

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

DIPLOMOVÁ PRÁCE

**Vadné a nicotné správní akty**

Předkládá: Jan Rybanský

Vedoucí práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.

# PROHLÁŠENÍ

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Vadné a nicotné správní akty“ zpracoval samostatně a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem pro vědeckou práci obvyklým.

Únor 2014

Jan Rybanský

## **PODĚKOVÁNÍ**

Děkuji tímto JUDr. Tomáši Loudovi, CSc., jakožto vedoucímu této diplomové práce za cennou inspiraci, náměty, rady a připomínky.

Únor 2014

Jan Rybanský

## Obsah

<b>Úvod .....</b>	<b>9</b>
<b>1. Správní akty.....</b>	<b>10</b>
Správní akty a jejich členění: .....	11
1. 1 Podle obsahu .....	11
1. 2 Podle povahy právních účinků.....	11
1.3 Podle trvání účinků aktů.....	13
1.4 Podle přínosu obsahu adresátu správního aktu.....	13
1.5 Podle pozice adresátů v důsledku vydání správního aktu.....	14
1.6 Podle toho, zda se při vydání správního aktu, uplatňuje správní uvážení či nikoli .....	15
1. 7 Podle okruhu osob, které akt zavazuje.....	15
1.8 Správní akty členěné dle procesního režimu.....	16
1.9 Členění aktů na normativní a na individuální.....	17
1.10 Členění správních aktů dle terminologie.....	18
1.11 Členění správních aktů z různých pohledů.....	20
<b>2. Náležitosti správních aktů .....</b>	<b>21</b>
2.1 Kompetenční náležitosti.....	21
2.2 Obsahové náležitosti .....	22
2.3 Náležitosti vnější formy .....	22
2.4 Procedurální náležitosti.....	23
<b>3. Vady správních aktů.....</b>	<b>24</b>
3. 1 Nezákonné akty .....	24
3. 1. 1 Nezákonné předpisy .....	25
3. 2 Věcně nesprávné akty .....	26
3. 3 Akty formálně vadné .....	27
3. 3. 1 Předpisy formálně vadné.....	27
<b>4. Vady správních aktů v závislosti na vlastnostech.....</b>	<b>28</b>
4.1 Platnost.....	28
4.2 Právní moc.....	28
4.3 Účinnost.....	30
4.4 Vynutitelnost .....	30
<b>5. Presumpce správnosti .....</b>	<b>32</b>
<b>6. Způsoby nápravy správních aktů .....</b>	<b>33</b>
6.1 Odvolání .....	33

6.2 Rozklad .....	36
6.3 Odpor.....	36
6.4 Obnova řízení.....	37
6.5 Přezkumné řízení .....	38
6.6 Řízení podle části páté OSŘ .....	39
<b>7. Nicotný správní akt .....</b>	<b>40</b>
7. 1 Pojem nicotnosti.....	40
7. 2 Podstata nicotnosti.....	41
7. 3 Následky nicotných správních rozhodnutí.....	41
7. 4 Úprava problematiky nicotnosti .....	43
7.5 Vyslovení nicotnosti .....	44
7. 6 Prohlášení (deklarace) nicotnosti .....	45
7. 7 Nicotnost a dobrá víra .....	45
7. 8 Důvody nicotnosti.....	46
7. 8. 1 Nedostatek právního podkladu .....	47
7. 8. 2 Nedostatek pravomoci .....	48
7. 8. 3 Nejtěžší vady příslušnosti .....	49
7. 8. 4 Absolutní nedostatek formy .....	51
7. 8. 5 Absolutní omyl v osobě adresáta .....	53
7. 8. 6 Neexistence skutkového základu způsobující bezobsažnost.....	54
7. 8. 7 Požadavek trestního nebo jiného právně nemožného plnění.....	54
7. 8. 8 Požadavek plnění fakticky nemožného (absolutně nemožného).....	55
7. 8. 9 Neurčitost, nesmyslnost, či vnitřní rozpornost.....	55
7. 8. 10 Neexistence vůle správního orgánu .....	56
7. 8. 11 Nesprávné složení kolegiálního orgánu.....	56
7. 9 Řešení nicotnosti .....	57
7. 9. 1 Z pohledu správního orgánu v účinnosti zák. č. 61/1967 Sb. ....	57
7. 9. 2 Z pohledu správního orgánu po nabytí účinnosti zák. č. 500/2004 Sb.....	57
7. 9. 3 Z pohledu správního soudnictví před nabytím účinnosti zák. č. 150/2002 Sb. ....	58
7. 9. 4 Z pohledu správního soudnictví, po nabytí účinnosti zák. č. 150/2002 Sb.....	58
7. 9. 5 Z pohledu Nejvyššího správního soudu .....	59
7. 9. 6 Z pohledu adresáta .....	60
<b>8. ZÁVĚR.....</b>	<b>61</b>
8. 1 Závěrem o nicotnosti .....	61

8. 2 Vlastní závěr.....	61
8. 3 Resume .....	62
<b>9. SEZNAM LITERATURY .....</b>	<b>64</b>
A. Odborné publikace a učebnice:.....	64
B. Právní předpisy.....	65
C. Časopisecké články .....	66
D. Seznam judikatury.....	66
E. Internetové zdroje.....	67

## Úvod

Úkolem diplomové práce je přiblížit čtenářům nejen institut vadných správních aktů, jejich dělení, náležitosti, vlastnosti a způsoby jejich nápravy, ale i institut nicotných správních aktů, což jsou správní rozhodnutí, která jsou natolik stížena závažnými až fatálními vadami, v jejichž důsledku se již nejedná o rozhodnutí správního orgánu, ale o paakt, tedy rozhodnutí které nikoho nezavazuje. I tato neexistující rozhodnutí se mohou stejně jako vadná vyskytnout v konkrétních případech v oblasti správního řízení. Práce se snaží vysvětlit pojem nulita, pojednává o nicotnosti z pohledu starého a nového správního řádu a správního řádu soudního.

V práci jsou uvedeny jak konkrétní důvody vadnosti, tak i nulity s konkrétními příklady rozhodnutí správních orgánů a nálezů soudů. Dále je uvedeno, jak v obou případech postupovat z pohledu správních orgánů, soudů a účastníků řízení.

Klíčová slova: správní akt, vadné správní akty, presumpce správnosti, odvolání, rozklad, odpor, obnova řízení, přezkumné řízení, nicotné správní akty.

## 1. Správní akty

Pod pojmem správní akty rozumíme skupinu správních úkonů, kterým je v teorii správního práva věnována velká pozornost.

V české předválečné teorii, obdobně jako v teorii rakouské<sup>1</sup>, německé<sup>2</sup> nebo švýcarské<sup>3</sup>, se hovořilo o správních aktech, rozhodnutích nebo opatřeních. Tyto pojmy v nezměněné podobě jsou používány do současnosti. V padesátých letech 20. st. česká teorie spojovala konkrétní akty a akty abstraktní povahy v jeden pojem a to správní akty.

Správní akt je vlastně rozhodnutím vykonavatele veřejné správy v konkrétním případě řešící právní poměr jmenovitě určených osob a jeho vydávání je svěřeno na základě dělby moci, jak jsem již shora uvedl, do výsostné funkce výkonných orgánů v kompetenci správních orgánů. K vydání správního aktu je vždy třeba speciálního zákonného zmocnění. Důležitým atributem (znakem) pro správní akt je soulad s právními předpisy a skutečnost, že vydání aktu je potřebné a odůvodněné s ohledem na plnění úkolů veřejné správy.

Správní akty mohou být v podmínkách dnešního právního státu vydávány v návaznosti na princip ústavnosti a také zásadu legality jen v mezích a způsobem stanovených v právních normách<sup>4</sup>, protože právě v takových případech jsou pro jejich adresáty závazné.

Správní akt (individuální správní akt) působí vůči fyzickým a právnickým osobám, tedy adresátům veřejné správy a jako takový je pro ně vždy citelným zásahem do jejich osobních práv a svobod bez ohledu na to, zda ukládá povinnost či k něčemu opravňuje. A právě proto by měla být právní úprava organizace veřejné správy a její legitimní činnosti zákonnou garancí při realizaci jejich cílů a úkolů.

Pro správní akt jsou pojmově určující tyto znaky<sup>5</sup>:

- *jednání příslušného vykonavatele veřejné správy, jímž je správní úřad, orgán územní samosprávy, popřípadě jiný orgán nebo osoba, na základě zákona,*
- *jednostranný autoritativní výrok o právech a povinnostech nepodřízených subjektů,*
- *bezprostřední právní závaznost,*

---

<sup>1</sup> Pojmem „Bescheid“, což v českém překladu znamená „zprávu“ nebo „informaci“.

<sup>2</sup> Pojmem „Verwaltungsakt“ v českém překladu znamená „vydat správní akt“.

<sup>3</sup> Pojmem „Verfügung“ v českém překladu.

<sup>4</sup> Secundum et intra legem.

<sup>5</sup> Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 826s.



- *konkrétnost věci, konkrétnost subjektů, jímž je správní akt určen.*

Správní akty a jejich členění:

### 1. 1 Podle obsahu

Správní akt podle obsahu vztahů rozlišujeme na materiální správní akty upravující hmotněprávní postavení adresátů a procesní správní akty označované jako „Usnesení“ upravující postavení adresátů ve správním řízení.

Procesní správní akty dále dělíme na čisté procesní upravující vedení správního řízení a na jiné procesní akty, které mohou v určitých případech zastavit správní řízení<sup>6</sup>. Zvláštní vztah ke správnímu řízení mají správní akty ukládající „předběžná opatření“<sup>7</sup> nebo „pořádkové pokuty“<sup>8</sup>, smyslem aktů (Rozhodnutí), které mají hmotněprávní charakter, je zajištění bezproblémového průběhu a účelu správního řízení. Povahu rozhodnutí nebo usnesení mají „přezkumné správní akty“. Správní akty, které se autoritativně vyjadřují k obsahu již dříve vydaných materiálních, popřípadě procesních správních aktů, mají obojí povahu. Označujeme je rozhodnutími<sup>9</sup>.

### 1. 2 Podle povahy právních účinků

Další členění aktů je podle povahy právních účinků; těmto aktům je ve správním právu přikládán největší význam. Rozlišujeme akty konstitutivní a deklaratorní. Konstitutivní akty, které jsou upraveny v § 9 správního řádu, působí *pro futuro a ex nunc*<sup>10</sup>, což znamená, že zavazují subjekty do budoucnosti a zásadně až od okamžiku právní moci. Tyto akty, jež mají

<sup>6</sup> Např. exekuční řízení, pokud pominuly důvody vykonání exekuce, tj. zaplacením dlužné částky.

<sup>7</sup> Předběžná opatření ve správním řízení (§ 61 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád) mohou být správním orgánem nařízena z moci úřední nebo na požádání účastníka před skončením řízení nebo před vydáním rozhodnutí, a to v případě, že je třeba dočasně upravit poměry mezi účastníky, je-li obava, že by bylo ohroženo provedení exekučního titulu. P. o. lze účastníkům nebo jiným osobám přikázat, aby něco vykonali, něčeho se zdrželi nebo něco strpěli. P.o. lze také zajistit věci, které mohou sloužit jako důkazní prostředek, nebo věci, které mohou být předmětem exekuce .P.o. se zruší poté, co pominou důvody, pro které byly nařízeny. P.o., které nebylo zrušeno, pozbývá účinnosti dnem, kdy rozhodnutí ve věci nabylo právní moci.

<sup>8</sup> Správní orgán může rozhodnutím, nikoliv usnesením, uložit pořádkovou pokutu až do výše 50 tisíc korun tomu, kdo v řízení závažně ztěžuje jeho postup tím, že se buď bez omluvy nedostaví na předvolání ke správnímu orgánu, nebo navzdory předchozímu napomenutí ruší pořádek, a nebo neuposlechne pokynu úřední osoby. Z míněnou pořádkovou pokutu lze rovněž uložit i tomu, kdo učiní hrubě (nikoliv bagatelně) urážlivé podání. Pokutu lze ukládat i opakovaně. Při stanovení výše pořádkové pokuty dbá správní orgán, aby pokuta nebyla v hrubém nepoměru k závažnosti následku a k významu předmětu řízení. Úplný text je v časopise Veřejná správa č. 8/2008.

<sup>9</sup> Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 826s.

<sup>10</sup> Od nyní.

procesní i hmotněprávní důsledky, jsou vydávány věcně a místně příslušným orgánem a upravují skutečnosti dosud neupravené či mění nebo ruší vztahy již existující a tedy právem upravené, čímž rozumíme rozsudky soudů v trestních věcech, většinu rozhodnutí správních úřadů a i některé rozsudky v občanském soudním řízení<sup>11</sup>, kde však převládají akty deklaratorní. Konstitutivní povahu má i většina rozhodnutí správních úřadů.<sup>12</sup>

Úpravu deklaratorních aktů nalezneme ve správním řádu a jde o akty působící *preterito* a *ex tunc*<sup>13</sup>, což znamená, že zavazují i do minulosti od okamžiku vzniku vztahů, jejichž existenci potvrzují. Deklaratorní akty oficiálně deklarují právní poměry dříve vzniklé, ale samy je nezakládají a nemají proto povahu právní skutečnosti v hmotněprávním smyslu. Stejně jako o aktech konstitutivních, tak i o deklaratorních rozhoduje správní úřad. Deklaratorní akty řeší především sporné vztahy nebo výklady neurčitých pojmů<sup>14</sup>, čímž dochází k určité stabilizaci a posílení právní jistoty.<sup>15</sup> Příkladem deklaratorního aktu je rozsudek o určení otcovství, neboť sice autoritativně prohlašuje otcovství, které však již vzniklo narozením dítěte.<sup>16</sup>

Existují také akty smíšené, čímž rozumíme akty, které mají částečně povahu konstitutivního aktu a částečně aktu deklaratorního. Příkladem může být přestupkové řízení, na jehož konci by měl být výrok o vině (deklaratorní povaha) a výrok o sankci (konstitutivní povaha).

Myslím, že je na místě se zde zmínit též o individuálních správních aktech, které vždy nemají povahu správních rozhodnutí vydávaných ve správních řízeních. Individuální správní akty nejsou aktem aplikace práva ani výsledkem sporu o existenci právního vztahu a nemají charakter veřejné listiny ani povahu orgánu veřejnoprávních aktů. Tyto akty musí mít deklaratorní nebo konstitutivní povahu a jedná se především o osvědčení, opatření, vyjádření,

---

<sup>11</sup> Např. rozsudek o rozvodu manželství nebo rozsudek o osvojení dítěte. Rozhodnutí o vydání stavebního povolení nebo rozhodnutí o přestupku.

<sup>12</sup> Gerloch, A. Teorie práva. 4. upr. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 215.

<sup>13</sup> Od tehdy.

<sup>14</sup> Jsou jevy, které nelze přesně legálně definovat, jejich obsah se může měnit, bývá podmíněn časem a místem aplikace normy, zákonodárce vytváří prostor správě, aby zhodnotila, zda konkrétní případ patří do rozsahu neurčitého právního pojmu, vyžaduje při tom především její odbornost, např. „nápadný nepoměr hodnoty věci k povaze přestupku“ – viz z. O přest., „jsou-li dány důvody zvláštního zřetele hodné“, „vyžaduje-li to bezpečnost osob“, „veřejný pořádek“, „obecný zájem“, „dovoluje-li to povaha věci“, „noční klid“, „hrozí-li nebezpečí z prodlení“, „jednání v souladu s dobrými mravy“ např. je třeba zjistit, zdali došlo k porušení veřejného pořádku zdroj: [www.epravo.cz](http://www.epravo.cz).

<sup>15</sup> Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 826s.

<sup>16</sup> Gerloch, A. Teorie práva. 4. upr. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 214.

stanoviska a posudky (vysokoškolský index, vysvědčení, občanský či řidičský průkaz). Některé tyto akty nejsou ani právně závazné (např. stanoviska a vyjádření).

Další členění konstitutivní aktů:

### 1.3 Podle trvání účinků aktů

Členění dle trvání účinků aktů můžeme dále rozdělit na:

- akty v účinku neomezené (věcné břemeno, při koupi nemovitosti)
- akty v účinku omezené (licence na provozování autoškoly)<sup>17</sup>

Správní akty nebývají z hlediska právních účinků omezené, ale existují a nejsou výjimkou akty v účinku omezené. Takové omezení může vyplývat přímo ze zákona<sup>18</sup> nebo na základě zákona z aktu samotného, z přítomnosti rezolutivní časové doložky<sup>19</sup> (dies ad duem) anebo z rezolutivní podmínky.<sup>20</sup>

### 1.4 Podle přínosu obsahu adresátu správního aktu

Členění dle přínosu obsahu správního aktu ve vztahu k adresátu je dalším členěním konstitutivních správních aktů. Dělí se na:

- akty k dobru adresáta<sup>21</sup> - adresáta k něčemu opravňují nebo zvýhodňují jeho právní pozici<sup>22</sup> - a
- akty k tíži adresáta<sup>23</sup> – které mohou právní pozici adresáta ztížit nebo znevýhodňovat, uložením povinnosti nebo povinností; takovým to opatřením je ve velké většině případů rozhodnutí o uložení např. sankce<sup>24</sup>.

---

<sup>17</sup> Zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, §8 odst. 3. (3) Dopravní úřad vydává stanovisko podle odstavce 1 nejméně na dobu pěti let, nejvýše však na dobu deseti let.

<sup>18</sup> § 3 odst. 1 a 2 zákona č. 222/1994 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o Státní energetické inspekci, podle kterého Ministerstvo průmyslu a obchodu vydává státní autorizaci na dobu určitou, nejméně na 25 let.

<sup>19</sup> Časové doložky – mají vliv na zamýšlené účinky správního aktu, suspenzivní (odkladné) a rezolutivní (rozvazovací).

<sup>20</sup> Hendrych, D a kol. Správní právo, obecná část Praha C.H. Beck 2003 s. 209.

<sup>21</sup> Sladeček, Vladimír. Obecné správní právo. 2., aktualizované a přepracované vydání. Praha: ASPI, a. s. 2008. 110s.

<sup>22</sup> Viz § 66 odst. 1 písm. a)b) PřestZ. Odložení věci.

Velmi častým jevem tohoto dělení je skutečnost, kdy jsou akty *in rem* a *in personam* obsaženy v jednom správním aktu. Konstrukce takového správního aktu pak může být dvojitá, kdy je možné na jedné straně dovolit určitou činnost nebo zakládající oprávnění, a zároveň ji však částečně omezit nebo stanovit konkrétní povinnosti ve stejné věci (kompenzace).<sup>25</sup>

Význam tohoto členění se projevuje především při rozhodování o řádném opravném prostředku v řízení u druhoinstančního orgánu. Jde o to, zda správní orgán může při rozhodnutí stanovit méně výhodné podmínky i v aktech ukládajících povinnosti. V ustanovení § 90 odst. 3 správního řádu je stanoveno, že nelze zhoršit podmínky v neprospěch odvolatele. Ustanovení § 90 odst. 1 písm. b) Spr. ř. však říká, že záleží na tom, zda při novém projednávání věci vyšly najevo skutečnosti, které odůvodňují přísnější postup ve věci, a kdy vlivem této nové skutečnosti může dojít ke zrušení věci a k navrácení k novému projednávání správním orgánem, a tím i k možnému zhoršení pozice adresáta v konečném rozhodnutí.

U správních aktů dle ustanovení správního řádu lze tedy napadnout tu část aktu, která je jak k dobru, tak k tíži adresáta, ovšem pouze za předpokladu, že opravný prostředek směřuje jen proti tomuto výroku nebo proti vedlejšímu ustanovení výroku, jež netvoří nedílný celek s ostatními<sup>26</sup>. Zbytek výroku nabude právní moci, je-li to k povaze věci možné.

### 1.5 Podle pozice adresátů v důsledku vydání správního aktu

Dále lze klasifikovat akty podle toho, zda se v důsledku vydání aktu právní pozice jeho adresátů mění či nikoli. Dělíme akty na:

- **pozitivní akty** – pozice adresáta se aktem mění (pozitivním správním aktem rozumíme např. rozhodnutí o přijetí do služebního poměru Policie ČR na základě splnění podmínek o přijetí)<sup>27</sup>,
- **negativní akty** – pozice adresáta se aktem nemění (negativním správním aktem rozumíme např. rozhodnutí o nepřijetí do služebního poměru Policie ČR z důvodu nesplnění podmínek o přijetí)<sup>28</sup>. Negativní akt nepřináší podmínku rei iudicatae.

U tohoto členění není důležité, zda jde o změnu k horšímu či lepšímu, ale jde o to, zda nějaká změna vůbec nastala.

---

<sup>23</sup> Nazývá se též peticionární akt.

<sup>24</sup> Viz § 80 odst. 1 PřestZ. Blokované řízení.

<sup>25</sup> Hendrych, D a kol. Správní právo, obecná část Praha C.H. Beck 2003 s. 211.

<sup>26</sup> §82 odst. 3 SprŘ.

<sup>27</sup> Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii ČR.

<sup>28</sup> Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii ČR.

## 1.6 Podle toho, zda se při vydání správního aktu, uplatňuje správní uvážení či nikoli

Členění dle správního uvážení spočívá ve skutečnosti, zda se správní orgán při rozhodování řídil nebo neřídil správním uvážením. Toto členění je důležité v případném přezkumu zákonnosti správního aktu soudy. Správní orgán postupuje ve správním uvážení buď:

- *prostým výběrem alternativ nebo alternativy* nebo
- *stanovením míry oprávněnosti či povinnosti*.

Pojem *správní uvážení* (diskreční pravomoc) správní řád soudní sice nedefinuje, avšak znamená následující: správní orgán je oprávněn a povinen především při udělování oprávnění a ukládání povinností postupovat podle svého vlastního uvážení, přičemž se neřeší, zda právě toto uvážení bylo zřejmě nejúčelnější<sup>29</sup>, pouze se při soudním přezkumu řeší, zda správní orgán nepřekročil meze správního uvážení stanovené zákonem<sup>30</sup>.

Rubem diskrečního oprávnění správního orgánu je povinnost správního orgánu volné úvahy užít, tedy zabývat se všemi hledisky, které zákon jako premisy takové úvahy stanoví, opatřit si za tímto účelem potřebné důkazní prostředky, provést nimi důkazy, vyvodit z těchto důkazů skutková a právní zjištění, a poté *volným správním uvážením*, avšak při respektování smyslu a účelu zákona a mezí, které zákon stanoví, dospět při dodržení pravidel logického vyvozování k rozhodnutí.<sup>31,32</sup> Výše uvedený postup nemůže být nahrazen matematickým propočtem, a to ani při představě o větší objektivitě rozhodování, neboť do rozhodování musí vstoupit i složky, které matematicky modelovat nelze. To neznamená, že součástí volné úvahy nemohou být například ekonomické propočty; jejich charakter a účel však bude podstatně odlišný.

## 1. 7 Podle okruhu osob, které akt zavazuje

Akty vztahující se k osobě nebo věci jsou akty *in personam* (*ad personam*) a akty *in rem* (*ad rem*).

<sup>29</sup> Např. vydání koncese, na kterou není právní nárok a záleží jen na uvážení správního orgánu, zda ji přizná, či nikoliv.

<sup>30</sup> §245 odst. 2 o.s.ř.

<sup>31</sup> Mazanec, Michal., Soudní judikatura ve věcech správních 1993-1997, s. 50.

<sup>32</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze z 5. 11. 1993. Čj. 6 A 99/92-50.

- *In personam akty* jsou akty které řeší osobní poměry adresátů, jimiž jsou určeny, a zavazují pouze v nich jmenovitě uvedené *osoby*. V případě, že se právní poměry vztahují na několik adresátů, je možné nabytí právní moci pro každého adresáta samostatně (jednoho z nich). U správního aktu *in rem* tato konkrétní věc nastat nemůže.<sup>33</sup> Povahu aktu ad personam má správní akt, jímž se vydává např. cestovní doklad, řidičský průkaz nebo občanský průkaz.
- *In rem akty* jsou akty, které se týkají a zavazují adresáta v podstatě kvůli jeho vztahu k určité *věci* (nemovitost nebo zařízení). Díky tomu akty *In rem* zavazují i právní nástupce, kteří ve výroku však zmínění být nemusí, avšak nesmí nastat situace, kdy orgán výslovně konkrétně zavazuje jen adresáta. Proto akty *In Rem* působí vůči každé osobě, která se ve vztahu k určité věci nachází ve stejné právní situaci jako původní adresát. Povahu aktu *in rem* má např. zřízení věcného břemena nebo stavební povolení.

### 1.8 Správní akty členěné dle procesního režimu

Někdy se správní akty mohou lišit *procesním režimem* jejich přijetí, avšak ve valné většině se uplatňuje při jejich vydávání správní řízení, které je upraveno zejména ve II. a III. části správního řádu. V některých případech se správní akty mohou řídit *jiným procesním režimem*, kde je vyloučeno použití správního řádu. Příkladem může být, již několikrát v literatuře zmiňováno, řízení podle zákona o správě daní a majetku<sup>34</sup>. Jsou však možnosti i opačné, kdy *procesní režim* vydávání aktů je upraven podle zvláštních předpisů, a to vůči správnímu řádu, např. projednávání přestupků podle přestupkového zákona (Hlava III. řízení o přestupcích, ustanovení §51).<sup>35</sup> Dalším příkladem je závěr č. 108 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 2. 12. 2011 k procesnímu režimu vydávání občanských průkazů. Nestanoví-li zákon č. 328/1999 Sb., jinak, užije se část IV. správního řádu.<sup>36</sup>

<sup>33</sup> Hendrych, D a kol. Správní právo, obecná část Praha C.H. Beck 2003 s. 209.

<sup>34</sup> Zákon 337/1992 Sb., o správě daní a poplatku, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>35</sup> Není-li v tomto nebo jiném zákoně stanoveno jinak, vztahují se na řízení o přestupcích obecné předpisy o správním řízení.

<sup>36</sup> Při vydání občanského průkazu se nerozhoduje o právech a povinnostech občana, kterému má být občanský průkaz vydán, ani se jím neprohlašuje, že tento občan má nebo nemá práva anebo povinnosti. Z toho vyplývá, že při vydání občanského průkazu se nejedná o správní řízení ve smyslu § 9 správního řádu, tj. nepostupuje se podle části druhé a třetí správního řádu.

Pokud mluvíme o aktech bezprocedurálních, máme na mysli situaci, kdy se jedná o vyloučení použití správního řádu, tedy akty vydané bez *procesního režimu*<sup>37</sup>. Rozdíl ve vydání aktu procedurálně (ve správním řízení) nebo bezprocedurálně (mimo správní řízení) spočívá hlavně v rozdílném postavení adresáta ve fázi přípravy aktu a v rozdílném způsobu nápravy těchto aktů.

V rámci tohoto členění je důležité upozornit na fakt, že z důvodu snižování administrativní náročnosti se nově objevují právní konstrukce, na jejichž základě je v podstatě bezprocedurálně vydáván pozitivní správní akt k dobru adresáta, který o jeho vydání požádal.<sup>38</sup> Musí jít jen o akty jednoduché a ze zákona jednoznačné<sup>39</sup> a musí zde být souhlas dotčených osob, pokud nějaké jsou<sup>40</sup>. Příkladem je získání oprávnění pro určitý záměr dle stavebního zákona.

### 1.9 Členění aktů na normativní<sup>41</sup> a na individuální

Toto členění bylo již nastíněno v úvodní kapitole s cílem definovat správní právo, se kterým výhradně souvisí. Brněnská škola totiž nahlíží na správní akt širěji než pražská a správními akty označuje i akty veřejné správy, jež představují i normotvornou činnost orgánů veřejné správy. Akty veřejné správy rozumíme normativní správní akty, které jsou projevem abstraktní formy vnější činnosti veřejné správy, jež má formu a obsah právních předpisů podzákoných. Normativní akty jsou obsahem zaměřeny na obecná věcná řešení a zpravidla téměř bez výjimek na bližší neurčitý okruh adresátů. Lze je použít pro opakované situace rozdílných subjektů<sup>42</sup>.

Vzhledem ke skutečnosti, že se jedná o akty orgánů státu, akty bývají závazné, vynutitelné a při jejich porušení nebo neplnění samozřejmě sankcionované. Nemusejí mít vždy podobu prováděcího předpisu (zákonného zmocnění k provedení zákonů), ale mohou mít i podobu aktu prvotního ve věcech územní samosprávy k zabezpečení úkolů vyplývajících ze zákona.

Za tyto akty lze považovat Nařízení vlády České republiky, obecně závazné předpisy ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy, obecně závazné vyhlášky krajů a

---

<sup>37</sup> V §177 odst. 1 možná doplnit.

<sup>38</sup> Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 214 s.

<sup>39</sup> Např. poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., provedení registračního úkonu, vydání osvědčení.

<sup>40</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>41</sup> Členění na akty individuální a normativní je členění podle Brněnské školy, které je představováno mimo jiných také Petrem Průchou, učebnice Správního práva, Obecná část, 7.

<sup>42</sup> Průcha, Petr. Správní právo. Obecná část. 7., doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2007. 271 s.

obcí k plnění úkolů ve věcech patřící do samostatné působnosti a nařízení obcí a krajů v přenesené působnosti.<sup>43</sup> Zvláštním případem normativních aktů jsou *vnitřní předpisy*<sup>44</sup>. Ty se od normativních aktů, které mají vnější právní účinky, odlišují zejména tím, že jejich právní účinky směřují dovnitř, tedy výhradně vůči služebně podřízeným subjektům (zpravidla k řízení podřízených pracovníků a orgánů)<sup>45</sup>. Tyto předpisy nemají obecnou závaznost, a proto je nelze považovat za prameny práva. Druhým typem aktů jsou správní akty individuální.

Individuální správní akty jsou výsledkem konkrétní formy vnější činnosti orgánů veřejné správy o konkrétních právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech určitého konkrétního subjektu. Protože tyto akty představují použití obecných pravidel chování obsažených v příslušných správně-právních normách na konkrétní případy a slouží pro jednorázová využití či řešení, jsou chápány jako akty aplikace práva.<sup>46</sup> Vzhledem k tomu, že jsou určeny konkrétním subjektům a jedná se tedy o akty vnější činnosti veřejné správy, jsou pražskou školou považovány za správní akty.<sup>47</sup>

#### Členění individuálních správních aktů dle Průchy na akty:

- *Vrchnostenské*, jež se projevují mocenským působením orgánů veřejné správy, kdy toto působení je spojeno např. s exekučními právními účinky<sup>48</sup> a
- *Nevrchnostenské*, které nemají mocenský charakter a adresáty nezavazují, díky čemuž je nelze tedy spojovat s exekučností.

#### 1.10 Členění správních aktů dle terminologie<sup>49</sup>

Členění správních aktů podle terminologie se týká převážně aktů opravňujících. Jako první lze uvést *souhlas* nebo *schválení*. Ty správní orgán může vydat nebo žádost na jejich vydání odepřít, nelze však stanovit žádné omezující podmínky výkonu oprávnění, k němuž je

<sup>43</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, čl. 78, čl. 79 odst. 3, čl. 104, odst. 3, čl. 79, odst. 3.

<sup>44</sup> Vnitřní pokyny, směrnice instrukce, jednací řád apod.

<sup>45</sup> Průcha, Petr. Správní právo. Obecná část. 7., doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2007. 274 s.

<sup>46</sup> Průcha, Petr. Správní právo. Obecná část. 7., doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2007. 278 s.

<sup>47</sup> Viz zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>48</sup> Průcha, Petr. Správní právo. Obecná část. 7., doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2007. 278 s.

<sup>49</sup> K tomu rozsudek Vrchního soudu v Praze dne 22. 9. 1995, č.j. 6 A 191/94-32, ke klasifikaci správních aktů (povolení, koncese, souhlas, schválení) z hlediska jejich legislativního vyjádření a rozsahu přezkumné pravomoci soudu.



souhlasu zapotřebí. Rozdíl lze najít v časové rovině; zatímco souhlas je předběžný, schválení bývá následné. Na vydání schvalovacího aktu je při splnění předepsaných podmínek právní nárok.<sup>50</sup>

K některým činnostem, které nejsou zakázány, je nutno mít *povolení*, jehož vydáním se povoluje činnost, která je vázána na konkrétní hmotněprávní podmínky. Pokud je adresát splňuje, má právní nárok na vydání povolení a nelze mu ho odepřít. Na rozdíl od souhlasu mohou být podmínky v povolení stanoveny, a to zákonem, na základě volné správní úvahy správního orgánu anebo těmi podmínkami, které je na základě zákona povinen navrhnout adresát.

Od shora uvedených se liší *koncese* hlavně tím, že na její vydání není právní nárok<sup>51</sup>. Její vydání zakládající oprávnění adresáta je na správním uvážení správního orgánu. Zákon většinou stanoví určité meze, kterými by se správní orgán měl řídit.

Souhlas, povolení či koncesi Hendrych označuje jako *příslib* a znamená posílení právní jistoty osob, vůči nimž směřuje výkon veřejné správy. Příslibem se správní orgán zavazuje vydat výše zmíněné povolení, koncesi či souhlas v případě, že žadatel v příslibu splní stanovené hmotněprávní a procesněprávní předpoklady. Příslibem může být např. závazná informace o původu zboží<sup>52</sup>. Podle Hendrych se o příslib nejedná v případě předběžné informace dle § 139 správního řádu a územně plánovací informace podle stavebního zákona.<sup>53</sup>

*Zákazy, příkazy, nařízení* nebo *závazné pokyny* - jejich hlavním obsahem je povinnost ukládaná adresátovi. Formulace povinnosti může být obecnější (odstranit nedostatky zjištěné při výkonu správního dozoru)<sup>54</sup> nebo konkrétnější.<sup>55</sup> Mohou vystupovat i jako vedlejší ustanovení konkrétních aktů.

*Atestace* je konstitutivní akt, na základě jehož provedení vzniká oprávnění<sup>56</sup>. K atestaci (atestační zkoušce) se přihlašuje absolvent, který absolvoval předepsaný vzdělávací program a provedl předepsané množství výkonů. *Certifikace* se obsahově podobá atestaci, jedná se však

---

<sup>50</sup> Např. schválení Lisabonské smlouvy a její vliv na společnou zemědělskou politiku EU.

<sup>51</sup> Např. koncesovaná živnost může být provozována až po udělení zvláštního oprávnění k podnikání. Tato veřejná listina obsahuje přivolení státu a podmínky pro provozování příslušné živnosti, neboť se jedná o činnost, která může výrazně ohrozit zdraví a životy lidí (např. výuka a výcvik střelby ze zbraní či provozování střelnic) nebo veřejné zájmy. Oprávnění provozovat koncesovanou živnost (koncesi) vzniká až dnem, kdy rozhodnutí o udělení koncese nabylo právní moci.

<sup>52</sup> Nařízení č. 2913/92/EHS, č. 12, Zákon č. 185/2004 Sb., o Celní správě ČR, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>53</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., Stavební zákon, § 21 odst. 1 písm. a) až c).

<sup>54</sup> Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 204 s.

<sup>55</sup> Obsah povinnosti v aktu je podrobně popsán.

<sup>56</sup> Atestace lékaře znamená získání odborné způsobilosti k výkonu povolání lékaře. V ČR vlastní atestace upravuje zákon č. 95/2004 Sb. a prováděcí vyhlášky Ministerstva zdravotnictví. K atestaci (atestační zkoušce) se může přihlásit absolvent, který absolvoval předepsaný vzdělávací program a provedl alespoň předepsané množství výkonů.

o deklaratorní akt, sama o sobě žádné oprávnění nezakládá. Pouze se autoritativně konstatuje shoda vlastnictví certifikovaného objektu se standardem.

*Akreditace a autorizace* souvisí s decentralizačními procesy ve státní správě. Osoba, která by jinak nebyla osobou veřejného práva, je na základě zákona<sup>57</sup> příslušným orgánem státní správy po posouzení jejich odborných předpokladů zmocněna k provádění určitých úkonů v souvislosti s plněním úkolů státní správy.

### 1.11 Členění správních aktů z různých pohledů

- Správní akty *formální* jsou ve většině případů písemné<sup>58</sup> anebo mají určitou formu<sup>59</sup>, v nepísemné formě (ústně) je to např. blokované řízení<sup>60</sup>. Druhým typem jsou správní akty bezformální, jejichž forma je věcí správního orgánu.<sup>61</sup>
- Nařízení vlád, vyhlášky ministerstev a jiných ústředních orgánů jsou správní akty vykonavatele státní moci.
- Interní normativní akty jsou závazné na základě právních předpisů. Tyto akty jsou typické ve veřejné správě, ve služebních vztazích a v pracovních vztazích<sup>62</sup>, zavazují neurčitý počet adresátů na základě nadřízenosti a podřízenosti (směrnice, instrukce, statuty, organizační a pracovní řády). Jejimi opaky jsou externí akty působící navenek, které upravují postavení nepodřízených subjektů.

---

<sup>57</sup> Podmínky pro udělení autorizace např. dle zák. č. 258/2000Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů. (dokument stanovuje požadavky na činnost autorizovaných osob poskytujících služby v oblasti ochrany veřejného zdraví).

<sup>58</sup> §69, SpŘ. Musí obsahovat označení správního orgánu, nacionále zúčastněných, číslo jednací, datum, otisk úředního razítka, podpis úřední osoby, její nacionále a číslo jednací.

<sup>59</sup> Např. usnesení nebo rozhodnutí.

<sup>60</sup> Zák. č. 200/1990 sb., O přestupcích, v blokovaném řízení lze vyřešit přestupek domluvou.

<sup>61</sup> Nadorost, Libor, Přezkum správních aktů. Brno: Masarykova univerzita, 1997, 50s.

<sup>62</sup> Gerloch, A. Teorie práva, 4. Upr. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s76.

## 2. Náležitosti správních aktů

Náležitostmi správních aktů, tedy aby akt byl skutečně aktem správním, rozumíme především předpoklady v oblasti kompetencí, obsahu, vnější formy a procedurálních náležitostí. Správní akt musí být vydán příslušným správním orgánem v mezích jeho pravomoci.<sup>63</sup>

### 2.1 Kompetenční náležitosti

Kompetenční náležitosti dělíme na **hmotněprávní**<sup>64</sup> a **procesněprávní**<sup>65</sup>. Pravomoc je představována okruhem nástrojů, které má správní orgán k dispozici k provedení svých úkolů. Pravomoc správních orgánů je třeba vykládat a *contrario* pravomoci soudů<sup>66</sup> nebo jiných orgánů veřejné moci.<sup>67,68</sup> Tyto orgány autoritativně rozhodují o vzniku, změně nebo zániku práv a povinností. Působnost je představována okruhem úkolů, které jsou orgánu svěřeny. Lze ji dělit na působnost *územní*, která je představována hranicemi území typickými pro hranice obcí a krajů<sup>69</sup>, a působnost *věcnou*, do níž spadají zejména veřejné záležitosti<sup>70</sup>.

Příslušností rozumíme příslušnost věcnou, místní a funkční. Věcně příslušné jsou orgány rozhodující o věcech svěřených jim zákonem nebo na základě zákona.<sup>71</sup> Není-li rozhodnutí tímto orgánem možné, rozhoduje v prvním stupni ústřední správní orgán. Funkčně příslušné jsou orgány, které budou v určité věci rozhodovat.<sup>72</sup> Místní příslušnost se řídí např. místem činnosti účastníka nebo v řízeních týkající se nemovitosti podle místa, na kterém se nemovitost nachází, atd.<sup>73</sup> Zde je třeba zmínit zásadu *perpetuatio fori*<sup>74</sup>, atrakci a také delegaci.<sup>75</sup>

---

<sup>63</sup> Věcně, místně a funkčně příslušným.

<sup>64</sup> Představují pravomoc a působnost správního orgánu.

<sup>65</sup> Představující příslušnost správního orgánu.

<sup>66</sup> § 7 OSŘ, či § 13 TrŘ.

<sup>67</sup> § 4, 5 zák. č. 283/1993 Sb., O státním zastupitelství.

<sup>68</sup> Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 205.

<sup>69</sup> Územní působnost lze dále dělit na samostanou a přenesenou působnost obcí a krajů.

<sup>70</sup> Např. Opatření obecné povahy §171 až §174 zák. č. 500/2004 Sb.

<sup>71</sup> §10, zák. č. 500/2004 Sb., Správní řád.

<sup>72</sup> Např. v řízení o přestupku, přestupková komise.

<sup>73</sup> §11, zák. č. 500/2004 Sb., Správní řád.

<sup>74</sup> § 132, č. 500/2004 Sb., Správní řád, změní-li se, v průběhu řízení okolnosti rozhodné pro určení místní příslušnosti co do stupně a nestanoví-li zákon jinak, dokončí řízení správní orgán původně příslušný, o tom informuje správní orgán, na který by jinak příslušnost přešla.

<sup>75</sup> §131, zák. č. 500/2004 Sb., Správní řád.

## 2.2 Obsahové náležitosti

Obsah správního aktu je vlastně vyjádření projevu vůle vykonavatele v konkrétní věci určený adresátu a sledující zákonem stanovený záměr. Správní akt je zaměřen na vyvolání právního účinku, tedy vzniku, změně, zániku anebo potvrzení vztahů správního práva. Tyto akty jsou svou povahou jednostranně zavazujícími akty, neboť je vydávají nositelé veřejné moci (státní nebo samosprávné). Můžeme je tedy nazvat rozhodnutími.<sup>76</sup>

Obsah každého správního aktu musí být určitý (jasný, srozumitelný a přesný), všechny normy v něm by měly tvořit celek, navzájem na sebe navazovat a ne si odporovat. K tomu je třeba z hlediska rozhodovacího subjektu nutno splnit požadavek dokonalého zvládnutí sémantiky normativního jazyka a logiky pro srozumitelné a jasné formulace.<sup>77</sup> Dále je třeba určení orgánu, který akt vydal, komu je určen a v něm jednoznačně vyjádřit vůli vydavatele. Správní akt musí být v souladu se zákony, obecně závaznými právními předpisy a správními principy. Dalším předpokladem je povinnost spolehlivě zjistit stav věci. Správní akt musí splňovat formální a obsahové náležitosti stanovené v obecné podobě správním řádem. Správní orgán vydávající správní akt musí splňovat kritéria věcné, místní a funkční příslušnosti.

## 2.3 Náležitosti vnější formy<sup>78</sup>

Jak jsem se již v předcházející kapitole zmínil, význam správního aktu spočívá ve vyvolání právních účinků nebo v autoritativním potvrzení vztahů správního práva. Z tohoto důvodu (tedy z důvodu závaznosti adresáta aktem) musí mít zásadně písemnou formu,<sup>79</sup> která musí splňovat stanovené formální náležitosti.<sup>80</sup> Kromě těchto náležitostí mohou v některých případech zvláštní předpisy stanovit náležitosti další.

Správní akt se skládá z části výrokové, odůvodnění a poučení.<sup>81</sup>

---

<sup>76</sup> dle Hendrycha jsou rozhodnutí jednoduchá nebo složená (hlavně pokud bylo předmětem aktu řešení více právních otázek týkajících se týchž osob nebo správní akt řeší právní poměry více osob). Složená rozhodnutí představují správní akty, které obsahují tzv. vedlejší ustanovení (příkazy, časové doložky, podmínky, výhrady).

<sup>77</sup> Šín Zbyněk, Tvorba předpisů, její metodika a předpoklady, Právní rádce 1994, č. 4, str. 51.

<sup>78</sup> Zákon o archivnictví a prováděcí vyhláška č. 646/2004 Sb. Každý akt, kromě náležitostí níže uvedených, musí určitě splňovat tyto náležitosti: v záhlaví název a sídlo správního orgánu s číslem jednacím; datum podepsání dokumentu, počet listů dokumentu, příloh, nebo svazků příloh. Spisový a skartační znak se skartační značkou. Jméno, příjmení a fce zaměstnance pověřeného podpisem, datum předání k odeslání.

<sup>79</sup> Výjimkou, kdy nemusí být forma písemná, je blokové řízení dle ustanovení §84 zák. č, 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů

<sup>80</sup> ZÁKON č. 500/2004 Sb., Správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>81</sup> § 68. Zák. č. 500/ 2004 Sb., Správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

## 2.4 Procedurální náležitosti

Procedurálními náležitostmi rozumíme postup (proceduru) správního orgánu, který je uplatňován při vydávání správního aktu ve správním řízení. Správní orgán postupuje podle procesních předpisů, uvedených ve správním řádu nebo podle speciálních procesních norem.<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> Nedorost, Libor., JUDr. Přezkum správních aktů. 1997., s 67.

### 3. Vady správních aktů

Jako každý výsledek lidské činnosti mohou i správní akty trpět různými vadami. Bez ohledu na objektivní stav v převážné většině případů navíc z povahy věci nedojde mezi různými subjekty k souznění v názoru, zda konkrétní rozhodnutí je či není vadné. Do té doby, než je příslušným orgánem vada správního rozhodnutí vyslovena a rozhodnutí tímto orgánem současně opraveno, změněno nebo zrušeno, považuje se rozhodnutí za bezvadné.<sup>83</sup>

Vadný správní akt je takový akt, který nemá všechny náležitosti požadované zákonem. Z věcného hlediska mohou být správní akty vadné z různých důvodů. Typické vady mohou spočívat v nedostatku kompetence orgánu, který akt vydal nebo v obsahu aktu. Dále se může jednat o vady postupu při vydávání nebo o nedostatky a nepřesnosti v písemném vyhotovení aktu.

Vadný správní akt může být:

- ***nezákonný,***
- ***věcně nesprávný,***
- ***formálně vadný.***

Vady u nezákonných a věcně nesprávných aktů jsou takového rázu, že k jejich nápravě je nutno akt změnit nebo zrušit.<sup>84</sup>

#### 3. 1 Nezákonné akty

Nezákonné akty jsou akty v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem. Vady mohou být charakteru *hmotněprávního*<sup>85</sup> nebo *procesněprávního*.<sup>86</sup> U aktu trpícího vadou hmotněprávního charakteru by měl zjednat nápravu z úřední povinnosti správní orgán s přihlédnutím zejména k plynutí času a ochraně práv nabytých v dobré víře, a to změnou nebo zrušením vadného správního aktu.

---

<sup>83</sup> Černý, P., Dohnal, V. Korbela, F., Prokop, M.: Průvodce novým správním řádem. Praha. Linde Praha, a. s., 2006 s. 231.

<sup>84</sup> Hendrych, D. a kol. Právní slovník, 2. rozšířené vydání.

<sup>85</sup> Vady spočívající v aplikaci nesprávné právní normy správním orgánem.

<sup>86</sup> Vady procedurální nebo vady vnější formy tzv. vady řízení.

U aktu trpícího vadou procesněprávního charakteru (vadou řízení), je důležité, zda tyto vady mohou mít vliv na zákonnost rozhodnutí, resp. právnost rozhodnutí. Soud<sup>87</sup> při přezkoumávání správních rozhodnutí přihlíží k vadám jedině tehdy, jestliže jsou natolik závažné, že mají vliv na zákonnost obsahu napadaného aktu.<sup>88</sup> Stejné pravidlo se uplatňuje i ve správním řízení.<sup>89</sup>

Kvalifikovaný podnět adresáta k nápravě nezákonného správního aktu je možné podat vždy před nabytím právní mocí (možno bez uvedení důvodu). U pravomocných aktů je možné podat podnět k nápravě nezákonného aktu jen z důvodů uvedených v zákoně.<sup>90</sup> Adresát v tomto případě již musí podat kvalifikovaný podnět s uvedeným důvodem nezákonnosti (§ 71 soudního řádu správního).<sup>91</sup>

Nápravy proti nezákonným aktům se může ve správním soudnictví domáhat také ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím správního orgánu, kterým se rozhoduje o jeho právech a povinnostech, resp. kterým se tyto práva zakládají, mění nebo ruší. Tato řízení se nazývají řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, jehož prostřednictvím se lze žalobou domoci zrušení či vyslovení jeho nicotnosti.<sup>92</sup>

Dle Hendrycha je na roveň nezákonnosti postavena nepřezkoumatelnost<sup>93</sup> aktu pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důkazů.

### 3. 1. 1 Nezákonné předpisy

Právní předpisy vydané orgány veřejné správy mají nižší právní sílu než zákony, a tak musejí být s nimi v souladu. Stejně tak je nutné, aby i proces jejich vydávání probíhal na základě příslušných zákonných norem. Pokud tomu tak nebude, je nutno právní předpis zrušit.

---

<sup>87</sup> § 96 odst. 2 správního řádu, zákon uvádí: k vadám řízení, o nichž nelze mít za to....se nepřihlíží.

<sup>88</sup> Příkladem procesně vadného aktu je udělená bloková pokuta správním orgánem účastníku, který se nedostavil na předvolání, ačkoliv byl řádně omluven.

<sup>89</sup> Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecné část. 7. Vydání. Praha: Beck, 2009.

<sup>90</sup> Správní orgán, o kterém to stanoví zákon, ten komu to svěřil zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, dále nejvyšší státní zástupce z důvodu ochrany veřejného zájmu a nově od 1. ledna 2012 též veřejný ochránce práv z důvodů prokázání veřejného zájmu.

<sup>91</sup> Zákon 150/2002 Sb., § 71 odst. 1 písm. d). Žaloba kromě obecných náležitostí stanovených v ustanovení §37, odst. 2 a 3. citovaného zákona musí obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné.

<sup>92</sup> Zvláštní ustanovení o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu pojednává ustanovení §65 odst. 1 až 3 zák. č. 150/2002 Sb. Soudní řád správní, ve znění pozdějších doplňků a novel.

<sup>93</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 10. 1994, čj. 6 A 63/93-22, Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro jeho nesrozumitelnost nastává i tehdy, není-li rozhodnutí správního orgánu vůbec rozčleněno na výrok a odůvodnění, takže nelze sehnat, zda správní orgán skutečně rozhodl o všech návrzích účastníka správního řízení anebo zda jen v důvodech vyložil, proč o nich případně nerozhodl.

Obecně platí, že soulad podzákoných předpisů se zákonem posuzuje Ústavní soud, a to v plénu. Jejich adresáti mohou ale řízení iniciovat pouze v případech, že v ústavní stížnosti dovozují porušení svých základních práv nebo svobod zaručených ústavním pořádkem, a to v souvislosti s nezákonností (či neústavností) dotyčného předpisu. Na Ústavní soud se může také obrátit vláda (skupina nejméně 25 poslanců či deseti senátorů), zastupitelstvo kraje a veřejný ochránce práv (ombudsman). V konkrétních případech jsou legitimováni i další orgány (např. Ministerstvo vnitra, jiné ministerstvo či ústřední správní orgán, ředitel krajského úřadu, zastupitelstvo obce aj.)

Vedle Ústavního soudu mohou právní předpisy rušit i orgány, které je vydaly. Ty mohou provádět i jejich novelizaci.<sup>94</sup>

### 3. 2 Věcně nesprávné akty

Věcně nesprávné akty přicházejí v úvahu jen u správních aktů vydávaných na základě správního uvážení (diskreční pravomoci). Vznik takové vady je důsledkem nesprávného použití diskreční pravomoci správním orgánem<sup>95</sup>, jehož následkem je nelogický či bezefektní akt, ačkoliv ho vydal správní orgán na základě a v mezích své pravomoci, působnosti a obsahuje zákonem stanovené náležitosti. V tomto případě nemají příslušné správní orgány povinnost takové akty měnit nebo zrušit, mohou však být napadeny, pokud nejsou pravomocné, adresátem rozhodnutí. V odvolacím řízení se napadený správní akt z hlediska věcné správnosti přezkoumává jen v rozsahu uplatněných námitek nebo tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem.

Ve správním soudnictví se věcná správnost nepřezkoumává.<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup> Hendrych, D. a kol. Právní slovník, 2. rozšířené vydání.

<sup>95</sup> Soudní judikatura ve věcech správních 1993-1997, Mazanec, Michal, JUDr. (rozsudek Vrchního soudu v Praze z 5. 11. 1993, čj. 6 A 99/92-50), rubem diskrečního oprávnění správního orgánu je povinnost správního orgánu volné úvahy užít, tedy zabývat se všemi hledisky, který zákon jako premisy takové úvahy stanoví, opatřit si za tímto účelem potřebné důkazní prostředky, provést jimi důkazy, vyvodit z těchto důkazů skutková a právní zjištění a poté volným správním uvážením, nicméně při respektování smyslu a účelu zákona, dospět při dodržování pravidel logického vyvozování k rozhodnutí. Takovýto postup nemůže být nahrazen matematickým výpočtem, a to ani při představě o větší objektivitě rozhodování. To znamená, že součástí volné úvahy nemohou být například ekonomické propočty.

<sup>96</sup> Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecné část. 7. Vydání. Praha: C.H.Beck, 2009.



### 3. 3 Akty formálně vadné

Za akty formálně vadné považujeme akty, které obsahují chyby v psaní, počtech, popř. jiné zřejmé nesprávnosti v písemném vyhotovení. Podle staré právní úpravy<sup>97</sup> zpravidla postačila oprava neformální, bez předepsané procedury.<sup>98</sup> Tyto akty se označovaly jako opravitelné.<sup>99</sup>

Podle současné právní úpravy<sup>100</sup> se náprava vadných aktů provádí formálně pomocí *opravného rozhodnutí*<sup>101</sup> nebo *opravného usnesení*.<sup>102</sup> V případě vadného výroku usnesení se však oprava provede opravným usnesením, ne opravným rozhodnutím, jak z předcházejícího textu vyplývá, neboť tím by vznikl obsahově a procesně neidentifikovatelný hybrid.<sup>103</sup>

Opravu provede správní orgán z moci úřední nebo na základě podání účastníka.<sup>104</sup> Oprava z moci úřední se účastníkovi oznámí rozhodnutím nebo usnesením, a to bez zahájení řízení (účastník se nemůže vyjádřit k podkladům). Pokud má správní orgán za to, že není důvod k opravě na žádost účastníka, pak mu tuto skutečnost sdělí. Opravné rozhodnutí nebo opravné usnesení se oznámí účastníkům. Odvolat se proti tomuto může účastník, který je tímto přímo dotčen.

Pokud je vada ve stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí, ale není v písemném vyhotovení rozhodnutí, správní orgán vydá stejnopis nový, aniž by musel vydat opravné rozhodnutí nebo opravné usnesení.

#### 3. 3. 1 Předpisy formálně vadné

Navzdory všem kontrolním mechanismům může i u právního předpisu nastat situace, kdy při jeho vyhotovení, respektive publikaci, dojde k formálnímu pochybení.<sup>105</sup> S ohledem na skutečnost, že právní normativní akt směřuje vůči obecně vymezené a v čase proměnlivé skupině adresátů, nepřichází v úvahu bezformální oprava. Tyto vady je třeba odstranit technickou novelizací příslušného předpisu, případně vyhlášením opravy v příslušné sbírce.<sup>106</sup>

---

<sup>97</sup> Zákon č.71/1967 Sb. o správním řízení.

<sup>98</sup> Správní orgán akt bez návrhu opravil a vyrozuměl účastníky řízení.

<sup>99</sup> Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. Vydání. Praha: C.H.Beck, 2009.

<sup>100</sup> Zák. č 500/2004 SB. Spr. Řád.

<sup>101</sup> Vada ve výrokové části písemného vyhotovení rozhodnutí.

<sup>102</sup> Vada v jiné částí rozhodnutí.

<sup>103</sup> Vedral, J.,: Správní řád: Komentář. 1. Vydání. Praha 2006. 417 s.

<sup>104</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád, §37.

<sup>105</sup> Textové chyby, překlepy.

<sup>106</sup> Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. Vydání. Praha: C.H.Beck, 2009.

## **4. Vady správních aktů v závislosti na vlastnostech**

V předcházející kapitole jsem uvedl, že akt, aby nebyl vadný, musí mít určité náležitosti (akt musí být zákonný, věcně a formálně správný), v následujících kapitolách se budu věnovat také jeho vlastnostem, které jsou neméně důležité. Vlastnostmi správního aktu rozumíme jeho *platnost, právní moc, účinnost* a jeho *vykonatelnost*. Pokud akt tyto vlastnosti nemá, platí pro tyto akty společně, že jsou akty vadné v závislosti na vlastnostech.

### **4.1 Platnost**

Platností rozumíme fakt, kdy správní orgán projevil svou vůli navenek vůči adresátům rozhodnutí (vůle musí být projevona navenek, není-li tomu tak, nemůžeme zamýšlet jeho závaznost). Pokud správní akt není ústně vyhlášen, může dojít k otázce, zda projev vůle je učiněn navenek již samotným vypravením k doručení nebo až doručením adresátu.<sup>107</sup> Tímto projevem je správní orgán nadále vázán.

Stejnopis rozhodnutí se doručuje adresátu do vlastních rukou, a to stanoveným způsobem,<sup>108</sup> či ústním vyhlášením, jak jsem již výše uvedl. Způsob doručení může být mimo jiné i vyvěšením rozhodnutí na Úřední desce (zákonným způsobem a na zákonem určenou dobu). Pokud se účastník nároku na doručení vzdá, správní orgán tuto skutečnost zaznamená do spisu.

Pokud je platnost správního aktu časově omezena, pozbývá akt platnosti uplynutím této doby.<sup>109</sup> Platnost akt pozbývá také v případě, pokud byl správním orgánem zrušen jako vadný. V případě aktu trpícího vadami způsobujícími nicotnost, akt nikdy platnosti nenabude.

### **4.2 Právní moc**

Právní mocí v obecné rovině rozumíme fakt, kdy akt způsobuje zamýšlené právní účinky konkrétním adresátům nebo všem.

---

<sup>107</sup> Starší judikatura se přiklání k druhému případu. Judikát bývalého NSS (Boh. A2740/23). Dokud úřední rozhodnutí, dotýkající se strany, nebylo straně sděleno, nelze proti straně mluvit o rozhodnutí. Za sdělení rozhodnutí třeba dnes zřejmě považovat jeho oznámení, jakož i ústní vyhlášení, které nemá účinky oznámení. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck 2009, 875 s.

<sup>108</sup> § 19, §26, oddíl 4, doručování. Zák. č. 500/2004 Sb. Správní řád.

<sup>109</sup> S 679 – SJS/2000, pozbytí časově omezené platnosti rozhodnutí, kdy proti tomuto rozhodnutí je podané odvolání bezpředmětné.

Právní moc rozhodnutí je svým obsahem závazná jak pro správní orgán a účastníky řízení, tak i navenek vůči ostatním fyzickým a právnickým osobám.<sup>110</sup> Rozlišujeme *právní moc formální* a *právní moc materiální*.<sup>111</sup>

Proti aktu, který nabyl (*formální*) právní moci (stránka procesně právní), se již nelze odvolat, je tedy aktem finálním. Nejčastěji se tak stává v případech, kdy uplyne lhůta k podání rozkladu anebo odvolání. Pokud nelze odvolání, rozklad nebo opravný prostředek podle zvl. zákona podat, nabývá správní akt právní moci oznámením adresátovi. V případě, že se účastník řízení po oznámení rozhodnutí písemně nebo ústně vzdá práva na odvolání, a to na místě, nabývá právní moci rozhodnutí ihned. Zpětvzaté odvolání nabývá právní moci následující den po dni zpětvzetí odvolání<sup>112</sup>.

V ustanovení §62 soudního řádu správního se můžeme dočíst o možnosti uspokojení navrhovatele rozhodnutím, opatřením nebo úkonem, které nabylo právní moci ještě před samotným rozhodnutím soudu za předpokladu, že tímto není zasaženo do práv a povinností třetích osob. Soud řízení usnesením zastaví, pokud navrhovatel prohlásí, že je uspokojen. Pokud tak prohlásí, nemůže se již odvolat a rozhodnutí, opatření nebo úkon nabývá právní moci dnem rozhodnutí soudu o zastavení řízení.

*Materiální* právní moc (hmotněprávní stránka rozhodnutí) spočívá v nezměnitelnosti a nezrušitelnosti správního aktu a vytvoření překážky věci rozhodnuté<sup>113,114</sup> (*rei iudicatae*).<sup>115</sup>

Nezměnitelnost a nezrušitelnost finálního aktu (nabytí právní moci) je závazné pro všechny správní orgány<sup>116</sup> a účastníky řízení. Pro ostatní osoby je závazné v případech a rozsahu stanovených správním řádem. Ve věcech osobního stavu je pravomocné rozhodnutí závazné *erga omnes*. Závazné je zároveň i pro účastníky řízení a jejich právní nástupce v řízeních o právech a povinnostech těchto osob k movitým a nemovitým věcem.

---

<sup>110</sup> Gadasová, D., Polián, M.: Správní právo, procesní část, správní řád 5. Díl., str. 44.

<sup>111</sup> Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 6. 1995, č. j. 6 A 197/94-32. K výkladu pojmů materiální a formální právní moc rozhodnutí správního orgánu.

<sup>112</sup> Vedral J.: Správní řád, Komentář, 1. vydání.: odvolat se proti rozhodnutí, kde vzal svůj návrh na odvolání, odvolatel zpět, již nejde.

<sup>113</sup> Mimo zákonem stanovených případů, již nelze ve stejné věci znovu rozhodnout, §48/2 Spr. ř. je stanoveno, že právo a povinnost, lze přiznat pouze jednou.

<sup>114</sup> Předchozí teze podle Vedrala neplatí v případech, kdy je možné opakovaně ukládat pořádkové pokuty (sankce).

<sup>115</sup> Příklad: překážka věci rozhodnuté, rozsudek Vrchního soudu v Praze S 816 – SJS/2001.

<sup>116</sup> Správní orgán se řídí obecnou zásadou „*Ne bis in idem*“, tzn. nezahájení řízení ve stejné věci, ve které již bylo řízení zahájeno.

Prostřednictvím mimořádných opravných prostředků<sup>117</sup> obsažených ve správním řádu, vydáním nového rozhodnutí ve věci samé či žalobou ve správním soudnictví<sup>118</sup> lze změnit pravomocné rozhodnutí. Poslední možností je domáhat se svého práva u Ústavního soudu podáním ústavní stížnosti.<sup>119</sup>

#### 4.3 Účinnost

Účinnost aktu nastává zpravidla nabytím právní moci rozhodnutí; rozumíme tím vlastnost spočívající v možnosti způsobit následky s přijetím normy vymezené. Je velmi důležité rozlišit účinnost aktu deklaratorního od účinnosti aktu konstitutivního. V prvním případě rozsudek autoritativně potvrzuje přítomnost již existujícího právního vztahu, a to navenek. V druhém případě vydané rozhodnutí právní vztah zakládá, ruší nebo mění. Pokud je jím stanovena povinnost, musí se plnit a oprávnění na druhou stranu je možné vykonávat.

Účinnost však v některých případech může nastat až po nabytí právní moci, a to v důsledku odkladné časové doložky, odkladné podmínky či stanoví-li tak zákon. Ve správním právu se lze setkat také s účinností předběžnou a zpětnou (akt je účinný ještě před nabytím právní moci).<sup>120</sup> Podle Hendrycha předběžná účinnost správních aktů vydávaných podle správního řádu souvisí s nedostatkem odkladného účinku odvolání nebo rozkladu.<sup>121</sup>

Účinnost může být dodatečně nahrazena, pokud to zákon umožňuje (např. prominutí zmeškání úkonu). Účinnost může zaniknout společně s platností nebo i samostatně.<sup>122</sup>

#### 4.4 Vynutitelnost

Vynutitelnost (vymahatelnost)<sup>123</sup> je další vlastnost správního aktu. Pokud je akt vynutitelný, může být povinnost v něm obsažená, vymáhána úřední cestou, a to i proti vůli adresáta – tedy cestou správní exekuce nebo soudní exekuce. Členíme ji na vynutitelnost *přímou* a také *nepřímou*. Přímou vynutitelnost nacházíme u správních aktů ukládajících povinnost něco dát anebo něco konat. Povinnost něčeho se zdržet anebo nekonat nacházíme u

---

<sup>117</sup> Vedral, J. Správní řád: Komentář. 1. Vydání. Praha 2006. 439 s.

<sup>118</sup> Zák. č. 150/2002 Sb. Soudní řád správní.

<sup>119</sup> Zák. č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu.

<sup>120</sup> Osobám se zdravotním postižením je poskytnuta dávka na mobilitu, tato dávka může být přiznána a vyplacena nejdříve od počátku kalendářního měsíce, ve kterém bylo zahájeno řízení o jeho přiznání (viz. §14/3 zák. č. 329/2011 Sb. o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením).

<sup>121</sup> Případy důležitého veřejného zájmu, hrozí-li vážná újma účastníkům řízení apod.

<sup>122</sup> např. zánikem fyzické a právnické osoby (týká se většiny aktů ad personam/in rem).

<sup>123</sup> Vedral tyto dva pojmy hodnotí jako synonyma.

nepřímo vynutitelných aktů. Z výše uvedeného můžeme tak logicky vyvodit, že vynutitelnost neplatí u rozhodnutí o osobním stavu<sup>124</sup> a deklaratorních aktů.<sup>125</sup>

Rozhodnutí je vykonatelné nabytím právní moci nebo dnem, který je v jeho výrokové části uveden. Nemá-li odvolání odkladný účinek (např. může být vyloučen zákonem), je rozhodnutí předběžně vykonatelné.<sup>126</sup> V případě, že ukládá povinnost k plnění, je vykonatelné nabytím právní moci za současného uplynutí lhůty k dobrovolnému splnění povinnosti. I zde platí, že nemá-li odvolání odkladný účinek a lhůta uplynula, je rozhodnutí předběžně vykonatelné.<sup>127</sup>

Nebyla-li v rozhodnutí stanovena lhůta k plnění, nelze ji vynucovat. Vykonatelnost může zaniknout ještě před zánikem účinnosti, zejména v důsledku uplynutí času,<sup>128</sup> prekluzí nebo z jiných zákonem stanovených důvodů.

---

<sup>124</sup> Vedral, J. Správní řád: Komentář, 1. Vydání. 2006. 438 s.

<sup>125</sup> Autoritativně zjišťují nebo prohlašují existenci vztahu správního práva, zavazují i do minulosti, od okamžiku vzniku vztahu, jejichž existenci potvrzují – není zde povinnost

<sup>126</sup> §74/1 zák.č. 500/2004 sb. spr.ř.

<sup>127</sup> §74/2 zák.č. 500/2004 sb. spr.ř.

<sup>128</sup> Např. uplynutím lhůty pro nařízení exekuce.

## **5. Presumpce správnosti**

Ve vztahu ke správním aktům se uplatňuje presumpce správnosti, rozumíme ji jako vyvratitelnou právní domněnku (*praesumptio iuris tantum*) o tom, že na správní akt je třeba zásadně nahlížet jako na akt správný a bezvadný, pokud není úředně (autoritativně) shledán opak.<sup>129</sup>

Vadný akt nelze zaměňovat s aktem nicotným.<sup>130</sup> Neplatnost a nicotnost správního aktu jsou dvě naprosto odlišné vlastnosti správních aktů, a to i do právních následků. Pro vadné správní akty platí, že jsou zákonné, věcně správné a pokud není autoritativně shledán opak, jsou závazné. U nicotných správních aktů (věnuji tomuto institutu samostatnou kapitolu) nelze vůbec presumpci správnosti hledat, neboť nejsou zákonné ani věcně správné.<sup>131</sup>

Z hlediska principu právní jistoty má vadný správní akt do doby, než je úředně shledán opak, rovnocenné postavení s aktem bezvadným a adresáti se tímto aktem musí řídit. Pokud by adresát správního aktu subjektivně posuzoval, zda je rozhodnutí správního orgánu platné a správné či nikoliv, a sám by se podle svého zjištění choval, došlo by k narušení celého systému bezporuchového a bezproblémového fungování veřejné správy. Proto je třeba, aby toto vadné rozhodnutí bylo zrušeno příslušným správním orgánem, za pomoci opravných prostředků nebo pomocí soudní kontroly správních rozhodnutí.

V souvislosti s presumpcí správnosti, lze na tomto místě zmínit pro příklad rozsudek správního soudu, který celkově shrnul fakt, že na vydané správní akty se díky institutu presumpce správnosti hledí, jako na právně závazné, správné a platné. Adresáti se jimi musí řídit. Zásada presumpce správnosti, slouží k tomu, aby vydaná správní rozhodnutí v podobě správních aktů, byly respektovány do doby, než budou nahrazeny jinými nebo pravomocně zrušeny. Nerespektování vadných správních aktů by vedlo podle Nejvyššího správního soudu k právní nejistotě za současného popření smyslu správy veřejných záležitostí veřejnou správou.<sup>132</sup>

---

<sup>129</sup> V rámci řízení o opravných prostředcích.

<sup>130</sup> Starý, M., Základy správního práva, obecná část.

<sup>131</sup> Sp. zn. Afs 6/2005-65, Rozsudek NSS ČR, Nicotnost správních rozhodnutí.

<sup>132</sup> Sp. Zn. AS 12\_2007-125, Rozsudek NSS ČR, telekomunikace

## 6. Způsoby nápravy správních aktů

Náprava vadných správních aktů je v právním státě nezbytná. Důvodem pro nápravu správních aktů je hlavně ochrana práv a svobod jednotlivců dotčených vydáním rozhodnutí orgánů veřejné správy. Tyto orgány nejsou neomylné, a tak se mohou omylů ve svém rozhodování dopustit, což se samozřejmě děje. Způsoby, kterými se jednotlivci svých práv domáhají, nazýváme opravné prostředky. Opravný prostředek je právní nástroj, který účastník řízení využívá k vyjádření nespokojenosti s rozhodnutím a kterým žádá o jeho přezkum.<sup>133</sup>

Opravné prostředky dělíme na řádné a mimořádné. Řádné opravné prostředky proti nepravomocným rozhodnutím jsou *odvolání*, *rozklad* a *odpor*. Mimořádnými opravnými prostředky proti pravomocným rozsudkům jsou *obnova řízení* a *přezkum řízení*. Náprava vadných aktů je také upravena v občanském soudním řádu a v soudním řádu správním. Nápravou v opravném řízení můžeme dosáhnout změny, zrušení či pozastavení účinnosti správního aktu.

Podstata opravného řízení spočívá v přezkoumání správních rozhodnutí z hlediska jejich zákonnosti, důvodnosti a správnosti postupu, který jim předcházel. Pravomoc k přezkumu rozhodnutí provádějí až na výjimky jim nadřazené orgány (projev dvouinstančnosti ve správním řízení).

### 6.1 Odvolání

Odvolání je řádný opravný prostředek proti rozhodnutí prvního stupně, nestanoví-li zákon jinak.<sup>134</sup> Odvolání se používá proti rozhodnutím, se kterými účastníci nejsou spokojeni. Chrání je tak před vadnými rozhodnutími, před jejich nesprávností a nezákonností. Odvolání je přípustné pouze proti rozhodnutí, které dosud nenabylo právní moci, což znamená, že bylo doručeno ve lhůtě 15ti dnů stejnému orgánu,<sup>135, 136</sup> který napadené rozhodnutí vydal.<sup>137</sup> Dojde-li k zmeškání této lhůty, je možné požádat o prominutí zmeškání úkonu. Správní orgán ze závažných důvodů, může této žádosti o prominutí zmeškání vyhovět. Odvolání je pak možné podat po vydání rozhodnutí o prominutí lhůty.

---

<sup>133</sup> Sládeček, Vladimír. Obecné správní právo 2., aktualizované a přepracované vydání AsPI a. s. 2008, 138 s.

<sup>134</sup> Např. jiný opravný prostředek.

<sup>135</sup> Lhůta pro podání odvolání může být v zákonem stanovených případech 30-ti denní. Zákon č. 327/1992 Sb. O správě daní o poplatcích.

<sup>136</sup> Zákon č. 634/1992 Sb. o ochraně spotřebitele, který v řízení podle §23a stanoví lhůtu 3 dnů.

<sup>137</sup> §83, §86 odst. 1 Spr. Řádu.

Odvoláním lze napadnout výrokovou část, konkrétní výrok nebo jeho vedlejší ustanovení. Odvolatel musí kromě obecných náležitostí odvolání<sup>138</sup> uvést také rozsah, v jakém rozhodnutí napadá, v čem vidí rozpor s právními předpisy, či nesprávnost rozhodnutí nebo řízení. Není-li v odvolání takto rozsah určen, pak platí, že se účastník domáhá zrušení celého rozhodnutí.<sup>139</sup>

Odvolání působí suspenzivní účinek, což znamená, že rozhodnutí až do vyřízení odvolání nemůže nabýt právní moci nebo jiných právních účinků<sup>140</sup> a jeho vykonatelnost se odkládá. Pokud však je třeba rozhodnutí okamžitě realizovat (např. v případě naléhavého veřejného zájmu nebo hrozí-li vážná újma některému účastníkovi na požádání účastníka), správní orgán odkladný účinek vyloučí. Odkladný účinek, jehož zmeškání správní orgán promíjí, je vyloučen také z důvodu ochrany práv nabytých v dobré víře a oprávněných zájmů účastníků. Vyloučení odkladného účinku musí být odůvodněno a je součástí rozhodnutí ve věci.<sup>141</sup> Odkladný účinek nepřichází v úvahu v případech rozhodnutí o nařízení předběžného opatření nebo odvolání proti usnesení, a to z důvodu okamžité realizace.

Vedle suspenzivního účinku má odvolání také účinek devolutivní, čímž rozumíme odvalení rozhodování z původního orgánu I. stupně na orgán jemu nejbližše funkčně nadřízený v případě, že nedojde k autoremeduře. Autoremedura je výjimka z devolutivního účinku, kdy k odvalování nedochází. Správní orgán I. stupně, který vydal napadené rozhodnutí, uzná svoji chybu a sám zjedná nápravu. Pokud odvolání v plném rozsahu vyhoví, pak napadené rozhodnutí změní nebo zruší. Je třeba chránit případné účastníky a pokud by jim hrozila újma, nelze autoremeduru využít. To neplatí, pokud účastníci o ohrožení ví a souhlasí. Rozhodnutí je prvoinstanční, a proto lze proti němu podat odvolání.

Pokud k autoremeduře nedojde, výše nadřízený odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy *ex officio*,<sup>142</sup> nicméně k novým skutečnostem (návrhům) na provedení důkazů přihlíží jen v případech, kdy je účastník nemohl uplatnit dříve (platí zde podmínky pro koncentraci řízení). K vadám, které nemají vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, uváží-li tak správní orgán, nepřihlíží. Dojde-li správní orgán k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo věcně nesprávné, rozhodnutí nebo jeho část zruší a řízení zastaví (nebo věc vrátí). Rozhodnutí může také změnit.

<sup>138</sup> Zákon č. 500/2004 Sb. správní řád §37/2.

<sup>139</sup> Hendrych Dušan, právní právo. Obecná část. 8. Vydání Praha. C. H. Beck, 2012, s. 384.

<sup>140</sup><sup>140</sup> Vedral. Josef. Správní řád. Komentář. 1. Vydání, Praha. Bova Polygon, 2006. 507 s.

<sup>141</sup> Zák. č. 500/2004 Sb. §85 odst. 3,4.

<sup>142</sup> Hendrych Dušan, právní právo. Obecná část. 8. Vydání Praha. C. H. Beck, 2012, s. 385.



Zrušit rozhodnutí (nebo jeho část) a zastavit řízení lze v případech, pokud jsou známy skutečnosti odůvodňující zastavení řízení<sup>143</sup> anebo jsou-li vady napadeného rozhodnutí takového charakteru, že v řízení z moci úřední nelze nadále pokračovat.

Správní orgán napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a věc vrátí k novému projednávání také v případech, kdy není možné provést změnu rozhodnutí anebo vady napadeného rozhodnutí jsou natolik závažné, že nelze všechny úspěšně napravit. Správní orgán, jenž napadené rozhodnutí vydal, je při dalším rozhodování vázán názorem odvolacího orgánu. Správní orgán pak rozhoduje jako při kasaci a odvolání je přípustné.

Změnit rozhodnutí nebo jeho část je možné tehdy, pokud správní orgán splní zákonem stanovené podmínky. První podmínkou je zákaz *reformatio in peus*<sup>144</sup> s výjimkou v situaci, kdy odvolání podal jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem. Zakázána jsou tzv. *překvapivá rozhodnutí*<sup>145</sup> a také *změny rozhodnutí v samostatné působnosti orgánů územních samostatných celků*.<sup>146</sup>

Neshledá-li odvolací orgán důvody pro zrušení, vrácení či změnu rozhodnutí, jak bylo popsáno v předcházejících odstavcích, odvolání postupem uvedeným v zákoně zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí.

Odvolání správní orgán zamítne tehdy, pokud jej posoudí jako nepřípustné či opožděné. Nabylo-li právní moci, zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Pokud jsou důvody dány, posuzuje správní úřad odvolání jako podnět<sup>147</sup> a neprojednává věc dále obvyklým způsobem, a tak nevrátí věc správnímu orgánu, který rozhodl v I. stupni, dojde-li k závěru, že bylo podáno včas a je přípustné.<sup>148</sup>

Proti rozhodnutí odvolacího orgánu se již nadále nelze odvolat.

---

<sup>143</sup> §66. Spr. řádu.

<sup>144</sup> Zákaz změny napadeného rozhodnutí v neprospěch odvolatele v případě věcně nesprávného rozhodnutí.

<sup>145</sup> Zákon zakazuje změnu rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají nebo mění povinnosti jmenovitě určené osoby, nebo jímž se prohlašuje, že má určitou povinnost, na základě odvolání jiného účastníka.

<sup>146</sup> Např. rozhodnutí zastupitelstva obce a kraje.

<sup>147</sup> Černý, P. Dohnal, V., Korbek, F. Prokop, M.: Průvodce novým správním řádem. Praha. Linde Praha, a. s. 2006. S. 270.

<sup>148</sup> Černý, P. Dohnal, V., Korbek, F. Prokop, M.: Průvodce novým správním řádem. Praha. Linde Praha, a. s. 2006. S. 270.

## 6.2 Rozklad

Jak již bylo napsáno, rozklad, stejně jako odvolání, je další řádný opravný prostředek proti prvostupňovému nepravomocnému rozhodnutí (přezkum zákonnosti a správnosti rozhodnutí), které vydal věcně příslušný správní orgán. Orgán, jenž není podřízen jinému správnímu orgánu, má pouze svého vedoucího. Za nepodřízené orgány lze považovat vedoucího ústředního správního úřadu:<sup>149</sup> ministra, státního tajemníka ministerstva<sup>150</sup> anebo vedoucího jiného ústředního správního orgánu.

O rozkladu rozhoduje věcně příslušný ministr nebo vedoucí jiného ústředního orgánu na návrh rozkladové komise.<sup>151</sup> Komise je buď stálá anebo vytvořená jen pro daný (konkrétní) případ. Nevylučuje-li to povaha věci, postupuje orgán podle ustanovení o odvolání. Lhůta pro podání rozkladu je 15-ti denní<sup>152</sup>. Lhůtu nelze prodloužit a její zmeškání nelze prominout.

V řízení o rozkladu může ministr nebo vedoucí jiného správního úřadu rozhodnutí zrušit nebo změnit, pokud se tím plně vyhoví rozkladu a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, souhlasí, nebo může rozklad zamítnout, je-li nedůvodný, nepřípustný či opožděný.<sup>153</sup> Hendrych říká, že ustanovení o rozhodnutí o rozkladu vychází ze znění upravujícího autoremeduru při řízení o odvolání, současně však platí i ustanovení o rozhodování odvolacího orgánu, nevylučuje-li to povaha věci.<sup>154</sup> Co se rozkladu týče, lze si povšimnout jisté dvouinstančnosti, jejíž důvodem je fakt, že orgán, který napadené rozhodnutí vydal, nemá orgán nadřízený. V řízení o rozkladu tedy není devolutivní účinek (odvolací má nadřízený orgán), a proto zde nacházíme kombinaci těchto dvou institutů. Rozklad má odkladný účinek (ten však může být v podání zvláštního zákona vyloučen).

## 6.3 Odpor

Odpor je zvláštní opravný prostředek proti vydanému příkazu, jenž je podáván tím, komu se příkazem ukládá určitá povinnost (např. ve sporném řízení nebo v řízení z moci úřední).

---

<sup>149</sup> Např. Ministerstvo, ústřední orgán státní správy podle kompetenčního zákona, jiný další ústřední orgán, který není uveden v kompetenčním zákoně.

<sup>150</sup> Zák. č. 218/2002 Sb. (služební zákon).

<sup>151</sup> Komisi rozumíme minimálně pětičlenný tým odborníků, kteří z důvodu nezájatosti a nestrannosti stojí mimo ministerstvo a podobně, tzn., že nejsou zaměstnanci těchto orgánů, i tak je však možné podat návrh pro podjatost, ovšem podatel by musel mít informace o podjatosti členů komise, aby návrh na podjatost mohl podat.

<sup>152</sup> Výjimkou je zákon o ochranných známkách, kde je lhůta 30ti denní.

<sup>153</sup> § 152/4 spr. řádu.

<sup>154</sup> Hendrych Dušan, Správní právo. Obecná část. 8. Vydání Praha. C. H. Beck, 2012, s. 389.

Odpor je nutné podat ve lhůtě 8 dnů od oznámení příkazu. Podání odporu není třeba odůvodňovat a podává se u správního orgánu, který příkaz vydal (nedochází k přesunutí věci na nadřízený správní orgán). Je-li odpor podán včas, příkaz se automaticky ruší a v řízení se pokračuje. Po podání se opatřují nové důkazní prostředky a je vydáno rozhodnutí podle správního řádu.<sup>155</sup> Podání umožňuje osobě, se kterou bylo vedeno příkazní řízení, dosáhnout vedení klasického správního řízení. Zpětvzetí odporu je nepřípustné.

Není-li odpor podán, stává se po uplynutí osmidenní lhůty příkaz pravomocným a po uplynutí lhůty stanovené v příkazu ke splnění určité povinnosti i vykonatelným rozhodnutím (mohl by se stát rovněž exekučním titulem).<sup>156</sup> Je-li lhůta pro podání odporu zmeškána, může správní orgán na žádost odporovatele zmeškání úkonu prominout. Příkaz je zrušen usnesením o prominutí zmeškání úkonu.<sup>157</sup>

#### 6.4 Obnova řízení

Obnova řízení je mimořádným opravným prostředkem, který lze zahájit i na základě důkazů nebo skutečností, jejichž existence vyšla najevo i po skončení původního řízení, a jehož cílem je náprava správních aktů, jež již nabyly právní moci. Judikatura uvádí, že možností obnovy řízení je překonána zásada věci rozhodnuté (*rei iudicatae*) a zásada o nezměnitelnosti pravomocného rozhodnutí.

Podnět k zahájení řízení lze podat u kteréhokoliv orgánu, který ve věci rozhodoval v minulosti. Obnova řízení má dvě stádia, z nichž prvním je rozhodnutí o povolení obnovy řízení (proti tomu lze použít opravný prostředek k zjištění, zda je nařízení obnovy řízení důvodné). Druhým stádiem je pak vlastní nové řízení ve věci. V obou případech, tedy o povolení obnovy a nařízení obnovy řízení, rozhoduje orgán rozhodující v posledním stupni. Subjektivní lhůta pro podání trvá 3 měsíce ode dne, kdy se účastník řízení o skutečnosti nutné k zahájení řízení dozvěděl. Objektivní lhůta pro obnovu pak trvá do 3 let od nabytí právní moci rozhodnutí. Zákon upravuje dvě formy obnovy řízení; v prvním případě je obnova řízení zahájena na žádost účastníka a ve druhém případě je zahájena z moci úřední správního orgánu.<sup>158</sup>

Obnova řízení na žádost účastníka je správním orgánem zahájena v případě, pokud se objevily skutečnosti nebo důkazy dosud neznámé, které však existovaly v průběhu původního

---

<sup>155</sup> §67 spr. ř.

<sup>156</sup> JUDr. Mgr. Luboš Jemelka, Mgr. Klára Pondělíčková, Mgr. Ing. David Bohadlo: Správní řád, 2. vydání. Praha: 2009, 666 s. 510.

<sup>157</sup> Vedral, Josef. Správní řád. Komentář: 1. Vydání. Praha. 2006 s. 845.

<sup>158</sup> Vedral k obnově řízení poznamenává, že je kombinací mimořádného opravného prostředku v případě zahájení řízení na žádost účastníka a kombinací dozorčího prostředku v případě zahájení řízení z moci úřední.

řízení. Ty byly účastníku k prospěchu, ale nemohly být provedeny dříve. Dalším důvodem pro zahájení řízení jsou důkazy, které byly provedeny a posléze se ukázaly jako nepravdivé.<sup>159</sup>

Zahájení řízení z moci úřední je možné z několika důvodů, a to z důvodu veřejného zájmu a spáchání úmyslného trestného činu při rozhodnutí. Rozhodnutí o obnově řízení je nutné vydat, stejně jako v případě návrhu účastníka, v době tří let od nabytí právní moci rozhodnutí.<sup>160</sup>

Zamítnutá žádost na obnovu řízení je správním orgánem oznámena žadateli. Stejně jako v případě přezkumného řízení je i proti tomuto rozhodnutí možné podat opravný prostředek.

### 6.5 Přezkumné řízení

Přezkumné řízením je dozorčí prostředek sloužící k přezkumu řízení, které mu předchází, a přezkumu zákonnosti správního rozhodnutí a je zahajováno výhradně z moci úřední. Hlavní podmínkou přezkumného řízení je přítomnost pravomocného rozhodnutí. Přezkoumávají se i nepravomocná rozhodnutí, a to ta, která jsou předběžně vykonatelná. Přezkumné řízení je nepřípustné u rozsudků, kdy účastník nabyt práva v dobré víře v řízení,<sup>161</sup> a to v případech osobního stavu<sup>162</sup> nebo rozhodnutí vydaných v přezkumném řízení. Samostatná usnesení (mimo zastavení řízení a odložení věci) se nepřezkoumávají. Řízení je děleno na fázi předběžného posouzení věci a na fázi samotného přezkumného řízení.

Řízení je zahájeno na základě usnesení o zahájení přezkumného řízení nejpozději do dvou měsíců, kdy se orgán o důvodu zahájení dozvěděl.<sup>163</sup> Řízení provádí správní orgán instančně nadřízený tomu, jenž původní rozhodnutí vydal. Ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu provádí přezkumné řízení, které se týká rozhodnutí ústředního správního úřadu.

Zjistí-li správní orgán přezkumem, že je rozhodnutí v rozporu s normami správního práva, správním řádem a základními činnostmi správních orgánů, rozhodnutí změní nebo zruší.<sup>164</sup> Pokud správní orgán rozhodnutí zruší nebo změní, dbá na práva účastníka nabytá v dobré víře, která by měla být co nejméně narušena. Řízení zastaví, i když je rozhodnutí v kolizi s právními předpisy, pokud účastníkům vznikne újma na právech nabytých v dobré

---

<sup>159</sup> Takovým případem je určitě existence svědka, který nemohl být vyslechnut z důvodu závažného zdravotního stavu.

<sup>160</sup> Lhůta začíná běžet po nabytí právní moci rozsudku v trestním řízení.

<sup>161</sup> Rozhodnutí orgánu k pracovněprávnímu, obchodněprávnímu, občanskoprávnímu úkonu či rozhodnutí o osobním stavu.

<sup>162</sup> Černý, Pavel; Dohnal, Vítězslav. Průvodce novým správním řádem. Praha: Linde a.s., 2006, s. 276.

<sup>163</sup> Objektivní lhůta je 1 rok.

<sup>164</sup> Vedral, Josef. Správní řád. Komentář: 1. Vydání. Praha. 2006 s. 555.

víře, která je ale v hrubém nepoměru k újmě, jež vznikla účastníku jinému nebo veřejnému zájmu.

Podnět k zahájení přezkumného řízení může podat i účastník, tento podnět však není považován správním orgánem za návrh a ani jím není úřad vázán (účastník je o důvodu nezahájení správním orgánem do 30 dnů vyrozuměn). O podnětu rozhoduje orgán, který rozhodnutí vydal, účastníku však musí být zcela vyhověno, nikomu nesmí být způsobena újma a ten, jehož se řízení týká, musí souhlasit. Orgán rozhodnutí předběžně posoudí a má-li za to, že došlo k porušení zákona, usnesením přezkumné řízení zahájí. Není-li zjištěna správním orgánem kolize se zákonem, orgán řízení usnesením zastaví. Zákon zmiňuje také zkrácené přezkumné řízení, které přichází v úvahu v případech, kdy ze spisu vyplývá zcela zjevné porušení zákona a kdy není nutné znát stanovisko účastníků.

Jelikož je rozhodnutí v přezkumném řízení bráno jako prvoinstanční, můžeme oprávněně použít řádné opravné prostředky.

## 6.6 Řízení podle části páté OSŘ

Podle části páté OSŘ je postupováno v řízeních ve věcech soukromoprávních vztahů;<sup>165</sup> rozhodl-li například správní orgán o sporu (jiné právní věci) podle zvláštního zákona, je možné stejnou věc projednat na návrh v OSŘ. Dle OSŘ příslušné krajské soudy přezkoumávají rozhodnutí např. katastrálních úřadů; o vkladu do katastru nemovitostí a v dalších případech.

Dříve než po vyčerpání všech řádných opravných prostředků není možné návrh na zahájení soudního řízení podat. Lhůta k podání je 2 měsíce od doručení posledního rozhodnutí. Účastníkem řízení jsou žalobce a ti, kteří jimi byli v řízení před správním orgánem (za účastníka není považován orgán, který původně rozhodl - rozdíl oproti OSŘ).

Soud přezkoumává rozsudek v rozsahu, v jakém byl napaden jak po stránce skutkové, tak i právní. Soud není vázán zjištěným stavem správního orgánu a provedené důkazy může provést i opakovaně. Novým rozsudkem se nahrazuje rozsudek původní, a to v rozsahu, kterým byl dotčen. Pokud není nový rozsudek vydán, stávající rozhodnutí tak zůstává nedotčeno.

---

<sup>165</sup> Vztahů občanských, obchodních, rodinných a pracovních.

## 7. Nicotný správní akt

Nicotným správním aktem (paaktem) rozumíme akt, který je pro své vady absolutně neplatný, a proto na něj od samého počátku hledíme jako na neexistující. Paakt nikoho nezavazuje a nikdo jej není povinen respektovat. Současný právní řád však definici nicotnosti či nicotného správního aktu neobsahuje.

Konkrétně pohovořím o nicotném správním akту v následující kapitole.

### 7. 1 Pojem nicotnosti

Pojem nicotnosti úzce souvisí s významem pojmu nicotný. Základem pojmu je podstatné jméno *nicota*,<sup>166</sup> jež znamená protiklad bytí, neexistenci anebo vůli nebýt. Termín lze použít kromě filosofie i pro právo, neboť zcela dokonale vystihuje celou podstatu nicotnosti a nicotných aktů (správních rozhodnutí).

Nicotné správní rozhodnutí právně nevzniká a nezpůsobuje právní následky. V tomto případě nelze vystačit s institutem nezákonnosti,<sup>167</sup> neboť jde o právní nullum.<sup>168</sup> Dá se říct, že v charakteristice nicotných správních aktů panuje v judikatuře i mezi autory jednota.

Poněkud obtížněji lze hovořit o pojmu nicotnost. Obsah a význam tohoto institutu je totiž autory podřazován pod různé pojmy – *nulitní akty*, *nullita*, *paakt*, *absolutní zmatečnost*, *zdánlivý akt*, *pa-akt*, *neexistence*, *naprostá neplatnost*, *nesmyslnost*, *právní nenorma*<sup>169</sup> nebo dokonce *procesní potrat*.<sup>170</sup> Takový akt totiž vypadá jako správní rozhodnutí, chová se jako správní rozhodnutí navenek a snaží se, aby ho adresáti za správní rozhodnutí považovali, avšak správním aktem není.

Vedral k nicotnému rozhodnutí poznamenává: *“Nicotná rozhodnutí nepředstavují relevantní projev výkonu pravomoci správního orgánu, nikoho nezavazují, tudíž z nich nikomu de iure nevznikají práva a povinnosti”*.<sup>171</sup>

Také Potěšil k nicotnosti konstatuje: *„Nicotný správní akt nikoho **nezavazuje**, neboť neexistuje, a tak jej není povinen nikdo respektovat. Rovněž nelze, aby toto právní nic bylo*

<sup>166</sup> Kolektiv: Ilustrovaná encyklopedie. 1. Vydání, Praha, Encyklopedický dům, spol. s r. o., 1995, s. 336.

<sup>167</sup> Doc. JUDr. Eva Horzinková Ph.d., JUDr. V. Novotný, Správní právo procesní, 2., aktualizované vyd. s 162.

<sup>168</sup> Máša, M.: K otázce tzv. nicotných správních aktů. Správní právo, 1972, číslo 3, s. 139.

<sup>169</sup> Koudelka, Z., Právní předpisy samosprávy, Linde Praha a. s. s. 59.

<sup>170</sup> Hoetzel, J.: Československé správní právo. Část všeobecná. Praha. Melantrich, a. s., v Praze, 1934, s. 268.

<sup>171</sup> Vedral, J. Správní řád. Komentář. Praha: Bova Polygon, 2006 s. 454.

*zhojeno uplynutím času. Nelze totiž uplynutím času napravit něco, dát novou kvalitu něčemu, co vůbec neexistuje.*<sup>172</sup>

Problematika nicotných správních aktů tvořila jeden z „evergreenů“ právní nauky a praxe, a to hlavně z toho důvodu, že nebyl vymezen okruh důvodů způsobujících fakt, že daný akt je nicotný,<sup>173</sup> což se však přijetím nového správního řádu změnilo.

## 7. 2 Podstata nicotnosti

V dobách, kdy institut nicotnosti rozhodnutí nebyl legislativně upraven, vymezovala podstatu nicotnosti především teorie správního práva a správní judikatura. Na doktrinální a judikaturní závěry navázal zákonodárce právní úpravou institutu nicotnosti rozhodnutí, která je již obsažena v současném správním řádu.<sup>174</sup>

Při tvorbě tuzemského správního řádu se do určité míry rovněž projevil závěry německé teorie správního práva a právní úpravy obsažené v tamním správním řádu. Podle „Verwaltungsverfahrensgesetz“<sup>175</sup> je správní akt nicotný, pokud je stížen zvláště závažnými nedostatky a nicotnost je každému zřejmá a očividná. Podle zmíněné generální klauzule nicotnosti jsou správní akty nicotné, trpí-li *obzvláště závažnou a zjevnou vadou*.<sup>176</sup> Závažnost správních aktů je kvalifikovaným pochybením, není rozhodně prostou nezákonností. Pro posouzení zjevnosti vady vychází německá teorie a judikatura z tzv. Evidenztheorie, která říká, že vada je zjevná tehdy, pokud i laik seznámený se základními okolnostmi případu dojde bez dalšího k závěru, že správní akt musí být nicotný.

## 7. 3 Následky nicotných správních rozhodnutí

Nicotnost obsahuje skutečně nejzávažnější vady v rozhodnutích správních orgánů. Presumpce správnosti správních aktů se zde, stejně jako u vadných aktů, neuplatňuje. Adresáti se těmito neexistujícími akty nemusí řídit. Nicotná správní rozhodnutí nezakládají právní

---

<sup>172</sup> Potěšil, L. Vyslovení a prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí. Právní fórum (Wolters Kluwer ČR, a. s.) 2006. č. 12. S. 433.

<sup>173</sup> Mates, P.: Nicotné akty v judikatuře správních soudů. Obchodní právo, 2000, číslo 1, s. 14.

<sup>174</sup> § 77 a § 78 zák. č. 500/2004 Sb. Správní řád.

<sup>175</sup> Zákon ze dne 25. 5. 1976, VwVfG- Verwaltungsverfahrensgesetz.

<sup>176</sup> Madleňáková, L.: Dostali jste nicotné rozhodnutí? Snažte se o jeho zrušení v odvolacím řízení. Článek ze dne Středa, říjen 13, 2010. Blog. Jiné právo.

účinky, a tak nesplnění povinností, které ukládají, nelze sankcionovat.<sup>177</sup> Jak však uvádí odborná literatura, adresáti občas mohou nabýt dojmu, že se jedná o skutečný akt.<sup>178</sup>

Obrana proti nicotným správním aktům je možná několika způsoby,<sup>179</sup> a to *napadnout sporný akt* přípustnými opravnými prostředky, jako by šlo o vadný sporný akt, přičemž je nutné dodržet lhůtu stanovenou pro podání zmíněných opravných prostředků, anebo *žádat o vydání deklaratorního nálezu*, který by potvrdil, že jde o případ nicotnosti, popř. podat podnět k takovému prohlášení v řízení z úřední povinnosti

Nicotné správní rozhodnutí nevyvolává žádné účinky veřejnoprávní. Na druhou stranu však může dojít k uplatnění nároku vyplývajícího ze zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, nicméně v tomto případě je nutné posoudit, zda nicotné rozhodnutí bylo vydáno správním orgánem; pokud tomu tak nebylo, nelze nárok uplatňovat.<sup>180</sup>

Při nedostatečném pochopení významu nicotnosti může vzniknout problém, neboť není vždy jasné, podle jakého právního titulu se poškozený má domáhat škody, i když v úvahu přichází institut nezákonného rozhodnutí. V našem případě však tato možnost využitelná není, neboť nelze zrušit či změnit rozhodnutí, která vlastně neexistují (z důvodu nicotnosti, jak již bylo zmíněno). Je důležité vědět, že ani platná právní úprava nedává možnost, jak by ke zrušení nicotného rozhodnutí pro účely náhrady škody mohlo dojít.<sup>181</sup>

V úvahu tedy přichází jedině institut nesprávného úředního postupu,<sup>182</sup> který lze pro náhradu škody využít. Nesprávný úřední postup může nicméně vyvolat vydání nicotného rozhodnutí se všemi následky s ním spojenými, jež jsou schopny vyvolat účinky soukromoprávní a založit tak závazek k náhradě škody způsobené jeho vydáním.<sup>183</sup>

---

<sup>177</sup> Rybanský, J. *Nicotnost správního aktu*. Praha, 2011. Bakalářská. Západočeská univerzita v Plzni. Vedoucí práce JUDr. Triner. s. 22.

<sup>178</sup> Potěšil, L. Vyslovení a prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí. Právní fórum (Wolters Kluwer ČR, a. s.) 2006. č. 12. S. 433.

<sup>179</sup> Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecné část. 7. Vydání*. Praha: Beck, 2009, s. 231.

<sup>180</sup> Potěšil, L. Vyslovení a prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí. Právní fórum (Wolters Kluwer ČR, a. s.) 2006. č. 12. S. 433.

<sup>181</sup> Potěšil, L. Vyslovení a prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí. Právní fórum (Wolters Kluwer ČR, a. s.) 2006. č. 12. S. 433.

<sup>182</sup> Jak je upraveno v ust. §13 či v ust. § 22 zák. č. 82/1988 Sb., odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nebo nesprávným úředním postupem ve znění pozdějších předpisů.

<sup>183</sup> Potěšil, L. Vyslovení a prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí. Právní fórum (Wolters Kluwer ČR, a. s.) 2006. č. 12. S. 433.



## 7. 4 Úprava problematiky nicotnosti

Zákon č. 71/1967 Sb., správní řád s účinností do 31. dubna 2005 jasnou úpravu vymezující nulitní rozhodnutí správního orgánu neobsahoval, a tak důvody nulity byly formulovány hlavně právní teorií a především judikaturou.<sup>184</sup>

Do nabytí účinnosti nového správního řádu, zákona č. 500/2004 Sb., obsahoval vymezení nicotného rozhodnutí pouze zákon č. 337/2004 Sb., o správě daní a poplatků, který pojednával jen o neplatnosti rozhodnutí, takže se jednalo vlastně o nulitu. Vyslovení nulity rozhodnutí z důvodu nedostatku pravomoci daného orgánu k vydání aktu umožňoval ještě před novým správním řádem i soudní řád správní v rámci řízení o kompetenčních žalobách (§ 100 odst. 2 SŘS) a zákon č. 131/2002 Sb. o rozhodnutí některých kompetenčních sporů (§ 5 odst. 2).<sup>185</sup>

Důvodová zpráva k správnímu řádu uvádí, že je neuskutečnitelné přistoupit k nicotnosti v čisté podobě, tedy že by vydaným aktem nebyl nikdo vázán, a proto byla předložena formální procedura, po jejíž absolvování je možné nicotnost prohlásit.

Stav před 1. lednem 2003, kdy začal být účinný zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, byl po stránce procesní velmi komplikovaný, neboť zde nebyla procesní úprava, která by stanovila, jak pracovat s nicotnými akty, a proto se paakty rušily vlivem nedostatku jiné právní úpravy tak, jako by šlo o běžný vadný akt. Soudy a nadřízené správní orgány tak rušily něco, co de facto neexistovalo.

Po 1. lednu 2003 se situace ve správním soudnictví významně změnila. Dle ustanovení §76 odst. 2 soudního řádu správního se rozsudkem vysloví nicotnost i bez návrhu. Nedostatek v tomto časovém období lze najít v absenci úpravy postupu přezkumného správního orgánu vůči nicotným správním aktům, neboť správní orgány také rušily nicotné správní akty, a to ještě před tím, než svou úlohu začal plnit správní soud.<sup>186</sup>

Po nabytí účinnosti nového správního řádu (1. ledna 2006) se situace částečně změnila. Současný správní řád již ustanovení o nicotnosti obsahuje. Jak uvádí důvodová zpráva k novému správnímu řádu, důvody nicotnosti obsažené v návrhu zákona jsou vymezeny

---

<sup>184</sup> Bartoníčková, K., Nicotnost rozhodnutí správního orgánu a instrumenty k jejímu vyslovení v rámci soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy, Právní rozhledy 14/2009, str. 516.

<sup>185</sup> Bartoníčková, K., Nicotnost rozhodnutí správního orgánu a instrumenty k jejímu vyslovení v rámci soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy, Právní rozhledy 14/2009, str. 517.

<sup>186</sup> Potěšil, L. Vyslovení a prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí. Právní fórum (Wolters Kluwer ČR, a. s.) 2006. č. 12. S. 433.

poměrně úzce s ohledem na právní jistotu a na to, že pro správní orgány jde o nový institut.<sup>187</sup> Další vymezení důvodů nicotnosti je dále ponecháno také na judikatuře soudů.<sup>188</sup> Závěrem tedy lze říct, že nicotnost rozhodnutí vyslovuje nadřízený správní orgán anebo soudy, které rozhodují ve správním soudnictví.

### 7.5 Vyslovení nicotnosti

V ustanovení § 77 odst. 2 jsou uvedeny tak podstatné vady, které nicotnost rozhodnutí způsobují, avšak vyslovit ji podle tohoto odstavce může pouze soud dle soudního řádu správního. Pokud by tak učinil nadřízený správní orgán, bylo by rozhodnutí o nicotnosti samo o sobě nicotné.

V případě nicotnosti dle ustanovení §77 odst. 1 se nicotnost rozhodnutí zjišťuje a prohlašuje z moci úřední orgánem, který je nadřazen orgánu, který původní rozhodnutí vydal, ačkoliv byl k němu absolutně věcně nepřislušný.<sup>189</sup>

Jak říká důvodová zpráva, současné řešení vychází z požadavku zachování právní jistoty. Zákodárce zkrátka nepřipustil úpravu nicotnosti v čisté podobě, kdy by se již vydaným nicotným aktem nemusel nikdo řídit, nebyl by jím vázán a povinen ho respektovat. Správní řád umožňuje formální proceduru, jejímž absolvováním je možné nicotnost prohlásit.<sup>190</sup>

Právní institut nicotnosti rozhodnutí je v „novém“ správním řádu na rozdíl od „starého“ přímo definován i s demonstrativním výčtem vad, které nicotnost způsobují.<sup>191</sup> Soudní řád správní od 1. ledna 2003, kdy nabyl účinnosti, přímo upravuje postup v případě nicotných rozhodnutí a také stanoví, kdy **vyslovit** nicotnost ve správním soudnictví, nicméně taxativní výčet vad, které nicotnost způsobují<sup>192</sup> existuje až od 31. května 2005.

Pro vyjádření nulity soudy ve správním soudnictví používaly judikaturu a poznatky teorie. Tento *právní chaos*, kdy soudní řád správní nulitu z procesního hlediska upravuje a správní řád nikoliv, byl zapříčiněn schválením návrhu soudního řádu správního za současného

---

<sup>187</sup> Příloha důvody nicotnosti dle § 77.

<sup>188</sup> Bartoníčková, K., Nicotnost rozhodnutí správního orgánu a instrumenty k jejímu vyslovení v rámci soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy, Právní rozhledy 14/2009, str. 517.

<sup>189</sup> Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D., Správní řád, 2. vydání. Praha: 2009, s. 288.

<sup>190</sup> Potěšil, L. Vyslovení a prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí. Právní fórum (Wolters Kluwer ČR, a. s.) 2006. č. 12. S. 433.

<sup>191</sup> Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D., Správní řád, 2. vydání. Praha: 2009, s. 288.

<sup>192</sup> Potěšil, L. Vyslovení a prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí. Právní fórum (Wolters Kluwer ČR, a. s.) 2006. č. 12. S. 434.

neschválení návrhu správního řádu, ač byly připravovány oba současně. V tu dobu byl zachován bývalý zákon č. 71/1967 Sb., „starý“ soudní řád, který neobsahoval institut nicotnosti a který byl poté stejně nahrazen zákonem č. 500/2004 Sb., „novým“ správním řádem, jenž nabyl účinnosti 1. lednem 2006 a institut nicotnosti už upravuje.<sup>193</sup>

#### 7. 6 Prohlášení (deklarace) nicotnosti

Počínaje 1. lednem 2006 lze ve správním řízení prohlásit nicotnost rozhodnutí pouze z absolutní věcné nepříslušnosti. Ta je prohlašována orgánem nadřízeným orgánu, jenž takto vadné rozhodnutí vydal (tato pravomoc není samozřejmě upřena ani soudům). Nicotnost je tedy prohlašována kdykoliv z moci úřední a prohlášení není časově omezeno.<sup>194</sup> Za nicotné rozhodnutí není možné prohlásit rozhodnutí, které bylo vydáno správním orgánem před 1. ledem 2006, tedy v době účinnosti *starého* správního řádu.<sup>195</sup>

Nicotné správní rozhodnutí má charakter deklaratorního správního aktu a není proti němu přípustné odvolání, avšak správní řád nevyklučuje možnost přezkoumat toto rozhodnutí v přezkumném řízení nebo v obnoveném řízení při splnění podmínek pro jejich uplatnění. Ochronou je také žaloba ve správním soudnictví. Dojde-li správní orgán k závěru, že bylo vydáno nicotné rozhodnutí, je jeho povinností podat podnět příslušnému správnímu orgánu k prohlášení nicotnosti rozhodnutí. Tato povinnost je zákonem výslovně uložena.<sup>196</sup> Pro nicotné správní akty neplatí promlčecí lhůty, neboť jejich vady nemohou být zhojeny uplynutím času.<sup>197</sup> Nicotnost může být deklarována uvedeným způsobem pouze u správních aktů vydaných po účinnosti nového správního řádu, tedy po 1. lednu 2006.<sup>198</sup>

#### 7. 7 Nicotnost a dobrá víra

Tím, že jsou nicotná rozhodnutí vlastně neexistující, nemůžou a nesmějí žádného z adresátů zavazovat.

---

<sup>193</sup> Potěšil, L. Vyslovení a prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí. Právní fórum (Wolters Kluwer ČR, a. s.) 2006. č. 12. S. 434.

<sup>194</sup> Horzinková, E., Novotný, V.: Správní právo procesní. 2. Aktualizované vydání. Praha: Leges, 2008, s. 163.

<sup>195</sup> Rybanský, J. *Nicotnost správního aktu*. Praha, 2011. Bakalářská práce. Západočeská univerzita v Plzni. Vedoucí práce JUDr. Triner. s. 26

<sup>196</sup> Rybanský, J. *Nicotnost správního aktu*. Praha, 2011. Bakalářská práce. Západočeská univerzita v Plzni. Vedoucí práce JUDr. Triner. s. 26

<sup>197</sup> V případě paaktu jde o neexistenci správního rozhodnutí. I ten však může citelně zasáhnout do práv a povinností fyzických a právnických osob, a proto je nutné takové rozhodnutí jednou pro vždy zrušit.

<sup>198</sup> Horzinková, E., Novotný, V.: Správní právo procesní. 2. Aktualizované vydání. Praha: Leges, 2008, s. 166.

V této souvislosti však vzniká otázka ochrany dobré víry (nikoliv práv nabytých v dobré víře, neboť ta de iure být nabyta nemohou, jde však o ochranu dobré víry adresáta správního aktu o tom, že správní akt, který byl vůči němu vydán zákonem stanoveným způsobem a secundum et intra legem vyvolává předpokládané právní účinky, tj. v případě, že adresát postupuje tak jak dle rozhodnutí správního orgánu má, tedy v dobré víře, že nekoná proti zákonu).<sup>199</sup>

Je nezbytné chránit dobrou víru adresátů v tom smyslu, že vůči nim nemohou být především ze strany správních orgánů, které nicotné rozhodnutí vydaly, vyvozovány negativní důsledky vyvěrající z toho, že adresáti de iure jednali a konali např. bez příslušného veřejnoprávního oprávnění, avšak bona fide v tom, že toto oprávnění mají.<sup>200</sup>

Otázkou však zůstává, zda adresát v dobré víře skutečně jednal, zda skutečně nevěděl, že jedná v rozporu se zákonem.

## 7. 8 Důvody nicotnosti

Taxativní výčet důvodů způsobujících nulitu uvedený ve správním řádu není ovšem konečný. Na základě doktrinárních úvah a judikatury bylo možno soudit, že nicotnost nastává zpravidla v důsledku:

- nedostatku právního podkladu,
- nedostatku pravomoci,
- nejtěžších vad příslušnosti,
- absolutního nedostatku formy,
- absolutní omylu v osobě adresáta,
- neexistence skutkového základu způsobující bezobsažnost,
- požadavku trestného nebo jiného právně nemožného plnění,
- požadavku plnění fakticky nemožného,
- neurčitosti, nesmyslnosti či vnitřní rozpornosti,
- neexistence vůle,
- nesprávného složení kolegiálního orgánu.

---

<sup>199</sup> Rybanský, J. *Nicotnost správního aktu*. Praha, 2011. Bakalářská práce. Západočeská univerzita v Plzni.

Vedoucí práce JUDr. Triner. s. 27.

<sup>200</sup> Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006 s. 454.

Tento výčet není jistě konečný, neboť bude doplňován rozhodovací činností soudů.<sup>201</sup>

### 7. 8. 1 Nedostatek právního podkladu

Nedostatek právního podkladu, tj. zákonného základu pro uplatnění pravomoci, je jedním z důvodů, kdy nastane nicotnost správního aktu.

Při posuzování nicotnosti se musí přihlídnout k tomu, o jaký nedostatek právního podkladu jde. Vzhledem k tomu, že se musí jednat o vadu naprosto zásadní a zřejmou, půjde o situaci, kdy právní podklad pro vydání správního aktu neexistuje vůbec. Příkladem je skutečnost, kdy správní orgán potvrdil rozhodnutí, jímž byla účastníku řízení uložena povinnost podle právního předpisu, který byl přede dnem rozhodnutí o odvolání bez náhrady zrušen, nebo rozhodl-li správní orgán o zrušení oprávnění, zatímco zákon příslušný institut neupravoval vůbec anebo obsahoval pouze explicitní ustanovení o jeho přiznání<sup>202</sup> apod. Nelze však prohlásit nicotnost jen na základě toho, že v právním podkladu jsou spatřovány vady.

Konkrétním příkladem nedostatku právního podkladu je rozsudek Vrchního soudu v Praze:

*Tento rozsudek řešil případ Spol. s. r. o. E. proti Ministerstvu financí o dovozní clo a dovozní přírážku. Rozhodnutím Celního úřadu v Hradci Králové bylo žalobci uloženo zaplatit dovozní clo a dovozní přírážku z celní hodnoty, avšak proti tomuto rozhodnutí podal žalobce včas žalobu u Vrchního soudu v Praze, ve které navrhl, aby bylo zrušeno. Žalobce namítal nedostatečná skutková zjištění a také to, že nebyl osobou, která zboží vyvážela, dovážela nebo provázela. Soud se věcí zabýval v tom rozsahu, v jakém bylo rozhodnutí žalobou napadeno, a dospěl k názoru, že žaloba je důvodná ve více částech.*

*Rozhodnutím správního orgánu I. stupně (Celní úřad Hradec Králové) byla žalobci uložena povinnost zaplatit dovozní clo a přírážku; o dovozní přírážce bylo rozhodnuto podle ustanovení vyhlášky Federálního ministerstva financí č.108/1991 Sb., o dovozní přírážce. Tato vyhláška však byla s účinností od 1. 1. 1993 zrušena vyhláškou č. 598/1992 Sb., čímž*

---

<sup>201</sup> Zmíněné důvody lze podle Hendrycha označit za speciální. Důvody de lege lata jsou vymezeny v §78 a §79 správního řádu. Je to vymezení poměrně úzké a to z toho důvodu, že je třeba zajistit právní jistotu vzniklých nebo existujících právních poměrů, neboť předpokladem je skutečnost, že další důvody nicotnosti budou nadále vycházet z judikatury správních soudů. Dle Horzinkové by soudní rozhodnutí nemělo rozšířit působnost zákona a tudíž ani důvody nicotnosti. Jinak by došlo k právní nejistotě.

<sup>202</sup> Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecné část. 7. Vydání. Praha: Beck, 2009, s. 228.

*institut dovozní přírážky zcela zanikl. Skutečnost, že správní orgán tímto postupem uložil účastníku řízení povinnost podle **zrušeného právního předpisu**, který nebyl v době rozhodnutí součástí právního řádu, představuje porušení zákona, ke kterému soud přihlíží z úřední povinnosti a který má za následek deklarování nicotnosti.*<sup>203</sup>

### 7. 8. 2 Nedostatek pravomoci

Nedostatek pravomoci pro vydání rozhodnutí je nejčastějším důvodem, aby ho soud prohlásil za nicotné. Soudy opakovaně zaujaly zcela shodné stanovisko, že nedostatek pravomoci správního orgánu patří mezi nejzávažnější vady správních aktů a způsobuje jejich nicotnost.<sup>204</sup>

Máša rozlišuje mezi tzv. zdánlivými akty<sup>205</sup> a akty nicotnými vydanými nepravomocným státním nebo jiným orgánem.<sup>206</sup>

Na konkrétní příklad nedostatku právního podkladu ukazuje rozsudek Nejvyššího správního soudu:

*Nejvyšší správní soud rozhodl dne 2. listopadu 2006 o nicotnosti rozhodnutí ministra kultury, jímž byla Náboženská matice zrušena a určena k likvidaci.*

*Soud dospěl k závěru, že Ministerstvo kultury ani ministr neměli k vydání tohoto rozhodnutí potřebnou pravomoc. V rozhodnutí ze dne 2. listopadu 2006 Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval právní povahu Náboženské matice a dospěl k závěru, že jde o právnickou osobou veřejného práva, jež je spravována státem. Jde tedy o subjekt odlišný jak od římskokatolické církve, tak i od státu. Nejvyšší správní soud vycházel ze současné úpravy pravomocí ministerstev a konstatoval, že vzhledem ke své právní povaze Náboženská matice není ani církví, ani náboženskou společností.*

*Postup ministerstva neměl oporu v žádném právním předpise a **nepříslušela mu pravomoc** vydat akt, jímž by Náboženskou matici zrušilo.*

---

<sup>203</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 8. 1994, čj. 6 A 90/93-18.

<sup>204</sup> Mates, P.: Nicotné akty v judikatuře správních soudů. Obchodní právo, 2000, číslo 1, s. 15.

<sup>205</sup> Kam řadí takové „akty“, které např. vydal občan páchající trestnou činnost spočívající právě v tom, že vystupuje jako správní orgán a vydává „rozhodnutí“ mající navenek podobu správního aktu.

<sup>206</sup> Např. pokud Ministerstvo zemědělství rozhodovalo o odvolání o restitučním nároku podle zákona o půdě.

*Tímto dospěl NSS k závěru, že rozhodnutí ministra kultury ze dne 19. února 2002, č. 1/2002 (č. j. 1786/2002), je nicotné, neboť Ministerstvo kultury ani ministr k vydání rozhodnutí nemají potřebnou pravomoc.*<sup>207</sup>

Dalším případem nicotného rozhodnutí z důvodu absolutního nedostatku pravomoci je:

*rozhodování o povolení vodohospodářského díla (stavba čerpací stanice a výtlačného řádu pro jodobromové vody v souvislosti se stavbou lázni), kdy nejde o ochranu přirozené akumulace vod nebo ochranu vodních zdrojů, a proto k povolování vodohospodářských děl bylo na úrovni ústředního orgánu státní správy věcně příslušné Ministerstvo zemědělství, ne Ministerstvo životního prostředí.*<sup>208</sup>

### 7. 8. 3 Nejtěžší vady příslušnosti

V případě nejtěžších vad příslušnosti je třeba odlišit absolutní věcnou nepřislušnost a nepřislušnost funkční. S vydáním rozhodnutí ve správním řízení mimo meze věcné nebo funkční příslušnosti spojuje právní řád určité právní důsledky.<sup>209</sup> Absolutní nedostatek věcné příslušnosti má za následek *nicotnost* správního aktu, zatímco nedostatek funkční příslušnosti pouhou *nezákonnost*, současná komentářová literatura vztahující se k nynějšímu správnímu řádu s nedostatkem funkční příslušnosti *nicotnost* nespojuje.<sup>210</sup> Paakt může být jak individuálním, tak i normativním správním aktem, takže paaktem může být i právní předpis samosprávy, respektive text, který se za tento právní předpis vydává.<sup>211</sup>

- ***Věcná příslušnost***

Věcná příslušnost je určena podle orgánu, který má v dané věci z hlediska hmotněprávních kategorií působnost (jde o vztahy, v nichž je povolán plnit své úkoly) a pravomoc (oprávnění vydávat v určité věci individuální správní akty). Úprava *věcné příslušnosti* musí vycházet i z organizace správy a do ní zabudovaných instančních vztahů, proto je její součástí i určení orgánu, který rozhoduje v první instanci<sup>212</sup>

---

<sup>207</sup> Rozsudek NSS ze dne 2. 11. 2006, čj. 5 A 35/2002-7.

<sup>208</sup> Rozsudek ze dne 25. 11. 2004, č. j. 6 A 44/2001.

<sup>209</sup> Rybanský, J. *Nicotnost správního aktu*. Praha, 2011. Bakalářská práce. Západočeská univerzita v Plzni.

Vedoucí práce JUDr. Triner. s. 31.

<sup>210</sup> Vedral, J. Kdy je rozhodnutí orgánu nicotné. *Aspi* 2010. *Aspi* původní nebo upravené texty pro *Aspi* s. 4.

<sup>211</sup> Koudelka, Z., *Právní předpisy samosprávy*, Linde Praha a. s. s. 59.

<sup>212</sup> Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecné část. 7. Vydání*. Praha: Beck, 2009, s. 388.

- **Funkční příslušnost**

Funkční příslušnost lze chápat jako součást věcné příslušnosti a jako institut, který je vynucen rozmanitostí organizace správy. O *funkční příslušnosti* hovoříme v souvislosti s obcemi a kraji, neboť v rámci obcí a krajů existuje několik správních orgánů a je třeba určit, který z nich bude v konkrétní věci vést řízení. V rámci *obce* může vést správní řízení obecní úřad, rada obce, komise rady obce a zvláštní orgán obce.<sup>213</sup> V rámci *kraje* vede řízení krajský úřad, zastupitelstvo kraje, rada kraje nebo zvláštní orgány kraje.

Příkladem věcné nepřislušnosti podle správního řádu je nicotné rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán věcně příslušný. Nicotnost z důvodu absolutní věcné nepřislušnosti (ale právě jen z tohoto důvodu)<sup>214</sup> je zjišťována a rozhodnutí následně deklarováno správním orgánem nadřazeným tomu správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal. Nadřazený orgán tak postupuje ex officio a kdykoliv. V této souvislosti je třeba se zmínit o případech, kdy nicotnost nenastane, a to tehdy, jedná-li se o rozhodnutí, které vydá správní orgán nadřazený orgánu, který měl toto rozhodnutí původně vydat (případy atrakce).

Jak uvádí Jemelka, o nicotnosti rozhodnutí z důvodu věcné nepřislušnosti správního orgánu může rozhodovat i soud. Tak uvažuje i Hoetzel, který neshledává absolutní nepřislušnost v případech, kdy akt vydal úřad hierarchicky vyšší, než jak právní řád předepisuje, už proto, že vyšší úřad dává záruky větší objektivnosti a odbornosti, krom toho tento vyšší úřad jest zpravidla stolicí odvolací a již z toho důvodu není absolutně nepřislušný o věci jednat.<sup>215</sup>

Jako příklad absolutního nedostatku věcné příslušnosti uvedu nálezy Nejvyššího správního soudu:

*Finančnímu ředitelství je svěřena obecná věcná působnost v oblasti cenových kontrol a v oblasti ukládání pokut za porušení cenových předpisů dle zákona č. 458/2000 Sb. Nabytím účinnosti tohoto zákona došlo k přenesení věcné působnosti z finančního ředitelství na Státní energetickou inspekci, a tak rozhodne-li o pokutě za porušení cenových předpisů v energetice finanční ředitelství místo Státní energetické inspekce, bude takové rozhodnutí nicotné*

---

<sup>213</sup> Vedral, J. Kdy je rozhodnutí orgánu nicotné. Aspi 2010. Aspi původní nebo upravené texty pro Aspi s. 4.

<sup>214</sup> Vedral, J. Správní řád. Komentář. Praha: Bova Polygon, 2006 s. 453.

<sup>215</sup> Rybanský, J. *Nicotnost správního aktu*. Praha, 2011. Bakalářská práce. Západočeská univerzita v Plzni. Vedoucí práce JUDr. Triner. s. 31.



z důvodu **absolutního nedostatku věcné příslušnosti** rozhodujícího orgánu, který rozhodnutí vydal.<sup>216</sup>

Další nález NSS uvádí, že:

*rozhodne-li o pokutě za porušení cenových předpisů v energetice finanční ředitelství, bude takové rozhodnutí nicotným právním aktem z důvodu absolutního nedostatku věcné příslušnosti rozhodujícího orgánu; soud rozsudkem vysloví nicotnost rozhodnutí (§ 76 odst. 2 s. ř. s.).<sup>217</sup>*

Příkladem nejtěžších vad příslušnosti je i případ nedostatku působnosti, kdy:

*Valná hromada společnosti rozhodla o jmenování likvidátora za situace, kdy o něm rozhodovat nemohla, neboť rozhodla o věci, jejíž rozhodnutí nepatřilo, podle výslovného ustanovení zákona, do její působnosti, a takové rozhodnutí je rozhodnutím nicotným, které nemůže mít právní účinky ani pro vnitřní poměry společnosti, natož pak ve vztahu ke třetím osobám.<sup>218</sup>*

#### 7. 8. 4 Absolutní nedostatek formy

Máša uvádí jako příklady absolutního nedostatku formy projevu vůle správního orgánu a tedy jeho nicotnosti:

- nedostatek formy předepsaného dokumentu, jestliže akt nemá podobu takového dokumentu,
- uložení povinnosti dopisem nebo jiným úkonem, který nemá esenciální náležitosti rozhodnutí,
- ústní vydání aktu (kde tato možnost nevyplývá ze zákona),
- vydání aktu ve věci pravomocně rozhodnuté a vůči tomu, kdo není účastníkem řízení, jež je možno zahájit jen na návrh, není-li návrh podán.<sup>219</sup>

Příkladem vady, ale ne nicotnosti, je v tomto případě:

*Skutečnost, kdy na vydaném správním rozhodnutí, jež bylo účastníkovi doručeno, není vlastnoruční podpis oprávněné osoby, ale pouze strojově vytištěné jméno s příjmením a funkcí*

<sup>216</sup> NSS z 21. 8. 2003, č. j. 5 A 116/2001.

<sup>217</sup> NSS sp. zn. 5 A 116/2001-46116/2001-46 (SbNSS 2003, sv. 1, s. 41.

<sup>218</sup> Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 30.5.2000, sp. zn. 32 Cdo 525/2000.

<sup>219</sup> Máša, M.: K otázce tzv. nicotných správních aktů. Správní právo, 1972, číslo 3, s. 140.

*oprávněné osoby opatřené úředním razítkem a doložkou za správnost podpisem osoby, která stejnopis vyhotovila.<sup>220</sup>*

*Jako nicotnost správního rozhodnutí se znaky naplnění skutkového znaku trestného činu by mohla být brána pouze skutečnost, že oprávněná osoba o vydání správního rozhodnutí neví.*

K rozsudku KS v Ostravě:

*„Za situace, kdy ani zákon č. 220/1991 Sb., ani disciplinární řád neupravují formu rozhodnutí podle § 14 odst. 1 disciplinárního řádu, není možné dovést, že postačí rozhodnutí poznamenat do zápisu ze zasedání žalované, jak to učinila žalovaná. Absence ustanovení o formě rozhodnutí je právě otázkou, jejíž řešení je nezbytné a která není předpisy, podle nichž správní orgán postupuje, upravena. Proto bylo v projednávaném případě nutné, aby žalovaná postupovala ve smyslu § 180 správního řádu podle ustanovení správního řádu o formě rozhodnutí.*

*Podle § 67 odst. 2 téhož zákona se rozhodnutí vyhotovuje v písemné formě; rozhodnutí se písemně nevyhotovuje, stanoví-li tak zákon; výroková část takového rozhodnutí, podstatné části jeho odůvodnění a poučení o opravném prostředku se pouze vyhlásí a do spisu se učiní záznam, který obsahuje výrokovou část, odůvodnění, datum vydání, číslo jednací, datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.*

*V projednávaném případě však rozhodnutí žalované ze dne 7. 4. 2006 nemělo žádnou z forem, kterou správní řád připouští. Podle ustálené judikatury a právní doktríny způsobuje absolutní nedostatek formy projevu vůle správního orgánu nicotnost správního aktu.*

*Nelze tedy jinak než uzavřít, že rozhodnutí žalované ze dne 7. 4. 2006, o zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 18. 1. 2006 a o zahájení disciplinárního řízení před žalovanou, je nulitní.<sup>221</sup>*

---

<sup>220</sup> NSS č.199/2004.

<sup>221</sup> Rozsudek KS v Ostravě sp. zn. 22 Ca 50/2006 (SbNSS 2008, sv. 3, s. 246).

### 7. 8. 5 Absolutní omyl v osobě adresáta

Absolutní omyl v osobě adresáta je u nás prvním judikovaným případem nicotnosti a spočívá ve skutečnosti, kdy správní rozhodnutí je adresováno někomu, kdo není způsobilý mít práva a povinnosti a také není osobou v právním slova smyslu, neboť nemá právní subjektivitu (tzv. bezsubjektnímu zjevu). Rozhodnutí není vykonatelné vzhledem k tomu, že takový „non-subjekt“ není způsobilý mít práva a nést odpovědnost. Výsledkem je rozhodnutí zdánlivé, které není schopné vyvolat účinky spojené s právní mocí. Absolutním omylem v osobě adresáta tedy rozumíme případy, kdy správní orgán uložil pokutu firmě (resp. názvu firmy, obchodnímu jménu), tedy tomu, kdo není právnickou ani fyzickou osobou.<sup>222</sup> Takový omyl má za následek nulitu správního aktu, k níž soud přistupuje z úřední povinnosti bez ohledu na to, zda žaloba na vady nulitu způsobující poukazovala či nikoliv.

Jako příklad uveďme rozsudek Vrchního soudu v Praze,

*kde Vrchní soud v Praze zrušil rozhodnutí Ministerstva životního prostředí a rozhodnutí Okresního úřadu v Prachaticích proti firmě S. a F. Jak soud zjistil z předloženého spisu, správní řízení bylo od počátku vedeno s „firmou S. a F.“, avšak soudem bylo zjištěno, že výše uvedená firma vznikla na základě smlouvy o sdružení dle § 829 o. z. (zkratky přímeních žalobců), čímž nevznikl nový právní subjekt. Takto vzniklé konsorcium není schopno činit právní úkony, zavazovat se, mít práva a povinnosti, a tak došlo k vedení správního řízení vůči výše popsanému bezsubjektivnímu zjevu.*

*Skutečnost, že správní orgány uložily povinnost někomu, kdo podle práva není způsobilý mít povinnosti, měla za následek, že rozhodnutí bylo nevykonatelné, neboť výkonem rozhodnutí lze postihnout jen toho, kdo je způsobilý nést povinnosti, nikoli toho, kdo v právním smyslu osobností není. Tato skutečnost měla za následek nulitu správních rozhodnutí.*<sup>223</sup>

Dalšími příklady nulity jsou<sup>224</sup> pokuty uložené konsorciu<sup>225</sup>, obchodnímu jménu<sup>226</sup> nebo firmě,<sup>227</sup> neboť non-subjekty nejsou způsobilé k právům a povinnostem.

---

<sup>222</sup> Mates, P.: Nicotné akty v judikatuře správních soudů. Obchodní právo, 2000, číslo 1, s. 15.

<sup>223</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 4. 1993, čj. 6 A 14/93-26.

<sup>224</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze dne 29. 10. 1993, čj. 6 A 25/92-27.

<sup>225</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 4. 1993, sp. 6 A 14/93 SP č. 16/1993.

### 7. 8. 6 Neexistence skutkového základu způsobující bezobsažnost

Neexistence skutkového základu způsobující bezobsažnost nastane tehdy, pokud evidentně neexistuje skutkový základ, na jehož základě bylo správní rozhodnutí vydáno.<sup>228</sup> Evidentní neexistence skutkového základu znamená, že rozhodnutí zakládající právo nebo povinnost bylo vydáno na základě zrušeného či neplatného právního předpisu, pokud však není stanoveno, že zrušené předpisy mohou být aplikovány i po zrušení.

*Bez účinného zmocňovacího předpisu nemůže podzákonný právní předpis vzniknout, nemůže bez něj ani samostatně existovat.<sup>229</sup> To znamená, že správní orgán nemůže na základě neexistujícího právního předpisu postupovat a vydat správní rozhodnutí, jestliže by tak učinil, rozhodnutí bude nicotné (neexistence přezkoumávaného správního rozhodnutí zakládá nicotnost přezkoumávaného aktu).<sup>230</sup> Dojde-li ke zrušení zmocňovacího ustanovení či častěji ke zrušení celého zákona, v němž je zmocňovací ustanovení obsaženo, nemá již prováděcí předpis obvykle co provádět, a právě proto se prováděcí předpis nazývá prováděcím předpisem, neboť provádí určitou materii. Z účinného prováděcího předpisu, jenž však nemá co provádět, se pak stává formálně platná bezobsažná schránka, neboť není možné podzákonným právním předpisem stanovit originální povinnosti. Prováděcí předpisy bez platného zmocňovacího ustanovení jsou považovány za právní defekty.<sup>231</sup>*

### 7. 8. 7 Požadavek trestního nebo jiného právně nemožného plnění

Rozhodnutí správního orgánu je nicotné, pokud je spojeno s požadavkem deliktního plnění, což je případ, kdy správní orgán ukládá adresátu konání či nekonání, které naplňuje skutkovou podstatu trestného činu nebo správního deliktu. Nicotná jsou dále rozhodnutí správních orgánů ukládající neproveditelná nebo technicky nemožná plnění.<sup>232</sup>

Rozhodování správních orgánů musí být v souladu s čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, a proto by měla být všechna rozhodnutí v rozporu s těmito

---

<sup>226</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 20. 5. 1994, sp. Zn. 7 A 28/94 SJS č. 380/1999.

<sup>227</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 20. 5. 1994, sp. zn. 7 A 28/94 SJS č. 380/1999.

<sup>228</sup> Potěšil, L. in Staša, J. in Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. Vydání. Praha : C.H. Beck, 2006, s. 2

<sup>229</sup> Článek byl publikován v časopise Bulletin advokacie č. 11/2010 Ústavní základy ČR. MU - Doplněk, Brno 1999, s. 254.

<sup>230</sup> Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. Vydání. Praha:C.H.Beck, 2009 s. 229.

<sup>231</sup> Článek byl publikován v časopise Bulletin advokacie č. 11/2010 Ústavní základy ČR. MU - Doplněk, Brno 1999, s. 254.

<sup>232</sup> Mates, P.: Nicotné akty v judikatuře správních soudů. Obchodní právo, 2000, číslo 1, s. 14.

články nicotná, a to i z pohledu teorie, neboť kdo jiný by měl jednat podle zákona než orgány státní správy?<sup>233</sup>

#### 7. 8. 8 Požadavek plnění fakticky nemožného (absolutně nemožného)

Dalším důvodem nicotnosti je rozhodnutí správního orgánu ukládající povinnost plnění, které je absolutně nemožné, nerealizovatelné či neuskutečnitelné.

Absolutně nemožným či nerealizovatelným rozhodnutím je souhlas správního orgánu s jednáním proti dobrým mravům (např. „povolení prostituce“). Neuskutečnitelným plněním je pak rozsudek správního orgánu ukládající povinnost tomu, kdo ji nemůže z objektivních příčin realizovat<sup>234</sup> nebo osobě, která je na základě pravomocného rozsudku omezena ve svéprávnosti a má svého opatrovníka.

Tento typ nicotnosti z výše uvedených důvodů nevyslovuje správní orgán, ale soud (dle soudního řádu správního), avšak pokud by tak přesto správní orgán učinil, bylo by rozhodnutí tak jako tak pro absolutní nedostatek věcné příslušnosti nicotné.

#### 7. 8. 9 Neurčitost, nesmyslnost, či vnitřní rozpornost

Neurčité, nesrozumitelné, nesmyslné či vnitřně rozporné rozhodnutí správního orgánu není realizovatelné, a proto je také nicotné. Takové rozhodnutí, i kdyby se zdálo platné, není kvůli své vnitřní nelogice (chaosu) vykonavatelné a nemůže provést zamýšlené následky. Typickou ukázkou takové nicotnosti je například rozsudek, který je ve své výrokové části nepřehledný anebo není zřejmé, kdo jej vydal nebo jaké právo zakládá, anebo se týká neexistujících věcí, apod.<sup>235</sup> Příkladem, kdy se nejedná o nicotnost, je *rozhodnutí správního orgánu, které nemůže být postiženo nicotností tím, že správní orgán – ať již správně nebo nesprávně – označí na dodejce poštovní zásilky obsahující toto rozhodnutí osobou odlišnou od účastníka řízení.*<sup>236</sup>

---

<sup>233</sup> Rybanský, J. *Nicotnost správního aktu*. Praha, 2011. Bakalářská práce. Západočeská univerzita v Plzni.

Vedoucí práce JUDr. Triner. s. 37.

<sup>234</sup> Např. zákaz pobytu na území hl. m. Prahy z důvodu soustavného páčání trestné činnosti na jejím území, osobě, která zde má trvalý pobyt.

<sup>235</sup> Hoetzel, J.: *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich a. s., 1934 s. 272 a Mates, P.: *Nicotné akty v judikatuře správních soudů*. Obchodní právo, 2000, číslo 1, s. 14

<sup>236</sup> Rozhodnutí NSS č. 1111/2007 Sb.

Tento typ nicotnosti z výše uvedených důvodů nevyslovuje správní orgán, ale soud (dle soudního řádu správního), avšak pokud by tak přesto správní orgán učinil, bylo by rozhodnutí tak jako tak pro absolutní nedostatek věcné příslušnosti nicotné.<sup>237</sup>

#### 7. 8. 10 Neexistence vůle správního orgánu

Nicotným aktem může být i jinak bezvadný akt, který je srozumitelný a realizovatelný, avšak není projevem vůle správního orgánu. Typicky může jít o akt vynucený násilím.<sup>238</sup>

Prvopočátek této zásady hledejme u praetora Octaviuse, který ve svém ediktu zavedl zásadu: „*co bude povedeno (ujednáno) ve strachu, nebudu považovat za řádné*“.

Občanský zákoník stanoví, že právní úkon musí být učiněn svobodně a vážně, určitě a srozumitelně, jinak je neplatný. Absence vůle nastane buď v případě fyzického nebo psychického (bezprávné výhrůžky) donucení. Při fyzickém donucení, v jehož důsledku při právním úkonu účastníka absentovala jeho svobodná vůle, nelze jinak, než tuto právní skutečnost zohlednit.<sup>239</sup> Občanský zákoník toto jednání postihuje absolutní neplatností úkonu.<sup>240</sup>

Právní úkon učiněný v důsledku právně relevantní bezprávné výhrůžky je absolutně neplatný, nezávisle na tom, zda druhý účastník o nátlaku věděl či nikoliv.<sup>241</sup>

#### 7. 8. 11 Nesprávné složení kolegiálního orgánu

Pokud byl správní akt přijat kolegiálním orgánem, který nebyl náležitě složen (nesprávný počet členů; rozhodování se účastnila osoba, která pozbyla mandátu)<sup>242</sup> nebo osoba, přijata do tohoto sboru, nesplnila všechny náležitosti řádného přijetí,<sup>243</sup> pak tyto skutečnosti způsobují nicotnost.

---

<sup>237</sup> § 77 odst. 2, zák. č. 500/2004 Sb. Nicotnost je 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.

<sup>238</sup> Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. Vydání. Praha: C.H. Beck, 2009 s. 230.

<sup>239</sup> Rybanský, J. *Nicotnost správního aktu*. Praha, 2011. Bakalářská. Západočeská univerzita v Plzni. Vedoucí práce JUDr. Triner. s. 39.

<sup>240</sup> Vrcha, P.: *Právní rozhledy 2/2010*. Ročník 18. 26 ledna. K otázce neplatnosti právního úkonu pro nedostatek svobody vůle. Brno. s. 67.

<sup>241</sup> Vrcha, P.: *Právní rozhledy 2/2010*. Ročník 18. 26 ledna. K otázce neplatnosti právního úkonu pro nedostatek svobody vůle. Brno. s. 68.

<sup>242</sup> Mates, P.: *Nicotné akty v judikatuře správních soudů*. Obchodní právo, 2000, číslo 1, s. 15.

<sup>243</sup> Složením slibu.

Vydávat rozhodnutí může správní orgán jen tehdy, je-li složen tak, jak předepisuje správní předpis.

## 7. 9 Řešení nicotnosti

U aktů věcně nesprávných či nezákonných platí presumpce správnosti a je možno dosáhnout nápravy jejich zrušením nebo změnou. U nicotných aktů tomu tak není, nicotné akty vlastně neexistují, a proto anebo právě proto by měl příslušný orgán pouze autoritativně deklarovat jejich neexistenci.<sup>244</sup>

### 7. 9. 1 Z pohledu správního orgánu v účinnosti zák. č. 61/1967 Sb.

Institut nicotnosti v době před účinností „nového“ správního řádu ještě formálně neexistoval, nešlo tedy uplatnit právní úpravu obsaženou v §77 ani procesní postup dle § 78. V případech nicotnosti proto správní orgány postupovaly jako u běžných vadných rozhodnutí, tedy jejich rušením.<sup>245</sup>

### 7. 9. 2 Z pohledu správního orgánu po nabytí účinnosti zák. č. 500/2004 Sb.

Dle § 77/1 zák. č. 500/2004 Sb., správního řádu je nicotné takové správní rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán *věcně* příslušný. Nicotnost z tohoto důvodu (a právě jenom z tohoto důvodu) zjišťuje a rozhodnutí za nicotné prohlašuje správní orgán nadřízený tomu správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal.<sup>246</sup> Jak byl výše řečeno, z důvodu § 78 zák. č. 500/2004 Sb. správního řádu proto není zrušení nicotného aktu nutné.<sup>247</sup>

Jedná-li se o důvody nicotnosti obsažené v § 77 odst. 2. spr. ř., kde není dána pravomoc nadřízeného správního orgánu nicotnost rozhodnutí prohlásit, nezbývá správním orgánům nic jiného, než postupovat naprosto stejným způsobem<sup>248</sup> jako v případě klasických vadných a běžně napadnutelných rozhodnutí a nicotné rozhodnutí proto zrušit.

---

<sup>244</sup> Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. Vydání. Praha:C.H.Beck, 2009 s. 92.

<sup>245</sup> Platí i v případech věcné nepřislušnosti.

<sup>246</sup> Do věcné nepřislušnosti lze zařadit i nedostatek pravomoci, neboť kde není pravomoc nebude ani příslušnost.

<sup>247</sup> Zákon č. 500/2004 Sb. Správní řád. srov. § 182 spr. ř..

<sup>248</sup> Tedy jako před nabytím účinnosti nového správního řádu.

### 7. 9. 3 Z pohledu správního soudnictví před nabytím účinnosti zák. č. 150/2002 Sb.

Do 31. 12. 2002 neexistovala procesní úprava, která by říkala, jak mají soudy postupovat v případě nicotných rozhodnutí, nicméně soudy přihlížely k nicotnosti z úřední povinnosti a nicotná rozhodnutí ve všech zjištěných případech rušily.

Co se týče nicotnosti ještě před přijetím nového správního řádu, Mates konstatuje, že „*nicotné správní rozhodnutí nelze přezkoumávat po stránce formální ani obsahové, neboť tak by bylo možno postupovat, pokud by existovalo.*“<sup>249</sup>

V této souvislosti se musely soudy vyrovnat s faktem, že platná právní úprava neumožňovala prohlašovat neexistenci nicotného aktu, ač by to bylo logické. Dále musely soudy vzít v potaz skutečnost, že takový akt fakticky není způsobilý být přezkoumáván, neboť se nejedná o rozhodnutí, a pokud by se vycházelo z doslovného znění zákona, nemohl by proti němu účastník brojit a soud se věcí zabývat. Takový postup by však mohl mít pro adresáta nicotného aktu vážné důsledky, protože správní orgány obvykle postupují tak, jako by šlo o bezvadný platný správní akt, a vynucují plnění povinností, které jsou v něm stanoveny.<sup>250</sup>

Soudy proto dospěly k závěru, že je třeba ve smyslu zásady *a minori ad maius*<sup>251</sup> postupovat na základě ust. § 250 odst. 1 obč. s. ř., podle něhož může být bez jednání rozhodnutí zrušeno, pokud je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost nebo nedostatek důvodů, a to tím spíše, že by nicotnost správního aktu nemohla být nijak napravena.<sup>252</sup>

Po nabytí účinnosti soudního řádu správního se situace změnila.

### 7. 9. 4 Z pohledu správního soudnictví, po nabytí účinnosti zák. č. 150/2002 Sb.

Jak již bylo několikrát v této práci uvedeno, nicotné právní rozhodnutí nelze považovat za rozhodnutí, neboť nemá žádné právní účinky, a tak nemohou z něho vznikat účastníkům řízení práva ani povinnosti. U nicotných aktů se neužívá presumpce správnosti správního

---

<sup>249</sup> Mates, P.: Nicotné akty v judikatuře správních soudů. Obchodní právo, 2000, číslo 1, s. 14.

<sup>250</sup> Potěšil, L. Nicotnost správního rozhodnutí. Rigo. 2007-2008. s. 85.

<sup>251</sup> Knapp, V.: Teorie práva, 1. Vydání. Praha, C.H.Beck 1995 s. 172. tj. argument *a minori ad maius tzn.* od menšího k většímu. Tyto argumenty nemají spolehlivý logický základ a spočívají v úvaze, že platí-li něco o větším (silnějším), tím spíše to platí o menším (slabším). Nelze však spolehlivě určit, co je silnější, resp. větší, a co slabší, resp. menší. Tohoto argumentu lze využít jen intuitivně, resp. úvahou podle zkušeností, takže není příliš spolehlivý. Přesto však je praktický.

<sup>252</sup> Mates, P.: Nicotné akty v judikatuře správních soudů. Obchodní právo, 2000, číslo 1, s. 14.



rozhodnutí jako u běžných vadných aktů a příslušné orgány nicotná rozhodnutí neruší, nýbrž prohlašují *ex tunc*<sup>253</sup> jeho nicotnost. Prohlášení má vždy deklaratorní povahu.

Soudní řád správní upravuje postup, jak nakládat s nicotnými rozhodnutími, avšak neupravuje okruh vad způsobujících nicotnost, není pro soudy závazný, neboť soudy nadále vycházejí při rozhodnutích z judikatury a teorie. Soud může vyslovit nicotnost na základě žaloby.<sup>254</sup> Pro vyslovení nicotnosti lhůty neplatí. Soud vyslovuje nicotnost z důvodů uvedených v § 77 odst. 2, nicméně nicotnost může vyslovit i z důvodu §77 odst. 1, kterou jinak vyslovuje nadřízený správní orgán.<sup>255</sup> Soudy ve správním soudnictví jsou povinny vyslovit nicotnost i bez návrhu z úřední povinnosti, i když v žalobě námitka nicotnosti absentuje, a to z důvodu natolik závažných vad, jež způsobují neexistenci správního rozhodnutí.

Soud vyzve žalobce, aby se ve stanovené lhůtě k postupu vyjádřil. Obdrží-li soud od žalobce uspokojitelné stanovisko, usnesením řízení zastaví, a tím, že je žalobce uspokojen, vzdává se práva na odvolání a rozklad.<sup>256</sup> Soud vyslovuje nicotnost rozsudkem.

Proti pravomocnému rozsudku krajského soudu lze podat kasační stížnost, jež je mimořádným opravným prostředkem, kterým se stěžovatel nebo osoba zúčastněná domáhají zrušení soudního rozhodnutí.<sup>257</sup>

#### 7. 9. 5 Z pohledu Nejvyššího správního soudu

V případě, že NSS má za to, že rozhodnutí, jehož nicotnosti se stěžovatel domáhá, je nicotné a za jako takové je nutno jej prohlásit, nemůže tak učinit, neboť žalobce nevyužil všech řádných opravných prostředků, které má k dispozici, aby se ubránil *de facto* neexistujícímu rozhodnutí.<sup>258</sup>

Žalobu je nutné podat do dvou měsíců od doručení rozhodnutí.

---

<sup>253</sup> Čti (*eks tunc*) z tehdejšího hlediska. JUDr. Ing. Klang. M., Malá encyklopedie latiny v právu. Linde Praha. 2006. s. 58.

<sup>254</sup> Žalobu je nutno podat do 2 měsíců od doručení rozhodnutí adresátu.

<sup>255</sup> Potěšil, L. Nicotnost správního rozhodnutí. Rigo. 2007-2008 s. 87.

<sup>256</sup> Potěšil, L. Nicotnost správního rozhodnutí. Rigo. 2007-2008 s. 86-88.

<sup>257</sup> Potěšil, L. Nicotnost správního rozhodnutí. Rigo. 2007-2008 s. 88-91.

<sup>258</sup> Madleňáková, L.: Dostali jste nicotné rozhodnutí? Snažte se o jeho zrušení v odvolacím řízení. Článek ze dne Středa, říjen 13, 2010. Blog. Jiné právo.

### 7. 9. 6 Z pohledu adresáta

Náš právní řád je z důvodu právní jistoty stavěn na předpokladu správnosti právních předpisů.

V případě vadnosti správních aktů proto platí, že při tvrzené vadnosti příslušný orgán konstatuje nezákonnost či neústavnost právního předpisu a zruší jej.<sup>259</sup> Toto rozhodnutí má povahu *ex nunc*,<sup>260</sup> což znamená, že vadný právní normativní akt se považuje za platný až do zrušení. Vadné akty se mohou rušit jen na základě řádných opravných prostředků daných správním řádem. Jedná se o odvolání nebo obnovu řízení anebo přezkumné řízení, kdy účastník podá podnět. Účastník též může požadovat zrušení rozhodnutí cestou právní žaloby a následně ústavní stížností.

V případě nicotnosti aktu mohou pro adresáta nastat komplikace, pokud by si adresát myslel, že správní akt je nicotný, a právě proto se jím nemusí řídit. Lze jednoznačně doporučit vydat se cestou opravných prostředků, které má k dispozici, což konkrétně znamená dát podnět k prohlášení nicotnosti (stejně jako u výše uvedené vadnosti). Samotná domněnka adresáta, že je akt nicotný, navíc neznamená, že tomu tak opravdu je. Správní orgán bude vydaný akt považovat za bezvadný (stejně jako u vadných aktů) i s následky které jsou s ním spojené.<sup>261</sup> Ze samotného podnětu tak nelze učinit relevantní závěr o tom, zda rozhodnutí může či nemůže být nicotné.

Podnět k prohlášení nicotnosti (§ 78 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb.) mohou dát účastníci řízení, v němž bylo nicotné rozhodnutí vydáno, dále ti, kdož jsou uvedeni v písemném vyhotovení tohoto rozhodnutí a právní nástupci všech těchto osob, pokud by byli tímto rozhodnutím vázáni. Jestliže správní orgán neshledá důvody k zahájení řízení o nicotnosti, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů podateli. Podnět k zahájení řízení o nicotnosti může dát kdokoliv, tomu je správní orgán povinen odpovědět, jen pokud o to požádal.<sup>262</sup>

---

<sup>259</sup> Koudelka, Z., *Právní předpisy samosprávy*, Linde Praha a. s. s. 220.

<sup>260</sup> Čti (*eks nunc*) z tehdejšího hlediska. JUDr. Ing. Klang, M., *Malá encyklopedie latiny v právu*. Linde Praha. 2006. s. 57.

<sup>261</sup> Potěšil, L. *Nicotnost správního rozhodnutí*. Rigo. 2007-2008. s. 88-91.

<sup>262</sup> Horzinková, E., Novotný, V.: *Správní právo procesní. 2. Aktualizované vydání*. Praha: Leges, 2008, s. 165.

## **8. ZÁVĚR**

### **8. 1 Závěrem o nicotnosti**

Závěrem lze říci slovy L. Poledňákové, že ze správního řádu vyplývají dva druhy nicotnosti, a to nicotnost, říkáme jí „obyčejná“, kterou může deklarovat samotný správní orgán, a pak nicotnost „kvalifikovaná“, kterou vyslovuje správní soud. V ochraně proti obyčejné a kvalifikované nicotnosti je relativní nepoměr.

Pokud je správní rozhodnutí nicotné z toho důvodu, pro který může nicotnost prohlásit samotný správní orgán, osobě neplyne žádná lhůta k podání podnětu na prohlášení nicotnosti a nemusí proti takto nicotnému rozhodnutí podávat opravný prostředek.<sup>263</sup>

U „kvalifikované“ nicotnosti se však od dotčené osoby žádá, aby pro jistotu podala opravný prostředek, i když nadřízený správní orgán s takovým rozhodnutím nemůže nic dělat, ani jej prohlásit za nicotný, a navíc je nutné hlídat dvouměsíční lhůtu k podání žaloby.<sup>264</sup>

Aby institut nicotnosti nepozbyl smyslu, domnívám se, že je třeba upravit výklad podmínek řízení dle soudního řádu správního tak, aby umožňoval ochranu práv osob, nebo legislativní změnu v oblasti tak, aby vyslovování nicotnosti správním soudem probíhalo dle zvláštního zjednodušeného režimu.<sup>265</sup>

### **8. 2 Vlastní závěr**

V úvodní kapitole diplomové práce jsem se zaměřil na vymezení pojmu „správní akt“ jako výsledek či produkt správních orgánů a následně jsem v jednotlivých podkapitolách popsal členění správních aktů (u některých, pro názornější pochopení, i s uvedenými příklady). Třetí kapitola obsahuje popis podstatných náležitostí správního aktu bez kterých by nemohl být akt považován za správní. Na ni volně navazuje kapitola čtvrtá, jež je věnována vadám správních aktů, které vznikají v závislosti na kompetenčních, obsahových a procedurálních náležitostech aktů. Čtvrtá kapitola pojednává o platnosti, účinnosti, právní moci a samozřejmě také vynutitelnosti těchto aktů, tedy jejich vlastnostech, které jsou

---

<sup>263</sup> Rybanský, J. *Nicotnost správního aktu*. Praha, 2011. Bakalářská. Západočeská univerzita v Plzni. Vedoucí práce JUDr. Triner. s. 44

<sup>264</sup> Rybanský, J. *Nicotnost správního aktu*. Praha, 2011. Bakalářská. Západočeská univerzita v Plzni. Vedoucí práce JUDr. Triner. s. 44

<sup>265</sup> Madleňáková, L.: Dostali jste nicotné rozhodnutí? Snažte se o jeho zrušení v odvolacím řízení. Článek ze dne Středa, říjen 13, 2010. Blog. Jiné právo

společně s již zmíněnými náležitostmi důležitými atributy správních aktů. Pátá kapitola je věnována způsobu nápravy těchto aktů prostřednictvím řádných a mimořádných opravných prostředků, konkrétně odvolání, rozkladu či rozporu, resp. obnově řízení a přezkumného řízení. Samostatnou kapitolou je presumpce (domněnka) správnosti a její využití.

„Nicotnost“ je dalším klíčovým slovem mé práce a je jí věnována celá druhá polovina. V sedmé kapitole se věnuji pojmu nicotnosti v interpretaci jiných autorů, podstatě nicotnosti, jejími následky a její úpravě. Dále popisuji, kdo může nicotnost vyslovit a prohlásit, a zaměřuji se na vysvětlení pojmu dobrá víra v poměru k nicotnosti. V této části jsou také jednotlivě vyjmenovány důvody, které způsobují nicotnost s konkrétním popisem jednotlivých důvodů s příloženými případy judikatury. V poslední části se věnuji řešení nicotnosti z pohledu správních orgánů před a po nabytí nového správního řádu pohledem správního soudnictví, Nejvyššího správního soudu a adresáta rozhodnutí.

Institut vadného správního aktu, stejně jako nicotnost správního aktu, nelze podrobně vysvětlit v několika kapitolách, jde o zcela odlišné instituty s velmi rozšířenou vnitřní strukturou, kde vztahy mezi jednotlivými důvody nicotnosti i vadami se mohou navzájem prolínat, doplňovat a vytvářet nové vztahy (nesmíme je však zaměnit). Podrobné a vyčerpávající popsání obou institutů vlastně ani nemohlo být hlavní myšlenkou mé diplomové práce, snažil jsem se kvalitně a do určité míry postihnout a vysvětlit oba instituty, a zároveň jsem ale nechtěl, aby tato práce působila laicky. Mou snahou a cílem bylo vysvětlení obou institutů pohledem studenta právnické fakulty, tedy ne úplného laika, ale rozhodně ne zkušeného právního odborníka.

Na úplný závěr bych chtěl říct, že téma vadných a především nicotných správních aktů, (které je opravdu velmi ojedinělé) bylo rozhodně zajímavým námětem diplomové práce a také, z mého pohledu, velmi náročným a jen věřím, že čtenář ocení mou snahu o popsání obou institutů, kterou jsem se snažil v co možná nejlepší podobě vtisknout do mé práce.

### 8. 3 Resume

The introductory chapter of my thesis is focused on the definition of the concept of administrative law as product of administrative authorities. Following subsections describe division of administrative laws with illustrative examples. Third chapter contains description of such important properties of administrative laws that their violation would lead to invalidity

of law. Chapter four describe errors in administrative laws arising from competency, content and procedural issues of the law. Chapter focus also on validity and effectivity of the law and enforcement possibilities which are as well important attributes of the law itself. Corrections of laws options are described in chapter five, both regular and special correction procedures, particularly appeal, decomposition, contrariety. Emphasized as independent chapter is presumption of validity and when it can (error laws) and cannot (nullity) be applied.

Nullity is crucial keyword of this thesis and whole second part of the manuscript is related to its properties. Chapter seven describes nullity interpretation by various authors, with focus on its definition, consequences and properties. Later its defined who can decide about nullity of law and realtionshi between good intention and nullity is explained. Follow the particular reasons for nullity of law together with complete description and particular court cases. Last part discuss view of administrative authorities on nullity before and after establishing new administrative law, the position of jurisdiction High Court and addressee of decision.

The error adminsitrative law and nullity cannot be completely elaborated in short manuscript. Both are very different and complicated cases with complex inner structure, because error, and nullity attributes of one law can merge, intersect and create new issues. Hence, complete thorough description was not subject of this work. The thesis is supposed to offer high quality overview of both attributes. Target audience are readers with education in law, real law expert could find the thesis shallow.

At the very end, I would like to say that the topic of bad and mostly trivial administrative acts (which is very rare) it was definitely an interesting topic of the thesis, and also, in my view, very demanding why I believe that this work can serve as a very useful list of readers who are eager to learn about the theme of both institutes.

## 9. SEZNAM LITERATURY

### A. Odborné publikace a učebnice:

- Černý, P., Dohnal, V., Korbel, F., Prokop, M.: Průvodce novým správním řádem. Praha. Linde Praha, a. s., 2006
- GERLOCH, A. Teorie práva. 3. vydání. Plzeň: vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2004, s. 163.
- GERLOCH, A. Teorie práva. 4. upr. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 215
- HENDRYCH, D. a kolektiv, Právní slovník, 2. rozšířené vydání
- HENDRYCH, D. a kol. Správní právo, obecná část Praha C. H. Beck 2003
- HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006,
- HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009
- HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2012
- HOEZTEL, J. Československé správní právo. Část všeobecná. Praha: Melantrich a. s. V Praze, 1934,
- HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. Správní právo procesní. Praha: Linde Praha, a. s., 2006,
- Kolektiv: Ilustrovaná encyklopedie. 1. Vydání, Praha, Encyklopedický dům, spol. s r. o., 1995
- JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D., Správní řád, 2. vydání. Praha: 2009,
- KNAPP, V.: Teorie práva, 1. Vydání. Praha, C.H.Beck 1995,
- KOUDELKA, Z., Právní předpisy samosprávy, Linde Praha a. s.
- MAZANEC, Michal., Soudní judikatura ve věcech správních 1993-1997
- NEDOROST, Libor, Přezkum správních aktů. Brno: masarykova univerzita, 1997
- PRŮCHA, P. Správní právo. Obecná část. 7., doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007,
- RYBANSKÝ, J. *Nicotnost správního aktu*. Praha, 2011. Bakalářská. Západočeská univerzita v Plzni. Vedoucí práce JUDr. Triner.
- STARÝ, M., Základy správního práva, obecná část

- SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. 2., aktualizované a přepracované vydání. Praha: ASPI, a. s. 2008.
- ŠROMOVÁ, Eva., Tvorba správních aktů. Praha: Linde Wolters Kluwer, Aspi a. s.
- VEDRAL, J. Správní řád. Komentář. Praha: Bova Polygon, 2006,

## B. Právní předpisy

- Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, v platném znění
- Zákon č. 40/1964 Sb. občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (starý správní řád)
- Zákon za dne 25. 5. 1976, VwVfG- Verwaltungsverfahrensgesetz
- Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- Listina základních práv a svobod zákon č. 2/1993 Sb., ve znění zákona č. 162/ 1998 Sb.
- Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném znění
- Zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve znění Pozdějších předpisů
- Zákon č. 150/2002 Sb. soudní řád správní, v platném znění
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, (nový správní řád) v platném znění
- Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii ČR
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů
- Nařízení č. 2913/92/EHS, č. 12, Zákon č. 185/2004 Sb., o Celní správě ČR, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 258/2000Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č.95/2004 Sb. a prováděcí vyhlášky Ministerstva zdravotnictví. K atestaci (atestační zkoušce)

### C. Časopisecké články

- Bulletin advokacie., Článek byl publikován v časopise č. 11/2010 Ústavní základy ČR. MU - Doplněk, Brno 1999
- Bartoníčková. K., Nicotnost rozhodnutí správního orgánu a instrumenty k jejímu vyslovení v rámci soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy, Právní rozhledy 14/2009
- MADLEŇÁKOVÁ, L.: Dostali jste nicotné rozhodnutí? Snažte se o jeho zrušení v odvolacím řízení. Článek ze dne Středa, říjen 13, 2010. Blog. Jiné právo
- MIKULE, VI. Správní právo v Českých zemích. In: Právnická fakulta Univerzity Karlovy 1348-1998. Jubilejní sborník
- MATES, P. Nicotné akty v judikatuře správních soudů. Obchodní právo, 2000, č. 1,
- MATES, P. Nicotná rozhodnutí v novém správním řádu. Právní rádce, 2005, č. 1,
- MÁŠA, M. K otázce tzv. nicotných správních aktů. Správní právo, 1972, č. 3,
- POTĚŠIL, L. Vyslovení a prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí. Právní fórum, 2006, č. 12,
- POTĚŠIL, L. Napadnutelná vadná správní rozhodnutí. Právní rádce, 2006, ročník XIV, č. 12,
- VRCHA, P.: Právní rozhledy 2/2010. Ročník 18. 26 ledna. K otázce neplatnosti právního úkonu pro nedostatek svobody vůle. Brno

### D. Seznam judikatury

- rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 4. 1993, čj. 6 A 14/93-26
- rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 4. 1993, sp. 6 A 14/93 SP č. 16/1993
- rozsudek Vrchního soudu v Praze dne 29. 10. 1993, čj. 6 A 25/92-27
- rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 20. 5. 1994, sp. Zn. 7 A 28/94 SJS č. 380/1999
- rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 8. 1994, čj. 6 A 90/93-18
- usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 30.5.2000, sp.zn. 32 Cdo 525/2000
- rozsudek NSS sp. zn. 5 A 116/2001-46116/2001-46 (SbNSS 2003, sv. 1)
- rozsudek NSS z 21. 8. 2003, č. j. 5 A 116/2001



- rozsudek NSS č.199/2004
- rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 25. 11. 2004, č. j. 6 A 44/2001
- rozsudek NSS ze dne 2. 11. 2006, čj. 5 A 35/2002-7
- rozsudek KS v Ostravě sp. zn. 22 Ca 50/2006
- rozhodnutí NSS č. 1111/2007 Sb.
- rozsudek Vrchního soudu v Praze dne 22. 9. 1995, č.j. 6 A 191/94-32
- rozsudek Vrchního soudu v Praze z 5. 11. 1993. Čj. 6 A 99/92-50
- rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 10. 1994, čj. 6 A 63/93-22

#### E. Internetové zdroje

- Právní informační systém ASPI
- [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)
- <http://nalus.usoud.cz>.
- [www.epravo.cz](http://www.epravo.cz)
- [www.psp.cz](http://www.psp.cz) (Důvodová práva k vládnímu návrhu správního řádu, sněmovní tisk č. 201/0)
- <http://spravni.juristic.cz/>
- [www.aspimeritum.cz](http://www.aspimeritum.cz),
- <http://pravo.studentske.cz/2008/07/prvn-zruky-zkonnosti-ve-veejn-sprv.html>