovitosti či práva nebo povinnosti vázané na určité místo,
- je objektivně neuskutečnitelný, nevykonatelný,
- obsahem aktu je požadavek protiprávního plnění v podobě trestného činu či jiného sankcionovatelného deliktu,
- obsahem je požadavek nemravného jednání.

¹⁵⁾ „*Ein Verwaltungsakt ist nichtig, soweit er an einem besonders schwerwiegenden Fehler leidet und dies bei verständiger Würdigung aller in Betracht kommenden Umstände offensichtlich ist.*“ (§ 44 odst. 1 VwVfG).

¹⁶⁾ Podrobněji k tomu viz např. KOPP, F. O. *Verwaltungsverfahrensgesetz*. 3. Auflage. München: C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1983, s. 629 až 631; obdobně též BRANDT, J., SACHS, M. (HRGS.). *Handbuch Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess*. 3. Auflage. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 2009, s. 158 až 160.

¹⁷⁾ FINKE, W. a kol. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 10. Auflage. Hamburg: Maximilian-Verlag, 2006, s. 187.

a až poté lze zvažovat, zda nemůže být správní akt nicotný s ohledem na naplnění definičních znaků generální klauzule.

Česká právní úprava stanoví, že *nicotné je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný* (to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu); *nicotnost z tohoto důvodu zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal* (§ 77 odst. 1 s. ř.). *Nicotné je dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu*; nicotnost z těchto důvodů *vyslovuje soud* podle soudního řádu správního (§ 77 odst. 2 s. ř.).

Stávající úprava tedy důvody nicotnosti člení do dvou skupin – a to na základě toho, který z orgánů veřejné moci disponuje pravomocí deklarovat autoritativně nicotnost správního rozhodnutí (zda soud či nadřízený správní orgán). Současné však z výše citovaného § 77 s. ř. vyplývá, že výslovně upravuje jak některé speciální důvody nicotnosti, tak obsahuje i určitý náznak obecného důvodu nicotnosti (tedy oné výše zmíněné generální klauzule – viz § 77 odst. 2 věta první *in fine*).

Vnitřní rozpornost a **právní a faktickou neuskutečnitelnost** můžeme řadit ke **speciálním důvodům nicotnosti**, nicméně jak poukazuje J. Staša, lze na tyto důvody nazírat též jako na jistý přechod od speciálních důvodů k důvodu obecnému, a to s ohledem na užitý pojem „zjevně“¹⁸⁾ tudíž se může rozdílit mezi speciálním a obecným důvodem nicotnosti do jisté míry relativizovat. Nicméně judikatura dovozuje, že „zjevnost“ užitá v § 77 odst. 2 s. ř. se týká toliko důvodu nicotnosti v podobě vnitřní rozpornosti, nikoli již dalších důvodů zde uvedených, k čemuž se také osobně kloním.¹⁹⁾

II. Právní nemožnost plnění jako důvod nicotnosti správního rozhodnutí

V případě tohoto důvodu nicotnosti spočívá vadnost aktu **v nemožnosti plnění, a to z důvodů právních**. Jde tedy o důvod nicotnosti vztahující se k obsahu správního rozhodnutí; jeho pojmové vymezení však není vnímáno v nauce (historické i soudobé) jednotně, ostatně jako řada dalších aspektů spojených s institutem nicotnosti. Již J. Hoetzel uváděl, že se vedou velké spory o to, **co je to naprostá nemožnost právní**, kdy upozorňoval na skutečnost, že není snadné z tohoto pohledu odlišit akty nicotné od aktů pouze naříkatelných, zničitelných, neboť „*ne každá nekorektnost právní zakládá naprostou neplatnost*“.²⁰⁾ Taktéž i poválečná odborná lite-

¹⁸⁾ STAŠA, J. Poznámky k úpravě nicotných rozhodnutí v novém správním řádu. In VOPÁLKA, V. (ed.). *Nový správní řád: zákon č. 500/2004 Sb., správní řád*. Praha: Aspi, 2005, s. 197.

¹⁹⁾ Viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, č.j. 8 Afs 78/2006-74.

²⁰⁾ HOETZEL, J. Akt správní. In *Slovník veřejného práva československého*. Reprint původního vydání. Sv. I. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 57.

ratura uznávala právní (i faktickou) nerealizovatelnost správního aktu jako důvod nicotnosti,²¹⁾ byť například M. Máša v rámci své – na svoji dobu ojedinělé – studie věnované nicotnosti uváděl tento důvod ve skupině vad, jenž jsou sice traktovány jako důvod nicotnosti, avšak s růzností názorů jednotlivých autorů.²²⁾ Po roce 1989 s tímto důvodem nicotnosti začaly pracovat vedle doktríny²³⁾ i soudy rozhodující v rámci „obnoveného“ správního soudnictví.²⁴⁾ A – jak již bylo výše řečeno – byl tento důvod nicotnosti posléze zakotven výslovně i ve správním řádu.²⁵⁾ Následně pak tento důvod nicotnosti upravil v § 105 odst. 2 písm. b) i daňový řád.²⁶⁾

Pojem právní neuskutečnitelnosti není legálně definován, obecně bych si však dovolila správní rozhodnutí požadující plnění právně nemožné vymezit jako **akt, který navozuje stav, jenž je (z podstaty svého obsahu) neslučitelný a neuskutečnitelný s ohledem na platný právní řád.**²⁷⁾ Jaké správní akty tedy lze konkrétně považovat za právně neuskutečnitelné (resp. nevykonatelné)? Půjde především o takové akty, které **se týkají (právně) neexistující osoby, věci nebo právního vztahu, či jinak řečeno ukládají splnění takové povinnosti nebo umožňují realizaci takového oprávnění, jež jsou podle platného práva neuskutečnitelné nebo mu neznámé**,²⁸⁾ a tudíž výkon takového rozhodnutí by byl právně nemožný, neproveditelný, a to míněno z objektivního hlediska.²⁹⁾

²¹⁾ LUKEŠ, Z. a kol. *Československé správní právo. Obecná část*. Praha: Panorama, 1980, s. 169; či MÁŠA, M. *K otázce tzv. nicotných aktů. Správní právo č. 3/1972*, s. 145.

²²⁾ MÁŠA, M. *K otázce tzv. nicotných aktů. Správní právo č. 3/1972*, s. 145.

²³⁾ STAŠA, J. *Správní akty*. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 216; PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 8. doplněné a aktualizované vydání. Brno – Plzeň: nakladatelství Doplněk a Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2012, s. 300; MATES, P. *Nicotná rozhodnutí v novém správním řádu. Právní rádce č. 1/2005*, s. 49; či ONDRUŠ, R., *Správní řád (nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami)*. Praha: Linde, 2005, s. 252.

²⁴⁾ Srov. např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č.j. 6 A 76/2001-96, či usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č.j. 7 As 100/2010-65, kdy obě tyto stěžejní rozhodnutí (ve vztahu k institutu nicotnosti) reflektují tento důvod jako jeden z „klasických“ důvodů nicotnosti správního rozhodnutí.

²⁵⁾ Původní návrh správního řádu, ještě před jeho dotčením pozměňovacími návrhy obsahoval poněkud odlišnou dikci, a to, že nicotný je akt, pokud je jeho obsahem uložení povinnosti, přiznání práva nebo prohlášení právního vztahu, které zákon neumožňoval – viz sněmovní tisk č. 201/0, Poslanecká sněmovna – volební období 2002–2006, dostupné na <http://www.psp.cz/docs/status.html>.

²⁶⁾ Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád – dále jen „daňový řád“.

²⁷⁾ Samozřejmě nelze vyloučit, že správní akt právně neuskutečnitelný, bude současně i fakticky neproveditelný.

²⁸⁾ Například důvodová zpráva ke správnímu řádu uvádí jako příklad akt, kterým by byl v přestupkovém řízení uložen trest odnětí svobody. Sněmovní tisk č. 201/0, Poslanecká sněmovna – volební období 2002–2006, dostupné na <http://www.psp.cz/docs/status.html>.

²⁹⁾ Pro úplnost lze doplnit, že některými autory je pod tento důvod zahrnován i důvod spočívající v požadavku trestného plnění (srov. např. STAŠA, J. *Poznámky k úpravě nicotných rozhodnutí v novém správním řádu*. In VOPÁLKA, V. (ed.). *Nový správní řád: zákon č. 500/2004 Sb., správní řád*. Praha: Aspi, 2005, s. 198; ze starších autorů např. HAVELKA J. cit. dílo, s. 90).

Z výše uvedeného je patrné, že jde o důvod relativně široký, dopadající na celou řadu různých situací a pochybení v obsahu správního rozhodnutí, a proto bych se nyní zaměřila na určité, vybrané „**subdůvody**“ **právní neuskutečnitelnosti**, o nichž se domnívám, že mají za následek nicotnost správního rozhodnutí.

1. Rozhodnutí vztahující se k (právně) neexistující osobě

Zřejmě nejčastěji v praxi řešenou situací byla ta, kdy **správní rozhodnutí upravovalo právní poměry** takové entity, která není osobou v právním slova smyslu, a jako taková nemůže být nositelem práv a povinností, o nichž by mohl správní orgán autoritativně rozhodovat. Jednalo se o situace, kdy určitá povinnost byla uložena bezsubjektnímu útvaru (tzv. „non-subjekt“),³⁰⁾ např. firmě či obchodnímu jménu,³¹⁾ správnímu úřadu,³²⁾ či bezsubjektní organizační složce právnické osoby.³³⁾ K tomuto lze jednoznačně konstatovat, že takového útvaru, entity nejsou v žádném případě osobou ve smyslu právním, a nejsou tudíž subjektem, ale vždy pouze objektem práv a povinností; současně je nelze ztotožňovat s osobou fyzickou či právnickou, kterou reprezentují, a nelze proti nim samozřejmě ani vést výkon rozhodnutí. Tudíž nemohou být ani adresátem správního aktu a nositelem práv a povinností, o nichž správní orgán rozhoduje, neboť zásadně nesplňují znaky vyžadované pro osobu v právním slova smyslu. Proto lze jednoznačně

Osobně bych si však dovolila tento důvod pojímat více samostatně, resp. od sebe odlišit plnění protiprávní, směřující k naplnění soudně či správně trestného deliktu na straně jedné, a plnění právně nemožné (tj. takové, které v souladu s právními normami nelze vůbec právně relevantně uskutečnit), nicméně nejde o otázku zásadního rozměru.

³⁰⁾ Tento důvod je důvodem absolutní nicotnosti aktu i podle rakouské nauky – a to v případě, kdy jde o non-subjekt, či pokud je osoba zcela nedostatečně individualizována – srov. WALTER, R., KOLONOVITS, D., MUZAK, G., STÖGER, K. *Grundriss des österreichischen Verwaltungsverfahrenrechts*. 9. Auflage. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2011, s. 266. Polský správní řád (*Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego* – dále jen „KPA“) pak jako důvod neplatnosti uvádí mj. skutečnost, že rozhodnutí je adresováno osobě, která není stranou řízení (čl. 156 § 1 KPA) – podrobněji k tomuto důvodu viz rozhodnutí NSA (Naczelny Sąd Administracyjny) ze dne 10. 11. 1992, V SA 494/92, či rozhodnutí NSA ze dne 22. 5. 1987, IV SA 1062/86.

³¹⁾ Srov. např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 3. 1997, č.j. 7 A 155/94-38, rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 4. 1993, č.j. 6 A 14/93-26, rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 10. 1993, č.j. 6 A 25/92-27, usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 9. 6. 1994, č.j. 6 A 96/93-23, rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 16. 12. 1996, č.j. 7 A 111/94-31 či rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 2. 1997, č.j. 7 A 170/94-28.

³²⁾ Podrobněji k tomu viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 19. 12. 1997, č.j. 6 A 26/95-29, kde soud uvedl, že rozhodnutí, jímž Ministerstvo zemědělství v řízení o určení povinné osoby podle § 20 zákona o půdě určilo touto povinnou osobou okresní úřad, je nicotným správním aktem, protože okresní úřad není fyzickou ani právnickou osobou.

³³⁾ V rozsudku ze dne 31. 8. 2001, č.j. 29 Ca 506/2000-26 Krajský soud v Brně uvedl: „*Pořádkovou pokutu lze uložit pouze státnímu podniku Česká pošta, jako subjektu práva, zapsanému v obchodním rejstříku, nikoli jejím bezsubjektním organizačním složkám („poště“ nebo jí nadřízenému odštěpnému závodu)*“.

dovodit, že správní rozhodnutí, které by upravovalo právní poměry takového bezsubjektního útvaru, je nicotným aktem.

Současně se domnívám, že takovéto pochybení by zásadně nemělo být považováno pouze za zřejmou nesprávnost rozhodnutí (ve smyslu § 70 s. ř.), tj. za pouhé formální pochybení v označení osoby účastníka řízení.³⁴⁾ Z takto vadného postupu správního orgánu by měla plynout vždy nicotnost předmětného aktu, neboť **nelze s právně relevantními účinky zasahovat do práv a povinností někoho, kdo vůbec podle příslušných norem daného právního řádu není schopen být jejich nositelem**; současně pak můžeme hovořit v tomto případě i o faktické neuskutečnitelnosti obsahu takového rozhodnutí.³⁵⁾

V poslední době však nepanuje zcela jednoznačný názor na danou problematiku, a to zejména z pohledu praxe, což lze demonstrovat na případu, kdy Městský soud v Praze rozhodl, že oznámení o zahájení řízení i rozhodnutí České inspekce životního prostředí jsou nicotnými akty, neboť předmětné řízení bylo zahájeno a vedeno proti V. E. – EKO METALRECYCLING, a nikoli proti fyzické osobě – podnikateli V. E.³⁶⁾ Následně však Nejvyšší správní soud ve vztahu k nicotnosti oznámení o zahájení řízení konstatoval, že bylo-li oznámení o zahájení řízení adresováno subjektu označenému jako „V. E. – EKO METALRECYCLING, k rukám statutárního zástupce...“, přičemž v závěru oznámení bylo též uvedeno „Vaše IČO: 10 59 60 38“, bylo takové označení adresáta velmi nepřesné, neboť šlo o fyzickou osobu – podnikatele, přičemž nelze činit procesní úkony vůči obchodní firmě fyzické osoby (nadto fyzická osoba nemá statutárního zástupce); nicméně s ohledem na současné uvedení identifikačního čísla subjektu, vůči němuž bylo zahájeno řízení, byla jednoznačně označena jménem a příjmením fyzická osoba, již toto identifikační číslo náleží, a tudíž byla umožněna jednoznačná identifikace adresáta. Dále soud poukázal na to, že stěžovatel na oznámení reagoval svým vyjádřením, a lze tedy předpokládat, že považoval dané řízení za zahájené. Proto Nejvyšší správní soud ve výsledku konstatoval, že předmětné oznámení o zahájení řízení nebylo nicotným.³⁷⁾

Oproti tomu však rozhodnutí o správním deliktu již shledal nicotným, avšak z jiných důvodů než soud městský. Předmětné správní rozhodnutí obsahovalo

³⁴⁾ Shodně – byť k předchozí právní úpravě – viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 20. 5. 1994, č.j. 7 A 28/94-30, kde soud konstatoval, že takový postup správního orgánu nelze zhojit ani poukazem na to, že v řízení nebyla vznesena námitka proti nesprávnému označení subjektu, popř. že dokonce subjekt sám způsobem, jakým se označoval, uváděl správní orgán v omyl.

³⁵⁾ Lze se setkat i s názorem, jenž tuto vadu nepodržuje pod právní a faktickou neuskutečnitelnost, nýbrž pod „jiné vady, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu“ (§ 77 odst. 2 s. ř.) – viz např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, č.j. 8 Afs 78/2006 – 74.

³⁶⁾ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 5. 2005, č.j. 11 Ca 28/2004-51.

³⁷⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2008, č.j. 2 As 43/2005-79.

tento výrok: „Obchodní firmě V. E. – EKO METALRECYKLING se ukládá pokuta ve výši 250 000 Kč (slovy: dvě stě padesát tisíc Kč) za to, že vaše firma provozovala velký zdroj znečišťování ovzduší ve vaší provozovně v Rýmařově – Tavicí hliníku bez povolení orgánu ochrany ovzduší, nutného podle zákona č. 86/2002 Sb., § 17 odst. (1), písm. d). (...)“.³⁸⁾ Tento správní akt je již podle Nejvyššího správního soudu nicotný – nikoli však pro neurčité označení účastníka řízení (to vykazuje v podstatě stejné nedostatky jako oznámení o zahájení správního řízení, takže je osoba adresáta „rozhodnutí“ jednoznačně identifikovatelná), nýbrž proto, že je zcela zmatečně uvedeno, kdo je povinen zaplatit pokutu, neboť pokuta se ukládá jakési „obchodní firmě“, tedy entitě, která ve skutečnosti vůbec neexistuje. Nadto i výrok o tom, kdo se měl dopustit deliktu, je obdobně zmatečný. Dopustit se jej měla „firma“ stěžovatele, nikoli stěžovatel. Taková kumulace zmatečných formulací ve výroku, tedy ve stěžejní části rozhodnutí, způsobuje, že nelze po stěžovateli spravedlivě požadovat, aby se jím řídil; proto je tento akt nicotný.³⁹⁾

Obdobnou „relativizaci“ dosavadních závěrů o nicotnosti, jež působí uložení povinnosti bezsubjektní entitě, lze pak pozorovat i v judikatuře Ústavního soudu (z níž mj. vycházel ve výše uvedeném případě i Nejvyšší správní soud), kdy například v případě nepřesného označení stěžovatelky v rozhodnutích finančních orgánů – pouze ve formě obchodního jména – bylo konstatováno, že nedostatky v označení subjektů v právních dokumentech nebyvají zpravidla natolik závažné, aby neumožňovaly identifikaci konkrétního subjektu, resp. vyvolaly nenapravitelnou pochybnost o jeho identitě; skutečně jen u závažných nepřesností způsobitých vyvolat záměnu lze uvažovat, že by mohla mít za následek nicotnost aktu.⁴⁰⁾ Plénum Ústavního soudu pak v jednom ze svých stanovisek uvedlo, že ústavně formulovaný princip právního státu (jehož projevem je i ochrana dobré víry), více respektuje oprava nepřesnosti v označení právního subjektu všude tam, kde je jakkoli možná, eventuálně její tolerování, než deklarování nepřiměřených právních následků.⁴¹⁾ Příslušné orgány by proto neměly při posuzování následků nepřesnosti v označení právních subjektů opomíjet jejich dosavadní chování: jestliže jako adresáti rozhodnutí orgánů veřejné moci tyto nepřesnosti v označení akceptovaly a neupozornily na ně, pak by neměly mít možnost na tyto nepřesnosti úspěšně poukazovat v následujících řízeních; a o to více by z takové výsady neměly těžit, jestliže nepřesným označením sebe sama (nebo jiného) ve svých právních aktech tento stav spoluzavinily nebo vyvolaly.⁴²⁾

³⁸⁾ Rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 16. 6. 2003, zn. 09/00/04896/03/Se.

³⁹⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2008, č.j. 2 As 43/2005-79.

⁴⁰⁾ Usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 1. 2003, sp. zn. IV. ÚS 42/02. Odlišný názor – viz nález Ústavního soudu z 9. 6. 1999, sp. zn. II. ÚS 318/98.

⁴¹⁾ Stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 14. 1. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 16/02.

⁴²⁾ „Posouzení, zda nepřesné označení právního subjektu je natolik závažné, že znemožňuje, aby nastaly právem obecně předpokládané a subjekty práva nebo orgány veřejné moci zamýšlené následky, je především úkolem obecných soudů, nikoliv Ústavního soudu.“ – viz podrobněji stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 14. 1. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 16/02.

Pokud bych měla hodnotit výše uvedenou judikaturu, pak – byť chápu argumenty o nezbytné limitaci ve vztahu k přepjatému formalismu – mám za to, že v případech rozhodování o právních poměrech tzv. „non-subjektů“ o takovýto formalismus nejde, naopak, je plně v souladu s principy právního státu, vč. právní jistoty všech subjektů konkrétního řízení, jakož i třetích osob, potřeba respektovat a současně vyžadovat naplnění základních požadavků na to, aby určitá činnost správního orgánu mohla být považována za rozhodnutí se všemi právními důsledky. V to je bezesporu nezbytné zahrnout i požadavek, aby v řízení bylo najisto postaveno, že je jednáno a rozhodováno o právních poměrech takového subjektu, ve vztahu k němuž to právní řád připouští a jenž je právně i fakticky „schopen“ být vůbec adresátem takového aktu.

Proto mám poněkud odlišný názor i ve vztahu k výše uvedenému případu, resp. právnímu názoru Nejvyššího správního soudu, kdy se domnívám, že co se týče jeho závěrů o nicotnosti rozhodnutí o správním deliktu, nelze takto odlišovat mezi výše uvedenými atributy správního rozhodnutí. Je to totiž přece v daném případě právě účastník řízení, jemuž je ukládána povinnost (zaplacení pokuty), a právě jeho chybné označení a vymezení působí, že je rozhodováno o právních poměrech bezsubjektního útvaru (tedy podle soudu „zmatečně“). Správní řád v § 68 odst. 2 mimo jiné požaduje, aby součástí výroku rozhodnutí bylo i označení účastníků. Jde o zcela logický požadavek, neboť právě o jejich právech a povinnostech se v řízení rozhoduje. Je-li pak namísto skutečné osoby v právním slova smyslu označena entita, jež nedisponuje tímto postavením, pak se jedná právě o příčinu toho, že takové rozhodnutí není způsobilé jakkoli právně relevantně zasáhnout do právních poměrů adresátů aktu, a je tudíž nicotné. Proto se dále též domnívám, že i ono oznámení o zahájení řízení bylo nicotné, neboť i zde bylo zahajováno řízení s někým, kdo vůbec není způsobilý být účastníkem řízení, neboť není osobou v právním slova smyslu, a náprava takového pochybení pouze formou opravy zřejmé nesprávnosti zde nemá místo.

Současně takovýto závěr nepovažuji za přepjatý formalismus (jak naznačuje soudní judikatura), neboť je vždy nezbytné – v zájmu právní jistoty všech subjektů správního řízení, jakož i třetích osob – v každém správním řízení mít najisto postaveno, že je jednáno a rozhodováno o právních poměrech takového subjektu, ve vztahu k němuž to právní řád umožňuje a jenž je „schopen“ být adresátem takového aktu. Souhlasím se závěry o preferenci opravy nepřesnosti v označení právního subjektu všude tam, kde je jakkoli možná, či dokonce eventuálně o jejím tolerování, jak navrhuje Ústavní soud, a to i s přihlédnutím k vystupování tímto pochybením dotčených subjektů v probíhajícím řízení, avšak domnívám se, že tento postoj lze aplikovat pouze tam, kde se toto pochybení týká takového subjektu, který je podle platného práva osobou v právním smyslu (např. nesprávnost ve jménu či datu narození skutečně existující, žijící fyzické osoby), nikoli pak už ale ve vztahu k bezsubjektním útvarům.⁴³⁾

⁴³⁾ V praxi pak není vyloučena ani poněkud odlišná situace, kdy daná entita byla původně oso-

2. Rozhodnutí vztahující se k (právně) neexistující věci nebo právnímu vztahu

Další, zásadní vadou působící nicotnost je skutečnost, kdy je předmětem rozhodnutí věc či právní vztah, jenž však z pohledu platného práva neexistuje. Byť takových případů není mnoho, přesto i tyto praxe řešila. Například Nejvyšší správní soud se vyjádřil k rozhodnutí, jímž správní orgán zrušil domněle mlčky udělený souhlas se změnou v užívání stavby, takto: „Výrok usnesení vydaného podle § 156 odst. 2 správního řádu z roku 2004, kterým stavební úřad zrušil mlčky udělený souhlas se změnou v užívání stavby za situace, kdy fikce souhlasu ve smyslu § 127 odst. 2 věty poslední stavebního zákona z roku 2006 nenastala, je právně a fakticky neuskutečnitelný, protože jednoduše řečeno ruší mlčky udělený souhlas, který však neexistuje. To způsobuje nicotnost správního rozhodnutí ve smyslu § 77 odst. 2 správního řádu z roku 2004.“^{44), 45)}

Jiným příkladem pak mohou být situace, kdy je rozhodováno o řádném opravném prostředku za situace, kdy nebylo vůbec vydáno rozhodnutí prvostupňové.⁴⁶⁾ Není-li zde totiž autoritativního rozhodnutí o právních poměrech účastníků, jež by mohlo být předmětem přezkumu ze strany nadřízeného správního orgánu, a je-li tak rozhodováno o něčem, co neexistuje, je logicky výrok takového roz-

bou v právním smyslu, avšak v době řízení a vydání rozhodnutí již z pohledu práva neexistovala, tj. nebyla již způsobilá být nositelem práv a povinností, ani právně relevantně jednat (např. fyzická osoba zemřela). Soudy tak například řešily situaci, kdy bylo daňové řízení vedeno s daňovým subjektem, jenž zemřel, přičemž rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dospěl k jednoznačnému závěru, že rozhodnutí, jehož adresátem je zaniklý daňový subjekt, vydané jako výsledek daňového řízení, které bylo zahájeno a po celou dobu vedeno vůči v té době již neexistujícímu daňovému subjektu, je nicotné (například ale německá správní judikatura zastává jiný právní názor, podle kterého zahrnutí zesnulé osoby coby adresáta rozhodnutí správce daně nepůsobí nicotnost tohoto rozhodnutí, pouze je s ohledem na tohoto adresáta bezúčinné – srov. např. rozsudek Spolkového finančního dvora ze dne 21. 5. 1995, sp. zn. IV R 47/90, nebo ze dne 28. 9. 1993, sp. zn. IX B 15/93). Současně pak Nejvyšší správní soud dodal, že jakkoli lze pochybovat o smysluplnosti předmětného rozhodnutí, nelze tuto vadu vztáhnout pod vady, které činí rozhodnutí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, neboť zaplacení určené částky by bylo prostřednictvím jiných osob možné; jedná se proto o tzv. jiné vady, pro které rozhodnutí nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu – viz podrobněji rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, č.j. 8 Afs 78/2006 – 74. S tímto druhým závěrem si dovolím polemizovat, neboť i v případech, kdy je povinnost uložena tzv. non-subjektu, lze v řadě případů zajistit její splnění jinou osobou. Tudíž mám za to, že se v tomto případě nejedná o jiné vady, pro které akt nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu, nýbrž že jde opět o právní a faktickou neuskutečnitelnost obsahu rozhodnutí.

⁴⁴⁾ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 11. 5. 2010, č.j. 59 Ca 72/2009-55.

⁴⁵⁾ Jako další příklady naplňující tento důvod si lze představit například rozhodnutí o nařízení odstranění stavby, která však neexistuje, rozhodnutí o odnětí koncese, která nebyla nikdy udělena, či rozhodnutí o vyškrtnutí osoby ze seznamu advokátů, ačkoli dotyčná osoba nikdy zapsána v daném seznamu nebyla, apod.

⁴⁶⁾ K těmto závěrům dospěl již prvorepublikový Nejvyšší správní soud, viz jeho nálezh Boh. A 396/19.

hodnutí právně (i fakticky) neuskutečnitelný, a tudíž nicotný. Například již v roce 1999 Vrchní soud v Praze uvedl, že „*Ministerstvo zemědělství nemůže rozhodovat o odvolání proti rozhodnutí, které nebylo vůbec vydáno. Učiní-li tak, je jeho rozhodnutí nulitním aktem.*“^{47), 48)}

Velmi podobná – ne však totožná – situace nastává v případě, kdy je předmětem řízení o řádném opravném prostředku nicotné rozhodnutí. Účastník řízení totiž může namítat nicotnost rozhodnutí v rámci podaného odvolání (či rozkladu), přičemž může, ale nemusí současně uplatnit i podnět k prohlášení nicotnosti podle § 78 odst. 1 s. ř. Vedle toho pak může být nicotnost v odvolacím řízení shledána i samotným správním orgánem – aniž by byla účastníkem řízení namítána, a to jak orgánem, jež rozhodnutí vydal, tak zejména odvolacím orgánem.⁴⁹⁾ Správní řád sice výslovně upravil řízení o prohlášení nicotnosti (§ 77 a § 78), nicméně problematika nicotnosti jakožto jedné z vad správních rozhodnutí se již nepromítla do ustanovení správního řádu, která upravují přezkum správních rozhodnutí, včetně řízení o odvolání (rozkladu). Jak tedy má v takovém případě odvolací správní orgán postupovat, aby i jeho rozhodnutí nebylo stíženo nicotností a aby současně byla poskytnuta dostatečná ochrana právům všech osob dotčených nicotným aktem a zároveň byly respektovány zákonem stanovené podmínky řízení o opravném prostředku?

Názory na řešení dané problematiky v praxi se různí,⁵⁰⁾ nicméně zmínila bych alespoň (ne nesporné) rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z roku 2013, jenž se vyjádřil v tom směru, že v odvolacím řízení lze rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušit postupem podle § 90 odst. 1 písm. a), příp. b) správního řádu, a to i z důvodů uvedených v § 77 odst. 1 a 2 téhož zákona (tj. z důvodů působících nicotnost), přičemž nadto je podle soudu zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně z důvodu nicotnosti povinen odvolací správní orgán vyjádřit ve výroku svého rozhodnutí.⁵¹⁾

S ohledem na skutečnost, že změna nicotného rozhodnutí⁵²⁾ či potvrzení nicot-

⁴⁷⁾ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 5. 2. 1999, č.j. 5 A 74/98-13. Srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2008, č.j. 2 Afs 163/2006-369.

⁴⁸⁾ Někteří autoři pojmají tento důvod nicotnosti samostatně a označují ho za důvod spočívající v neexistenci skutkového základu pro vydání rozhodnutí – viz např. STAŠA, J. Správní akty. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 215 až 216, či POTĚŠIL, L. Vyslovení a prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí. *Právní fórum* č. 12/2006, s. 436.

⁴⁹⁾ Shodně např. STAŠA, J. Poznámky k úpravě nicotných rozhodnutí v novém správním řádu. In VOPÁLKA, V. (ed.) *Nový správní řád: zákon č. 500/2004 Sb., správní řád*. Praha: Aspi, s. 204.

⁵⁰⁾ Podrobněji viz k tomu FRUMAROVÁ, K. Odvolací řízení a nicotné správní rozhodnutí. *Právní rozhledy* č. 21/2014, s. 726 a násl.

⁵¹⁾ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č.j. 7 As 100/2010-65.

⁵²⁾ Viz např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 19. 12. 1997, č.j. 6 A 26/95-29 (SJS, 1998,

ného rozhodnutí⁵³⁾ v rámci řízení o opravném prostředku je vyloučeno, neboť jeho výsledkem by byl opět akt nicotný, jeví se skutečně – v rámci prostoru, který poskytuje k řešení této situace stávající právní úprava – jako nejracionálnější řešení zrušení nicotného aktu. Na stranu druhou se však tímto poněkud stírá úmysl zákonodárce a význam tzv. dělené pravomoci deklarovat nicotnost, jež zavedl správní řád v ust. § 77, a současně se také popírá podstata nicotnosti rozhodnutí – neboť připouštíme situaci, kdy je rušeno něco, co ve smyslu právním vůbec neexistuje.

Nicotnost jako nejzávažnější vada rozhodnutí musí být bezesporu zohledněna a musí na ni být odpovídajícím způsobem reagováno v situaci, kdy je zjištěna, byť právní úprava v tomto ohledu mlčí. Nejvhodnější se mi však s ohledem na výše řečené jeví, aby *de lege ferenda* byla změněna, resp. doplněna právní úprava řízení o odvolání (§ 90 s. ř.), a to o možnost prohlásit nicotnost prvostupňového rozhodnutí. V témže směru by pak mělo být doplněno i ust. § 152 odst. 5 s. ř., který upravuje způsoby rozhodnutí v řízení o rozkladu. Domnívám se, že tato změna by nepůsobila v praxi problémy, pouze by konečně odpovídajícím způsobem reagovala na vadu nicotnosti a její podstatě uzpůsobila i postup a výrok rozhodnutí odvolacího orgánu ve vztahu k němu. Současně by bylo nezbytné se v této souvislosti zamyslet i nad odůvodněností dosavadní koncepce dělené pravomoci deklarace nicotnosti (zejména pak nad opodstatněností omezení ve vztahu k nadřízeným správním orgánům prohlásit nicotnost pouze z důvodu věcné nepříslušnosti), nicméně to již není předmětem tohoto příspěvku.

3. Překážka *res iudicata*, překážka litispendence a institut prekluze – nicotnost či nezákonnost?

Jak již bylo výše předesláno, institut nicotnosti představuje problematiku v řadě aspektů nejednoznačnou, včetně určení, jaká pochybení působí ještě nicotnost a jaká již jinou vadu správního rozhodnutí. A právě takovýmto sporným aspektem je mj. i skutečnost, zda porušení překážky věci pravomoc-

č. 4), kde tento názor deklaroval soud ve vztahu ke změně nicotného rozhodnutí, jež učinil ve svém rozhodnutí o rozkladu ministr; i jeho rozhodnutí proto bylo shledáno nicotným. Obdobně pak judikoval i Nejvyšší správní soud, že je 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 takovýmto způsobem navazuje na nicotné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, č.j. 8 Afs 78/2006 – 74.).

⁵³⁾ „Pozemkový úřad, který dospěje k závěru, že k rozhodování není věcně příslušný (zde z důvodu, že nárok oprávněných osob nespadá pod ustanovení zákona ČNR č. 229/1991 Sb., o půdě), nemůže o nedostatku své příslušnosti vydat procesní rozhodnutí; zákon mu to totiž neumožňuje. Pokud ovšem o nároku oprávněných osob rozhodl, trpí jeho rozhodnutí takovou vadou, která vyvolává jeho nicotnost (§ 76 odst. 2 s. ř. s.). Za nicotné pak nutno považovat i rozhodnutí Ministerstva zemědělství, které nicotné rozhodnutí Pozemkového úřadu potvrdilo.“ (podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2004, č.j. 6 A 32/2002 – 117).

ně rozhodnuté, překážky litispendence či prekluze působí nicotnost správního rozhodnutí či pouze jeho „prostou“ nezákonnost; neboli jinak řečeno: je takovéto rozhodnutí z pohledu své vykonatelnosti, uskutečnitelnosti právně (ne)možným?

V nauce⁵⁴⁾ i praxi lze vysledovat názory, které považují porušení **překážky *res iudicata*** (srov. § 48 odst. 2 s. ř.) za důvod nicotnosti rozhodnutí, kdy například Nejvyšší správní soud v jednom ze svých rozhodnutí uvádí, že „vydání následného rozhodnutí správního orgánu I. stupně bránila překážka věci již pravomocně skončené (*res iudicata*), mající za následek nicotnost takového aktu“.⁵⁵⁾ Na straně druhé, někteří představitelé doktríny či řada soudních rozhodnutí ji jako důvod nicotnosti neuvádějí.⁵⁶⁾

Konkrétně Ústavní soud pak dovozuje, že pokud je správním orgánem v rámci vydání rozhodnutí porušena tato překážka, resp. příslušná ustanovení právních předpisů, z nichž vyplývá, jde o porušení čl. 2 odst. 2 Listiny,⁵⁷⁾ které stanoví, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví; a takovýto postup představuje porušení tohoto základního práva dotčené osoby, jakož i práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 Listiny.⁵⁸⁾ Ústavní soud tak fakticky dovozuje, že na okolnost překážky věci pravomocně rozhodnuté je třeba nahlížet z pohledu zákonnosti postupu správních orgánů. Vedle Ústavního soudu tento názor převažuje i v rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu, který považuje překážku věci pravomocně rozhodnuté za vadu řízení před správními orgány s vlivem na zákonnost rozhodnutí ve věci samé, ale nikoliv již za natolik zásadní vadu řízení, jež by způsobovala nicotnost správního rozhodnutí, resp. následného (v pořadí druhého) rozhodnutí.⁵⁹⁾ Jakou vadu tedy působí vydání rozhodnutí ve

⁵⁴⁾ Viz např. MÁŠA, M. K otázce tzv. nicotných aktů. *Správní právo č. 3/1972*, s. 145, či MATES, P. Nicotná rozhodnutí v novém správním řádu. *Právní rádce č. 1/2005*, s. 49.

⁵⁵⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2006, č.j. 1 As 27/2004-73; či rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 22. 6. 2007, č.j. 31 Ca 102/2006 – 47. Obdobně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, č.j. 2 A 614/2002 („*Nedostatek pravomoci správního orgánu k zahájení řízení má za následek, že rozhodnutí v tomto řízení vydané, navíc ve věci již jednou pravomocně rozhodnuté, je nulitním správním aktem.*“).

⁵⁶⁾ Srov. např. PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 8. doplněné a aktualizované vydání. Brno – Plzeň: nakladatelství Doplněk a Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2012, s. 298 a násl.; SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 129 a násl.; STAŠA, J. *Správní akty*. In *HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 214 a násl., a další. Z judikatury pak srov. obě klíčová rozhodnutí k institutu nicotnosti – rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č.j. 6 A 76/2001-96 a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č.j. 7 As 100/2010-65.

⁵⁷⁾ Listina základních práv a svobod vyhlášená usnesením předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., jako součást ústavního pořádku – dále jen „Listina“.

⁵⁸⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 4. 11. 1999, sp. zn. III. ÚS 86/99.

⁵⁹⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2008, č.j. 7 Afs 68/2007–82. Obdobně

věci již pravomocně rozhodnuté; jde skutečně o vadu nejtěžší, tj. vadu nicotnosti takového rozhodnutí?

Osobně se domnívám, že s ohledem na doktrinální vymezení nicotnosti, jakož i její stávající právní úpravu nepředstavuje porušení překážky věci pravomocně rozhodnuté tak zásadní a intenzivní vadu řízení před správními orgány, že by rozhodnutí na ní založené bylo třeba považovat za rozhodnutí nicotné.⁶⁰⁾ Překážka *res iudicata*, resp. *res administratae*,⁶¹⁾ vyjadřuje, že přiznat totéž právo nebo uložit tutéž povinnost lze z téhož důvodu téže osobě pouze jednou, a úzce tak souvisí především se zásadou právní jistoty a ochrany práv nabytých v dobré víře. Pokud je tedy o určitém právu či povinnosti rozhodnuto v podstatě „dvakrát“, avšak je rozhodováno příslušným správním orgánem v rámci jeho pravomoci a působnosti, ve vztahu k existujícímu adresátu a o existujícím právním poměru, resp. právech a povinnostech, je takové rozhodnutí bezpochyby **vadné, nicméně se** – dle mého názoru – **nejedná o rozhodnutí nicotné, ale pouze o rozhodnutí nezákonné**. Výkon takového rozhodnutí je z pohledu práva možný, stejně jako jeho dobrovolná realizace ze strany adresáta, a tudíž nelze hovořit o právní nemožnosti plnění obsahu takového rozhodnutí, ale pouze o jeho nezákonnosti.

Pokud jde o **překážku litispendence** (srov. § 48 odst. 1 s. ř.), bránící tomu, aby o téže věci probíhala paralelně dvě nebo více řízení,⁶²⁾ mám za to, že z pohledu hodnocení vady rozhodnutí vydaného ve správním řízení, jehož zahájení a průběhu bránila překážka litispendence, lze vyjít ze závěrů učiněných výše ve vztahu k překážce *res iudicata*. I v těchto případech půjde o porušení příslušných ustanovení právních předpisů, které však co do jejich závažnosti nelze považovat za natolik zásadní a zřejmé vady, které by působily nicotnost takového aktu. Důsledkem bude proto „pouze“ vada řízení, jež bez dalšího působí nezákonnost vydaného správního rozhodnutí (ne však jeho nicotnost).⁶³⁾

Poslední ze sporných otázek, které bych v této souvislosti zmínila, je situace, kdy správní orgán rozhodne o určitém právu či povinnosti adresáta až poté, co již

též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2006, č.j. 2 Afs 31/2005–57, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2005, č.j. 5 Afs 223/2004, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2006, č.j. 8 Afs 34/2005–55, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2006, č.j. 1 Afs 32/2005–44, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2008, č.j. 5 Azs 52/2007–168.

⁶⁰⁾ Odlišně tuto vadu pojímá polské správní právo, kdy porušení překážky věci rozhodnuté řadí polská úprava k výslovně zakotveným důvodům neplatnosti rozhodnutí (čl. 156 § 1 KPA).

⁶¹⁾ Srov. PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2013, s. 144.

⁶²⁾ Řízením o téže věci se rozumí řízení o tomtéž nároku, mezi týmiž účastníky, na podkladě téhož skutkového děje – viz např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 5. 2007, č.j. 29 Ca 295/2006–28, či rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 2. 2010, č.j. 10 Ca 234/2008–24.

⁶³⁾ Shodně i judikatura, např. rozsudek Krajského soudu v Hradci králové ze dne 4. 5. 2004, č.j. 52 Ca 23/2003–104; rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 6. 2011, č.j. 15 Ca 12/2009–50; či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2008, č.j. 2 As 43/2005–79.

uplynula zákonem přesně vymezená – **prekluzivní** – lhůta, pouze v rámci níž byl daný orgán oprávněn, resp. povinen rozhodnout. Nejčastěji byla tato problematika řešena v souvislosti s rozhodováním podle přestupkového zákona⁶⁴⁾ ve vztahu k uplynutí lhůty 1 roku, v níž lze přestupek projednat,⁶⁵⁾ či v oblasti daňového řízení ve vztahu ke stanovení daně.⁶⁶⁾ A právě ve vztahu k daňovému řízení byla řešena rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu i otázka, zda vyměření daňové povinnosti po uplynutí lhůty stanovené v § 47 zákona o správě daní a poplatků⁶⁷⁾ je rozhodnutím nicotným či toliko nezákonným.⁶⁸⁾ V návaznosti na poznatky nauky i praxe dospěl soud k závěru, že vyměření nebo doměření daně po uplynutí této zákonné lhůty je vadou rozhodnutí, nikoliv však vadou tak intenzivní a zřejmou, aby působila neexistenci tohoto rozhodnutí; tudíž nelze takového rozhodnutí pojímat jako nicotné; jedná se „pouze“ o vadu řízení před správním orgánem mající vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé.⁶⁹⁾

S tímto názorem, jenž je nadále konstantně zastáván v judikatuře správních soudů,⁷⁰⁾ se lze bezesporu ztotožnit. Ostatně ani klíčová judikatura Ústavního soudu, jejímž předmětem bylo posuzování běhu předmětné prekluzivní lhůty podle zákona o správě daní a poplatků nedospěla k závěru, že by se v případě překročení této lhůty mohlo jednat o vydávání nicotných rozhodnutí, nýbrž dovodila „pouze“ protizákonnost dosahující až ústavní dimenze.^{71), 72)} A podobně je nahlíženo v praxi i na jiné případy nerespektování institutu prekluze a z toho plynoucí právní důsledky: například bylo jednoznačně konstatováno, že pokud správní orgán nezastavil řízení o přestupku přesto, že odpovědnost za přestupek

⁶⁴⁾ Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

⁶⁵⁾ Ust. § 20 odst. 1 zákona o přestupcích stanoví, že přestupek nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok; nelze jej též projednat, popřípadě uloženou sankci nebo její zbytek vykonat, vztahuje-li se na přestupek amnestie.

⁶⁶⁾ Srov. § 148 daňového řádu, jenž upravuje lhůtu pro stanovení daně; předmětem relativně hojně judikatury pak byla v této oblasti především předchozí právní úprava, konkrétně pak ust. § 47 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.

⁶⁷⁾ Zákon ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.

⁶⁸⁾ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2007, č.j. 9 Afs 86/2007-161.

⁶⁹⁾ Tamtéž.

⁷⁰⁾ Srov. příkladmo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2009, č.j. 2 Afs 35/2009-91, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2008, č.j. 2 Afs 80/2008-67.

⁷¹⁾ Viz nálezy Ústavního soudu ze dne 1. 7. 2008, sp. zn. III. ÚS 1420/07, nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1611/07, či nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 2. 2009, sp. zn. II. ÚS 1416/07.

⁷²⁾ Oproti tomu k výraznému názorovému střetu pak došlo mezi Nejvyšším správním soudem a Ústavním soudem v otázce, zda k prekluzi musí přihlížet správní soudy z úřední povinnosti či nikoli – k tomu podrobněji např. nálezy Ústavního soudu ze dne 6. 5. 2009, sp. zn. I. ÚS 1419/07, či nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07, či nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. II. ÚS 1464/07, a to především ve vztahu k usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2007, č.j. 9 Afs 86/2007-161.

zanikla,⁷³⁾ jedná se o podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mělo za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.⁷⁴⁾ Tytéž závěry pak reflektuje judikatura v souvislosti nejen s přestupky, ale s postihem za správní delikty vůbec.⁷⁵⁾

III. Faktická nemožnost plnění jako důvod nicotnosti správního rozhodnutí

Důvodem nicotnosti rozhodnutí může být vedle požadavku plnění právně nemožného i požadavek fakticky nemožného plnění, přičemž ne ojediněle může pochybení správního orgánu odpovídat oběma důvodům současně. Tento důvod nicotnosti byl reflektován již starší správní naukou a praxí, byť bez nějakého obsáhlejšího rozboru či osvětlení jeho podstaty.⁷⁶⁾ Pouze J. Hoetzel s odkazem na K. Kormanna uvádí jako příklad správní akt ukládající někomu vystavět budovu technicky neproveditelnou.⁷⁷⁾ Zákodárce výsledně reflektoval tento důvod nicotnosti a v souvislosti s její prvou pozitivně právní úpravou jej zařadil jako jeden ze speciálních důvodů nicotnosti do ust. § 77 s. ř., které ve svém odstavci druhém mimo jiné stanoví, že nicotné je i rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí fakticky neuskutečnitelným. Následně jej zakotvil v § 105 odst. 2 písm. b) i daňový řád.

Posouzení tohoto důvodu může být v praxi obtížné a vyžadující i odborné znalosti ze zcela jiných oborů než je právo (např. technické či přírodní vědy). Současně je nutno zdůraznit, že posuzování faktické možnosti či nemožnosti plnění bude zapotřebí posuzovat v čase (a jemu odpovídajícímu stupni poznání vědy v konkrétní oblasti), jakož – jak podotýká J. Staša – i s ohledem na konkrétního adresáta správního aktu, včetně toho, zda o ní správní orgán mohl vědět.⁷⁸⁾ Faktická nemož-

⁷³⁾ Ust. § 76 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích.

⁷⁴⁾ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, č.j. 3 As 57/2004–39. K překluzi ve věcech odpovědnosti za přestupek srov. obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2007, č.j. 6 As 56/2004–68; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2010, č.j. 5 As 10/2010–75; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2010; č.j. 7 As 41/2010 – 66, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2010, č.j. 7 As 61/2010-89; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2010, č.j. 9 As 89/2010-91.

⁷⁵⁾ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2004, č.j. 5 A 1/2001–56; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, č.j. 6 A 99/2001–47, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, č.j. 6 A 99/2001 – 47, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2007, č.j. 3 Ads 1/2007 – 67, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2010, č.j. 4 Ads 50/2010-68.

⁷⁶⁾ Viz např. HEXNER, E. Vadné akty správně. In *Dokumenty 3. sjezdu právníků československých v Bratislavě 1930*. Bratislava, 1930, s. 53. Dále pak též HAVELKA, J. cit. dílo, s. 90; POŠVÁŘ, J. cit. dílo, s. 85; NOVÁK, J. *Administrativně právo procesně*. Bratislava: Právnická jednota v Bratislavě, 1943, s. 145; MÁŠA, M. cit. dílo, s. 145; či ADAMUS, V. Zrušení a změna správních rozhodnutí z moci úřední – úvaha de lege ferenda, *Správní právo č. 1/1970*, s. 17. Srov. též nálezy Nejvyššího správního soudu Boh. A 3997/24.

⁷⁷⁾ HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934, s. 273.

⁷⁸⁾ STAŠA, J. Správní akty. In *HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část*, s. 216. Shodně MATEŠ, P. Nicotná rozhodnutí v novém správním řádu. *Právní rádce č. 1/2005*, s. 49.

nost plnění pak může být (a to ne ojediněle) spojena i s nemožností právní.⁷⁹⁾ Z tohoto pohledu je zajímavé, že například polská právní úprava nerozlišuje mezi právní a faktickou nemožností a jako jeden z důvodů pro neplatnost správního rozhodnutí uvádí, že rozhodnutí k datu vydání nelze vykonat a tato nevykonatelnost má trvalý charakter (čl. 156 § 1 KPA). Přičemž je pak v polské správní nauce výslovně zdůrazňováno, že dané ustanovení dopadá, jak na nevykonatelnost faktickou, tak i právní.⁸⁰⁾ Také v Německu je jedním z důvodů nicotnosti skutečnost, že rozhodnutí je nevykonatelné, neproveditelné (§ 44 odst. 2 VwVfG), přičemž tato nemožnost musí být absolutní a objektivní, a může jít o nemožnost jak právní, tak faktickou.⁸¹⁾

IV. Závěr

Nicotnost správního rozhodnutí představuje důsledek těch nejzávažnějších pochybení správních orgánů při aplikace právních norem (nejen správního práva) ve vztahu k jedné z nejvýznamnějších forem realizace veřejné správy. Proto velmi pozitivním krokem v tomto ohledu bylo přijetí soudního řádu správního a následně zejména správního řádu, jakož i řádu daňového, které poprvé přinesly výslovnou právní úpravu tohoto institutu, a nejen částečně vymezily nicotnost a především její důvody, ale též upravily pravomoc příslušných orgánů veřejné moci k vyslovení, resp. prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí, neboť, i když nicotný akt nemůže působit právní důsledky (*de iure*), tak *de facto* může v řadě případů citelně zasáhnout sféru práv a povinností subjektů dotčených takovýmto aktem. Jedny ze speciálních důvodů nicotnosti upravených správním i daňovým řádem pak představují právní a faktická neuskutečnitelnost (obsahu) správního rozhodnutí. Domnívám se, že tyto „tradiční“ důvody nicotnosti mají (a vždy měly – byť zpočátku pouze v nauce a praxi) své pevné místo mezi důvody nicotnosti, a jejich výslovné pozitivně právní zakotvení považuji za opodstatněné. Poněkud spornější je pak už otázka, jaká konkrétní pochybení naplňují tyto důvody a působí nicotnost aktu, a kdy se naopak bude jednat o vadu méně závažnou (především nezákonnost). Zejména v případě právní nemožnosti plnění jde o složitou a nejednoznačnou problematiku, nicméně za využití poznatků doktríny a judikatury mám za to, že půjde především o taková rozhodnutí, která se týkají (právně) neexistující osoby (tzv. non-subjekt), věci či právního vztahu, tj. akty, jejichž výkon (ať ze strany adresáta či orgánu veřejné moci) by byl z pohledu práva nemožný, neproveditelný. Naopak případy porušení překážky *res iudicata*, litispendence či prekluze bych nepovažovala za „subdůvody“ právní neuskutečnitelnosti rozhodnutí, ale pouze za vady působící „prostou“ nezákonnost aktu. Případy faktické

⁷⁹⁾ Například půjde-li o uložení povinnosti bezsubjektní entitě, bude takové plnění jak právně, tak i fakticky neuskutečnitelné, či je-li rozhodováno o opravném prostředku vůči neexistujícímu aktu, lze dovodit naplnění obou typů nemožnosti (právní i faktické).

⁸⁰⁾ CHRÓŚCIELEWSKI, W., TARNO, J. P. *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*. Wydanie 3. Warszawa: LexisNexis, 2009, s. 193.

⁸¹⁾ WOLFF, H., BACHOF, O., STÖBER, R., KLUTH, W. *Verwaltungsrecht I*. 12. Auflage. München: Verlag C. H. Beck, 2007, s. 557.

neuskutečnitelnosti rozhodnutí je pak obtížné identifikovat, ne tak z důvodů spočívajících ve výkladu práva a jeho institutů, jako spíše s ohledem na nezbytnost znalostí ze zcela jiných vědních disciplín, kdy pak tento důvod – byť se příliš často nevyskytuje – bývá zpravidla v praxi spojen s druhým z důvodů nicotnosti – tj. s nemožností právní.

Shrnutí:

Příspěvek se zabývá problematikou nicotnosti správního rozhodnutí, kdy se zaměřuje na důvody nicotnosti a především pak na důvod spočívající v právní či faktické nemožnosti plnění. Úvodem je stručně přiblížena podstata nicotnosti a její právní důsledky, a to jak z pohledu nauky, praxe, tak i stávající pozitivně právní úpravy. Stejně pozornost je věnována důvodu nicotnosti, který spočívá v právní neuskutečnitelnosti rozhodnutí (§ 77 odst. 2 s. ř.), a zejména pak tomu, jaká pochybení naplňují tento důvod a působí nicotnost výsledného aktu a jaká naopak působí „pouze“ jinou vadu rozhodnutí (zejména jeho nezákonnost). Závěrem je věnována pozornost i druhému z důvodů – a to faktické neuskutečnitelnosti, jenž se v praxi vyskytuje zpravidla ve spojení právě s nemožností právní.

Legal or factual impossibility of performance of an administrative decision as a cause of its nullity – summary:

The paper deals with the issue of the nullity of an administrative decision and focuses on the reasons causing the nullity and especially on the reasons consisting in legal or factual impossibility of performance. At first, the attention is briefly paid to the issue of the essence of nullity and its legal consequences, both from the view of a doctrine, practice and current legislation. Then the paper is mainly concentrated on one of the reasons of nullity – on the issue of legal impossibility to perform a decision (§ 77 par. 2 of the Code of Administrative Procedure). The attention is paid to the fact which defects can fill this reason and cause the nullity of the final administrative act and which defects can conversely cause „only“ other defect of a decision (especially its unlawfulness). Finally, the paper also focuses on the second reason of the nullity – on the factual impossibility, which in practice often occurs in conjunction with the legal impossibility.