

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Nicotné správní rozhodnutí ve světle správního práva a správního řádu "Quod nullum est, nullum prodesit effectum"

Problematika pojmu nicotnosti úzce souvisí s významem pojmu nicotný, či nicotnost. Základem je podstatné jméno nicota[1], které můžeme vyložit jako protiklad bytí. Tuto interpretaci můžeme použít kromě filozofie i pro další společenskou disciplínu, kterou je právo, neboť přesně a výstižně dvěma slovy vystihuje celou podstatu nicotnosti a nicotných aktů (jinými slovy řečeno – správních rozhodnutí). Tímto významem je, že takovýto akt nemá žádné právní účinky, hledí se na něj, jako by vůbec neexistoval, tedy nebyl, nemá žádnou právní relevanci.

V této charakteristice panuje jak v judikatuře, tak i mezi autory jednota. Poněkud obtížnější je to již používanou terminologií pojmu nicotnosti. Obsah a význam tohoto výrazu totiž je totiž různými autory podřazován pod různé pojmy – **nulitní akty, nullita, paakt, absolutní zmatečnost, zdánlivý akt, pa-akt, neexistence, naprostá neplatnost**, nebo dokonce **procesní potrat**[2]. Jinými slovy řečeno – různí autoři se snaží jinými pojmy vyjádřit stejnou skutečnost - jde o dokument, o aktu, či rozhodnutí, tu nelze stricto sensu vůbec hovořit, nebo by bylo vhodnější dát jej do uvozovek. Takovýto dokument se tváří jako správní rozhodnutí, vystupuje jako správní rozhodnutí navenek, aby byl za správní rozhodnutí považován. Nicotný správní akt tudíž neexistuje, nikoho nezavazuje, a tak jej nikdo není povinen respektovat. Rovněž nelze, aby toto právní nic bylo zhojeno uplynutím času. Nelze totiž uplynutím času napravit něco, dát novou kvalitu něčemu, co vůbec neexistuje.

Nicotné správní rozhodnutí nemá žádných účinků, je však třeba toto tvrzení poněkud blíže doplnit a upřesnit. Na mysli jsem totiž měl, že nevyvolává žádné účinky veřejnoprávní.[3] Na druhou stranu ale může dojít, k uplatnění nároku vyplývajícího ze zákona č. [82/1998](#) Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. A právě takovýto nesprávný úřední postup může vyvolat vydání nicotného rozhodnutí se všemi následky s tímto spojenými. Nicotné správní rozhodnutí nevyvolá účinky veřejnoprávní, ale je schopen vyvolat účinky soukromoprávní a založí tak závazek k náhradě škody způsobené jeho vydáním.

Zák.č. [500/2004](#) Sb., správní řád (dále jen nový správní řád) do svého textu výslovně včlenil úpravu nicotnosti v § 77 a násl. Jak vyplývá z důvodové zprávy k vládnímu návrhu správního řádu, byli si předkladatelé dobře vědomi často poukazované skutečnosti, že zcela chybí pozitivněprávní úprava tohoto institutu, což však neznamená, že se v praxi neobjevuje. Opak je bohužel pravdou a svědčí o tom i poměrně bohatá judikatura. Domněnka, že něco není objektivním právem upraveno a pak to tedy nemůže existovat, je mylná. Konečně došlo k tomu, že zákonodárce upravil něco (tedy nicotnost), což již existovalo, činilo v praxi nemálo problémů volalo po úpravě. V zásadě totiž existují dvě možnosti, **dva přístupy, jak upravit problematiku nicotnosti**.[\[4\]](#)

První z možností je, což je již naše situace od 1.1. 2006, kdy nabyl účinnosti nový správní řád, kdy je výslovně v právním předpise stanoven výčet skutečností = vad, které způsobují nulitu - nicotnost správního rozhodnutí vydaného dle tohoto předpisu.

Druhým řešením, které bylo na našem území po dlouhá desetiletí uplatňováno, je, že objektivní právo takováto ustanovení vůbec neobsahuje a úprava chybí. Odpověď na otázku, zda je takovýto akt (správní rozhodnutí) nicotný a jaké jsou vlastně důvody způsobující nicotnost, byla svěřena judikatuře a doktríně. Tento druhý způsob je však mnohem obtížnější a složitější a má mnohá úskalí, která zejména spočívají v ne zcela jednotné a konzistentní rozhodovací praxi při současném mlčení zákona. Ale i přes nedostatek výslovné úpravy nicotnosti, nicotné akty byly, jsou a budou.

Proto, nebo i přesto, v této otázce nicotnosti musel nastat čas rozhodovací praxe a právní vědy, aby tento nedostatek překlenula. Došlo tak k tomu, že se vytvořila kategorie vad správních aktů obecně (s tím tedy i správních rozhodnutí), pro které je třeba daný akt považovat za nicotný. Netřeba připomínat, že ani zde nebylo dosaženo úplné jednoty, obdobně jako v terminologii.

Situace před 1.1. 2003, kdy nabyt účinnost zákon č. [150/2002](#) Sb., soudní řád správní, byla po procesní stránce mnohem komplikovanější a také i nelogická. Chyběla totiž vůbec procesní úprava, jak nakládat s takovými správními akty. Musely se proto rušit, právě v důsledku nedostatku jiné právní úpravy, jako by šlo o klasický vadný právní akt, ten který je označován jako napadnutelný. Ale podstata nicotnosti nespočívá v běžné vadnosti aktu, ale je spatřována v natolik zásadních a závažných vadách, pro které nelze o právním aktu vůbec hovořit. Soudci pak byli nuceni rušit akty, které neexistovaly, rozhodovali a rušili něco, co není. Po 1.1. 2003 se ve správním soudnictví situaci změnila, takže dnes se dle ustanovení §76 odst. 2 soudního řádu správního **nicotnost** pouze **vyslovuje, tedy deklaruje**. Obdobný nedostatek bychom mohli spatřovat i v absenci úpravy postupu přezkumného správního orgánu vůči nicotným právním aktům, kdy tyto správní orgány nicotné právní akty musely rovněž rušit.

Z tohoto pohledu se situace změnila k lepšímu k 1.1.2006 při nabytí účinnosti nového správního řádu. Soudci, ale i odvolací správní orgány totiž **mohou vyslovit, resp. i prohlásit nicotnost**, takovýto právní akt již nemusí rušit. Jak se ale dnes zjistí okruh vad způsobujících nicotnost? Odpověď tak nalezneme v judikatuře a literatuře. Z tohoto pohledu se situace ulehčí, kdy § 77 správního řádu výslovně upravuje okruh vad zapříčiňujících nicotnost. Tedy se využil první přístup v úpravě nicotnosti, který jsem uvedl výše.

Na tomto místě bych rád poukázal na ještě jeden problém, který s otázkou nicotných správních rozhodnutí souvisí.[\[5\]](#) Jak je uvedeno i v důvodové zprávě k vládnímu návrhu správního řádu, byli si tohoto problému vědomi i sami předkladatelé a přizpůsobili tomu právní úpravu. O jaký problém jde? Jde - li o nicotný, neboli nulitní akt, tento akt tedy nevyvolává žádné účinky, neexistuje z důvodů závažných vad. Takovýchto vad si však nemusí být vědom ani adresát a ani správní orgán, který takovýto nicotný akt vydal a bude považován za správní akt. Hlavní problém však nastane, když si adresát sám, subjektivně, vyhodnotí, že jde o nicotný akt. Takovéto jednání však může být rizikové pro adresáta pro nebezpečí nesprávného posouzení. Tedy, že není třeba jej respektovat. Riziko si nese adresát sám. Ve zkratce řečeno[\[6\]](#) je na adresátovi rozhodnutí, zda jej napadne opravnými prostředky nebo jej ponechá nepovšimnut s vědomím, že jde o nicotné rozhodnutí a to se všemi následky s tím souvisejícími. Dříve umožňovala platná právní úprava proti takovémuto aktu vznášet opravné prostředky, jako by šlo o běžný vadný správní akt. Po opravném řízení mohl být dotčený akt změněn, či spíše zrušen.

Možností, kterou je možné využít dnes je v případě vad dle ust. § 77 odst. 2 správního řádu, ale i z důvodu obsaženém v ust. § 77 odst. 1 správního řádu, podle soudního řádu správního **vyslovení** nicotnosti aktu ve správním soudnictví.

Od 1.1. 2006 je již možné nicotnost prohlásit i ve správním řízení nadřízeným správním orgánem tomu, který nicotné rozhodnutí vydal. Ale nadřízený správní orgán bude oprávněn **prohlásit rozhodnutím nicotnost rozhodnutí**, jež spočívá pouze v nedostatku věcné příslušnosti. Pro vyslovení nicotnosti bude již třeba využít postupu dle s.ř.s. Toto řešení, jak je uvedeno v důvodové zprávě, vychází z požadavku **zachování právní jistoty** a proto zákonodárce nepřipustil k úpravě nicotnost v „čisté podobě“, kdy se tímto nicotným aktem nemusí nikdo bez dalšího řídit a že jím není nikdo vázán a povinen respektovat. Jak je uvedeno v důvodové zprávě : „*z tohoto důvodu se předpokládá formální procedura, po jejímž absolvování bude možno nicotnost prohlásit.*“

Soudní řád správní již upravuje, jak se má postupovat, tedy věnuje se procesní úpravě nicotných rozhodnutí, a to právě od 1.1. 2003, kdy nabyt účinnosti. Dnes je upraven stav, jak deklarovat nicotnost ve správním soudnictví, jaký je postup, ale ještě do 31. prosince 2005 chyběl výčet důvodů, které vady nicotnost způsobují. Soudy sice ve správním soudnictví deklarovaly nicotnost, tedy něco, co nebylo právem upraveno, kdy musely využívat předchozí judikaturu a poznatky z teorie. Jak mohla nastat tato situace, kdy s.ř.s. nicotnost z procesního hlediska upravoval a správní řád nikoli? Nemohl zákon č. [150/2002](#) Sb., soudní řád správní, novelizovat správní řád v této otázce? Původně byly totiž jak návrh s.ř.s, tak i správního řádu připravovány současně a kdyby byly schváleny, byla by situace mnohem odlišnější. Soudní řád správní byl schválen, za současného neschválení návrhu správního řádu, kdy zůstal zachován dnes již bývalý (zák. č. [71/1967](#) Sb., správní řád) a v právní úpravě zůstala jakási mezera. Tento stav dvoukolejnosti byl zela odstraněn po 1.1. 2006, kdy nabyt účinnosti nový správní řád (zák. č. [500/2004](#) Sb., správní řád), který, institut nicotnosti upravuje.

Datum 1.1. 2006 je z hlediska nicotnosti, ale nejen jí, zásadním a klíčovým datem. Pro jistotu nový správní řád ve svém ust. § 182 prohlásil, že jeho ustanovení ohledně nicotnosti se použijí pouze ohledně těch úkonů správních

úkonů, které byly učiněny právě po účinnosti tohoto zákona. Úprava je tak bude zcela konzistentní, slučitelná, a to jak s.ř.s., tak i v novém správním řádu, která dříve z důsledku absence byla neaplikovatelná. Jaký osud tedy stihne nicotná rozhodnutí vydaná po 1.1. 2006?

Nyní se budu věnovat úpravě v novém správním řádu. **Nicotnost se prohlašuje a zjišťuje z moci úřední**, a to kdykoli (§ 78 odst. 1 nového správního řádu). Vzhledem k tomu, že nicotnost v sobě zahrnuje vady tak zásadního charakteru, nenapravuje se nicotnost uplynutím času. Nicotné rozhodnutí tak jednou provždy zůstane nicotným. Co se však během času změnit může, je náhled teorie, úprava zákonodárce a přístup judikatury. To je ale jiná otázka. Mimo situaci, kdy se nicotnost zjišťuje a prohlašuje ex offio, nový správní řád též upravuje možnost podat **podnět k prohlášení nicotnosti**. Takto jsou oprávněni jednak účastníci správního řízení a dále ti, jichž se toto rozhodnutí může dotknout a tito jsou uvedeni v písemném vyhotovení tohoto rozhodnutí, včetně jejich právních nástupců, pokud je pro ně toto rozhodnutí závazné. Důležitý je pojem - **podnět**, stále totiž platí, že se řízení o prohlášení zahajuje z úřední povinnosti. Oprávněné subjekty takto mohou pouze upozornit na to, že podle jejich názoru je rozhodnutí stíženo nicotností. Jestliže však správní orgán dle podaného podnětu důvody prohlášení nicotnosti neshledá (shledá - li, je povinen konat příslušným způsobem), sdělí tyto důvody podateli do 30 dnů. Rovněž i zde nalezneme, jak i ve § 76 odst.2 in fine, s.ř.s., úpravu, že nicotností může být stížena jen část rozhodnutí, jen jeho některý výrok, je nicotná jen tato část, ledaže ji nelze oddělit od ostatního.

Jak jsem již uvedl v předních pasážích, výčet důvodů nicotnosti ve správním řádu je poměrně úzký. Je - li důvodem nicotnosti (§ 77 odst. 1 nového správního řádu) **nedostatek věcné příslušnosti**, kam lze zahrnout i vady obdobné, či související, pak se **nicotnost zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje nadřízeným správním orgánem** tomu, který toto nicotné rozhodnutí vydal. Právní úprava tak umožňuje deklarovat nicotnost. Vůči takovému rozhodnutí správního orgánu, jímž byla prohlášena nicotnost se **nelze odvolat**. Zákon rovněž stanoví, shodně s mými závěry učiněnými výše, že nicotnost nezpůsobuje nedostatek funkční příslušnosti, kdy rozhodnutí vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu (§ 77 odst. 1 za středníkem). Je třeba k tomu dodat, že nadřízený správní orgán je oprávněn ve smyslu dikce ust. § 77 odst. 1 správního řádu svým rozhodnutím nicotnost prohlásit, a to pouze a jen v případě, že důvod nicotnosti spočívá v nedostatku věcné příslušnosti a žádném jiném. Nadřízený správní orgán zde se jen omezuje na zjišťování a prohlašování nedostatku věcné příslušnosti.

Jiná je situace dle ust. § 77 odst. 2, který vypočítává další důvody nicotnosti. Ostatní důvody - vady, které činí rozhodnutí **vnitřně rozporným** nebo **právně či fakticky neuskutečnitelným** anebo **jiné vady, pro něž nelze toto rozhodnutí považovat za rozhodnutí správního orgánu** vedou k nicotnosti, přičemž se tato tentokrát vyslovuje správním soudem podle příslušných ustanovení soudního řádu správního (tedy dle § 76 odst.2, s.ř.s.). Lze upozornit na to, že bude potřeba využít pro vyslovení nicotnosti správního procesu, která je podmínkou přípustnosti žaloby. V této situaci je třeba ještě podotknout, že soudy ve správním soudnictví nebudou při vyslovování nicotnosti správních rozhodnutí omezeny jen ustanovením § 77 odst. 2, jež dává pravomoc nicotnost vyhlásit ve vztahu k důvodům v tomto ustanovením obsaženým. Soud tedy není omezen těmito ustanoveními, a to z důvodů vlastní úpravy pocházející ze s.ř.s. a jeho § 76 odst. 2, které mezi důvody nicotnosti prostě nerozlišuje. Soudy mohou, dle mého názoru vyslovovat nicotnost nadále podle všech důvodů, a to i z nedostatku věcné příslušnosti. Tyto důvody jsou dle mého názoru následující a spočívají v těchto vadách:

1. v pravomoci

1. v příslušnosti

2. ve složení kolegiálního orgánu

3. jimiž se ukládá splnění povinnosti vedoucí ke spáchání protiprávního jednání (požadavek trestného plnění)

4. v právním podkladu

5. v naprosté neurčitosti, nesrozumitelnosti, vnitřní rozpornosti a nesmyslnosti

6. v plnění absolutně nemožném, neuskutečnitelném, nerealizovatelném, jak právně, tak i fakticky

7. v absolutním nedostatku vůle správního orgánu

8. v absolutním nedostatku formy správního aktu

9. v absolutním omylu v osobě adresáta

10. spočívající v neexistenci skutkového základu

Následně pak nový správní řád upravuje v ust. § 78 odst. 2 případ, kdy správní orgán dojde k závěru, že jiný správní orgán vydal nicotné rozhodnutí, pak dá podnět příslušnému orgánu k prohlášení nicotnosti, čímž má být naplňována zásada spolupráce a součinnosti mezi správními orgány.

[1] kolektiv: Ilustrovaná encyklopedie, 1. vydání, Praha, Encyklopedický dům, spol. s r.o., 1995, str. 336

[2] Hoetzel, J.: Československé správní právo. Část všeobecná, Praha, Melantrich, a.s. v Praze, 1934, str. 268

[3] Mates, P.: Nicotné akty v judikatuře správních soudů, Obchodní právo, 2000, číslo 1 , str. 14

[4] Máša, M.: K otázce tzv. nicotných správních aktů, Správní právo, 1972, číslo 3, str. 139

[5] Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část, 5. rozšířené vydání, Praha, C.H.Beck, 2003, str. 140

[6] Máša, M.: tamtéž, str. 139

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Nový zákon o veřejných dražbách, aukce a obálkové metody](#)
- [Evropská unie mění pravidla plateb: více odpovědnosti, intenzivnější zpracování dat, více kontrol](#)
- [Pohled přes hranice - natáčení pornografických klipů jako důvod výpovědi z nájmu bytu](#)
- [Nařízení EU o umělé inteligenci a jeho dopady na využití jazykových modelů v advokátní praxi](#)
- [Revize zájezdové směrnice: co přináší, co hrozilo a co to znamená pro praxi](#)
- [Kupní smlouva o převodu nemovitosti bez uvedení výše kupní ceny](#)
- [Odpovědnost zaměstnavatele a zaměstnance v souvislosti s využitím umělé inteligence](#)
- [Nový návrh zákona o platformové práci - 2. díl: Redefinice závislé práce](#)
- [Druhá „tlačítková novela“: povinné tlačítko pro odstoupení od smlouvy](#)
- [JIŘÍ HARNACH - VEŘEJNÉ ZAKÁZKY LIVE! - ČERVEN 2026](#)
- [Souhlas s veřejným užíváním pozemku jako překážka nároku na bezdůvodné obohacení - nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2541/25](#)