

Západočeská univerzita v Plzni
Fakulta právnická

Bakalářská práce

Nicotný správní akt

Plzeň 2015

Milan Sobotka

Rád bych tímto poděkoval JUDr. Tomáši Loudovi, Csc., za cenné rady, věcné připomínky a vstřícnost při konzultacích a pomoc při vypracování bakalářské práce.

Prohlašuji, že jsem vypracoval tuto bakalářskou práci s názvem “Nicotný správní akt“ samostatně pod vedením JUDr. Tomáše Loudy, CSc., s použitím literatury, uvedené na konci mé bakalářské práce v seznamu použité literatury.

V Praze dne 30.3.2015

Milan Sobotka

Abstract

This thesis focuses on the nullity of administrative acts in Czech administrative law. The nullity, as the most severe defect of the administrative act, is described and defined. The main part of the thesis deals with the individual reasons of the nullity of the administrative acts, mostly together with the relevant judicial decisions. In particular, the lack of authority, lack of subject-matter jurisdiction, the forbidden content of the administrative act, the impossible content of the administrative act – legal as well as factual - ,immoral content of administrative act, the most sever defects of the form of the administrative act etc. are discussed. In the second part, the thesis deals the procedure context of the nullity of administrative acts, this means the special proceedings under the Rules of Administrative Procedure, as well as the proceeding under the Administrative Procedure Act and focuses on the greatest problem of the decision on the nullity of administrative acts.

Key words

Nullity, administrative act, administrative procedure, judicature.

Obsah

Úvod	1
1 Teoretická podstata nicotnosti správních aktů	3
1. 1 Vymezení pojmu nicotnosti	3
1. 2 Zakotvení nicotnosti v českém právním řádu	4
2 Důvody nicotnosti	5
2. 1 Důvody nicotnosti obecně	5
2. 2 Důvody nicotnosti jednotlivě	6
2. 2. 1 Nedostatek pravomoci	6
2. 2. 2 Věcná nepříslušnost rozhodujícího orgánu	9
2. 2. 3 Nicotnost z důvodu nedostatku právního podkladu	12
2. 2. 4 Nicotnost z důvodu vad ve složení orgánu	13
2. 2. 5 Zakázané plnění	14
2. 2. 6 Právně nemožné plnění	15
2. 2. 7 Fakticky nemožné plnění	18
2. 2. 8 Nemravné plnění	18
2. 2. 9 Další vady způsobující nevykonatelnost rozhodnutí	19
2. 2. 10 Absence vůle správního orgánu	20
2. 2. 11 Závažné vady formy správního rozhodnutí	21
3 Proces zjištění nicotnosti správního aktu	24
3. 1 Zjištění nicotnosti na základě správního řádu	24
3. 2 Nicotnost v rámci opravných a dozorčích prostředků	25
3. 3 Nicotnost v rámci soudního přezkumu	28
4 Závěr	32
Seznam pramenů	
Literatura	
Judikatura	
Právní předpisy	

Úvod

Tématem mé práce je nicotný správní akt. Specifický institut správního práva, který má na jednu stranu bohatou tradici, co se týče doktrinárních úvah a rozhodovací praxe, na druhou stranu však jde o institut, jenž se v českém pozitivním právu objevil poměrně nedávno, až v souvislosti s účinností soudního řádu správního a správního řádu. Frekvence praktického užití samotného institutu logicky závisí na kvalitě veřejné správy i správního práva jako takového. Cílem všech právních států by jistě bylo snížit počet nicotných správních aktů na minimum a zanechat hloubání o podstatě nicotného správního aktu pouze akademikům, avšak celá řada rozhodnutí soudů prokazuje, že se v případě nicotného správního aktu a nicotnosti obecně jedná v České republice o (bohužel) poměrně časté a aktuální téma.

Samotný pojem nicotnost má velmi široký obsah a již z pozitivně právní úpravy je zřejmé, že se jedná o pojem, jež nelze spolehlivě a stručně definovat. Nicotnost je nejzávažnější možná vada správních aktů, vada tak závažná, že činí ze správních aktů právně bezvýznamná jednání, která nikdy nenesla svůj závazný obsah. Nicotné rozhodnutí vybočuje z principiální zásady presumpce správnosti veřejnoprávního rozhodování a je neplatné *ex tunc*. Je tedy zřejmé, že pokud již soudy samy společně s doktrínou, dávno před zásahem zákonodárce, naznaly, že je zapotřebí vymezit nicotnost správních aktů jako specifickou kategorii, důvody pro takový přístup budou skutečně velmi závažné.

Cílem mé práce je zmapovat institut nicotného správního aktu v českém právním řádu, zabývat se jeho podstatou a především konkrétními projevy. Dílčím cílem je především nalézt odpověď na otázku, jaký je současný charakter vymezení nicotnosti v českém právním řádu, zda má demonstrativní způsob tohoto vymezení svůj smysl a zda jsou případně aplikovatelné a živé i některé z důvodů nicotnosti, které nejsou ve formálních pramenech práva konkrétně pojmenovány. Rovněž hodlám touto prací přiblížit rozhodovací praxi českých správních soudů v zásadních otázkách konkrétních důvodů nicotnosti a odpovědět tak na otázku, zda i v současnosti dochází k vymezování či případně i konstituci judikатурních důvodů nicotnosti správních aktů.

Kromě podstaty nicotnosti správních aktů a vymezení jednotlivých důvodů nicotnosti správních aktů je mým cílem rovněž popsat procesní možnosti nápravy

existence nicotných aktů, a to jak před správními orgány, tak před správními soudy. V této práci se pokusím přiblížit praktické problémy nakládání s nicotnými správními akty ve správním řízení i řízení před soudem.

Práce je vystavena především na analytické metodě rozboru jednotlivých právních norem a doktrinálních názorů. Vedle toho pracuje rovněž s metodou syntézy, především v případě vyvozování celkových závěrů z dílčích právních vět v konkrétních rozhodnutích správních soudů. Kromě současné české odborné literatury týkající se správního práva či příbuzných oborů kriticky pracuje rovněž s poměrně velkým množstvím klíčových judikátů, které napomáhají řešit řadu teoretických otázek a vymezovat jednotlivé důvody nicotnosti správních aktů.

1 Teoretická podstata nicotnosti správních aktů

1. 1 Vymezení pojmu nicotnosti

Nicotnost správních aktů je důsledkem nejzávažnější vadnosti správních aktů. Již z jazykového obsahu tohoto pojmu vyplývá, že podstatou tohoto pojmu je právní nulita, neexistence předmětného správního aktu v jeho právních následcích. Vzhledem k tomu, že takový správní akt je přes svoji nicotnost přece jen výsledkem formálního správního procesu a že je s ním do různé míry nakládáno jakožto se správním aktem, je ovšem přinejmenším pragmatictější k takovému správnímu aktu přistupovat jakožto k zásadně vadnému správnímu aktu, správnímu aktu s vadou nicotnosti než jako k „právnímu nic“¹

Tato dvojakost nicotného správního aktu, tedy jeho neoddiskutovatelná existence v jisté, alespoň částečně přítomné formální podobě, a zároveň závažné vady, které překážejí naplnění jeho běžné, právní funkce si vyžaduje speciální zacházení či proces, jehož výsledkem má být „oficiální“ odstranění nicotného správního aktu. Formální stránka existence nicotného správního aktu, která může vést k jistým kognitivním nesnázím pak brání tomu, aby s nicotným správním aktem bylo nakládáno jako se skutečně neexistujícím a tedy i zcela bezpředmětným aktem, jemuž eventuální „adresáti“ nemusejí přikládat žádnou důležitost.

Samotná nicotnost správního aktu je termínem, který pozitivní právo nevymezuje zcela výstižně a přehledně, z hlediska teorie jde o jednání správního orgánu, které vykazuje natolik závažné vady, že představuje zásadní překážku nastoupení právních následků, jde tedy o právní jednání správního orgánu, jež si klade nároky na to, aby bylo považováno za správní akt, ve skutečnosti však nemůže splňovat objektivní požadavky na to, aby bylo takto chápáno.

Nicotné rozhodnutí je bezesporu rozhodnutím nezákonným, jeho vady ovšem dosahují tak zásadní úrovně, že jsou neodstranitelné a nezhojitelné, nelze je jakýmkoliv způsobem sanovat. Jelikož se ve své podstatě jedná o neexistující rozhodnutí, s nímž nelze nijak nakládat, nelze pochopitelně odstranit vady, které jeho nulitu způsobily.

1 PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 7. doplněné a aktualizované vydání. Brno: MU – Doplněk, 2007, s. 299.

Nicotné rozhodnutí se liší od ostatních vadných rozhodnutí zásadním způsobem, jelikož na rozdíl od obyčejného vadného rozhodnutí nezpůsobuje žádné právní následky, neuplatní se na něj tedy obvyklá presumpce platnosti správního rozhodnutí, která považuje vadný správní akt za platný.²

1. 2 Zakotvení nicotnosti v českém právním řádu

Ačkoliv pojem nicotného správního aktu byl československou právní vědou i soudy uznáván a aplikován, až do 1. 1. 2003 zcela absentovala jakákoliv právní úprava, která by obsahovala postup pro nakládání s takovým nicotným správním aktem. Tato situace byla změněna až nabytím účinnosti soudního řádu správního, kdy se nicotnost stala tématem řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí, řízení o kasační stížnosti a řízení o kompetenční žalobě. Zároveň se pak pojmu nicotnosti věnoval zákon o řešení některých kompetenčních sporů.³

Podrobnější úpravy podstaty nicotnosti se pak český právní řád dočkal až 1. 1. 2006 s účinností správního řádu, který poměrně stručně ale v podstatných rysech vymezil důvody, pro který lze považovat správní akty za nicotné. Český právní řád tedy od tohoto okamžiku přijal koncepci nicotnosti, jež je založena na existenci výslovné právní úpravy předmětného institutu a nestaví pouze na nicotnosti jakožto teoretickém institutu rozvíjeném doktrínou, případně judikaturou.

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

3 Ustanovení § 5, odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb.

2 Důvody nicotnosti

2.1 Důvody nicotnosti obecně

Nejpříjatelnějším popisem důvodů, jež mají za následek nicotnost správního rozhodnutí, je jejich zařazení jakožto těch nejzávažnějších a neodstranitelných vad správního aktu. Přes závažnost těchto vad se v případě jejich odlišení od běžných vad jedná o hranici spíše neostrou a jednoznačné vymezení konkrétních důvodů nicotnosti je otázkou, na níž existuje celá řada nejednoznačných názorů. Vzhledem k tomu, že až do nedávné nebylo neexistoval žádný zákonný výčet důvodů nicotnosti, byly jednotlivé důvody definovány a popisovány pouze v teorii a judikatuře. Absence zákonného vymezení samozřejmě situaci problematizovala a na tento nevyhovující stav upozorňovaly i samy soudy⁴. V doktríně se objevovaly nejrozumnější názory na důvody nicotnosti a zatímco některé důvody byly jakožto dostatečné pro konstatování nicotnosti považovány obecně (např. nedostatek věcné příslušnosti, plnění fakticky či právně nemožné), o některých nepanovala obecná shoda (místní příslušnost). Účinností správního řádu pak do českého právního řádu pronikl pozitivní výčet důvodů nicotnosti správního aktu.

Dle současného zákonného vymezení je nicotným *takové rozhodnutí, k jeho vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný, to neplatí, pokud jej vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu.*⁵ Tuto nicotnost vyslovuje správní orgán nadřízený orgánu, který takové nicotný správní akt vydal. Dalším nicotným správním aktem pak zákon rozumí *rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je vůbec nelze považovat za rozhodnutí správního orgánu.*⁶

Je patrné, že zákonné vymezení nicotnosti se nijak principiálně nevyjadřuje k podstatě institutu nicotnosti⁷ a spíše vychází z existujících doktrinárních a judikaturních závěrů. Naproti tomu zákonodárce vymezil důvody nicotnosti, z nichž lze rekursivně konstruovat pojem nicotnosti. Takové vymezení

4 Viz rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 A 28/94 ze dne 10. 3. 1995.

5 Ustanovení § 77, odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb.

6 Ustanovení § 77, odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb.

7 Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Afs 78/2006 ze dne 13. 5. 2008.

důvodů nicotnosti je velmi podstatné, jelikož zásadním způsobem přispívá k existující debatě, respektive ji z mocenské pozice zákonodárce dotváří. Jelikož je však výše uvedený výčet důvodů nicotnosti zřetelně demonstrativní, ponechává poměrně široký prostor pro další debatu týkající se především „jiných vad, pro než nelze rozhodnutí vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu.“

Český zákonodárce dělí důvody nicotnosti na základě dvou různých kritérií, jedním z nich je způsob vypořádání se s takovým nicotným správním aktem, tedy to, zda nicotnost prohlašuje nadřízený správní orgán, nebo soud. Druhým je pak to, zda důvodem nicotnosti je některá z vad obsažená v demonstrativním zákonném výčtu, nebo se jedná o *jinou vadu, pro níž předmětné rozhodnutí nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu*, jedná se tedy o nicotnost vycházející z obecných důvodů. Zachování existence této generální klauzule je užitečné, protože je tím zabezpečeno to, že se ponechává především soudům zdravá míra působnosti v konstituování či případně cizelování nových či staronových důvodů vedoucích k nicotnosti správního aktu.

Celkově není výčet konkrétních důvodů vedoucích k nicotnosti správního aktu příliš široký. Konkrétně jsou upraveny (zdůrazněny) ty důvody, které jsou v praxi nejčastější a u nichž panuje jednoznačná doktrinální shoda na tom, že se jedná o podstatný důvod vedoucí k nicotnosti správního aktu.

2. 2 Důvody nicotnosti jednotlivě

2. 2. 1 Nedostatek pravomoci

Základním ústavním pravidlem pro výkon moci je zásada, podle níž může být stání moc uplatňována jen v případech a mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Žádný veřejnoprávní orgán se tedy nemůže pohybovat mimo hranice, které mu zákon pro jeho činnost stanoví. Zákonem musí být stanoveny jak samotná působnost konkrétního orgánu, tak způsoby, kterými lze danou působnost vykonávat. Veřejnoprávní orgány realizují výkon své působnosti prostředky, které jim jsou za tímto účelem svěřeny⁸, čím tedy vykonávají svoji pravomoc.

⁸ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI, 2013, s. 244.

V podústavní dimenzi je toto pravidlo činnosti orgánů veřejné moci obsaženo především v zásadě zákonnosti, jež ukládá správním orgánům povinnost postupovat v souladu se zákony, ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, jež jsou součástí českého právního řádu⁹. Zákonné normy mohou dále obsahovat zmocnění, jímž je delegována možnost konkretizace mocenského oprávnění podzákonným předpisům. Příkladem může být statut statutárních měst, který je vydáván na základě zákonného zmocnění¹⁰ a vymezuje jednotlivé pravomoci orgánů města, městských obvodů či městských částí na úseku přenesené a samostatné působnosti, přičemž se jedná o obecně závaznou vyhlášku obce v samostatné působnosti.

Vzhledem k výše uvedeným zásadám je zřejmé, že nedostatek pravomoci vydat správní rozhodnutí způsobuje jeho nicotnost, o čemž panovala elementární shoda již před existencí pozitivněprávní úpravy důvodů nicotnosti v českém právním řádu.

Nicotné správní akty vydané subjektem bez příslušné pravomoci lze v první řadě rozlišovat na rozhodnutí vydaná orgánem veřejné správy, který k vydání takového rozhodnutí nedisponoval dostatkem pravomoci, a „rozhodnutí“ vydaná subjektem, který vůbec není orgánem veřejné moci. Tato jednání většinou soukromoprávních subjektů tvářích se jako správní rozhodnutí literatura často označuje jako takzvané paakty.¹¹ Tyto paakty bývají mnohdy zcela vyčleňovány z kategorie nicotných správních rozhodnutí, protože se fakticky jedná prakticky pouze o padělek správního rozhodnutí, na druhou stranu připadá v úvahu, že se takový paak bude některým subjektům jevit jakožto rozhodnutí správního orgánu, a proto je na něj třeba odpovídajícím způsobem reagovat. Jelikož nejde o jednání správního orgánu nepřipadá v úvahu prohlášení nicotnosti na základě běžných právních institutů sloužících k vypořádání s nicotností, lze uvažovat patrně o reakci formou sdělení podle části čtvrté správního řádu.¹²

Tradičně vada nedostatku pravomoci nastává v případě, že projednání a rozhodnutí určité otázky není vůbec v pravomoci veřejné správy a jejich orgánů,

9 Ustanovení § 2, odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb.

10 Ustanovení § 130 zákona č. 128/2000 Sb.

11 PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 7. doplněné a aktualizované vydání. Brno: MU – Doplněk, 2007, s. 299.

12 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. 195.

nýbrž jiných orgánů, především soudu. V českém právu se nejčastěji jednalo o rozhodnutí správního orgánu o soukromoprávních nárocích, jež se měly uplatňovat běžným způsobem u soudu.¹³ S touto problematikou zásadně souvisí úprava kompetenčních sporů mezi správními orgány a soudy, při rozhodování těchto sporů zvláštním kompetenčním senátem, který je oprávněn vyslovit nicotnost rozhodnutí, které vydala strana kompetenčního sporu, ačkoliv k tomu dle názoru kompetenčního senátu nebyla oprávněna.¹⁴

Další situací může být rozhodnutí správního orgánu v otázce, jež nespadá do pravomoci žádného orgánu, tedy ani soudu. V případě, že tedy není zákonem vymezen určitý orgán, který má o předmětné otázce rozhodnout, nepřipadá v úvahu, aby se k takovému rozhodnutí jakýkoliv orgán „delegoval sám.“ Situace v české právní praxi nastala např. V době účinnosti zákona č. 115/1995 Sb. O vinohradnictví a vinařství, jenž zakládal pravomoc Vinařského fondu rozhodovat o povinnosti zaplatit odvod za víno uvedené do oběhu, avšak již nestanovil pravomoc k rozhodování o opravném prostředku proti tomuto rozhodnutí. Nejvyšší správní soud správně konstatoval, že bez založení pravomoci o takovém opravném prostředku rozhodovat, není dána potřebná pravomoc a vydání takového rozhodnutí vůbec nepřichází v úvahu.¹⁵

Dalším, i když výjimečným důvodem pro nicotnost správního aktu z důvodu nedostatku je absence jednoznačného a přesného vymezení správního orgánu, kterému byla svěřena pravomoc. K této situaci došlo v případě rozhodování o správních deliktech podle zákona č. 288/1995 Sb. střelných zbraních a střelivu, jež bylo svěřeno orgánu Policie ČR, aniž by bylo přesně vymezeno, o jaký orgán se v tomto případě jedná. Rozhodnutí takového „libovolně vybrané orgánu“ pak bylo shledáno nicotným právě z důvodu nejednoznačnosti jeho přesného vymezení.¹⁶

Nicotným rozhodnutím z důvodu nedostatku pravomoci bude i rozhodnutí správního orgánu, který zahájil řízení, ačkoliv k tomu nebyl oprávněn, neboť zahájení řízení v daném případě zákon ponechává na vůli účastníka. Není tedy respektována kompetence týkající se oprávnění k zahájení řízení. Dle názoru

13 Např. rozsudek Vrchního soudu v Praze č.j. 7 A 180/95-18 ze dne 7. 10. 1997.

14 Ustanovení § 5, odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb.

15 Usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. Komp 1/2008-107 ze dne 17. 12. 2008.

16 Rozsudek Vrchního soudu v Praze č. j. 6 A 17/99-19 ze dne 12. 6. 2000.

Nejvyššího správního soudu, pokud správní orgán zahájí z vlastního podnětu řízení, které lze zahájit jen k návrhu účastníka, překračuje meze dané Listinou a Ústavou, což má za následek vydání nulitního aktu.¹⁷

Nicotným rozhodnutím rovněž bude rozhodnutí, kterým správní orgán nepřipustně rozšiřuje svoji pravomoc, které s jeho pravomocí souvisí, ovšem zákon mu rozhodování o nich výslovně neukládá. K této situaci došlo např. Za účinnosti zákona č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství, podle něž bylo Ministerstvo školství oprávněno rozhodovat o zařazení do sítě předškolních zařízení, škol a školských zařízení¹⁸, avšak zákon již neobsahoval žádné ustanovení o pravomoci rozhodovat o vyřazení z této sítě, dle názoru soudu ovšem existence pravomoci rozhodovat o zařazení do takové sítě v žádném případě nezakládá pravomoc k rozhodování o vyřazení z této sítě a na takové rozhodnutí je tedy třeba hledět jakožto na rozhodnutí nulitní.¹⁹

2. 2. 2 Věcná nepříslušnost rozhodujícího orgánu

Orgány veřejné správy uskutečňují svoji pravomoc v přesně vymezeném okruhu působnosti a na daném území. V rámci procesního naplňování pravomoci správních orgánů se pak projevuje jejich příslušnost, která se dělí podle svých aspektů na příslušnost věcnou funkční a místní.²⁰ Porušení pravidel o příslušnosti orgánů vede k vadnosti vydaných rozhodnutí, míra této vadnosti pak záleží na tom, jaký typ příslušnosti byl porušen. Pokud dojde k porušení věcné příslušnosti, předmětná vada je natolik závažná, že je vydané rozhodnutí nicotné, přičemž jedinou výjimkou je rozhodnutí vydané orgánem nadřízeným věcně příslušnému orgánu, kterou zakotvuje přímo správní řád.²¹

Důvod nicotnosti spočívající v chybějící věcné příslušnosti je tradičně uznávaným důvodem nicotnosti rozhodnutí správního orgánu, který byl z důvodu zřejmé shody na jeho významu přímo zakotven jakožto speciální důvod v pozitivně právní úpravě.

17 Rozsudek Nejvyššího správního soudu 2 A 614/2002-36 ze dne 23. 10. 2003.

18 Ustanovení § 12, odst. 5, písm. a zákona č. 564/1990 Sb.

19 Rozsudek Vrchního soudu v Praze č. j. 6 A 51/94-27 ze dne 17. 2. 1995.

20 SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. 2. upravené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk s.r.o., 2012, s. 73.

21 Ustanovení § 77, odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb.

Tento důvod nicotnosti byl již mnohokrát využit v příslušné judikatuře, a to jak před existencí současné zákonné úpravy, tak po začlenění institutu nicotnosti správních rozhodnutí do účinného právního řádu. Lze připomenout např. rozhodnutí Čestné rady Lékařnické komory, která uložila disciplinární opatření namísto čestné rady okresního sdružení lékárníků²², nebo rozhodnutí o udělení pokuty finančním ředitelstvím, ačkoliv se jednalo o delikt, o němž měla dle účinné zákonné úpravy rozhodovat Státní energetická inspekce²³,

Otázka věcné příslušnosti je poměrně problematická v případě rozhodování územními samosprávnými celky, které vykonávají, jak samosprávnou kompetenci, tak výkon státní správy v rámci přenesené působnosti. Pokud rozhodne orgán územního samosprávného celku v oboru působnosti, v níž mu rozhodovat nepřísluší, vzniká otázka, zda se jedná o nicotné rozhodnutí, nebo jde pouze o méně závažnou vadu v rozhodování příslušného orgánu. Nejvyšší správní soud dospěl k názoru, že takové rozhodnutí nelze považovat za nicotné, neboť nicotné rozhodnutí předpokládá pojmovou nemožnost rozhodovat o dané otázce, zatímco v případě, kdy rozhodl orgán, který běžně vykonává jak přenesenou, tak samostatnou působnost (v tomto případě obecní úřad) nemůže se jednat o absolutní vadu nicotnosti, nýbrž „pouhé“ pochybení v určení působnosti, v níž daný orgán vykonává svoji konkrétní kompetenci.²⁴

Speciální otázkou je také vada věcné příslušnosti týkající se stupně rozhodujícího orgánu. Současná právní úprava stanoví, že taková věcná nepříslušnost zakládá nicotnost v případě, že rozhodne nepříslušný orgán, který je funkčně podřízený orgán, jenž by měl dle zákona rozhodovat, zatímco v případě, že naopak rozhodne orgán nadřízený, o nicotné rozhodnutí se nejedná. Toto ustanovení patrně nesměřuje k situaci, kdy nadřízený orgán přímo využije své kompetence a rozhodne namísto orgánu mu podřízeného²⁵, jelikož v takovém případě by byla tato zákonná výluka očividně zbytečná – pouze by opakovala možnost převzetí kompetence stanovenou jinými zákonnými ustanoveními - , nýbrž se dotýká jiného rozhodování namísto podřízeného správního orgánu, jež pak sice nemá za následek nicotnost takového aтраhovaného rozhodnutí, nicméně

22 Rozsudek Krajského soudu v Plzni sp. zn. 37 Ca 200/98 ze dne 13. 1. 2000.

23 Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 A 116/2001-46 ze dne 21. 8. 2003.

24 Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 76/2003-89 ze dne 18. 5. 2005.

25 Např. ustanovení § 131, odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb.

vadou nezákonnosti každopádně trpí.

Zatímco v případě nedostatku věcné příslušnosti panovala v doktríně i judikatuře již od počátku shoda o tom, že tato vada zakládá nicotnost rozhodnutí, v případě nedostatku příslušnosti místní se nejednalo o zcela jednoznačně řešený problém. V současnosti panuje přesvědčení, že nedostatek místní příslušnosti nicotnost nezpůsobuje²⁶, především v případě rozhodnutí týkajících se nemovitostí, o nichž rozhodne správní orgán, v jehož správním obvodu se vůbec nenachází, však stále existuje pochybnost o tom, zda vada založená takovým rozhodnutím není natolik závažná, že způsobuje nicotnost správního aktu. Soudy však rozhodují konstantně tak, že vada místností nepřislušnosti v žádném případě nicotnost založit nemůže²⁷

Co se týče příslušnosti funkční, je důležité odlišit funkční příslušnost rozhodování ve správním řízení oproti funkční příslušnosti vlastní občanskému soudnímu řízení. Oproti občanskému soudnímu řízení funkční příslušnost neurčuje instanční příslušnost orgánu příslušného k rozhodování o opravných prostředcích, nýbrž určuje který z více orgánů vnitřně strukturovaného věcně příslušného správního orgánu bude rozhodovat. Ve správním řízení je tedy instanční příslušnost součástí příslušnosti věcné, jak již bylo ostatně uvedeno výše. Obyčejné porušení funkční příslušnosti, tedy rozhodnutí jiným orgánem, který je ovšem součástí věcně příslušného orgánu, tedy nezakládá nicotnost, nýbrž pouze nezákonnost daného správního rozhodnutí.²⁸

2. 2. 3 Nicotnost z důvodu nedostatku právního podkladu

Nedostatek právního podkladu bývá tradičně uváděn jakožto jeden z důvodů nicotnosti rozhodnutí, aniž by byl v judikatuře nebo doktríně speciálně vymezen ve vztahu k nedostatku pravomoci a absenci věcné příslušnosti.²⁹ Zatímco tedy nedostatek pravomoci nebo absenci věcné příslušnosti lze v jistém smyslu považovat za součást důvodu spočívajícího v nedostatku právního

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

27 Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Afs 159/2006-138 ze dne 4. 6. 2009.

28 VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 666.

29 HENDRYCH, D.a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 214.

podkladu v širším smyslu, lze patrně popsat i nedostatek právního podkladu jakožto samostatný důvod k nicotnosti správního aktu. Takovým nedostatkem doktrína i judikatura označovaly absenci předpisu, podle něž bylo rozhodnutí vydáno, např. uložení povinnosti podle již zrušeného předpisu³⁰, vymezení vůči nedostatku pravomoci je ovšem velmi nezřetelné, lze-li vůbec o takovém funkčním rozlišení mluvit.

V každém případě důvod nicotnosti spočívající v nedostatku právního podkladu nemůže být nikde založen na absenci nebo nedostatku skutkových zjištění, ať jsou jakkoliv jednoznačné, takové vady lze vždy označit pouze za důvod pro eventuální nesprávnost či nezákonnost rozhodnutí. Tento důvod nicotnosti spočívá na právních vadách nejzávažnějšího typu, obecně se za ně považuje situace, kdy správní orgány rozhodovaly podle právních předpisů, které již neexistovaly³¹ nebo dosud naopak nebyly přijaty. Klíčovou otázkou je tedy především to, zda je dosud možné aplikovat přechodná ustanovení či zda byl daný předpis zrušen bez jakýchkoliv přechodných ustanovení. Je třeba rozlišovat úplnou neexistenci právního předpisu, na jehož základě je vydáván správní akt, a vadu spočívající v tom, že daný právní předpis není aplikovatelný,³² např. vzhledem k tomu, že bylo zrušeno zákonné zmocnění pro jeho vydání.

Principiálně tedy rozhodnutí vydaná na základě platného, avšak neúčinného nebo jinak (obyčejně) vadného právního předpisu nezakládají nicotnost předmětného správního aktu, nýbrž jeho pouhou nezákonnost.³³

2. 2. 4 Nicotnost z důvodu vad ve složení orgánu

V případě, že správní rozhodnutí vydává správní orgán ve větším počtu oprávněných osob, tedy kolektivně, musí být tato skutečnost stanovena příslušnými zákonnými pravidly. Rozhodování v takovém kolegiálním orgánu poté podléhá zvláštním procesním pravidlům, přičemž zákon může stanovit i požadavky na kvalifikaci jednotlivých členů tohoto kolegiálního orgánu. Naskýtá

30 Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 A 76/2001-96 ze dne 22. 7. 2005.

31 Rozsudek Vrchního soudu v Praze č. j. 6 A 118/95-24 ze dne 30. 3. 1998.

32 CHALUPA, L. Vyvlastnění a nicotnost správních aktů. *Právní rozhledy*. 2000, č. 3, s. 90.

33 Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 62/2011 -78 ze dne 20. 3.2012.

se tedy otázka, jaké následky má rozhodnutí předmětného kolektivního orgánu v případě, že je rozhodnutí vydáno bez respektu k těmto zvláštním požadavkům, co se týče složení orgánu, případně kvalifikace jeho členů.

Tato otázka byla v doktríně v průběhu 20. století řešena různými způsoby, rovněž v současnosti na ni neexistuje zcela jednoznačná odpověď. Některými autory je takový nedostatek chápán jako důvod nicotnosti správního aktu³⁴, obecně ovšem nefiguruje ve většině výčtů důvodů nicotnosti správního aktu, ať již doktrinálních nebo judikатурních.

Argumentem proti zařazení tohoto důvodu do katalogu důvodů vedoucích k nicotnosti správního aktu by mohl být názor, že nedostatek ve složení rozhodujícího kolektivního orgánu je vadou funkční příslušnosti, vzhledem k tomu, že zákonu je ovšem vyhrazeno nejen určení pravomoci jednotlivých správních orgánů, nýbrž i určení způsobu, jakým budou tyto orgány rozhodovat, tedy zda se bude v tomto případě jednat o rozhodování v kolektivním složení, ovšem tato argumentace sama o sobě spíše neobstojí.

Vzhledem k absenci obsáhlejší judikatury týkající se této problematiky proto zůstává vada ve složení kolegiálního orgánu vadou, o níž nelze jednoznačně stanovit, zda zakládá nicotnost správního aktu.

2. 2. 5 Zakázané plnění

Klasickým důvodem nicotnosti správních aktů bývá nařízení plnění, jež naplňuje skutkovou podstatu trestného činu. Tento důvod lze odlišit od plnění právně nemožného, k němuž bývá mnohdy přiřazován, tím, že trestní plnění vede k rozporu s právními normami, zatímco plnění ukládající právně nemožné plnění nelze v souladu s právními normami vůbec realizovat, jedná se tedy např. o uložení povinnosti něčemu, co vůbec nemá právní osobnost.

I v současné doktríně je tento důvod uznáván jakožto důvod pro konstatování nicotnosti správního aktu, situace je ovšem problematizována tím, že se část teorie považuje za nicotnost pouze plnění dosahující intenzity trestného činu, nikoliv již plnění, jehož následkem by bylo např. spáchání správního deliktu.³⁵ Toto dělení osobně považuji za nedůsledné a nemístné.

34 POTĚŠIL, L. Vyslovení a prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí. *Právní fórum*, 2006, č. 12, s. 436.

35 ONDRUŠ, R. *Správní řád*. Praha: Linde, 2005, s. 252.

Je zřejmé, že veřejná práva je důsledně vázána zásadou legality a není možné připustit, aby po adresátovi vyžadovala plnění, které by bylo jakýmkoliv způsobem protiprávní. Hranice mezi trestným činem a jiným správním deliktem je arbitrární a její význam spočívá ve zcela jiných skutečnostech, než aby sloužila jako měřítko pro stanovení eventuální nicotnosti správního aktu.

Otázkou je, do jaké místy způsobuje nicotnost správního aktu skutečnost, že se takovéto zakázané plnění nachází v rozhodnutí jako vedlejší podmínka, nikoliv v hlavním výroku. V případě, že předmětný zakázaný způsob nebo podmínka jsou zcela neoddělitelné od hlavního výroku, mám za to, že taková vada zásadním způsobem postihne celé rozhodnutí, které se proto stane nicotným, pouze v případě, že by od ní bylo možné bez problému odhlédnout, dalo by se uvažovat o tom, že jí je třeba posuzovat nezávisle na hlavním výroku.

Přinejmenším pojmově problematické může být mnohdy i samotné posouzení protiprávnosti takového plnění, jelikož vzhledem k tomu, že k samotnému plnění většinou v intencích tohoto rozhodnutí nedojde, nebude existovat závazný výrok orgánu posuzujícího protiprávnost takového jednání v mezích vlastní pravomoci, a případné úvahy správního soudu řešícího eventuální splnění podmínek trestnosti jednání, které se neuskutečnilo, budou velmi teoretické. I z tohoto důvodu bude prospěšnější zcela setřit hranici mezi trestným činem a jiným správním deliktem, aby tak bylo soudu umožněno alespoň přijmout často logický závěr, že i v případě, pokud by takové jednání nebylo trestným, v každém případě, by naplnilo skutkovou podstatu odpovídajícího správního deliktu.

2. 2. 6 Právně nemožné plnění

Podobně jako v případě plnění zakázaného se důvod nicotnosti spočívající v příkazu právně nemožného plnění vztahu k povinnosti ukládané adresátovi správního aktu. Současná právní úprava tento důvod zahrnuje do taxativního výčtu důvodů nicotnosti rozhodnutí.

Podstatou tohoto důvodu je nastolení stavu, který by byl neuskutečnitelný vzhledem k platnému právnímu řádu, není tedy vyloučeno, že současně by takové plnění bylo i fakticky neproveditelné a naplňovalo by tak i další důvod nicotnosti, o němž bude pojednáno níže. Jedná se tedy především o uložení povinnosti právně

neexistujícím „subjektům“ práva či uložení povinnosti, které nelze právně vykonat. Typickým příkladem může být uložení sankce v přestupkovém řízení, kterou nelze vykonat podle správního řádu, tedy např. sankce odnětí svobody.

Poměrně často k naplnění tohoto důvodu nicotnosti docházelo v případech, kdy správní orgány uložily povinnosti neexistujícím subjektům, non subjektům, tedy např. obchodní firmě nebo složce právnické osoby bez právní osobnosti.³⁶ Takovou vadu nebylo možné podle původní rozhodovací praxe soudů zhojit pouze tím, že by byla označena za pouhou zřejmou nesprávnost rozhodnutí, a to ani v případě, že by se subjekt, k němuž se daná povinnost očividně vztahuje nesprávnému označení očividně nebránil, nebo dokonce takovým způsobem uváděl správní orgán v omyl³⁷.

Tato praxe obecných soudů byla ovšem do značné míry zvrácena změnou praxe rozhodování Ústavního soudu, které dospěl v plenárním nálezu k názoru, že nepřesné označení právního subjektu nepřestavuje natolik závažné pochybení subjektů právních vztahů nebo orgánu veřejné moci, aby bez ohledu na míru a povahu takové nepřesnosti způsobovalo samo o sobě porušení základního práva na soudní ochranu a spravedlivý proces, jestliže obecný soud takovou nepřesnost neshledá důvodem k prohlášení právního jednání za neplatné či právního podání za neúčinné, respektive důvodem ke zrušení rozhodnutí popřípadě k jeho vyhlášení za nevykonatelné. Přípuštění jisté míry nepřesnosti v označení právních subjektů pod podmínkou, že o jejich identitě nejsou pochybnosti a nehrozí nebezpečí jejich záměny za jiné právní subjekty má naplňovat postulát právního státu lépe, než v případě uchýlení se k nepřiměřenému a přepjatému formalismu.³⁸

V současné době je tedy třeba respektovat tento závěr Ústavního soudu a upřednostňovat výklad, podle něž je možné v případě, že neexistují pochyby o skutečném adresátovi povinnosti uložené správním aktem, takový správní akt přiříst tomuto „skutečnému“ subjektu. Tento závěr považuji – v podmínkách veřejného práva – za nepřijatelný a vyplývající z nedostatku rozlišení důsledků přepjatého formalismu ve veřejném a soukromém právu.

36 Rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 29 Ca 506/2000-26 ze dne 31. 8. 2001.

37 Rozsudek Vrchního soudu v Praze č. j. 7 A 28/94-30 ze dne 20. 5. 1994.

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

Zatímco v případě soukromého práva se s tímto závěrem lze snadno ztotožnit, v případě práva veřejného a speciálně v případě, kdy se týká o plnění povinností správních orgánů, tedy povinností správních orgánů jednoznačně a v souladu se zákonem označit subjekt, jemuž ukládají povinnosti, není jakýkoliv „vstřícný“ přístup vůči chybám správních orgánů na místě. I v případě, že by snad takové nicotné rozhodnutí svým dopadem způsobilo škodu případnému třetímu subjektu, jedná se pouze o odpovědnost příslušného nositele veřejného moci.

Vedle toho tento judikaturní zvrát dopadá zásadním způsobem na celkový koncept hierarchického členění typu vad správního rozhodnutí podle jejich závažnosti. Zatímco tak v minulosti bylo takto vadné rozhodnutí příčinou nicotnosti správního aktu, jednalo se tedy o vadu nejzásadnější, po judikaturním zvratu učiněném Ústavním soudem, se rázem jedná patrně o zřejmou „chybu v psaní“, kterou lze nahradit pouhým opraveným rozhodnutím. Tímto způsobem tak byla „přeskočena“ kategorie vad vedoucích k nezákonnosti rozhodnutí, což je z teoretického hlediska rovněž spíše pochybné.

Za zřejmou chybu v psaní lze ostatně považovat případný překlep nebo eventuální neuvedení přídomku jednotlivé korporace, velmi těžko však lze za takovou chybu považovat soustavnou záměnu fyzické osoby, jíž je třeba pochopitelně označovat zcela jinými údaji, za její např. fantazijní podnikatelský přídomek.

Nikoliv zcela výjimečnou situací může být i vydání správního aktu, který zaváže subjekt, jenž sice subjektem byl, ale době řízení i vydání rozhodnutí již neexistoval, a správní orgán tuto skutečnost nijak nerefletoval. Tímto případem se zabýval i Nejvyšší správní soud v případě vydání dodatečného platebního výměru jakožto výsledku řízení proti již zemřelé osobě, který shledal, že takové rozhodnutí je bezesporu nicotné.³⁹

Obdobně je pak nicotným z důvodu právní nemožnosti rozhodnutí o neexistující věci nebo právním vztahu, k čemuž lze ze soudní praxe uvést např. rozhodnutí správního soudu, podle něž je nicotným rozhodnutí takový správní akt, kterým správní orgán zrušil mlčky udělený souhlas se změnou užívání stavby, jelikož tento souhlas nikdy udělen nebyl.⁴⁰

39 Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Afs 78/2006- 74 ze dne 13. 5. 2008

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

Podobně trpí vadou nicotnosti rozhodnutí o opravném prostředku proti rozhodnutí, které neexistuje, přičemž se lze setkat s názorem, že takové rozhodnutí je nicotné ze samostatného důvodu, a to neexistence skutkového základu pro vydání rozhodnutí⁴¹. Naproti tomu v případě podání odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, jež samo trpí vadou nicotnosti, dospěly soudy k názoru, že odvolací správní orgán není oprávněn takové řízení vyřídit jaksi neformálně z důvodu, že se jedná o odvolání proti rozhodnutí, které fakticky neexistuje, nýbrž je povinen vadu nicotnosti odstranit v rámci odvolacího řízení, a nicotné rozhodnutí tedy na podkladě podaného odvolání zrušit.⁴²

Lze se setkat s názorem, podle něž je nicotným rozhodnutím i takové, které bylo vydáno navzdory existující překážce *rei iudicatae*, přičemž takto ojedinele rozhodl již i Nejvyšší správní soud.⁴³ Tento závěr je ovšem v soudní praxi spíše minoritní. V případě nerespektování existence překážky věci pravomocně rozsouzené jde v každém případě o rozhodnutí nezákonné, tvrzení o tom, že by však tato skutečnost měla způsobit nulita takového rozhodnutí je však příliš silné, přičemž tento názor ve většině svých rozhodnutí zastává i Nejvyšší správní soud⁴⁴. Podobný závěr lze analogicky učinit v případě nerespektování existující překážky litispendence.

2. 2. 7 Fakticky nemožné plnění

Podobně jako v případě plnění právně nemožného je třeba za nicotné rozhodnutí považovat takové, jež ukládá plnění nemožné fakticky. Na rozdíl od mnohých dalších důvodů nicotnosti je tento dokonce zakotven v současnosti účinné právní úpravě nicotnosti správních aktů.

Tato faktická nemožnost může mnohdy záviset na posouzení zásadně složitých a odborných otázek z nejrůznějších otázek lidského vědění a činnosti a nemusí být tedy zcela očividná. Paradoxně pak může dojít i k tomu, že vzhledem k vědeckému a technickému vývoji a pokroku dojde k takové faktické změně, že

41 HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 215.

42 Unesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 100/2010-65 ze dne 12. 3. 2013.

43 Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 27/2004- 73 ze dne 17. 3. 2006.

44 Mimo jiné např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Azs 52/2007- 168 ze dne 17. 3. 2008.

se předmětné plnění možným stane. V takovém případě bude třeba tuto faktickou nemožnost posuzovat ve vztahu k době vydání rozhodnutí, což může působit další potíže.

2. 2. 8 Nemravné plnění

Problematickou otázkou je, zda v případě plnění, které je zřetelně v rozporu s dobrými mravy, se jedná o důvod nicotnosti správního rozhodnutí, a to analogicky rozhodnutí, které zavazuje k protiprávnímu jednání. Morálka a právo jsou každopádně dva nepřekrývající se normativní systémy, jejichž porušení mohou založit zcela odlišné následky, vzhledem k tomu, že porušení dobrých mravů nemusí být porušením zákona, je zřetelné, že v případě správního aktu, který by zavázal k plnění, jež by bylo v rozporu s dobrými mravy, se jedná o situaci o něco subtilnější než v případě, kdy bylo takové plnění jednoznačně v rozporu se zákonem, a to třeba i právě z toho důvodu, že by zákon za takto rozporné jednání chápal i „prostý nesoulad“ s dobrými mravy. Vzhledem k tomu, že úkolem veřejného práva spíše není upravovat otázku dobrých mravů a případně sankcionovat takové jednání, respektive na něj vázat jakékoliv právní následky, lze se spíše přiklonit k tomu názoru, že takový správní akt by pouze z tohoto důvodu nulitní nebyl.

2. 2. 9 Další vady způsobující nevykonatelnost rozhodnutí

Vedle výše uvedených zásadních vad spočívajících v právní či faktické nemožnosti plnění si lze představit ještě celou řadu dalších zásadních vad správního aktu, které vedou k tomu, že takový akt nelze vůbec vykonat. Jedná se především o vnitřní rozpornost, nesrozumitelnost a neurčitost. Současná doktrína zastává názor, že tyto vady mají za následek nicotnost rozhodnutí⁴⁵, vnitřní rozpornost je pak dokonce obsažena v zákonem vymezeném katalogu důvodů nicotnosti správního jednání.

V případě vnitřní rozpornosti se pro zapříčinění nicotnosti správního aktu dle současné právní úpravy musí jednat o zjevnou vnitřní rozpornost.⁴⁶ Je

45 POTĚŠIL, L. Vyslovení a prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí. *Právní fórum*, 2006, č. 12, s. 433.

46 Ustanovení § 77, odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb.

očividné, že tato vnitřní rozpornost se musí vztahovat k výroku rozhodnutí, aby tak mohla mít důsledky nevykonatelnosti takového rozhodnutí, pokud by se jednalo o prostou rozpornost výroku a odůvodnění, zakládalo by to pouze nezákonnost rozhodnutí. Vnitřně rozporné je tedy rozhodnutí, jehož některé výroky si vzájemně odporují, případně rozhodnutí obsahující jediný výrok, jenž je vnitřně rozporný sám o sobě.

Nesrozumitelným se obecně míní takové rozhodnutí, z něž není možné seznat, jak bylo rozhodnuto, případně kdo je rozhodnutím vázán⁴⁷. Tuto nesrozumitelnost ovšem nelze zaměňovat s prostou nepřezkoumatelností rozhodnutí, jež se může projevit nesrozumitelností odůvodnění, tedy nemožností dobrat se odpovědi na otázku, proč správní orgán rozhodl právě tak, jak rozhodl, což je sice důvodem nezákonnosti rozhodnutí, v případě, že je však srozumitelný samotný výrok rozhodnutí, není to důvodem pro nicotnosti rozhodnutí.

Neurčitým rozhodnutím bude takové, z něž není možné seznat přesný správní orgán ukládající povinnost, adresát takového rozhodnutí a obsah rozhodnutí ve smyslu právních důsledků, neurčitost lze chápat jako jeden z důvodů případné nesrozumitelnosti správního aktu a v případě absolutní neurčitou, tedy nemožnosti identifikace výše uvedených aspektů rozhodnutí se může jednat o důvod nicotnosti správního aktu.

2. 2. 10 Absence vůle správního orgánu

I v případě vydání veřejnoprávního rozhodnutí je třeba pracovat s jistými aspekty právního jednání pocházejícími ze soukromoprávních odvětví. Tak by i správní akt měl být výsledkem vůle správního orgánu, respektive oprávněné úřední osoby. Může dojít k situaci, kdy bude vydáno správní rozhodnutí, kterému chybí právě tento podstatný znak, tj. není výrazem vůle správního orgánu.

Takovými důvody zakládajícími absolutní nedostatek vůle jednajícího správního orgánu jsou především klasické soukromoprávní instituty jednání vynuceného násilím nebo bezprávnou výhrůzkou. Vynucení vydání rozhodnutí fyzickým násilím může být pochopitelně provedeno kýmkoliv, ať již osobou, která

47 Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu 5 As 26/2005-135 ze dne 22. 6. 2006.

má z takového rozhodnutí prospěch, či osobou zcela nezúčastněnou. V souladu se závěry doktríny nemusí jít pouze o přímé fyzické násilí, nýbrž i neoprávněné působení prostřednictvím drogy či hypnózy⁴⁸

Častější než užití přímého násilí bude aplikace bezprávné výhrůžky, tedy nátlaku a psychického násilí, jejíž podstatou je přinucení úřední osoby k vydání rozhodnutí z důvodu existujícího bezprávně vyvolaného strachu. Obsahem bezprávné výhrůžky může být hrozba zřetelně protiprávním jednáním (hrozba fyzickým násilím) i hrozba jednáním, které by samo o sobě nebylo protiprávní, pokud by nebylo spojováno s vynucováním konkrétního jednání rozhodující osoby (např. hrozba podáním podnětu nadřízenému takové osoby informujícího o jejím protiprávním jednání souvisejícím s výkonem funkce)⁴⁹. Taková bezprávná výhrůžka musí být způsobilá vyvolat důvodnou obavu a musí být v příčinné souvislosti se samotným jednáním. Teoretickým rozdílem mezi jednáním mezi uplatněním fyzického násilí a bezprávné výhrůžky je to, že zatímco v případě fyzického násilí se vůbec nejedná o projev vůle příslušné úřední osoby (byla jí násilím vedena ruka), naproti tomu v případě bezprávné výhrůžky je projev vůle úřední osoby pod zásadním vlivem uplatněné bezprávné výhrůžky.

Naproti výše uvedeným jasným případům vadám vůle úřední osoby by naopak nicotnost nezpůsobovaly formální, byť podstatná opomenutí projevu vůle navenek, tzn. především absence podpisu na stejnopisu příslušného správního rozhodnutí. K tomuto závěru došel ostatně i Nejvyšší správní soud, který vyjádřil názor, že v případě, že absence podpisu neznamená, že správní akt není vůbec projevem vůle příslušné úřední osoby, o vadu zakládající nicotnost se nejedná.⁵⁰

V této souvislosti je třeba se zmínit i paaktech, tedy „rozhodnutích“ vydaných jinými subjekty než správními orgány, které pak nelze vůbec považovat za správní akty, a to ani správní akty nicotné. Podobně pak doktrína vůbec za správní akty nepovažuje padělky správních rozhodnutí, které jednoduše nejsou ani nicotným správním aktem, protože nejsou výtvorem správního orgánu, nýbrž výtvorem padělatele.⁵¹

48 TICHÝ, L. *Obecná část občanského práva*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 276.

49 KOCINA, J. Bezprávná výhrůžka, oprávněný nátlak a pohrůžka jiné těžké újmy. *Právní rozhledy*, 2010, č. 19, s. 706.

50 Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu 2 As 121/2011-90 ze dne 20. 10. 2011.

51 KINDL, M. *Základy správního práva*. Plzeň: Čeněk Aleš, 2006, s. 176.

2. 2. 11 Závažné vady formy správního rozhodnutí

Z eventuálních vad formy správního rozhodnutí bývá za důvod pro nicotnost správního rozhodnutí považován absolutní nedostatek formy takového rozhodnutí⁵². Takovou absolutní vadou bývá chápáno především naprosté opomenutí povinné písemné formy rozhodnutí, což je třeba odlišit od situace, kdy zákon umožňuje rozhodnout v jiné než písemné podobě.

V případě, že by rozhodnutí bylo skutečně pouze vyhlášeno a neexistoval by žádný doklad o jeho skutečném obsahu, nebylo by tedy ani poznamenáno do spisu, byla by zcela znemožněna jakákoliv navazující, tedy i přezkumná činnost správních orgánů i soudu. Takto závažná vada rozhodnutí by tedy patrně měla založit důvod nicotnosti správního aktu.

Vzhledem k zásadě materiálního pojetí rozhodnutí správního orgánu lze za rozhodnutí považovat i spíše neformální akt správního orgánu, který vůbec nemusí dostat případným formálním požadavkům na odpovídající strukturu a může se jednat o prostý přípís. I takové jednání naplňují hlavní rysy správního rozhodnutí a pouhé nedostatky v jejich formě, struktuře a absence případných formálních náležitostí tím spíše nemohou být důvodem pro eventuální nicotnost takového rozhodnutí.

Dle názoru Nejvyššího správního soudu *chybějící zákonné náležitosti správního aktu mohou vyvolávat jeho nicotnost pouze tehdy, jestliže je tento nedostatek natolik intenzivní a zřejmý, že po účastnících dotčeného právního vztahu nelze spravedlivě žádat, aby tento správní akt respektovali*⁵³

Absence zásadních částí rozhodnutí, např. poučení nebo odůvodnění tedy sice zakládá vážné vady rozhodnutí s různými následky, avšak důvodem pro nicotnost správního aktu není. Naproti tomu v případě, že se tyto nejvýznamnější vady týkají té nejpodstatnější části rozhodnutí – tedy výroku – lze o nicotnosti uvažovat, a to v případě, že z rozhodnutí není vůbec seznatelné, jak správní orgán rozhodl a jaké právní následky mělo jeho rozhodnutí vyvolat. V takovém případě se jedná o rozhodnutí absolutně nevykonatelné a nicotné.

52 KADEČKA, S. *Nový správní řád v praxi krajských úřadů*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 110.

53 Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Afs 12/2003-216 ze dne 18. 11. 2003.

I v případě výroku lze rozlišovat vady různé závažnosti, tedy vady, které vedou k nicotnosti a které nikoliv. Bezesporu tak důvodem nicotnosti nebude např. absence zákonných ustanovení, podle kterých správní orgán rozhodoval, případně ovšem také zcela chybné uvedení takových zákonných ustanovení. Naproti tomu důvodem nicotnosti bude, pokud výrok nebude obsahovat označení účastníků, z které by bylo možné dovodit, na koho se mají vztahovat povinnosti, které předmětné rozhodnutí ukládá, jelikož tito účastníci, jimž jsou ukládány povinnosti musí být dle názoru doktríny uvedeni přímo ve výroku rozhodnutí a jakékoliv složitější dovození toho, komu jsou vlastně ukládány povinnosti z jiných části předmětného rozhodnutí je nepřipustné.⁵⁴ Oproti tomu drobné vady v označení účastníků, např. chybná transkripce jména či neuvedení adresy účastníka, ačkoliv by tato náležitost měla být součástí rozhodnutí, nemůže být dle názoru soudu důvodem nicotnosti rozhodnutí, jelikož předmětného účastníka je možné jednoznačně identifikovat, byť pomocí prostředků jako jsou doklady či výpisy z různých rejstříků⁵⁵

Problematickou otázkou je následek absence lhůty k plnění v rozhodnutí, především v případě, že takovou lhůtu není možné dovodit ze zákona. Vyskytují se názory, podle nichž takové rozhodnutí bude nicotným⁵⁶, tento názor však vyplývá pouze z eventuální nevykonatelnosti takového rozhodnutí, jinak podložen není.

V případě dalších náležitostí rozhodnutí obecně platí, že by jejich absence mohla být důvodem nicotnosti pouze v případě, že by zcela očividně vedly k tomu, že po účastníkovi řízení není možné spravedlivě žádat, aby se předmětným rozhodnutím řídil a jednalo by se tedy o zcela zásadní vadu takového rozhodnutí.

Jistě tak takto zásadní vadou nebude eventuální absence úředního razítka nebo podpisu úřední osoby. Jak již bylo uvedeno výše, absence podpisu by mohla mít za následek nicotnost rozhodnutí pouze v případě, že by s takovou absencí byla spojen naprostý nedostatek vůle při vyhotovení rozhodnutí, v případě prosté absence podpisu na originálu i stejnopisech rozhodnutí by se patrně jednalo o vadu rozhodnutí, která by byla eventuálním důvodem jeho zrušení v případném

54 JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 273.

55 Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 12/2006-112 ze dne 3. 5. 2007.

56 JAREŠOVÁ, J. Daňový řád. Část VIII. Rozhodnutí správce daně a nápravy případných vad. *Daňový expert*. 2011, č. 3., s. 2.

odvolacím či přezkumném řízení, ovšem nikoliv tak závažnou, aby mohla založit nicotnost správního aktu.

V případě absence označení orgánu, který vydal rozhodnutí, je třeba posoudit, zda je z ostatních částí rozhodnutí zřejmé, kdo rozhodnutí vydal, a nejsou-li tedy dány pochybnosti o tom, že skutečně rozhodoval příslušný orgán v rámci své pravomoci a příslušnosti, nebude se jednat o nicotné rozhodnutí.

Podstatnou náležitostí rozhodnutí bývá i jeho číslo jednací, které slouží k jednoznačné identifikaci rozhodnutí, a tudíž i následnému přezkoumávání či jakémukoliv dalšímu užití tohoto rozhodnutí. Jeho absence by ovšem neměla mít až tak závažné důsledky, aby mohla vést ke konstatování nicotnosti rozhodnutí, a to již z toho důvodu, že jistě nebude problém přesné identifikace rozhodnutí jinými prostředky (třeba i výčtem účastníků a popisem věci, o níž se rozhodovalo).

3 Proces zjištění nicotnosti správního aktu

3.1 Zjištění nicotnosti na základě správního řádu

Procesní postup zjištění a konstatování nicotnosti správního aktu byl do českého právního řádu vtělen až zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem. Samotný proces je upraven v ustanovení § 78 správního řádu, zásadní pro jeho funkčnost je to, že se jedná o dozorčí prostředek, tudíž řízení o nicotnosti nelze zahájit na návrh, nýbrž pouze z moci úřední. Možnost prohlášení nicotnosti není omezena žádnou lhůtou, což vychází z teoretické koncepce, podle níž je nicotnost správního aktu tak zásadní vadou správního rozhodnutí, že ji nelze zhojit ani uplynutím času. Na paměti je třeba ovšem mít přechodné ustanovení, podle něž se ustanovení správního řádu o deklaraci neúčinnosti uplatní pouze pro správní rozhodnutí vydaná po nabytí účinnosti zákona č. 500/2004 Sb.⁵⁷

Řízení o prohlášení se zahajuje výlučně z moci úřední, přičemž účastníci řízení, v němž bylo předmětné rozhodnutí vydáno, jakož i ti, kdo jsou uvedeni v písemném vyhotovení tohoto rozhodnutí, případně jejich právní nástupci, pokud jsou rozhodnutím vázáni, mohou podat podnět k zahájení takového řízení.⁵⁸ Podáním podnětu ovšem není zahájeno řízení, správní orgán pouze zkoumá, zda okolnosti nasvědčují tomu, že se jedná o nicotné rozhodnutí. Pokud správní orgán dospěje k tomu předběžnému názoru, musí řízení zahájit *ex officio*. V případě, že správní orgán dospěje k názoru, že je sice dána nicotnost, ovšem nikoliv z důvodu, pro který může rozhodnutí zrušit (tedy nikoliv z důvodu absence věcné příslušnosti podřízeného orgánu), o tom uvědomí osobu, která dala podnět, s poučením o tom, že v daném případě může nicotnost deklarovat pouze soud.

Správnímu orgánu samozřejmě nic nebrání ani v případě splnění dalších podmínek zahájit přezkumné řízení a nicotné rozhodnutí tak zrušil z důvodu nezákonnosti.

V případě, že správní orgán dospěje k názoru, že se nejedná o nicotné rozhodnutí, ve lhůtě 30 dnů o tom vyrozumí autora podnětu. Takové vyrozumění je podle názoru judikatury rozhodnutím podle ustanovení § 65 správního řádu,

⁵⁷ Ustanovení § 182, odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb.

⁵⁸ Ustanovení § 78, odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb.

jelikož se negativně projevilo v jeho právní sféře⁵⁹, a tudíž je proti němu možné se bránit obvyklými prostředky včetně žaloby ke správnímu soudu.

O deklaraci nicotnosti rozhoduje vždy správní orgán nadřazený tomu orgánu, který takové rozhodnutí vydal, v případě, že je tedy podnět podán přímo k orgánu, který vydal naříkané rozhodnutí, je postoupen nadřízenému orgánu společně s příslušným správním spisem.

Účastníky řízení o prohlášení nicotnosti budou ti, kdo byli nebo měli být účastníky původního řízení. Případné rozhodnutí o nicotnosti správního aktu je deklaratorní povahy, tudíž působí *ex tunc*. Je tedy zřejmé, že předmětné nicotné rozhodnutí nemělo žádné právní následky a z tohoto důvodu se ani neruší, pouze se deklaruje jeho nicotnost. Zákon obsahuje výlukou z možnosti podat odvolání proti rozhodnutí o deklaraci nicotnosti⁶⁰, obranou proti takovému rozhodnutí tedy může být v rámci nárokových prostředků pouze žaloba, vyloučit samozřejmě nelze ani přezkumné řízení či řízení o obnově.

V případě, že v průběhu řízení dospěje správní orgán k tomu, že neexistuje důvod nicotnosti, je podle některých názorů na místě, aby správní orgán řízení zastavil podle ustanovení § 66, odst. 2 správního řádu, protože v podstatě odpadl důvod řízení.⁶¹ Podle některých rozhodnutí Nejvyšší správního soudu by ovšem správní orgán měl naopak meritorně rozhodnout tak, že napadený správní akt není nicotný podle ustanovení § 77, odst. 1 správního řádu.⁶² V případě, že by eventuálně přicházel v úvahu jiný typ nicotnosti nebo samozřejmě jiné nezákonnosti a byly by dány další zákonné podmínky, bylo by na místě zahájení příslušného přezkumného řízení.

3. 2 Nicotnost v rámci opravných a dozorčích prostředků

Je pochopitelné, že nicotnost může být předmětem zkoumání správního orgánu i v rámci rozhodování o opravných prostředcích či v rámci aplikace dozorčích prostředků.

59 Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 25/2002-42 ze dne 23. 3. 2005.

60 Ustanovení § 78, odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb.

61 KOPECKÝ, M. Nicotná správní rozhodnutí. *Právní obzor*. 2007, č. 4, s. 349.

62 Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 30/2011-93 ze dne 28. 7. 2011.

V případě odvolacího řízení, během něž je shledáno, že napadené rozhodnutí je nicotné podle ustanovení § 77, odst. 1, tedy z důvodu chybné věcné příslušnosti, bude odvolání patrně vyhodnoceno jako podnět k zahájení řízení o deklaraci nicotnosti, na podané odvolání by ovšem odvolací správní úřad měl reagovat sdělením o tom, že odvolání chápe jako podnět k zahájení řízení o nicotnosti, aby se proti takovému postupu mohl odvolatel bránit běžným pořádkem správního řízení.

V případě nicotnosti z jiných (ostatních) důvodů je situace složitější, jelikož správní orgán není povolán, aby deklaratorně o nicotnosti rozhodnutí z těchto důvodů rozhodl. Nabízí se tedy pochopitelně možnost, aby správní orgán odvoláním napadené rozhodnutí zrušil s argumentací, že nicotnost je druhem vady správního rozhodnutí, dokonce tím nejzávažnějším, a proto mu nic nebrání v tom, aby takovou vadu odstranil svým rozhodnutím. Tento závěr se sice jeví jako mírně problematický z toho důvodu, že jistým způsobem stírá rozdíly mezi oběma instituty deklarace nicotnosti, avšak je jistě přijatelnější než závěr, podle něž by správní orgán mohl rozhodovat pouze o jediném důvodu nicotnosti a všechny ostatní by musel přecházet pouze z důvodu existence jiného prostředku k odstranění takových rozhodnutí. K tomuto závěru se přihlásil i Nejvyšší správní soud, jenž závěr o tom, že by správní orgán nemohl zrušit rozhodnutí trpící nicotností i z jiných důvodů než nedostatku věcné příslušnosti, prohlásil za nepřipustně formalistický.⁶³

Jelikož řízení o odvolání nedává možnost prohlásit nicotnost rozhodnutí, nezbývá správnímu orgánu než takového rozhodnutí zrušit, k tomuto závěru dospěl i Nejvyšší správní soud⁶⁴, jenž jím zvrátil dosavadní tendenci preferovat deklaraci nicotnosti před zrušujícím rozhodnutím. O nicotném rozhodnutí tedy lze rozhodnout i standardním zrušovacím výrokem odvolacího orgánu, v úvahu připadá zrušení rozhodnutí a zastavení řízení (typicky v případě nedostatku věcné příslušnosti orgánu) či zrušení rozhodnutí a vrácení věci správnímu orgánu prvního stupně (např. v případě zásadních vad formy rozhodnutí způsobujících nicotnost). Z povahy věci ovšem nelze nicotné rozhodnutí změnit. Ve výše odkazovaném rozhodnutí Nejvyšší správní soud dovedl povinnost konstatovat ve

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

64 Ibidem.

výroku zrušujícího rozhodnutí, že ke zrušení došlo výslovně z důvodu nicotnosti rozhodnutí. Tímto způsobem se Nejvyšší správní soud pokusil sjednotit výhody rozhodování o nicotnosti v rámci odvolacího řízení (patrně především rychlost a hospodárnost řízení) s výhodami deklaratorního rozhodnutí o nicotnosti *ex tunc*. Každopádně se jedná o poměrně odvážné a nejisté řešení, jelikož povinnost konstatovat, že ke zrušení rozhodnutí došlo z důvodu jeho nicotnosti, nemá oporu v žádném právním předpise a jedná se tedy o povinnost vyvozenou čistě judikaturou Nejvyššího správního soudu. Vedle toho pak z tohoto faktického spojení řízení o odvolání a řízení o nicotnosti vyplývá, že konečný výrok v odvolacím řízení, jenž obsahuje konstatování, že ke zrušení došlo z důvodu nicotnosti, se prakticky rovná právě výroku používanému v řízení o deklaraci nicotnosti, což patrně nehraje žádnou roli v případě nicotnosti představované absencí věcné příslušnosti správního orgánu, o níž je správní orgán *ex lege* deklaratorně rozhodovat, avšak zcela to stírá rozdíly v pravomoci rozhodovat o jiných důvodech nicotnosti, které jsou ustanovením § 77, odst. 2 správního řádu svěřeny správnímu soudnictví. Ještě bizarněji působí možnost podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, který zrušil správní rozhodnutí z důvodu, že předmětný výrok neobsahuje konstatování, že ke zrušení rozhodnutí došlo z důvodu nicotnosti, kterou v témže rozhodnutí dovedl Nejvyšší správní soud. Tento požadavek Nejvyššího správního soudu již takřka představuje vlastní, soudcovskou tvorbu práva, již jsou správní soudy zavazovány k tomu, přezkoumávaly rozhodnutí podle kritérií očividně nezachycených v zákoně.

Podobné závěry jako o nakládání s nicotnými rozhodnutími lze učinit i ve vztahu k přezkumnému řízení. Lze odkázat na výše uvedené úvahy, jelikož i v tomto případě Nejvyšší správní soud konstatoval, že v úvahu připadá pouze zrušení rozhodnutí a v rámci přezkumného řízení nelze deklarovat nicotnost daného rozhodnutí. V případě přezkumného řízení ovšem ovšem vystupuje zásadně do popředí otázka, zda ke zrušení dojde *ex tunc*, nebo *ex nunc*, protože na rozdíl od řízení odvolacího, v tomto případě již správní orgán nakládá s pravomocným rozhodnutím a v úvahu tedy připadá mnohem razantnější zásah do nabytých práv.

3.3 Nicotnost v rámci soudního přezkumu

Právě soudní řád správní zavedl do českého právního řádu termín nicotnosti, v mezidobí mezi účinností soudního řádu správního a správního řádu tedy trochu paradoxně existovala jistá – byť jen velmi částečná – úprava procesního nakládání s nicotnými správními akty, zatímco neexistovala žádná úprava hmotněprávní.

V souladu s ustanovením § 65, odst. 1 soudního řádu správního se každý, kdo byl napadeným rozhodnutím, jímž se zakládají, mění nebo ruší jeho práva, může domáhat nejen zrušení napadeného rozhodnutí, nýbrž i prohlášení jeho nicotnosti. Stejného cíle se mohou účastníci domáhat i v případě, že takovým rozhodnutím bylo zasaženo do jejich práv. Nicotnost lze vyslovit i pouze ohledně části napadeného rozhodnutí, v tomto případě ovšem záleží na oddělitelnosti takové části od zbytku rozhodnutí.

Koncepce soudního přezkumu nicotnosti správních rozhodnutí stojí na zásadě, podle níž soud vždy zkoumá případnou nicotnost napadeného správního aktu *ex officio*. Nicotnost tedy nemusí být předmětem žalobních bodů, povinné zkoumání ovšem nelze vykládat tak široce, že by snad soud musel dělat vlastní šetření nad rámec spisového materiálu a zjišťovat, zda případně není z nějakého důvodu dána nicotnost rozhodnutí. Soud musí přihlédnout pouze k nicotnosti vyplývající ze spisového materiálu.

Vzhledem k tomu, že se jedná o soudní přezkum, nemůže se soud zabývat jakýmkoliv podáním, avšak ještě před zkoumáním eventuální nicotnosti musí zkoumat samotnou přípustnost žaloby. Pokud by žaloba byla z obecných důvodů zakotvených v soudním řádu správním nepřipustná, nepřipadalo by v úvahu jakékoliv odklizení napadeného nicotného rozhodnutí. Z hlediska přípustnosti se pro účely rozhodování o nicotnosti jako zásadní jeví především otázka podmínky vyčerpání všech opravných prostředků podle správního řádu. Otázka byla vyjasněna až rozhodnutím rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, který sjednotil vlastní rozhodovací praxi a dospěl k názoru, že *podmínkou přípustnosti žaloby, jejímž jediným důvodem je tvrzená nicotnost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně či rozhodnutí o odvolání je vyčerpání řádných opravných*

*prostředků ve smyslu ustanovení § 68, písm. a) soudního řádu správního*⁶⁵. K tomuto názoru dospěl vzhledem k tomu, že nicotnost je třeba považovat za nejzásadnější vadu správního rozhodnutí, kterou lze napravit nejen zvláštním postupem, nýbrž v prostřednictvím běžných řádných opravných prostředků, na čem nic nemění to, že odvolací správní orgán nemůže sám v řízení o odvolání prohlásit nicotnost správního aktu.

Navazujícím problémem je to, zda mezi případné opravné prostředky počítat i podnět k deklaraci nicotnosti před správním orgánem. Po počátečním nejednoznačném přístupu postupně převážil názor, že pro možnost domáhat se vyslovení nicotnosti soudem není třeba podat podnět k vyslovení nicotnosti rovněž ke správnímu orgánu. Nejvyšší správní soud dospěl k názoru, že za prostředek, jež bylo možné uplatnit ve správním řízení lze požadovat pouze prostředek nárokový, tedy v žádném případě podnět k zahájení řízení o deklaraci nicotnosti správního aktu, jelikož tento podnět ani k samotnému zahájení řízení nemusí vést.⁶⁶ Řízení o prohlášení nicotnosti je tedy podobně jako dozorčí řízení pouze dozorčím prostředkem, jež pro není nutné uplatnit před podáním žaloby.

Zásadní obecnou podmínkou pro podání žaloby podle soudního řádu správního je zachování dvouměsíční lhůty pro podání žaloby, tuto dvouměsíční lhůtu je třeba zachovat i v případě tvrzené nicotnosti, tedy na rozdíl od možnosti navrhnout prohlášení nečinnosti dle ustanovení § 78 správního řádu bez jakékoliv lhůty. Vzhledem k tomu, že zmeškání lhůty nelze podle soudního řádu správního prominout, je jedinou možností v případě zmeškání lhůty k podání žaloby angažmá veřejného žalobce (nejvyššího státního zástupce), který může podat žalobu do tří let, shledá-li k jejímu podání závažný veřejný zájem, což by mělo být u nicotných rozhodnutí spíše pravidlem než výjimkou, neboť nicotné rozhodnutí představuje tak zásadní „vadu na kráse“ činnosti výkonné moci, že snad s výjimkou naprosté obsolence je takový veřejný zájem dán vždy. Podobně může rozhodnutí napadnout žalobou i veřejný ochránce práv, který ovšem musí závažný veřejný zájem nejen tvrdit, nýbrž i prokázat.

Jak již bylo uvedeno výše soud sám posuzuje, zda je napadené rozhodnutí nicotné, bez ohledu na to, zda jsou v žalobě obsaženy jakékoliv body, které by se

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

66 Rosudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 94/2010-59 ze dne 19. 1. 2011.

takového nároku týkaly, zároveň takové skutečnosti zjišťuje primárně ze soudního spisu. Pokud má za to, že napadené rozhodnutí je skutečně nicotné, může rozhodnout bez nařízení jednání.⁶⁷ Soud vysloví nicotnost i bez návrhu nicotnost rozhodnutí ve svém výroku, a to i v případě, že se žalobce domáhal pouze zrušení rozhodnutí z důvodu prosté nezákonnosti. V případě, že se žalobce výslovně domáhá vyslovení nicotnosti a soud dospěje k názoru, že rozhodnutí nicotné není, musí tuto skutečnost uvést ve výroku rozhodnutí, jinak by nevyčerpal celý předmět řízení.

Právním názorem vyjádřeným soudem je správní orgán v dalším řízení vázán. Na rozdíl od postupu správních orgánů soud nemůže nicotné rozhodnutí zrušit a vrátit správnímu orgánu k dalšímu řízení, vždy je povinen výslovně konstatovat nicotnost rozhodnutí.

Nicotnost může být i předmětem řízení o kasační stížnost, a to pochopitelně jak v případě, že ji správní soud konstatuje, tak v případě, že o tvrzené nicotnosti rozhodne negativním způsobem. Nabízí se otázka, jakým se způsobem se má kasační soud, tedy Nejvyšší správní soud vypořádat se situací, kdy je nicotnost tvrzena právě až v kasační stížnosti. Jedním z důvodem nepřijatelnosti kasační stížnosti je právě to, že se kasační stížnost opírá o důvody, které stěžovatel neuplatnil v žalobě samé. I v případě kasační stížnosti je pak třeba nejprve rozhodnout o její přípustnosti, a to přes závažnost, kterou vada způsobující nicotnost rozhodnutí bezesporu je. Zkoumání přípustnosti kasační stížnosti je tedy podmínkou řízení, která předchází meritornímu rozhodnutí, pokud tedy stěžovatel námitku nicotnosti vznesl až před kasačním soudem, nemůže se vůbec jednat o přípustnou stížnost.

V řízení o kasační stížnost však nicotnost i tak hraje podstatnou roli. Především je eventuální nicotnost jedním z důvodů, pro které může kasační soud zkoumat i výroky, které nebyly napadeny kasační stížností.⁶⁸ Podobně pak Nejvyšší správní soud není vázán důvody stížnosti, pokud bylo rozhodnutí správního orgánu nicotné.⁶⁹ Nejvyšší správní soud je tedy v případě přípustnosti kasační stížnosti povinen eventuální vadu spočívající v nicotnosti zohlednit. Ve skutečnosti tedy sice platí zákaz novot a Nejvyšší správní soud se nesmí zabývat

67 Ustanovení § 72, odst. 6 zákona č. 150/2002 Sb.

68 Ustanovení § 109, odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb.

69 Ustanovení § 182, odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb.

námitkou nicotnosti, jež byla uplatněna až v kasační stížnosti, vzhledem k tomu, že však zároveň Nejvyšší správní soud zkoumá *ex officio* případnou nicotnost, nejsou práva stěžovatele fakticky vůbec ohrožena, v nejhorším případě se mu dostane mlčenlivého negativního rozhodnutí, jelikož Nejvyšší správní soud po vlastním zkoumání shledá, že nicotnost není dána a v odůvodnění se k těmto skutečnostem již nevyjadřuje. To, že argument nicotností je odmítnut jako opožděný, již žádnou roli nehraje.

4 Závěr

Těžištěm mé práce byl pojem nicotnosti správních aktů tak, jak je chápán českou doktrínou a především judikaturou. Po obecném vymezení pojmu nicotnosti z teoretického hlediska jsem se zaměřil především na jednotlivé důvody, jež mohou vést ke konstatování nicotnosti správních úkonů. Poměrně podrobným způsobem byly popsány jednotlivé kategorie a druhy důvodů, které jsou tradičně počítány mezi zcela zásadní a nenapravitelné vady správních aktů a mohou tak vést až ke konstatování nicotnosti správního rozhodnutí.

I s ohledem na výsledky této práce a na analyzovanou judikaturu je možné tvrdit, že důvody, pro které lze považovat správní rozhodnutí za nicotné jsou sice poměrně často traktovány odbornou literaturou, nelze si však představit jejich taxativní a neměnné vyčíslení. Je zřejmé, že v některých případech je dělící linie mezi důvody způsobujícími nicotnost a pouhými vadami způsobujícími nezákonnost velmi tenká a částečně pohyblivá. Především v případě vad spočívajících např. v rozporu plnění s dobrými mravy nebo překážce *rei iudicatae* došlo k pozvolnému vývoji, který tyto vady spíše odsunul ze zorného pole důvodů nicotnosti.

Při určování míry vady správního aktu tedy lze argumentovat především analogicky s odkazem na jiné důvody nicotnosti správních aktů, které byly ovšem konstatovány buď demonstrativně zákonodárcem, bez přílišného zdůvodnění toho, proč se právě v takových případech jedná o důvody nicotnosti, nebo je vymezila přímo rozhodovací činnost správních soudů.

Celkově lze konstatovat, že bezesporu oprávněně se mezi důvody nicotnosti nacházejí takové akty, jež jsou fakticky nepoužitelné vzhledem ke své nesrozumitelnosti, rozpornosti, neurčitosti či jiným důvodům nevykonatelnosti. Takové správní akty, u nichž nelze fakticky ani výkladem určit, co bylo jejich smyslem, patrně skutečně nikdo nebude „postrádat“ a jejich odstraňování je pro kultivaci právního prostředí i ochranu právní jistoty prospěšné. Jiný případ jsou správní akty, z nichž lze vyvodit nějaké relevantní závěry. V tomto případě již nastává silnější konflikt mezi různými hodnotami, především tedy existující právní jistotou a nabytými právy, která se mnohdy odvozují i z takových nicotných správních aktů. V některých extrémních případech – uložení povinnosti

představující trestný čin, či rozhodnutí zcela mimo rámec pravomoci rozhodujícího - správního orgánu je ochrana ohrožených práv očividně vadnými rozhodnutími, jakož i snaha o relativní čistotu korpusu správních rozhodnutí jako takového zřetelně významnější než zájem na poněkud pochybné právní jistotě konstituované takovými rozhodnutími. Oproti tomu např. V případě formálních vad, byť zásadních, je konstatování nicotnosti spíše pochybným zvláště v případě že se jí dotčená osoba nedomáhá.

Principiálně má každopádně české otevřené pojetí důvodu vedoucího k nicotnosti správního aktu výhodu v tom, že se neuzavírá dalším možným vadám, které by mohly mít za následek nicotnost správních aktů. Ve své práci jsem rovněž ukázal, že nemalá část možných vad způsobujících nicotnost je skutečně podřaditelná pod generální klauzuli důvodů nicotnosti, nejčastější důvody, které jsou rovněž tematizovány v rozhodnutích správních soudů lze ovšem zařadit pod jednotlivé důvody obsažené v demonstrativním výčtu § 77 správního řádu.

Česká procesní úprava deklarace nicotnosti je naproti tomu i vzhledem ke své relativní čerstvosti poměrně nepředvídatelná. I za přispění Nejvyššího správního soudu bylo těžiště deklarace nicotnosti správních aktů přeneseno do řádných opravných případně přezkumných řízení, což vzhledem k úplné zákonné absenci takového institutu vzbuzuje přinejmenším údiv. Na druhou stranu lze Nejvyšší správní soud chápat v jeho snaze o co nejúčelnější výklad procesních institutů vedoucích ke konstatování nicotnosti jednotlivých správních aktů.

Jako značný paradox pak působí především to, že jeden vybraný důvod nicotnosti – těžko říci zda ten nejpodstatnější – může být předmětem přezkumu příslušného orgánu bez jakéhokoliv omezení, zatímco všechny ostatní mohou být přezkoumávány buď v rámci běžných opravných a dozorčích prostředků podle správního řádu, nebo v soudem v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, přičemž podání této žaloby je limitováno poměrně krátkou dvouměsíční lhůtou. V tomto ohledu by bylo *de lege ferenda* vhodné situaci sjednotit.

Seznam pramenů

Literatura

- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009
- CHALUPA, L. Vyvlastnění a nicotnost správních aktů. *Právní rozhledy*. 2000, č. 3, s. 90.
- KADEČKA, S. *Nový správní řád v praxi krajských úřadů*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007.
- KOPECKÝ, M. Nicotná správní rozhodnutí. *Právní obzor*. 2007, č. 4, s. 349
- JAREŠOVÁ, J. Daňový řád. Část VIII. Rozhodnutí správce daně a nápravy případných vad. *Daňový expert*. 2011, č. 3., s. 2.
- JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011.
- KINDL, M. *Základy správního práva*. Plzeň: Čeněk Aleš, 2006.
- KOCINA, J. Bezprávná výhrůžka, oprávněný nátlak a pohrůžka jiné těžké újmy. *Právní rozhledy*, 2010, č. 19.
- MATES, P. Nicotné akty v judikatuře správních soudů. *Obchodní právo*. 2000, č. 1, s. 14.
- MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996
- ONDRUŠ, R. *Správní řád*. Praha: Linde, 2005, s. 252.
- POTĚŠIL, L. Vyslovení a prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí. *Právní fórum*, 2006, č. 12, s. 436.
- PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 7. doplněné a aktualizované vydání. Brno: MU – Doplněk, 2007
- SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. 2. upravené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk s.r.o., 2012, s. 73
- SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI, 2013.
- STAŠA, J. *Poznámky k úpravě nicotných rozhodnutí v novém správním řádu*. In
- TICHÝ, L. *Obecná část občanského práva*. Praha: C. H. Beck, 2013.

VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář. 2. aktualizované a rozšířené vydání.* Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 666.

VOPÁLKA, V. (ed) *Nový správní řád zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.* Praha: ASPI, 2005.

Judikatura

Rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 29 Ca 506/2000-26 ze dne 31. 8. 2001.

Rozsudek Krajského soudu v Plzni sp. zn. 37 Ca 200/98 ze dne 13. 1. 2000.

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

Rozsudek Vrchního soudu v Praze č. j. 7 A 28/94-30 ze dne 20. 5. 1994.

Rozsudek Vrchního soudu v Praze č. j. 6 A 51/94-27 ze dne 17. 2. 1995.

Rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 A 28/94 ze dne 10. 3. 1995.

Rozsudek Vrchního soudu v Praze č. j. 7 A 180/95-18 ze dne 7. 10. 1997.

Rozsudek Vrchního soudu v Praze č. j. 6 A 17/99-19 ze dne 12. 6. 2000.

Rozsudek Vrchního soudu v Praze č. j. 6 A 118/95-24 ze dne 30. 3. 1998.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 A 116/2001-46 ze dne 21. 8. 2003.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Afs 12/2003-216 ze dne 18. 11. 2003.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 76/2003-89 ze dne 18. 5. 2005.

Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 A 76/2001-96 ze dne 22. 7. 2005.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 27/2004- 73 ze dne 17. 3. 2006.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Afs 78/2006 ze dne 13. 5. 2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Azs 52/2007- 168 ze dne 17. 3. 2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Afs 159/2006-138 ze dne

4. 6. 2009.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 12/2006-112 ze dne 3. 5. 2007.

Rosudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 94/2010-59 ze dne 19. 1. 2011.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 30/2011-93 ze den 28. 7. 2011.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu 2 As 121/2011-90 ze dne 20. 10. 2011.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 62/2011 -78 ze dne 20. 3.2012.

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

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

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 25/2002-42 ze dne 23. 3. 2005.

Usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. Komp 1/2008-107 ze dne 17. 12. 2008.

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

Právní předpisy

Zákon č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě, ve znění pozdějších předpisů.

Zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování kompetenčních sporů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.