

Olga Pouperová¹⁾

„Nezávislé správní úřady“

I. Nezávislé regulační orgány

Nezávislými regulačními orgány jsou takové instituce, které na základě zákona vykonávají vrchnostenskou regulaci určitého sektoru (obvykle úžeji vymezeného než jsou např. ministerské resorty) a jsou přitom nezávislé na vrcholném exekutivním orgánu a tvůrci politiky. V rámci kategorie nezávislých regulačních orgánů tak lze rozlišovat nezávislé správní úřady, které institucionálně jsou součástí moci výkonné a které lze považovat za historicky první a nejběžnější formu nezávislých regulačních úřadů, a jiné veřejné orgány, které institucionálně stojí mimo moc výkonnou a případně mohou mít vlastní právní subjektivitu.²⁾

Obecně lze nezávislost regulační autority zajistit různými způsoby. Za prvé může jít o orgán státu. V rámci tohoto modelu, kdy regulační pravomoci jsou svěřeny státnímu orgánu, pak lze rozlišovat dvě základní schémata, a to a) schéma, kdy regulační orgán je institucionálně vyčleněn ze soustavy moci výkonné a stojí mimo tři klasické složky státní moci, a b) schéma, kdy regulační orgán je institucionálně součástí moci výkonné. V rámci tohoto modelu pak je třeba vyřešit organizační začlenění regulačního orgánu a jeho vztah k jiným státním orgánům, v rámci schématu ad b) především k vrcholnému orgánu moci výkonné (ať už je to prezident nebo vláda).

Za druhé, pak může být regulace svěřena samostatnému subjektu od státu odlišnému, který bude regulaci vykonávat a) jako přenesenou státní správu, nebo b) jako samosprávu. Tento model je však těžko použitelný tam, kde regulován je mezi jinými i sám stát.³⁾ Stát je primárním a originárním nositelem veřejné (státní) moci a jiné subjekty nadané veřejnou mocí mohou existovat a veřejnou moc vykonávat pouze tehdy, pokud to stát prostřednictvím ústavy či zákona připustí. Nastala by

¹⁾ Autorka je odbornou asistentkou na Katedře správního práva a správní vědy Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci. Článek byl vytvořen v rámci projektu Podpora vytváření excelentních výzkumných týmů a intersektorální mobility na Univerzitě Palackého v Olomouci CZ.1.07/2.3.00/30.0004.

²⁾ Srov. VILAIN, Y. *Demokratische Legitimität und Verfassungsmässigkeit unabhängiger Regulierungsbehörden – Von den ursprünglichen Bedenken bis zur richterlichen Eingliederung in das französische Verwaltungssystem*. In MASING, J., MARCOU, G. *Unabhängige Regulierungsbehörden – Organisationsrechtliche Herausforderungen in Frankreich und Deutschland* (eds.). Tübingen: Mohr Siebeck, 2010. ISBN 978-3-16-150510-2, s. 9-10.

³⁾ VOPÁLKA, V. *Nezávislé správní orgány*. In: *Ve službách práva: Sborník příspěvků k 10. výročí založení pobočky nakladatelství C. H. Beck v Praze*. Praha: C. H. Beck, 2003. ISBN 80-7179-820-7, s. 94.

tedy paradoxní situace, kdy by stát umožnil vznik jiného mocenského subjektu, aby mu svěřil část úkolů, které by jinak musel zajišťovat sám, ale zároveň s tím, že jeho vrchnosti bude rovněž podroben. Schéma přenesené státní správy a samosprávy se odlišuje v tom, že máme-li mluvit o samosprávě, musí být vytvořena členská základna a orgány s regulačními pravomocemi musí být složeny ze zástupců regulovaných odvětví. Samospráva se z povahy věci soustřeďuje na správu vlastních záležitostí, a proto má omezené možnosti, jak při regulaci zaručit pluralitu zájmů.

Koncepce nezávislých regulačních orgánů jako taková pochází ze Spojených států amerických. V roce 1889 se Kongres USA rozhodl vyčlenit z exekutivy, podléhající prezidentovi USA, Mezistátní obchodní komisi (*Interstate Commerce Commission*) a vytvořit z ní nezávislý úřad.⁴⁾ Procedura jmenování členů komise se neodchylovala od procedury ústavou stanovené pro exekutivní úředníky, ale členové komise neměli při výkonu své funkce podléhat prezidentovi.⁵⁾ Šlo tedy o nezávislý regulační orgán ve formě nezávislého správního úřadu (*independent administrative agency*).⁶⁾ V podmínkách USA má přívlastek „nezávislý“ vyjadřovat nezávislost na prezidentovi, jemuž je svěřena exekutivní moc. V parlamentní demokracii s vládou jako vrcholným orgánem moci výkonné jde především o nezávislost na vládě. Orgán tak nemá být vázán vnitřními předpisy vlády či pokyny jejích členů. Vymaněním z podřízenosti vrcholnému orgánu exekutivní moci se však „nezávislý orgán“ o to více dostává do „závislosti“ na jiném státním orgánu, obvykle parlamentu.⁷⁾

I když je fungování nezávislých regulačních orgánů založeno na eliminaci politického vlivu, prapůvodně v pozadí jejich zřízení je právě politický motiv. Koncepce vznikla v období New Dealu, kdy se po Velké hospodářské krizi vláda snažila regulací ekonomiku oživit a předejít dalším výpadkům. Byly proto zřizovány nezávislé regulační úřady, jimž byly svěřeny kompetence v záležitostech, které by jinak museli rozhodovat soudci, kteří však byli politicky konzervativní, tj. k regulaci nepřátelští a myšlenky aktivistické vlády, která vrchnostensky zasahuje do soukromých hospodářských vztahů, se bránili.⁸⁾

Regulace není založena na jednorázových nebo nesouvisejících rozhodnutích, nýbrž naopak jde o soustavnou a spojitou činnost, pro niž je tudíž důležitá konzis-

⁴⁾ Interstate Commerce Act of 1889.

⁵⁾ Srov. PIERCE, R. J. Jr., SHAPIRO, S. A., VERKUIL, P. R. *Administrative Law and Process*. 5. vydání. New York: Foundation Press, 2009. ISBN 978-1599414256, s. 100.

⁶⁾ V protikladu k „*executive administrative agency*“, které jsou standardní součástí administrativy a podléhají prezidentovi USA tak, jak ústava USA předpokládá (čl. 2 odst. 1 ústavy USA). Termín „agency“ v zásadě odpovídá českému termínu (správní) úřad. Srov. PIERCE, R. J. Jr., SHAPIRO, S. A., VERKUIL, P. R., op. cit. 5, s. 100.

⁷⁾ Např. v kontextu USA se hovoří o „prodloužené ruce Kongresu“. Srov. např. PIERCE, R. J. Jr., SHAPIRO, S. A., VERKUIL, P. R., op. cit. 5, s. 100.

⁸⁾ Podrobněji srov. SOMMER, S. *Independent Agencies as Article I Tribunals: Foundations of a Theory of Agency Independence*. *Admin. L. Rev.*, 1987, č. 39, s. 93.

tentnost.⁹⁾ Regulace prostřednictvím nezávislých regulačních orgánů má řešit problém politické nejistoty, a proto se u nich často posilují prvky kontinuity.¹⁰⁾ Naproti tomu pro („obyčejné“) správní úřady je charakteristická více či méně pravidelná obměna, daná volebním obdobím zastupitelských orgánů, od nichž jsou odvozeny. Vláda tak má na splnění svých cílů předem určený čas, přičemž není vůbec jisté, zda následující vláda bude v započatých a nedokončených úkolech pokračovat.¹¹⁾

Nezávislé regulační orgány regulují relativně úzce vymezený okruh společenských vztahů, který vyžaduje vysoce odborné znalosti, a zřizování takovýchto orgánů je založeno na přesvědčení, že experti specializovaného orgánu jsou k regulaci v určitých oblastech vybaveni lépe než vládní byrokraté.¹²⁾ K podstatným znakům těchto orgánů tedy patří jejich specializovaná věcná působnost, poměrně úzce vymezená, a expertnost jejich členů.

Ne všechny regulační orgány však jsou nezávislé. Proč se u některých regulačních orgánů objevují požadavky na zajištění jejich nezávislosti, je dáno spíše ekonomickými nebo socio-politickými důvody. Obvykle jde o v jistém smyslu strategické oblasti, které jsou náchylné ke vzniku tzv. přirozených monopolů (typicky energetika, telekomunikace a historicky také železniční doprava)¹³⁾ nebo u nichž existuje obava, že by je vláda mohla zneužít k manipulaci společnosti nebo společenského mínění (typicky např. segment sběru, zpracovávání a šíření informací, jako státní statistika, osobní údaje nebo správa rozhlasového a televizního vysílání). Nezávislým orgánům se někdy také svěřují pravomoci v oblastech vysoce citlivých z důvodu nikoli politických či hospodářských, nýbrž z důvodů etických (např. komise pro biomedicínu¹⁴⁾); v této oblasti však orgány mívají spíše poradní funkci, nikoli přímo regulační pravomoci.

⁹⁾ GILARDI, F. Delegation to independent regulatory agencies in Western Europe. Credibility, political uncertainty, and diffusion. In: DIETMAR, B., GILARDI, F. (eds.). *Delegation in contemporary democracies* Abingdon, Oxon; New York: Routledge. ISBN 978-0415543569, s. 127.

¹⁰⁾ V případě polského regulačního orgánu pro rozhlasové a televizní vysílání – Národní rady pro radiofonii byl označen jako ústavní princip. Srov. nález polského ústavního tribunálu ze dne 23. 3. 2006, K 4/06, bod 18-19; v anglickém překladu dostupný z http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/documents/K_4_06_GB.pdf (21. 5. 2013).

¹¹⁾ T. M. Moe v této souvislosti uvádí: „*Co dnešní úřady vytvoří ... bude podkopáno nebo dokonce zcela zničeno úřady zítřejšími.*“ MOE, T., M. Political institutions: the neglected side of the story. *Journal of Law, Economics and Organization*, 1990, č. 6, s. 227.

¹²⁾ KLEINSTEUBER, H., J. The Internet between Regulation and Governance in Organization for Security and Co-operation in Europe. Self-Regulation, Co-Regulation, State Regulation, s. 63, dostupné z <http://www.osce.org/fom/13844> (6. 5. 2013).

¹³⁾ HANDRLICA, J. *Nezávislé správní orgány*. Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky. Praha, 2009. ISBN 978-80-86729-49-7, s. 20-21.

¹⁴⁾ Např. Švýcarská etická komise pro biotechnologii (Eidgenössische Ethikkommission im Ausserhumanbereich) zřízená na základě zmocnění v čl. 57 zákona o organizaci vlády a správy (Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997, RVOG), podle nějž spolková rada může zřídit poradní orgány, které nebudou podřízeny vládě. Srov. k tomu také zákon o genetickém inženýrství (Bundesgesetz über die Gentechnik im Ausserhumanbereich 21. vom März 2003, GTG).

Mezi tím, které oblasti mají být spravovány orgány nezávislými a u kterých požadavek nezávislé regulace není tak palčivý nebo není vůbec, však není jednoznačná demarkační linie. „Proč některé a ne jiné úřady jsou označeny za nezávislé, je otázka, na kterou není snadné odpovědět. Z funkčního hlediska mají vládní úřady podobné kompetence jako úřady nezávislé. Oba druhy úřadů mohou rozhodovat, vydávat právní předpisy. Schéma je přinejmenším nevyrovnané, pokud ne nevysvětlitelné.“^{15), 16)}

Jde v podstatě především o politické rozhodnutí vyjmout správu v určité oblasti z dosahu vrcholného exekutivního orgánu. Koncepce nezávislých regulačních orgánů je tedy založena na myšlence apolitičnosti, resp. přesvědčení, že určité oblasti mají být spravovány bez ohledu na politické programy a cíle, které jsou obvykle jen dočasné.

V některých případech je toto rozhodnutí učiněno na mezinárodní či nadnárodní úrovni a jednotlivým státům je adresován požadavek (ať už ve formě doporučení,¹⁷⁾ nebo ve formě závazné normy¹⁸⁾) zajistit nezávislé postavení některých regulačních orgánů.

Zřizování nezávislých regulačních orgánů tak nebylo izolovaným trendem, nýbrž státy se navzájem inspirovaly či imitovaly.¹⁹⁾ Nezávislé regulační orgány jsou tak často zřizovány také proto, že tento koncept už se stal obecně akceptovaným, racionálním institucionálním řešením organizace regulace určitého segmentu trhu, jak napříč státy, tak napříč hospodářskými sektory.²⁰⁾

¹⁵⁾ PIERCE, R. J. Jr., SHAPIRO, S. A., VERKUIL, P. R., op. cit. 5, s. 100. (překlad autorka) Srov. rovněž VIBERT, F. *The Rise of the Unelected. Democracy and the New Separation of Powers*, Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, Sao Paulo: Cambridge University Press, 2007, ISBN 9780511491160, s. 18.

¹⁶⁾ Ve Spojeném království pak otázku zřizování nezávislých regulačních úřadů řeší jako otázku legitimity, pro kterou dovozují pět kritérií (pověření zákonodárcem, expertní charakter, efektivnost, řádný proces a odpovědnost). Srov. HARLOW, C., RAWLINGS, R. *Law and Administration*. 3. vydání. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0521701792, s. 285-286.

¹⁷⁾ Např. nezávislost orgánů, které regulují vysílání je vyjádřeno v doporučení Výboru ministrů Rady Evropy REC (2000) 23 o nezávislosti a funkcích regulačních orgánů vysílacího sektoru a doporučení parlamentního shromáždění Rady Evropy č. 1147/1991 o parlamentní odpovědnosti za demokratickou reformu vysílání (čl. IV).

¹⁸⁾ Pro oblast statistiky viz čl. 338 Smlouvy o fungování EU (čl. 285 Smlouvy o ES) a zejména nařízení č. 223/2009 o evropské statistice (bod 20 a čl. 2 odst. 1 písm. a); pro oblast energetiky viz směrnici 2009/73/ES o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem (čl. 39) a směrnici 2009/72/ES o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou (čl. 35); pro oblast audiovizuálních mediálních služeb viz směrnici 2010/13/EU o audiovizuálních mediálních službách (čl. 30).

¹⁹⁾ Obecně k trendům ve veřejné správě viz např. SAHLIN-ANDERSSON, K. National, International and Transnational Constructions of New Public Management In: *Score Rapportserie 4/2000*, Stockholm Center for Organizational Research, s. 2-3.

²⁰⁾ Srov. např. GILARDI, F., op. cit. 9, s. 139. Někteří autoři hovoří o vynuceném izomorfismu. Srov. DiMAGGIO, P., POWELL, W. The iron cage revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality. In: DiMAGGIO, P., POWELL, W. (eds.) *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

V 90. letech se, vzhledem k překotnému technologickému i společenskému vývoji a postupné liberalizaci trhu a privatizacím v souvislosti s transformací politických režimů, potřeba hledat nová institucionální řešení stala aktuální pro podstatnou část Evropy. Vznikla jednak potřeba oddělit výkon vrchnostenských regulačních pravomocí od majetkových práv v již existujících regulovaných odvětvích a jednak potřeba regulovat odvětví nová. Evropská unie v této době koncept regulace prostřednictvím nezávislých regulačních orgánů podporovala a prosazovala. Pro některé oblasti byla koncepce nezávislého regulačního orgánu stanovena právem EU jako obligatorní.

Je však třeba si povšimnout, že původně právo EU nezávislost národních regulačních orgánů chápalo pouze ve smyslu nezávislosti hospodářské, resp. nezávislosti na aktérech regulovaného sektoru.^{21), 22)} Až novější směrnice požadavek nezávislosti rozšířily i na aspekt nezávislosti politické.²³⁾ Směrnice sice ponechávají na úvaze členských států, jakými konkrétními institucionálními a organizačními opatřeními bude nezávislost zajištěna v souladu s národní tradicí a ústavním právem konkrétního členského státu, nicméně už požadavek zřízení nezávislého úřadu (nezávislého ve smyslu nepodřízenosti vrcholnému exekutivnímu orgánu) sám o sobě je často s národním ústavním právem v rozporu.²⁴⁾

Koncepce nezávislých regulačních orgánů je tak vnímána jako ústavní anomálie. Jsou to výkonné orgány, které vykonávají vrchnostenské pravomoci odděleně od ostatních státních orgánů a nejsou přítomny ani složeny z přímo volených zástup-

²¹⁾ Srov. směrnici 97/51/ES (čl. 5a), která doplňuje směrnice 90/387/EHS a 92/44/EHS pro účely přizpůsobení se konkurenčnímu prostředí v telekomunikacích, směrnici 2003/54/ES o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 96/92/ES (čl. 23), směrnici (čl. 25) o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem a o zrušení směrnice 98/30/ES.

²²⁾ Srov. rovněž rozhodnutí Evropského soudního dvora ze dne 19. 3. 1991 ve věci C-202/88, Francie v. Komise, podle něž požadavek, aby nezávislé regulační úřady byly nezávislé od aktérů regulovaného tržního segmentu, je založen na přímo aplikovatelných ustanoveních Smlouvy o Evropských společenstvích (čl. 5, 81, 82 a 86, nyní čl. 4 Smlouvy o EU a čl. 101, 102 a 106 Smlouvy o fungování EU). Rozhodnutí dostupné z <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61988CJ0202:EN:PDF> (5.12.2014).

²³⁾ Srov. např. směrnici 2009/73/ES o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem (čl. 39), směrnici 2009/72/ES o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou (čl. 35); směrnici 2010/13/EU o audiovizuálních mediálních službách (čl. 30).

²⁴⁾ Nezávislé úřady ve Spojeném království srov. DORSEN, N., ROSENFELD, M., SAJÓ, A., BAER, S. *Comparative Constitutionalism: cases and materials*. 2. vydání. MN: West Reuters. St. Paul, 2010. ISBN 978-0314179463, s. 345. K analýze ústavní souladnosti nezávislých regulačních úřadů ve Francii srov. VILAIN, Y., op. cit. 2, s. 13-18; v německém kontextu srov. WIEDEMANN, R. *Unabhängige Verwaltungsbehörden und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur demokratischen Legitimation*. In: MASING, J., MARCOU, G. *Unabhängige Regulierungsbehörden – Organisationsrechtliche Herausforderungen in Frankreich und Deutschland* (eds.). Tübingen: Mohr Siebeck, 2010. ISBN 978-3-16-150510-2, s. 43-48; v holandském kontextu srov. LAVRIJSEN, S., OTTOW, A. *The Legality of Independent Regulatory Authorities*. In: BESSELINK, L. F. M., PENNING, F., PRECHAL, S. (eds.) *The Eclipse of Legality in Europe*, Alphen aan den Rijn: Kluwer International, 2010, zejm. s. 2 a s. 6.

ců ani nejsou přímo volenými zástupci spravovány. Zatímco přímo volené zastupitelské orgány i od nich odvozené vlády jsou sestaveny na základě vůle lidu, a mají tak demokratickou legitimitu,²⁵⁾ zdroje legitimacy nezávislých regulačních orgánů je třeba hledat jinde.

G. Sosay v této souvislosti navazuje na Weberovu kritiku majoritních institucí a kritiku ideje, že parlament je centrem racionálních debat a argumentů. Orgány vzešlé z voleb jsou výsledkem emocí, nejsou proto schopné generovat racionální výstupy. Koncepce nezávislých regulačních orgánů je tedy podle něj odůvodněna racionalizací a tím i legitimizována. Nezávislé regulační orgány regulaci vykonávají nikoli na základě vůle lidu, ale pro dobro lidu.²⁶⁾

Jak někteří již dříve předvíдали,²⁷⁾ v posledních letech se v některých sektorech podporují zase nová institucionální řešení (konkrétně zejména koregulace), případně se státy obracejí (zpět) k samoregulaci.²⁸⁾

II. Správní úřad

Správní úřad bývá v české nauce tradičně, nejspíše v návaznosti na Hoetzelovo vymezení,²⁹⁾ chápán ve funkčním pojetí jako zákonem stanovený okruh záležitostí, které jsou přiřazeny organizační jednotce jako jeho působnost, nebo v institucionálním pojetí jako obecné organizační označení organizační jednotky, které je přikázána určitá věcná a územní působnost, nebo v pojetí pomocného útvaru jako soubor osob přiřazených k určitému orgánu na pomoc při výkonu jeho funkce a tvořící organizační jednotku.³⁰⁾ Takové vymezení dnes však spíše odpovídá legálně definovanému termínu *správní orgán* (srov. § 1 odst. 1 správního řádu,³¹⁾ § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního^{32),33)}), který na materiálním základě

²⁵⁾ VIBERT, F., op. cit. 15, s. 2.

²⁶⁾ SOSAY, G. Consequences of legitimizing independent regulatory agencies in contemporary democracies: Theoretical scenarios. In: DIETMAR, B., GILARDI, F. (eds.) *Delegation in contemporary democracies* Abingdon, Oxon ; New York: Routledge. ISBN 978-0415543569. s. 172-174.

²⁷⁾ VOPÁLKA, V., op. cit. 3, s. 140.

²⁸⁾ Srov. např. Co-regulation and Self-regulation: current state of co-regulation and self-regulation in the Single Market, 2004 dostupné z http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/2018_cahier_en_smo_def.pdf (21. 3. 2013); KLEINSTEUBER, H. J., op. cit. 12, SCHULZ, W. Was Leisten Selbst- und Co-Regulierung im Vergleich zu dem bisherigen Regulierungsformen? In: *Medien, Ordnung und Innovation*. Berlin, Heidelberg: Springer Verlag, 2006. ISBN 978-3-540-29158-9, s. 169-183.

²⁹⁾ HOETZEL, J. Úřad veřejný. In: *Slovník veřejného práva československého: Svazek V*. Reprint původního vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. ISBN 80-902752-9-x, s. 100-105.

³⁰⁾ HENDRYCH, D. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7179-254-3, s. 98-99. Obdobně srov. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8, s. 263 a násl.

³¹⁾ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „správní řád“ nebo „SR“.

³²⁾ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

³³⁾ Případně § 244 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

(„výkon působnosti v oblasti veřejné správy“) vyjadřuje určité procesní postavení orgánu.³⁴⁾

Správními úřady se *de lege lata* v souladu s Ústavou³⁵⁾ rozumí pouze státní orgány, které jako *institucionální součásti moci výkonné* vykonávají působnost a pravomoci v rámci *státní správy*. Správní úřady jsou totiž v Ústavě ČR upraveny výhradně v hlavě třetí „Moc výkonná“. Součástí moci výkonné jsou prezident republiky (čl. 54 – 66 Ústavy), vláda (čl. 67 – 79 Ústavy) a státní zastupitelství (čl. 80 Ústavy). Existence a právní postavení správních úřadů jsou upraveny v čl. 79 Ústavy (spadají tedy pod vládu). Jiné správní úřady než ty podle čl. 79 Ústava nezná.

Správním úřadem je tedy takový státní orgán, který je institucionálně součástí moci výkonné, přičemž nejde o prezidenta republiky ani vládu (ve smyslu kolegiálního orgánu). Ústava výslovně rozlišuje „*ministerstva*“ (v jejichž čele stojí člen vlády³⁶⁾) a „*jiné správní úřady*“ (čl. 79 odst. 1 Ústavy). Všechny správní úřady mají být vládě jakožto vrcholnému orgánu moci výkonné (čl. 67 odst. 1 Ústavy) podřízeny. Pro to, aby určitá instituce mohla existovat jako správní úřad, je nezbytné, aby byla jako správní úřad zřízena zákonem. Zákonem tedy musí být označena jako správní úřad, čímž je zařazena do moci výkonné a také podřízena vládě.

III. Správní úřad nezávislý

1. Pojem a charakteristika

Hierarchické uspořádání státní správy je její imanentní vlastností. Správní úřady dokonce bývaly definovány tak, že to nejsou soudy, resp. „jako protiklad úřadu soudního“³⁷⁾ tedy jde o státní orgány, které nejsou nezávislé. Subordinace je považována mimo jiné za záruku jednotnosti.³⁸⁾ Správní úřady jako vykonavatelé státní správy tedy mají být organizovány hierarchicky, přičemž na vrcholu hierarchie je podle čl. 67 odst. 1 Ústavy vláda. Výjimky z tohoto pravidla Ústava nepředpokládá.

Z uvedeného by tedy mělo vyplývat, že *orgán může být buďto správním úřadem (ve smyslu čl. 79 Ústavy), anebo může být nezávislý*. Některé zákony však přesto zřizují orgány, které *explicitně označují jako správní úřad* a kterým ale zároveň (v různé

³⁴⁾ POUPEROVÁ, O. Ústřední správní úřady – formální, nebo materiální pojetí? *Právník č. 1/2013*, zejm. s. 69-72.

³⁵⁾ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, dále jen „Ústava“ nebo „Ústava ČR“.

³⁶⁾ § 1 zák. č. 2/1969 Sb. o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (kompetenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, dále jen „kompetenční zákon“.

³⁷⁾ Srov. např. HOETZEL, J. *Československé správní právo: Část všeobecná*. Praha: Melantrich a s., s. 84. I dnes lze toto vymezení použít, ovšem s výhradou, že z moderní české terminologie obsahově odpovídá spíše pojmu *správní orgán* (viz výše).

³⁸⁾ VOPÁLKA, V., op. cit. 3, s. 87.

míře) *přiznávají vůči vládě nezávislé postavení*. Jakkoli se tedy jeví označení „nezávislý správní úřad“ jako právní oxymóron nebo právní nonsens,³⁹⁾ české pozitivní právo takové správní úřady zná.

Někteří autoři proto upřednostňují méně kontroverzní označení – nezávislé správní orgány⁴⁰⁾ či nezávislé regulační orgány⁴¹⁾ (viz výše) nebo se vyhýbají ústavně zakotvenému termínu správní úřad; D. Hendrych např. hovoří o „*státních úřadech*, které stojí mimo organizační soustavu státní správy řízené vládou“.⁴²⁾ Všechna tato označení však mají širší význam a lze jimi označit i jiný nezávislý orgán, nejen úřad, který je zákonem výslovně označen jako správní úřad (a tím přiřazen k moci výkonné, i když obyčejným zákonem vyvázan ze subordinace vládě).

V této souvislosti tedy vyvstává jednak otázka, jakou ústavní oporu mají zákony, které zřizují správní úřady nezávislé na vládě,⁴³⁾ jednak otázka, jaký je vztah ustanovení § 21 *kompetenčního zákona*, podle něž se ministerstva i všechny ostatní ústřední správní úřady mají *při veškeré své činnosti řídit ústavními zákony, zákony, ale též usneseními vlády*, a těch ustanovení zákonů, jež ony jiné ústřední správní úřady zřizují nebo podrobněji zakotvují jejich kompetence a jež tyto úřady zároveň výslovně označují za nezávislé nebo upravují prostředky, které směrem k jejich nezávislosti vedou.

Na druhou uvedenou otázku lze odpovědět relativně snadno. Zákony, které správní úřady, jež bychom mohli zařadit do kategorie nezávislých správních úřadů, zřizují, jsou ve vztahu ke kompetenčnímu zákonu zákony pozdějšími a zjevně také zákony zvláštními. Konflikt normy dle § 21 kompetenčního zákona a těch ustanovení zákonů, jež pro některé ústřední správní úřady zakotvují dílčí záruky nezávislosti tedy lze vyřešit poměrně jednoduše na základě standardních aplikačních pravidel.

K nezávislým správním úřadům bývají přiřazovány *Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, Úřad pro ochranu osobních údajů, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže,*

³⁹⁾ V českém kontextu se v tomto smyslu vyjadřují např. HANDRLICA, J., op. cit. 13, s. 29 a násl., MIKULE, V. Nezávislé správní úřady? In: JIRÁSKOVÁ, V. (ed.). *Český stát a vzdělanost: Příspěvky přednesené na vědecké konferenci Role státu v transformující se české společnosti konané 6. a 7. září 2001 v Lužanech*. Praha: Karolinum, 2002. ISBN 80-246-0491-4, s. 251 a násl. D. Hendrych píše o dvou „zádnílivě protikladných“ prvcích. HENDRYCH, D., op. cit. 30, s. 123.

⁴⁰⁾ Tady je ale třeba upozornit na rozdíl ve vymezení termínu správní orgán dle správního řádu z roku 1967 (§ 1 odst. 1 a 2). VOPÁLKA, V., op. cit. 3, s. 87 a násl., JEŽEK, T. Nezávislé správní orgány – žádoucí směr inovace Ústavy ČR In: KYSELA, J. (ed.). *Deset let Ústavy České republiky – východiska, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 347 a násl., HANDRLICA, J., op. cit. 13.

⁴¹⁾ HANDRLICA, J. Ke koncepci tzv. „nezávislých regulačních orgánů“ a k problematice jejich „nezávislosti“, *Správní právo č. 4/2005*, s. 222 a násl.

⁴²⁾ HENDRYCH, D., op. cit. 30, s. 123.

⁴³⁾ Srov. např. BARTOŇ, M. Postavení a charakteristika Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, *Správní právo č. 1-2/2004*, s. 16-40. HANDRLICA, J., op. cit. 13, s. 7. VOPÁLKA, V., op. cit. 3, s. 95. MIKULE, V., op. cit. 39, s. 251 a násl., JEŽEK, T., op. cit. 40, s. 347 a násl.

Český statistický úřad, Energetický regulační úřad, Český telekomunikační úřad⁴⁴⁾ a dříve rovněž Komise pro cenné papíry.⁴⁵⁾ Někteří autoři k nezávislým správním úřadům řadí rovněž Akreditační komisi⁴⁶⁾ nebo Radu České televize a Radu Českého rozhlasu.⁴⁷⁾

Radu České televize a Radu Českého rozhlasu rovněž společně s Radou České tiskové kanceláře bychom sice mohli označit za nezávislé regulační orgány (jejich regulace spočívá spíše v kontrole, ať už předběžné např. schvalováním plánů rozvoje, určením rozpočtu, či následné např. sledováním plnění úkolů veřejné služby, kontrolou účelného a hospodárného využívání finančních zdrojů a majetku apod.⁴⁸⁾), správními úřady však nejsou, protože je zákon jako správní úřad nezřídil a nevykonávají státní správu, ani přímo ani v přenesené působnosti.⁴⁹⁾ Jejich řídicí oprávnění se vztahují pouze na Českou televizi, Český rozhlas či Českou tiskovou kancelář, vůči žádným jiným subjektům regulační oprávnění nemají.

Akreditační komise rovněž není zákonem zřízena jako správní úřad, kromě toho sama o sobě přímo nevykonává ani regulaci, neboť jí zákon nesvěřuje žádná samostatná vrchnostenská oprávnění, nýbrž má pouze poradní funkci. Jde tedy o orgán, jehož členové svou funkci vykonávají nezávisle, nicméně nejde o nezávislý správní úřad.

Kategorie nezávislých správních úřadů se tak zčásti překrývá s kategorií „dalších ústředních správních úřadů“ dle § 2 kompetenčního zákona, když Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Český statistický úřad, Energetický regulační úřad i Český telekomunikační úřad jsou právě v ust. § 2 kompetenčního zákona vypočteny a je jim tím přiznáno postavení ústředního správního úřadu. Jak již však bylo výše zdůrazněno, zákony, které upravují kompetence těchto úřadů, však obecné pravidlo dle § 21 kompetenčního zákona, které je ve své podstatě vyjádřením funkční podřízenosti vládě, ruší.

Vedle těchto nezávislých správních úřadů, které jsou specifickou podkategorií dalších ústředních správních úřadů podle kompetenčního zákona, zbývající dva nezávislé správní úřady – Rada pro rozhlasové a televizní vysílání⁵⁰⁾ a Úřad

⁴⁴⁾ SLÁDEČEK, V., op. cit. 30, s. 301 a násl.

⁴⁵⁾ Zrušena zákonem č. 57/2006 Sb.

⁴⁶⁾ SLÁDEČEK, V., op. cit. 30, s. 303 a násl.

⁴⁷⁾ HANDRLICA, J., op. cit. 41, s. 239. V souvislosti s Radou České televize a Radou Českého rozhlasu hovoří o „nezávislých orgánech státní správy“.

⁴⁸⁾ Srov. § 8 zák. č. 483/1991 Sb., o České televizi, § 8 zák. č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu, omezenější jsou pravomoci Rady ČTK, srov. § 8 zák. č. 517/1992 Sb. o České tiskové kanceláři.

⁴⁹⁾ POUPEROVÁ, O. *Regulace médií*. Praha: Leges, 2010. ISBN 978-80-87212-48-6, s. 85 a násl.

⁵⁰⁾ Za „ústřední“ správní úřad byla označena v návaznosti na kompetenční spor s Českým telekomunikačním úřadem (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 52/04, dostupné z <http://nalus.usoud.cz/>) novelou zákona č. 231/2001 Sb. o provozování rozhlasového a televizního vysílání provedenou zákonem č. 302/2011 Sb.

pro ochranu osobních údajů⁵¹⁾ – byť jim je přiznáno postavení správního úřadu ústředního, nejsou zakotveny v kompetenčním zákoně, a tudíž jsou rovnou mimo dosah pravidla dle § 21 kompetenčního zákona.

Pro všechny správní úřady, které lze zařadit do kategorie nezávislých správních úřadů, jak jsou zakotveny v českém právu, platí, že: jsou přímými vykonavateli státní správy, mají celostátní územní působnost a specializovanou věcnou působnost (vymezenou úžeji než je obvyklé u ministerstev), nejsou podřízeny žádnému jinému správnímu úřadu ani vládě a zároveň nemají žádné podřízené správní úřady.

Obecně se za jeden z prostředků jak zajistit nezávislost orgánu považuje i kolegiální uspořádání. Z českých nezávislých správních úřadů se však tento princip uplatňuje pouze u Rady pro rozhlasové a televizní vysílání a částečně u Českého telekomunikačního úřadu. Ostatní správní úřady, které můžeme považovat za nezávislé, jsou stejně jako ostatní ústřední správní úřady orgány monokratickými.

Koncepce nezávislých regulačních orgánů je vedle výše uvedených výhrad často vnímána jako problematická také ve vztahu k principu dělby moci, neboť tyto orgány kumulují pravomoci exekutivní, soudní i právotvorné.⁵²⁾ Pokud jde o nezávislé správní úřady v českých podmínkách, je pravdou, že u nich vedle pravomocí v rámci správního dozoru převažují pravomoci rozhodovací (typicky vydávají povolení pro určité činnosti, rozhodují o sankcích za porušení stanovených pravidel).

⁵¹⁾ U Úřadu pro ochranu osobních údajů zákon používá specifickou dikci („Úřadu jsou svěřeny kompetence ústředního správního úřadu pro oblast ochrany osobních údajů...“, § 2 odst. 2 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o ochraně osobních údajů“), nicméně i tuto dikci lze považovat za vyjádření vůle zákonodárce přiznat Úřadu pro ochranu osobních údajů postavení ústředního správního úřadu (srov. usnesení Ústavního soudu Pl. ÚS 52/04 ze dne 30. 11. 2010, dostupné z <http://nalus.usoud.cz/> (2. 5. 2013).

⁵²⁾ Srov. DORSEN, N., ROSENFELD, M., SAJÓ, A., BAER, S., op. cit. 24, s. 344. PELIKÁNOVÁ, I. Komise pro cenné papíry a nezávislé správní orgány. In: *IX. Karlovarské právnícké dny 1999*. Mnichov – Praha: Linde, 1999. ISBN 80-86131-08-4, s. 211. Nezávislé správní orgány. In: *Ve službách práva: Sborník příspěvků k 10. výročí založení pobočky nakladatelství C. H. Beck v Praze*. Praha: C. H. Beck, 2003. ISBN 80-7179-820-7, s. 87. HANDRLICA, J. Ke koncepci tzv. „nezávislých regulačních orgánů“ a k problematice jejich „nezávislosti“, *Správní právo č. 4/2005*, s. 222, 224 a 228. Jiní autoři v souvislosti s nezávislými regulačními orgány mluví o potřebě tradiční koncepci dělby moci modernizovat, např. MAGGETTI, M. *Legitimacy and Accountability of Independent Regulatory Agencies: A Critical Review. Living Reviews in Democracy, 2010, č. 2, s. 2*, dostupné z <http://democracy.livingreviews.org/index.php/lrd/article/viewarticle/lrd-2010-4/30> (11. 11. 2013) nebo VIBERT, F., op. cit. 15. CAMPBELL, E. The choice between judicial and administrative tribunals and the separation of powers. *Fed. L. Rev., 1981, č. 12, s. 24-61*. MILLER, A. S. Separation of powers: an ancient doctrine under modern challenge. *Administrative Law Review, 1976, č. 28, s. 299-325*. SUCHOCKA, H. The separation of powers in the Polish Constitution. *Review of Central and East European Law, 2000, č. 3, s. 329-342*.

del a někdy rozhodují i právní spory) a často mají také pravomoc vydávat právní předpisy. Pravomoc vydávat právní předpisy (k provedení zákona a v jeho mezích) však může mít kterýkoli správní úřad, je-li k tomu zákonem zmocněn (čl. 79 odst. 3 Ústavy) a nejde tedy o specifickou charakteristiku nezávislých správních úřadů. Pravomoc rozhodovat právní spory je svěřena Energetickému regulačnímu úřadu⁵³⁾ a Českému telekomunikačnímu úřadu,^{54),55)} jiné nezávislé správní úřady však pravomoc rozhodovat spory namísto soudů nemají, a proto ani tuto pravomoc nelze považovat za podstatný, definiční znak nezávislých správních úřadů. Domnívám se tedy, že v rámci českého právního řádu nezávislé správní úřady princip dělby moci nenarušují „nijak více“ než správní úřady ostatní.

2. Nezávislost politická

Míra nezávislosti, která je jednotlivým nezávislým úřadům přiznána, je různá. Někteří autoři proto rozlišují správní úřady relativně nezávislé a absolutně nezávislé, přičemž k těm absolutně nezávislým pak bývají zařazovány právě ty dva ústřední správní úřady, které nejsou zakotveny v kompetenčním zákoně – Rada pro rozhlasové a televizní vysílání a Úřad pro ochranu osobních údajů.⁵⁶⁾ Vzato do důsledku však žádný správní úřad nemůže být nezávislý absolutně, neboť každý správní úřad bude závislý přinejmenším finančně (jeho činnost musí být nějak financována, nejspíše ze státního rozpočtu) a kreačně (musí být někým ustaven, nejspíše za participace jiného státního orgánu⁵⁷⁾). Pravdou ovšem je, že Rada pro rozhlasové a televizní vysílání a Úřad pro ochranu osobních údajů mají v souhrnu formálních pojistek nezávislosti ve srovnání s ostatními nezávislými správními úřady více a pro zjednodušení a odlišení nezávislých správních úřadů zakotvených v kompetenčním zákoně od nezávislých správních úřadů, které kompetenční zákon neuvádí, se tohoto členění přidržím.

Obecně lze rozlišovat tři komponenty politické nezávislosti – a) nezávislost funkční (absence podřízenosti jinému orgánu), b) nezávislost personální a kreační (v otázkách, kým a jakou procedurou je úřad ustaven nebo jsou povoláni do funkce jeho členové) a c) nezávislost finanční. Konkrétní prostředky, jimiž je nezávislost jednotlivých správních úřadů zaručena a provedena, a výsledná míra nezávislosti se už liší.

⁵³⁾ § 17 odst. 7 písm. a), b), c), d), e) zákona č. 458/2000 Sb. o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, dále jen „energetický zákon“.

⁵⁴⁾ § 129 zákona č. 127/2005 Sb. o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o elektronických komunikacích“.

⁵⁵⁾ Pravomoc obecních úřadů rozhodovat spory v rámci předběžné ochrany pokojného stavu, jak byla zakotvena v § 5 zákona č. 40/1964 Sb., občanském zákoníku, už nový občanský zákoník (zákon č. 89/2012 Sb.) neupravuje.

⁵⁶⁾ SLÁDEČEK, V., op. cit. 30, s. 301 a násl.

⁵⁷⁾ Přímá volba občany se ve státní správě neuplatňuje ani v ČR ani v jiných státech.

Funkční nezávislost

Funkční nezávislost vyjadřuje podstatu politické nezávislosti; jde o absenci vztahu subordinace. Je provedena tak, že správní úřady, které mají být nezávislé, jsou dle explicitního zákonného ustanovení⁵⁸⁾ vázány pouze obecně závaznými předpisy, nikoli už vnitřními předpisy vlády ani individuálními pokyny. Zejména v tomto aspektu, který vyjadřuje právě podstatu politické nezávislosti vybraných správních úřadů, pak nastává konflikt s ust. čl. 67 odst. 1 Ústavy, neboť ustanovení obyčejných zákonů tak pro některé správní úřady mění pravidla stanovená Ústavou. Takové výslovné ustanovení zákona, které by jako *lex specialis* zrušilo pravidlo dle § 21 kompetenčního zákona, ze správních úřadů, které bývají označovány za nezávislé, chybí u Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a Českého telekomunikačního úřadu.

U těch správních úřadů, pro něž zvláštní zákon funkční podřízenost vládě vylučuje, lze ještě rozlišovat dvě situace, a to 1) kdy vláda je oprávněna správnímu úřadu dát pokyn k provedení určitého úkolu, ale při jeho plnění, tj. při vlastním výkonu expertní činnosti už je správní úřad nezávislý,⁵⁹⁾ a 2) vláda není oprávněna nejen ovlivňovat samotnou činnost úřadu, ale ani závazně žádat provedení konkrétních akcí.

Vedle absence funkční nadřízenosti se za projev nezávislosti považuje i absence *nadřízenosti instanční*. Pak jediným orgánem, který může zvrátit rozhodnutí nezávislého správního úřadu, je výhradně soud.⁶⁰⁾ Všechny správní úřady, u nichž lze uvažovat o nezávislosti, jsou ústředními správními úřady, jak bylo uvedeno výše, z povahy věci nemají žádný nadřízený správní úřad, který by přicházel v úvahu jako odvolací instance. U některých nezávislých správních úřadů zákon umožňuje, resp. nevylučuje,⁶¹⁾ podání rozkladu, o němž rozhoduje vedoucí ústředního správního úřadu⁶²⁾ na návrh rozkladové komise (§ 152 odst. 2,3 správního řádu) a který tak má devolutivní účinek pouze v horizontální linii. Podání rozkladu zákon logicky tam, kde orgán příslušný k rozhodnutí v prvním stupni je organizován kolegiálně,⁶³⁾ kdy ani v horizontální linii není kdo by o opravném prostřed-

⁵⁸⁾ § 7 odst. 10 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání“; § 28 odst. 1 in fine zákona o ochraně osobních údajů; § 5 zákona č. 89/1995 Sb. o státní statistické službě, ve znění pozdějších předpisů dále jen „zákon o státní statistické službě“; § 17 odst. 3 zákona energetického zákona.

⁵⁹⁾ Tak je tomu v případě Českého statistického úřadu, pro něž zákon zdůrazňuje vědeckou nezávislost při vlastní statistické práci, § 5 zákona o státní statistické službě, nicméně je zřejmé, že vláda může úřad požádat o zpracování statistických údajů na určité téma.

⁶⁰⁾ GILARDI, F., op. cit. 9, s. 125.

⁶¹⁾ Obecně platí, že rozklad podat lze, pokud zákon nestanoví jinak (§ 152 odst. 1 správního řádu).

⁶²⁾ Objevují se i odchylky, kdy o rozkladu rozhoduje kolegium (Rada ČTÚ v případech, kdy v prvním stupni je příslušný předseda Rady ČTÚ, § 107 odst. 11, nebo „Úřad“, např. § 122 odst. 2, jako orgány monokratické), § 123 zákona o elektronických komunikacích.

⁶³⁾ Viz § 66 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a § 107 odst. 10 zákona o elektronických komunikacích.

ku rozhodoval,⁶⁴⁾ a jediným prostředkem ochrany proti jejich rozhodnutím tak je pouze žaloba ve správním soudnictví.

Ve fázi soudního přezkumu už nezávislost správního úřadu, který rozhodl v prvním stupni (případně i ve druhém tam, kde zákon podání rozkladu nevyklučuje), žádná specifika nezpůsobuje a činnost nezávislých správních úřadů je za podmínek stanovených zákonem podrobena soudnímu přezkumu stejně jako činnost jakéhokoli jiného správního orgánu (čl. 36 odst. 3 Listiny). Jiné řešení by bylo v rozporu se zárukou spravedlivého procesu dle čl. 6 Úmluvy,⁶⁵⁾ neboť nezávislé správní úřady v rámci správního trestání rozhodují o obviněních⁶⁶⁾ a v některých případech také o občanských právech a závazcích^{67),68)} přičemž řízení před těmito úřady nesplňují požadavky spravedlivého procesu, jak jsou vymezeny čl. 6 odst. 1 věta první Úmluvy.⁶⁹⁾ Musí tedy existovat možnost rozhodnutí správního orgánu vydané v řízení, které ony záruky procesní spravedlnosti ve smyslu čl. 6 Úmluvy nesplňuje, přezkoumat orgánem a v řízení, které ony požadavky splní beze zbytku.⁷⁰⁾

Rovněž u nezávislých správních úřadů stejně jako u jiných státních orgánů zůstává zachována odpovědnost státu za nezákonné rozhodnutí či nezákonný úřední postup.⁷¹⁾

Kreační a nominační pravomoc

Významným prostředkem ovlivňování výkonu kompetencí určitým orgánem je i *kreační a nominační pravomoc*. Při ustavování nezávislých správních úřadů se uplat-

⁶⁴⁾ Z podstaty věci by nebylo přípustné, aby o opravném prostředku proti rozhodnutí rady (Rady pro rozhlasové a televizní vysílání či Rady Českého telekomunikačního úřadu) jako kolegia kvalifikovaných osob, rozhodoval např. předseda kolegia jako jednotlivec.

⁶⁵⁾ Ačkoli Úmluva v autentickém znění hovoří o tribunálu („tribunal“), dle autoritativního výkladu Evropského soudu pro lidská práva se požadavky dle čl. 6 Úmluvy nevztahují výlučně jen na soudy, nýbrž mohou být aplikovány i na jiné orgány. Rozsudek ESLP ze dne 28. 6. 1984 ve věci Campbell a Fell v. Spojené království, stížnost č. 7819/77, 7878/77.

⁶⁶⁾ K extenzivnímu výkladu pojmu trestní obvinění (v autentickém anglickém znění „criminal charge“) Evropským soudem pro lidská práva a přehledu judikatury viz MOLEK, P. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer, 2012. ISBN 978-80-7357-748-3, s. 50 a násl.

⁶⁷⁾ To bude případ zejména při rozhodování účastnických sporů Českým telekomunikačním úřadem (§ 129 zákona o elektronických komunikacích) a Energetickým regulačním úřadem (§ 17 odst. 7 energetického zákona).

⁶⁸⁾ K výkladu sousloví občanská práva a závazky (v autentickém anglickém znění „civil rights and obligations“) viz MOLEK, P., op. cit. 66, s. 41 a násl.

⁶⁹⁾ Nesplňují zejména požadavek nestrannosti (i nezávislé správní úřady v řízení zastupují veřejný zájem, srov. § 2 odst. 4 správního řádu), v některých případech ústnosti a veřejnosti (srov. § 49 správního řádu), byť v některých případech zvláštní zákony stanovují obligatorní ústní jednání, ale ani nezávislosti, byť ve srovnání s jinými správními úřady, mají v tomto směru privilegované postavení, záruky soudní a soudcovské nezávislosti přece jen nesplňují.

⁷⁰⁾ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Albert a Le Compte versus Belgique* ze dne 10. 2. 1983, stížnost č. 7299/75 a 7496/76.

⁷¹⁾ V mezích podmínek dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů.

ňuje sdílená pravomoc, neboť při něm participuje více mocenských míst, kdy jeden či více orgánů má oprávnění navrhnout kandidáty a jiný orgán má oprávnění do funkce navrženého kandidáta jmenovat. V některých případech nezávislých správních úřadů, kdy jsou nominace a vlastní jmenování do funkce svěřeny různým orgánům, činí vláda „pouze“⁷²⁾ návrh a do funkcí jmenuje prezident republiky (u Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, Českého statistického úřadu⁷³⁾ a Energetického regulačního úřadu⁷⁴⁾). V rámci státní správy unikátní jsou případy, kdy nominaci činí orgány moci zákonodárné. To se uplatňuje v případech tzv. absolutně nezávislých správních úřadů, kdy kandidáty na členy Úřadu pro ochranu osobních údajů navrhuje Senát⁷⁵⁾ a kandidáty na členy Rady pro rozhlasové a televizní vysílání navrhuje Poslanecká sněmovna. Naopak u Českého telekomunikačního úřadu je v tomto ohledu nezávislost na vládě minimální, neboť jmenování Rady ČTÚ činí ministr průmyslu a obchodu a vlastní jmenování vláda.⁷⁶⁾

S tímto komponentem nezávislosti souvisí také otázka časového omezení funkčního období a možnost být do funkce znovujmenován. Zatímco u soudců právě nezávislost odůvodňuje doživotní jmenování, expertní charakter regulačních úřadů pro odvětví, v nichž se regulované technologie nebo aplikované vědecké metody práce vyvíjejí, vyžaduje u členů takových úřadů naopak časové omezení jejich funkčního období.⁷⁷⁾ Pokud znovujmenování není možné, vedoucí úřadu či člen úřadu nemá při výkonu funkce během prvního (jediného) funkčního období důvod snažit se zavděčit politickým stranám, které zasedají v orgánech s nominačním oprávněním.

Velmi významným omezením nezávislosti pak je oprávnění vedoucího úřadu či člena úřadu odvolat a otázka, jak jsou formulovány odvolací důvody. V případě ministrů má předseda vlády oprávnění kdykoli a v podstatě z jakéhokoli důvodu navrhnout jejich odvolání. Ústava ani zákon toto oprávnění předsedy vlády nijak nespuzuje. Odvolání z funkce ministra tak může být racionálním důsledkem objektivního neplnění povinností ministerstva, za jehož vedení ministr odpovídá, ale také může být pragmatickým důsledkem toho, že ministr předsedovi vlády nevyhovuje svými politickými názory.

Výše uvedené pojistky však jsou spojitými nádobami. Pokud při vlastním ustavení do funkce nezafungují kritéria, na nichž je koncepce nezávislých správ-

⁷²⁾ Nominační oprávnění není nevýznamné, naopak je jedním z nejsilnějších prostředků jak ovlivnit výkon kompetence daným úřadem, neboť orgán s oprávněním jmenovat nemůže jmenovat nikoho jiného než toho, kdo mu byl navržen.

⁷³⁾ § 2 odst. 3 kompetenčního zákona.

⁷⁴⁾ § 17b odst. 2 energetického zákona.

⁷⁵⁾ § 32 a 33 zákona o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů) – a je ve státní správě rovněž ojedinelý.

⁷⁶⁾ § 107 odst. 2 zákona o elektronických komunikacích.

⁷⁷⁾ Srov. SOMMER, S., op. cit. 8, s. 16.

ních úřadů založena (zejména odbornost a absence politických motivů), a někdo by funkci vedoucího či člena nezávislého správního úřadu získal jako „trafiku“ a zároveň by zákon neumožnil odvolání z funkce ani pro případ, že funkce není vykonávána nejen řádně, nýbrž dokonce vůbec, pak je ona pojistka v podobě neodvolatelnosti z funkce naopak kontraproduktivní. Ve srovnání s ministry, kteří mohou být vyměněni v podstatě kdykoli a z jakéhokoli důvodu, v případě nezávislých správních úřadů hrozbu odvolání z čistě politických důvodů oslabují dva momenty, a to 1) existence zákonem stanovených důvodů, v čemž je implicitně obsažena také povinnost rozhodnutí odůvodnit konkrétními skutkovými okolnostmi (neurčité právní pojmy, které se v zákonných formulacích důvodů pro odvolání vyskytují, jako např. řádný výkon funkce nebo hrubé a závažné porušení povinností, kladou na odůvodnění rozhodnutí o odvolání o to větší nároky)⁷⁸⁾ a 2) sdílená pravomoc stejně jako při jmenování, kdy je nezbytný předchozí návrh orgánu s nominačním oprávněním.

Nezávislost finanční

Činnost nezávislých správních úřadů je stejně jako činnost jiných státních orgánů hrazena ze státního rozpočtu. Za určitou pojistku nezávislosti bývá považována samostatná rozpočtová kapitola, případně oprávnění úřadu si rozpočet sám navrhnout.⁷⁹⁾ Nezávislost v tomto ohledu spočívá v tom, že úřad, který je sám správcem rozpočtové kapitoly, nemusí čekat na přerozdělení z prostředků z dané kapitoly nadřízeným úřadem a při hospodaření s prostředky schválenými v rámci kapitoly už je relativně autonomní. Rada pro rozhlasové a televizní vysílání podobně jako Nejvyšší kontrolní úřad⁸⁰⁾ dokonce návrh svého rozpočtu předkládá kromě Ministerstva financí rovněž Poslanecké sněmovně.⁸¹⁾ Skutečnost, že úřad vznáší požadavky na financování své činnosti přímo vůči parlamentu, rovněž posiluje jeho nezávislost. Zároveň ale ani vláda při přípravě návrhu zákona o státním rozpočtu ani Poslanecká sněmovna při jeho schválení nejsou návrhem rozpočtu, který předložil jednotlivý nezávislý správní úřad, vázány,⁸²⁾ a přece jen jim tak hypoteticky zůstává významná možnost, jak prostřednictvím množství přidělených finančních prostředků ovlivnit výkon působnosti daného úřadu.

⁷⁸⁾ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006, č. j. 1 As 41/2005-76, dostupný z <http://www.nssoud.cz/main2Col.aspx?cls=AnonymizovaneZneniList&menu=188> (21. 5. 2013).

⁷⁹⁾ § 3 písm. g) zákona č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁰⁾ § 13 odst. 3 písm. b) zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

⁸¹⁾ § 5 písm. p) zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání.

⁸²⁾ „Privilegované“ postavení při vypracovávání návrhu zákona o státním rozpočtu mají ve vztahu k příslušným kapitolám pouze Poslanecká sněmovna, Senát, Kancelář prezidenta republiky, Ústavní soud, Nejvyšší kontrolní úřad a Kancelář veřejného ochránce práv. Srov. § 8 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

V rámci České republiky ojedinělý je způsob financování prostřednictvím poplatku, který platí účastníci trhu, jak je stanoven pro Energetický regulační úřad (§ 17d energetického zákona). Tyto poplatky jsou rovnou příjmem rozpočtové kapitoly Energetického regulačního úřadu. U ostatních nezávislých správních úřadů se správní poplatky placené v souvislosti se správním řízením stávají sice součástí státního rozpočtu, z něhož je úřad, který poplatek vybral nakonec financován, nikoli však již přímo určené rozpočtové kapitoly, a dochází tak ke každoročnímu přerozdělení sítím celkového státního rozpočtu.

Model, kdy provoz regulačního orgánu financují ti, co jsou regulováni, není ve světě nijak neobvyklý. Plně hrazena z poplatků je např. činnost Federální komunikační komise v USA.⁸³⁾ Sazebník poplatků přitom každoročně stanovuje sama komise (v případě českého Energetického regulačního úřadu je výše poplatku stanovena zákonem). Komise tedy musí odhadnout své výdaje na následující rok a možný počet žádostí a podle toho rozvrhnout výši poplatků. V tomto modelu financování tak je úřad na parlamentu závislý minimálně. Stačí prvotní rozhodnutí parlamentu tuto možnost regulačnímu orgánu svěřit.

3. Nezávislost hospodářská

Pojistky politické nezávislosti mají zajistit, že výkon regulačních pravomocí v některých oblastech bude oproštěn od relativně krátkodobých priorit přizpůsobených volebnímu cyklu, jimž je jinak exekutiva podřízena. Kromě nátlaku ze strany politických aktérů však hrozí rovněž (o nic méně nebezpečné) riziko nátlaku ze strany aktérů hospodářských, kteří by mohli regulační úřady použít pro prosazování svých vlastních zájmů. Toto riziko je někdy označováno jako „lapení úřadu“ („agency capture“⁸⁴⁾). Za účelem ochrany proti tomuto riziku pak právo rovněž upravuje pojistky. Jak již bylo uvedeno výše, právo EU se původně zaměřovalo výlučně na tyto aspekty nezávislosti a institut nezávislého regulačního orgánu v právu EU byl původně používán jen ve smyslu nezávislosti hospodářské.

Za tímto účelem tedy zákony vedoucím nezávislých správních úřadů (u monokratických úřadů) či jejich členům (u kolegiálních úřadů), případně i zaměstnancům úřadu zakazují podnikatelskou či jinou výdělečnou činnost (buď úplně, nebo pouze v regulovaném hospodářském sektoru)⁸⁵⁾ členství v řídicích či kontrolních orgánech hospodářských subjektů apod., a to po dobu výkonu funkce, případně i určitou dobu po ukončení funkce.⁸⁶⁾ Spíše výjimečně tyto zákazy zákon stanovuje nejen pro samotné členy úřadů, nýbrž i pro osoby jim blízké.⁸⁷⁾

⁸³⁾ Sec. 6 komunikačního zákona (Communications Act 1934).

⁸⁴⁾ Srov. např. PIERCE, R. J. Jr., SHAPIRO, S. A., VERKUIL, P. R., op. cit. 5, s. 16-19.

⁸⁵⁾ § 109 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích; § 17b odst. 5 energetického zákona; § 32 odst. 6 zákona o ochraně osobních údajů.

⁸⁶⁾ § 109 odst. 2 zákona o elektronických komunikacích; § 17b odst. 8 energetického zákona.

⁸⁷⁾ § 7 odst. 12 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání.

IV. Závěr

Byť v českém pozitivním právu pojem „nezávislý správní úřad“ explicitně nenajdeme, náš právní řád instituce, které jsou zřízeny jako správní úřad a zároveň jsou různými prostředky vyvázány ze standardní podřízenosti vládě, zná.

Ve všech případech nezávislých správních úřadů v ČR je požadavek (záruky) nezávislého fungování regulačního orgánu pro daný sektor vyjádřen v dokumentech, které jsou pro ČR závazné. Tento požadavek tak musí Česká republika prostě akceptovat. O konkrétním provedení nezávislého organizačního uspořádání už však na národní úrovni rozhodnout lze.

Přestože je zřizování nezávislých správních úřadů v rámci českého právního řádu ústavně problematické, v konečném důsledku je jejich existence akceptována. Jejich legitimita je tak odůvodňována spíše *ex post* a *ex facto*.

Za situace, kdy formální (organizační) principy v ústavě pro nezávislé úřady neposkytují dostatečnou oporu, lze v některých případech jejich zřizování ospravedlnit alespoň hodnotovými (materiálními) principy, které rovněž mají ústavní charakter, jako např. svoboda projevu a práva na informace (čl. 17 odst. 1 Listiny, čl. 10 Evropské úmluvy), v nichž je implicitně zahrnuta i nezávislost regulačních orgánů pro oblast elektronických médií (v ČR Rady pro rozhlasové a televizní vysílání).

„Ústavně čistší“ by však jistě bylo, kdyby ústava možnost zákonodárce zřídit pro určité oblasti nezávislé správní úřady výslovně zmínila. Ústavy některých států tak činí.⁸⁸⁾ Ani to však nemusí zabránit vzniku kompetenčních konfliktů mezi orgány, které sdílejí kreační pravomoci.⁸⁹⁾

Další možností, bez potřeby novelizovat Ústavu, by bylo zřizovat nezávislé regulační orgány tak, aby institucionálně nebyly součástí moci výkonné, tj. nikoli ve formě správních úřadů, podobně jako byl pouze obyčejným zákonem zřízen např. Veřejný ochránce práv. I v takovém případě by však mohly vzniknout pochybnosti o ústavní legitimitě orgánů, které svými rozhodnutími vrchnostensky rozhodují a mnohdy zasahují do ústavně zaručených práv a přitom ústava jejich existenci nijak nereflektuje.

⁸⁸⁾ Např. portugalská ústava (čl. 267 odst. 3); řecká ústava (čl. 101a); rumunská ústava (čl. 117 odst. 2); ústava Jihoafrické republiky (čl. 180).

⁸⁹⁾ Srov. rozhodnutí polského ústavního tribunálu ze dne 23. 3. 2006, K 4/06; v anglickém překladu dostupný z http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/documents/K_4_06_GB.pdf (21. 5. 2013)

Shrnutí:

Tento článek představuje koncepci nezávislých regulačních orgánů a zaměřuje se na tzv. nezávislé správní úřady, které lze považovat za podkategorii nezávislých regulačních orgánů. Nezávislé správní úřady kromě problematických aspektů, jež jsou obecně vnímány v souvislosti s nezávislými regulačními orgány napříč různými demokratickými státy (zejm. otázka demokratické legitimacy, problematika politické odpovědnosti a soulad s principem dělby moci), přináší i specifické aspekty, jež vyplývají právě z českého pozitivního práva. Zejména na přelomu století a tisíciletí byly nezávislé správní úřady předmětem zájmu a zkoumání, a existují tak poměrně četné prameny. Během posledních několika let však v některých ohledech došlo v návaznosti na legislativní úpravy v pozitivním právu k posunům, které by měla reflektovat i nauka. Základní problém ústavní souladnosti koncepce nezávislých správních úřadů však zůstává nevyřešen.

Independent Administrative Agencies – summary:

The Article introduces the idea of independent regulatory bodies, however the Author focuses on the independent administrative agencies, which can be considered a subcategory of independent regulatory bodies. The conception of independent administrative agencies in addition to problematic aspects that are in general mentioned in the context of independent regulatory bodies (especially the question of democratic legitimacy, the issue of political accountability and compliance with the principle of separation of powers), brings about other specific problems arising precisely from the Czech law. There are numerous sources on this topic from the 90's, nevertheless, the last few years brought about legislative changes, which should be reflected by the doctrine as well. The core problem of the unconstitutionality of the conception of independent administrative agencies, however, remains unresolved.