

## VÝZNAM MATERIÁLNÍ PRÁVNÍ MOCI A REI IUDICATAE V PRÁVU SPRÁVNÍM

Martin Kopecký\*

**Abstrakt:** *U vlastnosti právní moci se tradičně rozlišuje mezi její formální a materiální stránkou. Zatímco formální (vnější, procesní) právní moc znamená, že rozhodnutí nemůže být účastníky (stranami) napadeno řádnými opravnými prostředky, s materiální (vnitřní) právní mocí, jejímž předpokladem je právní moc formální, jsou spojeny atributy jako závaznost a nezměnitelnost rozhodnutí ze strany vykonatele veřejné moci (soudu, správního úřadu) a vytvoření překážky rei iudicatae, pro tutéž věc mezi týmiž účastníky. Otázka právní moci se minimálně v rámci středoevropského právního systému netýkala a netýká jen rozhodnutí soudních, ale i aktů vydávaných správními úřady a jinými vykonavateli veřejné správy. Veřejná správa musí svými postupy zajistit různé zájmy: jednak veřejný zájem, neboť správa by měla být schopna reagovat na aktuální veřejné potřeby, jednak i zajistit stabilitu právních vztahů a ochranu nabytých práv osob. Správní právo přiznalo některým jednáním veřejné správy vlastnost materiální právní moci a s ní spojené pravidlo rei iudicatae, přičemž se inspirovalo v historicky dříve uplatňovaných a uznávaných účincích rozhodnutí soudních. Materiální právní moc nebyla (a ani dnes není) možnou vlastností všech druhů správních aktů, když požadavek zajištění ochrany veřejného zájmu tenduje pro potřebu, aby správa mohla v některých případech pružně měnit právní situace založené svými dřívějšími akty. Článek rozebírá různé přístupy k problematice právní moci ve správním právu, a to autorů, kteří o tom psali v minulosti, ale i současníků, a podrobně se věnuje těm situacím, kdy může dojít k zásahům do pravidla o závaznosti a nezměnitelnosti správních rozhodnutí.*

**Klíčová slova:** *správní akt, formální právní moc, materiální právní moc, rei iudicatae*

### ÚVOD

U vlastnosti právní moci, kterou mohou nabýt rozhodnutí vydaná orgánem veřejné moci, se tradičně rozlišuje mezi její formální a materiální stránkou. Zatímco formální (vnější, procesní) právní moc znamená, že rozhodnutí nemůže být účastníky (stranami) napadeno řádnými opravnými prostředky, pro což se užívá i výraz nenařikatelnost, s materiální (vnitřní) právní mocí, jejímž předpokladem je právní moc formální, jsou spojeny atributy jako závaznost a nezměnitelnost rozhodnutí ze strany vykonatele veřejné moci (soudu, správního úřadu) a vytvoření překážky věci rozhodnuté, označované jako překážka rei iudicatae, pro tutéž věc mezi týmiž účastníky. Jiří Hoetzel, pokračovatel díla Jiřího Pražáka,<sup>1</sup> trefně poznamenal: „*Formální právní moc jest nespornou veličinou. Naproti tomu je hotovou sfingou materiální právní moc, a to jak co se tkne jejího pojmu, tak pokud běží o její důsledky.*“<sup>2</sup> Otázka právní moci, včetně její materiální stránky, se minimálně v rámci středoevropského právního systému netýkala a netýká jen rozhodnutí soudních, ale i aktů vydávaných správními úřady a jinými vykonavateli veřejné správy.<sup>3</sup>

\* Doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc., Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni a Právnická fakulta Univerzity Karlovy. E-mail: kopeckym@ksp.zcu.cz.

<sup>1</sup> Dušan Hendrych použil spojení „Pražákův důsledný pokračovatel“. Viz HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 17.

<sup>2</sup> HOETZEL, J. Řízení správní. In: *Slovník veřejného práva československého. Svazek III*. Brno: Rudolf M. Rohrer, 1934, s. 956.

## 1. PROBLÉM PRÁVNÍ MOCI SPRÁVNÍCH AKTŮ V DÍLE JIŘÍHO PRAŽÁKA

Zkoumání různých forem správních jednání, jejich účinků a vlastností představuje tradiční téma správního práva. Vzhledem k množství a rozdílností jednotlivých činností je pro řadu administrativistů klíčovou otázkou, jaké účinky mohou mít či mají správní akty jako forma autoritativního zasahování správy do právních poměrů jednotlivců. V postupech veřejné správy je třeba zajistit často protichůdné zájmy: jednak veřejný zájem, neboť správa by měla být schopna reagovat na aktuální veřejné potřeby a odebrat např. dříve udělenou koncesi k výkonu činností dotýkajících se širokého okruhu obyvatel, jednak však i zajistit stabilitu právních vztahů vytvořených dřívějšími správními akty a ochranu jimi nabytých práv jednotlivců. Zájem o zajištění stability právních vztahů s sebou přináší požadavek, aby i některé akty správy, kterými se autoritativně rozhoduje o právních poměrech jednotlivých osob, byly schopny se stát závaznými nejen pro jejich adresáty, ale i pro veřejné orgány, nezměnitelnými ze strany veřejné moci. Správní právo přiznalo některým produktům činnosti veřejné správy vlastnost materiální právní moci a s ní spojené pravidlo *rei iudicatae*, přičemž se inspirovalo v historicky dříve uplatňovaných a uznávaných účincích rozhodnutí soudních. Materiální právní moc nebyla (a ani dnes není) možnou vlastností všech druhů správních aktů, když požadavek zajištění ochrany veřejného zájmu tenduje pro potřebu, aby správa mohla v některých případech pružně měnit právní situace založené svými dřívějšími akty. Z hlediska toho, jakému zájmu byla v teoretických pracích dávána přednost, se rozlišovalo mezi přístupem kolektivistickým a přístupem individualistickým.<sup>4</sup>

*Přístup kolektivistický* zastával např. Fritz Fleiner, když vyjádřil, že pro správu není, na rozdíl od justice, uskutečňování práva konečným cílem, ale jenom prostředkem k uskutečnění cíle, úkolem správní činnosti není zjednat právní jistotu, to je úkolem civilních rozsudků, ale dosáhnout v mezích práva určitého výsledku užitečného pro stát. Tak jako soukromá osoba při obstarávání svých záležitostí přizpůsobuje svá jednání měnícím se potřebám, tak i veřejná správa musí mít právo obstarávat nové potřeby. Kdyby byl správní úřad svým jednou vydaným opatřením vázán, nemohl by se z tohoto důvodu od něho odchýlit, i kdyby veřejný zájem vyžadoval opatření jiné.<sup>5</sup>

Naproti tomu např. Edmund Bernatzik se z *individualistického hlediska* vyslovil pro materiální právní moc rozhodnutí, tj. aktů, které se vydávají na základě zvláštního abstraktně upraveného řízení se stranami.<sup>6</sup>

Problematice *rei iudicatae*<sup>7</sup> ve správním právu a šířeji i materiálním důsledkům konečného správního aktu věnoval ve své knize *Rakouské právo správní – všeobecná část*

<sup>3</sup> K zamyšlení je, že zatímco česká terminologie uvádí označení právní moc jako možnou vlastnost jak rozhodnutí soudních, tak i rozhodnutí správních, soudobá německá terminologie rozlišuje mezi „*Bestandskraft*“, vztahující se k aktům správním, a „*Rechtskraft*“, vztahující se k rozhodnutím soudním. K objasnění viz např. DETTERBERG, S. *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*. 14. Auflage. München: C. H. Beck, 2016, s. 185.

<sup>4</sup> Tyto dva různé teoretické přístupy k otázce existence materiální právní moci správních aktů, označující je jako extrém, rozebral např. HOETZEL, J., op. cit., s. 957, 958.

<sup>5</sup> Srov. FLEINER, F. *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts*. 3. Auflage. Tübingen: Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1913, s. 186, 187.

<sup>6</sup> Srov. BERNATZIK, E. *Rechtssprechung und materielle Rechtskraft*. Wien: 1886. Reprint knihy vyšel v nakladatelství Scientia-Verl., Aalen, 1964.

*práva správního*, výraznou pozornost i Jiří Pražák. Existenci materiální právní moci pro některé případy správních aktů uznával, pro jiné vyvracel, takže ho nelze jednoznačně zařadit do žádné z vyhraněných skupin pohledu k vázanosti veřejné správy svými předchůzci, pro adresáty již konečnými akty. Profesor Pražák se věnoval významu *rei iudicatae* coby otázky ochrany poměrů upravených pravomocným („*pravoplatným*“) rozhodnutím, a to specificky pro podmínky účinků aktů správních. Dopadu účinku *rei iudicatae* – materiálním důsledkům konečného rozhodnutí či jiného správního úkonu – se věnoval ve směru subjektivním (koho se případná závaznost týká) a ve směru objektivním (jaká věc nemůže být upravena znovu). Dopady účinku rozhodnuté věci zkoumal přitom v době, kdy toto téma nebylo upraveno pro oblast správního práva pozitivně právně, ale kdy i pro případy rozhodování soudů ve věcech civilních se dovozovalo jen nepřímou z § 12 všeobecného občanského zákoníku („ABGB“), možnost použití tohoto pravidla pro právo správní byla různými autory připouštěna či vyvracena.

Podle českého překladu § 12 ABGB „[o] *patření učiněná v jednotlivých případech a rozsudky vynesené soudními stolicemi ve zvláštních právních rozepřích nemají nikdy moci zákona, nemohou být vztahovány na jiné případy nebo na jiné osoby*“.<sup>8</sup> Z ustanovení bylo vyvozováno pravidlo, že právní moc konkrétní normy (učiněná soudním rozhodnutím) se týká jen konkrétních právních subjektů a nikoho jiného.<sup>9</sup>

Profesor Pražák zkoumal otázku dopadu *rei iudicatae* na jednotlivé správní úkony (dnes převážně označované jako formy činnosti veřejné správy, druhy jednání správy apod.). Rozlišoval úkony při vykonávání běžných funkcí správních, zejména uplatňovaných v rámci správy hospodářské, dále nařízení, dobrozdání, osvědčení, akty konstitutivní a akty deklaratorní.<sup>10</sup> Možné účinky *rei iudicatae* spojoval zásadně jen s akty deklaratorními („*jimiž se autoritativním způsobem upravují konkrétní poměry životní podrobením jich určitému pravidlu právnímu*“,<sup>11</sup> „*ony korespondují v oboru ústavního a správního práva nálezům, které vynášejí řídní soudové v oboru práva civilního a trestního*“<sup>12</sup>). Ani akty konstitutivní („*jimiž se mocí úřadu k tomu povolaneho zakládá nový poměr právní, jehož tu dříve nebylo*“<sup>13</sup>), mezi něž řadil jako nejdůležitější „*propůjčení, jimiž se zřizuje ve prospěch těch, v jejichž prospěch zní, nové právo subjektivné*“,<sup>14</sup> nebylo možné kdykoli odvolat (tedy zrušit, změnit). Nezměnitelnost konstitutivních aktů neplynula dle Pražáka ze zásad *rei iudicatae*, nýbrž z pravidel o ochraně nabytých práv. A opět si vypomohl občanským zákoníkem, a to úpravou o možném omezení vlastnického práva dle § 365 ABGB („*Žádá-li toho obecné blaho, musí člen státu za přiměřené odškodnění i úplné vlastnictví věci odstoupiti*.“), ve spojení s čl. 5 základního zákona státního o obecných právech občanů státních v královstvích a zemích v radě říšské zastoupených ze dne

<sup>7</sup> Pražák užíval označení *rei iudicatae*. PRAŽÁK, J. *Rakouské právo správní. Část první: Všeobecná část práva správního*. Praha: Jednota právnická, 1905, s. 119 aj.

<sup>8</sup> Podle ROUČEK, E – SEDLÁČEK, J. (ed.). *Komentář k Československému obecnému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a v Podkarpatské Rusi. Díl. I*. Praha, 1935–1937. Reprint CODEX Bohemia, s. r. o., 1998, s. 165.

<sup>9</sup> Srov. SEDLÁČEK, J., op. cit., s. 167 an.

<sup>10</sup> PRAŽÁK, J., op. cit., s. 107–110.

<sup>11</sup> Ibidem, s. 109, 121.

<sup>12</sup> Ibidem, s. 110.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> Ibidem.

21. 12. 1867, č. 142 ř. z., z nichž vyplývalo, citováno dle Pražáka, že „*může vlastnictví odejmuto neb omezeno býti toliko proti náhradě a v těch případech, kde toho zákon připouští*“. Pražák vyvozoval, že „*všechny předpisy správní, na jichžto základě mohou oprávnění, konstitutivními akty nabytá, býti omezena neb odejmuta, jsou povahy výjimečné a že mimo tyto případy odejmutí neb ztenčení práv dotčených lze provésti toliko cestou expropriace*“.<sup>15</sup> Jako příklady omezení či odejmutí práv nabytých konstitutivními akty uváděl např. odnětí živnostenských koncesí, „*pominutí povolení k stavbě*“ a modifikaci povolení k užívání vod.

Pozitivní právo, a to čl. 15 odst. 2 základního zákona státního o moci soudcovské ze dne 21. 12. 1867, č. 144 ř. z., jakož i § 2 zákona ze dne 22. 10. 1875, č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu, označovalo úkony správních úřadů zasahující do subjektivních práv, proti nimž bylo možné se bránit u správního soudu, jako „*rozhodnutí nebo opatření*“ („*eine Entscheidung oder Verfügung*“). Pražák spojoval výraz rozhodnutí s akty deklaratorními (nálezy), zatímco opatření s akty konstitutivními, byť výraz opatření nepovažoval za přesný ani ustálený. I v pozdějších pramenech byla spřežka „*rozhodnutí a opatření*“ považována za označení pro vrchnostenské správní akty, „*jimiž se autoritativním způsobem buď deklaratorně určuje, co v konkrétním případě právem je, nebo konstitutivně stanoví, co v konkrétním případě právem býti má*“.<sup>16</sup>

Důsledky *rei iudicatae* nebyly dle Pražáka spojeny s nařízeními (obecné normy), ale ani s dobrozdáními (posouzení skutkových nebo právních otázek ze strany veřejných orgánů, která postrádala závaznost) či s osvědčeními (autoritativní potvrzení skutečností známých úřadu ve formě veřejných listin, osvědčení se týkala výhradně otázek skutkových, nikoliv právních, netvořila právo, ale toliko „*průvod*“).<sup>17</sup>

Co se týká dosahu *rei iudicatae* ve směru subjektivním, konstatoval Pražák pravidlo „*Res iudicata jus facit inter partes*“,<sup>18</sup> které vykládal pro účely správního práva tak, že „*toliko stranám, v dotčeném řízení správním zúčastněným, může tudíž praejudikovati rozhodnutí orgánu správního*“.<sup>19</sup> Následovala řečnická otázka: „*Kdo jest však stranou v řízení správním?*“ Pražák se vymezoval k názorům, že by ve správním řízení, v němž rozhoduje správní úřad (nikoli v řízení před tehdejší správním dvorem soudním nebo říšským soudem, v nichž úřady zastupovaly veřejný zájem), měl postavení strany ten, kdo rozhoduje. Rozhodující úřad tak nebyl dle Pražáka stranou v řízení správním, na které by účinky *rei iudicatae* působily. Pražák neopomněl řešit situace, kdy přesahují účinky rozhodnuté věci aktuální strany (později v řízení správním označované jako účastníci), např. pro statusové věci, pro případy sukcese.

V textu Pražákovy knihy jsou komplikované ty pasáže, které se vyrovnávaly s jeho základním názorem, dalšími českými autory nepřevzatým, že materiální právní moc a *res iudicata* nemůže nastat u aktů konstitutivních. Projevilo se to v textech o „*splichtění úkonu deklaratorního s konstitutivním*“ v případech, kdy „*současně s vyřízením námitek*

<sup>15</sup> Ibidem, s. 122–123.

<sup>16</sup> HÁCHA, E. Nejvyšší správní soud. In: *Slovník veřejného práva československého. Svazek II.* Brno: Rudolf M. Rohrer, 1932, s. 835. Podobně HOETZEL, J. Akt správní. In: *Slovník veřejného práva československého. Svazek I.* Brno: Rudolf M. Rohrer, 1929, s. 35.

<sup>17</sup> K pojetí nařízení, dobrozdání a osvědčení viz PRAŽÁK, J., op. cit., s. 109, 120–121.

<sup>18</sup> Věc rozsouzená vytváří právo pro sporné strany.

<sup>19</sup> PRAŽÁK, J., op. cit., s. 125.

*proti udělení žádného oprávnění toto se udělí*“.<sup>20</sup> Šlo např. o situace schvalování živnostenské provozovny nebo vodního díla, kdy bylo příslušným předpisem vyžadováno, aby současně s udělením povolení byly vyřízeny též veškeré námítky vznesené proti tomuto podniku z hlediska veřejnoprávního. V takovém případě, nabylo-li formálně udělení oprávnění právní moci a strana oprávněná nevyužila právního prostředku proti jeho udělení, oprávnění, „*tuť arcí potom nelze odčiniti, byť i dodatečně se ukázalo, že dané propůjčení odporuje zájmům veřejným*“.<sup>21</sup>

Co se týká dosahu *rei iudicatae* ve směru *objektivním*, je podstatný rozbor Pražákova textu ohledně dopadu změny právní úpravy na již upravenou oblast a ohledně dopadu změny skutkových poměrů. Co se týká pozdější změny zákonných předpisů, „*nikdy nemůže zavdati podnět k opětnému uvažování o konkrétní úpravě téhož předmětu*“.<sup>22</sup> Jiný význam měla dle Pražáka změna skutkových poměrů, které byly základem vydaného rozhodnutí, či „*aspoň možnost jinakého nazírání na tyto poměry následkem objevení se nových průvodů*“.<sup>23</sup> Obnovu řízení či navrácení do předešlého stavu připouštěl, i za pomoci obdoby podle civilního řízení, v případě politického řízení trestního (tehdejší podoby přestupkového řízení) analogií s předpisy trestního řádu. Co se týkalo případně úkonů konstitutivní povahy, vyslovoval se Pražák pro to, „*by petit, úřadem právoplatně zamítnutý, kdykoliv byl obnoven, třeba se v mezičase skutkové poměry ani za mák nezměnily*“,<sup>23</sup> tedy u aktů, označovaných dnes jako negativní, připouštěl nové rozhodnutí daných poměrů.

Problematika právních účinků úkonů správních úřadů je dodnes složitou, dává prostor k hlubšímu zamyšlení nad takovými otázkami, jako jsou podmínky výkonu veřejné moci, prosazování a ochrana veřejného zájmu, možnosti obrany práv jednotlivců vůči veřejné moci atd. Základním úkolem veřejné správy není rozhodování sporů, jak je to typické např. pro činnost soudů, ale směřování k naplnění budoucího cíle při zajišťování veřejných potřeb. Správní právo, stanovující pravidla výkonu veřejné moci a zaručující práva jednotlivců vůči veřejné moci, vznikalo jako mladší příbuzný jiných právních odvětví, jako bylo právo soukromé a právo trestní. Legislativními počiny, které ovlivnily vývoj správního práva na našem území, byly zejména ústavní reformy z roku 1867, ústavní zakotvení oddělení moci soudcovské od správy, zavedení občanských práv, zřízení Říšského soudu jako soudu ústavního a zřízení Správního soudního dvora. Vytvoření obecné části správního práva vyžádalo zobecnit instituty z činnosti veřejné správy a mezi jejího působení vůči osobám, regulované v té době jen dílčími, roztržštěnými prameny, a to i za pomoci instrumentária již dříve využívaného v jiných oborech. Právo začalo zasahovat i do oblastí, které předtím takovéto regulaci nepodléhaly. Při vytváření právního odvětví o činnosti a organizaci veřejné správy se od počátku vyjevovaly mnohé zvláštnosti právních nástrojů této regulace oproti oborům jiným. Pražákovo dílo je třeba zařadit do doby těch začátků moderního správního práva, kdy bylo nezbytné zkoumat zvláštnosti uplatňování právních metod při činnosti správních úřadů, oproti neomezenému zasahování do dříve nechráněné sféry jednotlivců.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 110, 129.

<sup>21</sup> Ibidem, s. 129.

<sup>22</sup> Ibidem, s. 135.

<sup>23</sup> Ibidem, s. 137.

## 2. PRÁVNÍ MOC SPRÁVNÍCH AKTŮ V PUBLIKACÍCH MEZIVÁLEČNÝCH

Mezi nejvýznamnější osobnosti z oblasti správního práva z období prvé republiky, minimálně z pohledu jejich literární tvorby a vlivu na legislativní a aplikační utváření tohoto právního odvětví, lze řadit Jiřího Hoetzela, Emila Háchu, Františka Weyra a Karla Laštovku. Vedle publikací, které vydali každý jednotlivě, představuje významný zdroj poznání o stavu tehdejšího veřejného práva a správy monumentální *Slovník veřejného práva československého*, do něhož přispěli svými texty k zásadním heslům a jehož vydávání i editovali.<sup>24</sup> Jmenovaní se ve svých pracích často na J. Pražáka odkazovali, v některých směrech se k němu vymezovali, ale opomíjet ho nemohli. Žili však již v jiném systému ústavního uspořádání, i působením nálezů Nejvyššího správního soudu došlo k rozšíření katalogu subjektivních práv jednotlivců vůči veřejné správě a k omezení dříve neomezené moci správy zaváděním právní regulace. I přijetí správního řádu [*vládní nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení)*] bylo posunem v chápání postupů správních úřadů při vydávání rozhodnutí (správních aktů) a možností zásahů do již vydaných pravomocných rozhodnutí.

Problematické právní moci správních aktů se literárně věnoval především Jiří Hoetzel. Co se týká formální právní moci, nevidíme nějaký posun od textů Pražákových, když i Hoetzel vymezoval, že formální (zevní) právní moc znamená, že „*správní akt nemůže již býti stranami napadán řádnými opravnými prostředky. [...] stěžovatel vyčerpal všechny stolice správní v tom kterém případě předepsané*“.<sup>25</sup> Co se týká materiální (též uváděl materiální, vnitřní) právní moci, napsal Hoetzel souhrnně: „*Materiální právní moc znamená nám úpravu právních poměrů mezi stranami (ius inter partes), a to úpravu, kterou je vázán i úřad akt vydavší, ale i úřady jiné, leda že by měly právo akt neuznati*“.<sup>26</sup> Formulace o vázanosti pravomocným správním aktem nejen stranami, ale i úřady se odlišuje od chápání Pražákovy, který důsledky *rei iudicatae* pravomocného správního aktu vztahoval jen na strany. Obdobně jako Pražák i Hoetzel dokládal, že materiální právní moc nemá místo u „*norem generelních, při kterých je pravidlem odvolatelnost (měnitelnost, rušitelnost)*“ či u právních jednání soukromého práva.<sup>27</sup>

V případě konkrétních vrchnostenských aktů, kterými měl Hoetzel na mysli rozhodnutí a opatření ve smyslu zákona o správním soudu (viz výše), „*nastupuje na místo abstraktní normy konkrétní akt, k adresátovi nemluví se abstraktně jako v zákoně, nýbrž konkrétně... Všeobecná vůle státu vyjádřená v normě generelní se proměňuje aktem příslušného úřadu v konkrétní nález, příkaz, zákaz, povolení atd. Vyvozuje se správně úsudek, že pro vrchnostenské akty mluví presumpce správnosti, v naší otázce to znamená materiální právní moc jako princip, leda že by pro to mluvíly přesvědčivé argumenty*“.<sup>28</sup> Hoetzel tedy vycházel z principu, že správní akt v podobě vrchnostenského konkrétního

<sup>24</sup> Slovník vycházel s přerušením v době války v letech 1929 až 1948 ve formě postupně vydávaných sešitů tvořících celkem pět svazků. E. Hácha, někdejší první prezident Nejvyššího správního soudu, později československý prezident a protektorátní státní prezident, zemřel 27. června 1945 v pražské pankrácké věznicí a na vydání posledního, pátého svazku se nepodílel.

<sup>25</sup> HOETZEL, J. Řízení správní. In: *Slovník veřejného práva československého. Svazek III*. Brno: Rudolf M. Rohrer, 1934, s. 956.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

aktu, schopného zasáhnout do právní sféry jednotlivce, může získat vlastnost materiální právní moci a představovat překážku *rei iudicatae*, na rozdíl od Pražáka však tuto vlastnost neomezoval jen na akty deklaratorní. Mezi *výjimky, pro které u správního aktu materiální právní moc nenastává*, uváděl:

- *účel aktu*. Zde jako příklad uváděl Hoetzel „*akty osvědčovací*“, které „*platí*“ jen potud, pokud jsou pravdivé, nejsou-li pravdivé, jsou kdykoli odvolatelné (změnitelné). Hoetzel totiž „*osvědčovací akty*“ řadil mezi správní akty, avšak nikoli mezi „*rozhodnutí a opatření*“ ve smyslu zákona o správním soudu. Dalšímu právnímu vývoji je bližší spíše Pražákovy samostatné vymezení osvědčení jako autoritativního potvrzení skutečností, nikoliv právních otázek, ve formě veřejných listin, z údajů známých úřadu, tedy úředního úkonu odlišného od správního aktu. Jako další příklad aktů, u kterých nenastane materiální právní moc, uváděl Hoetzel akty organizační, které by se týkaly organizace státní správy (např. zřízení nového orgánu, zařízení), které by se nedotýkalo právní sféry občanů.
- *procesní povaha aktu* jako výroku vyvozeného z premisy faktické a právní. „*Změna premisy faktické podvrací stálost vyvozeného výroku*.“ Hoetzel to dokládá na možnosti provést mimořádný opravný prostředek – obnovu řízení. Rovněž se zaměřil na otázku aktů, které zamítly žádost strany. Úřad by mohl znovu jednat o téže žádosti, ale z Hoetzelova rozboru plyne, že by bylo třeba zkoumat i případné postavení jiného subjektu (strany) v kolizi zájmů se zamítnutým žadatelem (pokud taková jiná strana existuje). Komplikovaný Hoetzelův text lze zřejmě vyložit tak, že by v případě zamítnutí žádosti jedné strany o přiznání práva zůstalo i pro budoucnost závazným vyřešení otázky týkající se druhé strany, která se bránila proti vyhovění žádosti v původním řízení.<sup>29</sup>
- *materiálně právní nesprávnost aktu*. Hoetzel na tomto místě zdůrazňoval, že „*formální právní mocí hojí se i vážné hříchy proti normám procesním a hmotným*. Jsou však také poruchy, kterých nesahuje ani formální právní moc.“<sup>30</sup> Zmiňoval problém kompetenčních vad způsobujících paakty (nicotná rozhodnutí), méně citlivá jsou porušení norem hmotného práva, „*ač i některá z nich způsobují právní neúčinnost aktu, resp. jeho zničitelnost (změnitelnost) i po formální právní moci*“.<sup>31</sup> Podobně jako Pražák se vyjadřoval k směrům úvah o možnosti zásahů do formálně pravomocných rozhodnutí – z pohledu právní bezpečnosti občana na straně jedné a z pohledu ochrany veřejných zájmů na straně druhé. Z Hoetzelova textu plyne skepse nad jednoznačným teoretickým vymezením, ve kterých případech by mělo hledisko ochrany veřejného zájmu umožňovat odvolatelnost vydaného správního aktu, a tedy vylučovat jeho materiální právní moc.

Hoetzel vyšel z toho, že „*zákonodárce má jasnými právními předpisy o odvolatelnosti aktu (výhradě odvolání), možnosti podmínek resolutivních apod. zjednatí jasno a neuvá-*

<sup>29</sup> „[...] se na př. posuzuje také otázka, může-li úřad, jenž zamítl žádost strany, znovu jednat o t é ž e žádosti. Úřad by tak mohl (ač nemusel) jednat, ale nesměl by zahájit znovu řízení o téže věci, když by z prvního zamítavého vyřízení vznikla pro druhou stranu výhoda, kterou si ta v y b o j o v a l a svou obranou nebo útokem.“  
Hoetzel, J., op. cit., s. 957.

<sup>30</sup> Ibidem, s. 957.

<sup>31</sup> Ibidem.

*děti adresáty b o n a e f i d e i v o m y l*“.<sup>32</sup> S odkazem na judikaturu rakouského správního soudu poukázal na zvláštní kategorii správních aktů, neschopných materiální právní moci – „*Verwaltungsmaßnahmen*“<sup>33</sup> – „*keré mají zaručiti určitý nezávadný stav, na př. na školách, aby vyhovovaly požadavkům zdravotním, pedagogickým apod.*“<sup>34</sup>

Problematicke právní moci správních aktů se podrobně věnoval Adolf Merkl. Jeho dvoudílné *Obecné právo správní* vyšlo v roce 1931 v českém překladu<sup>35</sup> a významně obohatilo česky publikované práce nejen ze správního práva. I Merkl, podobně jak to činili Pražák, Hoetzel i další, se vyrovnával s publikovanými názory mnoha autorů na fenomén nezměnitelnosti vydaných správních aktů, na to, zda přebírat instrumentárium o formální a materiální právní moci soudních rozsudků i do oblasti správy, jakož i na rozsah a účinky právní moci aktů správy. Právní moc charakterizoval jako „*vlastnost určitých státních aktů, spočívající v tom, že tyto akty nemohou býti buď vůbec, anebo potud, pokud nejsou splněny určité podmínky, měněny aktem téhož druhu*“.<sup>36</sup> S obecným odkazem na užívané rozlišování právní moci na formální a materiální vymezil, že státním aktem, vykazujícím formální právní moc, se rozumí onen akt, který jest nezměnitelný podáním soukromých interesentů; znamená tedy formální nenaříkatelnost (neodporovatelnost). Materiální moc právní vymezil jako „*naprostou (úplnou) nezměnitelnost aktu: myslí se zde především na nezměnitelnost aktu se strany úřadu, který akt vydal, nebo na nezměnitelnost aktu kterýmkoliv jiným úřadem, lhostejno, zda jest tento úřad vůči úřadu, který akt vydal, v poměru nadřazeném nebo podřazeném*“.<sup>37</sup> Vyjádřil, že „*res iudicata*“, jež nabyla formální právní moci, „*ius facit inter partes*“, zatímco „*res iudicata*“, jež nabyla materiální právní moci, „*ius facit inter omnes*“. Vytváří-li materiální právní moc právo „*inter omnes*“, myslí se toliko na nezměnitelnost aktu aktem téhož stupně a nehledí se k tomu, že existuje také možnost změny aktů akty vyššího stupně.

Merkl spatřoval problém právní moci správních aktů v souladu s řešením problému trvání platnosti právních aktů vůbec.<sup>38</sup> „*Pravidelný způsob, jímž pozitivní právo umožňuje derogaci soudních a správních aktů, jest změna aktů, vydaných nižší instancí akty vyšší instance v instančním řízení. Teorie má správně za to, že vydaný akt může býti zrušen, resp. změněn na základě žádosti strany jedině tehdy, poskytuje-li zákon straně možnost, podati opravný prostředek. Analogicky však musí zákon poskytnouti určitý právní prostředek také správnímu orgánu, má-li tento míti možnost, ex officio opravit, resp. zrušiti svým aktem jiný správní akt.*“ Merkl se pozitivně hlásil k tehdejší úpravě *rakouského obecného správního řádu*,<sup>39</sup> dle níž mohly být výměry („*Bescheide*“), zahrnující všechny právotvorné individuální správní akty, označované jako rozhodnutí („*Entscheidungen*“) a opatření („*Verfügungen*“), rušeny, respektive měněny *ex officio* „*jedině tehdy, nezakládají-li pro nikoho oprávnění: zrušení nebo změnu může provést jednak úřad, který výměr*

<sup>32</sup> Ibidem, s. 958.

<sup>33</sup> V překladu správní opatření.

<sup>34</sup> HOETZEL, J., op. cit., s. 958.

<sup>35</sup> V nakladatelství Orbis vydáno v řadě Sbírký spisů právnických a národohospodářských. Předmluvu k českému překladu napsal F. Weyr, který se rovněž hlásil k normativní teorii čili ryzí nauce právní.

<sup>36</sup> MERKL, A. *Obecné právo správní. Díl druhý*. Praha – Brno: Orbis, 1932, s. 33.

<sup>37</sup> Ibidem, s. 33.

<sup>38</sup> Ibidem, s. 41.

<sup>39</sup> Zákon z 21. 7. 1925, das Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz („AVG“).



*vydal, jednak však také nadřízený úřad u výkonu své dohlédací kompetence. Uvedené ustanovení zakládá neobmezenou odvolatelnost správních aktů, ovšem jedině oněch aktů, které vytvářejí pouze objektivní právo, nevytvářejí však žádného subjektivního práva.*<sup>40</sup>

Naproti tomu výměry, které zakládaly subjektivní právo, mohly být zrušeny, respektive změněny pouze tehdy, vyžadoval-li to zvláštní veřejný zájem, v zákoně kvalifikovaný, dle Merkla „*poskytuje tedy citovaný zákon nabytým právům největší možnou ochranu*“.<sup>41,42</sup>

Následně přijatý československý správní řád (vládní nařízení č. 8/1928 Sb.), na rozdíl od správního řádu rakouského, obecné pravidlo pro rušení či změnu pravomocného rozhodnutí z úřední moci neobsahoval, když v § 83 stanovil, že „*dosavadní právo úřadu rušiti nebo měniti pravoplatné rozhodnutí z úřední moci zůstává nezměněno*“, nechal tedy takové zásahy do pravomocných rozhodnutí na zvláštních předpisech. Další zásahy do pravomocných rozhodnutí podle správního řádu byly přípustné na základě obnovy řízení a povolení navrácení v předešlý stav.

### 3. SOUDOBA ÚPRAVA A NÁZORY K PRÁVNÍ MOCI SPRÁVNÍCH AKTŮ

V období politického systému vytvořeného po únoru 1948 sice v procesním právu zůstaly zachovány tradiční instituty jako právní moc, uznávala se jeho formální i materiální stránka, v dobových pracích však nelze nalézt nějaký pokrok ve zkoumání rozporů mezi zájmy soukromými a veřejnými, když ochrana subjektivních práv byla výrazně potlačena mj. i v důsledku zániku nezávislého správního soudnictví. Legislativní posun v porovnání s předchozími správními řády<sup>43</sup> bylo možné zaznamenat až v zákoně č. 71/1967 Sb., o správním řízení (*správní řád*). V § 52 odst. 1 uváděl, že „*rozhodnutí, proti kterému se nelze odvolat (podat rozklad), je v právní moci*“ – obsahoval tedy historicky první legislativní vymezení právní moci správního rozhodnutí, a to ve formálním smyslu. S ohledem na to, že pojem právní moc se stal pojmem zákonným, neměla vznikat pochybnost, že v těch případech, kdy právní předpis užívá spojení právní moc správního rozhodnutí (pravomocné správní rozhodnutí apod.), má se tím na mysli právní moc ve formálním smyslu. Z hlediska právní jistoty pak mělo význam časové omezení zásahu do pravomocného rozhodnutí při tzv. přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení, které mohl provést z důvodu právních vad příslušný správní orgán, a to do tří let od právní moci rozhodnutí (srov. § 65–68 citovaného zákona), jakož i věcné vyloučení některých rozhodnutí, které nemohly být předmětem přezkoumání mimo odvolací řízení (např. ve věcech osobního stavu občana, jestliže účastník nabyt práva v dobré víře – § 67 odst. 1).

Platný zákon č. 500/2004 Sb., *správní řád* („spr. ř.“), navázal v otázce formální právní moci v podstatě na předchozí úpravu z roku 1967, když v § 73 odst. 1 definuje, že „*[n]estanoví-li tento zákon jinak, je v právní moci rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému nelze podat odvolání*“. Oznámení rozhodnutí je logickým předpokladem pro to,

<sup>40</sup> MERKL, A., op. cit., s. 45.

<sup>41</sup> Ibidem, s. 46.

<sup>42</sup> Zkoumaná úprava platí i v současnosti, byť v novelizované podobě – srov. § 68 AVG.

<sup>43</sup> Po vládním nařízení č. 8/1928 Sb. to bylo vládní nařízení č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (*správní řád*), k němuž byla vydána vyhláška č. 73/1955 Ú. l., kterou se vydávají podrobnější předpisy o řízení ve věcech správních, a následně vládní nařízení č. 91/1960 Sb., o správním řízení.

aby začala běžet lhůta pro podání odvolání,<sup>44</sup> někdy je takovým okamžikem fikce oznámení (doručení) rozhodnutí<sup>45</sup> den, kdy se účastník řízení, kterému nebylo rozhodnutí oznámeno, dozvěděl o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování,<sup>46</sup> či prokazatelné seznámení se s rozhodnutím.<sup>47</sup> Uvádění požadavku oznámení rozhodnutí do zákonného vymezení, kdy nastane právní moc rozhodnutí správního orgánu, se proto jeví jako nadbytečné. Zákonnou formulaci je naproti tomu třeba doplnit o to, že v právní moci je rozhodnutí, proti němuž nelze podat odvolání, ale ani jiný řádný opravný prostředek (rozklad, odpor, ale ani jiný řádný opravný prostředek, jehož přípustnost by vyplývala ze zvláštního zákona).

Oproti předchozím správním řádům platný správní řád vymezuje, pro jaké osoby a orgány je pravomocné rozhodnutí závazné (§ 73 odst. 2), zabývá se tedy jednou ze stránek materiální právní moci rozhodnutí. Překážku *rei iudicatae* vymezuje § 48 odst. 2 tak, že „[p]říkaz totéž právo nebo uložit tutéž povinnost lze z téhož důvodu téže osobě pouze jednou“. Zakotvení takto formulované překážky *rei iudicatae* přímo do zákona se jeví jako nadbytečné: jednak existují i jiná rozhodnutí vytvářející překážku věci rozhodnuté (např. dojde-li z věcných důvodů k zastavení správního řízení o uložení povinnosti z moci úřední), a zákonná formulace je proto nepřesná a neúplná, jednak by bylo obecně z dogmatiky dovoditelné, že překážka *rei iudicatae* je překážkou řízení. Jako obecné výjimky z nezměnitelnosti a nezrušitelnosti stavu vytvořeného formálně pravomocným rozhodnutím, tedy výjimky z možnosti nabýt materiální právní moci, stanoví správní řád usnesení, která se pouze poznamenávají do spisu (§ 76 odst. 3), nepřímou i rozhodnutí, kterými byla pravomocně zamítnuta žádost (§ 101 písm. b)). Za změnu právního stavu založeného pravomocným správním rozhodnutím, a tedy za prolomení materiální právní moci, byť jen v omezeném směru, lze považovat i možnost, aby nové rozhodnutí z vážných důvodů dodatečně stanovilo nebo změnilo dobu platnosti nebo účinnosti rozhodnutí anebo lhůtu ke splnění povinnosti nebo dodatečně povolilo plnění ve splátkách, popřípadě po částech (§ 101 písm. c)). Rovněž tato prolomení materiální právní moci předchozí obecné úpravy správního řízení neobsahovaly.

Z autorů, kteří se v poslední době podrobněji vyjadřují k otázkám právní moci správních rozhodnutí, lze jmenovat především Josefa Stašu: „Ve smyslu procesním znamená právní moc, že správní akt je konečný výsledek určitého postupu správního orgánu.“ Na prvním místě uvádí akty, proti nimž nelze podat odvolání nebo rozklad, popřípadě opravný prostředek podle zvláštní úpravy, ať už proto, že to zákon výslovně vylučuje, nebo proto, že pro ně není stanoven žádný procesní režim a jsou vydávány bezprocedurálně – ty nabývají právní moci oznámením adresátovi, respektive poslednímu z více adresátů. Ostatní správní akty pak nabývají právní moci marným uplynutím lhůty k podání odvolání nebo rozkladu (poslednímu adresátovi), vzdáním se odvolání (posledním z adresátů) nebo spolu s prezkumným správním aktem, jímž bylo rozhodnuto o odvolání nebo rozkladu (pokud jsou potvrzeny). *Hmotněprávní důsledky* právní moci pak spočívají v tom, že správní akt nelze s výjimkou zákonem stanovených případů změnit nebo

<sup>44</sup> Srov. § 83 odst. 1 spr. ř.

<sup>45</sup> § 24 odst. 1 spr. ř. – fikce doručení písemnosti marným uplynutím lhůty pro uložení písemnosti, nebylo-li možno písemnost doručit.

<sup>46</sup> § 84 odst. 1 spr. ř.

<sup>47</sup> § 84 odst. 2 spr. ř.

zrušit, a že ve věci, ve které byl vydán správní akt, nelze s výjimkou zákonem stanovených případů nebo případů, kdy to vyplývá z povahy věci, znovu rozhodnout (překážka *rei iudicatae*). Upozorňuje, že některé procesní akty nejsou schopny materiální právní moci (s odkazem na § 76 odst. 3 větu třetí spr. ř. – viz výše), na to, že právní moc správního aktu zaniká s jeho platností, že účinky právní moci pominou, promine-li správní orgán zmeškání odvolání nebo rozkladu, jakož i na problém zdánlivé právní moci v situaci, kdy správní akt nebyl oznámen tomu, komu oznámen měl být, přičemž tato vada může být zhojena v některých případech uplynutím času (s odkazem na § 84 odst. 1 spr. ř. – rovněž viz výše) a správní akt se stane pravomocným později.<sup>48</sup>

Jiný soudobý autor, Vladimír Sládeček, ve své učebnici opět tradičně rozlišuje mezi tzv. formální právní mocí, označovanou též jako procesní, znamenající nenapadnutelnost správního aktu řádnými opravnými prostředky. Co se týká materiální (hmotněprávní) právní moci, upozorňuje na různé pohledy na její časovou specifikaci. Ze Sládečkova textu vyplývá, že s výjimkou zákonem stanovených případů (např. obnova řízení, přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení<sup>49</sup>) fakticky splývá formální a materiální právní moc. Sládeček ale formuluje i úvahu, že materiální právní moc nastává až tehdy, pokud neexistuje efektivní, zákonem předpokládaná možnost napadnout formálně pravomocné rozhodnutí, takovou právní moc označuje jako relativní právní moc znamenající nezměnitelnost a nezrušitelnost v rámci veřejné správy, a absolutní materiální právní moc, znamenající absolutní nemožnost přezkumu rozhodnutí jiným orgánem státu.<sup>50</sup>

K problematice účinků pravomocných rozhodnutí, respektive materiální právní moci správních aktů, se vyjadřuje i více soudních rozhodnutí.<sup>51</sup> Z poslední doby lze zmínit např. *rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 4. 3. 2016, čj. 30 A 40/2015-43*, který se věnuje rozdílu materiální právní moci a překážky věci rozhodnuté podle úpravy občanského soudního řádu („o. s. ř.“) a úpravy správního řádu, a to na příkladu účinků správního rozhodnutí, kterým byla pravomocně zamítnuta žádost o přiznání práva. O. s. ř. formuluje překážku věci rozhodnuté v § 159a odst. 4 tak, že „[j]akmile bylo o věci pravomocně rozhodnuto, nemůže být v rozsahu závaznosti výroku rozsudku pro účastníky a popřípadě jiné osoby věc projednávána znovu“. V režimu o. s. ř. tedy může překážku věci pravomocně rozsouzené vytvořit každé meritorní rozhodnutí soudu; judikatura civilních soudů pak připouští dílčí výjimky z této široce pojaté zásady.<sup>52</sup> Naproti tomu správní řád formuluje

<sup>48</sup> STAŠA, J. In: D. Hendrych a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck 2016, s. 153, 154.

<sup>49</sup> Postup přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení podle předchozího správního řádu č. 71/1967 Sb. byl v platném správním řádu nahrazen tzv. přezkumným řízením.

<sup>50</sup> Srov. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014, s. 123, 124. Týž autor provedl rovněž srovnání názorů na pojetí právní moci správních aktů, jak byly publikovány v posledních letech, v příspěvku SLÁDEČEK, V. Právní moc správního rozhodnutí: několik poznámek. In: M. Horáková – M. Tomoszek (eds.). *Vliv EU a Rady Evropy na správní řízení v ČR a v Polsku*. Brno: edice Knihovnicka.cz, 2010, s. 131–134.

<sup>51</sup> Vedle rozhodnutí, rozebíraných v tomto článku, lze odkázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu („NSS“) ze dne 27. 4. 2016, čj. 6 As 244/2015-35, rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2015, čj. 8 As 36/2014-68, a rozsudek rozšířeného senátu NSS ze 9. 12. 2014, čj. 2 As 74/2013-45.

<sup>52</sup> Citovaný rozsudek odkázal na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 4. 2005, sp. zn. 32 Odo 151/2005, podle něhož není překážka věci pravomocně rozhodnuté dána v tom případě, jde-li sice v novém řízení o tentýž právní vztah mezi týmiž účastníky, avšak opírá-li se nově uplatněný nárok o jiné skutečnosti, které tu nebyly v době původního řízení a k nimž došlo až později.

uvedenou překážku jinak: „Přiznat totéž právo nebo uložit tutéž povinnost lze z téhož důvodu též osobě pouze jednou.“ (§ 48 odst. 2 spr. ř.). Soud vyslovil i s odkazem na jiná rozhodnutí a na odbornou literaturu, že správní řád zakládá překážku řízení pouze v případě, že právo již bylo v totožné věci přiznáno nebo povinnost uložena. Byla-li žádost (návrh) účastníka řízení zamítnuta, nejedná se o rozhodnutí, kterým by bylo přiznáno právo nebo uložena povinnost. Správní řád dokonce v § 101 písm. b) výslovně předvídá vedení nového řízení a vydání nového rozhodnutí, pokud bude vyhověno žádosti, která byla dříve zamítnuta. Překážka věci rozhodnuté je tedy ve správním řízení formulována poměrně úzce.

Podle § 101 písm. b) spr. ř. lze provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí ve věci tehdy, jestliže novým rozhodnutím bude vyhověno žádosti, která byla pravomocně zamítnuta, podle § 102 odst. 1 věty první spr. ř. pak „pokud žádost účastníka neodůvodňuje zahájení nového řízení, rozhodne správní orgán usnesením o tom, že se řízení zastaví“. Soud v citovaném rozsudku vyslovil, že ustanovení § 102 odst. 4 věty první spr. ř. rozumí tak, že správní orgán neposuzuje to, zda nová žádost odůvodňuje zahájení nového řízení, nýbrž to, zda nová žádost odůvodňuje vydání pozitivního rozhodnutí ve věci. Jestliže správní orgán dospěje k závěru, že ani nová žádost neodůvodňuje vydání vyhovujícího rozhodnutí, řízení o takové žádosti zastaví, naproti tomu jestliže správní orgán dospěje k závěru, že nová žádost odůvodňuje vydání vyhovujícího rozhodnutí, opětovně rozhodne o meritu věci, o němž již bylo rozhodnuto v předchozím řízení.

*Rozsudek NSS ze dne 6. 10. 2015, čj. 8 As 171/2014-67, se věnuje možnostem prolomení právní moci rozhodnutí s klauzulí *rebus sic stantibus*. Uvádí, že „[i]nstitut nového rozhodnutí, jenž je pro správní řízení obecně upraven v § 101 správního řádu, umožňuje v zákonem taxativně upravených případech prolomit zásadu *ne bis in idem* (ne dvakrát ve stejné věci), jež je projevem materiální právní moci rozhodnutí. Jestliže byla určitá práva konstitutivním aktem založena, nelze je odejmout či změnit, ledaže zásah do takových právních poměrů umožňují hmotněprávní předpisy.“<sup>53</sup> V daném případě se jednalo o to, že ust. § 115 odst. 17<sup>54</sup> zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), podle něhož v případě, kdy se po právní moci rozhodnutí o opatření k nápravě vyskytnou nové rozhodné skutečnosti, lze vydat nové rozhodnutí o opatření k nápravě. Toto je ustanovení zvláštního zákona, které umožňuje materiální právní moc správního rozhodnutí prolomit. Soud vyslovil, že vydání nového rozhodnutí prolamuje nejen některé ze zásad správního řízení či materiální právní moc rozhodnutí, ale fakticky narušuje i princip právní jistoty. Je institutem zcela mimořádným, a proto zákonodárce k možnostem vydání nového rozhodnutí přistupuje spíše zdrženlivě, přičemž vydání nového rozhodnutí je možné pouze v zákonem taxativně stanovených případech. Podle soudu ani případné naplnění zákonem (judikaturou) předpokládaných podmínek pro vydání nového rozhodnutí nemůže vždy automaticky vést k vydání takového rozhodnutí. „Správní orgán totiž při rozhodování o tom, zda provede nové řízení a vydá nové rozhodnutí, je limitován též základními zásadami činnosti správních orgánů spočívajícími mimo jiné v ochraně veřejného zájmu a v zásadě ochrany legitimního očekávání.“<sup>55</sup>*

<sup>53</sup> Bod 17 odůvodnění.

<sup>54</sup> V době, kdy rozhodoval soud, bylo ustanovení v § 115 odst. 16.

<sup>55</sup> Bod 21 odůvodnění.

#### 4. PRÁVNÍ MOC SPRÁVNÍCH ROZHODNUTÍ A JEJÍ MOŽNÉ PROLOMENÍ

Z představení alespoň vybraných názorů literatury a soudní praxe, v porovnání s tím, jak k otázkám právní moci přistupoval Jiří Pražák, autoři z doby jeho a z doby meziválečné, nám plyne, že institut materiální právní moci, kdysi silně sporovaný, se stal nespornou skutečností, nezměnitelnost a nezrušitelnost pravomocných správních rozhodnutí, nepřipouští-li zákonná úprava něco jiného, je uznávaným fenoménem, podloženým i zákonnou úpravou správního řízení. Principy ochrany nabytých práv a vázanosti správy právem i v oblastech, kde tomu v minulosti nebylo, vedly k výrazným omezením možnosti správy volně zasahovat do právních poměrů založených formálně pravomocnými rozhodnutími, i když by se takové zásahy jevily z veřejného zájmu jako důvodné. Studovat díla Pražáka, ale i dalších klasiků správního práva je ale důležité pro pochopení řady nuancí této problematiky, které se v dnešní uspěchané době, projevující se v naprosté legislativní smrti nových a nových zákonů a jejich změn, jinak ztrácí.

Pokusím-li se shrnout vlastní přístup k právní moci ve správním právu, musím vyjádřit nejprve neoriginální konstatování, že – podobně jako je tomu v případě rozhodnutí soudů – i rozhodnutí správních orgánů, tradičně označovaná jako správní akty,<sup>56</sup> jsou zásadně schopná nabýt vlastnosti právní moci. Půjde především o správní akty, které jsou výsledkem formalizovaného postupu – správního řízení, ale i o správní akty – jednostranné úkony vrchnostenské správy závazně zakládající nebo autoritativně určující práva nebo povinnosti individuálně určených osob, které jsou činěny „bezprocedurálně“ (zejména mimo procesní režim části druhé a třetí spr. ř.). Za takové posledně uvedené akty lze považovat např. souhlasy stavebního úřadu, vydávané např. dle § 96, § 106, § 122 a § 127 stavebního zákona<sup>57</sup> – územní souhlas, souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru atd. Sice nejsou rozhodnutími ve formálním smyslu, ale materiálně takovou povahu mají. Stavební zákon časově omezuje možnost jejich přezkumu v přezkumném řízení podle správního řádu. Na to, že se jedná o správní akty (rozhodnutí v materiálním smyslu), nemá vliv skutečnost, že podle aktuální judikatury je obrana proti nim ve správním soudnictví přípustná nikoli na základě žaloby proti rozhodnutí dle § 65 a násl. soudního řádu správního („s. ř. s.“), ale v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 a násl. s. ř. s.<sup>58</sup>

Právní moc není vlastností nařízení ani jiných normativních aktů správy, veřejnoprávních smluv, ale ani osvědčení, která autoritativně potvrzují úředně známé skutečnosti (a lze souhlasit s Pražákem, že se týkají výhradně otázek skutkových, nikoliv právních), či podobných úkonů správních orgánů.

Právní moc je vlastností správních aktů, u níž se – obdobně jako tomu v případě rozhodnutí soudních – rozlišuje mezi tzv. formální (vnější, procesní) právní mocí a tzv. materiální (vnitřní) právní mocí.

<sup>56</sup> Lze se setkat i s označením „individuální správní akty“, *a contrario* normativních správních aktů – viz např. PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Brno – Plzeň: Nakladatelství Doplněk a Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 278 an.; VAČOK, J. In: M. Vrabko a kol. *Správné právo hmotné. Všeobecná část*. Bratislava: C. H. Beck, 2012, s. 199 an.; v předlistopadové literatuře např. ČERVENÝ, Z. In: Z. Lukeš. *Československé správní právo. Obecná část*. Praha: Panorama, 1981, s. 160 an.

<sup>57</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

<sup>58</sup> Viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010-76.

Formální právní mocí se rozumí, a to s ohledem na rozsáhlé publikační zdroje vcelku nesporně, nenapadnutelnost správního aktu odvoláním či jiným řádným opravným prostředkem ze strany účastníka, a je-li jich více, účastníků řízení (adresátů správního aktu). Právní moc, jako vlastnost rozhodnutí vydaných ve správním řízení (procesním postupem), je legálním pojmem (viz § 73 odst. 1 spr. ř.). Vedle subjektivní nenapadnutelnosti správního aktu řádným opravným prostředkem je předpokladem nabytí formální právní moci i jeho oznámení adresátům. Zákon požadavek oznámení aktu jako podmínku nabytí právní moci pro některé případy modifikuje, když:

- stanoví fikci doručení písemnosti (zde: obsahující stejnopis rozhodnutí), jestliže si adresát uložené písemnosti ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena, písemnost nevyzvedne (§ 24 odst. 1 spr. ř.);
- stanoví obdobné účinky jako při oznámení rozhodnutí v případě, kdy osoba, která byla účastníkem, ale rozhodnutí jí nebylo správním orgánem oznámeno, se dozvěděla o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování (toto se netýká tzv. esenciálních účastníků dle § 27 odst. 1 spr. ř.); osobě běží ode dne, kdy se uvedené skutečnosti dozvěděla, zvláštní lhůta pro odvolání (30 dnů) – srov. § 84 odst. 1 spr. ř.;
- omezuje osobu, která byla účastníkem (nikoli však podle § 27 odst. 1 spr. ř.), ale rozhodnutí jí nebylo správním orgánem oznámeno, v možnosti odvolat se lhůtou jednoho roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků, kterým ho správní orgán byl oznámil (srov. § 84 odst. 1 spr. ř.);
- stanoví, že se na účastníka řízení, který se prokazatelně seznámil s rozhodnutím, hledí, jako by mu správní orgán rozhodnutí doručil, a to s chybějícím poučením; účastníku bude běžet od dne, kdy se s rozhodnutím takto seznámil, zvláštní lhůta pro odvolání (90 dnů) – srov. § 84 odst. 2 ve spojení s § 83 odst. 2 spr. ř.;
- stanoví zvláštní pravidlo pro nabytí právní moci rozhodnutí o odvolání: je v právní moci, jestliže bylo oznámeno všem odvolatelům a účastníkům uvedeným v § 27 odst. 1 spr. ř.; podmínkou nabytí právní moci tedy není oznámení rozhodnutí všem účastníkům řízení (srov. § 91 odst. 1 spr. ř.).

Formální právní moc je předpokladem toho, aby správní akt mohl získat hmotně-právní účinky. Materiální právní moc vyjadřuje závaznost správního aktu, jeho nezrušitelnost a nezměnitelnost ze strany správního ani jiného orgánu. Materiální právní moc současně vytváří překážku věci rozhodnuté (*rei iudicatae*) ve vztahu k věci, která je předmětem správního aktu, a adresátům, vůči nimž správní akt působí.

Ohledně pravomocných rozhodnutí, která jsou výsledkem správního řízení, platí podle § 73 odst. 2 spr. ř. základní pravidlo, že jsou závazná pro účastníky řízení a pro všechny správní orgány. Výraznou výjimkou je, že pravomocná rozhodnutí o osobním stavu jsou závazná pro každého (pro všechny osoby a orgány, nejen správní). V případě pravomocného rozhodnutí ve věci přestupku nebo jiného správního deliktu, a to rozhodnutí vyslovujícího vinu nebo zastavujícího řízení (tedy období „zprošťujícího“ rozsudku), platí, s ohledem na princip *ne bis in idem* pro věci trestní,<sup>59</sup> že zavazuje i trestní soud a další orgány činné v trestním řízení, neboť brání následnému zahájení trestního řízení nebo

<sup>59</sup> Viz zejména čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, § 11 odst. 1 písm. f) trestního řádu.

pokračování v něm, jestliže nebylo uvedené pravomocné rozhodnutí v předepsaném řízení zrušeno. Pravomocné rozhodnutí správního orgánu o tom, že byl spáchán přestupek nebo jiný správní delikt a kdo je spáchal,<sup>60</sup> jakož i pravomocné rozhodnutí o osobním stavu, je závazné i pro civilní soud (srov. § 135 odst. 1 o. s. ř.).

Zatímco závaznost správního aktu nastává zásadně současně s nabytím formální právní moci, okamžik nezrušitelnosti či nezměnitelnosti závisí na efektivní nemožnosti uplatnit zákonem předvídaný prostředek pro zásah do formálně pravomocného správního aktu.

Materiální právní moc v podobě nezrušitelnosti a nezměnitelnosti správního aktu ze strany orgánů veřejné moci není vlastností, která by byla spojena se všemi formálně pravomocnými akty. Možné zásahy do správních aktů, které jsou v právní moci (formální), se mohou týkat existence a obsahu správního aktu jako takového (např. když soud na základě žaloby ve správním soudnictví zruší rozhodnutí správního orgánu), nebo se mohou týkat nové – jiné – úpravy právních vztahů, která je předmětem pravomocného správního aktu, aniž by byl formálně tento akt zrušen nebo změněn (např. dojde-li pozdějším správním aktem v případě, kdy to zákon připouští, k odnětí oprávnění založeného dřívějším, pravomocným správním aktem). Rozbor problematiky materiální právní moci je rozbořem *výjimek, na základě nichž může dojít k prolomení pravidla o nezrušitelnosti nebo nezměnitelnosti správního aktu*, který je v právní moci. Mezi tyto výjimky se řadí např.:

#### *1) zrušení nebo změna rozhodnutí v přezkumném řízení*

Přezkumné řízení je dozorčím prostředkem, na základě kterého může nadřízený správní orgán<sup>61</sup> zrušit nebo změnit pravomocné rozhodnutí,<sup>62</sup> které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, případně může rozhodnutí zrušit a vrátit věc odvolacímu správnímu orgánu nebo správnímu orgánu prvního stupně. Možnost zasáhnout do pravomocného správního rozhodnutí je limitována subjektivní a objektivní lhůtou pro zahájení přezkumného řízení (§ 96 odst. 1 spr. ř.),<sup>63</sup> objektivní lhůtou pro vydání rozhodnutí v přezkumném řízení v prvním stupni (§ 97 odst. 2 spr. ř.), nepřipustností přezkumu některých rozhodnutí (§ 94 odst. 2 spr. ř., nepřipustnost přezkumného řízení může stanovit i zvláštní zákon<sup>64</sup>). Při přezkumném řízení se navíc uplatňuje pravidlo, že v případě, kdy správní orgán, který provádí přezkumné řízení, dospěje k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, přezkumné řízení zastaví (§ 94 odst. 4 spr. ř.). Povinnost šetřit práva nabytá v dobré víře při rozhodování v přezkumném řízení ukládá správnímu orgánu i § 94 odst. 5 spr. ř.

<sup>60</sup> Podle současného znění § 135 odst. 1 o. s. ř. není civilní soud vázán rozhodnutím v blokovém řízení. Od účinnosti nové právní úpravy přestupkového práva bude blokové řízení nahrazeno vydáním příkazu na místě.

<sup>61</sup> Za podmínky § 95 odst. 2 spr. ř. i správní orgán, který přezkoumávané rozhodnutí vydal.

<sup>62</sup> Za podmínky § 94 odst. 1 spr. ř. i předběžně vykonatelné rozhodnutí, které dosud nenabylo právní moci.

<sup>63</sup> Podle právního názoru rozšířeného senátu NSS, vysloveného v rozsudku ze dne 9. 12. 2014, čj. 2 As 74/2013-45, se tyto lhůty vztahují i pro zkrácené přezkumné řízení konané dle § 98 spr. ř.

<sup>64</sup> Např. § 18 odst. 4 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), § 124 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.

## 2) *obnova řízení*

Žádost účastníka o obnovu řízení je mimořádným opravným prostředkem, na základě které – je-li dán některý z taxativně uvedených důvodů (§ 100 odst. 1 spr. ř.) a jsou-li splněny i další podmínky – příslušný správní orgán obnoví řízení ukončené pravomocným rozhodnutím ve věci. O obnově řízení může z moci úřední rozhodnout i správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, jestliže je zde některý ze zákonných důvodů obnovy (§ 100 odst. 3, 4 spr. ř.). Možnost zasáhnout do pravomocného rozhodnutí procesním postupem obnovy je limitována zákonnými důvody obnovy, subjektivní a objektivní lhůtou pro podání žádosti o obnovu (§ 100 odst. 2 spr. ř.), objektivní lhůtou pro rozhodnutí o obnově z úřední moci (§ 100 odst. 3 spr. ř.), požadavkem, aby na rozhodnutí o obnově řízení z moci úřední byl vedle zákonného důvodu i veřejný zájem na novém řízení (§ 100 odst. 3 spr. ř.). Zákon pro řízení zakončená některými rozhodnutími obnovu nepřipouští.<sup>65</sup> Důsledkem pravomocného rozhodnutí o obnově je, že se provede nové řízení a vydá nové rozhodnutí, kterým se ze zákona původní pravomocné rozhodnutí ve věci ruší (§ 101 odst. 9 spr. ř.).

## 3) *navrácení v předešlý stav*

Správní orgán může na základě žádosti účastníka prominout zmeškání úkonu, který bylo třeba učinit v určité lhůtě, a to v případě, že účastník bez vlastního zavinění zmeškal podání odvolání nebo jiného řádného opravného prostředku v zákonné lhůtě. Účelem je napravit vzniklou právní újmu účastníkovi, který nemohl ze závažného důvodu podat opravný prostředek, a umožnit přezkoumání rozhodnutí na základě takového opravného prostředku (§ 41 spr. ř.).

## 4) *procesní usnesení, které se pouze poznamenává do spisu*

Toto usnesení může správní orgán v průběhu řízení změnit novým usnesením, nenabývá tedy materiální právní moci (§ 76 odst. 3 poslední věta a § 73 odst. 2 spr. ř.).

## 5) *rozhodnutí, kterým byla pravomocně zamítnuta žádost*

Tzv. negativní správní rozhodnutí nenabývají materiální právní moci, neboť účastník řízení může v téže věci podat žádost novou. Toto pravidlo bylo v minulosti uznáno odbornou literaturou i judikaturou, ale s ohledem na znění § 101 písm. b) spr. ř. má nyní i zákonný základ. Jak bylo ukázáno výše při rozboru rozsudku Krajského soudu v Plzni čj. 30 A 40/2015-43, lze k situaci, kdy účastník podá obsahově shodnou žádost jako tu, která byla pravomocně zmítnuta, přistoupit tak, že správní orgán nové žádosti novým rozhodnutím ve věci vyhoví, shledá-li to důvodné, nebo, nebude-li ani v novém řízení shledána žádost důvodnou, řízení podle § 102 odst. 4 spr. ř. zastaví. Správní orgán není v novém řízení vázán předchozím pravomocným správním rozhodnutím, které žádost zamítlo. Pokud však pravomocné správní rozhodnutí bylo předmětem soudního pře-

<sup>65</sup> Je zajímavé, že ust. § 100 odst. 5 spr. ř., uvádí, že „na obnovu řízení se obdobně užije ustanovení § 94 odst. 4 a 5“, tedy úprava přezkumného řízení o proporcionalitě požadavku na nápravu rozhodnutí vydaného v rozporu s právním předpisem a požadavku na ochranu práv účastníků nabytých v dobré víře a požadavku na ochranu veřejného zájmu. Původní textace vládního návrhu správního řádu (tisk č. 201 Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, 4. volební období) odkazovala na obdobné užití jiných ustanovení z úpravy přezkumného řízení pro obnovu řízení, a to ustanovení o nepřipustnosti konání přezkumného řízení (v současnosti v § 94 odst. 2 a 3 spr. ř.).



zkumu na základě správní žaloby podle § 65 s. ř. s. nebo žaloby podle části páté o. s. ř. a soud ve věci pravomocně rozhodl, správní orgán bude v novém řízení vázán pravomocným soudním rozsudkem.<sup>66</sup> Zamítl-li např. civilní soud rozhodující podle části páté o. s. ř. žalobu, kterou se účastník řízení, v němž katastrální úřad zamítl návrh na vklad práva do katastru, domáhal, aby soud rozhodl v této věci jinak a vklad povolil, bude tím katastrální úřad v případném novém řízení na základě shodného návrhu vázán a nebude moci ani novému návrhu z již rozhodnutého důvodu vyhovět.

#### 6) zrušení pravomocného správního rozhodnutí soudem

Soudy rozhodující ve správním soudnictví mají pravomoc rušit pravomocná rozhodnutí správních orgánů, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti, pro nezákonnost nebo vady řízení (§ 78 odst. 1, § 76 odst. 1, 2 s. ř. s.). Řízení může být zahájeno na základě žaloby soukromého interesenta (§ 65 odst. 1, 2 s. ř. s.) nebo na základě žaloby k ochraně veřejného zájmu (§ 66 s. ř. s.). Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu náleží v současnosti nejvyššímu státnímu zástupci a veřejnému ochránci práv, když nebyla realizována možnost, obecně předvídaná v § 66 odst. 1 s. ř. s., aby žalobu mohly podávat ty správní orgány, o nichž to stanoví zvláštní zákon, „za podmínek určených zákony upravujícími řízení před správními orgány“. Možnost zásahu soudu do pravomocného správního rozhodnutí rozsudkem vydaným ve správním soudnictví je limitována zejména lhůtou pro podání žaloby (§ 71 s. ř. s., popřípadě zvláštní zákony).

Výrok pravomocného rozsudku soudu rozhodujícího ve správním soudnictví, tedy i takového, který ruší pravomocné rozhodnutí správního orgánu, je podle § 54 odst. 6 s. ř. s. závazný pro účastníky (soudního řízení), osoby zúčastněné na řízení a pro orgány veřejné moci. Taková formulace okruhu osob, které zavazuje výrok soudního rozsudku, chybně opomíjí ty účastníky správního řízení, v němž bylo vydáno pravomocné správní rozhodnutí (a které zavazuje pravomocné správní rozhodnutí), kteří nebyli ani účastníky soudního řízení, ani neoznámili, že v soudním řízení uplatňují právo osob zúčastněných na řízení (srov. § 34 odst. 1 s. ř. s.).

Pro stručnost jen poznamenávám, že i Ústavní soud je oprávněn v řízení o ústavní stížnosti zrušit pravomocné správní rozhodnutí (zpravidla to bude správní rozhodnutí, které předcházelo konečnému rozhodnutí soudu, proti němuž ústavní stížnost směřovala).

#### 7) upuštění od trestu uloženého správním orgánem nebo jeho snížení rozhodnutím soudu

Soud rozhodující ve správním soudnictví je oprávněn v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu za podmínek stanovených v zákoně (srov. zejména § 65 odst. 3 a § 78 odst. 2 s. ř. s.) upustit od trestu uloženého pravomocným správním rozhodnutím nebo takový trest snížit v mezích zákonem dovolených.

#### 8) nahrazení pravomocného správního rozhodnutí o sporu nebo jiné právní věci soukromého práva rozsudkem soudu

Civilní soudy rozhodující na základě žaloby podávané podle části páté o. s. ř. jsou oprávněny projednat nově (pořadem práva) tutéž věc, která vyplývá ze vztahů soukro-

<sup>66</sup> Srov. § 54 odst. 6 s. ř. s., § 159a odst. 3 ve spojení s § 245 o. s. ř.

mého práva, o které předtím rozhodl pravomocně správní orgán. Dle formulace § 250j odst. 2 o. s. ř. rozsudek soudu, který dospěl k závěru, že o sporu nebo o jiné právní věci má být rozhodnuto jinak, než rozhodl správní orgán, nahradí rozhodnutí správního orgánu v takovém rozsahu, v jakém je rozsudkem soudu dotčeno. Možnost zásahu soudu do pravomocného správního rozhodnutí rozsudkem je v těchto případech limitována zejména lhůtou pro podání žaloby (§ 247 odst. 1 o. s. ř., popřípadě zvláštní zákony).

9) *zákaz soudu, aby správní orgán porušoval práva osoby, které se dotýká vadný správní akt*

Konstrukce různých žalob k ochraně subjektivních veřejných práv v českém správním soudnictví (žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, žaloba proti nečinnosti a žaloba k ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu) vyvolává otázky, jaké úkony podřadit pod pojem „*rozhodnutí správního orgánu*“, zda tento pojem chápat formálně nebo obsahově. Prakticky se tyto problémy objevují zejména u aktů vydávaných bezprocedurálně, které jsou však schopny nabýt materiální právní moci. Známým případem jsou již výše zmiňované souhlasy stavebního úřadu, u nichž se sjednotila judikatura NSS, že obrana proti nim je přípustná formou žaloby proti zásahu, nikoli žaloby proti rozhodnutí. Správní soud rozhodující o tzv. zásahové žalobě však není oprávněn „*zásah*“ (zde: souhlas stavebního úřadu) zrušit, ale může určit, že byl zásah nezákonný, zakázat správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, či přikázat, aby obnovil stav před zásahem (srov. § 87 odst. 2 s. ř. s.). Logicky proto vyhovující rozsudek správního soudu zasahuje do závaznosti vydaného správního aktu, prolamuje jeho materiální právní moc. Možnost zásahu soudu do materiální právní moci správního aktu je limitována zejména lhůtou pro podání žaloby (§ 84 odst. 1 s. ř. s.).

10) *prohlášení nicotnosti správního aktu*

Správní akt, který trpí vadou znamenající jeho nicotnost,<sup>67</sup> sice z pohledu hmotného práva nemá účinky, ale okolnost nicotnosti nemusí být vždy zřejmá či nemusí být zřejmá každému zainteresovanému, i nicotný správní akt se může jevit jako závazný projev výkonu veřejné moci. Z hlediska právní jistoty je proto významné, že zákon svěřuje správním orgánům a soudům oprávnění deklarovat nicotnost správního aktu. Správní orgán, který je nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal, je oprávněn nicotnost zjišťovat a prohlašovat z moci úřední, a to kdykoli (není limitován lhůtou), nicotnost však může prohlásit jen z důvodu, že rozhodnutí vydal tzv. absolutně věcně nepřislušný správní orgán (§ 77 odst. 1, § 78 odst. 1 spr. ř.). Soud rozhodující na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu je oprávněn vyslovit i bez návrhu nicotnost takového rozhodnutí, aniž by byl omezen v důvodech nicotnosti, může tak učinit ale jen tehdy, jsou-li jinak splněny procesní podmínky pro projednání žaloby, např. předchozí vyčerpání opravných prostředků v řízení před správními orgány a dodržení lhůty pro podání žaloby (srov. § 65 odst. 1, § 76 odst. 2 s. ř. s.). K vyslovení nicotnosti rozhodnutí správních orgánů z důvodu nepřislušnosti (nedostatku pravomoci) může dojít i rozsudkem NSS vydaným v řízení o kompetenční žalobě (§ 100 odst. 2 s. ř. s.) či usnesením zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.

<sup>67</sup> Pozitivně právně vymezuje správní řád, jaké rozhodnutí je nicotné, v § 77 odst. 1 a 2, teorie i soudní rozhodovací praxe může však autonomně dovozovat i důvody další. Viz např. STAŠA, J., op. cit., s. 149, 150.

### 11) *dodatečné stanovení nebo změna doby platnosti nebo účinnosti rozhodnutí*

Správní řád dává možnost, aby bylo provedeno nově řízení a vydáno nové rozhodnutí, které dodatečně stanoví nebo změní dobu platnosti nebo účinnosti rozhodnutí nebo lhůtu ke splnění povinnosti nebo dodatečně povolí splátky. Tato možnost zásahu do pravomocného správního rozhodnutí je obecně limitována „vážnými důvody“, zkrácení doby platnosti (účinnosti apod.) rozhodnutí je navíc možné jen tehdy, stanoví-li by tuto možnost (výslovně) zákon [§ 101 písm. d) s. ř. s.].

### 12) *odstranění tvrdosti*

V případech, které připouští zákon, je možné odstranit tvrdost plynoucí z pravomocného správního rozhodnutí, která nepřiměřeně zasahuje dotčenou osobu, novým rozhodnutím nebo jiným úkonem, který tuto tvrdost odstraní.<sup>68</sup> Odstranění tvrdosti není nárokové. Do této skupiny lze zařadit také např. prominutí pravomocně uložené pořádkové pokuty novým rozhodnutím správního orgánu, který pořádkovou pokutu uložil (§ 62 odst. 6 spr. ř.).

### 13) *upuštění od výkonu pravomocně uloženého správního trestu*

Podle nyní platné a účinné úpravy může správní orgán příslušný projednávat přestupky upustit při splnění zákonných podmínek od výkonu zbytku zákazu činnosti a zákazu pobytu (§ 14 odst. 3, § 15 odst. 4 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích).

### 14) *amnestie*

Zásahem do materiálních účinků pravomocných rozhodnutí ukládajících správní trest za přestupek může být i amnestie, kterou by se odpouštěl nebo zmírňoval uložený správní trest nebo jeho zbytek nebo nařizovalo vyřazení přestupku z evidence přestupků (podle § 90 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, je oprávněna udělit amnestii vláda, podle nového zákona č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který nabývá účinnosti 1. 7. 2017, prezident republiky).

### 15) *rozhodnutí s klauzulí rebus sic stantibus*

U některých rozhodnutí, a půjde o rozhodnutí konstitutivní, je možné, aby při změně vnějších okolností, za nichž bylo vydáno, došlo k vydání nového rozhodnutí, které změní obsah upravený původním pravomocným rozhodnutím. Tato rozhodnutí se označují tradičně jako rozhodnutí (správní akty) s klauzulí *rebus sic stantibus*.<sup>69</sup> Možnost takové dodatečné změny obsahu rozhodnutí musí připouštět zákon.<sup>70</sup> Lze souhlasit s právním názorem v uváděném rozsudku NSS čj. 8 As 171/2014-67, že i v takovém případě, kdy zvláštní zákon připouští zásah do materiální právní moci rozhodnutí, by měl správní orgán jednat spíše zdrženlivě, měl by i tehdy zvažovat požadavky ochrany veřejného zájmu a legitimního očekávání adresátů.

<sup>68</sup> Viz např. § 122 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky – odstranění tvrdosti správního vyhoštění.

<sup>69</sup> Viz např. HOETZEL, J., op. cit., s. 953.

<sup>70</sup> Jedná se o situace, které předvídá § 101 písm. e) spr. ř., podle něhož lze provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí, jestliže „tak stanoví zvláštní zákon“.

### *16) odnětí pravomocně přiznaného oprávnění*

Zákony upravující udělování oprávnění k výkonu činností upravených veřejným právem často umožňují oprávnění přiznané konstitutivními správními akty odejmout novým správním aktem. Důvodem může být např. ztráta podmínek pro vykonávání činnosti (např. ztráta podmínek bezúhonnosti či spolehlivosti), uložení trestu trestním rozsudkem nebo rozhodnutím správního orgánu, porušování podmínek výkonu povolené činnosti apod.<sup>71</sup> Odnětí oprávnění není považováno za správní trest (sankci trestní povahy), při rozhodování o odnětí oprávnění převažuje funkce ochranná a preventivní.

### *17) zánik oprávnění v důsledku zrušení jiného rozhodnutí*

Důvodem pro zánik oprávnění vyplývajícího ze správního aktu s materiální právní mocí může být někdy skutečnost, že zaniklo jiné pravomocné správní rozhodnutí, které bylo nezbytným podkladem pro vznik oprávnění. Dojde-li např. z věcných důvodů ke zrušení pravomocného stavebního povolení, podle něhož byla provedena stavba a v návaznosti na žádost stavebníka vydán kolaudační souhlas, který není výsledkem správního řízení, ale jen bezprocedurálním správním aktem, zaniknou tím zřejmě i účinky takového kolaudačního souhlasu.

## ZÁVĚR

Ve výkladech toho, co je to právní moc, jaké jsou její projevy, se kterými správními akty může být spojena materiální právní moc a kdy naopak materiální právní moc není nebo do ní může být ze strany orgánů veřejné moci zasaženo, by bylo možné pokračovat dále a dále. Tak, jak byly tyto otázky a odpovědi na ně obtížné a nejednoznačné v dobách profesora Pražáka, je tomu tak i dnes. Jiří Pražák spoluzakládal právní obor, který je nejen složitý, ale pro někoho i pro svou rozsáhlost a košatost krásný.

---

<sup>71</sup> Srov. např. § 27 zákona č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu – odnětí zbrojního průkazu.

## The Significance of Material Legal Effect and *Rei Iudicatae* in the Administrative Law

Martin Kopecký

*Abstract:* The term of legal effect (legal force) traditionally breaks down into formal and material (substantive) aspects. While the formal (external, process) legal effect means that decision cannot be appealed by participants of proceeding, the material (internal) legal effect – for which the formal legal effect is the premise – is associated with attributes such as binding and immutability of the decision by the public authorities (neither judicial nor administrative) and creating the impediment of *rei iudicatae* in the same matter for the same participants of proceeding. At least within the Central European legal system the question of legal effect is not related only with judicial decisions, but also with acts issued by administrative authorities and other public administrators. Public administration has its own procedures to ensure the various interests: on the one hand there is the public interest to be ensured, because the administration should be able to respond to the current public needs, and on the other hand the administration has to ensure the stability of legal relations and protection of acquired rights of individuals. The administrative law admitted the attribute of legal effect to some acts of public administration and its associated rule of *rei iudicatae* taking inspiration from the historically previously applied and recognized effects of court decisions. Material legal effect was not (and is not even today) possible attribute for all types of administrative acts, while the requirement of ensuring the protection of the public interest tends to the ability of public administration flexibly change the legal situation based by its earlier acts in some cases. The article discusses different approaches to the issue of legal effect in the administrative law mainly from the point of view of the authors who have written about it in the past as well as the contemporary authors, and focuses on the situations where there may be its interference with the binding character and immutability of the administrative decisions.

**Key words:** administrative act, formal legal effect, material legal effect, *rei iudicatae*