

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Yvona Haušková

**Nicotnost správních aktů v judikatuře správních soudů a
Ústavního soudu**

Diplomová práce

Olomouc 2012

Já, níže podepsaná Yvona Haušková, autorka diplomové práce na téma Nicotnost správních aktů v judikatuře správních soudů a Ústavního soudu, které je literárním dílem ve smyslu zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů, dávám tímto jako subjekt údajů svůj souhlas ve smyslu § 4 písm. e) zákona č. 121/2000 Sb. o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, správci:

Univerzita Palackého v Olomouci, Křížkovského 8, Olomouc 771 47, Česká republika

ke zpracování osobních údajů v rozsahu jméno a příjmení, v informačním systému, a to včetně zařazení do katalogů a dále ke zpřístupnění jména a příjmení v katalogích a v informačních systémech Univerzity Palackého, a to včetně neadresného zpřístupnění pomocí metod dálkového přístupu. Údaje mohou být takto zpřístupněny uživatelům služeb Univerzity Palackého. Realizace zpřístupnění zajišťuje ke dni tohoto prohlášení vnitřní složka Univerzity Palackého, která se nazývá Knihovna Univerzity Palackého..

Souhlas se poskytuje na dobu ochrany díla dle zákona č. 121/2000 Sb., autorský zákon, ve znění pozdějších předpisů.

Prohlašuji, že mé výše uvedené osobní údaje jsou pravdivé.

V Šumperku dne 15.3.2012

Yvona Haušková

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma: Nicotnost správních aktů v judikatuře správních soudů a Ústavního soudu vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.“

V Šumperku dne 15.3.2012

Yvona Haušková

Obsah

Seznam zkratk	4
Úvod	5
Správní akty	6
1.1. Členění správních aktů	6
1.2. Náležitosti správních aktů	7
1.3. Vlastnosti správních aktů	8
1.4. Vady správních aktů	9
2. Nicotnost	11
2.1. Charakteristika nicotnosti	11
2.2. Vývoj právní úpravy	13
2.2.1. Úprava dle soudního řádu správního	16
2.2.2. Úprava dle správního řádu	20
2.2.3. Úprava dle daňového řádu	22
2.3. Odpovědnost za škodu způsobenou nicotným rozhodnutím	25
3. Důvody nicotnosti	27
3.1. Absolutní věcná nepříslušnost a nedostatek pravomoci	28
3.2. Nedostatek právního podkladu	34
3.3. Absolutní nedostatek formy	36
3.4. Absolutní omyl v osobě adresáta	37
3.5. Neurčitost, nesmyslnost či vnitřní rozpornost obsahu	38
3.6. Požadavek trestného nebo jiného právně či fakticky nemožného plnění	39
3.7. Neexistence vůle správního orgánu	40
Závěr	42
Bibliografie	45
Shrnutí/Abstrakt	52
Klíčová slova/Key words	53

Seznam zkratk

daňový řád – zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád

o.s.ř. – zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

spr. řád nebo *správní řád* – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

soudní řád správní nebo *s.ř.s.* – zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

ust. – ustanovení

zák. o správě daní a poplatků – zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků

Úvod

Správní akty jsou jednou z hlavních forem realizace činnosti veřejné správy. Téma nicotnosti správních aktů mne zaujalo zejména proto, že se jedná o institut do nedávné doby v pozitivně právní úpravě neupravený, se kterým se však praxe přesto musela vypořádávat. Chtěla jsem proto na vývoji judikatury sledovat, jak praxe mlčení zákonodárce „zvládala“ a jak se nakonec výsledky její činnosti, podpořené doktrínou, staly inspirací zákonodárci při tvorbě právních předpisů, které již úpravu tohoto institutu, i když ne zcela komplexně, obsahují. Z poměrně obsáhlé judikatury je přitom zřejmé, že nešlo a ani v současnosti nejde o problém pouze okrajový.

Dalším důvodem výběru tohoto tématu byla i skutečnost, že nicotnost je „zvláštností“, která se projevuje pouze v souvislosti se správními akty, jako výsledky činnosti veřejné správy, zatímco pro soudní rozhodnutí jde o institut neznámý. Současně se tato „zvláštnost“ projevuje i v právních následcích, které jsou s ní spojeny.

Hlavním cílem mé diplomové práce je poskytnout ucelenější pojednání o nicotnosti správních aktů ve světle existující judikatury Ústavního soudu a správních soudů.

Práce je rozdělena do tří částí, které dále člením na kapitoly a podkapitoly. Za její hlavní část považuji výklad v druhé a třetí části, které se již institutu nicotnosti přímo věnují.

První část je zaměřena na vymezení pojmu správní akty, jejich členění z teoretického hlediska, charakteristiku jejich vlastností a vad, kterými mohou být postihnuty. Tato část je pouze stručná, neboť její obsah není předmětem mé práce, ale domnívám se, že je nezbytným úvodem před uvedením do problematiky nicotnosti správních aktů.

Druhá část se již věnuje úpravě nicotnosti, charakteristice tohoto pojmu, vývoji, zakotvení v současné právní úpravě a případné odpovědnosti za škodu. Současně se snažím upozornit na některá problematická a nejasná místa, která lze v současné právní úpravě najít. V podkapitole „Úprava dle daňového řádu“ lze navíc vysledovat, že praxe nebyla vždy názorově jednotná, kdy nejednotnost byla zřetelná zejména mezi správními soudy a Ústavním soudem u úpravy neplatnosti rozhodnutí dle zák. o správě daní a poplatků.

V poslední části pak uvádím jednotlivé, doktrínou, praxí i právní úpravou vymezené důvody nicotnosti, s vědomím, že výčet není uzavřený, neboť i nadále bude věcí praxe, jak se bude vyvíjet. U vybraných důvodů pak uvádím příslušnou judikaturu, která je nejobsáhlejší u absolutní věcné nepříslušnosti správního orgánu k vydání rozhodnutí, z čehož lze dovodit, že jde o vadu, jež způsobuje nicotnost, nejnepřijatelnější.

1. Správní akty

Správní akty jsou jednou z nejčastějších forem realizace činnosti veřejné správy. Legální definice pojmu správní akt neexistuje. Dle J. Hoetzela: „*Možno je definovati účelně tak, že jsou to projevy správních úřadů podléhající předpisům veřejného práva.*“¹ Teorie označuje pojmem správní akty akty abstraktní povahy a akty konkrétní, označované jako individuální správní akty. Ve své práci se budu dále zabývat pouze konkrétními akty. Dle J. Staši: „*Správní akt je jednostranný správní úkon (rozhodnutí), kterým vykonavatel veřejné správy v konkrétním případě řeší právní poměry jmenovitě určených osob.*“² Správní řád podává definici rozhodnutí v ust. § 67 odst. 1. Podle tohoto zákonného ustanovení rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách. Soudní řád správní je pak v ust. § 65 odst. 1 označuje jako úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti.

Pojmovými znaky správního aktu jsou dle J. Staši³:

- jednání příslušného vykonavatele veřejné správy na základě zákona
- jednostranný autoritativní výrok o právech a povinnostech nepodřízených subjektů
- bezprostřední právní závaznost
- konkrétnost věci i konkrétnost adresátů.

1.1. Členění správních aktů

Správní akty lze členit z několika hledisek. Tradiční členění je podle povahy právních účinků na akty *konstitutivní* a *deklaratorní*. Konstitutivní správní akty zakládají, mění nebo ruší vztahy správního práva. Působí ex nunc a pro futuro. Příkladem je stavební povolení⁴, integrované povolení⁵, rozhodnutí o uložení pokuty.⁶ Deklaratorní správní akty pak autoritativně zjišťují a prohlašují již existující vztahy správního práva. Působí ex tunc a pro praeterito. Příkladem je rozhodnutí o prohlášení nicotnosti.⁷

¹ HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich a.s., 1934, s. 240

² STAŠA, J. Správní akty. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 205

³ STAŠA, J. Správní akty. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. s. 206

⁴ § 115 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů

⁵ § 15 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, ve znění pozdějších předpisů

⁶ např. § 116 odst. 2 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů

⁷ § 78 správního řádu

Dalším členěním je členění podle okruhu osob, které správní akt zavazuje. Tak jsou to *akty in personam*, tj. akty, které řeší osobní poměry adresáta, jemuž jsou určeny. Příkladem je opět rozhodnutí o uložení pokuty. Dále *akty in rem*, které se týkají adresáta zprostředkovaně, kvůli jeho právnímu vztahu k určité věci a které většinou zavazují i jeho právní nástupce. Např. stavební povolení.

Konstitutivní akty se člení podle dalších kritérií. Těmito kritérii jsou např. dle V. Sládečka⁸ trvání účinků aktů, pak jde o akty *časově omezené a neomezené* nebo přínos obsahu pro adresáta, pak jsou to akty *benefiční* (k dobru adresáta, zvýhodňující jeho pozici), jejichž příkladem je rozhodnutí o přijetí ke studiu na vysoké škole a *deteriorační* (k tíži adresáta, znevýhodňující jeho pozici), jejichž příkladem je již zmiňované rozhodnutí o uložení pokuty.

Správní akty lze členit i z jiných hledisek. Protože tato tematika není předmětem mé práce, odkazují na další třídění, které uvádí J. Staša⁹ a V. Sládeček.¹⁰

1.2. Náležitosti správních aktů

Náležitosti správních aktů jsou:

- kompetenční,
- obsahové,
- formální
- procedurální.

Pokud jde o vymezení kompetenčních náležitostí, lze citovat J. Stašu: „*Správní akt musí být vydán věcně a místně, popř. též funkčně příslušným orgánem, v mezích jeho pravomoci a nesmí přitom dojít ke zneužití této pravomoci*“.¹¹

Obsahem správního aktu je projev vůle správního orgánu v konkrétní věci vůči konkrétním osobám, který je v souladu s právními předpisy. Obsahovou náležitostí je i skladba rozhodnutí do jednotlivých částí, kterými jsou podle ust. § 68 odst. 1 spr. řádu výroková část, odůvodnění a poučení účastníků. Odůvodnění rozhodnutí není třeba, pokud tak stanoví správní řád či zvláštní zákony. Náležitosti jednotlivých částí rozhodnutí pak správní řád podrobně stanoví v dalších odstavcích § 68.

Obsah správního aktu musí být současně určitý, jednoznačný, logicky nerozporný.

⁸ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2., aktualizované a přepracované vydání. Praha: ASPI, a. s., 2009, s. 110-111

⁹ STAŠA, J. Správní akty. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. s. 206-214

¹⁰ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. s. 109-112

¹¹ STAŠA, J. Správní akty. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. s. 217

Z hlediska vnější formy má správní akt zpravidla písemnou podobu, výjimečně, pokud tak stanoví zákon, písemná forma není předepsána.¹² Správní řád v ust. § 67 odstavci 2 uvádí, jaké náležitosti musí být v případě, kdy se nevyhotovuje písemné rozhodnutí, splněny. Náležitosti písemného rozhodnutí pak stanoví v ust. § 69.

Protože správní řád je předpisem obecným, mohou zvláštní zákony požadovat některé obsahové i formální náležitosti speciální.

Procedurální náležitosti pak vyžadují dodržení procesního postupu stanoveného v konkrétném případě, tedy postupu podle správního řádu či jiného procesního předpisu.

1.3. Vlastnosti správních aktů

Vlastnosti správních aktů jsou:

- platnost
- právní moc
- účinnost
- vykonatelnost
- vynutitelnost.

Platnost je základním předpokladem k nastoupení dalších vlastností správního aktu. Podle J. Staši: „*Správní akt je platný, jakmile správní orgán učiní projev vůle, který je jeho obsahem, navenek vůči adresátům. K platnosti nestačí, že správní orgán sice formuloval svoji vůli, ale dosud ji navenek neprojevil.*“¹³ Platným správním aktem je správní orgán vázán a nemůže jej sám bez dalšího změnit nebo zrušit. Pokud však projev vůle trpí vadami, které způsobují jeho nicotnost, o platnosti hovořit nelze.

Právní moc znamená, že správní akt je konečný a nelze jej napadnou řádnými opravnými prostředky. Jde o tzv. formální právní moc, která je předpokladem materiální právní moci. Důsledkem materiální (hmotněprávní) právní moci je nezrušitelnost a nezměnitelnost správního aktu (s výjimkou případů stanovených zákonem, jako je např. nové rozhodnutí v rámci obnovy správního řízení). Současně materiální právní moc vytváří překážku rei iudicatae.

K právní moci je třeba ještě uvést, že jde o specifickou vlastnost správních rozhodnutí, kterou nedisponují jiné správní úkony.

¹² Písemná forma není předepsána např. pro rozhodnutí, kterým se povoluje vklad práva do katastru nemovitostí. Viz. § 5 zákona č. 265/1992 Sb. o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů

¹³ STAŠA, J. Správní akty. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část.* s. 232

Účinnost představuje vlastnost projevující se v tom, že správní akt již vyvolává zamýšlené právní důsledky. Tzn., pokud přiznává nějaké oprávnění, je možno je již vykonávat, pokud ukládá povinnost, je nutno ji plnit, neboť jinak jde o protiprávní jednání. Účinnost správních aktů je v literatuře uváděna jako samostatná vlastnost¹⁴ nebo je ztotožňována s vykonatelností správních aktů v širším pojetí.¹⁵ Jak k tomu ale uvádí J. Staša: „Rozlišování účinnosti a vynutitelnosti správního aktu je výsledkem teoretických úvah. Účinnost vlastně značí vykonatelnost v širokém smyslu slova a vynutitelnost vykonatelnosti v úzkém smyslu slova“.¹⁶

Vynutitelnost správního aktu, tedy vykonatelnost v užším pojetí, se týká správních aktů, které ukládají nějakou povinnost, a představuje možnost nuceně vymoci splnění uložené povinnosti úřední cestou (správní exekucí, soudním výkonem rozhodnutí či soudní exekucí).

1.4. Vady správních aktů

Vadný správní akt je takový správní akt, který nemá všechny nezbytné náležitosti. Jak uvádí J. Hoetzel: „Vadným aktem byl by ten, jenž nevyhovuje všem podmínkám, kterých zákon k jeho korektnosti vyžaduje. Zákon nepřikládá však těmto podmínkám stejnou váhu, takže nastávají různé způsoby nedokonalosti aktu.“¹⁷ Doktrína a spolu s ní i soudy rozlišují podle stupně závažnosti a důsledků, které vady způsobují, akty:

- nezákonné
- věcně nesprávné
- formálně vadné.

Nezákonné správní akty jsou v rozporu se zákonem, jiným právním předpisem, normami obsaženými v mezinárodních smlouvách a s ohledem na skutečnost, že Česká republika je členem Evropské unie i s unijními předpisy. Nápravu lze zjednat jejich změnou nebo zrušením, a to k návrhu adresáta či z moci úřední. U nepravomocného rozhodnutí na nezákonnost poukáže účastník řízení v řádném opravném prostředku. Odvolací správní orgán však soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy dle ust. § 89 odst. 2 spr. řádu přezkoumává vždy, tedy ex offo. Pravomocná rozhodnutí lze přezkoumat v rámci přezkumného řízení dle ust. § 94 a násl. spr. řádu. Dále je možno proti nezákonnému

¹⁴ STAŠA, J. Správní akty. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část.* s. 239

KADEČKA, S. In. SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní.* Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2008, s. 241

¹⁵ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo.* s. 115

¹⁶ STAŠA, J. Správní akty. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část.* s. 241

¹⁷ HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná.* s. 267

rozhodnutí podat správní žalobu. Obecná žalobní legitimace je uvedena v ust. § 65 s.ř.s., zvláštní, k ochraně veřejného zájmu, pak v ust. § 66. Zákonem č. 303/2011 Sb. byla tato možnost dána i veřejnému ochránci práv, jestliže k podání žaloby prokáže závažný veřejný zájem.

Věcná nesprávnost se týká především správních aktů vydávaných s použitím správního uvážení, které správní orgán, s přihlédnutím k okolnostem případu, nevyužil zcela optimálně. Napadnout takový nepravomocný akt řádným opravným prostředkem může pouze jeho adresát. Námitka nesprávnosti však musí být konkrétní, neboť dle ust. § 89 odst. 2 spr. řádu odvolací správní orgán správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. Pak by se s ohledem na veřejný zájem i z důvodů věcné nesprávnosti rozhodnutí přezkoumávalo v celém rozsahu. Správní žalobu není možno podat. Soudní řád správní v ust. § 78 odst. 1 totiž stanoví, že pokud správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo je zneužil, soud zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost. V takovém případě pak nejde o věcnou nesprávnost, ale o nezákonnost.

Akty formálně vadné (opravitelné) vykazují nejmenší intenzitu vad. Jde o formální nedostatky, které nemají vliv na rozhodnutí ve věci. Jsou to zřejmé nesprávnosti jako např. zjevné chyby v psaní a počtech. Jejich opravu v souladu s ust. § 70 spr. řádu provede usnesením správní orgán, který rozhodnutí vydal, a to buď na požádání účastníka nebo z moci úřední. Týká-li se oprava výroku rozhodnutí, vydá o tom správní orgán opravné rozhodnutí.

Pro správní akty platí presumpce správnosti. To znamená, že se i na vadný správní akt, který je autoritativním projevem vůle vykonavatele veřejné správy, hledí jako na bezvadný a má proto i předpokládané právní následky. Až do sjednání nápravy úřední cestou jsou si tedy všechny správní akty, ať už vadné či bezvadné, rovny.

Presumpce správnosti se však neuplatňuje u aktů nicotných (nulitních), tj. aktů, u nichž vady dosahují takové intenzity, že již nelze o aktu hovořit.

Problematikou nicotných správních aktů se budu zabývat v následující kapitole.

2. Nicotnost správních aktů

2.1. Charakteristika nicotnosti

Nicotné (nulitní) správní akty jsou akty, u nichž vady dosahují takové intenzity, že již nelze o aktu hovořit. P. Průcha uvádí, že jde o vady: „*kteřé vzhledem ke své povaze a závažnosti představují překážku nastoupení uvažovaných právních účinků předmětného aktu, a proto také v jejich důsledku nelze ani hovořit o tom, že došlo ke vzniku správního aktu. V takových případech jde o právně nerelevantní výsledek jednání určitého správního orgánu.*“¹⁸

J. Hoetzel takové správní akty označuje jako paakty (procesní potraty).¹⁹ Dále dodává: „*Důsledně by se mělo říci, že to nejsou žádné akty.*“²⁰ P. Průcha s terminologickým označením nicotných aktů jako paakty však nesouhlasí, když za paakty považuje akty: „*kteřé „vydal“ subjekt, jenž nemá postavení opravňující vydávat správní akty*“²¹. Typicky jde o subjekt odlišný od správních orgánů. Teorie i praxe však tento pojem běžně užívá a je natolik vžito povědomí o jeho obsahu, že není důvod se od něj odchylovat.

Na rozdíl od jiných vadných správních aktů, pro nicotné akty neplatí zásada presumpce správnosti. Nicotné správní rozhodnutí neexistuje, nikoho proto ani nezavazuje a nikdo je tedy není povinen respektovat. Názor o prolomení zásady presumpce správnosti zastával již J. Hoetzel, který uváděl: „*Aktů takových nemusí nikdo dbáti, nemusí jich respektovati ani soudy ani úřady jiných odvětví.*“²² Přejímán je i nadále.²³

V. Sládeček však dodává: „*Jde ovšem o názory doktrinální, praxe podložená zejména soudní správní judikaturou zaujímá obvykle postoje obezřetnější (opatrnější). Problémem se totiž jeví již samo posouzení, zda nedostatek (nedostatky), který správní akt vykazuje, má míru intenzity (závažnost) způsobující nulitu.*“²⁴

¹⁸ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 6., doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 306.

¹⁹ HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich a.s., 1934, s. 268

²⁰ „Tamtéž“

²¹ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. s. 307.

²² HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. s. 268

²³ Např. KADEČKA, S. In. SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2008, s. 228

JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 286-287

MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. Praha: Linde Praha a.s., 1996, s. 77

STAŠA, J. *Úvod do českého správního práva*. Praha: Policejní akademie České republiky, 2001, s. 81

STAŠA, J. Správní akty. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 227

²⁴ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2., aktualizované a přepracované vydání. Praha: ASPI, a. s., 2009, s. 121

Lze souhlasit s tím, že učinění si závěru o nicotnosti správního aktu může být problematické. Ostatně i Ústavní soud uvedl: „*S odvoláním na čl. 2 odst. 2 Listiny je sice třeba trvat na tom, že v případě, kdy správní orgán vydá akt, který přesahuje jeho pravomoc, nemůže takové rozhodnutí zakládat ničí práva a povinnosti, není způsobilé zasáhnout do práv a povinností, neboť akt trpí takovými vadami, že nastává stav, který doktrína nazývá nulitou aktu. V praxi však nemusí být nulita na prvý pohled zřejmá nebo nemusí být zřejmá všem zainteresovaným; na adresáta přitom dopadnou případné negativní důsledky takového správního aktu.*“²⁵ Pokud by si tedy nicotnost správního aktu vyložil sám adresát, i když by při tom vycházel ze závěrů doktríny a judikatury a rozhodl se, že akt nebude respektovat, nese riziko, že jeho závěr bude nesprávný. Ústavní soud ve shora citovaném nálezu k tomu uvedl: „*Snížit toto riziko může adresát sporného aktu jen tím, že jej napadne přípustnými opravnými prostředky, jako by šlo o vadný správní akt; po přezkoumání odvolací orgán akt zruší nebo změní. Jestliže tak neučiní, nelze adresátovi tohoto sporného aktu odeprít možnost obrátit se ve správním soudnictví se žalobou na obecný soud.*“²⁶

Podle současné právní úpravy je však již dána možnost domoci se prohlášení či vyslovení nicotnosti. Otázkou řešení nicotnosti správními orgány a soudy i možností „zainteresovaných“ se však budu zabývat dále.

Jak jsem již uvedla výše, důsledkem nicotnosti a prolomení zásady presumpce správnosti je, že nulitní správní akty nevyvolávají právní účinky a nikdo je není povinen respektovat. Problém však může nastat, pokud si adresát skutečně nesprávně vyhodnotí akt jako nulitní a správní orgán bude jeho respektování a případné plnění vymáhat. Nelze proto ani jednoznačně odmítnout názor vyslovený V. Sládečkem, že i v případě závažně vadných správních aktů jde o autoritativní projevy vůle subjektů veřejné správy a adresáti je musí respektovat jako platné, dokud není úředním postupem prokázán opak.²⁷ Ostatně i důvodová zpráva k „novému“ správnímu řádu uvádí: „*Z důvodů potřeby zachovat právní jistotu a vzhledem k doposud nepřiliš rozvinutým neformálním vztahům a principům, které v demokratickém právním státě vytvářejí rozvinutou právní kulturu, nebylo možno přistoupit k úpravě nicotnosti v "čisté" podobě, tedy že nicotným aktem není nikdo vázán. Z toho důvodu*

²⁵ nálezu Ústavního soudu ze dne 10. 10. 2002, sp. zn. III. ÚS 728/01, publikovaný ve sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu č. 125/2002 USn

²⁶ Nutno upozornit, že nálezu byl vydán ještě v době, kdy v právním řádu nebyla dána správním orgánům a soudům možnost nicotnost prohlásit (vyslovit).

²⁷ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. s. 121

se předkládá určitá nutná formální procedura, po jejímž absolvování bude možno nicotnost prohlásit.“

Pro úplnost je nutno uvést, že je třeba odlišovat pojmy nicotnost a neplatnost správního aktu, neboť jak uvedl Nejvyšší správní soud: „každý z nich má svůj vlastní a vzájemně odlišný obsah. Totéž platí i o pojmu nezákonnosti, s nímž pracují procesní předpisy, v dané souvislosti zejména soudní řád správní. Rovněž instrumenty, které slouží k jejich odstranění, jsou odlišné. Je proto zapotřebí rozlišovat mezi nicotností, neplatností a nezákonností správního aktu.“²⁸

2.2. Vývoj právní úpravy

Skupinu vad, které způsobují nicotnost, stejně jako procesní postup pro „odklizení“ nicotných správních aktů v době, kdy institut nicotnosti nebyl legislativně upraven, vymezovala teorie správního práva a judikatura.

Soudní praxe zastávala názor, že soud je povinen k nulitě aktu přihlížet z úřední povinnosti, a to i tehdy, když nebyla namítána. K tomu např. Vrchní soud v Praze: *Povinnost soudu zabývat se nulitou správního rozhodnutí ex officio není prolomením dispoziční zásady, kterou je správní soudnictví ovládáno, ale jejím logickým vyústěním. Soud zkoumá v řízení podle hlavy druhé, části páté o.s.ř. zákonnost napadeného rozhodnutí jen v mezích stížních bodů, které žalobce v žalobě vytkl. Dovedeno do přísného důsledku, soud by nemohl poskytnout ochranu žalobci právě v těch nejzávažnějších případech porušení zákona, které teorie i praxe správního práva shodně spojují s neexistencí aktu samého, protože by tu chyběl základní předpoklad úspěšné žaloby, totiž sám fakt existence napadeného rozhodnutí.*“²⁹

Podobně Ústavní soud: „*Soudy jsou v rámci tohoto řízení proto povinny přihlédnout i ke skutečnosti, že správní orgán (včetně orgánu odvolacího) překročil při rozhodování svou pravomoc a vydal nulitní (a tudíž nezákonný) správní akt a takový nezákonný správní akt zrušit.*“³⁰

²⁸ rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č.j. 6 A 76/2001-96, publikovaný pod č. 793/2006 Sb. NSS. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud revidoval svůj, do té doby zastávaný názor, podle kterého ztotožňoval neplatnost rozhodnutí vydaného v daňovém řízení podle zákona č. 337/1992 Sb. s jeho nicotností. (srov. např. rozhodnutí ze dne 31. 8. 2004, č. j. 2 Afs 45/2003-118). Revidovaný názor pak např. i v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, č.j. 8 Afs 78/2006-74, publikovaný pod č. 1629/2008 Sb. NSS

²⁹ rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 3. 1995, sp. zn. 6 A 28/94

³⁰ náleží Ústavního soudu ze dne 10. 10. 2002, sp. zn. III. ÚS 728/01, publikovaný ve sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu č. 125/2002 USn. Dále např. rozsudky Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 4. 1993, č.j. 6 A

Tato povinnost se jeví s ohledem na důsledky, které nicotnost vyvolává, za logickou a nanejvýš správnou a navazuje na praxi, kterou po celou dobu zastával i Nejvyšší správní soud, který ji vyjádřil např. v nález z roku 1934: „*Rozhodnutí stížené absolutním zmatkem nelze pak pokládati za úřední akt....; k zmatečnosti tohoto druhu nutno hleděti z úřadu v každém stadiu řízení*“.³¹

Soudy tak měly (a stále mají) sice povinnost k nicotnosti přihlížet ex offio, ale jak vyjádřil Nejvyšší správní soud: „*Je-li napadené správní rozhodnutí nicotné, soud vysloví jeho nicotnost i bez návrhu; není-li zde takového návrhu, a ani soud sám správní rozhodnutí nicotným neshledá, nemá důvod zabývat se úvahami o nicotnosti v odůvodnění rozhodnutí*“.³²

I tento závěr se jeví poměrně logickým, neboť si lze stěží představit, že by soud v odůvodnění každého rozhodnutí za použití argumentů k jednotlivým důvodům, jež mohou nicotnost způsobit, nejprve obsáhle vysvětloval, proč přezkoumávané rozhodnutí nicotným neshledal.

Pokud byla nicotnost správního aktu shledána, nebyl, jak jsem shora uvedla, legislativně upraven postup, jak s takovým aktem nakládat. Praxe se s tímto nedostatkem vyrovnala tak, že i přes nelogičnost takového řešení, avšak z důvodu zachování právní jistoty, nicotná rozhodnutí zrušovala.³³ S takovým postupem souhlasil i Ústavní soud, když uvedl: „*Vzhledem k tomu, že zákonodárce nulitu (neexistenci) aktu výslovně neupravil, znamená to, že nelze výrokem soudu toliko autoritativně deklarovat, že pseudoakt nemá žádné právní důsledky. Vzhledem k tomu, že nulitní akt se zpravidla představuje na první pohled jako perfektní a jsou z něj vyvozovány jeho autorem právní důsledky mocensky prosazované, je třeba vycházet z toho, že i takové akty je nezbytné rozhodnutím soudu odstranit*“.³⁴

Obdobně pak: „*Ústavní soud konstatuje, že v současné právní úpravě (na rozdíl např. od úpravy německé) chybí pravomoc soudu vydat, v případě zjištění, že jde o akt nulitní, deklaratorní rozhodnutí - tedy uvést, že co je napadeno, vůbec neexistuje. Taková úprava by byla žádoucí de lege ferenda. Stávající soudní praxe však, přesto, že z hlediska teorie jde o akt pojmově nezrušitelný (neboť nejde zrušit neexistující), přihlíží k tomu, že takový akt se*

14/93-26, ze dne 26. 8. 1994, č.j. 6A 90/93-18, ze dne 14. 4. 1995, č.j. 7A 35/95-16, ze dne 19. 12. 1997, č.j. 6 A 26/95-29, ze dne 14. 1. 1997, č.j. 7 A 185/94-23, ze dne 5. 2. 1999, č.j. 5 A 74/98-13

³¹ náleží Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 1934, č. 9868/34, Boh. F 7144/1934

³² rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, č.j. 1 Azs 12/2003-48, publikovaný pod č. 319/2004 Sb. NSS

³³ např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 6. 1996, č.j. 6 A 152/94-27.

³⁴ náleží Ústavního soudu ze dne 28. 3. 2000, sp. zn. I. ÚS 513/98, publikovaný ve sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu č. 46/2000 USn.

představuje jako správní rozhodnutí a že jako exekuční titul je zpravidla schopen citelně zasáhnout sféru práv a povinností osoby. Proto jej z důvodu účelnosti a ekvity ruší, jako by šlo o akt pojmově zrušitelný.“³⁵

V již citovaném nálezu sp. zn. III. ÚS 728/01 však Ústavní soud dle mého názoru nastínil nesprávné řešení, když mj. uvedl, že: „... *po přezkoumání odvolací orgán akt zruší nebo změní*“, neboť změna nicotného (neexistujícího) aktu není pojmově možná. Pro tento závěr se vyslovuje např. i P. Mates.³⁶

Nedostatky správního soudnictví kritizoval Ústavní soud ve svém nálezu, kterým ke dni 31. 12. 2002 zrušil část pátou občanského soudního řádu³⁷. V tomto nálezu mj. konstatoval, že „... *současná úprava právního soudnictví vykazuje závažné ústavněprávní deficity. Konečně pak výkon správního soudnictví je organizován způsobem, který ignoruje skutečnost, že Ústava v čl. 91 uvádí jako součást soustavy soudní Nejvyšší správní soud.*“³⁸

Podstatnou změnu znamenalo přijetí soudního řádu správního, který nabyl účinnosti 1. 1. 2003. Ten zřídil Nejvyšší správní soud, který jako vrcholný soudní orgán zajišťuje jednotu a zákonnost rozhodování ve správním soudnictví tím, že rozhoduje o kasačních stížnostech, sleduje a vyhodnocuje pravomocná rozhodnutí soudů ve správním soudnictví (tj. krajských soudů) a přijímá stanoviska k rozhodovací činnosti soudů ve věcech určitého druhu. Současně rozšířil pravomoc správních soudů a, což je pro otázku nicotnosti podstatné, zakotvil možnost domáhat se podáním žaloby vyslovení nicotnosti a současně povinnost soudu nicotnost vyslovit i bez návrhu, zjistí-li, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které nicotnost vyvolávají.

Na tento zákon měl navazovat nový správní řád, který však byl přijat až v roce 2004 a vyhlášen jako zákon č. 500/2004 Sb., přičemž účinnosti nabyt teprve od 1. 1. 2006. Správní řád, zákon č. 71/1967 Sb., účinný do 31. 12. 2005, na rozdíl od současné úpravy, pojem nicotnosti rozhodnutí správního orgánu ani postup správního orgánu při jejím zjištění, neobsahoval.

Dalším předpisem, ve kterém je upravena nicotnost rozhodnutí, je daňový řád, účinný od 1. 1. 2011. Zákon o správě daní a poplatků upravoval pouze neplatnost rozhodnutí.

³⁵ náleží Ústavního soudu ze dne 12. 4. 2000, sp. zn. IV. ÚS 547/99, publikovaný ve sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu č. 58/2000 USn. Obdobně usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2000, sp. zn. IV. ÚS 108/2000, publikovaný ve sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu č. 17/2000 USu.

³⁶ MATES, P. Nicotné akty v judikatuře správních soudů. *Obchodní právo*, 2000, č. 1, s. 16.

³⁷ náleží pléna Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp.zn. Pl. ÚS 16/99, vyhlášený ve Sbírce zákonů pod č. 276/2001 Sb.

³⁸ „Tamtéž“

Konečně pak se o nicotnosti zmiňuje zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, který v ust. § 5 odst. 2 svěřuje zvláštnímu senátu pravomoc vyslovit nicotnost rozhodnutí, pokud dojde k závěru, že vydání takového rozhodnutí nebylo v pravomoci strany³⁹ kompetenčního sporu.

2.2.1. Úprava dle soudního řádu správního

Soudní řád správní, na rozdíl od správního řádu a daňového řádu, neobsahuje ani demonstrativně výčet vad, které nicotnost správního rozhodnutí způsobují. Správní soudy se tak nadále opírají o teorii a judikaturu. Správní řád jim v ust. § 77 odst. 2 slouží jako vodítko pouze částečně, neboť neuvádí vady, pro které soud vyslovuje nicotnost podle s. ř. s., nijak konkrétněji, když hovoří o vadách, které činí rozhodnutí zjevně vnitřně rozpornými nebo právně či fakticky neuskutečnitelnými a o jiných vadách, pro které nelze rozhodnutí vůbec za rozhodnutí považovat.

Obecná žalobní legitimace proti rozhodnutí správního orgánu je uvedena v ust. § 65 s. ř. s., zvláštní, k ochraně veřejného zájmu, pak v ust. § 66. Zákonem č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, účinným od 1. 1. 2012, byla tato možnost dána i veřejnému ochránci práv, jestliže k podání žaloby prokáže závažný veřejný zájem.

Žalobu lze v souladu s ust. § 72 odst. 1 s. ř. s. podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručáním písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou. Pokud jde o subjekty se zvláštní žalobní legitimací, tyto mohou žalobu dle odst. 2 téhož zákonného ustanovení podat do tří let od právní moci rozhodnutí.

Stanovení lhůt pro podání žaloby se mi jeví jako problematické, a to s ohledem na úpravu ve správním řádu, podle které se nicotnost zjišťuje a prohlašuje z moci úřední, a to kdykoliv. Je tak nastolena nerovnost dle různých právních předpisů. I s vědomím toho, že rozhodnutí o vyslovení (prohlášení) nicotnosti je pouze rozhodnutím deklaratorním, z důvodu ochrany dobré víry a garance právní jistoty, by se dle mého názoru jevílo vhodnějším stanovit lhůtu, do které je možno nicotnost prohlásit, i ve správním řádu, jako je tomu např. u lhůt k zahájení přezkumného řízení. I když nedostatek věcné příslušnosti, pro který prohlašuje nicotnost správní orgán je spíše vadou zřetelnější a pro správní orgán dle

³⁹ Stranou kompetenčního sporu jsou mj. soudy a orgány moci výkonné, územní, zájmové nebo profesní samosprávy

mého názoru snadněji posouditelnou, nic to nemění na tom, že má s vadami, pro které prohlašuje nicotnost soud, stejnou právní relevanci.

Podle ust. § 76 odst. 2 s. ř. s. zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví⁴⁰ rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu. To ovšem pouze za předpokladu, že žaloba proti rozhodnutí správního orgánu je vůbec přípustná. Tento názor je podpořen judikaturou Nejvyššího správního soudu, který opakovaně uvádí: „v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu může soud vyslovit nicotnost rozhodnutí správního orgánu (§ 65 odst. 1, § 76 odst. 2 s. ř. s.) jen za procesního předpokladu, že žaloba sama není nepřípustná (§ 46 odst. 1 písm. d), § 68 s. ř. s.).“⁴¹

Shodně se správním řádem platí, že pokud se důvody nicotnosti týkají jen části rozhodnutí,⁴² nicotná je jen tato část, pokud však z povahy věci nevyplývá, že ji nelze oddělit od ostatní části rozhodnutí. V takovém případě by byla prohlášena nicotnost celého rozhodnutí.

Poněkud problematickým se jeví ust. § 68 s. ř. s. Tento v písm. c) vyžaduje pro to, aby žaloba byla přípustná a nebyla odmítnuta, v případě, že jejím jediným důvodem je tvrzená nicotnost napadeného rozhodnutí, aby se žalobce nejprve domáhal vyslovení nicotnosti v řízení před správním orgánem. Tato podmínka může však být splněna pouze u důvodu nicotnosti uvedeného v ust. § 77 odst. 1 spr. řádu, tedy u vady, pro kterou prohlašuje nicotnost správní orgán, zatímco u důvodů, pro které vyslovuje nicotnost soud, aplikována být nemůže. Další otázkou je, jakým prostředkem se má žalobce domáhat vyslovení nicotnosti „v řízení“ před správním orgánem, aby naplnil požadavek shora citovaného ustanovení s.ř.s. Zda tak má učinit v řádném opravném prostředku nebo v případě, že takový prostředek nevyužil, má podat podnět k prohlášení nicotnosti dle ust. § 78 odst. 1 spr. řádu. Takový podnět však není návrhem a na zahájení řízení ze strany správního orgánu není právní nárok. Teorie proto většinou zastává názor, že podnět tím procesním prostředkem, který musí být využit, není.⁴³ S tímto souhlasí i Nejvyšší správní soud, který uvedl: „Nejvyšší správní soud se přiklonil k názoru, že uplatnění podnětu podle § 78 odst. 1 správního řádu nepodmiňuje přístup k soudu. Tento přístup je podle § 68 písm. c) s. ř. s.

⁴⁰ Rozuměj, musí vyslovit

⁴¹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č.j. 4 As 31/2004-53, publikovaný pod č. 619/2005 Sb. NSS. Obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2006, č.j. 5 As 67/2005-88, publikovaný pod č. 988/2006 Sb. NSS., rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2010, č.j. 2 AS 10/2010-22

⁴² správní řád uvádí: „jen některého výroku rozhodnutí“

⁴³ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 459. Obdobně ŠIMÍČEK, V. *Prohlašování nicotnosti*. In KADEČKA, S., MAREK, D. *Nový správní řád v praxi krajských úřadů II., Sborník z 2. a 3. zimní konference/workshopu*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 90

vylooučen tehdy, pokud se žalobce nedomáhal vyslovení nicotnosti v řízení před správním orgánem. Naplnění dispozice zmíněné normy předpokládá, že žalobce má možnost domáhat se vyslovení nicotnosti v řízení před správním orgánem, resp. takové řízení vyvolat. Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že možnost stěžovatele dát podnět k prohlášení nicotnosti nepředstavuje jeho právo domáhat se vyslovení nicotnosti v řízení před správním orgánem ve smyslu § 68 písm. c) s. ř. s.⁴⁴

Jedinou možností se tak jeví podání řádného opravného prostředku. Ten je ostatně dle ust. § 68 písm. a) s. ř. s. podmínkou přípustnosti jakékoliv žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Tento závěr již potvrdil i Nejvyšší správní soud, který uvedl: „*Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že podle § 5 s. ř. s. se lze ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon, pokud současně tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak. Přezkoumání rozhodnutí správního orgánu se lze domáhat prostřednictvím žaloby podle § 65 a násl. s. ř. s., lhotejno při tom, zda důvodem podání žaloby je tvrzená nezákonnost napadeného rozhodnutí, nebo jeho nicotnost. Soudní řád správní neupravuje zvláštní řízení o návrhu na prohlášení nicotnosti, a ani nestanoví zvláštní podmínky řízení o žalobě, jež je založena právě na tvrzené nicotnosti rozhodnutí. Proto i v případě namítané nicotnosti je vyčerpání řádných opravných prostředků před správními orgány jednou z podmínek řízení, jejichž nesplnění je překážkou věcného projednání žaloby [§ 46 odst. 1 písm. d), § 68 písm. a) s. ř. s.]. I skutečně nicotné rozhodnutí je formálně rozhodnutím až do doby, než je jeho nicotnost k tomu oprávněným orgánem vyslovena a účastník tak vůči němu musí využít prostředků tak, jak je zákon stanoví“.⁴⁵ V tomto rozhodnutí Nejvyšší správní soud vlastně řekl, že pro přípustnost žaloby podané jen z důvodu tvrzené nicotnosti, musí být kumulativně splněny podmínky uvedené v písm. a) i písm. c), resp. podmínka jediná, a to řádný opravný prostředek. Potom se však jeví úprava v písm. c) jako nadbytečná, pokud ovšem zákonodárce tímto ustanovením, ve kterém stanovil, že žaloba je nepřipustná, pokud se žalobce nedomáhal vyslovení této nicotnosti v řízení před správním orgánem, nezamýšlel, že v řádném opravném prostředku musí být ke splnění této podmínky nicotnost rozhodnutí z důvodu věcné nepříslušnosti výslovně namítána. Uvedený nesoulad mezi ust. § 68 s. ř. s. a § 77 spr. řádu zřejmě vznikl z důvodu poměrně velké rozdílné časové účinnosti těchto zákonů. Bude proto věcí praxe, jak se s výkladem ustanovení § 68 s. ř. s. do budoucna*

⁴⁴ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2010, č.j. 8 As 16/2009-31, publikovaný pod č. 2135/2010 Sb. NSS

⁴⁵ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2010, č.j. 2 AS 10/2010-22

vypořádá. Jako pravděpodobné se však jeví, že žaloby, jejichž jediným důvodem by byla pouze tvrzená nicotnost, budou spíše výjimečné a žalobce, aby předešel riziku, že žaloba bude pro nepřipustnost odmítnuta, bude v ní raději uvádět jiné důvody, a nicotnost namítne, resp. ji soudu „naznačí“, až v probíhajícím řízení.

Problematickým se však nejeví jen ust. písm. c) § 68 s. ř. s., ale vůbec i dle Nejvyššího správního soudu potvrzená podmínka vyčerpání řádných opravných prostředků pro úspěšnost žaloby v případě nicotných rozhodnutí, která ovšem institut nicotnosti popírá. Pokud nicotné rozhodnutí neexistuje, nelze je napadnout opravným prostředkem a samozřejmě ani zrušit. Lze pouze nicotnost deklarovat. Nejvyšší správní soud ve shora citovaném rozsudku tak dává jednoznačně najevo, že nicotné rozhodnutí považuje za zrušitelné v rámci odvolacího řízení a tuto cestu preferuje. Má však pro to logický argument, a to v soudním řádu správním neexistující úpravu zvláštního řízení o návrhu na prohlášení nicotnosti a stanovení zvláštních podmínek řízení o žalobě o tvrzené nicotnosti. Správní orgán tak ale vlastně může zrušit rozhodnutí i pro vady uvedené v ust. § 77 odst. 2 spr. řádu, tedy pro vady, pro které může nicotnost vyslovit pouze soud. Domnívám se, že tato cesta není zcela správná. Řešením by mohla být změna soudního řádu správního, která by zavedla zvláštní zjednodušený postup pro přístup k soudu v případě návrhů na prohlášení nicotnosti.

Soud vyslovuje nicotnost rozsudkem. Proti pravomocnému rozsudku je přípustná kasační stížnost. Stejně jako krajské soudy i Nejvyšší správní soud přihlíží k nicotnosti ex offo, když dle ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. není vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, je-li rozhodnutí správního orgánu nicotné.

Oproti dosavadní úpravě, došlo s účinností od 1. 1. 2012 zákonem č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, mj. ke změně koncepce v řízení o kasační stížnosti, v rámci které také byla Nejvyššímu správnímu soudu dána pravomoc v řízení o kasační stížnosti za splnění podmínek ust. § 110 odst. 2 ve věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu nebo vyslovení jeho nicotnosti. Dosud mohl zrušit pouze rozhodnutí krajského soudu. Dle důvodové zprávy k tomuto zákonu cílem změny je jednak zvýšení rychlosti řízení a jednak hospodárnost i efektivita a zjednodušení výkonu úkolů Nejvyššího správního soudu.

Pro úplnost je třeba uvést, že správní orgán může prohlásit nicotnost⁴⁶ i poté, co je podána žaloba proti jeho rozhodnutí. Dokud soud nerozhodl, umožňují mu to ust. § 62 s. ř.

⁴⁶ samozřejmě jen z důvodu uvedeného v § 77 odst. 1 spr. řádu

s. a ust. § 153 spr. řádu, upravující institut uspokojení navrhovatele a uspokojení účastníka po podání žaloby ve správním soudnictví.⁴⁷ V takovém případě soud řízení zastaví.

Dále soudní řád správní hovoří o nicotnosti v souvislosti s řízením o kompetenčních žalobách. Dle ust. § 100 odst. 2 v případě, že nejsou podmínky pro odmítnutí žaloby, zastavení řízení nebo rozhodnutí o postoupení věci, soud rozsudkem určí, který ze správních orgánů má pravomoc vydat rozhodnutí ve věci uvedené v žalobě a současně vysloví nicotnost všech rozhodnutí správních orgánů nebo jejich jednotlivých výroků, pokud jsou v rozporu s určením pravomoci soudem. Takový výrok soud učiní i bez návrhu, neboť dle věty druhé za středníkem, ustanovení § 76 odst. 2 platí obdobně.

2.2.2. Úprava dle správního řádu

Správní řád, účinný od 1. 1. 2006, obsahuje v ust. § 77 výčet vad, pro které prohlašuje nicotnost rozhodnutí správní orgán a pro které ji vyslovuje soud podle soudního řádu správního. Právní úprava přejala tradiční důvody nicotnosti vymezené doktrínou a judikaturou a nepředstavuje tedy žádný zásadní zvrát v nazírání na důvody nicotnosti.

Správní orgán může dle odstavce prvního prohlásit nicotnost rozhodnutí z jediného důvodu, a to při absolutním nedostatku věcné příslušnosti a navíc dle ust. § 182 pouze u správních rozhodnutí vydaných po účinnosti tohoto zákona. Pokud by snad vyslovil nicotnost z důvodu, pro který tak přísluší učinit pouze soudu, bylo by jeho rozhodnutí nicotné pro absolutní nedostatek věcné příslušnosti.

Pro ostatní vady vyslovuje nicotnost soud. Tyto jsou demonstrativně uvedeny v odstavci druhém. Je to vnitřní rozpornost, právní či faktická neuskutečnitelnost nebo jiné vady, pro něž nelze rozhodnutí vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu. Neznamená to však, že soud by mohl vyslovovat nicotnost pouze pro tyto vady. Jak uvádí V. Šimíček: „*Z dikce ustanovení § 77 odst. 1 správního řádu neplyne jakási exkluzivita správních orgánů ve vztahu ke správním soudům při prohlašování nicotnosti.*“⁴⁸ Pokud tedy nadřízený správní orgán pro vadu nedostatku věcné příslušnosti nicotnost, např. proto, že vadu přehlédl, neprohlásí, může ji v řízení o žalobě vyslovit soud. Bylo by totiž dle mého názoru nelogické, kdyby tak mohl učinit pouze pro některé vady.

⁴⁷ ust. § 153 odst. 1 písm. b) spr. řádu nepřesně uvádí: „*lze jej uspokojit vyslovením nicotnosti rozhodnutí*“, přičemž správní orgán nicotnost prohlašuje

⁴⁸ ŠIMÍČEK, V. *Prohlašování nicotnosti*. In KADEČKA, S., MAREK, D. *Nový správní řád v praxi krajských úřadů II., Sborník z 2. a 3. zimní konference/workshopu*. s. 90. Podobně i VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 453.

Nicotnost zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal.

Výjimku představuje případ, kdy se žalobce domáhá ve správním soudnictví vyslovení nicotnosti rozhodnutí z důvodů uvedených v ust. § 77 odst. 1. Pak jej lze v souladu s ust. § 153 odst. 1 písm. b) spr. řádu uspokojit vyslovením nicotnosti rozhodnutí. Dle odst. 2 je k tomuto řízení příslušný přímo žalovaný správní orgán. K vydání rozhodnutí je však nutný souhlas nadřízeného správního orgánu.

Pokud jde o lhůty, jak jsem rovněž zmínila, nicotnost se prohlašuje kdykoli. Podstatným rozdílem oproti úpravě v soudním řádu správním je, že nicotnost se prohlašuje z moci úřední. Zatímco soud se tedy neobejde bez žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (i kdyby se např. v rámci jiného probíhajícího řízení dozvěděl o existenci rozhodnutí, které by bylo nicotné) a nemůže řízení zahájit z moci úřední, naopak správní orgán tak učinit může. Kdokoliv však může v souladu s ust. § 42 spr. řádu podat podnět k zahájení řízení. Pouze pokud podnět podaly osoby uvedené v ust. § 78 odst. 1 spr. řádu⁴⁹, je správní orgán povinen jim i bez požádání, v případě, že neshledá důvody k zahájení řízení, tuto skutečnost do 30 dnů sdělit.

Proti rozhodnutí o prohlášení nicotnosti nelze podat odvolání. Takové rozhodnutí je však možno přezkoumat na základě žaloby ve správním soudnictví. V úvahu připadá i obnova řízení či přezkumné řízení.⁵⁰

Projevem zásady spolupráce v zájmu dobré správy je pak ust. § 78 odst. 3 spr. řádu, které stanoví správním orgánům povinnost, aby v případě, že dojdou k závěru, že jiný správní orgán učinil úkon, který je nicotným rozhodnutím, daly příslušnému správnímu orgánu podnět k prohlášení nicotnosti.⁵¹

Správní řád se o nicotném rozhodnutí zmiňuje ještě v ust. § 157, ve kterém je upraven institut konverze. Správní orgán tak může za předpokladu, že tím nebude způsobena újma žádné z dotčených osob, usnesením prohlásit, že nicotné rozhodnutí, které má náležitosti jiného úkonu, je tím úkonem, jehož náležitosti splňuje. I zde ovšem musí být správní orgán příslušný k vydání nebo uskutečnění obou úkonů. Půjde např. o situaci, kdy správní orgán vydá deklaratorní rozhodnutí, ačkoliv má vydat osvědčení dle části čtvrté. Domnívám se však, že tento institut bude možno využít pouze výjimečně, neboť jak uvádím dále,

⁴⁹ tj. účastníci řízení, v němž bylo rozhodnutí vydáno, dále ti, kdo jsou uvedeni v písemném vyhotovení tohoto rozhodnutí i právní nástupci všech těchto osob, pokud by byli rozhodnutím vázáni

⁵⁰ Přezkumné řízení však není přípustné proti rozhodnutí žalovaného správního orgánu o prohlášení nicotnosti, vydaném dle ust. § 153 odst. 1 písm. b) spr. řádu.

⁵¹ Tuto povinnost však nemají ve vztahu ke správním soudům, neboť vyslovování nicotnosti soudem je ovládáno zásadou dispoziční a soud by na takový případný podnět nemohl reagovat zahájením řízení.

nejčastějším důvodem nicotnosti je právě absolutní věcná nepřislusnost správního orgánu k vydání rozhodnutí.

2.2.3. Úprava dle daňového řádu

V daňovém řádu, účinném od 1. 1. 2011, je nicotnost rozhodnutí upravena v ust. § 105. Shodně s úpravou obsaženou ve správním řádu se nicotnost zjišťuje a prohlašuje z moci úřední, a to kdykoliv. Rovněž je možno podat podnět k jejímu prohlášení, který v případě, že nebude shledán oprávněným, správce daně odloží a podatele o tom do 30 dnů vyrozumí. Nicotnost prohlašuje správce daně nejbližše nadřízený správci daně, který rozhodnutí vydal. Pokud však rozhodnutí vydala úřední osoba, která stojí v čele ústředního správního orgánu, nicotnost zjišťuje a prohlašuje tato úřední osoba na návrh jí ustanovené komise.

Stejně tak se nelze proti rozhodnutí, kterým byla nicotnost prohlášena, odvolat. Po splnění zákonných podmínek se však lze domáhat vyslovení nicotnosti soudní cestou dle s.ř.s.

Demonstrativní výčet vad, které způsobují nicotnost, je uveden v odstavci druhém tohoto zákonného ustanovení. Shodně s úpravou uvedenou ve správním řádu je nicotné rozhodnutí, pokud správce daně nebyl k jeho vydání vůbec věcně příslušný. Na rozdíl od správního řádu však může správce daně prohlásit nicotnost i v případě, že rozhodnutí trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným.⁵² Dle důvodové zprávy k návrhu zákona, model, podle něž by určitou část důvodů svědčících pro nicotnost rozhodnutí musel autoritativně osvědčit až soud (tak jako je tomu ve správním řádu), neodpovídá zásadě procesní ekonomie ani nekoresponduje s principem subsidiarity soudního přezkumu. Právo na soudní přezkum tím však není dotčeno.

Jako samostatný důvod nicotnosti, na rozdíl od správního řádu, pak daňový řád upravuje skutečnost, že rozhodnutí bylo vydáno na základě jiného nicotného rozhodnutí vydaného správcem daně.⁵³

Institut nicotnosti rozhodnutí nahradil princip neplatnosti⁵⁴ dle zák. o správě daní a poplatků, který pozbyl účinnosti dnem 31. 12. 2010. Důvody způsobující neplatnost byly

⁵² Dle správního řádu může z tohoto důvodu vyslovit nicotnost pouze soud.

⁵³ Např. rozhodnutí odvolacího orgánu, který rozhodoval ve věci odvolání proti rozhodnutí, které se později ukázalo nicotným.

⁵⁴ Nutno upozornit, že princip neplatnosti platil pouze pro účely daňového řízení. K tomu se vyjádřil i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozsudku ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001- 96, publikovaném pod č. 793/2006 Sb. NSS, ve kterém uvedl: *“neplatností může být stíženo jen rozhodnutí vydané v režimu daňového řádu, zatímco nicotné může být jakékoli rozhodnutí“*.

uvedeny v ust. § 32 odst. 7. Neplatné bylo rozhodnutí tehdy, jestliže v něm chyběla některá z ostatních základních náležitostí než poučení o opravných prostředcích, která dle povahy rozhodnutí musela být jejím obsahem nebo odůvodnění v případech, kdy je zákon předepisoval, a nešlo-li jen o zřejmou chybu v psaní či počítání. Splnění podmínek neplatnosti ověřoval správce daně, který rozhodnutí vydal.⁵⁵

Rozdílně se praxe stavěla k otázce, zda je možno neplatnost ztotožňovat s nicotností. Ústavní soud zastával kladný názor. V roce 1998 uvedl: „*Ústavní soud vyslovuje (ve shodě s Ministerstvem financí) názor, že rozhodnutí v daňovém řízení, v němž absentuje některá ze zákonem výslovně stanovených esenciálních náležitostí, nelze vůbec považovat za rozhodnutí, nýbrž za paakt.*“⁵⁶

V dalším rozhodnutí pak toto rozvedl: „*Je nepochybné, že vůle zákonodárce při tvorbě § 32 odst. 2 zák. č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, směřovala k tomu, pojmenovat vady, které jsou natolik zásadní a intenzivní, že při jejich výskytu nelze vůbec hovořit o rozhodnutí*“⁵⁷.

Dále lze jeho stanovisko demonstrovat i na tomto nálezu: „*Dle názoru Ústavního soudu bylo povinností soudu při přezkoumávání napadeného rozhodnutí zabývat se i tvrzenou neplatností (nicotností) původního rozhodnutí, ...*“⁵⁸

Opačný názor zastával Nejvyšší správní soud. Dokladem je rozsudek z roku 2003: „*Nejvyšší správní soud na základě shora citovaného nálezu Ústavního soudu⁵⁹ (a také s přihlédnutím k citované konstantní soudní judikatuře a doktrinálnímu stanovisku) uvádí, že za paakt ve smyslu ustanovení § 32 odst. 7 zákona č. 337/1992 Sb. je možno považovat takové daňové rozhodnutí, které – kumulativně – postrádá některou ze zákonem taxativně stanovených zákonných náležitostí (formální aspekt) a zároveň se musí jednat o náležitosti zásadní (materiální aspekt). Je tedy zřejmé, že absence zákonné formy správního aktu může vyvolávat jeho nicotnost pouze tehdy, jestliže je tento nedostatek natolik intenzivní a zřejmý, že po účastnících dotčeného právního vztahu nelze spravedlivě žádat, že budou tento*

⁵⁵ Na rozdíl od daňového řádu, kde až na výjimky uvedené v § 105 odst. 2 písm. c) nicotnost prohlašuje správce daně nejbližší nadřízený správci daně, který rozhodnutí vydal.

⁵⁶ náleží Ústavního soudu ze dne 17. 11. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 8/98, publikovaný ve sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu č. 141/98 Usn. Shodně pak náleží Ústavního soudu ze dne 15. 12. 1999, sp. zn. II. ÚS 31/99, publikovaný ve sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu č. 181/1999 Usn., náleží Ústavního soudu ze dne 3. 11. 2003, sp.zn. IV. ÚS 772/02, publikovaný ve sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu č. 126/2003 Usn.

⁵⁷ náleží Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2000, sp. zn. II. ÚS 157/97, publikovaný ve sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu č. 99/2000 Usn.

⁵⁸ náleží Ústavního soudu ze dne 21. 7. 2004, sp. zn. II. ÚS 583/03, publikovaný ve sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu č. 103/2004 Usn.

⁵⁹ jde o náleží Ústavního soudu ze dne 17. 11. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 8/98

*správní akt respektovat. Proto se Nejvyšší správní soud neztotožňuje s právním názorem stěžovatele, že institut nicotnosti nelze v daňovém ani správním řízení použít.*⁶⁰

Svůj názor o tom, že nicotnost a neplatnost podle ust. § 32 odst. 7 zák. o správě daní a poplatků jsou odlišné kategorie, pak obsáhleji vysvětlil v rozsudku rozšířeného senátu z roku 2005, ve kterém mj. uvedl: „*Chybějící základní náležitosti rozhodnutí (např. neuvedení právního předpisu ve výroku nebo neuvedení čísla účtu či lhůty k plnění) sice představují vadu rozhodnutí, avšak zjevně nikoliv natolik intenzivní, aby po účastnících nebylo možno spravedlivě žádat, aby rozhodnutí respektovali, a aby bylo možno usuzovat na neexistenci takového rozhodnutí; dílčí nedostatky platebního výměru nemohou způsobit jeho neexistenci. Chybí-li např. ve výroku uvedení právních předpisů, nejde zjevně o některý z případů nicotnosti, tj. o absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje [o takový nedostatek by nešlo ani u nepřesného označení daňového subjektu podle § 32 odst. 2 písm. c) d. ř.], či o nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí.*“⁶¹ V rozhodnutí soud dále uvedl, že i daňové rozhodnutí může být nicotné, ale důvodem nicotnosti nebudou tedy kritéria uvedená v ust. § 32 odst. 7, ale jen kritéria, která dovodila judikatura. Dalším kritériem, které pak odlišuje nicotnost od neplatnosti, je podle tohoto rozhodnutí možnost soudního přezkumu. Zatímco k nicotnosti správního aktu jsou správní soudy povinny přihlížet v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu i o kasační stížnosti z úřední povinnosti, pak pokud jde o neplatné daňové rozhodnutí, k vadám, které způsobují jeho neplatnost, soud přihlédne pouze k námitce žalobce. Přihlížel by k nim z úřední povinnosti pouze tehdy, jestliže by rozhodnutí bylo nejen neplatné, ale zároveň i nicotné nebo nepřezkoumatelné.

Stejný názor lze demonstrovat i na dalším rozsudku z téhož roku, ve kterém Nejvyšší správní soud uzavřel: „*Rozhodnutí o odvolání proti platebnímu výměru, který byl posléze osvědčen jako neplatný, není nicotné.*“⁶²

Další, ne nepodstatné kritérium uvádí M. Bejčková: „*Kdyby neplatnost rozhodnutí skutečně měla být tak závažným následkem jako nicotnost, ponechávala by se její*

⁶⁰ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2003, č.j. 2 Afs 12/2003-216, publikovaný pod č. 212/2004 Sb. NSS, shodně i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, č.j. 1 Afs 130/2004-90

⁶¹ rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č.j. 6 A 76/2001- 96, publikovaný pod č. 793/2006 Sb. NSS

⁶² rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2005, č. j. 1 Afs 138/2004-80

*autoritativní deklarace na tomtéž orgánu, který je původcem vadného či vlastně neexistujícího aktu?*⁶³

K otázce nicotnosti daňového rozhodnutí i přes neexistenci právní úpravy v zák. o správě daní a poplatků se vyslovil Nejvyšší správní soud i v dalším rozhodnutí: „*I přesto však nelze tvrdit, že daňové rozhodnutí, které trpí vadami tak závažnými, pro které je nelze považovat za rozhodnutí správního orgánu, z důvodů prosté neaplikace správního řádu, ať již „starého“ (zákon č. 71/1967 Sb.), nebo „nového“ (zákon č. 500/2004 Sb.) nemůže být nicotné. Z hlediska principu jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu a právní jistoty lze dospět k závěru, že nejzávažnější vady aktů vydávaných v oblasti veřejné správy mají mít zásadně stejný režim, a to bez ohledu na typ správního procesu, v rámci kterého dochází k jejich vydání.*“⁶⁴

2.3. Odpovědnost za škodu způsobenou nicotným rozhodnutím

Zákon č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, na nicotnost rozhodnutí vydaného ve správním řízení výslovně nepamatuje. Je proto třeba posoudit, zda poškozený se může domáhat náhrady škody za využití institutu nezákonného rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu. Např. L. Potěšil⁶⁵ se přiklání k názoru, že s ohledem na skutečnost, že z teoretického hlediska nelze nicotné rozhodnutí pro nezákonnost zrušit nebo změnit, mělo by být postupováno jako v případě nesprávného úředního postupu. Domnívám se však, že správnějším se jeví postup uvedený v judikátu Nejvyššího soudu České republiky. V dané věci žalobce uplatňoval nárok na náhradu škody, která mu měla vzniknout provedením exekuce rozhodnutí, označených následně soudem ve správním soudnictví za nicotná. Nejvyšší soud dovodil, že i když nicotné rozhodnutí vlastně nemá žádné právní účinky a ač fakticky nejde o rozhodnutí, přesto byla dříve soudem zrušována. Nyní je namístě, aby okolnosti svědčící pro nicotnost byly soudem zjišťovány a nicotnost soudním rozhodnutím vyslovena. Závěrem uvedl: „*Za použití výkladového argumentu a minori ad maius je proto třeba dovodit, že odpovědnost státu za škodu*

⁶³ BEJČKOVÁ, M. Neplatnost rozhodnutí vydaného v daňovém řízení: vývoj pojmu v judikatuře. *Správní právo*, 2007, č. 6, s. 452.

⁶⁴ rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, č.j. 8 Afs 78/2006-74, publikovaný pod č. 1629/2008 Sb. NSS

⁶⁵ POTĚŠIL, L. Vyslovení a prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí. *Právní fórum*, 2006, č. 12, s. 433-436

způsobenou nicotným rozhodnutím je ve své podstatě odpovědností za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím ve smyslu § 5 odst. 1 písm. a) a § 7 a 8 OdpŠk.“⁶⁶

V tomto uváděném případě nicotnost vyslovil správní soud. Pokud však bude např. po podaném řádném opravném prostředku zjištěna vada způsobující nicotnost správním orgánem, avšak nepůjde o vadu uvedenou v ust. § 77 odst. 1 spr. řádu a správní orgán nebude proto moci nicotnost prohlásit, bude muset v rámci odvolacího správního řízení rozhodnutí zrušit jako nezákonné. I tento důvod proto svědčí pro závěr učiněný ve shora uvedeném rozsudku.

⁶⁶ rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 26. 1. 2011, sp. zn. 25 Cdo 3375/2008, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího soudu pod č. 89/2011

3. Důvody nicotnosti

Jak jsem již uvedla, právní úprava důvody nicotnosti dříve nedefinovala, a proto jejich vymezení bylo úkolem správní teorie a judikatury. Soudní řád správní, účinný od 1. 1. 2003, sice již s pojmem nicotnost počítal, ale první legislativní vymezení vad, které nicotnost způsobují, přinesl až správní řád, účinný od 1. 1. 2006. Mezi důvody nicotnosti v ust. § 77 uvádí případy, kdy správní orgán nebyl k vydání rozhodnutí vůbec věcně příslušný, rozhodnutí trpí takovými vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu.

Daňový řád, účinný od 1. 1. 2011, shodně se správním řádem v ust. § 105 uvádí jako důvod nicotnosti rozhodnutí absolutní nedostatek věcné příslušnosti a vady, jež činí rozhodnutí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným. Dalším důvodem dle toho zákona je, že rozhodnutí bylo vydáno na základě jiného nicotného rozhodnutí vydaného správcem daně.

V obou případech je výčet demonstrativní a zejména s ohledem na důvod posledně uvedený ve správním řádu, tedy „jiné vady“, je i nadále širší vymezení důvodů nicotnosti ponecháno na judikatuře správních soudů.

Dle teorie⁶⁷ a judikatury⁶⁸ mezi důvody nicotnosti patří zejména:

- absolutní věcná nepřislušnost
- nedostatek právního podkladu
- nedostatek pravomoci
- absolutní omyl v osobě adresáta
- absolutní nedostatek formy
- požadavek trestného nebo jiného právně nemožného plnění
- neurčitost, nesmyslnost či vnitřní rozpornost

⁶⁷Např. JEMELKA, L., PONĎĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 286-288

PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 6. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 308

SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2., aktualizované a přepracované vydání. Praha: ASPI, a. s., 2009, s. 124

STAŠA, J. *Úvod do českého správního práva*. Praha: Policejní akademie České republiky, 2001, s. 81-82

STAŠA, J. *Správní akty*. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 228

VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 451

⁶⁸ např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 3. 1995, sp.zn. 6 A 28/94, usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2004, sp. zn. II. ÚS 770/02, publikované ve sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu č. 28/2004 Usu.

- neexistence vůle vykonavatele veřejné správy
- neexistence skutkového základu způsobující bezobsažnost
- další velmi závažné vady, které nejsou podřaditelné pod některý ze shora uvedených speciálních důvodů

Domnívám se, že ne vždy je možno podřadit konkrétní vadu pod určitý specifický důvod, aniž by ji nebylo současně možno podřadit i pod jiný, širší důvod nicotnosti. V tomto směru ostatně není zcela jednotná ani teorie a judikatura, zejména pokud jde o vady věcné nepřislušnosti či nedostatku pravomoci.

3.1. Absolutní věcná nepřislušnost a nedostatek pravomoci

Věcná příslušnost určuje typově orgán, který má v dané věci rozhodovat v prvním stupni. Jak uvádí V. Vopálka: „... určuje orgán, který má v dané věci z hlediska hmotněprávních kategorií působnost (jde o vztahy, v nichž je povolán plnit své úkoly) a pravomoc (tj. je oprávněn vydávat v dané věci individuální správní akty).“⁶⁹ Správní orgány pak jsou příslušné jednat a rozhodovat o věcech, které jim byly svěřeny zákonem nebo na základě zákona.⁷⁰ Nejvyšší správní soud výstižně shrnul: „*Absolutní nedostatek věcné příslušnosti nastává tehdy, jestliže o věci nerozhoduje orgán k tomu určený, nýbrž orgán jiný – takový, jemuž jsou k rozhodování svěřeny věci obsahově odlišné.*“⁷¹

Pokud jde o pravomoc zmíněnou shora, tato jinými slovy D. Hendrycha: „... spočívá v oprávnění orgánu vykonávat veřejnou moc. V oblasti veřejné správy se uskutečňuje pravomoc zejména... vydáváním správních (tj. konkrétních) aktů.“⁷²

Protože v praxi jsou někdy stejné důvody, pro které je rozhodnutí shledáváno nicotným, označovány jako nedostatek věcné příslušnosti a jindy jako nedostatek pravomoci, budu příklady takových rozhodnutí uvádět ve společné podkapitole.

Skutečnost, že nedostatek věcné příslušnosti je a byl považován za závažnou vadou, dokresluje i následující historický judikát, ve kterém Nejvyšší správní soud uvedl: „*Rozhodnutí, vydané úřadem věcně nepřislušným, jest absolutně zmatečné a nelze je podkládat za úřední akt ve smyslu platného právního řádu, který by byl schopen právní moci a mohl se stát exekučním titulem, ...*“⁷³

⁶⁹ VOPÁLKA, V. Správní řízení. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část.* s. 388

⁷⁰ § 10 spr. řádu. Půjde přitom o množství zvláštních zákonů.

⁷¹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2005, č. j. 1 Afs 1/2004-58,

⁷² HENDRYCH, D. Organizace veřejné správy. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část.* s. 119

⁷³ nálezn Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 1934, č. 9868/34, Boh. F 7144/1934. Podobně např. nálezn Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 1922, č. 15.698/22, Boh. A 1608/1922

Pokud jde o novodobější rozhodnutí, absolutní nedostatek věcné příslušnosti byl např. shledán v případě, kdy rozhodnutí o odstranění stavby (nemovité kulturní památky) podle stavebního zákona vydal orgán státní památkové péče, ačkoliv příslušným byl stavební úřad.⁷⁴

Nebo v případě, kdy žádost byla doručena Ministerstvu vnitra, to ji nesprávně dle obsahu posoudilo a rozhodlo, ačkoliv příslušným k rozhodnutí bylo Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy.⁷⁵

Dále to bylo v rozhodnutí vydaném Ministerstvem vnitra, k jehož vydání však byla ze zákona oprávněna Federální bezpečnostní a informační služba, z níž přešlo oprávnění na Bezpečnostní a informační službu.⁷⁶

V jiném věci bylo shledáno nicotným rozhodnutí obce, které jako správce místního poplatku vydala prostřednictvím svého orgánu v přenesené působnosti, ačkoliv jí to žádný zákon neukládá a mohla tak za účinnosti daného zákona učinit pouze v samostatné působnosti.⁷⁷ Podobně i v dalším rozhodnutí, kdy opatření obecního úřadu vydané v přenesené působnosti zrušilo obecní zastupitelstvo.⁷⁸

Nicotným bylo shledáno i rozhodnutí vydané Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy o změně zařazení školy spočívající v tom, že na místo jedné školy⁷⁹ byla zařazena škola jiná⁸⁰, která byla nově vzniklým subjektem odlišným od školy původně zařazené. V příslušném zákoně však byla pouze upravena pravomoc zařadit na základě žádosti školu do sítě škol, ne však zařazení změnit.⁸¹

V dalším případě o povolení vodohospodářského díla podle zákona rozhodlo namísto Ministerstva zemědělství Ministerstvo životního prostředí.⁸²

Nicotným bylo shledáno i rozhodnutí o odvolání, které vydalo Ministerstvo zemědělství jako odvolací orgán, přesto, že nebylo vydáno rozhodnutí správním orgánem prvního stupně. V dané věci zákon zakládá pravomoc okresních úřadů k zahájení dvou na sobě nezávislých druhů správního řízení, a to řízení o uložení pokuty a řízení o uložení povinnosti složit kauci. Okresní úřad rozhodl pouze o uložení kauce. Po podaném odvolání

⁷⁴ rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 3. 1995, sp. zn. 6 A 28/94

⁷⁵ rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 2. 1994, č.j. 6A 163/93-24

⁷⁶ rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 31. 3. 1995, sp. zn. 7 A 129/1994

⁷⁷ rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 7. 2003, č.j. 30 Ca 241/2000-47, publikovaný pod č. 35/2003 Sb. NSS

⁷⁸ rozsudek krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 5. 11. 1997, sp. zn. 10 Ca 266/97

⁷⁹ Soukromá střední uměleckoprůmyslová škola, s.r.o.

⁸⁰ Střední uměleckoprůmyslová škola, s.r.o.

⁸¹ rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 3. 2002, č.j. 7 A 85/99-46

⁸² rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2004, č. j. 6 A 44/2001-71, publikovaný pod č. 502/2005 Sb. NSS

ministerstvo rozhodnutí změnilo a mj. i uložilo pokutu předsedovi družstva. Pravomoc k uložení pokuty měl v prvním stupni okresní úřad, který však takové rozhodnutí nevydal. Vrchní soud proto uzavřel: „Bez vydání rozhodnutí správním orgánem prvního stupně se žalovaný⁸³ nemůže dostat do postavení odvolacího orgánu a nemůže tudíž jako odvolací orgán vydat rozhodnutí o odvolání.“⁸⁴

V dalším případě byla uložena pokuta za porušení cenových předpisů v energetice finančním ředitelstvím, ačkoliv k tomu byla příslušná Státní energetická inspekce.⁸⁵

V jiné věci obecní úřad vydal platební výměr, kterým uložil místní poplatek za provoz systému shromažďování sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů. Proti platebnímu výměru bylo podáno odvolání, které však obecní úřad vyřídil dopisem, ve kterém sdělil, že se odvolání neuznává. K projednání odvolání byl přítom příslušný krajský úřad. Soud uzavřel, že na tom nemění nic ani skutečnost, že vyřízení odvolání postrádalo náležitosti předepsané pro rozhodnutí a proto sdělení obecního úřadu bylo shledáno nicotným.⁸⁶

Absolutní věcná nepříslušnost byla shledána dále v případě, kdy rozhodnutí o přestupku bylo vydáno městským úřadem, ačkoliv žalobce byl v době rozhodování městského úřadu i v době spáchání jednání příslušníkem Hasičského záchranného sboru České republiky, přičemž k projednání přestupku příslušníka bezpečnostních sborů je příslušný služební funkcionář podle zvláštního zákona.⁸⁷

Nicotnost byla také spatřena ve věci, ve které vydal rozhodnutí Pozemkový úřad hl. m. Prahy, ale opravu tohoto rozhodnutí provedlo Hlavní město Praha (které navíc bylo účastníkem řízení před Pozemkovým úřadem hl. m. Prahy). Příslušným k opravě však je správní orgán, který vydal opravované rozhodnutí.⁸⁸

V další věci Ministerstvo kultury, které je oprávněno prohlašovat kulturní památky, podalo odvolání proti rozhodnutí Magistrátu města Hradec Králové, kterým tento zrušil stanovisko odboru památkové péče magistrátu k podnětu na prohlášení určitého objektu kulturní památkou. Na základě tohoto odvolání Krajský úřad Královehradeckého kraje rozhodnutí Magistrátu města Hradec Králové zrušil. Předmětem zkoumání se stalo, zda Ministerstvo kultury jako správní orgán, který rozhoduje ve věci samé (o prohlášení kulturní

⁸³ rozuměj Ministerstvo zemědělství

⁸⁴ rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 5. 2. 1999, č.j. 5A 74/98-13

⁸⁵ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, č.j. 5 A 116/2001-46, publikovaný pod č. 20/2003 Sb. NSS.

⁸⁶ rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 16. 4. 2003, sp. zn. 10Ca 53/2003

⁸⁷ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2010, č.j. 1 As 36/2010/44, publikovaný pod č. 2096/2010 Sb. NSS

⁸⁸ rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 1. 11. 2007, sp. zn. 28 Cdo 2461/2007

památky), bylo oprávněno odvolání podat. Soud došel k závěru, že nikoliv, protože nebylo jednak ani účastníkem řízení ani adresátem rozhodnutí. Nemůže v jednom správním řízení současně vystupovat v pozici správního orgánu, který ve věci rozhoduje, a současně brojit proti vyjádření v něm učiněným opravným prostředkem. Proto soud dospěl k závěru, že rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje je rozhodnutím nicotným.⁸⁹

V kompetenčním sporu mezi Ministerstvem vnitra a Ministerstvem životního prostředí kompetenční senát Nejvyššího správního soudu shodně se zvláštním senátem dospěl k závěru, že pokud správní orgán pozbyl v průběhu správního řízení svoji věcnou příslušnost, protože došlo ke změně právní úpravy, aniž přechodná ustanovení stanovila, že se zahájená řízení dokončí dle dosavadních předpisů, následné rozhodnutí vydané původně věcně příslušným správním orgánem je nicotné, neboť k jeho vydání je již příslušný správní orgán, kterému svěřuje věcnou působnost nová právní úprava.⁹⁰

Naopak takový nedostatek věcné příslušnosti, který by způsoboval nicotnost, nebyl shledán v případě nesprávného složení rozhodujícího orgánu. V dané věci rozhodoval tříčlenný senát Čestné rady lékařské komory namísto devítičlenné Čestné rady Lékařské komory. Pravomoc rozhodovat byla senátu svěřena disciplinárním řádem České lékařské komory (dále jen ČLK). Nejvyšší správní soud uzavřel, že toto interní pravidlo nemá žádnou oporu v zákoně o ČLK, protože ten neumožňuje ČLK svým prováděcím předpisem dotvářet příslušnost orgánů komory, a disciplinární pravomoc tak náleží podle zákona pouze Čestné radě. Rozhodoval tedy věcně příslušný orgán – Čestná rada, ale v nesprávném složení (namísto zákonného počtu devíti členů rozhodovali pouze členové tři). Proto rozhodnutí vydané senátem této rady bylo shledáno nezákonným v důsledku nesprávného složení věcně příslušného správního orgánu, ne však nicotným.⁹¹

Nicotnost nebyla shledána také v případě, kdy správní orgán prvního stupně (Úřad práce hl. m. Prahy) a odvolací orgán (Ministerstvo práce a sociálních věcí), uvedl za svůj název také označení vnitřního organizačního útvaru, který byl oprávněn podle interních předpisů se věcí zabývat (pobočka pro Prahu 6, Správa služeb zaměstnanosti). Dle správních soudů tato skutečnost nezpůsobuje, že by správní akt vydal orgán věcně nepřislušný.⁹²

⁸⁹ rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 6. 2009, sp. zn. 11 Ca 159/2008, publikovaný pod č. 1979/2010 Sb. NSS

⁹⁰ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.12.2009, č.j. Komp 6/2009-39, publikovaný pod č. 2021/2010 Sb. NSS

⁹¹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2010, č.j. 3 Ads 74/2010-173, publikovaný pod č. 2159/2010 Sb. NSS

⁹² rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2006, č.j. 6 Ads 2/2005-95

Nedostatek pravomoci způsobující nicotnost byl shledán v případě, kdy o odvolání proti rozhodnutí Okresního pozemkového úřadu rozhodlo Ministerstvo zemědělství, ačkoliv rozhodování o opravném prostředku náleželo do výlučné pravomoci soudu.⁹³

V další věci nespadlo do pravomoci Ministerstva kultury ani ministra kultury rozhodnutí o zrušení Náboženské matice, protože tato nebyla ani církví ani náboženskou společností. Statut Náboženské matice předpokládal jako formální podmínku k rozhodnutí o jejím zrušení dohodu Ministerstva kultury a příslušných římskokatolických subjektů.⁹⁴

Nicotnost byla shledána dále v případě, kdy Obecní živnostenský úřad vydal živnostenský list, který následně svým rozhodnutím zrušil. Ministerstvo hospodářství po podaném odvolání toto zamítlo a napadené rozhodnutí potvrdilo. Vrchní soud dospěl k závěru, že živnostenský list není rozhodnutím dle správního řádu, které by mohlo být zrušeno, ale je pouze osvědčením, které dokládá skutečnost, že určité osobě vzniklo ohlášením živnostenské oprávnění. Oba správní orgány tedy k rozhodnutí neměly pravomoc.⁹⁵

Skutečnost, že nedostatek pravomoci je důvodem nicotnosti potvrdil i Ústavní soud, když uvedl: „*S odvoláním na čl. 2 odst. 2 Listiny je sice třeba trvat na tom, že v případě, kdy správní orgán vydá správní akt, který přesahuje jeho pravomoc, nemůže takové rozhodnutí zakládat ničí práva a povinnosti, není způsobilé zasáhnout do práv a povinností, neboť akt trpí takovými vadami, že nastává stav, který doktrína nazývá nulitou aktu.*“⁹⁶

Příkladem nedostatku pravomoci byla i situace, kdy Česká správa sociálního zabezpečení sama zahájila řízení, ačkoliv je bylo možno zahájit pouze k návrhu účastníka. Proto rozhodnutí v tomto řízení vydané bylo shledáno nicotným.⁹⁷

V dalším rozsudku vyslovil Nejvyšší správní soud nicotnost rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení o zrušení svého dřívějšího rozhodnutí o poskytnutí jednorázové peněžní částky účastníkům národního boje za osvobození, politických vězňům a osobám z rasových nebo náboženských důvodů, když příslušný zákon stanoví pouze pravomoc

⁹³ rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 14. 4. 1995, č.j. 7 A 35/95-16. Stejná otázka (jen šlo o jiné Okresní pozemkové úřady) byla řešena i v rozsudcích Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 6. 1996, č.j. 6 A 152/94-27 a ze dne 28. 11. 1997, sp.zn. 6 A 200/95

⁹⁴ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2006, č.j. 5 A 35/2002-73, publikovaný pod č. 1060/2007 Sb. NSS

⁹⁵ rozsudek Vrchního soudu ze dne 24. 11. 1995, č.j. 6 A 188/94-23

⁹⁶ nález Ústavního soudu ze dne 10. 10. 2002, sp. zn. III. ÚS 728/01, publikovaný ve sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu č. 125/2002 Usn.

⁹⁷ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, sp.zn. 2 A 614/2002

rozhodovat o přiznání či nepřiznání nároku, ale současně nezahrnuje pravomoc rozhodovat o zrušení či změně takto jednou vydaného rozhodnutí.⁹⁸

V jiné věci policejní prezidium ČR uložilo pokutu za porušení povinnosti podle zákona o střelných zbraních a střelivu. Příslušný zákon stanovil, že dozor nad jeho dodržováním a dodržováním předpisů vydaných k jeho provedení vykonávají orgány policie, aniž současně stanovil, kdo vlastně tímto orgánem v rámci policie je. Nebylo tedy zřejmé, zda je to např. okresní ředitelství, policejní prezidium, policejního prezident. Tehdy platný zákon sice v ust. § 2 uváděl, že kromě jiného stanoví působnost správních úřadů v oblasti střelných zbraní a střeliva, ale toto ustanovení bylo s ohledem na shora uvedené neaplikovatelné. Nejvyšší správní soud proto uzavřel: „*Nedostatek působnosti státního orgánu má za následek nicotnost vydaného aktu a tuto nicotnost soud vysloví z úřední povinnosti bez ohledu na to, zda taková žalobní námitka byla uplatněna.*“⁹⁹

V dalším případě obec Zdiby nařízením vyhlásila na svém území stavební uzávěru. Současně však v nařízení stanovila, že v odůvodněných případech může zastupitelstvo obce povolit výjimku ze zákazu provádění veškerých staveb. K udělování či neudělování výjimky z nařízení o stavební uzávěře pak docházelo usneseními zastupitelstva obce. Správní soudy dospěly k závěru, že tato usnesení byla nicotná, protože obec nebyla věcně příslušná o výjimkách rozhodovat. Nejvyšší správní soud v odůvodnění svého rozsudku uvedl: „*Podle ustálené judikatury Ústavního soudu obecně platí, že ustanovení nařízení obce o stavební uzávěře, jež umožňuje povolit výjimku ze zákazu provádění veškerých staveb, vyjma udržovacích prací, v území obce, je v rozporu se stavebním zákonem, jakož i s Ústavou... Zakotvením § 3 umožňujícím obci rozhodovat o výjimkách z Nařízení o stavební uzávěře tak stěžovatel nepřipustně rozšířil své oprávnění, neboť na základě zákonného zmocnění (§ 33 odst. 3 stavebního zákona) byl oprávněn vyhlásit nařízením toliko stavební uzávěru, nikoli udělovat (odnímat) z ní výjimky.*“¹⁰⁰

Na rozdíl od absolutní věcné nepříslušnosti, nedostatek funkční (instanční) příslušnosti nicotnost nezpůsobuje. K tomu uváděl již J. Hoetzel: „*Neshledával bych absolutní nepříslušnosti tehdy, kdyby akt vydal úřad hierarchicky vyšší, než jak právní řád předepisuje, už proto, že dává větší záruky objektivnosti a odbornosti; z této presumpce musíme vycházeti; kromě toho tento vyšší úřad jest zpravidla stolicí odvolací, a již z toho*

⁹⁸ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2003, č.j. 1 A 586/2009-29

⁹⁹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2003, č.j. 6 A 82/2000-43, publikovaný pod č. 67/2004 Sb. NSS

¹⁰⁰ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2008, č.j. 9 As 92/2007-63, publikovaný pod č. 1735/2008 Sb. NSS

důvodu není absolutně nepřislušný o věci jednati.¹⁰¹ Kladně se k tomuto závěru stavěla a staví i judikatura. Již v roce 1932 Nejvyšší správní soud uvedl: „*Okolnost, že v administrativním řízení se seběhla úchylka od zákonného pořadu stolic, nezakládá nepřislušnost věcně kompetentní poslední stolice ...*“.¹⁰²

Ne nicotným, ale „pouze“ nezákonným, bylo dále shledáno rozhodnutí, které namísto okresního národního výboru vydal krajský národní výbor.¹⁰³

Správní řád již skutečnost, že důvodem nicotnosti není, pokud rozhodnutí vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu, zakotvil.¹⁰⁴

Pokud jde o nedostatek místní příslušnosti, např. J. Staša připouští, že ta by mohla zakládat důvod nicotnosti v případě, že by šlo o absolutní místní nepřislušnost v řízení, které se týká nemovitosti.¹⁰⁵ Obecně však nedostatek místní příslušnosti dostatečně závažnou vadou, způsobující nicotnost, není. Tento závěr podporuje i např. rozhodnutí z roku 1934, ve kterém Nejvyšší správní soud neshledal nedostatek místní příslušnosti disciplinární komise k odůvodnění zmatečnosti jí vydaného rozhodnutí a uvedl, že: „... *absolutní zmatečnost jest zjevem mimořádným, možno při nedostatku výslovného zákonného předpisu za absolutně zmatečný pokládati jen takový akt, jehož existence neb obsah se jeví býti naprosto nesrovnatelnými s platným právním řádem.*“¹⁰⁶

3.2. Nedostatek právního podkladu

Pokud jde o charakteristiku této vady způsobující nicotnost, lze odkázat na výstižné zdůvodnění Ústavního soudu: „*I zde je však třeba přihlédnout k tomu, o jaký nedostatek právního podkladu jde. Vzhledem k tomu, že se musí jednat o vadu naprosto zásadní a zřejmou, půjde o situaci, kdy právní podklad pro vydání správního aktu neexistuje vůbec (např. byl-li správní akt vydán na základě zrušeného právního předpisu apod.), nikoliv pak tehdy, spatřuje-li stěžovatelka v právním podkladu vady.*“¹⁰⁷

Nicotným z tohoto důvodu bylo např. shledáno Nejvyšším správním soudem rozhodnutí, kterým žalovaný úřad v roce 1928 vyměřil převodní poplatek ze smluv uzavřených v dubnu

¹⁰¹ HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich a.s., 1934, s. 269

¹⁰² náleží Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 1932, č. 10264/32, Boh. F 6321/1932

¹⁰³ rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 24. 1. 2002, sp.zn. 22 Cdo 1622/2000. Podobně i rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 17. 12. 1998, sp.zn. 3 Cdo 1091/96.

¹⁰⁴ § 77 odst. 1 spr. řádu

¹⁰⁵ STAŠA, J. *Správní akty*. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. s. 228-229

¹⁰⁶ náleží Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 1934, č. 17639/34, Boh. A 11621/1934

¹⁰⁷ usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2004, sp. zn. II. ÚS 770/02, publikované ve sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu č. 28/2004 Usu.

1927, ačkoliv příslušné ustanovení zákona bylo již k 1. lednu 1927 zrušeno.¹⁰⁸

Pokud jde o novější rozhodnutí, tak nicotným bylo např. shledáno rozhodnutí Ministerstva financí jako odvolacího orgánu, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí Celnice o povinnosti zaplatit dovozní přírážku, ačkoliv v době rozhodování o odvolání již vyhláška Federálního ministerstva financí, na základě které byla povinnost uložena, byla zrušena.¹⁰⁹

Jako nicotné pro nedostatek právního podkladu bylo shledáno i rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy o odvolání proti rozhodnutí ředitele diagnostického ústavu, proti němuž se nelze odvolat.¹¹⁰

Naopak nicotnost nebyla shledána v případě, kdy bylo přezkoumáváno rozhodnutí Policie ČR, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie, na základě kterého byl stěžovatel několik měsíců zajištěn za účelem jeho předání podle mezinárodní smlouvy. Ve výroku byl správně uveden odkaz na příslušné ustanovení zákona o pobytu cizinců, ale současně v něm byla uvedena neexistující mezinárodní smlouva.¹¹¹ Nejvyšší správní soud neshledal pochybení správního orgánu za natolik intenzivní, aby způsobovalo nicotnost rozhodnutí. Uzavřel, že: „... se nejedná o případ absolutní neexistence právního předpisu, tj. zcela chybějícího (žádného) právního podkladu, nýbrž o situaci, kdy zákonný podklad v podobě § 129 zákona o pobytu cizinců existuje, včetně jím předpokládané mezinárodní smlouvy, která však nebyla v rozhodnutí identifikována tak, aby bylo možné považovat rozhodnutí žalovaného za jasné, srozumitelné a přezkoumatelné.“¹¹²

Ani v dalším případě nešlo dle Nejvyššího správního soudu o nicotnost. Problém spočíval v tom, že Českou obchodní inspekcí byla uložena pokuta za porušení vyhlášky, přičemž v době rozhodování již bylo zrušeno zmocňovací ustanovení obsažené v zákoně. Předmětná vyhláška však explicitně zrušena nebyla. Dle soudu tak prováděcí právní předpis nadále zůstal platným, ale stal se pouze neaplikovatelným. Pokud správní orgán na základě něj uložil povinnost, není jeho rozhodnutí nicotným, ale nezákonným.¹¹³ Současně soud znovu zopakoval důvody, které by nulitu rozhodnutí způsobily: „*Jiná situace by nastala, pokud by správní rozhodnutí byla vydána na základě neexistujícího (např. nikdy*

¹⁰⁸ náleze Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 1931, č. 3825/31, Boh. F 5682/1931. Shodně i náleze Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 1930, č. 17466, Boh. A 8885/30

¹⁰⁹ rozsudek Vrchního soudu ze dne 26. 8. 1994, č.j. 6 A 90/93-18

¹¹⁰ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, č.j. 5 A 153/2002-33, publikovaný pod č. 273/2004 Sb. NSS

¹¹¹ Nutno upozornit, že jiná smlouva upravující předání však existovala.

¹¹² rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2010, č.j. 9 AS 5/2010, publikovaný pod č. 932/2010 Sb. NSS

¹¹³ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2010, č.j. 4 AS 17/2009-62

nevydaného či zrušeného) právního předpisu.“¹¹⁴

Nicotnost pro nedostatek právního podkladu nebyla shledána ani v rozhodnutí Komise k projednávání přestupků města Františkovy Lázně, kterým byla žalobkyně uznána vinnou přestupkem dle zákona č. 200/1990 Sb., neboť měla vykonávat činnost zakázanou v ochranném pásmu přírodního léčivého zdroje v rozporu s nařízením vlády. Nejvyšší správní soud sice dospěl k závěru, že příslušné ustanovení nařízení vlády je v daném případě v rozporu s čl. 4 odst. 2 Listiny¹¹⁵ a je tedy neaplikovatelné, avšak tato skutečnost nezpůsobuje nicotnost rozhodnutí, nýbrž jeho nezákonnost.¹¹⁶

3.3. Absolutní nedostatek formy

K tomuto důvodu nicotnosti lze poukázat na případ, ve kterém Česká lékařská komora rozhodla o zahájení disciplinárního řízení, avšak rozhodnutí bylo pouze poznamenáno v Zápise ze zasedání žalované, žalobci však oznámeno nebylo a ani nebylo zaznamenáno do disciplinárního spisu. Krajský soud dovodil, že za situace, kdy příslušný zákon ani disciplinární řád neupravují formu rozhodnutí, bylo nutné postupovat podle ustanovení správního řádu o formě rozhodnutí. Protože rozhodnutí České lékařské komory žádnou z forem, kterou správní řád připouští, nemělo, šlo o absolutní nedostatek formy projevu vůle správního orgánu.¹¹⁷

V další věci Ministerstvo dopravy a spojů v protokole o kontrole poznamenalo, že "vzhledem ke zjištěným skutečnostem byl zastaven provoz sítě". Správní soud uzavřel, že zákaz činnosti je zásahem do práv a povinností subjektu a proto je možno takový zákaz vydat pouze formou správního rozhodnutí, což se ovšem v daném případě nestalo. Současně v tomto rozsudku soud uvedl: „*Tak se za nulitní (nicotný) akt považuje nejen toliko ústní vydání aktu, ale i uložení povinnosti dopisem (který nemá náležitosti rozhodnutí) v případech, kdy tato možnost nevyplývá přímo ze zákona.*“¹¹⁸

Za nedostatek formy nebyl shledán případ, kdy stěžovatel namítal jednak nedostatek předepsaných náležitostí úředního razítka, který měl podle něj spočívat v jeho chybném barevném provedení a jednak vadné uvedení funkce oprávněné osoby, která v rozhodnutí

¹¹⁴ „Tamtéž“

¹¹⁵ který zní: „*Meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“) upraveny pouze zákonem*“.

¹¹⁶ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2009, č.j. 7 As 32/2009-69, publikovaný pod č. 2014/2010 Sb. NSS

¹¹⁷ rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 1. 11. 2007, č.j. 22 Ca 501/2006-35, publikovaný pod č. 1495/2008 Sb. NSS

¹¹⁸ rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 2. 2000, sp. zn. 5 A 26/99

Okresní pojišťovny VZP hl. města Prahy užila zkratky ředitel ÚVP, která však dle stěžovatele není zavedena žádným obecně závazným právním předpisem, není vžitá v úředním styku ani vysvětlena v textu rozhodnutí, a je proto zcela nesrozumitelná a došlo tak k porušení správního řádu. Soud však uzavřel, že napadené rozhodnutí splňuje všechny náležitosti vyžadovaného správním řádem a užití zkratky při uvedení funkce oprávněné osoby není vadou, která by mohla mít vliv na zákonnost, natož na nicotnost rozhodnutí.¹¹⁹

3.4. Absolutní omyl v osobě adresáta

Ve věci, kterou posuzoval Vrchní soud v Praze, byla správními orgány obou stupňů vydána rozhodnutí, kdy jako účastník řízení byla označena „firma S. a F. v H.“. Správním orgánům bylo vytýkáno, že si neověřily, zda ten, s kým jako s účastníkem řízení jednájí, je právnickou osobou, způsobilou mít práva a povinnosti a zda má procesní způsobilost. Následně soud zjistil, že byla uzavřena pouze smlouva o sdružení mezi osobami V. F a D. Šlo tedy o smlouvu o sdružení podle § 829 občanského zákoníku a nevznikl tak nový právní subjekt. Rozhodnutí správního orgánu proto bylo nicotné, protože uložilo povinnost někomu, kdo není osobou (subjektem) v právním smyslu a není způsobilý mít práva a povinnosti.¹²⁰

Podobně byla rozhodnutím Ministerstva pro hospodářskou soutěž uložena pokuta "Soukromé firmě A. – osiva, obchod, služby". Šlo však pouze o obchodní jméno, pod kterým podnikala fyzická osoba. Povinnost tedy byla uložena někomu, kdo není osobou v právním slova smyslu.¹²¹

V dalším případě Úřad práce uložil pokutu „firmě František H., řezník a uzenář“. Soud uvedl: „Firma“ není právnickou ani fyzickou osobou, ale bezsubjektním označením podnikatele. Rozhodnutí, jímž se ukládá pokuta za správní delikt „firmě“, je nulitním aktem neschopným právní moci.“¹²²

V jiné věci Ministerstvo zemědělství určilo jako povinnou osobu okresní úřad jako právního nástupce zaniklého okresního národního výboru, ačkoliv takovou osobou mohla být pouze právnická osoba s právní subjektivitou, kterou však okresní úřad neměl.¹²³

¹¹⁹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2006, č.j. 3 Ads 43/2005-122

¹²⁰ rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 4. 1993, č.j. 6 A 14/93-26

¹²¹ rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 16. 12. 1996, sp. zn. 7 A 111/94

¹²² rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 3. 1997, č.j. 7 A 155/94-38

¹²³ rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 19. 12. 1997, č.j. 6 A 25/92-29

Nicotným byl shledán i dodatečný platební výměr finančního úřadu, vydaný v roce 2002, kterým doměřil daň z příjmu fyzických osob fyzické osobě, která již v roce 1999 zemřela. Z tohoto důvodu musel Nejvyšší správní soud zrušit i následující rozhodnutí o odvolání proti tomuto platebnímu výměru.¹²⁴

Naopak nicotným nebylo shledáno rozhodnutí Ministerstva vnitra, ve kterém byla dle stěžovatelů, cizích státních příslušníků, nesprávně uvedena jejich jména, když předložili úřední překlad svých rodných listů, přičemž předložené doklady změny na jméno L. – L. Ministerstvo vydalo rozhodnutí, kterým se nevyhovělo žádosti o udělení státního občanství Ing. A. L. a Mgr. I. L. Dle soudu nešlo o nezákonné přejmenování, ale o vyjádření verze možné transkripce jejich příjmení, přičemž je z rozhodnutí seznatelné, o jakých účastnících bylo rozhodováno. Soud dále uvedl: „*Nejvyšší správní soud připouští, že užívání různých transkripcí není šťastné, i z rodného listu syna stěžovatelů však vyplývá, že jimi užívanou transkripcí těchto jmen nelze považovat za jedinou správnou.*“¹²⁵

3.5. Neurčitost, nesmyslnost či vnitřní rozpornost obsahu

U těchto vad půjde zejména o situace, kdy ze správního aktu vůbec nebude zřejmé, kdo jej vydal, kdo je jeho adresátem, jaké zakládá oprávnění či jakou ukládá povinnost. Tyto vady by se projevíly zejména ve vykonávacím řízení, kdy by nebylo zřejmé, co se má vykonat.

Dále to budou i případy, kdy bude závažný rozpor mezi jednotlivými částmi aktu. U této vady uvádí J. Hoetzel příklad, kdy: „... *úřad odmítl odvolání jako nepřípustné, ale zároveň odvolání zamítl jako neodůvodněné*“.¹²⁶ Šlo o rozhodnutí Městského úřadu v Plané, který po podaném odvolání toto jedním výrokem zamítl jako neodůvodněné, rozhodl o něm tedy věcně a současně druhým výrokem je zamítl jako opožděné.¹²⁷

Nicotnost pro neurčitost shledal Ústavní soud v dodatečných platebních výměrech vydaných správcem daně, ve kterých nebyl ve výroku uveden údaj o tom, za které zdaňovací období jsou vydány. Správce daně pouze uvedl, že rozpis základu daně je uveden na dalším listě, přičemž tato další listina nebyla datována, označena úředním razítkem ani

¹²⁴ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, č.j. 8 Afs 78/2006-74, publikovaný pod č. 1629/2008 Sb. NSS

¹²⁵ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2009, č.j. 2 As 91/2008-85. Ústavní stížnost proti tomuto rozsudku byla následně zamítnuta nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2010, sp.zn. IV. ÚS 1463/09

¹²⁶ HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná.* s. 273

¹²⁷ nález Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 1934, č. 24097/34, Boh. A 11627/1934

podepsána příslušnou osobou. Dle soudu jde o těžkou vadu, neboť neuvedení tohoto údaje má význam i pro případný okruh argumentů, které by mohly být uplatněny v odvolání.¹²⁸

Nesrozumitelnost nebyla shledána v případě, kdy v rozhodnutí o odvolání byl chybný údaj o tom, kdy bylo vydáno rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Dle soudu šlo pouze o zjevnou chybu v psaní, kterou lze odstranit provedením opravy.¹²⁹

V dalším případě byla nicotnost dodatečného platebního výměru vydaného finančním úřadem spatřována mj. v tom, že výměr dle stěžovatele neuváděl ve výroku procesní předpis, podle něžž bylo rozhodováno a dále podle něj ve výroku chybělo i označení hmotněprávního předpisu, který se nacházel až na druhé straně výměru. Nejvyšší správní soud však nicotnost ani z jednoho tvrzeného důvodu neshledal, s odůvodněním, že je nutno zkoumat, zda nedostatek určité základní náležitosti daňového rozhodnutí je natolik intenzivní, aby zakládal jeho nicotnost. Uvedení některé náležitosti na druhé straně platebního výměru není neurčitostí projevu vůle správce daně, pokud má příjemce možnost informaci z rozhodnutí seznat.¹³⁰

Podobně nebyla nicotnost shledána v případě, kdy správce daně v rozhodnutí neuvedl konkrétní ustanovení hmotněprávního předpisu, neboť dle soudu příslušné ustanovení zákona, které stanoví základní náležitosti rozhodnutí, povinnost uvést i ustanovení zákona neukládá, když je nutno uvést pouze právní předpis.¹³¹

Neurčitost projevu vůle nebyla Nejvyšším správním soudem, na rozdíl od krajského soudu, který se domníval, že není zřejmé, který subjekt považoval správní orgán za účastníka řízení, také shledána ve skutečnosti, že rozhodnutí, ve kterém byl označen jako účastník řízení úpadce (konkrétní obchodní společnost), bylo následně doručováno správce konkursní podstaty, která byla také uvedena na dodejce.¹³²

3.6. Požadavek trestného nebo jiného právně či fakticky nemožného plnění

U požadavku trestného plnění půjde o správní akty, které by ukládaly povinnost jednání, které by naplňovalo skutkovou podstatu trestného činu nebo správního deliktu. Posouzení nicotnosti v tomto případě by nemělo činit problémy.

¹²⁸ nález Ústavního soudu ze dne 18. 6. 2003, sp.zn. IV. ÚS 624/02, publikovaný ve sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu č. 96/2003 Usn

¹²⁹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, č.j. 4 As 53/2004-73

¹³⁰ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, č.j. 1 Afs 130/2004-90

¹³¹ rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 7. 4. 2004, sp.zn. 10Ca 17/2004

¹³² rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2006, č.j. 8 Afs 92/2005-56, publikovaný pod č. 1111/2007 Sb. NSS

Pokud by však šlo o plnění fakticky nemožné, situace již může být jiná. K tomu J. Staša uvádí: „... *neboť možnost či nemožnost plnění je zapotřebí posuzovat v čase, ve vztahu k adresátům aktu, ale pravděpodobně i ve vztahu ke skutečnosti, zda o ní správní orgán mohl vědět.*“¹³³ Bude to např. situace, kdy by byla uložena někomu povinnost, ačkoliv by bylo známo, že ji nemůže z objektivních důvodů splnit. J. Hoetzel¹³⁴ jako příklad uvedl uložení povinnosti vystavět budovu technicky neproveditelnou.

Vhledem k tomu, že jsem k těmto důvodům nicotnosti nenalezla relevantní judikaturu, domnívám se, že se jedná o vady vyskytující se jen výjimečně.

3.7. Neexistence vůle správního orgánu

U této vady by mohlo jít o akt vynucený násilím či pohrůzkou fyzického či psychického násilí či akt vydaný zcela bez vědomí oprávněné osoby.

V níže uvedených případech byla namítána nicotnost rozhodnutí vydaných Ministerstvem vnitra, s tvrzením, že stejnopis rozhodnutí správního orgánu, který byl žalobcům doručen, nebyl vlastnoručně podepsán oprávněnou osobou ve smyslu správního řádu, ale byl pouze opatřen úředním razítkem a podpisem osoby v rubrice „za správnost“, která není totožná s oprávněnou osobou.¹³⁵ Nejvyšší správní soud však nicotnost neshledal s tím, že tvrzení žalobců je sice pravdivé, avšak oprávněná osoba podepsala rozhodnutí, které je součástí spisu. Dle soudu: „*Za nicotné by toto rozhodnutí mohlo být považováno například tehdy, kdy by se posléze ukázalo, že absence podpisu oprávněné osoby odráží fakt, že toto rozhodnutí bylo vydáno zcela bez jejího vědomí.*“¹³⁶

Podobně nebyla shledána nicotnost rozhodnutí vydaného Krajským úřadem Plzeňského kraje za účinnosti nového správního řádu, jehož stejnopis byl stěžovatelce doručen bez podpisu oprávněné osoby, příp. s doložkou správnosti a podpisem úřední osoby, která odpovídá za písemné vyhotovení rozhodnutí. Stejnopis byl vypraven pouze s uvedením

¹³³ STAŠA, J. Správní akty. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část.* s. 229-230

¹³⁴ HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná.* s. 273

¹³⁵ zákon č. 71/1967 Sb. v § 47 odst. 5 větě druhé uváděl: „*Rozhodnutí musí být opatřeno úředním razítkem a podepsáno s uvedením jména, příjmení a funkce oprávněné osoby.*“ V současné právní úpravě již však § 69 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb. ve větě třetí připouští, že: „*Podpis oprávněné úřední osoby je na stejnopisu možno nahradit doložkou „vlastní rukou“ nebo zkratkou „v.r.“ u příjmení oprávněné úřední osoby a doložkou „Za správnost vyhotovení:“ s uvedením jména, příjmení a podpisu úřední osoby, která odpovídá za písemné vyhotovení rozhodnutí.*“

¹³⁶ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č.j. 3 Azs 277/2004-70, shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2004, č.j. 2 Azs 5/2004-48, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2004, č.j. 2 Azs 64/2003-54, publikovaný pod č. 199/2004 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2008, č.j. 6 As 52/2007-80

jména a funkce této osoby a s kopií úředního razítka. Krajský úřad tuto formální vadu následně připustil ve svém sdělení, se kterým současně zaslal perfektní, tedy podepsaný, stejnopis rozhodnutí. I zde soud odkázal na skutečnost, že ve spise je založeno podepsané rozhodnutí a šlo pouze o formální pochybení.¹³⁷

¹³⁷ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2011, č.j. 2 As 121/2011-90

Závěr

Nicotnost je vadou, postihující správní akty, jež jsou jedním z výsledků činnosti veřejné správy. Jde o vadu nejzávažnější, s níž jsou spojeny negativní následky jako nevymahatelnost aktu, jeho neuskutečnitelnost a možnost, aby nebyl jako autoritativní projev vůle správního orgánu respektován. S tím je ovšem spojeno pro jeho adresáty riziko, že si učiní chybný závěr o důsledcích určité vady a nebudou se cítit správním aktem vázání. I když teorie i správní soudy deklarovaly a deklarují, že důsledkem nicotnosti je právě ta skutečnost, že takovým aktem není nikdo vázán, zákonodárce zakotvil určitou proceduru, jejímž výsledkem je prohlášení či vyslovení nicotnosti. Takový postup odůvodnil potřebou zachovat právní jistotu a doposud nepřiliš rozvinutými neformálními vztahy a principy, které v demokratickém právním státě vytvářejí rozvinutou právní kulturu. Pro tento jeho závěr svědčí i poměrně bohatá judikatura, z níž lze sledovat, co všechno jsou adresáti správních aktů schopni považovat za vady způsobující nicotnost a že odlišení nicotnosti od „pouhé“ nezákonnosti není někdy jednoduché i pro správní soudy.

V právní úpravě, pokud jde o institut nicotnosti, dlouhou dobu existovala mezera, se kterou se však správní orgány i soudy musely vypořádávat. Kladně lze proto hodnotit snahu zákonodárce tento nedostatek napravit, a to jednak zakotvením nicotnosti v soudním řádu správním, správním řádu a následně i daňovém řádu. Ani o jednom z předpisů však nelze říci, že obsahuje komplexní úpravu nicotnosti. Zcela v nich zejména chybí legální definice nicotnosti, resp. její následky a obsah tohoto institutu tak zůstává, především pro laiky, nadále nejasný. De lege ferenda by měl zákonodárce, dle mého názoru, toto své mlčení, uvedením generální klauzule nicotnosti, změnit.

Dále lze v právní úpravě vysledovat, jak se, pokud jde o otázku nicotnosti, projevuje rozdílný okamžik účinnosti shora uvedených předpisů. Nejzřetelnější je to v konstrukci ust. § 68 písm. c) s.ř.s. a jeho nesouladu s ust. § 77 spr. řádu, o kterém jsem se zmiňovala v podkapitole 2.2.1., kdy původně měly oba předpisy na sebe navazovat. Skutečnost, že správní řád nabyl účinnosti až o tři roky později a v jiném než původně navrhovaném znění, způsobila, že shora citované ustanovení s.ř.s. vyvolává nejasnosti a je zřejmě nadbytečné a neaplikovatelné, když aplikovatelné je snad pouze ve spojení s podmínkou uvedenou v písm. a), tedy po vyčerpání řádných opravných prostředků. To by však znamenalo, že správní orgán může v rámci řízení o řádném opravném prostředku posuzovat i vady, jež způsobují nicotnost, pro které je jinak přísluší posuzovat pouze soudu, tedy vady uvedené v ust. § 77 odst. 2 spr. řádu a v případě, že je zjisti, může takové rozhodnutí zrušit.

Domnívám se, že tento úmysl zákonodárce neměl a proto řešením by mohla být změna soudního řádu správního, která by zavedla zvláštní zjednodušený postup pro přístup k soudu v případě návrhů na prohlášení nicotnosti.

Rozdílný okamžik účinnosti a tím i úpravy se projevuje dále ve správním řádu a daňovém řádu, pokud jde o okruh důvodů, pro které nicotnost prohlašuje správní orgán či správce daně. Zatímco ve správním řádu je to pouze absolutní věcná nepříslušnost, v daňovém řádu jsou to i vady, jež činí rozhodnutí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným. Pro tyto vady však může dle správního řádu vyslovit nicotnost pouze soud. Zákonodárce tuto skutečnost zdůvodnil zásadou procesní ekonomie a principem subsidiarity soudního přezkumu, se kterými lze obecně souhlasit. Souhlasit však nelze s takto nastolenou rozdílností právních úprav, neboť ve stejné otázce má jeden správní orgán užší rozsah pravomoci než jiný a proto by dle mého názoru bylo vhodné právní úpravu sjednotit, a to ve prospěch soudu, tedy tak, že tento by vyslovoval nicotnost v případě rozhodnutí vydaných dle daňového řádu i pro ty jiné vady než absolutní věcnou nepříslušnost, neboť jak jsem již uvedla, posouzení, zda určitá vada způsobuje nicotnost či jen nezákonnost, není otázkou vždy jednoduchou a neměla by být tedy ponechávána na nesoudním orgánu.

V úpravě v daňovém řádu se navíc projevuje další velmi podstatný problém, kdy rozšířením okruhu důvodů, pro které může nicotnost prohlásit správce daně, se současně nastolila nerovnost mezi správními akty vydanými v řízeních podle daňového řádu a v řízeních podle správního řádu, neboť správce daně nicotnost zjišťuje a prohlašuje z moci úřední kdykoliv, zatímco u stejného okruhu vad, tedy vad, jež činí rozhodnutí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, může nicotnost rozhodnutí vydaných podle správního řádu vyslovit soud pouze na základě žaloby a co je nejdůležitější, pouze na základě žaloby podané v zákonné lhůtě. I tato skutečnost je tedy důvodem pro sjednocení právní úpravy a jak jsem již shora uvedla, ve prospěch soudu.

Kladně lze ale hodnotit, že institut nicotnosti v daňovém řádu nahradil institut neplatnosti rozhodnutí, který způsoboval v praxi problémy.

Další nedostatek, který spatřuji v celé právní úpravě je vůbec ona dvojkolejnost, tedy rozlišování důvodů, pro které prohlašuje nicotnost správní orgán (správce daně) či ji vyslovuje soud. Tento nedostatek se projevuje ve lhůtách, ve kterých je možno takové deklaratorní rozhodnutí vydat, resp. se jeho vydání domáhat. Zatímco správní orgán může nicotnost prohlásit kdykoliv, žaloba u soudu musí být podána v zákonné lhůtě. Proto by buď měla být stanovena lhůta i ve správním a daňovém řádu, jako je tomu např. u lhůt k zahájení

přezkumného řízení nebo by o vyslovení nicotnosti měl rozhodovat pouze jeden orgán, a s ohledem na důvody dříve popsané, by to měl být dle mého názoru soud.

Přesto, že právní úprava nicotnosti je po letech mlčení zákonodárce přínosná, dosud se jí nepodařilo odstranit všechny nejasnosti, o kterých jsem se ve své práci zmiňovala. Judikatura Ústavního soudu a správních soudů proto bude i nadále plnit nezastupitelnou roli, kterou více než dobře plnila v „období ticha“ a stále bude zdrojem inspirace zákonodárce při zkvalitňování právních předpisů.

Bibliografie

Odborné publikace a učebnice

HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, 837 s. ISBN 978-80-7400-049-2.

HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich a. s., 1934, 454 s.

HRABÁK, J., NAHODIL, T. *Správní řád s výkladovými poznámkami a judikaturou*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2009. 500 s. ISBN 978-80-7357-424-6.

JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO., D. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, 640 s. ISBN 978-80-7400-157-4.

KADEČKA, S., MAREK, D. *Nový správní řád v praxi krajských úřadů II., Sborník z 2. a 3. zimní konference/workshopu*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, 271 s. ISBN 978-80-7380-250-9.

MAZANEC, M., *Správní soudnictví*. Praha: Linde Praha a.s., 1996, 451 s., ISBN 80-7201-021-2.

PRŮCHA, P. *Správní právo – obecná část*. 6. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004, 356 s. ISBN 80-210-3350-9.

SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2008, 428 s. ISBN 978-80-7380-110-6.

SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: ASPI, a. s., 2009, 463 s. ISBN 80-7357-382-9.

STAŠA, J. *Úvod do českého správního práva*. Praha: Policejní akademie České republiky, 2001, 187 s. ISBN 80-7251-151-3.

VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006, 1042 s. ISBN 80-7273-134-3.

Odborné články

BEJČKOVÁ, M. Neplatnost rozhodnutí vydaného v daňovém řízení: vývoj pojmu v judikatuře. *Správní právo*, 2007, č. 6, s. 451. ISSN 0139-6005

MATES, P. Nicotné akty v judikatuře správních soudů. *Obchodní právo*, 2000, č. 1, s. 14 - 17. ISSN 1210-8278.

POTĚŠIL, L. Vyslovení a prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí. *Právní fórum*, 2006, č. 12, s. 433 - 436, ISSN 1214-7966.

Právní předpisy

- Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 337/1992 Sb. o správě daní a poplatků
- Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých 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
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 265/1992 Sb. o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů

Judikatura

Rozhodnutí Ústavního soudu:

- nález Ústavního soudu ze dne 10. 10. 2002, sp. zn. III. ÚS 728/01, publikovaný ve sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu č. 125/2002 USn
- nález Ústavního soudu ze dne 28. 3. 2000, sp. zn. I. ÚS 513/98, publikovaný ve sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu č. 46/2000 USn
- nález Ústavního soudu ze dne 12. 4. 2000, sp. zn. IV. ÚS 547/99, publikovaný ve sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu č. 58/2000 USn
- usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2000, sp. zn. IV. ÚS 108/2000, publikovaný ve sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu č. 17/2000 USu

- nález pléna Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, vyhlášený se Sbírce zákonů pod č. 276/2001 Sb.
- nález Ústavního soudu ze dne 17. 11. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 8/98, publikovaný ve sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu č. 141/98 Usn.
- nález Ústavního soudu ze dne 15. 12. 1999, sp. zn. II. Ús 31/99, publikovaný ve sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu č. 181/99 Usn.
- nález Ústavního soudu ze dne 3. 11. 2003, sp. zn. IV. ÚS 772/02, publikovaný ve sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu č. 126/2003 USn
- nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2000, sp. zn. II. ÚS 157/97, publikovaný ve sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu č. 99/2000 USn
- nález Ústavního soudu ze dne 21. 7. 2004, sp. zn. II. ÚS 772/02, publikovaný ve sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu č. 126/2003 USn
- usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2004, sp. zn. II. ÚS 770/02, publikované ve sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu č. 28/2004 USu

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu:

- nález Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 1934, č. 9868/34, Boh. F 7144/1934
- nález Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 1922, č. 15.698/22, Boh. A 1608/1922
- nález Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 1932, č. 10264/32, Boh. F 6321/1932
- nález Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 1934, č. 17639/34, Boh. A 1621/1934
- nález Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 1931, č. 3825/31, Boh. F 5682/1931
- nález Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 1930, č. 17466, Boh. A 8885/30
- nález Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 1934, č. 24097/34, Boh. A 11627/1934
- rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č.j. 6 A 76/2001-96, publikovaný pod č. 793/2006 Sb. NSS
- rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, č.j. 8 Afs 78/2006-74, publikovaný pod č. 1629/2008 Sb. NSS
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č.j. 4 As 31/2004-53, publikovaný pod č. 619/2005 Sb. NSS

- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2006, č.j. 5 As 67/2005-88, publikovaný pod č. 988/2006 Sb. NSS
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2010, č.j. 2 As 10/2010-22,
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2010, č.j. 8 As 16/2009-31, publikovaný pod č. 2135/2010 Sb. NSS
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2003, č.j. 2 Afs 12/2003-216, publikovaný pod č. 212/2004 Sb. NSS
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, č.j. 1 Afs 130/2004-90
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2003, č.j. 1 Afs 138/2004-80
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2005, č.j. 1 Afs 1/2004-58
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2004, č.j. 6 A 44/2001-71, publikovaný pod č. 502/2005 Sb. NSS
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, č.j. 5 A 116/2001-46, publikovaný pod č. 20/2003 Sb. NSS
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2010, č.j. 1 As 36/2010-44, publikovaný pod č. 2096/2010 Sb. NSS
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2009, č.j. Komp 6/2009-39, publikovaný pod č. 2021/2010 Sb. NSS
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2010, č.j. 3 Ads 74/2010-173, publikovaný pod č. 2159/2010 Sb. NSS
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2006, č.j. 6 Ads 2/2005-95
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2006, č.j. 5 A 35/2002-73, publikovaný pod č. 1060/2007 Sb. NSS
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, sp.zn. 2 A 614/2002
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2003, č.j. 1 A 586/20009-29,
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2003, č.j. 6 A 82/2000-43, publikovaný pod č. 67/2004 Sb. NSS
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2008, č.j. 9 As 92/2007-63, publikovaný pod č. 1735/2008 Sb. NSS
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, č.j. 5 A 153/2002-33, publikovaný pod č. 273/2004 Sb. NSS
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2010, sp.zn. 9 As 5/2010, publikovaný pod č. 932/2010 Sb. NSS

- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2010, č.j. 4 As 17/2009-62,
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2009, č.j. 7 As 32/2009-69, publikovaný pod č. 2014/2010 Sb. NSS
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2006, č.j. 3 Ads 43/2005-122
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, č.j. 8 Afs 78/2006-74, publikovaný pod č. 1629/2008 Sb. NSS.
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2009, č.j. 2 As 91/2008-85
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, č.j. 4 As 53/2004-73
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, č.j. 1 Afs 130/2004-90
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2006, č.j. 8 Afs 92/2005-56, publikovaný pod č. 1111/2007 Sb. NSS.
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č.j. 3 Azs 277/2004-70
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2004, č.j. 2 Azs 57/2004-48
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2004, č.j. 2 Azs 64/2003-54, publikovaný pod č. 199/2004 Sb. NSS.
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2008, č.j. 6 As 52/2007-80
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2011, č.j. 2 As 21/2011-90

Rozhodnutí krajských soudů a Městského soudu v Praze:

- rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 7. 2003, č.j. 30 Ca 241/2000-47, publikovaný pod č. 35/2003 Sb. NSS
- rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 5. 11. 1997, sp.zn. 10 Ca 266/97
- rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 16. 4. 2003, sp.zn. 10 Ca 53/2003
- rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 6. 2009, sp.zn. 11 Ca 159/2008, publikovaný pod č. 1979/2010 Sb. NSS
- rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 1. 11. 2007, č.j. 22 Ca 501/2006-35, publikovaný pod č. 1495/2008 Sb. NSS
- rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 7.4.2004, sp.zn. 10 Ca 17/2004

Rozhodnutí Nejvyššího soudu České republiky:

- rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 26. 1. 2011, sp. zn. 25 Cdo 3375/2008, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího soudu pod č. 89/2011
- rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 1. 11. 2007, sp. zn. 28 Cdo 2461/2007
- rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 24. 1. 2002, sp. zn. 22 Cdo 1622/2000
- rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 17. 12. 1998, sp. zn. 3 Cdo 1091/96

Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze:

- rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 3. 1995, sp.zn. 6 A 28/94
- rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 4. 1993, č.j. 6 A 14/93-26
- rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 8. 1994, č.j. 6 A 90/93-18
- rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 14. 4. 1995, č.j. 7 A 35/95-16
- rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 19. 12. 1997, č.j. 6 A 26/95-29
- rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 14. 1. 1997, č.j. 7 A 185/94-23
- rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 5. 2. 1999, č.j. 5 A 74/98-13
- rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 6. 1996, č.j. 6 A 152/94-27
- rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 2. 1994, č.j. 6 A 163/93-24
- rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 31. 3. 1995, sp.zn. 7 A 129/94
- rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 3. 2002, č.j. 7 A 85/99-46
- rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 5. 2. 1999, č.j. 5 A 74/98-13
- rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 11. 1997, sp.zn. 6 A 200/95
- rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 24. 11. 1995, č.j. 6 A 188/94-23
- rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 2. 2000, sp.zn. 5 A 26/99
- rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 16. 12. 1996, sp.zn. 7 A 111/94
- rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 3. 1997, č.j. 7 A 155/94-38
- rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 19. 12. 1997, č.j. 6 A 25/92-29

Další a internetové zdroje

- Důvodová zpráva k vládnímu návrhu správního řádu
- Právní informační systém ASPI
- Právní informační systém Beck-online
- <http://www.nssoud.cz>
- <http://www.nsoud.cz>
- <http://www.concourt.cz>
- <http://nalus.usoud.cz>

Shrnutí/Abstrakt

Diplomová práce se zabývá nicotností správních aktů ve světle judikatury Ústavního soudu a správních soudů, která po dlouhou dobu, podpořená doktrínou, vyplňovala mezeru v právní úpravě tohoto institutu.

Práce se stručně věnuje definici pojmu správní akt, jeho charakteristickým vlastnostem a vadám. Stěžejní část je věnována samotné nicotnosti jako nejtěžší vadě správního aktu, jež představuje prolomení presumpce správnosti. Pojednává o obsahu nicotnosti, vývoji právní úpravy, zakotvení tohoto pojmu v soudním řádu správním, správním řádu a následně i daňovém řádu a dále o jednotlivých důvodech, jež nicotnost způsobují, vždy spolu s uvedením relevantní judikatury, která je nejobsáhlejší u absolutní věcné nepříslušnosti.

Práce se rovněž snaží upozornit na některá problematická a ne zcela jasná místa v současné právní úpravě s možnými podněty pro zákonodárce k jejímu sjednocení a zkvalitnění.

Summary

This diploma work deals with nullity of administrative acts in the light of judicial decisions of the Constitutional Court as well as administrative courts which was filling the gap in legislation of this institution for a long time being supported by the doctrine.

The work briefly deals with the definition of administrative act, its characteristic features and defects. A crucial part deals with nullity itself as the most severe defect of an administrative act which means breach of presumption of correctness. The work also deals with contents of nullity, with the development of legislation, with confirming of this concept in Administrative Procedure Act, in Rules of Administrative Procedure and subsequently in Tax Code, and further the work deals with individual reasons causing the nullity, always together with given relevant judicial decisions which is the most extensive in absolute lack of subject-matter jurisdiction.

The work also tries to draw attention to some parts of contemporary legislation, to parts which are objectionable and not quite clear, and brings possible incentives for law-makers how to make it unified and of better quality.

Klíčová slova

správní akt

vady správních aktů

rozhodnutí

nicotnost

judikatura

Key words

administrative act

defects of administrative acts

decision

nullity

judicial decisions