

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Systémová podjatost ve správním řízení aneb požadavek na překročení nadkritické míry rizika systémové podjatosti

Správní orgány jsou při své činnosti vázány mimo jiné základními zásadami obsaženými v úvodních ustanoveních správního řádu, přičemž jednou z těchto zásad je též povinnost uplatňování nestranného postupu správních orgánů při jejich rozhodování vůči dotčeným osobám, která je vyjádřena v § 7 odst. 1 správního řádu, z něhož se podává, že „správní orgán postupuje vůči dotčeným osobám nestranně a vyžaduje od všech dotčených osob plnění jejich procesních povinností rovnou měrou“. Samotný institut (ne)podjatosti úředních osob tak představuje jednu ze základních záruk spravedlivého procesu a práva na nestranné rozhodování ve veřejné správě. Vedle klasické individuální podjatosti (vztah úředníka k věci nebo účastníkům) se v české praxi a judikatuře vyvinul specifický koncept tzv. systémové podjatosti, při jejímž posuzování je nutné vycházet především ze závěrů soudní praxe.

Jakýmsi právním základem pro správní řízení je kromě zásady zákonnosti zakotvené v čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod zejména čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle něhož se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu, přičemž Ústavní soud ČR v tomto směru judikoval, že i když toto ustanovení výslovně nevyžaduje, aby i „jiný orgán“ vykazoval atributy nezávislosti a nestrannosti tak jako soud, z jeho účelu, jímž je vymezení základních principů spravedlivého řízení, vyplývá nutnost širší interpretace.[\[1\]](#)

Správní řád tedy zakotvuje požadavek nestrannosti správních orgánů jednak ve svém § 7, a jednak v § 14, v němž je upravena podjatost úředních osob. Podjatost lze definovat jako vztah rozhodující osoby k projednávané věci či k účastníkům řízení, resp. jejich zástupcům, který vyvolává pochybnost o objektivitě projednávání a rozhodování věci.

Pojem "systémová podjatost" není výslovně definován zákonem, ale jedná se o jakýsi judikatorní konstrukt. Systémová podjatost vzniká jako důsledek tzv. spojeného modelu veřejné správy, kde tentýž úřad vykonává jak samosprávu (prosazuje zájmy obce, kraje), tak i přenesenou působnost státní správy. Úředníci územního samosprávného celku tak v jednom momentě rozhodují o „vlastních“ projektech (samospráva) a v druhém momentě rozhodují jako úřad o povolení téhož projektu (státní správa). Úředník je přitom zaměstnancem územního samosprávného celku, jehož politická reprezentace může mít na výsledku řízení silný zájem.

Základním stavebním kamenem současného chápání systémové podjatosti je usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 – 119. V uvedeném rozhodnutí byl vysloven závěr, že „v případech, kdy rozhoduje úředník územního samosprávného celku ve věci, která se přímo nebo nepřímě týká tohoto celku, není a priori vyloučen z rozhodování pro svoji „systémovou podjatost“, avšak je u něho dáno „systémové riziko podjatosti“, kvůli němuž je třeba otázku jeho případné podjatosti posuzovat se zvýšenou opatrností oproti věcem, které se zájmů územního samosprávného celku nijak nedotýkají“.

Rozšířený senát NSS v uvedeném rozhodnutí dále uvedl, že důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby je její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku v případě, že se rozhoduje ve věci týkající se přímo nebo nepřímo tohoto územního samosprávného 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, s tím, že k pochybám o nepodjatosti postačí i poměrně nízká míra podezření, neboť existence „systémového rizika podjatosti“ je sama o sobě signálem ke zvýšené opatrnosti a „podezřívavosti“ při posuzování důvodů pro vyloučení úřední osoby z úkonů v řízení.

Jinak řečeno, bylo stanoveno, že samotný zaměstnanecký poměr úředníka pro jeho vyloučení z rozhodování ve věci bez dalšího nestačí a je nutné, aby pro možné konstatování podjatosti přistoupily i další skutečnosti, které jsou způsobilé objektivně vyvolat pochybnosti o nestrannosti, tj. skutečnosti, které způsobí překročení tzv. **nadkritické míry systémového rizika podjatosti**.

Příkladem takových skutečností může být například 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 určitá stavba, činnost apod. byla povolena, anebo naopak nepovolena); takový zájem lze vysledovat například z různých mediálních vyjádření, předvolebních slibů, konkrétních investičních či jiných obchodních počínů, předchozích snah nasměrovat 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. Zjevně a bez dalšího pak uvedenými skutečnostmi budou podezření z nátlaku či snahy přímo ovlivnit rozhodování příslušné úřední osoby prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu^[2] (obdobně též např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2025, č. j. 1 As 146/2024-93).

Konkrétní případy překročení nadkritické míry rizika systémové podjatosti z judikatury Nejvyššího správního soudu (NSS)

Níže uvádíme některé konkrétní případy z judikatury Nejvyššího správního soudu, kdy bylo shledáno, že k překročení nadkritické míry rizika systémové podjatosti došlo.

A. Kauza „Spalovna Chotíkov“

Jedním z případů, který formoval mantinely systémové podjatosti v praxi, je povolování Závodu na energetické využití komunálního odpadu (ZEVO) v Chotíkově u Plzně. Investorem v daném případě byla městská společnost a projekt měl silnou politickou podporu Plzeňského kraje. V uvedeném případě způsobila překročení oné kritické míry skutečnost, že Plzeňský kraj uzavřel s investorem *dohodu o partnerství a spolupráci*, ve které se politická reprezentace kraje (samospráva) zavázala k **poskytnutí „maximální součinnosti“** směřující k realizaci záměru.^[3]

Bylo tedy konstatováno, že takový závazek politické reprezentace vytvořil extrémní tlak na úředníky krajského úřadu (kteří měli o věci nestranně rozhodovat), přičemž pokud se zaměstnavatel úředníků smluvně zaváže k podpoře projektu, nemůže veřejnost (ani soud) věřit, že úředníci budou schopni projekt nezávisle a kriticky posoudit. Nadkritická míra rizika byla překročena, celý krajský úřad byl shledán podjatým a věc musela být delegována jinam.

B. Kauza „Studentské koleje VŠ polytechnické Jihlava“

Dalším, poměrně nedávným rozhodnutím NSS, kdy byla konstatována systémová podjatost, je

rozsudek NSS z 17. 12. 2024, č. j. 9 As 184/2024-163. Daná kauza se týkala velkého stavebního záměru na území Jihlavy, přičemž existence systémové podjatosti byla shledána jak u Magistrátu města Jihlavy, tak u Krajského úřadu Kraje Vysočina jako celku.

NSS v daném rozhodnutí vyslovil závěr, že byla-li u správního orgánu shledána nadkritická míra rizika systémové podjatosti, jsou ze všech úkonů v řízení vyloučeny nejen úřední osoby vedoucí samotné stavební či územní řízení, ale i úřední osoby v pozici tzv. dotčených orgánů (např. úředníci magistrátu vydávající závazná stanoviska z hlediska ochrany ovzduší, památkové péče či dopravy).

C. Kauza „Šantovka Tower“

V případě plánované výstavby výškové budovy Šantovka Tower v ochranném pásmu městské památkové rezervace města Olomouc hrál roli enormní mediální a politický tlak. I v tomto případě došlo mezi investorem a městem k uzavření smlouvy o spolupráci, z níž plynul jednak zájem obou smluvních stran na uskutečnění záměru, ale též případná odpovědnost města za škodu v případě jeho neuskutečnění.

NSS v tomto případě konstatoval, že silný ekonomický zájem města na výsledku řízení o umístění stavby plynoucí z možného velkého rozsahu jeho odpovědnosti ze smlouvy o spolupráci a skutečnost, že se jednalo o rozsáhlý a kontroverzní záměr, ve svém souhrnu naplňují nadkritickou míru systémového rizika podjatosti^[4].

Závěrečné shrnutí

Lze uzavřít, že riziko systémové podjatosti je třeba posuzovat individuálně, vždy s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti daného případu, přičemž je nutné se zaměřit na existenci určitých dalších skutečností, jež mohou znamenat právě překročení nadkritické míry rizika systémové podjatosti. Zejména se může jednat o (i) povahu, rozsah a hodnotu záměru, kdy zájem územního samosprávného celku musí být dostatečně intenzivní (rutinní oprava místní komunikace zpravidla podjatost nezaloží, naopak strategické investice riziko podjatosti zvyšují); (ii) jevy v politické či mediální sféře, jež předcházejí příslušnému správnímu řízení či je doprovázejí a naznačují zvýšený zájem o výsledek řízení; (iii) podezření z možného nátlaku či snahy přímo ovlivnit rozhodování příslušné úřední osoby prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu apod.

Znakem podjatosti tak může být například uzavírání smluv o spolupráci s developery, v nichž se územní samosprávný celek zavazuje k určité spolupráci při získání povolení, veřejná vyjádření starostů a radních směrem k úředníkům (např. výzvy k urychlenému vyřízení, hrozby sankcemi, spojování úspěchu projektu s odměnami úředníků), zcela nestandardní rychlost rozhodování, opomíjení účastníků řízení, nezákonné zužování jejich okruhu, extrémní ignorování námitek oponentů záměru apod. Hranice mezi povoleným "zájmem obce" a "nadkritickou mírou systémové podjatosti" leží především v míře aktivního, nestandardního a procesně nečistého prosazování tohoto zájmu.

Judikatura Nejvyššího správního soudu u systémové podjatosti sice odmítla absolutní ochranu teoretické čistoty rozhodování, která by vedla ke kolapsu úřadů v regionech, avšak vytvořila koncept systémové podjatosti, který dnes funguje jako pojistka pro případy, kdy se spojený model veřejné správy stane nástrojem pro bezohledné prosazování místních politických či ekonomických zájmů na úkor zákonnosti a práv občanů. Pro praxi z toho plyne jasný imperativ pro politické představitele obcí, z něhož plyne, že čím více budou otevřeně zasahovat do rozhodování "svých" úředníků ve státní správě, tím spíše riskují zrušení celého povolovacího procesu pro podjatost.

Mgr. Michal Štof,

advokát, partner

Mgr. Žaneta Švecová,
advokát



[PPS advokáti s. r. o.](#)

Velké náměstí 135/19
500 03 Hradec Králové

Tel.: +420 495 512 831-2
Fax: +420 495 512 838
e-mail: pps@ppsadvokati.cz

[1] Usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1062/08 ze dne 25. června 2009.

[2] Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 – 119.

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

[4] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2025, č.j. 1 As 146/2024-93.

© EPRAVO.CZ – Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Sdílení elektřiny v obecních projektech, změny po 1.8.2026 a zapojení bateriových úložišť](#)
- [Jak naložit s „oznámením“ přestupku soukromých osob? A je to vlastně oznámením ve smyslu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich?](#)
- [Systémová podjatost ve správním řízení aneb požadavek na překročení nadkritické míry rizika systémové podjatosti](#)
- [Bezpilotní systémy vlastní konstrukce v kategorii Specific: regulatorní požadavky a praktické aspekty](#)
- [Pacht závodu a zákaz přenechání věci třetí osobě](#)
- [Digitální důkazy z webu v soudním řízení: jak doložit, co bylo online zveřejněno?](#)
- [Nepravomocné povolení stavby a změna územního plánu](#)
- [Letiště a letecké stavby](#)
- [Nejvyšší správní soud vymezuje nové hranice zneužití práva u běžných nákladů na reklamu](#)

- [Limity dohledu nad výkonem znalecké činnosti](#)
- [Stavebníci získávají od roku 2026 silnější pozici v soudních sporech o povolení stavby](#)