

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

**Anna Nová**

**Podjatost úředních osob**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Josef Vedral, Ph.D.

Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 18. 8. 2023

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 187 480 znaků včetně mezer.

---

Anna Nová

V Sušici dne 18. 8. 2023

## **Poděkování**

Na tomto místě bych ráda poděkovala svému vedoucímu JUDr. Josefu Vedralovi, Ph.D. za jeho vstřícný přístup a cenné připomínky, které mi při psaní této práce poskytl. Velký dík patří i rodině a přátelům, kteří mě podporovali po celou dobu mého studia.

## Obsah

<b>Úvod</b> .....	<b>1</b>
<b>1. Základní východiska institutu podjatosti</b> .....	<b>3</b>
1.1. Zásada nestrannosti jako pramen institutu namítání podjatosti .....	3
1.2. Historický exkurz.....	6
<b>2. Současná právní úprava podjatosti</b> .....	<b>12</b>
2.1. Institut podjatosti ve správním řádu .....	12
2.2. Úřední osoby a další subjekty institutu namítání podjatosti .....	15
2.3. Pojem podjatosti a důvody vyloučení z projednávání a rozhodování věci.....	19
<b>3. Systémová podjatost</b> .....	<b>26</b>
3.1. Teoretická východiska systémové podjatosti .....	26
3.2. Legislativní a judikurní vývoj v otázce systémové podjatosti .....	27
3.3. Novela č. 176/2018 Sb.....	32
3.4. Recentní judikurní vývoj v oblasti systémové podjatosti .....	34
<b>4. Uplatnění institutu podjatosti v praxi</b> .....	<b>37</b>
4.1. Namítání a oznamování podjatosti .....	37
4.1.1. Uplatnění námítky podjatosti účastníkem .....	37
4.1.2. Oznámení skutečností o podjatosti úřední osobou .....	40
4.2. Rozhodování o podjatosti .....	42
4.2.1. Příslušnost k rozhodování o podjatosti.....	43
4.2.2. Postup před samotným posuzováním námítky podjatosti .....	49
4.2.3. Zkoumání existence podjatosti jako takové .....	52
4.2.4. Forma rozhodnutí o námitce.....	53
4.2.5. Důsledky pro vyloučenou úřední osobu.....	55
4.2.6. Určení náhradní úřední osoby a delegace.....	55
4.2.7. Oznamování rozhodnutí o námitce.....	59
4.3. Prostředky obrany.....	59
4.3.1. Odvolání (rozklad) .....	60
4.3.2. Přezkumné řízení .....	62
4.3.3. Soudní přezkum.....	63
<b>Závěr</b> .....	<b>69</b>
<b>Seznam použitých zkratk</b> .....	<b>72</b>
<b>Seznam použitých zdrojů</b> .....	<b>74</b>

**Abstrakt..... 84**

**Abstract ..... 85**

## Úvod

Právní úprava vyloučení z projednání a rozhodnutí věci (jinak též vyloučení pro podjatost) sleduje důležitý veřejný zájem na tom, aby ve správních řízeních rozhodovaly nezaujaté a nestranné osoby, které se při tom nadto budou řídit právními předpisy.<sup>1</sup> Institut má přispívat i k naplnění zásady materiální pravdy, zásady zákonnosti a zásady rovnosti účastníků řízení.<sup>2</sup> Přesuneme-li se od teoretických východisek k aplikační praxi, nejspíše nás nepřekvapí, že institut při své realizaci často naráží na praktické výzvy a problémy, které vyvolávají otázku, do jaké míry institut skutečně efektivně přispívá k naplnění klíčových principů právního státu. I proto je na otázku podjatosti úředních osob a zejména pak tzv. systémové podjatosti soustředěna nemalá pozornost v rámci odborné literatury; problematika se rovněž do dnešního dne stává předmětem řady odborných diskuzí.

Cílem diplomové práce je poskytnout co možná nejkompaktnější pojednání o podjatosti úředních osob se zaměřením na praktické aspekty, které by mohlo sloužit jako pomůcka pro osoby, které namítají podjatost úřední osoby, ale i pro ty, kteří naopak námitku projednávají a rozhodují o ní. Záměrem práce je i zmapovat nejdůležitější závěry judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu o předmětné problematice a zanalyzovat vývoj judikaturního postoje v dané oblasti v posledních zhruba dvou dekadách.

S ohledem na tematické vymezení diplomové práce se v textu budu věnovat především podjatosti úředních osob ve vztahu k jednotlivcům působícím ve správních orgánech a členům kolegiálních správních orgánů. Podrobněji se zaměřím i na otázku podjatosti členů rozkladových komisí, při čemž budu čerpat i ze svých praktických zkušeností, které jsem načerpala v pozici tajemnice rozkladové komise. Vzhledem k omezeným možnostem rozsahu diplomové práce se budu pouze zcela okrajově věnovat úpravě institutu podjatosti ve zvláštních zákonech.

Práce je rozdělena do čtyř základních kapitol, které se dále dělí na podkapitoly, přičemž vybrané podkapitoly se dále člení na oddíly. Kapitola první nastiňuje základní východiska institutu namítání podjatosti a rekapituluje důležité milníky kodifikace správního řízení se zaměřením na úpravu institutu podjatosti. Kapitola druhá se věnuje především účinné právní úpravě podjatosti ve správním řádu a pokládá teoretické základy nezbytné pro hlubší vhled do

---

<sup>1</sup> ADAMUSOVÁ, Z. § 14 [Vyloučení z projednávání a rozhodování věci]. In: KOPECKÝ, M., STAŠA, J. a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022. str. 64. ISBN 978-80-7676-422-4.

<sup>2</sup> NEDOROST, L., SOVÁK, Z. *Správní právo procesní*. Praha: Eurolex Bohemia, 2002. str. 61. ISBN 80-86432-17-3.

problematiky. Kapitola třetí se zabývá fenoménem tzv. systémové podjatosti, jemuž je ze strany odborné veřejnosti i správních soudů dlouhodobě věnována zvýšená pozornost. Stěžejní částí této práce je kapitola čtvrtá, která nabízí komplexní pohled na uplatnění institutu podjatosti v praxi. Kapitola čtvrtá je rozdělena do tří podkapitol podle základních na sebe navazujících fází uplatnění institutu námitky podjatosti – namítání podjatosti, rozhodování o podjatosti a prostředky obrany.

# 1. Základní východiska institutu podjatosti

## 1.1. Zásada nestrannosti jako pramen institutu namítání podjatosti

Jedním z primárních účelů jakéhokoliv, v tomto případě správního, řízení, je v rámci možností správné zjištění a zhodnocení informací týkajících se posuzovaného případu, které jsou důležité pro rozhodnutí, nebo jeho výkon.<sup>3</sup> V souvislosti s tím je nutné trvat na tom, aby správní orgán rozhodující ve věci byl nestranný, tedy aby osoby podílející se na výkonu jeho pravomoci byly schopny vůči zúčastněným osobám vystupovat objektivně a nedopouštěly se neoprávněného zvýhodňování či znevýhodňování, které by bylo v rozporu s ústavním zásadou rovnosti účastníků v řízení.<sup>4,5</sup> Třebaže nestrannost správního orgánu není sama o sobě zárukou správného a spravedlivého rozhodnutí, výrazně přispívá ke zvýšení pravděpodobnosti takového výsledku.<sup>6</sup> Požadavek nestrannosti vychází i z klasické římskoprávní zásady *nemo iudex in causa sua*, kterou lze v této právní oblasti interpretovat tak, že nikdo se nesmí podílet na rozhodování o vlastní věci, či o věci, na které má zájem.

Primárním východiskem zásady nestrannosti je čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, který zakotvuje právo na spravedlivý proces jako jeden ze základních ústavních imperativů demokratického právního státu. Jeho integrální součástí je právo každého domáhat se (stanoveným způsobem) toho, aby v jeho věci rozhodoval nestranný a nezávislý orgán veřejné moci<sup>7</sup>.

Čistě prostřednictvím jazykového výkladu<sup>8</sup> čl. 36 odst. 1 Listiny není možné dovodit, že by požadavek nezávislosti a nestrannosti měl být aplikován nejen na soudy, ale i na „jiné orgány“. Podle Ústavního soudu je však s ohledem na základní principy spravedlivého řízení nutné toto ustanovení interpretovat extenzivně. K tomuto postoji Ústavní soud došel postupně;

---

<sup>3</sup> SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice: právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde, 2007. str. 283. ISBN 978-80-7201-676-1.

<sup>4</sup> Tuto zásadu lze vyjádřit také tak, že při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů by tedy neměly vznikat nedůvodné rozdíly a k osobám ve shodném či obdobném postavení by mělo být přistupováno stejně.

<sup>5</sup> „Všichni účastníci jsou si v řízení rovni.“ (Čl. 37 odst. 3 Listiny)

<sup>6</sup> srov. CANE, P. *Administrative Law*. 5. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2011. str. 69 – 70. ISBN 978-0-19-969233-0.

<sup>7</sup> „Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.“ (Čl. 36 odst. 1 Listiny)

<sup>8</sup> Jazykový výklad, nicméně, představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. (srov. nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, publ. pod č. 163/1997 Sb. n. u. ÚS.)



v devadesátých letech zásadu nestrannosti ve vztahu ke správnímu řízení ve svých rozhodnutích příležitostně zmiňoval, ovšem aniž by dále specifikoval, z kterého ustanovení ji dovozuje.<sup>9, 10</sup>

Až v roce 2009 se Ústavní soud vyjádřil v tom smyslu, že principy čl. 36 odst. 1 Listiny je nutné do určité míry vztahovat nejen na činnost soudů, ale i na činnost jiných orgánů veřejné moci a v souvislosti s tím vysvětlil, že v první řadě je nutné odlišit pojmy nestrannost a nezávislost. Nestrannost je vykládána jako „objektivní, předem nezaujatý přístup pověřených osob k posuzování, řešení a zejména rozhodování právních věcí, [který] je nutné vyžadovat v případě všech státních orgánů“<sup>11</sup>, zatímco nezávislost (i vzhledem k principu subordinace, který prostupuje organizací státní správy) disponují v plné míře pouze soudci.

S poskytováním právní ochrany prostřednictvím orgánů veřejné moci tedy není spojena stejná míra nezávislosti a nestrannosti jako se soudním rozhodováním,<sup>12</sup> neboť pro rozhodovací činnost správních orgánů se nezávislost zpravidla nepředpokládá<sup>13</sup>, zatímco nestrannost je pro řádný výkon veřejné správy nezbytná. K odlišným požadavkům na výkon soudnictví a veřejné správy, a především pak k otázce (ne)závislosti veřejné správy se vyjádřil Ústavní soud následovně: „[N]a výkon státní správy naprosto nelze klást stejné požadavky jako na výkon soudnictví. (...) Právě naopak, uznávané požadavky zákonnosti, efektivity, účelnosti či hospodárnosti provádění státní správy jako nástroje vládní politiky vyžadují nejen metodické řízení podřízených správních úřadů, ale nevylučují ani konkrétní pokyny správním úřadům nižších stupňů k vedení řízení tam, kde existuje zvláště výrazný obecný zájem na rozhodnutí, které bude zákonné, efektivní, bez průtahů přijaté atd.“<sup>14</sup> Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se rovněž přiklonil k tomu, že absenci nezávislosti úředních osob při rozhodovací činnosti nelze pokládat za ústavní deficit, narozdíl od případné absence nestrannosti.<sup>15</sup>

Institut vyloučení z projednání a rozhodování věci v důsledku toho, že vychází primárně z čl. 36 Listiny, může mít ústavněprávní rozměr. Konkrétní případ, v jehož rámci byl institut

---

<sup>9</sup> Viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 27. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 289/95, publ. pod č. 57/1996 Sb. n. u. ÚS a Nález Ústavního soudu ze dne 21. 9. 1999, sp. zn. I. ÚS 168/99, publ. pod č. 126/1999 Sb. n. u. ÚS.

<sup>10</sup> ČERNÍN, K. Úvahy o nestrannosti úředního rozhodování. *Časopis pro právní vědu a praxi*. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně, 2015, roč. 23, č. 4, str. 341-351. ISSN 1210-9126.

<sup>11</sup> Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2009, sp. zn. II. ÚS 1062/08, na něž navazuje i významné usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, Pl. ÚS 30/09.

<sup>12</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 30. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 32/18, publ. pod č. 141/2019 Sb. n. u. ÚS.

<sup>13</sup> Nezávislostí jsou nadány (ovšem v podstatně menší míře, než osoby soudců) některé osoby působící ve státních úřadech stojících mimo organizační soustavu státní správy, tj. nezávislých správních úřadech, např. členové Rady pro rozhlasové a televizní vysílání.

<sup>14</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 19. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 623/02, publ. pod č. 149/2004 Sb. n. u. ÚS.

<sup>15</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 – 119, publ. pod č. 2802/2013 Sb. NSS.

nesprávně aplikován či interpretován, totiž může být věcně projednáván před Ústavním soudem. Právo na nestranný orgán smí být, jakožto základní právo, omezeno jen ve prospěch jiného ústavního principu<sup>16</sup>, kterým zde typicky může být řádný výkon veřejné správy.

Pro oblast správního práva lze konkretizaci ústavně-právní zásady nestrannosti nalézt v úvodních ustanoveních správního řádu, která upravují základní zásady činnosti správních orgánů. Konkrétněji se jedná o § 2 odst. 4<sup>17</sup>, a především pak o § 7 odst. 1 správního řádu, který správnímu orgánu ukládá, aby vůči všem dotčeným osobám<sup>18</sup> postupoval nestranně a od všech dotčených osob vyžadoval plnění jejich procesních povinností rovnou měrou.

Význam zásady nestrannosti zdůraznil i Veřejný ochránce práv, který v roce 2006 vytvořil sjednocující metodický dokument stran principů dobré správy<sup>19</sup>. Požadavky na nestrannost jsou v rámci tohoto tzv. desatera definovány takto: „Úředník přistupuje ke všem osobám ve stejné situaci stejně a nečiní žádné neodůvodněné rozdíly v zacházení s nimi, přitom respektuje princip přiměřenosti. Úředník se snaží oprostít ode všech předsudků, zachovávat politickou i náboženskou neutralitu a nezavdávat žádnou příčinu k pochybnostem o své nepodjatosti. Pokud se rozhodne nepřihlížet k vyjádření či požadavku některé osoby, vždy takový postup odůvodní (...)“.

Procesněprávní garance principu nestrannosti rozhodování orgánu veřejné správy je zhmotněna v institutu vyloučení z projednání a rozhodování věci v § 14 správního řádu, který upravuje podmínky vyloučení úředních osob, u kterých existuje opodstatněná obava, že by nestranný přístup nebyly s to dodržet. Dalším účelem této právní úpravy je i ochrana právní jistoty a důvěry občanů či jiných subjektů práva v řádný výkon práva a v právní stát.

---

<sup>16</sup> Podrobněji k omezenosti základních práv viz WINTR, J. *Principy českého ústavního práva*. 6. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2023. str. 157 – 159. ISBN 978-80-7380-911-9.

<sup>17</sup> „Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.“

<sup>18</sup> „Dotčenými osobami“ se podle § 2 odst. 3 správního řádu rozumí osoby, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká.

<sup>19</sup> Principy dobré správy veřejného ochránce práv [online]. [cit. 25. 1. 2023]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/dokument/principy-dobre-spravy/principy-dobre-spravy.pdf>

## 1.2. Historický exkurz

První předpisy upravující činnost a postupy orgánů veřejné správy na území dnešní České republiky se datují již do 19. století<sup>20</sup> a od té doby právní úprava prošla značným vývojem. V následujících kapitole budu pojednávat o jednotlivých milnících kodifikace správního řízení se zaměřením na úpravu institutu podjatosti.

Na rozdíl od podjatosti soudních osob, o které pojednávaly již říšské zákony rakousko-uherské monarchie, byla problematika podjatosti úředních osob upravena pozitivním právem až v období první republiky. Předmětným právním předpisem bylo vládní nařízení č. 8/1928 Sb. z. a n., ze dne 13. 1. 1928, o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení). Ustanovení § 11 obsahovalo poměrně komplexní vymezení důvodů podjatosti<sup>21</sup> a procesní postup k řešení vzniklé situace postoupením věci jinému úřednímu orgánu (tj. úřední osobě) nebo úřadu. Právní úprava zakotvovala i oznamovací povinnost úředního orgánu ohledně skutečností zakládajících jeho podjatost; následky nesplnění této povinnosti však byly pouze disciplinární povahy a nezakládaly zmatečnost řízení samotného.<sup>22</sup> Ani skutečnost, že řízení vykonal podjatý úřední orgán nezakládala zmatečnost řízení, tedy, že by rozhodnutí v jeho rámci učiněné muselo být nadřízeným orgánem vždy zrušeno. Weyr se s tímto postupem ztotožňoval, podle jeho názoru péče správního orgánu o záruky objektivnosti správního řízení nemůže zacházet tak daleko.<sup>23</sup> Během necelého století, které od této Weyrovy proklamace uplynulo, nastal v předmětném ohledu ne až tak překvapivě značný interpretační posun. V současnosti soudy pravidelně zdůrazňují nutnost garance nestrannosti a nezájatosti správního orgánu jakožto součást práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny a obecně platí, že pokud soud shledá podjatost úřední osoby, která se podílela na vydání napadeného rozhodnutí, bude toto důvodem pro jeho zrušení.<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> Ještě na počátku 20. století však byla právní úprava z hlediska svého rozsahu i obsahu vnímána jako nedostatečná, opomíjela důležité otázky řádného správního procesu, a především chyběla sjednocující obecná procesní norma. (BENEDA, I. a kol. *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005)*. Olomouc: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplus a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007, str. 75. ISBN 978-80-86624-45-7.)

<sup>21</sup> Kromě podjatosti z důvodu podílení se na vydání napadeného rozhodnutí v prvním stupni se jednalo o důvody spočívající v osobním, příbuzenském či jiném blízkém vztahu k účastníkům řízení. Ustanovení § 11 odst. 1 ale obsahovalo i generální klauzuli důvodů podjatosti – jiné vážné důvody které dostatečně uvádějí v pochybnost úplnou nepodjatost úředních orgánů.

<sup>22</sup> WEYR, F. *Správní řád: vládní nařízení ze dne 13. ledna 1928, č. 8. Sb. z. a n.* Brno: Nakladatelství Barvič & Novotný; Čs. a. s. právník, 1930. str. 66.

<sup>23</sup> Tamtéž.

<sup>24</sup> Pro podrobný rozbor dané problematiky viz oddíl 4.3.3 této práce.

V řízení se rovněž uplatňovala koncentrace námitek podjatosti do fáze řízení předcházející prvnímu úkonu ve věci, namítá-li podjatost účastník řízení<sup>25</sup>; zajímavostí je, že podle rakouského správního řádu, který byl pro tvorbu právního předpisu výraznou inspirací, nemohly strany řízení námitku podjatosti uplatňovat vůbec.<sup>26</sup>

Tehdejší právní úprava předpokládala možnost vzniku podjatosti u vedoucích všech správních úřadů (tj. tehdejší terminologií ‚přednostů úřadů‘)<sup>27, 28</sup>; podle dnes účinné právní úpravy je podjatost vyloučena u vedoucích ústředních správních úřadů. Kromě toho ustanovení § 11 odst. 2 a 3 vládního nařízení č. 8/1928 Sb. z. a n. dokonce částečně upravovalo situace, které dnes označujeme jako ‚systémovou podjatost‘. Podle druhého odstavce byli úřední orgánové a členové městské či obecní rady měst se zvláštním statutem (tj. obdoba dnešních statutárních měst) podjati, pokud jejich vlastní obec byla stranou v řízení týkajícího se majetkoprávních zájmů této obce.<sup>29</sup> Mimo případy podjatosti, jejichž důvodem byla účast úředních orgánů na vydání rozhodnutí v prvostupňovém řízení, nemohla být domněnka podjatosti vyvozována z úřední činnosti, kterou úřední orgán vykonával v rámci své působnosti.<sup>30</sup> Dané řešení nebylo nepodobné dnešnímu řešení systémové podjatosti, které bylo do účinného správního řádu implementováno s účinností od 1. 1. 2018 a kterému je věnována kapitola 3 této práce.

---

<sup>25</sup> Toto platilo samozřejmě vyjma případů, kdy důvod podjatosti nastal později, či se o něm účastník (strana) dozvěděl až dodatečně. „*Namítá-li podjatost úředního orgánu strana, musí tak učiniti dříve, než předsvezme první úkon před ním. Jinak může strana namítati podjatost úředního orgánu jen, když důvod podjatosti nastal později nebo když se o něm později dověděla, a to před prvním úkonem, jež před podjatým orgánem má předsevzít po té, co důvod podjatosti nastal nebo se o něm strana dověděla.*“ (§ 11 odst. 5 Nařízení vlády republiky Československé č. 8/1928 Sb. z. a n., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení), účinné do 30. 6. 1955.)

<sup>26</sup> WEYR, F. *Správní řád : vládní nařízení ze dne 13. ledna 1928, č. 8. Sb. z. a n.* Brno: Nakladatelství Barvič & Novotný; Čs. a. s. právník, 1930. str. 66.

<sup>27</sup> „*Úřední orgán, u něhož nastal důvod podjatosti, je povinen oznámiti to přednostovi úřadu, který řízení ve věci buď sám převezme nebo je přidělí jinému úřednímu orgánu. Nastal-li tento důvod u přednosty úřadu, odevzdá věc svému zástupci a učiní oznámení nadřízenému úřadu.*“ (§ 11 odst. 4 nařízení vlády republiky Československé č. 8/1928 Sb. z. a n., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení), účinné do 30. 6. 1955.)

<sup>28</sup> „*O návrhu strany namítající podjatost úředního orgánu rozhoduje přednosta úřadu; jde-li o něho, nadřízený úřad.*“ (§ 11 odst. 7 nařízení vlády republiky Československé č. 8/1928 Sb. z. a n., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení), účinné do 30. 6. 1955.)

<sup>29</sup> „*Ve městech se zvláštním statutem jsou úřední orgánové a členové městské nebo obecní rady podjati také, jestliže jejich vlastní obec jest v řízení stranou, hájíc majetkoprávní zájmy obce. (...)*“ (§ 11 odst. 2 nařízení vlády republiky Československé č. 8/1928 Sb. z. a n., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení), účinné do 30. 6. 1955.)

<sup>30</sup> „*Kromě případu označeného v odstavci 1, čís. 5, nemůže z úřední činnosti, kterou vykonává úřední orgán v oboru své působnosti, býti vyvozován důvod pro domněnku jeho podjatosti.*“ (§ 11 odst. 3 nařízení vlády republiky Československé č. 8/1928 Sb. z. a n., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení), účinné do 30. 6. 1955.)

Po změně politického systému došlo v roce 1955 i na nahrazení dosavadní právní úpravy správního řízení, a to formou vládního nařízení č. 20/1955 Sb.<sup>31</sup> a prováděcí vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 73/1955 Ú.I.<sup>32</sup>. Toto vládní nařízení nastolilo nový trend postupného zeštíhlování procesní úpravy, která reguluje činnost státních orgánů, což samozřejmě konvenovalo s ideologickými východisky tehdejšího režimu.

Oproti svému předchůdci upravovalo nařízení č. 20/1955 Sb. podjatost poměrně stroze v § 11, podrobnější východiska bylo možné nalézt v § 5 prováděcí vyhlášky č. 73/1955 Ú.I.; v souhrnu však byla úprava podjatosti v zásadě shodná jako ve vládním nařízení č. 8/1928 Sb. z. a n. Podjatost však mohla být účastníky řízení namítána po celou dobu řízení a rovněž k ní správní orgán z úřední povinnosti po celou dobu řízení přihlížel. O námitce podjatosti se rozhodovalo tzv. mezitímním rozhodnutím.<sup>33</sup>

Právní úprava správního řízení z roku 1955 platila jen krátce, už o pět let později byla nahrazena vládním nařízením č. 91/1960 Sb.<sup>34</sup> Tehdejší přístup k normotvorbě velmi zajímavě zhodnotil ústavní právník Jičínský, podle něhož zákonodárcovy představy o stavu společnosti a společenských vztazích nevycházely ze skutečnosti, ale z toho, jakou tuto sociální realitu ideologie vládnoucí strany plánovala mít. Strana totiž předpokládala, že dojde ke změnám sociálně třídní struktury a ke značnému zjednodušení sociálních vztahů, které již nemusí být právně regulovány tak podrobně a rozsáhle, neboť u mnoha z nich postačí regulace sociálně morální.<sup>35</sup> Zákonodárce byl tedy při tvorbě normy veden snahou o zakotvení jednoduché, neformální a operativní právní úpravy správního procesu, což mělo za následek výraznou redukci objemu upravované materie.<sup>36</sup>

Daný předpis byl se svými 36 paragrafy nejstručnějším správním řádem v historii úpravy správního řízení a jedním z opomenutých prvků byla i procesní záruka nestrannosti –

---

<sup>31</sup> Nařízení vlády republiky Československé č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (správní řád), účinné do 30. 6. 1960.

<sup>32</sup> Vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 73/1955 Ú.I., kterou se vydávají podrobnější předpisy o řízení ve věcech správních, účinná do 30. 6. 1960.

<sup>33</sup> *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005)*. Olomouc: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplum a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007. str. 286. ISBN 978-80-86624-45-7.

<sup>34</sup> Nařízení vlády republiky Československé č. 91/1960 Sb., o správním řízení, účinné do 31. 12. 1967.

<sup>35</sup> JIČÍNSKÝ, Z. *Právní myšlení v 60. letech a za normalizace*. Praha: Prospektrum, 1992. str. 37. ISBN 80-85431-24-6.

<sup>36</sup> STAŠA, J. K. pozapomenutým padesátinám jednoho zákona. *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2018, roč. LI, č. 1-2, str. 86-99. ISSN 0139-6005.

institut namítání podjatosti, který se tak po několik let v tuzemském správním řízení vůbec nevyskytoval.<sup>37</sup>

Další historický milník v právní úpravu správního řízení představuje správní řád z roku 1967<sup>38</sup>, který je s účinností mezi 1. 1. 1968 a 31. 12. 2005 zatím nejdéle platným a účinným správním řádem v naší historii. Podle důvodové zprávy k tomuto zákonu<sup>39</sup> vykazovalo předchozí vládní nařízení z roku 1960 značné nedostatky, neboť ve své stručnosti vůbec neupravovalo některé procesní záruky (mimo jiné podjatost) a tím fakticky oslabovalo ochranu práv a právem chráněných zájmů občanů. Právní úprava tak údajně „oproti očekávání nepřispěla k prohloubení socialistické zákonitosti ve státní správě“.<sup>40</sup>

Správní řád z roku 1967 je první obecnou úpravou správního řízení, která je vydána ve formě zákona, a nikoliv podzákonného právního předpisu. Motivaci pro přistoupení k tomuto kroku zákonodárce popsal v důvodové zprávě: „Zákonná forma správního řádu bude i správným vnějším výrazem toho, jaký význam náš socialistický stát přikládá úpravě postavení občanů a organizací a vztahu mezi nimi a správními orgány rozhodujícími o jejich právech, právem chráněných zájmech a povinnostech.“<sup>41</sup>

I přes tyto silně ideologicky zbarvené proklamace byl zákon širokou veřejností vnímán veskrze kladně a odborná veřejnost jej hodnotila jako kvalitní a nadčasový právní předpis. O tom svědčí i fakt, že v tuzemském právním řádu zůstal téměř beze změn v platnosti a účinnosti po celých 38 let a na Slovensku se používá dodnes. Podle Ondruše představovala právní úprava pro svou jednoduchost, výstižnost a univerzální pochopitelnost umělecké dílo legislativního procesu, které je pro dnešní legislativce prakticky již nezvládnutelné.<sup>42</sup> Staša vyzdvihl výrazný kvalitativní posun nově přijaté normy oproti předchozí stručné a ideologickými formulacemi podbarvené právní úpravě, ale zároveň shledal, že zákon nedosáhl propracovanosti a instruktivnosti některých institutů vládního nařízení z roku 1928.<sup>43</sup>

---

<sup>37</sup> Mimo podjatosti byla z právní úpravy vypuštěna i ustanovení např. o způsobilosti účastníků k jednání, o zajištění účelu a průběhu jednání, o lhůtách, o dokazování nebo o opatření proti nečinnosti správního orgánu.

<sup>38</sup> Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), účinný do 31. 12. 2005.

<sup>39</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), Tisk č. 127 Národního shromáždění ČSSR 1964–1968. [online]. [cit. 1. 2. 2023]. Dostupné z: [https://www.psp.cz/eknih/1964ns/tisky/t0127\\_03.htm](https://www.psp.cz/eknih/1964ns/tisky/t0127_03.htm)

<sup>40</sup> Tamtéž.

<sup>41</sup> Tamtéž.

<sup>42</sup> ONDRUŠ, R. *Správní řád – nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. str. 7. ISBN 80-7201-523-0.

<sup>43</sup> STAŠA, J. K. pozapomenutým padesátinám jednoho zákona. *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2018, roč. LI, č. 1-2, str. 86-99. ISSN 0139-6005.

Úprava vyloučení pracovníka nebo člena správního orgánu z důvodů podjatosti byla ve správním řádu z roku 1967 opětovně zakotvena; její absence ve vládním nařízení č. 91/1960 Sb. byla koneckonců jedním z nejvíce kritizovaných nedostatků předchozí právní úpravy.<sup>44</sup> Nová právní úprava tak navázala na stav, který platil před rokem 1960. Konkrétně byla institutu podjatosti věnována ustanovení § 9 až § 13. Předmětná problematika v nich byla i ve srovnání s účinnou právní úpravou upravena vcelku komplexně; některé dílčí odlišnosti budou nastíněny níže, popřípadě podrobněji rozpracovány v příslušných kapitolách této práce.

Oproti účinnému znění předchozí právní úprava nevyklučovala možnost namítat podjatost vedoucích ústředních správních úřadů<sup>45</sup> či nezakotvovala, že by se nemělo přihlížet k námitce, kterou účastník nepodal, jakmile se o ní dozvěděl. Proti rozhodnutí, kterým bylo rozhodnuto o vyloučení pracovníka správního orgánu nebylo možné podat samostatné odvolání<sup>46</sup>; oproti tomu, pokud správní orgán nevyhověl účastníkovi námitce podjatosti a rozhodl, že úřední osoba z řízení vyloučena není, účastník se proti tomuto rozhodnutí odvoláním bránit mohl.<sup>47</sup> Jako předpoklad vyloučení pracovníka správního orgánu z projednávání a rozhodování byl zakotven pouze prostý poměr k věci, k účastníkům řízení nebo k jejich zástupcům (který je v účinném znění doplněn o druhou podmínku spočívající v zájmu úřední osoby na výsledku řízení).

Po roce 1989 nastalo v důsledku společensko-politických změn období zásadní transformace celého právního systému. O nevyhovujícím stavu dosavadní úpravy správního práva procesního se začalo mezi odbornou veřejností diskutovat zhruba od druhé poloviny 90. let; nepanoval však konsensus na tom, jakou formu by zkvalitnění právní úpravy mělo mít. Někteří se s ohledem na nadčasovost a jednoduchost dosavadního správního řádu domnívali, že by zcela stačila jeho rozsáhlejší novelizace<sup>48</sup>, jiní i dlouhodobě prosazovali názor, že je nutné začít připravovat zcela nový správní řád.<sup>49</sup> Nakonec však byl po komplikovaném

---

<sup>44</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), Tisk č. 127 Národního shromáždění ČSSR 1964–1968. [online]. [cit. 1. 2. 2023]. Dostupné z: [https://www.psp.cz/eknih/1964ns/tisky/t0127\\_03.htm](https://www.psp.cz/eknih/1964ns/tisky/t0127_03.htm)

<sup>45</sup> Toto pravidlo bylo nicméně dovozeno judikatorně, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2003, č. j. 6 A 90/2002 – 82.

<sup>46</sup> Viz § 12 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), účinný do 31. 12. 2005.

<sup>47</sup> NEDOROST, L., SOVÁK, Z., VĚTROVEC, V. *Správní řád: komentář*. Praha: Eurolex Bohemia, 2002, str. 95. ISBN 80-86432-16-5.

<sup>48</sup> Např. NĚMEC, J. Nový správní řád nebo pouze novela? *Právní rádce: měsíčník Hospodářských novin*. Praha: Economia, 2003, č. 7/2003, str. 78-81. ISSN 1210-4817.

<sup>49</sup> Např. JUDr. Ladislav Šmíd potřebu zcela nové právní úpravy proklamoval již v roce 1989, viz ŠMÍD, L. Přestavba a správní právo. *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. Praha: Ministerstvo vnitra, 1989, roč. XXII, č. 1, s. 1-3. ISSN 0139-6005.

legislativním procesu a několika neúspěšných pokusech o schválení vyhlášen dne 24. 9. 2004 nový správní řád č. 500/2004 Sb. Jeho účinnost byla stanovena k 1. 1. 2006.



## 2. Současná právní úprava podjatosti

Základním předpisem obecné právní úpravy podjatosti při rozhodování v rámci veřejné správy je správní řád. Množství zvláštních předpisů ale obsahuje nadstavbovou, anebo výlučnou úpravu pravidel vyloučení pro podjatost.

Příkladem z první skupiny může být přestupkový zákon, který nad rámec obecné úpravy správního řádu stanoví, že z řízení o přestupku je vyloučen orgán územního samosprávného celku, pokud obviněným má být tento územní samosprávný celek, anebo člen zastupitelstva tohoto celku. V důsledku toho dojde k povinné delegaci řízení ve smyslu § 131 odst. 4 správního řádu. Obdobně se postupuje i v řízení o odvolání v případě, kdy je výše popsáný vztah dán vůči odvolacímu správnímu orgánu.<sup>50</sup>

Podobně také zákony o obcích<sup>51</sup>, o krajích<sup>52</sup> a o hl. městě Praze<sup>53</sup> obsahují konkrétnější pravidla pro posuzování a rozhodování o vyloučení úřední osoby pro podjatost, a to zejména s ohledem na specifika jednotlivých orgánů územních samosprávných celků a jejich vzájemných vztahů.

Daňový řád pak, jakožto autonomní předpis v oblasti správního práva, samostatně upravuje postup pro vyloučení úředních osob z řízení nebo jiného postupu při správě daní.<sup>54</sup> Jak dovodil Nejvyšší správní soud, judikatorní závěry týkající se podjatosti úředních osob podle daňového řádu lze analogicky vztáhnout na podjatost dle správního řádu, a naopak, neboť předmětná právní úprava je v těchto předpisech téměř totožná.<sup>55</sup>

Vzhledem k zaměření a rozsahovým možnostem této práce se budu v následujícím textu tématu zakotvení institutu podjatosti ve zvláštních zákonech zabývat jen zcela okrajově.

### 2.1. Institut podjatosti ve správním řádu

Stěžejním ustanovením institutu vyloučení osoby z projednávání a rozhodování věci je § 14 správního řádu, který je rozdělen do osmi odstavců. Níže poskytnu pouze stručné

---

<sup>50</sup> Viz § 63 přestupkového zákona.

<sup>51</sup> Viz § 148 zákona o obcích.

<sup>52</sup> Viz § 94 odst. 2 zákona o krajích.

<sup>53</sup> Viz § § 119a zákona o hlavním městě Praze.

<sup>54</sup> Viz § 77 daňového řádu.

<sup>55</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 10. 2007, č. j. 4 As 46/2007 – 75.

vymezení obsahu jednotlivých odstavců předmětného ustanovení; podrobnější analýza právní úpravy bude následovat v následujících kapitolách.

Odstavec první zakotvuje základní východiska institutu podjatosti, když zavádí legislativní zkratku „úřední osoby“, vymezuje podmínky podjatosti a důvody k vyloučení z projednávání a rozhodování věci.

Odstavec druhý, který byl do ustanovení včleněn s účinností od 1. 11. 2018, se dotýká problematiky tzv. systémového rizika podjatosti úředních osob.

Odstavec třetí zaručuje procesní právo účastníka správního řízení namítat podjatost úřední osoby a zakotvuje lhůtu pro oznámení námítky a pro její vyřízení.

Odstavec čtvrtý stanovuje povinnost úřední osoby oznámit skutečnosti zakládající její podjatost a činit jen úkony, které v rámci předmětného správního řízení nesnesou odkladu.

Odstavec pátý upravuje procesní postup, který následuje v případě, že dojde k vyloučení úřední osoby pro podjatost a rovněž stanovuje postup pro řešení situace, kdy nelze určit jinou úřední osobu, která by z konkrétního řízení nebyla pro podjatost vyloučena.

Odstavec šestý systematicky navazuje na odstavec první téhož ustanovení, když vymezuje další důvod, pro který je úřední osoba vyloučena.

Odstavec sedmý vylučuje použití procesního postupu vyloučení z důvodu podjatosti v případě vedoucích ústředních správních orgánů.

Odstavec osmý upřesňuje, že úprava v odstavci prvním až pátém týkající se namítání podjatosti a vyloučení z projednávání věci se aplikuje obdobně i u osob znalců a tlumočnicků.

Za dobu účinnosti správního řádu bylo ustanovení § 14 správního řádu novelizováno pouze dvakrát. První novelou<sup>56</sup> byla zrušena výlučka použití ustanovení o namítání podjatosti v případě státních tajemníků, která byla zakotvená v současném sedmém odstavci. Novela byla přijata s účinností k 1. 1. 2015 v souvislosti s novým zákonem o státní službě<sup>57</sup>, který zúžil působnost státních tajemníků na oblast organizačních věcí služby a služebních vztahů státních zaměstnanců<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> Zákon č. 250/2014 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>57</sup> Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>58</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2014 Sb. o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o státní službě, sněmovní tisk 242/0. [online]. [cit. 7. 3. 2022]. Dostupné z: [https://www.psp.cz/sqw/text/orig2\\_sqw?idd=100514](https://www.psp.cz/sqw/text/orig2_sqw?idd=100514)

S účinností od 1. 11. 2018 byl do ustanovení § 14 správního řádu vložen odstavec druhý<sup>59</sup>, který se dotýká problematiky tzv. systémové podjatosti. Ustanovení znemožňuje, aby úřední osoba, která rozhoduje ve věci, jež se přímo nebo nepřímo týká státu nebo územního samosprávného celku, byla vyloučena pro podjatost z toho důvodu, že ke státu či danému územnímu samosprávnému celku je ve služebním poměru nebo pracovněprávním či obdobném vztahu. Přijetí novely je zákonodárcovým pokusem reagovat na dlouhodobé výkladové nejasnosti ohledně systémové podjatosti, které se ani prostřednictvím poměrně rozsáhlé judikatury nepodařilo odstranit. Rovněž docházelo k relativně častému zneužívání námitky (systémové) podjatosti k procesním obstrukcím. Detailnějším rozboru problematiky systémové podjatosti bude v rámci této práce věnována samostatná kapitola.

S institutem podjatosti souvisí i další ustanovení správního řádu. Jedním z nich je § 131 odst. 4, na který je přímo odkazováno v § 14 odst. 5, a který upravuje zvláštní důvod delegace správního řízení v případě, že jsou vyloučeny všechny úřední osoby podřízeného orgánu, anebo všichni členové kolegiálního orgánu<sup>60</sup>.

V § 134 odst. 4 správního řádu je upraven zvláštní postup při rozhodování o podjatosti člena kolegiálního orgánu. O námitce v takové případě nerozhoduje osoba služebně nadřízeného, ale kolegiální orgán jako celek, přičemž hlasování se nesmí zúčastnit ten člen, jehož podjatost je účastníkem řízení namítána.

Rozsah aplikace ustanovení § 14 správního řádu rozšiřuje i § 154 tohoto zákona, díky němuž se institut vyloučení z projednávání a rozhodování věci uplatní nejen při provádění postupů podle části druhé a třetí správního řádu<sup>61</sup>, ale i při provádění tzv. jiných úkonů správních orgánů podle části čtvrté<sup>62</sup>. Přiměřeně se pak institut podjatosti použije na základě § 170 správního řádu i při uzavírání veřejnoprávních smluv podle části páté zákona a na základě § 174 odst. 1 zákona při vydávání opatření obecné povahy podle části šesté zákona.

---

<sup>59</sup> Zákon č. 176/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>60</sup> ‚Kolegiální orgán‘ je legislativní zkratkou pro orgán, který rozhoduje ve sboru. Druhým obecným typem v klasifikaci státních orgánů je orgán monokratický, pro který je charakteristické, že jej tvoří pouze jedna osoba, která orgán navenek reprezentuje a zároveň jedná a rozhoduje sama. (Srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 14/01, publ. pod č. 91/2001 Sb. n. u. ÚS.)

<sup>61</sup> Část druhá a třetí správního řádu upravuje správní řízení, tedy postup orgánů veřejné správy, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se upravují práva a povinnosti jmenovitě určené osoby.

<sup>62</sup> Do zbytkové kategorie úkonů podle části čtvrté správního řádu patří obecně všechny úkony správních orgánů při výkonu veřejné správy podle správního řádu, které zároveň nemají povahu správních rozhodnutí, veřejnoprávních smluv a opatření obecné povahy (viz § 158 odst. 1 správního řádu). Narozdíl od správních rozhodnutí se jimi nezasahuje přímo do práv konkrétně určené osoby. Jedná se především o vydávání vyjádření, sdělení, provádění ověření a činění sdělení.

## 2.2. Úřední osoby a další subjekty institutu namítání podjatosti

Ustanovení § 14 správního řádu, které pojednává o institutu vyloučení úřední osoby z projednávání a rozhodování věci, zavádí legislativní zkratku ‚úřední osoba‘, kterou se rozumí „každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu“. K tomu je s odkazem na § 1 odst. 1 správního řádu nutné uvést, že ‚správní orgán‘ je taktéž legislativní zkratkou a zahrnuje orgány moci výkonné, orgány územně samosprávných celků a jiné orgány, právnické a fyzické osoby, které vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.

V době vzniku správního řádu z roku 1967 zákonodárce nepředpokládal, že by se na výkonu státní správy<sup>63</sup> mohly podílet i jiné osoby než zaměstnanci správních úřadů v tehdejší pojetí. Právní úprava tak pojednávala o institutu vyloučení z projednávání a rozhodování věci pouze v souvislosti s pracovníky správních úřadů, tedy osobami, které jsou vůči správnímu úřadu v pracovněprávním vztahu či služebním poměru. V rámci transformace veřejné správy, která se odehrála po roce 1989, byla část výkonu veřejné správy svěřena subjektům nestátního charakteru<sup>64</sup>. Aniž by však za účinnosti správního řádu z roku 1967 došlo k formální změně vymezení subjektů, u nichž podjatost připadá v úvahu, ustanovení ohledně vyloučení z projednávání byla kromě pracovníků správních úřadů aplikována i na další subjekty, které se podílely na úkonech správního řízení v materiálním smyslu.<sup>65</sup>

Podle Čebišové zavedení pojmu úřední osoby přineslo určitou míru personifikace správních orgánů ve styku s veřejností a obrat od státně orientované státní služby k orientaci na veřejnost, jakož i větší otevřenost a transparentnost veřejné správy, která se přitom v historii dlouhou dobu vyznačovala diskrétností, anonymitou a neosobností.<sup>66</sup>

K bližšímu vymezení ‚úřední osoby‘ přispěl Nejvyšší správní soud v roce 2009, když uvedl, že „za úřední osobu se považuje zejména ta osoba, která připravuje podklady pro rozhodnutí či provádí jednotlivé procesní úkony v dané věci. Úředními osobami naopak nebudou ty osoby, které se spisem pouze technicky manipulují, tj. provádějí technické úkony, které nesouvisí s vlastním výkonem pravomoci správního orgánu.“<sup>67</sup> Vyloučení z projednávání

---

<sup>63</sup> Správní řád z roku 1967 se vztahoval pouze na výkon státní správy, neboť samospráva bylo v tu dobu zcela potlačena.

<sup>64</sup> Jedná se o subjekty veřejnoprávního charakteru (typicky územní samosprávné celky) nebo soukromoprávního charakteru (typicky lesní stráž).

<sup>65</sup> Srov. ONDRUŠ, R. *Správní řád: komentář*. Praha: Linde, 2003. str. 96. ISBN 80-7201-371-8.

<sup>66</sup> ČEBIŠOVÁ, T. K pojmu úřední osoba a ke správnímu řádu v další vývojové etapě. In: RAJCHL, J. a kol. *Správní řád: 10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016. str. 107. ISBN 978-80-87975-57-2.

<sup>67</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2009, č. j. 2 As 83/2008 – 124.

a rozhodování věci se na tyto osoby vykonávající ve správním řízení pouze pomocné úkony nevztahuje, neboť prostřednictvím účasti na těchto úkonech nemohou ovlivnit výsledek řízení.

Vyloučení z projednávání a rozhodování věci se může týkat každé úřední osoby, nicméně nejčastěji se bude týkat tzv. „oprávněných úředních osob“, které správní řád zakotvuje v § 15 odst. 2. Jde o kategorii, která je z povahy věci kvalifikovanou podmnožinou úředních osob. Oprávněnými úředními osobami jsou úřední osoby oprávněné podle vnitřních předpisů správního orgánu nebo na základě pověření vedoucím správního orgánu provádět úkony správního orgánu ve správním řízení<sup>68</sup>, nebo i při jiných postupech (viz § 154, § 170 a § 174 odst. 1 správního řádu).<sup>69</sup> „Pověření výkonem státní správy zpravidla vyplývá z kombinace obsahu interních předpisů upravujících vnitřní organizační strukturu, předpisů upravujících práva a povinnosti zaměstnanců (jak povahy interní, tak obecně závazné, např. ze zákoníku práce) a navazujícího zařazení zaměstnance do určitého útvaru a pozice na základě s ním uzavřené pracovní smlouvy, jeho jmenování či zvolení do funkce.“<sup>70</sup> Zákon nevylučuje, aby oprávněných osob bylo ve správním řízení určeno více; v tomto smyslu se vyjadřuje i odborná literatura<sup>71</sup> a Ministerstvo vnitra v závěru č. 17 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 7. 11. 2005<sup>72</sup>.

Správní řád dále stanoví, že „o tom, kdo je v dané věci oprávněnou úřední osobou, se provede záznam do spisu a správní orgán o tom účastníka řízení na požádání informuje“<sup>73</sup>. Ustanovení § 15 odst. 2 a odst. 4, případně i § 46 správního řádu, které upravuje řízení z moci úřední, mají přímou spojitost s institutem podjatosti. Na jejich základě má totiž účastník řízení možnost dozvědět se, které konkrétní (oprávněné) úřední osoby budou činit úkony v jeho věci, přičemž tato informace o totožnosti úřední osoby, která bude jeho věc vyřizovat, je nezbytná pro případné namítání její podjatosti.

Nejvyšší správní soud se ve svých rozhodnutích opakovaně vypořádával s konkrétními námitkami ohledně absence poučení o oprávněné úřední osobě a odmítnutí poskytnout dané

---

<sup>68</sup> Viz § 15 odst. 2 správního řádu.

<sup>69</sup> VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. 2 aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. str. 197. ISBN 978-80-7273-166-4.

<sup>70</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2016, č. j. 2 As 285/2015 – 49.

<sup>71</sup> Např. FIALA, Z. § 15 [Vedení řízení]. In: FIALA, Z. a kol. *Správní řád: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020. str. 37. ISBN 978-80-7598-797-6.

<sup>72</sup> Závěr č. 17 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 7. 11. 2005. Výklad pojmu oprávněná úřední osoba podle § 15 odst. 2 správního řádu In: *Závěry poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu* [online]. Ministerstvo vnitra, [cit. 28. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/17-2005-vyklad-pojmu-opravnen-a-uredni-osoba-podle-15-odst-2-spravniho-radu.aspx>

<sup>73</sup> Viz § 15 odst. 4 správního řádu.

informace v rámci správního řízení, přičemž došel k závěru, že takový postup sice zatíží správní řízení vadou, avšak ta nemá sama o sobě za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci, pro kterou by bylo rozhodnutí nutné zrušit podle § 76 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního. Nejvyšší správní soud k tomu v řízení vedeném proti rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje uvedl: „Je nepochybné, že stěžovatelce vznikla nesdělením jmen úředních osob jistá újma v tom smyslu, že v daném okamžiku nevěděla, kdo bude o věci rozhodovat, a nepochybně jí to znemožnilo vznést konkrétní námitku podjatosti proti dané osobě, ať již by taková námitka byla důvodná nebo ne. Nicméně pravidlo zakotvené v § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., které stanovuje, že soud zruší žalobou napadené rozhodnutí pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, předpokládá, že *a contrario* nebudou rušena taková správní rozhodnutí, při jejichž vydávání sice došlo k porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, a nezřídka i podstatnému, ovšem takovéto porušení nemohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Jinak řečeno, zrušit rozhodnutí pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem je třeba tehdy, je-li rozumně představitelné, a to i jen jako jedna z více variant toho, k čemu všemu mohlo uvedené porušení ve spojení s dalším navazujícím vývojem řízení vést, že obsah rozhodnutí o věci samé by byl v důsledku tohoto porušení jiný, a navíc nejen jiný, ale současně i nezákonný, než pokud by k porušení nedošlo.“<sup>74</sup>

Krajský soud v Ústí nad Labem ve svém rozhodnutí<sup>75</sup> navázal na výše rozebraný právní názor Nejvyššího správního soudu a dále jej rozvedl. V dané věci správní orgán účastníkovi řízení nesdělil na požádání informaci o oprávněných úředních osobách (respektive mu ji sdělil až současně se zasláním meritorního rozhodnutí) a tím mu účelově znemožnil vznést námitku podjatosti. Samotné toto pochybení by ke zrušení napadeného rozhodnutí soudem nestačilo, nicméně účastník řízení po zjištění totožnosti úřední osoby uvedl v žalobě konkrétní a relevantní důvody možné podjatosti této úřední osoby. Podle soudu měla být tato zjevně závažná tvrzení přezkoumána postupem podle § 14 odst. 3 správního řádu, což žalovaný správní orgán svým liknavým postupem znemožnil a dopustil se tak zásadní vady řízení, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, a pro kterou je namístě napadené rozhodnutí zrušit a vrátit k dalšímu řízení.

---

<sup>74</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2017, č. j. 2 As 322/2016 – 39.

<sup>75</sup> Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 1. 6. 2022, č. j. 41 A 13/2020 – 39.

Ustanovení o podjatosti se nevztahuje pouze na jednotlivce působící ve správních orgánech, ale i na členy kolegiálních správních orgánů<sup>76</sup>, na členy komise v řízení o výběru žádosti<sup>77</sup>, na znalce a tlumočníky<sup>78</sup> a na členy rozkladových komisí<sup>79</sup>. U členů kolegiálních orgánů není pochyb o tom, že tito jsou v postavení úředních osob a znalců či tlumočnicků je zřejmé, že tyto kategorie osob naopak úředními osobami nejsou, ohledně členů rozkladové komise, a potažmo i členů komise v řízení o výběru žádosti, tato otázka zcela spolehlivě vyřešena není.

Nejvyšší správní soud se vyjádřil v tom smyslu, že jsou-li za úřední osoby považovány všechny osoby, které připravují podklady pro rozhodování nebo provádějí jednotlivé procesní úkony, pak i členové rozkladové komise mají status úřední osoby, a to i přesto, že se nepodílí na výkonu pravomoci správního orgánu bezprostředně.<sup>80</sup>

V odborné literatuře přitom autoři často postavení členů rozkladové komise jako úředních osob dovozují již ze samotné dikce § 14 odst. 1, popřípadě dalších ustanovení správního řádu, např. Kolman uvádí, že: „[z] povahy a systematiky celého rozkladového řízení musíme na členy rozkladové komise nahlížet jako na úřední osoby, které připravují návrh na rozhodnutí o rozkladu. A tím se logicky bezprostředně podílejí na výkonu pravomoci správního orgánu. Členové rozkladové komise provádějí zejména odborné, analytické a hodnotící operace, takže je rozhodně nemůžeme pokládat za osoby neúřední, které pouze technicky manipulují se spisem, přepisují jednotlivé přípisy podle předlohy nebo písemnosti vypravují.“<sup>81</sup>

Vedral zastává tentýž názor a nadto by se podle něj ustanovení o podjatosti na členy rozkladové komise vztahovala i bez odkazu v § 152 odst. 3 správního řádu.<sup>82</sup> Nabízí se tedy otázka, proč zákonodárce vůbec považoval za nutné uvádět v § 152 odst. 3 správního řádu výslovný odkaz na § 14 správního řádu. Důvodem může být to, že za účinnosti předchozí právní úpravy, správního řádu z roku 1967, se příslušná ustanovení o vyloučení pracovníků správního orgánu na členy rozkladové komise dle ustálené judikatury nevztahovala, což bylo odůvodněno

---

<sup>76</sup> Viz § 134 odst. 4 správního řádu.

<sup>77</sup> Viz § 146 odst. 6 správního řádu.

<sup>78</sup> Viz § 14 odst. 8 správního řádu.

<sup>79</sup> Viz § 152 odst. 3 správního řádu.

<sup>80</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2015, č. j. 6 As 159/2014 – 52.

<sup>81</sup> KOLMAN, P. Správní právo procesní – (ne)ostře sledované rozkladové komise [online]. *Advokátní deník*. 12. 1. 2021 [cit. 4. 3. 2022]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2021/01/12/spravni-pravo-procesni-neostre-sledovane-rozkladove-komise/>

<sup>82</sup> VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. 2 aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. str. 1193. ISBN 978-80-7273-166-4.

tím, že v řízení o rozkladu ministr rozhoduje samostatně a ve své vlastní pravomoci, při čemž není vázán návrhem jím ustavené poradní (rozkladové) komise.<sup>83</sup>

Některé krajské soudy naproti tomu opakovaně<sup>84</sup> vyjádřily zcela opačný názor, a sice že na členy rozkladové komise nelze pohlížet jako na úřední osoby příslušného správního úřadu, neboť ti jsou členy poradního orgánu, který o podaných rozkladech věcně nerozhoduje, ale předkládá návrhy rozhodnutí, které mají pouze doporučující charakter a jimiž ministr či vedoucí jiného ústředního správního úřadu není vázán. Soudy tedy v těchto rozhodnutích argumentačně navázaly na výše zmíněnou judikatorní praxi v období před přijetím správního řádu z roku 2004 a odchýlily se od závěrů vyslovených Nejvyšším správním soudem.

Osobně se přikláním ke koncepci, která na členy rozkladové komise nahlíží jako na úřední osoby. Argumentaci krajských soudů, které nepovažují členy rozkladové komise za úřední osoby nevnímám za přesvědčivou, neboť rozkladová komise se v rámci obligatorního stadia řízení o rozkladu - projednání rozkladu a předložení návrhu na rozhodnutí - bezesporu přímo podílí na výkonu pravomoci správního orgánu a opačný názor nelze dle mého názoru dovozovat pouze z toho, že názorem rozkladové komise není její zřizovatel vázán. Nadto toto odůvodnění implikuje absurdní závěr, že v případě, kdy se ministr řídí doporučením komise, by její členové byly úředními osobami, neboť se bezprostředně podílely na výkonu pravomoci správního orgánu, zatímco v opačném případě (tedy pokud by zřizovatel rozhodl zcela v rozporu s doporučením komise), by její členové úředními osobami nebyly, neboť se na výkonu pravomoci nepodílely.

Úředními osobami jsou i členové komise v řízení o výběru žádosti podle § 146 správního řádu, kteří se na výkonu pravomoci správního orgánu podílejí podobným způsobem jako členové rozkladové komise. I na ně by se tak ustanovení o vyloučení z projednávání a rozhodování věci mělo vztahovat i bez výslovného odkazu v § 146 odst. 6 správního řádu.

### **2.3. Pojem podjatosti a důvody vyloučení z projednávání a rozhodování věci**

Dle správního řádu je podjatou taková osoba, „o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na

---

<sup>83</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 4. 1997, č. j. 7 A 110/95 – 18.

<sup>84</sup> Viz např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2012, č. j. 6 A 146/2012 – 103, rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 1. 2015, č. j. 31 Af 15/2013 – 42, nebo rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 2. 2021, č. j. 9 A 85/2016 – 216.



výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti.<sup>85</sup> Lapidárně řečeno – podjatost je opak nestrannosti. Právní úprava zde totiž vychází z toho, že úřední osoby nemají mít na vyřízení věci jiný zájem než ten, aby postupovaly zákonně, věcně správně a efektivně.<sup>86</sup>

Ministerstvo vnitra pak ve svém metodickém pokynu<sup>87</sup> dále vymezilo podjatost jako pochybnost o objektivitě projednávání a rozhodování věci, která je založena a vyvolána vztahem rozhodující osoby k projednávané věci či k účastníkům řízení, resp. jejich zástupcům.

Oproti předchozí právní úpravě došlo v účinném správním řádu k rozšíření podmínek stanovujících, v čem spočívá podjatost úřední osoby, pro kterou tu je možné vyloučit z provádění úkonů ve věci. Podle současné právní úpravy je k vyloučení úřední osoby nezbytné nejen naplnění podmínky poměru k věci, k účastníkům řízení, nebo jejich zástupcům, ale musí být zvlášť prokázána i druhá podmínka spočívající v zájmu úřední osoby na výsledku řízení. Jinými slovy, k vyloučení pro podjatost musí podle zákona kumulativně existovat důvodný předpoklad subjektivního vztahu úřední osoby k projednávané věci či jejím účastníkům (popřípadě zástupcům) a zainteresovanosti na výsledku řízení. K materiální změně v tomto ohledu s novým správním řádem ale nedošlo, protože správní soudy už z minulé úpravy podmínku zájmu úřední osoby na výsledku řízení dovozovaly.<sup>88</sup>

Podjatost je možné vnímat ve dvou rovinách, či pojetích. Subjektivně podjatá je taková úřední osoba, která má na projednávané věci individuální zájem, který pramení z osobních důvodů.<sup>89</sup> Naproti tomu u objektivní podjatosti úřední osoba sama nemá osobní zájem na konkrétním výsledku správního řízení, ale působí na ni objektivní externí skutečnosti, které deformují její schopnost rozhodovat nezájatě.<sup>90</sup> Objektivní podjatost úřední osoby je také někdy zkoumána prostřednictvím myšlenkového testu, který spočívá v představení si

---

<sup>85</sup> Viz § 14 odst. 1 správního řádu.

<sup>86</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 – 119, publ. pod č. 2802/2013 Sb. NSS.

<sup>87</sup> Ministerstvo vnitra České republiky. Metodická pomůcka k § 14 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád. Ministerstvo vnitra [online]. [cit. 1. 4. 2022]. Dostupné z <https://www.mvcr.cz/soubor/metodika-systemova-podjatost.aspx>

<sup>88</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 23. 12. 1996, č. j. 6 A 21/95 – 29, publ. pod č. 480/1999 SJS.

<sup>89</sup> Tyto důvody mohou spočívat v příbuzenském či jiném blízkém poměru k účastníku (popř. jeho zástupci) řízení či v majetkovém či jiném hmotném zájmu úřední osoby na výsledku řízení. Tento důvod ale může být i negativního charakteru, např. dlouhodobé spory s danou osobou a z toho plynoucí snaha se ‚pomstít‘. Důvod k pochybnostem o nestrannosti úřední osoby bude dán samozřejmě i tehdy, pokud by sama úřední osoba byla účastníkem předmětného řízení, tedy projednávaná věc by se dotýkala jejích práv a povinností.

<sup>90</sup> Typickým příkladem je úřední osoba, kterou její nadřízený k určitému způsobu rozhodování o věci motivuje příslibem, nebo naopak odepřením finanční odměny.

nestranného pozorovatele a následném zkoumání, zda by konkrétní okolnosti daného případu u něj mohly vzbudit důvodné pochybnosti o nepodjatosti té které úřední osoby.<sup>91</sup>

Mimo případů naplnění podmínek vymezených v prvním odstavci § 14 správního řádu je úřední osoba podle šestého odstavce téhož ustanovení vyloučena z projednávání a rozhodování také tehdy, pokud se účastnila řízení v téže věci na jiném stupni.<sup>92</sup> K vyloučení přitom dojde pouze na základě této skutečnosti, a aniž by jakkoli více byly posuzovány důvody pro vyloučení. Úřední osoba totiž nemůže rozhodovat o opravném prostředku proti svému vlastnímu rozhodnutí, a to ani v důsledku změn jejích pravomocí, které proběhly na základě interní směrnice, či na základě změny pracoviště z prvostupňového na odvolací orgán v mezidobí.<sup>93</sup> Komentované ustanovení je i vyjádřením procesní zásady dvojinstančnosti řízení, která by měla zajišťovat to, aby na každém stupni víceúrovňového řízení věc projednávaly a rozhodovaly úřední osoby, které nejsou ovlivněné předchozím poznáním o této věci.<sup>94</sup>

Důvodem pro vyloučení úřední osoby podle § 14 odst. 6 správního řádu bude i skutečnost, že úřední osoba, která je pověřená rozhodnout o odvolání proti rozhodnutí ve věci samé, poskytovala v souvislosti s předmětem projednávané věci soukromé poradenské služby obci, jejíž úřad rozhodoval v téže věci jako orgán prvního stupně; podle soudu jde o situaci analogickou k tomu, jako by se úřední osoba zúčastnila v téže věci řízení na prvním stupni.<sup>95</sup> Naopak důvodem pro vyloučení pro podjatost nemůže být účast na úkonech učiněných před zahájením řízení (např. přijímání podnětů k zahájení správního řízení<sup>96</sup> nebo řízení na místě<sup>97</sup>) nebo na výkonu kontroly podle zvláštního zákona.

Nabízí se i otázka, zda by se vyloučení pro podjatost podle § 14 odst. 6 věty první správního řádu nemělo vztahovat i na rozhodování o obnově řízení. Podle § 100 odst. 2 věty třetí správního řádu o obnově řízení rozhoduje správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním

---

<sup>91</sup> K východiskům a podrobnějšímu výkladu této problematiky lze odkázat na tuzemskou i zahraniční judikaturu, nebo odbornou literaturu. Např. nález Ústavního soudu ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. I. ÚS 370/04, publ. pod č. 159/2004 Sb. n. u. ÚS., rozsudek ESLP ze dne 26. 6. 2007 ve věci *Tocono a Profesorii Prometeiști proti Moldavsku*, stížnost č. 32263/03, nebo MOLEK, P. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. str. 172 - 173. ISBN 978-80-7357-748-3. K předestřené teorii se přiklonilo i Ministerstvo vnitra (Ministerstvo vnitra České republiky. Metodická pomůcka k § 14 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád. Ministerstvo vnitra [online]. [cit. 1. 4. 2022]. Dostupné z <https://www.mvcr.cz/soubor/metodika-systemova-podjatost.aspx>).

<sup>92</sup> Viz § 14 odst. 6 správního řádu.

<sup>93</sup> Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 1. 2017, č. j. 78 Ad 4/2016 – 36.

<sup>94</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2016, č. j. 3 As 15/2016 – 47.

<sup>95</sup> Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 10. 6. 2021, č. j. 54 A 67/2019 – 121.

<sup>96</sup> Viz § 42 správního řádu.

<sup>97</sup> Viz § 143 správního řádu.

stupni. Je ke zvážení, zda stejná úřední osoba, která se podílela na rozhodování o původním rozhodnutí je schopná nestranně zhodnotit relevantnost důvodů obnovy řízení.<sup>98</sup>

Správní řád obsahuje i negativní vymezení osobní působnosti ustanovení o vyloučení pro podjatost, a to sice v § 14 odst. 7, který stanoví, že ustanovení předchozích odstavců § 14 se nepoužijí pro vedoucí ústředních správních úřadů<sup>99</sup>. Podle Jurníkové se ustanovení § 14 na vedoucí ústředních správních úřadů nevztahuje z logického důvodu, který shledává v tom, že „[s]amotní vedoucí totiž v rámci organizační struktury těchto orgánů nerozhodují a neprovádějí procesní úkony v prvním stupni správního řízení na daném ústředním orgánu státní správy. To je z povahy věci vyloučeno, a těžko by tedy mohl být konstatován důvod pro vyloučení těchto osob z důvodu jejich podjatosti.“<sup>100</sup> Autorka tedy de facto tvrdí, že z důvodu organizace činností v rámci ústředního správního úřadu, nemůže vzniknout situace, kdy by vedoucí tohoto úřadu byl podjatým. S tímto názorem se nelze ztotožnit, neboť to, že vedoucí nečiní procesní úkony v rámci správního řízení a formálně v něm nerozhoduje, neznamená, že nemůže způsob projednání a rozhodnutí věci negativně ovlivňovat z pozice nadřízenosti, např. svými závaznými pokyny. Vždyť právě kvůli obavám z ovlivnění nemůže být vyloučená úřední osoba podle § 14 odst. 5 správního nahrazena osobou jí podřízenou. Proti výše vymezenému názoru svědčí i to, že podjatost vedoucích ústředně správních úřadů může být posuzována v řízení před správními soudy, jak bylo konstatováno např. v zásadním usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, Pl. ÚS 30/09.

Důvod existence výluky aplikace zákonné úpravy o vyloučení úředních osob na vedoucí ústředních správních úřadů je ve skutečnosti zcela pragmatický. O námitce podjatosti obecně rozhoduje představený úřední osoby či popřípadě nadřízený správní orgán úřadu, v jehož čele tato osoba stojí, avšak v případě vedoucího ústředního správního orgánu žádný takový představený či nadřízený správní orgán neexistuje. O případném vyloučení vedoucích tak jednoduše nemá kdo rozhodnout a zároveň zde není nikdo, kdo by místo vyloučeného

---

<sup>98</sup> VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. 2 aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. str. 189. ISBN 978-80-7273-166-4.

<sup>99</sup> Vedoucími ústředních správních úřadů jsou za a) ministři pověřeni prezidentem republiky podle čl. 68 odst. 5 Ústavy k řízení ministerstev, která jsou vypočtena v § 1 kompetenčního zákona, a za b) vedoucí dalších ústředních orgánů státní správy podle § 2 kompetenčního zákona. V současné době je zřízeno 14 ministerstev a 17 dalších ústředních správních úřadů.

<sup>100</sup> JURŇÍKOVÁ, J. Vyloučení z projednání a rozhodování věci. In: KLIKOVÁ, A., HAVLAN, P., CHADIMA, M. a kol. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. str. 105. ISBN 978-80-7478-943-4.

vedoucího mohl rozhodovat.<sup>101</sup> Zákodárce k tomu v důvodové zprávě ke správnímu řádu<sup>102</sup> lakonicky dodává: „Náš právní řád bohužel nepředpokládá možnost podjatosti vedoucího ústředního správního úřadu, neboť předseda vlády je jen jedním z členů vlády a varianta, že by v tomto případě vláda rozhodovala ve sboru, je velmi nepraktická.“

Správní řád z roku 1967 podobné ustanovení sice neobsahoval, avšak judikatorně bylo dovozeno, že použití ustanovení správního řádu o vyloučení pracovníka správního orgánu z projednávání a rozhodování věci není možné ve vztahu k ministrovi uplatnit, neboť ten není pracovníkem správního orgánu. Nejvyšší správní soud k posuzované věci dále uvedl, že: „[v] řízení o rozkladu chybí mechanismus, který by ostatně umožnil naplnit ustanovení o vyloučení vedoucích ústředních orgánů státní správy; není tu specializovaný nadřízený orgán, který by o vyloučení vedoucího ústředního orgánu státní správy rozhodoval, a není nikdo, kdo by mohl místo případně vyloučeného vedoucího rozhodovat.“<sup>103</sup>

Zde je důležité uvést, že Nejvyšší správní soud podal v roce 2009 Ústavnímu soudu návrh na zrušení § 14 odst. 6 (dnes § 14 odst. 7) správního řádu, a to pro nesoulad s čl. 36 Listiny, neboť shledal, že ustanovení je v rozporu s principem nestrannosti při rozhodování a tím právem na spravedlivý proces, dále s principem proporcionality a konečně právem na přístup k soudu.<sup>104</sup> Ústavní soud usnesením ze dne 2. 4. 2013, Pl. ÚS 30/09, návrh odmítl a v odůvodnění, mimo jiné, uvedl, že: „správní soud v dané věci ustanovení § 14 odst. 6 [dnes § 14 odst. 7] správního řádu aplikuje v tom smyslu, že ho neaplikuje, tj. aplikuje ho v tom smyslu, že pro posouzení rozhodované věci nedopadá, jelikož představuje, jak již bylo vyloženo, bariéru pro postup uplatnění námítky podjatosti úřední osoby ve správním řízení dle § 152 správního řádu, nikoli ale pro její posouzení v soudním řízení správním.“ Ústavní soud tak nepřiliš koherentním způsobem vyložil, že vedoucí ústředních správních orgánů sice nemohou být pro podjatost vyloučeni v rámci správního řízení, avšak to neznamená, že by jejich podjatost nemohl posuzovat soud v rámci soudního řízení správního. Při soudním přezkumu totiž správní soudy mohou vycházet přímo z čl. 36 Listiny a od obsahu ustanovení § 14 odst. 6 správního řádu v tomto případě zcela odhlédnout. Ústavní soud však nevysvětlil, jaký postup by měl následovat, pokud by soud podjatost vedoucího v rámci soudního přezkumu skutečně

---

<sup>101</sup> Srov. VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. 2 aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. str. 191. ISBN 978-80-7273-166-4. Na autorovy závěry se odkázal i Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 16. 10. 2017, č. j. 7 As 281/2016 – 26.

<sup>102</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád, sněmovní tisk 201/0. [online]. [cit. 6. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=201&ct1=0>

<sup>103</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2003, č. j. 6 A 90/2002 – 82.

<sup>104</sup> Návrh ze dne 8. 10. 2009 byl veden pod sp. zn. 1 Afs 7/2009.

shledal. V takovém případě je nejspíše namísto napadené rozhodnutí, či jiný správní akt, zrušit. Kdo by ale měl nahradit vyloučeného vedoucího a znovu rozhodnout ve věci? Ústavní soud se této otázce odmítl věnovat, a to s povrchním odůvodněním, že se jí § 14 odst. 6 správního řádu netýká.<sup>105</sup>

Návrh Nejvyššího správního soudu na zrušení § 14 odst. 6 (dnes § 14 odst. 7) správního řádu byl nakonec odmítnut s tím odůvodněním, že návrhovač nenaplnil procesní podmínku aktivní legitimace obecného soudu dle zákona o Ústavním soudu<sup>106</sup>.

Soudy prvního stupně i Nejvyšší správní soud v průběhu let vcelku pravidelně posuzovaly tvrzení podjatosti v konkrétních skutkových situacích, v důsledku čehož v této oblasti existuje poměrně bohatá judikatura. Vyložily tak například, že skutečnost, že úřední osoba se zná, či si dokonce tyká se zástupcem účastníka řízení nebo se zástupcem osoby, na jejíž podnět bylo řízení zahájeno, nemůže sama o sobě založit důvodnou pochybnost o nepodjatosti dané úřední osoby. „Ke vzniku pochybností musí přistoupit další skutečnost, která posune tento kolegiální vztah do vztahu nadstandardního, ať už v pozitivním či negativním smyslu (např. společně trávené dovolené nebo vyostřený sousedský spor).“<sup>107</sup> Obdobně se vyjádřil i Krajský soud v Hradci Králové.<sup>108</sup>

Důvodem pro vyloučení úřední osoby pro podjatost podle § 14 správního řádu také není sama o sobě skutečnost, že tato osoba podala na účastníka řízení či jeho zástupce trestní oznámení. Při posouzení existence podjatosti úřední osoby je nutné zkoumat, zda trestní oznámení nepřekračuje pracovní a neosobní rámec, nesvědčí o osobním negativním vztahu úřední osoby k účastníkům řízení či jejich zástupcům či zda je prosto citově zabarvených a emotivních komentářů.<sup>109</sup>

---

<sup>105</sup> Viz JIRÁSEK, J. Ústavně konformní holič: K podjatosti vedoucích ústředních správních úřadů. *Jurisprudence*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, č. 7, str. 7-11. ISSN 1802-3843. Autor článku podrobil usnesení Ústavního soudu Pl. ÚS 30/09 poměrně ostré kritice, kdy upozorňuje především na to, že usnesení obsahuje logické chyby, je v rozporu s dosavadními interpretačními postupy Ústavního soudu i se samotnou Ústavou.

<sup>106</sup> „Návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení je oprávněn podat též soud v souvislosti se svou rozhodovací činností podle čl. 95 odst. 2 Ústavy.“ (§ 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.)

<sup>107</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, č. j. 1 Afs 7/2009 – 753, publ. pod č. 2906/2013 Sb. NSS.

<sup>108</sup> Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. 10. 2013, č. j. 51 A 9/2012 – 36. Krajský soud uvedl, že je zcela pochopitelné, že úředníci, kteří mají na starosti projednávání přestupků spáchaných v provozu na pozemních komunikacích ze své úřední činnosti znají zasahujícími policisty, kteří následně bývají v řízení vyslyšáni jako svědci. Tato skutečnosti i za předpokladu, že je jim při výpovědích tykáno a jsou oslovováni křestními jmény, nezakládá pochybnost o jejich nepodjatosti.

<sup>109</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2009, č. j. 9 Afs 80/2008 – 352.

Městský soud v Praze naopak skutečnosti zakládající podjatost úřední osoby shledal v rámci projednání žaloby proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy. Daným rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Úřadu městské části Praha 10, kterým byl žalobce uznán vinným ze spáchání správního pořádkového deliktu podle § 62 odst. 2 správního řádu. Toho se měl dopustit tím, že učinil podání obsahující mnoho hrubě urážlivých výroků vůči vedoucí sociálního odboru Úřadu městské části Praha 10. Za uvedený správní delikt byla žalobci uložena pořádková pokuta ve výši 10 000 Kč, přičemž projednávání a rozhodování této věci se jako oprávněná úřední osoba účastnila i vedoucí, vůči níž podání směřovalo. Soud se v rámci posouzení důvodnosti žaloby zabýval i námitkou podjatosti vůči výše zmíněné úřední osobě, kterou žalobce vznesl již v průběhu řízení o uložení pokuty, a dovedl, že vedoucí byla při rozhodování zcela evidentně ovlivněna svým negativním vztahem k žalobci a zájmem na výsledku řízení a měla tedy být vyloučena pro podjatost. Soud tedy shledal žalobu důvodnou a rozhodl o zrušení napadeného i prvostupňového rozhodnutí.<sup>110</sup>

---

<sup>110</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 9. 2014, č. j. 11 A 316/2011 – 76.

### 3. Systémová podjatost

Fenomén systémové podjatosti a otázka její existence je již řadu let široce diskutovaným problémem. V následující kapitole především nastíním, jakým vývojem prošlo její vnímání ze strany zákonodárce, judikatury i odborné veřejnosti.

#### 3.1. Teoretická východiska systémové podjatosti

K přiblížení problematiky tzv. systémové podjatosti je nutné nejprve alespoň stručně nastínit teoretická a historická východiska ohledně nastavení systému organizace veřejné správy.

V České republice je uplatňován tzv. smíšený model veřejné správy, pro který je charakteristické, že orgány územních samosprávných celků vykonávají vedle vlastní územní samosprávy (v rámci své samostatné působnosti) i státní správu (v rámci přenesené působnosti).<sup>111</sup> Ústavněprávní základ pro využití existence orgánů územní samosprávy též k výkonu státní správy lze nalézt v čl. 100 odst. 1 větě druhé Ústavy, který stanoví, že zákonem lze stanovit, kdy jsou územní samosprávné celky i správními obvody. Na základě čl. 105 Ústavy lze pak orgány obcí a krajů zákonem pověřit k výkonu konkrétní výšeče činnosti státní správy.

V důsledku aplikace dnešního modelu uspořádání vztahů územní samosprávy a územní státní správy dochází v praxi k nežádoucím střetům těchto dvou entit, kdy orgán územního samosprávného celku, do nějž jsou zařazeni jeho zaměstnanci, rozhoduje ve správním řízení, jehož účastníkem (nebo příp. žadatelem) je tentýž územní samosprávný celek jakožto veřejnoprávní korporace<sup>112</sup>. Na suboptimálnost této situace poukázal i sám Ústavní soud: „Rozsáhlý výkon přenesené působnosti orgány územní samosprávy navíc může přivádět její funkcionáře do "schizofrenního" postavení, kdy budou muset brát na zřetel jak zájmy územního společenství obyvatel, tak zároveň zájmy státu.“<sup>113</sup> Obecným příkladem může být účastenství obce ve správním řízení, které v přenesené působnosti vede obecní úřad téže obce. Tento konflikt zájmů je označován jako tzv. systémová<sup>114</sup> (někdy také generální) podjatost. Zde považuji za vhodné doplnit, že problém (rizika) systémové podjatosti je širší a zahrnuje

---

<sup>111</sup> NOVOTNÝ, V. Základní principy územní samosprávy. In: HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 4. vydání. Brno: Václav Klemm – Vydavatelství a nakladatelství, 2021. str. 118. ISBN 978-80-87713-21-1.

<sup>112</sup> Viz čl. 101 odst. 3 Ústavy.

<sup>113</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02, publ. pod č. 18/2003 Sb. n. u. ÚS.

<sup>114</sup> Označení ‚systémová podjatost‘ proto, že je důsledkem nastavení systému organizace veřejné správy. Jinými slovy, vyplývá ze samé podstaty jejího uspořádání.

i např. situaci, kdy organizační složka státu rozhoduje jako správní úřad o své vlastní žádosti, anebo v řízení, jehož je účastníkem.<sup>115</sup>

### 3.2. Legislativní a judikaturní vývoj v otázce systémové podjatosti

Dnešní model územní veřejné správy volně navazuje na uspořádání před rokem 1948. Za minulého režimu byla územní samospráva potlačena a národní výbory, které převzaly její činnosti, vystupovaly pouze jako orgány státní moci a státní správy.<sup>116</sup> Problém systémové podjatosti tedy z povahy věci vůbec nemohl nastat a správní řád z roku 1967 tak tuto problematiku vůbec neupravoval.

Vládní návrh současného správního řádu ve svém prvotním znění však už počítal se zákonným zakotvením řešení situace, kdy by měl obecní či krajský úřad v přenesené působnosti rozhodovat o právech nebo povinnostech tohoto územního samosprávného celku.<sup>117</sup> Podle § 15 návrhu měl v takovém případě nadřízený správní orgán určit k rozhodování jiný správní orgán ve svém obvodu. Případně by nadřízený orgán mohl rozhodnout ve věci sám, pokud by to bylo účelnější.<sup>118</sup> Navrhované legislativní řešení spočívající v deklarování podjatosti správního orgánu jako celku a povinné delegaci rozhodování zdůrazňovalo preventivní povahu ustanovení o vyloučení z rozhodování a projednávání věci.

Navrhovaná právní úprava byla během projednávání v Poslanecké sněmovně přesunuta do § 131 odst. 1 a 2, a to na základě komplexního pozměňovacího návrhu Ústavně právního výboru. Při projednávání v Senátu byly vůči navrhovanému znění nového správního řádu vneseny povětšinou jen dílčí připomínky; zdaleka nejvýznamnější intervencí přijatého pozměňovacího návrhu bylo vypuštění ustanovení § 131 odst. 1 a 2. Senátoři svůj odpor proti úpravě systémové podjatosti odůvodnili obavami z praktických dopadů při její aplikaci<sup>119</sup>.

---

<sup>115</sup> Příkladem může být Agentura ochrany přírody a krajiny (organizační složka státu), která je příslušná k hospodaření s některým majetkem státu na zvláště chráněných územích a vystupuje tak v některých řízeních v postavení účastníka a zároveň rozhoduje jako správní orgán ochrany přírody.

<sup>116</sup> PRŮCHA, P. *Místní správa*. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2018. str. 27. ISBN 978-80-210-9007-1.

<sup>117</sup> Vládní návrh zákona na vydání správního řádu, sněmovní tisk 201/0. [online]. [cit. 5. 6. 2023]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=201&ct1=0>

<sup>118</sup> Navrhované znění § 15 vládního návrhu konkrétně stanovovalo:

„(1) Má-li být rozhodováno o žádosti státu, kterou podává jeho organizační složka, která je věcně a místně příslušným správním orgánem, nebo o žádosti obce, kraje anebo jiné osoby, jejíž orgán je věcně a místně příslušným správním orgánem, provede řízení jiný správní orgán v obvodu nadřízeného správního orgánu, který nadřízený správní orgán určí usnesením, a to popřípadě i pro řízení, která mohou být v budoucnu zahájena. Tohoto ustanovení se nepoužije na ústřední správní úřady.

(2) Nelze-li určit orgán, který by provedl řízení dle odstavce 1, provede řízení sám nadřízený správní orgán.“

<sup>119</sup> Srov. KAUCKÝ, J. *Nový správní řád. Příprava a projednání nového správního řádu (2. část). Veřejná správa*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2004, č. 47, s. 2-8. ISSN 1213-6581.



Konkrétně upozorňovali na problémy spojené se situací, kdy vedení správních řízení přejde z obecního úřadu velkého města na úřad výrazně menší obce a naopak. Úřad menší obce zpravidla nebude pro vedení takového objemu správních řízení dostatečně personálně a odborně vybaven a taktéž příspěvek na výkon přenesené státní správy zdaleka nepokryje vzniklé náklady spojené s vedením řízení. Někteří senátoři se rovněž vyjádřili v tom smyslu, že úřední osoby, které rozhodují o záležitostech svého zaměstnavatele „zákon generálně předem porušovat nesmí“ a preventivní zákonné zakotvení systémové podjatosti tak vlastně není nutné.<sup>120</sup> Poslanecká sněmovna nakonec dne 24. 6. 2004 zákon přijala ve znění senátních pozměňovacích návrhů.<sup>121</sup>

Otázka systémové podjatosti při absenci legislativního řešení tak i nadále v praxi způsobovala problémy a brzy se nevyhnutelně stala předmětem rozhodování Nejvyššího správního soudu.

Za první významný judikát zabývající se systémovou podjatostí je všeobecně považován rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 21/2004 – 67<sup>122</sup>. V něm Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „[r]ozhoduje-li obecní úřad v přenesené působnosti o právu či povinnosti obce, nelze bez dalšího usoudit na vyloučení jeho pracovníků pro pochybnosti o jejich nepodjatosti ve smyslu ustanovení § 9 odst. 1 správního řádu [z roku 1967]“. Nejvyšší správní soud vycházel z toho, že pokud zákonodárce výslovně připustil, aby úřad určitého územního samosprávného celku rozhodoval v řízení, jehož účastníkem je tento celek, nemůže tato situace sama o sobě založit pochyby o nepodjatosti úředních osob. Úřední osoby navíc v daném řízení nevystupují jako zaměstnanci územního samosprávného celku, nýbrž jako úředníci, mezi jejichž základní povinnosti patří, mimo jiné, jednat a rozhodovat nestranně bez ohledu na své přesvědčení a zdržet se při výkonu práce všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování.<sup>123</sup> Aby tedy podle Nejvyššího správního soudu byly v takových

---

<sup>120</sup> Viz Stenoprotokol 33. schůze Poslanecké sněmovny ze dne 24. 6. 2004, bod 28 [online]. [cit. 11. 6. 2023]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/033schuz/s033234.htm#r1> a Stenoprotokol 15. schůze Senátu ze dne 20. 5. 2004 [online]. [cit. 11. 6. 2023]. Dostupné z: <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=27118>

<sup>121</sup> Na tomto místě bych ráda dodala, že někteří autoři i řadu let po dokončení tohoto legislativního procesu vyzdvihují navrhované řešení systémové podjatosti jako nejlepší možné. Příkladem ŠEFČÍK, M. Řešení problému generální podjatosti pomocí změn v příslušnosti správních orgánů. *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2016, roč. XLIX, č. 6, s. 395-404. ISSN 0139-6005.

<sup>122</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2004, č. j. 2 As 21/2004 – 67, publ. pod č. 503/2005 Sb. NSS.

<sup>123</sup> Srov. § 16 odst. 1 písm. f) zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

případech dány pochybnosti o podjatosti konkrétního úředníka, musela by přistoupit ještě další skutečnost, např. důvodná obava z ovlivňování úředníka ze strany jeho zaměstnavatele v konkrétním případě. Nejvyšší správní soud fakticky tak systémovou podjatost zcela odmítl.

Mezi odbornou právníckou veřejností vyvolal rozsudek spíše kritickou odezvu. Zřejmě nejvýznamnější polemiku přednesl Kadečka, podle něhož závěry Nejvyššího správního soudu odporují zásadě *nemo iudex in causa sua*, která se vztahuje i na rozhodování správních orgánů. Dle jeho názoru je samotný pracovní poměr úřední osoby k obci vztahem natolik blízký a významný, že úředník se od něj při rozhodování ve věcech obce nemá šanci oprostít ani formálně, ani v oblasti jeho vědomí, a vždy tak bude možné *a priori* pochybovat o jeho nepodjatosti.<sup>124</sup> Proti závěrům Nejvyššího správního soudu se ve své stati vyjádřil i Nezhyba, podle něhož přímá ekonomická závislost úředníka na zaměstnavateli – obci, o jejíž žádosti úředník rozhoduje, sama o sobě zakládá odůvodněnou pochybnost o nepodjatosti úřední osoby ve smyslu § 14 správního řádu.<sup>125</sup>

Právní názor, že nelze *a priori* předpokládat podjatost úředníka rozhodujícího ve věci svého územně samosprávného celku, byl převzat do řady dalších rozhodnutí Nejvyššího správního soudu<sup>126</sup> a zprvu jej plně aproboval i Ústavní soud. Ten se jeho ústavní konformitou zabýval ve dvou na sebe navazujících usneseních sp. zn. I. ÚS 553/07<sup>127</sup> a sp. zn. II. ÚS 555/07<sup>128</sup>. V prvním z nich Ústavní soud doslovně převzal argumentaci Nejvyššího správního soudu a označil ji za ústavně konformní. V navazujícím druhém usnesení Ústavní soud s ohledem na totožnost projednávané věci plně odkázal na odůvodnění předchozího usnesení, a pouze jako *obiter dictum*, tedy nad rámec, doplnil, že *pro futuro* není možné zcela vyloučit ani situaci, kdy se v souvislosti s odlišně determinovanou právní věcí ukáží tyto závěry jako závěry vybočující z mezí ústavnosti.“ Jinými slovy, Ústavní soud zdůraznil, že nepotvrzuje ústavní konformitu těchto závěrů Nejvyššího správního soudu v obecné rovině, ale naopak pouze a právě ve vztahu ke konkrétním okolnostem případu.

---

<sup>124</sup> KADEČKA, S. Je rozhodování obce ve vlastní věci opravdu nepodjaté? *Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, 2005, č. 13, s. 477-483. ISSN: 1210-6410.

<sup>125</sup> NEZHYBA, J. Problematika nezávislosti výkonu státní správy v kontextu kontroverzních závazků ze smluv územní samosprávy se zahraničními investory. *Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, 2007, č. 24, s. 901-905. ISSN: 1210-6410.

<sup>126</sup> Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2005, č. j. 7 As 47/2005 – 80, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2006, č. j. 2 As 54/2006 – 96, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2006, č. j. 4 As 42/2005 – 117, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2008, č. j. 8 As 35/2007 – 92.

<sup>127</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 10. 2008, sp. zn. I. ÚS 553/07.

<sup>128</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 10. 2008, sp. zn. II. ÚS 555/07.

Ústavní soud svým zdrženlivým přístupem dost možná nechával prostor pro zásah zákonodárce. Na to by poukazovala i reakce Ústavního soudu v usnesení sp. zn. II. ÚS 1062/08, na stěžovatelem předložený obsáhlý právní rozbor a návrh řešení systémové podjatosti<sup>129</sup>. Ústavní soud (opět) pouze jako *obiter dictum* poznamenal, že předložené úvahy jsou určeny spíše pro zákonodárce, který (koneckonců) utváří podobu organizačního uspořádání veřejné správy v České republice.

Další významný posun v náhledu judikatury na systémovou podjatost nastal v listopadu roku 2012. První senát Nejvyššího správního soudu při projednávání kauzy týkající se kácení dřevin dospěl k právnímu názoru odchylicímu se od dosavadní judikatury, především závěrů vyjádřených v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 2 As 21/2004.<sup>130</sup> Ve své argumentaci první senát poukázal zejména na analogické uplatnění nároků na nestrannost kladených na soudce i na úřední osoby, na zásadu *nemo iudex in causa sua* a na tzv. objektivní aspekt posuzování nestrannosti. Věc byla předložena k posouzení rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se k předložené otázce vyjádřil ve dvou usneseních č. j. 1 As 89/2010 – 119<sup>131</sup> a 1 As 19/2010 – 106<sup>132</sup>. Obě usnesení jsou obsahově zcela totožná, vyjma toho, že první z nich se zabývá otázkou podjatosti podle účinné právní úpravy (§ 14 správního řádu) a v druhém byla posuzována podjatost dle § 9 a násl. správního řádu z roku 1967. Rozšířený senát zde připustil neoptimálnost rozhodování úředníka obecního úřadu ve věcech, které se přímo či nepřímo dotýkají jeho zaměstnavatele a formuloval nový pojem ‚systémové riziko podjatosti‘. ‚V případech, kdy rozhoduje úředník územního samosprávného celku ve věci, která se přímo nebo nepřímo týká tohoto celku, není *a priori* vyloučen z rozhodování pro svoji ‚systémovou podjatost‘, avšak je u něho dáno ‚systémové riziko podjatosti‘, kvůli němuž je třeba otázku jeho případné podjatosti posuzovat se zvýšenou opatrností oproti věcem, které se zájmů územního samosprávného celku nijak nedotýkají.‘

Svůj postoj rozšířený senát shrnul do následujícího, pozdější judikaturou často citovaného, právního názoru: ‚Rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve

---

<sup>129</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2009, sp. zn. II. ÚS 1062/08.

<sup>130</sup> Zajímavostí je, že i kontestovaný rozsudek se týkal povolení kácení dřevin, kde žadatelem bylo město, jehož úřad ve věci rozhodoval.

<sup>131</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 – 119, publ. pod č. 2802/2013 Sb. NSS.

<sup>132</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2012, č. j. 1 As 19/2010 – 106, publ. pod č. 2801/2013 Sb. NSS.

správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby dle § 14 odst. 1 správního řádu její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky<sup>133</sup>.“

Rozšířený senát tak odmítl koncepci striktní systémové podjatost a přiklonil se k názoru, že k vyloučení úředních osob nestačí samotný zaměstnanecký poměr a okolnosti v jednotlivých kauzách je třeba posuzovat individuálně. Avšak - to, že je rozhodováno ‚ve vlastní věci‘ představuje samo o sobě významné potenciální nebezpečí pro nestrannost rozhodování a měla by sloužit jako indikátor, že k důvodům potenciální podjatosti je třeba přistupovat vážněji a zkoumat je pečlivěji. Rozšířený senát k formulaci svého postoje využil, kromě dalších interpretačních metod, i historický a teleologický výklad, když uvedl, že zákonodárce přijetí legislativního řešení systémové podjatosti zvažoval, avšak nakonec ji „vědomě a cíleně neschválil“.<sup>134</sup>

K oběma usnesením rozšířeného senátu připojil své disentní stanovisko soudce Palla.<sup>135</sup> Dle jeho názoru naopak pracovněprávní vztah mezi rozhodujícími úředními osobami a obcí či krajem ve věcech, v nichž se rozhoduje o zájmu tohoto územního samosprávného celku, sám o sobě vyvolává pochyby o nepodjatosti úřední osoby. Palla je přesvědčen, že závěr rozšířeného senátu neobstojí v testu proporcionality, neboť selhává v kritériu potřebnosti – základní právo je možné omezit jen pokud neexistují mírnější prostředky k dosažení stanoveného cíle, které se ale v daném případě podle Pally nepochybně nabízejí. Podle něj tak nelze omezit zásadu nestrannosti při výkonu veřejné správy ve prospěch řádného výkonu veřejné správy v těch věcech, kdy má úřední osoba orgánu územního samosprávného celku rozhodovat o zájmu svého zaměstnavatele. V neposlední řadě disentující soudce vyslovil obavy z toho, že

---

<sup>133</sup> Jako příklad takových hledisek rozšířený senát uvedl jevy v politické či mediální sféře, které předcházejí či doprovázejí dané správní řízení. Konkrétněji se může jednat o zájem politických činitelů či jiných vlivných osob na konkrétním výsledku řízení, který lze vysledovat z různých mediálních vyjádření, investičních či jiných počínů apod.

<sup>134</sup> PŘÍKOPA, V. Systémová podjatost. *Časopis pro právní vědu a praxi*. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně, 2014, roč. 22, č. 3, s. 250-259. ISSN 1210-9126.

<sup>135</sup> Odlišné stanovisko podle § 55a s. ř. s. soudce JUDr. Jiřího Pally k výroku I. a k odůvodnění usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 – 119 a Odlišné stanovisko podle § 55a s. ř. s. soudce JUDr. Jiřího Pally k výroku I. a k odůvodnění usnesení rozšířeného senátu ze dne 27. 11. 2012, č. j. 1 As 19/2010 – 106

nejednoznačnost závěrů povede k interpretačním rozporům v následné rozhodovací praxi správních soudů i orgánů.<sup>136</sup>

Pesimistická prognóza soudce Pally se do jisté míry potvrdila, když v následujících letech nezanedbatelně vzrostlo množství uplatňovaných námitek systémové podjatosti, a to až u těch vážně míněných, anebo pouze obstrukčního charakteru. Jedním z důvodů byla právě kazuistická povaha soudobé judikatury, která nebyla příliš přínosná pro aplikační praxi. Často tak nebylo až do případného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu zřejmé, zda bude namítané ‚jiné než zákonné hledisko‘ ovlivnění úřední osoby v konkrétním případě relevantním důvodem k vyloučení pro podjatost.<sup>137</sup>

### 3.3. Novela č. 176/2018 Sb.

Další zásadní milník související<sup>138</sup> se systémovou podjatostí představuje novela provedená zákonem č. 176/2018 Sb.,<sup>139</sup> která vzešla ze zákonodárné iniciativy zastupitelstva Pardubického kraje. K jejímu přijetí došlo v srpnu 2018 s účinností od prvního listopadu téhož roku. Do ustanovení § 14 správního řádu byl vložen nový odstavec 2 v následujícím znění: „Úřední osoba není vyloučena podle odstavce 1, pokud je pochybnost o její nepodjatosti vyvolána jejím služebním poměrem nebo pracovněprávním nebo jiným obdobným vztahem ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku.“

Dle důvodové zprávy<sup>140</sup> by nová právní úprava měla zajistit úbytek námitek (systémové) podjatosti, které často slouží jako obstrukční strategie, což povede k efektivnějšímu a rychlejšímu rozhodování správních orgánů. Novela má zejména reagovat na stávající judikaturu Nejvyššího správního soudu. Zejména pak na usnesení rozšířeného senátu publ. pod č. 2802/2013 Sb. NSS, které podle zákonodárce vykládá § 14 správního řádu příliš

---

<sup>136</sup> K tomuto názoru se přiklonil i Kopecký, který ale naopak odmítl striktní pojetí systémové podjatosti, tedy že by úřední osoby rozhodující ve věci zájmu ‚jejich‘ územního samosprávného celku měly být bez dalšího vyloučeny. (KOPECKÝ, M. K postavení územního samosprávného celku jako účastníka správního řízení a k aktuálním otázkám posuzování nestrannosti rozhodování ve spojeném modelu veřejné správy. *Právník*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, roč. 153, č. 2, s. 134-144. ISSN 0231-6625.)

<sup>137</sup> Např. VEDRAL, J. K posledním novelám správního řádu. *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2019, roč. LII, č. 5, s. 261-293. ISSN 0139-6005.

<sup>138</sup> Zákonodárce sám upozorňuje že nová právní úprava neřeší přímo systémovou podjatost, nýbrž vymezuje podmínky, při jejichž splnění nemůže dojít k vyloučení úřední osoby.

<sup>139</sup> Zákon č. 176/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>140</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 176/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, sněmovní tisk 54/0. [online]. [cit. 27. 6. 2023]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=133325>

extenzivně, což ztěžuje správním orgánům ztěžuje aplikaci tohoto ustanovení. Novela tak má ambici přinést výrazný posun při řešení systémové podjatosti.

Poměrně zkreslující je pak interpretace autorů novely a důvodové zprávy, podle nichž z dikce komentovaného ustanovení má plynout, že pokud ve věci státu nebo územního samosprávného celku rozhoduje úřední osoba, která je k tomuto subjektu ve pracovněprávním či obdobním vztahu, nemůže být tato osoba z věci vyloučena, i pokud přistoupí další skutečnosti svědčící o podjatosti, které byť vzdáleně souvisí s existencí daného vztahu (např. jevy v politické nebo mediální sféře, zájem vlivných osob na výsledku řízení). Jinými slovy, podle zákonodárce má z § 14 odst. 2 správního řádu vyplývat, že úřední osoba v uvedeném postavení a situaci nemůže být pro podjatost z projednávání vyloučena vůbec.<sup>141</sup>

Zákonodárce tak, i navzdory tomu, že extenzivní výklad § 14 odst. 2 správního řádu judikatuře vyčítá, sám interpretuje ustanovení rozšiřujícím způsobem, když výše uvedené závěry z doslovného výkladu ustanovení bezpochyby dovodit nelze. Předmětný odstavec stanoví pouze to, že služební či pracovněprávní vztah ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku není důvodem pro vyloučení úřední osoby pro podjatost. Současně není vyloučeno, že pokud k tomuto přistoupí další skutečnost důvodně svědčící o podjatosti, bude úřední osoba vyloučena z projednávání a rozhodování věci.<sup>142</sup>

Pokud bychom brali čistě v potaz zákonné znění § 14 odst. 2 správního řádu, novela č. 176/2018 Sb. dle mého názoru nepředstavovala zásadní odklon od dosavadních závěrů judikatury. K podobnému názoru dospěl i Pospíšil,<sup>143</sup> podle něhož novela by měla mít důsledky především v rovině procesní. V praxi půjde především o to, že účastník bude muset námitku směřovat mnohem adresněji a velmi detailně specifikovat ony další okolnosti, které naznačují systémovou podjatost. Námitka podjatosti založená pouze na pracovněprávním či obdobném vztahu úředníka nebude mít podle Pospíšila žádnou procesní relevanci, a správní orgány o ní

---

<sup>141</sup> Tamtéž.

<sup>142</sup> Dokonce i vláda k návrhu zákona vyjádřila neutrální stanovisko a distancovala se od předkladatelova extenzivního výkladu ustanovení § 14 odst. 2 správního řádu. Vláda vyjádřila obavy, že tento výklad by neobstál ve správním soudnictví, neboť tam, kde ustanovení nabízí více možných výkladů, se soudy zpravidla přiklání na stranu žalobců, a nikoliv správních orgánů. (viz Stanovisko vlády k návrhu Zastupitelstva Pardubického kraje na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, sněmovní tisk 54/0. [online]. [cit. 3. 7. 2023] Dostupné z: <https://odok.cz/portal/services/download/attachment/KORNAVYDG2CK/>)

<sup>143</sup> POSPÍŠIL, I. Systémová podjatost v judikatuře Nejvyššího správního soudu. *Právní prostor*. 28. 11. 2019 [cit. 1. 7. 2023]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/systemova-podjatost-v-judikature-nejvyssiho-spravniho-soudu>

vůbec nebudou muset rozhodovat. K tomu se přiklonil i Petrmichl<sup>144</sup>, který však v argumentaci šel ještě dál, když tvrdil, že nově bude možné podat námitku podjatosti fakticky pouze z důvodu osobní podjatosti konkrétní úřední osoby. Autoři se nicméně shodli na tom, že samotný problém systémové podjatosti s novelou nezmizel a konečné (a paradoxně i prvotní) slovo v jednotlivých kauzách budou mít soudy, bude-li podjatost v žalobě namítána. Judikatura by rovněž měla objasnit otázky, které novelu v době jejího přijetí obklopují.

### 3.4. Recentní judikatorní vývoj v oblasti systémové podjatosti

Od implementace novely nyní uběhlo bezmála pět let, a Nejvyšší správní soud ani Ústavní soud se ve své rozhodovací praxi nevěnovaly otázce další interpretaci § 14 odst. 2 správního řádu tolik, jak bylo předpokládáno. Jedním z důvodů je samozřejmě to, že soudy se doposud převážně věnovaly přezkumu rozhodnutí vydaných podle správního řádu ve znění účinném do 31. 10. 2018. Několik důležitých závěrů souvisejících s problematikou systémové podjatosti nicméně z recentní rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu vyplynulo.

Společným znakem většiny dále uvedených rozhodnutí je to, že Nejvyšší správní soud se v nich vymezil vůči obstrukčním a spekulativním námitkám podjatosti, které mají zpravidla za cíl pouze oddálit vydání rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se pokusil odlehčit správním orgánům mnohdy zavaleným množstvím obstrukčních námitek podjatosti a vydal se cestou zpřísnění požadavků na formulaci a obsah námitek.

V rozsudku č. j. 6 As 75/2018 – 83 Nejvyšší správní soud dovodil, že námitku podjatosti je třeba posuzovat nikoliv pouze po formální stránce, ale i materiálně – po obsahové stránce. Tedy jinými slovy, aby se správní orgán, resp. představené úřední osoby, jejíž nepodjatost je zpochybňována, námitkou zabýval, nestačí, že je podání formálně označeno jako námitka podjatosti anebo je v jeho rámci pojem ‚podjatost‘ použit. Účastník řízení, nebo příp. úřední osoba sama, jsou povinni námitku nejen vznést, ale i srozumitelně a přesvědčivě odůvodnit. Podle soudu také není žádoucí, aby v odvolacím řízení byl jako námitka podjatosti vyhodnocen každý nesouhlas účastníka řízení s prvostupňovým rozhodnutím, nebo postupem správního orgánu v jiných správních řízeních.<sup>145</sup>

---

<sup>144</sup> PETRMICHL, V. Systémová podjatost úředních osob v aktuální novele správního řádu [online]. *Právní prostor*. 11. 9. 2018 [cit. 1. 7. 2023]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/systemova-podjatost-urednich-osob-v-aktualni-novele-spravniho-radu>

<sup>145</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2018, č. j. 6 As 75/2018 – 83.

V dalším významném rozsudku č. j. 2 As 151/2018 – 63<sup>146</sup> Nejvyšší správní soud vyjasnil, že systémovou podjatost lze u územního samosprávného celku posuzovat jedinečně v případech, kdy úřad tohoto celku rozhoduje v přenesené působnosti; naopak při rozhodování v samostatné působnosti systémová podjatost z podstaty věci vůbec nepřichází v úvahu.

Nejvyšší správní soud následně v rozsudku č. j. 9 As 70/2019 – 34<sup>147</sup> upozornil, že je třeba rozlišovat mezi námitkou systémové podjatosti a námitkou směřující vůči všem úředním osobám zařazeným do správního orgánu, který vede dané řízení. Pojem systémové podjatosti by neměl být vztahován na námitky, u kterých je na první pohled evidentní, že jejich obsahem není právě ono systémové riziko podjatosti, tj. tvrzení, že důvodem podjatosti všech úředních osob je jejich zaměstnanecký či obdobný poměr k subjektu, do něhož je organizačně zasazen příslušný správní orgán a jehož zájmy mohou být v daném řízení dotčeny.

V tomtéž rozhodnutí Nejvyšší správní soud rovněž připomenul, že právo zpochybnit nestrannost úředních osob není absolutní a v rámci správního řízení je nutné sledovat i přiměřené naplňování dalších principů řízení, jako je zásada rychlosti a hospodárnosti či zásada neposkytnutí ochrany zneužití práva či jinak obstrukčnímu jednání. Podle Nejvyššího správního soudu proto „nikoliv každá námitka podjatosti je bez dalšího způsobilá zpochybnit nepodjatost rozhodujících úředních osob a ve zcela výjimečných případech nikoliv každá námitka je dokonce způsobilá vyvolat postup podle § 14 odst. 3 správního řádu.“ I přesto (či právě proto), že se správní orgán nebude obstrukční námitkou zabývat, měl by ji následně zmínit v odůvodnění svého meritorního rozhodnutí a vysvětlit, z jakých konkrétních důvodů ji vyhodnotil jako obstrukční.

Podobně se prozatím Ústavní soud nevěnoval otázce ústavní konformity ustanovení § 14 odst. 2 správního řádu, o které vyjádřili pochybnosti někteří autoři<sup>148</sup> nebo dokonce i vláda ve svém stanovisku k návrhu zákona č. 176/2018<sup>149</sup>. S jejich názorem se do velké míry ztotožňují, obzvláště pokud bychom považovali za relevantní zákonodárcův extenzivní výklad přijaté novely, kterému jsem se již věnovala výše. Podle něj, zjednodušeně řečeno, by úřední

---

<sup>146</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2019, č. j. 2 As 151/2018 – 63, publ. pod 3883/2019 Sb. NSS.

<sup>147</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2019, č. j. 9 As 70/2019 – 34.

<sup>148</sup> např. PETRMICHL, V. Systémová podjatost úředních osob v aktuální novele správního řádu [online]. *Právní prostor*. 11. 9. 2018 [cit. 1. 7. 2023]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/systemova-podjatost-urednich-osob-v-aktualni-novele-spravniho-radu>

<sup>149</sup> Stanovisko vlády k návrhu Zastupitelstva Pardubického kraje na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, sněmovní tisk 54/0. [online]. [cit. 3. 7. 2023] Dostupné z: <https://odok.cz/portal/services/download/attachment/KORNAVYDYG2CK/>



osoba rozhodující ve věci svého územního samosprávného celku neměla být z věci vyloučena ani tehdy, pokud by se objevily další skutečnosti svědčící o podjatosti, které byť vzdáleně souvisí se vztahem úřední osoby s daným celkem. Nedomnívám se, že by právo na spravedlivý proces a zejména pak princip nestrannosti při rozhodování správního orgánu mohly takto dalece ustupovat ve prospěch principu rychlosti řízení.

## 4. Uplatnění institutu podjatosti v praxi

Pro účely této práce jsem proces uplatnění institutu námitky podjatosti úřední osoby v praxi rozdělila do tří základních chronologicky na sebe navazujících fází (podkapitol) – namítání podjatosti, rozhodování o podjatosti a prostředky obrany.

### 4.1. Namítání a oznamování podjatosti

Ustanovení § 14 správního řádu svěřuje namítání, či oznamování podjatosti dvěma skupinám osob – účastníkům řízení a samotným úředním osobám, u nichž okolnosti nasvědčují tomu, že jsou ve věci podjaté. Jejich „postoj“ k namítání (v případě účastníka) a oznamování (v případě úřední osoby) podjatosti však zákon konstruuje zcela opačně. Účastník správního řízení může namítat podjatost úřední osoby, jakmile se o ní dozví – jedná se o jedno z jeho procesních práv, které může, avšak nemusí využít. Úřední osoba tuto možnost volby nemá. Pokud získá poznatky nasvědčující její podjatosti, je povinna o tom neprodleně informovat svého nadřízeného.

#### 4.1.1. Uplatnění námitky podjatosti účastníkem

Zajištění nestrannosti úředních osob při rozhodování o právech a povinnostech v rámci správního řízení považoval zákonodárce za natolik důležité, že připouští, aby v některých případech byla z úkonů v konkrétním řízení vyloučena i osoba, u níž existence nežádoucího vztahu není jistá ani zdaleka.<sup>150</sup> To ale rozhodně neznamená že by na důkazní tvrzení účastníků, kteří podjatost namítají, byly kladeny nízké nároky.

Podle předchozí právní úpravy, tedy správního řádu z roku 1967, byl z projednávání a rozhodování věci pracovník správního úřadu vyloučen tehdy, „jestliže se zřetelem na jeho poměr k věci, k účastníkům řízení nebo k jejich zástupcům lze mít pochybnost o jeho nepodjatosti“.<sup>151</sup> Zakotvením formulace, která upřesňuje, že předpoklad podjatosti úřední osoby musí být důvodný, zdánlivě došlo v současné právní úpravě ke zvýšení kvalitativních požadavků na důkazní tvrzení osoby namítající podjatost. Z hlediska svého smyslu a účelu se však formulace užitá v účinném správním řádu neliší od vymezení podmínek pro vyloučení z projednávání a rozhodování věci ve správním řádu z roku 1967. Ani u předchozí právní

---

<sup>150</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 – 119, publ. pod č. 2802/2013 Sb. NSS.

<sup>151</sup> Viz § 9 odst. 1 správního řádu z roku 1967.

úpravy totiž nebylo myslitelné, aby k vyloučení úřední osoby pro podjatost došlo bez existence skutkových důvodů, které by zakládaly důvodnou pochybnost o nepodjatosti. Důvodem je to, že „v právním státě se jakýkoli postup podle zákona musí opírat o objektivní kritéria a o racionální, v realitě zakotvené důvody, a nikoli o čistě subjektivní, o skutkové důvody neopřenu (libo) vůli toho, kdo pravomoc vykonává.“<sup>152</sup> Pokud se tedy účastník domnívá, že úřední osoba je ve věci podjatá, musí toto své tvrzení řádně odůvodnit, má-li mít jeho námitka šanci na úspěch.

K výkladu slovního spojení ‚řádne odůvodnění námitky podjatosti‘ se vyjádřil Nejvyšší správní soud následovně: „Obecně k problematice posuzování objektivního způsobu vedení řízení před správními orgány považuje Nejvyšší správní soud za potřebné zdůraznit, že nelze jen tak účelově obvinít úředníka z podjatosti hromaděním difamujících spekulací a kombinací a očekávat, že bez přesvědčivých důkazů, případně s účelově vytvářenými ‚důkazy‘ nebo dokonce bez důkazů, bude takové obvinění ‚z opatrnosti‘ akceptováno. Takové snahy, směřující k paralyzování výkonu státní správy, nemají nic společného s ochranou jakýchkoli oprávněných zájmů a v principu škodí také ochraně veřejných subjektivních práv účastníků řízení před správními soudy.“<sup>153</sup> Nejvyšší správní soud zde rovněž poskytl varování před obstrukčním zneužíváním institutu námitky podjatosti, které v konečném důsledku může ohrozit ochranu oprávněných zájmů a práv účastníků řízení.

Formu podání námitky podjatosti upravují především obecná ustanovení správního řádu o podání.<sup>154</sup> Námitku může účastník řízení<sup>155</sup> učinit ústně do protokolu, anebo písemně včetně elektronické podoby<sup>156</sup>. Přípustné je i podání formou dalších technických prostředků, typicky prostřednictvím veřejné datové sítě bez použití podpisu, popř. dálkopisem či telefaxem, avšak jen za předpokladu, že bude do pěti dnů potvrzeno nebo doplněno některou z výše vymezených základních forem podání.

Podání musí splňovat náležitosti podle § 37 odst. 2 správního řádu; především z něj musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje. Účastník, na němž ve věci

---

<sup>152</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 – 119, publ. pod č. 2802/2013 Sb. NSS.

<sup>153</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2014, č. j. 3 As 107/2013 – 30.

<sup>154</sup> Viz § 37 odst. 4 správního řádu.

<sup>155</sup> Námitku může uplatnit jen a pouze účastník řízení, potažmo účastníkův zástupce jménem účastníka (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 4. 2018, č. j. 30 A 244/2017 – 34, publ. pod č. 3784/2018 Sb. NSS).

<sup>156</sup> Tedy za použití uznávaného elektronického podpisu podle § 6 odst. 2 zákona o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce, anebo prostřednictvím datové schránky podle § 18 zákona o elektronických úkonech.

tvrzení podjatosti leží důkazní břemeno, tedy musí v námitce konkrétně vymežit úřední osobu, jejíž nestrannost zpochybňuje a popsat okolnosti, na jejichž základě usuzuje o její podjatosti. Účastník by měl při formulaci podání dbát na tyto formální požadavky, neboť v případě jejich absence nebo nekompletnosti se zbytečně vystavuje riziku neúspěchu námitky. Správní orgán totiž není za všech okolností povinen vyzvat účastníka k doplnění podání podle § 37 odst. 3 správního řádu (k tomu více viz oddíl 4.2.2 této práce).

Vznést námitku podjatosti je možné až po zahájení správního řízení, neboť dokud není zahájeno řízení, není zde ani žádná osoba v postavení účastníka řízení a není tedy nikoho, kdo by byl k podání námitky oprávněný. Při své rozhodovací praxi se této problematice dotkl Krajský soud v Ústí nad Labem, který uvedl, že námitka vznesená žalobkyní před zahájením správního řízení nemůže být považována za námitku podjatosti ve smyslu § 14 odst. 2 správního řádu, neboť v daném ustanovení je výslovně specifikováno, že podjatost úřední osoby může namítat pouze účastník řízení, kterým se žalobkyně stala až po zahájení správního řízení. Soud rovněž upozornil, že zcela obecný odkaz na veškerá předchozí podání nelze považovat za řádně vznesenou námitku podjatosti.<sup>157</sup>

Za účinnosti předchozí právní úpravy bylo oznámení skutečností svědčících o podjatosti pracovníka správního orgánu nejen právem, ale i povinností účastníka řízení<sup>158</sup>. Její nesplnění mohlo vést k prodloužení řízení (např. pokud se odvolací orgán o skutečnostech zakládajících podjatost dozvěděl z moci úřední a následně rozhodnutí zrušil a vrátil), ale i ke znevěrohodnění a oslabení pozice účastníka při případném přezkumu pravomocného rozhodnutí.<sup>159</sup> Posun v pojetí namítání podjatosti v účinné právní úpravě oproti té předchozí lze seznat i ze samotné změny formulace ustanovení, kdy namísto původního pojmu ‚oznámit‘ je nově použit výraz ‚může namítat‘.

Pokud se účastník rozhodne uplatnit své právo a vznést námitku podjatosti, musí tak učinit bezodkladně poté, co se o skutečnostech zakládajících podjatost dozví.<sup>160</sup> Není přípustné, aby účastník tuto informaci šetřil pro případ, že by se řízení nevyvíjelo dle jeho představ.<sup>161</sup> Neurčitý právní pojem ‚bezodkladně‘ je nutné vykládat vždy ve vztahu ke konkrétním

<sup>157</sup> Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27. 7. 2015, č. j. 42 Ad 9/2013 – 41.

<sup>158</sup> Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 9. 2003, č. j. 5 A 37/2002 – 32.

<sup>159</sup> VOPÁLKA, V. § 10 [Oznámení účastníka]. In: VOPÁLKA, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN M. *Správní řád: komentář*. 2., dopl. a přeprac. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003. str. 34. ISBN 80-7179-731-6.

<sup>160</sup> Viz § 14 odst. 3 správního řádu.

<sup>161</sup> JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád: komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019. str. 87. ISBN 978-80-7400-751-4.

skutkovým okolnostem, obecně by však účastník neměl s podáním námítky otálet víc než několik dní; v opačném případě riskuje, že správní orgán námitku posoudí jako opožděnou.<sup>162</sup> Zakotvení tohoto imperativu bylo motivováno zákonodárcovou snahou zabránit obstrukčním a účelovým<sup>163</sup> námitkám podjatosti a dále vědomím nižší právní erudice účastníků správního řízení ve srovnání s účastníky soudního řízení.<sup>164</sup>

Správní řád v § 14 odst. 3 větě druhé stanoví, že pokud účastník řízení o důvodech vyloučení úřední osoby prokazatelně věděl, avšak k uplatnění námítky nepřikročil bezodkladně, bude následkem to, že se k námitce nepřihlédne. Nejvyšší správní soud však dovodil že není-li námitka podána bez zbytečného odkladu, neznamená to, že by se příslušný správní orgán vůbec neměl skutečnostmi v ní obsaženými zabývat. Podání námítky podjatosti po ‚lhůtě‘ má ovšem za následek to, že o ní nebude rozhodnuto samostatným usnesením podle § 76 správního řádu, ale bude s ní nakládat pouze jako s neformálním podnětem, na jehož základě správní orgán tvrzenou podjatost úřední osoby prověří z moci úřední, potažmo se s ní vypořádá v rámci rozhodnutí ve věci samé.<sup>165</sup> Praktický dopad takového vyřízení námítky spočívá v tom, že účastník v případě nesouhlasu s postupem správního orgánu nemá právo podat odvolání<sup>166</sup>.

#### 4.1.2. Oznámení skutečností o podjatosti úřední osobou

Zákon ukládá úřední osobě povinnost v případě, že se dozví o okolnostech nasvědčujících, že je z provádění úkonů ve věci vyloučena, bezodkladně o nich informovat svého představeného<sup>167</sup>. Nesplnění této povinnosti, či odklad jejího splnění, zpravidla znamená porušení povinností úřední osoby, které pro ni vyplývají z právních předpisů. U úředních osob ve služebním poměru může být vyhodnoceno i jako porušení služební kázně a spáchání kárného provinění podle zákona o státní službě.<sup>168</sup>

---

<sup>162</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2017, č. j. 10 As 68/2017 – 32.

<sup>163</sup> Účelovostí při namítání podjatosti může být postup účastníka, kdy ten vyčkává, jakým způsobem se řízení vyvíjí a až na základě toho se rozhoduje, zda námitku uplatnit či nikoliv.

<sup>164</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád, sněmovní tisk 201/0. [online]. [cit. 6. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=201&ct1=0>

<sup>165</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2013, č. j. 1 As 89/2010 – 152.

<sup>166</sup> K přípustnosti opravných prostředků při nesouhlasu s vyřízením námítky podjatosti viz oddíl č. 4.3.1 této diplomové práce.

<sup>167</sup> ‚Představený‘ je legislativní zkratka pro osobu, která je úřední osobě služebně nadřízená nebo má obdobné postavení.

<sup>168</sup> ADAMUSOVÁ, Z. § 14 [Vyloučení z projednávání a rozhodování věci]. In: KOPECKÝ, M., STAŠA, J. a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022. str. 68. ISBN 978-80-7676-422-4.

Pokud bychom vycházeli ze základních zásad správního řízení, lze dojít k tomu, že úřední osoby by měly v první řadě zkoumat existenci případné podjatosti samy, aby tak šetřily oprávněné zájmy účastníků<sup>169</sup> a co možná nejméně je zatěžovaly<sup>170</sup>. Uplatnění námitky (respektive nutnost uplatnění námitky) podjatosti účastníkem by tak dle mého názoru mělo nastávat až sekundárně. Tuto tezi podporuje i fakt, že na základě vlastního oznámení mohou být úřední osoby vyloučeny ještě před samotným zahájením správního řízení, na rozdíl od situace, kdy podjatost namítá účastník řízení (srov. níže). Nutno ovšem poznamenat, že tato předestřená koncepce je velmi idealistická a spíše teoreticko-právní a v praxi nejspíš nebude mít své místo. K tomu se nakonec přiklonil i zákonodárce, což může být zřejmé už ze samotného uspořádání ustanovení § 14 správního řádu, kdy namítání podjatosti účastníkem řízení je upraveno v odstavci předcházejícímu odstavci o oznamování možné existence podjatosti samotnou úřední osobu. Zákonodárcův postoj lze vyčíst i ze zvláštní části důvodové zprávy, podle které by na podjatost měl upozornit především účastník.<sup>171</sup>

Povinnost upozornit na vlastní podjatost se vztahuje i na členy kolegiálních orgánů (vč. členů rozkladové komise)<sup>172</sup>, přičemž člen kolegiálního orgánu by o skutečnostech nasvědčujících existenci podjatosti měl informovat předsedu kolegiálního orgánu, jehož je členem. Člen rozkladové komise by měl důvody pro vyloučení oznámit tomu, kdo jej jmenoval, tedy ministru či vedoucímu jiného ústředního správního orgánu, který zde plní roli ‚představeného‘ ve smyslu § 14 odst. 4 správního řádu.<sup>173</sup>

Do doby, než bude posouzeno, zda tvrzené důvody pro vyloučení úřední osoby z projednávání a rozhodování věci skutečně existují, je tato osoba oprávněna činit pouze ty úkony, které nesnesou odkladu.<sup>174</sup> Jedná se zejména o takové úkony, jejichž odložení do doby rozhodnutí o podjatosti by mohlo vést k ohrožení průběhu nebo zmaření účelu správního řízení, příkladem může být provedení neodkladného nebo neopakovatelného důkazu svědeckou výpovědí. Už judikatura ke správnímu řádu z roku 1967 dovodila, že vznesení námitky podjatosti způsobuje, že v řízení o věci samé nesmí pracovník správního orgánu, proti němuž

---

<sup>169</sup> Viz § 2 odst. 3 správního řádu.

<sup>170</sup> Viz § 6 odst. 2 správního řádu.

<sup>171</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád, sněmovní tisk 201/0. [online]. [cit. 6. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=201&ct1=0>

<sup>172</sup> To lze dovozovat zejména ze skutečnosti, že členové kolegiálního orgánu a rozkladové komise jsou taktéž úředními osobami, neboť se bezprostředně podílejí na výkonu pravomoci správního orgánu (blíže viz podkapitola 2.2 této práce).

<sup>173</sup> VEDRAL, J. *Správní řád*: komentář. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. str. 1197. ISBN 978-80-7273-166-4.

<sup>174</sup> Viz § 14 odst. 4 věta druhá správního řádu.

byla námitka podjatosti vznesena, činit žádné úkony, vyjma úkonů neodkladných. Má-li mít procesní rozhodnutí o tom, zda je pracovník správního orgánu vyloučen smysl, musí předcházet rozhodnutí o věci samé. Rozhodovat o této námitce samostatně zpětně zákon neumožňuje, neboť takové rozhodnutí už by nemělo žádný význam; v tuto chvíli je nezbytné se soustředit na důsledky případné podjatosti na zákonnost meritorního rozhodnutí. Je-li tedy námitka podjatosti vznesena, je pracovník, jemuž jinak projednání a rozhodnutí ve věci přísluší, povinen vyčkat až do rozhodnutí o vznesené námitce.<sup>175</sup>

## **4.2. Rozhodování o podjatosti**

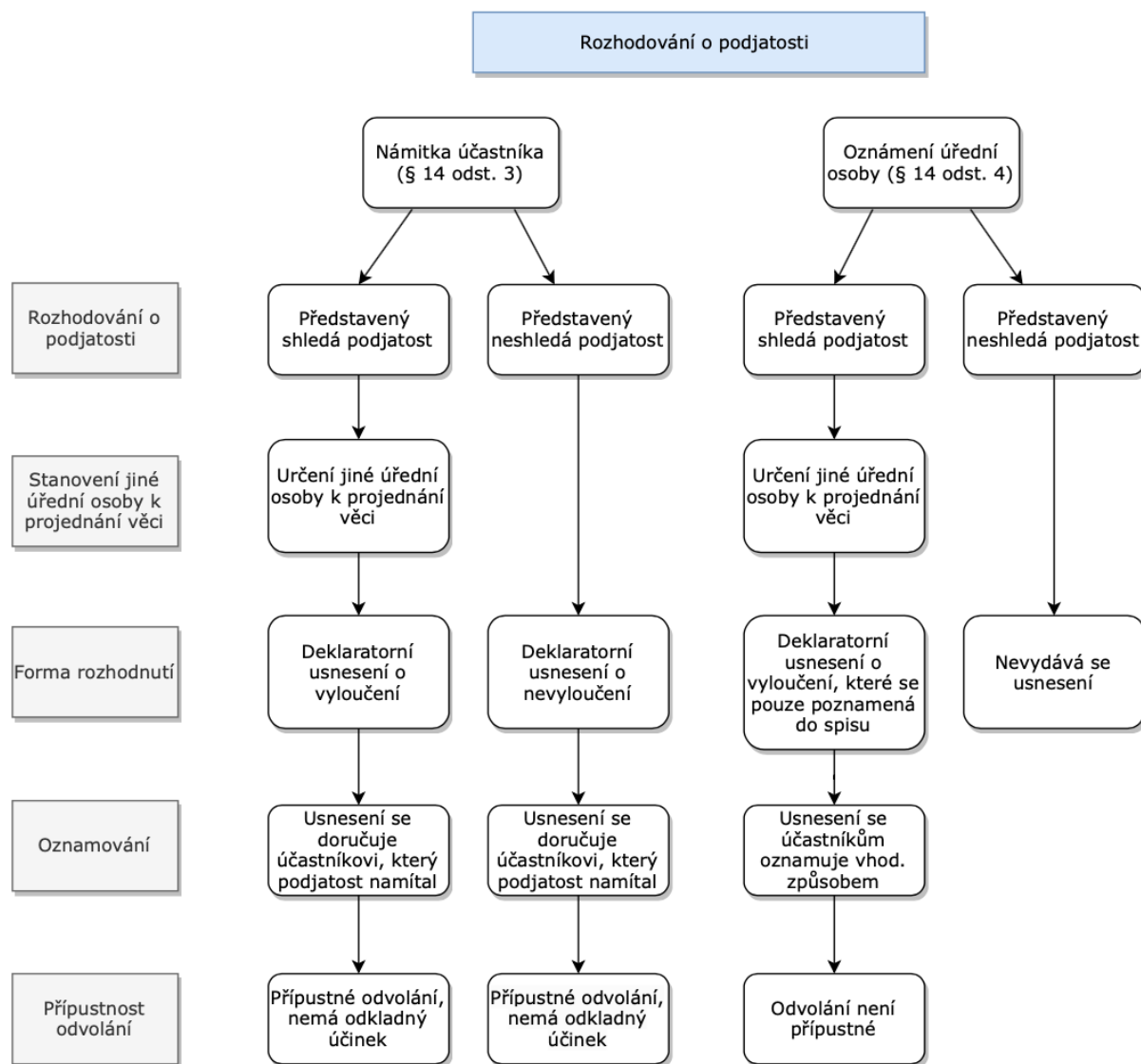
Jak již bylo částečně uvedeno výše, procesu rozhodování o podjatosti úřední osoby může předcházet námitka podaná účastníkem řízení (§ 14 odst. 3 správního řádu), sdělení příslušné úřední osoby (§ 14 odst. 4 správního řádu) anebo jakýkoliv jiný formální či neformální podnět<sup>176</sup>. Správní orgán má totiž obecnou povinnost ‚pečovat o řízení‘ a dbát na to, aby byly dodrženy základní zásady správního řízení, včetně zásady nestrannosti.

Pro větší přehlednost jsem základní proces rozhodování o vyloučení úřední osoby pro podjatost podle § 14 odst. 3 a 4 správního řádu znázornila v následujícím schématu:

---

<sup>175</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 10. 8. 1998, č. j. 29 Ca 200/96 – 15, publ. pod č. 409/1999 SJS. Stejná východiska byla využita i v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2004, č. j. 7 A 192/2000 – 76, a potvrzena rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2015, č. j. 7 As 158/2014 – 30.

<sup>176</sup> Správní orgán při posuzování podnětu postupuje v souladu s § 37 odst. 1 správního řádu a posuzuje podání podle jeho skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno.



*Schéma 1 Základní schéma rozhodování o vyloučení pro podjatost podle § 14 odst. 3 a 4 správního řádu*

#### 4.2.1. Příslušnost k rozhodování o podjatosti

Kdo je k rozhodování o vyloučení z projednávání a rozhodování věci podjatosti příslušný? Rozhodování o podjatosti se opírá o hierarchický princip, kdy o podjatosti níže hierarchicky postavené úřední osoby rozhoduje úřední osoba výše postavená.<sup>177</sup> Konkrétněji podle § 14 odst. 3 správního řádu o možné podjatosti úřední osoby rozhoduje představený, tedy osoba služebně nadřizená anebo ten, kdo má obdobné postavení. Kdo konkrétně bude představeným v tom kterém případě je třeba dovozovat z právních předpisů (zákony o obcích<sup>178</sup>, o krajích a hlavním městě Praze, služební zákon, zákon o služebním poměru

<sup>177</sup> Srov. dikci ustanovení § 14 odst. 3 věta třetí nebo § 14 odst. 4 správního řádu.

<sup>178</sup> Například podle § 148 zákona o obcích zaměstnanec obecního úřadu o skutečnostech, které nasvědčují jeho vyloučení, informuje vedoucího odboru obecního úřadu; v obcích kde nejsou zřízeny odbory obecního úřadu bude příjemcem tohoto oznámení starosta.



příslušníků bezpečnostních sborů a další) nebo vnitřních předpisů správního orgánu, které kromě vnitřních poměrů daného správního orgánu často upravují i vztahy nadřízenosti a podřízenosti jednotlivých úředních osob. Pod pojmem ‚osoba s obdobným postavením jako služebně nadřízený‘ se budou skrývat zejména vedoucí zaměstnanci ve smyslu zákoníku práce – tato úprava reaguje na to, že zákon o úřednících územních samosprávných celků je k zákoníku práce v poměru speciality, narozdíl od služebního zákona.<sup>179</sup>

Správní řád z roku 1967 rozhodnutí o tom, zda je úřední osoba podjatá či nikoliv, svěřoval ‚nejblíže nadřízenému vedoucímu‘ úřední osoby. Toto vymezení nicméně bylo užší, než dnešní ‚představený‘ a neřešilo např. příslušnost k rozhodování o podjatosti členů zvláštních orgánů a členů komisí obecních rad pověřených výkonem státní správy. Tyto osoby obvykle nejsou s obcí v pracovněprávním vztahu a nelze tak u nich mluvit o ‚nadřízeném vedoucím zaměstnanci‘.<sup>180</sup>

Pokud námitka podjatosti směřuje proti všem úředním osobám působícím u správního orgánu, není o ní oprávněna rozhodnout žádná z úředních osob (potažmo představených) tohoto správního orgánu. Nejvýše postavený úředník by totiž v takovém případě musel nevyhnutelně rozhodovat mimo jiné i o vlastní podjatosti, což by bylo v přímém rozporu i s výše vymezenou zásadou *nemo iudex in causa sua*. Rozhodování o námitce tak musí být předáno nejblíže nadřízenému orgánu.<sup>181, 182</sup>

Stejný postup se uplatní i v případě, že námitka podjatosti směřuje pouze proti osobě, která stojí v čele správního orgánu. Žádná služebně nadřízená osoba k rozhodnutí o námitce v takovém případě neexistuje a k rozhodování o námitce je tedy příslušný jiný orgán v rámci hierarchicky uspořádané soustavy správních orgánů. Zde jím bude nejblíže služebně nadřízený správní orgán.<sup>183</sup> Jak již bylo rozebráno výše, tento postup se neuplatní na vedoucí ústředních správních úřadů, neboť ti podle § 14 odst. 7 správního řádu nemohou být vyloučeni z projednání a rozhodování věci.

Poradní sbor ministra vnitra se zabýval problematikou určení osob rozhodujících o námitkách podjatosti směřujícím vůči vedoucím představitelům územních samosprávných

---

<sup>179</sup> VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. 2 aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. str. 182. ISBN 978-80-7273-166-4.

<sup>180</sup> VEDRAL, J. § 148 [Podjatost ve správním řízení]. In: VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. str. 842. ISBN 978-807179-597-1.

<sup>181</sup> K výkladu pojmu ‚nadřízený správní orgán‘ viz § 178 správního řádu.

<sup>182</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2013, č. j. 3 As 2/2013 – 22.

<sup>183</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2013, č. j. 5 As 43/2011 – 185.

celků, konkrétně proti tajemníkovi obecního úřadu a starostovi obce, dále proti řediteli krajského úřadu a hejtmánovi kraje. Poradní sbor došel k tomu závěru, že o námitce proti tajemníkovi obecního úřadu má podle § 14 odst. 3 správního řádu rozhodnout jakožto představený starosta obce. Na osoby starosty a hejtmána nelze podle poradního sboru použít výluky z aplikace namítání podjatosti podle § 14 odst. 7 správního řádu, ale zároveň v jejich případě neexistuje představený, který by mohl o podjatosti rozhodnout. Rozhodovat tedy bude „služebně nadřizený“ orgán. O podjatosti starosty v řízení vedeném v přenesené působnosti tedy rozhodne krajský úřad. O podjatosti hejtmána<sup>184</sup> by pak v řízení v přenesené působnosti měl rozhodnout věcně příslušný ústřední správní úřad a v řízení v samostatné působnosti Ministerstvo vnitra. Určení osoby k rozhodnutí o námitce podjatosti proti řediteli krajského úřadu se bude řídit stejnými pravidly jako v případě hejtmána, tedy v řízení v přenesené působnosti rozhodne věcně příslušný ústřední správní úřad a v samostatné působnosti Ministerstvo vnitra.<sup>185</sup>

V případě, že účastník namítá podjatost člena kolegiálního orgánu, o námitce nerozhoduje nadřizená úřední osoba (potažmo osoba s obdobným postavením), ale kolegiální orgán jako celek.<sup>186, 187</sup> Hlasování se přitom z podstaty věci neúčastní ten člen kolegiálního orgánu, proti němuž námitka směřuje.

Podle Pouperové, pokud sám člen kolegiálního orgánu oznámí, že se cítí být podjatý, nebude o podjatosti rozhodovat kolegiální orgán jako celek, nýbrž sám předseda posoudí existenci podjatosti.<sup>188</sup> Osobně s tímto názorem nesouhlasím. Domnívám se, že pouze na základě samotné textace ustanovení § 134 odst. 4 správního řádu<sup>189</sup> by skutečně bylo možné dojít k tomuto názoru, ovšem vezmeme-li v potaz další interpretační souvislosti, nevyhnutelně dojdeme k jinému závěru. Je pravda, že samotné komentované ustanovení postup spočívající

---

<sup>184</sup> V praxi bude hejtmán ve správním řízení rozhodovat pouze tehdy, pokud zákon rozhodování svěřil přímo jemu jako orgánu kraje.

<sup>185</sup> Závěr č. 63 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. 11. 2007. Vymezení představeného podle § 14 odst. 2 správního řádu v případech vedoucích představitelů územních samosprávných celků. In: Závěry poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu [online]. Ministerstvo vnitra, [cit. 11. 4. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-po-spravni-rad-2007-zaver-63-pdf.aspx>

<sup>186</sup> Viz § 134 odst. 4 správního řádu.

<sup>187</sup> V některých případech zvláštní právní předpisy stanovují jiný postup pro rozhodování o podjatosti členů různých typů kolegiálních orgánů. Příkladem lze poukázat na § 148 zákona o obcích, podle něhož o vyloučení člena komise rady obce nebo zvláštního orgánu rozhoduje starosta obce.

<sup>188</sup> POUPEROVÁ, O. § 134 [Řízení před kolegiálním orgánem]. In: KOPECKÝ, M., STAŠA, J. a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022. str. 659. ISBN 978-80-7676-422-4.

<sup>189</sup> „O námitce podle § 14 odst. 3 rozhoduje usnesením kolegiální orgán jako celek, hlasovat však nemůže ten jeho člen, proti němuž námitka směřuje. (...)“

v projednání podjatosti celým kolegiálním orgánem (mimo člena, jehož nestrannost je zpochybněna) zakotvuje explicitně pouze pro námitky podané účastníkem podle § 14 odst. 3 správního řádu. Zde je ale namístě se zamyslet a vymezit rozdíly mezi monokratickým a kolegiálním orgánem a osobami, které stojí v jejich čele. Zatímco u monokratického orgánu tvoří rozhodovací vůli jediná osoba (vedoucí, představený či předseda), na rozhodnutí kolegiálního orgánu se hlasováním podílejí všichni jeho členové<sup>190</sup>, a jejich projevy vůle jsou právně rovnocenné<sup>191</sup>. Postavení vedoucího monokratického orgánu se tak zásadním způsobem odlišuje od postavení předsedy kolegiálního orgánu. Role předsedy kolegiálního orgánu je převážně reprezentační a organizační povahy, předseda řídí jednání orgánu a stará se o jeho jednotnost; na výsledný projev vůle kolegiálního orgánu předseda nemá rozhodující vliv, v rámci orgánu je pouze *primus inter pares* (první mezi rovnými).<sup>192</sup> Je tedy zřejmé, že předseda kolegiálního orgánu obecně nemá tak silnou pozici jako předseda monokratického orgánu, včetně toho, že vůči ostatním členům není v pozici nadřízenosti, tedy není v obdobném postavení jako služebně nadřízený a nemůže tak ze své pozice sám posuzovat, zda je člen orgánu podjatý, či nikoliv. Autoři některé jiné komentářové literatury dospěli ke stejnému závěru<sup>193</sup>, tedy že o podjatosti člena kolegiálního orgánu, kterou namítl účastník i o té, která byla oznámena členem samotným, rozhoduje kolegiální orgán jako celek.

Je-li námitka podjatosti směřována proti všem členům kolegiálního orgánu, nebo proti takovému počtu, že zbytek členů už není způsobilý se o namítané podjatosti usnést, je nutné postupovat podle § 14 odst. 5 věty třetí správního řádu – bezodkladně o situaci uvědomit nadřízený správní orgán a současně mu předat spis. Správní řád již ale nekonkretizuje, jak by měl nadřízený správní orgán s postoupenou věcí naložit. Postupovat dle věty čtvrté § 14 odst. 5 správního řádu a pověřit vyřízením věci jiný věcně správní orgán připadá v úvahu až tehdy, kdy je rozhodnuto, že úřední osoby jsou z projednávání a rozhodování věci pro podjatost vyloučeny. Je tedy namístě, aby nadřízený orgán v takové situaci sám rozhodl o námitce podjatosti

---

<sup>190</sup> PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012. str. 168. ISBN 978-80-7239-281-0.

<sup>191</sup> HOETZEL, J., WEYR, F. *Slovník veřejného práva československého. Svazek 5., U až Ž*. Brno: Rovnost, 1948. str. 103.

<sup>192</sup> Tamtéž.

<sup>193</sup> Jde například o tyto autory:

- VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. 2 aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. str. 1018. ISBN 978-80-7273-166-4.,

- VETEŠNÍK, P. § 134 [Řízení před kolegiálním orgánem]. In: FIALA, Z. a kol. *Správní řád: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020. str. 664. ISBN 978-80-7598-797-6.,

- HORZINKOVÁ, E. Řízení před kolegiálním orgánem. In: HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. 6. aktualiz. a dopl. vydání. Praha: Leges, 2019. str. 304. ISBN 978-80-7502-365-0.

a následně v případě vyloučení osob delegoval věc na jiný správní orgán podle § 131 odst. 4 správního řádu a v případě nevyloučení úředních osob věc kolegiálnímu orgánu vrátil k vyřízení.<sup>194</sup>

Ustanovení o vyloučení z projednávání a rozhodování věci (§ 14 správního řádu) a o řízení před kolegiálním orgánem (§ 134 téhož zákona) se na základě § 152 odst. 3 věty páté téhož zákona uplatní i v případě rozkladové komise. Rozkladová komise o namítané podjatosti hlasuje jako kolegiální orgán, tedy jako celek. Hlasování se ovšem neúčastní člen komise, vůči němuž námitka směřuje. Protože však rozkladová komise není správním, ale pouze poradním orgánem<sup>195</sup>, který nedisponuje pravomocí vydávat závazná rozhodnutí, komise není oprávněna o námitce podjatosti rozhodnout v požadované formě – usnesením podle § 76 správního řádu. Výstupem hlasování je tedy pouze doporučující návrh rozhodnutí o námitce k předložení ministrovi (nebo vedoucímu jiného ústředního správního úřadu), který následně rozhodne usnesením. Pokud na podjatost upozorní sám člen rozkladové komise, měl by o vyloučení z projednávání a rozhodování věci rozhodnout rovnou sám ministr (či vedoucí jiného ústředního správního úřadu).<sup>196</sup>

Kdo o námitkách podjatosti členů rozkladové komise rozhoduje v praxi? Postup pro vypořádání námitek je někdy upraven i vnitřními předpisy jednotlivých rozkladových komisí. Kupříkladu tak jednací řády rozkladové komise ministra obrany<sup>197</sup> nebo rozkladové komise Úřadu pro ochranu osobních údajů<sup>198</sup> zakotvují, že o námitce podjatosti proti členu komise rozhoduje vedoucí ústředního správního úřadu na základě návrhu komise (o němž nehlasuje člen, jehož podjatost je namítána). Osobně tento postup považuji za optimální.

Lze se ale setkat i s tím, že rozkladové komise mají ve svých jednacích řádech upraveno rozhodování o podjatosti člena komise dle pravidel vztahujících se na kolegiální orgány.<sup>199</sup>

---

<sup>194</sup> Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2018, č. j. 50 A 11/2017 – 290.

<sup>195</sup> K tomuto závěru lze dojít na základě samotné textace § 152 správního řádu i konzistentní soudní judikatury ve věci, viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2004, č. j. 2 A 11/2002 – 227, publ. pod č. 463/2005 Sb. NSS, nebo rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2012, č. j. 6 A 146/2012 – 103.

<sup>196</sup> VEDRAL, J. *Správní řád*: komentář. 2 aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. str. 1197. ISBN 978-80-7273-166-4.

<sup>197</sup> Příloha k rozkazu ministra obrany č. 7/2021 Věstníku Ministerstva obrany. Jednací řád rozkladové komise. [online]. [cit. 10. 5. 2023]. Dostupné z: <https://mocr.army.cz/assets/informacni-servis/povinne-informace/1-uredni-deska/zakon-106/odp/rozkladova-komise-2-priloha.pdf>

<sup>198</sup> Směrnice č. 2/2014, kterou se vydává statut a jednací řád rozkladové komise Úřadu pro ochranu osobních údajů. [online]. [cit. 10. 5. 2023]. Dostupné z: [https://www.uouu.cz/assets/File.ashx?id\\_org=200144&id\\_dokumenty=33320](https://www.uouu.cz/assets/File.ashx?id_org=200144&id_dokumenty=33320)

<sup>199</sup> Příkladem takových jednacích řádů mohou být:

Podle nich o vyloučení hlasováním rozhoduje celá komise (nebo celý senát, je-li zřízen), mimo člena, jehož podjatosti je namítána. Ačkoliv tento postup nepovažuji za zcela správný, přijde mi poměrně pochopitelné, že autoři vnitřního předpisu při jeho tvorbě jednoduše vycházeli ze zákonem stanoveného obdobného použití ustanovení o řízení před kolegiálními orgány na jednání rozkladové komise.<sup>200, 201</sup> To, že by se odkazovaná právní úprava ve skutečnosti na průběh jednání rozkladové komise neměla použít obdobně neboli v plném rozsahu, je zřejmé až z dalších interpretačních souvislostí. Konkrétně především z toho, že rozkladová komise jako ‚pouhý‘ poradní orgán nemůže vydat usnesení podle § 76 správního řádu, a nemohla by tak o námitce podjatosti rozhodnout v zákonem předepsané formě. Z tohoto pohledu by tedy bylo přiléhavější, kdyby zákonodárce k použití pravidel o jednání kolegiálních orgánů při jednání rozkladové komise odkázal pouze ‚přiměřeně‘.

Pokud tedy o námitce člena rozkladové komise rozhodne komise hlasováním jako celek, pak jakýkoliv záznam, který se o tom vyhotoví, nebude mít formu usnesení a nebude možné proti němu podat odvolání<sup>202</sup>. I přes tento zdánlivě zásadní nedostatek nepovažuji nejednotnost přístupu k projednávání a rozhodování námitek podjatosti členů rozkladové komise za příliš velký problém. Prvním důvodem je to, že podjatost členů rozkladové komise bývá v praxi namítána zřídkakdy.<sup>203</sup> Druhý důvod spočívá v tom, že rozkladová komise jako poradní orgán sama ve správním řízení žádná rozhodnutí nevydává, pouze předkládá doporučení k rozhodnutí. S tím souvisí třetí důvod, a to sice, že vzhledem k tomuto postavení by případná účast podjatého člena komise na projednávání rozkladu neměla sama o sobě způsobovat

---

- Jednací řád rozkladové komise ministra dopravy, č. 12/2005. [online]. [cit. 10. 5. 2023]. Dostupné z: [https://www.mdcz.cz/getattachment/Ministerstvo/Zadost-o-poskytnuti-informace-\(1\)/Poskytnute-informace/Rozkladova-komise/Novela-radu-c-12\\_2005.pdf.aspx](https://www.mdcz.cz/getattachment/Ministerstvo/Zadost-o-poskytnuti-informace-(1)/Poskytnute-informace/Rozkladova-komise/Novela-radu-c-12_2005.pdf.aspx)

- Příloha k Opatření č. S 6/2022. Jednací řád rozkladové komise Českého báňského úřadu. [online]. [cit. 10. 5. 2023]. Dostupné z: [http://www.cbusbs.cz/images/Jednac\\_d\\_rozkladov\\_komise\\_od\\_1\\_8\\_2022.pdf](http://www.cbusbs.cz/images/Jednac_d_rozkladov_komise_od_1_8_2022.pdf)

<sup>200</sup> Viz § 152 odst. 3 věta čtvrtá správního řádu.

<sup>201</sup> Koneckonců, autoři některých komentářů ke správnímu řádu dospěli k témuž závěru. Viz např. KOPECKÝ, M. § 152 [Rozklad]. In: KOPECKÝ, M., STAŠA, J. a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022. str. 760. ISBN 978-80-7676-422-4.

<sup>202</sup> K přípustnosti opravných prostředků proti usnesení o námitce podjatosti viz oddíl č. 4.3.1 této diplomové práce.

<sup>203</sup> Ohledně tohoto tvrzení vycházím z následujících zdrojů:

- Konzultace se zaměstnanci Ministerstva spravedlnosti a Ministerstva zdravotnictví, kteří mi sdělili že za minimálně posledních 10 let nebyla na těchto úřadech námitka podjatosti vůči členovi rozkladové komise vznesena ani jednou.

- Výzkum provedený v rámci diplomové práce Michala Pitaře, který zjistil, že za rok 2018 byla na 25 ústředních orgánech státní správy evidovaná jediná námitka podjatosti vůči členovi rozkladové komise. Viz PITAŘ, M. *Řízení o rozkladu v teorii a v praxi*. Plzeň, 2019. Diplomová práce. Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická, Katedra správního práva. Vedoucí práce MALAST, J. [online]. [cit. 10. 5. 2023]. Dostupné z: <https://dspace5.zcu.cz/bitstream/11025/38953/1/Diplomova%20prace%20-%20Michal%20Pitar.pdf>

nezákonnost rozhodnutí o rozkladu.<sup>204</sup> Lze tedy mít za to, že nároky na nestrannost členů rozkladové komise by přece jen měly být o něco nižší než u jiných úředních osob.

#### 4.2.2. Postup před samotným posuzováním námitky podjatosti

Podání obsahující námitku podjatosti bude účastník zpravidla adresovat správnímu orgánu, který vede řízení v jeho věci. Správní orgán (jehož součástí jsou v dané věci oprávněné úřední osoby i představený úřední osoby, proti níž námitka podjatosti směřuje) by prvně měl námitku zkoumat po formální a materiální stránce, tedy zda splňuje obsahové náležitosti. Z námitky totiž musí být zřejmé, vůči které konkrétní úřední osobě (nebo kterým úředním osobám) směřuje a jaké konkrétní skutečnosti o podjatosti svědčí. Pokud oprávněná úřední osoba usoudí, že tyto základní požadavky nejsou splněny a vyhodnotí námitku jako *prima facie* nedůvodnou<sup>205</sup>, nemusí ji předkládat svému představenému k rozhodnutí. Nese ovšem riziko, že podjatost bude shledána v rámci opravných prostředků proti rozhodnutí věci samé, a to včetně soudního řízení správního o žalobě proti správnímu rozhodnutí.<sup>206</sup> Obecně lze konstatovat, že předložit představenému k rozhodnutí je třeba takovou námitku účastníka řízení, z jejíž formulace vyplývá, že se jedná o námitku podjatosti úředních osob či osoby, je alespoň rámcově odůvodněná a její důvody nejsou zjevně nesrozumitelné či nesmyslné.<sup>207</sup>

Pokud je některá z náležitostí námitky podjatosti nekonkrétní či nesrozumitelná<sup>208</sup> (např. není zcela zřejmé proti kterým úředním osobám směřuje) a správní orgán námitku neposoudí jako *prima facie* nedůvodnou, měl by správní orgán vyzvat účastníka řízení k upřesnění podle § 37 odst. 3 správního řádu.<sup>209</sup> Správní orgán nicméně není povinen vyhovět

---

<sup>204</sup> VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. 2 aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. str. 1194. ISBN 978-80-7273-166-4.

<sup>205</sup> Pro konkrétní příklad lze poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2020, č. j. 7 As 72/2010 – 385. V něm Nejvyšší správní soud za *prima facie* (tedy na první pohled) nedůvodnou námitku podjatosti označil takovou námitku, která nekonkrétně a všeobecně směřovala proti všem zaměstnancům žalovaného správního orgánu, a odůvodněna byla pouze odkazem na jejich postup v jiných věcech, které nesouvisely s předmětem řízení před odvolacím orgánem.

<sup>206</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2019, č. j. 9 As 70/2019 – 34.

<sup>207</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2018, č. j. 6 As 75/2018 – 83.

<sup>208</sup> Námitka musí být srozumitelná tak, aby nadřízený mohl důvody podjatosti alespoň obecně přezkoumat. Problém některých nesrozumitelných (či nesrozumitelně odůvodněných) námitek je i v tom, že někdy není možné určit, kdy se namítající o důvodech podjatosti dozvěděl, tedy zda se jedná o námitku včasnou k předložení nadřízenému, anebo opožděnou, ke které se nepřihlíží. (Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2018, č. j. 6 As 75/2018 – 83.)

<sup>209</sup> V případě, že je formulace obsažená v námitce podle správního orgánu nesrozumitelná (např. není zcela zřejmé proti kterým úředním osobám směřuje), měl by ten vyzvat podatele k upřesnění podle § 37 odst. 3 správního řádu, v opačném případě námitku fakticky akceptuje v té podobě, v jaké byla vznesena a podle toho by se s ní měl vypořádat. (Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2013, č. j. 3 As 2/2013 – 22.)

požadavku podatele námítky na provedení dokazování, pakliže podatel neodůvodní své obavy, které ho přiměly k podání námítky podjatosti tak, aby se správnímu orgánu jevily alespoň jako pravděpodobné.<sup>210</sup> Správní orgán nemá ani povinnost vyzývat podatele k doplnění a odstranění vad tzv. blanketní námítky, ve které vůbec nejsou vymezeny důvody svědčící o podjatosti úředních osob.<sup>211</sup>

Pro posouzení přípustnosti námítky podjatosti, kterou podal účastník řízení, je nutné rovněž zjistit, zda byla dodržena podmínka bezodkladnosti podání. K tomu je nezbytné určit, ve kterém momentu se účastník o skutečnostech naznačujících podjatost dozvěděl. Lze předpokládat, že představený bude ohledně této informace zpravidla vycházet z tvrzení účastníka v podání, a to zejména tehdy, kdy námítku přijme jako včasnou. Pokud však představený dojde k tomu, že námítka nebyla podána bez zbytečného odkladu, leží na něm důkazní břemeno, aby prokázal, že účastník o existenci důvodů k vyloučení věděl již dříve.<sup>212</sup> Nabízí se otázka, jak velká časová prodleva mezi zjištěním důvodů podjatosti a podáním námítky je přípustná. K tomu Nejvyšší správní soud konstatoval, že není možné pevně stanovit lhůtu, po jejímž uplynutí bude námítka podjatosti automaticky posouzena jako opožděná a zdůraznil, že je nutné vždy přihlížet k okolnostem konkrétního případu. Obecně je však možné říci, že příslušný správní orgán by měl za včasnou považovat námítku, která byla uplatněna řádově v průběhu několika dní od zjištění důvodů podjatosti.<sup>213</sup>

Pokud představený dojde k tomu, že námítka nebyla podána bez zbytečného odkladu, vyzkouší o tom podatele námítky sdělením a k námítce přistupuje pouze jako k neformálnímu podnětu, který prověří z moci úřední.<sup>214</sup> V případě zjištění podjatosti učiní představený opatření podle § 14 odst. 5 správního řádu, tedy za podjatou úřední osobu určí jinou úřední osobu, která není k vyloučení ve vztahu podřízenosti.

Jestliže k uplatnění ‚opožděné‘ námítky podjatosti dojde až v rámci opravného prostředku proti prvoinstančnímu správnímu rozhodnutí, je správní orgán povinen námítku vypořádat v jejím materiálním smyslu, tedy jako námítku odvolací ve smyslu § 89 odst. 2

---

<sup>210</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2020, č. j. 10 As 94/2020 – 36.

<sup>211</sup> Opačný postup by se totiž mýl s podstatou námítky podjatosti; účastník řízení má námítku podjatosti sdělit bez zbytečného odkladu poté, co se o důvodu vyloučení dozvěděl. Pokud tedy účastník řízení namítá podjatost, pak mu důvody podjatosti musí být známy již v okamžiku, kdy námítku činí. (Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2019, č. j. 9 As 70/2019 – 34.)

<sup>212</sup> Tento závěr lze dovodit z textace § 14 odst. 3 věty druhé správního řádu, ze které vyplývá, že námítka podjatosti je opožděná, pokud účastník řízení o důvodu vyloučení **prokazatelně** věděl, ale bez zbytečného odkladu ji neuplatnil.

<sup>213</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2017, č. j. 10 As 68/2017 – 32.

<sup>214</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2013, č. j. 1 As 89/2010 – 152.

správního řádu.<sup>215</sup> O námitce podjatosti ve smyslu § 14 správního řádu má totiž smysl rozhodovat jen tehdy, dokud není vydáno rozhodnutí ve věci samé. Opačný postup by postrádal logiku a byl proti samé podstatě námitek podjatosti, neboť jejich smyslem je vyloučit možnost, aby se na výkonu pravomoci a rozhodování správního orgánu podílela osoba, u které lze důvodně pochybovat o její nepodjatosti.<sup>216</sup> Shledá-li pak odvolací orgán podjatost úřední osoby, která rozhodnutí vydala, může toto být důvodem ke zrušení napadeného rozhodnutí pro vadu řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo a která má vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Nemusí tomu však být vždy, výjimkou mohou být případy, kdy rozhodování není založeno na výkladu neurčitých právních pojmů nebo na volném správním uvážení správního orgánu, tomu však nemusí být vždy. Důležité je zkoumat, zda by rozhodnutí vyznělo stejně i v případě, že by jej vydala nepodjatá úřední osoba – pokud ano, bylo by v rozporu se zásadou procesní ekonomie a hospodárnosti rušit takové rozhodnutí, jen proto, aby obsahově stejně rozhodla nevyločená úřední osoba. V takovém případě tedy podjatost úřední osoby, která se podílela na vydání rozhodnutí, není vadou řízení, který by měla vliv na jeho zákonnost.<sup>217</sup> Slovy Nejvyššího správního soudu, odvolací orgán by měl při zkoumání, zda napadené rozhodnutí zrušit, vycházet z toho, že: „Není (...) důvodu rušit rozhodnutí v situaci, kdy je zřejmé, že správní orgán – jen po odstranění vytýkané vady – vydá v novém řízení rozhodnutí v zásadě shodné.“<sup>218</sup>

Domnívám se, že v praktické rovině je pro odvolací orgán poměrně komplikované odhadnout, do jaké míry měla participace podjaté úřední osoby vliv na obsah napadeného rozhodnutí a zda by v novém řízení bylo bez účasti této osoby rozhodnuto stejně, či nikoliv. Odvolací orgán musí při této úvaze přihlídnout k obecné i zvláštní právní úpravě podmínek vydávání rozhodnutí, konkrétně k tomu, zda má správní orgán prostor formou volného správního uvážení, nebo výkladu neurčitých právních pojmů anebo zda v tomto konkrétním případě správní orgán tento prostor nemá a zákon např. stanoví, že při splnění určitých podmínek má účastník řízení nárok na kladné rozhodnutí.

---

<sup>215</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2013, č. j. 2 As 134/2011 – 200, publ. pod č. 2981/2014 Sb. NSS.

<sup>216</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2022, č. j. 9 As 19/2022 – 31.

<sup>217</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2016, č. j. 3 As 15/2016 – 47.

<sup>218</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2011, č. j. 2 As 80/2010 – 49.



### 4.2.3. Zkoumání existence podjatosti jako takové

Při samotném posuzování podjatosti je nutné, aby se představený (potažmo jiná osoba) oprostil od subjektivního přesvědčení účastníka, který námitku uplatnil. Představený totiž musí pomocí hmotněprávního rozboru skutečností učinit objektivní úvahu o tom, zda u osoby, jejíž nestrannost je zpochybňována, reálně existují objektivní okolnosti, které by mohly skutečně vést k legitimním pochybnostem nestrannému postoji úřední osoby k věci.<sup>219</sup> Jinak řečeno, „subjektivní hledisko účastníků řízení o podjatosti může být podnětem k jejímu zkoumání, rozhodování o této otázce se však musí dít výlučně na základě hlediska objektivního“<sup>220</sup>. Stejná východiska je analogicky nutné aplikovat i při posuzování podjatosti na základě sdělení úřední osoby.

Nejvyšší správní soud poskytl osobám, které o námitkách podjatosti rozhodují, pomocnou metodiku v podobě tzv. třífázového algoritmu posuzování podjatosti úředních osob. Nejprve je třeba zjistit, zda existuje relevantní poměr úřední osoby k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům. Relevantnost poměru lze přitom odvozovat z řady skutečností, ať už předem daných – např. příbuzenský či profesní vztah k účastníkům (jejich zástupcům), či vzniklých až v průběhu správního řízení – např. přátelský či nepřátelský poměr úřední osoby vyplývající ze způsobu vedení řízení, z komunikace s účastníky (jejich zástupci), z komunikace úřední osoby s médii nebo zapříčiněný protiprávním jednáním úřední osoby (převzetí úplatku apod.). Následně je třeba zhodnotit, zda z takového poměru vyplývá zájem úřední osoby na výsledku řízení. Do třetice je nutné posoudit, zda tento zájem má takový charakter, že lze pro něj pochybovat o nepodjatosti příslušné úřední osoby.<sup>221</sup> Teprve v případě naplnění těchto podmínek může představený přistoupit k vyloučení úřední osoby z projednávání a rozhodování věci.

O námitce podjatosti by měl představený rozhodnout bezodkladně.<sup>222</sup> Současně by o námitce mělo být rozhodnuto před vydáním rozhodnutí ve věci samé.<sup>223</sup> Ovšem vzhledem k tomu, že lhůta není stanovená konkrétně, lze časové určení ‚bezodkladně‘ vnímat spíše jako pouhý apel na správní orgán, aby námitku podjatosti vyřídil co nejrychleji.<sup>224</sup> Ve spojení s tím,

<sup>219</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 27. 11. 1996, sp. zn. I. ÚS 167/94, publ. pod č. 127/1996 Sb. n. u. ÚS.

<sup>220</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 3. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 105/01, publ. pod č. 98/2001 Sb. n. u. ÚS.

<sup>221</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, č. j. 1 Afs 7/2009 – 753, publ. pod č. 2906/2013 Sb. NSS.

<sup>222</sup> Viz § 14 odst. 3 věta třetí správního řádu.

<sup>223</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2014, č. j. 9 As 121/2014 – 33.

<sup>224</sup> ADAMUSOVÁ, Z. § 14 [Vyloučení z projednávání a rozhodování věci]. In: KOPECKÝ, M., STAŠA, J. a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022. str. 67. ISBN 978-80-7676-42-4.

že liknavost správního orgánu při vyřizování námítky není spojena s žádnou sankcí, v praxi rozhodně nelze mluvit o tom, že by o námitkách bylo rozhodováno bezodkladně, naopak, často jsou vyřizovány až se značnou časovou prodlevou. Impulsem ke kvapnému vyřizování námítek by přitom mohlo být to, že i po dobu jejich posuzování běží lhůty pro vydání rozhodnutí podle § 71 správního řádu.<sup>225</sup> K tomu lze nicméně ještě poznamenat, že i tyto lhůty bývají v praxi nezřídká překračovány. Účastník má však v takovém případě k dispozici prostředky ochrany proti nečinnosti ze strany nadřízeného správního orgánu a případně i ze strany správních soudů.

#### 4.2.4. Forma rozhodnutí o námitce

Podle § 14 odst. 3 správního řádu by o námitce podjatosti vznesené účastníkem měl představený rozhodnout usnesením. Nejvyšší soud konzistentně zdůrazňuje, že k tomuto požadavku by se nemělo přistupovat příliš formalisticky. Postup správního orgánu spočívající v tom, že vyloučení úřední osoby z věci a určení jiné osoby k projednání provedl neformálně (tedy nevydal o tomto svém postupu usnesení), není procesní vadou, která by měla vést ke zrušení meritorního rozhodnutí.<sup>226</sup> Tím není ani situace, kdy vůči úřední osobě rozhodující ve věci byla vznesena námitka podjatosti a o námitce bylo rozhodnuto před vydáním meritorního rozhodnutí pouze nepravomocně, anebo dokonce až po jeho vydání, ovšem pouze za podmínky, že námitka byla shledána nedůvodnou. Vždy je zapotřebí mít na paměti hlavní účel ustanovení, tedy aby věc ve správním řízení neprojednávala a nerozhodovala podjatá úřední osoba a zkoumat především naplnění tohoto požadavku, nikoliv se soustředit na bezvýhradné dodržení procesních postupů při rozhodování o námitce podjatosti.<sup>227</sup> Nejvyšší správní soud dokonce výslovně uvedl (i když s odkazem zejména na postupy podle části čtvrté správního řádu), že rozhodnutí o námitce podjatosti nemusí být bezvýjimečně vždy učiněno ve formě usnesení.<sup>228</sup>

V případě, že představený zkoumá podjatost podle § 14 odst. 4 správního řádu na základě oznámení samotné úřední osoby (nebo jiného podnětu zjištěného v rámci úřední činnosti) a dojde k tomu, že úřední osobu je nutné pro podjatost vyloučit, vydá o tom usnesení, které se pouze poznamenává do spisu.<sup>229</sup> Pokud představený podjatost úřední osoby v takovém

<sup>225</sup> FIALA, Z. § 14 [Podjatost]. In: FIALA, Z. a kol. *Správní řád: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020. str. 31. ISBN 978-80-7598-797-6.

<sup>226</sup> VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. 2 aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. str. 183. ISBN 978-80-7273-166-4.

<sup>227</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2014, č. j. 9 As 121/2014 – 33.

<sup>228</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2017, č. j. 4 As 2/2017 – 57.

<sup>229</sup> Viz § 14 odst. 5 správního řádu.

případě neshledá, žádné usnesení o tom nevydává.<sup>230</sup> Správní orgán totiž podle § 76 odst. 1 správního řádu rozhoduje usnesením pouze v případech stanovených zákonem, přičemž § 14 odst. 3 hovoří o rozhodování usnesením pouze v situaci, kdy představený přistoupí k vyloučení úřední osoby. Pro srovnání, v § 14 odst. 3, který upravuje namítání podjatosti účastníkem řízení, je stanoveno, že představený o námitce rozhodne usnesením – tedy ať už námitku shledá důvodnou, či nikoliv.

Specifická situace může nastat při rozhodování o podjatosti podle zákonů o obcích, krajích a hl. městě Praze. Pokud je namítána podjatost všech úředních osob daného úřadu (a zároveň nejde o tzv. námitku systémové podjatosti, tedy takovou, kde pochybnost o nepodjatosti plyne z pracovněprávního vztahu k územnímu samosprávnému celku) musí být o podjatosti rozhodováno postupně od hierarchicky nadřazené úrovně.<sup>231</sup> Dochází zde k tzv. kaskádovitému dílčímu rozhodování, tedy každý představený vydá samostatné usnesení o (ne)vyloučení jemu podřízené úřední osoby pro podjatost; není možné rozhodnout jediným usnesením.<sup>232</sup>

Je nutné zdůraznit, že podjatost v případě naplnění podmínek vymezených v § 14 odst. 1 správního řádu nastává *ex lege* (přímo ze zákona). Podjatost úřední osoby je dichotomický objektivní stav, který se v řízení vždy v jedné ze dvou forem vyskytuje – jinými slovy, úřední osoba v řízení buď podjatá je, anebo není. Usnesení o vyloučení úřední osoby pro podjatost má tedy deklaratorní povahu *ex tunc* (od počátku), a to bez ohledu na to, zda je vydáno na základě účastníkovy námítky podjatosti (§ 14 odst. 3 správního řádu), anebo na základě oznámení vyloučené úřední osoby (§ 14 odst. 4 správního řádu).<sup>233</sup> Právní mocí rozhodnutí představeného o podjatosti se osoba podjatou nestává, ani jí nepřestává být; usnesení pouze osvědčuje stav, který zde byl již od začátku správního řízení.<sup>234</sup> Usnesení o vyloučení úřední osoby pro

---

<sup>230</sup> POTĚŠIL, L. § 14 [Podjatost úřední osoby, znalec a tlumočnicka]. In: POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D., *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020. str. 100. ISBN 978-80-7400-804-7.

<sup>231</sup> Pokud bude namítána podjatost např. všech úředních osob obecního úřadu vč. starosty, bude nejprve krajský úřad posuzovat podjatost starosty. Není-li starosta vyloučen, následně posoudí podjatost tajemníka. Obdobně pak tajemník posoudí podjatost vedoucího odboru a vedoucí odboru poté posoudí podjatost jednotlivých zaměstnanců.

<sup>232</sup> POTĚŠIL, L. § 148 [Zvláštní pravidla vyloučení pro podjatost]. In: POTĚŠIL, L., FUREK, A., HEJČ, D. a kol. *Zákon o obcích: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019. str. 804. ISBN 978-80-7400-739-2.

<sup>233</sup> To, že má usnesení o vyloučení z projednávání a rozhodování věci deklaratorní povahu bylo vyloženo poprvé v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2013, č. j. 1 As 89/2010 – 152. Tento dnes již ustálený judikatorní závěr byl následně potvrzen a rozveden např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2013, č. j. 5 As 43/2011 – 185.

<sup>234</sup> To, že úřední osoba je *de iure* vyloučena už od okamžiku splnění podmínek v § 14 odst. 1 a už od tohoto momentu tedy její procesní úkony mohou způsobovat nezákonnost řízení, je důležité především pro případné posouzení zákonnosti rozhodnutí ve věci samé v rámci přezkumného řízení, nebo v řízení o opravném prostředku.

podjatost má však zásadní význam pro nastolení právní jistoty a zajištění průběhu a účelu řízení.<sup>235</sup>

#### 4.2.5. Důsledky pro vyloučenou úřední osobu

Podjatá úřední osoba není vyloučena z celého projednávání a rozhodování věci, ale pouze z těch úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla ovlivnit výsledek řízení.<sup>236</sup> To znamená, že stále může provádět úkony spíše administrativní povahy, jako je např. vyhotovení výzvy k vyjádření se k podkladům rozhodnutí (§ 36 odst. 3 správního řádu). Je naopak nepřipustné, aby vyloučená úřední osoba participovala na vydávání usnesení, jímž se rozhoduje o procesních otázkách řízení, jako je usnesení o prominutí zmeškání úkonů (§ 41 správního řádu) nebo kupříkladu ustanovení znalce (§ 56 správního řádu).

Nejvyšší správní soud se zabýval případem, kdy vyloučená úřední osoba s odůvodněním snahy o ‚maximální objektivnosti a nestrannosti‘ pověřila svého podřízeného k provedení všech úkonů spojených s vedením řízení, s výjimkou podpisu rozhodnutí. Soud zcela nepřekvapivě označil takový postup za nepřijatelný. Úřední osoba totiž svým podpisem stvrzuje, že se s obsahem rozhodnutí ztotožňuje a vyhotovení rozhodnutí nemůže být závislé na doplnění podpisu osoby, o jejíž nepodjatosti jsou pochybnosti.<sup>237</sup>

Podle Vedrala nebude procesním pochybením, pokud bude úřední osoba, u níž byla shledána podjatost, vyloučena ze všech úkonů, tedy z celého projednávání a rozhodování věci.<sup>238</sup> Dle mého názoru se dokonce lze domnívat, že v rámci opatrnostního přístupu správních orgánů bude takový postup v praxi velmi obvyklý.

#### 4.2.6. Určení náhradní úřední osoby a delegace

Pokud představený dospěje k závěru, že zde jsou důvody pro vyloučení úřední osoby pro podjatost, měl by současně k zajištění řádného průběhu dalšího řízení určit jinou úřední osobu, která namísto vyloučené osoby věc projedná a rozhodne o ní. Stanovení ‚náhradní‘ úřední osoby může být (a z důvodu vhodnosti a procesní ekonomie zpravidla bude) přímo součástí usnesení o vyloučení z projednávání a rozhodování věci. Tato úřední osoba přitom

---

<sup>235</sup> Srov. VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. 2 aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. str. 180, 182, 186. ISBN 978-80-7273-166-4.

<sup>236</sup> Viz § 14 odst. 1 správního řádu.

<sup>237</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, č. j. 3 Ads 133/2012 – 19.

<sup>238</sup> VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. 2 aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. str. 180. ISBN 978-80-7273-166-4.

nesmí být k vyloučené úřední osobě ve vztahu podřízenosti.<sup>239</sup> Takový požadavek je zcela pochopitelný, neboť v opačném případě by nebylo možné zaručit, že podjatý nadřízený nebude ze své pozice funkční nadřazenosti na nově ustanovenou úřední osobu vyvíjet přímý či nepřímý nátlak s cílem ovlivnit průběh či výsledek řízení. Jestliže má správní orgán vnitřními předpisy nastavenou dělbu práce mezi jednotlivé organizační jednotky (např. odbory, oddělení) a v rámci jednoho takového celku není možné určit k projednání žádnou osobu, která by k vyloučenému nebyla ve stavu podřízenosti, nic nebrání tomu, aby byla projednáním věci pověřena úřední osoba zařazená v jiném organizačním celku.<sup>240</sup>

V praxi však mohou nastat situace, kdy z různých důvodů není možné určit jinou úřední osobu k projednání záležitosti. Typicky se tak stane v případě, kdy je shledána podjatost všech úředních osob správního orgánu, anebo i jen osoby stojící v jeho čele.<sup>241</sup> V tu chvíli se totiž v rámci správního orgánu nevyskytuje žádná osoba, která by nebyla k podjatému vedoucímu ve stavu podřízenosti a mohla by se za dodržení podmínky v § 14 odst. 5 věty první správního řádu na vyřízení věci podílet.

Na tuto eventualitu správní řád pamatuje a stanovuje, že v takovém případě je třeba o vzniklé situaci uvědomit nadřízený správní orgán a společně s tím mu předat správní spis.<sup>242</sup> Nadřízený správní orgán má pak povinnost postupovat podle § 131 odst. 4 správního řádu a formou usnesení provést změnu místní příslušnosti správního orgánu. Projednáním a rozhodnutím věci pověří jiný věcně příslušný podřízený orgán ve svém správním obvodu. Zároveň by správní obvod pověřeného orgánu měl sousedit se správním obvodem nezpůsobilého správního orgánu.

Aby mohl správní orgán přistoupit k tomuto procesnímu postupu, je nutné, aby skutečně v rámci celého příslušného správního orgánu nebylo možné k projednání věci určit jinou úřední osobu. Takovou situací není vyloučení úředních osob příslušného odboru či oddělení, tedy pracovníků, které se danou problematikou běžně zabývají. Rozhodující zde totiž je, aby

---

<sup>239</sup> Viz § 14 odst. 5 věta první správního řádu.

<sup>240</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2014, č. j. 9 Ans 14/2013 – 54 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2023, č. j. 2 As 218/2022 – 52.

<sup>241</sup> Jak ale bylo již rozebráno výše v této práci, toto se nevztahuje na vedoucí ústředních správních úřadů, neboť ti nemohou být ve správním řízení vyloučeni z projednání a rozhodování věci. (Viz § 14 odst. 7 správního řádu.)

<sup>242</sup> Viz § 14 odst. 5 věta třetí správního řádu.

náhradní úřední osoba splňovala zákonem stanovené předpoklady pro vedení daného řízení, nikoliv to, zda projednávaná agenda spadá do jejího běžného pracovního rámce.<sup>243</sup>

Postupem podle § 131 odst. 4 se bude řešit i situace, kdy pro podjatost bude vyloučen takový počet členů kolegiálního orgánu, že ten již nebude usnášeníschopný.<sup>244</sup> Některé kolegiální orgány mají ale specifické postavení, kdy neexistuje žádný další správní orgán, který by vykonával věcnou působnost ve stejné věci a mohl by tak rozhodování za něj převzít.<sup>245</sup> Podle Pouperové by bylo rozumné i zde aplikovat výjimku z použití ustanovení o vyloučení z projednávání a rozhodování věci podle § 14 odst. 7 správního řádu, kterou zákon stanovuje ve vztahu k vedoucím ústředním správním úřadům.<sup>246</sup> S navrženým řešením souhlasím, protože podobně jako u vedoucích ústředních správních úřadů by v případě vyloučení „nezastupitelného“ kolegiálního orgánu ve věci jednoduše neměl kdo rozhodnout. Ačkoliv nepředpokládám, že by k popsané situaci docházelo v praxi často, zdali vůbec, domnívám se, že by bylo vhodnější, pokud by zákonodárce tuto výlukou výslovně zakotvil.

Problematikou delegace u rozkladových komisí, jakožto specifického kolegiálního orgánu, se zabývá Vedral, který současně nabízí praktické řešení: „Pokud by (...) rozkladová komise nebyla v důsledku vyloučení některých svých členů z důvodu podjatosti usnášeníschopná, nelze z povahy věci postupovat obdobně podle § 14 odst. 4 věta třetí, na kterou se v § 134 odst. 4 věta druhá odkazuje, tzn. uvědomit nadřízený správní orgán, neboť žádný takový nadřízený správní orgán není a není možný ani postup podle § 131 odst. 4. V tomto případě bude na ministři, resp. vedoucím jiného ústředního správního úřadu, aby rozkladovou komisi pro dané správní řízení „zrekonstruoval“ tak, aby byla způsobilá v dané věci jednat o návrhu na rozhodnutí o rozkladu. Pokud by situace předpokládaná v § 134 odst. 4 věta druhá nastala v případě senátu rozkladové komise, bude možné tento senát doplnit z řad členů jiných senátů rozkladové komise, popř. by v dané věci mohla jednat a přijímat usnesení rozkladová komise jako celek. Bylo by též možné, aby ministr v takovém případě pověřil projednáním návrhu na rozhodnutí o rozkladu jiný senát.“<sup>247</sup>

---

<sup>243</sup> Závěr č. 166 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 18. 1. 2019. Vyloučení z projednávání a rozhodování věci podle § 14 správního řádu. In: Závěry poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu [online]. Ministerstvo vnitra, [cit. 17. 4. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/zaver-c-166-2019.aspx>

<sup>244</sup> Srov. § 134 odst. 4 správního řádu.

<sup>245</sup> Příkladem takových orgánů může být Rada ČTÚ, Rada ERÚ nebo Rada NSA.

<sup>246</sup> POUPEROVÁ, O. § 134 [Řízení před kolegiálním orgánem]. In: KOPECKÝ, M., STAŠA, J. a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022. str. 659. ISBN 978-80-7676-422-4.

<sup>247</sup> VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. 2 aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. str. 1197. ISBN 978-80-7273-166-4.

Výše v této práci již bylo vyloženo, že podjatost úřední osoby v řízení nastává přímo *ex lege* a usnesení o vyloučení z projednávání a rozhodování věci má pouze deklaratorní povahu. Důsledkem toho nadřízený správní orgán i v případě, kdy z vlastní úřední činnosti dospěje k názoru, že všechny úřední osoby příslušného správního orgánu jsou vyloučeny z řízení, avšak podřízený orgán o podjatosti nerozhodoval, bude postupovat podle § 131 odst. 4 správního řádu.<sup>248</sup> Na druhou stranu, bude-li usnesení o podjatosti úřední osoby podřízeného správního orgánu vydáno a nadřízený orgán bude mít pochyby o jeho zákonnosti či věcné správnosti, měl by i tak věc předat k rozhodnutí jinému správnímu orgánu.<sup>249</sup> Nadřízený správní orgán tedy musí nutně rozhodovat o delegaci tak, aby zajistil ochranu primárního chráněného zájmu nestrannosti a nezájatosti správního orgánu a to i za cenu toho, že věc bude odebrána správnímu orgánu, který fakticky podjatý nebyl.

Pro ilustraci lze ještě uvést, že správní řád z roku 1967 vůbec nepočítal s delegací věci v případě vyloučení všech úředních osob příslušného správního orgánu anebo členů kolegiálního orgánu. Existoval tedy vůbec způsob, jak odvrátit nežádoucí situaci, kdy by ve věci měly rozhodovat podjaté úřední osoby? Jedním z možných, avšak velmi nepraktických řešení, bylo využití § 8 tohoto zákona a postoupení věci jinému věcně příslušnému správnímu orgánu téhož stupně, s čímž ovšem museli souhlasit všichni účastníci řízení i orgán, jemuž měla být věc postoupena.<sup>250</sup> Další možností bylo využití § 50 správního řádu z roku 1967, tedy že by orgán obce či kraje setrval v ‚umělé‘ nečinnosti a nadřízený orgán si rozhodování mohl atrahovat pod sebe. Toto řešení se taktéž nejeví jako příliš vhodné, mimo jiné kvůli odpovědnosti za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem v takovém případě.<sup>251</sup> Současnou právní úpravu tak lze podle mého názoru, minimálně v tomto ohledu, vnímat jako posun.

---

<sup>248</sup> Srov. Závěr č. 94 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. 6. 2010. Podmínky delegace podle § 131 odst. 4 správního řádu. In: Závěry poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu [online]. Ministerstvo vnitra, [cit. 22. 5. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/zaver-94-podminky-delegace-podle-131-odst-4-spravniho-radu-pdf.aspx>

<sup>249</sup> Závěr č. 77 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 22. 6. 2009. Aplikace ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu ve vazbě na ustanovení § 14 odst. 2 správního řádu. In: Závěry poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu [online]. Ministerstvo vnitra, [cit. 22. 5. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/zaver-77-pdf.aspx>

<sup>250</sup> NEDOROST, L., SOVÁK, Z., VĚTROVEC, V. *Správní řád: komentář*. Praha: Eurolex Bohemia, 2002. str. 94. ISBN 80-86432-16-5.

<sup>251</sup> VEDRAL, J. Správní orgány a účastníci řízení jako subjekty správního řízení (zejména z pohledu územních samosprávných celků). In: KADEČKA, S., MAREK, D. a kol. *Nový správní řád v praxi krajských úřadů. Sborník ze zimní konference/workshopu*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007. str. 63 – 64. ISBN 978-80-7380-072-7.

#### 4.2.7. Oznamování rozhodnutí o námitce

Usnesení správního orgánu se podle obecné úpravy oznamuje všem účastníkům správního řízení doručením do datové schránky<sup>252</sup>, doručením písemného vyhotovení do vlastních rukou nebo ústním vyhlášením, nestanoví-li zákon, že se pouze poznamená do spisu.<sup>253</sup> Ve vztahu k usnesení o vyloučení úřední osoby pro podjatost ale při praktické aplikaci vyvstává otázka, zda je skutečně namístě tento typ usnesení oznamovat všem účastníkům řízení, anebo pouze tomu, kdo námitku uplatnil. Poradní sbor ministra vnitra zaujal stanovisko, že usnesení o námitce podjatosti postačí oznámit tomu účastníkovi řízení, který námitku podal.<sup>254</sup> Vedral k tomu doplňuje, že právo uplatnit námitku podjatosti je individuálním procesním právem účastníka řízení a není důvod, proč mělo být usnesení oznamováno i ostatním účastníkům, kteří tohoto práva mohou využít sami.<sup>255</sup>

Odlíšný postup oznamování usnesení o podjatosti se uplatní v případě, že o vyloučení úřední osoby je rozhodováno *ex officio* (na základě oznámení úřední osoby nebo jakéhokoliv jiného podnětu mimo námitku účastníka řízení). Usnesení, kterým je úřední osoba vyloučena z projednávání a rozhodování věci, se v takovém případě pouze poznamenává do spisu a účastníci se o něm vhodným způsobem vyrozumí.<sup>256</sup> Správní orgán tedy může (ale nemusí) účastníky o usnesení informovat neformálním sdělením nebo dokonce i zasláním textu samotného usnesení. S doručením však nejsou spojeny žádné právní následky, neboť usnesení nabývá právní moci již samotným poznamenáním do spisu. Účastníci mohou informaci o vyloučení úřední osoby zjistit samozřejmě také v rámci nahlížení do spisu podle § 38 správního řádu.

### 4.3. Prostředky obrany

Jak již bylo uvedeno výše, o vyloučení úřední osoby z projednávání a rozhodování věci se rozhoduje usnesením, tedy procesním rozhodnutím. Hlavním důvodem je to, aby účastník, který námitku podjatosti podal, měl možnost obrany v případě nesouhlasu se způsobem

---

<sup>252</sup> Viz § 17 zákona o elektronických úkonech.

<sup>253</sup> Viz § 76 odst. 3 ve spojení s § 72 odst. 1 správního řádu.

<sup>254</sup> Závěr č. 166 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 18. 1. 2019. Vyloučení z projednávání a rozhodování věci podle § 14 správního řádu. In: Závěry poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu [online]. Ministerstvo vnitra, [cit. 17. 4. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/zaver-c-166-2019.aspx>

<sup>255</sup> VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. 2 aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. str. 182 – 183. ISBN 978-80-7273-166-4.

<sup>256</sup> Viz § 14 odst. 5 věta druhá ve spojení s § 76 odst. 3 věta třetí správního řádu.



vyřízení námitky. To je důležité především v rámci správního řízení, jehož výsledkem bude rozhodnutí, kterým správní orgán autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech jeho adresátů.

#### 4.3.1. Odvolání (rozklad)

Přípustnost odvolání proti usnesení o vyloučení z projednávání a rozhodování věci zákon konstituuje odlišně pro usnesení vydané na základě námitky účastníka řízení (§ 14 odst. 3 správního řádu) a oznámení úřední osoby (§ 14 odst. 4 správního řádu). Proti usnesení podle odstavce třetího o (ne)vyloučení úřední osoby může účastník, který námitku vznesl, podat odvolání (potažmo rozklad, jde-li o rozhodnutí vydané některým ze subjektů vymezených v § 152 odst. 1 správního řádu<sup>257</sup>). Odvolání nemá odkladný účinek.<sup>258</sup> Lhůta pro podání odvolání činí 15 dnů ode dne oznámení usnesení účastníkovi.<sup>259</sup> Právní moci usnesení nabývá, pokud bylo oznámeno a nelze proti němu podat odvolání.<sup>260</sup>

Oproti tomu, odvolání vůči usnesení o vyloučení úřední osoby podle odstavce čtvrtého není přípustné, protože zákon stanoví, že toto usnesení se pouze poznamenává do spisu a tímto okamžikem nabývá právní moci.<sup>261</sup> Černý vysvětluje, že daná úprava odráží pojetí správního orgánu jako navenek jednotně vystupující instituce, která může své pravomoci vykonávat prostřednictvím kterékoli osoby, která splňuje formální předpoklady.<sup>262</sup> Při postupech orgánů veřejné správy totiž, narozdíl od řízení před soudy, neexistuje (ústavní) právo na zákonného úředníka.<sup>263</sup>

Kdo bude o odvolání proti usnesení o námitce podjatosti rozhodovat? Podle obecných pravidel správního řádu má odvolání devolutivní účinek a rozhoduje o něm správní orgán nejbližší nadřízený tomu, kdo napadené rozhodnutí vydal.<sup>264</sup> Pravomoc rozhodnout o odvolání proti usnesení o námitce podjatosti se tedy přenesse o jeden hierarchický stupeň výše v rámci soustavy správních orgánů. Oproti tomu při rozhodování o námitce podjatosti v prvním stupni

---

<sup>257</sup> Rozklad je řádný opravný prostředek, který lze podat proti rozhodnutí, které vydal ústřední správní úřad, ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu v prvním stupni.

<sup>258</sup> Viz § 14 odst. 3 ve spojení s § 76 odst. 3, 5 správního řádu.

<sup>259</sup> Viz § 83 odst. 1 správního řádu.

<sup>260</sup> Viz § 76 odst. 3 správního řádu.

<sup>261</sup> Viz § 14 odst. 5 věta druhá ve spojení s § 76 odst. 3, 5 správního řádu.

<sup>262</sup> ČERNÝ, P. Vyloučení úřední osob (podjatost). In: ČERNÝ, P., DOHNAL, V., KORBEL, F., PROKOP, M. *Průvodce novým správním řádem: s podrobným výkladem a vzory podání*. Praha: Linde, 2006. str. 81. ISBN 80-7201-600-8.

<sup>263</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2016, č. j. 4 As 270/2015 – 42.

<sup>264</sup> Viz § 89 odst. 1 správního řádu.

se rozhodování o námitce přesouvá o jeden stupeň výše pouze v rámci vnitřní hierarchie jednoho správního orgánu, konkrétně z výchozí pozice osoby, jejíž podjatost je namítána, na služebně nadřízeného této osoby. Zde tedy nejde o přesun pravomocí, neboť se stále jedná o jeden správní orgán.

Ve většině případů k přenesení rozhodovací pravomoci na nadřízený správní orgán skutečně dojde. O odvolání proti usnesení vydaném obecním úřadem bude rozhodovat krajský úřad a o usnesení vydaném krajským úřadem bude rozhodovat věcně příslušný ústřední správní úřad. V případě usnesení vydaného ať už ústředním správním úřadem, nebo vedoucím ústředního správního úřadu, bude o rozkladu rozhodovat ministr nebo vedoucí tohoto úřadu.<sup>265</sup>

Poměrně zajímavý problém nastane v případě projednávání rozkladu proti usnesení o námitce podjatosti člena rozkladové komise. Toto usnesení vydává v prvním stupni vedoucí ústředního správního úřadu na základě doporučujícího návrhu rozkladové komise jako kolegiálního orgánu (hlasování se neúčastní člen, proti němuž námitka směřuje). V druhém stupni bude o rozkladu proti napadenému usnesení rozhodovat opět vedoucí ústředního správního úřadu. Obligatorní součástí rozkladového řízení je ale projednání rozkladu rozkladovou komisí, která vedoucímu ústředního správního úřadu předkládá nezávazný návrh na rozhodnutí.<sup>266</sup> Situace, kdy by ve dvou stupních správního řízení měla ve věci rozhodovat tatáž osoba na základě návrhu poradního orgánu složeného ze stejných členů se zdá být absurdní.

Domnívám se tedy, že by se zde měl uplatnit postup podle § 14 odst. 6 správního řádu a členové rozkladové komise, kteří již projednávali návrh na rozhodnutí v prvním stupni by měli být vyloučeni z projednávání rozkladu proti usnesení o námitce podjatosti. Člen rozkladové komise, o jehož podjatosti je rozhodováno, by pak mohl být vyloučen na základě § 14 odst. 1 správního řádu pro poměr k projednávané věci. Vedoucí ústředního správního úřadu by následně měl pověřit projednáním návrhu na rozhodnutí o rozkladu jiný senát (existuje-li), anebo zřídit rozkladovou komisi ad hoc.

Na okraj lze ještě zmínit, že zvláštní zákony mohou stanovit odlišnou úpravu rozhodovací hierarchie od obecných pravidel správního řádu. Příkladem může být Český telekomunikační úřad (ČTÚ), který je ústředním správním úřadem.<sup>267</sup> Obecnou úpravou správního řádu se řídí určení osoby k rozhodnutí o opravném prostředku proti správnímu

---

<sup>265</sup> Viz § 178 odst. 2 správního řádu.

<sup>266</sup> Viz § 152 odst. 3 správního řádu.

<sup>267</sup> Viz § 2 kompetenčního zákona.

rozhodnutí, které vydal v prvním stupni ČTÚ – v takovém případě bude o rozkladu proti usnesení o námitce podjatosti rozhodovat předseda Rady ČTÚ.<sup>268</sup> Pokud ale prvostupňové rozhodnutí vydá předseda Rady ČTÚ, nebude o rozkladu proti napadenému rozhodnutí rozhodovat on sám, jak by zakotvovala obecná úprava. K rozhodnutí bude příslušná Rada ČTÚ<sup>269</sup>, přičemž její předseda se hlasování neúčastní<sup>270</sup>. Tato zvláštní právní úprava tak zde velmi netypicky zavádí pravomoc kolegiálního orgánu (Rada ČTÚ) přezkoumat rozhodnutí monokratického orgánu (předseda Rady ČTÚ).<sup>271</sup>

Jak již bylo výše zmíněno, odvolání proti usnesení o podjatosti podle zákona nemá odkladný účinek. V praxi to pro správní orgán znamená, že už po nepravomocném rozhodnutí o námitce může ve správním řízení pokračovat, a dokonce i ve věci meritorně rozhodnout.<sup>272</sup> Stále je zde ovšem riziko, že při případném odvolání posoudí odvolací orgán námitku podjatosti odlišně.<sup>273</sup> V takovém případě by správní orgán nejspíše musel znovu provést všechny úkony, na nichž participovala vyloučená úřední osoba. Domnívám se, že v souladu se zásadou rychlosti správní orgán zpravidla toto riziko přijme a bude v řízení činit další úkony již po vydání usnesení o námitce v prvním stupni. Takový postup je pochopitelný zejména v přestupkovém řízení, které je ohraničeno promlčecí dobou,<sup>274</sup> jejímž uplynutím zaniká odpovědnost pachatele za přestupek a tím i právo státu pachatele potrestat.

#### 4.3.2. Přezkumné řízení

Může být usnesení o vyloučení, resp. o nevyločení úředních osob z řízení přezkoumáno v přezkumném řízení? A pokud ano, lze jej přezkoumat i samostatně? Podle obecné úpravy usnesení (až na dvě výjimky)<sup>275</sup> samostatným předmětem přezkumného řízení být nemohou. Přezkoumávat je lze pouze společně s meritorním rozhodnutím, nebo případně

---

<sup>268</sup> Viz § 123 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích, popř. § 178 odst. 2 věta pátá správního řádu.

<sup>269</sup> Viz § 107 odst. 9 písm. a) zákona o elektronických komunikacích.

<sup>270</sup> Viz § 123 odst. 2 zákona o elektronických komunikacích.

<sup>271</sup> POUPEŘOVÁ, O. § 178 [Nadřízený správní orgán]. In: KOPECKÝ, M., STAŠA, J. a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022. str. 885 - 886. ISBN 978-80-7676-422-4.

<sup>272</sup> K této otázce existuje poměrně ustálená judikatura, příkladem je rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2015, č. j. 6 As 137/2014 – 37.

<sup>273</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2012, č. j. 1 As 55/2012 – 32.

<sup>274</sup> Nad rámec tématu této diplomové práce považuji za vhodné uvést, že přestože zákonodárce v tomto případě zvolil pojmosloví ‚promlčecí doba‘, fakticky se jedná o prekluzivní lhůtu. Jde totiž o časový úsek, v jehož rámci musí správní orgán z moci úřední uplatnit zákonnou pravomoc stíhat a potrestat pachatele přestupku, jinak toto jeho právo zaniká.

<sup>275</sup> Těmito výjimkami jsou usnesení o odložení věci (§ 43 správního řádu) a usnesení o zastavení řízení (§ 66 správního řádu).

jiným rozhodnutím, jehož vydání daná usnesení předcházela. Současně musí být splněna podmínka, že přezkum usnesení bude mít význam pro posouzení souladu meritorního rozhodnutí, nebo rozhodnutí, jehož vydání usnesení předcházelo s právními předpisy, nebo pro náhradu škody.<sup>276</sup> Z formálního hlediska ani zde nejde o přezkum usnesení, ale o zkoumání zákonnosti rozhodování o procesních otázkách podle § 96 odst. 2 správního řádu v rámci přezkumu zákonnosti řízení předcházejícího přezkoumávanému (meritornímu) rozhodnutí.

V případě usnesení, kterým nebylo vyhověno námitce podjatosti podle § 14 odst. 3, ačkoliv úřední osoba ve skutečnosti podjatá byla, bude tato podmínka splněna, neboť vydání meritorního rozhodnutí podjatou osobou je vadou řízení s vlivem na zákonnost vydaného rozhodnutí.<sup>277</sup>

Výše uvedená pravidla se vztahují i na přezkum rozhodnutí o odvolání proti usnesení o námitce podjatosti.<sup>278</sup>

### 4.3.3. Soudní přezkum

Řešení otázky, zda je usnesení o (ne)vyloučení úřední osoby z projednávání a rozhodování věci přezkoumatelné ve správním soudnictví, je judikaturou pevně ukotveno.<sup>279</sup> Usnesení o podjatosti je svým charakterem úkon, kterým správní orgán upravuje poměry ve správním řízení (stanovuje, zda daná úřední osoba bude či nebude dále participovat na předmětném správním řízení) a vytváří předpoklady pro to, aby v řízení mohlo být meritorně rozhodnuto.<sup>280</sup> Takové usnesení je vyloučeno ze samostatného soudního přezkumu, neboť ten je připuštěn pouze v případě rozhodnutí ve věci samé, jimiž se zasahuje do veřejných subjektivních práv účastníka řízení.<sup>281</sup> Vyloučen je i soudní přezkum rozhodnutí, kterým

---

<sup>276</sup> Viz § 94 odst. 3 správního řádu.

<sup>277</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2014, č. j. 9 As 121/2014 – 33.

<sup>278</sup> Závěr č. 29 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 4. 2006. Rozhodnutí o odvolání proti usnesení In: Závěry poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu [online]. Ministerstvo vnitra, [cit. 12. 5. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/29a-pdf.aspx>

<sup>279</sup> Mimo rozsudků dále v textu zmíněných lze odkázat i na: rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Afs 20/2003 – 23, publ. pod č. 114/2004 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, č. j. 1 As 51/2011 – 135, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2014, č. j. 7 As 192/2014 – 35.

Některá z citovaných rozhodnutí se týkají rozhodování o podjatosti úředních osob, které se podílejí na správě daně. Nejvyšší správní soud ale např. v rozsudku ze dne 11. 10. 2007, č. j. 4 As 46/2007 – 75, dovedl, že závěry v nich učiněné lze analogicky vztáhnout i na rozhodování o námitce podjatosti dle správního řádu, neboť právní úprava institutu vyloučení pracovníků pro podjatost je ve správním a v daňovém řádu prakticky totožná.

<sup>280</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2014, č. j. 5 As 67/2013 – 21.

<sup>281</sup> Viz § 65 odst. 1, § 68 písm. e) ve spojení s § 70 písm. c) soudního řádu správního.

správní orgán zamítl odvolání proti usnesení o námitce podjatosti z důvodu opožděnosti či nepřipustnosti.<sup>282</sup>

Usnesení o námitce podjatosti může být nicméně napadeno spolu s meritorním rozhodnutím ve věci a soud bude zkoumat, zda byla námitka podjatosti správně posouzena, a pokud nikoliv, mohlo-li mít toto opomenutí za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.<sup>283</sup> Podle soudu vyloučení samostatného soudního přezkumu usnesení o námitce podjatosti neznámá porušení práva na soudní ochranu proti rozhodnutím správních orgánů podle čl. 36 odst. 2 Listiny, neboť přezkum tohoto rozhodnutí není vyloučen úplně, pouze je koncentrován do řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu o věci samé.<sup>284</sup> Při soudním přezkumu soud podjatost úřední osoby při projednávání a rozhodování věci ve správním řízení posuzuje po materiální stránce. Soud tak jednak zjišťuje soulad rozhodování správního orgánu o námitce podjatosti s procesními předpisy, a jednak samostatně zkoumá (na základě případné žalobní námítky) existenci podjatosti u úřední osoby. Při tom soud rozhoduje zcela nezávisle na tom, jakým způsobem o námitce rozhodl správní orgán.<sup>285</sup>

Jako určitou výjimku z pravidla, že usnesení o námitce podjatosti nemůže být samostatným předmětem soudního přezkumu, lze vnímat možnost účastníka bránit se zásahovou žalobou proti nečinnosti správního orgánu při rozhodování o odvolání proti usnesení o námitce podjatosti. Obecně má žaloba na ochranu před nezákonným zásahem (zásahová žaloba) subsidiární povahu ve vztahu k ostatním prostředkům ochrany, konkrétně vůči ochraně poskytované správními orgány<sup>286</sup>, a vůči ostatním žalobám dostupným ve správním soudnictví, tedy žalobě na ochranu proti nečinnosti<sup>287</sup> a žalobě proti rozhodnutí<sup>288</sup>. Obrana cestou žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. soudního řádu správního je možná jen ohledně nečinnosti při vydávání rozhodnutí ve věci samé, kterým usnesení o námitce podjatosti (resp. o odvolání proti tomuto usnesení) není.<sup>289</sup> S ohledem na to Nejvyšší správní soud v rozsudku z roku 2016 dovodil, že proti nečinnosti odvolacího orgánu je možné se bránit

---

<sup>282</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2020, č. j. 8 As 32/2020 – 40, publ. pod č. 4101/2021 Sb. NSS.

<sup>283</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2017, č. j. 5 As 226/2016 – 27.

<sup>284</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 10. 2007, č. j. 4 As 46/2007 – 75.

<sup>285</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2014, č. j. 9 As 121/2014 – 33.

<sup>286</sup> Např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 – 110, publ. pod č. 735/2006 Sb. NSS.

<sup>287</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2011, č. j. 1 Aps 1/2011 – 101.

<sup>288</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004 – 42, publ. pod č. 720/2005 Sb. NSS.

<sup>289</sup> Srov. např. KÜHN, Z. § 82 [Žalobní legitimace]. In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. str. 699. ISBN 978-80-7598-479-1.

žalobou na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. soudního řádu správního.<sup>290</sup> Ve svém nedávném rozsudku nicméně Nejvyšší správní soud upozornil, že obrana proti nečinnosti při rozhodování o námitce podjatosti formou zásahové žaloby je přípustná pouze k ‚odblokování‘ nežádoucí procesní situace spočívající v nečinnosti správního orgánu, kdy nelze použít žádný z nástrojů správního řízení ani jiný z typů žalob ve správním soudnictví. Zásahovou žalobou se nelze domáhat deklaratorního určení, že opožděné vydání usnesení o námitce podjatosti představovalo nezákonný zásah přímo zkracující práva žalobce (účastníka).<sup>291</sup>

V následující pasáži se budu věnovat soudní rozhodovací praxi ve vztahu k podjatosti úředních osob. Soudy konzistentně deklarují, že pokud se na vydání napadeného rozhodnutí podílela podjatá úřední osoba, jde o závažnou vadu řízení, která mohla mít dopad na zákonnost rozhodnutí ve věci samé.<sup>292</sup>

Jak se ale judikatura staví k otázce rušení rozhodnutí, která trpí touto vadou? Ještě v rozsudku ze dne 20. 11. 2014, č. j. 9 As 121/2014 – 33 Nejvyšší správní soud poměrně důrazně vyjádřil, že zjistí-li soud k žalobní námitce podjatost úřední osoby rozhodující ve věci, je povinen rozhodnutí ve věci samé zrušit. „Jakkoliv totiž nemusí být ani rozhodnutí vydané podjatou osobou nutně nesprávné či nezákonné, existuje zde důvodná pochybnost o objektivitě projednávání a rozhodování věci a tím dochází k porušení článku 36 odst. 1 Listiny (...).“

Z hlediska judikaturního vývoje v této otázce lze za přelomový považovat rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2016, č. j. 3 As 15/2016 – 47. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud zkoumal, zda musí soud zrušit přezkoumávané správní rozhodnutí vydané podjatou úřední osobou z úřední povinnosti, tedy i v případě, že žalobce tuto vadu řízení nenamítl a vada tak není zahrnuta v žalobních bodech.

Nejvyšší správní soud zde došel k závěru, že soud k vadě řízení spočívající v tom, že správní rozhodnutí bylo vydáno podjatou úřední osobou, nemusí přihlížet z úřední povinnosti (tedy aniž by žalobce tuto žalobní námitku uplatnil), neboť opačný postup by byl porušením dispoziční zásady, která ovládá soudní řízení správní. V samotném rozsudku pak, v kontextu konkrétních okolností projednávaného případu, soud vyslovil, že „samotné vydání rozhodnutí vyloučenou úřední osobou obecně nemusí automaticky vést ke zrušení napadeného správního

---

<sup>290</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2016, č. j. 9 As 244/2015 – 47.

<sup>291</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2023, č. j. 3 As 347/2021 – 66.

<sup>292</sup> Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, č. j. 3 Ads 133/2012 – 19 nebo rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 12. 2012, č. j. 57 A 69/2011 – 115.

rozhodnutí. (...) Vydání správního rozhodnutí vyloučeným správním orgánem (...) není vadou takového charakteru, k níž by bylo třeba přihlížet v řízení před správním soudem vždy *ex offio*. Jde o vadu správního řízení podle § 76 odst. písm. c) [soudního řádu správního], k níž je správní soud povinen přihlížet za podmínek obecně stanovených usnesením rozšířeného senátu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 – 84 (tedy zjednodušeně řečeno buď na základě žalobní námitky, nebo brání-li tato okolnost přezkumu napadeného správního rozhodnutí v rámci žalobních bodů).“

Na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 As 15/2016, a především na první větu výše uvedené citace, bylo od doby jeho vydání odkázáno v mnoha soudních rozhodnutích. Příkladem může být rozsudek ze dne 4. 7. 2019, č. j. 9 As 70/2019 – 34, kde Nejvyšší správní soud poměrně extenzivně interpretoval vlastní závěry z rozsudku sp. zn. 3 As 15/2016, když uvedl, že podle něj „dokonce i zjištění, že meritorní rozhodnutí bylo vydáno objektivně vyloučenou osobou, nemusí automaticky (per se) vést ke zrušení napadeného rozhodnutí, **pokud k tomuto zjištění nepřistoupí další okolnosti svědčící o nezákonnosti správního rozhodnutí.**“ Oproti výchozí judikatuře došlo ve zvýrazněné části citace ke značnému významovému posunu. To samozřejmě obecně není vyloučeno, avšak dle mého názoru je tento interpretační posun nevhodný vzhledem k následujícím skutkovým okolnostem výchozího rozsudku, které byly tehdy pro závěr soudu klíčové:

- a) Nejvyšší správní soud sám v rozsudku sp. zn. 3 As 15/2016 upozorňuje, že diskutované závěry (tedy že samotné vydání rozhodnutí podjatou úřední osobou nemusí nutně vést ke zrušení napadeného rozhodnutí) není vůbec možné vztáhnout na rozhodování založená na výkladu neurčitých právních pojmů nebo na volném správním uvážení správního orgánu. Typickým příkladem správního uvážení je ukládání pořádkové pokuty, kdy je v plné diskreci správního orgánu, zda pokutu vůbec uloží a případně v jaké výši. Zde je totiž největší riziko projevu případné podjatosti ve způsobu rozhodnutí ve věci, a to ať už formou přísnějšího, či naopak shovívavějšího postupu vůči adresátovi.<sup>293</sup> Dlužno však dodat, že i přes to lze nalézt soudní rozhodnutí o přestupku, ve kterých se soud odvolává na výše uvedenou citaci z rozsudku sp. zn. 3 As 15/2016.<sup>294</sup>

---

<sup>293</sup> Tato východiska byla potvrzena a dále rozvedena např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2021, č. j. 7 As 231/2020 – 123.

<sup>294</sup> Např. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2021, č. j. 46 A 7/2020 – 32.

- b) V kauze projednávané v rámci řízení sp. zn. 3 As 15/2016 byla úřední osoba vyloučena podle § 14 odst. 6 správního řádu, konkrétně z toho důvodu, že se již podílela na rozhodnutí správního orgánu v I. stupni. Nejvyšší správní soud zde v souvislosti s tím vyslovil, že tento typ podjatosti je pro objektivní výsledek rozhodování méně nebezpečný, než podjatost podle § 14 odst. 1 správního řádu, tedy než podjatost založená osobním poměrem úřední osoby k věci, účastníkovi řízení nebo jeho zástupci. Ačkoliv předmětný závěr lze označit za přinejmenším diskutabilní, ve vztahu k rozebírané věci ještě důrazněji ilustruje, že závěry vyslovené v předmětném rozhodnutí nejsou obecně aplikovatelné.
- c) Závěry ve výchozím rozsudku jsou v konečném důsledku především vyjádřením dispoziční zásady, kterou je ovládáno správní soudnictví.<sup>295</sup> Nejvyšší správní soud pouze deklaruje, že soudy nemají dotvářet žalobní důvody, které žalobce opomenul, v tomto případě námitku vady řízení spočívající v tom, že správní rozhodnutí vydala podjatá úřední osoba. Pokud nebyla daná žalobní námitka řádně vznesena, soud by neměl rušit rozhodnutí ve věci samé, i když zjistí, že bylo vydané podjatou osobou. Nejvyšší správní soud ale jasně uvádí, že pokud je podjatost rozhodující úřední osoby zjištěna k žalobní námitce, je namíste napadené rozhodnutí zrušit.

S ohledem na tyto okolnosti hodnotím interpretační posun učiněný v rozsudku sp. zn. 9 As 70/2019 jako překotný a sporný. Nejvyšší správní soud zde učinil zásadní posun ve svých předchozích závěrech, a to bez řádného zdůvodnění. To soud nenapravit ani v rozsudku ze dne 8. 3. 2021, č. j. 6 As 336/2020 – 28, kde se odkázal na rozsudek sp. zn. 3 As 15/2016 a uvedl k němu, že „[t]oto rozhodnutí se sice primárně týkalo otázky, zda mají správní soudy posuzovat podjatost úředních osob žalovaného správního orgánu z úřední povinnosti, Nejvyšší správní soud však považuje právní názor, že i v případě podjatosti úředních osob je třeba posuzovat, zda taková vada řízení mohla mít v konkrétním případě vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, za obecně použitelný (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. července 2019 č. j. 9 As 70/2019 – 34).“ Nejvyšší správní soud se tak podle mého názoru nevypořádal ani s jedním z výše predestřených argumentů, které naopak ilustrují, že východiska rozsudku sp. zn. 3 As 15/2016 by neměla být takto obecně a široce uplatnitelná. Soudy nižších instancí přitom výše uvedené judikatorní

---

<sup>295</sup> Srov. POTĚŠIL, L. § 5. In: POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014. str. 43 – 44. ISBN 978-80-7502-024-6.



závěry pravidelně přejímají, a to buď v nezměněné podobě<sup>296</sup>, anebo je vykládají ještě extenzivněji.<sup>297</sup> Přístup Nejvyššího správního soudu, který zaujal v recentní rozhodovací praxi k otázce nutnosti rušení správních rozhodnutí, na nichž se podílela podjatá úřední osoba, tak podle mého názoru může vyvolávat pochyby.

V obecné rovině nicméně souhlasím s tím, že pokud v těch konkrétních případech, kde správní orgán neměl prostor pro rozhodování v podobě neurčitých pojmů nebo správní úvahy, lze dojít k závěru, že nepodjatá osoba by musela rozhodnout stejně jako osoba podjatá, není důvod napadené rozhodnutí rušit. Oproti tomu rozhodnutí je třeba zrušit tehdy, pokud není možné s jistotou dospět k tomu, že by i nepodjatá úřední osoba vydala obsahově stejné rozhodnutí, jako podjatá úřední osoba.

---

<sup>296</sup> Např. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 4. 5. 2020, č. j. 61 Af 2/2019 – 53, rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 4. 2022, č. j. 57 A 43/2021 – 69 nebo rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 5. 1. 2022, č. j. 43 A 90/2019 – 50.

<sup>297</sup> Příkladem lze uvést Krajský soud v Českých Budějovicích, který s referencí na rozsudek sp. zn. 3 As 15/2016 uvedl, že „případná podjatost úřední osoby nepostačí sama o sobě jako procesní vada ke zrušení správního rozhodnutí; podjatost rozhodující úřední osoby by se musela projevit v dalších vadách řízení.“ (Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 23. 9. 2020, č. j. 63 A 10/2020 – 103.)

## Závěr

V předložené diplomové práci, zaměřené na podjatost úředních osob, jsem se snažila nejenom poskytnout deskriptivní popis právní úpravy tohoto institutu, ale také se detailně zaměřit i na některé nedořešené a méně často diskutované problémy, které se s jeho aplikací pojí. Téma institutu námitky podjatosti, a zejména pak systémové, nicméně zdaleka není touto prací vyčerpáno.

Nejprve jsem se věnovala analýze základních východisek institutu vyloučení z projednávání a rozhodování věci. Možnost namítat podjatost úřední osoby patří k hlavním zárukám zajištění zásady nestrannosti při správním rozhodování a vyplývá přímo z čl. 36 odst. 1 Listiny nebo i z klasické zásady *nemo iudex in causa sua*. Pozitivněprávní úprava institutu podjatosti prošla za bezmála sto let své existence vcelku turbulentním vývojem. Od poměrně vyspělé a celistvé kodifikace za první republiky, přes její zeštíhlení a následné úplné vypuštění v období po změně politického režimu, dále přes její kladně hodnocené opětovné zakotvení ve správním řádu z roku 1967 až po současnou právní úpravu.

V další kapitole jsem se zaměřila na vymezení účinné právní úpravy podjatosti úředních osob a souvisejících ustanovení ve správním řádu a sekundárně i ve zvláštních zákonech. Do detailu jsem prozkoumala základní termíny vztahující se k institutu podjatosti. Zaměřila jsem se na specifikaci osob, které participují na správním řízení a jejichž podjatost může být namítána, jakož i na užší analýzu pojmu podjatosti a důvodů vyloučení z projednávání a rozhodování věci, včetně příkladů z relevantní soudní judikatury.

V kapitole třetí jsem se věnovala tzv. systémové podjatosti. Stručně jsem představila aktuálně v tuzemsku uplatňovaný systém organizace veřejné správy - tzv. smíšený model, v jehož důsledku dochází v praxi ke střetu zájmů označovanému jako systémová podjatost. Dále jsem přiblížila, jakým vývojem prošlo vnímání tohoto fenoménu ze strany judikatury, zákonodárce a odborné veřejnosti. Speciálně jsem se zaměřila na rozbor novely č. 176/2018 Sb. a recentní rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu.

K judikатурnímu vývoji posledních přibližně dvou dekad v této oblasti lze obecně shrnout, že v jeho důsledku jsou nyní účastníci řízení nuceni přesněji a adresněji formulovat své námitky. Tendence soudů zpřísnovat požadavky kladené na účastníky řízení v této oblasti je především reakcí na zneužívání institutu námitky podjatosti jako obstrukční metody. Soudy se rovněž snaží poskytnout správním orgánům i správním soudům nástroje, jak efektivněji

zvládat tyto námitky podjatosti, např. opakovaným deklarováním toho, že zjevně nesmyslné námitky podjatosti není třeba vypořádávat.

Cílem diplomové práce bylo poskytnout podrobnou analýzu podjatosti úředních osob s důrazem na praktické aspekty, která by mohla sloužit jako pomůcka pro účastníky řízení, kteří vznášejí námitku podjatosti, anebo pro ty, kteří námitku projednávají a rozhodují o ní. Naplnění stanoveného cíle jsem se věnovala v obsahově nejobsáhlejší kapitole čtvrté, kde jsem postupně rozebrala základní fáze uplatnění námitky podjatosti v praxi – namítání podjatosti, rozhodování o podjatosti a prostředky obrany.

Počáteční fázi ‚namítání podjatosti‘ jsem zanalyzovala z pohledu otázek ‚kdo, kdy, jak a za jakých podmínek‘. Zabývala jsem se tak tím, jaké subjekty mohou podjatost namítnout (či oznámit), v jakém okamžiku vzhledem ke zjištění rozhodných skutečností a vzhledem k fázi řízení tak musí učinit, jaké obsahové a formální požadavky jsou na námitku kladeny a jaké jsou případné následky jejího nepodání.

Základní proces fáze ‚rozhodování o vyloučení úřední osoby podle § 14 odst. 3 a 4 správního řádu‘ jsem pro lepší přehlednost schematicky znázornila. Zkoumala jsem, kdo je příslušný k rozhodování o podjatosti ‚standardních‘ úředních osob, ale i o podjatosti představitelů územních samosprávných celků, členů kolegiálních orgánů nebo členů rozkladových komisí. Věnovala jsem se procesním krokům, které předcházejí zkoumání existence podjatosti jako takové, formě rozhodování o námitce podjatosti, důsledkům pro vyloučenou úřední osobu, jakož i procesu určení náhradní úřední osoby nebo delegace věci na jiný správní orgán. V neposlední řadě jsem rozebrala, jakým způsobem a komu se usnesení o námitce podjatosti oznamuje.

Jako poslední fázi uplatnění námitky podjatosti v praxi jsem stanovila ‚možnosti obrany proti způsobu vyřízení námitky podjatosti‘. U odvolání, jakožto ‚základního‘ opravného prostředku, jsem zkoumala, kdy je přípustný, kdo jej může podat, jaké má jeho podání důsledky nebo kdo o něm bude v jednotlivých případech rozhodovat. Krátce jsem se věnovala i tomu, zda může být usnesení o námitce podjatosti předmětem přezkumného řízení. Konečně jsem se zabývala přípustností a podmínkami soudního přezkumu usnesení o (ne)vyloučení úřední osoby pro podjatost. Detailněji jsem se zaměřila na analýzu soudní rozhodovací praxe související s institutem námitky podjatosti, zejména na otázku, jakým způsobem se soudy stavějí k rušení rozhodnutí, na jejichž vydání se podílela podjatá úřední osoba.

Na základě komplexní analýzy institutu podjatosti úřední osoby jsem dospěla k tomu, že stávající podoba účinné právní úprava je v zásadě dostačující. Jako nadbytečné se mohou jevit odkazy v § 146 odst. 6 a § 152 odst. 3 správního řádu ohledně použití ustanovení o podjatosti na členy rozkladové komise a členy komise v řízení o výběru žádosti. Obě skupiny osob jsou úředními osobami (k tomu viz podkapitola 2.2 této práce) a předmětné ustanovení by se na ně vztahovalo i bez výslovných odkazů; v této otázce však napříč odbornou veřejností a soudní rozhodovací praxí nepanuje všeobecná shoda. I z toho důvodu a rovněž kvůli předcházení výkladovým nejasnostem se však domnívám, že by zákonodárce neměl přistupovat k vypuštění těchto odkazů.

Jako největší slabinu účinné právní úpravy institutu podjatosti vnímám odstavec druhý § 14 správního řádu, který dle mého názoru nepřinesl tak výrazný posun v řešení problémů spojených s výskytem systémové podjatosti, jak bylo očekáváno. Z možných legislativních řešení považuji za nejvhodnější to, které bylo představeno v původně navrhovaném znění správního řádu, avšak během projednávání v Senátu bylo ze zákona vypuštěno - obligatorní delegaci místní příslušnosti. Pokud by měl orgán územního samosprávného celku rozhodovat ve věci tohoto celku, nadřízený správní orgán by k projednání věci určil jiný správní orgán ve svém obvodu, případně provedl řízení sám. I toto řešení je samozřejmě spojeno s určitými problémy při jeho praktické aplikaci, nicméně jediné skutečně systémové řešení systémové podjatosti by patrně představovalo funkční oddělení výkonu státní správy od územní samosprávy.

## Seznam použitých zkratek

ČTÚ	Český telekomunikační úřad
daňový řád	zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů
ERÚ	Energetický regulační úřad
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
kompetenční zákon	zákon České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů
Listina / Listina základních práv a svobod	usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
NSA	Národní sportovní agentura
Poslanecká sněmovna	Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
přestupkový zákon	zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů
Senát	Senát Parlamentu České republiky
služební zákon	zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů
soudní řád správní	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

správní řád	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
správní řád z roku 1967	zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)
Ústava	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
zákon o elektronických komunikacích	zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů
zákon o elektronických úkonech	zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů
zákon o hl. městě Praze	zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů
zákon o krajích	zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů
zákon o obcích	zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
zákon o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce	zákon č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce, ve znění pozdějších předpisů
zákoník práce	zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

## Seznam použitých zdrojů

### 1. Seznam použité literatury

BENEDA, I. a kol. *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005)*. Olomouc: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplum a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007, 445 s. ISBN 978-80-86624-45-7.

CANE, P. *Administrative Law*. 5. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2011, 496 s. ISBN 978-0-19-969233-0.

ČEBIŠOVÁ, T. K pojmu úřední osoba a ke správnímu řádu v další vývojové etapě. In: RAJCHL, J. a kol. *Správní řád: 10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, 296 s. ISBN 978-80-87975-57-2.

ČERNÝ, P., DOHNAL, V., KORBEL, F., PROKOP, M. *Průvodce novým správním řádem: s podrobným výkladem a vzory podání*. Praha: Linde, 2006, 439 s. ISBN 80-7201-600-8.

FIALA, Z. a kol. *Správní řád: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, 865 s. ISBN 978-80-7598-797-6.

HOETZEL, J., WEYR, F. *Slovník veřejného práva československého. Svazek 5., U až Ž*. Brno: Rovnost, 1948, 1098 s.

HORIZNKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. 6. aktualiz. a dopl. vydání. Praha: Leges, 2019, 398 s. ISBN 978-80-7502-365-0.

HORIZNKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 4. vydání. Brno: Václav Klemm – Vydavatelství a nakladatelství, 2021. 254 s. ISBN 978-80-87713-21-1.

JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád: komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, 1047 s. ISBN 978-80-7400-751-4.

JIČÍNSKÝ, Z. *Právní myšlení v 60. letech a za normalizace*. Praha: Prospektrum, 1992, 209 s. ISBN 80-85431-24-6.

KLIKOVÁ, A., HAVLAN, P., CHADIMA, M. a kol. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, 652 s. ISBN 978-80-7478-943-4.

KOPECKÝ, M., STAŠA, J. a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, 906 s. ISBN 978-80-7676-422-4.

KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 1073 s. ISBN 978-80-7598-479-1.

MOLEK, P. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, 573 s. ISBN 978-80-7357-748-3.

- NEDOROST, L., SOVÁK, Z., VĚTROVEC, V. *Správní řád: komentář*. Praha: Eurolex Bohemia, 2002, 527 s. ISBN 80-86432-16-5.
- NEDOROST, L., SOVÁK, Z. *Správní právo procesní*. Praha: Eurolex Bohemia, 2002, 220 s. ISBN 80-86432-17-3.
- ONDRUŠ, R. *Správní řád: komentář*. Praha: Linde, 2003, 683 s. ISBN 80-7201-371-8.
- ONDRUŠ, R. *Správní řád – nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005, 515 s. ISBN 80-7201-523-0.
- POTĚŠIL, L., FUREK, A., HEJČ, D. a kol. *Zákon o obcích: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, 862 s. ISBN 978-80-7400-739-2.
- POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D., *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, 920 s. ISBN 978-80-7400-804-7.
- POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, 1152 s. ISBN 978-80-7502-024-6.
- PRŮCHA, P. *Místní správa*. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2018, 277 s. ISBN 978-80-210-9007-1.
- PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012. 428 s. ISBN 978-80-7239-281-0.
- SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice: právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde, 2007, 359 s. ISBN 978-80-7201-676-1.
- VEDRAL, J. Správní orgány a účastníci řízení jako subjekty správního řízení (zejména z pohledu územních samosprávných celků). In: KADEČKA, S., MAREK, D. a kol. *Nový správní řád v praxi krajských úřadů. Sborník ze zimní konference/workshopu*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, 215 s. ISBN 978-80-7380-072-7.
- VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, 1446 s. ISBN 978-80-7273-166-4.
- VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008, 876 s. ISBN 978-807179-597-1.
- VOPÁLKA, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN M. *Správní řád: komentář*. 2., dopl. a přeprac. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003, 400 s. ISBN 80-7179-731-6.
- WEYR, F. *Správní řád : vládní nařízení ze dne 13. ledna 1928, č. 8. Sb. z. a n.* Brno: Nakladatelství Barvič & Novotný; Čs. a. s. právník, 1930, 212 s.
- WINTR, J. *Principy českého ústavního práva*. 6. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2023, 327 s. ISBN 978-80-7380-911-9.



## 2. Seznam odborných článků a textů

ČERNÍN, K. Úvahy o nestrannosti úředního rozhodování. *Časopis pro právní vědu a praxi*. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně, 2015, roč. 23, č. 4, s. 341-351. ISSN 1210-9126.

JIRÁSEK, J. Ústavně konformní holič: K podjatosti vedoucích ústředních správních úřadů. *Jurisprudence*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, č. 7, s. 7-11. ISSN 1802-3843.

KADEČKA, S. Je rozhodování obce ve vlastní věci opravdu nepodjaté? *Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, 2005, č. 13, s. 477-483. ISSN: 1210-6410.

KAUCKÝ, J. Nový správní řád. Příprava a projednání nového správního řádu (2. část). *Veřejná správa*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2004, č. 47, s. 2-8. ISSN 1213-6581.

KOPECKÝ, M. K postavení územního samosprávného celku jako účastníka správního řízení a k aktuálním otázkám posuzování nestrannosti rozhodování ve spojeném modelu veřejné správy. *Právník*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, roč. 153, č. 2, s. 134-144. ISSN 0231-6625.

NEZHYBA, J. Problematika nezávislosti výkonu státní správy v kontextu kontroverzních závazků ze smluv územní samosprávy se zahraničními investory. *Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, 2007, č. 24, s. 901-905. ISSN: 1210-6410.

NĚMEC, J. Nový správní řád nebo pouze novela? *Právní rádce: měsíčník Hospodářských novin*. Praha: Economia, 2003, č. 7/2003, s. 78-81. ISSN 1210-4817.

PŘÍKOPA, V. Systémová podjatost. *Časopis pro právní vědu a praxi*. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně, 2014, roč. 22, č. 3, s. 250-259. ISSN 1210-9126.

STAŠA, J. K pozapomenutým padesátinám jednoho zákona. *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2018, roč. LI, č. 1-2, s. 86-99. ISSN 0139-6005.

ŠEFČÍK, M. Řešení problému generální podjatosti pomocí změn v příslušnosti správních orgánů. *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2016, roč. XLIX, č. 6, s. 395-404. ISSN 0139-6005.

ŠMÍD, L. Přestavba a správní právo. *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. Praha: Ministerstvo vnitra, 1989, roč. XXII, č. 1, s. 1-3. ISSN 0139-6005.

VEDRAL, J. K posledním novelám správního řádu. *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2019, roč. LII, č. 5, s. 261-293. ISSN 0139-6005.

## 3. Seznam použitých internetových zdrojů

Důvodová zpráva k zákonu č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), Tisk č. 127 Národního shromáždění ČSSR 1964-1968. [online]. [cit. 1. 2. 2023]. Dostupné z: [https://www.psp.cz/eknih/1964ns/tisky/t0127\\_03.htm](https://www.psp.cz/eknih/1964ns/tisky/t0127_03.htm)

Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád, sněmovní tisk 201/0. [online]. [cit. 6. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=201&ct1=0>

Důvodová zpráva k zákonu č. 176/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, sněmovní tisk 54/0. [online]. [cit. 27. 6. 2023]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=133325>

Stanovisko vlády k návrhu Zastupitelstva Pardubického kraje na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, sněmovní tisk 54/0. [online]. [cit. 3. 7. 2023] Dostupné z: <https://odok.cz/portal/services/download/attachment/KORNAVYDYG2CK/>

KOLMAN, P. Správní právo procesní – (ne)ostře sledované rozkladové komise [online]. *Advokátní deník*. 12. 1. 2021 [cit. 4. 3. 2022]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2021/01/12/spravni-pravo-procesni-neostre-sledovane-rozkladove-komise/>

Ministerstvo vnitra České republiky. Metodická pomůcka k § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád., ze dne 9. 5. 2017. Ministerstvo vnitra [online]. [cit. 1. 4. 2022]. Dostupné z <https://www.mvcr.cz/soubor/metodika-systemova-podjatost.aspx>

Principy dobré správy veřejného ochránce práv [online]. [cit. 25. 1. 2023]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/dokument/principy-dobre-spravy/principy-dobre-spravy.pdf>

Příloha k RMO č. 7/2021 Věstníku Ministerstva obrany, Jednací řád rozkladové komise. [online]. [cit. 10. 5. 2023]. Dostupné z: <https://mocr.army.cz/assets/informacni-servis/povinne-informace/1-uredni-deska/zakon-106/odp/rozkladova-komise-2-priloha.pdf>

Směrnice č. 2/2014, kterou se vydává statut a jednací řád rozkladové komise Úřadu pro ochranu osobních údajů. [online]. [cit. 10. 5. 2023]. Dostupné z: [https://www.uouu.cz/assets/File.ashx?id\\_org=200144&id\\_dokumenty=33320](https://www.uouu.cz/assets/File.ashx?id_org=200144&id_dokumenty=33320)

Jednací řád rozkladové komise ministra dopravy, č. 12/2005. [online]. [cit. 10. 5. 2023]. Dostupné z: [https://www.mdcr.cz/getattachment/Ministerstvo/Zadost-o-poskytnuti-informace-\(1\)/Poskytnute-informace/Rozkladova-komise/Novela-radu-c-12\\_2005.pdf.aspx](https://www.mdcr.cz/getattachment/Ministerstvo/Zadost-o-poskytnuti-informace-(1)/Poskytnute-informace/Rozkladova-komise/Novela-radu-c-12_2005.pdf.aspx)

PETRMICHL, V. Systémová podjatost úředních osob v aktuální novele správního řádu [online]. *Právní prostor*. 11. 9. 2018 [cit. 1. 7. 2023]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/systemova-podjatost-urednich-osob-v-aktualni-novele-spravniho-radu>

PITAŘ, M. *Řízení o rozkladu v teorii a v praxi*. Plzeň, 2019. Diplomová práce. Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická, Katedra správního práva. Vedoucí práce MALAST, J. [online]. [cit. 10. 5. 2023]. Dostupné z: <https://dspace5.zcu.cz/bitstream/11025/38953/1/Diplomova%20prace%20-%20Michal%20Pitar.pdf>

POSPÍŠIL, I. Systémová podjatost v judikatuře Nejvyššího správního soudu. *Právní prostor*. 28. 11. 2019 [cit. 1. 7. 2023]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/systemova-podjatost-v-judikature-nejvyssiho-spravniho-soudu>

Příloha k Opatření č. S 6/2022. Jednací řád rozkladové komise Českého báňského úřadu. [online]. [cit. 10. 5. 2023]. Dostupné z: [http://www.cbubss.cz/images/Jednac\\_d\\_rozkladov\\_komise\\_od\\_1\\_8\\_2022.pdf](http://www.cbubss.cz/images/Jednac_d_rozkladov_komise_od_1_8_2022.pdf)

Stenoprotokol 33. schůze Poslanecké sněmovny ze dne 24. 6. 2004, bod 28 [online]. [cit. 11. 6. 2023]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/033schuz/s033234.htm#r1>

Stenoprotokol 15. schůze Senátu ze dne 20. 5. 2004 [online]. [cit. 11. 6. 2023]. Dostupné z: <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/psssenat/htmlhled?action=doc&value=27118>

Závěr č. 17 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 7. 11. 2005. Výklad pojmu oprávněná úřední osoba podle § 15 odst. 2 správního řádu In: Závěry poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu [online]. Ministerstvo vnitra, [cit. 28. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/17-2005-vyklad-pojmu-opravna-uredni-osoba-podle-15-odst-2-spravniho-radu.aspx>

Závěr č. 29 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 4. 2006. Rozhodnutí o odvolání proti usnesení In: Závěry poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu [online]. Ministerstvo vnitra, [cit. 12. 5. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/29a-pdf.aspx>

Závěr č. 63 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. 11. 2007. Vymezení představeného podle § 14 odst. 2 správního řádu v případech vedoucích představitelů územních samosprávných celků. In: Závěry poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu [online]. Ministerstvo vnitra, [cit. 11. 4. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-po-spravni-rad-2007-zaver-63-pdf.aspx>

Závěr č. 77 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 22. 6. 2009. Aplikace ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu ve vazbě na ustanovení § 14 odst. 2 správního řádu. In: Závěry poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu [online]. Ministerstvo vnitra, [cit. 22. 5. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/zaver-77-pdf.aspx>

Závěr č. 94 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. 6. 2010. Podmínky delegace podle § 131 odst. 4 správního řádu. In: Závěry poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu [online]. Ministerstvo vnitra, [cit. 22. 5. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/zaver-94-podminky-delegace-podle-131-odst-4-spravniho-radu-pdf.aspx>

Závěr č. 166 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 18. 1. 2019. Vyloučení z projednávání a rozhodování věci podle § 14 správního řádu. In: Závěry poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu [online]. Ministerstvo vnitra, [cit. 17. 4. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/zaver-c-166-2019.aspx>

#### **4. Seznam použitých právních předpisů**

vládní nařízení č. 8/1928 Sb. z. a n., ze dne 13. 1. 1928, o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení)

nařízení vlády republiky Československé č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (správní řád)

vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 73/1955 Ú.I., kterou se vydávají podrobnější předpisy o řízení ve věcech správních

nařízení vlády republiky Československé č. 91/1960 Sb., o správním řízení

zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)

zákon České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů

ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů.

zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 250/2014 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o státní službě, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 176/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

## 5. Seznam použité judikatury

nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 289/95, publ. pod č. 57/1996 Sb. n. u. ÚS

nález Ústavního soudu ze dne 27. 11. 1996, sp. zn. I. ÚS 167/94, publ. pod č. 127/1996 Sb. n. u. ÚS

rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 23. 12. 1996, č. j. 6 A 21/95 – 29, publ. pod č. 480/1999 SJS

rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 4. 1997, č. j. 7 A 110/95 – 18

nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, publ. pod č. 163/1997 Sb. n. u. ÚS

rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 10. 8. 1998, č. j. 29 Ca 200/96 – 15, publ. pod č. 409/1999 SJS

nález Ústavního soudu ze dne 21. 9. 1999, sp. zn. I. ÚS 168/99, publ. pod č. 126/1999 Sb. n. u. ÚS

nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 14/01, publ. pod č. 91/2001 Sb. n. u. ÚS

nález Ústavního soudu ze dne 3. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 105/01, publ. pod č. 98/2001 Sb. n. u. ÚS

nález Ústavního soudu ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02, publ. pod č. 18/2003 Sb. n. u. ÚS

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 9. 2003, č. j. 5 A 37/2002 – 32

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Afs 20/2003 – 23, publ. pod č. 114/2004 Sb. NSS

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2003, č. j. 6 A 90/2002 – 82

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2004, č. j. 7 A 192/2000 – 76

nález Ústavního soudu ze dne 19. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 623/02, publ. pod č. 149/2004 Sb. n. u. ÚS

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2004, č. j. 2 A 11/2002 – 227, publ. pod č. 463/2005 Sb. NSS

nález Ústavního soudu ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. I. ÚS 370/04, publ. pod č. 159/2004 Sb. n. u. ÚS

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2004, č. j. 2 As 21/2004 – 67, publ. pod č. 503/2005 Sb. NSS

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004 – 42, publ. pod č. 720/2005 Sb. NSS

usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 – 110, publ. pod č. 735/2006 Sb. NSS

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2005, č. j. 7 As 47/2005 – 80

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2006, č. j. 2 As 54/2006 – 96

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2006, č. j. 4 As 42/2005 – 117

rozsudek ESLP ze dne 26. 6. 2007 ve věci Tocono a Profesorii Prometeiști proti Moldavsku, stížnost č. 32263/03

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 10. 2007, č. j. 4 As 46/2007 – 75

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2008, č. j. 8 As 35/2007 – 92

usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 10. 2008, sp. zn. I. ÚS 553/07

usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 10. 2008, sp. zn. II. ÚS 555/07

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2009, č. j. 2 As 83/2008 – 12

usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2009, sp. zn. II. ÚS 1062/08

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2009, č. j. 9 Afs 80/2008 – 352

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2011, č. j. 2 As 80/2010 – 49

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, č. j. 1 As 51/2011 – 135

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2011, č. j. 1 Aps 1/2011 – 101

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2012, č. j. 1 As 55/2012 – 32

rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2012, č. j. 6 A 146/2012 – 103

usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 – 119, publ. pod č. 2802/2013 Sb. NSS

usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2012, č. j. 1 As 19/2010 – 106, publ. pod č. 2801/2013 Sb. NSS

rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 12. 2012, č. j. 57 A 69/2011 – 115

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2013, č. j. 1 As 89/2010 – 152

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2013, č. j. 5 As 43/2011 – 185

usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, Pl. ÚS 30/09

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2013, č. j. 3 As 2/2013 – 22

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, č. j. 1 Afs 7/2009 – 753, publ. pod č. 2906/2013 Sb. NSS

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2013, č. j. 2 As 134/2011 – 200, publ. pod č. 2981/2014 Sb. NSS

rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. 10. 2013, č. j. 51 A 9/2012 – 3

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, č. j. 3 Ads 133/2012 – 19

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2014, č. j. 5 As 67/2013 – 21

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2014, č. j. 9 Ans 14/2013 – 54

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2014, č. j. 3 As 107/2013-30

rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 9. 2014, č. j. 11 A 316/2011 – 76

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2014, č. j. 7 As 192/2014 – 35

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2014, č. j. 9 As 121/2014 – 33

rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 1. 2015, č. j. 31 Af 15/2013 – 42

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2015, č. j. 7 As 158/2014 – 30

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2015, č. j. 6 As 137/2014 – 37

rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27. 7. 2015, č. j. 42 Ad 9/2013 – 41

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2015, č. j. 6 As 159/2014 – 52

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2016, č. j. 9 As 244/2015 – 47

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2016, č. j. 3 As 15/2016 – 47

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2016, č. j. 4 As 270/2015 – 42

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2016, č. j. 2 As 285/2015 – 49

rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 1. 2017, č. j. 78 Ad 4/2016 – 36

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2017, č. j. 5 As 226/2016 – 27

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2017, č. j. 2 As 322/2016 – 39

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2017, č. j. 4 As 2/2017 – 57

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2017, č. j. 10 As 68/2017 – 32

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2017, č. j. 7 As 281/2016 – 26

rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2018, č. j. 50 A 11/2017 – 290

rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 4. 2018, č. j. 30 A 244/2017 – 34  
publ. pod č. 3784/2018 Sb. NSS

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2018, č. j. 6 As 75/2018 – 83

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2019, č. j. 2 As 151/2018 – 63,  
publ. pod 3883/2019 Sb. NSS

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2019, č. j. 9 As 70/2019 – 34

nález Ústavního soudu ze dne 30. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 32/18, publ. pod č. 141/2019  
Sb. n. u. ÚS

rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 4. 5. 2020,  
č. j. 61 Af 2/2019 – 53

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2020, č. j. 10 As 94/2020 – 36

rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 23. 9. 2020,  
č. j. 63 A 10/2020 – 103

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2020, č. j. 8 As 32/2020 – 40,  
publ. pod č. 4101/2021 Sb. NSS

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2020, č. j. 7 As 72/2010 – 385

rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2021, č. j. 46 A 7/2020 – 32

rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 2. 2021, č. j. 9 A 85/2016 – 216

rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 10. 6. 2021, č. j. 54 A 67/2019 – 121

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2021, č. j. 7 As 231/2020 – 123

rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 5. 1. 2022, č. j. 43 A 90/2019 – 50.

rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 4. 2022, č. j. 57 A 43/2021 – 69

rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 1. 6. 2022, č. j. 41 A 13/2020 – 39

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2022, č. j. 9 As 19/2022 – 31

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2023, č. j. 3 As 347/2021 – 66

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2023, č. j. 2 As 218/2022 – 52

## **6. Seznam ostatních zdrojů**

konzultace se zaměstnanci Ministerstva spravedlnosti a Ministerstva zdravotnictví



## **Podjatost úředních osob**

### **Abstrakt**

Předmětem této diplomové práce je analýza institutu podjatosti úředních osob, který je upraven v § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a to především se zaměřením na praktické aspekty aplikace daného institutu. Zvláštní důraz je kladen i na fenomén tzv. systémové podjatosti, kterému je ze strany odborné, ale i široké veřejnosti věnována nemalá pozornost. Práce rovněž mapuje vývoj postoje judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu k předmětné problematice v posledních zhruba dvou dekadách.

Práce je rozdělena do čtyř základních kapitol, které se dále dělí na podkapitoly, přičemž vybrané podkapitoly se dále člení na oddíly. Kapitola první analyzuje základní východiska institutu vyloučení z projednávání a rozhodování věci a rekapituluje nejzásadnější milníky kodifikace správního řízení se zaměřením na úpravu institutu podjatosti. Kapitola druhá představuje účinnou právní úpravu podjatosti ve správním řádu, jakož i ve zvláštních zákonech, a pokládá teoretické základy nezbytné pro hlubší vhled do problematiky. Kapitola třetí se věnuje tzv. systémové podjatosti, a to zejména z pohledu zákonodárce, relevantní judikatury a odborné veřejnosti. Kapitola čtvrtá je věnována detailnímu rozboru základních fází uplatnění námitky podjatosti v praxi – namítání podjatosti, rozhodování o podjatosti a prostředky obrany.

**Klíčová slova: podjatost, vyloučení z projednávání a rozhodování věci, námitka podjatosti, úřední osoba**

# **Bias of the Administrative Officials**

## **Abstract**

The subject of this thesis is an analysis of the bias of public officials, which is regulated in Section 14 of Act No. 500/2004 Coll., the Administrative Procedure Code, as amended, with a primary focus on the practical aspects of the application of the institute. Special focus is also placed on the phenomenon of so-called systemic bias, which receives considerable attention from both the professional community and the general public. The thesis also examines the development of the position of the Constitutional Court and the Supreme Administrative Court's jurisprudence on the subject in the last two decades.

The thesis is divided into four main chapters, which are further divided into subchapters, with selected subchapters further divided into sections. The first chapter analyses the fundamental principles of the institute of exclusion from hearing and decision-making and reviews the most significant milestones of administrative procedure codification, with a focus on the regulation of the institute of bias. The second chapter presents current legal regulation of bias in the Administrative Procedure Code as well as in special statutes and lays the theoretical groundwork necessary for a deeper insight into the issue. The third chapter focuses on the phenomenon of systemic bias, particularly from the perspective of relevant case law, the legislature, and the legal professional community. The fourth chapter is dedicated to a detailed analysis of the main stages of the application of objection to the bias in practice - raising bias objections, deciding on the objection to the bias, and means of defence.

**Key words: bias, exclusion from hearing and deciding a case, objection to the bias, administrative official**