

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Lucie Verešová

Podjatost úředních osob ve správních řízeních

Diplomová práce

Olomouc 2024

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Podjatost úředních osob ve správních řízeních vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje. Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 132 026 znaků včetně mezer.

Ve Fulneku dne 23. 4. 2024

Lucie Verešová

Na tomto místě bych ráda poděkovala Doc. JUDr. Kateřině Frumarové, Ph.D. za odborné vedení mé diplomové práce, trpělivost, ochotu a cenné rady, které mi v průběhu zpracování této práce poskytla.

Obsah

Seznam použitých zkratk	6
Úvod	7
1 Vyloučení z projednávání a rozhodování věci	9
1.1 Východiska právní úpravy	9
1.1.1 Nestrannost a nezávislost	9
1.1.2 Předchozí právní úprava	14
1.2 Zakotvení institutu v současné právní úpravě	15
1.2.1 Zákon č. 500/2004 Sb. a jeho novelizace	15
1.2.2 Speciální právní úprava	17
2 Vymezení základních pojmů	20
2.1 Pojem podjatost	20
2.2 Pojem úřední osoba	22
2.2.1 Oprávněná úřední osoba	23
2.2.2 Představený	25
3 Ustanovení § 14 SŘ	27
3.1 Důvody pro vyloučení úřední osoby	27
3.1.1 Důvody podle ustanovení § 14 odst. 1 a odst. 2 SŘ	27
3.1.2 Důvod podle ustanovení § 14 odst. 6 SŘ	28
3.2 Procesní postup při zjišťování podjatosti	29
3.2.1 Namítání podjatosti účastníkem řízení	30
3.2.2 Podjatost zjištěná ex offo	35
3.2.3 Postup představeného v případě vyloučení úřední osoby	36
3.2.4 Postup představeného v případě, že jsou vyloučeny všechny úřední osoby	36
3.3 Dílčí závěr	38
4 Systémová podjatost	41
4.1 Pojem systémová podjatost	41

4.2	Vývoj institutu před vnesením odst. 2 do § 14 SŘ	43
4.2.1	Vnímání systémové podjatosti před usnesením rozšířeného senátu č. j. 1 As 89/2010-119	43
4.2.2	Vnímání systémové podjatosti od usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 89/2010-119	47
4.3	Novela SŘ č. 176/2018 Sb.	52
4.3.1	Judikatura NSS po novele SŘ č. 176/2018 Sb.	53
4.4	Dílčí závěr	54
	Závěr	56
	Seznam použitých zdrojů.....	58
	Monografie a komentářová literatura.....	58
	Právní předpisy	59
	Judikatura.....	59
	Odborné články.....	60
	Internetové zdroje	61
	Shrnutí	62
	Abstract.....	62
	Klíčová slova	63
	Key words.....	63

Seznam použitých zkratek

ESLP	Evropský soud pro lidská práva
LZPS	Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod, uveřejněné pod č. 2/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů
NSS	Nejvyšší správní soud
SŘ	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
SŘS	Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
Úmluva	Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
ÚS	Ústavní soud
Ústava	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
ÚSC	Územní samosprávný celek

Úvod

„Spravedlnost musí být nejen uskutečňována, ale musí být vidět, že je uskutečňována.“¹

Předkládaná diplomová práce s názvem „Podjatost úředních osob ve správních řízeních“, se zabývá institutem vyloučení úřední osoby z projednávání a rozhodování věci a s ním souvisejících pojmů a aspektů. Jejím cílem je rozbor současné právní úpravy tohoto institutu a to za současného přihlídnutí k dosavadní judikatuře.

Nedílnou součástí každého správního řízení jsou úřední osoby, kterým náleží bezprostřední podíl na výkonu pravomoci a podílejí se na projednávání a rozhodování věci. Přesto, že je jejich postavení odlišné, od postavení soudců, na které je ze zákona, mimo jiné, kladen požadavek nezávislosti, úřední osoby mají povinnost dodržovat právní předpisy, které se k jejich funkci vztahují a jejich postavení je spojeno s řadou požadavků, neboť standardy, které se týkají spravedlivého procesu, dopadají také na řízení před správními orgány. Jedním ze základních požadavků, spojených s postavením úřední osoby, je požadavek jejich nestrannosti, která předpokládá absenci podjatosti. Současný správní řád, ale i většina správních řádů, jež byly v jednotlivých etapách naší historie účinné, upravuje institut, který umožňuje účastníkům řízení namítat podjatost úředních osob a zároveň samotným úředním osobám stanovuje povinnost na svůj vztah, jež vyvolává pochybnosti, upozornit. Důvodem, proč jsem si zvolila se tímto institutem zabývat je, že život každého občana, je doprovázen řadou správních řízení a správních rozhodnutí, na kterých se úřední osoby podílí, a často se v každodenním životě setkávám s názory lidí, kteří v projevu nedůvěru v tato rozhodnutí, respektive v osoby, které je vydávají.

Práce je členěna do čtyř kapitol, které jsou dále vnitřně členěny na podkapitoly.

První, úvodní kapitola, je věnována zakotvení institutu v právní úpravě. Pojednává v první řadě o východiscích vedoucích k zakotvení institutu, mezi které řadím zejména požadavek nestrannosti, který bývá občas zaměňován s požadavkem nezávislosti, proto se v práci věnuji jejich odlišení. Na osvětlení požadavku nestrannosti navazuje stručný historický exkurs. Druhá podkapitola je věnována současnému zakotvení institutu ve správním řádu, jako obecném právním předpisu a některých speciálních právních předpisech.

Druhá kapitola slouží k vymezení základních pojmů, kterých se téma diplomové práce týká, tedy pojmu podjatost a úřední osoba.

¹ MOLEK, Pavel. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 172.

Třetí kapitola je věnována detailnějšímu rozboru ustanovení § 14 SŘ, a to konkrétně důvodům, jež vedou k vyloučení úřední osoby pro podjatost a procesnímu postupu při zjišťování podjatosti. V jednotlivých podkapitolách je postupně vymezen postup při namítání podjatosti účastníkem řízení, při oznámení úřední osoby a postup, který následuje, pokud je představeným shledán důvod, pro vyloučení úřední osoby. Opomenut není ani procesní postup v případě, kdy jsou vyloučeny všechny úřední osoby daného správního orgánu.

A na konec, poslední, čtvrtá kapitola, je věnována přiblížení problematiky tzv. systémové podjatosti a to zejména z hlediska jejího judikaturního vnímání v průběhu posledních dvaceti let.

Pro účely diplomové práce jsem pracovala s komentářovou literaturou a monografií, právními předpisy a důvodovými zprávami, odbornými i internetovými články a především s judikaturou správních soudů, která mi byla hodnotným zdrojem informací, neboť napomohla srozumitelnějšímu výkladu jednotlivých souvislostí.

Při tvorbě práce jsem používala metodu deskriptivní, komparativní a analytickou a jednotlivé kapitoly jsem koncipovala tak, aby v závěru diplomové práce mohly být zodpovězeny následující otázky: Je současná právní úprava institutu vyloučení z projednávání a rozhodování věci, zakotvená v § 14, koncipována tak, že tento institut plní roli nástroje zajišťujícího nestrannost? Co je to systémová podjatost a jak se měnilo vnímání jejího pojetí od přijetí nového správního řádu?

Právní stav je platný ke dni odevzdání diplomové práce.

1 Vyloučení z projednávání a rozhodování věci

Institut vyloučení z projednávání a rozhodování věci pro tzv. podjatost, představuje nástroj, který má nepopiratelný význam v našem právním systému. Jeho účelem je zajištění nestrannosti správního orgánu,² přičemž nestrannost patří mezi jeden z primárních požadavků kladených na správní řízení.³

Nejvyšší správní soud požadavek nestrannosti spojuje se zásadou rovnosti účastníků řízení, která je upravena v ustanovení § 7 SŘ.⁴ Zásada rovnosti patří mezi jednu ze základních zásad činnosti správních orgánů a spolu s dalšími zásadami představuje stěžejní hodnotový rámec pro jakoukoliv činnost správních orgánů⁵ a institut vyloučení z projednávání a rozhodování věci je považován za zákonnou garanci této zásady.⁶

Garance nestrannosti a nezávislosti osoby, která rozhoduje, představuje důležitou součást práva na spravedlivý proces a to bez ohledu na to, zda se jedná o soudce, nebo úřední osoby ve správních řízeních. Tyto požadavky jsou totiž spjaté také s jistotou a důvěrou občanů a jiných subjektů v právo a samotný právní stát.⁷ Pojmy nestrannost a nezávislost se od sebe liší nejen svým významem, ale také tím, že atribut nezávislosti je spjatý zejména s mocí soudní a od správních orgánů se nepředpokládá.⁸

Cílem první kapitoly je vymezit východiska institutu a poté představit jeho současné zakotvení v právní úpravě. První podkapitola se věnuje zejména pojmům nestrannost a nezávislost a vymezení rozdílů mezi nimi. Po vymezení pojmů následuje stručný historický exkurs do právní úpravy 20. století. Druhá podkapitola se věnuje současnému zakotvení institutu ve správním řádu a také odkazu na speciální úpravu, která se k institutu váže.

1.1 Východiska právní úpravy

1.1.1 Nestrannost a nezávislost

Obecně platí, že průběh každého správního řízení vyžaduje respektování jak zásad, které jsou zakotveny v právních předpisech na ústavní úrovni, tak základních principů,

² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2013, č. j. 5 As 43/2011-185.

³ KOPECKÝ, Martin. K postavení územního samosprávného celku jako účastníka správního řízení a k aktuálním otázkám posuzování nestrannosti rozhodování ve spojeném modelu veřejné správy. *Právník*, č. 2/2014, s. 134-144.

⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2013, č. j. 5 As 43/2011-185.

⁵ FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní právo procesní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 21.

⁶ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 67.

⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2014, č. j. 9 As 121/2014-33 .

⁸ „Pokud jde o správní orgány, pro jejich rozhodovací činnost se sice logicky nepředpokládá nezávislost, nestrannost již ale ano.“ Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 9. 2009, sp. zn. II. ÚS 1062/08.

vymezených v části první hlavě II. SŘ. (ustanovení § 2 až § 8 SŘ).⁹ V úvodní pasáži kapitoly bylo již nastíněno, že východiskem zákonné úpravy vyloučení z projednávání a rozhodování věci je zásada nestrannosti, jejíž požadavek je obecně vyjádřen již v ustanovení § 7 odst. 1 SŘ,¹⁰ kde je uvedeno, že: „*Správní orgán postupuje vůči dotčeným osobám nestranně a vyžaduje od všech dotčených osob plnění jejich procesních povinností rovnou měrou.*“¹¹

Pokud jde o definici nestrannosti, ESLP pojem stručně vymezil ve věci Piersack proti Belgii, a to jako „*absenci předsudku nebo předpojatosti.*“¹² Ústavní soud pojem také definoval, a to v rozhodnutí II. ÚS 1062/08 jako: „*objektivní, předem nezaujatý přístup pověřených osob k posuzování, řešení a zejména rozhodování právních věcí, a ten je nutno vyžadovat v případě všech státních orgánů.*“¹³ V tomto rozhodnutí ÚS odkazoval na čl. 36 odst. 1 LZPS, podle něhož se: „*každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu*“ a dále také na čl. 6 odst. 1 Úmluvy, který říká, že: „*každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech, nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoliv trestního obvinění proti němu.*“ Podle názoru ÚS je potřeba při vykládání tohoto ustanovení přihlídnout k jeho účelu, neboť přestože ustanovení spojuje požadavek nestrannosti a nezávislosti se soudy, tak při širší interpretaci lze shledat jako jeho účel stanovení základních požadavků na spravedlivé řízení a ty je potřeba vztáhnout také na správní řízení, ve kterých vystupují správní orgány. Tzv. „jiným orgánem“ tedy můžeme rozumět právě a například správní orgán.¹⁴

Nestrannost je tedy nezbytným atributem soudů, když spolu s nezávislostí představuje hodnoty, díky kterým je možné dosáhnout spravedlnosti při rozhodování.¹⁵ S ohledem na existenci právního státu je však nestrannost stejně nezbytná v případě, kdy rozhodují úřední osoby ve správních řízeních.¹⁶

⁹ Ministerstvo vnitra. Metodická pomůcka k § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád: systémová podjatost [online]. mvcr.cz, 9. května 2017 [cit. 5. 4. 2023]. Dostupné na: <<https://www.mvcr.cz/soubor/metodika-systemova-podjatost.aspx>>

¹⁰ POTĚŠIL: *Správní řád...*, s. 93.

¹¹ Ustanovení § 7 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹² KMEC, Jiří a kol. *Evropská úmluva o lidských právech*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 673.

¹³ „*Jiný výklad by ve svém důsledku založil procesní nerovnost, a otrásl by tak důvěrou v právní stát, jehož posláním je mimo jiné i zajistit neutrální a objektivní rozhodování jeho orgány.*“

¹⁴ Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 9. 2009, sp. zn. II ÚS 1062/08.

¹⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 7. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 722/05-2.

¹⁶ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119.

Nezávislost je však na rozdíl od nestrannosti atributem, který v případě správních orgánů není vyžadován.¹⁷ Přestože k sobě oba pojmy mají blízko, tak pro každý z nich existuje samostatná definice a vzhledem k jejich oddělitelnosti je nelze chápat jako synonyma, byť tak často bývají vnímány.¹⁸ Nezávislost jako taková, je spojena zejména s mocí soudní, které se tento status rozhodl udělit jak ústavodárce, tak zákonodárce, a to v plné míře, když spojil výkon funkce soudců s institucionálními a osobními zárukami, kterými je například v Ústavě zakotvená doživotní neodvolatelnost z funkce, či nepřeložitelnost. Tyto a další záruky mají zajistit, aby soudci rozhodovali: „výlučně podle práva a svého nejlepšího vědomí a svědomí.“ Jistá míra nezávislosti, avšak omezená, je pak dále spojena s některými osobami, které působí v tzv. nezávislých správních úřadech.¹⁹ V případě těchto orgánů je nezávislost omezená z důvodu stanovení funkčního období, proto nelze hovořit o plné nezávislosti jako je tomu v případě soudců, u kterých garance nezávislosti vyplývá přímo z Ústavy. Absenci požadavku nezávislosti úředních osob při rozhodování však NSS nepovažuje za ústavní deficit, neboť ve vztahu k úředním osobám tento požadavek z ústavního pořádku nevyplývá.²⁰

Pro soudy je tedy, vedle nestrannosti, naprosto nezbytným atributem také nezávislost, neboť jak bylo výše uvedeno, obě tyto hodnoty jsou výslovně zakotveny na úrovni ústavního práva.²¹ Co se týče nezávislosti, jako atributu soudní moci, lze podle autorky A. Nemeškalové Rosinové a obdobně také dle názoru Ústavního soudu, rozlišovat mezi nezávislostí soudu a nezávislostí soudců, kdy toto rozlišení vychází z dikce samotné Ústavy, která na jedné straně hovoří o výkonu soudní moci nezávislými soudy a na druhé straně hovoří nezávislých soudcích při výkonu jejich funkce.²² Nezávislosti soudnictví je obvykle spojována s dělbou moci, kterou zdůrazňoval již Ch. L. Montesquieu, když pojednával o nutnosti oddělení tří složek, a to moci zákonodárné, moci výkonné a moci soudní. Institucionálním oddělením soudní moci od moci výkonné a zákonodárné, je výkon soudní moci ponechán výlučně soudům a lze pak hovořit o tzv. institucionální nezávislosti.²³ Pokud však jde o nezávislost soudce při výkonu jeho funkce, pak ústavní soud deklaroval, že se tím má na mysli: „*vlastní*

¹⁷ Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2009, sp. zn. II. ÚS 1062/08.

¹⁸ NEMEŠKALOVÁ ROSINOVÁ, Alžběta. *Podjatost soudců v rozhodovací praxi vrcholných soudů ČR*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 5-6.

¹⁹ Vymezení pojmu „nezávislý správní úřad“ se věnuje například článek O. Pouperové: POUPEROVÁ, Olga. „Nezávislé správní úřady“. *Správní právo*, č. 4/2014, s. 209-226.

²⁰ „*Takovým ústavním deficitem by byla pouze absence jejich nestrannosti.*“ Viz. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119.

²¹ Nález Ústavního soudu ze dne 7. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 722/05-2.

²² Ústava v čl. 2 odst. 1 zakotvuje výkon státní moci prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. V čl. 81 je poté vymezen vztah moci soudní k moci zákonodárné a výkonné, když je zde zakotveno, že soudy jsou nezávislé. Viz. Nález Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 60/04.

²³ NEMEŠKALOVÁ ROSINOVÁ: *Podjatost soudců...*, s. 5-6.

rozhodovací činnost soudu.“ Jde tedy o „rozhodovací nezávislost“, která však s ohledem na nutnost, aby soudce rozhodoval pouze v mezích zákona a v souladu s ústavním pořádkem, představuje relativní a nikoli absolutní pojem.²⁴

Standarty spravedlivého procesu se uplatňují jak na řízení před správními orgány, tak na řízení před soudy, proto obdobně, jako existuje právní úprava vyloučení úřední z projednávání a rozhodování věci ze správního řízení, zakotvená v ustanovení § 14 SŘ²⁵, tak jednotlivé procesní právní předpisy obsahují právní úpravu vyloučení soudce. Vyloučení soudců v civilním řízení upravuje ustanovení § 14 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád. V případě soudního řízení správního je institut upraven v ustanovení § 8 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní a co se týče trestního řízení, vyloučení orgánů činných v trestním řízení upravuje ustanovení § 30 zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád. Pokud jde o důvody vyloučení, pak jednotlivé procesní předpisy se shodují, co do důvodů pro vyloučení. Prvním důvodem je důvodná pochybnost o nepodjatosti těchto osob, a to vzhledem k jejich poměru k projednávané věci, účastníkům či k jejich zástupcům a s ohledem na tento poměr hrozící zájem na výsledku řízení. Druhým důvodem je účast na téže věci v předchozí fázi řízení, ať již u soudu nižšího stupně, u správního orgánu nebo v případě trestního řízení, byl-li soudce či přisedící činný jako jedna z osob uvedených v § 30 odst. 2, například jako státní zástupce či policejní orgán.²⁶ V jednotlivých procesních postupech se jednotlivá řízení liší, například v oblasti lhůt.²⁷ Procesnímu postupu při zjišťování podjatosti úředních osob ve správních řízeních je v této diplomové práci věnována podkapitola 3. 2.

Pojem nestrannost byl jakožto nezbytný atribut rozhodování soudů i úředních osob ve správních řízeních definován výše. Kromě české judikatury se touto problematikou však často zabývá také Evropský soud pro lidská práva, jehož judikatura k tomuto atributu je velmi rozsáhlá.²⁸ Sám ESLP nestrannost nejen definoval, ale také rozlišil způsoby, jakými je možno

²⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 60/04.

²⁵ K případnému vyloučení úředních osob z rozhodování NSS dodává, že nevidí důvod, proč by se nemohlo řídit stejnými zásadami jako vyloučení soudců z rozhodování: „*vždyť i zde je jedním z předpokladů faktického uplatnění zásady rovnosti účastníků v řízení a spravedlivého rozhodnutí to, že rozhodující osoba by neměla být v žádné závislosti k jednomu z účastníků řízení.*“ Viz. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119.

²⁶ NEMEŠKALOVÁ ROSINOVÁ: *Podjatost soudců...*, s. 21-22.

²⁷ Pokud jde o námitku podjatosti podle SŘ, pak jí musí účastník uplatnit v tzv. lhůtě bez zbytečného odkladu. Vedle toho např. v občanském soudním řízení musí účastník uplatnit námitku podjatosti nejpozději při prvním jednání, kterého se dotčený soudce účastnil, případně do 15 dnů ode dne, co se o důvodu dozvěděl, pokud jej dříve nevěděl. Lhůta se liší také v soudním řízení správním, kde činí jeden týden ode dne, kdy se účastník o důvodu dozvěděl, případně pokud účastník důvod zjistí při jednání, musí jej uplatnit při tom jednání. Viz. Tamtéž s. 95-97.

²⁸ KOPECKÝ: *K postavení územního samosprávného celku...*, s. 134-144.

nestrannost testovat.²⁹ Judikatura ESLP používá pro posouzení nestrannosti osoby tzv. dvojí test nestrannosti, který se váže k soudcům, dovodila se však jeho aplikace také na úřední osoby. Test sestává, jak již plyne z názvu, ze dvou testů, a to testu subjektivní nestrannosti a testu objektivní nestrannosti.³⁰

Subjektivní test nestrannosti vychází z vyvratitelné domněnky nestrannosti soudce, podle níž lze soudce považovat za nestranného až do doby, než je dokázán opak v podobě subjektivních důvodů na straně soudce, pro něž jej lze považovat za podjatého.³¹ Oproti testu objektivní nestrannosti je jeho použití velice ojedinělé, jelikož je v praxi velice složité prokázat vnitřní přesvědčení soudce³². K prokázání podjatosti nepostačí subjektivní přesvědčení účastníka o podjatosti soudce, nýbrž musí existovat zřejmé a hmatatelné důkazy prokazující jeho podjatost.³³ Vzhledem k přísným podmínkám tohoto testu, upozorňuje J. Kmec na dlouhou časovou prodlevu, která byla mezi prvním, dlouhou dobu jediným a přesto pouze hypotetickým případem z 60. let 20. století, kdy došlo k porušení subjektivní nestrannosti (věc Boeckmans proti Belgii) a literaturou a judikaturou často uváděným případem z roku 2005, kdy ESLP ve věci Kyprianou proti Kypru došel pomocí subjektivního testu k závěru, že byl požadavek subjektivní nestrannosti porušen.³⁴ Najít příklad, kdy došlo k užití subjektivního testu v české judikatuře je vzhledem k jeho ojedinělosti složité, přesto takový příklad existuje, odkazuje na něj A. Nemeškalová Rosinová a jde o nález ÚS ze dne 27.1 2016, sp. zn. I. ÚS 1965/15.³⁵

Méně přísný, proto také v praxi častěji využívaný, je objektivní test, který pro posouzení nestrannosti využívá tzv. hledisko běžného a rozumného pozorovatele.³⁶ P. Molek v souvislosti s objektivním testem zmiňuje zásadu, která říká, že: „*spravedlnost musí být nejen uskutečňována, ale musí být vidět, že je uskutečňována.*“ S ohledem na tuto zásadu lze říci, že aby soudce mohl být z hlediska objektivního testu považován za nestranného a také nezávislého, musí takto jevit běžně informované a rozumné osobě.³⁷ Zatímco subjektivní test vychází z vyvratitelné domněnky nestrannosti soudce, v případě objektivního testu dochází k obrácení vyvratitelné domněnky a to tak, že pokud účastník

²⁹ KMEC: *Evropská úmluva...*, s. 673.

³⁰ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119.

³¹ MOLEK, Pavel. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. s. 172.

³² NEMEŠKALOVÁ ROSINOVÁ: *Podjatost soudců...*, s. 108-110.

³³ MOLEK: *Právo na spravedlivý...*, s. 173.

³⁴ KMEC: *Evropská úmluva...*, s. 674.

³⁵ NEMEŠKALOVÁ ROSINOVÁ: *Podjatost soudců...*, s. 108-109.

³⁶ KOPA, Martin. In HUSSEINI, Faisal a kol. *Listina základních práv a svobod*. Komentář. 1. vydání. 1. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2021, s.

³⁷ MOLEK: *Právo na spravedlivý...*, s. 173-174.

řízení vznesl odůvodněnou námitku o nestrannosti soudce, pak je na straně moci veřejné, aby tuto námitku vyvrátila a prokázala, že existují: „dostatečné procesní pojistky vylučující jakoukoliv legitimní pochybnost o nestrannosti.“

Mezi oběma testy podle ESLP při využívání v praxi neexistuje „vodotěsná hranice.“ Chování soudce totiž může vyvolávat pochybnosti jak z objektivního hlediska pro vnějšího pozorovatele, tak může vyvolávat pochybnosti o jeho osobní předpojatosti. Objektivní test však vzhledem k obtížnosti vyvrácení domněnky subjektivní nestrannosti představuje důležitou záruku.³⁸ Judikatura ESLP, ale také ta česká, je v oblasti tzv. dvojího testu nestrannosti poměrně rozsáhlá, avšak není předmětem této práce. Vzhledem k dovozené aplikaci na úřední osoby jsem však považovala za zajímavé tento test alespoň okrajově zmínit.

1.1.2 Předchozí právní úprava

Současná právní úprava institutu vyloučení z projednávání a rozhodování věci navazuje na předchozí právní úpravu obsaženou v zákoně č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád). Správní řád z roku 1967 obsahoval institut ve své části druhé, kde jí byl věnován oddíl druhý, nesoucí název „Vyloučení pracovníků nebo členů správního orgánu“. Obecná úprava institutu byla obsažena v ustanovení § 9, který zněl: „(1) Pracovník správního orgánu je vyloučen z projednávání a rozhodování věci, jestliže se zřetelem na jeho poměr k věci, k účastníkům řízení nebo k jejich zástupcům lze mít pochybnost o jeho nepodjatosti. (2) Z projednávání a rozhodování před správními orgány je vyloučen také ten, kdo se v téže věci zúčastnil jako pracovník správního orgánu jiného stupně.“³⁹

Současný správní řád precizoval formulaci, když k ustanovení připojil ještě důvodný předpoklad o tom, že lze s ohledem na nevhodný vztah osoby předpokládat její zájem na řízení a v důsledku toho pochybovat o její nepodjatosti. Podle současné právní úpravy tedy musí existovat určitý zájem na výsledku řízení a nelze se pouze odkazovat na nežádoucí vztah osoby.⁴⁰ Pokud jde o smysl a účel ustanovení § 9, pak se od současné právní úpravy podle názoru NSS nijak zásadně neliší.⁴¹

Správnímu řádu z roku 1967 předcházela v období 20. století tzv. vládní nařízení. Již vládní nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správním řízení), pamatovalo na úpravu institutu v ustanovení § 11, který upravoval

³⁸ KOPA: *Listina základních...*

³⁹ Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád) ve znění zákona č. 227/2000 Sb.

⁴⁰ JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád: komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 83-84.

⁴¹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119.

podjatost úředních orgánů. Na základě tohoto ustanovení měli „úřední orgánové“ povinnost zdržet se výkonu úřadu například ve věcech, ve kterých byli sami účastníky, nebo ve věcech svých manželů (včetně těch bývalých), snoubenců a dalších příbuzných, podle stupně, který byl určen v tomto zákoně. Dále měli povinnost zdržet se výkonu pro „jiné vážné důvody“, které vyvozovaly pochybnosti o jejich plné nepodjatosti.⁴²

Vládní nařízení z roku 1928 platilo na našem území až do poloviny roku 1955, kdy jej nahradilo vládní nařízení č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (správní řád), které institut upravovalo taktéž v ustanovení § 11. Změnila se však formulace okruhu vyloučených osob, která ve své podstatě připomíná současnou formulaci, neboť oproti předchozí právní úpravě došlo k zobecnění okruhu vyloučených osob na ty, jejichž poměr k projednávané věci, účastníkům a jejich zástupcům vyvolává pochyby o jejich nepodjatosti. Právní úprava pamatovala též na důvod v podobě účasti „v téže věci na jiném stupni“, podle věty druhé ustanovení § 11 totiž platilo, že: „*V odvolacím řízení, při přezkoumávání rozhodnutí mimo odvolací řízení a v řízení o protestu generálního prokurátora je vyloučen také ten, kdo se zúčastnil rozhodování v nižší stoli.*“⁴³

Právní úprava z roku 1955 však neměla dlouhého trvání a v roce 1960 ji nahradilo vládní nařízení č. 91/1960 Sb., o správním řízení. To bylo oproti předchozím dvěma nařízením poměrně redukováno, co se materie týče. Mimo jiné zde absentovala právě úprava podjatosti a vyloučení úředních osob, která se znovu objevila až ve správním řádu z roku 1967.⁴⁴

1.2 Zakotvení institutu v současné právní úpravě

1.2.1 Zákon č. 500/2004 Sb. a jeho novelizace

V současnosti je institut upraven v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, který vstoupil v platnost dne 24. 9. 2004 a účinnosti nabyl ke dni 1. 1. 2006. Obecnou úpravu institutu upravuje ustanovení § 14, členěné do 8 odstavců, které zní:

„(1) Každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen „úřední osoba“), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž

⁴² Zajímavostí může být to, že v ustanovení § 11 odst. 8 byl upraven postup, pro případ, kdy by došlo k situaci, že je podjatý celý orgán. Viz. Vládní nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správním řízení).

⁴³ Vládní nařízení č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (správní řád).

⁴⁴ Vládní nařízení č. 91/1960 Sb., o správním řízení.

lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.

(2) 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.

(3) Účastník řízení může namítat podjatost úřední osoby, jakmile se o ní dozví. K námitce se nepřihlédne, pokud účastník řízení o důvodu vyloučení prokazatelně věděl, ale bez zbytečného odkladu námitku neuplatnil. O námitce rozhodne bezodkladně usnesením služebně nadřízený úřední osoby nebo ten, kdo má obdobné postavení (dále jen „představený“).

(4) Úřední osoba, která se dozví o okolnostech nasvědčujících, že je vyloučena, je povinna o nich bezodkladně uvědomit svého představeného. Do doby, než představený posoudí, zda je úřední osoba vyloučena, a provede potřebné úkony, může tato osoba provádět jen takové úkony, které nesnesou odkladu.

(5) Představený úřední osoby, která je vyloučena, za ni bezodkladně určí jinou úřední osobu, která není k vyloučenému ve vztahu podřízenosti. Usnesení o tom se pouze poznamená do spisu. Nelze-li určit nikoho jiného, bezodkladně o tom uvědomí nadřízený správní orgán a spolu s tím mu předá spis. Nadřízený správní orgán postupuje podle § 131 odst. 4.

(6) Vyloučena je též ta úřední osoba, která se účastnila řízení v téže věci na jiném stupni. Důvodem vyloučení není účast na úkonech před zahájením řízení nebo na výkonu kontroly prováděné podle zvláštního zákona.

(7) Ustanovení předchozích odstavců se nepoužijí pro vedoucí ústředních správních úřadů.

(8) Ustanovení odstavců 1 až 5 se obdobně užití pro znalce a tlumočníky.“

Od nabytí účinnosti nového správního řádu bylo ustanovení § 14 celkem novelizováno pouze dvakrát.⁴⁵ V roce 2015 došlo na základě zákona č. 250/2014 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o státní službě, který nabyl účinnosti k 1. 1. 2015, ke změně okruhu osob, na které se ustanovení § 14 nevztahuje. Z tohoto okruhu byli vyňati státní tajemníci⁴⁶ a okruh se zúžil na vedoucí ústředních správních úřadů.⁴⁷ Druhou a mnohem podstatnější novelizací však představoval zákon č. 176/2018 Sb., kterým se mění zákon

⁴⁵ Ustanovení § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁶ Zákon č. 250/2014 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím zákona o státní službě, v platném a účinném znění.

⁴⁷ To, že se ustanovení nepoužije pro vedoucí ústředních správních úřadů, se dovozovalo již před účinností nového SŘ, neboť vychází ze skutečnosti, že: „vedoucí ústředního orgánu nemá nikoho, kdo by mohl místo něj rozhodnout.“ Viz. JEMELKA: *Správní řád...*, s. 91.

č. 500/2004 Sb., správní řád, v jehož důsledku byl do ustanovení § 14 vložen odstavec číslo dvě. Z původních sedmi odstavců se tak stalo osm.⁴⁸ Z důvodové zprávy vyplývá, že cílem novelizace, která vymezila negativní podmínku pro vyloučení osoby, bylo především přispět k řešení tzv. systémové podjatosti, která je často řešena judikaturou.⁴⁹

V rámci správního řádu lze dále najít ustanovení, která s ustanovením § 14 SŘ souvisí. Ustanovení § 14 odst. 5 odkazuje na ustanovení § 131 odst. 4 SŘ, které se zabývá delegací pro případ, kdy by došlo k vyloučení všech úředních osob či všech členů kolegiálního orgánu. Dále se ustanovení § 14 použije ve spojení s ustanovením § 134 odst. 4 a to při rozhodování o námitce podjatosti vůči členovi kolegiálního orgánu, které vyžaduje speciální postup, kterým je, že o námitce podjatosti rozhoduje usnesením kolegiální orgán jako celek. Odkaz na ustanovení § 14 SŘ můžeme naleznout také v ustanovení § 152 odst. 3 nebo § 154 SŘ.⁵⁰

1.2.2 Speciální právní úprava

Napříč českého právního řádu existují právní předpisy obsahující speciální právní úpravu institutu vyloučení z projednávání a rozhodování věci. Mezi ně patří například zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich („zákon o odpovědnosti za přestupky“) nebo zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě („zákon o vyvlastnění“).

Zákon o odpovědnosti za přestupky obsahuje speciální právní úpravu v ustanovení § 63 a to ve vztahu k územním samosprávným celkům (dále jen „ÚSC“), o kterých platí, že: „*ať už obec nebo kraj, jakožto veřejnoprávní korporace, která je právnickou osobou, může být subjektem přestupku.*“ Podle ustanovení § 63 odst. 1 je z řízení o přestupku vyloučen orgán ÚSC, jestliže je tento orgán nebo člen zastupitelstva ÚSC podezřelým z přestupku a zároveň by tentýž orgán byl příslušným správním orgánem v řízení o daném přestupku. Pro případ, kdy by nastala výše zmíněná situace, zákon stanovuje procesní postup, spočívající v tom, že: „*nadřízený správní orgán usnesením pověří řízením o tomto přestupku jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém obvodu.*“ Podle odst. 2 daného ustanovení se pravidlo obdobně uplatní v situaci, kdy je tento vztah dán vůči odvolacímu správnímu orgánu.

⁴⁸ Zákon č. 176/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁹ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 176/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Sněmovní tisk 54/0, 18. ledna 2018, In: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, VIII. volební období [online], [18. 4. 2023]. Dostupná z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=54&CT1=0>.

⁵⁰ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Z důvodové zprávy k tomuto ustanovení vyplývá, že snahou zákonodárce bylo odrazit v úpravě vysoké nároky z hlediska procesních standardů, které jsou na přestupkové řízení kladeny. Dále má tato úprava přispět ke zjednodušení postupu a tímto vlastně přispět ke zrychlení rozhodování o přestupku jako takovém. Oproti postupu dle § 14 SŘ zde totiž není nutné zkoumat, zda skutečně existují vzhledem k nežádoucímu vztahu osoby pochybnosti o její nepodjatosti, protože důvodem pro vyloučení je již samotný vztah mezi podezřelým a příslušným správním orgánem. D. Bohadlo navíc upozorňuje, na existenci rizika tzv. systémové podjatosti, které by v případě přestupkového řízení mohlo být reálné a které nepochybně také patří k důvodům, proč se zákonodárce pro tuto úpravu rozhodl.⁵¹

Stejně tak speciální úpravu obsahuje zákon o vyvlastnění v ustanovení § 16, které se věnuje pravidlům pro určení příslušnosti k vyvlastňovacímu řízení. Základním pravidlem, stanoveným v odst. 1 daného ustanovení je, že: „*k vyvlastňovacímu řízení je příslušný vyvlastňovací úřad, v jehož správním obvodu (území) se nachází pozemek, nebo stavba, jichž se vyvlastnění týká.*“

Zvláštní pravidla jsou však obsažena v odst. 3 až odst. 5 a to zvláště pro obce, kraje a hlavní město Praha. Upravují situace, kdy je vyvlastnitelem, vyvlastňovaným či jiným účastníkem vyvlastňovacího řízení obec, hlavní město Praha nebo kraj a k vyvlastňovacímu řízení je příslušný v případě obce – její obecní úřad, v případě města Prahy – Magistrát hlavního města Prahy a v případě kraje – jeho krajský úřad. Zákon pro tyto případy pověřuje jejich nadřízené orgány k vydání usnesení, v rámci něhož pověří provedením vyvlastňovacího řízení jiný vyvlastňovací úřad. Například pokud výše zmíněná situace nastane v případě obce, pak Krajský úřad vydá usnesení, kterým pověří jiný vyvlastňovací úřad, který působí v jeho správním obvodu.⁵²

Ke smyslu a účelu tohoto ustanovení NSS dodává: „*Tím je zcela nepochybně předejiti negativním důsledkům případné systémové podjatosti správních orgánů, zajištění nestrannosti a objektivity rozhodování a rovnosti účastníků vyvlastňovacího řízení za situace, v níž by o vyvlastnění měl rozhodovat správní orgán té samé obce, která figuruje ve vyvlastňovacím řízení též jako vyvlastnitel, vyvlastňovaný či v postavení jiného účastníka.*“⁵³

⁵¹ „Z důvodu, že v důsledku pracovněprávního vztahu úředních osob k orgánu veřejné moci (typicky k územnímu samosprávnému celku), který má k projednávané věci vztah, existuje reálné riziko, že by postoj úředních osob mohl být ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky“ Viz. BOHADLO, DAVID a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 371-376.

⁵² VLACHOVÁ, Barbora. *Zákon o vyvlastnění*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 56-58.

⁵³ NSS se vyjadřoval k odst. 3, který řeší obce. Nepochybně lze však tyto závěry vztáhnout také na hlavní město Prahu i na kraje. Viz. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2022, č. j. 4 As 449/2019-51.

Obě zmíněná ustanovení souvisí s problematikou tzv. systémové podjatosti, která bude blíže představena ve čtvrté kapitole této diplomové práce.

2 Vymezení základních pojmů

K institutu vyloučení z projednávání a rozhodování věci podle správního řádu se zcela nepochybně vážou pojmy podjatost a úřední osoba, které budou předmětem výkladu této kapitoly.

2.1 Pojem podjatost

Hovoříme-li o vyloučení úřední osoby z projednávání a rozhodování věci pro tzv. podjatost a definujeme-li nestrannost jako: „*absenci podjatosti*“⁵⁴, pak je nezbytné definovat, co se pod tímto pojmem skrývá. Správní řád i judikatura s pojmem podjatost, resp. nepodjatost, pracují. Přesnou definici však ve správním řádu, ani jiném právním předpisu nenalezneme, neboť v nich není obsažena.

Pomoci si však lze prostřednictvím metodické pomůcky Ministerstva vnitra ČR k ustanovení § 14 SŘ, podle níž lze podjatost definovat jako: „*vztah rozhodující osoby k projednávané věci či k účastníkům řízení, resp. jejich zástupcům, který vyvolává pochybnost o objektivitě projednávání a rozhodování věci.*“ Ministerstvo vnitra dále v souvislosti s podjatostí rozlišuje mezi subjektivní a objektivní stránkou podjatosti. Toto rozlišení je přitom založeno v podstatě na stejném principu, jako je tomu u dvojího testu nestrannosti, a to vzhledem k blízkosti pojmů podjatost a nestrannost.⁵⁵

Subjektivní podjatostí rozumíme takový stav, kdy na straně úřední osoby existují subjektivní důvody, pro které by ji bylo možno považovat za podjatou. Vedle zcela absurdní situace, ve které by například úřední osoba rozhodovala ve své vlastní věci, si lze představit mnohem pravděpodobnější situaci, ve které by úřední osoba měla rozhodovat o žádosti osoby, se kterou má blízký vztah – ať už rodinný, přátelský nebo naopak nepřátelský.

Objektivní podjatost se oproti subjektivní podjatosti vyznačuje existencí objektivních skutečností, které mohou zakládat pochyby o tom, zda je daná úřední osoba schopna rozhodovat nestranně, a to například s ohledem na její zaměstnanecký poměr k ÚSC. Přestože se zaměstnanec může subjektivně cítit nepodjatý, existuje riziko, že je ovlivňován názory kupříkladu svých nadřízených osob. V důsledku tlaku pak může nastat situace, kdy přizpůsobí svůj způsob rozhodování tak, aby vyhověl svým nadřízeným.⁵⁶

⁵⁴ MOLEK: *Právo na spravedlivý...*, s. 169.

⁵⁵ Zmíněné rozlišení využívá podobná hlediska jako tzv. dvojí test nestrannosti, kterému byla věnována část podkapitoly 1. 1. 1. Na blízkou vazbu pojmu nestrannost a podjatost ve své publikaci naráží např. L. Ryšavý – viz RYŠAVÝ, Lukáš. *Nezávislost a nestrannost rozhodce*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. s. 56-59.

⁵⁶ Ministerstvo vnitra. Metodická pomůcka k § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád: systémová podjatost [online]. mvcr.cz, 9. května 2017 [cit. 19. 5. 2023]. Dostupné na: <https://www.mvcr.cz/soubor/metodika-systemova-podjatost.aspx>.

Při vycházení z obecné definice podjatosti, kterou obsahuje metodika Ministerstva vnitra lze rozpoznat tři znaky, které je potřeba naplnit, abychom o podjatosti mohli hovořit. Ty jsou následující:

- Musí existovat osoba, která je ze zákona nadána pravomocí a prostřednictvím bezprostředního výkonu této pravomoci má možnost ovlivnit řízení,⁵⁷ protože může například vést v dané věci řízení, vypracovávat podklady pro rozhodnutí a nakonec vydat rozhodnutí.⁵⁸ Za takovou osobu nelze považovat každou osobu, která přišla s daným správním řízením do styku, neboť ne každá osoba má pravomoc a možnost fakticky řízení ovlivnit, proto se nebude jednat například o pouhého pracovníka podatelny.⁵⁹
- Tato osoba má vztah k projednávané věci, účastníkům a případně k zástupcům účastníků. Vztah k věci může mít osoba například, pokud se projednávaná věc týká práv a povinností jeho samotného. Ve vztahu k účastníkům lze jako příklad uvést vztah mezi osobami blízkými nebo naopak nepřátelský vztah.
- Vztah, který tato osoba má k věci, účastníkům či jejich zástupcům vyvolává značné pochyby o tom, zda je osoba schopná zachovat objektivitu a postupovat v souladu s veřejným zájmem – naopak je zde důvodné podezření, že je osoba v důsledku svého vztahu ovlivněna a mohla by sledovat nikoli veřejný, ale vlastní zájem.⁶⁰

Pojem podjatost úzce souvisí s pojmem nestrannost a v souvislosti s podjatostí soudců, také s pojmem nezávislost. Důkazem této úzké vazby může být například judikatura Ústavního soudu, která se ve věcech podjatosti věnuje zkoumání nestrannosti a s ní spojeným právem na spravedlivý proces. L. Ryšavý k pojmu podjatost říká, že je: *“výrazem a projevem nedostatečné nestrannosti, která dosáhla jistého stupně a intenzity a je objektivně zkoumatelná.”*⁶¹

Ústavní soud podjatost definoval v usnesení III. ÚS 1872/16, kde se zabýval podjatostí soudce, a to jako: *„vztah ke konkrétní kauze (nejen k předmětu řízení, ale k věci v širším slova smyslu), který může navozovat nejen u účastníků řízení, ale také u veřejnosti, právnické, novinářské či laické představu, že soudce není schopen v konkrétní věci rozhodnout nestranně, nebo alespoň vzbuzuje pochybnosti a takové schopnosti soudce.“* V téže usnesení

⁵⁷ JEMELKA: *Správní řád...*, s. 83-84.

⁵⁸ KLIKOVÁ, Alena a kol. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 104.

⁵⁹ JEMELKA: *Správní řád...*, s. 84.

⁶⁰ KLIKOVÁ: *Správní řád...*, s. 104.

⁶¹ RYŠAVÝ, Lukáš. *Nezávislost a nestrannost rozhodce*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019. s. 56-59.

ÚS poznamenal, že pro závěr o podjatosti je důležitá především objektivní stránka, tedy to, jak se soudce jeví navenek. Subjektivní stránka, tedy to, zda se soudce cítí být vnitřně podjatý, je spíše vedlejší, byť svou roli zastává.⁶² Ostatně NSS konstatoval, že podjatost soudce vzniká, když existuje důvod pochybovat – pochybovat o tom, že by soudce nemusel být nestranný, přičemž „důvod pochybovat“, musí dosahovat určité intenzity a vycházet z konkrétního skutkového důvodu.⁶³

Obě definice pojí tři stejné znaky, které byly uvedeny výše – existence oprávněné osoby, existence vztahu k věci, účastníkům nebo zástupcům a existence pochybnosti o nestrannosti a objektivitě dané osoby.

2.2 Pojem úřední osoba

Ustanovení § 14 se vztahuje na úřední osoby, a proto je nutné definovat, co znamená úřední osoba, jak se liší od oprávněné úřední osoby a nakonec také, kdo je „představený“, jakožto další pojem, který správní řád užívá.

Současný správní řád pracuje s pojmem úřední osoba, což představuje změnu oproti starému správnímu řádu, který v ustanovení § 9, užíval pojem „pracovník správního orgánu“. Podle názoru T. Čebišové bylo zavedení nového pojmu odpovědí na zvyšující se trend otevřenosti a transparentnosti veřejné správy, která byla v minulosti ohledně vykonavatelů a správních orgánů vnímána spíše anonymně a víceméně neosobně. Zavedení institutu úřední osoby souvisí s demokratizací, neboť má napomoci k větší transparentnosti a také k posílení personální odpovědnosti daných osob.⁶⁴ Změna se dotkla také trestního zákoníku, který s účinností od roku 2010 nahradil pojem veřejný činitel právě úřední osobou.⁶⁵

Správní úřady při výkonu veřejné správy uplatňují pravomoc prostřednictvím fyzických osob, a to konkrétně úředních osob.⁶⁶ Pojem úřední osoba je široce definován již v samotném SŘ v ustanovení § 14 odst. 1, jako: „každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu.“ Za splnění těchto předpokladů lze tedy pro podjatost vyloučit jakoukoli úřední osobu a nemusí přitom jít pouze o oprávněnou úřední osobu, která představuje pouze konkrétní kategorii osob z celé skupiny úředních osob.⁶⁷

⁶² Usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 7. 2016, sp. zn. III. ÚS 1872/16.

⁶³ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2018, č. j. 16 Kss 1/2018-207.

⁶⁴ RAJCHL, Jiří a kol. *Správní řád: 10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, s. 107.

⁶⁵ Kdo je úřední osobou vymezuje také trestní zákoník - viz ustanovení § 127 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁶ HORZINKOVÁ, Eva, NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015, s. 69.

⁶⁷ JEMELKA: *Správní řád...*, s. 83.

Úřední osoby jsou osoby, které jsou: „*nadány realizací veřejné moci a jejichž úkony jsou přičítány správnímu orgánu.*“⁶⁸

T. Čebišová rozlišuje dva pojmové znaky úřední osoby. Prvním z nich je „podíl na výkonu pravomoci“ a druhým poté to, že jde o „podíl bezprostřední“.⁶⁹

Podíl na výkonu pravomoci představuje důležitý rozeznávací znak, spočívající v zákonem nebo na základě zákona svěřené pravomoci a příslušnosti, na základě které osoba vykonává své úkony v oblasti veřejné správy,⁷⁰ mezi které patří například účast na rozhodování, příprava podkladů pro rozhodování či konkrétní procesní úkony ve věci. Vzhledem k těmto kritériím nelze za úřední osoby považovat ty osoby, které: „*pouze technicky manipulují se spisem, přepisují jednotlivé přípisy podle předlohy nebo písemnosti vypravují.*“⁷¹ Kupříkladu zaměstnanec správního orgánu, který vykonává pouze administrativní práce (příkladem může být sekretářka, která nevypracovává podklady pro rozhodnutí, ale ani nevyhotovuje finální rozhodnutí), nemůže být považován za úřední osobu ve smyslu SŘ.⁷²

Prostřednictvím adjektiva „bezprostřední“, lze poté vymezit rozsah „podílu na výkonu pravomoci“ na podíl významný, který je podkladem pro nutnost regulace jednání těchto osob a pomocí něhož lze interpretovat, zda je konkrétní osoba úřední osobou ve smyslu SŘ – byť je toto vhodnější posuzovat v konkrétním případě a nikoli z abstraktního pojmu.⁷³

2.2.1 Oprávněná úřední osoba

Jak již bylo zmíněno výše, na základě ustanovení § 14, správní řád umožňuje vyloučit z projednávání a rozhodování věci jakoukoli úřední osobu. Oprávněné úřední osoby však představují zvláštní skupinu úředních osob, respektive za pomoci pojmu úřední osoba lze definovat oprávněnou úřední osobu.

Z ustanovení § 15 odst. 2 SŘ⁷⁴ vyplývá, že oprávněná úřední osoba je: „*úřední osoba oprávněná k provádění úkonů v řízení podle vnitřních předpisů nebo pověřená vedoucím správního orgánu.*“⁷⁵

⁶⁸ POTĚŠIL: *Správní řád...*, s. 91.

⁶⁹ RAJCHL: *Správní řád...*, s. 108.

⁷⁰ HORZINKOVÁ: *Správní právo procesní...*, s. 69.

⁷¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2009, č. j. 2 As 83/2008-124.

⁷² ČERNÝ, Pavel a kol. *Průvodce novým správním řádem s podrobným výkladem a vzory podání*. Praha: Linde, 2006, s. 76.

⁷³ RAJCHL: *Správní řád...*, s. 108-109.

⁷⁴ Pokud by v rozporu s ustanovením § 15 odst. 2 SŘ prováděla úkony v řízení jiná než oprávněná úřední osoba, pak by to dle judikatury neznameno automatickou nezákonnost rozhodnutí – viz Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 10. 2014, č. j. 6 Tdo 1018/2014-171.

Pod formulací „podle vnitřních předpisů“ si lze představit nikoli určení konkrétních pracovníků, ale spíše rozdělení pracovní agendy uvnitř správního orgánu a způsob určování jednotlivých pracovníků napříč správního orgánu. V praxi to bude například rozvrh práce, podle něhož se bude postupovat.⁷⁶

Ze závěru č. 17 ze zasedání poradního sboru ministerstva vnitra ke správnímu řádu ze dne 7. 11. 2005, který se věnoval výkladu pojmu oprávněná úřední osoba, plyne, že oprávněných osob může být v jednom řízení více, a to za předpokladu, že je to v: „*souladu s vnitřními předpisy správního orgánu nebo pověřením jeho vedoucího.*“ S tímto vyslovil souhlas také Nejvyšší správní soud, podle něhož tento závěr plyne již ze samotné dikce zákona. Ten totiž v množném čísle hovoří o provádění „úkonů správního orgánu v řízení“ a o „oprávněných osobách“. Lze tedy říci, že: „*individuální správní orgán v individuálním řízení zastupuje i větší počet oprávněných osob.*“⁷⁷

S ohledem na právní jistotu upravuje zákon v ustanovení § 15 odst. 4 to, že: „*o tom, kdo je v dané věci oprávněnou úřední osobou, se provede záznam do spisu a správní orgán o tom účastníka na požádání informuje.*“ Dále je stanovena povinnost oprávněné úřední osoby na požádání účastníka řízení prokázat svou totožnost: „*své jméno, příjmení, služební nebo obdobné označení a ve kterém organizačním útvaru správního orgánu je zařazena.*“ V praxi se v kancelářích či na oděvech objevují například nejrůznější visačky, přičemž jde o formu, jakou lze tento požadavek naplnit.⁷⁸

Smysl úpravy lze shledat v tom, že účastník má k dispozici informace o tom, kdo je v jeho věci oprávněnou úřední osobou, která činí úkony, a to napříč celého řízení. Přístup k této informaci může usnadnit také namítání podjatosti a vzhledem k posílení odpovědnosti konkrétních osob, může mít význam rovněž pro posouzení případné odpovědnosti za škodu způsobenou nesprávným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem při výkonu veřejné moci podle zákona o odpovědnosti za škodu.⁷⁹

Správní řád pracuje také s osobami, které by mohly být oprávněnou úřední osobou. A to například v ustanovení § 138 odst. 2, které se věnuje zajištění důkazů. Podle věty druhé tohoto ustanovení: „*při zajišťování důkazů musí být přítomen ten, kdo může být oprávněnou*

⁷⁵ Závěr č. 17 ze zasedání poradního sboru ministerstva vnitra ke správnímu řádu ze dne 7. 11. 2005. Výklad pojmu oprávněná úřední osoba podle § 15 odst. 2 správního řádu [online]. mvcr.cz, 7. 11. 2005 [cit. 16. 6. 2023]. Dostupné na: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradního-sboru-ministra-vnitra-ke-správnímu-řádu-a-správnímu-trestání.aspx>.

⁷⁶ JEMELKA: *Správní řád...*, s. 98.

⁷⁷ NSS v daném rozhodnutí také odkazoval na odbornou literaturu, která zastává stejný názor – viz Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2016, č. j. 4 As 270/2015-42.

⁷⁸ POTĚŠIL: *Správní řád...*, s. 104.

⁷⁹ JEMELKA: *Správní řád...*, s. 98.

úřední osobou.“ Toto si lze vysvětlit tak, že zajištění důkazů spadá pod postup před zahájením řízení, tudíž z formálního hlediska řízení nebylo zahájeno a osoba zatím nebyla pověřena, avšak splňuje potřebné podmínky k tomu, aby mohla takovou funkci zastávat.⁸⁰

2.2.2 Představený

Další pojem, se kterým ustanovení § 14 pracuje, je tzv. představený – osoba, která má v řízení o vyloučení z projednávání a rozhodování věci kompetence, spočívající například v rozhodování o námitce podjatosti či posuzování případného vyloučení v případě podjatosti, která byla zjištěna ex offo.

Odpověď na otázku, o koho se jedná, lze obecně nalézt již v tomto ustanovení. Představený je podle SŘ: *„služebně nadřízený úřední osoby, případně ten, kdo má obdobné postavení.“* Kdo však v konkrétním případě představuje služebně nadřízeného lze zjistit například z vnitřních předpisů správního orgánu nebo dovést ze zákona o úřednících územních samosprávných celků či ze zákona o státní službě.⁸¹

Například zákon o státní službě obsahuje definici představeného, v rámci níž vymezuje podřízenost a nadřízenost v rámci služebních vztahů. Podle ustanovení § 9 odst. 1 zákona o státní službě je představený: *„státní zaměstnanec, který je oprávněn vést podřízené státní zaměstnance, ukládat jim služební úkoly, organizovat, řídit a kontrolovat výkon jejich služby a dávat jim k tomu příkazy. Za představeného se považuje i fyzická osoba, která je oprávněna na základě zákona dávat státními zaměstnanci příkazy k výkonu služby; představeným může být i příslušník bezpečnostního sboru nebo voják z povolání.“*

V následujících odstavcích poté zákon taxativně jmenuje služební místa a služební označení představených, a to v odst. 2 pro představené v ministerstvu nebo Úřadu vlády, kde můžeme hovořit o třístupňovém řízení, které sestává na nejnižším stupni z vedoucích oddělení, na prostředním stupni z ředitelů odborů a na tom nejvyšším poté stojí vrchní ředitelé sekce.

O čtyřstupňovém řízení můžeme hovořit v případě představených v jiných správních úřadech, které zákon zakotvuje v odst. 3, a kde na vrcholu hierarchie přibývá vedoucí služebního úřadu.⁸²

Rozhodování o námitce podjatosti je tedy vystavěno na principu hierarchie, kdy hierarchicky výše postavená úřední osoba („představený“) disponuje pravomocí rozhodovat o podjatosti úřední osoby, která je hierarchicky postavena níže. Nastávají však také situace,

⁸⁰ RAJCHL: *Správní řád...*, s. 110.

⁸¹ JEMELKA: *Správní řád...*, s. 88.

⁸² HŘEBÍKOVÁ, Iva a kol. *Zákon o státní službě*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 23-26.

kdy neexistuje osoba, která by byla pro danou osobu služebně nadřízená. Takovým příkladem by byla situace, ve které by námitka podjatosti směřovala vůči starostovi, který stojí v čele obecního úřadu. S ohledem na právní zásadu, která říká, že nikdo nesmí být soudcem ve vlastní věci (*nemo iudex in causa sua*), je však nepřipustné, aby o své podjatosti rozhodoval sám starosta. Příslušný k rozhodování o námitce podjatosti tedy bude služebně nadřízený orgán, a pokud jde o námitku podjatosti proti starostovi, tak o ní: „*rozhodne v přenesené působnosti krajský úřad.*“⁸³

⁸³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2013, č. j. 3 As 2/2013-22.

3 Ustanovení § 14 SŘ

V předchozích kapitolách byly představeny základní východiska právní úpravy institutu vyloučení z projednávání a rozhodování věci a základní pojmy, se kterými zákon v rámci tohoto institutu pracuje. Následující kapitola třetí, je oproti tomu věnována již konkrétnějšímu rozboru ustanovení § 14 SŘ, zejména důvodům vedoucím k vyloučení úřední osoby z projednávání a rozhodování věci a procesnímu postupu při zjišťování podjatosti ve dvou procesních situacích, které mohou nastat – tedy situace, kdy dochází k namítání podjatosti účastníkem řízení a vedle toho také situace, kdy je podjatost namítána ex offio samotnou úřední osobou. Opomenut není ani procesní postup v případě, kdy nelze na místo vyloučené úřední osoby určit jinou úřední osobu.

3.1 Důvody pro vyloučení úřední osoby

Důvody, pro které je nutné úřední osobu vyloučit z projednávání a rozhodování věci pro podjatost, lze dělit do dvou kategorií, přičemž první důvod, zakládající se na pochybnosti o nepodjatosti úřední osoby, zákon upravuje v § 14 odst. 1 a v § 14 odst. 2 SŘ negativně vymezuje podmínky pro užití odst. 1. A druhý, založený na účasti úřední osoby v téže věci na jiném stupni, ať již nižším nebo vyšším, upravený v § 14 odst. 6 SŘ.⁸⁴

3.1.1 Důvody podle ustanovení § 14 odst. 1 a odst. 2 SŘ

Ve druhé kapitole byl vymezen pojem podjatost a právě ona důvodná pochybnost, že by úřední osoba mohla být ve vztahu – alternativně k věci, účastníkům či jejich zástupcům, podjatá, je podle ustanovení § 14 odst. 1 SŘ, důvodem pro vyloučení této osoby ze všech úkonů v řízení, ve kterých by s ohledem na svůj vztah mohla ovlivnit výsledek řízení.

Pro vznik tohoto důvodu přitom stačí pouhá pochybnost o nepodjatosti úřední osoby. Tato pochybnost ovšem musí být důvodná, oprávněná – a to především z objektivního hlediska. Přestože z dikce zákona, který v případě důvodné pochybnosti o nepodjatosti hovoří o tom, že úřední osoba je „vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek ovlivnit“, by se mohlo zdát, že k vyloučení úřední osoby dochází automaticky, není tomu tak a k tomu, aby takovýto následek mohl nastat, je nutné realizovat procesní postup, který upravují navazující odst. 3 až odst. 5 SŘ, kterým je věnována následující podkapitola 3.2.

⁸⁴ Např. L. Potěšil označuje ve své komentářové literatuře důvody podle § 14 odst. 1 a § 14 odst. 2 SŘ jako důvody „obecné“ a důvod podle § 14 odst. 6 jako „zvláštní“.

Význam odst. 2, který byl do ustanovení § 14 novelou provedenou zákonem č. 176/2018 Sb., a který navazuje na odstavec první, spočívá ve vymezení negativní podmínky, podle níž není úřední osoba vyloučena podle odst. 1, za předpokladu, že: „*je pochybnost o její nepodjatosti vyvolána jejím služebním poměrem nebo pracovněprávním nebo jiným obdobným vztahem ke státu nebo územnímu samosprávnému celku.*“

Odstavec 2 se nepřímo dotýká problematiky tzv. systémové podjatosti. Podle důvodové zprávy si novela kladla za cíl, aby prostá skutečnost, že se úřední osoba nachází ve služebním, pracovněprávním či obdobném poměru ke státu nebo ÚSC, nebyla důvodem pro vyloučení úřední osoby pro podjatost. Z výše uvedeného vztahu úřední osoby ke státu či ÚSC, tak nelze bez dalšího usuzovat podjatost úřední osoby, a to zejména pak pokud by námitka podjatosti byla postavena pouze na důvodu existence takového vztahu.⁸⁵

3.1.2 Důvod podle ustanovení § 14 odst. 6 SŘ

Druhý důvod, pro který lze úřední osobu vyloučit z projednávání a rozhodování věci je obsažen v ustanovení § 14 odst. 6 SŘ, podle něhož je vyloučena taková úřední osoba, která se účastnila řízení v téže věci na jiném stupni. Ustanovení souvisí se zásadou dvojinstančnosti řízení a to v tom smyslu, že zajišťuje, že: „*věc bude ve vícestupňovém řízení vždy na každém jednotlivém stupni řešena orgány neovlivněnými předchozím poznáním o téže věci.*“⁸⁶

Účastí na jiném stupni lze rozumět u nadřízeného nebo podřízeného orgánu, a to především v rámci odvolacího a přezkumného řízení a dále při prohlašování nicotnosti rozhodnutí nebo při rozhodování o ochraně proti nečinnosti.⁸⁷ Za důvod pro vyloučení naopak nebude možno považovat skutečnost, že tatáž osoba rozhodovala o téže věci v případě, kdy odvolací správní orgán zrušil rozhodnutí orgánu prvního stupně a vrátil mu jej zpět, protože v takovémto případě není naplněna podmínka projednání na jiném stupni, ale jedná se o projednání na témže stupni. Táž věc je poté myšlena jako věc totožná, nikoli však například jen typově podobná.

Zakotvení tohoto důvodu reaguje na možné personální změny ve správních orgánech. Může nastat situace, kdy úřední osoba, dříve působící a rozhodující u prvostupňového orgánu, začne působit u nadřízeného správního orgánu, nebo naopak, změní své působíště z druhostupňového orgánu na prvostupňový orgán. V takovém případě bude vyloučena např.

⁸⁵ KOPECKÝ, Martin a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 63-66.

⁸⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2016, č. j. 3 As 15/2016-47.

⁸⁷ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 188.

z rozhodování o odvolání ve věci, ve které již dříve v rámci prvostupňového orgánu rozhodovala a místo ní bude muset o odvolání rozhodovat jiná osoba.⁸⁸

Na rozdíl od prvního důvodu, jde o důvod, který nepodléhá zkoumání podle § 14 odstavce 1 až 5, neboť k vyloučení úřední osoby stačí samotná skutečnost, že se účastnila řízení v téže věci u vyšší či nižší instance, což vyplývá ze samotného spojení „*vyloučena je též.*“⁸⁹ K tomuto se vyjádřil také Krajský soud v Ostravě: „*Pouhá skutečnost, že se konkrétní úřední osoba účastnila řízení v téže věci na jiném stupni, vylučuje tuto úřední osobu z řízení, aniž by se zkoumaly důvody pro vyloučení. Úřední osoba tudíž nemůže přezkoumávat své vlastní rozhodnutí na základě opravného prostředku, a to ani v důsledku změn v pravomocích na základě interní směrnice.*“⁹⁰

V druhé větě ustanovení § 14 odst. 6 SŘ je dále stanoveno, že mezi důvod vyloučení nespadá účast na úkonech před zahájením řízení nebo na výkonu kontroly prováděné podle zvláštního zákona. Účast na úkonech před zahájením řízení, mezi které patří například rozhodování o odložení věci, požadování vysvětlení či přijetí podnětu k zahájení správního důvodu, tedy nezakládá důvod pro vyloučení. Stejně tak důvodem vyloučení nebude účast na kontrole, která může často předcházet správnímu řízení. Pokud by na výkon kontroly například v důsledku zjištění nedostatků navazovalo správní řízení, typicky řízení o přestupku, pak úřední osoba, která byla při výkonu kontroly v postavení kontrolujícího, nebude vyloučena, a věc tedy bude moci projednat a rozhodnout.⁹¹

3.2 Procesní postup při zjišťování podjatosti

Po vymezení důvodů podjatostí a základních pojmů, lze přejít k procesnímu postupu při zjišťování podjatosti.

Jak již bylo předestřeno výše, k vyloučení úřední osoby z projednávání a rozhodování věci pro podjatost může dojít na základě námítky účastníka řízení nebo tzv. *ex offio* na základě oznámení samotné podjaté úřední osoby. Správní řád upravuje postup pro tyto obě tyto situace odlišně a zároveň také upravuje postup pro situaci, kdy jsou vyloučeny všechny úřední osoby daného správního orgánu.⁹²

V souvislosti s touto kapitolou je vhodné poznamenat, že výčet osob, vůči nimž lze podjatost namítat je taxativní. Kromě úředních osob, o kterých bude níže pojednáváno,

⁸⁸ KOPECKÝ: *Správní řád...*, s. 69.

⁸⁹ VEDRAL: *Správní řád...*, s. 188.

⁹⁰ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 1. 2017, č. j. 78 Ad 4/2016-36.

⁹¹ KOPECKÝ: *Správní řád...*, s. 69-70.

⁹² Vedle toho, s čím zákon pracuje, může být úřední osoba vyloučena také na základě podnětu, o kterém se dozví představený – viz VEDRAL: *Správní řád...*, s. 186.

se podle § 14 odst. 8 SŘ: „ustanovení odstavců 1 až 5 obdobně užití pro znalce a tlumočníky.“ Namítat lze tedy pouze podjatost úřední osoby, znalce a tlumočníka.⁹³

3.2.1 Namítání podjatosti účastníkem řízení

Procesní právo účastníka řízení spočívající v možnosti namítat podjatost úřední osoby, je zakotveno v § 14 odst. 3 SŘ, podle něhož může účastník řízení: „*namítat podjatost úřední osoby, jakmile se o ní dozví.*“⁹⁴

Jak plyne ze samotné dikce zákona a judikatury k tomuto ustanovení, právo namítat podjatost úřední osoby, náleží pouze účastníkovi řízení, přičemž účastníkem řízení se osoba stává až po zahájení správního řízení. Pokud by tedy osoba namítala podjatost úřední osoby ještě před samotným zahájením řízení, nelze takové podání považovat za námitku podjatosti ve smyslu § 14 odst. 3 SŘ, neboť dokud není zahájeno správní řízení, pak neexistují ani účastníci řízení ve smyslu § 27 SŘ.⁹⁵

Jakmile je řízení zahájeno a účastník řízení se dozví o důvodech, jež by mohly zakládat podjatost úřední osoby, může využít své právo a podat námitku podjatosti. Ta představuje speciální procesní úkon účastníka řízení směřující vůči správnímu orgánu, ve kterém účastník řízení namítá podjatost úřední osoby a může tak, jako u každého podání, učinit písemně, ústně do protokolu nebo v elektronické podobě. Důležité je, aby námitka obsahovala náležitosti podání stanovené v ustanovení § 37 odst. 2 SŘ⁹⁶ a vedle toho je důležitá její srozumitelnost, spočívající v označení konkrétní úřední osoby a vymezení důvodu, který je zdůvodněn skutečnostmi, které by v daném případě mohly zakládat podjatost.⁹⁷

Současná dikce zákona ohledně námitky podjatosti se liší od zákonné dikce starého SŘ, který v § 10 stanovoval, že účastník řízení: „*oznámí správnímu orgánu skutečnosti nasvědčující vyloučení pracovníka správního orgánu (§9), jakmile se o nich dozví.*“ Došlo tedy k nahrazení slova „oznámí“ spojením „může namítat.“⁹⁸ K této změně lze poznamenat, že zatímco v souvislosti s novým správním řádem literatura i judikatura pracuje s námitkou účastníka jako s jeho právem, judikatura k předchozímu SŘ dovozovala, že se nejedná pouze o právo účastníka, ale také jeho povinnost.⁹⁹

⁹³ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 7. 2023, č. j. 55 A 27/2022-58.

⁹⁴ Ustanovení § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁵ Z judikatury lze odkázat například na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27. 5. 2015, č. j. 42 Ad 9/2013 nebo rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 4. 2018, č. j. 30 A 244/2017-34.

⁹⁶ Ustanovení § 37 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁷ KOPECKÝ: *Správní řád...*, s. 66-67.

⁹⁸ Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění zákona č. 227/2000 Sb.

⁹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 9. 2003, č. j. 5 A 37/2002-32.

Právo účastníka podat námitku podjatosti mu náleží po celou dobu správního řízení. Může ji tedy uplatnit jak v řízení před prvostupňovým správním orgánem, tak druhostupňovým, v rámci odvolacího řízení. Podstatné je to, aby ji účastník podal „*jakmile se o ní dozví*.“¹⁰⁰ S tím souvisí věta druhá § 14 odst. 3 SŘ, podle níž se k námitce nepřehlédne, jestliže: „*účastník řízení o důvodu vyloučení prokazatelně věděl, ale bez zbytečného odkladu námitku neuplatnil*.“ Z toho vyplývá, že od okamžiku, kdy se účastník dozví o důvodech možné podjatosti úřední osoby, začíná běžet prekluzivní lhůta k podání námítky, která je stanovena jako: „*bez zbytečného odkladu*“. Po marném uplynutí této lhůty nastává následek stanovený přímo zákonem, tedy nepřihlídnutí k námitce.¹⁰¹ Stanovení takového následku má především zabránit obstrukčnímu jednání ze strany účastníků řízení, kteří by chtěli s podáním námítky nakládat jako s potencionálním zdržovacím prostředkem¹⁰² a vyčkávali s jejím podáním do doby, než se začne ukazovat, zda se směr průběhu řízení vyvíjí v jejich prospěch či neprospěch nebo dokonce vyčkávali na výsledek řízení a schovávali si podání námítky až do odvolání.¹⁰³

Zjišťovat, kdy přesně se účastník o důvodech, jež mohou zakládat podjatost, dozvěděl, může být velice složité. Z toho důvodu je nutné u každého případu zkoumat skutkové okolnosti zvláště a následně posoudit zaprvé okamžik, kdy se o důvodech účastník dozvěděl a zadruhé to, zda námitku podal bez zbytečného odkladu poté.

Pokud jde o problematiku včasnosti a koncentrace řízení, pak lze i v řízeních, kde se zásada koncentrace uplatňuje, jako například v řízením vyvlastňovacím, námitku podat i poté, co ke koncentraci řízení došlo. Námitku podjatosti totiž nelze zaměňovat s námitkou proti vyvlastnění podle ustanovení § 22 zákona o vyvlastnění.¹⁰⁴

K tomu, jak vykládat formulaci, že se k opožděné námitce podjatosti nepřihlídně, se vyjádřil NSS v rozsudku č. j. 1 As 89/2010-152. Podle jeho názoru je potřeba tuto formulaci chápat tak, že pokud námitka nebyla uplatněna bez zbytečného odkladu, pak o ní představený nerozhoduje samostatným usnesením podle věty třetí § 14 odst. 3 SŘ (viz níže). Namítající účastník tak přijde pouze o: „*procesní „privilegium“ kvalifikovaného rozhodnutí o takové námitce, ale neznamena to, že by se skutečnostmi, které v ní uvede, neměl příslušný správní orgán vůbec zabývat*.“ NSS to dále odůvodňuje tím, že: „*je tomu tak proto, že podjatost nastává přímo ze zákona při splnění podmínek stanovených v § 14 odst. 1*

¹⁰⁰ KOPECKÝ: *Správní řád...*, s. 66.

¹⁰¹ Ustanovení § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰² VEDRAL: *Správní řád...*, s. 183.

¹⁰³ ČERNÝ: *Průvodce novým...*, s. 79.

¹⁰⁴ KOPECKÝ: *Správní řád...*, s. 66-67.

správního řádu z roku 2004.“¹⁰⁵ Stejně tak nebude samostatným usnesením rozhodováno o námitce podjatosti, která byla „opožděně“ vznesená až v odvolání – odvolací správní orgán ji na místo toho posoudí až ve svém rozhodnutí ve věci samé.¹⁰⁶

Je-li ve správním řízení včasně uplatněna námitka podjatosti, následuje procesní postup podle věty třetí § 14 odst. 3 SŘ, a tedy představený o námitce podjatosti bezodkladně rozhodne usnesením.¹⁰⁷ Mohou však nastat dvě situace, kdy se tento postup neuplatní, respektive v druhém případě uplatnit nemusí. První z nich je právě opožděně podaná námitka a druhou poté námitka, kterou oprávněná úřední osoba považuje jako na první pohled nedůvodnou.

O opožděné námitce podjatosti namísto vydání usnesení správní orgán účastníkovi sdělí¹⁰⁸, že s ohledem na nesplnění včasnosti podání námítky, na ni bude nahlížet pouze jako na formální podnět. Ten však z moci úřední prověří a v případě shledání věcné důvodnosti bude postupovat podle § 14 odst. 5 SŘ a určí na místo vyloučené úřední osoby jinou úřední osobu.¹⁰⁹ Důvodem, proč se správní orgán musí zabývat i takto opožděnou námitkou je samotná podstata institutu vyloučení z projednávání a rozhodování věci, kterou je zajištění nestrannosti rozhodování a práva na spravedlivý proces. Pokud by se správní orgán námitkou z důvodu opožděnosti nezabýval a v řízení by rozhodovala podjatá úřední osoba, pak by šlo o tak závažnou vadu, že by z důvodu nezákonnosti mohla podle ustanovení § 89 odst. 2 SŘ mohla vést ke zrušení takového rozhodnutí a případně také ke vzniku nároku na náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb.¹¹⁰

Vedle problému se včasností námítky, může dojít také k situace, kdy oprávněná úřední osoba považuje námitku podjatosti za nedůvodnou či dokonce na první pohled nesmyslnou a z tohoto důvodu se rozhodne ji ani nepředložit představenému k rozhodnutí. Sám NSS v rozsudku č. j. 9 As 70/2019-34 vyslovil, že: „*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.*“ Z toho lze dovodit, že NSS připouští, že v ojedinělých případech nemusí dojít k postupu podle § 14 odst. 3 SŘ, zároveň však v tomtéž rozhodnutí upozornil na riziko, které je s tímto spojené: „*pokud však oprávněná úřední osoba vyhodnotí podanou námitku*

¹⁰⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2013, č. j. 1 As 89/2010-152.

¹⁰⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2013, č. j. 5 As 77/2011-58.

¹⁰⁷ Ustanovení § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁸ Sdělení je úkon správního orgánu, proti kterému nelze podat opravný prostředek. V úvahu tak připadá pouze náprava skrze ustanovení § 152 odst. 2 SŘ – viz VEDRAL: *Správní řád...*, s. 183.

¹⁰⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2013, č. j. 1 As 89/2010-152.

¹¹⁰ HORZINKOVÁ: *Správní právo procesní...*, s. 72.

jako na první pohled nedůvodnou a nepředloží ji k rozhodnutí svému představenému, nese riziko, že podjatost bude nakonec shledána v rámci opravných prostředků proti rozhodnutí ve věci samé, včetně řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí.“ Stále totiž platí, že účastník má právo podat námitku podjatosti také v rámci opravných prostředků směřujících proti meritornímu rozhodnutí.¹¹¹

Obecně však z judikatury, jako příklad lze uvést rozsudek NSS č. j. 8 As 127/2018-50, vyplývá povinnost, aby oprávněná úřední osoba předložila námitku podjatosti představenému k posouzení a rozhodnutí. Pokud by takto nepostupovala, jednalo by se o vadu řízení, která by v konečném důsledku mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí, a to v situaci, kdy daná námitka měla skutečně vyvolat postup dle § 14 odst. 3 SŘ. Z tohoto důvodu je nezbytné, aby se při posuzování důvodnosti námitky oprávněná úřední osoba neomezovala pouze na její formální stránku, ale taktéž posoudila stránku materiální.¹¹² K tomu, jaká „kvalita“ námitky je dostačující, aby námitka postup vyvolala, se NSS poté zabýval v rozsudku č. j. 6 As 75/2018-83, kde uvedl, že způsobilá je námitka, o níž lze říci, že: *„z její formulace vyplývá, že se jedná o námitku podjatosti úředních osob či osoby, je alespoň rámcově odůvodněná a její důvody nejsou zjevně nesrozumitelné či nesmyslné.“* V téže rozhodnutí NSS odkazoval na svůj dřívější rozsudek č. j. 7 As 72/2010-385, ve kterém lze nalézt ukázkový příklad podané námitky, jejíž nevypořádání nemohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Šlo o případ, kdy uplatněná námitka byla: *„nekonkrétní všeobecná námitka podjatosti všech zaměstnanců žalovaného správního orgánu, odůvodněná pouze odkazem na jejich postup v jiných věcech, které nesouvisí s předmětem řízení před odvolacím orgánem.“* Takovou námitku lze *prima facie*, tedy na první pohled považovat za nedůvodnou.¹¹³

Když již byly vymezeny situace, které mohou zkomplikovat základní zákonný postup, lze přejít k samotnému rozhodování o námitce podjatosti. Úkolem představeného, kterému byla námitka předložena, je to, aby o ní bezodkladně rozhodl usnesením. Zákon sice nestanovuje konkrétní lhůtu pro rozhodnutí, ale výrazem „bezodkladně“ dává najevo, že by o námitce mělo být rozhodnuto v co nejkratší možné době a pokud možno také před vydáním rozhodnutí ve věci samé, avšak to, že bylo rozhodnuto o námitce podjatosti až po vydání rozhodnutí ve věci samé, nemusí být důvodem pro zrušení tohoto rozhodnutí ve správním soudnictví.

¹¹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2019, č. j. 9 As 70/2019-34.

¹¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2020, č. j. 8 As 127/2018-50.

¹¹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2018, č. j. 6 As 75/2018-83.

Rozhodnutí představeného o tom, zda je nebo není, úřední osoba vyloučena ze správního řízení, má formu deklaratorního usnesení, neboť při důvodné pochybnosti o nepodjatosti dochází k vyloučení úřední osoby ex lege.¹¹⁴ NSS uvedl, že rozhodnutí představeného o námitce podjatosti představuje: „rozhodnutí o vedení řízení, jímž se upravují poměry ve správním řízení, resp. vytvářejí se předpoklady pro to, aby mohlo být ve věci meritorně rozhodnuto.“ Jde tedy pouze o procesní rozhodnutí, kterým se upravuje vedení řízení před správním orgánem¹¹⁵ a svou povahou nezasahuje do veřejných subjektivních práv účastníka řízení, proto nemůže spadat pod definici uvedenou v § 65 odst. 1 SŘS.¹¹⁶ Úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem, jsou navíc ze samostatného soudního přezkumu vyloučeny přímo zákonem, protože spadají pod kompetenční výluky podle § 70 písm. c) SŘS.¹¹⁷ Podle NSS tímto není porušeno právo na soudní ochranu proti rozhodnutí podle čl. 36 odst. 2 LZPS, protože vadu způsobenou nesprávným posouzením námitky podjatosti lze stále shledat, pokud účastník rozhodnutí o námitce napadne spolu s meritorním rozhodnutím ve věci.¹¹⁸

Zákon neupravuje, zda se usnesení o námitce podjatosti oznamuje pouze účastníkovi, který námitku uplatnil, nebo všem účastníkům řízení. Odpovědí na tuto otázku se zabýval v závěru č. 166 poradní sbor ministerstva vnitra ke SŘ, který dovodil, že oznamování usnesení o námitce podjatosti se liší od obecné úpravy oznamování usnesení a oznamuje se pouze tomu účastníkovi řízení, který námitku podjatosti uplatnil, a to z toho důvodu, že právo podat námitku, náležející účastníkovi řízení je: „individuálním procesním právem účastníka řízení, a proto není důvodu, proč usnesení o této námitce oznamovat i ostatním účastníkům řízení, kteří ji mohli sami uplatnit.“ Dále pak také upozornil, že pokud by se usnesení oznamovalo všem účastníkům řízení, pak by potencionálně mohly vznikat složité procesní situace, související například s tím, že by všichni účastníci měli možnost proti usnesení podat odvolání. Jejich práva navíc nejsou negativně dotčena, protože se o nich nerozhoduje.¹¹⁹

Proti rozhodnutí o námitce podjatosti může účastník podat odvolání, o kterém rozhoduje nadřízený správní orgán. Odvolání proti usnesení však ze zákona nemá odkladný

¹¹⁴ KOPECKÝ: Správní řád..., s. 67.

¹¹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2014, č. j. 5 As 67/2013-21.

¹¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 34/2021-50.

¹¹⁷ Ustanovení § 70 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2014, č. j. 5 As 67/2013-21.

¹¹⁹ Závěr č. 166 ze zasedání poradního sboru ministerstva vnitra ke správnímu řádu ze dne 18. 1. 2019. Vyloučení z projednávání a rozhodování věci podle § 14 správního řádu [online]. mvcr.cz, 18. 1. 2019 [cit. 10. 3. 2024]. Dostupné na: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>.

účinek (§ 76 odst. 5 věta druhá SŘ). Správní orgán proto za předpokladu, že představený rozhodl, že je námitka nedůvodná a úřední osoba není vyloučena, může v řízení pokračovat, podle NSS však s rizikem, že: „*odvolací orgán bude mít na námitku podjatosti jiný názor. Což by mohlo zapříčít nezákonnost úkonů dané úřední osoby v průběhu řízení.*“¹²⁰

3.2.2 Podjatost zjištěná ex offo

Vedle práva účastníka řízení namítat podjatost úřední osoby, zákon v § 14 odst. 4 větě první SŘ stanoví, že: „*úřední osoba, která se dozví o okolnostech nasvědčujících, že je vyloučena, je povinna o nich bezodkladně uvědomit svého představeného.*“ Úřední osoba má tedy přímo ze zákona povinnost představeného uvědomit, že existují skutečnosti, pro které lze důvodně pochybovat o její nepodjatosti.¹²¹ Lhůta k tomu opět není stanovena konkrétně, ale „bezodkladně“, tedy okamžitě, co nejrychleji, jak to jen jde. M. Kopecký v této souvislosti upozorňuje, že: „*případné nedůvodné prodlévání s uvědoměním představeného by mohlo být vyhodnoceno jako porušení povinností úřední osoby, které pro ni vyplývají z právních předpisů (např. u úředních osob ve služebním poměru by mohlo dojít k porušení služební kázně a spáchání kárného provinění dle zákona o státní službě).*“¹²² Nelze však říct, že by opožděné oznámení zbavovalo představeného povinnosti daný případ posoudit, tato povinnost je zachována.

Věta druhá § 14 odst. 4 SŘ dále stanovuje, že: „*do doby, než představený posoudí, zda je úřední osoba vyloučena, a provede potřebné úkony, může tato osoba provádět jen takové úkony, které nesnesou odkladu.* Z toho vyplývá, že představený, který byl úřední osobou uvědomen, má za úkol posouzení, zda daná úřední osoba skutečně splňuje předpoklady k vyloučení pro důvodné pochybnosti o její nepodjatosti.¹²³ Do doby, než tyto skutečnosti představený posoudí, smí osoba, která jej o nich uvědomila činit pouze úkony, které nesnesou odkladu. Mezi takové úkony patří například provádění důkazů, které by v budoucnu mohlo být velmi obtížné nebo až nemožné provést, jako například je například výslech těžce nemožného svědka nebo ohledání věci, které podléhá rychlé zkáze.¹²⁴

O výsledku svého posouzení představený nevydává samostatné usnesení, jako je tomu při posuzování námítky účastníka řízení. Zákon nestanovuje, jakou formu má posouzení mít, avšak M. Kopecký má za to, že by mělo být v písemné formě (např. úřední záznam), tak, aby bylo zřejmé ze spisu zřejmé, proč se úřední osoba na řízení nebude podílet a proč byla

¹²⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2012, č. j. 1 As 55/2012-32.

¹²¹ Ustanovení § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹²² KOPECKÝ: *Správní řád...*, s. 67-68.

¹²³ Ustanovení § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁴ KOPECKÝ: *Správní řád...*, s. 68.

na místo ní určena jiná úřední osoba, nebo proto, aby bylo zabráněno budoucím pochybnostem pro případ, že důvody podjatosti neshledá a v řízení se pokračuje dále.¹²⁵

Usnesení se v tomto případě vydává až spolu s určením jiné úřední osoby podle § 14 odst. 5 SŘ (viz níže), které spolu s určením jiné úřední osoby obsahuje deklaratorní konstatování podjatosti.¹²⁶

3.2.3 Postup představeného v případě vyloučení úřední osoby

Bez ohledu na to, zda představený dojde k závěru, že u úřední osoby existují důvody k vyloučení pro podjatost na základě rozhodnutí o námitce podjatosti účastníka řízení nebo na základě posouzení vlastního podnětu úřední osoby, jeho dalším postupem, stanoveným v § 14 odst. 5 věty první SŘ je to, že: „bezodkladně určí jinou úřední osobu, která není k vyloučenému ve vztahu podřízenosti.“ Podle věty druhé o tom vydá usnesení, které se pouze poznamenává do spisu.

Představený musí bezodkladně určit na místo vyloučené úřední osoby novou úřední osobu, u které platí předpoklad, že nesmí být vůči vyloučené úřední osobě podřízená. Jde o další pojistku k zajištění nestrannosti a objektivitě správního řízení. Pokud by nově určená úřední osoba byla podřízená vyloučené úřední osobě, hrozilo by z hlediska organizační či pracovní pozice riziko nátlaku vyloučené úřední osoby (např. kontrolování nebo udělování pokynů ze strany vyloučené úřední) na nově určenou osobu.¹²⁷

Usnesení, kterým představený určuje novou úřední osobu, se pouze poznamenává do spisu, a proto se účastníkům podle § 76 odst. 3 SŘ neoznamuje, ale účastníci se pouze vhodným způsobem vyrozumí. Navíc proti tomuto usnesení, na rozdíl od usnesení o námitce podjatosti, není podle § 76 odst. 5 SŘ přípustné odvolání.¹²⁸

3.2.4 Postup představeného v případě, že jsou vyloučeny všechny úřední osoby

Správní řád v § 14 odst. 5 větě třetí a čtvrté, pamatuje také na situaci, kdy nelze za vyloučenou úřední osobu příslušného správního orgánu určit jinou úřední osobu. Představený v takové situaci nemůže usnesením určit jinou úřední osobu, ale zákon stanoví,

¹²⁵ KOPECKÝ: Správní řád..., s. 68.

¹²⁶ To platí také v situaci, kdy se představený dozví o podjatosti z podnětu, tedy mimo § 14 odst. 4 SŘ – viz závěr č. 166 ze zasedání poradního sboru ministerstva vnitra ke správnímu řádu ze dne 18. 1. 2019. Vyloučení z projednávání a rozhodování věci podle § 14 správního řádu [online]. mvcr.cz, 18. 1. 2019 [cit. 10. 3. 2024]. Dostupné na: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>.

¹²⁷ KOPECKÝ: Správní řád..., s. 63, s. 68.

¹²⁸ Ustanovení § 76 zákona č. 500/2004. Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

že: „Nelze-li určit nikoho jiného, bezodkladně o tom uvědomí nadřízený správní orgán a spolu s tím mu předá spis. Nadřízený správní orgán postupuje podle § 131 odst. 4.“¹²⁹

K takové situaci může dojít například, pokud je vyloučenou úřední osobou sám představený, a tak nelze místo něj určit osobu, která by mu nebyla podřízena a ani služebně nadřízeného nebo například mohou na straně správního orgánu být personální nedostatky.¹³⁰ Tím, jak přesně vykládat podmínku „nelze-li určit nikoho jiného“ se zabýval poradní sbor ministerstva vnitra ke SŘ v závěru č. 166, kde uvedl, že je nutno ji vykládat tak, že: „nelze určit jinou úřední osobu v rámci příslušného správního orgánu, nikoliv v rámci věcně příslušného odboru. Rozhodující je tedy skutečnost, zda úřední osoba splňuje formální požadavky na vedení daného správního řízení (odbornou způsobilost), nikoliv to, zda vedení předmětného typu řízení spadá do rámce její běžné činnosti.“ Představený tedy není při určování nové úřední osoby omezen pouze na příslušný odbor či oddělení, ale pokud v rámci něj nelze určit jinou úřední osobu, má odborně způsobilou úřední osobu hledat napříč ostatními odděleními, protože pro určení způsobilosti je rozhodující: „splnění zákonem stanovených předpokladů pro vedení daného řízení, nikoliv to, zda předmětná agenda představuje běžnou součást pracovní náplně úřední osoby.“¹³¹

Zákon nestanovuje, jakou formou má představený o nastalé situaci uvědomit nadřízený orgán. Podle M. Kopeckého stačí nadřízenému orgánu spolu se správním spisem předat přípis, obsahující vysvětlení situace.¹³²

Nadřízený správní orgán postupuje podle § 131 odst. 4 SŘ tak, že: „usnesením pověří k projednání a rozhodnutí věci jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém právním obvodu“, a to takový: „jehož správní obvod sousedí se správním obvodem nezpůsobilého správního orgánu.“ Stejný postup se aplikuje v případě vyloučení členů orgánu, který rozhoduje ve sboru (kolegiálního orgán). Dochází tedy ke změně místní příslušnosti správního orgánu na správní orgán, který má k projednávání věci nejbližší.¹³³

Otázkou, jak závazné je usnesení podřízeného správního orgánu pro nadřízený správní orgán se poradní sbor ministerstva vnitra ke SŘ zabýval také v závěru č. 166. V tomto závěru odkázal na již dřívější závěr poradního sboru č. 77, kde byl vyjádřen názor, že nadřízený správní orgán postupuje v souladu s ustanovením § 131 odst. 4 SŘ i v situaci, kdy má za to,

¹²⁹ Ustanovení § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁰ KOPECKÝ: *Správní řád...*, s. 68.

¹³¹ Závěr č. 166 ze zasedání poradního sboru ministerstva vnitra ke správnímu řádu ze dne 18. 1. 2019. Vyloučení z projednávání a rozhodování věci podle § 14 správního řádu [online]. mvcr.cz, 18. 1. 2019 [cit. 10. 3. 2014]. Dostupné na: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>.

¹³² KOPECKÝ: *Správní řád...*, s. 68.

¹³³ Ustanovení § 131 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

že je pravomocné usnesení o podjatosti úřední osoby v rozporu s právními předpisy a to proto, že není povinen zkoumat jeho věcnou správnost ani zákonnost. V závěru č. 77 se však poradní sbor vyjadřoval k situaci, kdy bylo usnesením rozhodováno o námitce podjatosti. Takové usnesení se přitom oznamuje účastníkovi, který námitku uplatnil. Pokud se však vydává usnesení, které se pouze poznamenává do spisu a kterým je konstatována podjatost všech úředních osob podle § 14 odst. 4 a 5 SŘ, ale zároveň nedochází k určení jiné úřední osoby, je to v rozporu s výkladem tohoto ustanovení a nadřízený správní orgán má na toto „usnesení“ nahlížet podle jeho obsahu jako na sdělení, které pro něj není závazné a z toho důvodu může podřízenému správnímu orgánu vrátit předaný spis k odůvodnění podnětu nebo pověření jiné úřední osoby a delegaci podle § 131 odst. 4 SŘ neprovést.¹³⁴

3.3 Dílčí závěr

Teoretické aspekty, o kterých bylo pojednáváno v první kapitole, měly vyjádřit podstatu zakotvení ustanovení § 14 ve SŘ, kterou je to, aby se na správních řízeních podílely nestranné úřední osoby. Tím, jaké konkrétní procesní aspekty lze v této souvislosti vyzdvihnout a jestli jsou dle mého názoru nastaveny správně, se budu zabývat v této podkapitole.

Zaprve z § 14 SŘ vyplývají dva důvody pro vyloučení úřední osoby. První důvod je založen na vztahu úřední osoby, pro který lze důvodně pochybovat o její nepodjatosti. To, že je založen na „pouhé“ pochybnosti (důvodné), je z podstaty věci logické, těžko by setaková skutečnost prokazovala, ale zároveň lze dle mého názoru naprosto souhlasit, že již existence pochybnosti otřásá důvěrou v nestranné rozhodování. V souvislosti s tím vyzdvihují také precizaci současného SŘ ohledně toho, že tato pochybnost musí být důvodná. Podle NSS¹³⁵ k důvodné pochybnosti nepostačuje například známost mezi úřední osobou a zástupcem účastníka řízení, či dokonce fakt, že si spolu tykají, pokud v tomto vztahu absentuje něco nadstandartního. K takovému chápání se taktéž přikláním, neboť není nezvykem, že se spolu setkávají, například na nejrůznějších schůzkách, konferencích a podobných příležitostech, osoby, které pochází z podobného pracovního prostředí. Taktéž mohou jako osoba, pocházející z malého města poznamenat, že je naprosto běžné, že občané menších měst znají většinu místních úředních osob osobně, proto si spolu také často tykají.

¹³⁴ Usnesení, které se pouze poznamenává do spisu, navíc nenabývá materiální právní moci – viz závěr č. 166 ze zasedání poradního sboru ministerstva vnitra ke správnímu řádu ze dne 18. 1. 2019. Vyloučení z projednávání a rozhodování věci podle § 14 správního řádu [online]. mvcz.cz, 18. 1. 2019 [cit. 10. 3. 2024]. Dostupné na: <https://www.mvcz.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>.

¹³⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, č. j. 1 Afs 7/2009-753.

Druhý důvod, pro který je ze zákona vyloučena úřední osoba, která se řízení účastnila v téže věci na jiném stupni, lze považovat za jednu z pojistek pro zajištění nestrannosti. Těžko bych si uměla představit, že by úřední osoba mohla zůstat (tím spíše bez pochyb) nestranná v situaci, kdy by měla například rozhodovat o odvolání proti rozhodnutí, jež sama vydala. V souvislosti s tímto důvodem jsem narazila na zajímavou připomínku týkající se užití dokonavého vidu, kdy SŘ hovoří o osobě, která se v řízení „účastnila“, zatímco předchozí SŘ z roku 1967 užíval nedokonavý vid a výraz „zúčastnila“. Některým autorům¹³⁶ se s účinností nového SŘ zdálo vhodnější předchozí užití nedokonavého vidu, protože již při užití jazykového výkladu z něj plyne, že důvod míří byť na jednotlivou účast úřední osoby. Čistě z jazykového hlediska s tím souhlasím, avšak nezdá se, že by byl s výkladem tohoto výrazu problém.

V souvislosti s uplatňováním námitky podjatosti lze zdůraznit nástroje, které mají zabránit obstrukčnímu jednání ze strany účastníků řízení. Prvním, tím důraznějším, je, že zákon pro uplatnění námitky stanovuje prekluzivní lhůtu „bez zbytečného odkladu“, jejímž uplynutím ztrácí účastník privilegium v podobě rozhodnutí ve formě usnesení. Pokud by zákon takový následek nestanovoval, pak by se podle mého názoru přirozeně v některých případech nabízelo s podáním námitky vyčkat až na průběh řízení či výsledek, samozřejmě by tímto bylo správní řízení zdržováno. Na druhou stranu musím vyzdvihnout „rovnováhu“, kterou představuje skutečnost, že ani při podání opožděné námitky podjatosti není správní orgán zbaven povinnosti se jí zabývat, byť účastníkovi pouze sdělí, že s ní bude nakládat jako s podnětem – důležité je, že pokud bude námitka shledána důvodnou, pak stále vyvolá postup podle § 14 odst. 5 SŘ, proto ani účastník, který by si námitku chtěl „nechávat na poslední chvíli“, není dle mého názoru krácen na svých právech. K námitce podjatosti se váže také požadavek na její kvalitu, který dovodila judikatura, a NSS rovněž zastal názor, že v krajních případech nemusí námitka vyvolat ani postup podle § 14 odst. 3. K tomu mám sporný názor, protože na jednu stranu může účastník opravdu chtít zneužít institutu a podat námitku s absurdním odůvodněním. Na straně druhé má však stále zachováno právo námitku podat v rámci opravných prostředků proti meritornímu rozhodnutí.

Dalším důležitým aspektem je povinnost úřední osoby představeného uvědomit, že existují okolnosti pro její vyloučení. Také úřední osoby takto musí činit „bezodkladně“, zákon nestanovuje žádný negativní následek, pokud tak neučiní, avšak lze to posoudit jako

¹³⁶ HRABÁK, Jan, NAHODIL, Tomáš. *Nový správní řád a zákon související: s odkazy, výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 2. aktualizované a doplněné vydání podle stavu ke dni 1. 3. 2006. Praha: ASPI, 2006, s. 50-51.

porušení povinností vyplývajících z právních předpisů. Navíc i opožděné oznámení musí představený posoudit. Pokud jde o posouzení, mohlo by se zdát, že subjektivní hledisko, tedy to, že sama úřední osoba se cítí být podjatá, by mělo být bráno v potaz, respektive by se k němu mělo přihlížet (někteří autoři na to odkazují)¹³⁷. S takovým názorem se spíše neztotožňuji, protože sice půjde o výjimečné situace, ale také úřední osoby mohou jednat obstrukčně a institut zneužívat k tomu, aby se vyhnuly právně komplikovanému nebo jinak nepříjemnému případu, proto je podle mého názoru vždy na místě věc řádně posoudit a odůvodnit.

Dalším dílčím aspektem pro zajištění nestrannosti je, že pokud je představeným shledána podjatost úřední osoby, pak nově určená úřední osoba nesmí být vůči vyloučené osobě podřízená.

V neposlední řadě lze poznamenat, že současný SŘ oproti starému upravuje v § 131 odst. 4 procesní postup pro situaci, kdy jsou ze správního řízení vyloučeny všechny úřední osoby. Metodika MV upřesnila výklad spojení „nelze určit jiného“, dle mého názoru správně tak, že pokud existuje v rámci správního orgánu osoba, jež splňuje zákonem stanovené předpoklady pro vedení daného řízení. Takový výklad je samozřejmě mnohem jednodušší než změna příslušnosti a přenášení agendy na jiný správní orgán.

¹³⁷ ČERNÝ: *Průvodce novým...*, s 80.

4 Systémová podjatost

Pokud již bylo pojednáváno o podjatosti v obecném smyslu, pak jistě nelze opomenout problematiku tzv. systémové podjatosti, která se dostala do popředí zejména po přijetí nového správního řádu v roce 2004, ve kterém její úprava zcela absentovala. Stala se však častým předmětem judikaturního rozhodování, odborných článků i literatury. Cílem následující kapitoly je představení problematiky a zanalyzování jejího vnímání, zejména ze strany judikatury správních soudů.

4.1 Pojem systémová podjatost

Úřední osoby mohou být z projednávání a rozhodování věci vyloučeny také z důvodu tzv. systémové podjatosti, která se od té obecné, která se vyznačuje zejména existencí objektivní pochybnosti o vztahu úřední osoby k věci, účastníkům či jejich zástupcům, liší, neboť pracuje s jinými nástroji, a to: „*nikoli s vnitřním vztahem úředníka, ale s vnějšími faktory, které by potencionálně mohly ovlivnit rozhodování úředníka a jeho vztah k věci.*“¹³⁸

Definici systémové podjatosti neobsahuje správní řád, ale ani žádný zvláštní právní předpis. Jde o pojem, který se začal objevovat v judikatuře správních soudů po přijetí nového správního řádu v roce 2004. Adjektivum „systémová“ nese z toho důvodu, že: „*vyplývá ze systému organizace veřejné správy, resp. konkrétně státní správy (byť pomocí přenesené působnosti), kdy úřední osoba vyřizuje věc, na které má či může mít její úřad také zájem.*“¹³⁹ Současná organizace veřejné správy, tak, jak vyplývá z právní úpravy, totiž umožňuje, aby orgán ÚSC vedl v přenesené působnosti správní řízení, jehož účastníkem bude právě daná obec či kraj jako nositel samostatné působnosti a úřední osoby rozhodující v řízení o věci, jež se dotýká zájmů tohoto ÚSC, jsou tedy zaměstnanci dané obce či kraje.¹⁴⁰ Pro lepší uvedení, lze ve zkratce říci, že v České republice je po revitalizaci veřejné správy, která započala v 90. letech 20. století, v systému územní samosprávy uplatňován tzv. smíšený (spojený) model veřejné správy, ve kterém orgány ÚSC vykonávají vedle vlastní samostatné působnosti i část místní státní správy.¹⁴¹ K naplnění tohoto modelu došlo po ustavení

¹³⁸ POSPÍŠIL, Ivo. Systémová podjatost v judikatuře Nejvyššího správního soudu [online]. pravni prostor.cz., 28. 11. 2019 [cit. 25. 3. 2024]. Dostupné na: <https://www.pravni-prostor.cz/clanky/spravni-pravo/systemova-podjatost-v-judikature-nejvyssiho-spravniho-soudu>.

¹³⁹ SOVA, Aleš. Úskalí rozhodování o systémové podjatosti – 2. část. *Právní rozhledy* [online databáze], 2023, č. 2 [cit. 25. 3. 2024]. Dostupné z: [databáze beck-online.cz](https://www.beck-online.cz).

¹⁴⁰ PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1. 7. 2019*. 4. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019, s. 63.

¹⁴¹ Samospráva ÚSC je zaručena čl. 8 Ústavy. Základní vymezení samostatné působnosti upravuje § 7 odst. 1 zákona o obcích a § 2 odst. 1 zákona o krajích. Výkon státní správy lze podle čl. 105 Ústavy svěřit orgánům

krajského zřízení, a zejména pak po ukončení činnosti okresních úřadů k 31. 12. 2002. Ke dni 1. 1. 2003 byla působnost zrušených okresních úřadů přenesena na orgány krajů a obcí s rozšířenou působností, čímž posílila jejich přenesená působnost a zvýšila se jejich aktivita rozhodování ve správním řízení. Právě po jejich zrušení došlo k rozmachu toho, co dnes nazýváme systémová podjatost.¹⁴² Nezřídka totiž nastávaly a nastávají situace, kdy je kupříkladu v řízení o žádosti, typicky stavebním řízení nebo řízení o povolení kácení dřevin, obec stavebníkem nebo vlastníkem dřevin a rozhoduje tak o své vlastní žádosti. K tomu se pak přirozeně váže otázka, zda nejsou s ohledem na možný vznik zájmu na výsledku řízení podjaté všechny úřední osoby v zaměstnaneckém poměru, pokud rozhodují o žádosti svého zaměstnavatele, ke kterému mají vazby typické pro vztah zaměstnance a zaměstnavatele, jako například dbání pokynů nadřízeného nebo ekonomickou závislost.¹⁴³

Jak bude nastíněno v následujících podkapitolách, názory správních soudů na toto téma se v průběhu let a vývoje judikatury měnily. Klíčové však bylo usnesení rozšířeného senátu NSS z roku 2012 s č. j. 1 As 89/2010-119, které přišlo s formulací nového pojmu tzv. „*systémového rizika podjatosti*“. Samotný zaměstnanecký či obdobný poměr úřední osoby k ÚSC či státu podle názoru NSS sám o sobě nepředstavuje důvod k pochybám o podjatosti úřední osoby, přesto, že úřední osoba rozhoduje v řízení, jež se tohoto ÚSC či státu přímo nebo nepřímo dotýká, ale s ohledem na tuto skutečnost je u něj dáno systémové riziko podjatosti. K překročení kritické míry tohoto rizika musejí být naplněny tři základní předpoklady:

„a) zaměstnanecký poměr úředních osob k subjektu veřejné správy (např. k územnímu samosprávnému celku),

b) zájem tohoto subjektu na výsledku řízení, resp. vztah tohoto subjektu k projednávané věci a

c) další skutečnosti, které mohou ovlivnit postoj úředních osob k věci jinými než zákonnými prostředky (např. jevy v politické nebo mediální sféře, zájem vlivných osob na výsledku řízení, kontroverzní povaha rozhodované věci).“

Překročení kritické míry systémového rizika podjatosti poté vede k vyloučení všech úředních osob příslušného správního orgánu, a to včetně osoby stojící v jeho čele.¹⁴⁴

ÚSC pouze, pokud tak stanoví zákon. Základní vymezení přenesené působnosti poté upravuje § 7 odst. 2 zákona o obcích a § 2 odst. 2 zákona o krajích.

¹⁴² KADEČKA, Stanislav. Je rozhodování obce ve vlastní věci opravdu nepodjaté? *Právní rozhledy*, č. 13/2005, s. 477-480.

¹⁴³ ČERNÝ: *Průvodce novým...*, s. 82-83.

¹⁴⁴ Důvodová zpráva 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, 18. 1. 2018. Poslanecká

4.2 Vývoj institutu před vnesením odst. 2 do § 14 SŘ

Vývoj vnímání systémové podjatosti a její vymezení bylo po dlouhou dobu záležitostí judikaturního rozhodování, v zákoně absentovala právní úprava tohoto institutu. Pro lepší přehlednost lze tento vývoj rozdělit na časové období před klíčovým usnesením rozšířeného senátu s č. j. 1 As 89/2010-119 a časové období počínající vydáním tohoto usnesení.

4.2.1 Vnímání systémové podjatosti před usnesením rozšířeného senátu č. j. 1 As 89/2010-119

Problematika systémové podjatosti se (jak bylo naznačeno výše) dostala do rozmachu zejména po zrušení okresních úřadů. Její vymezení nakonec zůstalo na starosti judikatury správních soudů, protože nový správní řád, který byl přijat v roce 2004 a účinnosti nabyl k 1. 1. 2006, ji neupravoval. Původní vládní návrh správního řádu z roku 2003 však řešení systémové podjatosti předvídal¹⁴⁵ a navrhovaná ustanovení pro takové situace stanovovala povinnou změnu příslušnosti správních orgánů k rozhodování v situaci podle navrhovaného § 15 odst. 1 a odst. 2, jež měly znít:

Odst. 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.“*

V odst. 2 bylo doplněno, že:

„Nelze-li určit orgán, který by provedl řízení dle odstavce 1, provede řízení sám nadřízený správní orgán.“¹⁴⁶

Tato ustanovení byla nakonec na základě pozměňovacího návrhu Senátu Parlament ČR pozměněna a řešení bylo vypuštěno, zejména s odkazem na složitou proveditelnost v praxi a skutečnost, že v návrhu ustanovení absentovalo řešení úhrady nákladů spojených

sněmovna Parlamentu ČR, VIII. volební období [online]. [cit. 25. 3. 2024]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=54&CT1=0>.

¹⁴⁵ Nebylo by to přitom poprvé, obdobu úpravy dnešní „systémové podjatosti“ obsahovalo ve svém § 11 odst. 2 již vládní nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správním řízení), které znělo: *“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. Zvláštní ustanovení, podle kterých jsou členové městských a obecních rad vyloučeni z jednání a hlasování, zůstávají nedotčena.“*

¹⁴⁶ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Sněmovní tisk 201/0, 2003. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, IV. volební období [online]. [cit. 25. 3. 2024] Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=201&ct1=0>.

s provedením tohoto. Senát navíc nepovažoval za nutné, aby toto řešení obsahoval přímo zákon.¹⁴⁷

Pokud jde o judikaturu, tak za první významnější judikát považuje odborná právní veřejnost rozsudek NSS č. j. 2 As 21/2004-67 (viz níže), avšak ještě před tím, že nebyl rozsudek vydán, lze poukázat na judikaturu Krajského soudu v Hradci Králové, a to zejména proto, že jeho právní názory se od pozdější judikatury NSS k problematice systémové podjatosti zcela lišily. Jako příklad lze uvést rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové z roku 2002 č. j. 30 Ca 23/2002-17 – v tomto případě se manželé domáhali u Krajského soudu v Hradci Králové zrušení rozhodnutí okresního úřadu Náchod, kterým bylo zamítnuto jejich odvolání a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu v Novém Městě nad Metují. Konkrétně šlo o rozhodnutí o využití území, v němž byly stanoveny podmínky pro terénní úpravy prostoru skládky. Žalobci v řízení namítali podjatost celého městského úřadu, tedy všech zaměstnaných úředních osob. Poukazovali přitom zejména na to, že si město samo povolilo skládku, jenž je v jejich vlastnictví a s ohledem na majetkový podíl města ve skládkové společnosti měli za to, že ze skládky má město finanční profit a má na ní specifický zájem. Žalovaný okresní úřad měl naopak za to, že je možné namítat pouze podjatost konkrétního pracovníka orgánu, nikoli celého orgánu, k čemuž je dlužno poznamenat, že správní řád z roku 1967 neobsahoval změnu příslušnosti pro případy vyloučení celého správního orgánu. Krajský soud nakonec žalobu shledal jako důvodnou a zrušil jak rozhodnutí okresního úřadu, tak městského úřadu a vrátil věc žalovanému k řízení. Poukázal přitom na to, že přesto, že se institut vyloučení pracovníka správního orgánu ve smyslu § 9 odst. 1 tehdejšího SŘ vztahuje na konkrétní osobu, mohou nastat situace, kdy jsou pro podjatost vyloučení všichni pracovníci daného správního orgánu a měl za to, že žalovaný pochybil právě tím, že se námitkou podjatosti celého městského úřadu kvůli nedůvodnosti a představě, že „nelze vyloučit celý úřad“, nezabýval. Podle jeho vyjádřeného názoru není možné při posuzování důvodu pro vyloučení pracovníků správního orgánu přehlížet pracovní či obdobný vztah pracovníků obecního či městského úřadu k obci či městu jakožto právnické osobě, pokud jeho pracovníci vykonávají přenesenou působnost. Poukázal na charakteristické znaky poměru zaměstnavatele a zaměstnance, které podle jeho názoru samy o sobě vyvolávají důvodné obavy o nestrannosti a nezaujatosti pracovníku a vyslovil, že: *„Pracovníci obecního (městského) úřadu jsou z projednávání a rozhodování věci vyloučeni, pokud by měl jejich*

¹⁴⁷ Ministerstvo vnitra. Metodická pomůcka k § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád: systémová podjatost [online]. mvcr.cz, 9. května 2017 [cit. 25. 3. 2024]. Dostupné na: <https://www.mvcr.cz/soubor/metodika-systemova-podjatost.aspx>.

*zaměstnavatel (obec či město) bezprostřední a soukromý zájem na výsledku rozhodnutí vydaného v přenesené působnosti, daný tím, že by se dotýkalo jeho majetku a byl od něho odvislý majetkový přínos pro obec nebo město.*¹⁴⁸

Za první zásadní judikát z oblasti systémové podjatosti je podle odborné právní veřejnosti již výše zmíněný rozsudek NSS č. j. 2 As 21/2004-67, ve kterém shodou okolností NSS rozhodoval o kasační stížnosti proti rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové, ve kterém krajský soud principiálně navazoval na své dřívější, výše zmíněné, rozhodnutí. V tomto případě město Jičín žádalo Městský úřad Jičín o povolení kácení jednoho javoru stříbrného (město bylo jeho vlastníkem), který stál na jeho pozemku. Městský úřad povolení vydal, avšak následně bylo v odvolacím řízení změněno Krajským úřadem Královehradeckého kraje tak, že se kácení nepovoluje. Proti tomuto rozhodnutí město Jičín brojilo správní žalobou. Krajský soud v Hradci Králové napadené rozhodnutí zrušil a vrátil žalovanému k dalšímu řízení, učinil tak však, z jiných, než žalobcem namítaných důvodů – a to kvůli vztahu města Jičín jakožto vlastníka stromu k výsledku správního řízení a s ohledem na to, možné podjatosti všech pracovníků Městského úřadu Jičín. Tímto svým rozhodnutím tedy principiálně navázal na své dřívější, výše uvedené rozhodnutí. Krajský úřad Královehradeckého kraje se poté s kasační stížností obrátil na NSS, který následně rozhodnutí krajského soudu zrušil, a to z důvodu překročení mezí přezkumu správního rozhodnutí soudem v řízení o žalobě. NSS navíc upozornil na to, že napadnuto bylo rozhodnutí odvolacího orgánu a ve vztahu k němu by podjatost všech pracovníků správního orgánu prvního stupně (zde městského úřadu) mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí pouze, pokud by rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo potvrzeno, což se tady nestalo. Krajský soud tedy podle NSS pochybil, když shledal podjatost všech pracovníků Městského úřadu v situaci, kdy ji žádný z účastníků nenamítal a navíc se tato skutečnost ani nedotýkala napadeného rozhodnutí.¹⁴⁹ Podstatnou část judikátu však tvoří stanovisko, které k otázce podjatosti pracovníků správního orgánu zaujal NSS, když konstatoval, že: *„Rozhoduje-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.*“ Argumentoval přitom tím, že s ohledem na to, že zákon připouští, aby obec byla účastníkem správního řízení, které vede její orgán, jde podle něj o zákonné a ústavně konformní řešení. Navíc oproti krajskému soudu zdůraznil, že pracovníci orgánů ÚSC v první řadě nevystupují jako zaměstnanci, ale jako úředníci podle zákona

¹⁴⁸ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 3. 10. 2002, č. j. 30 Ca 23/2002-17.

¹⁴⁹ KADEČKA: Je rozhodování obce..., s. 477-484.

č. 312/2002 Sb., o úřednících územně samosprávných celků, ze kterého pro ně vyplývá řada povinností, které se týkají také výkonu státní správy a mezi něž patří například dodržování ústavního pořádku a právních předpisů, které se vztahují k jejich práci, hájení veřejného zájmu při výkonu správní činnosti nebo povinnost jednat a rozhodovat nestranně. Nelze tak podle jeho názoru bez dalšího vyvozovat podjatost pracovníků orgánů ÚSC pouze s odkazem na pracovní či obdobný vztah nebo finanční závislost a k tomu, aby vznikly obavy o podjatosti konkrétního pracovníka, je zapotřebí: „ještě další skutečnost, např. důvodná obava z ovlivňování úředníka ze strany jeho zaměstnavatele v konkrétním případě.“¹⁵⁰

Toto rozhodnutí NSS se neobešlo bez kritiky ze strany odborné právní veřejnosti. S jeho závěry se neztotožnil např. Stanislav Kadečka ve svém článku „Je rozhodování obce ve vlastní věci opravdu nepodjaté?“. Kadečka se přiklonil k závěrům Krajského soudu v Hradci Králové a podle jeho názoru jsou v případech, jako ten, který se řešil, vždy na místě objektivní pochybnosti o nepodjatosti zaměstnanců obcí zařazených v obecních úřadech a to s ohledem na zaměstnaneckou závislost a zájem obce na výsledku řízení, zvláště pokud je tento zájem finanční.¹⁵¹

Již za účinnosti nového SŘ, se k problematice vyjádřil také ÚS, který se v usnesení sp. zn. I. ÚS 553/07 ztotožnil závěry NSS z roku 2004, když zamítl ústavní stížnost proti rozsudku NSS č. j. 4 As 41/2005-137, který vycházel z principů výše uvedeného judikátu z roku 2004 a NSS v rozsudku na své dřívější rozhodnutí odkazoval. V tomto případě Městský úřad v Písku rozhodoval v přenesené působnosti o územním a stavebním řízení, jehož bylo město Písek účastníkem a NSS zopakoval svůj dříve řečený závěr, že nelze bez dalšího, tj. bez existence dalších konkrétních skutečností, usuzovat v takové situaci vyloučení pracovníků pro pochyby o jejich nepodjatosti. Ústavní soud se ztotožnil se závěry NSS z roku 2004, když vyjádřil, že tyto závěry neshledává jako vybočující z ústavnosti.¹⁵² V usnesení sp. zn. II. ÚS 555/07 své odůvodnění doplnil a svým způsobem ponechal otevřené dveře, když ve formě obiter dictum uvedl, že: „v kontextu projednávané věci sice shledal právní závěry Nejvyššího správního soudu vztahující se k otázce podjatosti pracovníka obce ústavně konformními, avšak 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.“¹⁵³

¹⁵⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2004, č. j. 2 As 21/2004-67.

¹⁵¹ KADEČKA: Je rozhodování obce..., s. 477-484.

¹⁵² Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 10. 2008, sp. zn. I. ÚS 553/07.

¹⁵³ Usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 10. 2008, sp. zn. II. ÚS 555/07.

Správní soudy v následujících letech aplikovaly převážně právní závěry NSS z roku 2004. Lze zmínit například rozsudek NSS č. j. 2 As 29/2007-74, ve kterém se řešila otázka, zda je dána podjatost zaměstnance obce (resp. kraje) zařazeného v obecním (resp. krajském) úřadě, pokud je účastníkem řízení zastupitel obce (resp. kraje). Stěžovatel, který vystupoval jako obviněný v přestupkovém řízení, byl členem zastupitelstva města i kraje a namítal podjatost úředních osob působících jak u městského, tak u krajského úřadu a měl za to, že by jeho věc měla být projednána před správním orgánem jiného kraje. NSS však v tomto případě podjatost úředních osob neshledal, mimo jiné s odkazem na svou judikaturu z roku 2004. Pokud jde o vztah mezi zastupitelem a rozhodujícími úředními osobami, vyjádřil se, že neexistuje ani přímý pracovněprávní vztah, ale ani vztah nadřízenosti a podřízenosti, a proto: *„zastupitelstvo, tím méně jeho jednotliví členové, nemohou zasahovat do výkonu přenesené působnosti vykonávané v rámci rozhodování o přestupcích.“* Ve vztahu k ustanovení § 14 SŘ judikoval, že: *„důvodem pro vyloučení úřední osoby podle § 14 zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, není pouhá skutečnost, že tato osoba, jako pracovník městského či krajského úřadu, rozhoduje ve věci přestupku, z něhož je obviněn zastupitel příslušného města či kraje.“*¹⁵⁴ K tomuto rozhodnutí je nutné podotknout, že jeho závěry již nelze nadále uplatňovat, neboť 1. 7. 2017 nabyl účinnosti zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který v ustanovení § 63 upravuje, že pokud je podezřelý z přestupku členem zastupitelstva ÚSC, jehož orgán je příslušný k řízení o tomto přestupku, nebo je odvolacím správním orgánem vůči příslušnému správnímu orgánu, pak je nutné, aby nadřízený správní orgán usnesením pověřil k řízení o tomto přestupku jiný správní orgán.¹⁵⁵

4.2.2 Vnímání systémové podjatosti od usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 89/2010-119

Zásadnější posun v právním názoru NSS představovalo až usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 89/2010-119. V této věci úřad městské části Praha 7 rozhodl o povolení kácení dřevin a keřů z důvodu realizace stavby městského okruhu. Proti tomuto rozhodnutí se žalobce (stěžovatel), kterým bylo občanské sdružení pro životní prostředí, odvolal, přičemž v odvolání mimo jiné namítal, že rozhodnutí bylo vydáno vyloučenými osobami, a to s ohledem na závislost zaměstnanců úřadu na politickém vedení Prahy 7. Současně s tím také namítal podjatost všech úředních osob zaměstnaných u odvolacího orgánu,

¹⁵⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2007, č. j. 2 As 29/2007-74.

¹⁵⁵ Ustanovení § 63 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

a to s odkazem na „nesamostatnost“ městské části k hlavnímu městu Praha. Rozhodnutí odvolacího orgánu, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce (stěžovatele) bylo následně napadeno žalobou, kterou Městský soud v Praze taktéž zamítl a k otázce namítání podjatosti (ve vztahu k zaměstnancům správních orgánů obou stupňů), odkázal na judikát NSS z roku 2004. Stěžovatel se tedy obrátil na NSS s kasační stížností, v níž namítal, že správní rozhodnutí bylo v obou stupních vydáno vyloučenými osobami a Městský soud této skutečnosti nevěnoval dostatečnou pozornost a rovnou odkázal na předchozí judikaturu a nutnost prokázání dalších skutečností (ty podle svého názoru uvedl, podle názoru Městského soudu však ne). Navíc měl stěžovatel za to, že právní úprava není vykládána správně.

Věci se nejprve zabýval první senát NSS, který nakonec dospěl k závěru, že posouzení Městského soudu ohledně otázky podjatosti pracovníků správního orgánu není správné a shledal důvod pro judikaturní odklon od rozsudku z roku 2004, podle jeho názoru totiž: *„závislost na osobě, v jejíž věci úřední osoby rozhodovaly, způsobila principiálně jejich vyloučení z rozhodování a nutnost postupu podle § 131 odst. 4 správního řádu z roku 2004.“*

První senát tedy věc postoupil k posouzení rozšířenému senátu, který nakonec navázal na přechozí judikaturu z roku 2004 a s názorem předkládajícího senátu se neztotožnil, když judikoval, že: *„Rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve 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.“*

Rozšířený senát se zabýval poměrem mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem a dal za pravdu, že vzhledem k závislosti, kterou v sobě poměr skrývá (spočívající například v rozhodování o setrvání zaměstnance v pracovním poměru, rozhodování o ukončení poměru, finančních benefitech, ale i v každodenních záležitostech v praxi, jako úpravě pracovní doby či rozdělení práce mezi zaměstnanci), lze již jen z tohoto pojmu dovodit, že zaměstnavatel, který by měl zájem na výsledku věci, má k dispozici prostředky, které mohou vést k ovlivňování rozhodovací činnosti zaměstnance – připustil tak, že potenciál možné podjatosti zaměstnance existuje. Dále stejně jako v judikátu z roku 2004 zdůraznil povinnosti, jež pro zaměstnance obcí a krajů vyplývají ze zákona o úřednících územních samosprávných celků a také to, že jejich postavení nelze srovnávat s postavením soudců, od kterých se vyžaduje vedle nestrannosti také nezávislost (viz první kapitola). Rozšířený senát si však byl vědom,

že i přes povinnosti, které pro úředníky ÚSC zákon ukládá, nemůže existovat stoprocentní záruka jejich nestrannosti při výkonu pravomoci a přesto, že by tato skutečnost mohla vést k myšlence, že je nutné na tyto osoby nahlížet jako na systémově podjaté, pokud rozhodují ve věci, na které může mít obec nebo kraj zájem, podle jeho názoru je vhodné takový závěr modifikovat. V tomto ohledu přišel s novým pojmem „systémové riziko podjatosti“, které představuje potencionální nebezpečí pro nestrannost rozhodování, avšak je nutné brát v úvahu, že se nebezpečí neprojeví v každém případě, jde o riziko podjatosti, které je: *„založené na skutečnosti, že úřední osoba je zaměstnancem územního samosprávného celku, který sám má zájem na výsledku řízení, v rámci něhož má úřední osoba činit úkony, nebo který může být přímo nebo nepřímo ovlivněn osobami, jež takový zájem mají.“* Rozšířený senát NSS vyslovil, že: *„v případech, kdy rozhoduje úředník územního samosprávného celku ve věci, která se přímo nebo nepřímo dotýká 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.“* NSS dodal také to, že systémové riziko podjatosti je nutné podobně posuzovat také u zaměstnanců státu vystupujících jako úřední osoby, z důvodu, že pro ně také platí stejná právní úprava podjatosti podle správního řádu, jako pro úředníky ÚSC.

Pokud u úřední osoby existuje „systémové riziko podjatosti“, pak to již samo o sobě představuje signál ke zvýšené opatrnosti, pokud jsou u ní zkoumány důvody pro vyloučení. Jako příklad dalších skutečností, jež mohou vést k podezření o podjatosti, uvedl například: *„jevy v politické či mediální sféře, jež předcházejí správnímu řízení či je doprovázejí a naznačují zvýšený zájem o výsledek řízení ze strany osob schopných ovlivnit jednání územního samosprávného celku jako zaměstnavatele úřední osoby. Příkladem může být zájem politických činitelů či jiných v rámci daného územního samosprávného celku vlivných osob (např. zákulisních aktérů místní politiky či podnikatelských subjektů) na určitém výsledku řízení (např. na tom, aby byla určitá stavba, činnost apod. povolena, anebo naopak nepovolena), takový zájem lze vysledovat například z různých mediálních vyjádření, předvolebních slibů, konkrétních investičních či jiných obchodních počínů, předchozích snah nasměřovat určité související rozhodovací procesy určitým způsobem apod. Stejně tak uvedenou skutečností může být samotná povaha a podstata rozhodované věci, její kontroverznost či politický význam a s tím spojené zájmy.“* Oproti tomu sama o sobě nesignalizuje „nadkritickou míru“ systémového rizika podjatosti pouhá skutečnost,

že rozhodnutí ÚSC bude mít dopad na něj jako na celek (tedy například, že stavba bude nazákladě stavebního povolení vybudována na pozemku obce).

Na závěr lze ještě podotknout, že k judikátu je připojeno odlišné stanovisko soudce Jiřího Pally. Ten se s posuzovaným právním názorem neztotožnil a vyjádřil názor, že pokud orgán obce či kraje rozhoduje v oblasti přenesené působnosti ve správním řízení o zájmu tohoto ÚSC, pak nedochází pouze k systémovému riziku podjatosti, ale všichni jeho úředníci jsou bez dalšího systémově podjatí. Dále měl za to, že právní názor rozšířeného senátu nastolí právní nejistotu, protože nepředstavuje jednoznačné řešení a že tímto rozhodnutím nebyla naplněna úloha rozšířeného senátu jako sjednotitele rozhodovací činnosti správních soudů.¹⁵⁶

Na usnesení rozšířeného senátu navazoval v téže věci rozsudek NSS č. j. 1 As 89/2010-152, kde bylo doplněno, že pochybnost o nepodjatosti úředních osob může: *„za určitých okolností vyvolat již jen samotný politický význam či kontroverznost určité stavby, v souvislosti s níž se dané správní řízení vede, aniž by účastník správního řízení musel uvádět nějaké konkrétní skutečnosti, které by relevantním způsobem svědčily o politické „citlivosti“ věci. Přitom je však třeba rozlišovat mezi různými řízeními týkajícími se takové stavby, politická „citlivost“ zpravidla nebude z povahy věci zřejmá ve všech těchto řízeních.“* Stavbu Městského okruhu v Praze, o které byla výše řeč, považoval NSS za významné politické téma a kontroverzní stavbu, a tak považoval za vhodné, aby se v některých řízeních, které se jí týkají, učinil závěr o překročení kritické míry systémového rizika podjatosti. To se však netýkalo správního řízení, které bylo v kasační stížnosti posuzováno, jehož předmětem byla žádost o povolení kácení dřevin podle zákona o ochraně přírody a krajiny, v čemž NSS spatřoval zásadní kvalitativní rozdíl oproti například rozhodování o umístění stavby.¹⁵⁷

Po klíčovém usnesení rozšířeného senátu NSS následovala řada rozhodnutí, která v něm vyjádřený právní názor respektovala.

Za zmínku stojí například rozsudek NSS č. j. 4 As 18/2012-29, předmětem této věci bylo umístění stavby parkoviště v areálu Nemocnice Havlíčkův Brod. Žalobce u Krajského soudu v Brně namítal, že ve věci rozhodovali úředníci žalovaného Krajského Úřadu Kraje Vysočina, kteří podle jeho názoru měli být vyloučeni pro podjatost kvůli úzkému pracovnímu a služebnímu vztahu a s tím spojené ekonomické závislosti. Žaloba byla zamítnuta a rozhodnutí bylo napadeno kasační stížností. NSS posuzoval otázku podjatosti úředníků podle kritérií, jež byla popsána v usnesení rozšířeného senátu. Zabýval se tedy tím,

¹⁵⁶ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119.

¹⁵⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2013, č. j. 1 As 89/2010-152.

zda stěžovatel uvedl konkrétní skutečnosti, které by mohly naznačovat politickou citlivost nebo zda by samotná povaha věci postačovala k závěru o podjatosti žalovaného. Umístění stavby parkoviště v areálu nemocnice, které by sloužilo pro osobní automobily zaměstnanců nemocnice, neshledal jako obecně vnímanou kontroverzní či extra významnou stavbu s potenciálem stát se předmětem sporů či politicky významných témat komunální úrovně. Na konkrétní skutečnosti navíc stěžovatel neodkázal, a tak NSS neshledal skutečnost, která by nasvědčovala překročení kritické míry systémového rizika podjatosti.¹⁵⁸

V rozsudku s č. j. 7 As 158/2014-30 NSS zamítl kasační stížnost proti rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem. Žalobce u krajského soudu namítal podjatost všech zaměstnanců stavebního úřadu příslušného k vydání rozhodnutí o umístění stavby zařízení pro energetické využití odpadů a to s odkazem na existenci dohody o partnerství a dohody o spolupráci mezi městem a akciovou společností. Krajský soud dospěl k závěru, že nelze úřední osoby považovat za nezávislé, pokud orgány města, včetně primátora podporují záměry, a to vzhledem k existujícím dohodám zcela jednoznačně. Také považoval v dané situaci za dostatečné, a to s ohledem na charakter námítky, obecné označení všech úředních osob, které byly zařazeny v magistrátu města. Názor Krajského soudu považoval NSS za správný a ztotožnil se s ním.¹⁵⁹ V podobném případě se NSS v rozsudku č. j. 7 As 57/2015-80 ztotožnil s názorem Krajského soudu v Plzni. Jako důvod podjatosti byla shledána za první existence dohody jednoho ze stěžovatelů s krajem, konkrétně šlo o partnerství na integrovaném systému nakládání s komunálními odpady, jehož součástí byl mimo jiné i závazek kraje o poskytnutí maximální součinnosti pro realizaci zařízení na energetické využití vhodných odpadů na jeho území. Za druhé šlo o projekt, který vzbudil obrovský mediální zájem, padlo k němu velké množství individuálních připomínek a vzbudil zájem mnoha ekologických spolků.¹⁶⁰

V květnu 2017 vydalo Ministerstvo vnitra metodickou pomůcku k § 14 SŘ, zaměřenou na problematiku systémové podjatosti. Ta měla pomoci ke sjednocení praxe správních orgánů, neboť stále narůstala soudní judikatura, ale právní úprava absentovala. Metodika vedle teoretických aspektů systémové podjatosti a procesního postupu

¹⁵⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2013, č. j. 4 As 18/2012-29.

¹⁵⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2015, č. j. 7 As 158/2014-30.

¹⁶⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2015, č. j. 7 As 57/2015-80.

při rozhodování o ní, odkazuje také na příklady z rozhodovací praxe NSS a rozhodovací praxe krajských úřadů.¹⁶¹

4.3 Novela SŘ č. 176/2018 Sb.

V lednu roku 2018 předložilo Zastupitelstvo Pardubického kraje Poslanecké sněmovně ČR k projednání návrh novely SŘ, kterou by byl do ustanovení § 14 vložen nový odstavec 2, podle kterého:

„(2) 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.“¹⁶²

Podle důvodové zprávy bylo nutné reagovat na problematiku systémové podjatosti, která ve SŘ absentovala a správní orgány se s ní v praxi setkávaly a měly problémy s vyhodnocením, zda má být námitce vyhověno pro překročení kritické míry systémového rizika podjatosti, či nikoli. Judikatura správních soudů ani ÚS si podle navrhovatele nemohla v praxi vystačit sama, protože ustanovení § 14 SŘ vykládala příliš extenzivně a v praxi je potřeba každý případ posuzovat podle jeho konkrétních specifických okolností. Navrhovaná právní úprava si podle důvodové zprávy kladla za cíl: *„reagovat na stávající judikaturu Nejvyššího správního soudu a upřesnit předpoklady pro vyslovení podjatosti úřední osoby.“* Negativní vymezení podmínky pro vyloučení úřední osoby tak mělo zamezit procesním obstrukcím účastníků řízení, protože úřední osoba nebude vyloučena, pokud účastník řízení namítá její podjatost a odkazuje přitom na její služební poměr, pracovněprávní vztah či obdobný poměr ke správnímu orgánu ÚSC či státu ve spojení se zájmem tohoto orgánu. Očekávaný důsledek přijetí měl přitom podle důvodové zprávy znamenat: *„výrazný pokles počtu námitek podjatosti, zejména námitek systémové podjatosti, což povede k efektivnějšímu a rychlejšímu rozhodování správních orgánů.“¹⁶³*

V únoru 2018 návrh novely posoudila vláda a zaujala k němu neutrální stanovisko. Na jedné straně se ztotožnila se záměrem předkladatele řešit problematiku systémové

¹⁶¹ Ministerstvo vnitra. Metodická pomůcka k § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád: systémová podjatost [online]. mvcr.cz, 9. května 2017 [cit. 26. 3. 2024]. Dostupné na: <https://www.mvcr.cz/soubor/metodika-systemova-podjatost.aspx>.

¹⁶² Návrh Zastupitelstva Pardubického kraje na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, Sněmovní tisk 54/0, 18. 1. 2018, Parlament ČR, Poslanecká sněmovna, VIII. volební období [online], [cit. 26. 3. 2024]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=54&CT1=0>.

¹⁶³ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 176/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Sněmovní tisk 54/0, 18. ledna 2018, In: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, VIII. volební období [online], [cit. 26. 3. 2024]. Dostupná z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=54&CT1=0>.

podjatosti, na straně druhé předložený návrh podle jejího názoru nepředstavoval dostatečné řešení vedoucí ke snížení počtu námitek podjatosti a omezení s tím souvisejících průtahů v řízení.¹⁶⁴

Návrh zákona byl nakonec schválen a novelou provedenou zákonem č. 176/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, byl s účinností od 1. 11. 2018 do odstavce 2 vloženo navrhované ustanovení.

4.3.1 Judikatura NSS po novele SŘ č. 176/2018 Sb.

I poté, co bylo ustanovení § 14 SŘ novelizováno, lze v judikatuře správních soudů nalézt rozhodnutí, která se k systémové podjatosti vztahují.

V rámci této kapitoly bylo pojednáváno o tom, že se systémová podjatost vztahuje k situacím, kdy ÚSC rozhodují v přenesené působnosti a NSS v rozsudku č. j. 2 As 151/2018-63 postavil na jisto, že posuzování systémové podjatosti ve smyslu usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 89/2012-119 se vztahuje právě a pouze na rozhodování ÚSC v přenesené působnosti. NSS v tomto rozhodnutí zrušil rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, který podle jeho názoru nesprávně interpretoval usnesení rozšířeného senátu, když zrušil rozhodnutí prvostupňového orgánu, který rozhodoval v samostatné působnosti. Posuzování systémové podjatosti při rozhodování v samostatné působnosti přitom podle NSS vůbec není možné.¹⁶⁵

V jiném případě NSS v rozsudku č. j. 9 As 70/2019-34 judikoval, že: „*pojem systémové podjatosti není důvodu vztahovat na jakoukoliv situaci, v níž účastník řízení namítá podjatost všech úředních osob zařazených do správního orgánu, které vede předmětné řízení, pokud je zcela zjevné, že obsahem této námítky není systémové riziko podjatosti...*“ Žalobce v tomto případě namítal podjatost celého Generálního ředitelství cel a jeho zaměstnanců s odkazem na domněnku, že od něj nemůže očekávat spravedlivé rozhodnutí, a to vzhledem k předchozímu postupu jednoho z jeho zaměstnanců. Vzhledem k tomu, že NSS již dříve judikoval, že námitku podjatosti je potřeba posuzovat nejen formálně, ale i materiálně, tak předmětnou námitku nepovažoval ani za námitku systémové podjatosti, ale ani za námitku důvodnou, měl za to, že takový druh námitek je *prima facie* nedůvodný.¹⁶⁶

Na závěr lze zmínit rozsudek NSS z roku 2023 s č. j. 6 As 52/2023-127, ve kterém NSS vyslovil, že: „*východiskem pro výklad pojmu systémové podjatosti jsou i po novele § 14*

¹⁶⁴ Příloha č. 1 k usnesení vlády č. 99 [online]. odok.cz, 14. 2. 2018 [cit. 26. 3. 2024]. Dostupné na: <https://odok.cz/portal/zvlady/jednani-detail/2018-02-14/>.

¹⁶⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2019, č. j. 2 As 151/2018-63.

¹⁶⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2019, č. j. 9 As 70/2019-34.

odst. 2 správního řádu provedené zákonem č. 176/2018 Sb. závěry rozšířeného senátu vyjádřené v usnesení ze dne 20. 11. 2012, č. j. 89/2010-119.“ Z toho vyplývá, že § 14 odst. 2 nebrání aplikaci těchto dříve vyslovených závěrů, ale v důsledku něj, lze klást vyšší důraz na prokázání dalších skutečností pro vyloučení úředních osob.¹⁶⁷

4.4 Dílčí závěr

Systémová podjatost je pojem, který byl zaveden správními soudy a jakákoli, byť dílčí úprava tohoto institutu ve SŘ absentovala, a to až do doby, než byla v roce 2018 přijata novela a do ustanovení § 14 SŘ vložen odstavec druhý. Původní návrh SŘ však pro dané situace obsahoval povinnou změnu příslušnosti správních orgánů. Od tohoto však nakonec bylo upuštěno, dle mého názoru správně. V tomto směru se ztotožňuji s názorem senátu, ohledně těžké proveditelnosti v praxi. Negativní dopad by podle mého názoru pocítily například menší obce či města, na které by v důsledku plošného vyloučení byla přenášena agenda z větších měst, avšak jejich personální aparát je menší. Komplikovanější by to mohlo být také pro účastníky řízení a to z hlediska horší dostupnosti.

V praxi se však námitky systémové podjatosti uplatňovaly, což vedlo nakonec k tomu, že se vymezení systémové podjatosti dostalo do rukou správních soudů. NSS v roce 2004 koncepci systémové podjatosti jako takové „víceméně odmítl“ a poukázal přitom na povinnosti, které pro úředníky ÚSC vyplývají z právních předpisů – například na povinnost rozhodovat nestranně. Domnívám se, že samotná skutečnost, že pro úřední osobu taková povinnost (vedle dalších), vyplývá, nepředstavuje dostatečnou záruku, že úřední osoba skutečně nestrannou v řízení zůstane.

Za zásadní posun v názoru NSS lze považovat usnesení rozšířeného senátu NSS z roku 2012, které se staly předmětem řady článků odborné právní veřejnosti, které jej vesměs, alespoň z většiny, kritizovaly. Za největší úskalí tohoto usnesení vnímám, že podle mě na jednu stranu opět systémovou podjatost „odmítá“, ale na druhé straně vlastně ne, protože definuje systémové riziko podjatosti, které je ale v podstatě dost obecné a kritéria se mohou vztahovat na širokou řadu případů.

V roce 2018 byla přijata novela, která podle důvodové zprávy měla vyřešit problém četnosti uplatňovaných námitek systémové podjatosti a měla se vymežit vůči judikatuře NSS, zejména usnesení z roku 2012. V podobě, v jaké však byla novela přijata, se nepřikláním k názoru, že by se vůči usnesení vymežila, protože NSS shodně s vloženým odst. 2, nepovažoval existenci poměru úřední osoby ke státu či ÚSC za důvod pro vyloučení úřední

¹⁶⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2023, č. j. 6 As 52/2023-127.

osoby. Přijatá podoba vypadá dle mého názoru jako potvrzení premisy NSS. Avšak je nutné podotknout, že podle důvodové zprávy pak taková osoba nemůže být vyloučena ani s přistoupením další skutečnosti. To by ale znamenalo, že by obdobně jako vedoucí ústředních správních úřadů podle odst. 7 nemohla být v předvídané situaci vyloučena vůbec, a to i přes to, že by existovaly skutečnosti, které by v jiném případě vedly k jejímu vyloučení podle odst. 1. Takový výklad nepovažuji za správný a to s ohledem na požadavek nestrannosti.

Někteří autoři¹⁶⁸ mají za to, že právě touto novelou byla systémová podjatost vyloučena a zároveň byly překonány výklady, které se k ní vztahují. Stejný názor však v roce 2023 nezastává NSS, podle něhož jsou východiskem pro výklad systémové podjatosti stále závěry rozšířeného senátu z roku 2012 a novela institut neruší a je potřeba ji chápat jako posílení důrazu na přístupující okolnosti.

¹⁶⁸ Viz. SOVA: *Úskalí rozhodování systémové...*

Závěr

Cílem mé diplomové práce byl rozbor současné právní úpravy institutu vyloučení z projednávání a rozhodování věci a to spolu v souvislosti s judikaturou, která se k institutu vztahuje. K naplnění tohoto cíle jsem se nejprve zabývala pozadím, ze kterého plyne nezbytnost pro zákonné ukotvení institutu. Dále jsem vymezila základní pojmy úřední osoba a podjatost, které napříč celé práce užívám. Rozbor ustanovení § 14, respektive jeho odstavců 1 až 6, mi pomohl odpovědět na první výzkumnou otázku. V dílčím závěru v kapitole třetí jsem vyzdvihla jednotlivé aspekty právní úpravy, a ty podle mého názoru ve svém souhrnu vytváří ucelený a fungující celek. Tento můj závěr podporuje skutečnost, že pokud jde o „obecnou námitku podjatosti“, která směřuje vůči konkrétní úřední osobě, nezdá se, že by byla palčivým či čítným předmětem judikaturního rozhodování (na rozdíl od námitky „systémové podjatosti“). Jednotlivé dílčí otázky, jako například výklad spojení „k námitce se nepřihlédne“ nebo požadavky na kvalitu námitky podjatosti vymezila judikatura, případně byly osvětleny za pomoci metodik Ministerstva vnitra. Samozřejmě není vyloučeno, že se v budoucnu v souvislosti s nějakým konkrétním specifickým případem objeví další dílčí otázky, ale z hlediska celku, je podle mého názoru institut nastaven účelně, a to i tak, že zároveň nejen zajišťuje nestrannost, ale některými svými dílčími aspekty odrazuje účastníky řízení od obstrukčního jednání.

O něco složitější je problematika tzv. systémové podjatosti, jejímuž vymezení a vnímání byla věnována poslední, čtvrtá, kapitola. Současně uplatňovaný smíšený model veřejné správy, který umožňuje, aby orgány ÚSC rozhodovaly ve věcech, v nichž jsou samy žadateli, bude podle mého názoru vždy vyvolávat otázky týkající se možné systémové podjatosti, a tak bude mít vždy své odpůrce. Je přirozené si pokládat otázku, zda je vůbec možné, aby byli zaměstnanci ÚSC, kteří v řízení rozhodují, nestranní. Některé speciální právní předpisy již mimo jiné pro předmětné situace obsahují povinnou změnu příslušnosti – například v první kapitole zmíněný zákon o vyvlastnění a zákon o odpovědnosti za přestupky. V obou případech jde však o předpisy, které se vztahují k citlivým oblastem, ve kterých dochází k podstatným zásahům do právní sféry účastníků řízení. Zakotvení povinné změny příslušnosti ve SŘ, jako obecném právním předpise, jakou obsahoval původní návrh SŘ, však podle mého názoru není řešením situace, protože by s tímto vznikaly další problémy, a to ať již pro účastníky řízení, tak pro správní orgány a jejich personální aparát.

Za první zásadnější rozhodnutí lze považovat rozsudek NSS z roku 2004, který se neobešel kritiky odborné právní veřejnosti a v roce 2012 shledal první senát NSS důvod

k judikaturnímu odklonu od něj. K systémové podjatosti se tak vyjádřil rozšířený senát NSS, který přišel s novým konceptem tzv. systémového rizika podjatosti. Závěry z tohoto usnesení byly dále aplikovány, ale často kritizovány pro svůj extenzivní výklad a přílišnou obecnost.

To, že se systémová podjatost stala častým předmětem rozhodování správních soudů, mělo podle mě hlubokou souvislost s absencí její právní úpravy v jakékoli podobě (např. dnešního odstavce 2), judikatura se totiž v čase může měnit a mění, a proto vznikal prostor mimo jiné i pro námitky systémové podjatosti, které byly ryze obstrukční povahy. K zabránění obstrukčním námitkám může být nápomocná právě novela z roku 2018. Otázkou však zůstává, zda s její účinností pozbyly významu dříve judikaturou vyslovené závěry. Zatímco některé články odborné právní veřejnosti obsahovaly názor, že ano, NSS má za to, že tomu tak není.

Sama zastávám názor, že není potřeba změnit systém, který byl zákonodárcem zvolen, razantním způsobem (např. změnou modelu veřejné správy), ani neshledávám důvod propříjetí koncepce „systémové podjatosti“ jako tíživého problému, který by bylo potřeba řešit zakotvením povinné změny příslušnosti ve SŘ. Usnesení rozšířeného senátu z roku 2012 je poněkud ošemetné, ale na druhou stranu se nepřikláním k tomu, že by spolu s přijetím novely z roku 2018 měly pozbýt relevance veškeré výklady týkající se systémové podjatosti. Pokud by úřední osoby v dotčených situacích nemohly být vyloučeny vůbec, a to přes to, že by existovala přístupující skutečnost, která by v jiném případě vedla k jejich vyloučení z projednávání a rozhodování věci podle § 14 odst. 1, šlo by podle mého názoru o porušení požadavku nestrannosti. V tomto ohledu se tedy stavím na stranu NSS.

Právní úpravu podjatosti úředních osob tedy ve vztahu k „obecné podjatosti“ považuji za vhodně zvolenou a nastavenou tak, aby naplňovala roli nástroje k zajištění nestrannosti a napomáhala v právní jistotu občanů. Pokud jde o „systémovou podjatost“, pak se přikláním k názoru, a to s přihlédnutím k projevené vůli zákonodárce při volbě modelu veřejné správy, že vztah zaměstnanecký či obdobný poměr úřední osoby k územnímu samosprávnému celku nebo státu není důvodem pro její shledání. Pokud však v takovém případě budou u úřední osoby naplněny předpoklady stanovené v § 14 odst. 1, neměly by být bez dalšího „pohlčeny“ odst. 2. Nemyslím si však, že by šlo bez dalšího o uzavřenou kapitolu.

Seznam použitých zdrojů

Monografie a komentářová literatura

- ČERNÝ, Pavel a kol. *Průvodce novým správním řádem s podrobným výkladem a vzory podání*. Praha: Linde, 2006, 439 s.
- BOHADLO, David a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, 674 s.
- HORIZNKOVÁ, Eva, NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015, 390 s.
- HRABÁK, Jan, NAHODIL, Tomáš. *Nový správní řád a zákon související: s odkazy, výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 2. aktualizované a doplněné vydání podle stavu ke dni 1. 3. 2006. Praha: ASPI, 2006, 451 s.
- HŘEBÍKOVÁ, Iva a kol. *Zákon o státní službě*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, 971 s.
- HUSSEINI, Faisal a kol. *Listina základních práv a svobod*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, 1413 s.
- FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní právo procesní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, 510 s.
- JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád: komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, 1011 s.
- KLIKOVÁ, Alena a kol. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016, 652 s.
- KMEC, Jiří a kol. *Evropská úmluva o lidských právech*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 1660 s.
- KOPECKÝ, Martin a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, 924 s.
- MOLEK, Pavel. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, 573 s.
- NEMEŠKALOVÁ ROSINOVÁ, Alžběta. *Podjatost soudců v rozhodovací praxi vrcholných soudů ČR*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, 240 s.
- POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, 890 s.
- PRŮCHA, Petr. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1. 7. 2019*. 4. aktualizované a doplnění vydání. Praha: Leges, 2019, 533 s.
- RAJCHL, Jiří a kol. *Správní řád: 10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, 296 s.
- RYŠAVÝ, Lukáš. *Nezávislost a nestrannost rozhodce*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, 221 s.

VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, 1446 s.

VLACHOVÁ, Barbora. *Zákon o vyvlastnění*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, 158 s.

Právní předpisy

Vládní nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správním řízení).

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

Vládní nařízení č. 91/1960 Sb., o správním řízení.

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

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. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 250/2014 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím zákona o státní službě, v platném a účinném znění.

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

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

Judikatura

Nález Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 60/04.

Nález Ústavního soudu ze dne 7. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 722/05-2.

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.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 9. 2009, sp. zn. II. ÚS 1062/08.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 7. 2016, sp. zn. III. ÚS 1872/16.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2018, č. j. 16 Kss 1/2018-207.

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

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2004, č. j. 2 As 21/2004-67.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2007, č. j. 2 As 29/2007-74.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2009, č. j. 2 As 83/2008-124.

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

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.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2013, č. j. 4 As 18/2012-29.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2013, č. j. 3 As 2/2013-22.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2013, č. j. 5 As 77/2011-58.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, č. j. 1 Afs 7/2009-753.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2014, č. j. 5 As 67/2013-21.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2014, č. j. 9 As 121/2014-33.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2015, č. j. 7 As 158/2014-30.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2015, č. j. 7 As 57/2015-80.
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 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.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2019, č. j. 9 As 70/2019-34.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2020, č. j. 8 As 127/2018-50.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 34/2021-50.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2022, č. j. 4 As 449/2019-51.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2023, č. j. 6 As 52/2023-127.
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119.
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 10. 2014, č. j. 6 Tdo 1018/2014-171.
Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 3. 10. 2002, č. j. 30 Ca 23/2002-17.
Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27. 5. 2015, č. j. 42 Ad 9/2013-41.
Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 1. 2017, č. j. 78 Ad 4/2016-36.
Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 4. 2018, č. j. 30 A 244/2017-34.
Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 7. 2023, č. j. 55 A 27/2022-58.

Odborné články

KADEČKA, Stanislav. Je rozhodování obce ve vlastní věci opravdu nepodjaté? *Právní rozhledy*, č. 13/2005, s. 477-484.

KOPECKÝ, Martin. K Postavení územního samosprávného celku jako účastníka správního řízení a k aktuálním otázkám posuzování nestrannosti rozhodování ve spojeném modelu veřejné správy. *Právník*, č. 2/2014, s. 134-144.

POUPEROVÁ, Olga. „Nezávislé správní úřady“. *Správní právo*, č. 4/2014, s. 209-226.

Internetové zdroje

Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Sněmovní tisk 201/0, 2003. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, IV. volební období [online]. [cit. 25. 3. 2024] Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=201&ct1=0>.

Návrh Zastupitelstva Pardubického kraje na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Sněmovní tisk 54/0, 18. 1. 2018, Parlament ČR, Poslanecká sněmovna, VIII. volební období [online], [cit. 26. 3. 2024]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=54&CT1=0>.

Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 176/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Sněmovní tisk 54/0, 18 ledna 2018, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, VIII. volební období [online], [cit. 18. 4. 2023]. Dostupná na: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=54&CT1=0>.

Ministerstvo vnitra. Metodická pomůcka k § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád: systémová podjatost [online]. mvcr.cz, 9. května 2017 [cit. 5. 4. 2023]. Dostupné na: <https://www.mvcr.cz/soubor/metodika-systemova-podjatost.aspx>.

POSPÍŠIL, Ivo. Systémová podjatost v judikatuře Nejvyššího správního soudu [online]. pravni prostor.cz, 28. 11. 2019 [cit. 25. 3. 2024]. Dostupné na: <https://www.pravni prostor.cz/clanky/spravni-pravo/systemova-podjatost-v-judikature-nejvyssiho-spravniho-soudu>.

Příloha č. 1 k usnesení vlády č. 99 [online]. odok.cz, 14. 2. 2018 [cit. 26. 3. 2024]. Dostupné na: <https://odok.cz/portal/zvlady/jednani-detail/2018-02-14/>.

SOVA, Aleš. Úskalí rozhodování o systémové podjatosti – 2. část. *Právní rozhledy* [online databáze], 2023, č. 2 [cit. 25. 3. 2024]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

Závěr č. 17 ze zasedání poradního sboru ministerstva vnitra ke správními řádu ze dne 7. 11. 2005. Výklad pojmu oprávněná úřední osoba podle § 15 odst. 2 správního řádu [online]. mvcr.cz, 7. 11. 2005 [cit. 16. 6. 2023]. Dostupné na: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>.

Závěr č. 166 ze zasedání poradního sboru ministerstva vnitra ke správnímu řádu ze dne 18. 1. 2019. Vyloučení z projednávání a rozhodování věci podle § 14 správního řádu [online]. mvcr.cz, 18. 1. 2019 [cit. 10. 3. 2024]. Dostupné na: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>.

Shrnutí

Tato diplomová práce si klade za cíl rozbor současné právní úpravy institutu vyloučení z projednávání a rozhodování věci. Je členěna do čtyř hlavních kapitol, které se postupně věnují východiskům právní úpravy, výkladům základních pojmů jako jsou podjatost či úřední osoba, rozboru důvodů podjatosti a procesnímu postupu při zjišťování podjatosti a na konec také nastínění problematiky systémové podjatosti a vývoje jejího vnímání. K rozboru byly využity poznatky, jež byly získány ze současné i předchozí právní úpravy, odborné literatury, článků odborné veřejnosti a především ze soudní judikatury.

Abstract

The aim of this thesis is to analyze current legal regulation of the institute of exclusion from discussion and decisions-making. It is divided into four main chapters. The chapters are devoted to the basis of legal regulation, interpretations of basic terms such as bias or officials, analysis of the reasons for bias and the procedural process for detecting bias, and finally also an outline of the issue of systemic bias and the development of its perception. Knowledge for the analysis is obtained from current and previous legislation, scientific literature and articles and mainly from court jurisprudence.

Klíčová slova

Nestrannost

Nezávislost

Podjatost

Systemová podjatost

Úřední osoba

Key words

Impartiality

Independence

Bias

Systemic bias

Official