

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

Nicotnost správního rozhodnutí předběžné povahy

Nulita[1] správních rozhodnutí je pojmem již dlouho známým a užívaným. O institutu nulity bylo napsáno nemalé množství odborných článků a vydáno nezanedbatelné množství rozhodnutí soudů. Samotná otázka nicotnosti rozhodnutí a jejich důvodů byla donedávna založena pouze na soudní judikatuře a doktrinálním výkladu.[2] Dnes je již ale institut nicotnosti správního rozhodnutí zakotven a definován v zákoně č. [500/2004](#) Sb., správní řád, v platném znění (dále jen „SŘ“);[3] dále pak v případě otázek daňových vizte ustanovení § 105 zákona č. [280/2009](#) Sb., daňový řád, v úplném znění.[4]

V této práci bych se rád zabýval nulitou správního rozhodnutí zejména z hlediska procesního, tj. postupu prohlášení správního aktu za nicotný. Jak je již zřejmé z názvu této práce, mým cílem je analýza nikoliv správního aktu pouze nulitního, ale nulitního správního aktu, který je povahy předběžné. V závěru bych tedy měl být schopen na základě provedené analýzy odpovědět na otázku, zda lze nicotné správní rozhodnutí předběžné povahy podrobit soudní kontrole, a to jak *de lege lata*, tak především *de lege ferenda*.

1. Vymezení pojmů

Právní vztahy vznikají vždy z nějakého *právního* důvodu.[5] Jedním z právních důvodů, jenž vede ke vzniku právního vztahu je i rozhodnutí státního orgánu. Příkladem takového rozhodnutí je právě i rozhodnutí správního orgánu.[6]

1.1. Správní rozhodnutí

Výraz „správní rozhodnutí“ v klasickém právním slova smyslu je výrazem či označením pro právní akt, který je výsledkem správního řízení a cílem celého postupu správních orgánů ve správním řízení.[7] Dle ustanovení § 67 odst. 1 SŘ rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší[8] práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje[9], že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách. Zákon č. [150/2002](#) Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „SŘS“) přitom chápe pojem rozhodnutí v širším rozsahu, kdy ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 za rozhodnutí považuje *úkon* správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti.

1.2. Rozhodnutí předběžné povahy

Správní orgán může ve smyslu ustanovení § 61 odst. 1 SŘ z moci úřední nebo na požádání účastníka před skončením řízení rozhodnutím nařídit *předběžné opatření*, je-li třeba, aby byly *zatímně upraveny poměry účastníků*, nebo je-li obava, že by bylo ohroženo provedení exekuce. Předběžným opatřením lze účastníkovi nebo jiné osobě přikázat, aby něco vykonal, něčeho se zdržel nebo něco strpěl, anebo zajistit věc, která může sloužit jako důkazní prostředek, nebo věc, která může být

předmětem exekuce. Předběžné opatření dle SŘ je přitom již vzhledem k povaze samotného SŘ, kdy tento je zásadně *obecným kodexem činnosti*[10] veřejné správy, právě institutem obecným. Rozhodnutí předběžné povahy lze tedy nalézt i v právních předpisech, které jsou vůči SŘ *legis specialis*.

Jmenujme alespoň některá rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu speciálních právních předpisů:

- a) zajištění úhrady na nesplatnou nebo dosud nestanovenou daň ve smyslu ustanovení § 71 zákona č. [337/1992](#) Sb., o správě daní a poplatků, v platném znění[11],
- b) zajištění daňové pohledávky a jejího příslušenství zřízením zástavního práva ve smyslu ustanovení § 72 zákona č. [337/1992](#) Sb., o správě daní a poplatků, v platném znění[12],
- c) zajištění, propadnutí a zabránění vybraných výrobků a dopravních prostředků ve smyslu ustanovení § 42 zákona č. [353/2003](#) Sb., o spotřebních daních, v platném znění[13],
- d) omezení či zastavení škodlivé činnosti ve smyslu ustanovení § 80 odst. 2 zákona č. [114/1992](#) Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění[14]

Jak bylo výše naznačeno, pojmové chápání určitých institutů ve smyslu SŘ a ve smyslu SŘS je mnohdy odlišné, kdy SŘS, respektive Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích, chápe dané instituty zejména šířeji a nebrání se extenzivnímu výkladu; tím neříkám, zda je to dobře, anebo špatně.

Rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu ustanovení § 70 písm. b) SŘS musí dle názoru[15] Nejvyššího správního soudu současně splňovat následující znaky:

- a) musí jít o rozhodnutí správních orgánů ve věcech veřejnoprávních, upravující předběžně či dočasně poměry osob, zajišťující určité věci nebo osoby či zatímně fixující určitý stav (materiální znak);
- b) proti tomuto rozhodnutí nebo proti jeho důsledkům musí mít každá osoba, jejíž subjektivní práva jím byla dotčena, možnost bránit se v řízení, jež musí nutně proběhnout (tj. musí být následně po vydání rozhodnutí zahájeno anebo v něm musí být pokračováno, došlo-li k jeho zahájení před vydáním rozhodnutí nebo současně s ním) před správním orgánem, který v dané věci rozhodne s konečnou platností (procesní znak).

Dle komentářové literatury[16] za rozhodnutí předběžné povahy správní soudy obecně považovaly (považují) například zaujetí závazného stanoviska, rozhodnutí o předchozím souhlasu nebo tzv. podkladové rozhodnutí, tedy rozhodnutí, z nichž teprve vychází další rozhodnutí konečné povahy, jímž je zasahováno do práv a povinností určitého subjektu.

1.3. Nicotnost správního rozhodnutí

Jak již bylo naznačeno v úvodu, nicotnost správního rozhodnutí byla do přijetí SŘ řešena zásadně na úrovni právní teorie a judikatury správních soudů.[17] Dnes již nulita správního rozhodnutí má zákonem definované pojmové znaky. Dle ustanovení § 77 odst. 1 SŘ nicotné je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán *vůbec věcně příslušný*. [18] Nicotnost z tohoto důvodu zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje správní orgán nadřazený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal. Dále ve smyslu ustanovení § 77 odst. 2 SŘ je nicotné rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně *vnitřně rozporným* nebo právně či fakticky *neuskutečnitelným*, anebo jinými vadami, pro něž je *nelze vůbec považovat za rozhodnutí* správního orgánu. Nicotnost z těchto důvodů vyslovuje soud podle soudního řádu správního. Jak vidíme, zákonodárce rozlišuje *de lege lata* čtyři důvody nicotnosti správního rozhodnutí. Přičemž pouze v jednom případě (tj. důvod absolutní věcné nepřislušnosti správního orgánu) nicotnost zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje právě správní orgán. Ve zbylých případech (vnitřní rozpornost, neuskutečnitelnost, nerozhodnutí) nicotnost vyslovuje soud. SŘ přitom

odkazuje přímo na ustanovení § 76 odst. 2 SŘS. Dle tohoto zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu. Všimněme si prosím, že citované ustanovení je systematicky zařazeno do hlavy II. (zvláštní ustanovení o řízení), dílu prvního (řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu). K této skutečnosti se později ještě vrátíme.

Nicotnost je třeba striktně odlišovat od „pouhé“ nezákonnosti rozhodnutí. Hlavním důvodem je schopnost daného rozhodnutí vyvolat zamýšlené právní účinky. *Správní rozhodnutí, jež není věcně správné nebo které nemá všechny nezbytné (právními předpisy požadované) náležitosti, je vadné. Může přitom jít o rozhodnutí nezákonná nebo rozhodnutí věcně nesprávná, případně též o rozhodnutí toliko formálně vadná. Pro všechna správní rozhodnutí, včetně vadných, však platí presumpce správnosti.*[19] Uvedené vady lze odstranit v rámci přezkoumání[20] správního rozhodnutí (řádné a mimořádné opravné prostředky). *Naproti tomu nicotné rozhodnutí[21] jsou správní rozhodnutí, která trpí tak závažnou vadou, že to způsobuje jejich neexistenci již od samého počátku a proto se v jejich případě neuplatní ani presumpce správnosti.*[22] Z uvedeného vyplývá, že akt nulitní (nicotné rozhodnutí) není rozhodnutím v právním slova smyslu a tudíž ani nevyvolává zamýšlené[23] právní následky.[24]

Jak bylo v úvodu naznačeno, není cílem této práce zabývat se důvody nicotnosti, ale postupem prohlášení (vyslovení) nulity správního rozhodnutí, a to se zaměřením na nulitu správního rozhodnutí předběžné povahy. Otázkou tedy je, jak může (musí) postupovat ten, kdo byl dotčen na svých právech právě nicotným správním rozhodnutím.[25]

2. Prohlášení nicotnosti správním orgánem

Dle ustanovení § 77 odst. 1 SŘ nicotnost správního rozhodnutí z důvodu absolutní věcné nepříslušnosti správního orgánu k vydání daného rozhodnutí *zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje* správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal. Nicotnost se ve smyslu ustanovení § 78 odst. 1 SŘ zjišťuje a prohlašuje z moci úřední[26] (srov. ustanovení § 46 a násl. SŘ), a to kdykoliv. Dále účastníci řízení, v němž bylo rozhodnutí vydáno, a dále ti, kdož jsou uvedeni v písemném vyhotovení tohoto rozhodnutí, jakož i právní nástupci všech těchto osob, pokud by byli rozhodnutím vázáni, mohou dát *podnět* k prohlášení nicotnosti. Dovolím si upozornit na skutečnost, že onen „podnět“ není žádostí ve smyslu ustanovení § 44 a násl. SŘ. Tímto podnětem se tak nezahajuje správní řízení, jehož předmětem by bylo prohlášení rozhodnutí za nulitní. Podaný podnět je tedy pouze jakýmsi *impulzem* pro správní orgán, aby ten zahájil řízení *ex officio*. Jestliže správní orgán neshledá důvody k zahájení řízení o prohlášení nicotnosti, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů podateli. Dané sdělení přitom *není* rozhodnutím dle ustanovení § 67 a násl. SŘ (nelze tedy využít opravných prostředků dle SŘ). Otázkou ale je, zda lze dané sdělení považovat za rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 SŘS, tj. zda se lze proti tomuto sdělení bránit žalobou ve správním soudnictví.

Jak bylo výše uvedeno, SŘS chápe rozhodnutí jako *úkon* správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti. Jistě není třeba dokazovat, že dané sdělení nezakládá, nemění ani neruší práva či povinnosti. Zbývá tedy možnost závazného určení práv a povinností. Lze tedy dané sdělení považovat za úkon, jenž závazně určuje práva a povinnosti? Dle litery zákona, správní orgán sdělí, že neshledal důvody k zahájení řízení *ex officio*. Mohlo by se proto zdát, že dané sdělení toliko informuje o nezahájení řízení. Avšak důvodem k zahájení daného řízení je právě nulita předmětného rozhodnutí! Pokud tedy správní orgán sděluje, že neshledal důvod k zahájení řízení o prohlášení „napadaného“ rozhodnutí za nulitní, sděluje, že neshledal toto rozhodnutí za nulitní. Pokud tedy správní orgán sděluje, že rozhodnutí není nicotným, deklaruje jeho správnost. Jinými slovy, dle mého **je třeba sdělení správního orgánu, kterým ve smyslu ustanovení § 78 odst. 1 SŘ sděluje, že neshledal důvody k zahájení řízení o prohlášení**

nicotnosti, považovat za rozhodnutí dle ustanovení § 65 odst. 1 SŘS.[27]

Uvedme, že dle ustanovení § 157 SŘ nebude-li tím způsobena újma žádné z dotčených osob, může správní orgán usnesením prohlásit, že nicotné rozhodnutí, které má náležitosti jiného úkonu, je tím úkonem, jehož náležitosti splňuje, pokud byl *příslušný* oba předmětné úkony vydat nebo uskutečnit. Tento postup se tedy bude týkat právě nicotnosti ve smyslu ustanovení § 77 odst. 2 SŘ, kdy jinak nicotnost z uvedených důvodů vyslovuje soud podle SŘS.

3. Vyslovení nicotnosti soudem

Soud vyslovuje podle SŘS nicotnost správního rozhodnutí z důvodů uvedených v ustanovení § 77 odst. 2 SŘ. Dané ustanovení přitom, jak již bylo uvedeno, *odkazuje*[28] na ustanovení § 76 odst. 2 SŘS, tedy na řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Dle uvedeného se tedy lze žalobou ve správním soudnictví domáhat vyslovení nicotnosti správního rozhodnutí[29]. Zde je ale na místě zabývat se samotnou přípustností žaloby. Dle ustanovení § 68 písm. c) SŘS žaloba je nepřipustná také tehdy, je-li jediným jejím důvodem tvrzená nicotnost napadeného rozhodnutí, nedomáhal-li se žalobce vyslovení této nicotnosti v řízení před správním orgánem. I když předmětné ustanovení *a priori* nevyklučuje ze soudního přezkumu správní rozhodnutí právě předběžné povahy, je dle mého názoru ustanovením stěžejním, jelikož má dopad na všechna nicotná rozhodnutí. Citované ustanovení stanoví dvě podmínky, po splnění kterých je žaloba nepřipustná. První podmínkou je, že jediným důvodem žaloby je nulita správního rozhodnutí. Podmínkou druhou pak to, že žalobce se nedomáhal vyslovení[30] této nicotnosti před správním orgánem. Jsou-li tyto obě podmínky splněny kumulativně, správní žaloba není přípustná; soud by tuto žalobu měl ve smyslu ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) SŘS odmítnout. V praxi se proto můžeme často setkat s případy, že se tvrdí o napadaném správním rozhodnutí *něco hlavního* a teprve podpůrně nulita (i když skutečným záměrem je vyslovení nicotnosti). Pokud přitom SŘS odkazuje na správní orgán, pak ve smyslu SŘ musíme citované ustanovení SŘS vykládat tak, že se týká právě nicotnosti absolutní věcné nepříslušnosti (§ 77 odst. 1 SŘ). Ustanovení § 68 písm. c) SŘS nebylo v souvislosti s přijetím SŘ nikterak novelizováno. Komentářová literatura s platností k 1. 3. 2003 k tomuto uvádí: „*De lege lata není toto ustanovení (pozn. autora: § 68 písm. c) SŘ) použitelné, protože správní řád (pozn. autora: zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení, v rozhodném znění) vyslovení nicotnosti neupravuje, takže i nicotné rozhodnutí musí být ve správním řízení zrušeno.*“ **Nutným závěrem dle mého je, že soud je sice oprávněn vyslovit nicotnost správního rozhodnutí ze všech možných důvodů, avšak v případě nulity z důvodu věcné nepříslušnosti správního orgánu (kdy je tvrzená nulita jediným důvodem žaloby) je třeba se tohoto (tj. prohlášení nulity) nejdříve domáhat u správního orgánu dle SŘ.**

Za upozornění stojí i ustanovení § 153 SŘ. Dle odst. 1 písm. b) daného ustanovení domáhá-li se žalobce ve správním soudnictví vyslovení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu *z důvodů uvedených* v ustanovení § 77 odst. 1 SŘ (absolutní věcná nepříslušnost), lze jej uspokojit vyslovením nicotnosti rozhodnutí. Dle odst. 1 písm. c) daného ustanovení pak domáhá-li se žalobce ve správním soudnictví vyslovení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu *z jiných důvodů* (vnitřní rozpornost, neuskutečnitelnost, nerozhodnutí), než které jsou uvedeny v ustanovení § 77 odst. 1, lze jej uspokojit vydáním rozhodnutí nebo postoupením věci, pokud žalovaný správní orgán není k vydání rozhodnutí příslušný. K řízením je v obou případech příslušný žalovaný správní orgán. Správní orgán, který vydal nulitní správní rozhodnutí, tedy může sám[31] vyslovit[32] jeho nicotnost, a to během řízení ve správním soudnictví. Správní orgán však nikdy nemůže vyslovit (prohlásit) nicotnost z důvodů dle ustanovení § 77 odst. 2 SŘ; k tomuto je oprávněn[33] pouze soud.

3.1. Kompetenční vyluka dle SŘS

Dle ustanovení § 70 písm. b) SŘS ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu

předběžné povahy. Předmětné ustanovení je přitom stále ve znění původním, kdy nijak nebylo novelizováno v souvislosti s přijetím SŘ. Ptejme se proto, zda můžeme (musíme) citované ustanovení SŘS vykládat ve smyslu a v souladu se SŘ.

Obecně k výkladu citovaného ustanovení se již vyjádřil Nejvyšší správní soud[34]: „Vyloučení určitých úkonů ze soudního přezkumu podle § 70 s. ř. s. totiž představuje výjimku z generální klauzule, zužující pravomoc soudů jednajících a rozhodujících ve správním soudnictví; jako kteroukoliv jinou výjimku v právu je zapotřebí vykládat ji restriktivně. Proto nabízejí-li se dvě interpretace, z nichž jedna hovoří ve prospěch soudního přezkumu a druhá proti němu, je vždy zapotřebí upřednostnit tu první, resp. v pochybnostech, zda se určitý úkon dotýká práv a povinností žalobce podle § 65 odst. 1 s. ř. s., a tedy podléhá přezkumu, je na místě usuzovat, že tomu tak je.“ Soud formuloval tento názor bez ohledu na možnou nulitu správního rozhodnutí, když se zabýval toliko pojmem *předběžná povaha*. Tato úvaha soudu nám však dává prostor pro tvorbu úvah stran (ne)aplikace předmětné výjimky právě v případech nulitních správních aktů.

Uvažujme zprvu o několika právních zásadách. Aplikace zásady *legis specialis derogat generali* dle mého není na místě. SŘ a SŘS nejsou ve vztahu zákona zvláštního a obecného. Jde o procesní právní předpisy, kdy jeden je určen k aplikaci ve správním řízení a druhý v řízení soudním (správním soudnictví). Uvažujme proto o zásadě *legis posterior derogat priori*. **Pokud tedy SŘ odkazuje v případě vyslovení nulity právě na soud, je třeba kompetenční výluky SŘS stran předběžné povahy vykládat tak, že není v daném aplikovatelná.**

Pokud bychom totiž bez dalšího vyloučili ze soudního přezkoumání nulitní správní akty předběžné povahy právě pro jejich dočasnost, znamenalo by to, že takováto rozhodnutí nikdy nebudou prohlášena či vyslovena za nicotné samostatně, ale toliko (pokud vůbec) v souvislosti s přezkumem konečného meritorního rozhodnutí. Uvedená kompetenční výluka je přitom zdůvodňována právě tím, že jde o stav dočasný a v soudním řízení může být přezkoumáno konečné rozhodnutí.[35] Pokud tedy jde o právo na soudní ochranu, je s ohledem na uvedené vykládáno tak, že náleží pouze v souvislosti s rozhodnutím konečným (meritorním). Dle ustanovení článku 36 odst. 2 Listiny kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, *nestanoví-li zákon jinak*. Kompetenční výluka zde tedy *nenaráží*[36] na Listinu. Dle věty druhé citovaného ustanovení Listiny však z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Bude-li tedy nulitním správním aktem zasaženo do sféry základních lidských práv a svobod (s výjimkou práva na spravedlivý proces), bude třeba vždy umožnit soudní přezkum takového správního aktu, resp. umožnit vyslovení soudem nulity takového aktu.

Uvedenou úvahu lze podpořit i tím, že SŘS mluví ve svém ustanovení § 68 o vyslovení nicotnosti správním orgánem. Jak jsme již ale uvedli, dle SŘ správní orgán nulitu prohlašuje. Tato pojmová rozličnost sama o sobě nemůže vést k závěru, že jde o odlišné instituty. Naopak, toto odlišné označení znamená toliko to, že SŘS nebyl ve smyslu SŘ v dané věci novelizován. Dle mého však došlo k derogaci[37] mlčky, a to právě zásadou *legis posterior derogat priori*.

3.2. Malá poznámka ke lhůtám

Dle ustanovení § 72 odst. 1 SŘS žalobu lze podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, *nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou*. Co se týče nicotnosti ve smyslu ustanovení § 77 odst. 2 SŘ, není zde pochybností o tom, že žalobu lze podat do dvou měsíců právě od oznámení daného nulitního rozhodnutí, respektive rozhodnutí o možném opravném prostředku. Jak tomu ale bude v případě nulity dle ustanovení § 77 odst. 1 SŘ; jak již bylo uvedeno, i z tohoto důvodu může nulitu vyslovovat soud. S ohledem na požadavek dle ustanovení § 68 písm. c) SŘS, kdy je-li jediným jejím důvodem

tvrzená nicotnost napadeného rozhodnutí a nedomáhal-li se žalobce vyslovení této nicotnosti v řízení před správním orgánem, je žaloba nepřipustná, jistě nebude možné dvouměsíční lhůtu vždy dodržet. Citované ustanovení § 68 písm. c) SŘS nepřímou připouští možnost domáhat se prohlášení (vyslovení) nulity soudem (i v případě, že nulita bude jediným důvodem žaloby), avšak pouze po předchozím domáhání se vyslovení (prohlášení) nulity v řízení před správním orgánem. Přitom slovní obrat „v řízení“ je dle mého třeba chápat tak, že i samotné podání podnětu ve smyslu ustanovení § 78 odst. 1 SŘ je oním *domáháním se v řízení*. Žalobce může mít nakonec zkrácenou dvouměsíční lhůtu až o 30 dnů, které má správní orgán ke sdělení ve smyslu ustanovení § 78 odst. 1 SŘ. Co více, k podání podnětu k zahájení správního řízení o nulitě není (a ani být nemůže) stanovena žádná lhůta. Pokud se tedy žalobce bude chtít domáhat prohlášení nulity i po dvouměsíční lhůtě, bude jeho následná žaloba odmítnuta ve smyslu ustanovení § 46 odst. 1 písm. b) SŘS? Dle mého by bylo zcela na místě dvouměsíční lhůtu počítat od vydání sdělení, jímž správní orgán sdělí, že neshledal důvody k zahájení řízení o prohlášení nicotnosti. Přičemž, jak bylo již uvedeno, je třeba trvat na tom, že toto sdělení je rozhodnutím ve smyslu SŘS; žaloba tedy musí směřovat právě proti tomuto sdělení a teprve v rámci soudního řízení by se soud měl zabývat i samotným nicotným rozhodnutím.

4. Nicotnost v „čisté“ podobě vs. právní jistota

Jak již výše bylo naznačeno, institut nulity správního aktu se dostává do konfrontace s institutem právní jistoty. V prvé řadě je zde ten, komu bylo nulitním správním rozhodnutím přiznáno nějaké právo či uložena nějaká povinnost. A dále pak ti, kteří mohou být (jsou) daným nicotným rozhodnutím dotčeni, aniž by byli adresáty tohoto rozhodnutí. V obou případech můžeme uvažovat o společném jmenovateli, kterým je právní jistota.

Dle důvodové zprávy k SŘ z *důvodů potřeby zachovat právní jistotu a vzhledem k doposud nepřiliš rozvinutým neformálním vztahům a principům, které v demokratickém právním státě vytvářejí rozvinutou právní kulturu, nebylo možno přistoupit k úpravě nicotnosti v „čisté“ podobě, tedy že nicotným aktem není nikdo vázán*. Z toho důvodu se předkládá určitá nutná formální procedura, po jejímž absolvování bude možno nicotnost prohlásit. Pokud tedy platí, že nulita způsobuje neexistenci správního aktu již od počátku (*ex tunc, ab ovo*), přičemž platí, že prohlášení či vyslovení nulity je povahy deklaratorní (s ohledem na neuplatnění se u nulitních aktů presumpce správnosti), jeví se zde požadavek formální procedury být spravedlivým?

4.1. Formální procedura

Samotný požadavek formální procedury *ve jménu* právní jistoty je dle mého přípustný. Co více, tato formální procedura je dle mého nejenom přípustná, ale především i v právním státě potřebná. Osoba dotčená nulitním správním rozhodnutím zásadně není kompetentní (nemluvě o tom, že nemá v daném ani kompetence) k odlišení skutečné nicotnosti od pouhé nezákonnosti. Musí tedy existovat orgán, který bude ke zjišťování a prohlašování nulity správních aktů povolán přímo zákonem. Současný stav sice nabízí hned dva orgány (správní orgán a soud ve správním soudnictví), nicméně podle mne nedostatečně upravuje postup, respektive procesní stránku dané problematiky. Nedostatek lze spatřovat především v následujícím.

Zákonodárce sice měl dobrého záměru, kdy povolal správní orgán ve smyslu ustanovení § 77 odst. 1 SŘ ke zjišťování a prohlašování nulity právě z moci úřední, ve svém důsledku to však vede k oslabení postavení a ochrany osoby dotčené nicotným správním aktem, a následně i k právní nejistotě. Řešením by přitom dle mého byla možnost dotčené osoby nejenom podat podnět, ale především podat návrh na zahájení správního řízení o prohlášení nicotnosti. Při podnětu zde neexistuje *zájem* na straně správního orgánu k zahajování správního řízení *ex officio* a následně k vydání rozhodnutí o tom, zda správní akt je nicotný, anebo nikoliv.

Co se týče nicotnosti ve smyslu ustanovení § 77 odst. 2 SŘ, kdy tuto vyslovuje soud, mám za to, že zákonodárce svým odkazem na řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle SŘS ne zcela naplnil účel formálního procesu zjišťování a prohlašování (vyslovování) nulity. Soud sice i v tomto případě vyslovuje nicotnost správního rozhodnutí z moci úřední, avšak zahájení samotného soudního řízení je ovládáno zásadou dispoziční. **Soud tedy nemůže vyslovit nicotnost správního rozhodnutí, aniž by proti tomuto směřovala žaloba ve smyslu ustanovení § 65 a násl. SŘS.** Tento postup je navíc spojen se vznikem poplatkové povinnosti ve smyslu ustanovení § 4 zákona č. [549/1991](#) Sb., o soudních poplatcích, v platném znění (dále jen „ZoSP“), kdy osoba dotčená nulitním správním rozhodnutím je poplatníkem dle ustanovení § 2 odst. 2 ZoSP.

Otázkou tedy je, proč je zde nastolena tato dvojkolejnost, kdy v prvním případě je možné podat toliko podnět[38] a v případě druhém (zde jsou důvody nulity podstatně závažnější povahy) právě jen žalobu u soudu. **Dle mého by sjednocení formálního procesu prohlašování (vyslovování) nulity bylo zcela na místě.** Tento proces bych následně svěřil do rukou soudu, kdy by do SŘS bylo zakotveno i speciální řízení o prohlašování nulity správního rozhodnutí, a to nezávisle na řízení o žalobě ve smyslu ustanovení § 65 a násl. SŘS. Soud by samozřejmě mohl i nadále vyslovovat nicotnost v řízení o žalobě postupem dle ustanovení § 76 odst. 2 SŘS.

Sjednocení formálního procesu prohlašování nulity a hlavně vytvoření tohoto v rámci SŘS by vyřešilo i otázku možnosti soudního přezkumu nulitních rozhodnutí předběžné povahy a přispělo k právní jistotě. Svým návrhem si proto dovoluji nesouhlasit s názorem[39], že by bylo žádoucí rozšíření důvodů nulity správního rozhodnutí, pro které by nicotnost zjišťoval a prohlašoval správní orgán. Dle mého nelze pochybovat o (*ne*)kvalitách úředníků, kteří by se najednou měli zabývat složitými právními otázkami stran nulity. Z tohoto důvodu je pro mne přípustné, aby se nulitou správního rozhodnutí zabýval toliko soud.

4.2. Velice malá poznámka k odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci

Vydání nulitního správního rozhodnutí je považováno[40] za nesprávný úřední postup ve smyslu ustanovení § 13 zákona č. [82/1998](#) Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, v platném znění (dále jen „ZOŠ“). O nároku na náhradu škody přitom rozhodují soudy v občanském soudním řízení.[41] Může ovšem soud v civilním řízení zároveň prohlásit nulitu správního rozhodnutí? Tato otázka zatím není dostatečně zodpovězena. Náznaky se objevují[42] při úvahách stran řízení dle části páté OSŘ.

Závěrem

Rozbor problematiky nulity správního rozhodnutí *de lege lata* ukázal na mnoho nesrovnalostí či přinejmenším za zmínku stojících poznatků. Cílem této práce však bylo nalézt odpověď na v úvodu položenou otázku, zda lze nicotné správní rozhodnutí předběžné povahy podrobit soudní kontrole. Dle mého závěru je to *de lege lata* možné, i když současný právní stav stran daného je z mého hlediska nedostatečný. Dovolím si proto nejdříve navrhnout řešení *de lege ferenda*. Tím řešením by mělo být **sjednocení prohlašování (vyslovování) nicotnosti správního rozhodnutí (bez ohledu na jeho dočasnou, či trvalou povahu), kdy tento proces by byl toliko formální (byla by tedy zachována nulita s účinky ex tunc) a pravomoc k tomuto by byla dána právě soudu ve správním soudním řízení.** Dle mého je totiž toliko soudní orgán schopen za současného právního stavu (nepřehlednou a složitost některých správních řízení) rozpoznat pouhou nezákonnost od nulity.

Stav současný nabízí následující řešení. Za prvé, dle mého závěru je třeba sdělení správního orgánu, kterým ve smyslu ustanovení § 78 odst. 1 SŘ sděluje, že neshledal důvody k zahájení řízení o prohlášení nicotnosti, považovat za rozhodnutí dle ustanovení § 65 odst. 1 SŘS. Toto sdělení tak může být následně podrobena soudní kontrole. Za druhé, soud je sice oprávněn vyslovit nicotnost

správního rozhodnutí ze všech možných důvodů, avšak v případě nulity z důvodu věcné nepříslušnosti správního orgánu (kdy je tvrzená nulita jediným důvodem žaloby) je třeba se tohoto (tj. prohlášení nulity) nejdříve domáhat u správního orgánu dle SŘ.

Stran nicotného správního rozhodnutí předběžné povahy jsem dospěl k závěru, že nicotné správní rozhodnutí předběžné povahy lze *de lege lata* podrobit soudní kontrole, a to bez nutnosti přezkoumávání rozhodnutí konečného, tj. uvažuji o vyslovení nulity soudem jako o samostatném řízení. Argumentem je užití zásady *legis posterior derogat priori*. Odkazuje-li SŘ na SŘS bez výjimek a je právníkem obcí i zákonodárcem připuštěno, že proces vyslovení nulity je toliko formální, není zde místo pro uplatňování výjimek. **Pokud tedy SŘ odkazuje v případě vyslovení nulity právě na soud, je třeba kompetenční výlukou SŘS stran předběžné povahy vykládat tak, že není v daném aplikovatelná.**

Co se týče dvouměsíční lhůty k podání žaloby (§ 72 SŘS), je tato pro řízení o vyslovení nulity zcela absurdní. Vynucování této (či jakékoliv jiné) lhůty je v přímém rozporu se smyslem a účelem procesu vyslovení nulity, tj. v rozporu s právní jistotou. Její marné uplynutí totiž vede ke stavu, kdy **de facto zde existenčně přetrvává nicotné rozhodnutí, ale de iure již není možné vyslovit jeho nulitu.**

Jestli tedy nulitní rozhodnutí vůbec není rozhodnutím, respektive je rozhodnutím neexistujícím, může být soudem vůbec přezkoumáno v řízení o rozhodnutí, pokud by se tvrdila toliko jeho nulita?[43] Může takové nulitní rozhodnutí být případně i rozhodnutím, z něhož teprve vychází další rozhodnutí konečné povahy, jímž je zasahováno do práv a povinností určitého subjektu? Dle mého nikoliv, a to právě proto, že neexistuje a nezakládá žádná práva a povinnosti *ex tunc*. **Pokud tedy z nulitního rozhodnutí nemůže vycházet rozhodnutí konečné povahy, není zde důvodu na toto rozhodnutí čekat; měl by tedy být umožněn přezkum nulitního rozhodnutí i v případě, že toto je (i když vlastně není, jelikož neexistuje) povahy předběžné.**

Pokud tedy existují i jen pochybnosti, zda lze správní rozhodnutí předběžné povahy podrobit soudní kontrole, je dle mého (ostatně k pochybnostem a výjimkám se již vyjadřovaly i soudy) třeba tuto kontrolu umožnit.



Mgr. Konstantin V. Lavrushin,

doktorand Právnické fakulty Masarykovy univerzity, advokátní koncipient v Brně.

[1] Též nicotnost.

[2] HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. Správní právo procesní. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2008, s. 162. Dále obdobně i důvodová zpráva k SŘ.

[3] Vizte ustanovení § 77 a násl. SŘ; účinnost SŘ od 1. 1. 2006.

[4] V této stati se nulitou ve smyslu daňového řádu zabývat nebudu.

[5] KNAPP, V. Teorie práva. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 203.

[6] Obecné označení „správní orgán“ nalezneme v ustanovení § 1 odst. 1 SŘ: „Tento zákon upravuje

- postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen "správní orgán")."
- [7] PRŮCHA, P., POMAHÁČ, R. Lexikon - správní právo. Praha: Sagit, 2002, s. 474.
- [8] Rozhodnutí povahy konstitutivní.
- [9] Rozhodnutí povahy deklaratorní.
- [10] SKULOVÁ, S. et al. Správní právo procesní. Plzeň: Aleš čeněk, 2008, s. 31.
- [11] Srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2007, sp. zn.: 1 Afs 13/2006.
- [12] Srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, sp. zn.: 5 Afs 162/2004.
- [13] Srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2006, sp. zn.: 2 Afs 198/2005.
- [14] Srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2004, sp. zn.: 7 A 136/2002.
- [15] Srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, sp. zn.: 2 Afs 183/2005.
- [16] VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 166.
- [17] K této problematice vizte blíže např.: PRŮCHA, P. Správní právo - obecná část. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 188.
- [18] To neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu (tamtéž, druhá věta za středníkem).
- [19] KADEČKA, S. a kol. Správní řád. Praha: ASPI, a.s., 2006, s. 286.
- [20] Právní úpravou přezkoumání správních rozhodnutí se sleduje možnost zjednání nápravy vydaných rozhodnutí pro případ, že jsou stížena takovými vadami, pro které je nutné správní rozhodnutí změnit nebo zrušit (Srov. blíže Průcha, P. In Skulová, S. et al. Správní právo procesní. Plzeň: Aleš čeněk, 2008, s. 263.)
- [21] Též se označují jako absolutně zmatečná rozhodnutí, „paakty“ či „procesní potraty“.
- [22] KADEČKA, S. a kol. Správní řád. Praha: ASPI, a.s., 2006, s. 286.
- [23] Zde prosím odlišujeme právní účinky „zamýšlené“, tj. ty účinky, které by rozhodnutí vyvolalo, kdyby nebylo nulitním, od účinků „nezamýšlených“, které je schopen vyvolat i nulitní, resp. právě nulitní správní akt. K tomuto se ještě vrátíme.
- [24] Obdobně in POTĚŠIL, L. Vyslovení a prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí. Právní fórum, 2006, č. 12, s. 433: „Nicotný správní akt neexistuje, nikoho nezavazuje, a tak jej nikdo není povinen respektovat.“ Dále srovnejte nálezy Ústavního soudu ze dne 10. 10. 2002, sp. zn.: III. ÚS 728/01: „... v případě, kdy správní orgán vydá správní akt, který přesahuje jeho pravomoc, nemůže takové rozhodnutí zakládat ničí práva a povinnosti, není způsobitelné zasáhnout do práv a povinností, neboť akt trpí takovými vadami, že nastává stav, který doktrína nazývá nulitou aktu...“
- [25] Přitom dotčenými právy zde nejsou zásadně práva a povinnosti, jichž se nicotné rozhodnutí zamýšlelo dotknout (vizte výše uvedenou poznámku).
- [26] Zde se projevuje tzv. zásada oficiality.
- [27] Hovoří-li SŘS ve svém ustanovení § 65 odst. 1 o „závazném určení“, má tím jistě na mysli rozhodnutí povahy deklaratorní. Deklaratorní rozhodnutí je přitom takové, které autenticky a autoritativně vyjadřuje práva a povinnosti, resp. právní vztahy, které už byly (Blíže in KNAPP, V. Teorie práva. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 145.).
- [28] Mějme na paměti, že samotný odkaz v zákoně (poznámka pod čarou) nemá závaznou povahu; srov. blíže in nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2000, sp. zn.: I. ÚS 22/99.
- [29] Otázkou přitom je, zda soudy vyslovují nicotnost pouze z důvodů uvedených v ustanovení § 77 odst. 2 SŘ, anebo i pro absolutní věcnou nepřislusnost správního orgánu (odst. 1 daného ustanovení). K tomuto srov. in POTĚŠIL, L. Vyslovení a prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí. Právní fórum, 2006, č. 12, s. 436: „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 ustanovení 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 příslusnosti.“

[30] Jen připomeňme, že SŘ de lege lata v případě správních orgánů hovoří o „prohlašování“ a nikoliv o „vyslovování“ nulity.

[31] Vydat rozhodnutí může jen se souhlasem nadřízeného správního orgánu; v případě, že je třeba před vydáním rozhodnutí doplnit řízení, je souhlasu nadřízeného orgánu zapotřebí již k zahájení řízení (vizte odst. 2 daného ustanovení).

[32] Otázkou je, proč zde zákonodárce užívá pojem „vyslovit“, a nikoliv „prohlásit“ ve smyslu ustanovení § 77 odst. 1 SŘ. Lze uzavřít, že zákonodárce mezi těmito pojmy nečiní rozdíl a platí, co bylo o tomto napsáno výše.

[33] Záměrně používám pojmu „oprávněn“. Dle komentářové literatury (JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 527.) se má jednat o „příslušnost“ soudu; dle mého by se zde ale mělo hovořit o „pravomoci“ soudu.

[34] Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, sp. zn.: 1 Afs 86/2004.

[35] Srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2004, sp. zn.: 7 A 136/2002: „Právo žalobce na soudní ochranu je dostatečně zajištěno tím, že je garantován soudní přezkum konečného meritorního rozhodnutí.“

[36] K tomuto dále srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 3. 11. 1999, sp. zn.: Pl. ÚS 8/99.

[37] Derogace se však týká pouze nulitních správních aktů.

[38] Jak již bylo uvedeno výše, bude-li správní orgán postupovat tak, že podá sdělení o neshledání důvodů k zahájení řízení o prohlášení nicotnosti, je třeba toto sdělení považovat za rozhodnutí dle SŘS a je tedy možné proti tomuto sdělení podat žalobu ve správním soudnictví.

[39] Vizte in BARTONÍČKOVÁ, K. Nicotnost rozhodnutí správního orgánu a instrumenty k jejímu vyslovení v rámci soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy. Právní rozhledy, 2009, č. 14, s. 515.

[40] K tomuto srov. např. POTĚŠIL, L. Vyslovení a prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí. Právní fórum, 2006, č. 12, s. 434.

[41] Blíže in rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2005, sp. zn.: Na 12/2005: „O nároku na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem podle zákona č. [82/1998](#) Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, rozhodují soudy v občanském soudním řízení.“

[42] BARTONÍČKOVÁ, K. Nicotnost rozhodnutí správního orgánu a instrumenty k jejímu vyslovení v rámci soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy. Právní rozhledy, 2009, č. 14, s. 518.

[43] Soudy zde fingují (musí fingovat), že se o rozhodnutí jedná; pro tento postup však není opory v zákoně, ni v logice. Tento postup vyplývá toliko z nedokonalosti současné právní úpravy nulity správního rozhodnutí.

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

Další články:

- [Nepravomocné povolení stavby a změna územního plánu](#)
- [Letiště a letecké stavby](#)
- [Nejvyšší správní soud vymezuje nové hranice zneužití práva u běžných nákladů na reklamu](#)
- [Limity dohledu nad výkonem znalecké činnosti](#)
- [Stavebníci získávají od roku 2026 silnější pozici v soudních sporech o povolení stavby](#)
- [Novela zákona o spotřebitelském úvěru: zásadní regulatorní přelom, který změní finanční trh i praxi poskytovatelů spotřebitelských úvěrů](#)
- [Regulace cen taxislužby v roce 2026: co se mění a jaké mají obce možnosti?](#)

- [Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?](#)
- [Nový zákon o zbraních a střelivu](#)
- [Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů](#)
- [Nový zákon o zbraních – hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti](#)