



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **P. P.**, zast. Mgr. Tomášem Krejčím, advokátem se sídlem Špitálka 539/23e, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 3, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 7. 2021, č. j. JMK 95103/2021, sp. zn. S-JMK 67535/2021/OÚPSŘ, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 2. 2023, č. j. 29 A 104/2021-79,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

### Odůvodnění:

#### I. Vymezení věci

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 2. 7. 2021, č. j. JMK 95103 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), zamítl jako opožděné odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Boskovice, odboru výstavby a územního plánování (dále jen „*stavební úřad*“ nebo „*prvostupňový správní orgán*“) ze dne 1. 7. 2019, č. j. DMBO 11046/2019 (dále jen „*společné povolení*“ nebo „*prvostupňové správní rozhodnutí*“), kterým stavební úřad dle § 94p odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v rozhodném znění (dále jen „*stavební zákon*“), a podle § 13a vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, schválil stavební záměr „*novostavba osadního výboru H.*“ na pozemku parc. č. XA a parc. č. XB v katastrálním území H. (dále jen „*stavba*“), a to na základě žádosti města B. (dále jen

„stavebník“ nebo „město“) o vydání společného povolení ve společném územním a stavebním řízení (dále jen „společné řízení“).

[2] Podanou žalobou se žalobce domáhal zrušení obou správních rozhodnutí, případně jejich prohlášení za nicotná. Uvedl, že byl ve společném řízení opomenutým účastníkem; stavba se totiž měla nacházet v těsném sousedství pozemků v jeho vlastnictví. Proto podal proti společnému povolení dne 18. 2. 2021 odvolání opomenutého účastníka. Žalobce namítal zjevně tendenční a účelový postup stavebního úřadu, který jej záměrně jako účastníka řízení nepřibral s motivací hladkého průběhu realizace stavby ve prospěch města; hovořil o systémové podjatosti. K tomu poukazoval na vyjádření v médiích, průtahy v řízení a administrativní pochybení stavebního úřadu. Na základě toho, že nebyl zahrnut do okruhu účastníků, označil správní rozhodnutí za nezákonná. Dodal, že pro výše popsané vady považuje správní rozhodnutí za nicotná.

[3] Krajský soud v Brně (dále jen „*krajský soud*“) rozsudkem ze dne 28. 2. 2023, č. j. 29 A 104/2021-79 (dále jen „*napadený rozsudek*“), žalobu jako nedůvodnou zamítl. Krajský soud přisvědčil závěru žalovaného, že žalobce byl a je účastníkem společného řízení v souladu s § 94k písm. e) stavebního zákona s ohledem na vlastnictví pozemků sousedících s těmi, na nichž byla umístována povolovaná stavba, a proto společným povolením mohlo být dotčeno jeho vlastnické právo. Doplnil, že v pochybnostech by bylo nutno vycházet z § 28 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“) a účastenství spíše přiznat, dokud by nebyl prokázán opak. Krajský soud přisvědčil žalovanému i v tom, že žalobce je vedlejším účastníkem společného řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu. Uzavřel, že tedy byl oprávněn podat odvolání z pozice opomenutého účastníka dle § 81 odst. 1 správního řádu.

[4] Postavení žalobce jakožto vedlejšího účastníka označil krajský soud za stěžejní, neboť vedlejší účastníci disponují menším rozsahem práv a nejsou pro řízení nepostradatelní jako účastníci hlavní. K tomu krajský soud odkázal na § 84 odst. 1 správního řádu. Jelikož žalobce nebyl schopen dozvědět se o vydaném společném povolení, uplatní se objektivní roční odvolací lhůta ode dne, kdy bylo společné povolení doručeno poslednímu z účastníků. Krajský soud konstatoval, že lhůta skončila 3. 7. 2020. Žalobce podal odvolání o sedm měsíců později, a proto bylo žalovaným podle § 92 odst. 1 správního řádu zamítnuto. Tento postup krajský soud aproboval. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2017, č. j. 10 As 21/2017-83, uvedl, že žalovaný ani nemohl postupovat jinak.

[5] Následně se krajský soud zabýval namítanou systémovou podjatostí. Upozornil na to, že Ústavním soudem byly řešeny i případy, kdy tvrzený vadný postup správních orgánů byl současně zkoumán v trestním řízení pro podezření ze spáchání přečinu zneužití pravomoci úřední osoby, ale přesto byla odmítnuta možnost přezkumu zákonnosti a věcné správnosti správních rozhodnutí prvostupňových správních orgánů v situaci, kdy vedlejší účastníci (byť právě vinou správních orgánů) zmeškali odvolací lhůty. K tomu poukázal například na usnesení Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2022, sp. zn. I. ÚS 811/22, a uzavřel, že postup žalovaného, který se zabýval dodržením odvolací lhůty, a nikoliv tvrzenými pochybeními stavebního úřadu, byl správný.

pokračování

[6] Krajský soud nepřisvědčil ani argumentaci žalobce stran nicotnosti společného povolení, neboť nebyly naplněny znaky nicotnosti podle § 77 správního řádu. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2016-65, shrnul, že společné povolení netrpí takovými vadami, které by bylo možné označit za kvalifikovanou formu nezákonnosti. Nezahrnutí žalobce mezi účastníky společného řízení je právním řádem předpokládaná situace řešená prodloužením odvolacích lhůt. Přestože žalobci bylo bez jeho přičinění odejmuto právo na odvolání, je třeba respektovat, že zákonodárce po uplynutí roční objektivní lhůty upřednostňuje právní jistotu pravomocných rozhodnutí oproti procesním právům vedlejších účastníků.

## II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření k ní

### II. A Kasační stížnost žalobce

[7] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, ve které navrhl zrušení napadeného rozsudku i obou správních rozhodnutí, případně jejich prohlášení za nicotná.

[8] V rámci shrnutí skutkového stavu stěžovatel upozorňuje na to, že na základě informací z místního tisku o plánované realizaci stavby sepsal dne 10. 10. 2020 z procesní opatrnosti odvolání proti rozhodnutí, kterým byl záměr povolen. To bylo doručeno stavebnímu úřadu 14. 10. 2020, avšak doposud o něm nebylo rozhodnuto.

[9] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu o tom, že správní rozhodnutí nelze označit za nicotná ve smyslu § 77 správního řádu. V obecné rovině se sice ztotožňuje s upřednostněním právní jistoty pravomocných rozhodnutí oproti procesním právům vedlejších účastníků, upozorňuje však, že v posuzovaném případě se jedná o zjevné zneužití práva a nadřazeného postavení ze strany města a stavebního úřadu. Oba subjekty si byly jeho účastenství vědomy, a přesto jej do okruhu účastníků nezahrnuly, aby se vyhnuly možným průtahům v řízení. Jde proto dle stěžovatele o kvalitativně zcela odlišnou věc, která se vymyká běžným řízením, ve kterých došlo ke zmeškání lhůty pro podání odvolání bez zavinění vedlejšího účastníka. Společné povolení bylo vydáno 1. 7. 2019, avšak s realizací záměru bylo započato až na začátku roku 2021, tedy dlouho po uplynutí objektivní lhůty; stěžovatel může pouze spekulovat, proč tomu tak bylo. Je však jisté, že městu i stavebnímu úřadu byla existence § 84 odst. 1 správního řádu zřejmá a není proto důvod, aby byly objektivní lhůtou chráněny.

[10] Schválení popsaného jednání by dle stěžovatele znamenalo, že územní samosprávné celky v součinnosti se svými stavebními úřady mohou fakticky obdobným nezákonným způsobem, tedy zneužitím lhůty dle § 84 odst. 1 správního řádu, docílit realizace svých stavebních záměrů i přes odpor dotčených subjektů – vedlejších účastníků.

[11] Ke tvrzené systémové podjatosti stěžovatel odkázal na § 14 odst. 2 správního řádu a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119. Tvrdí, že citované zákonné ustanovení *a priori* systémovou

podjatost nevylučuje. K zaměstnaneckému poměru k územnímu samosprávnému celku musí však přistoupit další okolnosti, v jejichž důsledku může být postoj úřední osoby k předmětné věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky. Stěžovatel upozorňuje na propojenost města a stavebního úřadu a politický zájem na realizaci stavebního záměru i přes případný odpor účastníků řízení.

[12] Stran tendenčního a podjatého jednání města a stavebního úřadu odkazuje stěžovatel na čl. III. část A správní žaloby. Dodává, že pokud v řízení nebylo postupováno dle § 14 odst. 5 správního řádu, došlo k zatížení správních rozhodnutí nezákonností. Nezákonnost stěžovatel dále spatřuje ve skutečnosti, že nebyl účastníkem společného řízení. Stran průtahů v řízení odkazuje na čl. III. bod A odst. 23 žaloby; tato nezákonnost má dle něj rovněž původ v podjatosti stavebního úřadu.

[13] Stěžovatel uzavírá, že uvedené nezákonnosti dosahují intenzity potřebné k prohlášení správních rozhodnutí za nicotná. Postupem stavebního úřadu mu bylo odejmuto právo vyjádřit se k navrhované stavbě. Podotýká, že dnes již realizovaný záměr je cca o 0,5 m vyšší než původní stavba osadního výboru, čímž dochází k většímu zastínění nemovitých věcí ve vlastnictví žalobce. Došlo také k vybudování venkovního posezení, což přináší zvýšení hluchosti v nočních hodinách. Bylo zasaženo do vlastnického práva stěžovatele, potažmo došlo ke vzniku škody.

[14] Žalovaný se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je přípustná ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), stěžovatel je v řízení zastoupen advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s., a jsou naplněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[16] Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Stěžovatel napadá rozsudek krajského soudu z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Úvodem Nejvyšší správní soud předesílá, že se nezabýval námitkou, že nebylo rozhodnuto o odvolání stěžovatele ze dne 10. 10. 2020, neboť tu stěžovatel poprvé uplatnil až v kasační stížnosti. Jedná se tedy o námitku nepřipustnou podle § 104 odst. 4 s. ř. s. Lze jen podotknout, že nerozhodnutí o jiném odvolání by bylo napadnutelné žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 s. ř. s.

[19] Podle § 84 odst. 1 správního řádu „[o]soba, která byla účastníkem, ale rozhodnutí jí nebylo správním orgánem oznámeno, může podat odvolání do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděla, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno posledním z účastníků, kterým ho správní orgán

pokračování

*byl oznámil; zmeškání úkonu nelze prominout. Ustanovení tohoto odstavce neplatí pro účastníky uvedené v § 27 odst. 1.“*

[20] V posuzované věci není sporu o tom, že stěžovatel měl být vedlejším účastníkem řízení, kvůli pochybení stavebního úřadu se řízení neúčastnil a svědčilo mu tedy právo podat odvolání opomenutého účastníka. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2008, č. j. 1 As 45/2007-48, potvrdil, že § 84 správního řádu se „vztahuje nejen na případy, kdy se účastník sice účastnil celého správního řízení, avšak konečné rozhodnutí mu nebylo doručeno, ale i na případy, kdy potenciální účastník o správním řízení vůbec nevěděl, neparticipoval na něm, a tudíž mu ani konečné rozhodnutí doručeno nebylo“.

[21] Jak správně s odkazem na § 84 odst. 1 správního řádu upozornil krajský soud, uplatní se v takovém případě roční objektivní lhůta ode dne, kdy bylo společné povolení doručeno poslednímu z účastníků. Krajský soud ze spisu ověřil, že lhůta počala běžet dne 4. 7. 2019 a uplynula 3. 7. 2020. Stěžovatel podal odvolání dne 18. 2. 2021, a proto bylo jako opožděné odmítnuto. Stran této problematiky Nejvyšší správní soud připomíná svoji konstantní judikaturu (viz například rozsudek ze dne 4. 2. 2015, č. j. 3 As 135/2014-30; ze dne 23. 9. 2021, 7 As 443/2019-24; ze dne 5. 12. 2013, č. j. 9 As 131/2013-54; nebo ze dne 25. 10. 2017, č. j. 10 As 21/2017-83).

[22] Velmi podrobně se pak kasační soud k § 84 odst. 1 správního řádu vyjádřil i v rozsudku ze dne 16. 3. 2021, č. j. 5 As 134/2018-45, ve kterém uvedl: „Taková úprava se může v některých případech jevit jako tvrdá vůči těm, kteří účastníky fakticky byli, a přesto nedostali možnost reálně se účastnit řízení, hájit svá práva a případně se bránit proti vydanému rozhodnutí odvoláním nebo i žalobou. Řešení, které přinášel původní správní řád a které umožňovalo opomenutým účastníkům podat odvolání i po mnoha letech, však hrozilo vážnými důsledky pro další (neopomenuté) účastníky i třetí osoby, kteří dlouhodobě postupovali podle domněle pravomocného rozhodnutí, v první řadě v řízeních o žádosti pro žadatele, kterým takové rozhodnutí založilo konkrétní práva. Nový správní řád tuto nejistotu účastníků řízení zmírnil zavedením objektivní a subjektivní lhůty pro podání odvolání opomenutým účastníkem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2013, č. j. 9 As 131/2013-53). Správní řád umožňuje opomenutým účastníkům ve smyslu § 27 odst. 2 a 3 správního řádu zvrátit právní moc vydaného rozhodnutí ještě po dobu 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděli, nejpozději však do jednoho roku od oznámení rozhodnutí poslednímu z (neopomenutých) účastníků. Zmeškání úkonu přitom nelze prominout. Poté již dostává přednost právní jistota ostatních účastníků a třetích osob, kteří postupovali s důvěrou ve vydané rozhodnutí, a opomenutí účastníci se s tímto stavem musejí smířit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2017, č. j. 10 As 21/2017-83). Ústavní stížnost proti naposledy zmíněnému rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2017, č. j. 10 As 21/2017-83, Ústavní soud odmítl usnesením ze dne 22. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 75/18, neboť správní soudy svá rozhodnutí odůvodnily logicky a srozumitelně. Ústavní soud zdůraznil, že objektivní lhůta jednoho roku je stanovena s ohledem na zajištění právní jistoty osob dotčených rozhodnutím, neboť není žádoucí, aby i po letech po vynesení rozhodnutí dotčené osoby stále neměly jistotu konečného rozhodnutí ve věci, a dále upozornil na to, že ke smyslu a účelu lhůt v právu již dříve uvedl, že »smyslem právního institutu lhůty je snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích, urychlení procesu rozhodování s cílem reálného

*dosažení zamýšlených cílů. Normativní vymezení času pro uplatnění práv může přitom dopadat jak do oblasti hmotných, tak do oblasti procesních subjektivních práv» (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 1. 4. 2003, sp. zn. II. ÚS 560/01). I s ohledem na skutečnost, že Ústavní soud měl již v několika případech možnost se k ústavnosti lhůt dle § 84 odst. 1 správního řádu vyjádřit, přičemž ve všech případech byly ústavní stížnosti Ústavním soudem odmítnuty pro zjevnou neopodstatněnost (viz usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 9. 2018, sp. zn. IV. ÚS 2891/18, výše citované usnesení ze dne 22. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 75/18, usnesení ze dne 24. 3. 2017, sp. zn. I. ÚS 437/17, či usnesení ze dne 26. 2. 2015, sp. zn. III. ÚS 3721/14), neshledal Nejvyšší správní soud podmínky pro to, aby se, jak po něm žádá stěžovatel, obrátil na Ústavní soud s návrhem dle čl. 95 odst. 2 Ústavy na zrušení § 84 odst. 1 správního řádu, neboť má za to, že toto ustanovení není v rozporu s ústavním pořádkem.“*

[23] Žalovanému tak nezbylo než odvolání jako opožděné odmítnout a krajský soud musel tento závěr potvrdit. Judikaturních závěrů si je vědom i sám stěžovatel; je však názoru, že v jeho případě jde o výjimečnou situaci, neboť správní rozhodnutí jsou nicotná a došlo také ke zjevnému zneužití práva a nadřazeného postavení ze strany města a stavebního úřadu, kteří lhůty stanovené v § 84 odst. 1 správního řádu zneužili. Tyto závěry odůvodnil tvrzenou systémovou podjatostí, nezákonností z důvodu jeho neúčasti v řízení a také průtahy v řízení.

[24] Nejvyšší správní soud upozorňuje, že tyto námitky nemohou být předmětem přezkumu; považuje nezbytné znovu připomenout, že ustanovení § 84 odst. 1 správního řádu není založeno na rozlišování a hodnocení důvodů, proč a jak k uplynutí odvolacích lhůt došlo, neboť jeho primárním cílem je ochrana právní jistoty ostatních účastníků, jejichž práva a povinnosti správní rozhodnutí ovlivňuje. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2015, č. j. 3 As 135/2014-30, k opomenutí na základě tvrzeného záměrného působení správních orgánů uvedl: „Je tedy zřejmé, že do zákona byly zmiňované lhůty zavedeny především z důvodu ochrany právní jistoty dalších (neopomenutých) účastníků. Výklad požadovaný stěžovatelem by však uvedený smysl zákona popřel. Ochrana právní jistoty dalších účastníků správního řízení, bez ohledu na to, že na případném pochybení správního orgánu nenesli žádnou vinu, by v takovém případě byla obětována obecně jistě rovněž významnému důvodu ochrany opomenutého účastníka řízení. V takovém případě by zcela vymizel princip proporcionality uvedených práv, který představuje určité východisko řešení skutkově obdobných situací. Samotné ustanovení § 84 odst. 1 správního řádu je navíc značně rigidní a nedává prostor k úvaze, za jakých okolností došlo k uplynutí subjektivní či objektivní lhůty k podání odvolání. Bylo proto správné, pokud krajský soud důvody pro uplynutí lhůt nezohlednil.“

[25] Judikatura Nejvyššího správního soudu poukazuje také na to, že znění § 84 odst. 1 správního řádu nebylo shledáno protiústavním. Krajský soud příhodně odkázal na unesení Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2022, sp. zn. I. ÚS 811/22, které říká: „zavedení objektivní roční lhůty vede k tomu, že tzv. vedlejší účastníci, kteří danou lhůtu zmeškali, již nemohou nechat v odvolacím řízení a posléze ani před správním soudem přezkoumat zákonnost a věcnou správnost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Při zamítnutí odvolání pro opožděnost se odvolací orgán zabývá pouze včasností podání odvolání; stejný rozsah přezkumu je i v následném soudním řízení správním. Jde tedy o střet práva na přezkum správního rozhodnutí (čl. 36 odst. 2 Listiny) se zájmem na ochranu právní jistoty (čl. 1 odst. 1 Ústavy), který se

## pokračování

zákonodárce rozhodl vyřešit právě stanovením lhůty v § 84 odst. 1 správního řádu, což není samo o sobě protiústavní (blíže viz body 24 až 26 usnesení sp. zn. IV. ÚS 2873/21 ze dne 4. 1. 2022). O existenci rozhodnutí správního orgánu prvního stupně se opomenutý účastník, jemuž takové rozhodnutí nebylo ani oznámeno, nemusí v průběhu jednorocní lhůty upravené v § 84 odst. 1 správního řádu vůbec dozvědět (srov. např. usnesení sp. zn. I. ÚS 75/18 ze dne 22. 5. 2018 a tam citovaný rozsudek NSS č. j. 1 As 45/2007-48 ze dne 9. 1. 2008), jak tomu bylo i v nyní projednávané věci. Podle Ústavního soudu jsou závěry správních soudů v napadených rozhodnutích v souladu s výše nastíněnými východisky; ostatně sám stěžovatel skutečnost, že jeho odvolání bylo podáno opožděně, nerozporuje. Tvrzený vadný postup městského úřadu (který podle orgánů činných v trestním řízení nebyl trestným činem) při stanovení okruhu účastníků a při poskytování informací stěžovateli nelze považovat za mimořádné okolnosti, jež by odůvodnily postup správních orgánů a správních soudů jdoucí proti výslovnému znění zákona a výjimečnou ingerenci Ústavního soudu.“ (zvýraznil Nejvyšší správní soud).

[26] Jakkoli rozumí kasační soud stěžovateli situaci, nemůže nahrazovat zákonodárnou iniciativu a měnit svým výkladem znění zákona, které prostor k úvahám nedává; tím by byl zásadně narušen princip brzd a protivah, kterými na sebe vzájemně působí moc zákonodárná, výkonná a soudní. Vznikla-li stěžovateli škoda, jak tvrdí, může se její náhrady domáhat před civilním soudem. Případné rušení nočního klidu je přestupkem a lze řešit přivoláním policejní hlídky.

[27] K namítané nicotnosti krajský soud uvedl, že nezahrnutí stěžovatele mezi účastníky společného řízení a v důsledku toho neoznámení společného povolení je právním řádem předpokládána situace, která je řešena prodloužením lhůt. S tímto závěrem Nejvyšší správní soud souhlasí; nic na něm nemohou změnit ani námitky žalobce stran systémové podjatosti, nezákonnosti stěžovatelovy neúčasti v řízení a průtahů v řízení; z výše uvedených důvodů jde o námitky, kterými se kasační soud nemůže zabývat.

[28] K tvrzené nicotnosti Nejvyšší správní soud uvádí, že zákon nepodává úplnou legální definici a charakteristiku pojmu nicotnost; při jeho definici lze vycházet z bohaté judikatury. Například rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006-74, č. 1629/2008 Sb. NSS, uvedl: „Nicotnost (někdy též označována jako nulita, paakt, absolutní zmatečnost, pseudorozhodnutí, non negotium, zdánlivý akt, pa-akt, právní nullum, neexistence, naprostá (absolutní) neplatnost, či dokonce procesní potrat) představuje specifickou kategorii vad správních rozhodnutí. Tyto vady jsou však vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími a rovněž i nezhojitelnými. Rozhodnutí, které jimi trpí je rozhodnutím nicotným. Nicotné rozhodnutí však není „běžným“ rozhodnutím nezákonným, nýbrž „rozhodnutím“, které pro jeho vady vůbec nelze za veřejněmocenské rozhodnutí správního orgánu považovat, a které není s to vyvolat veřejnoprávní účinky. Zatímco v případě „běžných“ vad správních rozhodnutí se na tato, s ohledem na uplatnění zásady presumpce platnosti a správnosti správních aktů, hledí jako na rozhodnutí existující a způsobila vyvolávat příslušné právní důsledky a působit tak na sféru práv a povinností jejich adresátů, v případě nicotných správních rozhodnutí se ani tato zásada neuplatní. Z povahy vad způsobujících nicotnost pak plynou i příslušné právní následky. S nejtěžšími vadami jsou tak nutně spojeny i ty nejtěžší následky. Proto není nikdo povinen nicotné správní rozhodnutí respektovat a řídit se jím. [...] Judikatura Vrchního soudu v Praze považuje za důvody nicotnosti aktu např. těžké vady působnosti a příslušnosti, zásadní

*nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost nebo nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním slova smyslu vůbec neexistuje apod. Stejný význam pak má i nedostatek podkladu k vydání aktu, např. uložení povinnosti podle již zrušeného právního předpisu.) a posléze i Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001-96, publikovaný pod č. 793/2006 Sb. NSS, podle jehož právních závěrů nicotný je správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze. Takovými vadami jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislusnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí. K nicotnosti soud přiblíží z úřední povinnosti).“*

[29] Žádnou z natolik intenzivních vad, která by způsobila nicotnost napadeného rozhodnutí, Nejvyšší správní soud neshledal. S odkazem na svůj rozsudek ze dne 16. 3. 2021, č. j. 5 As 134/2018-45, připomíná také, že „pokud odvolací správní orgán zamítne odvolání proti meritornímu rozhodnutí správního orgánu I. stupně pro opožděnost, má takové rozhodnutí pro žalobce i hmotněprávní dosah, neboť je mu tím znemožněno otevřít otázku zákonnosti meritorního rozhodnutí správního orgánu I. stupně (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2005, č. j. 4 As 59/2004-66). Právě z tohoto důvodu byl umožněn soudní přezkum rozhodnutí odvolacího orgánu o zamítnutí odvolání pro opožděnost v řízení dle § 65 a násl. s. ř. s., avšak pouze v otázce, zda bylo odvolání skutečně podáno opožděně, či nikoliv, zda byl tedy žalobce zkrácen na svém právu na odvolací přezkum prvostupňového rozhodnutí. Není naopak možné se věnovat námitce nezákonnosti, ale ani nicotnosti rozhodnutí správního orgánu I. stupně (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2008, č. j. 2 As 53/2007-111).“ Námitkou nicotnosti ve vztahu ke společnému povolení se tedy Nejvyšší správní soud nezabýval.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[30] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozsudku ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[31] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 téhož zákona. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nepřiznal.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

pokračování

V Brně dne 8. srpna 2023

JUDr. Miluše Došková  
předsedkyně senátu