

RECENZE A ANOTACE

Kateřina Frumarová: *Nicotnost správního rozhodnutí*, Praha: Leges 2014, s. 496

Jméno autorky monografie není odborné veřejnosti neznámé, spíše by bylo vhodné použít spojení, je dobře známé. Řadu let se věnovala problematice ochrany před nečinností ve veřejné správě, o níž kromě řady článků publikovala v nakladatelství Leges v roce 2012 mnohostránkovou monografii. Je třeba předeslat, že se zde, stejně jako v případě recenzované knihy, věnuje dílčím institutům správního práva, které jsou upraveny nejvýše v několika paragrafech procesních předpisů, nicméně jejich obsah lze vyložit a pochopit jen v širším kontextu celého právního řádu a také optikou „*law in action*“, vzhledem k tomu, že jsou mnohdy, zejména judikaturou správních soudů, významně dotvářeny.

Logicky začíná výklad rozborem základních pojmů jako je veřejná správa či presumpce správnosti rozhodnutí, kategorizací vad správních aktů a dalších otázek obecnější povahy. V této souvislosti připomíná jistý paradox, ostatně nejednou zdůrazněný, že se totiž hovoří o nicotnosti rozhodnutí, ačkoli jde, slovy A. Merkla, o „právní nic“. Po předestření nejrůznějších námětů na řešení z naší i zahraniční literatury, v podobě sousloví jako akt absolutně zmatečný, *non negotium*, akt absolutně neplatný atd., se nakonec přiklání k ponechání klasické terminologie s tím, že nicotnost chápe jako negativní vlastnost správního rozhodnutí, které může postihnout rozhodnutí meritorní i procesní, vždy však pouze jeho enunciat.

Jak známo, nejsou české správní soudy příliš náchylné k deklarování nicotnosti rozhodnutí. To je mimo jiné patrné z pasáže věnované důsledkům formálních vad, kde nulitu způsobují pouze nejzávažnější vady, v důsledku nichž nelze na účastnících spravedlivě žádat, aby takový akt respektovali. Prakticky je nicotnost vůbec vyloučena v souvislosti s nesprávností, nicméně nelze vyloučit, že by se tak mohlo stát v rámci kontextu zákonnosti. Na základě obsáhlých úvah autorka potvrzuje, že ve vztahu nezákonnost-nicotnost platí, zásada, že každé nicotné rozhodnutí je nezbytně nezákonné, ale opak neplatí.

V následující kapitole jsou rozebrány důvody, které působí, že rozhodnutí je paaktem. Upozorněno je předně na to, že správní řád ani soudní řád správní podstatu nicotnosti obsahově nevymezují a nestanoví ani její důsledky. Na jedné straně sice s ohledem na propracovanost tohoto institutu panuje o jeho charakteru více méně všeobecná shoda, ale současně nelze přehlédnout, že soudy mají, právě v důsledku absence konkrétní úpravy, někdy tendenci směřovat nicotnost a nezákonnost, což může vyvolat řadu někdy obtížně předvídatelných důsledků.

Následně jsou zevrubně zkoumány jednotlivé důvody nicotnosti tak, jak je vymezuje právní úprava i judikatura, která se zde často inspiruje doktrínou (jedná se např. o nedostatek právního podkladu, požadavek plnění v rozporu s dobrými mravy nebo vadné složení kolegiálního orgánu).

Pokud jde o zjišťování a prohlašování nulity, vychází autorka podle mne z jediného možného výkladu, že taková rozhodnutí nelze zrušit, tím méně změnit (jde přece o *non negotium*), jakkoli se bylo možno v určitém období v judikatuře, a to i Ústavního soudu, setkat i s jinými řešeními.

V této souvislosti je upozorněno na několik problémových situací. Předně, jak řešit případ, kdy k podanému podnětu shledá nadřízený správní orgán, že jsou dány jiné důvody k prohlášení nicotnosti než věcná nepřislušnost, o nichž nemůže rozhodovat. Zde dovozuje, že řízení o nulitě nemůže být zahájeno, ale současně by měl být respektován fakt, že žalobu ke správnímu soudu lze podat až po vyčerpání řádných opravných prostředků, ve správním řízení. Dále může dojít k tomu, že správní orgán řízení nezahájí ani podatele nevyrozumí. Zde je na místě žaloba proti nezákonnému zásahu, nikoli proti nečinnosti. Konečně, je tu otázka možné obrany proti sdělení, že nebyly shledány důvody prohlášení nicotnosti. V souladu s citovanou judikaturou se autorka kloní k závěru, že nelze podat odvolání, nicméně není vyloučen jeho soudní přezkum, což odpovídá obecnému směřování soudů poskytovat subjektivním veřejným právům dotčených osob co nejširší míru ochrany.

V praxi může nastat i situace, kdy v průběhu řízení shledá příslušný orgán, že důvody prohlášení nulity nejsou dány. Z nabízených možností pléduje dr. Frumarová pro takové, kdy správní orgán vydá rozhodnutí, jímž se deklaruje, že nicotnost není dána. To nepochybně nejlépe chrání práva účastníka, který se může obrátit na soud.

S ohledem na nedostatek konkrétní právní úpravy patří k nejsložitějším problémům vztah nicotnosti a opravných prostředků, který byl otevřen zejména usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 100/2010-65. Myslím, že se lze ztotožnit s většinou závěrů, k nimž práce v kritické analýze tohoto judikátu dospívá, v první řadě s tím, že i v průběhu odvolacího řízení je nutno nicotné rozhodnutí odstranit. Problematické se mi však jeví konstatování, že tak lze učinit jeho zrušením, protože, jak práce ostatně na řadě míst správně zdůrazňuje, není co rušit. Podle mne je nutno i zde šetřit postup stanovený správním řádem, z něhož se podává, že nicotnost by měla být druhoinstančním orgánem deklarována. Na okraj připomínám, že Nejvyšší správní soud v tomto případě preferoval zásadu rychlosti řízení, oproti znění právní úpravy a v podstatě setřel rozdíl mezi nezákonností a nicotností a způsoby jejich řešení. Přitom se nejedná o nějakou akademickou disputaci, vzhledem k tomu, že přijetí určitého řešení má závažné dopady nejen na stránku procesní, ale i hmotná práva účastníků řízení.

V následujících pasážích nalézáme obsáhlý rozbor řešení nicotnosti v řízení před správními soudy. Zmíněny jsou mimo jiné podmínky aktivní a pasivní legitimace a je upozorněno na důsledky formulace petitu ohledně výroku rozsudku. Správně se zde dovozuje, že pokud by návrh směřoval k prohlášení nicotnosti, nemohlo by být na tomto základě vyloučeno přezkoumání nezákonnosti. Připomenut je též fakt, že předpokladem k prohlášení nulity je, že žaloba je vůbec přípustná. Podstatné rovněž je, že soud nemůže z důvodu nicotnosti věc zrušit a vrátit k novému projednání. Diskutabilní je naproti tomu závěr, že v rámci kasační stížnosti lze úspěšně namítat nulitu jen v případě, byla-li uplatněna již v žalobě. Lze si totiž položit otázku, má-li být upřednostněna povinnost soudu prohlásit nicotnost vždy nebo je-li třeba lpět na nezbytnosti podmínky, že důvod musí být uplatněn již v řízení před krajským soudem a tím odeprít ochranu.

Přínosná je úvaha o možnosti prohlášení nicotnosti v řízení podle páté části občanského soudního řádu. Podle autorky to nepřichází v úvahu, vzhledem k tomu, že tato kompetence je rezervována jen pro správní soudy. Východisko je nalezeno v postupu, kdy řízení před civilním soudem bude zastaveno s poučením o možnosti podat žalobu podle soudního řádu správního.

Pojednáno je rovněž o často frekventovaném významu dobré víry při řešení důsledků nicotnosti. Závěr, že jednání, je-li *bona fides*, nemůže zakládat protiprávnost a tím ani případnou delikt ní odpovědnost, odpovídá po mém soudu principům právního státu, kde lidé jednají v důvěře k právům a zákonnosti aktů orgánů veřejné moci.

Pojednáno je též o důsledcích nicotnosti z hlediska odpovědnosti za škodu způsobenou nicotným rozhodnutím s tím, že je zde na místě uplatnit institut nesprávného úředního postupu. Vzpomenuta je rovněž nulita v některých zvláštních institutech správního řádu, konkrétně veřejnoprávních smluv, opatření obecné povahy a závazného stanoviska.

Svoje kritické poznatky shrnuje autorka v závěrečné kapitole, kde formuluje některá doporučení *de lege ferenda* a možný vývoj správní praxe, resp. judikatury.

Recenzovaná kniha je výsledkem opravdu svědomité vědecké práce, opřené o důkladné studium literatury, včetně německé, rakouské a polské a navíc obsáhlé a v nejednom případě kritické analýzy judikatury českých soudů a několika rozsudků Soudního dvora Evropské unie a Evropského soudu pro lidská práva. Závěrečné konstatování, že monografie je přínosem jak pro další rozvíjení teoretických úvah, tak aplikační praxi a možná i zákonodárce, zde rozhodně není jen povinnou zdvořilostní frází.

Pavel Mates