

**Západočeská univerzita v Plzni**

**Fakulta právnická**

**Diplomová práce**

**Formy a projevy nezávislosti ve státní správě**

**Pavel Vevera**

*Formy a projevy nezávislosti ve státní správě*

Katedra správního práva

Studijní program „Právo a právní věda“

**JUDr. et PhDr. Jan Malast, Ph.D.**

Katedra správního práva

**Čestné prohlášení**

*Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracoval sám. Všechny prameny jsou řádně uvedeny předepsaným způsobem.*

V Plzni, 31. 03. 2022

Pavel Vevera

*Děkuji všem, kteří mi pomáhali, každý nenahraditelným a zcela zásadním způsobem při psaní, jmenovitě: Josefu Tučkovi za korekturu a obskurní češtinářské poznatky, Inně Tučkové za mateřskou (a nutriční) podporu, Nikole Polívkové za podporu v těžkých chvílích a v neposlední řadě panu doktoru Janu Malastovi za odborné vedení a rady.*

*Děkuji také všem institucím, které mi při mém bádání poskytly užitečnou součinnost, třebaže vůbec nemusely, konkrétně: Úřadu Národní rozpočtové rady, Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, Ministerstvu spravedlnosti, Ministerstvu vnitra.*

Úvod do tématu .....	1
1 Organizace veřejné správy.....	3
1.1 Státní správa.....	5
2 Nezávislost – druhy a znaky .....	8
2.1 Druhy nezávislosti .....	9
2.1.1 Institucionální nezávislost .....	10
2.1.2 Personální nezávislost .....	11
2.1.3 Finanční nezávislost .....	15
2.1.4 Osobní nezávislost.....	16
2.1.5 Technická nezávislost.....	18
2.2 Znaky nezávislosti .....	19
3 Nezávislost ve státní správě.....	22
3.1 Krátce k historii .....	22
3.2 Ústavní (ne)zakotvení .....	24
3.3 Evropské zakotvení.....	27
3.4 Krátký souhrn nezávislostí ve státní správě.....	31
3.5 Existuje nezávislý správní úřad? .....	37
3.6 Měl by existovat nezávislý správní úřad?.....	43
4 Zamyšlení <i>de lege ferenda</i> .....	46
4.1 Legislativní zakotvení.....	47
4.2 Ústavní zakotvení?.....	50
Závěr .....	54
Seznam použitých zákonných zkratk .....	56
Seznam použitých zdrojů .....	57
Literatura.....	57
Judikatura.....	58
Internetové zdroje .....	60
Resumé .....	61

# Úvod do tématu

O správních úřadech mimo soustavu státní správy (neřízených vládou, nezávislých) píše D. Hendrych, že jde o druh vykonavatelů, kteří spojují dva zdánlivě protikladné prvky: nezávislost a výkon státní správy. Zdánlivě.

Nezávislost, sama o sobě sporný a interpretačně velmi bohatý pojem, pro státní správu není v žádném případě přirozená. V tradičním rozložení trojí dělby moci, tak jak ji vyložil Montesquieu, určitě nemá místo. Avšak rigidní dělbu mocí jsme s moderním vývojem překonali, jak také dokládá Ústava, a změna některých z klasických mocí je pak jen přirozená.

Vývoj popsany v této práci se týká moci výkonné, konkrétně vlády, ústavně vymezené jako její vrchol, tím i jako garant řádného výkonu státní správy. Toto postavení však začíná být s koncem devatenáctého století zpochybňováno, nikoliv však dalšími ústavními orgány v rámci dravého boje o moc, ale mnohdy vládou samotnou.

V první kapitole práce obecně popisuje organizaci veřejné správy, její teoretické i praktické sestavení, na což navazuje s přesnějším vymezením spojení „státní správa“.

Ve druhé kapitole opatrně otevírá široký pojem *nezávislost* a jeho různé významy v Ústavě. Demonstruje na příkladu soudů, soudců a Nejvyššího kontrolního úřadu, že navzdory kýžené exaktnosti v právním jazyku, ne vždy je jí dosaženo. Kapitola pokračuje rozepsáním jednotlivých druhů nezávislosti, ze kterých lze složit tu jednu *nezávislost* správního orgánu. K závěru uvádí znaky této jedné uváděné *nezávislosti* správního orgánu, přesto prezentuje převážně to, že konečný výčet neexistuje a navíc se některé z nich objevují „pouze“ většinou.

Třetí kapitola otevírá jádro práce. Začíná stručným nástinem historie nezávislosti v tripartitě mocí a zaměřuje se hlavně na vývoj ve Spojených státech amerických, neboť ve světovém kontextu jde o příliš širokou problematiku. Po úvodu se zabývá problematikou ústavního postavení (tj. jeho absence) nezávislých správních orgánů. Opírá se přitom o stěžejní nález Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 21/14, který první přiblížil dosud záhadné postavení těchto orgánů. Analyzuje především jeho argumentaci a dává ji do kontextu s disentanými stanovisky ostatních soudců a literatury. Navazuje souhrnným (leč stručným)

rozcestníkem po nezávislosti ve státní správě. Nejobsáhleji se však zabývá samotnou přiznanou (i nepřiznanou) „nezávislostí“. Zkoumá, co tento pojem znamená a zamýšlí se nad tím, zda nejde o tolik široký pojem, že ztrácí význam. V závěru kapitoly autor přechází na unijní úroveň, jejíž normotvorba výrazně ovlivňuje nezávislost některých správních úřadů. Na příkladu několika směrnic sleduje vývoj požadavků kladených na nezávislost těchto orgánů.

V poslední, čtvrté kapitole se nejprve zamýšlí nad problematikou „laickým“ pohledem, následně hodnotí pozitivní právo a v souladu s poznatky posbíranými v průběhu rešerše k této práci navrhuje vlastní legislativní návrhy inspirované domácí i zahraniční úpravou.

Práce má jeden cíl: rozebrat nejednotný pojem nezávislosti, zjistit jeho různé významy, projevy a na závěr si položit otázku – je spojení nezávislý správní úřad užitečné? Cestou k tomuto cíli však autor doufá, že 1) dovede na jednom místě shromáždit alespoň většinu materiálů existujících k tématu a poslouží také k přehlednému shrnutí všech míst, kde se ve státní správě objevuje nezávislost; 2) dovede zažehnout zájem o problematiku vedoucí k rozřešení nastíněných problémů.

Organizace veřejné správy je téma s velkým přesahem do všemožné literatury (zejm. ústavního práva), z níž autor čerpal k získání obecného přehledu. Ne všechny studované prameny se dostaly do konečné verze práce. V seznamu literatury navzdory tomu zůstávají, aby i čtenář, či budoucí průzkumník tématu měl stejný základ jako autor.

Diplomová práce vychází z právního stavu k **31. 03. 2021**

# 1 Organizace veřejné správy

Organizace (v tomto případě způsob uspořádání) veřejné správy nemá jednoduchou mapu, po které bychom jasně mohli jet prstem a dorazit do vybraných destinací.

V každém případě Ústava v čl. 2 odst. 1 předpokládá jako výchozí bod všech cest lid, zdroj veškeré veřejné moci (možnost vnutit a vymáhat vůli představující veřejný zájem jednotlivcům i celé společnosti). I když výslovně uvádí (ve shodě s Listinou) jen státní moc, výkladem docházíme k širšímu pojetí<sup>1</sup>. Tuto moc vykonává prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, soudní a výkonné (v souhrnu orgánů veřejné moci) např. Poslanecká sněmovna, ministerstva a jiné správní úřady, obecní úřady, soudy, a další, při své činnosti rozhodující o právech a povinnostech osob (přímo i zprostředkovaně), přičemž obsah těchto rozhodnutí nezávisí na vůli adresáta<sup>2</sup>. V rozporu s klasickým modelem dělby moci Ústava zakotvuje „čtvrtou moc“ – Nejvyšší kontrolní úřad – a „pátou moc“<sup>3</sup> – Českou národní banku. Čl. 2. odst. 2 Ústavy pak připouští přímý výkon státní moci, umožnili tak ústavní zákon<sup>4</sup>.

Teprve pod *veřejnou moc* můžeme podřadit *státní moc* a dále *zbývající veřejnou moc* svěřenou nestátním nositelům<sup>5</sup>. Zatímco státní mocí disponuje bezprostředně stát a vykonává ji prostřednictvím svých orgánů, zbývající veřejnou moc přenáší na nestátní nositele za účelem správy veřejných záležitosti. Stále však nemůže být v rozporu se státní mocí, neboť je od ní odvozena a k nestátním nositelům byla přenesena právě státem<sup>6</sup>.

Výkonnou moc můžeme (v souladu s teorií a Ústavou z roku 1920<sup>7</sup>) dělit na činnost vládní a činnost výkonnou (veřejné správy), přičemž do druhé škatulky zapadne i veřejná správa. O definici veřejné správy se pokoušeli mnozí, a protože to k potřebám práce není nezbytné, autor se mezi ně nezařadí a pouze odkáže na klasiku, podle kterého veřejná správa: „*bývá definována buď obsahově, nebo*

---

<sup>1</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 28. 2. 2017 sp. zn. IV. ÚS 3638/15, bod. 25.

<sup>2</sup> Usnesení Ústavního soudu ČSFR sp. zn. I. ÚS 191/92, na to později navázal i Ústavní soud ČR v usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93.

<sup>3</sup> I když se považuje za sporné, zda je správné je nazývat „mocí“.

<sup>4</sup> Jak umožnil ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

<sup>5</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 28. 2. 2017 sp. zn. IV. ÚS 3638/15, bod. 24.

<sup>6</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 1. 12. 1998, sp. zn. I. ÚS 41/98, bod. 14.

<sup>7</sup> Hlava třetí zákona 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky.

*formálně. V prvním smyslu jde o pojmovou konstrukci povšechnou, nikoliv specificky juristickou, a jako ‚správa‘ jeví se pak každá záměrná činnost, kterou zabývá se někdo určitými záležitostmi (spravuje je) za účelem dosažení určitého cíle. Jsou-li tyto záležitosti veřejné, tj. týkají se veřejného zájmu, jde o správu veřejnou, jsou-li soukromé, o správu soukromou. Podle činitele, který spravuje, možno rozlišovati státní správu od různých správ vykonávaných jinými činiteli ať individuálními nebo kolektivními (korporativními). Podle toho, spravuje-li si spravující činitel své záležitosti sám, jde o samosprávu, spravuje-li je někdo jiný, o cizí správu. Podle toho jeví se správou veškerá činnost státu, která není zákonodárstvím nebo soudnictvím. Jde tedy o výměr pouze negativní. Příslušná činnost státní nazývá se pak jak v nauce, tak v konkrétních ústavách ‚exekutivou‘, ‚administrativou‘ nebo ‚výkonnou mocí‘.<sup>8</sup>*

Od lidu přes veřejnou moc a dále přes státní moc k moci výkonné a její přední činnosti, veřejné správě<sup>9</sup>, vede přímá cesta. První velká křižovatka nás může zavést k samosprávě (té územní garantované čl. 99 – 104 Ústavy, ale i zájmové nebo profesní), ostatní správě (dobrovolné svazky obcí a další nositele veřejného i soukromého práva, o kterých tak stanoví zákon), nebo státní správě (té se bude práce věnovat v následující podkapitole).

Pro všechny však stejně platí teoretická konstrukce (organizační části) správního práva, jež vystupující konstrukty rozděljuje na nositele (někdy také označované jako subjekty) veřejné správy s pravomocí k jejímu výkonu a je za její výkon odpovídající, a vykonavatele, kteří vykonávají státní správu. Nositelé nemají možnost samostatně jednat<sup>10</sup>, proto zřizují vykonavatele, „neosoby“ začleněné k nositeli, ale organizačně samostatné, kterým svěřují zákonem vymezenou pravomoc a působnost.

Nositelé do značné míry určují, o jaký druh správy půjde. Avšak v každém případě je stát originárním nositelem, u ostatních (veřejnoprávní korporace, veřejné ústavy, veřejné podniky, veřejné fondy ad.) můžeme hovořit o „odvozených

---

<sup>8</sup> HOETZEL, J. Československé správní právo: část všeobecná. Praha, 1934. Vysokoškolské rukověti.

<sup>9</sup> Pěkné rozlišení uvádí na příkladu České advokátní komory Ústavní soud v citovaném nálezu ze dne 28. 2. 2017 sp. zn. IV. ÚS 3638/15, bod 43.

<sup>10</sup> S výjimkou, když se jedná o fyzickou osobu.



nositelích“<sup>11</sup>, neboť jejich existence je závislá na ochotě státu<sup>12</sup> k decentralizaci moci<sup>13</sup>. Do (z dnešního pohledu krajního) důsledku to dovádí F. Weyr: „*samospráva, pokud jest výkonem právního, tj. státního řádu (jeho prvotních norem, zákonů), musí nutně býti také státní správou.*“ Tím se dostáváme ke státní správě.

## 1.1 Státní správa

Výše vylíčený vztah veřejné moci a státní moci není nepodobný vztahu mezi veřejnou správou a státní správou. Ta část veřejné správy, kterou stát nepřenesl na nestátní nositele, se nazývá státní správa a s ohledem na výše uvedené lze označit za základ<sup>14</sup> veřejné správy. Rozdělujeme ji na přímou a (působením vertikální dekoncentrace) na nepřímou.

V návaznosti na to i vykonavatele dělíme na přímé vykonavatele (prezident, vláda, ministerstva, jiné ústřední správní úřady, jiné správní úřady, veřejné sbory) a nepřímé vykonavatele (orgány územní samosprávy, profesní samospráva a jiné subjekty veřejného nebo soukromého práva, je-li na ně výkon státní správy zákonem nebo zákonným rozhodnutím delegován). Třebaže by to měli být tito vykonavatelé, kteří státní správu zastupují, někdy se setkáme i s vyjádřeními naznačující, že sama státní správa něco činí<sup>15</sup>.

Snadno se tím získá dojem, že státní správa je záležitostí moci výkonné, ve skutečnosti však prostupuje i do moci soudní (státní správa soudů vykonávána předsedy soudů, státní správa státního zastupitelství, ale také „výchova“ soudců/státních zástupců prostřednictvím Justiční akademie) i moci zákonodárné (schvalování státního rozpočtu, jež má pouze *formu* zákona a závěrečného účtu).

---

<sup>11</sup> „(...) termín ‚státní moc‘, je třeba je interpretovat ve vztahu k výkonu jakékoli veřejné moci, která je vždy, i když není vykonávána přímo orgánem státu, ale například orgánem územní nebo profesní samosprávy, odvozena od moci státní.“ viz RYCHETSKÝ, P. Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 9788074788093.

<sup>12</sup> Totalitní komunistický režim tak důsledně mazal pojem *veřejná správa* a nahrazoval jej *státní správou*. Viz HENDRYCH, D. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1, s. 1.

<sup>13</sup> KOPECKÝ, M. Správní právo: obecná část. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9, s. 73.

<sup>14</sup> PRŮCHA, P. Veřejná správa a správní právo. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva. ISBN 978-80-8677-529-6, s. 14.

<sup>15</sup> Například Ústavní soud v nálezu ze dne 23. ledna 2018 sp. zn. I. ÚS 2637/17-1 uvádí při citaci internetových stránek Ministerstva sociálních věcí: „*Jak uvádí sama státní správa...*“

Státní správa není ani doménou pouze správního práva – výkon trestu odnětí svobody je výkonem specifického správněprávního vztahu<sup>16</sup> a při uzavírání veřejnoprávních smluv se přiměřeně použije ustanovení OZ (s některými výjimkami)<sup>17</sup>.

Česká státní správa je většinou vybudována na principu subordinace v rámci hierarchie, ve které o jedné věci může rozhodovat (v rámci řádných opravných prostředků, či přezkumu) více instancí<sup>18</sup>, přičemž cílem je dosáhnout jednotnosti a zákonnosti výkonu správy. Proto i u přenesené působnosti (decentralizace), jež vykonávají např. obce, veřejnoprávní korporace, se zachovává kontrola státu<sup>19</sup> a závaznost usnesení vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů, pokud jsou zároveň stanoveny zákonem<sup>20</sup>.

V širším smyslu můžeme mluvit o „subordinaci“ (jen s vědomím, že všechny státní moci jsou si rovné) k moci zákonodárné, která kontroluje, organizuje a usměrňuje její výkon, čímž dovodíme kontrolu moci soudní, incidenčním přezkumem ověřující, zda je její výkon uskutečňován v souladu se zákony.

Předním cílem státní správy je uvádět v život zákony a jiné právní předpisy (i usnesení vlády či vyhlášky ministerstev) a to způsobem profesionálním a neustálým, jinými slovy zajišťuje některé funkce státu.

Obecněji bychom o státní správě mohli hovořit jako o specifickému typu správy, s – oproti samosprávě – vrcholným orgánem, jenž odpovídá za její výkon. Správu vykonává především vrchnostenským způsobem (nařizovacího charakteru<sup>21</sup>) a to pokud možno by na území celého státu jednotně a stejným způsobem<sup>22</sup>. Předně tak půjde o úpravu vnitřní organizace přímých vykonavatelů, justice, státního zastupitelství, jmenování vedoucích dalších institucí, zajištění

---

<sup>16</sup> Sborník stanovisek Kanceláře veřejného ochránce práv Vězeňství II ze dne 25. října 2016 Stížnosti na zdravotní péči ve věznicích. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/uploads-import/Publikace/sborniky\\_stanoviska/Sbornik\\_Vezenstvi\\_II.pdf](https://www.ochrance.cz/uploads-import/Publikace/sborniky_stanoviska/Sbornik_Vezenstvi_II.pdf).

<sup>17</sup> § 170 SpŘ.

<sup>18</sup> WEYR, F. HORÁK, H., ed. Československé právo ústavní: Ústavní vývoj československý v roce 1938. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Klasická právní díla (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-891-9, s.58.

<sup>19</sup> § 129 OZř.

<sup>20</sup> § 62 odst. 2 OZř.

<sup>21</sup> PRŮCHA, P. a POMAHAČ, R.. Správní právo. Ostrava: Sagit, 2002. Lexikony. ISBN 8072083147, s. 495.

<sup>22</sup> VEDRAL, J. K rozsahu působnosti kontrolního řádu. Správní právo, 2016 č. 6.

bezpečnosti prostřednictvím veřejných sborů, či zajištění dohledu nad finančním trhem přes Českou národní banku<sup>23</sup> a vůbec působení na další objekty státní správy.

Nerušený výkon těchto činností je díky své důležitosti pak také chráněn jak v oblasti správního<sup>24</sup>, tak trestního práva<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> KOPECKÝ M. op. cit., s. 77 – 92.

<sup>24</sup> V § 4 a § 5 PřesZ, kde však konkrétní povinnost (nikoliv skutkovou podstatu) stanoví teprve nařízení nebo obecně závazná vyhláška + k tomu pak třeba přičíst nepřeborné množství skutkových podstat v jednotlivých zákonech.

<sup>25</sup> V hlavě X, díl 1 TrZ.

## 2 Nezavislost – druhy a znaky

Kýženým cílem právního řádu i právních věd je exaktnost. Právní jazyk je však v tomto ohledu ve věčném boji s českým jazykem, který pro jedno nachází více označení. Právník však pozná, že *osoba* není volně zaměnitelná s *člověkem*, nebo *kontrola* s *inspekcí*. Pro *nezavislost* nacházíme mnoho synonym: *volný*, *samostatný*, *svobodný*, *svrchovaný* – všechna se svým vlastním právním významem.

Jen špatný řemeslník viní své nástroje. Nutno přiznat, že i právní jazyk vytváří svá „homonyma“ a *nezavislost* není výjimkou. Tak například jen v Ústavě máme: *nezavislost soudů* (čl. 81), *nezavislost soudců* (čl. 82 odst. 1), *nezavislost Nejvyššího kontrolního úřadu* (čl. 97 odst. 1), v širším smyslu *nezavislost České národní banky* (čl. 98 odst. 1) a *nezavislost poslanců a senátorů* (čl. 26), a v nejširším smyslu *nezavislost státních mocí* (čl. 2 odst. 1).

Na tom lze předestřít problémy, s nimiž se znovu potkáme později v tématu práce.

Proč ústavodárce stejně označil *nezavislost soudů* („*Soudní moc vykonávají jménem republiky nezávislé soudy*“) a *nezavislost Nejvyššího kontrolního úřadu* („*Nejvyšší kontrolní úřad je nezávislý orgán*“)? Teprve z judikatury se dozvídáme, že jde pouze o podobnost, protože: 1) Ústava (na rozdíl od německého Základního zákona<sup>26</sup>) nepřiznává členům Nejvyššího kontrolního úřadu osobní *nezavislost*<sup>27</sup> (jako soudcům v čl. 82 Ústavy); 2) prvky osobní *nezavislosti*, které se nacházejí v zákoně (např. neslučitelnost s některými funkcemi, omezení jiné výdělečné činnosti či podmínky předčasného ukončení funkce), nepovažoval Ústavní soud za „souměřitelné postavení se soudci“; 3) Nejvyšší kontrolní úřad má podstatně užší oprávnění, jež se *de facto* omezují na konstatování nalezených pochybení bez možnosti vymáhat sankce či nápravu.

Proč ústavodárce explicitně vyjadřuje *nezavislost* u Nejvyššího kontrolního úřadu („*Nejvyšší kontrolní úřad je nezávislý orgán*“), avšak u České národní banky ji zaručuje implicitně („*do její činnosti lze zasahovat pouze na základě zákona*“)?

---

<sup>26</sup> Grundgesetz.

<sup>27</sup> Prvky osobní *nezavislosti*, které se nachází v zákoně (např. neslučitelnost s některými funkcemi, omezení jiné výdělečné činnosti či podmínky předčasného ukončení funkce), nepovažoval Ústavní soud za „souměřitelnému postavení se soudci“.

Nezávislost České národní banky musel výslovně konstatovat až Ústavní soud<sup>28</sup>, přičemž k tomuto závěru došel výkladem historickým, teleologickým a systematickým. To platí za situace, kdy na rozdíl od Nejvyššího kontrolního úřadu, Česká národní banka vykonává pouze kontrolu, vytváří finanční politiku, či rozhoduje o udělování bankovních licencí a rozhoduje rovněž o ukládání opatření k nápravě a správních trestů<sup>29</sup>. Její faktická nezávislost je širší (zejména s ohledem na finanční nezávislost).

Je nyní patrné, že v Ústavě je pojem nezávislost komplikovaný (a to i když je nepřítomný!). Jeho zkoumání na úrovni státní správy je o to obtížnější. Za účelem lepšího pochopení proto níže vytyčíme složky nezávislost, ze kterých se skládá její celek, a pokusíme se o popsání typických znaků pro nezávislost v rámci moci výkonné.

V neposlední řadě nelze zaměňovat *nezávislost* s *nestranností*<sup>30</sup>. Nestrannost se vyžaduje u všech orgánů<sup>31</sup> veřejné správy, neboť je jedním z principů dobré správy. Rozumíme pod ní „*objektivní, předem nezaújatý přístup pověřených osob k posuzování, řešení a zejména rozhodování právních věcí, a ten je nutno vyžadovat v případě všech státních orgánů. 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.*“<sup>32</sup> K zajištění nestrannosti existuje nástroj k vyloučení úřední osoby z projednávané věci pro její nestrannost<sup>33</sup>, u ministrů či vedoucích jiných ústředních správních úřadů<sup>34</sup> nelze namítat podjatost.

## 2.1 Druhy nezávislosti

Výše naznačené záruky nezávislosti v současné literatuře spadají pod mnoho zastřešujících pojmů. Pro demonstraci: funkční nezávislost, politická nezávislost, kreační nezávislost, osobní nezávislost, personální nezávislost,

---

<sup>28</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 59/2000.

<sup>29</sup> § 44 odst. 2 písm. a) a písm. e) ZoČNB.

<sup>30</sup> K tomu také usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2012, č. j. 1 As 19/2010 – 106.

<sup>31</sup> Srov. § 7 odst. 1 či § 14 SpŘ.

<sup>32</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2009, sp. zn. II. ÚS 1062/08.

<sup>33</sup> § 14 SpŘ.

<sup>34</sup> § 14 odst. 7 SpŘ.

nezávislost odborná, ekonomická nezávislost, hospodářská nezávislost, finanční nezávislost...

K dosažení přehlednosti autor některé z pojmů podřadil pod jeden (hospodářská nezávislost + finanční nezávislost), jiné naopak přibyly jako docela nové (technická nezávislost). Následuje jejich stručný popis a význam jejich zajištění.

Práce navrhuje dělení dílčích nezávislostí na tuhou a měkkou. Připouští však, že toto dělení má, neboť nedovede exaktně vyjádřit hranice.

Za tuhou nezávislost můžeme považovat tu nabízející alespoň dvě a více záruk (vlastní rozpočtová kapitola a vlastní návrh rozpočtu), jednu a méně záruk považujeme v této práci za nezávislost měkkou (pevné funkční období, *ale* bez požadavku odborných předpokladů). Nedokonalost rozdělení spočívá i v tom, že nehodnotí kvalitu těchto záruk, pouze počet.

Při uváděných příkladech nemůžeme hovořit o nezávislosti u ústředních správních úřadů, v jejichž čele stojí ministr, ani u jiných ústředních správních úřadů (Národní bezpečnostní úřad, Český báňský úřad ad.), a už vůbec u správních úřadů s celostátní působností, které spadají pod ministerstva (Česká obchodní inspekce, Státní zemědělská a potravinářská inspekce apod.).

### **2.1.1 Institucionální nezávislost**

Celá diskuze o nezávislých správních orgánech je zajímavá právě díky postulátu jejich institucionálně nezávislého postavení. Vyjadřuje uvolnění správního orgánu z pevně spleteného provazu organizační nadřízenosti a podřízenosti. To neznamená nutně, že každý správní orgán s mírou této nezávislosti musí být ústředním (i když nezávislé správní úřady z materiálního hlediska jsou), může to znamenat i, že členové orgánu nejsou vázání usneseními vlády či instrukcemi ministerstev a jiných ústředních správních úřadů.

Jde tedy o flexibilní druh nezávislosti, přičemž tato flexibilita se projevuje v její aplikaci na nezávislé správní orgány, ústavně součástí moci výkonné.

Příkladem: Bylo diskutabilní, zda má zákonodárce možnost uplatňovat platové restrikce (omezení personální nezávislosti) vůči členům Nejvyššího

kontrolního úřadu, ústavně oddělené a (institucionálně) nezávislé moci, jak tomu bylo v dřívější judikatuře Ústavního soudu<sup>35</sup>. Pokud by se podobný případ objevil ve vztahu k Českému statistickému úřadu, stále tvořícímu součást státní správy, nepochybně má moc zákonodárná vůči němu kontrolní postavení (jež se projevuje i schvalováním státního rozpočtu).

Pro přesnější vymezení bude klíčové spojení „politický vliv“<sup>36</sup>, pod kterým pro účely této práce chápeme vliv politických činitelů schopný změnit už vydaný právní akt (pod tím rozumíme i doporučení, stanovisko, statistiku apod.), či ovlivnit znění ještě nevydaného právního aktu. Je to zejména politický vliv, jenž se snaží zakotvení institucionální nezávislosti snížit, ne-li eliminovat.

S institucionální nezávislostí souvisí i výslovné zákonné ustanovení, že úřad je nezávislý a řídí se pouze zákonem (a nikoliv usneseními vlády<sup>37</sup>). Může mít pouze symbolický význam, nejdůležitější však bude při případném soudním výkladu<sup>38</sup>.

Tuhou institucionální nezávislost nacházíme u Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, Českého statistického úřadu, Úřadu pro ochranu osobních údajů, a dalších, měkkou pak u Českého telekomunikačního úřadu.

## 2.1.2 Personální nezávislost

Jakkoliv dobře vymezená institucionální nezávislost by svých praktických dopadech byla k zahození, nebýt personální nezávislosti<sup>39</sup> zaručující, že do činnosti úřadu nebude zasahována prostřednictvím omezováním jeho zaměstnanců. Vyjadřujeme jí, jak jsou obsazovány vedoucí pozice, kolika lidskými zdroji orgán disponuje, kdo má nad zaměstnanci poslední slovo ve věcech služebních či kárných, a dále zda jsou či nejsou vázáni služebními předpisy od náměstka pro státní službu. Popořadě.

---

<sup>35</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 21/14.

<sup>36</sup> CHUDOBA, M. Politický vliv na složení vrcholného kolegiálního orgánu tzv. nezávislého správního úřadu. V: VEČEŘA, M., a HAPLA, M. Weyrovy dny právní teorie 2017. Sborník z konference. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2017. 389 s. ISBN 978-80-210-8752-1.

<sup>37</sup> § 21 KompZ.

<sup>38</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2021, č.j. 10 As 391/2020-65, bod. 27.

<sup>39</sup> Vyjádření Ministerstva vnitra v nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 21/14, bod. 76

**Zaprvé:** procedura při jmenování/odvolávání vedení<sup>40</sup> správního orgánu<sup>41</sup>. Rozlišujeme různé případy, přičemž úroveň závislosti na vládě lze měřit podle toho, na kom/čem je vláda závislá při jmenování, a z jakých důvodů může jmenovaného odvolat (a jak jsou tyto důvody konkretizované).

Dobrym příkladem<sup>42</sup> je Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, jejíž členy jmenuje a odvolává předseda vlády na návrh Poslanecké sněmovny, přičemž ZoPRTV přísně vymezuje důvody zániku funkce<sup>43</sup>. Poslanecká sněmovna smí navrhnout předsedovi vlády odvolání člen rady, a tímto návrhem je vázán. Avšak usnesení Poslanecké sněmovny jako samotný důvod nepostačí, odvolání musí být předsedou vlády řádně vysvětleno<sup>44</sup>. Nezávislá povaha správního orgánu dále zakládá veřejnoprávní, nikoliv pracovněprávní povahu vztahu, odvolání proto může být narušením veřejného subjektivního práva i ohrožením nezávislosti celého úřadu<sup>45</sup>.

**Zadruhé:** způsob provedení systematizace, kterou se určuje počet pracovních míst u služebního úřadu a výše peněz na ně vyčleněné. Původní znění služebního zákona<sup>46</sup> přiznávalo vybraným ústředním správním úřadům (regulačním orgánům) také nezávislost ve věcech systematizace, když čtvrtá věta

---

<sup>40</sup> Mají se tím na mysli předsedové, místopředsedové nepožívají ze zákona ochrany jejich nezávislosti, neboť jsou jmenováni předsedou. Vizte také usnesení Krajského soudu v Brně sp. zn. 62 Af 69/2011-58.

<sup>41</sup> Dále je ještě třeba na místě rozlišení jmenování podle zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce a StSluž. K tomu více PICHRT, J, KOPECKÝ M. a MORÁVEK J., ed. Služební vztahy a výkon závislé práce. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-429-4.

<sup>42</sup> Mimořádným příkladem silné personální nezávislosti je Národní akreditační úřad pro vysoké školství, jehož síla pochází z širokého okruhu subjektů navrhovatelů, kterými jsou: ministerstvo, jiné ústřední orgány státní správy, profesní komory, organizace zaměstnavatelů a další osoby nebo orgány vykonávajícími, podporující nebo využívající vzdělávací nebo tvůrčí činnost vysokých škol nebo její výsledky, orgány reprezentace vysokých škol.

<sup>43</sup> V našem pojednání zde o odvolacích důvodech mluvíme jako o ochraně správního úřadu před mocí výkonnou, ale ze zahraniční úpravy známe i odvolací důvody, které (zdá se) mají za cíl chránit nezávislý správní úřad v případě, že se do jeho vedení dostane ovlivnitelná osoba viz. § 5 odst. 7 a odst. 10 písm. e) slovenského zákona č. 250/2012 Z. z., o regulácii v sieťových odvetviach . Takovým přístupem se však o to více komplikují situace, kdy jmenuje/odvolává vláda, „pri určitej dávke zlomyseľnosti by sme mohli vysloviť pochybnosť, či by vláda v takom prípade odvolala predsedu úradu, ktorý by od nej samej prijímal pokyny smerujúce k spôsobu výkonu jeho funkcie.“ Viz v VERNARSKÝ, M. Ako je to s nezávislosťou správnych orgánov? In Jozef Andraško, Juraj Hamulák, Silvia Senková. CONSTITUTIONAL PRINCIPLES IN DECISION-MAKING PRACTISE OF ADMINISTRATIVE BODIES. 1. vyd. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2018. s. 346. ISBN 978-80-7160-480-8.

<sup>44</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006, č.j. 1 As 41/2005-76.

<sup>45</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2021, č.j. 10 As 391/2020-65.

<sup>46</sup> § 17 odst. 3 StSluž.



původního ustanovení znemožňovala vládě bez souhlasu vedoucího daného ústředního úřadu snížit počet služebních míst a objem prostředků na platy.

Ústavní soud však tuto část na návrh prezidenta zrušil<sup>47, 48</sup> (více o něm v další kapitole). Potřeba této úpravy byla spatřována v potřebě zajištění „záruky pro jejich (pozn. aut.: regulační orgány) nezávislé a nestranné rozhodování založené na tom, že vláda nemůže (...) omezit personální substrát úřadu a finanční prostředky na platy, a tím fakticky regulovat (omezovat) činnost úřadu.“<sup>49</sup> Dnes existuje jediná podoba systematizace vedená Ministerstvem vnitra ve spolupráci s Ministerstvem financí, které vypracovává návrh systematizace na základě návrhů služebních orgánů. Po předložení ministrem vnitra ji schvaluje vláda<sup>50</sup>. Obrana proti systematizacím je jinak omezená (převážně na jedince v případě jejich zacílení)<sup>51</sup>.

K této části pak nesmí chybět otázka zásahů do platového ohodnocení členů/zaměstnanců nezávislých správních orgánů. K té máme bohatou judikaturu Ústavního soudu, v níž zmiňuje ústavně ojedinělé nezávislé osobní (nikoliv jen institucionální, viz výše) postavení soudců, které nepřiznává např. ani státním zástupcům<sup>52</sup>, ani členům Nejvyššího kontrolního úřadu. „... nesvědčí-li členům Nejvyššího kontrolního úřadu ústavně garantovaná osobní nezávislost srovnatelná s nezávislostí soudcovskou, nelze se dovolávat ani těch záruk, které tuto soudcovskou nezávislost zabezpečují, včetně Ústavním soudem judikované relativní neměnnosti platového postavení.“<sup>53</sup>

**Zatřetí:** určení, kdo je služebním úřadem a dále, kdo je nadřízeným služebním úřadem. U nezávislých správních úřadů se všech případech považuje za služební orgán vedoucí/předseda úřadu<sup>54</sup>, čemuž nijak nebrání, že sám většinou není ve služebním poměru.

---

<sup>47</sup> O nálezu obsáhle pojednává POUPEROVÁ, O. v Nezávislé správní úřady v kontextu nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 21/14. Acta Iuridica Olomucensia, 2015 č. 2.

<sup>48</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 21/14.

<sup>49</sup> Vyjádření Ministerstva vnitra v nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 21/14, bod. 76

<sup>50</sup> § 17 StSluž.

<sup>51</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 09. 2020, čj. 4 Ads 423/2019 – 70.

<sup>52</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 17/10-2.

<sup>53</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 14/15-1. bod 57.

<sup>54</sup> Za předpokladu, že zaměstnanci spadají do působnosti služebního zákona. Např. pracovní poměr a odměňování finančního arbitra, zástupce arbitra a dalších zaměstnanců v Kanceláři finančního arbitra se řídí zákoníkem práce (§ 1a odst. 4. zákona 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi).

Avšak pouze v jednom případě (Úřad pro ochranu osobních údajů) je výslovně vyloučena nadřízenost náměstka ministra vnitra pro státní službu<sup>55</sup>. Ostatní zákony k tematice mlčí. V takovém případě se jedná o vedoucí služebních úřadů, kteří nemají nadřízený služební úřad, a stává se jím ze zákona náměstek ministra vnitra pro státní službu<sup>56</sup>. Korektivem k tomu je osvobození několika správních úřadů od závaznosti služebních předpisů vydaných náměstkem pro státní službu; nevztahují se na Úřad Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, Český telekomunikační úřad, Energetický regulační úřad, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Úřad pro ochranu osobních údajů, Český statistický úřad a Státní úřad pro jadernou bezpečnost<sup>57</sup>.

Bez zvýraznění můžeme uvést i začtvrté: rozdělení na orgány monokratické a kolegiální. Monokratické uspořádání je pro českou organizaci státní správy typické (na rozdíl od kolegiálního uspořádání územní samosprávy). Nelze ponechat bez povšimnutí, že to začaly být právě nezávislé správní úřady, jenž byly ustavovány kolegiálně [Český telekomunikační úřad, Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (ÚDHPSH<sup>58</sup>)] nebo byly změněny na kolegiální (Energetický regulační úřad).

Pevná data k prokázání, zda kolegiální uspořádání skutečně zajišťuje silnější nezávislost, pravděpodobně nikdy mít nebudeme<sup>59</sup>. Navzdory tomu není rozumné bez dalšího odložit „pocitové“ argumenty: kolegiální rozhodování „*je výsledkem střetu více náhledů na projednávanou věc dle složení kolegiálního orgánu a může tak být z pohledu jeho adresáta nahlíženo jako více nestranné, a tím i lépe akceptovatelné.*“<sup>60</sup>

---

<sup>55</sup> § 51 odst. 3 zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů

<sup>56</sup> § 162 StSluž.

<sup>57</sup> § 11 odst. 4 StSluž.

<sup>58</sup> Třebaže jeho zařazení do kategorie kolegiálních není ze zákonné dikce zjevné: „*Úřad tvoří předseda Úřadu, 4 členové Úřadu a další zaměstnanci státu v něm zařazení.*“ Docela jistě ovšem nepůjde úřad monokratický v klasickém smyslu.

<sup>59</sup> Nutností je v tomto kontextu připomenout Heotzelovu poznámku: „*Jednati je věcí jedné osoby, uvažovati věcí více osob.*“

<sup>60</sup> KAUCKÝ, J., TOBEK, I. Nové kolegiální orgány. V: ZDRAŽILOVÁ, P. a KLIKOVÁ, A. ed. Kolegiální orgány ve veřejné správě: sborník z mezinárodní konference: sborník ze 7. letní mezinárodní konference uskutečněné pod záštitou JUDr. Pavla Varvařovského, veřejného ochránce práv a prof. JUDr. Naděždy Rozehnalové. CSc., děkanky Právnické fakulty Masarykovy univerzity ve dnech 24. a 25. června 2013. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, c2013. ISBN 978-80-7357-923-4.

Stojí za připomenutí, jak s přílišnou personální nezávislostí máme v minulosti negativní zkušenost. Krátce po sametové revoluci ve snaze odpolitizovat státní správu nastal verbovací boom. Absence právního rámce při výběru zaměstnanců měla za výsledek různě kvalifikované lidi ve srovnatelných pozicích, což také vedlo k nejednotnému výkonu správy a snižovalo šance na přilákání opravdových odborníků<sup>61</sup>.

Zde narážíme na problémy rozlišování tuhé a měkké nezávislosti. Na jedné straně máme hmatatelnou záruku jako zákonné důvodů k odvolání předsedy správního úřadu, na druhé převážně teoretickou záruku kolegiality vedoucího orgánu. Oběma přitom přisuzuje stejnou váhu.

Tuhou personální nezávislost nalezneme jen u ÚOOÚ, měkkou nacházíme u Energetického regulačního úřadu, Českého telekomunikačního úřadu, Rady pro rozhlasové a televizní vysílání a dalších.

### 2.1.3 Finanční nezávislost

Položka z názvu podkapitoly snadno pochopitelná. Přerozdělování financí má významný vliv na fungování všech správních orgánů. Ve velmi srozumitelném shrnutí: „kontrolujete-li měšec nějaké profese, pak kontrolujete její činnost“<sup>62</sup>.

Návrh zákona o státním rozpočtu podává vláda a v souladu se svou kontrolní pravomocí jej schvaluje pouze Poslanecká sněmovna (čl. 42 Ústavy). Pro všechny orgány veřejné moci (s jednou výjimkou) tím vzniká druh závislosti na moci výkonné<sup>63</sup>.

(Výjimkou je rozpočet České národní banky, jež ze svých příjmů hradí náklady na svou činnost a zbývající zisk odvádí do státního rozpočtu a jinak je docela oddělena od veřejných rozpočtů. Jde o ojedinělý případ absolutní<sup>64</sup> finanční

---

<sup>61</sup> PICHRT, J. Zákon o státní službě: komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-654-2.

<sup>62</sup> PŘIBÁŇ, J. Nezávislost v právním systému: institucionální, osobní a odborné souvislosti. V: Česká advokátní komora. Sborník: Konference o nezávislosti justice - předpokladu spravedlivého procesu: Praha, 19.-20. října 2006. Praha: Česká advokátní komora, 2007, s. 15.

<sup>63</sup> Jak zmiňuje okrajově ÚS v nálezu ze dne 18. 6. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 7/02 ohledně státní správy soudů: „...stav, kdy ústředním orgánem státní správy soudů je Ministerstvo spravedlnosti a soudní moc sama nemá vlastní reprezentativní orgán na jeho úrovni (...) dostatečně nevylučuje případné možnosti nepřímého ovlivňování soudní moci mocí výkonnou.“

<sup>64</sup> Existují však názory, že podmínění schválení zprávy o výsledku hospodaření Poslaneckou sněmovnou, je zásahem do nezávislosti ČNB. Protiargumentem stojí, že nejde o výslovný pokyn

nezávislosti. Ta je – kromě dalšího – odůvodněna i zvláštním postavením České národní banky, neboť má možnost financovat svou činnost nejen příjmem správních poplatků, tvořících zlomek výnosů, ale ze správy devizových rezerv, příjmu jinde nepoužitelného.)

V účinné právní úpravě zatím existují prostředky jak finanční závislost pouze oslabit, nikoliv zcela vyloučit.

Těmito prostředky jsou přiznání samostatné rozpočtové kapitoly (a tedy zaručení jisté volnosti při hospodaření se schválenými prostředky) či možnosti návrhu vlastního rozpočtu (s lepší znalostí vlastních potřeb a výdajů)<sup>65</sup>. Příkladem kombinace obojího je Rada pro rozhlasové a televizní vysílání.

Tuhou finanční nezávislost ve státní správě (jak ji má zajištěnou Česká národní banka) nenalezneme. V jejím přízemnějším chápání jako kombinaci vlastní kapitoly s možností navrhnout si vlastní rozpočet ji nalezneme u Rady pro rozhlasové a televizní vysílání a Českého statistického úřadu. Měkkou finanční nezávislost nacházíme u Českého telekomunikačního úřadu, Energetického regulačního úřadu, Úřadu pro ochranu osobních údajů a dalších.

#### **2.1.4 Osobní nezávislost**

Jde o ojedinělý druh nezávislosti ústavně zaručený pouze dvěma skupinám: v prvním případě poslancům a senátorům (čl. 26 Ústavy), jimž zaručuje volný mandát, v druhém soudcům (čl. 82 Ústavy) při výkonu své funkce (jsou vázáni pouze zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu).

Ačkoliv má mnoho společného s institucionální nezávislostí a personální nezávislostí, nelze s nimi zacházet *promiscue*. Osobní nezávislost je obtížně popsatelem spíše subjektivně vnímaným jevem; vyjadřuje, že osoba jí nadaná, není na vázána podněty k ní přicházejícími a výsledek není předem daný a jen musí být „orazítkovaný“.

---

Poslanecké sněmovny k ČNB, ale prostý výkon parlamentní kontroly. Více viz v RÝDL, T., BARÁK, J., a kol. Zákon o České národní bance: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2014. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-622-8.

<sup>65</sup> POUPEŘOVÁ, O. Nezávislé správní úřady. Správní právo, 2014 č. 4.

Rozměrem osobní nezávislosti mohou být i přísné požadavky na odbornost. Důvody, abychom je mohli brát za záruku osobní nezávislosti, jsou: 1) výrazně zužují okruh lidí vhodných pro pozici (a nelze vybrat kohokoliv, vyvstane-li potřeba) a 2) brání vedoucí osoby od vnějšího návodu. Expertnost členů se ostatně považuje za jeden ze znaků nezávislého správního orgánu (o tom níže).

K porovnání: soudcem obecného soudu může být pouze osoba s ukončeným vysokoškolským vzděláním v magisterském studijním programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice a složenou odbornou justiční (advokátní, notářskou, exekutorskou) zkouškou, a předsedou Českého telekomunikačního úřadu osoba s praxí minimálně 5 let v oboru elektronických komunikací, ekonomie nebo práva a ukončeným vysokoškolským studiem v magisterském studijním programu.

Specifickým rysem osobní nezávislost je funkční období, na které je vedoucí nezávislého správního úřadu jmenován. Z Ústavy (čl. 93 odst. 1) i judikatury<sup>66</sup> víme o důležitosti časové neomezenosti výkonu funkce soudce jako záruky jeho nezávislosti a v „překladač“ do moci výkonné lze říci totéž.

Pomineme-li však srovnání se soudcovskou nezávislostí, omezené funkční období – zejména to trávající déle než vládnutí jmenující vlády – je známkou stability a jistoty výkonu svěřené funkce (byť s blížícím se koncem slábne).

V návaznosti na výše citovaná rozhodnutí Ústavního soudu ve věci členů Nejvyššího kontrolní úřadu a státních zástupců je jasné toliko: v oblasti moci výkonné neexistují žádné garance osobní nezávislosti blízké těm přiznaným Ústavou. Ale postupně se přibližují.

Tuhou osobní nezávislost ve státní správě nalezneme u Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, Národního akreditačního úřadu pro vysoké školství, Úřadu pro ochranu osobních údajů ad., měkkou nacházíme u Českého statistického úřadu, ÚOHS ad.

I zde se projevuje nedokonalost dělení. Příkladem absence odborných požadavků Etické komise České republiky pro ocenění účastníků odboje a odporu proti komunismu nelze docela označit za nedostatek vzhledem k jejímu etickému zaměření.

---

<sup>66</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 18. 6. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 7/02.

### 2.1.5 Technická nezávislost

K fungování každého orgánu veřejné správy je třeba mnoho věcí (zákonný základ, stanovená působnost, personál, finance...), avšak osoby, o jejichž právech a povinnostech bude tím či oním způsobem rozhodovat, bude nejdůležitější adresa, budova, kancelář, kam přichází pro informace, zasílají podání ad.

Klíčovým toto bude i pro správní orgán – není objevem, že prostory výkonu jakékoliv činnosti významně ovlivňují její provádění. První se nabízí otázka velikosti těchto prostor (soud obsazený nejlepšími soudci, jenže s dvěma jednacími síněmi, nesplní svou funkci), ale i o umístění (stěží můžeme mluvit o dělbě moci, pokud odborný referent Ministerstva spravedlnosti bude sdílet kancelář se soudcem<sup>67</sup>).

K provedení zákona<sup>68</sup> si vláda zřídila usnesením<sup>69</sup> Vládní dislokační komisi<sup>70</sup>, stálý rozhodovací, poradní a koordinační orgán, který z jejího pověření rozhoduje o návrzích na změny ve využívání majetku evidovaného v Centrálním registru administrativních budov, a o hospodárnějším rozmístění zaměstnanců státních institucí.

Je složena z vedoucího Úřadu vlády, zaměstnance Úřadu vlády jmenovaného předsedou, zástupce ministerstva, zpravidla náměstka ministra nebo ředitele odboru, jmenovaného příslušným ministrem, a zástupce Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových.

Člen Vládní dislokační komise může předkládat materiály s návrhy na hospodárnější rozmístění zaměstnanců státních institucí. Státní instituci tento návrh

---

<sup>67</sup> Nežádoucí by to bylo i v případě, kdy by šlo o sdílení okresního a krajského soudce, jak se spekulovalo při plánech o „megasoudu“ viz. BLAŽEK, V., a ZEMANOVÁ, K. Ministr Pelikán chystá velké stěhování: Pražské soudy chce přesunout do obřího paláce za městem. Hospodářské noviny [online]. Praha: Economia a.s., 2015 [cit. 2021-6-29]. Dostupné z: <https://archiv.ihned.cz/c1-64510570-ministr-pelikan-chysta-velke-stehovani-prazske-soudy-chce-presunout-do-obriho-palace-za-mestem>.

<sup>68</sup> § 14b MajČR.

<sup>69</sup> Usnesení vlády České republiky ze dne 14. března 2001 č. 251. Dostupné z: [https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/0/23A28E2A1EBA8DBEC12571B6006E05D0](https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/23A28E2A1EBA8DBEC12571B6006E05D0).

<sup>70</sup> Komise existovala již dříve (od roku 1992), její nová podoba však v reakci na MajČR umísťovala nejen státní orgány, ale organizační složky státu obecně.

zasílá před projednáním návrhu, ovšem stanovisko, které k němu vydá, není návazné a dislokace není podmíněna jejím souhlasem<sup>71</sup>.

Ve stručnosti shrňme: o prostorech a umístění správních orgánů (a vůbec organizačních složek státu<sup>72</sup>, tj. i soudů, státních zastupitelství ad.) rozhoduje moc výkonná.

Tuhou ani měkkou technickou nezávislost ve státní správě nenalezneme.

## 2.2 Znaky nezávislosti

Popisem znaků ideálního nezávislého správního úřadu bychom popisovali orgán, který neexistuje. V krátkosti by se však jednalo o orgán většinově kombinující všechny výše uvedené druhy nezávislosti v alespoň měkké podobě a jiné v tuhé podobě.

Byť vzdorují svou odlišností, pro fungující nezávislé správní úřady najdeme společné znaky:

- a) úzce vymezená svěřená působnost,
- b) působí kontrolním/regulačním způsobem ve společensky citlivých oblastech,
- c) odborné vedení,
- d) oslabení vlivu moci výkonné,
- e) jejich zřízení se řídí derogačním pravidlem *lex posterior derogat legi priori*,
- f) kolegiální řízení.

Ad a) Více než znak jde o podmínku. 1) Se doplňuje s odborným vedením, neboť široce zaměřený „všeúřad“ by ztratil výhodu odborně vzdělaných vůdčích postav v dohadech a 2) neunesl by tíživou potřebu demokratické legitimacy, jejíž oslabení je přípustné v pečlivě vybraných a odůvodněných oblastech.

---

<sup>71</sup> Jednací řád Vládní dislokační komise a regionálních dislokačních komisí ve znění ze dne 12. září 2017. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/ppov/vdk/Jednaci-rad-VDK-a-RDK-od-2017-09-12.pdf>.

<sup>72</sup> S výjimkou Kanceláře Poslanecké sněmovny, Kanceláře Senátu a Ústavního soudu; vizte § 14a odst. 5 MajČR.

Ad b) Nepůjde o „výrobce“ (v ekonomickém smyslu), nýbrž jen o „hlídače“. Do kamene vytesané etablované důvody pro tuto skutečnost patrně nejsou, avšak lze rozumně spekulovat: nejsou hmotné statky, u kterých by stát nezávislost vyžadoval, a kde by byla žádoucí. Výjimkou je tisk bankovek a ražba mincí zaštitěná Českou národní bankou<sup>73</sup>.

Ad c) Pravděpodobně nejdůležitější prvek. Zájem na vedení orientovaného výsledky dosavadního vědeckého zkoumání v té či oné oblasti a implementace odvislá na těchto výsledcích (tedy i nezávislá na výkyvech ve veřejném mínění), je přední motivací ke zřizování nezávislých správních úřadů. Stojí jako protějšek nestrategického, impulsivního politického vedení. Takový přístup umožňuje vytvoření tzv. „věrohodného závazku“ (credible commitment)<sup>74, 75</sup>, kdy adresáti regulace mají silnou důvěru ve stálost a vývoj regulace a mohou se jí přizpůsobit a neztrácet náklady na časté změny.

Ad d) Bezpodmínečným požadavkem jakékoliv nezávislosti je oslabení vlivu moci výkonné. Buďto přesunutím různých úloh k jiné moci (může jít o moc zákonodárnou, ale také i Českou národní banku), často půjde o způsob volby či jmenování vedoucího či stanovením zákonného omezení výkonu těchto typických oprávnění ze strany moci výkonné, kupříkladu stanovením taxativních podmínek pro odvolání. Z uvedeného vyplývá, že oslabení moci výkonné je obvykle spojeno s posílením jiné moci.

Ad e) S ohledem na neexistenci normy (v jakémkoliv předpisu ať už Ústavě či kompetenčním zákoně) předvíající existenci nezávislých správních úřadů, musí být každý nezávislý správní úřad zřízen separátním předpisem, ve kterém se konkrétně vymezují rozsah jeho nezávislosti (přičemž tyto popisy se výrazně liší i v oblastech, kde zakotvují totéž).

Ad f) Při jmenování kolegiality za „společný“ znaku musíme být opatrní. Na jedné straně je nový Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře zřízený

---

<sup>73</sup> § 12 ZoČNB.

<sup>74</sup> KLIMENTOVÁ, E. Ekonomický přístup k nezávislým správním úřadům. V: VEČEŘA, M., a HAPLA, M. Weyrovy dny právní teorie 2017. Sborník z konference. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2017. 389 s. ISBN 978-80-210-8752-1.

<sup>75</sup> BERTELLI, A., WHITFORD, A. Perceiving Credible Commitments: How Independent Regulators Shape Elite Perceptions of Regulatory Quality. *British Journal of Political Science* [online]. Cambridge University Press, 2009, 3.7.2009, 39(3) [cit. 2021-7-29]. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/27742756>, s. 537.



monokraticky, na té druhé byl Energetický regulační úřad novelou<sup>76</sup> proměněn na kolegiální. Proměna měla „zajistit takový způsob vedení a rozhodování Energetického regulačního úřadu, které zaručí vyšší nestrannost, nezávislost a transparentnost“<sup>77</sup>.“ Dlužno podotknout, prvním uvedeným důvodem ke změně bylo přesvědčení, že s tak širokou odpovědností, jako má Energetický regulační úřad, bude docházet ve větším sboru k méně chybám. Přesto nelze popřít zjevně vytvořený vztah mezi kolegialitou a nezávislostí orgánu.

Seznam znaků je třeba brát s nadhledem. Pro každý z uvedených by šlo najít výjimku (např. na členy RRTV nejsou kladeny žádné odborné požadavky), či najít jeho odraz mezi klasickými správními úřady s celostátní působností: např. Státní ústav pro kontrolu léčiv působící ve vysoce citlivé oblasti kontroly a schvalování léčiv.

Přesto bude dobrým služebníčkem pro rozpoznávání, který správní úřad je (mohl by být<sup>78</sup>) nezávislý, ale také přibližuje důvody, proč z „obyčejného“ správního úřadu dělat nezávislý (o tom více níže).

---

<sup>76</sup> Zákon 131/2015 Sb., kterým se mění zákon 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, a další související zákony.

<sup>77</sup> Sněmovní tisk č. 351/0. Poslanecká sněmovna, 7. volební období, 2013-2017. Novela z. - energetický zákon – EU. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=351&CT1=0>.

<sup>78</sup> Třeba Státní úřad pro jadernou bezpečnost, k čemuž ho ponouká současné znění § 11 odst. 4 StSluž., které ve svém výčtu kopíruje Ústavním soudem zrušené čtvrté věty § 17 odst. 3 StSluž.

### 3 Nezávislost ve státní správě

Výkon státní moci musí být vždy přičitatelný v zájmu kontroly její realizace, možnosti uplatnění škody při jejím výkonu a vůbec zachování samotné myšlenky dělby moci. Nezávislost ve slovníkovém významu (viz výše) tak ve státní správě (a vůbec kdekoliv jinde) není možné najít. Navzdory tomu různorodé formy a jiné projevy nezávislosti ve státní správě existují<sup>79</sup> a projevují se v rozdílných podobách.

Důvody k zakotvení takové nezávislosti jsou různé. Může jít o strategické, odborně náročné oblasti (např. energetika), kde panuje shoda, že demokratická legitimita smí být oslabena, neboť se nelze spoléhat na pouhou ochranu většiny<sup>80</sup> vyjadřovanou prostřednictvím vládní politiky. Dalším důvodem je ochrana zdrojů, z nichž veřejnost čerpá informace (např. televize, rozhlas)<sup>81</sup>. Případně také z etických důvodů (např. Švýcarská etická komise pro biotechnologii<sup>82</sup>, či její domácí varianta, České komise pro nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty), lze si ovšem představit i diskutovanou „komisi pro eutanázii“<sup>83</sup> apod.

#### 3.1 Krátce k historii

Úvodní znaky nezávislosti mezi můžeme vysledovat do Spojených států amerických do roku 1789 při založení ministerstva financí (Department of the Treasury), které odpovídalo Kongresu nikoli prezidentovi, v tamním prezidentském systému představujícímu hlavu výkonné moci. Za první regulační orgán se správně

---

<sup>79</sup> Jak ostatně prozradila už existence této práce.

<sup>80</sup> DAHL, R., A. Demokracie v právním státě? Praha: Nadace Readers International, 1995. ISBN 80-901813-1-7, s. 21. Když posuzuje třetí kritérium autority, kompetenci, uvádí pěkný příklad: „Netoužím být pacientem v nemocnici, kde o všech otázkách rozhodují na stejné úrovni lékaři, sestry, pacienti, sanitáři, technici, recepční a vrátní.“

<sup>81</sup> V tomto ohledu stojí za připomenutí čerstvý příklad. Zatímco běloruský diktatorní režim násilně potlačoval domácí televizní pokrytí masivních demonstrací probíhajících na podzim 2020, běloruské bezpečnostní jednotky bránily štáb ruské propagační televize *Russia Today*. Viz: The information war over Belarus heats up. *The Economist* [online]. Londýn: The Economist Newspaper Limited, 2020 [cit. 2021-7-24]. Dostupné z: <https://www.economist.com/europe/2020/09/03/the-information-war-over-belarus-hots-up>.

<sup>82</sup> Eidgenössische Ethikkommission für die Biotechnologie.

<sup>83</sup> Aby eutanazie nebyla vraždou. O asistované sebevraždě by mohla rozhodovat komise. *Lidovky.cz* [online]. Praha: MAFRA, a. s., 2019. [cit. 2021-7-24]. Dostupné z: [https://www.lidovky.cz/byznys/aby-eutanazie-nebyla-vrazdou-o-asistovane-sebevrazde-by-mohla-rozhodovat-komise.A190617\\_082707\\_In\\_byznys\\_pravo\\_ssu](https://www.lidovky.cz/byznys/aby-eutanazie-nebyla-vrazdou-o-asistovane-sebevrazde-by-mohla-rozhodovat-komise.A190617_082707_In_byznys_pravo_ssu).

označuje Mezistátní obchodní komise (Interstate Commerce Commission, ICC), zřízená v roce 1887<sup>84</sup>, kvůli cenovým bojům mezi železničními dopravci, které ohrožovaly stabilitu trhu na úseku železniční dopravy<sup>85</sup>. Avšak určitě se nejednalo vždy o nezávislý orgán, neboť zpočátku ICC formálně spadala pod ministra vnitra (Secretary of the Interior). A zatímco o nezávislosti na moci výkonné se tolik nepřemýšlelo, zajištění, aby šlo o „oboustranný“ (bipartisan) a ne „jednostranný“ (one-sided partisan) orgán bylo důležité<sup>86</sup>. Z oblasti moc výkonné úlohy se ICC vymanilo až v roce 1889 (mj. na popud ministra vnitra)<sup>87</sup>, teprve tehdy se proměnilo v anomální orgán v tradičním pojetí dělby moci nebo také nezávislý správní úřad.

Po krátkém útlumu začal na začátku dvacátého století boom těchto nezávislých regulátorů jako bašta proti rozšiřujícím se pravomocem prezidenta<sup>88</sup>. Neměl utichnout ještě po dlouhou dobu<sup>89</sup> a navzdory mnohým<sup>90</sup> kritickým<sup>91</sup> názorům, fungují nezávislí regulátoři dodnes. Vůdčí ideou stále byla představa nestranného/nezávislého a odborného rozhodování bez politických zásahů. Přesto zastřešující označení „nezávislé regulační orgány“ nebude úplně přesné pro rozdíly, jež mezi orgány panují<sup>92</sup>.

Prvního záchytného bodu dosáhly nezávislé regulační orgány zásahem Nejvyššího soudu USA ve sporu, v němž se prezident pokusil odvolat komisaře Federální obchodní komise (Federal Trade Commission), nezávislého regulačního orgánu. V rozhodnutí *Humphrey's Executor v. United States*, 295 U.S. 602 (1935), se píše: „*O pravomoci Kongresu požadovat při vytváření kvazi-legislativních nebo*

---

<sup>84</sup> Inspirovaná již delším vývojem ve Velké Británii, kde od roku 1840 působili orgány s účelem regulovat železniční dopravu.

<sup>85</sup> HANDRLICA, J. Ke koncepci tzv. „nezávislých regulačních orgánů“ a k problematice jejich „nezávislosti“. *Správní právo*, 2005 č. 4.

<sup>86</sup> MARHALL, B. a EDLES G. Established by practice: the theory and operation of independent federal agencies. *Administrative Law Review* [online]. 2000, 52 [cit. 2021-7-29]. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/40711933>, s. 1116.

<sup>87</sup> MARHALL, B. a EDLES G. op. cit., s. 1129.

<sup>88</sup> DATLA, K., a REVESZ R. L. Deconstructing Independent Agencies (and Executive Agencies). *Cornell Law Review* [online]. 2013, (98) [cit. 2021-7-29]. Dostupné z: <https://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3270&context=clr>, s. 777.

<sup>89</sup> GEOFFREY, M. Independent Agencies. *British Journal of Political Science* [online]. The Supreme Court Review, 1986, 1986, 56 [cit. 2021-7-29]. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/3109519>.

<sup>90</sup> MILLER, J. A Reflection on the Independence of Independent Agencies. *Duke University School of Law*, 1988, 2 [online] [cit. 2021-7-29]. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/1372681>.

<sup>91</sup> SWIRE, P. Incorporation of Independent Agencies into the Executive Branch. *The Yale Law Journal Company, Inc.* 1985, 94, 7 [cit. 2021-7-29]. Dostupné z: <http://www.jstor.com/stable/796221>.

<sup>92</sup> DATLA, K., a REVESZ R. L. op. cit., s. 842.

*kvazisoudních agentur, aby jednaly při plnění svých povinností nezávisle na výkonném dozoru, nelze pochybovat.“*

Variace těchto orgánů se v průběhu hospodářské krize způsobené krachem burzy na Wall Street rozšířily od roku 1930 do evropských států, přičemž šlo z pochopitelných důvodů většinou o orgány regulující finanční trh<sup>93</sup>.

## 3.2 Ústavní (ne)zakotvení

Výše práce nastínila komplikovaný vztah Ústavy k nezávislosti. Jasně je tolik: ústavodárce si uvědomoval váhu s nezávislostí spojenou a přiznal ji pouze poslancům, senátorům, soudu, soudcům, Nejvyššímu kontrolnímu úřadu, územní samosprávě a nepřímo České národní bance. Najdeme ji u všech mocí, kde představuje neoddělitelnou podmínku jejich realizace, nikoliv však u moci výkonné (spornou výjimkou by mohl být „úřad“ prezidenta republiky v případech, kdy vystupuje jako správní orgán<sup>94</sup>). Nejedná se o náhodu.

Na rozdíl od moci zákonodárné či soudní, moc výkonná nemá jasné vymezené pole, neboť je odpovědná za chod a reprezentaci státu a většiny jeho funkcí, kterýmžto způsobem nevyhnutelně zasahuje do moci zákonodárné i soudní. Příliš široká nezávislost takové moci by mohla vést a v minulosti také vedla k zřízení nesvobodných států.

Tedy i organizace by neměla být volnou. Za tímto účelem je vláda vrcholným orgánem výkonné moci, který je zároveň odpovědný Poslanecké sněmovně (čl. 67 odst. 1 a 68 odst. 1 Ústavy). Je v tomto okamžiku nutno rozlišit mezi dvěma podobami organizační moci: *externí* a *interní*<sup>95</sup>. Ta externí připadá Parlamentu, prostřednictvím zákona vymezujícího působnost a pravomoc správních úřadů (čl. 79 odst. 1 Ústavy). Interní připadá zejména vládě a umožňuje provádět zásahy, s nimiž zajistí, že může dostát své ústavní odpovědnosti za výkon státní správy.

---

<sup>93</sup> HANDRLICA, J. Ke koncepci tzv. „nezávislých regulačních orgánů“ a k problematice jejich „nezávislosti“. Správní právo, 2005 č. 4.

<sup>94</sup> Např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 3. 2017 sp. zn. 7 As 242/2016-43.

<sup>95</sup> HENDRYCH, D. Správní věda: teorie veřejné správy. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-561-0.

Interní organizační moc spočívá pouze v oprávnění provádět opatření uvnitř úřadu nebo jiné organizační jednotky vykonávající veřejnou správu; rozsah tohoto oprávnění je zpravidla limitován aktem externí organizační moci (zákonem).

Existence nezávislých správních úřadů proto představuje zvláštní jev, neboť nezanedbatelným způsobem oslabuje tuto interní organizační moc, zatímco úroveň odpovědnosti vlády zůstává stejná. Ke stavu se konečně vyjádřil až Ústavní soud nálezem sp. zn. 21/14-1 ze dne 30. 06. 2015.

Návrhem prezidenta republiky bylo zpochybněno ustanovení § 17 odst. 3 věty čtvrté StSluž., „*kteřé má v rozporu s ústavním postavením vlády omezovat její možnost upravovat otázky systemizace jako nástroje pro organizaci služebních úřadů z hlediska počtu služebních míst, státních zaměstnanců, míst představených a objemu prostředků na platy*<sup>96</sup>“. Jeho znění: „*Jde-li o systemizaci Úřadu Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, Českého telekomunikačního úřadu, Energetického regulačního úřadu, Úřadu pro ochranu osobních údajů, Úřadu pro ochranu osobních údajů, Českého statistického úřadu nebo Státního úřadu pro jadernou bezpečnost, nemůže vláda bez souhlasu toho, kdo je v jejich čele, snížit počet služebních míst (...) a objem prostředků na platy (...) oproti systemizaci pro předchozí kalendářní rok.*“

Návrh nenapadá fungování nezávislých správních úřadů, avšak týká se záruk pro nezávislé rozhodování těchto úřadů (o tom viz výše), a Ústavní soud se k nim musel vyjádřit.

Napadené ustanovení zrušil dnem vyhlášení nálezu.

Plénium uznalo existenci (i potřebu) „regulačních orgánů“ s nezávislým postavením ve vybraných oblastech (regulace médií, telekomunikace, statistika, jaderná bezpečnost ad.) se zárukami nezávislosti (např. vyvázání z povinnosti následovat usnesení vlády, směrnice ministerstev), je-li to odůvodněno jiným veřejným zájmem (např. ochranou soukromí).

Na druhé straně došlo k závěru, že systematizace je klíčový nástroj, kterým vláda dostává své ústavní odpovědnosti za řádný chod státní správy. Omezení této ústavní odpovědnosti musí být založeno ústavním zákonem, nikoliv obyčejnou

---

<sup>96</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 21/14.

normotvorbou, jinak to značí pokus o vyprazdňování parlamentní odpovědnosti vlády.

V odůvodnění využívá i čl. 79 odst. 2 Ústavy. Ten přiznává zvláštní postavení všem státním zaměstnancům. Výkladem došla většina pléna k bezdůvodnosti rozdílů jejich postavení v různých správních úřadech. S tím platí, „*Parlament se nemůže vzdát výkonu své kontrolní působnosti vůči vládě tím, že z oblasti její odpovědnosti vyjme rozhodování o klíčových otázkách fungování státní služby tím, že její rozhodnutí učiní závislým na souhlasu vedoucího správního úřadu.*“<sup>97</sup>

Do světa se tím dostaly smíšené signály. Ústavní soud neprohlásil nezávislé správní úřady za neústavní (navzdory oponujícím myšlenkám, o nich níže), zároveň však vytyčil malý kus ústavní hranice jejich možné nezávislosti, aniž by poskytl úplnou „mapu“ k rozpoznání těchto hranic.

Vedle toho však způsobem své argumentace posílil tezi, že pokud Ústava označuje vládu za vrcholný orgán výkonné moci, pak pouze ona může být centralizovaným garantem státní služby (která musí mít stejnou podobu pro všechny státní zaměstnance)<sup>98</sup>.

Proti (této části) nálezu se ohradilo několik ústavních soudců. Ve společném nesouhlasném stanovisku V. Šimíček a K. Šimáčková poukazují na zvláštní dichotomii, kdy podle názoru zbytku pléna vláda plní nedělitelnou roli ve věcech státní služby, aby mohla dostát své ústavní odpovědnosti, a současně je připuštěno, aby v jiných případech mohla kus této role dělit (např. zákonem stanovenými funkčními obdobími, nutností návrhu jiného ústavního orgánu k jmenování/odvolání, vlastním návrhem rozpočtu správního úřadu). Pokud by logika zbytku pléna měla být důsledně dodržena, byla by na místě i derogace všech ostatních záruk nezávislosti u správních úřadů. Podobné stanovisko zaujímá i O. Pouperová<sup>99</sup>.

Explicitně neústavnost nezávislého správního úřadu tvrdí v disentaním stanovisku V. Sládeček: „*Z (...) uvedeného vyplývá, že – za současného ústavního*

---

<sup>97</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 21/14, bod 238.

<sup>98</sup> PICHT, J, KOPECKÝ M. a MORÁVEK J., op. cit. s. 121

<sup>99</sup> POUPEROVÁ, O. Nezávislé správní úřady v kontextu nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 21/14. Acta Iuridica Olomucensia, 2015 č. 2.

stavu – nelze stanovit nezávislost určité instituce (správního úřadu) na vládě jako vrcholném orgánu výkonné moci, která státní správu řídí – a to ani „jen“ pokud jde o systemizaci a objem prostředků na platy.“ Argumentaci opírá zejména o čl. 67 odst. 1 Ústavy a řídicí, kontrolní a sjednocující roli vlády<sup>100, 101</sup>.

Pokusy o úpravu ústavního stavu v minulosti proběhly. Ústavní novela měla podobu senátního návrhu<sup>102, 103</sup> z roku 2001. Ústavu doplňovala o čl. 80a ve znění: „Orgány moci výkonné nezávislé na vládě lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem.“ Návrh nebyl přijat, nedostal se ani za první čtení – z přítomných 164 poslanců 127 hlasovalo pro zamítnutí, 29 proti. Nepřijetí této novely Ústavní soud také použil jako argument pro neústavnost prvků nezávislosti souvisejících s dělbou moci a ústavního postavení vlády.

Přestože Ústavní soud zaujímá rozpačité stanovisko, ve své další judikatuře<sup>104</sup> s existencí nezávislých správní úřadů počítá. Podobně Nejvyšší správní soud nepovažuje jejich existenci za závadnou<sup>105</sup>.

Z hlediska ústavního postavení nezávislých správních úřadů můžeme (prozatím) říct tolik: Nezávislost ve státní správě má hranice, ve kterých může existovat bez ústavního zakotvení, a za kterými již nemůže, ani pokud se tak děje se souhlasem vlády.

### 3.3 Evropské zakotvení

Nezávislost na vládě, resp. na moci výkonné je nezřídka požadavkem unijního práva (většinou směrnici).

---

<sup>100</sup> § 28 KompZ.

<sup>101</sup> Odlišné stanovisko soudce Vladimíra Sládečka k nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 21/14.

<sup>102</sup> Sněmovní tisk č. 1134/0. Poslanecká sněmovna, 3. volební období, 1998-2002. Senátní návrh zákona Ústava České republiky. Dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=1134&ct1=0>.

<sup>103</sup> Návrh byl „pokusem ústavně podchytit existenci zvláště v anglosaských zemích rozšířených a i u nás se rodících tzv. nezávislých správních orgánů“ neboť „v posledních měsících a letech se (...) v rámci reziduálně vymezené moci výkonné objevují další orgány, jež se prostě zákony pokoušejí učinit nezávislými na vládě jako vrcholu výkonné moci. Tím však Ústava přestává být rádem stanovujícím podmínky, formy a instituce výkonu veřejné moci; objevuje se diskrepance mezi ústavou právní a faktickou.“ (Z důvodové zprávy sněmovního tisku.)

<sup>104</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 28. 2. 2017 sp. zn. IV. ÚS 3638/15, bod. 28.

<sup>105</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2021, č.j. 10 As 391/2020-65.

Požadavky na tuto nezávislost sledují významné strategické oblasti, u nichž hrozí vznik tzv. přirozeného monopolu (např. telekomunikační trh<sup>106</sup>, poštovní služby<sup>107</sup>, potravinářství<sup>108</sup>, železniční doprava<sup>109</sup>, energetický trh<sup>110</sup> ad.), či které mohou sloužit k manipulaci veřejnosti<sup>111</sup> (např. statistika<sup>112</sup>, bankovníctví<sup>113</sup> ad.), z praxe tak ale reaguje i na citlivé oblasti jako ochrana osobních údajů.

V příkladech: 1) železniční doprava, 2) bankovníctví, 3) ochrana osobních údajů.

Ad 1)<sup>114</sup> je směrnice rady 95/18/ES ze dne 19. června 1995 o vydávání licencí železničním podnikům, která vyžadovala zřízení subjektu příslušného pro vydávání licencí, jeho jediným požadavkem (dodaným později) byla nezávislost na regulovaných subjektech. Tato směrnice (spolu s dalšími) byla později sjednocena do jednoho celku (výše zmiňovanou) směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru, která mj. zapříčinila vznik Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře.

Ad 2) Článek 130 SFEU stanoví, že „žádná národní centrální banka ani žádný člen jejich rozhodovacích orgánů nesmějí vyžadovat ani přijímat pokyny od orgánů, institucí nebo jiných subjektů Unie, od žádné vlády členského státu ani od jakéhokoli jiného subjektu.“ To pak dále více rozvíjí v Protokolu č. 4 k SFEU o

---

<sup>106</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1972 ze dne 11. prosince 2018, kterou se stanoví evropský kodex pro elektronické komunikace (přepracované znění)Text s významem pro EHP.

<sup>107</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/67/ES ze dne 15. prosince 1997 o společných pravidlech pro rozvoj vnitřního trhu poštovních služeb Společenství a zvyšování kvality služby.

<sup>108</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. ledna 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin.

<sup>109</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru Text s významem pro EHP.

<sup>110</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/944 ze dne 5. června 2019 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o změně směrnice 2012/27/EU a Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/73/ES ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem a o zrušení směrnice 2003/55/ES.

<sup>111</sup> POUPEŘOVÁ, Olga. Institucionální aspekty regulace médií. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 37.

<sup>112</sup> Srov. čl. 338 odst. 2 SFEU nebo nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 223/2009 ze dne 11. března 2009 o evropské statistice a zrušení nařízení (ES, Euratom) č. 1101/2008 o předávání údajů, na které se vztahuje statistická důvěrnost, Statistickému úřadu Evropských společenství, nařízení Rady (ES) č. 322/97 o statistice Společenství a rozhodnutí Rady 89/382/EHS, Euratom, kterým se zřizuje Výbor pro statistické programy Evropských společenství.

<sup>113</sup> Srov. čl. 7 protokolu (č. 4) SFEU.

<sup>114</sup> HANDRLICA, J. Nezávislé správní orgány. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009. Studie (Národohospodářský ústav Josefa Hlávky). ISBN 9788086729497, s. 71.



Statutu evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky v článku 7.

Ad 3) Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů, kterou nedávno nahradilo nařízení Evropského parlamentu a Rady 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů.

Oba tyto unijní předpisy vyžadují ustanovení nezávislého úřadu<sup>115</sup>. Zatímco „pouze“ směrnice požadovala, aby orgány dozoru plnily své úkoly *zcela* nezávisle<sup>116</sup>, nařízení je konkrétnější. K požadavku celkové nezávislosti přidává zákaz členům úřadu přijímat jakékoliv pokyny, zákaz vykonávání činnosti neslučitelné s jejich funkcí. Nařízení rovněž instruuje stát, aby byl úřad vybaven lidskými, technickými a finančními zdroji, prostory a infrastrukturou, jenž bude potřebovat pro účinné plnění svých úkolů a zajištění, aby úřad zaměstnával zaměstnance, které podléhají výlučně řízení členy úřady. Ukládá také úřadu zřídit samostatný rozpočet, jehož plnění bude kontrolováno kontrolou, která neovlivní jeho nezávislost.

Velkým přínosem nařízení oproti předchozí směrnici bylo posílení personální nezávislosti, kterou už předtím požadoval i Soudní dvůr EU<sup>117</sup>. Nařízení obsahuje výslovné ustanovení, že náměstek ministra vnitra pro státní službu není<sup>118</sup> předsedovi Úřadu pro ochranu osobních údajů nadřízeným služebním orgánem<sup>119</sup> – proti rozhodnutím ve služebních věcech není přípustné odvolání.

---

<sup>115</sup> V případě nařízení „nezávislého dozorového úřadu“ (článek 51), v případě směrnice „orgán dozoru“ (článek 28).

<sup>116</sup> návaznosti na článek 8 odst. 3 Listiny základních práv Evropské unie.

<sup>117</sup> Např. rozsudek SDEU ze dne 9. března 2010 ve věci C-518/07 EK proti Německu; rozsudek SDEU ze dne 16. října 2012 ve věci C-614/10 EK proti Rakousku; rozsudek SDEU ze dne 8. dubna 2014 ve věci C-288/12 EK proti Maďarsku.

<sup>118</sup> Avšak nebylo tomu tak po celou dobu. V jednom z prvních vládních materiálů návrhu (ze dne 18. 08. 2017; dostupné z <https://apps.odok.cz/veklep-history-version?pid=ALBSAQCE2KDH>) se počítalo s náměstkem ministerstva vnitra pro státní službu jako odvolacím orgánem, protivahou k zajištění nezávislosti měl být § 46 odst. 3, který úřadu umožňoval přistoupit žalobě k ochraně veřejného zájmu podle soudního řádu správního domáhat zrušení, nebo vyslovení nicotnosti rozhodnutí ve věcech služebních vztahů státních zaměstnanců zařazených v úřadu, jestliže k jejímu podání prokáže závažný veřejný zájem. Tato podoba však byla naštěstí vypuštěna už v připomínkovém řízení.

<sup>119</sup> § 51 odst. 3 ZoZOÚ.

Vývoj unijního práva v oblasti požadavků nezávislosti lze sledovat na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2010/13/EU ze dne 10. března 2010<sup>120</sup> upravující oblast mediálních služeb, na jejím znění článku 30. Jeho původní verze z roku 2010 obsahovala jeden odstavec zavazující členské státy ke zřízení regulačního orgánu. Článek byl nahrazen směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1808 ze dne 14. listopadu 2018<sup>121</sup>, která stanovuje striktní oddělení od vlády, a doplňuje prvky personální i finanční nezávislosti (toto požadovalo také Doporučení CM/Rec(2018)11 Výboru ministrů členskými státem týkající se plurality médií a jejich transparentního vlastnictví). Směrnice také vyžaduje existenci odvolací instance proti tomuto orgánu, kterým (naštěstí) může být i soud, v opačném případě by to opět otřáslu českou naukou o nezávislých správních úřadech<sup>122</sup>. Na Českou republiku směrnice efekt (kromě několika drobných technických úprav) neměla, neboť již existuje etablovaná Rada pro rozhlasové a televizní vysílání.

Unijní právo v každém případě přistupuje k otázkám státní správy členských států velmi opatrně.

Požadavky kladené na nezávislost správních orgánů popsaných ve směrnicích unijního práva se týkají toho jednoho orgánu – neexistuje směrnice stanovující obecné požadavky na nezávislost v případě, kdy členské státy vytváří takové orgány z vlastní iniciativy. Slovy ústavního soudce J. Zemánka: *„ani zmíněný posun (pozn. aut.: unijní legislativy) neukládá členským státům povinnost frontálního prolomení zásady národní institucionální autonomie. Předmětné unijní směrnice ponechávají vnitrostátním opatřením prostor pro volbu forem a mechanismů implementace požadavku nezávislosti, odpovídající modelu ukotvení postavení nezávislých správních orgánů v právním řádu toho kterého státu, což*

---

<sup>120</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/13/EU ze dne 10. března 2010 o koordinaci některých právních a správních předpisů členských států upravujících poskytování audiovizuálních mediálních služeb (směrnice o audiovizuálních mediálních službách).

<sup>121</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1808 ze dne 14. listopadu 2018, kterou se mění směrnice 2010/13/EU o koordinaci některých právních a správních předpisů členských států upravujících poskytování audiovizuálních mediálních služeb (směrnice o audiovizuálních mediálních službách) s ohledem na měnící se situaci na trhu.

<sup>122</sup> „Všechny správní úřady, u nichž lze uvažovat o nezávislosti, jsou ústředními správními úřady, jak bylo uvedeno výše, z povahy věci nemají žádný nadřazený správní úřad, který by přicházel v úvahu jako odvolací instance.“ v POUPEŘOVÁ, O. Nezávislé správní úřady. Správní právo, 2014 č. 4.

*platí i pro institucionální opatření, nutně doprovázející přímo aplikovatelná unijní nařízení.*<sup>123</sup>“

### 3.4 Krátký souhrn nezávislostí ve státní správě

Vzhledem k tomu, že prozatím není v české odborné literatuře žádný souhrnný seznam všech různých nezávislostí darovaných různým správním orgánům či osobám, považuje tato práce za důležité nabídnout alespoň krátký soupis.

**Mandátový a imunitní výbor Senátu** (obecně Parlamentu, zúžení je provedeno pouze v zájmu konkrétnosti). Kromě dalšího zkoumá, zda jednotliví senátoři byli platně zvoleni, a svá zjištění předkládá Senátu, zjišťuje, zda jsou v imunitních věcech dány podmínky pro trestní stíhání senátora nebo soudce Ústavního soudu, či vede disciplinární řízení proti senátorovi a rozhoduje v něm<sup>124</sup>. Materiálně jde o nezávislý správní orgán<sup>125</sup>.

**Národní rozpočtová rada.** Jde o zvláštní orgán pro správní vědu netradiční<sup>126</sup>. Zřízení navazovalo na světové trendy, kdy podobné orgány (independent fiscal councils) má dnes většina členů Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD)<sup>127</sup>. Jde o nezávislý odborný orgán, který působí v oblasti fiskální a rozpočtové politiky. Zejména sleduje vývoj hospodaření sektoru veřejných institucí, vypracovává a předkládá Poslanecké sněmovně zprávu o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí, zjišťuje výši dluhu ad. Nejedná se o správní úřad, neboť tak není zákonem označený, avšak (navzdory velmi silným zárukám nezávislosti) půjde vylučovací metodou o orgán výkonné moci. Nefunguje pouze jako poradní či kontrolní orgán, jeho sdělení vydávané ve Sbírce zákonů mohou mít praktické a velmi vážné dopady, neboť podmiňují uplatnění úsporných opatření<sup>128</sup>.

---

<sup>123</sup> V disentaním stanovisku k nálezů Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 21/14.

<sup>124</sup> § 41 ZoJŘS.

<sup>125</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, čj. 4 Ans 9/2007-197.

<sup>126</sup> KNĚŽÍNEK, J. Kompetenční zákon: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-338-9.

<sup>127</sup> Independent fiscal institutions: promoting fiscal transparency and accountability during the Coronavirus (COVID-19) pandemic [online]. OECD, 22. 05. 2020 [cit. 2021-7-28]. Dostupné z: [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=133\\_133360-7vldtk948h&title=Independent-fiscal-institutions-promoting-transparency-and-supporting-accountability-during-the-Coronavirus-%28COVID-19%29-pandemic](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=133_133360-7vldtk948h&title=Independent-fiscal-institutions-promoting-transparency-and-supporting-accountability-during-the-Coronavirus-%28COVID-19%29-pandemic).

<sup>128</sup> § 14 ZPRO.

Činí-li výše dluhu sektoru veřejných institucí po odečtení rezervy peněžních prostředků při financování státního dluhu nejméně 55 % nominálního hrubého domácího produktu, vláda musí schválit a předložit Poslanecké sněmovně návrh a střednědobý výhled státního rozpočtu a rozpočtů státních fondů, které vedou k dlouhodobě udržitelnému stavu veřejných financí, a veřejné instituce nesmí po dobu trvání dluhu zřizovat nové závazky ze smluv.

**Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (KRP).** Organizační součástí Ministerstva vnitra (nejde o správní úřad), které zajišťuje její činnost a je nadřízeným (samostatným od Ministerstva vnitra<sup>129</sup>) správním orgánem ministerstva ve věcech, v nichž rozhoduje v prvním stupni ve věcech pobytu cizinců. Vznik KRP souvisel s postupným odváděním agendy rozhodování ve věcech pobytu cizinců z ramen orgánů Policie ČR na Ministerstvo vnitra<sup>130</sup>. Členové KRP jsou ve svém rozhodování na ministerstvu nezávislí a schvalují si vlastní jednací řád. Třebaže se jedná o určitou záruku osobní nezávislosti<sup>131</sup>, chybí jakkoliv základní záruky z ostatních odvětví. Pouze namátkou: z pohledu institucionální nezávislosti postavení padá jakákoliv fasáda nezávislosti s ustanovením „*nadřízeným správním orgánem komise je ministr vnitra.*“ Ten může rozhodnutí KRP zrušit prostřednictvím přezkumného řízení<sup>132</sup>, jestliže dojde k závěru, že pravomocné rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy. Z pohledu personální nezávislosti předsedu a ostatní členy komise jmenuje a odvolává ministr vnitra. Neexistují však žádné odvolací důvody a členům není

---

<sup>129</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č.j. 4 Azs 38/2017 - 28

<sup>130</sup> KAUCKÝ, J., TOBEK, I. Nové kolegiální orgány. V: ZDRAŽILOVÁ, P. a KLIKOVÁ, A. ed. Kolegiální orgány ve veřejné správě: sborník z mezinárodní konference: sborník ze 7. letní mezinárodní konference uskutečněné pod záštitou JUDr. Pavla Varvařovského, veřejného ochránce práv a prof. JUDr. Naděždy Rozehnalové. CSc., děkanky Právnické fakulty Masarykovy univerzity ve dnech 24. a 25. června 2013. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, c2013. ISBN 978-80-7357-923-4.

<sup>131</sup> D. Kryška v tomto pohledu poukazuje na to, že zákon hovoří o nezávislosti na *ministerstvu*, nikoliv na *ministrovi*, čímž se otevírá cesta k jejich zavázání individuálními služebními akty. Avšak protože EKO rozhoduje ve tříčlenných senátech, ve kterých dva musí být odborníci, kteří nejsou zařazeni v ministerstvu a funkci vykonávají s uzavřenou dohodou o provedení práce. Slovy člena komise: „*Ovšem at' už by teoreticky zásahy ze strany ministra byly jakékoliv, každý člen Komise (lhostejno zda zařazen v Ministerstvu vnitra či nikoliv), musí být především pamětliv zákona (v obecném slova smyslu) a v konkrétním pak základních zásad správního řízení (ve spojení se zákonem č. 326/1999 Sb.). Tedy čistě z pohledu teorie práva (viz i postavení úředníků dle StSluž.) by měla být vyloučena libovůle při rozhodování i další nežádoucí jevy.*“

<sup>132</sup> § 99 an. SpŘ.

stanovené ani funkční období, členové tak mohou být odvoláni z jakéhokoliv důvodu<sup>133</sup>.

**Etická komise České republiky pro ocenění účastníků odboje a odporu proti komunismu (EKO).** Rozhoduje o odvoláních proti rozhodnutím Ministerstva obrany o (ne)vydání osvědčení účastníka odboje a odporu proti komunismu nebo proti usnesením ministerstva, kterými bylo řízení ve věcech uvedených zastaveno. Je příslušná též k provedení přezkumného řízení nebo k rozhodnutí o obnově řízení. V ostatních věcech je nadřízeným správním orgánem Ministerstva obrany ministr obrany. Třebaže v zákoně není výslovné ustanovení, že se jedná o nezávislý orgán, způsob volby a jmenování jeho členů zajišťuje silné záruky personální nezávislosti, když z celkem devíti členů dva volí a odvolává Poslanecká sněmovna, dva Senát, dva vláda a dva Rada Ústavu pro studium totalitních režimů, jednoho člena jmenuje a odvolává prezident republiky. Předsedu EKO volí a odvolává vláda z členů volených vládou. Mnohé napoví netradiční název orgánu, jenž naznačuje, že vedle formálního právního posouzení, by měla EKO vnést do procesu „etickou dimenzi“<sup>134</sup> (což je ve věcech správního řízení neobvyklé<sup>135</sup>).

**Nezávislá odborná komise pro posouzení energetických potřeb České republiky v dlouhodobém časovém horizontu,** tzv. Pačesova komise či zkráceně Nezávislá energetická komise (NEK). Výjimečnost této komise spočívá v tom, že se jedná o poradní orgán vlády, zřízený usnesením vlády<sup>136</sup>. Zadání NEK je samozřejmé. Její nezávislost pravděpodobně byla spatřována v bodu III. zřizovacího usnesení, jež pověřovalo předsedu NEK, jmenovaného vládou, aby oslovil politické strany zastoupené v Poslanecké sněmovně s žádostí o nominaci dvou dalších nezávislých odborníků do NEK. Hovořit můžeme jen o druhu personální a (úzké) osobní nezávislosti. Použití „nezávislosti“ můžeme zde chápat

---

<sup>133</sup> Jedinou možnou brzdou je rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006, č.j. 1 As 41/2005-76, podle kterého: „*Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, je ze zákona pojata jako orgán, u něhož by měla být zaručena politická nezávislost. Rozhodnutí předsedy vlády o odvolání Rady pro rozhlasové a televizní vysílání (...) by proto mělo odůvodněno.*“ Budeme-li následovat odůvodnění rozsudku dále, byl by takový požadavek stejný u dalších orgánů, které zákon označuje za nezávislé.

<sup>134</sup> Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 04. 2018, sp. zn. 10 A 196/2014-92. Rozsudek stojí za pročetí i kvůli jeho bodu 63., ve kterém soud empaticky promlouvá k neúspěšnému žalobci. Znázorňuje vyjadřovanou „etickou dimenzi“, když alespoň v odůvodnění přiznává částečnou satisfakci se slovy: „*Zamítutím žaloby soud v žádném případě nesnižuje čestnost a pevnost projevovaného postoje žalobce, který naopak považuje za příkladný a hodný uznání.*“

<sup>135</sup> Čímž autor nechce říct, že je správní řízení jinak inherentně neetické.

<sup>136</sup> Usnesení vlády ze dne 24. ledna 2007 č. 77. Dostupné z: [https://albatros.odok.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/web/cs?Open&2007&01-24](https://albatros.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs?Open&2007&01-24).

pravděpodobně ve smyslu „sebeomezení“ vlády kvůli zvýšení důvěry ve výsledky bádání, které tak mohou být pro veřejnost více důvěryhodné. V případě změny vůle by bylo v moci vlády orgán bez zábran rozpustit či jinak změnit.

**Česká komise pro nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty (KGMO).** Úkoly KGMO jsou rozsáhlé, zejména ale posuzuje údaje uvedené v žádostech o udělení povolení k nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty a vydává odborná stanoviska k těmto žádostem, sleduje vědecký a technologický vývoj v oboru atd. Statut KGMO v článku 6 (s názvem *Nezávislost*) odst. 1 vyžaduje, aby členové komise vykonávali svou činnost „*nezávisle na vnějších vlivech*“. Toto potvrzují i překvapivě obstojné záruky personální a (opět úzké) osobní nezávislosti, některé zakotvené v zákoně. Předsedu a členy KGMO jmenuje a odvolává *s jejich souhlasem*<sup>137</sup> ministr životního prostředí po projednání s ministry zdravotnictví a zemědělství z odborníků navržených vybranými správními orgány<sup>138</sup>, Akademií věd České republiky, vysokými školami a specializovanými výzkumnými pracovišti. KGMO musí mít alespoň jedenáct<sup>139</sup> členů, přičemž nejvyšší počet členů je devatenáct a každý z členů musí být odborníkem na statutu vyjmenované obory. Odborná úroveň kandidátů na členství musí být doložena profesním životopisem. Funkční období členů činí 4 roky. Většina těchto podmínek je zakotvena ve statutu. Podobně jako jsme uvedli výše, jde o záruky převážně symbolické bez hlubšího významu a Ministerstvu životního prostředí nic nebrání, aby statut změnilo a se svým poradním orgánem nakládalo podle vlastní potřeby.

**Zkušební a kárné komise v StSluž.** Za jednu z právních záruk odborného výkonu státní správy se považují zkušební komise zřizované u jednotlivých ústředních správních úřadů, které kromě požadavku nestrannosti uvedeného<sup>140</sup> jsou dále podle § 39 odst. 1 StSluž. nezávislé. Dále nesmí být ten, kdo byl členem při (první) úřednické zkoušce, kterou státní zaměstnanec nevykonal úspěšně, při opakované úřednické zkoušce<sup>141</sup>. Tím se zakotvují určité prvky osobní i personální

---

<sup>137</sup> Neexistuje výčet odvolacích důvodů, zdá se tak, že jednou jmenovaný již nemůže být bez svého souhlasu odvolán až do konce funkčního období.

<sup>138</sup> Celkově 12 správních orgánů, mezi nimi: Státní ústav pro kontrolu léčiv, Státní zemědělská a potravinářská inspekce, orgány veterinární správy ad.

<sup>139</sup> To lze dovést z požadavku, aby v komisi byl alespoň jeden odborník na jeden z jedenácti vyjmenovaných oborů (botanika, zoologie, biodiverzita, molekulární genetika rostlin ad.)

<sup>140</sup> § 37 odst. 3 a § 77 odst. 1 písm. b) StSluž.

<sup>141</sup> § 40 StSluž.

nezávislosti. O praktickém důsledku tohoto ustanovení lze pochybovat, neboť 1) členy zkušební komise jmenuje a odvolává služební orgán v ústředním správním úřadu, přičemž alespoň dva ze tří musí být státními zaměstnanci a 2) Služební zákon nezakotvuje prostředky obrany pro případ vyhodnocení výkonu u zkoušky jako neúspěšný<sup>142</sup> (oproti např. řízení o námitkách poskytnutém úředníkům územních samosprávných celků). Nabízí se tím otázka, ke komu se zákonem stanovené nezávislosti může státní zaměstnanec dovolávat, přičemž se zdá, že jedinou takovou osobou je Veřejný ochránce práv, jenž působí k ochraně princip dobré správy (a zároveň nemá jak do výsledku hodnocení zasáhnout). Stejně záruky osobní nezávislosti jsou kladeny na členy kárných komisí<sup>143</sup>. Ovšem stejně jako výše, členy kárné komise složené ze státních zaměstnanců jmenuje a odvolává příslušný služební orgán. Odvolacím orgánem je kárná komise druhého stupně na Ministerstvu vnitra<sup>144</sup>.

**Rozkladové komise.** Jde o zvláštní kolegiální poradní orgán<sup>145</sup> o nejméně pěti členech, jež navrhuje vedoucímu ústředního správního úřadu, jak rozhodnout o podaném rozkladu. Ve svém rozhodování má volné ruce a většinu dokonce musí tvořit odborníci bez zaměstnanecké vazby na ústřední správní úřad. Nacházíme tak drobky personální, osobní a institucionální nezávislost. Jejich návrh k rozhodnutí o rozkladu však není závazný.

**Nezávislá odborná komise MŠMT.** Je poradním orgánem zřízeným Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy. V komisi jsou zastoupeni odborníci na vzdělávání, testologii, metodiku a didaktiku předmětů z akademické obce a odborníci z Národního pedagogického institutu ČR. Hlavním cílem činnosti komise je projednání vystavení odborného oponentního posudku k závěrečnému validačnímu protokolu Centra pro zjišťování výsledků vzdělávání (CERMAT) pro písemné testy jednotné přijímací zkoušky<sup>146</sup>. Podobně jako u ostatních poradních orgánů jde o nezávislost pouze slovně deklarovanou bez jakýchkoliv záruk.

---

<sup>142</sup> PICHRT, J. op. cit., s. 176

<sup>143</sup> čl. 91 odst. 5 StSluž.

<sup>144</sup> § 93 StSluž.

<sup>145</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2004, č. j. 2 A 11/2002 – 227.

<sup>146</sup> MŠMT [online]. Praha: Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy České republiky [cit. 2022-02-03]. Dostupné z: <https://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/statni-maturita-posudky-nezavisle-odborne-komise-jaro-2020>.

**Orgán nezávislé kontroly zpravodajských služeb České republiky.** Kontrolní komise České republiky, jejímž úkolem je nezávislá kontrola činnosti českých zpravodajských služeb, tedy Bezpečnostní informační služby, Úřadu pro zahraniční styky a informace a Vojenského zpravodajství. Orgán nezávislé kontroly se skládá z 5 členů, kteří jsou na návrh vlády voleni Poslaneckou sněmovnou na dobu 5 let. Nikdo nemůže být členem orgánu nezávislé kontroly více než dvakrát za sebou. Funkce člena orgánu nezávislé kontroly je veřejnou funkcí. e neslučitelná s výkonem úřadu prezidenta republiky a s funkcí člena vlády, náměstka člena vlády, poslance, senátora, poslance Evropského parlamentu, soudce nebo člena orgánu územního samosprávného celku nebo s postavením příslušníka nebo zaměstnance bezpečnostního sboru České republiky, vojáka z povolání nebo zaměstnance ozbrojených sil České republiky. Nacházíme nezanedbatelné prvky osobní, personální i institucionální nezávislosti. Orgán nemá žádné rozhodovací pravomoci a může pouze navrhnout opatření k nápravě, podle vlády však není „*vyloučeno, aby se na ně neúspěšný žadatel* (pozn. aut.: v žádosti o udělení občanství) *obrátil se stížností na postup zpravodajských služeb. Těmto orgánům bude problematika zpravodajských služeb jistě bližší než soudcům správních soudů a mohou navíc přijmout systémová opatření k nápravě.*<sup>147</sup>“ (Těžko však hodnotit, jak taková opatření pomohou žádajícímu jednotlivci).

**Posílení nezávislosti bezpečnostních složek.** Také stojí za zmínění novela<sup>148</sup> zákona 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, kterou došlo k posílení osobní nezávislosti ředitelů bezpečnostních sborů<sup>149</sup> a to stanovením pevného funkčního období. Důvodová zpráva<sup>150</sup> naproti tomu říká, že důvodem změny je omezení rizika korupce (byť nevysvětluje, jak by k němu přesně mělo dojít).

---

<sup>147</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 2. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 39/17-1, bod. 41.

<sup>148</sup> Zákon 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů

<sup>149</sup> K tomu také rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2015, sp. zn. 10Ad 17/2015 – 52. „*Na tomto místě lze znovu poukázat na to, že zákon o služebním poměru tuto vyšší míru nezávislosti garantuje i stanovením pevného funkčního období. Obecně jakékoliv stanovení funkčního období na jednu stranu znamená omezení moci jednotlivce, na druhé straně se jím dává příslušnému funkcionáři určitý autonomní prostor, který je chráněn před zásahy z vnějšku.*“

<sup>150</sup> Důvodová zpráva (volební období 2010 - 2013) - 410/0 Vládní návrh zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů, Část dvacátá první - Změna zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.



### 3.5 Existuje nezávislý správní úřad?

Přední tezí práce je: spojení *nezávislý správní úřad* jednoduše není dostatečně spolehlivé, neboť vlivem nedostatku ústavního i zákonného vymezení se ona klíčová *nezávislost* pohybuje na příliš široké škále, aby mohla sloužit za ukazatele čehokoliv. To demonstrujeme i na tom, že se o něm mnohdy píše jako o „tzv. nezávislém správním úřadu“, jako kdyby bylo s termínem potřeba operovat opatrně v rukavičkách.

Nezanedbatelným způsobem se tak odchyluje od dalších kategorií správních úřadů a vůbec vytváří nejistotu na místech, kde by nemusela být.

Oproti pozitivnímu vymezení, *nezávislý správní úřad*, se tato práce v současném právním klimatu přiklání k negativnímu vymezení, *správní úřady, které stojí mimo organizační soustavu státní správy řízené vládou*. V pokračování práce však z důvodu konzistence bude nadále využíváno spojení *nezávislý správní úřad*.

Předně třeba vzpomenout, jak správní úřady rozdělujeme, a proč tak činíme.

Na prvním místě je druh ministerstvo, ústřední správní úřad, v jehož čelo stojí člen vlády. Kromě toho jsou ministerstva dále typická tím, že stojí na vrcholu jim svěřené působnosti, kterou vykonávají na území celého státu. Jejich taxativní výčet uvádí kompetenční zákon<sup>151</sup>.

„Ministerstvem“, v jehož čele nestojí člen vlády, je *jiným* ústředním správní úřadem a stejně jako ministerstva nemají nadřízený úřad. Jejich „taxativní“<sup>152</sup> výčet je v kompetenčním zákoně<sup>153</sup>.

Správní úřady s celostátní působností mohou mít povrchovou podobu s jinými ústředními správními úřady právě kvůli své celostátní působnosti. Na rozdíl od nich ovšem mají nadřízený správní úřad v podobě ministerstva či jiného ústředního správního úřadu – Česká obchodní inspekce (Ministerstvo průmyslu a obchodu), či jsou jeho docela samostatnou součástí – Český inspektorát lázní a

---

<sup>151</sup> § 1 KompZ.

<sup>152</sup> Viz POUPEŘOVÁ, O. Ústřední správní úřady – formální, nebo materiální pojetí? Právník, 2013 č. 1.

<sup>153</sup> § 2 KompZ.

zřídlel<sup>154</sup> (Ministerstvo zdravotnictví); Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových<sup>155</sup> (Ministerstvo financí). Jejich existenci upravují dílčí zákony s uvedením, že jde o správní úřady, a kterému (jinému) ústřednímu správnímu úřadu jsou podřízeny. Popřípadě musí být ze zákona odvozeno, že nejde o správní úřad, ale pouze součást jiného vykonavatele.

Vše výše uvedené bychom mohli opakovat u správních úřadů s regionální působností, s výjimkou toho, že jejich územní působnost je omezena na určitý region.

Z toho všeho dovedeme vyvodit několik jednoduchých charakteristik, podle kterých snáze<sup>156</sup> poznáme, o jaký úřad jde. Buďto jsou vyjmenované v kompetenčním zákoně, či o povaze jejich existence napoví zvláštní zákon. Zjednodušeně řečeno o jejich postavení nemůže být mnoho pochybností, neexistuje tak „správní úřad s relativně celostátní působností“ nebo „správní úřad s prvky celostátní působnosti“.

Jedním dechem musíme vzpomenout na kuriózní případ správního úřadu s celostátní působností, Rady pro rozhlasové a televizní vysílání. U ní Ústavní soud dovedl, že je ve skutečnosti jiným ústředním správním úřadem<sup>157</sup>. K tomuto závěru došel zejména aplikováním materiálních znaků jiných ústředních správních orgánů, kterými byla nadána, a převážila nad formálními požadavky. Těmito materiálními znaky jsou: výkon státní správy jako podstatná (byť menšinová) část náplně daného orgánu; svou působnost vykonává na celostátní úrovni; a tento orgán není přímo podřízen jinému ústřednímu správnímu úřadu.

Mnoho pochybností naopak panuje u nezávislých správních úřadů. Jde o jiné ústřední úřady a jsou jako takové uvedeny bez dalšího odlišení v kompetenčním zákoně, ale ne všechny. Dílčí zákony pak nabízejí pouze omezenou pomoc. Při srovnání všech nezávislých správních úřadů, že se neschází

---

<sup>154</sup> I když oficiální stránky Ministerstva zdravotnictví jsou toho názoru, že jde o „ústřední orgán státní správy“. Dostupné z: <https://www.mzcr.cz/category/agendy-ministerstva/cesky-inspektorat-lazni-a-zridel-cil/agenda-oddeleni-cil-zakladni-pojmy-souvisejici-legislativa/>.

<sup>155</sup> Je třeba poznamenat, že jde orgán státní správy, který se špatně zařazuje a patrně nebude vůbec správním úřadem už jen proto, že nemá vlastní rozhodovací pravomoc a operuje pouze primárně s prostředky soukromého práva.

<sup>156</sup> Byť také existují výjimky jako například zvláštní postavení Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, která je nadřízeným orgánem Ministerstva vnitra ve věcech pobytu cizinců, je však jeho organizační součástí a je zároveň podřízená ministru vnitra.

<sup>157</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 52/04-1.

ani v jediné garanci nezávislosti. Je proto třeba dále je dělit na ty, které jsou výslovně označeny nezávislé, a ty které ne; ty, které mají samostatnou rozpočtovou kapitolu, a ty, které ne, apod.

Pokud by dělení zůstalo takto dvojaké, stále by stran teoretického dělení šlo věc nezávislých správních úřadů vyřešit elegantně.

O to se pokusil také M. Kopecský. Nepřímo nastínil dělení na *nezávislé správní úřady* a *správní úřady s určitým požadavkem nezávislosti*<sup>158</sup>. Příkladem prvního uvádí Radu pro rozhlasové a televizní vysílání, druhého Úřad pro ochranu hospodářské soutěže a Český statistický úřad. Jediným významným rozdílem mezi dvěma je absence možnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže navrhnout si vlastní rozpočet. Český statistický úřad si naopak může navrhnout vlastní rozpočet, ale zase neexistují zákonné důvody pro odvolání jeho vedení ani nemá pevně stanovené funkční období. K rozřazení patrně došlo kalkulací, kde „body“ získané možnostmi navrhnout si vlastní rozpočet, pevným funkčním obdobím a zákonném stanovení důvodů k odvolání postačily k označení za „řádný“ nezávislá správní úřad. Není jasné, jaká taková hranice je, kolik „bodů“ se přičítá za co a proč.

Dále V. Sládeček<sup>159</sup> rozdělil nezávislé správní úřady na *relativně nezávislé* a *absolutně nezávislé* (třebaže lze mít k výběru tohoto slova v této oblasti výhrady). Podíváme-li se však na nezávislé správní úřady, které označuje za absolutně nezávislé, odhalíme, že jde stále o kulhající zařazení.

Srovnáváme tedy Radu pro rozhlasové a televizní vysílání, Úřad pro ochranu osobních údajů, Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (ÚDHPSH), Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře a Finančního arbitra<sup>160</sup>.

Zatímco členy Rady pro rozhlasové a televizní vysílání **jmenuje/odvolává** předseda vlády na návrh Poslanecké sněmovny, předsedu Úřad pro ochranu osobních údajů jmenuje/odvolává prezident na návrh Senátu; oba mají vlastní

---

<sup>158</sup> KOPECKÝ M. op. cit. s.84.

<sup>159</sup> SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-564-4, s. 285

<sup>160</sup> Ten sám sebe považuje za ústřední správní úřad v intencích usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 52/04-1 (vizte rozhodnutí o námitkách FA, sp.zn. FA/SR/ZP/62/2018-37). V literatuře ale najdeme i názor, že jde o orgán moci výkonné, jehož kompetenční spor by musel „zbytkově“ rozhodovat Ústavní soud. Více v VEDRAL, J. K postavení finančního arbitra jako správního orgánu. Správní právo, 2016 č. 5.

kapitolu ve státní **rozpočtu**, pouze Rada pro rozhlasové a televizní vysílání si navrhuje vlastní rozpočet. ÚDHPSH neklade žádné **odborné požadavky** na svého předsedu, naopak Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře vyžaduje ukončené vysokoškolské vzdělání magisterského stupně; nejméně 7 let praxe v oblasti působnosti úřadu, z toho alespoň 3 roky ve vedoucí funkci.

Ale platí, že předsedu Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře **jmenuje/odvolává** jen vláda, předsedu ÚDHPSH prezident jmenuje/odvolává výběrem jednoho z kandidátů navržených Poslaneckou sněmovnou a Senátem. Finanční arbitr ze všech jediný nemá vlastní **rozpočtovou kapitolu**, předseda Úřadu pro ochranu osobních údajů je zase jako jediný zákonem **vyňatý z působnosti** náměstka ministerstva vnitra pro státní službu.

Nejenže se nezávislé správní úřady zařazené mezi absolutně nezávislé od sebe nezanedbatelnými způsoby liší. Na největší problém však narazíme, pokud bychom chtěli hodnotit kvalitu přiznaných nezávislostí: o kolik víc nezávislosti zajišťuje jmenování prezidentem na návrh Poslanecké sněmovny, než možnost navržení vlastního rozpočtu?

Za nezávislé správní úřady přitom považujeme všechny tyto:

- Rada pro rozhlasové a televizní vysílání
- Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře
- Český statistický úřad
- Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
- Úřad pro ochranu osobních údajů
- Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí
- Český telekomunikační úřad
- Energetický regulační úřad
- Národní akreditační úřad pro vysoké školství<sup>161</sup>
- (Finanční arbitr)

---

<sup>161</sup> Srov. HENDRYCH, D. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1, s. 83.

Odchylek k porovnávání je mnoho. Dělení tím nemůže být na dva – skoro nepřichází v úvahu žádné.

Nezávislé správní úřady se zakotvovaly jako „jednotlivci“, nikoliv jako součást širší skupiny. Proto můžeme mluvit o nezávislých správních úřadech v obecné rovině, můžeme také říct, že Český energetický úřad je nezávislý správní úřad, ovšem řekneme-li, že Český energetický úřad a Český telekomunikační úřad jsou nezávislé správní úřady, jistě už se budeme mýlit, protože je zařazujeme pod střechu, ze které oba správní orgány svým způsobem vyčuhují.

To je špatně z více důvodů.

Patrně nejzjevnějším deficitem je nejistota v organizaci státní správy. Nezávislý správní úřad je spojení, jež se objevuje i v médiích<sup>162</sup> a ne vždy je použito správně<sup>163</sup>. Třebaže nelze žádat od laické veřejnosti teoretickou znalost druhů správních úřadů, stát ji dluží, aby označení svých vykonavatelů byly co nejasnější a bez většího prostoru pro pochyby. Pokud lidé z oboru nedovedou jasně vysvětlit, v čem spočívá nezávislost správního úřadu, nelze totéž žádat od veřejnosti.

Ani pro akademiky není spojení pohodlné, neboť, jak bylo znázorněno výše, nelze o nezávislých správních úřadech hovořit jako o skupině, vždy pouze jednotlivě. Nezapomeňme, za nezávislý správní úřad ve funkčním smyslu někteří autoři<sup>164</sup> považovali pouze Úřad pro ochranu osobních údajů a Radu pro rozhlasové a televizní vysílání<sup>165</sup>, a to pouze pro jejich absenci v kompetenčním zákoně, čímž se také vyvazovali z vlivu vlády<sup>166</sup>.

Diskvalifikování jednotné terminologie vede v neposlední řadě i k praktickým problémům. Třebaže veřejná správa není známá jednotnou zákonnou úpravou, situace, v níž se pohybují nezávislé správní úřady, je ztížená ústavním nepodchycením jejich existence a mlhavými hranicemi ústavnosti svěřené nezávislosti. Z odůvodnění a disentů k nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 21/14-1 je

---

<sup>162</sup> Senát odložil volbu nového šéfa Úřadu pro ochranu osobních údajů. Echo 24 [online]. 2020, (Praha) [cit. 2022-03-02]. Dostupné z: <https://echo24.cz/a/Sd9AY/senat-odlozil-volbu-noveho-sefa-uradu-pro-ochranu-osobnich-udaju>.

<sup>163</sup> Starostu Žabovřesk trápí skládka, těší se ale na halu. Metro [online]. 2017, (Praha) [cit. 2022-03-02]. Dostupné z: [https://www.metro.cz/starostu-zabovresk-trapi-skladky-tesi-se-ale-na-halu-f9x-/region.aspx?c=A170306\\_084956\\_metro-region\\_jsk](https://www.metro.cz/starostu-zabovresk-trapi-skladky-tesi-se-ale-na-halu-f9x-/region.aspx?c=A170306_084956_metro-region_jsk).

<sup>164</sup> POUPEROVÁ, O. Ústřední správní úřady – formální, nebo materiální pojetí? Právník, 2013 č. 1

<sup>165</sup> Vedral, J. Správní řád. Komentář. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 27.

<sup>166</sup> § 21 KompZ.

poměrně patrné, v jak širokém názorovém spektru se postoje soudců pohybují a můžeme být jednu obměnu osazení pléna daleko od konce nezávislosti správních úřadů, jak ji známe.

Třebaže atypičnost ve veřejné správě není vzácností<sup>167</sup>, nezávislé správní úřady představují dechberoucí výjimku, kdy jsou na jedné straně odlišné od všech klasických správních úřadů i od sebe navzájem. J. Malast argumentuje: „*ne každá odchylka od většiny bude zároveň atypickým prvkem; atypičností bude až taková odchylka, pro niž nenacházíme (anebo případně jen velmi omezeně a s obtížemi) oporu v organizačních principech* (pozn aut.: veřejné správy).“ Přitom konstrukci základních organizačních principů (územní x věcný, monokratický x kolegiální, centralizace x decentralizace...) dodržují. Kromě toho, který zatím chybí.

„*Organizační principy zobecňují možná řešení uspořádání veřejné správy, vyjadřují i určité tendence ve změnách organizace, která se v různých dobách mění.*“<sup>168</sup> Ve světle tohoto a markantního rozšíření jevu nezávislosti v posledních letech můžeme<sup>169</sup> nezávislost označit za organizační princip veřejné správy. Přijmeme-li takový princip, oporu v něm najdeme snadno; problematické je, že vždy jinak.

Tím vším se nechce přechvátit negativní vymezení. *Správní úřady, které stojí mimo organizační soustavu státní správy řízené vládou* je možná přesnějším, nikoliv však popisným<sup>170</sup>.

V. Sládeček se k vymezení nepřiklání, protože „*nepřevažují situace, kdy by se příslušný správní úřad nacházel zcela mimo strukturu veřejné správy (moc výkonnou), většinou jde o nezávislost partikulární (pouze v některých věcech a v určitých ohledech).*“<sup>171</sup> Proti tomu lze mít výhrady. Jednak vymezení nemá ambice úřad stavět mimo *strukturu veřejné správy* (a už vůbec ne mimo moc výkonnou), pouze mimo *organizační soustavu státní správy řízené vládou*. Dále právě

---

<sup>167</sup> MALAST, J. Prvky atypičnosti v organizaci veřejné správy - vybrané příklady. Acta Iuridica Olomucensia, 2021 č. 4.

<sup>168</sup> KOPECKÝ M. op. cit., s. 72.

<sup>169</sup> Jak ve svém příspěvku přemýšlel i J. Malast.

<sup>170</sup> Podobně jako nazývat rajče zeleninou není přísně vzato správně, červená koule, která není zeleninou, porozumění nepomůže.

<sup>171</sup> SLÁDEČEK, V. op. cit. s. 294

zmiňovaná „partikulace“ nezávislosti je jedním z hlavních důvodů, proč samostatné označení *nezávislý* správní úřad neobstojí.

Stran nejistoty v organizaci státní správy má negativní vymezení všechny podobné problémy nezávislého správního úřadu, tj. není na první pohled jasné, jakým způsobem jsou tyto správní úřady *mimo*, a proč jsou vždy mimo trochu jinak (pouze s tou výhodou, že si nedělá ambice na to být konkrétní). Také vymezovat negativním způsobem v oblasti pro veřejnost tak důležité není krok správným směrem.

Příznivý vývoj tak – zdá se – přináší alternativní spojení pouze pro akademickou sféru. Můžeme bez větších starostí tvrdit o všech správních úřadech nadaných jakoukoliv mírou nezávislosti, že jde o správní úřad mimo hierarchickou strukturu státní správy bez toho, abychom se blíže museli zabývat, jak přesně mimo jsou.

K zodpovězení otázky v podnadpisu: Víme, že nezávislý správní úřad (jednotka) existuje, nezávislé správní úřady (kategorie) neexistují. S tímto prohlášením dějiny však neskončí. Zjevně jde o velmi existující a živý pojem jak v hlavách legislativců, tak i soudců a akademiků. Myšlenkou práce proto není nezávislý správní úřad zahanbit k vymizení, naopak přispět návrhy k jeho zakotvení, které i vzhledem k vývoji unijní legislativy bude dříve či později potřebovat.

### **3.6 Měl by existovat nezávislý správní úřad?**

Zabývejme se nejprve obavou, že nezávislé správní úřady jsou bez centrálního vedení jakýmsi „neřízenými střelami“. Vzhledem k absenci „nadřízenosti“ vlády, jde o logický úsudek, zapomíná ovšem na několik skutečností:

1) pravomoc a působnost správních úřadů je vymezena zákonem a správní úřady nemohou činit, co zákon výslovně nestanoví (čl. 2 odst. 3, čl. 79 odst. 1 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny);

2) ve služebních a kárných věcech zůstává (většinou) služební dozor, který je zajišťován náměstkem ministra vnitra pro státní službu;

3) vláda zůstává tím, kdo vedoucího toho či onoho úřadu jmenuje/odvolává (ve většině případů), je tedy v zájmu obou stran hledat společná řešení (stejně platí o případech, kdy jmenuje/odvolává prezident a musí se „svou“ vládou hledat společná řešení);

4) je to stále vláda, která má zákonodárnou iniciativu a smí Parlamentu navrhopvat změny, projevila-li by se chyba ve fungování správního úřadu.

Mimo jiné i z těchto důvodů není důvod hovořit o „absolutní nezávislosti“ či mít obavy, že správní úřad bude postaven na úroveň vlády či dokonce nad ni.

Při dalším hledání nedostatků nezávislých správních orgánů se vracíme k prastaré otázce: Kdo hlídá hlídače? Nezávislým správním orgánům „z definice“ chybí nadřízený správní orgán vykonávající instanční dozor, prostřednictvím kterého by bylo možné přezkoumávat jejich činnost. V tomto ohledu se netýkají obavy tolik toho, že by orgán mohl nezákonným postupem způsobit újmu dozorované osobě, spíše naopak – že jí bude nezákonně pomáhat.

Řeč je v takovém případě o „ovládnutém strážci“ (agency capture, captured custodian ad.). K tomu dochází z více důvodů. Nejjednodušším vysvětlením je, když zaměstnanec či dokonce vedení úřadu tvoří převážně lidé z oboru, který má orgán regulovat, a podporovat budou více své zájmy, zájmy kolegů. Dovedeme si představit i obrácený případ, kdy regulovaná osoba je pro šarvátku s regulátorem lépe vybavena (finančně i odborně) a využije bezradnost a vytíženost regulátora ve svůj prospěch<sup>172</sup>. Případně může využít existenční potřeby vedoucího úřadu pro vyhledání zaměstnání po skončení jeho funkčního období a nabídnout mu výměnou za jeho služby lukrativní pozici<sup>173</sup>. Nejde o ojedinělý jev a nelze jej zcela vyčítat nezávislosti správního orgánu. Sběr dat k ověření, zda jsou náchylnější k negativnímu ovlivňování jejich rozhodování, nemůže být jednoduchý. Prozatím můžeme v této otázce nabídnout pouze definitivní: Možná?

V každém případě nejde o situaci, na kterou by nebyl právní řád připraven. Nelze opomínat: nemožnost odvolání či přezkumu platí i na jiných místech státní správy. *„Je vhodné rovněž připomenout, že pokud by se zmiňované státní orgány dopouštěly nezákonností či jiných excesů, které by se negativně projevovaly v*

---

<sup>172</sup> SWIRE, P. op. cit., s. 1769.

<sup>173</sup> DATLA, K., a REVESZ R. L. op. cit., s. 817.



*právní sféře jednotlivců, je systémovým řešením jejich soudní kontrola, vykonávaná správním soudnictvím.*<sup>174</sup> Nad rámec toho dále existuje v dispozici nejvyššího státního zástupce a veřejného ochránce práv správní žaloba k ochraně veřejného zájmu.

Bez povšimnutí by nemělo zůstat, že nezávislé správní úřady stále tíhnoucí k moci výkonné mají ve vybraných ohledech silnější nezávislé postavení než organizace státního zastupitelství, „kvazisoudní“ struktura (byť stále zařazená do moci výkonné), která nevykonává převážně státní správu.

Nezávislost v rámci moci výkonné se vždy na prvním místě srovnává s nezávislostí soudní. Zde máme ojedinělý příklad, jež má ze všech mimosoudních orgánů k justici nejbližší a přece postrádá záruky, které jsou přiznány zcela nejustičním orgánům vykonávajícím státní správu (odvolací důvody, funkční období, vlastní rozpočtová kapitola ad.).

Srovnáváme broskve a ananasy, je přesto legitimní ptát se, proč orgán rozhodující o porušování zásad ochrany osobních údajů, má více záruk nezávislosti než orgán rozhodující o vině a trestu jednotlivce (či lépe: tomu významně napomáhající).

Více než o protiargument proti nezávislosti ve státní správě jde však o nedostatek státního zastupitelství (byť o jeho budoucí podobě se stále živě diskutuje), jež prozatím ještě nějakou dobu patrně přetrvá<sup>175</sup>.

K zodpovězení otázky v podnadpisu: Víme, že nezávislé správní úřady existují a podle platného evropského práva (viz výše) dokonce existovat musí. Občas lze na přednáškách o organizaci státní správy slyšet, že jde jen o módu, což naznačuje její pomíjivost. S tím tato práce nesouhlasí. Jde o módu, která s námi zůstane dlouho, je ovšem třeba ji od šití na míru posunout ke konfekci.

---

<sup>174</sup> Disentní stanovisko V. Šimíčka a K. Šimáčkové k nálezů Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 21/14.

<sup>175</sup> Žalobcům zhasly naděje na větší nezávislost. Benešová zákon do voleb neprosadí. E15 [online]. 21. 03. 2021 [cit. 2022-02-02]. Dostupné z: <https://www.e15.cz/domaci/zalobcum-zhasly-nadeje-na-vetsi-nezavislost-benesova-zakon-do-voleb-neprosadi-1378904>.

## 4 Zamyšlení *de lege ferenda*

Podchycení nezávislého správního úřadu není nikterak prostoduchým zadáním. Prvně přicházíme do sporu s otázkou, zda je třeba zákonné, či ústavní zakotvení.

J. Handrlica se otázkou zabýval už dříve, přičemž nabídl dva možné výklady. První se přiklání k nálezů Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 21/14; podobné orgány musí, shodně s Nejvyšším kontrolním úřadem a Českou národní bankou, najít ústavní zakotvení. Druhý uznává nemožnost úplnosti Ústavy ve věcech organizace veřejné správy a při respektování zásady demokratické legitimacy a politické odpovědnosti umožňuje problematiku vyřešit prostřednictvím obyčejného zákonodárství.

Obě varianty rozebereme.

První podoba mohla být provedena, a to zmiňovaným senátním návrhem z roku 2001, který by Ústavu doplňoval o článek 80a se zněním: „*Orgány moci výkonné nezávislé na vládě lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem.*“ Návrh nebyl přijat<sup>176</sup>, nedostal se ani za první čtení –127 hlasovalo pro zamítnutí, 29<sup>177</sup> proti (přítomných pro hlasování bylo 164).

Trendem v organizaci veřejné správy v posledních letech je však zakotvování správních úřadů ve zvláštních zákonech. Kompetenční zákon tedy neplní již původní kreační roli z konce dvacátého století<sup>178</sup>. Stále však jde o důležitý předpis, neboť jako jediný poskytuje alespoň částečně ucelený přehled ve slunečnicovém poli přímé státní správy. Jako takový bychom se o něj měli s náležitou péčí starat a snažit se, aby odrážel organizaci a funkce správních úřadů, tak, jak fakticky fungují.

---

<sup>176</sup> Ve svém nesouhlasném stanovisku k návrhu zákona se vláda vyjádřila velmi zvláště. „*K navrženému institutu ‚orgán moci výkonné nezávislý na vládě‘ (čl. 80a), zejména z důvodu nejasnosti navrhované právní úpravy a právního postavení těchto orgánů; u již existujících tzv. nezávislých orgánů se jedná buď o jiné správní úřady podle čl. 79 (například Komise pro cenné papíry), nebo o zvláštní úřady svého druhu (například Úřad pro ochranu osobních údajů); není vyřešen rovněž rozpor s čl. 67 odst. 1, podle něhož je vláda vrcholným orgánem výkonné moci.*“ Na jedné straně uznává ústavnost a existenci nezávislého správního úřadu podle čl. 79 Ústavy, na druhé straně ji zároveň zpochybňuje s poukazem na rozpor s čl. 67 odst. 1 Ústavy.

<sup>177</sup> Pouze nepravníci si všimnou, že jedno číslo chybí, právníci naopak budou vědět které.

<sup>178</sup> KNĚŽÍNEK, J. Kompetenční zákon: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-338, s. 6

## 4.1 Legislativní zakotvení

Soudě podle Handrlícovy výkladu, zákonné zakotvení by předně žádalo novelu kompetenčního zákona, k níž došlo, avšak opačným směrem – zakomponováním Rady pro rozhlasové a televizní vysílání a Úřadu pro ochranu osobních údajů mezi ústřední správní úřady podléhající vedení vlády (příčemž výjimka z tohoto byla přidělena až v jednotlivých zákonech).

Intuitivně by se proto nabízelo zařazení nového ustanovení do kompetenčního zákona, zhruba v tomto znění:

„§ 2a

*(1) V České republice působí tyto nezávislé správní úřady<sup>179</sup>:*

- 1. Český statistický úřad,*
- 2. Úřad pro ochranu osobních údajů,*
- 3. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže,*
- 4. Energetický regulační úřad,*
- 5. Český telekomunikační úřad,*
- 6. Rada pro rozhlasové a televizní vysílání,*
- 7. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí,*
- 8. Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře,*
- 9. Národní akreditační úřad pro vysoké školství,*
- 10. (Finanční arbitr).*

*(2) Nezávislé správní úřady se neřídí usneseními vlády<sup>180</sup>.*

*(3) Ustanovení § 28 odst. 1 se použije přiměřeně.“*

Vyjmenované úřady v hypotetickém § 2a. by také bylo třeba vyjmout z § 2. Dosáhneme tím toho, že zatímco v současnosti je nezávislý správní úřad „podkategorií“ jiného ústředního správního úřadu, po oddělení půjde o vlastní kategorii ústředního správního úřadu. Zjednodušeně: Ministerstvo je ústředním správním úřadem, v jehož čele stojí ministr; jiný ústřední správní úřad je ústředním

---

<sup>179</sup> Ano, touto novelou by se také přistoupilo k novelizaci neaktuální terminologie.

<sup>180</sup> I když vzhledem k navrhovanému rozlišení v § 20 by možná šlo o nadbytečné ustanovení.

správním úřadem, v jehož čele nestojí člen vlády; nezávislý správní úřad je jiným ústředním správním úřadem, v jehož čele nestojí člen vlády a není vázán jejím politickým vedením.

Vzhledem ke zvláštním úpravám nezávislých správních úřadů ve vlastních zákonech nenormuje úprava nic revolučního. Pro budoucnost však sjednotí terminologii (u některých nezávislých úřadů je jejich nezávislost stanovena implicitně, u ostatních vlastním odstavcem), zpřehlední diskuzi a přesněji znázorní postavení jednotlivých správních úřadů pro laickou veřejnost (aspekt mimořádně důležitý, leč žel bohu často opomíjený). V neposlední řadě předvede serióznost zákonodárce pro oblast nezávislosti ve státní správě.

Vzhledem k institucionální nezávislosti by bylo též na místě v zákoně odlišovat nezávislé správní úřady od „politicky nabyté“ legislativní zkratky „ministerstva“ pro všechny zákonem zmiňované ústřední správní úřady.

„§ 20

*Ministerstva ~~a ostatní~~, ústřední orgány státní správy uvedené v části první § 2 (dále jen ‚ministerstva‘) a nezávislé správní úřady plní v okruhu své působnosti úkoly stanovené v zákonech a v jiných obecně závazných právních předpisech a úkoly vyplývající z členství České republiky v Evropské unii a v ostatních integračních seskupeních a mezinárodních organizacích, pokud jsou pro Českou republiku závazné.“*

Podobné rozlišení by pak bylo na místě i v § 22, § 23, § 24, § 25 a § 26 kompetenčního zákona.

Také vložení formulky „nezávislý správní úřad“ do dílčích zákonů je na místě v dílčích zákonech, např. energetický zákon:

„§ 17

*(1) Zřizuje se Energetický regulační úřad jako ~~správní úřad~~ nezávislý správní úřad pro výkon regulace v energetice se samostatnou kapitolou státního rozpočtu České republiky.“*

Silnou garancí osobní nezávislosti je stanovení funkčního období v kombinaci se zákonným výčtem důvodů pro odvolání (to zatím nesplňuje pouze Český statistický úřad, jeho protějšek, Štatistický úrad Slovenskej republiky tyto

záruky již dlouho poskytuje<sup>181</sup>). Proto upravené znění zákona o státní statistické službě:

„§ 3

...

*(2) V čele Českého statistického úřadu stojí předseda, kterého na návrh vlády jmenuje a odvolává prezident republiky. Funkční období předsedy Úřadu je 6 let a může být jmenován opětovně. (...)*

...

*(7) Prezident republiky odvolá předsedu Úřadu z funkce, jestliže*

*a) přestal splňovat některou z podmínek pro jmenování,*

*b) nastal některý z důvodů neslučitelnosti s výkonem jeho funkce podle tohoto zákona nebo podle zákona o střetu zájmů,*

*c) narušil závažným způsobem důvěru v nezávislost a nestrannost Českého statistického úřadu, nebo*

*d) o to požádal.*

*(8) Prezident může odvolat předsedu Úřadu z funkce i tehdy, nevykonávali svou funkci po dobu delší než 6 měsíců.“*

Mnoho problémů jsme však nevyřešili.

Nezávislé správní úřady v tomto scénáři mají společnou svobodu od usnesení vlády, funkční období předsedů a zákonné důvody pro odvolání z funkce.

Stojíme na rozcestí, kde se musíme rozhodnout: Chceme, aby nezávislé správní úřady měly zákonem všechny stejně vyměřenou nezávislost, či rezignujeme na snahu jasné definice a připustíme, že nezávislé správní úřady budou vždy komplikovanější pojem?

---

<sup>181</sup> Viz § 6 a § 7 zákona č. 540/2001 Z. z., o státní statistice.

Je třeba nezapomenout: „*Různé aspekty nezávislosti (kdo jmenuje představitele, kapitola rozpočtu, výslovná úprava nezávislosti v zákoně atp.), pak kategorizaci nejen komplikují, ale také – a to je asi podstatnější – obohacují.*“<sup>182</sup>

Tuto otázku práce zodpovídat nebude. Výše uvedenými návrhy jsme dosáhli teoretické situace, kdy nezávislé správní úřady jednak formálně existují a jednak mají společné charakteristiky umožňující jejich existenci pod jednou střešou jako kategorie.

## 4.2 Ústavní zakotvení?

Potřebnost ústavního zakotvení je sporná. Víme, že je nutná, pokud by zákonodárce uvažoval o silnějších zárukách nezávislosti, jež mají kořeny v Ústavě (kromě zmiňovaného příkladu by mohlo jít o ustanovení: „*Za výkon funkce odpovídá Úřad Poslanecké sněmovně.*“).

V obecné rovině se však v této práci přiklání k negativní odpovědi.

Tuto podobu si můžeme představit jako senátní návrh z roku 2001, který by Ústavu doplňoval o článek 80a se zněním: „*Orgány moci výkonné nezávislé na vládě lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem.*“

Zazněly obavy, že takový blanketní odkaz na nezávislost by mohl v Ústavě pochybný<sup>183</sup>. Avšak v tomto směru Ústavní soud nijak nezpochybnil navrhované znění 80a Ústavy a jeho absencí naopak podložil rozhodnutí o protiústavnosti úpravy systematizace státní služby.

V. Sládeček se přiklání (jak naznačil i ve svém disentním stanovisku) k ústavnímu zakotvení a navrhl i úpravu čl. 79 Ústavy přidáním: „*Rada pro rozhlasové a televizní vysílání a Úřad pro ochranu osobních údajů jsou správními úřady zřízenými zákonem, které nejsou podřízeny vládě. Zákon může stanovit, že některé další správní úřady mohou být zčásti nebo zcela vyňaty z podřízenosti vládě.*“<sup>184</sup>

---

<sup>182</sup> Vedoucí diplomové práce J. Malast při emailové konzultaci při e-mailové konzultace v Diplomový dort. Gmail.com. [online]. Lisabon – Plzeň, 2021.

<sup>183</sup> VOPÁLKA, V. Nezávislé správní orgány. V: BEJČEK, J., KRATOCHVÍL, V., a TELEČEK, I., Ve službách práva: sborník příspěvků k 10. výročí založení pobočky nakladatelství C. H. Beck v Praze. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2003. 341 s. ISBN 8071798207, s. 97.

<sup>184</sup> SLÁDEČEK, V. op. cit. s.

Třeba nyní přitakat I. Pelikánové: „*Ústava v našem právním řádu neplní a nemá plnit úlohu všeobjímajícího základu, bez jehož změny se nemůže nic odehrávat na nižších úrovních hierarchie právních norem. Vývoj k nezávislým správním úřadům se odehrává v rovině zákonné, aniž je jím Ústava dotčena.*“<sup>185</sup>

Nad rámec toho by se však nejprve měl tento jev etablovat v Ústavním soudem vymezeném zákonném výběhu a teprve poté uvažovat o ústavní úpravě. Ústava by neměla být místem pro experimenty.

Přesto je argument Pelikánové drobet zavádějící, neboť nikdo jistě nezastává pozici, že *nic* se na nižších úrovních právních norem nemůže dít bez ústavního svolení. Nezávislé správní úřady jsou svým postavením dozajista natolik významné, aby si zasloužily zmínku (jak ostatně činí např. Portugalsko<sup>186</sup>). Přeci práce předvedla výše: nejde o dlouhodobě udržitelnou situaci, pokud je v ní plénům Ústavního soudu tolik názorově vzdálené.

V této souvislosti se často cituje náleží Ústavního soudu o přirozeném rozšiřování pilířů státní moc: „*neobstojí protiargumenty založené na srovnávání se staršími ‚klasickými‘ ústavami, ve kterých se o nezávislé bance nepíše prostě proto, že ekonomická teorie v době, kdy byly přijímány, ještě dostatečně nepopsala nebezpečí monetárních manipulací exekutivou. Toto rozšiřování a změny konstitucionality (potřeby a vhodnosti regulace ústavními předpisy) pokračuje s ekonomickým a technologickým vývojem.*“ Necitují se už jeho další hezké a pro téma významné úvahy nad ústavním zakotvením „*nějaké ‚nejvyšší mediální rady‘*“, „*neboť ‚mocenský význam hromadných informačních prostředků je nepochybný, a proto vývoj práva musí reagovat na vývoj reálného života.*“<sup>187</sup>

Ústavní soud hovoří o „rozšiřování a změny konstitucionality“. Pokud by se ústavodárce rozhodl pro zařazení dalšího – v klasické teorii netradičního – ústavního orgánu, jehož potřeba by byla odvislá od společenské vývoje, Ústavní soud ho podpoří.

---

<sup>185</sup> PELIKÁNOVÁ, I.: Komise pro cenné papíry a nezávislé správní orgány, in: IX. Karlovarské právnícké dny, Společnost německých, českých a slovenských právníků, Mnichov 1999, s. 216.

<sup>186</sup> Ústava Portugalské republiky, článek 267 odst. 3. Dostupné z: <https://www.parlamento.pt/sites/EN/Parliament/Documents/Constitution7th.pdf>

<sup>187</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 59/2000.

Přihlédneme-li tedy k pochybnosti, kterou měla vláda při posuzování ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti<sup>188</sup> (tzv. finanční ústava) a zakotvení ústavní podoby výše zmiňované Národní rozpočtové rady, tedy zda: „*se tento ústavní zákon může zařadit do rámce, kterým Ústavní soud poměřuje ústavnost, a to vzhledem k tomu, že by ve svém důsledku do procesu kontroly ústavnosti vnesl dosud nezvyklá národohospodářská hlediska,*“ s douškem důvěry můžeme prohlásit, ano zařadil by se.

Podobně jako Ústavní soud se vyjadřuje D. Hendrych; podle něho musíme při konfrontaci s odstátňováním veřejné správy zvážit, zda je udržitelné považovat vládu za vrcholný orgán veškeré veřejné správy. Na to odpovídá: ne, takové pojetí v moderní státě neobstojí. Vláda může být nejvyšším orgánem pouze k soustavě státních správních úřadů, vůči ostatním nositelům vykonávající veřejnou správu už nikoliv. Obdobně to platí i o nezávislých správních úřadech<sup>189</sup>.

Zajímavé je řešení nabízené O. Pouperovou<sup>190</sup>. To by obešlo potřebu ústavního zakotvení i nejasnosti kolem postavení vlády vůči zřizovanému úřadu tím, že jej obyčejným zákon docela vymaní z moci výkonné podobně jako veřejného ochránce práv. Stále by však mohly nastat problémy, neboť by šlo o vrchnostensky rozhodující orgán, který ústavně neexistuje. S tím lze souhlasit.

K tomu ale i: institut veřejného ochránce práv (či ombudsmana) je institut s bezmála dvě stě let dlouhou zkušeností. Nové orgány blížící se spíše moci zákonodárné mohou být zajímavou kuriozitou (jako Národní rozpočtová rada), nikoliv však pravidlem v případech pochybností.

Kam dál?

Návrhů je mnoho. Nabízí se zaměření se na posílení (či upevnění) záruk nezávislosti už předaných, avšak s důsledným zkoumáním vhodnosti a potřebnosti. O návrhy na nové nezávislé správní orgány také není nouze. Kromě např. zmiňované „komise pro eutanázii“, máme návrhy na zřízení orgánu pro oblast

---

<sup>188</sup> Sněmovní tisk 24/1. Poslanecká sněmovna, 7. volební období, 2013-2017. Stanovisko vlády k tisku 24/0. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=24&CT1=1>.

<sup>189</sup> HENDRYCH, D. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1, s. 5.

<sup>190</sup> POUPEROVÁ, O. Nezávislé správní úřady. Správní právo, 2014 č. 4.



regulaci pornografie, či orgánu v rámci administrace vztahů lékaře a pacienta<sup>191</sup>. Existují názory, že instituce podobné Státnímu ústavu pro kontrolu léčiv<sup>192</sup> by měly být nadané nezávislostí a ve světle dění poslední doby lze do budoucna uvažovat i o Státním úřadu pro jadernou bezpečnost<sup>193</sup>.

---

<sup>191</sup> HANDRLICA, J. Ke koncepci tzv. „nezávislých regulačních orgánů“ a k problematice jejich „nezávislosti“. Správní právo, 2005 č. 4.

<sup>192</sup> Seven Former FDA Commissioners: The FDA Should Be An Independent Federal Agency. Health Affairs [online]. 2019 [cit. 2022-03-07]. Dostupné z: <https://www.healthaffairs.org/doi/10.1377/hlthaff.2018.05185>.

<sup>193</sup> Sněmovna schválila úpravy zákona o výstavbě dukovanské elektrárny. iRozhlas [online]. 2021 [cit. 2022-03-07]. Dostupné z: [https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/snemovna-schvalila-upravy-senatu-tykajici-se-posileni-bezpecnostnich-prvku\\_2109151954\\_voj\\_](https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/snemovna-schvalila-upravy-senatu-tykajici-se-posileni-bezpecnostnich-prvku_2109151954_voj_)

## Závěr

Nezávislost je jevem novým. Jeví se zároveň jisté, že s námi zestárne.

K nezávislým správním úřadům (a vůbec nezávislosti jiných správních orgánů ve veřejné správě) se dosud přistupovalo jako ke kuriozitce na okraji výkladu bez další významné pozornosti. V souvislosti s tím také nemnoho kritiků přišlo s poukazem na problémy takových úřadů. Vůbec nutnost k vyřešení těchto (možná domnělých) problémů vyvstala pouze zřídka.

Jinými slovy, nejde o atraktivní téma.

Slovy P. Pitharta „*Velmi nedokonale, především však nudně, lze snad ukázat jisté instituční předpoklady svobody, ale nikoli ji samotnou. Do soudní síně před vynesením rozsudku televizní kamery ve slušné zemi ani nepustí. Nálezům ústavního soudu zdaleka ne každý rozumí. Nezávislá komise pro cenné papíry stále zasedá a cosi povoluje a cosi ne. Nejvyšší kontrolní úřad už kolikátý měsíc probírá papíry na ministerstvu a pořád nic. Vedení centrální banky opatrně a z mediálního stínu posunuje úrokovou míru o čtvrtiny procenta a nikoho se na nic neptá. Jak z toho dělat ‚sexy‘ zprávy? Nezávislost institucí a úřadů, jakož i jejich funkcionářů, není zkrátka ani trochu mediálně přitažlivá. Avšak bez nezávislosti jistých institucí, do jejichž tvorby volební demokracie vstupuje zpravidla jen nepřímě, bude demokracie vždycky až příliš křehká.*“<sup>194</sup>

Tato práce věří, že dlužíme veřejnosti i sami sobě, abychom organizaci české státní správy udělali přehlednější. Apel zde není na uniformovanost. Ve výkladech bývá organizace veřejné správy přirovnávána k lidskému tělu s „orgány“, „hlavou“ apod. Přitom samotné lidské tělo není dokonalé, je výsledkem dlouhého vývoje s ne vždy dokonalými řešeními a příležitostně dokonce chybami. Jsme lidé – a co je důležitější, jsme měnící se lidé, máloco zůstane za padesát (tisíc) let stejné. Usilovat o věčnou jednotnost je sisyfovským snažením.

Ani si neděláme žádnou službu, pokud zanecháme stav nezávislých správních úřadů, které přes svou nejednotnost (v podobách předané nezávislosti, právních úpravách této nezávislosti) stěží dovedou být spolehlivou kategorií.

---

<sup>194</sup> Předmluva P. Pitharta v ZAKARIA, F. Budoucnost svobody - Neliberální demokracie v USA i ve světě. Praha: Academia, 2004. ISBN 80-20-01285-0, s.15.

Tato práce ukázala, že první krůčky k sjednocení této oblasti nemusí být ani náročné, ani drastické. Většina legislativních návrhů ve 4. kapitole pouze přesunula zakotvení nezávislosti z úrovně dílčích zákonů přímo do kompetenčního zákona. Dále přiznala vybrané záruky nezávislosti správním úřadům, kde chyběly, čímž opět neudělala díru do světa, pouze předala všem nezávislým správním úřadům společné pojítko. To pak umožňuje mluvit o organizačním principu nezávislosti, který přináší: pevné funkční období, zákonné důvody pro odvolání a výslovně zakotvenou nezávislost v zákoně (problematičtější řešení otázek personální nezávislosti ve věcech státní služby nebo finanční nezávislosti u navrhování rozpočtu apod. prozatím nechává ležet chladně, aby návrhy nebyly zahlcující).

Řešení zásadnějšího druhu v podobě ústavního zakotvení také práce prozatím nechává bez větší urgency. Zastává přístup budování „zdola“. Takový současná judikatura nevyklučuje a pomáhá nejprve vyřešit zákonné fungování nezávislých správních úřadů dříve, než by vznikly nejasnosti při prvotním ústavním zakotvení (jež považuje do budoucna za nezbytné).

Ne vše, co je jiné, je špatné, ale vše jinak, je špatně.

## Seznam použitých zákonných zkratk

- KompZ – Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky (kompetenční zákon)
- Listina – Usnesení č. 2/1993 Sb., Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky
- MajČR – Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích
- SFEU – Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie 2012/C 326/01
- StSluž – Zákon 234/2014 Sb., o státní službě
- Ústava – Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- ZoČNB – Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance
- ZoPRTV – Zákon č.231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů

# Seznam použitých zdrojů

## Literatura

- BEJČEK, J., KRATOCHVÍL, V., a TELEČ. I., *Ve službách práva: sborník příspěvků k 10. výročí založení pobočky nakladatelství C. H. Beck v Praze*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2003. 341 s. ISBN 8071798207.
- HANDRLICA, J. *Nezávislé správní orgány*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009. Studie (Národohospodářský ústav Josefa Hlávky). ISBN 9788086729497.
- HENDRYCH, D. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.
- HENDRYCH, D. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-561-0.
- HOETZEL, J. *Československé správní právo: část všeobecná*. Praha, 1934. Vysokoškolské rukověti.
- HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-263-9.
- JEŽEK, T. *Nezávislé správní orgány – žádoucí směr inovace Ústavy ČR V*: KYSELA, J. (ed.). *Deset let Ústavy České republiky – východiska, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003.
- KLÍMA, K. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3.
- KNĚŽÍNEK, J. *Kompetenční zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-338-9.
- KOPECKÝ, M. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9.
- PAVLÍČEK, V., a HŘEBEJK, J. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář*. 2. dopl. a podst. rozš. vyd. Praha: Linde, 1998. *Zákony s poznámkami* (Linde). ISBN 80-7201-110-3.
- PELIKÁNOVÁ, I.: *Komise pro cenné papíry a nezávislé správní orgány*, in: IX. Karlovarské právnické dny, Společnost německých, českých a slovenských právníků, Mnichov 1999.

- PICHRT, J, KOPECKÝ M. a MORÁVEK J., ed. Služební vztahy a výkon závislé práce. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-429-4.
- PICHRT, J. Zákon o státní službě: komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-654-2.
- POUPEROVÁ, O. Nezávislé správní úřady v kontextu nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 21/14. Acta Iuridica Olomucensia, 2015 č. 2.
- POUPEROVÁ, O. Nezávislé správní úřady. Správní právo, 2014 č. 4.
- PRŮCHA, P. Veřejná správa a správní právo. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva. ISBN 978-80-8677-529-6.
- PRŮCHA, P. a POMAHAČ R. Správní právo. Ostrava: Sagit, 2002. Lexikony. ISBN 8072083147.
- RYCHETSKÝ, P. Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 9788074788093.
- SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-564-4.
- SLÁDEČEK, V., FRUMAROVÁ K., a MELOTÍKOVÁ, P. ed. Organizace státní správy – vývojové tendence. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-048-2.
- WEYR, F., HORÁK, O., ed. Československé právo ústavní: Ústavní vývoj československý v roce 1938. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Klasická právnická díla (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-891-9.
- WEYR, F. Slovník veřejného práva československého. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. ISBN 80-902752-9-x.

## Judikatura

- Nález Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 21/14.
- Nález Ústavního soudu ze dne 28. 2. 2017, sp. zn. IV. ÚS 3638/15.
- Nález Ústavního soudu ze dne 1. 12. 1998, sp. zn. I. ÚS 41/98.
- Nález Ústavního soudu ze dne 23. ledna 2018, sp. zn. I. ÚS 2637/17-1.
- Nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 59/2000.
- Nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 17/10-2.

- Nález Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 14/15-1.
- Nález Ústavního soudu ze dne 2. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 39/17-1.
- Nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 59/2000.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 52/04-1.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2021, č.j. 10 As 391/2020-65.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006, č.j. 1 As 41/2005-76.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2021, č.j. 10 As 391/2020-65.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.09.2020, čj. 4 Ads 423/2019–70.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 3. 2017 sp. zn. 7 As 242/2016-43.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, čj. 4 Ans 9/2007-197.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č.j. 4 Azs 38/2017–28.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2004, č. j. 2 A 11/2002–227.
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 4. 2018, sp. zn. 10 A 196/2014-92.
- Rozsudek Soudního dvoru Evropské unie ze dne 9. 3. 2010 ve věci C-518/07 EK proti Německu.
- Rozsudek Soudního dvoru Evropské unie ze dne 16. 10. 2012 ve věci C-614/10 EK proti Rakousku.
- Rozsudek Soudního dvoru Evropské unie ze dne 8. 4. 2014 ve věci C-288/12 EK proti Maďarsku.
- Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 1. 3. 2012 sp. zn. 23 Co 619/2011.

## **Internetové zdroje**

- HANDRLICA, J. Nezávislé regulační orgány (stručný nástin problematiky). epravo.cz [online]. Praha, 2004, 13. 07. 2004 [cit. 2021-03-01]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/nezavisle-regulacni-organy-strucny-nastin-problematiky-27201.html>



## **Resumé**

This thesis dealt with the issue of independent administrative authorities, i.e. those authorities that are not fully accountable to the government and are not bound by its resolutions. It described the different kinds of independence with which such authorities may be endowed, how those endowed with them differ so much, and why this is not a good thing. The work also gave a summary list of all the possible types of independence that are found in public administration. And last but not least it also suggested possible legislative solutions and briefly discussed the need for a constitutional solution to unite independent administrative authorities.