

# RECENZE A ANOTACE

POTĚŠIL, L. *Nicotnost a správní rozhodnutí ve středoevropském kontextu*, Masarykova univerzita, Edice Scientia, Brno 2015

Textů zabývajících se problematikou nicotnosti vzniklo v české správní vědě poměrně značné množství. Kniha Lukáše Potěšila se od naprosté většiny z nich odlišuje tím, že volí k této problematice komparativní přístup. Pozornost cizí právní úpravě institutu nicotnosti a jejímu porovnání s českou úpravou je samozřejmě věnována i v jiných dílech (z poslední doby lze zmínit především např. knihu K. Frumarové *Nicotnost správního rozhodnutí*). V knize L. Potěšila je však důraz na komparaci ještě mnohem výraznější a právě v ní po mém soudu lze spatřovat samotné těžiště této práce.

Jak vyplývá již z jejího názvu, autor ve své knize zkoumá to, jak je institut nicotnosti vnímán a aplikován ve státech střední Evropy. Porovnává tak vnímání a právní úpravu nicotnosti správních rozhodnutí v právních řádech České republiky, Slovenska, Rakouska, Maďarska, Německa, Polska a okrajově i Chorvatska. Většina těchto států byla do roku 1918 součástí Rakousko-Uherskou monarchie a vnímání nicotnosti v nich bylo (s výjimkou Polska) touto skutečností alespoň v určité historické etapě ovlivněno. Německo na druhé straně představuje stát, jehož právní úprava a vnímání institutu nicotnosti mělo silný vliv na chápání i platnou právní úpravu nicotnosti v jiných státech.

Autor se v knize nejprve věnuje způsobu vzniku institutu nicotnosti a jeho zakotvení v právních předpisech upravujících správní řízení v současnosti. Nicotnost se historicky konstituovala jako institut nauky a judikatury. V textech právních předpisů se její úprava objevila až mnohem později. V mnoha případech však i dnes vymezení, které vady způsobují nicotnost, ponechává zákonodárce i nadále na judikatuře a doktríně. Příkladem zde může být Česká republika (§ 77 odst. 2 správního řádu obsahuje pouze demonstrativní výčet důvodů nicotnosti). Slovenská úprava zakotvení v právních předpisech postrádá zcela. I vzhledem k tomu lze podle autora hovořit o relativní nezávislosti institutu nicotnosti na psaném právu. Tomuto názoru lze přisvědčit. Bude se však vždy nutně jednat pouze o relativní nezávislost. Zákonná úprava stanoví náležitosti správních rozhodnutí a zakládá tak „vnější hranice“ pojmu nicotnosti (nicotné může být pouze rozhodnutí porušující náležitosti rozhodnutí dané zákonem). Tato relativnost nezávislosti nicotnosti správních rozhodnutí na textu zákona je tedy dána i v případě Slovenska, byť zde institut nicotnosti není v zákoně vůbec upraven.

Správní rozhodnutí z hlediska tématu práce představuje potenciálního nositele nicotnosti. Autor provedl i komparaci způsobu chápání správních rozhodnutí v jednotlivých státech a konstatoval, že v něm není v podstatě žádný rozdíl.

Následně se již z komparativního pohledu zaměřil na samotnou kategorii nicotnosti. Předmětem jeho zkoumání přitom bylo chápání samotného pojmu nicotnosti v jednotlivých státech, vady, které nicotnost způsobují, následky, které nicotnost rozhodnutí způsobuje, i procesní prostředky, kterými je možno na vydání nicotného rozhodnutí reagovat. Pasáží provádějících tuto komparaci a jejich výsledků se jeví jako vhodné všimnout si poněkud blíže.

Jednotlivé porovnávané právní řády ponechávají různě velký prostor při určování důvodů nicotnosti judikatury a doktríně. S výjimkou Slovenska jsou důvody nicotnosti vždy alespoň demonstrativním způsobem vymezeny zákonem. V některých právních řádech je výčet důvodů nicotnosti v zákoně taxativní. Specifická je situace v Rakousku, kde lze rozlišovat relativní a absolutní nicotnost. Důvody relativní nicotnosti jsou dány zákonem. Důvody (a i samotná kategorie) absolutní nicotnosti jsou však založeny judikaturou, a katalog důvodů relativní nicotnosti daných taxativně zákonem tak doplňují.

V komparovaných právních řádech je pojem nicotnosti správního rozhodnutí podle autora chápán v zásadě shodně. Právě v případě relativní nicotnosti, jak je tato používána v Rakousku (kategorie absolutní nicotnosti se toto netýká) však lze mít k tomuto závěru výhrady. Konstatování relativní nicotnosti totiž má účinky *ex nunc*, jde o konstitutivní rozhodnutí, a obsahově se zřejmě podobá spíše zrušení existujícího rozhodnutí než pouhému deklarování jeho nicotnosti. Pokud tedy v jiných státech lze na nicotné správní rozhodnutí hledět jako na právně neexistující, zde to zřejmě spíše neplatí.

Autor věnuje pozornost rovněž možnostem, jež lze použít k „odklizení“ nicotného správního rozhodnutí v jednotlivých právních řádech. Zde (až na výjimky) nejsou zásadní rozdíly. Způsob „odklizení“ souvisí do značné míry se samotným způsobem chápání podstaty nicotnosti. Na Slovensku jsou rozhodnutí, která jsou považována za nicotná, rušena. To však souvisí s neexistencí zakotvení institutu nicotnosti v zákonné úpravě. Používá se proto nástroj, který zná zákon pro řešení „prosté“ nezákonnosti. Specifická situace v Rakousku v případě relativně nicotnosti a způsobu jejich „odklizení“ již byla zmíněna. Ostatní komparované právní řády s výjimkou Maďarska umožňují deklarování nicotného rozhodnutí.

Autor se zabývá rovněž i problematikou omezení možnosti „odklizení“ nicotného rozhodnutí. V některých státech je tato možnost časově omezena (Rakousko, Polsko, Maďarsko). V Polsku je kromě toho omezena i věcně. V případě rozhodnutí, u nichž jsou dány některé vyjmenované důvody nicotnosti, nelze nicotnost konstatovat, pokud již uplynula lhůta deseti let od doručení nebo ohlášení rozhodnutí. Nicotnost však nelze konstatovat ani tehdy, pokud již rozhodnutí vyvolalo nezvratitelné právní následky.

Autor je k časovému a věcnému omezení možnosti konstatovat nicotnost kritický s poukazem na to, že nicotnost je ze své podstaty nezhojitelná a neodstranitelná vada rozhodnutí. Nicotné rozhodnutí nemůže nikomu založit žádná subjektivní práva. Na jiném místě své knihy však uznává, že pro adresáty aktů veřejné moci nemusí být vždy seznatelné, zda vydané rozhodnutí je či není nicotné. Adresáti nicotného rozhodnutí tedy mohou být za určitých okolností v dobré víře (byť autor možnost dobré víry v případě nicotných rozhodnutí

odmítá), že jim určitá práva skutečně vznikla. V rovině soukromoprávní je tedy možné, aby vydrželi při splnění podmínky dobré víry i „práva z nicotného rozhodnutí“. Časové a věcné omezení možnosti deklarovat nicotnost správních rozhodnutí by tak bylo možno chápat jako paralelu institutu vydržení v oblasti veřejného práva. I důvody existence tohoto institutu by při tom mohly být stejné jako v případě vydržení. Samozřejmě ale názory na tuto otázku se mohou lišit.

V závěrečných dvou kapitolách autor věnuje pozornost pojmu nicotnosti a jeho chápání v českém prostředí. Přihlíží přitom však k závěrům, jež lze vyvodit z předtím provedené komparace. Nejprve autor sleduje genezi chápání pojmu nicotnosti v doktríně, jeho úpravy na zákonné úrovni (v níž se však pojem nicotného rozhodnutí poprvé objevil až v soudním řádu správním v roce 2004), i genezi rozhodovací praxe soudů, která logicky i na zákonnou úpravu musela reagovat.

Správní řád v § 77 správního řádu stanoví jiný okruh důvodů, pro něž může nicotnost správního rozhodnutí vyslovit správní orgán a správní soud. Tato konstrukce, která nemá v jiných státech obdoby, je předmětem kritiky autora zejména vzhledem k omezeným možnostem správních orgánů konstatovat nicotnost správního rozhodnutí. Toto omezení bylo nesporně důvodem toho, proč rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vydal usnesení, v němž dovodil, že správní orgán může zrušit nicotné rozhodnutí i podle § 90 správního řádu (č. j. 7 As 100/2010 - 65). Tím sice bylo dosaženo toho, že „odklizení“ nicotného rozhodnutí může provést i správní orgán, ovšem tak, že zruší rozhodnutí, na něž se hledí jako na neexistující a zdánlivé, což dosavadní judikatura nepřipouštěla (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 36/2010 - 44).

Ačkoli to judikatura odmítá, je podle autora možno uvažovat o tom, zda ustanovení § 77 odst. 2 správního řádu nemá povahu generální klauzule. Výčet zde uvedených důvodů nicotnosti jistě není taxativní. Jeho rozšiřování by bylo možné pouze na základě toho, že nové důvody nicotnosti dovodí a konstatuje judikatura (počítá s tím i důvodová zpráva).

Autor nicotné rozhodnutí v práci chápe jako „právní nic“. To je pojetí, z něhož vychází v naprosté většině současná doktrína i judikatura. Přesto však může být otázkou, zda by nicotné rozhodnutí nebylo možno chápat i jinak. Bylo uvedeno, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu (byť z čistě z pragmatických důvodů) připouští možnost zrušení nicotného rozhodnutí. Správní řád však v § 157 připouští konverzi nicotného správního rozhodnutí v jiný úkon. To by ovšem předpokládalo, že nicotné rozhodnutí *de iure* existuje. Bylo by tak snad možno uvažovat i o tom, že nicotné rozhodnutí by bylo chápáno jako sice nezpůsobilé založit práva a povinnosti (nicotné, co do svých účinků) přesto však rozhodnutí existující. Bylo by tedy správním rozhodnutím pouze ve formálním nikoli v materiálním slova smyslu.

Cílem knihy Lukáše Potěšila bylo provedení komparace chápání a úpravy nicotnosti v sedmi různých státech střední Evropy a vyvození závěrů použitelných i pro české právo a českou správní vědu. Některé výroky a závěry, jež autor v knize formuluje, snad mohou být předmětem další diskuse a lze k nim snad mít i výhrady. Mohou však (i díky tomu) být také stimulem k novému promýšlení a uvažování o tématu a různých jeho aspektech. Domnívám se

(i podle toho, co autor uvádí v jejím úvodu), že i toto mělo být cílem této knihy. A zároveň i toto je po mém soudu na knize cenné, byť já osobně bych ne zcela se vším, co autor v knize uvádí, mohl plně souhlasit.

*Petr Čechák*

Pozn. redakce:

Upozorňujeme zájemce o tuto publikaci, že je volně dostupná v elektronické podobě na <http://science.law.muni.cz/knihy/monografie/Potesil-Nicotnost.pdf> .

*red.*