

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Sára Kalvachová

Nicotnost správního rozhodnutí

Bakalářská práce

Olomouc 2012

„Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma Nicotnost správního rozhodnutí vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.“

V Olomouci dne 26. března 2012

Obsah

| | |
|--|----|
| Obsah..... | 3 |
| Úvod..... | 5 |
| 1. Správní akt..... | 7 |
| 1. 1. Veřejná správa..... | 7 |
| 1. 2. Správní řízení..... | 10 |
| 1. 3. Správní rozhodnutí..... | 13 |
| 1. 3. 1. Charakteristika správního rozhodnutí..... | 13 |
| 1. 3. 2. Druhy správního rozhodnutí..... | 14 |
| 1. 3. 3. Náležitosti správního rozhodnutí..... | 14 |
| 1. 3. 4. Vlastnosti správního rozhodnutí..... | 16 |
| 1. 3. 5. Vady správního rozhodnutí..... | 18 |
| 2. Nicotnost správního rozhodnutí..... | 21 |
| 2. 1. Pojem nicotnost..... | 21 |
| 2. 2. Právní důsledky nicotnosti..... | 22 |
| 2. 3. Právní úprava nicotnosti..... | 24 |
| 2. 4. Příčiny nicotnosti..... | 25 |
| 2. 4. 1. Nedostatek právního podkladu..... | 26 |
| 2. 4. 2. Nedostatek pravomoci..... | 27 |
| 2. 4. 3. Nedostatek příslušnosti..... | 28 |
| 2. 4. 4. Požadavek trestního jednání..... | 30 |
| 2. 4. 5. Požadavek fakticky nemožného plnění..... | 30 |
| 2. 4. 6. Naprostá nesrozumitelnost, neurčitost..... | 31 |
| 2. 4. 7. Absolutní nedostatek formy..... | 31 |
| 2. 4. 8. Absolutní omyl v osobě adresáta..... | 32 |
| 2. 4. 9. Absolutní nedostatek vůle správního orgánu..... | 32 |
| 2. 4. 10. Neexistence skutkového základu..... | 33 |
| 2. 4. 11. Složení kolegiálního orgánu..... | 34 |
| 3. Řešení nicotnosti..... | 35 |
| 3. 1. Řešení nicotnosti správními orgány..... | 35 |
| 3. 2. Řešení nicotnosti správními soudy..... | 37 |
| Závěr..... | 40 |
| Seznam literatury..... | 43 |

| | |
|--------------------|----|
| Shrnutí..... | 45 |
| Klíčová slova..... | 47 |

Úvod

Jako téma své bakalářské práce jsem si vybrala institut nicotného správního rozhodnutí jako výsledku správního řízení. Mým cílem bude vytvořit ucelenější obraz o nicotných správních rozhodnutích, a to jak o pojmu samotném, tak o takovémto rozhodnutí v kontextu veřejné správy a její činnosti. Zaměřím se na vysvětlení pojmu nicotnosti, na to, jak se projevuje ve vztahu ke správním rozhodnutím, jaké jsou jeho následky a jak s takovým rozhodnutím zacházet.

Nicotné správní akty můžeme v judikatuře odhalit již na počátku minulého století. V té době se také formuje teorie nicotných rozhodnutí, a to pod taktovkou J. Hoetzela. V průběhu celého minulého století jsme se s nicotnými akty potýkali, avšak správněprávní úprava tohoto institutu stále chyběla. Dočkali jsme se jí až s novým soudním řádem správním¹ (dále též s. ř. s.) a novým správním řádem² (dále též spr. ř.). Ani zmíněné dva zákony ji však přesně nevymežují a zákonodárce ponechal volnou ruku správním orgánům a správním soudům. Každá učebnice správního práva obecného se problematikou nicotnosti zabývá, každá ale v jiném rozsahu a jiným způsobem. Učebnice pražské³ a olomoucké⁴ využívají příkladů z judikatury, zatímco učebnice brněnská⁵ se touto problematikou zabývá spíše zběžně a pouze v teoretické rovině. Mezi zdroje, ze kterých budu čerpat, musím zařadit i poměrně bohatou judikaturu správních soudů, jež nám objasňuje především důvody způsobující nicotnost.

Rozhodla jsem se použít metodu postupu od obecného ke konkrétnímu, kde v obecné části vysvětluji základní instituty, jako je veřejná správa, správní řízení a správní rozhodnutí. Konkrétní část představuje jednotlivé důvody nicotnosti a způsoby jejich řešení.

Svou práci jsem rozčlenila do kapitol a podkapitol. V první kapitole nalezneme obecné pojmy, které nám pomohou lépe pochopit problematiku nicotnosti. Tato část se bude týkat především správního aktu a podmínek, které akt musí splňovat, aby byl bezvadný. Dále to bude i správní řízení, neboť správní akt je výsledkem procesu rozhodování správního orgánu. Další kapitola se zabývá již samotnou nicotností, jejím pojmem, právní úpravou, důsledky, které z ní vyplývají, a objasňuje samozřejmě také vady, které ji způsobují. Třetí kapitola se

¹ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, který vešel v účinnost 1. 1. 2003.

² Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, který vešel v účinnost 1. 1. 2006.

³ Např. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 6. vydání*. Praha: C.H. Beck, 2006.

⁴ Např. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI, a. s., 2005.

⁵ Např. PRŮCHA, Petr. *Správní právo. Obecná část. 7., doplněné a aktualizované vydání*. Brno: Masarykova univerzita, 2007.

zabývá řešením nicotnosti správních aktů a otázkou, jak s nimi nakládají správní orgány a správní soudy. V závěru pak shrnu dosavadní poznatky problematiky nicotného správního rozhodnutí, současnou právní úpravu účinnou v roce zpracování práce, tedy 2012, a návrhy, jak situaci nicotných aktů řešit.

Doufám, že má práce přispěje ke komplexnějšímu pohledu na problematiku nicotných správních rozhodnutí.

1. Správní akt

Nulita neboli nicotnost je vlastností správního aktu, správního rozhodnutí, a z toho důvodu si myslím, že by bylo na místě definovat pojem správní akt a uvést jeho vlastnosti, jež v důsledku závažných vad mění bezvadnou podobu aktu na nicotnou.

Správní akt je nejčastějším a nejdůležitějším projevem činnosti veřejné správy. Je výsledkem soustavy určitých procesů, které vykonávají správní orgány. Považuji tedy za důležité nejdříve stručně vysvětlit termíny, které se budou dále v práci objevovat, a to především „veřejná správa“ a následně i „správní řízení“, které vede k vydání správního rozhodnutí. Poté bych se zaměřila na samotný pojem „správní akt“.

1. 1. Veřejná správa

Veřejná správa představuje hlavní pojem správního práva⁶. Podle J. Pošváře⁷ můžeme pojem veřejná správa rozdělit na základní jednotku „správa“, kterou se rozumí „lidská činnost sledující záměrně nějaký cíl“, a její bližší určení „veřejná“, tedy konaná ve veřejném, celospolečenském zájmu. P. Průcha⁸ pak definuje veřejnou správu jako „správu veřejných záležitostí ve veřejném zájmu a subjekty, které ji vykonávají, ji realizují jako právem uloženou povinnost, a to z titulu svého postavení jako veřejnoprávních subjektů“. Z této definice nám vyplývá duální pojetí veřejné správy. Veřejnou správu lze tedy chápat buď jako určitý druh činnosti, nebo jako soustavu orgánů tuto činnost vykonávajících.

Pokud mluvíme o veřejné správě jako o činnosti, nazýváme toto pojetí materiální neboli funkční. Vymezení materiálního pojetí lze buď pozitivně, tedy přímým výčtem aktivit, či negativně. Avšak vzhledem k tomu, že činnost veřejné správy je značně rozsáhlá a různorodá, je pozitivní vymezení komplikované. Uplatňuje se tedy přístup negativního vymezení, který, jak uvádí D. Hendrych⁹, „vychází v podstatě z dělby státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní a z poznatku, že moc zákonodárnou a soudní lze na rozdíl od moci výkonné jako činnosti uspokojivě definovat“. Z toho vyplývá, že z hlediska

⁶ Správní právo je jedním ze subsystemů právního řádu. Upravuje postavení a chování subjektů práva ve vztazích souvisejících se realizací výkonné moci na úseku veřejné správy. Srov. PRŮCHA, Petr, POMAHAČ, Richard. *Lexikon- Správní právo*. Ostrava: Nakladatelství Jiří Motloch- Sagit, 2002. s. 466.

⁷ POŠVÁŘ, Jaroslav. *Obecné pojmy správního práva*. Brno: ČSAS Právník, 1946. s. 24.

⁸ PRŮCHA, Petr. *Správní právo. Obecná část. 7., doplněné a aktualizované vydání*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 53.

⁹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 6. vydání*. Praha: C.H. Beck, 2006. s. 6.

materiálního pojetí je veřejná správa soubor činností, které nemůžeme pokládat za zákonodárství či soudnictví. To nám také značí, že veřejná správa spadá pod moc výkonnou.

Zaměříme-li se na veřejnou správu z hlediska institucí, mluvíme o organizačním, formálním pojetí. I zde použil D. Hendrych¹⁰ negativního vymezení „ve formálním pojetí správy se klade důraz na instituce a jejich orgány, které mají působnost a pravomoc řešit veřejné úkoly, pokud nejsou přikázány parlamentu nebo soudům“. Jedná se tedy o strukturu orgánů, které mají zabezpečit výkon veřejné správy. Zde můžeme vidět, jak se obě dvě hlediska propojují, neboť orgány by bez obsahové náplně, tedy činnosti, postrádaly smysl. Orgány jsou pak podle Hoetzela¹¹ nazývány správními úřady. Musejí být nadány působností a pravomocí.

Činnost veřejné správy nazýváme správní činností a vlastně se jedná o realizaci norem správního práva. Vykonávat správní činnost mají za úkol subjekty veřejné správy prostřednictvím svých orgánů¹². Činnost veřejné správy se realizuje v určitých formách. P. Průcha¹³ jimi rozumí „cílené zprostředkování obsahu činnosti veřejné správy do jejího vnějšího projevu, zprostředkování obsahu činnosti veřejné správy od požadavku a představy o výsledku ve výsledek sám“.

Odborná literatura dělí formy činnosti podle různých kritérií. Za nejdůležitější hledisko jsou považovány právní důsledky, které z daného úkonu vyplynou, či nikoliv.¹⁴ Dalším hlediskem dělení forem může být pozice adresátů, vůči kterým je činnost směřována. Zde tedy rozlišujeme vnější formy realizace, kdy je činnost zaměřena přímo proti adresátům veřejné moci, a vnitřní formy realizace, kdy se činnost veřejné správy soustředí do svého vlastního organizačního systému, a vně vůči adresátu veřejné moci, má spíše podpůrný charakter.¹⁵

Zaměříme-li se na formy dělené z hlediska pozice adresátů, můžeme rozdělit

a) vnější formy činnosti veřejné správy na:

- normativní správní akty,
- individuální správní akty,

¹⁰ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 6. vydání*. Praha: C.H. Beck, 2006. s. 7.

¹¹ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo. 2. vydání*. Praha: Melantrich, 1937. s. 13-14.

¹² Srov. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 6. vydání*. Praha: C.H.Beck, 2006. s. 173.

¹³ PRŮCHA, Petr. *Správní právo. Obecná část. 7., doplněné a aktualizované vydání*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 262.

¹⁴ Nelze však dělit formy činnosti na právní a neprávní, protože veškeré formy správní činnosti mohou být ve veřejné správě uplatněny pouze pokud mají právní základ. Srov. HENDRYCH, Dušan a kol., *Správní právo. Obecná část. 6. vydání*. Praha: C.H.Beck, 2006. s. 174.

¹⁵ Srov. PRŮCHA, Petr. *Správní právo. Obecná část. 7., doplněné a aktualizované vydání*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 264.

- opatření obecné povahy,
- veřejnoprávní smlouvy,
- faktické úkony s přímými právními důsledky,

b) vnitřní formy činnosti veřejné správy na:

- interní normativní správní akty,
- individuální služební akty.¹⁶

Pro mou práci jsou zásadní především vnější formy činnosti veřejné správy, a to hlavně správní akty zavazující adresáty veřejné moci. Co se týká normativního správního aktu¹⁷ působícího vně organizační struktury veřejné správy, máme na mysli podzákonné předpisy, které jsou výsledkem normotvorné činnosti orgánů veřejné správy. Je pro ně tedy typické, že zavazují neurčitý okruh adresátů a veřejná správa jimi realizuje obsah zákonů.¹⁸

Individuální správní akt se od normativního správního aktu liší zejména adresátem, kterého zavazuje, zde totiž neplatí zásada abstraktnosti, nýbrž konkrétnosti. Podle V. Sládečka¹⁹ platí, že „...individuální správní akt či konkrétní akt se většinou vymezuje jako jednostranný správní úkol (rozhodnutí), ve kterém orgán veřejné správy v jednotlivém případě autoritativně řeší právní poměry určitých adresátů“. Jedná se tedy o konkrétní aplikaci norem správního práva v konkrétních případech zavazující konkrétní adresáty (fyzické i právnické osoby). Individuální správní akty můžeme dále dělit podle různých kritérií. Z pohledu povahy jejich právního účinku je dělíme na deklaratorní a konstitutivní akty²⁰, z pohledu okruhu adresátů, které zavazují, na akty in personam a in rem²¹. Dalším kritériem, pro nás důležitým, je procesní postup vydání individuálního správního aktu. Je-li správní akt vydán správním orgánem jako výsledek správního řízení, nazýváme jej správní rozhodnutí²². Ovšem správní akt může být výsledkem jiného procedurálního postupu. Pak mluvíme např. o souhlasu, schválení, povolení, opatření, vyjádření, atd.

Abych doplnila tento přehled správních aktů, vysvětlím ještě stručně interní normativní správní akty a individuální služební akty. Pro interní normativní správní akty platí stejná

¹⁶ Srov. PRŮCHA, Petr. . *Správní právo. Obecná část. 7., doplněné a aktualizované vydání*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 266.

¹⁷ D. Hendrych nazývá takovéto normativní správní akty *nařízením* a do jejich charakteristických vlastností zahrnuje podzákonnost, abstraktnost, obecnost a jednostrannost. Srov. HENDRYCH, Dušan. *Správní právo. Obecná část. 6. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2006. s. 207.

¹⁸ Srov. PRŮCHA, Petr. *Správní právo. Obecná část. 7., doplněné a aktualizované vydání*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 271- 272.

¹⁹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI, a. s., 2005. s. 203.

²⁰ Deklaratorní akt autoritativně potvrzuje již existující právní vztahy správního práva, zatímco konstitutivní akt zakládá, mění nebo ruší vztahy správního práva.

²¹ Akt in personam upravuje osobní poměry adresátů, zatímco akt in rem se týká adresáta kvůli vztahu k nějaké věci.

²² Viz kapitola 1.3.

charakteristika jako pro normativní správní akty, avšak s důležitou výjimkou, a to že působí pouze v organizační struktuře veřejné správy a nezavazují tak neomezený počet adresátů, nýbrž pouze úřední osoby. V případě individuálních služebních aktů se jedná o individuální pokyny podřízeným subjektům v rámci orgánů veřejné správy.

1. 2. Správní řízení

Správní řízení je jedním ze způsobů výkonu veřejné správy. Podle P. Průchy²³ „je to procesními normami správního práva upravený postup správních orgánů, jehož cílem je, ve vždy konkrétní věci, vydání správního rozhodnutí, jakožto individuálního správního aktu, přičemž součástí tohoto postupu je dále i řízení přezkumné a řízení vykonávací“. Správní řízení spočívá v konkrétní rozhodovací činnosti správních orgánů, které jsou pověřeny výkonem veřejné správy.

Tento správní proces je upraven normami správního práva. Tou nejdůležitější normou je správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., který nám upravuje obecné správní řízení. Veřejná správa však působí na velkém množství úseků²⁴, a tak správní řád není jediným procesním předpisem upravujícím postupy správních orgánů při vydávání správního rozhodnutí. Každý úsek veřejné správy je upraven vlastními speciálními právními předpisy, které by měly obsahovat i procesní postupy vedoucí k vydání správního rozhodnutí, tady tedy mluvíme o zvláštním správní řízení. Není-li tomu tak, použije se na základě subsidiarity správní řád, jak uvádí § 1 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Správnímu řízení je ve správním řádu věnována především část druhá *Obecná ustanovení o správním řízení* a část třetí *Zvláštní ustanovení o správním řízení*. Právě v části druhé § 9 správního řádu je definováno správní řízení, a to jako postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má nebo nemá.

Správní řízení se řídí určitými zásadami, které by měl každý správní orgán při vydávání správního rozhodnutí dodržovat. Tyto zásady můžeme považovat za jakési interpretační pravidla jednotlivých ustanovení správního řádu.²⁵ Mezi základní zásady činnosti správních orgánů řadíme zásadu zákonnosti, která nám říká, že správní orgán musí postupovat

²³ PRŮCHA, Petr, POMAHÁČ, Richard. *Lexikon- Správní právo*. Ostrava: Nakladatelství Jiří Motloch- Sagit, 2002. s. 420.

²⁴ Můžeme jmenovat například úsek stavebnictví, vodohospodářství, školství, puncovníctví, atd.

²⁵ Srov. PRŮCHA Petr, SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo- procesní část*. Brno: Masarykova univerzita, 2004. s. 31.

v souladu s platnými zákony a ostatními obecně závaznými právními předpisy, zásadu rychlosti a hospodárnosti, která je ve správním řádu upravena prostřednictvím lhůt k provedení procesních úkolů a vydání rozhodnutí, zásadu objektivní pravdy, tedy nutnosti zjistit skutečný stav věci předtím, než ve věci rozhodne, zásadu aktivní účasti účastníků na řízení, která garantuje práva účastníků řízení. Dále můžeme jmenovat zásadu součinnosti správního orgánu s právními a fyzickými osobami, která správnímu orgánu ukládá povinnost poskytovat pomoc a poučení subjektům správního řízení, zásadu rovnosti účastníků, zásadu volného hodnocení důkazů znamenající, že není stanovena důkazní síla jednotlivých důkazů, zásada dvoustupňového řízení, tedy že účastník má právo vydané rozhodnutí napadnout²⁶ a nechat přezkoumat správním orgánem vyššího stupně.

Ze zásad procesních doplníme ještě zásadu oficiality, tedy že řízení se zahajuje z podnětu správního úřadu, zásadu dispoziční, kdy se jedná na návrh účastníka řízení. Zásada písemnosti, kdy je řízení vedeno na základě písemných podkladů, stojí v opozici se zásadou ústnosti, kdy je správnímu orgánu nařízeno ústní jednání. Dále máme zásadu neveřejnosti a jednotnosti řízení.

Předmětem správního řízení je podle P. Průchy²⁷ „taková rozhodovací činnost orgánů veřejné správy, v jejímž rámci rozhodují v oblasti veřejné správy tyto orgány o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech občanů (fyzických osob) a organizací (právníků osob)“. Objektem je vydání správního rozhodnutí.

Správní řízení upravuje vztahy v oblasti správního práva. Podle P. Průchy²⁸ „se označení subjekty správního řízení vztahuje na nositele práv a povinností, kteří mají rozhodující vliv na výsledek správního řízení“. Subjekty těchto vztahů jsou na jedné straně správní orgány a na straně druhé účastníci správního řízení.

Správní orgány mají v tomto vztahu nadřazené postavení, neboť jim přísluší rozhodovat o právech a právem chráněných zájmech a povinnostech účastníků řízení, jsou tedy nadány veřejnou mocí. Zásadní je pro správní orgán příslušnost, která nám říká, zda-li je orgán místně a věcně schopný vést správní řízení a vydat správní rozhodnutí v té které konkrétní věci. Věcně příslušný je takový orgán, který je nadán působností a pravomocí řešit danou věc. Na věcnou příslušnost se odkazuje v § 10 správního řádu, tedy aby správní orgán mohl v dané situaci jednat, je nutné, aby k tomu byl zmocněn zákonem nebo na základě zákona. Úprava věcné příslušnosti se tak zpravidla nachází ve zvláštních zákonech. Do věcné

²⁶ Napadnout lze správní rozhodnutí řádným opravným prostředkem, tedy odvoláním nebo rozkladem.

²⁷ PRŮCHA, Petr, SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo- procesní část*. Brno: Masarykova univerzita, 2004. s. 15.

²⁸ PRŮCHA, Petr, SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo- procesní část*. Brno: Masarykova univerzita, 2004. s. 44.

příslušnosti spadá i příslušnost instanční, která určuje, jaký orgán bude rozhodovat v první instanci a jaký bude odvolacím orgánem. Musíme sem zahrnout i funkční příslušnost, která nám říká, jaký orgán z hierarchické struktury věcně příslušného správního orgánu je schopný správní řízení vést. Zde záleží na zvláštním právním předpise, zda tuto otázku vyřeší sám, či ji ponechá na vnitřních předpisech. Místní příslušnost správního orgánu je upravena v § 11 správního řádu. Řídí se třemi kritérii. Kde se řízení týká činnosti, je místně příslušný ten orgán, který působí v místě činnosti. Jedná-li se o řízení týkající se nemovitosti, je příslušný ten orgán, v rámci jehož územní působnosti se nemovitost nachází. Týká-li se řízení fyzické nebo právnické osoby, je příslušný orgán podle místa trvalého pobytu nebo sídla právnické osoby. Spory týkající se místní příslušnosti pak řeší § 11 odst. 2 správního řádu.

Účastníky řízení se zabývají § 27 a § 28 správního řádu. Jejich identifikace je často složitá, neboť správní rozhodování často převyšuje individuální zájmy, a je nutné zajistit postavení všech těch, jichž se budou důsledky správního rozhodnutí dotýkat. Každý účastník však musí mít způsobilost být účastníkem, tedy mít způsobilost mít práva a povinnosti, a způsobilost procesní, tedy mít způsobilost k právním úkonům. Účastníci jsou si v průběhu řízení rovni, jak stanoví jedna ze základních zásad správního řízení. Z pozice účastníka řízení vyplývá množství specifických práv a povinností.²⁹

Zahájení a průběhu obecného správního řízení se věnuje část druhá a třetí správního řádu a řídí se výše zmíněnými zásadami. Řízení je zahájeno buď na návrh účastníka, nebo z podnětu správního orgánu. Po zahájení probíhá písemné či ústní jednání. O ústním jednání je nutné vyhotovit protokol. Správní orgán zjišťuje skutkový stav projednávané věci, obstarává a hodnotí důkazy. Jeho činnost vede k vydání správního rozhodnutí.

1. 3. Správní rozhodnutí

V kapitole o správním rozhodnutí se seznámíme nejdříve s jeho charakteristikou, dále si ho rozčleníme na jednotlivé druhy, pak budou následovat náležitosti, které by mělo každé správní rozhodnutí splňovat, poté se zaměříme na vlastnosti správních rozhodnutí a na závěr se budeme věnovat takovým znakům správního rozhodnutí, jež mohou způsobit jeho vadnost.

²⁹ Srov. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 6. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2006. s. 363 a dále.

1. 3. 1. Charakteristika správního rozhodnutí

Správní rozhodnutí je jednostranným vrchnostenským správním aktem vydaným správním úřadem jako výsledek správního řízení. Autoritativně rozhoduje o konkrétních právech a povinnostech určitých adresátů. Jedná se o vrchnostenskou formu činnosti veřejné správy. Správní úřady aplikují obsah správně-právních norem na konkrétní případy takových subjektů, které stojí vně veřejné správy.

Podle správního řádu³⁰ § 67 odst. 1 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. Tato definice nám vlastně rozděluje správní akty na meritorní, vyslovující konkrétní výsledek řízení a správním řádem nazývané „rozhodnutí“, a rozhodnutí procesní povahy, které správní řád nazývá „usnesením“. Soudní řád správní³¹ zjednodušuje definici správního rozhodnutí na úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti.

Správní rozhodnutí je výsledkem činnosti správních orgánů, které reprezentují moc veřejnou, a proto je také nutné zdůraznit, že tyto orgány rozhodují, ač o právech a právech chráněných zájmech individuálních subjektů, ve veřejném zájmu³². Tím se tato rozhodnutí odlišují od rozhodnutí vydaných v civilních či trestních procesech, kde se hájí zájem soukromý.

1. 3. 2. Druhy správního rozhodnutí

Budeme-li vycházet ze správního řádu, § 9 a § 67 odst. 1 nám rozdělují správní rozhodnutí na akt konstitutivní a akt deklaratorní.

Konstitutivním správním aktem se rozumí takové rozhodnutí, které zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti jmenovitě určených osob. Působí od okamžiku svého vzniku (ex nunc) a do budoucnosti (pro futuro). Dle P. Průchy³³ tyto akty vznikají z potřeby založit nový správně- právní stav, kterého tu předtím nebylo, nebo jistý stav změnit či zrušit. Mezi

³⁰ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

³¹ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdější předpisů

³² Viz §2 odst. 4 správního řádu.

³³ Srov. PRŮCHA, Petr. . *Správní právo. Obecná část. 7., doplněné a aktualizované vydání*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. 276 s.

konstitutivní akty můžeme zařadit např. vydání stavebního povolení. V. Sládeček³⁴ člení konstitutivní správní akty ještě podle vztahu správního aktu k právní pozici adresáta na pozitivní a negativní, podle trvání jejich účinku na časově omezené a neomezené, podle přínosu obsahu aktu pro adresáta na benefiční a deteriorační a přímo podle obsahu na materiální a procesní.

Druhým typem správního rozhodnutí jsou akty deklaratorní. Takovéto akty autoritativně prohlašují existenci či vlastnosti správně-právních vztahů a skutečností. Právní situace potvrzená deklaratorním aktem existovala již před jeho vydáním, tento akt tedy působí i do minulosti, a to od okamžiku vzniku vztahů (pro praeterito a ex tunc). Deklaratorních aktů je třeba, když jsme v právní nejistotě a potřebujeme tak autoritu správního orgánu, který správně- právní vztah určí.³⁵

Tyto dva typy však nemusí vždy existovat odděleně. V praxi může docházet i k jejich sloučení. Příkladem může být rozhodnutí o přestupku, kde vina má povahu deklaratorní, zatímco výrok o trestu je povahou konstitutivní.

Jiné členění správních rozhodnutí je podle kritéria subjektů vázaných správním aktem. Řeší-li akt právní situaci osob, nazýváme ho akt in personam. Týká-li se rozhodnutí věci, s níž je adresát v právním vztahu, je tento akt nazýván akt in rem.

1. 3. 3. Náležitosti správního rozhodnutí

Každý správní akt musí splňovat jisté náležitosti, aby byl pro své adresáty závazný a veřejnou mocí vynutitelný, aby se proti němu dalo použít opravných prostředků. Tyto náležitosti rozdělujeme do čtyř skupin, a to náležitosti kompetenční, obsahové, formální a procedurální.

Co se týká kompetenčních náležitostí, je nutností, aby orgán, který rozhodnutí vydává, měl hmotně-právní působnost a pravomoc a také procesně právní příslušnost k takovému vydání. Správní orgán tedy musí být místně, věcně a funkčně příslušný³⁶. D. Hendrych³⁷ uvádí, že „po obsahové stránce znamená pravomoc zákonné oprávnění činit autoritativní opatření, jimiž se subjektivní oprávnění nebo povinnost závazně vytvoří, změní či zanikne, anebo zákonné oprávnění vrchnostensky subjektivní oprávnění nebo povinnosti nalézat“.

³⁴ Srov. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI, a. s., 2005. s. 96.

³⁵ Srov. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 6. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2006. s. 195.

³⁶ Nutnost věcné a místní příslušnosti správního orgánu je zmíněna i v § 142 správního řádu.

³⁷ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 6. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2006. s. 204.

Obsahem správního aktu se rozumí vůle správního orgánu rozhodnout v individuální věci vůči jmenovitě uvedeným adresátům. Rozhodnutí může být jak ve věcech hmotně-právních, tak v procesních, a jeho obsah představuje vznik, změnu, zánik právních vztahů nebo potvrzení existence právních vztahů. Obsahové náležitosti stanovuje zákon nebo také vyplývají z obecných zásad správního práva. Dle § 68 odst. 1 správního řádu musí každé rozhodnutí obsahovat výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků.

Výroková část, které se věnuje § 68 odst. 2 správního řádu, je považována za nejdůležitější, neboť tam najdeme řešení otázky, která je předmětem řízení. Tato část správního rozhodnutí vyvolává právní účinky a působí na právní vztahy a pouze proti ní lze podat opravné prostředky. Jinak v ní musí být ještě označeni účastníci řízení a lhůty pro splnění ukládané povinnosti a výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání. Výrok je buď jeden, nebo je jich více, a může obsahovat i vedlejší ustanovení, mezi která se řadí příkazy, časové doložky, podmínky a výhrady. Tyto podmínky výroku jsou obligatorní, postupujeme-li podle správního řádu. Pokud se správní řízení vede podle jiného, zvláštního zákona, musí výroková část splňovat podmínky dané právě v tomto zvláštním zákoně.

Odůvodnění je podle § 68 odst. 3 správního řádu ta část, kde se uvedou důvody výroku, podklady, které vedly k takovému rozhodnutí, a informace o tom, jak bylo naloženo s námitkami účastníků. Z § 68 odst. 4 správního řádu vyplývá, že odůvodnění není nezbytnou součástí rozhodnutí, pokud bylo všem účastníkům v prvním stupni správního řízení vyhověno. Odvolání, popř. rozklad, mířící vůči odůvodnění je nepřijatelné, opravné prostředky lze podat výlučně proti výrokové části.

Třetí část rozhodnutí zmíněná v § 68 odst. 5 správního řádu, tedy poučení, se zabývá odvoláním, zda je přípustné, v jaké lhůtě a od jakého dne se lhůta počítá, kdo o odvolání rozhoduje a u kterého správního orgánu se odvolání podává. Tato část rozhodnutí je na rozdíl od odůvodnění povinná.

Mezi obsahové náležitosti jednoznačně patří určitost. V rozhodnutí musí být přesně určen orgán, který rozhodnutí vydal, i adresát, kterému je určen, a především právní účinky, které má toto rozhodnutí vyvolat. Dále je vyžadováno konkrétní odůvodnění, srozumitelnost obsahu a logická nerozporuplnost. Správní orgán by též neměl svou vrchnostenskou mocí zasahovat do práv a povinností subjektů více, než je nutné, a nemůže ani upravovat předmět správního aktu, bylo-li řízení o něm zahájeno na návrh účastníka. Nelze též opomenout

zásadu materiální rovnosti, tedy že správní orgán by měl v podobných situacích rozhodovat stejně.³⁸

Formě správního rozhodnutí se věnuje § 67 odst. 2 a § 69 správního řádu. Správní akt musí mít písemnou formu³⁹ a jeho adresát má právo ho v takovéto formě obdržet se všemi jeho přílohami. Z § 69 správního řádu vyplývá, že ve správním aktu musí být označení „rozhodnutí“ nebo jiné označení stanovené zákonem, dále označení správního orgánu, který rozhodoval, číslo jednací, datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno, příjmení, funkce nebo služební číslo úřední osoby a podpis oprávněné úřední osoby. Rozhodnutí také musí obsahovat jména a příjmení všech účastníků. Má-li být rozhodnutí doručeno elektronicky, je podpis nahrazen elektronickým podpisem a místo otisku úředního razítka se slovy uvede „otisk úředního razítka“.

Procedurální náležitosti jsou spojeny se správní řízením, kterému jsme se věnovali ve stejnojmenné kapitole. Rozlišujeme zde postupy podle správního řádu, nebo postupy podle zvláštních zákonů.

1. 3. 4. Vlastnosti správního rozhodnutí

Vlastnosti, které budeme v této kapitole probírat jsou vlastní všem správním rozhodnutím, bez nich by nebylo možné je za správní akty označit. Jedná se především o platnost, právní moc, účinnost, vynutitelnost a vykonatelnost. D. Hendrych⁴⁰ mezi ně zařazuje ještě změnu a zrušení pravomocného správního aktu, nové rozhodnutí v pravomocně skončené věci a zpětné přiznání práva, zatímco V. Sládeček⁴¹ k těm základním přidává ještě řetězení a subsumpci.

„Platnost správního aktu nastává okamžikem, kdy byl projev vůle správního úřadu učiněn v předepsané formě vůči adresátům, tj. zpravidla doručením do vlastních rukou.“⁴² Nestačí tedy, aby správní orgán svou vůli pouze formuloval, je nezbytné, aby ji projevil. Jedná se

³⁸ Srov. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 6. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2006. s. 207-208.

³⁹ Písemná forma není nutná, pokud tak stanoví zákon. V takovém případě se vyhlásí výroková část rozhodnutí, podstatné části odůvodnění a poučení a následně je do spisu učiněn záznam obsahující výrokovou část, odůvodnění, datum vydání, číslo jednací, datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno, příjmení, funkce nebo služební číslo a podpis úřední osoby. Ústní vyhlášení se potvrzuje písemně, pokud to účastník požaduje. Takovéto potvrzení obsahuje pouze výrokovou část a další náležitosti dle § 69. Mezi takovéto akty se řadí např. rozhodnutí v blokovém či celním řízení.

⁴⁰ Srov. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 6. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2006. s. 221 a dále

⁴¹ Srov. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo.* Praha: ASPI, a. s., 2005. s. 101.

⁴² SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo.* Praha: ASPI, a. s., 2005. s. 99.

buď o ústní vyhlášení, nebo o doručení adresátovi. Od momentu platnosti je správní orgán správním rozhodnutím vázán, nemůže ho dále měnit či rušit. Platnost je nezbytným předpokladem pro právní účinky aktu a jeho dalších vlastností.

Na právní moc správního rozhodnutí můžeme pohlížet ze dvou úhlů. Jako formální právní moc jsou označovány vlastnosti ve smyslu procesním. Když správní akt nelze napadnout řádnými opravnými prostředky, nabývá právní moci oznámením adresátovi⁴³. Akty nabývají právní moci, pokud marně uplynula lhůta k podání odvolání či rozkladu, popř. se subjekt vzdal využití opravných prostředků nebo bylo přezkumným správním aktem rozhodnuto o odvolání nebo rozkladu. Z procesního hlediska se jedná o konečný výsledek postupu správního orgánu. Ve smyslu hmotně-právním budeme mluvit o materiální právní moci, kterou se rozumí nezrušitelnost, nezměnitelnost a opětovné rozhodnutí ve věci, ve které již bylo vydáno správního rozhodnutí.⁴⁴ U zákonem stanovených případech je však výjimka, kdy je materiální právní moc popřena. Právní moc zaniká společně s platností správního aktu.

Účinností se rozumí fakt, že správní rozhodnutí je schopné vyvolat zamýšlené právní účinky. V případě konstitutivních aktů je tedy možnost vykonávat nějaké oprávnění, nebo nutnost plnit aktem dané povinnosti, v případě deklaratorních aktů působí právní poměry navenek. Předpokladem účinnosti je právní moc a účinnost nastává spolu s právní mocí nebo po ní. Zaniká s platností nebo došlo-li k zániku věci, právnické osoby nebo smrti fyzické osoby.⁴⁵

Vynutitelnost můžeme vysvětlit jako možnost správního orgánu vymáhat splnění povinností (jak něco vykonat, tak něco strpět či se něčeho zdržet) uložených správním rozhodnutím. Tento akt probíhá formou správní či soudní exekuce. Pro vynutitelnost je nezbytné, aby byl správní akt účinný a aby marně uplynula lhůta ke splnění uložených povinností.

Vykonatelnost můžeme chápat buď v širším pojetí, nebo v pojetí užším. V širším pojetí vykonatelností rozumíme způsobilost správního rozhodnutí vyvolat zamýšlené právní účinky. Užší pojetí vykonatelnosti chápe V. Sládeček jako tzv. *proveditelnost*⁴⁶. Znamená to, že akty stanovující nějakou povinnost mohou být pomocí právních prostředků nuceně splněny. Z § 74 odst. 1 správního řádu vyplývá, že rozhodnutí jsou vykonatelná nabytím

⁴³ V případě usnesení podle § 76 odst. 3 správního řádu nabývá právní moci poznamenáním do spisu.

⁴⁴ Srov. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 6. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2006. s. 219.

⁴⁵ Srov. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 6. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2006. s. 225-226.

⁴⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI, a. s., 2005. s. 101.

právní moci nebo pozdějším dnem uvedeným ve výrokové části. V § 74 spr. ř. se dále mluví o předběžné vykonatelnosti, která může nastat, pokud odvolání nemá odkladný účinek a pokud, byla-li stanovena lhůta pro splnění povinností, uplynula.

1. 3. 5. Vady správního rozhodnutí

Výše jsem vyjmenovala základní vlastnosti a náležitosti správních aktů. Pokud ale správní akt nějakou z nezbytných náležitostí pozbude, stává se aktem vadným. Vady, jinak bychom také mohli říct negativní vlastnosti, mohou být různého původu a jejich existence má různě závažné důsledky na právní účinky správního rozhodnutí, někdy dokonce i na samotnou existenci rozhodnutí.⁴⁷ Nedostatky správních rozhodnutí rozdělujeme na formálně vadné, věcně nesprávné, protiprávní a nulitní. Těm posledním pak bude věnována celá příští kapitola.

U správních aktů platí presumpce správnosti a platnosti, tudíž musíme považovat správní rozhodnutí za bezvadné a sledovat jeho právní účinky, dokud se neprokáže, že akt je vadný. V ten okamžik pozbývá správnosti a platnosti a je následně změněn či zrušen správním orgánem nebo soudem.

Nejdříve se budu věnovat takovým vadám, jež způsobují nejmenší právní důsledky a způsobují tak akty formálně vadné. Pod takovými vadami si můžeme představit drobné chyby v psaní, počtech a jiných zřejmých nesprávnostech v písemném vyhotovení rozhodnutí. Vady takového charakteru jsou bezprocedurálně opravitelné. Opravě formálně vadného rozhodnutí se věnuje § 70 správního řádu. Lze k ní přistoupit, pokud jsou nesprávnosti v písemném provedení rozhodnutí zřejmé. Provádí se jak z moci úřední, tak na požádání účastníka, a to usnesením toho orgánu, který formálně vadné rozhodnutí vydal. Pokud je formální chyba obsažena ve výrokové části rozhodnutí, musí správní orgán vydat opravné rozhodnutí. Proti opravnému usnesení nebo opravnému rozhodnutí má právo podat odvolání pouze účastník, který jím může být přímo dotčen.

Druhým typem a můžeme říci i druhým stupněm míry vlivu na právní účinky aktu, jsou rozhodnutí věcně nesprávná. Formální stránka takovýchto aktů je zcela v pořádku, ale vady najdeme v jeho obsahu. Jedná se především o „*nesprávnost* v přístupu“⁴⁸, jak uvádí V. Sládeček, při řešení správně-právní situace, zejména uplatňuje-li se institut správního uvážení. Správní orgán je oprávněn při rozhodování ve správně-právních situacích určité

⁴⁷ Srov. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI, a. s., 2005. s. 103.

⁴⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI, a. s., 2005. s. 103.

skutkové povahy použít svého volného uvážení. To jest v případě, kdy má k dispozici několik zákonných řešení a má vybrat to nejúčelnější. K věcně nesprávným vadám aktu dochází, pokud se správnímu orgánu nezdařilo vybrat právě ono nejúčelnější a pro konkrétní případ nejvhodnější řešení.

Takovéto věcně nesprávné rozhodnutí může napadnout pouze jejich adresát, pokud není pravomocné. Vzhledem k § 89 odst. 2 správního řádu lze rozhodnutí v odvolacím řízení z důvodů věcné nesprávnosti přezkoumat pouze v rozsahu námitek uvedených v odvolání.⁴⁹ Vady věcné nesprávnosti podléhají přezkumu správních orgánů i správních soudů.

Posledním typem vadných aktů jsou ty protiprávní. Nezákoně správní rozhodnutí je takové, které je v rozporu se zákonem nebo jiným správním předpisem.⁵⁰ Vady mohou být jak hmotně-právního, tak procesního charakteru. Napravit protiprávní akty může podle § 97 odst. 3 správního řádu správní orgán jejich změnou nebo zrušením.

Vady procesní spočívají v porušení procesně právních předpisů, nebo ve vedení řízení. Tyto vady jinak také nazýváme procedurální. Nezbytné je v případě procedurálních vad zhodnotit, zda mohou ovlivnit obsahovou stránku napadeného rozhodnutí, protože, jak vyplývá z § 89 odst. 2 správního řádu, k vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží.⁵¹

Iniciativa k nápravě či zrušení nezákonného správního aktu přísluší jak účastníkovi řízení, tak správnímu orgánu. Pokud je rozhodnutí ještě nepravomocné, „poukáže na protiprávnost aktu účastník řízení v odvolání nebo rozkladu“, jak uvádí V. Sládeček⁵². Lze zahájit i přezkumné řízení, ale pokud bylo po zahájení takového přezkumného řízení podáno odvolání, postupuje se podle ustanovení § 81 a dále správního řádu.

K provedení přezkumného řízení o nápravě protiprávnosti může dát účastník řízení, ve kterém bylo takovéto rozhodnutí vydáno, podle § 94 odst. 1 spr. ř. podnět. Podle V. Sládečka⁵³ mohou takovýto neformální podnět podat i třetí osoby nebo jiný správní orgán. Dále je už na správním orgánu, zda shledá důvody k zahájení řízení a následně pak ex offo řízení zahájí.

⁴⁹ Věcnou stránku v celém rozsahu napadeného rozhodnutí lze přezkoumat odvoláním pouze v případě veřejného zájmu.

⁵⁰ Mezi tyto předpisy patří normy podzákonného charakteru, normy v mezinárodních smlouvách, normy komunitárního práva a normy vnitrostátní nejvyšší právní síly.

⁵¹ Podobně i § 76 odst. 1 písm. c) správního řádu soudního říká, že soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

⁵² SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI, a. s., 2005. s. 104.

⁵³ Srov. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI, a. s., 2005. 104 s.

2. Nicotnost správního rozhodnutí

2. 1. Pojem nicotnost

Pokud bychom chtěli pro právní účely najít přesnou definici pojmu nicotnost, v českých výkladových slovnících⁵⁴ z úplného počátku 20. století ji nenajdeme. V té době se ve slovnících objevuje pouze pojem neplatnost, která nás odkazuje k pojmu zmatečnost, jež se podle slovníků uplatňuje pouze v trestním řízení. V druhé polovině 30. let už má alespoň pojem neplatnost své vlastní vysvětlení⁵⁵. Pojem nicotnost, neboli spíše nicota, se objevuje až v 30. a 40. letech 20. století a ve slovnících je vykládán např. jako nebytí, neexistence konkrétního jsoucna či nepřítomnost.

Z období 40. let se o nicotnosti zmiňuje výkladový slovník francouzský pod pojmem „nullité“ a vysvětluje ji jako chybu, která bere aktu celou jeho hodnotu⁵⁶. Britský slovník ji pod pojmem „nullity“ definuje jako skutečnost, např. manželství, která již nemá právní sílu nebo již není platná, nebo jako něco, co již není platné⁵⁷. I my máme v češtině pro nicotnost z latiny pocházející ekvivalent, a tím je „nulita“.

Nicotné rozhodnutí je tedy takové, které pro své závažné vady, pro pozbytí jedné či více náležitostí, vůbec neexistuje, přestalo být aktem a stalo se naopak paaktem, J. Hoetzel⁵⁸ ho dokonce nazývá „procesním potratem“. Neboť takovýto nicotný správní akt vlastně neexistuje, nezpůsobuje ani zamýšlené právní následky, nikdo jim není vázán a ani ho nemusí respektovat. Nicotnost také nelze zhojit uplynutím času, protože nelze napravit akt, který vlastně vůbec neexistoval.

⁵⁴ Např. ŠUBRT, F. A.. *Malý Ottův slovník naučný dvoudílný : příruční kniha obecných vědomostí. Díl 2, L-Ž.* Praha: J. Otto, 1906.

⁵⁵ *Neplatnost v právu se posuzuje s několika hledisek. Tak n. absolutní již se může dovolati každý a relativní již se mohou dovolati jen určité osoby. ... Otázku n-i nutno řešiti v praxi s hlediska konkrétní záležitosti. V právu není pojem neplatnosti někdy znamená pouhou nařikatelnost nebo odstranitelnost z titulu dozoru. V témže smyslu jako absolutní n. se užívá termínu zmatečnost, ačkoliv např. v §14 zák. č. 88/ 20 znamená i tento obrat nařikatelnost. Ottův slovník naučný Nové doby. Díl IV. Svazek 1. Praha: Novina, tiskařské a vydavatelské podniky, 1936. s. 546. Heslo Neplatnost.*

⁵⁶ *Nullité vice qui ôte à un acte toute sa valeur.*

ANGÉ, Claude, ANGÉ, Paul. *Nouveau Petit- Larousse Illustré.* Paris: Librairie Larousse, 1945. s. 706. Heslo Nullité.

⁵⁷ *Nullity(formal or law) the fact of sth, for example a marriage, having no longer legal force, something no longer being valid.*

HORNBY, Albert, Sydney. *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English. Seventh edition.* Oxford: Oxford university Press, 2005. s. 1041. Heslo Nullity.

⁵⁸ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná.* Praha: Melantrich, 1934. s. 268.

Autoři historické i dnešní literatury mají pro nicotné rozhodnutí množství výrazů. J. Hoetzel⁵⁹ používal „absolutně zmatečný správní akt, paakt“, či jak jsem už zmínila – „procesní potrat“. J. Pošváb⁶⁰ začal používat slova „nicotnost“. V soudobé literatuře dále mluvíme např. o nulitě, neexistenci nebo absolutní neplatnosti.

Nulitní správní rozhodnutí pozbývá presumpce správnosti⁶¹, které jinak požívají ostatní vadné správní akty.

Nicotný správní akt je tedy rozhodnutí, vypadající jako bezvadný správní akt zavazující své adresáty, avšak kvůli nedostatkům závažného charakteru jej za takový považovat nemůžeme. Má sice určitou vnější podobu, ale jeho obsah pro nás neexistuje.

Můžeme rozlišovat nicotnost úplnou, nebo nicotnost částečnou. Nulita se totiž týká výrokové části rozhodnutí, která může obsahovat výroků několik, popř. i vedlejší ustanovení, a podle toho, jakého/ jakých výroků se týká, rozdělujeme ji na dvě výše zmíněné skupiny. Za úplnou nicotnost považujeme tu týkající se „hlavních“ výroků. Částečnou nicotností bychom mohli rozumět tu, která se vztahuje na závislé výroky a vedlejší ustanovení. J. Staša⁶² navrhuje v tomto případě „*dořešit* věc vydáním rozhodnutí v části věci [§148 odst. 1 písm. b) nového správního řádu]“.

Je žádoucí, aby nicotnost byla deklarována a adresáti tak nabyli právní jistoty. Řízení o prohlášení nicotnosti se podle § 78 odst. 1 správního řádu zahajuje vždy z moci úřední. Účastníci řízení, ve kterém bylo nulitní rozhodnutí vydáno, mají právo dát správnímu orgánu podnět k prohlášení nicotnosti. Samotné řízení vede a v něm rozhoduje nadřízený správní orgán správního orgánu, který domnělý paakt vydal. Pokud orgán neshledá rozhodnutí nicotné, zastaví řízení a zanesse to do spisu. Proti tomuto usnesení se nelze odvolat. Dojde-li však k závěru, že rozhodnutí nicotné je, nicotným ho prohlásí a vyrozumí všechny účastníky řízení, v němž bylo toto absolutně zmatečné rozhodnutí vydáno. Ani proti tomuto deklaratornímu rozhodnutí se nelze odvolat.

⁵⁹ Srov. Tamtéž. 268 s. a dále.

⁶⁰ POŠVÁŘ, Jaroslav. *Obecné pojmy správního práva*. Brno: ČSAS v Brně, 1946. s. 84.

⁶¹ Presumpce správnosti znamená, že na správní akt se hledí jako na bezvadný, dokud se neprokáže opak a rozhodnutí je změněno nebo zrušeno.

⁶² STAŠA, Josef. In: *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., 500/ 2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure*. Praha: ASPI, a.s., 2005. s. 195.

2. 2. Právní důsledky nicotnosti

Nicotný správní akt je jedním z druhů vadného správního rozhodnutí. Musí obsahovat vady toho nejzávažnějšího charakteru, aby mohly způsobit až takovéto fatální důsledky jako je samotná neexistence aktu. A pokud tedy správní akt neexistuje, nemůže ani nikoho zavazovat a vyvolávat zamýšlené právní účinky.

Nicotný správní akt se nedá považovat ani za autoritativní projev správního orgánu. § 8 odst. 2 správního řádu nám říká, že správní orgány mají jednat v zájmu dobré správy. Avšak rozhodnutí jím vydané s takovými vadami způsobujícími nulitu onoho správního aktu rozhodně nemůžeme považovat za kvalitní výkon veřejné správy.

D. Hendrych⁶³ tvrdí, že „pokud se v judikatuře hovoří o schopnosti „citelně zasáhnout sféru práv a povinností“, nejde o to, že by paakt skutečně způsoboval nějaké hmotněprávní důsledky, ale o to, že někdo může i přes vady způsobující nulitu předpokládat, že o správní akt jde“. Tady nám tedy vyvstává otázka, jak z pohledu laika posoudit, zda je daný správní akt nulitní nebo pouze nezákonný či věcně nesprávný a zda z něj tedy plynou zamýšlené účinky a adresát je povinen se jím řídit, protože, jak říká V. Sládeček⁶⁴, „riziko z event. špatného posouzení „kvality“ správního aktu nese adresát“.

Jestliže se adresát správního aktu domnívá, že akt je nulitní, má právo ho napadnout řádnými opravnými prostředky. Následně bude o otázce nicotnosti rozhodováno v opravném řízení a správní orgán buď deklaruje nicotnost, pokud domněle nulitní správní akt splňuje důvody uvedené v § 77 odst. 1 správního řádu, nebo, jedná-li se o důvody uvedené v § 77 odst. 2 spr. ř., vydá podle § 153 odst. 1 písm. c) rozhodnutí, čímž „předpokládá, že původní rozhodnutí bylo nicotné“⁶⁵. Pokud je takto rozhodnuto, adresát správního aktu získává právní jistotu.

Založí-li ale adresát své jednání ohledně účinků správního aktu, u kterého je důvodné podezření nicotnosti, pouze na svém (většinou) laickém úsudku a nedožádá-li si autoritativní rozhodnutí správního orgánu, vystavuje se tak rizikům, že jeho úvaha bude mylná. Může tu také nastat rozkol, pokud správní orgán akt za nicotný nepovažuje nebo si nicotnosti není vědom, a po adresátu vyžaduje respektování a plnění aktu. Je-li akt platný, je možné

⁶³ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 6. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2006. s. 212.

⁶⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo.* Praha: ASPI, a. s., 2005. s. 105.

⁶⁵ STAŠA, Josef. In: *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., 500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure.* Praha: ASPI, a.s., 2005. s. 194.

neplnění povinností sankciovat. V případě nulitního aktu, ze kterého neplynou žádné právní důsledky, je však sankciování vyloučeno, protože prakticky není co sankciovat.

Nejedná-li se o domněle nicotný správněprávní akt, ale o padělek či podvrh písemného rozhodnutí, správní orgán nemůže vyslovit nicotnost, protože se nejedná o rozhodnutí jím vydané. Může, jak uvádí J. Staša⁶⁶, „na vzniklou nejistotu...reagovat sdělením“.

Další otazník visí nad náhradou škody, pokud vznikla adresátu v důsledku nicotného správního rozhodnutí vydaného správním orgánem. Náhrada škody je upravena zákonem č. 82/ 1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ale výslovně se týká pouze náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nezákonným úředním postupem. Nicotné rozhodnutí však za nezákonné, podle jeho znaků považovat nemůžeme a nelze jej tedy ani změnit nebo zrušit, lze pouze prohlásit nicotnost. Prohlášení nicotnosti je aktem deklaratorním, tedy neruší práva a povinnosti svých adresátů. Proto bychom na něj měli, za účelem náhrady škody, spíše pohlížet jako na nezákonný úřední postup. Neboť právě takovým postupem nicotný akt vznikl.

2. 3. Právní úprava nicotnosti

Pozitivně právní úprava nicotnosti je relativně novým institutem v českém právu. Do vydání zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, byla zakotvena pouze v zák. č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, jako neplatnost rozhodnutí⁶⁷. Do roku 2006, kdy nabyt účinnosti nový správní řád, platil zák. č. 71/ 1967 Sb., o správním řízení (správní řád), jež se pojmem nicotnosti nezabýval vůbec. Z toho však nemůžeme vyvozovat, že problém nicotnosti správních aktů neexistoval, právě naopak. V právní praxi se tedy vycházelo pouze z doktríny a judikatury.

Před 1. 1. 2003, kdy nabyt účinnosti soudní řád správní, nebyly upraveny ani procesní postupy, podle kterých se mělo v případě nulitních aktů postupovat. Postupovalo se tedy, jako by se jednalo o vadný akt, který lze napadnout, a tudíž docházelo k rušení nicotných správních aktů. Jak říká ve svém článku L. Potěšil⁶⁸, „soudci, stejně jako správní orgány

⁶⁶ Tamtéž.

⁶⁷ § 32 odst. 7 zmíněného zákona říká: *Chybí-li v rozhodnutí některá z ostatních základních náležitostí, která dle povahy rozhodnutí musí být jejím obsahem, nebo odůvodnění 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.*

⁶⁸ POTĚŠIL, Lukáš. Vyslovení a prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí. *Právní fórum*, 2006. č. 12, s. 433-436.

rozhodující o opravných prostředcích, pak byli nuceni rušit akty, které neexistovaly, rozhodovali a rušili něco, co není“.

Když 1. 1. 2003 vešel v účinnost zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, byl konečně zakotven postup, jak s nicotnými akty nakládat. Upravuje ho § 76 odst. 2 tak, že soud nyní nicotnost aktu vysloví, tedy deklaruje, rozsudkem.

V roce 2003 tedy vchází v účinnost soudní řád správní. S ním se měl stát účinný i druhý správně-právní předpis, a to správní řád. Vládní návrh nového správního řádu však nebyl schválen. Od 1. 1. 2003 tu tak máme účinný postup⁶⁹, jak jednat, je-li akt nicotný, ale nemáme definovanou samotnou nicotnost a důvody ji způsobující.

Nový správní řád vchází v účinnost 1. 1. 2006 jako zák. č. 500/2004 Sb., správní řád. Nicotnosti se věnuje především v části druhé hlavě VI dílu 7, konkrétně v § 77 a 78. Doplnění je pak v části třetí hlavě VII v § 153 odst. 1 písm. b) a c) týkající se uspokojení účastníka po podání žaloby ve správním soudnictví a konečně v části sedmé hlavě VII § 182 odst. 1 týkající se retroaktivity nicotných rozhodnutí.

Samotný pojem nicotnost v právních předpisech však není vysvětlen. Vychází se ze závěrů judikatury a uvádí se vady, které nicotnost způsobují, a postup, jak s nicotným rozhodnutím zacházet.

2. 4. Příčiny nicotnosti

V minulých kapitolách jsem se snažila objasnit pojem nicotnosti a jeho právní úpravu. Nyní se budu věnovat důvodům, které nicotnost způsobují. Budu mluvit o těch závažných vadách, které nulitu způsobují, tak, jak je vymezuje výše zmíněný správní řád a dále také judikatura. Nutno říci, že, co se týká nulity správních rozhodnutí, právní úprava vychází z judikatury, než aby tomu bylo naopak. Správní řád navíc v § 77 neuvádí všechny důvody nicotnost, ale ponechává místo právě soudům, aby výčet dotvořily. Vrchní soud v Praze⁷⁰ k tomu dodává, že „právní úprava ... nevypočítává důvody nicotnosti aktu a ponechává právní teorii a soudní praxi, aby samy vymezily okruh případů, kdy vady aktu dosahují takové míry, že již o aktu vůbec nelze hovořit“.

V následujících podkapitolách se budu podrobněji zabývat jednotlivými vadami způsobujícími nicotnost. Jmenovitě to budou:

⁶⁹ Zejména v § 65 odst. 1, § 68 písm. c), §71 odst. 1 písm. d), § 76 odst. 2 a 3, § 78 odst. 5, § 100 odst. 2 a § 109 odst. 3 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

⁷⁰ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 3. 1995, sp. zn. 6 A 28/94.

1. nedostatek právního podkladu
2. nedostatek pravomoci
3. nedostatek příslušnosti
4. požadavek trestného jednání
5. požadavek fakticky nemožného, nerealizovatelného plnění
6. naprostá nesrozumitelnost, neurčitost, nesmyslnost nebo vnitřní rozpornost
7. absolutní nedostatek formy
8. absolutní omyl v osobě adresáta
9. absolutní nedostatek vůle správního orgánu
10. neexistence skutkového základu
11. složení kolegiálního orgánu

Ne všechny kategorie nicotnosti jsou stejně závažné, všechny ale mají stejně závažné důsledky na účinky rozhodnutí. V následujících podkapitolách se budu nejdříve zabývat těmi závažnějšími vadami způsobujícími nicotnost a následně těmi lehčími.

2. 4. 1. Nedostatek právního podkladu

Jedním z důvodů nicotnosti může být fakt, že rozhodnutí bylo vydáno na neexistujícím právním podkladu. K tomu se vyjádřil Ústavní soud⁷¹ tak, že „nicotnost správního aktu by pak mohla nastat v důsledku nedostatku právního podkladu. I zde je však třeba přihlídnout k tomu, o jaký nedostatek právního podkladu jde. Vzhledem k tomu, že se musí jednat o vadu naprosto zásadní a zřejmou, půjde o situaci, kdy právní podklad pro vydání správního aktu neexistuje vůbec (např. byl-li správní akt vydán na základě zrušeného právního předpis, apod.), nikoliv pak tehdy, jsou-li spatřovány v právním podkladu vady.“

Vydá-li správní orgán rozhodnutí založené na právním předpise, který neexistuje, musíme jej považovat za nicotné. Stejný právní důsledek však bude mít i rozhodnutí, jež bylo založeno na právním předpise, který byl bez náhrady zrušen. To dokládá i judikatura Vrchního soudu v Praze⁷² tím, že „rozhodnutí správního orgánu, zakládající práva a povinnosti, vydané však podle předpisu bez náhrady zrušeného a tedy neplatného a neúčinného“ je rozhodnutím bez právního podkladu.

Do této kategorie vad bychom mohli zařadit i rozhodnutí, která vydal správní orgán z moci úřední, ale která měla být vydána na žádost. K tomu se vyjádřil Nejvyšší správní

⁷¹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2004, sp. zn. II. ÚS 770/02.

⁷² Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 3. 1998, sp. zn. 6 A 118/95-24.

soud⁷³ tak, že „nedostatek pravomoci správního orgánu k zahájení řízení má za následek, že rozhodnutí v tomto řízení vydané, ..., je nulitním správním aktem“.

Tyto příklady, a především ten poslední, nám značí, že vady založené na nedostatku právního podkladu jsou úzce spojeny s nedostatkem pravomoci správního orgánu, kterým se budu zabývat v následující podkapitole.

2. 4. 2. Nedostatek pravomoci

Pravomocí rozumíme oprávnění správního orgánu vykonávat veřejnou moc, tedy autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech podřízených subjektů. Pro naši potřebu budeme mluvit o pravomoci vydávat individuální správní akty.⁷⁴

Nedostatek pravomoci správního orgánu vydat správní rozhodnutí je vůbec nejčastější vadou, kterou disponují nicotné akty. Typicky může nicotnost nastat, když „řešení určité otázky není v pravomoci veřejné správy, ale jiných orgánů, např. soudů“⁷⁵. Ústavní soud⁷⁶ se k tomu svou judikaturou vyjadřuje tak, že „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“.

Výslovně se otázce nedostatku pravomoci správního orgánu vydat rozhodnutí věnuje § 100 odst. 2 soudního řádu správního. Tento odstavec se týká pozitivních kompetenčních sporů správních orgánů. Nejvyšší správní soud tak rozhodne, který orgán má pravomoc dané rozhodnutí vydat, a zároveň vysloví nicotnost rozhodnutí vydaných správními orgány, jestliže jsou v rozporu s jeho určením pravomoci.

P. Mates⁷⁷ ve svém článku nastiňuje rozdělení nicotných správních aktů tohoto druhu dle teorie M. Máši, kde první skupinou jsou „tzv. zdánlivé akty (kam řadíme takové „akty“, které např. vydal občan, páchající trestnou činnost spočívající právě v tom, že vystupuje jako správní orgán a vydává „rozhodnutí“ mající navenek podobu správního aktu“ a skupinou druhou „...akty nicotnými, vydanými nepravomocným státním nebo jiným orgánem“. Do první skupiny by patřily akty, které vydal někdo, kdo vůbec není správním či jiným

⁷³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, sp. zn. 2 A 614/2002-36.

⁷⁴ Srov. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 6. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2006. s. 117.

⁷⁵ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 6. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2006. s. 214.

⁷⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 10. 10. 2002, sp. zn. III ÚS 728/01.

⁷⁷ MATES, Pavel. Nicotné akty v judikatuře správních soudů. *Obchodní právo*, 2000, č. 1, s. 14-17.

veřejnomocenským orgánem, a tudíž je ani nemůžeme nazývat správními akty, natož jim ještě přisuzovat nějaké správněprávní účinky. J. Hoetzel⁷⁸ tuto situaci popisuje takovou, „jako kdyby úřední akt vydal soukromník“.

Již jsem zmínila, že vada nedostatku pravomoci pro vydání správního aktu je vadou nejčastější, což můžeme doložit bohatou judikaturou. D. Hendrych⁷⁹ uvádí příklad, kdy „Ministerstvo zemědělství jako Ústřední pozemkový úřad rozhodlo podle již zrušené úpravy o opravném prostředku, o němž měl rozhodovat soud“. Dále můžeme uvést třeba rozsudek Nejvyššího správního soudu⁸⁰ týkající se rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení, která je podle zákona 261/ 2001 Sb. nadána pravomocí rozhodovat o přiznání jednorázové peněžité částky, ale ne o její změně či zrušení, proto „takovéto rozhodnutí o zrušení či změně rozhodnutí o přiznání či nepřiznání nároku s příslušnou výší jednorázové peněžní částky je rozhodnutím nicotným pro nedostatek pravomoci správního orgánu jeho vydání“.

2. 4. 3. Nedostatek příslušnosti

Nicotnost způsobenou nedostatkem věcné příslušnosti správního orgánu, který vydal rozhodnutí mající tuto nezáviděníhodnou vlastnost, řadí § 77 spr. ř. ve výčtu důvodů na první místo. V obecné teorii práva však rozlišujeme příslušnost věcnou, místní a funkční. Zmíněným dvěma posledním se ale úprava ve správním řádu ve spojitosti s nicotností správního rozhodnutí nevěnuje. Odborná literatura se jimi ale zabývá a judikatura potýká, tak i zde se o nich zmíním.

O nedostatku věcné příslušnosti mluvíme, vydá-li správní orgán rozhodnutí ve věci, která nespadá do věcné sféry jeho působení. Věcná příslušnost správních orgánů je přímo vymezena v § 10 správního řádu tak, že správní orgány jsou věcně příslušné jednat a rozhodovat ve věcech, které jim byly svěřeny zákonem nebo na základě zákona. Jedná se, jak říká J. Hoetzel⁸¹, o kompetence orgánů, které jednají za stát.

Za nicotné se podle § 77 spr. ř. nepovažuje rozhodnutí vydané správním orgánem nadřízeným věcně příslušnému správnímu orgánu. Již J. Hoetzel⁸² se vyjadřuje k rozhodnutí vydanému vyšší instancí tak, že „by neshledával absolutní nepřislušnost tehdy, kdyby akt vydal úřad hierarchicky vyšší, než jak právní řád předepisuje, už proto, že dává větší záruky

⁷⁸ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934. s. 268.

⁷⁹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 6. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2006. s. 214.

⁸⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. 1 A 586/ 2002- 29.

⁸¹ Srov. HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934. s. 268.

⁸² HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934. s. 269.

objektivnosti a odbornosti“. Nadřízený správní orgán je navíc odvolací instancí, tudíž ho za absolutně věcně nepříslušného považovat nemůžeme. Dalším důvodem proč nepovažovat správní akty vydané nadřízeným správním orgánem orgánu věcně příslušnému je ten, že v prvním stupni řízení může být věcně příslušných správních orgánů několik.

Budeme-li se teď věnovat příslušnosti místní, najdeme v literatuře jisté rozpory. Existuje názor, který zastává D. Hendrych⁸³, že, pokud se rozhodnutí týká nemovitosti a rozhodne místně nepříslušný orgán, rozhodnutí se stává nulitním. S tím však judikatura nesouhlasí⁸⁴. D. Hendrych⁸⁵ pak na druhou stranu tvrdí, že „o absolutní nepříslušnost nemůže jít v případě, kdy akt vydá ten z více místně příslušných správních orgánů, který „nebyl příslušný“ jen proto, že řízení zahájil již dříve jiný místně příslušný správní orgán“. Naopak P. Mates⁸⁶ říká, že nulita správního rozhodnutí nemůže být způsobena nedostatkem místní nebo funkční příslušnosti.

Co se týká příslušnosti funkční, jde o případ, kdy například ministr pověří úředníka, aby rozhodl v řízení o rozkladu. Judikatura⁸⁷ shledává takové rozhodnutí nezákonné, nikoliv nicotné.

Judikatura vztahující se k nicotnosti způsobené absolutním nedostatkem příslušnosti správního orgánu je relativně bohatá. Můžeme uvést příklad, kdy obecní úřad rozhodnutím uložil povinnost platit místní poplatek ve své přenesené působnosti. Místní poplatky však obec může ukládat pouze v samostatné působnosti a tudíž byl tento její úkon prohlášen nicotným⁸⁸.

Dalším příkladem absolutní věcné nepříslušnosti budiž případ, kdy „tento důvod nicotnosti byl judikován v souvislosti s uložením pokuty podle zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, územním finančním orgánem (S 147-SP 2/1997,...) a v souvislosti s nařízením odstranit stavbu orgánem státní památkové péče namísto stavebním úřadem.“⁸⁹

Nicotností způsobenou vadou absolutního nedostatku příslušnosti se zabýval i Nejvyšší správní soud. Šlo o případ, kdy finanční ředitelství uložilo pokutu za porušení cenových předpisů, ačkoliv v době, kdy se tak stalo, nebylo již k takovému úkonu oprávněno, neboť oprávnění vykonávat tuto působnost přešlo na Státní energetickou inspekci.⁹⁰

⁸³ Srov. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 6. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2006. s. 214.

⁸⁴ Historický judikát ve formě nálezu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 1934, č. 17639, Boh. A. 621/34.

⁸⁵ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 6. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2006. s. 214.

⁸⁶ MATES, Pavel. Nicotné akty v judikatuře správních soudů. *Obchodní právo*, 2000, č. 1, s. 14- 17.

⁸⁷ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 9. 1998, sp. zn. 6 A 202/95.

⁸⁸ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 7. 2007, sp. zn. 30 Ca 241/2000-47.

⁸⁹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 6. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2006. s. 214.

⁹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, sp. zn. 5 A 116/2001- 46.

2. 4. 4. Požadavek trestního jednání

Pokud správní rozhodnutí ukládá svému adresátovi jednání⁹¹, které by naplnilo podstatu trestného činu nebo správního deliktu, považujeme tento správní akt za nicotný. Dle D. Hendrycha⁹² však „nemůže jít o případy, kdy plněním vznikne někomu škoda“. Nejčastěji se s takovými nicotnými správními akty může setkat v souvislosti se služebními rozkazy, či u policie.

Pravděpodobně by do této kategorie nicotnosti šlo zařadit i „nemravné plnění“, jak uvádí J. Hoetzel⁹³, a jako příklad udává oprávnění k provozování nevěstince. S tímto názorem však polemizuje D. Hendrych⁹⁴ a srovnává úpravu této kategorie s německým správním řádem⁹⁵, kde rozpor s dobrými mravy nicotnost zakládá.

Dle § 2 odst. 1 správního řádu, který mluví o zásadě zákonnosti, se správní orgán musí řídit zákony a jinými právními předpisy, které logicky nemohou ukládat trestné jednání.

2. 4. 5. Požadavek fakticky nemožného plnění

Za nicotné se také považují rozhodnutí, jejichž obsah ukládá povinnost plnění absolutně nerealizovatelné, nemožné, odporující fyzikálním zákonům. Podle D. Hendrycha je ale nutné posuzovat konání uložené správním orgánem v kontextu času, místa, konkrétního adresáta a též toho, zda si byl správní orgán (ne)možnosti plnění vědom.

Mohli bychom sem pravděpodobně zařadit i rozhodnutí, která ukládají práva a povinnosti osobám, jež k těmto právům a povinnostem nejsou způsobilé.

Za příklad je možné považovat takové podmínky stanovené stavebním orgánem při vydání rozhodnutí o povolení stavby, které jsou technicky neproveditelné.

2. 4. 6. Naprostá nesrozumitelnost, neurčitost

Rozhodnutí může být prohlášeno za nicotné, pokud je jeho obsah nesrozumitelný, nesmyslný, vnitřně rozporný a povinnosti, které ukládá, jsou nerealizovatelné. Z aktu není zřejmé, kdo ho vydal, komu je určen, jaké práva a povinnosti ukládá nebo věc, kterou se

⁹¹ Může se jednat i o nekonání, a to např. v případě zakázání činnosti.

⁹² HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 6. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2006. s. 215.

⁹³ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná.* Praha: Melantrich, 1934. s. 273.

⁹⁴ Srov. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 6. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2006. s. 216.

⁹⁵ § 44 odst. 2 bod 6 spolkového správního řádu z roku 1976

zabývá, neexistuje.⁹⁶ Obsahuje tedy nějakou závažnou vadu obsahu. Takovýmto rozhodnutím by nešlo ovlivnit právní vztahy, které z něj očividně nevyplývají, a proto i jeho existence pozbývá na významu.

V rozhodnutí je nezbytné, aby byl zřejmý jeho obsah, a to hlavně výroková část, aby byl srozumitelný a jasně z něj vyplývalo, jaká práva a povinnosti správní orgán ukládá. Nesplnění tyto základní požadavky, nezabývá než deklarovat ho nicotným.

Za důvod nicotnosti také můžeme označit rozpor mezi jednotlivými částmi aktu. Jako příklad uvádí J. Hoetzel⁹⁷, že vnitřní rozpory mohou nastat v „rozhodování i v řízení, ve kterém vystupují strany hlavní a vedlejší, tedy v rozporu zájmovém. Vyhovělo nebo nevyhovělo by se automaticky jak podnikateli, tak sousedům, takže by nebylo jasno, jak se vlastně rozhodlo“. Zde by se tedy jednalo o případ, kdy rozhodnutí ukládá mezi adresáty práva, která si vzájemně odporují.

2. 4. 7. Absolutní nedostatek formy

Doposud jsme se věnovali pouze materiální stránce nicotných aktu, ale nulitu může způsobit i absolutní nedostatek formy projevu vůle správního orgánu. Znamená to, že správní akt nemá zákonem předepsanou formu nebo vada v jeho formě je tak zásadní, že způsobí nicotnost.

Mezi paaky tohoto druhu můžeme zařadit dopis, kterým správní orgán ukládá adresátovi povinnosti, nebo pouhé ústní vydání, ačkoli je vyžadována písemná forma. Správní rozhodnutí vyhotovené písemně, ale bez vlastnoručního podpisu úřední osoby, která rozhodnutí vydala, je možné považovat za nicotné pouze v případě, „kdyby absence podpisu oprávněné osoby odrážela fakt, že rozhodnutí bylo vydáno zcela bez vědomí této osoby, a že se tedy ve svém důsledku vůbec o projev vůle správního orgánu nejedná“.⁹⁸

Podle judikatury Nejvyššího správního soudu⁹⁹ však nelze za nicotné považovat takové akty, kde orgán vydávající rozhodnutí uvede do svého názvu označení útvaru, kterému rozhodování v této věci příslušelo podle interních předpisů. Ani tak nicotnost nezpůsobuje špatně uvedené datum vydání rozhodnutí¹⁰⁰.

⁹⁶ Srov. MATES, Pavel. Nicotné akty v judikatuře správních soudů. *Obchodní právo*, 2000, č. 1. s. 14- 17.

⁹⁷ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934. s. 273.

⁹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2004, sp. zn. 2 Azs 5/ 2004- 48.

⁹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2006, sp. zn. 6 Ads 2/2005-95.

¹⁰⁰ Rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2005, sp. zn. 4 As 53/2004-73.

2. 4. 8. Absolutní omyl v osobě adresáta

Právě absolutní omyl v osobě adresáta byl po roce 1991 prvním judikovaným důvodem nicotnosti. Vrchní soud v Praze¹⁰¹ tenkrát uvedl, že „skutečnost, že rozhodnutí správního orgánu uložilo povinnost někomu, kde není osobou v právním slova smyslu a není způsobilý mít práva a povinnosti, má za následek nulitu správního aktu“.

V tomto případě nicotnosti ukládá správní orgán práva a povinnosti „non-subjektu“, jak takového adresáta nazývá P. Mates¹⁰², který k nim ovšem není způsobilý a tedy ani schopný vykonat povinnosti jemu uložené. Tato rozhodnutí tak zatěžuje vada, že nejsou vykonatelná.

Klasickým příkladem nicotného rozhodnutí tohoto druhu je případ, kdy správní orgán uložil pokutu „firmě“, která není fyzickou, ani právnickou osobou a tudíž nemá právní subjektivitu.¹⁰³

Jiným příkladem může být, když ministerstvo uloží pokutu např. obecnímu úřadu, který taktéž nemá právní subjektivitu. Obec je sice právnickou osobou a právní subjektivitou disponuje, její organizační složka však nikoliv.¹⁰⁴

2. 4. 9. Absolutní nedostatek vůle správního orgánu

U nicotných správních aktů způsobených vadou nedostatku vůle správního orgánu najdeme oproti jiným nulitním rozhodnutím určitá specifika. Takovýto nicotný akt může být vydaný věcně příslušným orgánem, určený konkrétnímu existujícímu adresátovi, práva a povinnosti, jaké ukládá nejsou ani fakticky nemožné, ani nenaplnují podstatu trestného činu nebo správního deliktu, jsou určité, srozumitelné, jeho části obsah nejsou v rozporu, a přesto všechno je akt shledaný nicotný. Důvodem může být právě nedostatek vůle orgánu veřejné správy.

Právní úkony prováděné správními orgány, jsou vlastně výsledkem projevů vůle těchto orgánů. Pokud orgán neprojeví vůli svou, ale vůli někoho jiného, nemůžeme takovýto právní úkon považovat za platný.

Možností, jak vznikl paakt s absolutním nedostatkem vůle správního orgánu, máme několik. Můžeme si uvést příklad, kdy je oprávněná úřední osoba nucena vydat správní akt

¹⁰¹ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 4. 1993, sp. zn. 6 A 14/93-26.

¹⁰² MATES, Pavel. Nicotné akty v judikatuře správních soudů. *Obchodní právo*, 2000, č. 1. s. 14- 17.

¹⁰³ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 10. 1993, sp. zn. 6 A 25/92.

¹⁰⁴ Srov. např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 19. 12. 1997, čj, 6 A 26/95–29.

pod pohrůžkou psychického nebo fyzického násilí nebo přímo použitím fyzického násilí. Správní rozhodnutí též může být vylákáno podvodem.

Musíme však být ostražití, co se týče rozlišení nicotného a nezákonného rozhodnutí, neboť případ, kdy je např. úředník uplacen, aby rozhodnutí vydal, není důvodem k prohlášení nicotnosti, ale příkladem rozhodnutí nezákonného, neboť jej bylo dosaženo trestným činem.

Též můžeme zmínit padělek, tedy listinu, která je falzifikátem rozhodnutí, nevydal ji správní orgán, je výsledkem činnosti jiného subjektu, a tak ani nemůžeme požadovat její vykonatelnost.

2. 4. 10. Neexistence skutkového základu

Dalším důvodem nicotnosti může být fakt, že rozhodnutí bylo vydáno ve věci, která evidentně nemá skutkový základ. Takové rozhodnutí může splňovat další podstatné náležitosti, ale bude bezobsažné, neboť bylo rozhodnuto jaksí o ničem. Nelze rozhodovat o něčem, co se nestalo nebo co neexistuje.¹⁰⁵

Je třeba poznamenat, že správní orgán v takovémto případě rozhoduje na základě právního podkladu, ale ten skutkový neexistuje. Nicotnost vznikla z toho důvodu, že nenastaly podmínky ke splnění skutkového základu, není tedy o čem rozhodovat.

Příkladem může být situace, kdy ministerstvo rozhodovalo o odvolání proti rozhodnutí, které nebylo nikdy vydáno.¹⁰⁶ Tudíž bylo takové rozhodnutí nicotné. Z povahy nicotného správního rozhodnutí plyne, že ho nelze ani měnit, ani zrušit, z toho důvodu je tedy nicotné i rozhodnutí o rozkladu.

2. 4. 11. Složení kolegiálního orgánu

K nicotnosti způsobené nesprávným složením kolegiálního orgánu nutno podotknout, že ne každý teoretik správního práva ji považuje za důvod nicotnosti. Nejvíce se touto otázkou zabývá J. Hoetzel¹⁰⁷, který tvrdí, že správní akt vydaný nesprávně složeným kolegiálním sborem způsobuje nicotnost stejně jako paakt vydaný nepříslušným jednotlivcem.

¹⁰⁵ Srov. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 6. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2006. s. 215.

¹⁰⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2003, sp. zn. 7 A 18/2001-18.

¹⁰⁷ Srov. HOETZEL, Jirí. *Československé správní právo: část všeobecná.* Praha: Melantrich, 1934. s. 269 a dále.

Nicotnost může být tedy způsobena, pokud kolegiální orgán není náležitě složen, osoby by byly nepříslušné, počet členů by neodpovídal předpisu, zasedala by i osoba zbavená mandátu, apod.

Srovnáme-li tuto situaci s rozhodování soudů v senátu, též požadujeme, aby byl náležitě složen, proto nevidím důvod, proč nesprávné složení kolegiálního orgánu správních úřadů nezařadit mezi ty druhy vad, jež způsobují nicotnost.

3. Řešení nicotnosti

Následující kapitola bude pojednávat o způsobech postupů správních orgánů a správních soudů v případě nicotných správních rozhodnutí. Z § 77 spr. ř. nám vyplývá, že v případě nicotnosti správního aktu jsou oprávněny jednat jak správní orgány, tak správní soudy. Nejdříve se tedy zaměřím na proces prohlášení nicotnosti správním orgánem a následně na vyslovení nicotnosti správním soudem.

Je třeba také uvést, že jak jsem již zmínila, nicotné rozhodnutí neexistuje, a proto není ani způsobilý přezkum. Navzdory tomu je však v rámci zachování právní jistoty upraven postup správních orgánů i správních soudů, díky kterému bude autoritativně deklarováno, zda rozhodnutí nicotné je, či není.

3. 1. Řešení nicotnosti správními orgány

Samotný institut nicotnosti není v naší právní úpravě obsažen, a tak je nutné vycházet z judikatury soudů. Tento fakt může komplikovat pozici adresátů rozhodnutí, kteří mají za to, že akt je nicotný. Vždyť nesprávné posouzení nicotnosti by vedlo k nepříjemným následkům. Proto bych vždy v takovémto případě, kdy má adresát dojem, že rozhodnutí je nicotné, doporučila využít opravných prostředků namísto laického posouzení nicotnosti a následného jednání podle tohoto usouzení. K této situaci se vyjádřil i Ústavní soud¹⁰⁸ tak, že „jen ztěžá lze totiž požadovat po občanech, aby sami posoudili nulitu správního aktu, když tak neučinil ani kompetentní odvolací orgán veřejné správy. ... V praxi však nemusí být nulita na první 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 změní.“

Nicotné rozhodnutí by tedy mělo být napadnutelné opravnými prostředky, aby jeho adresát nebyl vystavován plnění povinností z něj plynoucího. Adresát bude tedy napadat nicotné rozhodnutí jako vadné, v důvodech podání opravného prostředku bude uvedena nicotnost a následně bude již na správním orgánu, zda shledá důvod opodstatněný nebo nikoliv.

¹⁰⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 10. 10. 2002, sp. zn. III. ÚS 728/01.

Před přijetím nového správního řádu, tedy do 31. 12. 2005 se postupovalo takovým způsobem, jako by nicotné akty byly vadnými, tedy bylo možné je rušit. Zdá se ovšem nelogické napadnout nicotné rozhodnutí, neboť takové rozhodnutí vlastně neexistuje. Stejně tak bychom mohli říci, že pokud bylo nicotné rozhodnutí zrušeno rozhodnutím odvolacího orgánu, je i toto rozhodnutí nicotné, protože rozhodovalo o něčem, co vlastně není. I přes tuto nelogičnost si myslím, že je vhodnější nicotné rozhodnutí zrušit. Adresát tak získá právní jistotu, jež mu zaručuje autoritativní rozhodnutí vydané správním orgánem rušící nicotný správní akt.

Dne 1. 1. 2006 vešel v účinnost nový správní řád, který upravuje postup při prohlašování nicotnosti. Už zde můžeme vidět rozdíl. Nicotné rozhodnutí se již neruší, nýbrž se vyslovuje či prohlašuje nicotnost. Nicotnosti a jejímu prohlášení nebo vyslovení se věnuje § 77 a § 78.

§ 77 odst. 1 spr. ř. upravuje postup v případě, kdy bylo nicotné rozhodnutí vydáno věcně nepříslušným orgánem. V takovémto případě bude nicotnost zjišťovat a prohlašovat orgán nadřízený tomu, který nicotné rozhodnutí vydal. Jak následně uvádí § 78 odst. 1, nicotnost se prohlašuje z moci úřední a na toto prohlášení se nevztahují žádné lhůty, lze jej prohlásit kdykoliv. Účastníci, osoby dotčené nicotným právním rozhodnutím a osoby uvedené v písemném provedení nicotného rozhodnutí nejsou z řízení o prohlášení nicotnosti vyňaty. Mohou dle § 78 odst. 2 spr. ř. podávat správnímu orgánu podněty k prohlášení nicotnosti. Tento podnět však nesmíme zaměňovat se žádostí na zahájení řízení. Podnět nepovažujeme ani za opravný prostředek, je to jen způsob, jak upozornit správní orgán, že dané rozhodnutí trpí nicotností z důvodu uvedeného v § 77 odst. 1 spr. ř.

Dále už tedy záleží na správním orgánu, zda shledá důvody uvedené v podnětu k zahájení řízení o prohlášení nicotnosti za oprávněné či nikoliv. Pokud ne, uvědomí o tom do 30 dnů podatele žádosti a také uvede důvody, které k jeho rozhodnutí vedly. Pokud správní orgán dojde k závěru, že důvody jsou opodstatněné, zahájí řízení o prohlášení nicotnosti.

Výsledkem řízení, jehož předmětem je otázka nicotnosti z důvodu věcné nepříslušnosti, je rozhodnutí, kterým se prohlašuje nicotnost. Takové rozhodnutí vydává orgán nadřízený správnímu orgánu, jež nicotné rozhodnutí vydal. Proti rozhodnutí o nicotnosti se podle § 78 odst. 2 spr. ř. nelze odvolat. Rozhodnutí, o němž bylo v řízení o prohlášení nicotnosti jednáno a které bylo shledáno nicotným, se pak stává nulitním od momentu vydání tohoto rozhodnutí.

Je nutné též zmínit § 78 odst. 3 spr. ř., který nás uvádí v situaci, kdy správní orgán zjistí, že jiný správní orgán vydal rozhodnutí, jež je z důvodů věcné nepříslušnosti nicotné. V takovémto případě by orgán měl dát podnět k prohlášení nicotnosti správnímu orgánu,

který je k rozhodnutí o prohlášení nicotnosti příslušný. Pokud správní orgán zjistí, že on sám vydal nulitní rozhodnutí, nelze, aby ho sám prohlásil za nicotné. Opět je potřeba podat podnět k příslušnému správnímu orgánu oprávněnému deklarovat nicotnost.

Do této chvíle jsme mluvili o nicotném rozhodnutí zatíženém vadou věcné nepřislusnosti, tedy o tom rozhodnutí upraveném v § 77 odst. 1 spr. ř. Vystává však otázka, jak jednat, jedná-li se o nicotné rozhodnutí podle § 77 odst. 2, kde totiž nadřizený správní orgán příslušný není. Na tuto situaci reaguje J. Staša¹⁰⁹ následujícím způsobem, „je sotva únosné, aby správní orgán zůstal vůči (zjevně) nicotnému rozhodnutí netečný a sdělil, že nejde o odvolání nebo o podnět k provedení přezkumného řízení. Nemožné se zdá odvolání zamítnout. Stejně problematické by bylo zastavit již zahájené přezkumné řízení. S nicotným rozhodnutím bude tady zřejmě nejlépe vždy naložit jako s existujícím nezákonným rozhodnutím (a „zrušit“ je). Argumentace, proč tak činit, je z doby, kdy nicotnost upravena nebyla.“ V případech, kde bude nicotnost namítána v odvolání nebo v podnětu k provedení přezkumného řízení, nebo vyjde najevo v řízení o odvolání před správním orgánem I. stupně, nebo vyjde najevo v řízení před odvolacím správním orgánem či v přezkumném řízení, uplatní se postup jako před vydáním nového správního řádu a správní akt bude tedy správním orgánem zrušen, neboť mu právní úprava neumožňuje vydat deklaratorní rozhodnutí.

3. 2. Řešení nicotnosti správními soudy

Správní soudy hrály významnou roli při formulování pojmu a důvodů nicotnosti, neboť do 1. 1. 2003 neexistovala platná právní úprava, která by tento institut objasňovala. A nutno říci, že i dnes se v mnoha případech o prohlášení nicotnosti vychází z judikatury, nikoliv z právní úpravy.

Před vstupem účinnosti nového soudního řádu správního, tedy do 31. 12. 2002, neumožňovala právní úprava vyslovovat nicotnost správního rozhodnutí, a tudíž musely soudy taková rozhodnutí rušit, což odporovalo logice, neboť nejde rušit něco, co není. Ústavní soud¹¹⁰ k tomu v roce 2000 uvedl, že „z důvodu účelnosti a ekvity je třeba zrušit i nulitní rozhodnutí, tedy z hlediska teorie akt pojmově nezrušitelný. K tomu závěru vede skutečnost, že platná právní úprava neumožňuje v těchto případech soudům vydat deklaratorní rozhodnutí.“

¹⁰⁹ STAŠA, Josef. In: *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., 500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure*. Praha: ASPI, a.s., 2005. s. 205 a 206.

¹¹⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 12. 4. 2000, sp. zn. IV. ÚS 547/99.

Poté, co se stal soudní řád správní účinným, získaly správní soudy právně zakotvené vodítko, jak postupovat v případě nulitních aktů. Samotná nicotnost v něm však stále zakotvena není, a tak správní soudy vychází z judikatury a případně i ze správního řádu, kde jsou důvody nicotnosti upraveny v § 77 odst. 1 a odst. 2. Právě § 77 odst. 2 se zaměřuje na nicotnost rozhodnutí vyslovenou soudy. Výslovně říká, že správní soud je příslušný v případě, kdy rozhodnutí trpí vadami, jež činí rozhodnutí zjevně vnitřně rozporným nebo právně nebo fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu. Jiné vady tu nejsou výslovně řešeny, a proto právě zde musí správní soudnictví vycházet z judikatury a doktríny.

Pro vyslovení nicotnosti se může obrátit na soud žalobou podle § 65 odst. 1 s.ř.s. každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu. Dále to podle § 65 odst. 2 s.ř.s. mohou být i osoby, jež nesplňují podmínky § 65 odst. 1 s. ř. s., ale které tvrdí, že postupem správního orgánu byly zkráceny na právech, která jim přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.

Oproti prohlašování nicotnosti správními orgány je u správního soudnictví nutné dodržet lhůtu, ve které je možné žalobu pro vyslovení nicotnosti podat. Podle § 72 odst. 1 s.ř.s. lze žalobu podat do dvou měsíců od okamžiku, kdy bylo žalobci oznámeno doručením písemné, popř. zákonem jinak stanovené vyhotovení rozhodnutí.

Aby mohl správní soud zahájit řízení o prohlášení nicotnosti, je nutné, aby žalobce splnil náležitosti ustanovení § 68 písm. c) s. ř. s., tedy pokud je jediným důvodem žaloby tvrzená nicotnost rozhodnutí, musí se žalobce nejprve domáhat jejího vyslovení v řízení u správního orgánu. Pokud by se jednalo o důvod nicotnosti uvedený v § 77 odst. 1 spr. ř., je tato podmínka lehce splnitelná¹¹¹. Jednalo-li by se však o důvod vymezený v § 77 odst. 2. spr. ř., vidím tuto podmínku jako nesplnitelnou. J. Staša¹¹² k této situaci uvedl, že z „ustanovení § 68 písm. c) soudního řádu správního vyplývá požadavek, aby se žalobce, který tvrdí, že rozhodnutí správního orgánu je nicotné, předtím domáhal vyslovení nicotnosti v řízení před správním orgánem“ ... nemusí jít zřejmě o formální právní prostředek. Jde o to dát podnět k prohlášení nicotnosti podle § 78 odst. 1 nového správního řádu. ... U důvodů

¹¹¹ Splnitelná bude takovým způsobem, že žalobce podá nejprve podnět správnímu orgánu ke zjištění a prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí. Otázkou ovšem je, zda můžeme takový podnět považovat za dostatečně silný právní prostředek k domáhání se vyslovení nicotnosti.

¹¹² STAŠA, Josef. In: *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., 500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure*. Praha: ASPI, a.s., 2005. s. 202- 203.

nicotnosti podle § 77 odst. 2 nového správního řádu zřejmě nelze dovozovat povinnost žalobce podat v řízení před správním orgánem řádný opravný prostředek.“

Dalším paragrafem soudního řádu správního, který se zabývá nicotností, je § 76 odst. 2 a 3. Odst. 2 zmíněného paragrafu říká, že pokud soud zjistí, že rozhodnutí trpí vadami vyvolávajícími nicotnost, vysloví tuto nicotnost i bez návrhu. Dále se dodává, že pokud se nulita týká jen části rozhodnutí, vysloví se nicotnost jen oné části. Kdyby ovšem tuto část nešlo oddělit od zbytku rozhodnutí, deklaruje se nulita celého aktu. § 76 odst. 3 s. ř. s. pak upravuje postup vyslovení nicotnosti v případě, kdy předseda senátu nařídí jednání, na kterém jsou zjištěny vady způsobující nicotnost.

Správní soudy vyslovují nicotnost správního aktu, i kdyby nebyla součástí důvodů žaloby, tedy tak konají z úřední povinnosti. K tomuto bych připojila vyjádření Nejvyššího správního soudu¹¹³, které se týká odůvodnění rozhodnutí, jímž se vyslovuje nicotnost, aneb „je-li napadené správní rozhodnutí nicotné, soud vysloví jeho nicotnost i bez návrhu; není-li zde takového návrhu, a ani soud sám správní rozhodnutí nicotným neshledá, nemá důvod zabývat se úvahami o nicotnosti v odůvodnění rozhodnutí“.

Ve správním řádu existuje ještě institut uspokojení účastníka po podání žaloby ve správním soudnictví. Zabývá se jím § 153. § 153 odst. 1 písm. b) se týká vyslovení nicotnosti za účelem uspokojení účastníka z důvodů uvedených v § 77 odst. 1 spr. ř., písm. c) se týká vydání rozhodnutí nebo postoupením věci, pokud žalovaný orgán není k vydání rozhodnutí příslušný v případě, že se účastník domáhá vyslovení nicotnosti pro důvody uvedené v § 77 odst. 2. Vydávat taková rozhodnutí může orgán pouze se souhlasem nadřízeného orgánu. Pokud se správní orgán chystá učinit kroky k uspokojení účastníka, je povinen toto sdělit správnímu soudu, u něhož se vede řízení o vyslovení nicotnosti a ten mu pak stanoví lhůtu, do kdy má jednat. Následně musí žalobce sdělit, zda byl správním orgánem uspokojen, a pokud ano, soud usnesením řízení zastaví. Tímto souhlasem se také účastník vzdává práva na odvolání nebo rozklad. Rozhodnutí vydané správním orgánem pak nabývá právní moci dnem, kdy nabylo právní moci rozhodnutí soudu o zastavení řízení o žalobě. § 153 odst. 2 spr. ř. dále také uvádí, že přezkumné řízení proti rozhodnutí žalovaného správního orgánu není přípustné.

Správní soudy tedy dle mého názoru mohou vyslovovat nicotnost jak z důvodů uvedených v § 77 odst. 2 spr. ř., tak i z důvodů v § 77 odst. 1 spr. ř., neboť mohou nulitu vyslovit rozsudkem, shledají-li jakékoliv vady způsobující nicotnost.

¹¹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, čj. 1 Azs 12/2003-48.

Závěr

Má bakalářská práce se týkala nicotnosti správního rozhodnutí. Pokusila jsem se nejdříve objasnit obecné pojmy, které nás následně uvedly do problematiky nicotnosti, ve které jsem se věnovala samotnému pojmu, důvodům a následkům nulity a v poslední kapitole jsem se zaměřila, na postupy správních orgánů a soudů při řešení otázky nulity.

V první kapitole jsem se zaměřila na samotné správní rozhodnutí, tedy výsledek činnosti správních orgánů. Správní akt je autoritativní rozhodnutí o právech a povinnostech jmenovitě určených osob, který vzniká jako výsledek správního řízení správních orgánů. Splňuje-li rozhodnutí všechny potřebné vlastnosti a náležitosti, je schopné vyvolat u svých adresátů právní účinky. Mezi tyto vlastnosti patří platnost, právní moc, účinnost, vynutitelnost a vykonatelnost.

V závěru této kapitoly jsem se věnovala vadám, kterými může být správní rozhodnutí ztíženo. Nedostatky mají různé důsledky na platnost správních rozhodnutí. Dle míry závažnosti je můžeme dělit na formálně vadné, věcně nesprávné, protiprávní a nulitní. Vady toho nejtěžšího kalibru pak způsobují nicotnost správního aktu, a tedy jeho neplatnost, neexistenci. Takové rozhodnutí nemusí nikdo respektovat, adresát nemusí plnit, co rozhodnutí ukládá a správní orgán ani nemůže takové plnění vymáhat. Bylo by však velmi neopatrné, kdyby adresáti sami usuzovali, zda rozhodnutí nicotné je, či není, a proto jsem navrhovala, aby se drželi postupů, při kterých je možné nicotnost zjistit a autoritativně prohlásit.

Tyto procesy jsou zakotveny jak ve správním řádu, tak v soudním řádu správním. Bohužel musím konstatovat, že ani postupy správních orgánů a správních soudů, ani samotná nicotnost nejsou upraveny komplexně a mnohé, dle mého názoru podstatné věci, v těchto dvou zákonech chybí. Nesporným kladem je ovšem fakt, že právní úprava nicotnosti existuje, neboť před nabytím účinností těchto dvou předpisů upravena vůbec nebyla a vycházelo se pouze z judikatury.

Kdybych měla nejdříve zhodnotit správní řád a jeho úpravu nicotnosti, budu muset mluvit především o §77 a § 78. Ani jeden z těchto paragrafů však neobsahuje definici nicotnosti. Navrhovala bych proto v zákoně jasně pojem nicotnosti, dále uvést kompletní výčet důvodů, jež ji způsobují, a především také následky, které z ní můžeme vyvozovat. Dosud můžeme projevy nicotnosti dovozovat pouze z judikatury a doktríny.

Zákonodárce se v § 77 spr. ř. pokusil vymezit několik důvodů nicotnosti. V § 77 odst. 1 spr. ř. se mluví o nicotném rozhodnutí v případě, kdy byl vydán věcně nepříslušným správním orgánem. Pokud budu vycházet z judikatury správního soudnictví, mohli bychom pod tuto kategorii nicotnosti zařadit i nedostatek právního podkladu a nedostatek pravomoci správního orgánu. Není-li orgán věcně příslušný, nemůže být ani nadán pravomocí k rozhodování o věci, ve které věcně nepříslušně rozhodoval.

Za to § 77 odst. 2 spr. ř. je v důvodech způsobujících nicotnost méně konkrétní. Tento paragraf říká, že nicotné je rozhodnutí trpící vadami, které ho činí vnitřně rozporným, právně nebo fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu. Z výčtu příčin nulity, které jsem zmínila v kapitole 3. 4. by do skupiny spadající pod § 77 odst. 2 spr. ř. patřila nicotná rozhodnutí způsobená naprostou nesrozumitelností a nerealizovatelností, požadavkem trestného nebo fakticky nemožného plnění, anebo omylem v osobě adresáta. Za jiné vady zmíněné v § 77 odst. 2 spr. ř. můžeme považovat nedostatek vůle správního orgánu, nesprávné složení kolegiálního orgánu nebo absolutní nedostatek formy.

Zákonodárce navíc v § 77 spr. ř. rozdělil, které důvody nicotnosti bude řešit který správní orgán/ správní soud. V případě nicotného rozhodnutí věcně nepříslušným orgánem mají pravomoc vyslovit nicotnost správní orgány. Postup správních orgánu však není upraven v případech, kdy jsou důvody nicotnosti obsaženy v § 77 odst. 2. V tento moment se řídíme judikaturou, což znamená, že správní orgány takováto rozhodnutí ruší, nakládají s nimi tedy jako s rozhodnutími vadnými.

Pokud se ale jedná o důvody § 77 odst. 2 spr. ř., příslušný bude správní soud. Nutno ovšem dodat, že správní soudy mohou vyslovit nicotnost v jakémkoliv případě, pokud dojdou k závěru, že prohlášení nicotnosti je opodstatněné, a nejsou omezeny žádnými kategoriemi nicotnosti, jak je vyjmenovává správní řád, tudíž by mohly vyslovit nicotnost, i kdyby se jednalo o rozhodnutí vydané věcně nepříslušným orgánem.

Co se týče soudního řádu správního, na nicotnost se zaměřují hlavně jeho § 68 písm. b) a § 76 odst. 2 a 3. § 76 odst. 2 s. ř. s. mluví o případě, kdy nicotnost vyslovuje rozsudkem správní soud. V tomto paragrafu nenajdeme, jak už jsem výše zmínila, žádnou kategorizaci důvodů nicotnosti, jako je tomu ve správním řádě.

Poněkud nešťastný se mi jeví § 68 písm. c) s.ř.s., který, aby byla žaloba přípustná, klade podmínku, že pokud je nicotnost jediným důvodem správní žaloby, musí se žalobce domáhat vyslovení nicotnosti rozhodnutí před správním orgánem. Domáháním musíme chápat podle § 78 odst. 1 spr. ř. podnět účastníků řízení, v němž bylo nicotné rozhodnutí vydáno, správnímu

orgánu k prohlášení nicotnosti. Osobně však podnět neshledávám dostatečně silným prostředkem domáhání, neboť ve výsledku je pouze na správním orgánu, zda řízení o prohlášení nicotnosti zahájí, či nikoliv.

Ve své bakalářské práci jsem se snažila o komplexní náhled na institut nicotnosti, a jejich důvodů a jejího prohlášení. Zaměřila jsem se též na právní úpravu tohoto pojmu, která má své nedostatky, ale lze jí přičítat i mnohá plus. (To největší už jen za její existenci.)

Seznam literatury

1. Odborné učebnice

- ANGÉ, Claude, ANGÉ, Paul. *Nouveau Petit- Larousse Illustré*. Paris: Librairie Larousse, 1945.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 6. vydání*. Praha: C.H. Beck, 2006.
- HOEZTEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha : Melantrich a. s. V Praze, 1934.
- HORNBY, Albert, Sydney. *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English. Seventh edition*. Oxford: Oxford university Press, 2005.
- Ottův slovník naučný Nové doby*. Díl IV. Svazek 1. Praha: Novina, tiskařské a vydavatelské podniky, 1936. s.
- POŠVÁŘ, J. *Obecné pojmy správního práva*. Brno : ČSAS Právník v Brně, 1946.
- PRŮCHA, Petr. *Správní právo. Obecná část. 7., doplněné a aktualizované vydání*. Brno: Masarykova univerzita, 2007.
- PRŮCHA, Petr, POMAHAČ, Richard. *Lexikon- Správní právo*. Ostrava: Nakladatelství Jiří Motloch- Sagit, 2002.
- PRŮCHA Petr, SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo- procesní část*. Brno: Masarykova univerzita, 2004.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI, a. s., 2005.
- STAŠA, Josef. In: *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., 500/ 2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure*. Praha: ASPI, a.s., 2005.

2. Časopisecké články

- MATES, Pavel. Nicotné akty v judikatuře správních soudů. *Obchodní právo*, 2000, č. 1.
- POTĚŠIL, Lukáš. Vyslovení a prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí. *Právní fórum*, 2006. č. 12.

3. Právní předpisy

- Zákon č. 71/1967 Sb., správní řád
- Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů

- Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

4. Judikatura

I. Rozhodnutí Ústavního soudu

- náleží Ústavního soudu ze dne 12. 4. 2000, sp. zn. IV. ÚS 547/99
- náleží Ústavního soudu ze dne 10. 10. 2002, sp. zn. III. ÚS 728/01
- usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2004, sp. zn. II. ÚS 770/02

II. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

- náleží Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 1934, č. 17639, Boh. A. 621/34
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2003, sp. zn. 7 A 18/2001-18
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, sp. zn. 5 A 116/2001- 46
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. 1 A 586/ 2002- 29
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, sp. zn. 2 A 614/2002-36
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2004, sp. zn. 2 Azs 5/ 2004- 48
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, čj. 1 Azs 12/2003-48
- rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2005, sp. zn. 4 As 53/2004-73
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2006, sp. zn. 6 Ads 2/2005-95

III. Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze

- rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 4. 1993, sp. zn. 6 A 14/93-26
- rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 10. 1993, sp. zn. 6 A 25/92
- rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 3. 1995, sp. zn. 6 A 28/94
- rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 19. 12. 1997, čj, 6 A 26/95–29
- rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 3. 1998, sp. zn. 6 A 118/95-24
- rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 9. 1998, sp. zn. 6 A 202/95

IV. Ostatní rozhodnutí

- rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 7. 2007, sp. zn. 30 Ca 241/2000–47

Shrnutí

Má bakalářská práce se zabývá institutem nicotnosti správního rozhodnutí. Vysvětluje obecné pojmy správního práva, které s nicotností souvisí, ale její převážná část je zaměřena právě na objasnění pojmu nicotnosti, na jeho zakotvení v právním řádu, jeho právní důsledky a především na jednotlivé důvody, jež nicotnost způsobují. Dále se zabývá způsoby, jakými je nulita správního rozhodnutí řešena správními orgány a správními soudy. Práce vychází jak z odborné literatury, tak z judikatury správních soudů.

Summary

My bachelor thesis deals with the issue of nullity of an administrative decision. First it explains general terms of administrative law connected with nullity. The fundamental part focuses on definition of nullity, its incorporation into the legal regulation and its legal consequences. The main part is also concentrated on the reasons leading to the nullity. Further, the thesis pursues the ways of dealing with nullity by administrative bodies and administrative courts. The work proceeds from law-specialized literature, and also jurisdiction.

Klíčová slova

nicotnost

nulita

správní rozhodnutí

vady správního rozhodnutí

správní orgán

správní soud

Key words

nullity

administrative decision

defects of administrative decision

administrative body

administrative court