

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Vítězslav Krejčí

Postupy správních orgánů ve vztahu k nicotným správním aktům

Bakalářská práce

Olomouc 2020

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma Postupy správních orgánu ve vztahu k nicotným správním aktům vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 17. 3. 2020

Na tomto místě bych rád poděkoval vedoucí mé bakalářské práce JUDr. Soně Pospíšilové, Ph.D. za cenné podněty, připomínky, ochotu a odborné vedení práce.

Obsah

Úvod	6
1 Vymezení základních pojmů	8
1.1 Správní akt	8
1.2 Správní orgán	10
1.3 Příslušnost správního orgánu	11
1.4 Účastník správního řízení	12
1.5 Vady správních rozhodnutí	13
1.6 Nicotnost	14
2 Historie nicotnosti a důvody nicotnosti	16
2.1 1. polovina 20. století	16
2.2 2. polovina 20. století do roku 1989	16
2.3 Od roku 1989	17
2.4 Některé konkrétní důvody nicotnosti před účinností správního řádu	20
2.5 Důvody nicotnosti podle aktuální právní úpravy	21
2.5.1 Správní řád	21
2.5.2 Daňový řád	23
3 Postupy správních orgánů ve vztahu k nicotným správním aktům	25
3.1 Postup podle správního řádu	25
3.1.1 Do účinnosti zákona č. 183/2017 Sb.	25
3.1.2 Od účinnosti zákona č. 183/2017 Sb.	26
3.1.3 Postup v rámci řízení o odvolání, řízení o rozkladu, v přezkumném řízení	27
3.1.4 Uspokojení účastníka řízení po podání žaloby ve správním soudnictví	29
3.1.5 Konverze	30
3.2 Postup podle daňového řádu	30
4 Možnosti ochrany osob vůči nicotným správním aktům	33
4.1 Podnět k prohlášení nicotnosti	33
4.2 Podání žaloby ke správnímu soudu	34
4.3 Schopnost adresáta nicotný akt poznat	35
4.4 Náhrada škody způsobená nicotným rozhodnutím	36
Závěr	39

Seznam použitých zdrojů.....	39
Abstrakt	45
Klíčová slova	46

Úvod

Veřejná správa se uskutečňuje na základě postupů orgánů veřejné správy jako vykonavatelů veřejné moci¹ neboli vrchnostenské veřejné správy.² Například pomocí vydávání normativních správních aktů, správních aktů smíšené povahy (tzv. opatření obecné povahy), interních normativních aktů, vydávání osvědčení, ověření, sdělení a jiných forem činnosti a uzavírání veřejnoprávních smluv.³ Nejzákladnější a nejdůležitější činností správních orgánů je vydávání tzv. individuálních správních aktů neboli správních rozhodnutí.⁴ Správní akt vydaný k tomu věcně, místně a funkčně příslušným orgánem může trpět vadami, které mají různou závažnost, od formálních vad, věcné nesprávnosti a nezákonnosti, až po vadu, pro kterou nelze daný úkon považovat za správní rozhodnutí, a to je jeho nicotnost.

Nicotnost správního rozhodnutí nebyla v právním řádu nikterak legislativně upravena, i když se s vymezením tohoto pojmu můžeme setkat již za první republiky. Proto po dlouhou dobu byly stěžejními prameny správní teorie a judikatura soudů ve správním soudnictví. Změna přišla až s přijetím a účinností soudního řádu správního k 1. 1. 2003, jenž poprvé zakotvil pravomoc soudů ve správním soudnictví rozhodnutí za nicotné prohlásit. Zajímavostí bylo, že nebyly stanoveny důvody, pro které správní soud tuto nicotnost mohl deklarovat. Legislativní vymezení důvodů nicotnosti přinesl až správní řád s účinností od 1. 1. 2006, ze kterého poté vycházel i daňový řád, jenž taktéž institut nicotnosti rozhodnutí zakotvil. Bohužel dodnes nedošlo k legální definici nicotného rozhodnutí, tudíž stále se musí vycházet ze správní teorie nebo judikatury.

V roce 2017 došlo k novele správního řádu, kdy se významným způsobem změnilo znění ustanovení upravujících nicotnost. Především nadřízený správní orgán má nyní pravomoc prohlašovat nicotnost ze všech důvodů zakotvených ve správním řádu. Do této novely to nebylo možné, neboť nadřízený správní orgán měl pravomoc deklarovat nicotnost rozhodnutí pouze z důvodu věcné nepříslušnosti.

¹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. listopadu 1993, sp. zn. II ÚS 75/93: „*Veřejnou mocí se rozumí taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu.*“

² Z hlediska použité formy práva se veřejná správa rozlišuje na vrchnostenskou a fiskální. K tomu viz například HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 7, kdy uvádí: „*Správa vrchnostenská je vykonávána formou veřejného práva, správa fiskální formou práva soukromého. ... Dnes se používá výrazu fiskus ve významu státní majetek a o fiskální správě se mluví tehdy, jestliže stát nevstupuje do právních vztahů vrchnostensky, ale z pozice rovného partnera právě ve věcech finančních a státního majetku.*“

³ PRŮCHA, P. In SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 16 – 17.

⁴ Jak je vhodně poznamenáno v učebnici HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. 5. vydání. Praha: Leges, 2015, s. 24: „*Činnost správních orgánů sestává z různých činností, postupů a úkonů, jež mohou mít různý účel, nejčastěji jsou však dovršeny vydáním aktu aplikace práva (individuální správní akt).*“

Téma mě zaujalo, protože jsem chtěl zjistit, jak něco neexistujícího může vznikat a následně konkrétní osobu zavazovat. S tím následně nalézt odpověď na otázku, proč se musí neexistence takového aktu prohlásit. Zamyslel jsem se i nad tím, zda je člověk schopen nicotnost správního rozhodnutí poznat, a pokud ano, jaké by měly být jeho kroky k obraně. Předně jsem chtěl zpracovat oblast, jež není tak známá, ale přitom může citelně zasáhnout do subjektivních práv a povinností konkrétního adresáta.

Cílem této bakalářské práce je systematicky analyzovat postupy správních orgánů ve vztahu k nicotným správním aktům a přiblížit především změnu právní úpravy, která se dosti významným způsobem dotkla i ustanovení upravujících nicotnost rozhodnutí. Dále porovnat rozdíly mezi těmito postupy v rámci řízení dle správního řádu a daňového řádu, ověřit si neplatnost zásady presumpce správnosti u nicotných správních aktů a snažit se odpovědět na otázku, zda je možné z pozice adresáta nicotné správní rozhodnutí poznat a v takovém případě vyvolat řízení o prohlášení nicotnosti. V neposlední řadě zjistit eventuální nedostatky právní úpravy a navrhnout úpravu *de lege ferenda*.

Mezi využívané metody v této bakalářské práci patří metoda deskriptivní, metoda historická, metoda analýzy, metoda komparativní a metoda deduktivní.

Pro naplnění cílů jsem v úvodní kapitole nejprve vymezil základní pojmy jako správní akt, správní orgán, věcná, místní a funkční příslušnost, účastník správního řízení, vady správních rozhodnutí a samotný pojem nicotnosti. Následně popisují historii nicotnosti, neboť nebyl legislativně upraven procesní režim, jak s takovýmito správními akty nakládat, ani nebyly vymezeny důvody, pro které se správní rozhodnutí považuje za nicotné. V nejpodstatnější a zároveň předposlední části bakalářské práce pojednávám již o konkrétních postupech správních orgánů ve vztahu k nicotným správním aktům v jednotlivých řízeních. Jedná se o postupy jak v režimu správního řádu, tak v režimu daňového řádu. Nakonec jsem se zabýval možnostmi ochrany osob proti nicotným rozhodnutím, včetně eventuálního odškodnění a podání podnětu k prohlášení nicotnosti z pozice adresáta takového rozhodnutí

Stěžejními prameny pro zpracování tohoto tématu byla judikatura soudů ve správním soudnictví. Předně se jedná o judikaturu Nejvyššího správního soudu. Neméně významnými prameny jsou monografie od K. Frumarové – Nicotnost správního rozhodnutí a od M. Máši – Některé teoretické otázky socialistické správní vědy. Dále komentář k daňovému i správnímu řádu a učebnice správního práva, konkrétněji od D. Hendrycha, S. Skulové a od V. Sládečka. Důležitými zdroji byly také zákony, zejména zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

1 Vymezení základních pojmů

1.1 Správní akt

Definici správního aktu neboli správního rozhodnutí nalezneme ve všech odborných publikacích zabývajících se správním právem. Pokud bychom měli vybrat alespoň jednu z nich, tak velice dobré vysvětlení tohoto pojmu podává S. Kadečka, jenž označuje správní rozhodnutí za „*individuální veřejně mocenský, jednostranný akt vydaný vykonavatelem veřejné správy na základě zákona ve správním řízení.*“⁵ Jinak řečeno, správní akt se dotýká konkrétních osob a vztahuje se na určitý případ, adresát stojící v nerovnoprávném postavení nemá možnost ovlivnit obsah rozhodnutí a je jím vázán, pokud je vydán k tomu zmocněným správním orgánem podle zákonem stanoveného procesního režimu.^{6,7} Nejčastěji se bude jednat o procesní režim podle správního řádu⁸ jako obecného právního předpisu, jenž se použije, i jeho jednotlivá ustanovení, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.⁹ Těmito zvláštními právními předpisy mohou být například zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů nebo zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů. V těchto případech platí pravidlo *lex specialis derogat legi generali*. Samostatnou úpravu procesního režimu obsahuje daňový řád¹⁰, který vylučuje užití správního řádu při správě daní.¹¹ Nesmíme ale zapomínat na § 177 správního řádu, který má dosah širší než samotný zákon. Zakotvuje se v něm, že: „*Základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.*“¹²

⁵ KADEČKA, S. In SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 195. Další odborná literatura obsahuje obdobné definice, například viz SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 116 – 117 nebo PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 8. doplněné a aktualizované vydání. Brno – Plzeň: Doplněk a Aleš Čeněk, 2012, s. 278.

⁶ K tomu viz usnesení Ústavního soudu ze dne 25. listopadu 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93.

⁷ Zmocnění správního orgánu musí být ze zákona a nikoli z právního předpisu nižší právní síly, jak to předpokládá čl. 79 odst. 1 Ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“): „*Ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem.*“ Ve spojení s čl. 2 odst. 3 Ústavy: „*Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které zákon stanoví.*“

⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

⁹ Srov. § 2 odst. 2 správního řádu.

¹⁰ Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“).

¹¹ Srov. § 262 daňového řádu

¹² § 177 odst. 1 správního řádu.

Rozeznáváme několik základních forem správních aktů. Můžeme rozlišovat správní akty materiální a procesní; konstitutivní a deklaratorní správní akty; akty in personam a akty in rem.¹³ Dle správního řádu „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.“¹⁴ V této pozitivně-právní úpravě můžeme nalézt pro tuto práci stěžejní dělení správních rozhodnutí na konstitutivní a deklaratorní, ale také dělení na rozhodnutí v užším slova smyslu a usnesení.¹⁵

V případě konstitutivního rozhodnutí, tudíž individuálního správního aktu, jenž v určité věci zakládá, mění nebo ruší vztahy správního práva, dochází k největšímu zásahu do právní sféry adresáta, protože jsou na jeho základě veřejnou mocí ukládána práva a vynucovány povinnosti z něho vyplývající, i když se v něm vyskytují případné vady. Tento akt působí ex nunc a pro futuro neboli od nynějška do budoucna. Oproti tomu deklaratorní rozhodnutí je individuální správní akt, jímž se autoritativně zjišťuje existence či neexistence správně právního stavu. Charakter deklaratorního rozhodnutí má i prohlášení o nicotnosti.¹⁶ Jeho působnost je zase dána ex tunc a pro praeterito, to je od tehdy do minulosti.¹⁷

K. Frumarová nicméně uvádí, že neradno podceňovat i usnesení, protože stále představují výkon veřejné moci a jsou způsobilá být nositelem negativní vlastnosti jakou je i nicotnost. Proto uvádí: „Domnívám se tedy, s ohledem na výše řečené, že nicotnost „rozhodnutí“ je třeba chápat ve smyslu „rozhodnutí v širším slova smyslu“ (tj. zahrnující rozhodnutí meritorní i procesní).“¹⁸ Usnesení jsou rozhodnutí, jimiž se zpravidla rozhoduje o záležitostech souvisejících s vedením a průběhem správního řízení.¹⁹

¹³ Blíže k tomu například viz STAŠA, J. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 134 – 141.

¹⁴ § 67 odstavec 1 správního řádu. Obdobně viz § 101 odstavec 1 zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, také viz § 65 odstavec 1 zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“).

¹⁵ K tomu podrobněji viz KADEČKA, S. In SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 203 – 209.

¹⁶ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. 5. vydání. Praha: Leges, 2015, s. 197.

¹⁷ Blíže ke správním aktům viz SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 118 a násl., PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 8. doplněné a aktualizované vydání. Brno – Plzeň: Doplněk a Aleš Čeněk, 2012, s. 279 – 280, STAŠA, S. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 134 a násl.

¹⁸ FRUMAROVÁ, K.: *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014, s. 41.

¹⁹ Viz § 76 správního řádu.

1.2 Správní orgán

Termín „správní orgán“ je v problematice nicotnosti správních rozhodnutí klíčový, protože „*nicotnost se může totiž poutat pouze k aktům, jejich původcem je správní orgán.*“²⁰ Pozitivně-právní úpravu této legislativní zkratky nalezneme v úvodních ustanoveních správního řádu, jenž, jak již bylo uvedeno, je obecným právním předpisem. Je v něm tedy zakotveno: „*Tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávních celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen „správní orgán“).*“²¹ Mezi tyto orgány tak řadíme například ministerstva, celostátní i regionální správní úřady, zastupitelstvo a radu obce či kraje, krajský úřad, obecní úřad, Nejvyšší kontrolní úřad a takzvané veřejné strážce.²²

Daňový řád nejdříve vymezuje správce daně, což je správní orgán nebo jiný státní orgán v rozsahu, v jakém mu je zákonem nebo na základě zákona svěřena působnost v oblasti správy daní.²³ Dále konkretizuje správní orgán, kterým se pro účely daňového řádu rozumí orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jiný orgán a právnická nebo fyzická osoba, pokud vykonává působnost v oblasti veřejné správy.²⁴ Je vidno, že vymezení pojmu správní orgán je stejný jako ve správním řádu. Důvodová zpráva k daňovému řádu k tomu uvádí: „*Nutnost tohoto vymezení vyplývá ze skutečnosti, že v platném správním řádu je tento pojem vymezen toliko jako legislativní zkratka pro účely daného zákona, tudíž ji nelze obecně vztáhnout na jiné právní předpisy. Rozsah tohoto pojmu je tak stejný jako ve správním řádu, neboť přisuzovat tomuto pojmu jiný význam by bylo v rozporu s principem jednoty a vnitřní bezrozpornosti právního řádu.*“²⁵

Důležité je, aby daný orgán měl k vydání rozhodnutí zákonem stanovenou působnost a pravomoc a procesní příslušnost.²⁶ Procesní příslušností poté rozumíme procesní vyjádření kompetence (věcné, území) jako kategorie hmotněprávní.²⁷ Podle Ústavního soudu České republiky: „*Pravomocí státního orgánu je třeba chápat realizaci státní moci v příslušné formě (tj. ve formě normotvorné nebo individuálně rozhodovací), zatímco kompetence jsou již*

²⁰ FRUMAROVÁ, K.: *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014, s. 34.

²¹ § 1 odst. 1 správního řádu. Shodně viz § 4 odst. 1 písmena a) soudního řádu správního.

²² Bližší vymezení vykonavatelů veřejné správy viz například SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 253 – 255; 262 – 347.

²³ Srov. § 10 odst. 1 daňového řádu.

²⁴ Srov. § 10 odst. 2 daňového řádu.

²⁵ Srov. důvodová zpráva k vládnímu návrhu daňového řádu [online], Psp.cz, Sněmovní tisk 685/0, Poslanecká sněmovna, 5. volební období 2006 – 2010 [cit. 18. listopadu 2019]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=685&CT1=0>>.

²⁶ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 121.

²⁷ Viz tamtéž, s. 265.

*zcela konkrétním věcným vymezením otázek realizovaných v procesu výkonu pravomoci.*²⁸ Lze tedy shrnout, že působností se rozumí zákonem vymezený okruh záležitostí, kterými se správní orgán zabývá a pravomocí jednotlivé prostředky k výkonu působnosti, jež jsou mu umožněny zákonem. Patří mezi ně právě i vydávání individuálních správních aktů.

1.3 Příslušnost správního orgánu

Aby mohl správní úřad vést správní řízení a vydat rozhodnutí, musí být příslušný podle zákona. Rozlišujeme věcnou, místní a funkční příslušnost.²⁹

Věcná příslušnost určuje typově orgán, který má v dané věci vést řízení v první stupni a má k tomu již zmiňovanou působnost a pravomoc.³⁰ Jedná se tedy o úřad, jemuž konkrétní případ spadá do oblasti, ve které mu přísluší rozhodovat a má k tomu zákonem stanovené prostředky. Nejčastěji je vymezena ve zvláštních zákonech,³¹ pokud tomu tak není, řízení v prvním stupni provede ústřední správní úřad, do jehož působnosti rozhodovaná věc náleží, popřípadě ústřední správní úřad, jehož obor působnosti je rozhodované věci nejbližší.³²

S věcnou příslušností souvisí i vymezení nadřízeného správního orgánu, jenž je většinou stanoven opět zvláštním zákonem.³³ V případě, že tomu tak není, je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor.³⁴ Pokud ani tak nelze nadřízený správní orgán určit, určí se podle § 178 odstavce 3 správního řádu.

Místní příslušnost určuje, který z věcně příslušných správních orgánů bude z hlediska svého umístění vést správní řízení.³⁵ Je vymezena v § 11 správního řádu a v § 13 daňového řádu. K nicotnosti rozhodnutí z důvodu místní nepřislušnosti se vyjadřoval i Nejvyšší správní soud: „*V žádném případě nemůže nicotnost rozhodnutí způsobit to, že je vydá správní orgán k tomu místně nepřislušný, jak se domnívá stěžovatel. Taková vada mnohdy nemá vliv ani na zákonnost rozhodnutí, natož aby způsobovala jeho nicotnost, neboť je rozhodováno orgánem věcně příslušným, a tedy odborně i jinak vybaveným k posouzení určité otázky. Jak správně uvádí ve svém rozsudku městský soud, takové pochybení nijak nezasáhne do veřejných*

²⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 9. října 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01.

²⁹ Viz KADEČKA, S. In SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 77.

³⁰ VOPÁLKA, V. In HENDRYCH D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 261.

³¹ Srov. § 10 správního řádu. Například se jedná o zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů nebo zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů.

³² Srov. § 133 odst. 1 správního řádu.

³³ KADEČKA, S. In SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 79.

³⁴ § 178 odst. 1 a 2 správního řádu.

³⁵ KADEČKA, S. In SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 81.

subjektivních práv adresáta tohoto aktu, neboť pro jeho právní sféru není vůbec podstatné, zda bylo rozhodnutí vydáno místně příslušným orgánem či nikoli.³⁶ Je tedy patrné, že vada spočívající v nedostatku místní příslušnosti nebude způsobovat nicotnost správního aktu, tudíž nejdůležitějším bude zkoumání oprávněnosti vydání aktu z hlediska věcné příslušnosti, která bude stěžejní pro určení, zda správní rozhodnutí může nabýt intenzity vady nicotnosti.³⁷

Funkční příslušnost souvisí s problematikou, který z věcně příslušných orgánů konkrétní vnitřní organizační soustavy bude příslušný rozhodovat v prvním stupni.³⁸ Vrchní soud v Praze v souvislosti s funkční příslušností uvedl: „*Věcná příslušnost ve správním řízení určuje kompetentní správní orgán nejen odvětvově, ale určuje též, který stupeň orgánu v hierarchické struktuře správy má rozhodovat v tom kterém stupni správního řízení. Jestliže rozhodl v odvolávacím správním řízení jako odvolávací orgán jiný orgán (např. krajský úřad místo ministerstva), rozhodl tak jako orgán nikoliv funkčně nepřislušný, nýbrž jako orgán nepřislušný věcně.*“³⁹ Funkční příslušnost jako součást věcné příslušnosti je shodně vymezena ve zvláštních zákonech. Problematika funkční příslušnosti se týká zejména obcí a krajů.⁴⁰ Správní řád funkční příslušnost řeší v § 130. V případě, že řízení provádí územní samosprávný celek a zákon nestanoví, který orgán je k úkonům příslušný, je tímto orgánem v případě kraje krajský úřad a v případě obce obecní úřad.⁴¹ J. Vedral v komentáři ke správnímu řádu i K. Frumarová ve své monografii dochází ale k závěru, že funkční nepřislušnost nezpůsobuje nicotnost rozhodnutí.⁴²

1.4 Účastník správního řízení

Účastníkem řízení může být každý, kdo je způsobilý činit v řízení úkony samostatně, v tom rozsahu, v jakém mu zákon přiznává svéprávnost.⁴³ Svěprávnost se nabývá postupně s rozumovou a volní vyspělostí a plně ji člověk získá dosažením zletilosti.⁴⁴ Je-li svéprávnost omezena a účastník tak nemá plnou procesní způsobilost, musí být zastoupen.⁴⁵ Dle správního

³⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. června 2008, sp. zn. 2 Afs 159/2006 – 138

³⁷ Srov. FRUMAROVÁ, K.: *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014, s. 133.

³⁸ KADEČKA, S. In SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 80.

³⁹ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 18. dubna 1995, sp. zn. Rs 506 6 A 513/95.

⁴⁰ KADEČKA, S. In SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 80 – 81.

⁴¹ Srov. § 130 odst. 1 správního řádu.

⁴² Viz FRUMAROVÁ, K.: *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014, s. 137. Nebo také viz VEDRAL, J., *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 666.

⁴³ Tamtéž § 29 odstavec 1.

⁴⁴ § 30 odstavec 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁵ Srov. § 29 odstavec 2, § 32 odstavec 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

řádu rozeznáváme tři skupiny účastníků: hlavní, vedlejší a o nichž to stanoví zvláštní zákon.⁴⁶ Konkrétní úprava je obsažena v § 27, kdy nejdůležitější je vymezení hlavního účastníka řízení vedeného z moci úřední a vedlejšího účastníka řízení. Nesmíme ale zapomínat i na § 28, ve kterém se stanoví, že se za účastníka řízení považuje i osoba, která tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak.⁴⁷ Hlavními účastníky řízení vedeného ex officio jsou dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají.⁴⁸ Jedná se o adresáty již výše uvedeného konstitutivního nebo deklaratorního správního aktu. Vedlejšími účastníky řízení jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.⁴⁹ V případě postavení účastníků upravených ve zvláštních zákonech se jedná o účastníky vedlejší, ledaže jsou adresáti konstitutivního nebo deklaratorního správního rozhodnutí.⁵⁰

1.5 Vady správních rozhodnutí

V případě, že správní akt nemá všechny nezbytné náležitosti⁵¹, je vadný a při posuzování těchto vad musíme vycházet z jejich závažnosti.⁵² Jak ale dodává K. Frumarová: „*Je nutno v této souvislosti zdůraznit, že vadný správní akt je vadným, poněvadž vykazuje nedostatky právní, nikoli proto, že je nespravedlivý či neodpovídá jiné mimoprávní hodnotě.*“⁵³ Obecně rozeznáváme akty formálně vadné, věcně nesprávné a nezákonné.⁵⁴

I přes jednotlivé vady, jež se mohou vyskytnout, považujeme rozhodnutí správního orgánu za bezvadné, dokud není úředním postupem prokázán opak neboli je schopno nabýt

⁴⁶ Bližší vymezení účastníků řízení viz JURNÍKOVÁ, J. In SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 92 – 95.

⁴⁷ § 28 odst. 1 správního řádu.

⁴⁸ Srov. § 27 odst. 1 písmeno b) správního řádu.

⁴⁹ Tamtéž § 27 odst. 2.

⁵⁰ Tamtéž § 27 odst. 3.

⁵¹ Mezi náležitosti správního aktu patří 1. kompetenční, kdy musí být rozhodnutí vydáno správním orgánem, který k tomu má pravomoc, působnost a procesní příslušnost; 2. obsahové, kdy je kladen požadavek na soulad se zákonem a na obligatorní skladbu rozhodnutí, to je výroková část, odůvodnění a poučení účastníků, a na určitou logičnost a srozumitelnost obsahu; 3. formální, jež jsou předepsány v § 69 odstavec 1 a 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů; 4. procedurální související s otázkou, který procesní postup bude při vydávání správního aktu použit. Viz SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 121 – 122.

⁵² KADEČKA, S. In SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 228.

⁵³ FRUMAROVÁ, K.: *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014, s. 16.

⁵⁴ K problematice vad správních rozhodnutí například viz STAŠA, J. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 146 – 147.

právních účinků, a adresát se jím musí řídit, dokud není změněn nebo zrušen.⁵⁵ Hovoříme o tzv. presumpci správnosti.⁵⁶

Nejvíce problematické bude odlišení nezákonného správního aktu od nicotného. Zabýval se tím i Nejvyšší správní soud a sám na tuto otázku změnil náhled. Nejdříve rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení došel k závěru, že: „*Současná právní úprava, judikatura i doktrína tedy považují nicotnost za samostatný právní institut, který je odlišný od nezákonnosti z hlediska právních účinků dotyčného správního aktu. Nezákonné rozhodnutí existuje, je právně závazné, vynutitelné a vychází z presumpce jeho správnosti, dokud není zrušeno. Proti němu lze brojit opravnými či dozorčími prostředky, avšak pokud tyto nejsou včas a řádně uplatněny, zůstává nezákonné rozhodnutí objektivně existující a nelze ho již odstranit. Naproti tomu se na nicotné rozhodnutí vždy hledí jako na neexistující, zdánlivé, nezakládající žádné právní následky, a proto nemusí být respektováno, a veřejnou mocí dokonce ani nesmí být vynucováno. Nicotnost nelze zhojit uplynutím času, a může tak k ní být přihlédnuto kdykoliv z úřední povinnosti.*“⁵⁷ Později ve svém rozhodnutí Nejvyšší správní soud uvádí: „*Nicotnost představuje zvláštní kategorii vad správních rozhodnutí, které jsou vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími a rovněž i nezhojitelnými. Nicotnost je ve své podstatě nejzávažnějším typem nezákonnosti, proto nezákonnost i nicotnost mohou být způsobeny typově stejnými vadami a hranice mezi nimi může být neostrá. Je proto třeba podle konkrétních skutkových okolností posoudit, zda určitý nedostatek správního rozhodnutí způsobuje „pouze“ jeho nezákonnost, nebo se jedná o nedostatek natolik závažný, že povede k nicotnosti daného aktu.*“⁵⁸ Z judikatury lze tedy vyvodit, že nicotný akt je nejzávažnějším typem nezákonného aktu a platí pro něj odlišná pravidla jak v otázce jeho postupu ve vztahu k němu, tak právních účinků.⁵⁹

1.6 Nicotnost

Pokud se dále tato práce zabývá pojmem nicotnost, tak je dobré ho nějakým způsobem vymezit.⁶⁰ Jelikož v pozitivně právní úpravě chybí jeho legální definice, je vhodné vycházet

⁵⁵ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 8. doplněné a aktualizované vydání. Brno – Plzeň: Doplněk a Aleš Čeněk, 2012, s. 299.

⁵⁶ Blíže k presumpci správnosti nebo spíše podle K. Frumarové „presumpci platnosti správních aktů“ viz FRUMAROVÁ, K.: *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014, s. 17 – 25.

⁵⁷ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2013, č.j. 7 As 100/2010-65.

⁵⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. září 2015, sp. zn. 8 As 133/2014 – 51.

⁵⁹ Srov. FRUMAROVÁ, K.: *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014, s. 77.

⁶⁰ K. Frumarová ve své odborné publikaci se zabývá i různými označeními nicotných aktů. Tamtéž, s. 33 – 36.

z učebnic správního práva,⁶¹ a především z rozsudků Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. Ústavní soud konstatoval: „*Nicotný je správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, které mají za následek, že ve skutečnosti správní akt vůbec nevznikl, v důsledku čehož z něho pro adresáty nevyplývají žádná práva a povinnosti.*“⁶² Poté Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí uvedl: „*Nicotnost (někdy též označována jako nulita, paakt, absolutní zmatečnost, pseudorozhodnutí, non negotium, zdánlivý akt, pa-akt, právní nullum, neexistence, naprostá (absolutní) neplatnost, či dokonce procesní potrat) představuje specifickou kategorii vad správních rozhodnutí. Tyto vady jsou však vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími a rovněž i nezhojitelnými. Rozhodnutí, které jimi trpí, je rozhodnutím nicotným. Nicotné rozhodnutí však není „běžným“ rozhodnutím nezákonným, nýbrž „rozhodnutím“, které pro jeho vady vůbec nelze za veřejněmocenské rozhodnutí správního orgánu považovat a které není s to vyvolat veřejnoprávní účinky.*“⁶³

Pokud bychom měli tedy shrnout, na čem je shoda, tak v případě nicotnosti nelze již o správním aktu hovořit, neboť se jedná o tak závažnou vadu, až to způsobuje jeho neexistenci. Proto v konečném důsledku nemůže ani nikoho zavazovat a takováto vada je nezhojitelná plynutím času. Jelikož nicotné správní rozhodnutí není schopno vyvolat veřejnoprávní účinky, se u těchto aktů již zmíněná zásada presumpce správnosti neuplatní.⁶⁴ Je otázkou, zda se nejedná pouze o teoretický problém. V případě, kdy správní orgán vydá rozhodnutí, které je nicotné, se adresát v případě nesouhlasu s jeho obsahem bude nejpravděpodobněji uchýlovat ke stejným prostředkům obrany jako u jiných vad rozhodnutí, u kterých se presumpce správnosti uplatňuje. Nejspíše není ani v možnostech adresáta takové rozhodnutí poznat, viz kapitola 4.

⁶¹ Viz například SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 129, KADEČKA, S. In SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 229 nebo STAŠA, J. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 148.

⁶² Nález Ústavního soudu ze dne 15. listopadu 2010, sp. zn. IV. ÚS 1463/09 bod 23.

⁶³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. května 2008, sp. zn. 8 Afs 78/2006 – 74.

⁶⁴ Obdobně také viz VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 662.

2 Historie nicotnosti a důvody nicotnosti

2.1 1. polovina 20. století

Institut nicotnosti nebyl legislativně upraven dříve, než nabyl účinnosti zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (tj. k 1. 1. 2003), který upravoval pouze procesní režim deklarování nicotnosti správního rozhodnutí. Nejednalo se ale o pojem zcela neznámý. Již za první republiky se uznávalo, že by k nicotnosti mělo být nahlíženo z úřední povinnosti a soudy by měly nicotné akty rušit.⁶⁵ I správní teorie se snažila vymezit pojem nicotnosti. Například Jiří Hoetzel označil nicotná rozhodnutí za absolutně zmatečné správní akty a dodává: „*Jsou to paakty (procesní potraty), po právu vůbec neexistují ... Aktů takových nikdo nemusí dbáti, nemusí jich respektovati ani soudy ani úřady jiných odvětví. Důsledně by se mělo říci, že to nejsou žádné akty (Nichtstaatsakte).*“⁶⁶

2.2 2. polovina 20. století do roku 1989

V druhé polovině 20. století byla funkce správního soudnictví postupně likvidována díky komunistickému režimu. Stalo se tak předně zákonem č. 65 /1952 Sb., o prokuratuře, kterým byly „všechny předpisy o správním soudu“ zrušeny.⁶⁷ I v případě komunistického režimu nedošlo k pozitivně-právnímu zakotvení nicotnosti. Proto musíme předně vycházet ze správní teorie. Osobností, která se zabývala nicotností správních aktů v této době, je především M. Máša.⁶⁸, jenž ve své monografii konstatuje: „*Těžiště problému tkví v tom, že naše platné právo nestanoví výslovně, které vady správních aktů je třeba považovat za tak těžké, že jimi stížený správní akt nevyvolává zamýšlené právní důsledky. Řešení je pak ponecháno do značné míry právní praxi, která při mlčení zákona má dosti obtížnou situaci.*“⁶⁹ Dále uvádí: „*Definičně lze za nicotný správní akt považovat akt, který vykazuje tak závažné vady, že vůbec není schopen vyvolat řádné právní účinky. Logicky jde o právní nullum a platí tedy zásada „quod nullum est, nullum producitur effectum“.* Hovoří se též o správním aktu neplatném, absolutně zmatečném, nulitním.“⁷⁰ Vymezil i některé důvody nicotnosti a spatřoval je v těchto případech: „*jestliže splněním povinností v takovém aktu přikázaných by*

⁶⁵ FRUMAROVÁ, K.: *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014, s. 241.

⁶⁶ HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. přepracované vydání. Praha: Melantrich a. s., 1937, s. 289.

⁶⁷ MAZANEC, Michal. *Historie. 1945 – 1952* [online]. Nssoud.cz, [cit. 17. listopadu 2019]. Dostupné na <<http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>>.

⁶⁸ MÁŠA, M. K otázce tzv. nicotných aktů in *Správní právo č. 3/1972*, s. 137 – 146.

⁶⁹ MÁŠA, M. *Některé teoretické otázky socialistické právní vědy*. Brno: Universita J. E. Purkyně v Brně, 1980, s. 190.

⁷⁰ MÁŠA, M. *Některé teoretické otázky socialistické právní vědy*. Brno: Universita J. E. Purkyně v Brně, 1980, s. 191.

*zřejmé došlo k spáchání trestného činu; jestliže správní akt byl vydán orgánem, který zřejmě působil mimo okruh své pravomoci; jestliže nebyl dodržen požadavek kolektivního přijetí aktu kolegiálního orgánu; jestliže správní akt ukládá povinnosti absolutně nemožné či objektivně neproveditelné; jestliže správní akt je zcela neurčitý, takže jej nelze vůbec realizovat; jestliže správní akt byl vydán pod zřejmým fyzickým nátlakem nebo byl vylákán podvodem.*⁷¹

2.3 Od roku 1989

Po událostech roku 1989 mohlo konečně dojít k znovuoobnovení správního soudnictví. Stalo se tak nejdříve položením ústavního základu v podobě článku 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.⁷² Nicméně se nerozhodovalo podle speciálního procesu platného pouze pro řízení ve věcech správních, ale podle zvláštních ustanovení části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, a to v soustavě obecných soudů.⁷³ Ani zvláštní ustanovení občanského soudního řádu neobsahovala úpravu nicotnosti, proto řešení této problematiky zůstalo opět na správní teorii a judikatuře soudů ve správních věcech. Vrchní soud v Praze považoval za důvody nicotnosti například: „... *těžké vady působnosti a příslušnosti, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost nebo nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním slova smyslu vůbec neexistuje apod. Stejný význam pak má i nedostatek podkladu k vydání aktu, např. uložení povinnosti podle již zrušeného předpisu.*“⁷⁴ K problematice nicotnosti se vyjadřoval i Ústavní soud, který ve svém nálezu uvedl: „*Vzhledem k tomu, že zákonodárce nulitu (neexistenci, non negotium) aktu výslovně neupravil, znamená to, že nelze postupovat tak, jak by bylo logické, totiž 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 ... Nedostatek potřebné zákonné úpravy v českém právním řádu znamená tedy nemožnost postupovat tak, jak by bylo logické, totiž výrokem soudu toliko deklarovat, že akt nemá žádné právní důsledky. Na*

⁷¹ Tamtéž, s. 193 – 194.

⁷² Čl. 36 odst. 2 usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky: „*Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.*“

⁷³ MAZANEC, Michal. *Historie. 1989 – 2002* [online]. Nssoud.cz, [cit. 17. listopadu 2019]. Dostupné na <<http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>>.

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

*základě současné právní úpravy je tedy nutno výrokem soudu vyslovit formální zrušení.*⁷⁵ Je tedy zřejmé, že nedostatek právní úpravy působil značné problémy, kdy soudy ani správní orgány neměly pravomoc nicotnost správního rozhodnutí prohlašovat a soudy je tedy musely rušit jako nezákonné, což bylo v rozporu s teoretickým výkladem institutu nicotnosti. Jenomže pro zachování právní jistoty a ochrany práv adresáta byla tato praxe nezbytná.⁷⁶

I díky zásahu Ústavního soudu v podobě zrušení celé části páte občanského soudního řádu přišla změna v podobě přijetí zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, který nabyt účinnosti ke stejnému datu jako náleží Ústavního soudu, a to k 1. 1. 2003. Především byl zřízen Nejvyšší správní soud jako vrcholný soudní orgán ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví a soudy již měly pravomoc vyslovovat nicotnost správních aktů, a to z moci úřední. § 76 odst. 2 soudního řádu správního zakotvuje: *„Zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu. Pokud se důvody nicotnosti týkají jen části rozhodnutí, soud vysloví nicotnou jen tuto část rozhodnutí, jestliže z povahy věci nevyplývá, že ji nelze oddělit od ostatních částí rozhodnutí.*“⁷⁷ Bohužel však nedošlo k definici nicotnosti a nebyly vymezeny ani důvody ji způsobující.

Než nabyt účinnosti zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, který jednotlivé důvody nicotnosti vymezil, byl to Nejvyšší správní soud, který se snažil navázat na judikaturu Vrchního soudu v Praze. Ještě před účinností správního řádu byl vydán rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, který je nejspíše nejkomplexnějším soudním rozhodnutím pojednávajícím o nicotnosti. Byly vymezeny nejen důvody nicotnosti, ale došlo také k odlišení pojmů nicotnosti, nezákonnosti a neplatnosti. Důvody nicotnosti dle rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu byly *„...např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislusnost rozhodujícího správního orgánu (nikoliv však pouhý nedostatek funkční příslusnosti), 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 (co není osobou v právním slova smyslu), nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí (např. uložení povinnosti podle již zrušeného předpisu).*“⁷⁸ Neméně důležité bylo i již uvedené rozlišení pojmů nicotnosti, nezákonnosti a neplatnosti, protože do

⁷⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 28. března 2000, sp. zn. I. ÚS 513/98. Shodně i usnesení Ústavního soudu ze dne 17. května 2000, sp. zn. IV. ÚS 108 /2000 a náleží Ústavního soudu ze dne 9. října 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01.

⁷⁶ Srov. FRUMAROVÁ, K.: *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014, s. 240 – 241.

⁷⁷ § 76 odst. 2 soudního řádu správního.

⁷⁸ Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. července 2005, sp. zn. 6 A 76/2001 – 96.

té doby byla v některých případech ztotožňována neplatnost a nicotnost, předně Ústavním soudem.⁷⁹ Jednalo se o problematiku výkladu § 32 odstavce 7 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, jehož znění bylo: „*Chybí-li v rozhodnutí některá z ostatních základních náležitostí, která dle povahy rozhodnutí musí být jejím obsahem nebo odůvodněním v případech, kdy je zákon předepisuje, a nejde-li jen o zřejmou chybu v psaní či počítání, má to za následek neplatnost rozhodnutí. Splnění podmínek neplatnosti ověří správce daně, který rozhodnutí vydal*“⁸⁰

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku uvedl, že i neplatné rozhodnutí může být nicotné, kdy rozlišoval formální a materiální aspekt neplatnosti rozhodnutí. Uvedl k tomu: „*Dále je třeba poznamenat, že za neplatné rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 32 odst. 7 d. ř. je možno považovat jen takové rozhodnutí, které – kumulativně – postrádá některou ze zákonem taxativně stanovených zákonných náležitostí (formální aspekt) a zároveň se musí jednat o náležitosti základní (materiální aspekt). Je tedy zřejmé, že chybějící zákonná forma správního aktu může vyvolat jeho nicotnost pouze tehdy, jestliže je tento nedostatek natolik intenzivní a zřejmý, že po účastnících dotčeného právního vztahu nelze spravedlivě žádat, aby tento správní akt respektovali.*“⁸¹ Později však rozšířený senát Nejvyššího správního soudu pojmy nicotnost a neplatnost rozlišil, když rozhodl že: „*Pojmy nicotnosti a neplatnosti správního aktu nelze navzájem směřovat, neboť každý z nich má svůj vlastní význam a vzájemně odlišný obsah.*“⁸²

Nynější daňový řád již opustil instrument tzv. neplatnosti rozhodnutí a nahradil jej institutem prohlášení nicotnosti v souladu s obdobným pojetím ve správním řádu a judikaturou soudů ve správním soudnictví.⁸³ Rozsudek byl zrušen nálezem Ústavního soudu, který se ale nevyjadřoval k meritu věci a nezabýval se jeho věcnou stránkou.⁸⁴ Proto je často uváděn v učebnicích správního práva a pozdější judikatura určité jeho pasáže cituje, proto je vhodné vědět o něm a být s ním seznámen.

⁷⁹ Viz nález Ústavního soudu ze dne 17. listopadu 1998, sp. zn. II. ÚS 8/98, nález Ústavního soudu ze dne 21. července 2004, sp. zn. II. ÚS 583/03 nebo nález Ústavního soudu ze dne 9. října 2003, sp. zn. IV ÚS 150/01.

⁸⁰ § 32 odstavce 7 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 304/2009 Sb. účinném ke dni 1. ledna 2010.

⁸¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. července 2004, sp. zn. 3 Afs 14/2004 – 53.

⁸² Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. července 2005, sp. zn. 6 A 76/2001 – 96. Blíže k neplatnosti (daňového rozhodnutí) podle zákona o správě daní a poplatků versus nicotnost viz FRUMAROVÁ, K.: *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014, s. 77 – 87.

⁸³ Srov. důvodová zpráva k vládnímu návrhu daňového řádu [online], Psp.cz, Sněmovní tisk 685/0, Poslanecká sněmovna, 5. volební období 2006 – 2010 [cit. 18. listopadu 2019]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=685&CT1=0>>

⁸⁴ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 2. června 2009, sp. zn. Pl. ÚS 09/06 bod 46: „*Ústavní soud – aniž by se jakkoli vyjadřoval k meritu věci, a aniž by se tedy zabýval argumenty Nejvyššího správního soudu po stránce věcné – dospěl k závěru, že napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005 č. j. 6 A 76/2001-96 zakládá porušení článku 89 odst. 2 Ústavy.*“

2.4 Některé konkrétní důvody nicotnosti před účinností správního řádu

Pokud se budeme zabývat konkrétními důvody nicotnosti vymezenými soudy před účinností správního řádu, jenž důvody ve svých ustanoveních zakotvil, tak jako jeden z prvních důvodů nicotnosti bylo uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním slova smyslu vůbec neexistuje.⁸⁵ Dalšími důvody byly nedostatek působnosti⁸⁶ a pravomoci⁸⁷, věcná nepříslušnost⁸⁸ a nedostatek právního podkladu⁸⁹. Poté mohlo jít o situace, kdy akt byl vydaný pod pohrůžkou násilí nebo za úplatek,⁹⁰ v případě zásadního nedostatku projevu vůle vykonavatele veřejné správy (tj. absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost) šlo o požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné.⁹¹

⁸⁵ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. dubna 1993, sp. zn. 6 A 14/93 – 26: „Skutečnost, že rozhodnutí správního orgánu uložilo povinnost někomu, kdo není osobou v právním slova smyslu a není způsobilý mít práva a povinnosti, má za následek nulitu správního aktu.“

⁸⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2003, sp. zn. 6 A 82/2000 – 43: „Ačkoliv § 67 zákona č. 288/1995 Sb., o střelných zbraních a střelivu, stanovil, že dozor nad jeho dodržováním a dodržováním předpisů vydaných k jeho provedení vykonávají orgány policie, uvedený zákon nestanovil nic o tom, kdo vlastně tímto "orgánem" v rámci policie je. 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.“

⁸⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. listopadu 2004, sp. zn. 6 A 44/2001 – 71: „V případě rozhodování o povolení vodohospodářského díla (stavba čerpací stanice a výtlačného řádu jodobromových vod v souvislosti se stavbou lázní) nejde o ochranu přirozené akumulace vod nebo ochranu vodních zdrojů (§ 17 - § 21 zákona č. 138/1973 Sb., vodního zákona), ani o ochranu jakosti povrchových a podzemních vod (§ 22 - § 27 tohoto zákona), a proto k povolování vodohospodářských děl (§ 9 tohoto zákona) bylo v úrovni ústředního orgánu státní správy příslušné Ministerstvo zemědělství. Rozhodlo-li ale Ministerstvo životního prostředí, má tato vada, spočívající v absolutním nedostatku pravomoci o věci rozhodovat, za následek nicotnost takového aktu (§ 76 odst. 2 s. ř. s.).“

⁸⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. srpna 2003, sp. zn. 5 A 116/2001 – 46: „Z ustanovení § 3 zákona ČNR č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění zákona č. 458/2000 Sb. vyplývá, že finančnímu ředitelství je svěřena obecná věcná působnost v oblasti cenových kontrol a při ukládání pokut za porušení cenových předpisů a Státní energetická inspekce je příslušná k provádění kontroly dodržování cenových předpisů v energetice a k ukládání pokut za porušení cenových předpisů v oblasti cen energie. Účinností zákona č. 458/2000 Sb. tedy došlo k přenesení věcné působnosti z finančních ředitelství na Státní energetickou inspekci a nikoliv k rozšíření okruhu subjektů oprávněných tuto působnost vykonávat. Rozhodne-li o pokutě za porušení cenových předpisů v energetice finanční ředitelství, je takové rozhodnutí nicotným právním aktem z důvodu absolutního nedostatku věcné příslušnosti rozhodujícího orgánu; soud rozsudkem vysloví nicotnost rozhodnutí (§ 76 odst. 2 s. ř. s.).“

⁸⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. října 2003, sp. zn. 5 A 153/2002 – 33: „Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy o odvolání proti rozhodnutí ředitele diagnostického ústavu, proti němuž se nelze odvolat, je rozhodnutím nicotným (§ 76 odst. 2 s. ř. s.) ... Podle stálé judikatury správních soudů (srov. např. Soudní judikatura ve věcech správních č. 239, 660) i podle literatury (srov. např. Dušan Hendrych a kol.: Správní právo. Obecná část. 4. vydání, Praha 2001, str. 95) zakládá nedostatek právního podkladu nulitu správního rozhodnutí. Právním podkladem pro rozhodnutí o opravném prostředku je ustanovení správního řádu, podle kterého je vůbec možné proti určitému rozhodnutí správního orgánu podat opravný prostředek. Zákon č. 109/2002 Sb. žádné takové ustanovení neobsahuje. Ustanovení § 36 tohoto zákona vylučuje aplikovat na rozhodnutí podle § 5 odst. 1 správní řád. Z toho důvodu nelze ani proti tomuto rozhodnutí podat odvolání podle § 53 a násl. spr. ř.“

⁹⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 9. října 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01.

⁹¹ Viz Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 10. března 1995, sp. zn. 6 A 28/94.

2.5 Důvody nicotnosti podle aktuální právní úpravy

2.5.1 Správní řád

Správní řád většinu důvodů nicotnosti uvedených v judikatuře soudů ve správním soudnictví nezakotvil a vymezil je poměrně úzce v § 77. Jeho první věta stanoví: „*Nicotné je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný...*“⁹² Jedná se o nejčastější situaci nicotnosti, se kterým se správní orgány, ale i soudy, musí vypořádávat.⁹³ J. Staša soudí, že pod tento důvod je zahrnut i nedostatek právního podkladu⁹⁴ a nedostatek pravomoci, „*neboť v takovém případě není žádný správní orgán věcně příslušný.*“⁹⁵ Na druhou stranu K. Frumarová se domnívá, že nedostatek právního podkladu jako důvod nicotnosti rozhodnutí by se měl spíše přiřadit pod „jiné vady, pro něž nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu“, neboť „*nedostatek právního podkladu je důvodem nadřazeným, jenž by právě naopak měl obsáhnout důvod spočívající ve věcně nepříslušnosti.*“⁹⁶ Asi nejvíce výstižným příkladem věcné nepříslušnosti je projednání přestupku, jehož se dopustil příslušník bezpečnostních sborů, obecním úřadem namísto toho, aby došlo k projednání příslušným služebním funkcionářem.⁹⁷ V případě nedostatku pravomoci by to byla například skutečnost, že rozhodnutí zakládající povinnost či právo bylo vydáno v řízení zahájeném z úřední moci, ačkoliv šlo o řízení, které bylo možno zahájit pouze na návrh.^{98,99} Donedávna byla věcná nepříslušnost jediný důvod, pro který mohl správní orgán rozhodnutí za nicotné prohlásit.¹⁰⁰ Nicotná ale nejsou rozhodnutí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu.¹⁰¹ Je to dáno především tím, že

⁹² § 77 odst. 1 správního řádu.

⁹³ Blíže k nicotnosti rozhodnutí z důvodu věcné nepříslušnosti viz FRUMAROVÁ, K.: *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014, s. 121 – 142.

⁹⁴ Pozor ale, „*vyhází-li správní akt z právního předpisu sice neúčinného, ale platného, nejedná se o nedostatek právního podkladu takového charakteru, který by vyvolával nicotnost správního aktu, působí však jeho nezákonnost,*“ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. března 2010, sp. zn. 4 As 17/2009 – 62.

⁹⁵ STAŠA, J. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 151. K věcné nepříslušnosti a nedostatku pravomoci viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. listopadu 2006, sp. zn. 5 A 35/2002 – 73, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. března 2007, sp. zn. 1 As 1/2006 – 120, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. července 2009, sp. zn. 3 As 1/2009 – 171 nebo náleží Ústavního soudu ze dne 28. března 2000, sp. zn. I. ÚS 513/98.

⁹⁶ FRUMAROVÁ, K.: *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014, s. 147. Tamtéž je také zdůrazněno, že nicotnost rozhodnutí spočívající v nedostatku právního podkladu musí vždy spočívat v nedostatku právním, nikoli skutkovém.

⁹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. května 2010, sp. zn. 1 As 36/2010 – 44.

⁹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. října 2005, sp. zn. 7 Afs 51/2004 – 73.

⁹⁹ Blíže k nicotnosti rozhodnutí z nedostatku pravomoci viz FRUMAROVÁ, K.: *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014, s. 104 – 119.

¹⁰⁰ Viz kapitola 3. 1. 1.

¹⁰¹ Srov. § 77 odst. 1 správního řádu.

„nadřizený orgán by jinak, tedy pokud by věc nepřevzal, rozhodoval o odvolání proti rozhodnutí orgánu prvního stupně, které by mohl případně i změnit...“¹⁰²

Ve větě druhé § 77 odstavce 1 správního řádu jsou uvedeny další důvody nicotnosti. *„Nicotné je dále rozhodnutí, které trpí 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.“¹⁰³* Vnitřní rozpornost může být spatřována například v rozhodnutí, v němž je nejasné, kdo je jeho adresátem nebo je dána logická rozpornost mezi jeho různými částmi.¹⁰⁴ K. Frumarová dodává, že tuto vadu je třeba vztahovat k výrokové části rozhodnutí.¹⁰⁵ Právní neuskutečnitelností je podle judikatury soudů ve správním soudnictví povolení obnovy řízení v případě postupu, který nebyl správním řízením. Nemohlo tudíž být vydáno ani pravomocné rozhodnutí, jež by bylo možné obnovit.¹⁰⁶ Faktická i právní neuskutečnitelnost lze spatřovat v případě postupu stavebního úřadu, který zrušil mlčky udělený souhlas za situace, kdy fikce souhlasu nenastala. Jinak řečeno, ruší neexistující souhlas.¹⁰⁷ Posledním důvodem nicotnosti rozhodnutí správního orgánu je ten, že trpí jinými vadami, pro něž ho nelze za rozhodnutí vůbec považovat. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu bychom sem mohli zařadit uložení povinnosti někomu, kdo nemá právní subjektivitu, kdo není způsobilý být adresátem práv a povinností.¹⁰⁸ K. Frumarová zase řadí tento důvod k právní neuskutečnitelnosti¹⁰⁹ a sama pod tento důvod řadí vydání správního rozhodnutí v důsledku fyzického násilí či bezprávní výhrůžky (tj. absolutní nedostatek vůle správního orgánu).¹¹⁰

I když správní řád již konkrétní důvody nicotnosti vyjmenovává, důvodová zpráva ke správnímu řádu uvádí: *„Důvody nicotnosti obsažené v návrhu zákona vycházejí z úpravy ve správním řádu SRN, v návrhu jsou však vymezeny poměrně úzce s ohledem na právní jistotu a na to, že pro správní orgány jde o institut zcela nový. Možné širší vymezení důvodů nicotnosti*

¹⁰² VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 665. Tamtéž se uvádí, že toto pravidlo však nemusí platit pro rozhodnutí vydaná v samostatné působnosti..

¹⁰³ § 77 odstavec 1 věta druhá zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁴ Viz STAŠA, J. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 151.

¹⁰⁵ Viz FRUMAROVÁ, K.: *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014, s. 190.

¹⁰⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. února 2016, sp. zn. 9 As 281/2015 – 57, bod 29.

¹⁰⁷ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 11. května 2010, sp. zn. 59 Ca 72/2009 – 55.

¹⁰⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. května 2008, sp. zn. 8 Afs 78/2006 – 74.

¹⁰⁹ Viz FRUMAROVÁ, Kateřina. *Požadavek právně či fakticky nemožného (neuskutečnitelného) plnění jako důvod nicotnosti správního rozhodnutí* [online]. Mvcr.cz, [cit. 9. srpna 2019]. Dostupné na www.mvcr.cz/soubor/spravni-pravo-12-15w-frumarova-pdf.aspx. Nebo viz FRUMAROVÁ, K.: *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014, s. 166.

¹¹⁰ Tamtéž, s. 201.

je ponecháváno na judikatuře správních soudů.¹¹¹ Je tedy jisté, že vymezení důvodů nicotnosti v legislativě není vyčerpávající a předpokládá se, že další případy budou znovu vymezeny v judikatuře správních soudů.

2.5.2 Daňový řád

Právní úprava nicotnosti v daňovém řádu se nachází v § 105, jehož druhý odstavec stanoví, že nicotné je rozhodnutí, pokud: „a) správce daně nebyl k jeho vydání vůbec věcně příslušný, b) trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, nebo c) je vydáno na základě jiného nicotného rozhodnutí vydaného správcem daně.“¹¹² Zřejmý rozdíl oproti úpravě ve správním řádu je, že zde není dán důvod nicotnosti v podobě jiné vady, pro něž nelze akt vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu. Nachází se zde však jiný důvod nicotnosti, a to rozhodnutí, jež bylo vydáno na základě jiného nicotného aktu. Důvodová zpráva k daňovému řádu uvádí například situaci, kdy došlo k vydání rozhodnutí odvolacího orgánu, který rozhodoval ve věci odvolání proti rozhodnutí, které se později ukázalo nicotným.¹¹³ I když to není výslovně ve správním řádu zakotveno, platí, že i v režimu správního řádu nicotnost nastává v případě, kdy je rozhodnutí vydáno na základě nicotného správního aktu. K tomu závěr rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu: „Shoda, vedle vymezení podstaty a důvodů nicotnosti, byla rovněž dosažena i v tom, že pokud je nicotné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, nicotné je i rozhodnutí správního orgánu druhého stupně, které s ním tvoří jeden celek.“¹¹⁴

Důvodová zpráva k daňovému řádu dále uvádí: „Návrh nepředpokládá, že by určitou část důvodů svědčících pro nicotnost musel autoritativně osvědčit až soud (tak jak tomu je ve správním řádu) ...“¹¹⁵ Z toho by se dalo usuzovat, že důvody vymežující nicotnost jsou taxativní. Jenomže z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu plyne jiný závěr: „Daňový řád sice podobnou definici nemá, není však důvodu, aby byl v daňovém řízení pojem nicotnosti chápán odlišně. Jde o institut veřejného práva, jehož je daňové řízení rovněž součástí ... V soudním řízení pak je nicotnost chápána ve smyslu právní nauky obdobně, jako

¹¹¹ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona – správní řád [online]. Psp.cz, Sněmovní tisk 201/0, Poslanecká sněmovna – volební období 2002 – 2006 [cit. 9. srpna 2019], Zvláštní část k § 104. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CT1=0>>.

¹¹² § 105 odstavec 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹³ Srov. důvodová zpráva k vládnímu návrhu daňového řádu [online]. Psp.cz, Sněmovní tisk 685/0, Poslanecká sněmovna, 5. volební období 2006 – 2010 [cit. 18. listopadu 2019]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=685&CT1=0>>

¹¹⁴ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2013, sp. zn. 7 As 100/2010 – 65.

¹¹⁵ Srov. důvodová zpráva k vládnímu návrhu daňového řádu [online]. Psp.cz, Sněmovní tisk 685/0, Poslanecká sněmovna, 5. volební období 2006 – 2010 [cit. 18. listopadu 2019]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=685&CT1=0>>

je vymezena ve správním řádu pro řízení podle něho vedeného. Ostatně k nutnosti nahlížet shodně na základní právní instituty, mezi něž nicotnost nepochybně patří, bez ohledu na jejich věcné zařazení v konkrétním právním předpisu, se opakovaně Nejvyšší správní soud sám vyjádřil a jeho závěry jako správné označil opakovaně i Ústavní soud (mezi mnoha jinými srovnej k tomu z poslední doby zejména nálezn sp. zn. I. ÚS 1169/07 ze dne 26. 2. 2009 a v něm citované rozhodnutí č. 792/2006 Sb. NSS).¹¹⁶ Také z jednoho z komentářů k daňovému řádu vyplývá, že institut prohlašování nicotnosti má mít zásadně stejný procesní režim, a to bez ohledu na typ správního procesu, v rámci kterého dochází k vydání nicotného správního aktu.¹¹⁷ I K. Frumarová dochází k závěru, že § 105 odstavec 2 daňového řádu nepokrývá všechny možné důvody nicotnosti rozhodnutí.¹¹⁸

Jak je vidno, podřazení konkrétních situací pod zákonnou úpravu důvodů nicotnosti upravenou ve správním nebo daňovém řádu není vždy jednoznačná záležitost. Vždy však bude nezbytně nutné posoudit, zda vada správního rozhodnutí nabývá takové intenzity, až to způsobuje jeho nicotnost.

¹¹⁶ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. dubna 2009, sp. zn. 8 Afs 15/2007 – 75.

¹¹⁷ Srov. BAXA, J. In BAXA, J., DRÁB, O., KANIOVÁ, L., LAVICKÝ, P., SCHILLEROVÁ, A., ŠIMEK, K., ŽIŠKOVÁ, M. *Daňový řád. Komentář*. I. díl. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s 639 a 643.

¹¹⁸ Srov. FRUMAROVÁ, K.: *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014, s. 103.

3 Postupy správních orgánů ve vztahu k nicotným správním aktům

3.1 Postup podle správního řádu

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona uvádí: „Z důvodů potřeby zachovat právní jistotu a vzhledem k doposud nepříliš 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 se předkládá určitá nutná formální procedura, po jejímž absolvování bude možno nicotnost prohlásit.“¹¹⁹ Tímto formalizovaným postupem, jak uvádí důvodová zpráva k vládnímu návrhu správního řádu, má být prohlášení správního rozhodnutí za nicotné. Pravomoc deklarovat nicotnost byla nejdříve svěřena soudům ve správním soudnictví od 1. 1. 2003 s účinností zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. S účinností zákona č. 500/2004 Sb., správní řád od 1. 1. 2006 tato pravomoc byla svěřena i správním orgánům. Ustanovení o nicotnosti se však mohla použít pro úkony správních orgánů učiněné až po účinnost správního řádu.¹²⁰ Důvodová zpráva to komentuje s tím, že „ustanovení o nicotnosti jsou natolik nová, že jejich možná zpětná platnost by mohla přinést problémy veřejné správě. Pro stabilitu veřejné správy bude lepší, pokud budou takové úkony, které by jinak byly nicotné, rušeny jako nezákonné.“¹²¹

3.1.1 Do účinnosti zákona č. 183/2017 Sb.

Než nabyla účinnosti novela správního řádu provedená zákonem č. 183/2017 Sb.,¹²² (tj. k 1. 7. 2017) v souvislosti s přijetím nového přestupkového zákona¹²³, správní řád obsahoval v § 77 tato ustanovení: „(1) Nicotné je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotnost z tohoto důvodu zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal. (2) Nicotné je dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či

¹¹⁹ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona – správní řád [online]. Psp.cz, Sněmovní tisk 201/0, Poslanecká sněmovna – volební období 2002 – 2006 [cit. 9. srpna 2019], Zvláštní část k § 104. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CT1=0>>.

¹²⁰ Srov. § 182 odst. 2 správního řádu.

¹²¹ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona – správní řád [online]. Psp.cz, Sněmovní tisk 201/0, Poslanecká sněmovna – volební období 2002 – 2006 [cit. 9. srpna 2019], Zvláštní část k § 104. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CT1=0>>.

¹²² Zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích

¹²³ Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

*fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu. Nicotnost z těchto důvodů vyslovuje soud podle soudního řádu správního.*¹²⁴ Z uvedeného vyplývá, že nadřízené správní orgány měly pravomoc prohlašovat nicotnost pouze z důvodu absolutní věcné nepříslušnosti, což byla dosti zúžená pravomoc svěřena správním orgánům od zákonodárce. Dle judikatury měly soudy ve správním soudnictví pravomoc prohlásit rozhodnutí za nicotné z důvodu věcné nepříslušnosti.¹²⁵ Proč tedy neměly možnost správní orgány nicotnost prohlašovat i z ostatních důvodů? Osobně mi to přišlo dosti matoucí. S novelou však došlo k úpravě, jež se mi zdá vhodnější a lépe pochopitelná.

3.1.2 Od účinnosti zákona č. 183/2017 Sb.

Dle aktuálního znění správního řádu již má nadřízený správní orgán pravomoc kdykoliv zjišťovat a z moci úřední prohlašovat nicotné správní akty ze všech důvodů stanovených zákonem. Může tak tedy učinit je-li dána věcná nepříslušnost, zjevná vnitřní rozpornost, právní či faktická neuskutečnitelnost nebo z důvodu jiné vady, pro kterou nelze úkon správního orgánu za rozhodnutí vůbec považovat.¹²⁶ Tato pravomoc nadřízeného správního orgánu vyplývá i z důvodové zprávy k novele správního řádu.¹²⁷

Řízení o prohlášení nicotnosti správní orgán zahajuje ex offo. Může se tak stát jak z podnětu osob vymezených v § 77 odst. 3 správního řádu, tak také z podnětu správního orgánu, který má zákonnou povinnost tak učinit v případě zjištění, že jiný správní orgán učinil úkon, jenž je nicotným rozhodnutím.¹²⁸ Díky přesunu celé úpravy institutu nicotnosti rozhodnutí do § 77 aktuálního znění správního řádu byl § 78 minulého znění zákona bez náhrady zrušen. Týkají-li se důvody pouze některého výroku rozhodnutí nebo jeho vedlejšího

¹²⁴ § 77 odstavec 1 a 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 298/2016 Sb. účinném ke dni 19. září 2016.

¹²⁵ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. dubna 2009, sp. zn. 8 Afs 15/2007 – 75: „Přesto však správní řád předpokládá deklaraci nicotnosti; v případech nicotnosti podle odst. 1 ji zjišťuje a prohlašuje nadřízený správní orgán, v případech podle odst. 2 ji vyslovuje soud podle soudního řádu správního, přičemž to neznamená, že by soud nemohl vyslovit nicotnost v případě ad 1), naopak v případě ad 2) tak může učinit jen soud.“

¹²⁶ Srov. § 77 odstavec 1 a 2 správního řádu.

¹²⁷ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích [online]. Psp.cz, Sněmovní tisk 929/0, Poslanecká sněmovna – volební období 2013 – 2017 [cit. 9. srpna 2019], Zvláštní část k bodům 14, 15 a 24 (§ 77, 78 a § 153 odst. 1 písm. c)). Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=929&CT1=0>>.

¹²⁸ Srov. § 77 odst. 2. správního řádu.

ustanovení, je nicotná jen tato část za podmínky oddělitelnosti této části od ostatního obsahu. Proti rozhodnutí o prohlášení nicotnosti je nepřipustné podat odvolání.¹²⁹

3.1.3 Postup v rámci řízení o odvolání, řízení o rozkladu, v přezkumném řízení

Správní řád neupravoval a ani neupravuje postup správních orgánů ve vztahu k nicotným správním aktům v rámci přezkumných řízení. Proto vydal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v roce 2013 usnesení, jaký by měl být postup správního orgánu v rámci odvolacího řízení, řízení o rozkladu a přezkumného řízení.¹³⁰ Konkrétněji rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se usnesl na závěru, že: *„Jediným způsobem nápravy nicotného rozhodnutí prvního stupně v rámci odvolacího řízení je tedy pouze některý z výroků uvedených v § 90 odst. 1 správního řádu. V případě nicotnosti z důvodu absolutního nedostatku věcné příslušnosti tedy odvolací správní orgán napadené rozhodnutí pro jeho rozpor s právními předpisy podle písmena a) téhož ustanovení zruší a řízení zastaví. Jestliže odvolací správní orgán nicotnost shledá z jiného důvodu, který umožňuje pokračování řízení v prvním stupni před správním orgánem, který nicotné rozhodnutí vydal (např. absolutní nedostatek formy správního aktu), podle písmena b) stejného ustanovení napadené rozhodnutí nebo jeho část pro rozpor s právními předpisy zruší a věc vrátí k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal. Nicotné rozhodnutí nelze změnit, takže jeho náprava výrokem podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu nebude z povahy věci možná.“*¹³¹ Jelikož nadřízený správní orgán již má pravomoc prohlásit nicotnost ze všech důvodů, lze dovodit z daného usnesení, že jeho postup v rámci přezkumných řízení se omezuje pouze na výrok uvedený § 90 odst. 1 správního řádu, tedy že napadané rozhodnutí pro rozpor s právními předpisy zruší a řízení zastaví.

V dalším bodě rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uvádí: *„Nicméně na nicotné rozhodnutí se vždy hledí jako na neexistující, zdánlivé a nezakládající žádné právní následky bez ohledu na to, zda jeho nicotnost byla či může být výslovně deklarována. Odvolací správní orgán tedy musí k nicotnosti rozhodnutí prvního stupně přihlédnout z úřední povinnosti, a to i přesto, že není oprávněn tuto nicotnost prohlásit deklaratorním výrokem. Z tohoto důvodu je odvolací správní orgán povinen ve výroku svého rozhodnutí vyjádřit, že se rozhodnutí prvního stupně zrušuje z důvodu jeho nicotnosti.“*¹³² Tento závěr soud odůvodňuje dvěma skutečnostmi. Za prvé: Nejvyšší správní soud považuje za nutnost vyjádření se

¹²⁹ Srov. § 77 odst. 4 a 5 správního řádu.

¹³⁰ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2013, sp. zn. 7 As 100/2010 – 65.

¹³¹ Tamtéž bod 43.

¹³² Tamtéž bod 44.

odvolacího správního orgánu ve výrokové části správního aktu k nesouladu rozhodnutí prvního stupně s právními předpisy. Za druhé: je to pro účastníka řízení příznivější výsledek, protože se rozhodnutí prvního stupně zrušuje s účinkem, jako by nikdy nebylo vydáno.¹³³

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se nakonec usnesl, že: „*V odvolacím řízení lze tedy rozhodnutí prvního stupně zrušit z důvodu jeho nicotnosti. Stejným způsobem je možné postupovat také v řízení o rozkladu, neboť pro něho v tomto směru platí příslušné ustanovení o odvolání, jak vyplývá z § 152 odst. 4 správního řádu. Tentýž závěr je možné učinit i ve vztahu k přezkumnému řízení podle § 94 a násl. správního řádu.*“¹³⁴

Domnívám se, že z hlediska chybějící pravomoci nadřízeného správního orgánu vyslovit nicotnost v řízení o odvolání, řízení o rozkladu nebo v přezkumném řízení je toto usnesení stále východiskem pro zákonné a jednotné rozhodování správních orgánů.¹³⁵ Nemůžu se ale ztotožnit s jedním bodem usnesení. Nesouhlasím s tím, aby ve výroku rozhodnutí bylo uvedeno, že se akt ruší z důvodu jeho nicotnosti. Protože jediná výroková část rozhodnutí může nabýt právních účinků a tím zavazovat jak správní orgány, tak také adresáty rozhodnutí¹³⁶, tak dle mého názoru dojde v případě uvedení nicotnosti jako důvodu zrušení správního aktu ve výroku rozhodnutí k její deklaraci. Poněvadž k tomu správní orgán v rámci přezkumných řízení nemá pravomoc, logicky by mělo být toto rozhodnutí stíženo taktéž nicotností. Souhlasím tak s odlišným stanoviskem soudce Jaroslava Vlašína, který v něm uvádí: „*Nikdo zde totiž není na pochybách, že správní akty trpící takovými vadami je třeba odstranit. V odvolacím řízení toto nelze učinit jinak než zrušením prvoinstančního rozhodnutí, k tomu však stačí odvolacímu správnímu orgánu zjištění rozporu s právními předpisy ve smyslu ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu, aniž by se musel dále zabývat jejich podrobnějším hodnocením a hledáním hranice mezi nezákonností a nicotností. Rozbor zjištěných vad rozhodnutí nad rámec daný tímto ustanovením by totiž už z hlediska efektivního fungování institutu odvolání, jakožto obecného řádného opravného prostředku, nebyl účelný (a proto jej zákon ani nepředepisuje), dle mého názoru pak není bezpodmínečně nutný ani z hlediska kvality ochrany práv účastníků řízení, neboť praktický rozdíl v dopadech vyslovení nicotnosti rozhodnutí a zrušení nepravomocného a zpravidla nevykonatelného rozhodnutí je zanedbatelný.*“¹³⁷ Za stávající právní úpravy je tedy smysluplnější rušit nicotné akty v odvolacím řízení, řízení o rozkladu a přezkumném řízení jako rozhodnutí nezákonné a

¹³³ Tamtéž bod 45.

¹³⁴ Tamtéž bod 46.

¹³⁵ Srov. § 12 odst. 2 soudního řádu správního.

¹³⁶ K tomu například viz rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 8. listopadu 2001, sp. zn. 30 Ca 394/1999.

¹³⁷ Odlišné stanovisko soudce Jaroslava Vlašína podle § 55a soudního řádu správního k větě druhé výroku I. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2013, sp. zn. 7 As 100/2010 – 65.

nezabývat se již otázkou, zda daná nezákonnost dosahuje takové intenzity, až se jedná o nicotnost, pro jejíž prohlášení existuje samostatné řízení dle § 77 správního řádu.¹³⁸

Tím, že dochází k návratu praxe vykonávané před účinností správního řádu a nicotné správní akty se ruší jako správní akty nezákonné, je podle mého názoru potírán význam pojmu nicotnosti a smysl řízení o prohlášení nicotnosti. Osobně zde vidím prostor pro novelu zákona, se kterou by byla zakotvena pravomoc nadřízeného správního orgánu v odvolacím řízení, řízení o rozkladu a přezkumném řízení správní akty za nicotné prohlásit. Tím by došlo k naplnění smyslu tohoto institutu a naplnění právní jistoty, kdy dojde k odstranění právně neexistující věci.

3.1.4 Uspokojení účastníka řízení po podání žaloby ve správním soudnictví

V § 153 správního řádu je upraven další možný postup správního orgánu ve vztahu k nicotnému správnímu aktu. Domáhá-li se žalobce ve správním soudnictví vyslovení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu z důvodů uvedených v § 77 odst. 1, lze jej uspokojit vyslovením nicotnosti rozhodnutí.¹³⁹ Z toho plyne, že tento postup může správní orgán použít u všech vad způsobujících nicotnost.¹⁴⁰ Dále je stanoveno, že k tomuto řízení je příslušný žalovaný správní orgán.¹⁴¹ Jenomže správní řád nikde nevymezuje, co myslí pod pojmem „žalovaný správní orgán“. Je tedy nezbytné vycházet ze soudního řádu správního, který stanoví, že žalovaný je správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla.¹⁴²

Pokud má dojít k uspokojení účastníka řízení po podání žaloby, je nezbytné, aby vyslovení nicotnosti rozhodnutí bylo postupem dle § 77 správního řádu.¹⁴³ Vydat rozhodnutí může žalovaný správní orgán pouze za předpokladu souhlasu nadřízeného správního orgánu. V případě, že je třeba před vydáním rozhodnutí doplnit řízení, je souhlasu nadřízeného správního orgánu zapotřebí již k zahájení řízení. Sdělí-li žalobce soudu, že je uspokojen, platí, že se vzdal práva na odvolání nebo rozklad. Poté soud zastaví řízení a s právní mocí rozhodnutí soudu o zastavení řízení nabývá právní moci i rozhodnutí žalovaného správního orgánu.¹⁴⁴

¹³⁸ Obdobně viz FRUMAROVÁ, K.: *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014, s. 268 – 269.

¹³⁹ § 153 odst. 1 písm. b) správního řádu.

¹⁴⁰ To je věcná nepřislušnost, zjevná vnitřní rozpornost, právní či faktická neuskutečnitelnost nebo jiná vada, pro kterou nelze správní akt vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu.

¹⁴¹ Srov. § 153 odst. 2 správního řádu.

¹⁴² § 69 soudního řádu správního.

¹⁴³ Srov. FRUMAROVÁ, K.: *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014, s. 275.

¹⁴⁴ Srov. § 153 odst. 2 správního řádu.

3.1.5 Konverze

Správní řád zakotvuje ve svém § 157 možnost přeměny nicotného rozhodnutí na jiný úkon správního orgánu. Ze závěru poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu jasně vyplývá, že konverzi lze provést jen na úkony, na něž se vztahuje část čtvrtá správního řádu, tudíž na osvědčení, ověření, sdělení, vyjádření a další.¹⁴⁵ K provedení je potřeba splnit tři základní podmínky. Za prvé nicotné rozhodnutí musí mít obsahové a formální náležitosti jiného úkonu v režimu části čtvrté správního řádu. Za druhé k usnesení o prohlášení nicotného správního aktu na jiný úkon musí být správní orgán věcně a místně příslušný oba předmětné úkony uskutečnit. Za třetí nesmí být tím způsobena újma žádnému z dotčených osob.¹⁴⁶ K. Frumarová uvádí, že konverze nepřipadá v úvahu v případě nicotnosti z důvodu věcné nepřislušnosti, protože potom správní orgán nebyl příslušný k vydání rozhodnutí a není tak splněna jedna ze základních podmínek konverze.¹⁴⁷ Osobně bych zde viděl prostor pro novelu správního řádu a pravomoc provést konverzi bych svěřil i nadřízenému správnímu orgánu za splnění dvou zbývajících podmínek. Myslím si, že by to bylo i vhodnější vzhledem k úpravě § 77 správního řádu, neboť nicotnost kdykoliv zjišťuje a z úřední moci prohlašuje opět nadřízený správní orgán.

3.2 Postup podle daňového řádu

Pokud jde o postup správce daně v režimu daňového řádu, je stanovena pravomoc nejbližše nadřízenému správci daně, aby nicotnost zjišťoval a kdykoliv ji z moci úřední prohlašoval. V případě nicotného rozhodnutí, jež vydala úřední osoba stojící v čele ústředního správního orgánu, nicotnost zjišťuje a prohlašuje tato úřední osoba na základě návrhu jí ustanovené komise.^{148,149} Na rozdíl od správního řádu zde chybí pravomoc nadřízeného správce daně prohlašovat nicotnost i pro jiné vady, pro které je nelze považovat za rozhodnutí správního orgánu. Dochází se tedy k závěru, že nadřízený správce daně má pravomoc

¹⁴⁵ Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 129 ze dne 25. října 2010 [online]. Mvcr.cz, [cit. 12. srpna 2019]. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>>. Shodně viz VEDRAL, J., *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1237.

¹⁴⁶ Srov. § 157 správního řádu.

¹⁴⁷ Viz FRUMAROVÁ, K.: *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014, s. 278. Shodně viz VEDRAL, J., *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1238.

¹⁴⁸ Srov. § 105 odst. 1 daňového řádu.

¹⁴⁹ Zpravidla se bude jednat o ministra financí. Srov. BAXA, J. In BAXA, J., DRÁB, O., KANIOVÁ, L., LAVICKÝ, P., SCHILLEROVÁ, A., ŠIMEK, K., ŽIŠKOVÁ, M. *Daňový řád. Komentář*. I. díl. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 641. V tomto komentáři k daňovému řádu se také konstatuje, že úprava v případě prohlašování nicotnosti úřední osobou, která stojí v čele ústředního správního orgánu na základě návrhu jí ustanovené komise, vzbuzuje vážné pochybnosti i ústavní konformitě, protože není v souladu se zásadou, že rozhodnutí mohou činit pouze osoby nepodjaté.

prohlásit rozhodnutí za nicotná pouze v případech stanovených § 105 odstavec 2 daňového řádu.¹⁵⁰

Stejně jako ve správním řádu je i v daňovém řádu zakotvena nepřipustnost odvolání proti takovému rozhodnutí, kterým se nicotnost prohlašuje a dále se stanoví, že rozhodnutí o prohlášení nicotnosti musí být doručeno všem jeho příjemcům. Na rozdíl od správního řádu daňový řád výslovně uvádí: „*Současně správce daně prohlásí za nicotná všechna navazující rozhodnutí, která vydal, nebo která byla vydána jemu podřízeným správcem daně.*“¹⁵¹ Zde je odlišnost ve srovnání se správním řádem spočívající na skutečnosti, že podle daňového řádu se nicotnost nemusí prohlásit v samostatném řízení, ale v navazujícím. Nejvyšší správní soud uvedl: „*Jak již bylo citováno z usnesení ve věci M. P., řízení o nicotnosti je samostatným procesním institutem správního řádu ... K závěru, že se jedná o samostatné řízení, dochází i doktrína (srov. Vedral, J. Správní řád – komentář. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 672 – 674). Oproti tomu § 105 daňového řádu o žádném zvláštním řízení o prohlášení nicotnosti nehovoří. Stejně tak i odborná literatura dospívá k závěru, že nicotnost lze prohlásit v rámci běžných řízení podle daňového řádu, zejména v odvolacím či přezkumném řízení...*“¹⁵² Nadřízený správce daně má tedy pravomoc prohlásit nicotnost rozhodnutí v řízení o odvolání nebo v řízení o rozkladu. Pro akty vydané v režimu správního řádu to není možné, a proto je musí správní orgány rušit jako nezákonné. I v komentáři k daňovému řádu se uvádí: „*Odstranění rozhodnutí prohlášením jeho nicotnosti má proto přednost před jinými opravnými a dozorčími prostředky.*“¹⁵³ Proto, pokud v případě řízení o řádném opravném prostředku správce daně v jejich průběhu zjistí, že přezkoumávané rozhodnutí je nicotné, prohlásí jeho nicotnost a tím je předmět těchto přezkumných řízení vyčerpán. Díky tomu přezkumné řízení končí vydáním rozhodnutí o zastavení řízení.¹⁵⁴ K. Frumarová dodává, že v rámci přezkumného řízení jako dozorčího prostředku nelze uplatnit stejný postup, a proto „*zřejmě musí být postupováno obdobně jako v rámci přezkumného řízení podle správního řádu a nicotné rozhodnutí bude muset být zrušeno.*“¹⁵⁵

Daňový řád výslovně nezakotvuje možnost vyslovit nicotnost části výroku rozhodnutí, pokud je tato část oddělitelná od ostatního obsahu. Komentář k daňovému řádu k této

¹⁵⁰ Srov. FRUMAROVÁ, K.: *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014, s. 102 – 104. Nebo srov. BAXA, J. In BAXA, J., DRÁB, O., KANIOVÁ, L., LAVICKÝ, P., SCHILLEROVÁ, A., ŠIMEK, K., ŽIŠKOVÁ, M. *Daňový řád. Komentář*. I. díl. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 643.

¹⁵¹ § 105 odst. 3 daňového řádu.

¹⁵² Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. ledna 2018, sp. zn. 9 Afs 303/2017 – 43 bod 27.

¹⁵³ BAXA, J. In BAXA, J., DRÁB, O., KANIOVÁ, L., LAVICKÝ, P., SCHILLEROVÁ, A., ŠIMEK, K., ŽIŠKOVÁ, M. *Daňový řád. Komentář*. I. díl. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 641.

¹⁵⁴ Srov. Tamtéž, s. 641.

¹⁵⁵ FRUMAROVÁ, K.: *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014, s. 291.

problematicke uvádí: „*Přes absenci výslovné úpravy se však lze domnívat, že správce daně může zjistit, že rozhodnutí je nicotné jen v oddělitelné části a pouze ohledně ní nicotnost prohlásí.*“¹⁵⁶ Je tedy přípustné i v režimu daňového řádu nicotnost vyslovit pouze v části rozhodnutí. Dále, pokud byla na sebe navazující rozhodnutí vydána různými správci daně, prohlašuje nicotnost předmětného rozhodnutí, a i všech jeho navazujících, správce daně, který je těmto správcům daně nejbližší společně nadřízen.¹⁵⁷ I když se jedná o rozhodnutí vydaná správci daně různých stupňů, nicotnost prohlašuje vždy ten správce daně, který je společně nadřízen všem z nich.¹⁵⁸

Novela správního řádu, která svěřila pravomoc nadřízenému správnímu orgánu deklarovat nicotnosti ze všech důvodů nicotnost způsobujících, byla jistě žádoucí změnou. Nicméně nedošlo ke kompletní změně právní úpravy, kdy zůstala poněkud opomenuta řízení o odvolání, řízení o rozkladu a přezkumná řízení. I proto v těchto řízeních musejí být nadále přezkoumávaná nicotná rozhodnutí rušena jako nezákonná. Domnívám se, že postup v rámci řízení dle daňového řádu více odpovídá smyslu institutu nicotnosti rozhodnutí, oproti řízení dle správního řádu. Na druhou stranu nadřízený správce daně nemá pravomoc prohlásit nicotné správní akty pro jiné vady, než které jsou zakotveny v daňovém řádu. Má-li být tedy naplněn smysl nicotnosti, je třeba, aby zákonodárce přistupoval k této problematice jednotně v rámci celého právního řádu. Bylo by tedy vhodné zakotvit pravomoc správních orgánů prohlašovat nicotnost i v rámci přezkumných řízení a zakotvit nadřízenému správci daně pravomoc prohlašovat nicotnost i z jiných důvodů, pro které úkon správce daně nelze vůbec považovat za rozhodnutí.

¹⁵⁶ Tamtéž, s. 646.

¹⁵⁷ Srov. § 105 odstavec 4 druhá zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů. Rozhodnutí o nicotnosti má v režimu daňového řádu i své důsledky, viz § 148 odstavec 2 a § 254.

¹⁵⁸ Srov. BAXA, J. In BAXA, J., DRÁB, O., KANIOVÁ, L., LAVICKÝ, P., SCHILLEROVÁ, A., ŠIMEK, K., ŽIŠKOVÁ, M. *Daňový řád. Komentář*. I. díl. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 646.

4 Možnosti ochrany osob vůči nicotným správním aktům

4.1 Podnět k prohlášení nicotnosti

Správní řád poskytuje v rámci institutu nicotnosti rozhodnutí možnost dát podnět k prohlášení nicotnosti. Mohou tak učinit účastníci řízení, v němž bylo nicotné rozhodnutí vydáno, dále ti, kteří jsou uvedeni v písemném vyhotovení tohoto rozhodnutí a právní nástupci těchto osob, pokud by byli rozhodnutím vázáni. Pokud správní orgán neshledal důvody k zahájení řízení o prohlášení nicotnosti, má zákonnou povinnost tuto skutečnost sdělit s uvedením důvodů do 30 dnů podateli.¹⁵⁹ Řízení o prohlášení nicotnosti se zahajuje výlučně z moci úřední a pro zjištění a prohlášení nicotnosti správní řád nestanoví žádné lhůty.

Daňový řád možnost podání podnětu ani problematiku okruhu osob, které mohou podat podnět k prohlášení nicotnosti, nevymezuje. Správce daně však postupuje z moci úřední a rozhodnutí musí prohlásit za nicotné, zjistí-li nicotnost konkrétního rozhodnutí, bez ohledu na to, jestli je aktuálně vedeno nějaké řízení nebo zda dostal jakýkoliv podnět, který může být od jiného správce daně, orgánu veřejné moci nebo jednotlivce.¹⁶⁰ Problematikou okruhu osob oprávněných k podání podnětu v režimu daňového řádu se zabýval i Nejvyšší správní soud, kdy ve svém rozsudku uvedl, že: „*Osobami oprávněnými podnět podat tak budou osoby zúčastněné na správě daní v řízení, v němž bylo nicotné rozhodnutí vydáno, a dále adresáti napadeného rozhodnutí.*“¹⁶¹ Shodné vymezení okruhu osob oprávněných k podání podnětu vymezuje i komentář k daňovému řádu. Dodává ještě, že tak mohou učinit i právní nástupci těchto osob, pokud by byli rozhodnutím vázáni.¹⁶² Pokud shledal správce daně podnět neoprávněným, odloží ho a vyrozumí o tom podatele do 30 dnů.¹⁶³

I když je vymezen okruh osob oprávněných podat podnět k prohlášení nicotnosti rozhodnutí, podnět není kvalifikovaným podáním, a tudíž na zahájení řízení o prohlášení nicotnosti není právní nárok. Proto V. Sládeček dochází k závěru, že lze dovodit oprávněnost kohokoli k podání podnětu.¹⁶⁴ Rozdíl spočívá v tom, že pokud podnět podá jiná osoba, než je vymezena v § 77 odst. 3 správního řádu, správní orgán uvědomí o vyřízení podnětu, je-li o to

¹⁵⁹ Srov. § 77 odst. 3 správního řádu.

¹⁶⁰ Srov. BAXA, J. In BAXA, J., DRÁB, O., KANIOVÁ, L., LAVICKÝ, P., SCHILLEROVÁ, A., ŠIMEK, K., ŽIŠKOVÁ, M. *Daňový řád. Komentář*. I. díl. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 642.

¹⁶¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. února 2012, sp. zn. 5 Afs 61/2011 – 47.

¹⁶² Srov. BAXA, J. In BAXA, J., DRÁB, O., KANIOVÁ, L., LAVICKÝ, P., SCHILLEROVÁ, A., ŠIMEK, K., ŽIŠKOVÁ, M. *Daňový řád. Komentář*. I. díl. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 647.

¹⁶³ Srov. § 105 odst. 5 daňového řádu.

¹⁶⁴ Viz SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 133. Obdobně viz také VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 674.

výslovně požádán.¹⁶⁵ Příslušný k vyřízení podnětu k prohlášení nicotnosti je nadřízený správní orgán.¹⁶⁶

Jednou z komplikovaných otázek je, zda neshledání podnětu k prohlášení nicotnosti rozhodnutí důvodným má charakter rozhodnutí a zda takové sdělení je podmínkou přístupu k soudu. S. Kadečka uvádí, že sdělení správního orgánu v případě neshledání důvodů k zahájení řízení o prohlášení nicotnosti je aktuální judikaturou vnímáno jako rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního, a proto je soudem přezkoumatelné. Odkazuje tím na rozsudek Krajského soudu v Ostravě.¹⁶⁷ Ke stejnému závěru se kloní i K. Frumarová.¹⁶⁸ Avšak Nejvyšší správní soud není téhož názoru a konstatuje, že se jedná o pouhé sdělení podateli, které probíhá mimo správní řízení. Z toho důvodu se nemůže jednat o rozhodnutí a dodává: „*Uplatnění podnětu není podmínkou přístupu k soudu... To, jak věc posoudil Krajský soud v Ostravě (...) není pro Nejvyšší správní soud závazné.*“¹⁶⁹ Stejně tak Nejvyšší správní soud ve svém dřívějším rozsudku, který se týkal sdělení správce daně v případě neoprávněného podnětu k prohlášení nicotnosti, výslovně konstatoval, že taktéž toto sdělení nepovažuje za rozhodnutí ve smyslu § 65 soudního řádu správního.¹⁷⁰ Sám se kloním k závěru, že sdělení správního orgánu v případě neshledání důvodů k zahájení řízení o prohlášení nicotnosti není rozhodnutím, neboť je vydáváno mimo správní řízení a existují jiné procesní záruky přístupu k soudu, viz dále.

4.2 Podání žaloby ke správnímu soudu

Další otázkou je, zda lze podat žalobu proti nicotnému rozhodnutí správního orgánu ke správnímu soudu, aniž by došlo k vyčerpání řádných opravných prostředků. Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku došel k závěru: „...*jelikož se jedná o řízení z moci úřední, není na jeho zahájení právní nárok... To znamená, že stěžovateli není upřena efektivní ochrana soudní mocí, pokud se domnívá, že je určité rozhodnutí nicotné. Takové rozhodnutí správního orgánu může rovnou napadnout žalobou dle § 65 s. ř. s. ...*“¹⁷¹ Ke stejnému závěru dochází i J. Vedral v komentáři ke správnímu řádu.¹⁷² Na druhou stranu rozšířený senát Nejvyššího správní soudu se dříve usnesl, že: „*Podmínkou přípustnosti žaloby, jejímž jediným*

¹⁶⁵ Srov. FRUMAROVÁ, K.: *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014, s. 250. Také srov. VEDRAL, J., *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 674.

¹⁶⁶ VEDRAL, J., *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 674.

¹⁶⁷ KADEČKA, S. In SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 233.

¹⁶⁸ Viz FRUMAROVÁ, K.: *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014, s. 251.

¹⁶⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. května 2016, sp. zn. 9 As 299/2015 – 55, bod 22 a 23.

¹⁷⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. února 2012, sp. zn. 5 Afs 61/2011 – 47.

¹⁷¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. května 2016, sp. zn. 9 As 299/2015 – 55, bod 22 a 23. Nebo také viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. července 2010, sp. zn. 8 As 16/2009 – 31.

¹⁷² Viz VEDRAL, J., *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 675.

důvodem je tvrzená nicotnost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně či rozhodnutí o odvolání, je vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem ve smyslu § 68 písm. a) soudního řádu správního.¹⁷³ Zároveň však dodal: „Ustanovení § 68 písm. c) s. ř. s. je obsoletní a nemůže být ani v případě takové žaloby důvodem pro její odmítnutí.“¹⁷⁴ Pokud vycházíme z judikatury Nejvyššího správního soudu, pro osobu, jež se bude chtít domáhat ochrany proti nicotným správním aktům ve správním soudnictví, bude nejjistější nejdříve napadnout nicotné rozhodnutí řádným opravným prostředkem a pokud nesouhlasí s rozhodnutím o odvolání, podat žalobu ke správnímu soudu. Musí se tak ale stát do dvou měsíců od doručení rozhodnutí o odvolání.¹⁷⁵ Avšak se nevylučuje možnost napadnout nicotnost rozhodnutí správního orgánu přímo žalobou dle § 65 odst. 1 soudního řádu správního.

4.3 Schopnost adresáta nicotný akt poznat

Největší úskalí nastává, když daný správní akt není respektován, protože pak právě konkrétní osoba nese všechny negativní důsledky. Již M. Máša uváděl: „Adresát aktu může zvolit dvojí cestu – buď takový nicotný správní akt napadne nebo jej nechá nepovšimnut. V tomto případě ovšem riziko nesprávného posouzení nicotnosti bere plně na sebe.“¹⁷⁶ Také Ústavní soud v jednom ze svých nálezů došel k závěru: „Jen stěžít lze totiž požadovat po občanech, aby sami posoudili nulitu správního aktu, když tak neučinil ani kompetentní orgán veřejné správy ... 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. 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. 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

¹⁷³ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2013, sp. zn. 7 As 100/2010 – 65, bod 59.

¹⁷⁴ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2013, sp. zn. 7 As 100/2010 – 65, bod 59.

¹⁷⁵ K tomu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2013, sp. zn. 7 As 100/2010 – 65, bod 60: „Počátek lhůty pro její podání je určen dnem oznámení rozhodnutí vydaného v odvolacím řízení žalobci, nikoliv dnem, v němž mu byl oznámen úkon správního orgánu ve věci prohlášení nicotnosti podle § 77 a § 78 správního řádu.“

¹⁷⁶ MÁŠA, M. *Některé teoretické otázky socialistické právní vědy*. Brno: Universita J. E. Purkyně v Brně, 1980, s 191.

změní.“¹⁷⁷ I v režimu daňového řádu, pokud adresát nehodlá respektovat rozhodnutí správce daně, aniž dá podnět k prohlášení nicotnosti, nese riziko nesprávného posouzení sám.¹⁷⁸

Při vědomí, že jednotlivý důvod nicotnosti není jednoduché podřadit pod konkrétní ustanovení buď správního řádu, nebo daňového řádu, a vždy k tomu bude potřeba odborných znalostí, je dle mého názoru velice obtížné, ne-li dokonce nemožné nicotný akt poznat. Jedná-li se o adresáta s právnickým nebo jiným obdobným vzděláním, pak nejspíše je schopen z určitých důvodů nicotná rozhodnutí poznat, nejpravděpodobněji jedná-li se o absolutní věcnou nepřislusnost. V případě právních laiků, se domnívám, že není v jejich schopnostech si nicotnost správního aktu samostatně vyhodnotit z důvodu chybějících odborných znalostí, a proto je lepší takový akt respektovat. Přikláním se k názoru V. Sládečka, že i v tomto případě, z pozice adresáta správního rozhodnutí, by se k nim mělo přistupovat jako k aktům platným.¹⁷⁹

4.4 Náhrada škody způsobená nicotným rozhodnutím

Pokud na základě nicotného správního aktu vznikne jeho adresátovi škoda, připadá v úvahu možnost náhrady této škody postupem dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci.¹⁸⁰ Může jednat o škodu způsobenou buď nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Budeme-li vycházet z výše uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu, jenž došel k závěru, že správní orgán má pravomoc rušit nicotné akty v odvolacím řízení, řízení o rozkladu či přezkumném řízení jako nezákonné, jednalo by se o náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím. Ke skutečnosti, že adresát by měl usilovat o náhradu škody způsobenou nicotným aktem pomocí institutu nezákonného rozhodnutí, poskytl výklad Nejvyšší soud: „Z této procesní úpravy postupu soudu ve správním soudnictví vyplývá, že dříve pouze právní teorií dovozovaná nicotnost či nulita správního rozhodnutí (rozhodnutí neexistentní či paakt) je nyní zákonem pojmenovanou kategorií s výslovně stanoveným způsobem řešení. I když takové rozhodnutí vlastně nemá žádné právní účinky (nemůže ani nabýt právní moci a vykonatelnosti), je namístě, aby okolnosti svědčící pro nicotnost byly soudem zjišťovány a hodnoceny a nicotnost

¹⁷⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 10. října 2002, sp. zn. III ÚS 728/01. Jak ale již víme, nicotný akt nelze změnit. Stalo-li by se tak, byl by stížen stejnou vadou.

¹⁷⁸ Srov. BAXA, J. In BAXA, J., DRÁB, O., KANIOVÁ, L., LAVICKÝ, P., SCHILLEROVÁ, A., ŠIMEK, K., ŽIŠKOVÁ, M. *Daňový řád. Komentář*. I. díl. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 642.

¹⁷⁹ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 130.

¹⁸⁰ Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za škodu“).

soudním rozhodnutím vyslovena ... Za použití výkladového argumentu a *minori ad maius* je proto třeba dovodit, že odpovědnost státu za škodu způsobenou nicotným rozhodnutím je ve své podstatě odpovědností za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím ve smyslu § 5 odst. 1 písm. a) a § 7 a § 8 zákona č. 82/1998 Sb.¹⁸¹ K. Frumarová se však více přiklání k závěru, že v případě nicotných správních aktů by mělo být postupováno v rámci odpovědnosti za nesprávný úřední postup.¹⁸² Osobně se také domnívám, že by se měl spíše uplatnit postup odpovědnosti za nesprávný úřední postup a zcela se ztotožňuji s odůvodněním K. Frumarové, že je tím více naplněna samotná podstata institutu nicotnosti.¹⁸³

Jak v případě nezákonného rozhodnutí, tak nesprávného úředního postupu je tím, kdo odpovídá za škodu způsobenou při výkonu státní moci, stát. U územně samosprávných celků je odpovědnost za škodu dána v případě výkonu veřejné moci svěřené jim zákonem v rámci samostatné působnosti.¹⁸⁴ Stát odpovídá za škodu, kterou způsobily: a) státní orgány, b) právnické a fyzické osoby při výkonu státní správy, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona, c) orgány územních samosprávných celků, pokud ke škodě došlo při výkonu státní správy, který na ně byl přenesen zákonem nebo na základě zákona.¹⁸⁵ U nároku na náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím musí být splněny další podmínky, a to, že se musí jednat o pravomocné rozhodnutí a pro jeho nezákonnost musí být zrušeno nebo změněno příslušným orgánem.¹⁸⁶

Pokud se jedná o odpovědnost státu za nezákonné rozhodnutí i nesprávný úřední postup, je zde povinnost uplatnit nárok na náhradu škody u příslušného úřadu, který je vymezen v § 6 zákona o odpovědnosti za škodu. Toto uplatnění je podmínkou pro případné uplatnění nároku na náhradu škody u soudu.¹⁸⁷ Nebyl-li nárok poškozeného plně uspokojen do šesti měsíců ode dne jeho uplatnění u příslušného orgánu, může se domáhat náhrady škody u soudu.¹⁸⁸ Jedná-li se o územně samosprávné celky, pak uplatnění nároku u příslušného orgánu není zákonnou podmínkou pro případné uplatnění tohoto nároku u soudu. Je třeba

¹⁸¹ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 26. ledna 2011, sp. zn. 25 Cdo 3375/2008.

¹⁸² Viz FRUMAROVÁ, K.: *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014, s. 389.

¹⁸³ Tamtéž.

¹⁸⁴ Srov. § 1 odst. 1 a 2 zákona o odpovědnosti za škodu.

¹⁸⁵ § 3 odst. 1 zákona o odpovědnosti za škodu.

¹⁸⁶ Srov. § 8 odst. 1 a § 21 odst. 1 zákona o odpovědnosti za škodu. Tamtéž § 8 odst. 2 dále stanoví: „Pokud je škoda způsobena nezákonným rozhodnutím vykonatelným bez ohledu na právní moc, lze nárok uplatnit i tehdy, pokud rozhodnutí bylo zrušeno nebo změněno na základě řádného opravného prostředku.“

¹⁸⁷ Srov. § 14 odst. 1 a 3 zákona o odpovědnosti za škodu.

¹⁸⁸ Srov. § 15 odst. 2 zákona o odpovědnosti za škodu. Musí se ale jednat o marné uplynutí šestiměsíční lhůty, viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. dubna 2003, sp. zn. 25 Cdo 2060/2001.

taktéž dodat, že spor o náhradu škody je věcí soukromoprávní, o které má jednat a rozhodnout soud v občanském soudním řízení, nikoli soud správní.^{189, 190}

Pro všechny adresáty je tedy jistější, když presumpce správnosti bude uznávána u všech rozhodnutí a tím osoba nebude vystavena negativním důsledkům, pokud si nicotný správní akt sama špatně vyhodnotí. Následně doporučuji napadnout správní akt řádnými opravnými prostředky ve stanovených lhůtách, a nedojde-li k uspokojení v odvolacím řízení, podat žalobu ve správním soudnictví. Po uplynutí lhůt stanovených pro podání řádného opravného prostředku a pro podání žaloby ve správním soudnictví, připadá v úvahu možnost podání podnětu k prohlášení nicotnosti.¹⁹¹ Pokud by došlo ke škodě způsobené nicotným rozhodnutím, je možné uplatnit nárok na náhradu škody dle zákona o odpovědnosti za škodu za výše uvedených podmínek.

¹⁸⁹ Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. února 2003, sp. zn. Na 56/2003 – 7.

¹⁹⁰ K této problematice také viz MIKULE, V. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 439 nebo FRUMAROVÁ, K.: *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014, s. 380 – 393.

¹⁹¹ Obdobně viz STAŠA, J. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 152.

Závěr

Nicotnost jako nejzávažnější typ vady správního aktu není pro správní nauku ani pro soudní praxi neznámým pojmem. Jedná se o to, že vzniká právně neexistující nic, které by nemělo nabýt žádných právních účinků, a tudíž i nikoho zavazovat. Již za první republiky byla snaha o vymezení tohoto pojmu a stanovení důvodů nicotnosti. Bohužel institut nicotnosti nebyl po dlouhou dobu legislativně upraven, a proto se muselo přistupovat k rušení nicotných správních aktů jako aktů nezákonných, protože soudy ve správním soudnictví i správní orgány neměly pravomoc nicotnost prohlašovat. První pozitivní úprava nicotnosti byla zakotvena v soudním řádu správním, který nabyl účinnosti k 1. 1. 2003 a který soudům ve správním soudnictví svěřil pravomoc deklarovat nicotnost rozhodnutí. Zajímavostí bylo, že nebyly stanoveny důvody nicotnosti a znovu se tak muselo vycházet z judikatury správních soudů. Situace se změnila s přijetím správního řádu s účinností od 1. 1. 2006, v němž konkrétní důvody nicotnosti byly zakotveny a nadřízené správní orgány měly pravomoc prohlašovat nicotnost z důvodu věcné nepříslušnosti. Následně byl přijat daňový řád, který vychází z úpravy správního řádu a také zakotvil institut nicotnosti rozhodnutí. Po přijetí nového přestupkového zákona došlo též k novelizaci správního řádu a nadřízený správní orgán tak může od 1. 7. 2017 prohlásit nicotnost ze všech důvodů, které jsou v zákoně vymezeny. Jedná se o věcnou nepříslušnost, zjevnou vnitřní rozpornost, právní či faktickou neuskutečnitelnost a jinou vadu, pro niž nelze úkon správního orgánu vůbec považovat za rozhodnutí.

Cílem této bakalářské práce bylo systematicky analyzovat postupy správních orgánů ve vztahu k nicotným správním aktům a přiblížit především změnu právní úpravy, která se dosti významným způsobem dotkla i ustanovení upravujících nicotnost rozhodnutí. Poté porovnat rozdíly mezi těmito postupy v rámci řízení dle správního řádu a daňového řádu, ověřit si neplatnost zásady presumpce správnosti u nicotných správních aktů a snažit se odpovědět na otázku, zda je možné z pozice adresáta nicotné správní rozhodnutí poznat a v takovém případě vyvolat řízení o prohlášení nicotnosti. V neposlední řadě jsem chtěl zjistit eventuální nedostatky právní úpravy a navrhnout úpravu de lege ferenda.

Analýzu jednotlivých postupů správních orgánů vůči nicotným správním aktům jsem provedl v předposlední části bakalářské práce, ve které jsem také porovnal postup správního orgánu před novelou a po novele správního řádu. V rámci této části jsem rozebral i odlišnosti mezi právní úpravou daňového řádu a správního řádu vztahující se k nicotnosti.

Nadále jsem dospěl k závěru, že z pohledu účastníka řízení je velice obtížné nicotný akt poznat, a proto je nejrozumnější dodržovat zásadu presumpce správnosti u všech správních rozhodnutí a tím předejít případným nepříznivým následkům. Nejjistějším postupem adresáta tak je bránit se řádnými opravnými prostředky a v případě neuspokojivého výsledku v řízení o odvolání podat do dvou měsíců od doručení rozhodnutí o odvolání žalobu ve správním soudnictví. V případě škody vzniklé nicotným rozhodnutím je zde možnost uplatnit nárok na náhradu škody podle zákona č. 89/1998 Sb., o odpovědnosti za škody. Jako poslední prostředek obrany se jeví postup podle § 77 správního řádu, a tak se neformálním podnětem snažit vyvolat řízení o prohlášení nicotnosti.

V rámci nedostatků právní úpravy a úvah de lege ferenda jsem v práci dospěl k závěru, že by bylo vhodné zakotvit pravomoc správního orgánu prohlásit nicotnost v rámci odvolacího řízení, řízení o rozkladu a přezkumného řízení, aby byl naplněn smysl nicotnosti. Dnes, pokud správní orgán v rámci těchto řízení zjistí, že se jedná o nicotný akt, musí jej rušit jako akt nezákonný, což nekoresponduje s teoretickým výkladem. V rámci daňového řádu je postup jiný, neboť správce daně má možnost v odvolacím řízení rozhodnutí za nicotné prohlásit a takovéto přezkumné řízení zastavit. V případě přezkumného řízení jako dozorčího prostředku by měl ale správce daně spíše postupovat obdobně jako v režimu správního řádu a nicotné rozhodnutí zrušit. Čili i zde je prostor pro úpravu zákona, kdy by opět došlo k výslovnému svěření pravomoci správci daně k tomu, aby nicotnost rozhodnutí mohl deklarovat v odvolacím řízení, řízení o rozkladu a přezkumném řízení. Tím by byl zajištěn soulad právního řádu a zajištěn princip právní jistoty pro adresáty nicotného rozhodnutí v podobě jeho odstranění, kdy se jedná o právně neexistující nic, které by se nemělo rušit, ale pouze prohlásit jeho nicotnost. Změnu úpravy správního řádu bych viděl i v případě konverze tak, aby tuto možnost dostal i nadřízený správní orgán vzhledem k ustanovení § 77 správního řádu.

Díky stále chybějící legální definici nicotnosti rozhodnutí zůstává i nadále judikatura soudů ve správním soudnictví stěžejním vodítkem při interpretaci a aplikaci norem upravujících nicotnosti. Počítá s tím i důvodová zpráva ke správnímu řádu, která předpokládá vymezení dalších důvodů nicotnosti soudy ve správním soudnictví.

Nicotnost rozhodnutí není příliš rozebíraným tématem, přitom pokud dojde k jeho vydání, může citelně zasáhnout právní postavení jeho adresáta. Proto by se měla změnit právní úprava, aby byl naplněn smysl nicotnosti a aby došlo k naplnění principu právní jistoty. Byl bych rád, kdyby moje bakalářská práce přispěla k diskusi o změnách správního řádu a daňového řádu.

Seznam použitých zdrojů

Literatura:

- 1) FRUMAROVÁ, K. *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014, 496 s.
- 2) MÁŠA, M. *Některé teoretické otázky socialistické právní vědy*. Brno: Universita J. E. Purkyně v Brně, 1980, 240 s.
- 3) HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 599 s.
- 4) SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. 421 s.
- 5) PRŮCHA, Petr. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Brno – Plzeň: Doplněk a Aleš Čeněk, 2012. 427 s.
- 6) SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 500 s.
- 7) HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. 5. vydání. Praha: Leges, 2015. 392 s.
- 8) BAXA, J., DRÁB, O., KANIOVÁ, L., LAVICKÝ, P., SCHILLEROVÁ, A., ŠIMEK, K., ŽIŠKOVÁ, M. *Daňový řád. Komentář*. I. díl. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, 800 s.
- 9) HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. přepracované vydání. Praha: Melantrich a. s., 1937. 506 s.
- 10) VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, 1446 s.

Právní předpisy:

- 1) Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
- 2) Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.
- 3) Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
- 4) Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- 5) Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky.
- 6) Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 304/2009 Sb. účinném ke dni 1. ledna 2010.

- 7) Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
- 8) Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

Judikatura:

- 1) Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. listopadu 1993, sp. zn. II ÚS 75/93.
- 2) Nález Ústavního soudu ze dne 9. října 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01.
- 3) Nález Ústavního soudu ze dne 15. listopadu 2010, sp. zn. IV. ÚS 1463/09.
- 4) Usnesení Ústavního soudu ze dne 7. února 2005, sp. zn. IV. ÚS 402/04.
- 5) Usnesení Ústavního soudu ze dne 17. května 2000, sp. zn. IV. ÚS 108 /2000.
- 6) Nález Ústavního soudu ze dne 2. června 2009, sp. zn. Pl. ÚS 09/06.
- 7) Nález Ústavního soudu ze dne 10. října 2002, sp. zn. III ÚS 728/01.
- 8) Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. dubna 2003, sp. zn. 25 Cdo 2060/2001.
- 9) Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. ledna 2011, sp. zn. 25 Cdo 3375/2008
- 10) Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 10. března 1995, sp. zn. 6 A 28/94.
- 11) Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 18. dubna 1995, sp. zn. Rs 506 6 A 513/95.
- 12) Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 11. května 2010, sp. zn. 59 Ca 72/2009 – 55.
- 13) Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. ledna 2011, sp. zn. 25 Cdo 3375/2008.
- 14) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. června 2008, sp. zn. 2 Afs 159/2006 – 138.
- 15) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. února 2012, sp. zn. 5 Afs 61/2011 – 47.
- 16) Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2013, č.j. 7 As 100/2010 – 65.
- 17) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. září 2015, sp. zn. 8 As 133/2014 – 51.
- 18) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. dubna 2004, sp. zn. 1 Azs 12/2003 – 48.
- 19) Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. února 2003, sp. zn. Na 56/2003 – 7
- 20) Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. července 2005, sp. zn. 6 A 76/2001 – 96.

- 21) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. července 2004, sp. zn. 3 Afs 14/2004 – 53.
- 22) Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. dubna 2009, sp. zn. 8 Afs 15/2007 – 75.
- 23) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2003, sp. zn. 6 A 82/2000 – 43.
- 24) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. listopadu 2004, sp. zn. 6 A 44/2001 – 71.
- 25) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. srpna 2003, sp. zn. 5 A 116/2001 – 46.
- 26) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. října 2003, sp. zn. 5 A 153/2002 – 33.
- 27) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. října 2005, sp. zn. 7 Afs 51/2004 – 73.
- 28) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. března 2010, sp. zn. 4 As 17/2009 – 62.
- 29) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. května 2010, sp. zn. 1 As 36/2010 – 44.
- 30) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. února 2016, sp. zn. 9 As 281/2015 – 57.
- 31) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. ledna 2018, sp. zn. 9 Afs 303/2017 – 43.
- 32) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. května 2016, sp. zn. 9 As 299/2015 – 55.
- 33) Odlišné stanovisko soudce Jaroslava Vlašína podle § 55a soudního řádu správního k větě druhé výroku I. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2013, sp. zn. 7 As 100/2010 – 65.

Internetové zdroje

- 1) <http://www.nssoud.cz/>
- 2) <https://nalus.usoud.cz/>
- 3) <http://www.nsoud.cz/>
- 4) Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona – správní řád [online]. Psp.cz, Sněmovní tisk 201/0, Poslanecká sněmovna – volební období 2002 – 2006. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CT1=0>>.
- 5) Důvodová zpráva k vládnímu návrhu daňového řádu [online], Psp.cz, Sněmovní tisk 685/0, Poslanecká sněmovna, 5. volební období 2006 – 2010. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=685&CT1=0>>.

- 6) FRUMAROVÁ, Kateřina. Požadavek právně či fakticky nemožného (neuskutečnitelného) plnění jako důvod nicotnosti správního rozhodnutí [online]. Mvcr.cz, [cit. 9. srpna 2019]. Dostupné na www.mvcr.cz/soubor/spravni-pravo-12-15w-frumarova-pdf.aspx
- 7) Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích [online]. Psp.cz, Sněmovní tisk 929/0, Poslanecká sněmovna – volební období 2013 – 2017. Dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=929&CT1=0>.
- 8) Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 129 ze dne 25. října 2010 [online]. Mvcr.cz. Dostupné na <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>.

Abstrakt

Bakalářská práce pojednává o institutu nicotnosti z hlediska postupů správních orgánů ve vztahu ke správním aktům trpícím takovou vadou. Jedná se o problematiku, ke které zákonodárce nepřistupuje ve vší jeho komplexnosti, a tomu odpovídá i laxní pozitivně-právní úprava.

Nejdříve musely být stručně rozebrány základní pojmy pro pochopení tématu a poté historie vývoje, protože bylo nezbytné po dlouhou dobu vycházet ze správní teorie a rozhodnutí soudů ve správním soudnictví, jež jsou pro toto téma stěžejními prameny. V nejdůležitější části jsou popsány jednotlivé postupy, které má správní orgán k dispozici ve správním nebo daňovém řízení. Nakonec je zde základní přehled o možnostech ochrany účastníka řízení a zaměření na otázku, zda je osoba schopná nicotný akt poznat.

V práci je zohledněna novela správního řádu, jež byla přijata v roce 2017 a se kterou přišla změna ustanovení upravujících nicotnost. Jsou zmíněny i nedostatky právní úpravy potřebující změnu a úvahy de lege ferenda.

Abstract

This bachelor thesis deals with the institute of nullity from the perspective of the procedures of administrative authorities in relation to administrative acts, which are also null. It concerns a problematic area, to which the lawmaker is not approaching in all its complexity, which also corresponds to a lax legislation on that matter.

First, there had to be a concise analysis of basic terms to better understand the topic and then a brief introduction to a history of development, because it was based only on an administrative law theory and administrative court practice for a long period of time, which are still crucial sources for this topic. Individual procedures are described in the most important part of the thesis, which the administrative authority has at a disposal in administrative or tax proceedings. Furthermore, there is a mention of basic summary of protection for the party to the proceedings and there is also focus on the question, whether such a participant is capable of identifying a null act.

The amendment of Administrative Procedure Act is taken into consideration in this bachelor thesis, which entered in force in the year 2017 and which has brought a change of provision regulating the nullity of administrative acts. Insufficiencies of the foresaid legislation in need of changing and considerations of de lege ferenda are also mentioned.

Klíčová slova

správní akt

správní orgán

postupy správních orgánů

správní řád

daňový řád

vady správních rozhodnutí

nicotnost

soudní judikatura

účastník správního řízení

Key words

administrative act

administrative authority

procedures of administrative authorities

Administrative Procedure Act

Tax Code

defects of administrative decisions

nullity

judicial decisions

party to the proceedings