

ČÁST II.

DŮVODY NICOTNOSTI

1. kapitola.

Obecně k důvodům nicotnosti správního rozhodnutí

Nicotným je správní rozhodnutí, které trpí natolik intenzivními vadami, že je vůbec za rozhodnutí považovat nelze. Tyto vady jsou natolik závažné, že působí právní neexistenci samotného správního aktu; za dané situace tu není tedy nic, co by mohlo zakládat jakákoliv práva či povinnosti subjektů, tj. mít právně relevantní účinky ve vztahu ke svým adresátům. Logicky se zde uplatní zásada „*quo nullum est, nullum producit effectum*“.²⁹¹ Zcela zásadním pro určení toho, zda jde o akt nicotný, či jinak vadný, je podstata a charakter vad správního aktu, jež označujeme jako důvody nicotnosti správního rozhodnutí.

Pokud bychom měly tyto vady nějak obecně charakterizovat na základě jistých společných znaků, lze vady působící nicotnost správního rozhodnutí označit a vymezit ve vztahu k ostatním vadám jako **vady nejtěžší, nejzávažnější a také neodstranitelné, resp. nezhojitelné**. V důsledku jejich nastoupení hovoříme o nicotném správním rozhodnutí, byť je třeba upozornit na to, že striktně vzato, za „rozhodnutí“ nelze považovat celý akt správního orgánu, ale právě jen tu jeho část, která je skutečně způsobilá zkrátit adresáta na jeho právech, kterou se projeví „moc práva“, nabude-li rozhodnutí právní moci, kdy touto částí, v níž správní orgán autoritativně, vrchnostenským způsobem zakládá, mění či ruší práva a povinnosti účastníka nebo je autoritativně deklaruje, je výrok (enunciát) správního rozhodnutí.²⁹² Chceme-li tudíž být přesní, je třeba si uvědomit, že **nicotnost se vztahuje vždy k výrokové části rozhodnutí**. To ale samozřejmě na stranu druhou **neznamená, že vady, tedy důvody nicotnosti, se musí vždy týkat pouze výroku, popř. výrokové části rozhodnutí**. Absence dalších částí rozhodnutí nebo vážné chyby v nich mohou taktéž způsobit vadu, a to i vadu nicot-

²⁹¹ Srov. Máša, M. K otázce tzv. nicotných aktů. Správní právo, 1972, č. 3, s. 139.

²⁹² Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 13. 8. 1996, čj. 6 A 154/94-42 (SJS, 1999, č. 3). Obdobně konstatoval i Nejvyšší správní soud: „*Pouze výroková část správního rozhodnutí je schopna zasáhnout práva a povinnosti účastníků řízení a jako taková pouze ona může nabýt právní moci.*“ Podrobněji viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2005, čj. 3 Ads 21/2004-55.

nosti, samotného enunciatu. Nicméně v nauce i praxi se běžně hovoří o vadném či dokonce nicotném, neexistujícím „rozhodnutí“ jako celku.²⁹³

Jak již bylo výše několikrát konstatováno, institut nicotnosti nebyl velice dlouho (až do přijetí soudního řádu správního a následně správního řádu) pozitivně-právní úpravou reflektován, byť se takováto „rozhodnutí“ ve veřejnoprávní realitě objevovala (i když ne v nějak zásadním rozsahu), a praxe (především soudní) na ně musela v souladu s platným právem reagovat a zajistit jejich „odstranění“. Z toho samozřejmě vyplývá, že i **důvody nicotnosti**, tedy jednotlivé vady správního rozhodnutí, které působí jeho nicotnost, **nebyly výslovně v československém a následně pak i jistou dobu ani v českém právním řádu zakotveny**.

Proto bylo **vymezení důvodů nicotnosti** správního rozhodnutí velmi **dlouho ponecháno pouze správněprávní doktríně a soudní judikatuře**. Základy, a lze říci, že velice kvalitní, stabilní a inspirativní, byly v tomto ohledu položeny již prvorepublikovou československou správněprávní literaturou, kdy se dané problematice ve svých odborných pracích věnovaly příkladmo takové osobnosti tehdejší nauky, jako např. J. Hoetzel, A. Merkl, J. Pošvář, J. Havelka, a další.²⁹⁴ A jelikož se opravdu nejednalo o institut ryze teoretický, ale i praktický, musela se jím zabývat i soudní praxe. Nicotnost proto byla předmětem judikatury tehdejšího Nejvyššího správního soudu, jenž se musel mimo jiné vypořádat právě i se stanovením a charakteristikou důvodů, resp. vad správních rozhodnutí, které značí nicotnost správního aktu, oproti těm, které znamenají vadu „méně závažného“ charakteru a právních důsledků. To, že se jednalo o vcelku důležitý institut správního práva, jež však – bez ohledu na potřeby praxe, jakož i potřeby ochrany právní jistoty a dobré víry adresátů veřejnoprávního působení – vykazoval zcela nedostatečnou pozornost ze strany zákonodárce, dokazuje i skutečnost, že otázka nicotnosti správních rozhodnutí (např. vedle nečinnosti veřejné správy, jež na tom byla vcelku podobně) se stala jednou z klíčových otázek, jimž se věnoval 3. sjezd právníků československých v Bratislavě v roce 1930.²⁹⁵

Taktéž po roce 1945, resp. zejména po roce 1948 nebyla nicotnost žádným způsobem právně pozitivně upravena a bohužel jí byla věnována i mnohem menší pozornost v rámci správní doktríny, kdy o ní bylo pojednáváno zpravi-

²⁹³ Srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 13. 8. 1996, čj. 6 A 154/94-42 (SJS, 1999, č. 3).

²⁹⁴ Například Hoetzel, J. Československé správní právo. Část všeobecná, s. 240 a násl., Pošvář, J. Obecné pojmy správního práva, s. 74 a násl., Merkl, A. Obecné právo správní, s. 1 a násl.; Havelka, J. Nástin zásad správního řízení, s. 88 a násl. a další.

²⁹⁵ Srov. podrobněji Dokumenty 3. sjezdu právníků československých v Bratislavě 1930. Bratislava, 1930, s. 1 a násl.

dla velmi stručně pouze v učebnicích správního práva,²⁹⁶ kdy zřejmě jediný významný příspěvek k diskusi na toto téma vyjádřil M. Máša ve Správním právu.²⁹⁷ A s ohledem na vývoj správního soudnictví v dané době pak zcela logicky absentovala i jakákoli judikatura k dané problematice.

Jistá renesance v dané oblasti nastala po změně společenských, politických a i právních poměrů v roce 1989, a to zejména pak v souvislosti s „obnovením“ správního soudnictví, kdy pojem nicotnosti, resp. důvodů nicotnosti – a to i v návaznosti na základy položené výše zmíněnou prvorepublikovou doktrínou a praxí – ve značné hloubce propracovala především judikatura soudů rozhodujících ve správním soudnictví, zpočátku pak zejména judikatura Vrchního soudu v Praze.²⁹⁸ Na ni pak navázala a dále z ní vychází judikatura Nejvyššího správního soudu, jakož i soudů krajských.²⁹⁹

Na nevhodný stav v podobě absence jakékoli pozitivněprávní úpravy pak sama judikatura výslovně upozorňovala, kdy například právě Vrchní soud v Praze v jednom ze svých rozhodnutí podotkl, že „*právní úprava (...) nevypočítává*

²⁹⁶ Například Lukeš, Z. a kol. Československé správní právo. Obecná část. Praha: Panorama, 1980, s. 167 a násl.; či Máša, M. Správní právo (obecná část). Brno: UJEP, 1971, s. 50 a násl.

²⁹⁷ Máša, M. K otázce tzv. nicotných aktů. Správní právo, 1972, č. 3, s. 137 a násl.

²⁹⁸ Viz např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 3. 1997, čj. 7 A 155/94-38 (SJS, 1998, č. 2); rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 19. 1. 1996, čj. 7 A 153/94-18 (SJS, 1998, č. 4); rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 19. 12. 1997, čj. 6 A 26/95-29 (SJS, 1998, č. 4); rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 31. 3. 1995, čj. 7 A 129/94-33 (SJS, 1998, č. 7); rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 5. 11. 1997, sp. zn. 10 Ca 266/97 (SJS, 1998, č. 9); rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 6. 1996, čj. 7 A 67/94-35 (SJS, 1998, č. 9); rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 9. 1998, čj. 6 A 86/96-45 (SJS, 1998, č. 16); rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 9. 1998, čj. 6 A 202/95-40 (SJS, 1999, č. 4); rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 7. 10. 1997, čj. 7 A 180/95-18 (SJS, 1999, č. 13-15); rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 2. 1997, čj. 7 A 170/94-28 (SJS, 1999, č. 13-15); rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 13. 1. 2000, čj. 37 Ca 200/98-56 (SJS, 2000, č. 1); rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 2. 2. 2000, čj. 16 Ca 343/98-19 (SJS, 2000, č. 2); usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 14. 4. 1995, čj. 7 A 35/95-16 (SJS, 2000, č. 4); rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 12. 1999, čj. 6 A 90/97-52 (SJS, 2001, č. 1); rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 24. 1. 2000, čj. 6 A 69/97-30 (SJS, 2001, č. 1); rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 9. 5. 2001, čj. 7 A 22/99-30 (SJS, 2001, č. 4); rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 11. 1998, čj. 6 A 11/97-19 (SJS, 2002, č. 3); rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 22. 11. 2001, čj. 15 Ca 288/2001-20 (SJS, 2002, č. 1); rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 3. 2002, čj. 7 A 85/99-46 (SJS, 2002, č. 4).

²⁹⁹ Rozsáhlý rozbor provedl v tomto směru především rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozsudku ze dne 22. 7. 2005, čj. 6 A 76/2001-96, z něž pak dodnes čerpá judikatura v otázce nicotnosti; srov. např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, čj. 8 Afs 78/2006-74 a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, čj. 7 As 100/2010-65.

*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“.*³⁰⁰ Taktéž i správní nauka začala opět věnovat problematice nicotnosti a jejím důvodům pozornost a i zde byla nedostatečná, resp. zcela chybějící právní úprava nicotnosti předmětem kritiky, kdy například M. Mazanec konstatoval, že jeden ze dvou zásadních problémů nicotnosti představuje vymezení okruhu vad, pro které je nutno mít za to, že akt neexistuje, kdy v českém právu chybí a ostatně vždy chyběl legální výčet takovýchto vad, přičemž dále poukazuje i na to, že ne vždy v tomto ohledu panuje shoda mezi naukou a soudní praxí.³⁰¹

Tímto se dostáváme k jednomu z hlavních problémů, jež absence pozitivně-právní úpravy přinášela, a tím byla **nejednotnost v názorech na vymezení vad**, které působí nicotnost, a to nejen mezi naukou a praxí, ale i v rámci nich. S jistým zjednodušením lze konstatovat, že téměř co autor, to poněkud jiný výčet vad, resp. důvodů nicotnosti. Současně je však nutno připustit, že jistý okruh vad byl téměř shodně uznáván naukou i praxí za důvod nicotnosti (např. nedostatek věcné příslušnosti, plnění fakticky či právně nemožné, vnitřní rozpornost, plnění přinášející trestněprávní důsledky), avšak vedle toho byly i důvody sporné, u nichž nepanovala jednota na právních důsledcích s nimi spojených (např. plnění nemravné, místní nepřislušnost, nesprávné složení kolegiálního orgánu).

Ostatně již i výše zmiňovaný M. Máša ve svém vědeckém pojednání o nicotnosti (1972) provedl jednak výčet vad, které je podle jeho názoru nutno považovat za důvody nicotnosti, a vedle toho – i v návaznosti na komparaci české a některých tehdejších zahraničních úprav či doktrín – pak ještě diferoval důvody nicotnosti do dvou skupin, a to na vady, u nichž v podstatě panuje shoda na tom, že jejich důsledkem je nicotnost,³⁰² a na vady, které jsou v teorii obvykle uváděny jako důvody nicotnosti, přičemž je ale dána různost názorů u různých autorů.³⁰³

³⁰⁰ Podle rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 3. 1995, sp. zn. 6 A 28/94. K obdobným závěrům dospěl i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozsudku ze dne 22. 7. 2005, čj. 6 A 76/2001-96.

³⁰¹ Druhou rovinu problémů pak autor spatřuje v absenci úpravy procesního postupu, jímž by takováto vada byla deklarována. Podrobněji viz Mazanec, M. Správní soudnictví, s. 78 až 80.

³⁰² Do této skupiny M. Máša zařadil „správní akty“, jejichž výkon by vedl k trestnému činu, jenž jsou vydány mimo rámec pravomoci, či při nedodržení požadavku kolektivního přijetí aktu kolegiálním orgánem, a ty, jež trpí vadou, která je důvodem nicotnosti dle výslovného ustanovení zákona. M. Máša, M. K otázce tzv. nicotných aktů. Správní právo, 1972, č. 3, s. 145.

³⁰³ Sem podle autora spadá akt vynucený fyzickým či psychickým násilím, akt neproveditelný, nesmyslný či neurčitý, akt vydaný omylem v důsledku nesprávných údajů navrhovatele, akt vydaný bez návrhu účastníka, je-li návrh předepsán, akt vydaný vůči osobě, jež není účastníkem řízení, porušení překážky res iudicata, absolutní nedostatek formy, porušení

Tento neuspokojivý stav trval až do roku 2003, kdy nabyl účinnosti soudní řád, který již problematiku nicotného správního rozhodnutí reflektoval, a zejména **upravil postup soudů ve vztahu k deklaraci nicotnosti**,³⁰⁴ nicméně pokud jde o **důvody nicotnosti**, bylo **zásadním krokem až přijetí a nabytí účinnosti správního řádu** (dnem 1. 1. 2006), který **poprvé historicky zakotvil a upravil důvody nicotnosti správního rozhodnutí**. Na něj pak navázal i **daňový řád** (jenž nabyl účinnosti 1. 1. 2011). Tomu, o jak zdařilou právní úpravu – co do vymezení důvodů nicotnosti – se jedná, nakolik byly reflektovány poznatky doktríny a judikatury, a to nejen české, resp. československé, a nakolik byly odstraněny problémy praxe, se budou věnovat následující kapitoly.

2. kapitola.

Pozitivněprávní úprava důvodů nicotnosti správního rozhodnutí

Jak již bylo v předchozí kapitole řečeno, až do přijetí **soudního řádu správního** nebyla nicotnost a otázky s ní spojené v československém a následně ani českém právním řádu upraveny.³⁰⁵ Přesto, že se jednalo o velmi pozitivní krok, nelze konstatovat, že by v rámci této zákonné úpravy byly odstraněny pochybnosti a nastolena jistota co do vymezení důvodů nicotnosti. Soudní řád správní, jenž nabyl účinnosti dnem 1. ledna 2003, sice opakovaně užívá pojem „nicotného rozhodnutí“ (srov. § 65, § 68, § 71, § 76, § 78, § 100 a § 109), nicméně **nepodává legální definici pojmu a ani neuvádí důvody, které vedou k nicotnosti**.³⁰⁶

Snad pouze z dikce § 76 odst. 2 s. ř. s. a v kontextu s dalšími ustanoveními soudního řádu správního³⁰⁷ lze dovodit, že musí jít o nejzávažnější a nejtěžší (arg. „takové“) vady správního rozhodnutí.³⁰⁸ Nicméně v žádném případě nelze dovodit, že bychom dané ustanovení mohli považovat za jakýsi obecný důvod nicot-

příslušnosti věcné, popř. místní a chybějící spolupůsobení příslušného státního orgánu. Máša, M. K otázce tzv. nicotných aktů. Správní právo, 1972, č. 3, s. 145.

³⁰⁴ S institutem nicotnosti pak pracuje i zákon č. 131/2002 Sb. (§ 5).

³⁰⁵ K problematice tzv. neplatnosti, jež zavedl zákon o správě daní a poplatků a jejímu vztahu k nicotnosti, srov. část I., kapitolu 8.

³⁰⁶ Srov. shodně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2008, čj. 7 Afs 68/2007-82.

³⁰⁷ Ten stanoví, že zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu.

³⁰⁸ Shodný názor viz Staša, J. Poznámky k úpravě nicotných rozhodnutí v novém správním řádu. In Vopálka, V. (ed.). Nový správní řád zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Praha: Aspi, 2005, s. 196.

nosti neboli generální klauzuli nicotnosti. Co do speciálních důvodů nicotnosti lze pak z § 100 odst. 2 s. ř. s. a také z § 5 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb. dovodit, že důvodem nicotnosti je nedostatek pravomoci (ve vztahu správní orgán – soud) a dále pak i věcná nepřislusnost (ve vztazích mezi správními orgány).³⁰⁹

Zásadním bylo proto z pohledu pozitivněprávního vymezení důvodů nicotnosti až přijetí **správního řádu**, jenž nabyl účinnosti dnem 1. ledna 2006. Z pohledu vymezení nicotnosti, resp. jejích důvodů je pak stěžejní ust. § 77 tohoto zákona, které stanoví, že:

„Nicotné je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotnost z tohoto důvodu zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal.“ (§ 77 odst. 1).

„Nicotné je dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu. Nicotnost z těchto důvodů vyslovuje soud podle soudního řádu správního.“ (§ 77 odst. 2).³¹⁰

Ustanovení § 77 s. ř. je poměrně stručné. V první řadě je z něj zřejmé, že zákonodárce nijak **nevymezuje samotnou podstatu nicotnosti a její právní důsledky**.³¹¹ Zřejmě pouze mlčky a bez bližšího odůvodnění vychází ze závěrů, jež vzešly ze správněprávní nauky a judikatury. Tento aspekt má svá pozitiva i negativa. Zpravidla je vhodné, je-li určitý institut, s nímž právní řád pracuje, obsahově vymezen a jsou-li jasně stanoveny právní důsledky s ním spojené, čímž se bezesporu snižují problémy s výkladem a aplikací pojmu jak ze strany orgánů veřejné moci, tak i samotných adresátů, a posiluje se tak právní jistota a předvídatelnost rozhodovací činnosti těchto orgánů.

V původním vládním návrhu správního řádu byla v jeho § 104 odst. 4 obsažena věta: *„je-li správní akt nebo jeho jednotlivý výrok nicotný, hledí se na něj, jako by nebyl vydán“*. Obdobně například německý správní řád stanoví, že nicotný akt nemá žádné právní účinky.³¹² Takto vymezený následek a *de facto* i jistá dílčí charakteristika nicotnosti se však nakonec nestala v důsledku změn v průbě-

³⁰⁹ Podrobněji viz k dané problematice Frumarová, K. Kompetenční spory rozhodované nejvyšším správním soudem. Správní právo, 2013, č. 6, s. 313 a násl.

³¹⁰ Následující § 78 správního řádu pak upravuje postup prohlášení nicotnosti rozhodnutí nadřízeným správním orgánem z důvodu věcné nepřislusnosti – k tomu podrobněji srov. část III., kapitola 2.

³¹¹ Srov. shodné konstatování v jednom ze stěžejních rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve vztahu k nicotnosti správního rozhodnutí, a to rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, čj. 8 Afs 78/2006-74.

³¹² „Ein nichtiger Verwaltungsakt ist unwirksam.“ (§ 43 odst. 3 VwVfG).

hu legislativního procesu součástí přijatého správního řádu. Jisté odůvodnění či ospravedlnění tohoto výsledku je možno spatřovat například v obavě z případného chybného vyložení nicotnosti ze strany adresátů veřejnoprávního působení a v jeho důsledku možného nerespektování jiných vadných, nicméně existentních rozhodnutí pro jejich domnělou nicotnost.³¹³ Tomu zřejmě nasvědčuje nepřímě i sama důvodová zpráva, v níž se uvádí, že „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.“³¹⁴

Oproti tomu se již zákonodárce nevyhýbal **zákonnému vymezení důvodů nicotnosti správního rozhodnutí**,³¹⁵ z nichž pak lze zpětně jistým způsobem vymezit částečně i podstatu samotné nicotnosti (zejm. srov. § 77 odst. 2 věta první *in fine*). Nicméně jak uvádí J. Staša, vývoj názorů na pozitivněprávní vyjádření důvodů nicotnosti rozhodnutí nebyl „jednosměrný“, v důsledku čehož považuje stávající formulace obsažené ve správním řádu za určitý kompromis.³¹⁶

Výsledek – tedy **současná česká právní úprava nicotnosti a jejích důvodů** – byl **značně ovlivněn závěry německé teorie správního práva a právní úpravy** obsažené v tamním správním řádu a česká úprava se tak blíží k pojetí vyjádřenému v německém spolkovém správním řádu, který rozlišuje obecný důvod nicotnosti a zvláštní důvody nicotnosti. A ostatně i zákonodárce v důvodové zprávě uvádí, že při formulaci důvodů nicotnosti vycházel z úpravy ve správním řádu

³¹³ Potěšil, L. Nicotnost správních rozhodnutí. Rigorózní práce. Brno: Právnická fakulta MU v Brně, 2007/2008, s. 36, dostupné na http://is.muni.cz/th/61256/pravf_r/, s. 67.

³¹⁴ Viz podrobněji důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona správní řád (konkrétně pak k § 104 a 105), sněmovní tisk č. 201/0, Poslanecká sněmovna, 4. volební období, 2002–2006, dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CT1=0>.

³¹⁵ Potřebu právní úpravy zdůvodnil mj. i v důvodové zprávě k návrhu správního řádu tím, že „Otázka nicotnosti a jejích důvodů je u nás dosud záležitostí judikatury a doktrinního výkladu, který je však stále nejednotný“. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona správní řád, sněmovní tisk č. 201/0, Poslanecká sněmovna, 4. volební období, 2002–2006, dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CT1=0>.

³¹⁶ Staša, J. Poznámky k úpravě nicotných rozhodnutí v novém správním řádu. In Vopálka, V. (ed.). Nový správní řád zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Praha: Aspi, 2005, s. 196. Jen pro srovnání, původní návrh ve vztahu k důvodům nicotnosti zněl takto: „Nicotnost správního aktu zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotný správní akt vydal, pokud: a) obsahem správního aktu je uložení povinnosti, přiznání práva nebo prohlášení právního vztahu, které zákon neumožňoval, nebo b) správní orgán neměl k jeho vydání pravomoc. Z jiných důvodů může nicotnost správního aktu prohlásit soud podle zvláštního zákona (tj. dle s. ř. s. – pozn. autora)“.

SRN.³¹⁷ Německý správní řád upravuje důvody nicotnosti v § 44. Toto ustanovení obsahuje především tzv. **generální klauzuli nicotnosti** (§ 44 odst. 1), a následně výčet tzv. **speciálních, či absolutních důvodů nicotnosti**, uvedených v § 44 odst. 2; na to pak navazuje katalog vad, uvedených v § 44 odst. 3, které ovšem nicotnost již nezpůsobují.³¹⁸

Podle generální klauzule³¹⁹ je správní akt nicotný, pokud obsahuje tak závažné vady, resp. trpí zvláště závažnými nedostatky, pročež se zřetelem na všechny okolnosti je jeho nicotnost každému zcela zřejmá a je očividná. Podle zmíněné **generální klauzule nicotnosti** jsou nicotné takové správní akty, které trpí:

a) **obzvláště závažnou vadou, která je současně**

b) **zjevná.**³²⁰

Závažnost je kvalifikovaným pochybením, není prostou nezákonností.³²¹ Pro posouzení zjevnosti vady pak vychází německá teorie a judikatura z tzv. *Evidenztheorie*, podle níž je vada zjevná tehdy, pokud by se základními okolnostmi případu seznámený laik došel bez dalšího k závěru, že správní akt musí být nicotný.³²² Nicotnost rozhodnutí tak v případě generální klauzule nicotnosti vychází a je patrná z rozhodnutí samého.

Vedle této generální klauzule důvody nicotnosti výslovně vyjmenovává § 44 odst. 2 VwVfG, který obsahuje **šest speciálních důvodů nicotnosti**. Správní akt je nicotný, pokud

- byl vydán písemně či elektronicky, ale nelze z něj seznat úřad, který ho vydal,
- nebyla dodržena forma, ve které má být správní akt podle zákona vydán,

³¹⁷ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona správní řád, sněmovní tisk č. 201/0, Poslanecká sněmovna, 4. volební období, 2002–2006, dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CT1=0>.

³¹⁸ Další odstavce předmětného ustanovení se věnují problému, kdy je nicotnou jen část správního aktu a postupu pro zjištění a prohlášení nicotnosti správním orgánem.

³¹⁹ „Ein Verwaltungsakt ist nichtig, soweit er an einem besonders schwerwiegenden Fehler leidet und dies bei verständiger Würdigung aller in Betracht kommenden Umstände offensichtlich ist.“ (§ 44 odst. 1 VwVfG).

³²⁰ Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, čj. 7 As 100/2010-65 či rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, čj. 8 Afs 78/2006-74.

³²¹ J. Staša pak upozorňuje i na závažnost z pohledu újmy, jenž může takovýto „neakt“ způsobit, pokud by byl rozhodnutím – Staša, J. Poznámky k úpravě nicotných rozhodnutí v novém správním řádu. In Vopálka, V. (ed.). Nový správní řád zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Praha: Aspi, 2005, s. 196.

³²² Kopp, F. O. *Verwaltungsverfahrensgesetz*. 3. Auflage. München: C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1983, s. 629 až 631, obdobně též Brandt, J., Sachs, M. (Hrsg.). *Handbuch Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess*. 3. Auflage. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 2009, s. 158 až 160.

- byla porušena místní příslušnost v řízení, které se týká nemovitosti či práva nebo povinnosti vázané na určité místo,
- je objektivně neuskutečnitelný, nevykonatelný,
- obsahem aktu je požadavek protiprávního plnění v podobě trestného činu či jiného sankcionovatelného deliktu,
- obsahem je požadavek nemravného jednání.

Při posuzování nicotnosti správního aktu je třeba nejprve zkoumat, zda není nicotnost dána podle jednotlivých speciálních důvodů nicotnosti (tzv. absolutní důvody nicotnosti)³²³ podle § 44 odst. 2 VwVfG, a až poté lze zvažovat, zda nemůže být správní akt nicotný s ohledem na naplnění definičních znaků generální klauzule.

Oproti tomu podle § 44 odst. 3 VwVfG nicotnost nezpůsobují ty vady, které spočívají ve skutečnosti, že se na vydání aktu podílela vyloučená oprávněná úřední osoba, správní orgán nepostupoval v potřebné součinnosti s jinými orgány či nebyla respektována (až na jistou výjimku) místní příslušnost.

Ne každá právní úprava však obsahuje výše uvedenou generální klauzuli nicotnosti. Pouze speciální důvody pro neplatnost (tj. nicotnost) rozhodnutí vymezuje taxativně – bez existence generální klauzule – **polský kodex správního řízení** (KPA) v ust. čl. 156 odst. 1. Podle tohoto ustanovení správní orgán potvrdí (*stwierdzenie nieważności*) nicotnost rozhodnutí,³²⁴ které

- 1) bylo vydáno v rozporu s pravidly o určení příslušnosti, tj. bylo vydáno nepříslušným orgánem,
- 2) bylo vydáno bez právního základu nebo ve zjevném rozporu se zákonem,
- 3) se vztahuje k věci, o které již bylo konečně rozhodnuto,
- 4) je adresováno osobě, jež není stranou v řízení,
- 5) k datu vydání nelze vykonat a tato nevykonatelnost má trvalý charakter,
- 6) jehož výkon by vedl k trestnému činu,
- 7) obsahuje vadu, která jej činí neplatným ze zákona.

Mezi státy s výslovnou pozitivněprávní úpravou důvodů nicotnosti se řadí dále i **Rakousko**, kde nalezneme úpravu nicotnosti v § 68 AVG. Jde opět o právní úpravu neobsahující generální klauzuli nicotnosti, přičemž na základě odstavce čtvrtého tohoto ustanovení může být prohlášena nadřízeným správním úřadem (v rámci výkonu jeho dozorové pravomoci) nicotnost správního rozhodnutí, a to ze zde taxativně stanovených (speciálních) důvodů, kterými jsou:

³²³ Srov. Finke, W. a kol. Allgemeines Verwaltungsrecht. 10. Auflage. Hamburg: Maximilian-Verlag, 2006, s. 187

³²⁴ Chróscielewski, W., Tarno, J. P. Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi. Wydanie 3. Warszawa: LexisNexis, 2006, s. 192 až 194.

- a) vydání rozhodnutí nepříslušným nebo nesprávně obsazeným kolegiálním úřadem,³²⁵
- b) dosažení vydání rozhodnutí trestněprávním jednáním,
- c) uložení neproveditelného, věcně nemožného plnění a
- d) z jiných důvodů podle zvláštních právních předpisů, jež danou vadu s odkazem na § 68 odst. 4 AVG označují výslovně za vadu nicotnosti.³²⁶

Vraťme se nyní zpět k **české právní úpravě důvodů nicotnosti**. Stávající právní úprava **důvody nicotnosti člení především do dvou skupin – a to na základě toho, který z orgánů veřejné moci disponuje pravomocí deklarovat autoritativně nicotnost správního rozhodnutí** (zda je to soud či nadřízený správní orgán). Nicméně však dále z výše citovaného § 77 s. ř. vyplývá, že jsou zde výslovně **upraveny jak některé speciální důvody nicotnosti, tak je zde i určitý náznak obecného důvodu nicotnosti** (tedy oné výše zmíněné **generální klauzule**). Bezpochyby lze však konstatovat, že výčet důvodů nicotnosti obsažený ve správním řádu je na první pohled poměrně úzký, což ostatně připouští i sám zákonodárce s tímto odůvodněním: „*Důvody nicotnosti obsažené v návrhu zákona (...) jsou však vymezeny poměrně úzce s ohledem na právní jistotu a na to, že pro správní orgány jde o institut zcela nový. Možné širší vymezení důvodů nicotnosti je ponecháváno na judikatuře správních soudů.*“³²⁷ Další obecnou poznámkou k vymezení důvodů nicotnosti je to, že při formulování těchto důvodů jsou užity výrazy a formulace obtížně jednotně vyložitelné, kdy jde často o výrazy na principu neurčitých pojmů, jež je třeba vykládat vždy s ohledem na konkrétní situaci.³²⁸ Nicméně to je problém nejen pozitivněprávní úpravy, ale i nauky a judikatury ve vztahu k formulaci důvodů nicotnosti.

Jako **důvod nicotnosti je de lege lata stanovena v § 77 odst. 1 s. ř. věcná nepříslušnost**, tj. nicotné je takové rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Správní řád tedy upravuje i výjimku ve vztahu k jistému porušení instanční příslušnosti jakožto součásti příslušnosti věcné. Předchozí návrh správního řádu, který byl projednáván v témže období, kdy návrh soudního řádu správního, a který nebyl přijat, jako důvod nicotnosti uvá-

³²⁵ Tento důvod lze však uplatnit pouze do tří let od vydání rozhodnutí – srov. § 68 odst. 5 AVG

³²⁶ Srov. k tomu Kojá, F. Allgemeines Verwaltungsrecht. 2. Auflage. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1986, s. 521 až 524.

³²⁷ Viz Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona správní řád, sněmovní tisk č. 201/0, Poslanecká sněmovna, 4. volební období, 2002–2006, dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CT1=0>.

³²⁸ Viz Průcha, P. Správní právo, Obecná část, s. 301.

děl i nedostatek místní příslušnosti u řízení týkajících se nemovitostí.³²⁹ Podrobněji o nedostatku příslušnosti, a to jak věcné, místní, tak i funkční, a právních účincích těchto vad pojednává podkapitola 3.2., v části II. této publikace. Právě důvod nicotnosti spočívající v nedostatku věcné příslušnosti je v současnosti jediným důvodem nicotnosti, pro nějž **může nicotnost správního rozhodnutí prohlásit** deklaratorním aktem (**nadřízený**) **správní orgán**.

Nicotné je dále rozhodnutí, které trpí **vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu**. Nicotnost z těchto důvodů **vyslovuje soud** podle soudního řádu správního (§ 77 odst. 2 s. ř.). Toto ustanovení lze chápat jako určitý **průnik speciálních důvodů a obecného důvodu nicotnosti**, popř. vykládat tak, že je v něm obsažen i obecný důvod nicotnosti, či alespoň jeho náznak.

Vnitřní rozpornost a právní a faktickou neuskutečnitelnost můžeme řadit ke speciálním důvodům nicotnosti, nicméně jak poukazuje J. Staša, lze na tyto důvody nazírat též jako na jistý přechod od speciálních důvodů k důvodu obecnému, a to s ohledem na užitý pojem „zjevně“;³³⁰ tudíž se může rozdíel mezi speciálním a obecným důvodem nicotnosti do jisté míry relativizovat. Judikatura nicméně dovozuje, že „zjevnost“ užitá v § 77 odst. 2 s. ř. se však týká toliko důvodu nicotnosti v podobě vnitřní rozpornosti, nikoli již dalších důvodů zde uvedených.³³¹ Podrobněji k těmto důvodům srov. podkapitoly 3.6. a 3.7. (v části II).

V § 77 odst. 2 věta první *in fine* je pak uvedeno, že nicotným je i rozhodnutí, jež trpí **jinými vadami** (tj. jinými než vymezuje v § 77 s. ř. – pozn. autora), **pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu**. Právě v této dikci předmětného ustanovení lze spatřovat výše zmíněný náznak obecného důvodů nicotnosti.³³² Tomu především napovídá užití pojmu „vůbec“, a to ve smys-

³²⁹ Viz sněmovní tisk 1070/0, Poslanecká sněmovna, 3. volební období, 1998–2002, dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/sntisk.sqw?o=3>. Navrhovaný § 105 odst. 1 zněl: „Nicotnost správního aktu zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje správní úřad nadřízený správnímu úřadu, který nicotný správní akt vydal, pokud: a) jeho obsahem je uložení povinnosti nebo přiznání práva anebo zjištění a prohlášení právního vztahu, které zákon v dané věci vůbec neumožňuje, b) právní ustanovení, o něž se správní akt opírá, nebylo v době jeho vydání v účinnosti, nebo c) správní úřad nemá k jeho vydání pravomoc nebo je k vydání správního aktu věcně nepřislušný, anebo v řízení, které se týká nemovitosti, místně nepřislušný.“

³³⁰ Staša, J. Poznámky k úpravě nicotných rozhodnutí v novém správním řádu. In Vopálka, V. (ed.). Nový správní řád zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Praha: Aspi, 2005, s. 197.

³³¹ Viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, čj. 8 Afs 78/2006-74.

³³² Srov. shodně např. Kopecký, M. Nicotná správní rozhodnutí (zejména z pohledu teorie a praxe českého správního práva). Právní obzor, 2007, č. 4, s. 349 a 350; či Staša, J. Poznámky k úpravě nicotných rozhodnutí v novém správním řádu. In Vopálka, V. (ed.). Nový správní řád zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Praha: Aspi, 2005, s. 197.

lu objektivního charakteru vady (závažnost) i obecného nazírání na vadu (zjevnost).³³³

Lze tedy ještě jednou shrnout, že výčet důvodů nicotnosti ve správním řádu je opravdu poměrně úzký. Zákonodárce zde upravil především takové důvody nicotnosti, jež byly a mohou být v praxi nejčtenější, a současně jde i o takové důvody, u nichž v podstatě panovala shoda nad tím, že jde o vady takové závažnosti, s nimiž je nezbytné pojit nicotnost rozhodnutí. Tudíž byly ve značné míře reflektovány poznatky a závěry, k nimž se postupem času dopracovala doktrína i judikatura.

Skutečnost úzké formulace speciálních důvodů nicotnosti pak vede k tomu, že nauka někdy pojímá tyto výslovně upravené důvody širěji a podřazuje pod ně i důvody další, svojí podstatou jim blízké, kdy například pod důvod nicotnosti spočívající v nedostatku věcné příslušnosti bývá řazen i důvod nedostatku pravomoci a nedostatku právního podkladu.³³⁴ Toto má zřejmě význam pouze ve vztahu k pravomoci nadřízeného správního orgánu deklarovat nicotnost podle § 77 a § 78 s. ř. Pokud jde totiž o soudy ve správním soudnictví, tyto nejsou omezeny v žádném případě ustanovením § 77 odst. 2 s. ř., ale jsou oprávněny, resp. povinny vyslovit nicotnost správního rozhodnutí z jakéhokoli důvodu nicotnosti (srov. § 76 odst. 2 s. ř. s.).

Bezesporu pozitivním aspektem stávající právní úpravy důvodů nicotnosti ve správním řádu je onen „náznak“ obecného důvodu nicotnosti, kdy správní řád považuje dle § 77 odst. 2 s. ř. za důvody nicotnosti i jakékoli další vady, pro něž nelze vůbec daný úkon správního orgánu považovat za rozhodnutí. Tudíž ani stávající pozitivněprávní úprava nebrání, jak uvádí například M. Kopecký, vycházet i nadále z dosud známých, speciálních důvodů nicotnosti, traktovaných naukou i judikaturou, popřípadě speciálních důvodů nově nalezených.³³⁵ Proto lze uzavřít, že stávající pozitivněprávní úprava nicotnosti ve správním řádu nepředstavuje z hlediska teoretického žádný zásadní zlom či převrat v nazírání na důvody nicotnosti správního rozhodnutí.

³³³ Srov. i konstatování Nejvyššího správního soudu, jenž v jednom ze svých rozhodnutí uvedl, že „*nicotnost rozhodnutí však musí plynout přímo ze zákona nebo musí být zřetelně patrná z obsahu správního či soudního spisu. Není-li tomu tak, musí stěžovatel k prokázání, že rozhodnutí správního orgánu je nicotné, navrhnout důkazy.*“ Podrobněji viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2008, čj. 7 Afs 68/2007-82.

³³⁴ Viz např. Staša, J. Správní akty. In Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část, s. 216 a 217; či Mates, P. Nicotná rozhodnutí v novém správním řádu. Právní rádce, 2005, č. 1, s. 48 až 49, kdy sám autor podotýká, že někdy jak teorie, tak praxe nečiní zásadních rozdílů mezi jednotlivými důvody nicotnosti, jež pak bývají směřovány.

³³⁵ Kopecký, M. Nicotná správní rozhodnutí (zejména z pohledu teorie a praxe českého správního práva). Právní obzor, 2007, č. 4, s. 349 a 350.

S ohledem na výše uvedené lze zvažovat, zda nerozšířit výčet speciálních důvodů nicotnosti, či zda neprecizovat obecný důvod nicotnosti, popř. obojí. Je samozřejmě zjevné, že není možné a ani žádoucí stanovit taxativní výčet speciálních důvodů nicotnosti, neboť s ohledem na mnohotvárnost a proměnlivost veřejnoprávní reality to ani není možné.³³⁶ Také opodstatněnost a formulace obecného důvodu nicotnosti je věcí další diskuse, nicméně s ohledem na výše uvedenou skutečnost, že není možné a ani vhodné vymezit pouze speciální důvody nicotnosti, jeví se zakotvení obecného důvodu nicotnosti jako žádoucí. Samozřejmě bude vždy nezbytné dané ustanovení vykládat poměrně restriktivně a nicotnost shledávat opravdu pouze v případech, kdy správní rozhodnutí vykazuje vady zcela zásadního charakteru. Proto se jako nejvhodnější jeví do budoucna kombinace obecného důvodu nicotnosti a speciálních důvodů, kdy vždy by nejprve bylo posuzováno, zda není naplněn některý ze speciálních důvodů, a teprve následně by pak přicházelo v úvahu (restriktivní) posouzení naplnění obecného důvodu nicotnosti, a to zejména s ohledem na každý jedinečný případ a jeho okolnosti.

Úpravu nicotnosti a jejích důvodů nalezneme vedle správního řádu také v **daňovém řádu**. Předchozí právní úprava, tj. zákon o správě daní a poplatků, s tímto pojmem nepracovala, namísto toho tento zákon zavedl institut tzv. neplatnosti rozhodnutí, jenž však byl značně problematický a dopadal na širokou škálu vadných rozhodnutí, aniž by zákon dostatečně vymezil obsah těchto vad a diferencoval mezi tímto a dalšími procesními prostředky k nápravě. Tuto situaci pak následně musely řešit především soudy, jež se pokusily o obsahové vymezení a diferenciaci mezi rozhodnutím nezákonným, nicotným a neplatným.³³⁷ Podrobněji se problematikou neplatnosti daňového rozhodnutí zabývá část I., kapitola 8.

Problematickou koncepci neplatnosti rozhodnutí naštěstí zákonodárce opustil a ve stávající právní úpravě, tedy v daňovém řádu, se přihlásil k tradičnímu institutu nicotnosti rozhodnutí tak, jak jej vymezila doktrína, rozpracovala soudní judikatura a legislativně vyjádřil i obecný procesní předpis pro oblast veřejné správy – správní řád. Závěr, že i daňové rozhodnutí může být nicotné, ostatně vychází z elementární doktrinní shody nad obsahem institutu nicotnosti. Z hlediska principu jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu a principu právní jistoty lze dospět k závěru, že nejzávažnější vady aktů vydávaných v oblasti veřejné správy mají mít zásadně stejný režim, a to bez ohledu na druh správního procesu, v rámci kterého dochází k jejich vydání, což ostatně velmi pregnantně

³³⁶ Srov. obdobný názor Nejvyššího soudu v usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 4. 2006, sp. zn. 28 Cdo 1952/2005.

³³⁷ Srov. zejména zásadní rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2005, čj. 6 A 76/2001-96.

vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, když uvedl, že „*právní řád, založený na principech jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti, s sebou nutně přináší imperativ stejného náhledu na srovnatelné právní instituty, byť upravené v rozdílných právních předpisech či dokonce odvětvích*“.³³⁸

Opuštění velmi cizorodého, netypického institutu neplatnosti a naopak výslovné, pozitivněprávní zakotvení institutu nicotnosti i pro oblast daňové správy lze tak hodnotit jednoznačně pozitivně, a to i ohledem na právní řád jako celek a vazby mezi jeho součástmi. Právní řád tvoří bezesporu jednotný celek; má povahu systému, který je dále diferencován v subsystémy různých úrovní (právo soukromé a veřejné; právní odvětví; právní instituty), jež v sobě slučují prvky podle různých kritérií. Součástí systémového chápání právního řádu je pak i respektování toho, že různé právní předpisy upravují instituty, které jsou společné právnímu řádu či alespoň několika jeho odvětvím (a jež byly doktrínou důkladně teoreticky propracovány – což je i případ kategorizace vad rozhodnutí orgánů veřejné správy); v takovém případě je nezbytné vycházet při jejich používání z doktrinárních závěrů a z rysů, které jsou jim společné. Pro každý systém je charakteristické, že na straně jedné se elementy, z nichž je tvořen, přizpůsobují struktuře, jejíž jsou součástí, na straně druhé na tuto strukturu samy působí. V důsledku přizpůsobování se elementů struktuře tak může dojít a zákonitě dochází k tomu, že původně identický element se může v důsledku působení struktury lišit od téhož elementu, jenž se stal součástí jiné struktury, resp. jiné její úrovně. To platí i pro právo: každý právní institut ovlivňuje právní odvětví, jehož je součástí, avšak na druhou stranu toto právní odvětví přizpůsobuje právní institut svým funkcím a své povaze.³³⁹ Proto se může institut uplatňující se v různých odvětvích obsahově odlišovat; nemůže však jít o odlišnosti natolik velké, aby tím byly popřeny základní pojmové znaky konkrétního právního institutu. Totéž platí bezesporu právě i pro otázku nicotnosti, resp. vad rozhodnutí vůbec.

Daňový řád pak v ust. § 105 upravuje nicotnost rozhodnutí, přičemž z dikce předmětného ustanovení je zřejmá **inspirace právní úpravou ve správním řádu**, a to jak co do důvodů nicotnosti, tak i co do postupu týkajícího se zjištění a prohlášení nicotnosti rozhodnutí; ovšem nejde o úpravy zcela totožné. Mimo jiné právě co do důvodů nicotnosti lze poukázat na rozdílnost obou zákonných úprav.

- Ust. § 105 odst. 2 daňového řádu totiž stanoví, že „*nicotné je rozhodnutí, pokud*
a) správce daně nebyl k jeho vydání vůbec věcně příslušný,
b) trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, nebo

³³⁸ Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, čj. 2 Afs 81/2004-54.

³³⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 6. 5. 2009, sp. zn. I. ÚS 1419/07.

c) je vydáno na základě jiného nicotného rozhodnutí vydaného správcem daně.“

Srovnáme-li úpravu důvodů nicotnosti v daňovém řádu s právní úpravou ve správním řádu, jeví se na první pohled zřejmé, že i daňový řád nevymezuje (shodně se správním řádem) samotnou podstatu nicotnosti a její právní důsledky. Na podstatu dané vady lze pak usuzovat z důvodů, jež působí nicotnost, přičemž oproti správnímu řádu daňový řád **neobsahuje generální klausuli nicotnosti**, resp. její náznak, **vychází pouze z výčtu speciálních (zvláštních) důvodů nicotnosti**, jenž se – až na poslední důvod (vydání rozhodnutí na základě jiného nicotného rozhodnutí) – shodují s dikcí správního řádu. Jde tedy opět o ty nejčtetnější a tradičně nejuznávanější a judikatorně nejpropracovanější důvody nicotnosti rozhodnutí.

Nicméně prvou z otázek, která se v této souvislosti nabízí, je, zda jde o **výčet taxativní či demonstrativní**, což má pro praxi a zejména pro následný možný postup prohlášení nicotnosti zásadní dopad. Názory na tento aspekt nejsou jednotné, resp. mu ani příliš není věnována v odborné literatuře pozornost. Jeden z komentářů k daňovému řádu uvádí, že dané ustanovení neuvádí všechny možné důvody nicotnosti rozhodnutí tak, jak je vypracovala správněprávní teorie, a jež mohou v praxi nastat, a z toho důvodu považuje daný výčet za demonstrativní.³⁴⁰ Opačný názor lze zřejmě nepřímou dovodit z jiného komentáře, kde se uvádí, že prohlášení nicotnosti nadřízeným správcem daně nebude možné ve všech myslitelných případech nicotných rozhodnutí.³⁴¹

Osobně se domnívám, že výše citovaný odstavec druhý § 105 daňového řádu opravdu nepokrývá všechny možné důvody nicotnosti, přičemž ho ale současně nelze považovat za výčet demonstrativní. I pokud bychom připustili velmi extenzivní výklad vad uvedených v tomto ustanovení a například pod písm. a), tj. pod nedostatek věcné příslušnosti, subsumovali i vadu spočívající v nedostatku pravomoci a nedostatku právního podkladu (s čímž se navíc ne zcela ztotožňuji), domnívám se, že i za použití takto extenzivního výkladu nelze všechny, současnou naukou i praxí uznávané důvody nicotnosti pod dané ustanovení podřadit. Nadto se dle mého názoru nejedná ani o demonstrativní výčet, což plyne ze samotné formulace daného odstavce, jež neužívá výrazů „zejména“ apod., jež jsou pro takové výčty obvyklé. Současně je nezbytné si uvědomit, že na výčet důvodů v odstavci druhém § 105 je vázána pravomoc nadřízeného správce daně prohlásit nicotnost takového rozhodnutí. Pokud bychom připustili, že výčet je pouze

³⁴⁰ Lichnovský, O., Ondrýšek, R. a kol. Daňový řád. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 248.

³⁴¹ Baxa, J. in Baxa, J., Dráb, O., Kaniová, L., Lavický, P., Schillerová, A., Šimek, K., Žiškova, M. Daňový řád. Komentář. I. díl. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 643.

demonstrativní, domnívám se, že v situaci, kdy by nadřízený správce daně prohlásil nicotnost z důvodu, jenž není uveden v odstavci druhém, jednalo by se již o porušení základního principu pro výkon veřejné moci, totiž že ji lze vykonávat jen na základě a v mezích zákona.

Zásadní rozdíl oproti správnímu řádu spočívá v tom, že daňový řád neobsahuje onen „náznak“ obecného důvodu nicotnosti, tedy, že zde není uvedeno, že nicotné je i takové rozhodnutí, které trpí jinými (než výslovně v zákoně uvedenými) vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu, resp. správce daně (srov. § 77 odst. 2 s. ř.).³⁴² Právě tato klauzule by otvírala prostor pro aplikaci dalších, tradičně uznávaných důvodů nicotnosti, příp. i nově se objevivších.

Výše uvedené není pouze právně teoretickou diskusí, ale má zásadní dopad i do správní praxe. Jde o už výše naznačenou pravomoc nadřízeného správce daně prohlásit nicotnost rozhodnutí. Ust. § 105 odst. 1 daňového řádu stanoví, že nicotnost rozhodnutí zjišťuje a prohlašuje z moci úřední, a to kdykoliv, správce daně nejblíže nadřízený správci daně, který rozhodnutí vydal.³⁴³ Navazující odstavec druhý pak vymezuje důvody, pro něž je rozhodnutí nicotné (viz výše). Lze tak dovodit, že nadřízený správce daně má pravomoc deklarovat nicotnost pouze z důvodů, jež jsou stanoveny v § 105 odst. 2, jenž však neobsahuje všechny naukou a praxí uznávané důvody nicotnosti. Proto lze soudit, že i když je pravomoc nadřízeného správce daně zcela jistě podstatně širší než pravomoc nadřízeného správního orgánu k prohlášení nicotnosti podle správního řádu, domnívám se, že nepokrývá všechny možné důvody nicotnosti rozhodnutí.

Ne zcela shodný závěr však plyne z důvodové zprávy k daňovému řádu. V té se uvádí, že „*návrh nepředpokládá, že by určitou část důvodů svědčících pro nicotnost rozhodnutí musel autoritativně osvědčit až soud (tak jako je tomu ve správním řádu), neboť tento model neodpovídá zásadě procesní ekonomie ani nekoresponduje s principem subsidiarity soudního přezkumu. Právo na soudní přezkum tím není dotčeno.*“³⁴⁴ Na tento názor v důvodové zprávě kriticky nahlíží i jeden z komentářů k zákonu a zdůrazňuje, že soudní pravomoc k vyslovení nicotnosti rozhodnutí zakotvenou soudním řádem správním nelze vylučovat či omezovat,

³⁴² Srov. např. Kobík, J., Kohoutková, A. Daňový řád s komentářem. 1. vydání. Olomouc: Anag, 2010, s. 479; či Baxa, J., Dráb, O., Kaniová, L., Lavický, P., Schillerová, A., Šimek, K., Žiškova, M. Daňový řád. Komentář. I. díl. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 641.

³⁴³ Jde-li pak o rozhodnutí, které vydala úřední osoba stojící v čele ústředního správního orgánu, nicotnost rozhodnutí zjišťuje a prohlašuje tato úřední osoba na základě návrhu jí ustanovené komise.

³⁴⁴ Viz důvodová zpráva k vládnímu návrhu daňového řádu – sněmovní tisk 685/0, Poslanecká sněmovna, 5. volební období 2006–2010, dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=685&CT1=0>.

a to ani ve vztahu k rozhodnutím vydaným v oblasti správy daní.³⁴⁵ Osobně se domnívám, že úmyslem zákonodárce nebylo omezovat či vylučovat pravomoc soudů v dané oblasti, jeho úmyslem zřejmě spíše bylo – na rozdíl od správního řádu – svěřit do pravomoci nadřízeného správce daně možnost deklarovat nicotnost rozhodnutí bez omezení co do důvodů nicotnosti. Nebyla tak reflektována tzv. dělená koncepce deklarace nicotnosti zavedená správním řádem, cílem takto formulovaného § 105 daňového řádu bylo zajistit „nápravu a odstranění“ nicotných aktů nejprve v rámci samotné veřejné správy a až následně – v souladu se subsidiaritou správně soudní ochrany – realizovat toto v rámci správního soudnictví.

V tom případě ale zákonodárce měl formulovat dikci příslušného ustanovení § 105 daňového řádu částečně jinak – měl totiž zahrnout do pravomoci nadřízeného správce daně i možnost deklarace nicotnosti pro jiné vady, pro něž nelze daný úkon vůbec považovat za rozhodnutí správce daně. Stávající právní úprava – podle mého názoru – neumožňuje nadřízenému správci daně deklarovat nicotnost pro jakýkoli důvod nicotnosti, ale pouze pro některý z důvodů uvedených v § 105 odst. 2, a pokud by deklaroval nicotnost i pro jiný než zde uvedený důvod, domnívám se, že by jeho rozhodnutí bylo samo nicotné pro nedostatek pravomoci, resp. právního podkladu.

3. kapitola.

Speciální důvody nicotnosti správního rozhodnutí

3.1. Nedostatek pravomoci

Základním strukturálním pravidlem pro výkon moci v právním státě je **uplatňování státní moci jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví**. Vedle čl. 2 odst. 2 Listiny tento princip zakotvuje i samotná Ústava v čl. 2 odst. 3, jež nadto zdůrazňuje jeho ústavní pandán – základní účel výkonu takovéto moci, jímž je služba občanům. Tento princip ve své první dimenzi představuje esenciální náležitost každého demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), bez jeho dodržení nelze vůbec hovořit o právním státu, neboť vyloučení libovůle při výkonu veřejné moci, resp. ukládání povinností, bylo i historicky vzato první podmínkou při úvahách o formování právního státu, dokonce i pouze v jeho formální podobě.³⁴⁶ Ve své druhé dimenzi pak působí

³⁴⁵ Baxa, J. in Baxa, J., Dráb, O., Kaniová, L., Lavický, P., Schillerová, A., Šimek, K., Žižková, M. Daňový řád. Komentář. I. díl. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 642 až 643.

³⁴⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. I. ÚS 512/02.

jako subjektivní právo jednotlivce na to, aby veřejná moc vůči němu postupovala pouze tak, jak stanoví zákon.³⁴⁷

Pojem „**státní moc**“ užitý ve výše citovaných ústavněprávních normách je pak třeba vykládat v širším smyslu jakožto „**moc veřejnou**“, kdy veřejná moc zahrnuje státní moc a dále tzv. zbytkovou veřejnou moc, tj. moc, jež je svěřena k výkonu subjektům nestátního charakteru ke správě veřejných záležitostí. Jde o projev principu decentralizace, kdy část veřejné moci přenechává stát k výkonu od něj odlišným subjektům – veřejnoprávním korporacím, byť stále vrchnostensky působícím ve vztahu k adresátům této moci (kdy s veřejnou mocí imanentně souvisí nerovnost v postavení subjektů ve vztazích touto mocí ovládaných).³⁴⁸

Žádný orgán veřejné moci se proto nesmí v demokratickém právním státě pohybovat mimo výše uvedené meze, tj. mimo svoji pravomoc a působnost, které jsou mu ústavním pořádkem, resp. zákony vymezeny. Výše uvedená ustanovení Ústavy a Listiny tak představují základní pojistku proti výkonu libovůle (či zvůle) ze strany veřejné moci ve vztahu k jejím adresátům.³⁴⁹ V takovémto státě má každá osoba právo být chráněna před zákonem nevázanou, a proto nepředvídatelnou a nevypočitatelnou veřejnou mocí.³⁵⁰

Z pohledu moci výkonné, resp. veřejné správy, je pak konkretizací čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny ustanovení **čl. 79 odst. 1 Ústavy**, které stanoví, že **ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem**.³⁵¹ Ústavně je tak vyjádřen jeden z klíčových principů právního státu – princip legality (zákonnosti) veřejné správy. Vedle skutečnosti, že veřejná správa

³⁴⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01.

³⁴⁸ Shodně např. Průcha, P. Správní právo. Obecná část, s. 55. Ústavní soud ČSFR (usnesení ze dne 9. 6. 1992, sp. zn. I. ÚS 191/92) a obdobně i Ústavní soud ČR (usnesení ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93) v podstatě doslovně – liší se jen jazykovou mutací – konstatují, že: „*Veřejnou mocí se rozumí taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávním postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu*“.

³⁴⁹ Podrobněji viz Wagnerová, E. in Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012, s. 87 a násl.; či Šimíček, V. in Bahýľová, L., Filip, J., Molek, P., Podhrázský, M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyhnánek, L. Ústava České Republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 56.

³⁵⁰ Srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 10. 10. 2002, sp. zn. III. ÚS 728/01, kde tento soud konstatoval: „*S odvoláním na čl. 2 odst. 2 Listiny je 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*.“

³⁵¹ K tomu srov. např. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 15. 1. 1997, čj. 10 Ca 522/96-22, kde soud konstatoval, že „*poznámka pod čarou k zákonnému textu nezakládá ve smyslu ustanovení čl. 79 odst. 1 Ústavy kompetenci správního úřadu rozhodovat o právech a povinnostech*“.

je omezena co do své „vnější“ organizace, resp. struktury, je zásadní ten důsledek, že i její činnost musí být vždy limitována zákonem. Jde o požadavek, aby zákon vymezil působnost, jež je příslušnému orgánu přiznána ke správě věcí určitého druhu, určitých osob, v určitém území a v určitém čase.³⁵²

Ze všech výše uvedených ústavních norem však dále vyplývá, že nejen stanovení působnosti orgánů veřejné správy, ale **také určení způsobů, jakými budou v případech stanovených zákonem svou působnost vykonávat, je svěřeno výhradně zákonu.** Veřejná správa je tedy jako forma realizace veřejné moci zákonem vázána nejen co do případů, ale i co do způsobů takových zásahů, kdy **k naplnění a realizaci působnosti může dojít pouze na základě zákonem svěřené pravomoci**, tj. jen zákonem stanovenými prostředky, jež jsou příslušnému orgánu dány k dispozici za účelem realizace jeho působnosti. Veřejná správa se tedy nemůže pohybovat *praeter legem*. V tomto smyslu hovoříme o požadavku zákonného základu v určité věci neboli o tzv. výhradě zákona chápáné jako požadavek úpravy určité věci pouze formou zákona s tím, že je zakázána delegace.

Zákonem tedy musí stanovena nejen působnost orgánu veřejné správy, ale též i jeho pravomoc.³⁵³ Tu lze vymezit jako **právní prostředky, které jsou svěřeny orgánu veřejné správy za účelem výkonu jeho působnosti,**³⁵⁴ či jinak řečeno jako způsobilost subjektů veřejné správy k výkonu veřejné správy, jež je realizována v příslušném okruhu jejich působnosti.³⁵⁵ **Jedním z těchto prostředků je pak i vydávání správních rozhodnutí.** Proto i pro jejich vydávání ze strany orgánů veřejné správy **bez výjimky platí, že musí být vydávány pouze a jen v rámci jim svěřené pravomoci.**³⁵⁶

Problematika pravomoci orgánů veřejné správy ve vztahu k rozhodování o právech a povinnostech subjektů má však nejen svůj ústavněprávní, ale i zákonný, resp. i podzákonný rozměr. Vedle výše zmíněné roviny ústavněprávní lze dané pravidlo nalézt i v rovině zákonné, konkrétně v rámci **tzv. základních zásad činnosti správních orgánů**, upravených v § 2 až v § 8 správního řádu, kdy

³⁵² Suchánek, R. in Bahýřlová, L., Filip, J., Molek, P., Podhrázský, M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyhnánek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 906.

³⁵³ K tomu srov. již judikaturu prvorepublikového Nejvyššího správního soudu, jenž konstatoval: „Kompetence úřadu správního může býti založena jen pozitivním předpisem zákona, nikdy pouhou analogií“. Viz nálezy Nejvyššího správního soudu Boh. A 5753/26, shodně též nálezy Boh. A 6931/27, 10990/34, 11100/34.

³⁵⁴ K tomu podrobněji viz např. Hendrych, D. Organizace veřejné správy. In Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část, s. 109 až 112; či Sládeček, V. Obecné správní právo, s. 244 až 249.

³⁵⁵ Podrobněji viz Průcha, P. Správní právo. Obecná část, s. 125 a násl.

³⁵⁶ Srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 3. 2000, sp. zn. I. ÚS 513/98 ve vztahu k rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 1998, čj. 28 Ca 300/97-16, či též rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 2. 1995, čj. 6 A 51/94-27.

s ohledem na § 177 odst. 1 s. ř. je rozsah působnosti těchto zásad ještě širší, než je vlastní rozsah působnosti správního řádu. Představují v podstatě fundamentální principy, které by měly ovládat veškerý výkon veřejné správy v demokratickém právním státě. Vedle své přímé právní závaznosti pak slouží také jako interpretační pravidla.³⁵⁷

Právě za nejdůležitější zásadu upravenou správním řádem lze pak bezpochyby považovat **zásadu zákonnosti** (právnosti)³⁵⁸ zakotvenou v § 2 odst. 1 správního řádu. Toto ustanovení ukládá správním orgánům povinnost postupovat v souladu se zákony, ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu. Jde o zásadu univerzální, ovládající veškerý výkon veřejné správy, a také o zásadu, jež v podstatě vytváří základ pro uplatnění dalších zásad. Tato zásada sleduje soulad postupu správních orgánů jak s předpisy procesními, hmotněprávními, tak právě i **kompetenčními**.³⁵⁹ Zásada zákonnosti je výslovně zakotvena též i v **daňovém řádu**.³⁶⁰ Dalším klíčovým ustanovením ve vztahu k pravomoci je pak ustanovení § 2 odst. 2 správního řádu, které uvádí, že správní orgán **uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena**.

Stěžejním pramenem právních pravidel pro zodpovězení otázky pravomoci orgánu veřejné moci k rozhodnutí určité věci jsou tedy v návaznosti na ústavněprávní normy zákonné právní předpisy, avšak nikoliv pramenem jediným ani sémanticky všeobsažným. Na základě zákonných kompetenčních norem mohou být mocenská oprávnění k rozhodování dále konkretizována prostřednictvím norem podzákonných, ale také interních norem, služebních pokynů a předpisů (tzv. aktů řízení) v rámci organizační struktury instituce pověřené výkonem

³⁵⁷ Skulová, S. Základní zásady činnosti správních orgánů a zásady správního řízení. In Skulová, S. a kol. Správní právo procesní, s. 55.

³⁵⁸ Dle V. Sládečka – s ohledem na dikci § 2 odst. 1 správního řádu – je přesnější hovořit spíše o zásadě právnosti (příp. o zásadě legality v širším slova smyslu) – podrobněji viz Sládeček, V. K zásadám činnosti správních orgánů. In Horáková, M., Tomoszková, V. (eds.). Contemporary Administrative Law Studies 5: Formalized Procedures of Administrative Authorities. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o.p.s., Palacký University, 2010, s. 265 a 266. Srov. k tomu též Pomahač, R. Zásady správního řízení a evropské právo (K návrhu nového českého zákona o řízení před správními úřady). Evropské a mezinárodní právo, 2001, č. 3, s. 41.

³⁵⁹ Srov. např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 24. 6. 1994, čj. 7 A 506/93-22, dle kterého „*zásada zákonnosti znamená, že nejenom rozhodnutí samotné, ale i celý průběh řízení musí být v souladu se zákony a jinými obecně závaznými právními předpisy, a to jak předpisy hmotněprávními, tak předpisy procesními*“.

³⁶⁰ Ust. § 5 odst. 1 daňového řádu stanoví, že správce daně postupuje při správě daní v souladu se zákony a jinými právními předpisy; přičemž zákonem se pro účely tohoto zákona rozumí též mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu.

veřejné moci prostřednictvím výkonu rozhodovací pravomoci ve veřejné správě. Podmínky ústavnosti a zákonnosti takových zmocnění jsou však zachovány pouze tehdy, pokud **existuje zákonná právní norma, která k delegaci rozhodovacích oprávnění prostřednictvím podzákonného či služebního předpisu poskytuje zákonné zmocnění.**³⁶¹ Již prvorepubliková správní nauka i judikatura konstatovala, že „*zákonná kompetence orgánu nemůže být účinně delegována orgánu jinému, pokud to nějaká právní norma výslovně nepřipouští*“.³⁶²

S ohledem na výše řečené je pak jednoznačný závěr, že **nedostatek pravomoci vydat správní rozhodnutí představuje vadu rozhodnutí**, a to vadu nejtěžší, působící jeho **nicotnost**. Byť – jak bylo výše podrobně rozebráno – nebyly důvody nicotnosti dlouho pozitivněprávně upraveny, správní nauka i praxe nedostatek pravomoci vždy za důvod nicotnosti pokládaly.

Například na 3. sjezdu právníků československých v Bratislavě v roce 1930, kde byla otázka nicotnosti správních aktů diskutována jako jeden ze stěžejních bodů, byla právě E. Hexnerem (jakožto hlavním referujícím na toto téma) zmíněna pravomoc, resp. její nedostatek na prvním místě mezi důvody nicotnosti (kdy autor přímo nehovoří o pravomoci, ale o kompetenci, resp. ji zahrnuje pod pojem příslušnosti).³⁶³ Obdobně pak i J. Hoetzel hovoří v tomto směru o nicotnosti, neboli v tehdejší terminologii o absolutní zmatečnosti správních aktů, přičemž opět pravomoc zahrnuje pod pojem příslušnost, popř. kompetence, když uvádí: „*Normy o příslušnosti úřední jsou velice citlivé, citlivější než normy hmotného práva. Ony určují, že a pokud projev určité osoby fysické nebo sboru takových osob platí za (orgánní) projev státu samotného. Kompetence jednati za stát jest u nás svěřena celé řadě státních orgánů; některé z nich mají ostře vymezenou působnost: soudy – úřady správní; mezi těmito stojí proti sobě úřady státní a samo-správné; u státních úřadů správních rozeznávají se další subkategorie ostře ohra-*

³⁶¹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2009, čj. 6 Ads 118/2008-69, kde jako příklad uvádí Nejvyšší správní soud například určení kompetentních orgánů pro výkon přenesené působnosti u statutárních měst. Podle ustanovení § 130 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, jsou pravomoci orgánů města, městských obvodů a městských částí na úseku samostatné a přenesené působnosti konkretizovány statutem, který je vydáván ve formě obecně závazné vyhlášky obce v samostatné působnosti, tj. originálním pramenem práva, leč podzákonného charakteru.

³⁶² Kliment, J., Zeis, E. Československé správní řízení, s. 48 a násl.; srov. též nálezy Nejvyššího správního soudu Boh. A 7549/28.

³⁶³ Autor uvádí: „*Při skúmaní príslušnosti treba hľadiť na dve komponenty: na skutkovú podstatu, pre ktorú hľadáme príslušný orgán, a na orgán, ktorý je kompetentný vec vybaviť. Predpokládajúc, že je príslušný štátny orgán, treba ešte ustáliť, či príslúcha do kompetencie zákonodárnej moci, jurisdikcie alebo verejnej správy. Ak padá do kompetencie verejnej správy, treba skúmať, ktorý správny orgán je: a) vecne, b) miestne, c) funkčne príslušný*“. Podrobněji Hexner, E. Vadné akty správne. In Dokumenty 3. sjezdu právníků československých v Bratislavě 1930. Bratislava, 1930, s. 34.

ničené: úřady finanční, vojenské a ostatní správní. Ve všech těchto případech jde zpravidla o hranice, které se nesmějí překročiti, jinak vznikají paaky.“³⁶⁴

Současně již v téže době byla formulována a uznávána **zásada nezcizitelnosti kompetence**, tj. že zákonná kompetence (zahrnující i pravomoc orgánu) nemůže být účinně delegována z jednoho orgánu na jiný orgán bez toho, aniž by to právní norma výslovně připouštěla.³⁶⁵ Jak uvádí Nejvyšší správní soud, „*zásada o nezcizitelnosti kompetence ovládá veškeré řízení administrativní, že ani se svolením stran nemůže určitá právní záležitost býti příslušnému úřadu odňata a na úřad jiný přenesena*“.³⁶⁶ Pokud k takovému postupu došlo bez existence příslušné delegační normy, jednalo se o akt vadný – zmatečný (tj. nicotný). „*Při zásadě naprosté nezcizitelnosti kompetence nemůže úřad nadřízený ani zmocnití úřad nižší k výkonu pravomoci úřadu vyššímu vyhrazené, ani dodatečně prohlašovat nějaký výrok od cizího nebo jiného úřadu vydaný za výrok vlastní*“.³⁶⁷ S tímto závěrem pak konvenuje i stávající soudní praxe.³⁶⁸

I v době poválečné, resp. po změně společenských a politických poměrů v roce 1948 byl nedostatek pravomoci nazírán jako jeden z důvodů nicotnosti rozhodnutí, třebaže této otázce v dané době byla věnována pozornost spíše jen okrajově. Autorem zřejmě nejvýznamnější studie té doby, jež byla úzce zaměřena pouze na tuto problematiku, byl M. Máša, který uvádí jako příklad závažných vad vedoucích k nicotnosti právě i skutečnost, že správní akt byl vydán „*orgánem, který zřejmě působil mimo okruh své pravomoci*“.³⁶⁹ Vedle toho pak byla nicotnost traktována spíše v rámci obecnějších pojednání o správních aktech, resp. publikacích zaměřených obecně na materii správního práva, nicméně i zde je tento důvod uznáván jako tradiční důvod nicotnosti správního rozhodnutí.³⁷⁰

Po roce 1989 pak je již řadě otázek (nejen) z oblasti správního práva opět věnována vyšší pozornost, a to jak naukou, tak i judikaturou. Zejména judikatura soudů rozhodujících ve správním soudnictví pak navázala na tradici prvore-

³⁶⁴ Hoetzel, J. Československé správní právo. Část všeobecná, s. 268 a 269; či též Vavřínek, F. Stručný přehled zřízení správního. 3. vydání. Praha: Spolek československých právníků Všehrd, 1931, s. 72 až 73, nebo Novák, J. Administrativní právo procesné. Bratislava: Právnícká jednota v Bratislave, 1943, s. 145.

³⁶⁵ Kliment, J., Zeis, E. Československé správní řízení, s. 48; viz též nálezy Nejvyššího správního soudu Boh. A 7549/28.

³⁶⁶ Viz nálezy Nejvyššího správního soudu Boh. A 1271/22; 284/19.

³⁶⁷ Srov. nálezy Nejvyššího správního soudu Boh. A 817/21, 634/20, 1301/22.

³⁶⁸ Srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01, kde Ústavní soud konstatuje, že si je vědom skutečnosti, že kompetence orgánů vykonávajících veřejnou moc jsou stanoveny toliko zákonem, od něhož se nelze dohodou mezi orgány odchýlit, ledaže by takovýto postup byl zákonem výslovně předpokládán.

³⁶⁹ Máša, M. K otázce tzv. nicotných aktů. Správní právo, 1972, č. 3, s. 141.

³⁷⁰ Srov. např. Máša, M. Správní právo (obecná část). Brno: UJEP, 1971, s. 50 a násl., Lukeš, Z. a kol. Československé správní právo. Obecná část. Praha: Panorama, 1980, s. 168 až 169.

publikového Nejvyššího správního soudu a pojem nicotnosti ve své rozhodovací činnosti obsahově precizovala, přičemž významně rozpracovala i problematiku důvodů nicotnosti, vč. právě důvodu spočívajícího v nedostatku pravomoci. Nicméně ne vždy byla činěna ostrá hranice mezi některými důvody nicotnosti, zejména mezi nedostatkem pravomoci a nedostatkem věcné příslušnosti, kdy i pojmy pravomoc, příslušnost, popř. kompetence³⁷¹ byly užívány někdy i *promiscue*.

Prvá, pozitivněprávní úprava důvodů nicotnosti byla přijata až v rámci stávajícího správního řádu, jenž tuto otázku upravil v § 77 a § 78. Je však otázkou, zda a nakolik se změnila situace ve vztahu k tomuto důvodu s ohledem na tuto úpravu, neboť nedostatek pravomoci zde jako důvod nicotnosti výslovně uveden není.³⁷² Taktéž ani daňový řád jej výslovně jako důvod nicotnosti nevymezuje.³⁷³

Situací, kdy je **vydáno správní rozhodnutí orgánem, jež k tomu nedisponuje příslušnou pravomocí**, může být celá řada. Pozornost proto zaměříme na ty, které se v praxi vyskytly či vyskytují v souvislosti s touto závažnou vadou nejčastěji.

Na prvním místě je třeba rozlišit situaci, kdy je správní rozhodnutí vydáno orgánem veřejné správy, který nedisponoval k jeho vydání pravomocí – oproti situaci, **kdy je „vydáno správní rozhodnutí“ někým, kdo vůbec nemá postavení orgánu veřejné správy** (např. občan). Půjde o situace, kdy by soukromá osoba,³⁷⁴ která nemá postavení opravňující ji k vydání správního rozhodnutí, vystupovala a jednala jako správní orgán a jeho jménem vydávala „rozhodnutí“, která navenek vyvolávají dojem správního rozhodnutí. Jde o akty, které vystupují navenek zdánlivě jako skutečné úkony správních orgánů (správní rozhodnutí), přičemž se však o jejich rozhodnutí nejedná, a proto je nelze správním orgánům přičítat. J. Hoetzel tuto situaci charakterizuje „jako kdyby úřední akt vydal soukromník“.³⁷⁵

V této souvislosti někteří autoři užívají pro označení takovýchto „aktů“ pojem **paakt**, popř. zdánlivý akt. Například P. Průcha konstatuje, že „*zvláštním případem nicotných aktů jsou v této souvislosti akty, někdy označované za paakty, tj. akty, které „vydal“ subjekt, jež nemá postavení opravňující vydávat správní akty*“ (tedy subjekt, jež nedisponuje touto pravomocí).³⁷⁶ M. Máša pojímá paakty částečně odlišným způsobem, kdy rozlišuje mezi paakty (jakožto zdánlivý-

³⁷¹ K nejednotnému výkladu pojmu kompetence v nauce i praxi viz např. Frumarová, K. Kompetenční spory rozhodované Nejvyšším správním soudem. Správní právo, 2013, č. 6, s. 313 a násl.

³⁷² Viz dikci § 77 odst. 1 a 2 s. ř.

³⁷³ Viz dikci § 105 odst. 2 daňového řádu.

³⁷⁴ Ze zahraniční literatury obdobně viz Ochendowski, E. Prawo Administracyjne. Cześć ogólna. Wydanie 4. Toruń: Dom Organizatora, 2001, s. 182.

³⁷⁵ Hoetzel, J. Československé správní právo. Část všeobecná, s. 268.

³⁷⁶ Průcha, P. Správní právo. Obecná část, s. 299.

mi akty) a neplatnými (tj. nicotnými) akty. Paaktem pak rozumí takové projevy, které vystupují pouze zdánlivě navenek jako akty veřejné správy, avšak pro svou povahu nemohou být vůbec státní (popř. jinému veřejnoprávnímu subjektu) přiřítány, tj. například situace, kdy by občan vystupoval jako státní orgán a vydával by rozhodnutí, která by navenek vyhlížela jako rozhodnutí státního orgánu.³⁷⁷ Oproti tomu za nicotné (resp. neplatné) akty pak označuje akty vydané sice státními orgány, avšak zatížené tak závažnými vadami, že je ve veřejném zájmu, aby takovýto nezákonný akt nemohl vůbec právně působit.³⁷⁸

Pokud bychom nahlíželi na paakt jako na akt vydaný subjektem, který nedisponuje příslušnou pravomocí k vydávání správních aktů, lze chápat paakty skutečně jako podskupinu aktů nicotných, nikoli je vymezovat jako samostatnou kategorii oproti aktům nicotným. Pokud vydá rozhodnutí subjekt, jež nedisponuje pravomocí autoritativně rozhodovat, pak jednoznačně chybí právní základ, resp. pravomoc pro vydání takovéhoho aktu („rozhodnutí“), a jde o jednu z vad působících nicotnost. Jistý problém však v sobě skrývá v předchozí větě užitý výraz „subjekt“, resp. jeho vymezení. Nicotnost je totiž vlastnost, která se vztahuje ke správním rozhodnutím, tj. k aktům vydaným správními orgány. Pokud bychom však pod pojmem subjekt rozuměli ale i jakékoli fyzické a právnické osoby, jež nejsou nadány veřejně mocenskou pravomocí – tedy může jít například o situaci, kdy občan „vydá správní rozhodnutí“ (tedy jde v podstatě také o subjekt, jež nedisponuje příslušnou pravomocí) – je už otázkou, **zda lze i takovýto paakt podřazovat pod nicotné akty**. Zde bude zřejmě nezbytné takovouto skupinu „aktů“ pojímat jako **samostatnou kategorii**. Bude tak bezesporu **nezbytné odlišit písemné vyhotovení nicotného rozhodnutí správního orgánu** (trpící vadou nedostatku pravomoci, resp. příslušnosti) **od případů podvrhu či padělků správního rozhodnutí** (tj. aktů, u nichž vůbec nejde o úkon správního orgánu).³⁷⁹

³⁷⁷ Máša, M. Správní právo (obecná část). Brno: UJEP, 1971, s. 50 až 53.

³⁷⁸ M. Máša tak rozlišuje pět kategorií vadných správních aktů: zdánlivé správní akty (paakty), nicotné (neplatné) správní akty, akty zrušitelné, akty napadnutelné a správní akty obsahující drobné omyly a chyby v písemném vyhotovení. Podrobněji viz Máša, M. K otázce tzv. nicotnosti správních aktů, Správní právo, 1972, č. 3, s. 140. Srov. též Boguszak, J. in Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A. Teorie práva. 2. přepracované vydání. Praha: ASPI Publishing, 2004, s. 264.

³⁷⁹ Nejasnost situace plyne i z judikatury Ústavního soudu, když tento uvádí: „*Pouze výjimečně může být akt orgánu veřejné moci nicotný, zejména pokud byl učiněn někým, kdo vůbec není orgánem veřejné moci nebo pokud byla překročena pravomoc orgánu. Nicotné akty považujeme za paakty. (...) Souhrnně vyjádřeno, správní teorie nečiní ostrých rozdílů mezi neplatností (nulitou, negotium nullum) zapříčiněnou nedostatkem příslušnosti správního orgánu, který takto vadný akt vydal, a neexistencí (nicotností, non negotium, paakt) takovéhoho aktu způsobenou nedostatkem pravomoci zmíněného orgánu. V případě paaktů, též s odvoláním na správní praxi, je třeba i ty rušit, a to v zájmu právní jistoty a s ohledem*

V praxi však mohou ale nastat situace, kdy se i takovýto „akt“ bude jevit určité osobě či dokonce i orgánu veřejné moci jako rozhodnutí správního orgánu. I zde pak z pohledu právní jistoty bude nezbytné na situaci reagovat. Nicméně deklarovat nicotnost takového „aktu“ (resp. v podstatě podvrhu, padělků) nelze, a to ani podle správního řádu, ani podle soudního řádu správního. J. Staša navrhuje na „vzniklou nejistotu reagovat sdělením (ve smyslu úkonu dle části čtvrté s. ř.)“.³⁸⁰ Současně pak osoba adresáta takového „aktu“, pokud by například na jeho základě byly v rámci nějakých řízení činěny úkony ze strany státních orgánů, může uplatňovat svoji obranu v těchto řízeních. Naopak nebude možnost uplatňovat nárok na náhradu škody, popř. nehmotné újmy, podle zákona č. 82/1998 Sb., nárok bude muset být uplatněn přímo vůči „škůdci“ v režimu soukromoprávním, vyloučena však nebude ve vztahu k takovéto osobě správněprávní odpovědnost, popř. trestněprávní odpovědnost.

Vada spočívající v nedostatku pravomoci může dále nastat tehdy, pokud **projednání a rozhodnutí určité otázky**, která tvoří předmět řízení, **není vůbec v pravomoci veřejné správy a správních orgánů, ale jiných orgánů, především soudních**. Již prvorepubliková správní nauka poukazuje na skutečnost, že pokud správní orgán vydá akt patřící do pravomoci soudu, je takovýto akt jako „správní akt“ právně neexistentní, přičemž toto své tvrzení opírá i o dobovou judikaturu Nejvyššího správního soudu.³⁸¹

Také „obnovené“ správní soudnictví se po roce 1991 poměrně často setkávalo právě s tímto důvodem nicotnosti. Například podle rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 11. 197, čj. 6 A 34/95-14, „rozhodl-li správní úřad pořadem správních stolic o odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, ač po rozumu zákona měl rozhodovat soud ve správním soudnictví o opravném prostředku proti rozhodnutí správního orgánu, je jeho rozhodnutí o odvolání paktem (nicotným rozhodnutím)“. Z judikatury pak vyplývá, že poměrně často bylo ze strany veřejné správy chybováno právě v otázce pravomoci ve vztahu k prostředkům přezkumu rozhodnutí správního orgánu prvostupňového, a to i v souvislosti s tehdejší úpravou správního soudnictví, jež vedle žalob proti pravomocným rozhodnutím správních orgánů upravovala i institut rozhodování o opravných

na princip ochrany v dobré víře nabytých práv.“ – viz podrobněji nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01.

³⁸⁰ Viz Staša, J. Poznámky k úpravě nicotných rozhodnutí v novém správním řádu. In Vopálka, V. (ed.). Nový správní řád zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Praha: Aspi, 2005, s. 195.

³⁸¹ Hexner, E. Vadné akty správne. In Dokumenty 3. sjezdu právníků československých v Bratislavě 1930. Bratislava, 1930, s. 35., Havelka, J. Nástin zásad správního řízení, s. 25 a 26 (včetně judikatury zde uvedené).

prostředcích proti nepravomocným rozhodnutím správních orgánů.^{382, 383} Správní soudy pak opakovaně judikovaly, že „jestliže lze proti rozhodnutí správního orgánu podat opravný prostředek k soudu, nemůže správní orgán o opravném prostředku jakkoli rozhodovat, ledaže takové oprávnění založí speciální právní předpis. (...) Rozhodne-li správní orgán přesto o opravném prostředku sám bez zákonem výslovně založené pravomoci, je jeho rozhodnutí paaktem (*non negotium*) pro absolutní inkompetenci,“³⁸⁴ tj. soudy jasně deklarovaly zákaz autoremedury po podání opravného prostředku proti rozhodnutí správního orgánu k soudu, pokud takový postup neumožní zákon.³⁸⁵ Současně pak byly samozřejmě řešeny i situace, kdy nicotný byl z důvodu nedostatku pravomoci již správní akt orgánu prvního stupně (a popř. i na něj navazující akt o opravném prostředku), přičemž velmi často (byť samozřejmě ne ve všech případech) se jednalo o rozhodování o nárocích svou podstatou soukromoprávních, jež se dle zákonodárce měly uplatňovat pořadem práva, tedy žalobou k soudu.^{386, 387}

Na výše uvedené pak úzce navazuje **problematika kompetenčních sporů**, a to především sporů mezi správními orgány na straně jedné a soudy na straně druhé. Tuto otázku, resp. řešení takovýchto sporů upravuje zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Právě podle tohoto zákona se postupuje při kladných nebo záporných kompetenčních sporech o pravomoc, jehož stranami jsou soudy na straně jedné a orgány moci výkonné, územní, zájmové nebo profesní samosprávy na straně druhé [§ 1 odst. 1 písm. a)].³⁸⁸ Pravomoc roz-

³⁸² Srov. úpravu v občanském soudním řádu od r. 1991 do konce r. 2002.

³⁸³ Srov. např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 7. 10. 1997, čj. 7 A 180/95-18.

³⁸⁴ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 6. 1996, čj. 6 A 835/95-16; shodně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2003, čj. 6 A 550/2002-29.

³⁸⁵ K takové možnosti a úpravě v zákoně srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2003, čj. 4 Ads 8/2003-59.

³⁸⁶ Srov. podrobněji např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 12. 1999, čj. 6 A 90/97-52, který se týkal pravomoci pozemkových úřadů, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2013, čj. 7 As 83/2012-45 ve vztahu k rozhodování Úřadu pro ochranu osobních údajů.

³⁸⁷ Ústavní soud pak v této souvislosti zdůraznil, že byl-li správní akt vydán správním orgánem absolutně nekompetentním, působí taková skutečnost nulitu aktu, k níž soud přihlíží z úřední povinnosti s tím, že při rozhodování o žalobě proti takovému aktu nemůže soud odmítnout o věci rozhodovat podle případných ustanovení zvláštního zákona, která z přezkoumání soudem určitá rozhodnutí vydaná v kompetenci toho kterého orgánu státní správy vylučují. Správní akt, jehož nicotnost je právě v nedostatku takové kompetence, nelze pod taková ustanovení podřadit; pravomoc soudu rozhodnout o žalobě je v těchto případech dána – viz nálezy Ústavního soudu ze dne 10. 10. 2002, sp. zn. III. ÚS 728/01; srov. též i rozhodnutí sp. zn. 7 A 129/94 Vrchního soudu v Praze ze dne 31. 3. 2005.

³⁸⁸ Kompetenčním sporem se pak rozumí spor, ve kterém si jedna strana osobuje pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků, o níž bylo druhou stranou vydáno pravomocné rozhodnutí, či též spor, ve kterém jeho strany popírají svou

hodovat tyto spory je dána zvláštnímu senátu, který rozhodne usnesením o tom, kdo je příslušný vydat rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení.

Zákon č. 131/2002 Sb. současně reflektuje potřebu „odstranit“ rozhodnutí, jež bylo vydáno soudem či správním orgánem mimo jeho pravomoc, a stanoví, že jestliže **ten, kdo je stranou v kompetenčním sporu, vydal rozhodnutí ve věci, avšak podle rozhodnutí zvláštního senátu není vydání takového rozhodnutí v jeho pravomoci, zvláštní senát ve svém usnesení současně vysloví i nicotnost takového rozhodnutí.**³⁸⁹ Ve srovnání s obdobnou kompetencí Nejvyššího správního soudu³⁹⁰ je pravomoc zvláštního senátu formulována v tomto ohledu úžeji, neboť může deklarovat nicotnost rozhodnutí pouze těch orgánů, jež jsou účastníky kompetenčního sporu.³⁹¹ Zákon č. 131/2002 Sb. (např. oproti soudnímu řádu správnímu) pak výslovně řeší i problematiku rozhodnutí, jimiž ten, kdo je stranou v kompetenčním sporu, svou pravomoc o věci rozhodovat popřel, a toto je v nesouladu se závěry učiněnými zvláštním senátem (§ 5 odst. 3). Takové rozhodnutí pak v rámci výše uvedeného usnesení samostatným výrokem zvláštní senát zruší.³⁹²

Spíše pak ve starší správní nauce – a to jen ojediněle – byla zmiňována i možnost, kdy nedostatek pravomoci správního orgánu je dán tím, že si **správní orgán osobuje pravomoc, jež přináleží moci zákonodárné**, tedy orgánu moci zákonodárné; např. E. Hexner uvádí jako příklad situaci, kdy ministerstvo vydá bez zákonného zmocnění prováděcí právní předpis či vydá takovýto předpis bez toho, aniž by jej odpovídajícím způsobem vyhlásil, a na základě takovýchto předpisů jsou pak správními orgány vydávána správní rozhodnutí, jež jsou v důsledku toho nicotná.³⁹³ Jde tedy o jakési „dvoufázové“ pochybení, resp. překročení pravomoci správními orgány, kdy se domnívám, že bychom danou situaci spíše z dnešního pohledu podřazovali pod důvod spočívající v nedostatku právního podkladu (viz podrobněji níže).

pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků (§ 1 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb.).

³⁸⁹ Viz ust. § 5 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb.

³⁹⁰ Viz § 100 odst. 2 s. ř. s., podle kterého vysloví Nejvyšší správní soud nicotnost všech rozhodnutí správních orgánů nebo jejich jednotlivých výroků, pokud jsou v rozporu s jím určenou pravomocí.

³⁹¹ Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., ze dne 17. 2. 2009, čj. Konf 10/2008-15.

³⁹² Srov. usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., ze dne 20. 3. 2012, čj. Konf 80/2010-19; usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., ze dne 23. 1. 2012, čj. Konf 8/2011-16; usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., ze dne 14. 9. 2010, čj. Konf 123/2009-21.

³⁹³ Hexner, E. Vadné akty správne. In Dokumenty 3. sjezdu právníků československých v Bratislavě 1930. Bratislava, 1930, s. 34 a násl.

Další situací, kdy může být správní akt nicotný z důvodu nedostatku pravomoci správního orgánu, který ho vydal, je ta, kdy **rozhodnutí určité věci nespadá nejen do pravomoci správních orgánů, ale ani jiných orgánů veřejné moci** (především soudních). Aby mohl určitý správní orgán vydat rozhodnutí, je třeba řádné posouzení norem hmotněprávních, procesněprávních a kompetenčních. Každý z těchto druhů norem totiž upravuje odlišný aspekt věci – kdo (kompetenční norma), jak (procesní norma) a o čem (hmotněprávní norma) má rozhodovat. Pro rozhodování určitého orgánu v konkrétní věci je zapotřebí všech těchto tří norem. Je samozřejmě nesmyslné, aby byla stanovena kompetence a procesní postup orgánu, kdy ale po hmotněprávní stránce není o čem rozhodovat; stejně tak kompetentní orgán, kterému byly svěřeny určité hmotněprávní otázky, nemůže rozhodovat bez toho, že by mu k tomu právo stanovilo pravidla postupu v řízení. Do třetice – i pokud je upravena určitá oblast hmotných práv a povinností, jakož i postup, kterým se o nich má rozhodovat, **rozhodování není možné, pokud zákon neoznačuje orgán, jenž má pravomoc a působnost k rozhodnutí**.

Takováto situace nastala v praxi například za účinnosti zákona č. 115/1995 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících právních předpisů, kdy byla dána pravomoc Vinařského fondu rozhodovat mj. o povinnosti zaplatit odvod za víno uvedené poprvé do oběhu v příslušném roce [§ 18a odst. 2 ve spojení s § 18f odst. 1 písm. a) tohoto zákona]. Nicméně již nebyla stanovena pravomoc žádnému orgánu k rozhodování o opravném prostředku proti takovému rozhodnutí. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud, „*dřívější vinařský zákon nestanovil, kdo by měl rozhodovat o případných odvoláních proti platebním výměrům Fondu; chybí tu tedy kompetenční norma, bez níž žádné rozhodování není možné: pravomoc k rozhodnutí o odvolání tak nemá ani Ministerstvo financí, ani Ministerstvo zemědělství, a ani žádný jiný orgán. (...) Vinařský fond, zřízený zákonem č. 115/1995 Sb., o vinohradnictví a vinařství, rozhodoval podle § 18f odst. 8 tohoto zákona o odvodech za víno uvedené poprvé do oběhu v jediné instanci. Samotná skutečnost, že má přitom postupovat podle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, který mj. upravuje i řízení o odvolání (§ 48 a násl.), nezaložila žádnému správnímu orgánu pravomoc rozhodovat o odvolání proti jeho platebním výměrům; k tomu by bylo třeba výslovné kompetenční normy.*“³⁹⁴

Obdobná situace pak byla řešena i v souvislosti s problematikou převodu povolení pro vyhledávání a průzkum ložisek vyhrazeného nerostu uděleného podle § 4 odst. 5 zákona ČNR č. 62/1988 Sb., o geologických pracích a o Českém geologickém úřadu, a to v jeho znění do novely provedené zákonem č. 366/2000 Sb.

³⁹⁴ Podrobněji viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, čj. Komp 1/2008-107.

Zde se Vrchní soud v Praze jednoznačně vyslovil, že průzkumná práva jsou nepřenositelná a neobchodovatelná a tudíž žalobcem tvrzený nárok na převod průzkumných práv nemá oporu v zákoně a „zejména mu ale neodpovídá žádná kompetence správních úřadů o takových žádostech rozhodovat a podobné souhlasy udělovat (nebo je odpírat).“³⁹⁵ Protože tu tedy nebyla dána vůbec pravomoc správního orgánu (ale potažmo ani jiného orgánu veřejné moci) rozhodovat o žádosti za převod průzkumných práv, jsou rozhodnutí učiněná správními orgány v tomto směru dle soudu nicotná.³⁹⁶

Skutečně pak ojedinělým důvodem působícím nicotnost pro nedostatek pravomoci je situace, kdy **právní předpis přiznává pravomoc správnímu orgánu, avšak tento orgán nevymezení dostatečně jednoznačně a určitě** tak, aby bylo možno bez jakýchkoli pochyb určit nositele pravomoci. Jak již bylo řečeno, už J. Hotzel se vyslovil v tom směru, že „normy o příslušnosti úřední jsou velice citlivé, citlivější než normy hmotného práva“.³⁹⁷ Požadavek jednoznačnosti a určitosti se proto velmi striktně vztahuje i na normy kompetenční.³⁹⁸

V praxi soudů se tento případ vyskytl v souvislosti s aplikací dnes již zrušeného zákona č. 288/1995 Sb., o střelných zbraních a střelivu, konkrétně pak ve vztahu k ust. § 68 odst. 1, které stanovilo, že poruší-li fyzická osoba v souvislosti s výkonem podnikatelské činnosti nebo právnická osoba povinnosti stanovenou tímto zákonem anebo nedodrží-li zákaz stanovený tímto zákonem, může orgán dozoru, který protiprávní jednání zjistil, uložit pokutu do výše 1 000 000 Kč. K výkonu dozoru nad dodržováním ustanovení tohoto zákona pak byly na základě § 67 zmocněny orgány Policie ČR a Ministerstva vnitra. A právě v souvislosti s výkladem toho, který orgán Policie ČR jakožto orgán dozoru bude vykonávat pravomoc podle § 68 odst. 1 daného zákona, vznikaly zásadní pochybnosti, neboť ani tento ani jiný zákon nestanovily, kdo vlastně tímto „orgánem“ v rámci organizační struktury Policie ČR je.³⁹⁹ **Nelze-li jednoznačně určit nositele pravomoci**

³⁹⁵ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 24. 1. 2000, čj. 6 A 69/97-30 (SJS, 2001, č. 1).

³⁹⁶ Tamtéž. Z dalších rozhodnutí vztahujících se k této problematice srov. např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 24. 11. 1995, čj. 6 A 188/94-23, či rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 15. 1. 1997, čj. 10 Ca 522/96-22. Srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2006, čj. 5 A 35/2002-73, kde tento soud konstatoval: „... do pravomoci Ministerstva kultury ani ministra kultury (srov. § 8 a § 20 zákona č. 2/1969 Sb.) nespadá zrušení této Náboženské matice. Takovéto rozhodnutí je nicotné.“

³⁹⁷ Hoetzel, J. Československé správní právo. Část všeobecná, s. 268 a 269.

³⁹⁸ Ostatně i ESLP jednoznačně konstatuje: „... a norm cannot be regarded as a ‘law’ unless it is formulated with sufficient precision“ (srov. např. the Case of The Sunday Times v. The United Kingdom, no. 6538/74, 26 April 1979, či the case of Markt Intern Verlag GmbH and Klaus Beermann v. Germany, no. 10572/83, 20 November 1989, dostupné na <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw/HUDOC/translations>).

³⁹⁹ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 12. 6. 2000, čj. 6 A 17/99-19.

k rozhodování o právech a povinnostech extraneů, jde o rozpor s čl. 2 odst. 3 a čl. 79 odst. 1 Ústavy, jakož i s čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny.⁴⁰⁰ Takovéto ustanovení je tedy jako protiústavní neaplikovatelné, tedy nastoluje v podstatě situaci obdobnou té, kdy pravomoc není dána žádnému orgánu veřejné moci. Pokud by proto některý z takto neurčitě stanovených orgánů Policie přece jen vydal předmětné rozhodnutí, jednalo by se o rozhodnutí nicotné.

Další z možných situací, jež působí nicotnost správního rozhodnutí pro nedostatek pravomoci, spočívá ve skutečnosti, kdy **není ze strany správního orgánu respektován zákonem stanovený způsob zahájení správního řízení.** Tedy půjde o situace, kdy je správní řízení zahájeno z moci úřední, ačkoli zákon jednoznačně stanoví, že zahájení řízení je výlučně v dispozici účastníka řízení, a naopak. Jde tedy o situace, kdy samotné projednání a rozhodnutí předmětné věci je v pravomoci daného orgánu, avšak nebyla respektována kompetence co do způsobu zahájení řízení. Byť takovýchto případů není mnoho, přece jen se již ve správněprávní praxi vyskytly.

Nicotným tak bylo například shledáno rozhodnutí správního orgánu, konkrétně Státní plavební správa, která v rozporu s ustanovením § 6 odst. 2 zákona o vnitrozemské plavbě⁴⁰¹ zahájila předmětné správní řízení z vlastního podnětu a v rozporu s tímto ustanovením určila dva provozovatele přístavu, jimž uložila v rozhodnutí uvedené povinnosti. Městský soud v Praze a následně i Nejvyšší správní soud k tomu jednoznačně konstatovaly, že tímto postupem překročil správní orgán svoji pravomoc správního orgánu, kterou má danou zákonem ke stanovení podmínek zřízení a provozování přístavu, což je v rozporu s čl. 2 odst. 3 a čl. 79 odst. 1 Ústavy, neboť souhlasu plavebního úřadu podle § 6 odst. 2 zákona o vnitrozemské plavbě musí předcházet úkon žadatele o takový souhlas a teprve na základě takové žádosti může správní orgán (Státní plavební správa) stanovit podmínky, na základě nichž lze provozovat přístav.⁴⁰² Nebyla-li žádost (návrh) podána (podán), nelze řízení zahájit z úřední moci (z vůle správního orgánu) a o souhlasu rozhodovat.

Při zahajování správního řízení je vždy třeba respektovat zákonem předvídaný způsob zahájení řízení. To potvrzuje i ustálená judikatura. Například v rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 9. 5. 2001, č. j. 7A 22/99-30 se uvádí: „... *není v kompetenci správního orgánu zahájit z vlastního podnětu řízení, jehož zahájení je podle příslušného hmotněprávního předpisu výlučně v dispozici účastníka řízení. Takové řízení lze zahájit pouze na návrh účastníka, v němž projeví svou vůli domáhat se práv z hmotněprávního předpisu vyplývajících. Pokud správní orgán*

⁴⁰⁰ Tamtéž.

⁴⁰¹ Zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě.

⁴⁰² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2007, čj. 4 As 80/2006-85.

zahájí z vlastního podnětu řízení, které lze zahájit jenom k návrhu účastníka, překračuje meze dané čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.“ Obdobně lze odkázat i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 A 614/2002-36, ze kterého rovněž vyplývá, že pokud správní orgán zahájí z vlastního podnětu řízení, které lze zahájit jen k návrhu účastníka, překračuje meze dané čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. „*Nedostatek pravomoci správního orgánu k zahájení řízení má za následek, že rozhodnutí v tomto řízení vydané, (...) je nulitním správním aktem.*“⁴⁰³

Za nicotná je pak nutno považovat i ta rozhodnutí, kdy **správní orgán** tím, že vydá v určité věci rozhodnutí, **nepřípustně rozšiřuje svou pravomoc**, tj. případy, kdy správní orgán bez zákonem stanovené pravomoci rozhoduje ve věcech určitým způsobem věcně či jinak spjatých s pravomocí, kterou má zákonem dānu (tedy jako by ze zákonem mu dané pravomoci dovozoval další pravomoc, resp. tu zákonem mu danou rozšiřoval).

Tyto případy byly spjaty dříve například s rozhodováním o zařazení do sítě škol podle dnes již zrušeného zákona č. 564/1990 Sb., o stātní správě a samosprávě ve školství. Podle tohoto zákona v jeho znění do novely provedené zákonem č. 139/1995 Sb. byla Ministerstvu školství, mlādeže a tělovýchovy stanovena pouze pravomoc rozhodovat o zařazení do sítě předškolních zařízení, škol a školských zařízení [§ 12 odst. 5 písm. a)]. Avšak pravomoc rozhodovat o vyřazení ze sítě předškolních zařízení, škol a školských zařízení již toto ustanovení ani jiné ustanovení předmětného zákona tehdy neobsahovalo. Přesto však došlo k tomu, že bylo o vyřazení rozhodnuto.⁴⁰⁴ Takovýto akt je opět nezbytně považovat za nicotný pro nedostatek pravomoci příslušného správního orgānu. Zařazení, resp. nezařazení školy do sítě škol na straně jedné a vyřazení školy z této sítě na straně druhé jsou zcela odlišné správní akty; při nedostatku odpovídající zákonné úpravy pak nelze dovozovat, že již z pravomoci rozhodovat o zařazení či nezařazení školy do uvedené sítě *ipso facto* vyplývá pravomoc rozhodovat i o vyřazení z této sítě, navíc bez jakýchkoli zákonných kritérií. Takovýto postup je opět v rozporu s čl. 2 odst. 3 a čl. 79 odst. 1 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny.

Přestože pak na základě novely provedené zákonem č. 139/1995 Sb. byla právní úprava změněna a již byla stanovena pravomoc příslušným správním orgānům jak k zařazení, tak i vyřazení ze sítě předškolních zařízení, škol a školských zařízení (viz § 13a až § 13c), problémy ve vztahu k pravomoci v této oblasti přetrvávaly a soudy byly nuceny řešit opět nicotnost rozhodnutí vydaných v této oblasti.

⁴⁰³ Viz podpůrně též nález plēna Ústavního soudu ze dne 5. 11. 1996, sp. zn. Pl. ŪS 14/96.

⁴⁰⁴ Podle rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 2. 1995, čj. 6 A 51/94-27.

Jednalo se o případ, kdy Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy rozhodlo o změně zařazení školy. Vycházejíc z výše uvedené argumentace tak byl takovýto akt opět shledán nicotným, neboť pravomoc Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy rozhodovat o zařazení a o vyřazení ze sítě předškolních zařízení, škol a školských zařízení v sobě nezahrnuje i pravomoc rozhodovat o změně v zařazení školy do této sítě.⁴⁰⁵ Obdobně bylo judikováno, že podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona č. 23/1962 Sb., o myslivosti,⁴⁰⁶ je v pravomoci okresního úřadu vydat rozhodnutí o zřízení uznané bažantnice, nikoli však již rozhodovat o zrušení bažantnice již správním rozhodnutím zřízené – takové rozhodnutí o zrušení bažantnice je nicotným správním aktem;⁴⁰⁷ či že v pravomoci úřadu práce je pouze uzavření veřejnoprávní smlouvy o zřízení společensky účelného pracovního místa,⁴⁰⁸ nikoli však již vydání správního aktu, ukládajícího vrácení poskytnuté úhrady nákladů na zřízení nového pracovního místa.^{409, 410}

Důvod spočívající v nedostatku pravomoci je uznáván jako důvod nicotnosti i v jiných zemích. Například v Rakousku je důvodem absolutní nicotnosti skutečnost, že orgán nebo osoba, která akt vydala, neměla k tomuto kompetenci (neměla „kvalitu“ správního orgánu).⁴¹¹

⁴⁰⁵ Podle rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 3. 2002, čj. 7 A 85/99-46.

⁴⁰⁶ Tento zákon byl s účinností od 1. 7. 2002 zrušen zákonem č. 449/2001 Sb., o myslivosti.

⁴⁰⁷ Podle rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 7. 5. 1999, čj. 5 A 21/98-20.

⁴⁰⁸ Šlo o dohodu uzavřenou podle dnes již zrušených právních předpisů, konkrétně podle § 5 odst. 2 zákona ČNR 9/1991 Sb., o zaměstnanosti ve spojení s § 2 vyhlášky č. 22/1991 Sb., kterou se stanoví podrobnosti zřizování společensky účelných pracovních míst a vytváření veřejně prospěšné práce.

⁴⁰⁹ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 2. 2. 2000, čj. 16 Ca 343/98-19 (SJS, 2000, č. 2).

⁴¹⁰ Jako další případ lze uvést rozsudek Nejvyššího správního soudu, jenž se týkal nicotného rozhodnutí vydaného Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí: „*Možnost uložit zákaz prodeje zdravotně závadných výrobků je upraven v § 5 odst. 1 písm. a) bod 1 zákona č. 146/2002 Sb. Podle § 5 odst. 5 stejného zákona pak inspektor Státní zemědělské a potravinářské inspekce povolí obnovení výroby výrobků, potravin nebo tabákových výrobků nebo jejich uvádění do oběhu nebo použití surovin k jejich výrobě anebo používání obalů nebo vadných přístrojů nebo zařízení, které byly zakázány podle odstavce 1 písm. a), pokud byl závadný stav odstraněn. (...) Z citovaného ustanovení zákona č. 146/2002 Sb., však nevyplývá oprávnění žalované zrušit předchozí rozhodnutí či opatření vydaná podle § 5 odst. 1 písm. a) téhož zákona; může pouze do budoucna povolit uvádění výrobků do oběhu. Pokud žalovaná v předmětném povolení současně zrušila předchozí rozhodnutí a opatření, neměla k takovému rozhodnutí potřebnou pravomoc, a povolení je proto v části týkající se zrušení předchozích opatření nicotné.*“ – viz podrobněji rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2007, čj. 1 As 1/2006-120.

⁴¹¹ Rozhodnutí VwGH ze dne 18. 2. 2002, 99/10/0171 (dostupné na <https://www.vwgh.gv.at/>). Srov. shodně i Koja, F. Allgemeines Verwaltungsrecht. 2. Auflage. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1986, s. 526 a 527.