

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

**Mgr. Antonín Seidel**

**Jiné ústřední správní úřady**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Jiří Rajchl Ph.D.

Katedra: správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 22. 08. 2023

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

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 169 971 znaků včetně mezer.

V Praze dne 22. 8. 2023

Na tomto místě chci poděkovat JUDr. Jiřímu Rajchlovi, Ph.D. za hodiny konzultací, které mi věnoval jako vedoucí této diplomové práce, a především za cenné rady a doporučení k jejímu zpracování.

# Obsah

Úvod.....	6
Definice předmětu a cílů práce.....	6
Přehled dosavadní literatury.....	7
1. Vymezení jiného ústředního správního úřadu.....	9
1.1 Vymezení v zákoně.....	9
1.2 Materiální vymezení v judikatuře.....	10
1.3 Vymezení v literatuře.....	11
1.4 „Nezávislé“ jiné ústřední správní úřady.....	13
1.4.1 Funkční a politická nezávislost.....	14
1.4.2 „Nezávislé“ složky moci výkonné v Ústavě ČR.....	15
2. Historický vývoj.....	17
2.1 Jiné ústřední správní úřady v unitárním Československu.....	17
2.2 Jiné ústřední správní úřady ve federálním Československu a samostatné České republice.....	19
3. Prameny nezávislosti a „nezávislé“ správní úřady v zahraničí.....	22
3.1 Zahraniční zkušenosti.....	22
3.2 Evropský pramen nezávislosti.....	23
4. Ústavněprávní souvislosti a otázky organizace státní správy.....	26
4.1 Česká republika jako republika parlamentní – odpovědnost vlády Poslanecké sněmovně, vláda jako vrcholný orgán výkonné moci.....	26
4.2 Praktické úvahy o organizaci státní správy a úkoly správních úřadů podle kompetenčního zákona (vázanost zákony a usneseními vlády, analytické a strategické činnosti, „péče o náležitou právní úpravu“).....	29
5. Nezávislé správní úřady a suverenita lidu v judikatuře– střet technokracie a demokracie?.....	32
6. Vybrané rysy právní úpravy jiných ústředních správních úřadů.....	36
6.1 Řízení úřadu, jmenování vedoucích, vztah ke státní službě.....	37
6.1.1 Jmenování a odvolávání vedoucích podle zákona o státní službě.....	39
6.1.2 Jmenování vedoucích podle zvláštních zákonů.....	39
6.1.3 Neslučitelnost funkcí podle zvláštních zákonů.....	40
6.1.4 Kvalifikační požadavky podle zvláštních zákonů.....	40
6.1.5 Délka funkčního období a důvody zániku funkce podle zvláštních zákonů.....	41
6.2 Existence podřízených správních úřadů.....	44
6.3 Vymezení věcné působnosti.....	44
6.4 Konkrétní pravomoci (vydávání povolení, dozor, správní trestání).....	48
6.4.1 Oblast regulace cen.....	49
6.4.2 Rozhodovací činnosti (na základě žádosti).....	51
6.4.3 Dozorové činnosti, zásahové činnosti a správní trestání.....	53

6.4.4 Nevrchnostenské a ostatní činnosti .....	59
6.4.5 Vydávání opatření obecné povahy .....	60
6.5 Zmocnění k vydávání podzákoných právních předpisů .....	60
6.6. Požadavek nezávislosti v českém právním řádu .....	61
6.7 Zvláštní mechanismy kontroly činnosti úřadů .....	62
7. Pokus o kategorizaci jiných ústředních správních úřadů .....	64
7.1 Úřady s ekonomickou regulační úlohou.....	65
7.2 Úřady se společensko-politicko-bezpečnostní regulační úlohou.....	66
7.3 Správní úřady historicky mimo hierarchickou strukturu státní správy.....	67
7.4 Úřady s převažující koordinační a nevrchnostenskou činností .....	68
Závěr.....	70
Seznam zkratk .....	74
Seznam použitých zdrojů .....	75
Seznam použité literatury .....	75
Monografie .....	75
Odborné články a kapitoly v monografiích .....	75
Komentáře .....	76
Seznam použitých internetových zdrojů .....	76
Seznam použitých právních předpisů.....	77
Vnitrostátní právní předpisy .....	77
Právní předpisy Evropské unie a další.....	79
Seznam použité judikatury .....	79
Abstrakt .....	80
Klíčová slova:.....	81
Abstract .....	82
Key words: .....	83

## Úvod

Jiné ústřední správní úřady tedy úřady, které nejsou podřízeny jinému správnímu úřadu a nemají v čele člena vlády, tvoří pevnou součást organizace české státní správy a jejich existenci lze vystopovat až do období první Československé republiky. Byly součástí organizace státní správy i v době mocenského monopolu komunistické strany, ostatně některé z nich právě během ní vznikly. K jejich rozvoji však dochází po změně politického a ekonomického systému v 90. letech minulého století, a to s přechodem k liberální demokracii a tržnímu hospodářství, které přinesly požadavky nezávislosti ve vybraných odvětvích státní správy. V současné době v České republice (dále jen „ČR“) působí 18 jiných ústředních správních úřadů, v nichž podle platné systemizace služebních a pracovních míst<sup>1</sup> vykonává státní správu téměř 9 tisíc státních zaměstnanců, což představuje nemalou část z celkového počtu více jak 75 tisíc státních zaměstnanců působících v ústředních a jim podřízených správních úřadech.<sup>2</sup>

Fenomén jiných ústředních správních úřadů, agentur, nebo nezávislých regulačních těles tedy útvarů zodpovědných za oblasti státní správy, u nichž z různých důvodů převládla potřeba stavět do jejich čela nezávislé odborníky a nikoliv politiky, není výlučně tuzemským a rozhodně není ničím novým. Jak ukazují například práce Jakuba Handrlici, moderní byrokracie se s ním poprvé setkává ve Spojených státech amerických na konci 19. století. Jeho výrazné rozšíření Evropě lze dát do souvislosti mj. s myšlenkami neoliberalismu, které se postupně prosazovaly v hospodářské oblasti, ale také s posilováním nezávislosti médií. Tento vývoj vedl k vyčleňování určitých oblastí z působnosti úřadů řízených ministry jako členy vlády odpovědné parlamentu do nových těles, u kterých se naopak zdůrazňovala potřeba oslabení politického vlivu. V české literatuře se v této souvislosti objevuje pojem „*správní orgány vykonávající státní správu mimo organizační strukturu správy*.“<sup>3</sup>

### Definice předmětu a cílů práce

Obecně lze shrnout, že cílem práce by mělo být vymezení důvodů vzniku, pravomocí, organizace a dalších aspektů fungování jiných ústředních správních úřadů jako organizačních

---

<sup>1</sup> Tento údaj však zahrnuje pouze služební úřady, tj. správní úřady podle definice zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě. Nezahrnuje tedy ostatní orgány, které vykonávají státní správu a jsou podřízeny ministerstvům a jiným ústředním správním úřadům.

<sup>2</sup> Ministerstvo vnitra. *Systemizace služebních a pracovních míst s účinností od 1. ledna 2023*. In mvcr.cz [online], [cit. 1. 8. 2023], Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/systemizace-sluzebnich-a-pracovnich-mist-s-ucinnosti-od-1-ledna-2023.aspx>

<sup>3</sup> Např. HANDRLICA, Jakub. *Nezávislé správní orgány*. Praha: Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, 2009, str. 132.

složek státu, v jejichž čele nestojí člen vlády, a to často právě z důvodu zajištění nezávislosti výkonu státní správy ve vybraných oblastech působnosti. Faktor nezávislosti však rozhodně neplatí pro všechny úřady v této kategorii, což mj. dokládá skutečnost, že ona samotná byla založena nejpozději s vyhlášením původního znění kompetenčního zákona, tedy na konci 60. let minulého století.

Kromě pokusu o nalezení obecných rysů těchto úřadů se práce bude dále věnovat i otázce konformity jejich fungování s parlamentarismem jako formou uspořádání státní moci v ČR, ale také praktickým otázkám spojeným s fungováním státní správy. Pozornost též bude věnována odpovědnosti moci výkonné moci zákonodárné, resp. kontrole exekutivy ze strany parlamentu.

## **Přehled dosavadní literatury**

Problematikou jiných ústředních správních úřadů se stručně zabývá snad každá učebnice správního práva, případně ústavního práva, a to obvykle v kapitolách věnovaných organizační stránce státní správy případně moci výkonné. Namátkou lze zmínit učebnici kolektivu autorů zpracovanou pod vedením Dušana Hendrycha „*Správní právo. Obecná část*“, učebnici „*Obecné správní právo*“ Vladimíra Sládečka. Z literatury věnované právu ústavnímu lze uvést učebnici napsanou kolektivem autorů pod vedením Václava Pavlíčka „*Ústavní právo a státověda II. díl, Ústavní právo České republiky*“ nebo „*Principy českého ústavního práva*“ od Jana Wintra. Podrobněji se jednotlivým jiným ústředním správním úřadům věnuje Jan Kněžínek v komentáři ke kompetenčnímu zákonu, který vyšel v roce 2016. Problematika ústředních správních úřadů je však zmiňována i v komentářích k Ústavě České republiky autorů Pavla Rychetského, Tomáše Langáška, Tomaše Herce, Petra Mlsny a dalších.

Tématu jiných ústředních správních úřadů, resp. jejich významné podmnožině, tzv. „*nezávislým správním úřadům*“ bylo také věnováno nemalé množství odborných prací. Lze zmínit článek Jakuba Handrlici, který vyšel v časopisu „*Justičná revue*“ v roce 2008 „*Nezávislé regulační orgány (?)*“. Od stejného autora je nutné připomenout studii z roku 2009 „*Nezávislé správní orgány*“. Otázkou nezávislosti v souvislosti s evropským právem se věnovala rovněž Olga Pouperová například v článku „*Nezávislé regulační orgány v judikatuře Soudního dvora Evropské unie*“, který vyšel v roce 2017 v časopisu „*Acta Iuridica Olomucensia*“. Z poslední doby lze zmínit články Josefa Staši „*Doktrinní pojetí vs. ústavní a podústavní úprava správních úřadů*“, který vyšel v časopisu „*Správní právo*“ v roce 2023 a především pak práci „*Heterogenita moci výkonné*“ od stejného autora, která je součástí sborníku „*Ústava v kontextu společenských změn (K 30. výročí jejího přijetí)*“ editovaném

Janem Kudrnou. Otázce vymezení mj. ústředního správního úřadu se ve zmiňovaném sborníku věnuje dále práce Jiřího Rajchla „*Výhrada zákona pro zřízení správního úřadu a stanovení jeho působnosti*“.



# 1. Vymezení jiného ústředního správního úřadu

Ústřední správní úřad lze vymezit trojím způsobem, za prvé formálním, tj. jeho uvedením v taxativním výčtu v § 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (dále jen „kompetenční zákon“), za druhé materiálním, jak jej definoval Ústavní soud (viz níže). Třetí vymezení obsahuje odborná literatura.

## 1.1 Vymezení v zákoně

Základní vymezení jiného ústředního správního úřadu samozřejmě vychází z platného právního řádu, konkrétně z již zmíněného kompetenčního zákona. Jak již z jeho celého názvu vyplývá, tento zákon nepoužívá pro jím zřizované, nebo vyjmenované organizační jednotky (viz níže) státní správy, pojem „úřad“ nýbrž „orgán“, což neodpovídá znění čl. 79 odst. 1 Ústavy ČR, který používá pojem „ministerstvo“ a „správní úřad“ („*Ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem*“). Na vinně je zde očividně odlišná terminologie používaná při tvorbě právních předpisů v průběhu času.<sup>4</sup>

Kompetenční zákon sice explicitní definici jiného ústředního správního úřadu nepřináší, tato však vyplývá ze znění § 1, ve kterém jsou vyjmenovány „*ústřední orgány státní správy, v jejichž čele je člen vlády*“ a § 2, podle kterého „*v České republice působí tyto další ústřední orgány státní správy*“ a následně se podává jejich výčet. V současné době v ČR působí celkem 18 jiných ústředních správních úřadů, a to:

- Český statistický úřad (ČSÚ),
- Český úřad zeměměřický a katastrální (ČÚZK),
- Český báňský úřad (ČBÚ),
- Úřad průmyslového vlastnictví (ÚPV),
- Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS),
- Správa státních hmotných rezerv (SSHR),
- Státní úřad pro jadernou bezpečnost (SÚJB),
- Národní bezpečnostní úřad (NBÚ),

---

<sup>4</sup> Blíže tento „dobový aspekt“ rozvíjí Jan Kněžínek: „*Svou roli zde sehrála zejména změna terminologie právních předpisů po roce 1989, dovršená použitím pojmu „správní úřad“ v čl. 79 Ústavy na straně jedné, na straně druhé pak svou roli sehrálo i přijetí zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, a zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, které již oba pojmy odlišují a pro označení ústředních orgánů státní správy ve smyslu kompetenčního zákona používají přesnějšího pojmu „ústřední správní úřad“[...]*“ KNĚŽÍNEK, Jan. *Kompetenční zákon, Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, str. 8.

- Energetický regulační úřad (ERÚ),
- Úřad vlády České republiky,
- Český telekomunikační úřad (ČTÚ),
- Úřad pro ochranu osobních údajů (ÚOOÚ),
- Rada pro rozhlasové a televizní vysílání (RRTV),
- Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (ÚDHPSH),
- Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (ÚPDI),
- Národní úřad pro kybernetickou a informační bezpečnost (NÚKIB),
- Národní sportovní agentura (NSA),
- Digitální a informační agentura (DIA).<sup>5</sup>

V průběhu tvorby tohoto textu se počet, resp. skladba jiných ústředních správních úřadů proměňovala. Novela zákona č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby (zákon č. 471/2022 Sb.), mj. novelizovala kompetenční zákon, konkrétně doplnila do jeho § 2 Digitální a informační agenturu. Dále k 1. 7. měl s účinností zákona č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona, vzniknout Nejvyšší stavební úřad. Novelou tohoto zákona (zákon č. 152/2023 Sb.) však zákonodárce od tohoto záměru ustoupil.

V této práci se bude dále s ohledem na její rozsah a účel vycházet právě z tohoto prvního vymezení, tj. zaměříme se pouze na úřady uvedené v § 2 kompetenčního zákona.

## 1.2 Materiální vymezení v judikatuře

Kromě vymezení jiného ústředního úřadu plynoucího ze znění kompetenčního zákona je však nutné v souladu s Janem Knežínkem uvést, že existuje i materiální vymezení ústředního správního úřadu obsažené v judikatuře Ústavního soudu, konkrétně v rozhodnutí sp. zn. Pl. ÚS 52/04, ve kterém se Ústavní soud věnoval postavení RRTV, která v té době nebyla uvedena ve výčtu v § 2 kompetenčního zákona, z čehož vyšly Vrchní soud v Praze a Nejvyšší správní soud, přičemž RRTV upřely postavení ústředního správního úřadu. Ústavní soud však tento formální přístup odmítl mj. s argumentací, že Nejvyšší správní soud obdobně upřel toto postavení ČTÚ, který však byl nedlouhou poté zákonodárcem do výčtu v § 2 kompetenčního zákona přidán. Ústavní soud tak dal přednost výše zmíněnému materiálnímu pojetí,<sup>6</sup> které dále rozvinul výčtem

<sup>5</sup> Z důvodu přehlednosti textu budou dále používány zkratky názvů jednotlivých úřadů.

<sup>6</sup> „Pouhé zařazení určitého orgánu do (zdánlivě taxativního) výčtu ústředních orgánů státní správy proto nemůže na povaze tohoto orgánu nic změnit. Ústřední správní orgán se stává ústředním správním úřadem v momentě naplnění materiálních znaků ústředního správního úřadu, nikoli momentem formálního zařazení takového úřadu

posuzovaných kritérii: „výkon státní správy představuje podstatnou (byť menšinovou) část náplně daného orgánu, správní orgán vykonává celostátní působnost a tento orgán není přímo podřízen jinému ústřednímu orgánu státní správy [...]“<sup>7</sup>

Tuto definici cituje i Jan Knežínek, který na jejím základě rozvíjí otázku, zda i po následném zařazení RRTV do § 2 kompetenčního zákona „v České republice lze i nadále najít správní úřad, který by sice vyhověl výše uvedeným definičním znakům, ale přesto by doposud nebyl v § 2 uveden“.<sup>8</sup> V této souvislosti se zabývá např. možným obdobným posouzením „Etické komise České republiky pro ocenění účastníků odboje a odporu proti komunismu, zřízené podle § 7 zákona č. 262/2011 Sb., o účastnících odboje a odporu proti komunismu,“<sup>9</sup> která však nemá vlastní úřad (její činnost zajišťuje Úřad vlády), a proto ji označuje za „hybridní správní orgán sui generis“.<sup>10</sup> Ze stejného důvodu mezi ústřední správní úřady nezařazuje ani Národní akreditační úřad pro vysoké školství zřízený podle § 83 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů, neboť jeho činnost zajišťuje „materiálně, administrativně a finančně“ Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. Knežínek tedy uzavírá, že je výčet v § 2 kompetenčního zákona zřejmě úplný.<sup>11</sup> Názor o povaze Národního akreditačního úřadu však nesdílí Jiří Rajchl, byť také vychází z institucionálního pojetí správního úřadu, odmítá jeho formální vymezení prostřednictvím jeho označení za organizační složku státu příslušným zákonem.<sup>12</sup>

### 1.3 Vymezení v literatuře

Pokud jde o vymezení ústředního správního úřadu v odborné literatuře, stručně shrneme některé znaky, které uvádějí vybrané odborné publikace. V souvislosti s výše uvedenou nejednotností terminologie používané různými právními předpisy, uvádíme, že některé z nich se rovněž

---

do výčtu ústředních orgánů státní správy, ani momentem explicitního zákonného označení takového úřadu za ústřední orgán státní správy.“ Nález ÚS ze dne 30. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 52/04.

<sup>7</sup> Tamtéž.

<sup>8</sup> KNĚŽÍNEK, Jan. *Kompetenční zákon, Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, str. 28.

<sup>9</sup> Tamtéž, str. 28.

<sup>10</sup> Tamtéž.

<sup>11</sup> Tamtéž, str. 28-29.

<sup>12</sup> „Nejasná může zůstat povaha některých institucí, o nichž zákon neprohlásí, že jde o správní úřad, ani že jsou organizační složkou. Příkladem budiž Národní akreditační úřad. Zákon o vysokých školách namísto toho stanoví, že materiálně, administrativně a finančně činnost Akreditačního úřadu zajišťuje Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. Právě z této formulace je také ale zřejmé, že institucionálně nejde o pouhou vnitřní součást ministerstva, protože jinak by takového ustanovení nebylo zapotřebí. [...] Postavení správního úřadu, byť atypického, je dáno celkovým souhrnem dílčích prvků, existencí vlastních orgánů příslušné instituce, právní úpravou jejich obsazení, rozsahem a významem svěřených pravomocí a působnosti včetně rozhodování ve správním řízení, nepřímou též svým názvem.“ RAJCHL, Jiří. Výhrada zákona pro zřízení správního úřadu a stanovení jeho působnosti. In: KUDRNA, J. (ed.) *Ústava v kontextu společenských změn (K 30. výročí jejího přijetí)*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, str. 221-222.

věnují otázce vymezení pojmu „úřad“, a to ve vztahu k pojmu „orgán“. Podle již zmiňované učebnice správního práva je dnes správní úřad pojímán „především ve smyslu institucionálním (čl. 79 odst. 1 a 2 Úst)“.<sup>13</sup> Jedná se tedy o „každou trvalou organizační jednotku, která byla zřízena jako vykonavatel veřejných úkolů a není právnickou osobou“.<sup>14</sup> Tuto definici přejímá i Jan Kněžínek ve svém komentáři ke kompetenčnímu zákonu.<sup>15</sup> Učebnice poskytuje ještě ucelenou definici: „Správní úřad je organizační jednotkou, která je zřízena a její působnost stanovena zákonem, navenek ohraničená a vystupující vůči veřejnosti prostřednictvím svých orgánů nebo zástupců, kteří jednají jménem subjektu, jehož je správní úřad organizační součástí (organizační složkou).“<sup>16</sup>

Mimo jiné z výše uvedeného plynou další znaky společné (s výjimkami) všem ústředním správním úřadům tedy i ministerstvům. Jedná se především o 1) ústavní omezení jejich vzniku a stanovení jejich působnosti zákonem (čl. 79 odst. 1 Ústavy), u kterého někteří autoři dodávají, že se jedná o konkretizaci obecného principu obsaženého v čl. 2 odst. 3 Ústavy,<sup>17</sup> 2) nemají vlastní právní subjektivitu a jsou organizační složkou státu,<sup>18</sup> 3) většinou se projevují monokratickým řízením (toto neplatí právě u všech jiných ústředních správních úřadů, některé z nich mají kolegiální řízení),<sup>19</sup> 4) mají dílčí věcnou a 5) celostátní územní působnost,<sup>20</sup> 6) nejsou podřízeny žádnému jinému úřadu, tj. podléhají přímo vládě jako vrcholnému orgánu výkonné moci (čl. 67 Ústavy odst. 1), zde však platí jisté odchylky v případě tzv. „nezávislých úřadů“,<sup>21</sup> 7) na základě a v mezích zákona je možné je zmocnit k vydávání podzákonných právních předpisů – vyhlášek (čl. 79 odst. 3 Ústavy).

Mezi základními rysy, které naopak odlišují jiné ústřední správní úřady od ministerstev, autoři vybraných publikací uvádějí 1) „neministerské“ vedení těchto úřadů, tedy skutečnost, že

---

<sup>13</sup> HENDRYCH, Dušan, KOPECKÝ, Martin. Organizace veřejné správy. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 67.

<sup>14</sup> Tamtéž.

<sup>15</sup> KNĚŽÍNEK, Jan. *Kompetenční zákon, Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, str. 8.

<sup>16</sup> HENDRYCH, Dušan, KOPECKÝ, Martin. Organizace veřejné správy. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 68.

<sup>17</sup> SUCHÁNEK, Radovan. Vláda a jiné orgány výkonné moci. In: PAVLÍČEK, Václav a kolektiv. *Ústavní právo a státověda, II. díl Ústavní právo České republiky*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015, str. 920 a dále také KNĚŽÍNEK, Jan. *Kompetenční zákon, Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, str. 8.

<sup>18</sup> KNĚŽÍNEK, Jan. *Kompetenční zákon, Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, str. 22.

<sup>19</sup> Tamtéž, str. 29.

<sup>20</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, str. 282.

<sup>21</sup> HENDRYCH, Dušan, KOPECKÝ, Martin. Organizace veřejné správy. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 81.

v jejich čele nestojí člen vlády,<sup>22</sup> 2) užší a „techničtější“ věcnou oblast působnosti<sup>23</sup> a 3) vyšší míru „nezávislosti“ některých z nich.<sup>24</sup>

Poslední jmenovaný rys však rozhodně neplatí pro všechny jiné ústřední správní úřady, u některých z nich se naopak dá hovořit o relativně vysoké míře závislosti na politickém vedení, což je případ Úřadu vlády, jehož vedoucí se střídá s každým novým kabinetem.

Dále se nabízí otázka, jakým zákonem jsou vlastně jiné ústřední správní úřady zřízeny. Ustanovení § 2 kompetenčního zákona je totiž uvozeno slovy „v České republice působí tyto další ústřední orgány státní správy“ a následuje jejich výčet. Samotná zřizovací formule („zřizuje se úřad“) je pak většinou obsažena buď ve zvláštním zákoně,<sup>25</sup> jehož účelem je pouze ustanovit dotčený úřad<sup>26</sup> nebo častěji v zákoně, který obsahuje širší oblast úpravy dotčeného odvětví (např. zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích).

#### 1.4 „Nezávislé“ jiné ústřední správní úřady

Předposledně jmenovaným hlediskem je ve spojení s věcnou působností jiných správních úřadu často argumentováno ve prospěch jejich „neministerského“ řízení. Neboť nezávislost na vládě, resp. na politickém rozhodování je u jejich činnosti vnímána jako potřebná (regulace médií, statistická služba), nebo požadavek nezávislosti plyne z norem evropského práva (ochrana osobních údajů, hospodářská soutěž).

Jak uvidíme, právě požadavek nezávislosti je v případě velké části jiných správních úřadů důvodem jejich vzniku. Tématu byla v minulosti věnována velká pozornost ze strany badatelů v oblasti správního práva. Nezávislým správním úřadům je věnována kapitola v učebnici Vladimíra Sládečka „*Obecné správní právo*,“ ve které kromě přehledu dalších autorů a jejich přístupů (Mikule, Handrlica) rozlišuje mezi úřady relativně a absolutně nezávislými. V případě první skupiny uvádí: „*Přestože z kompetenčního zákona vyplývá, že vedle ministerstev jsou i tyto jiné ústřední správní úřady vázány nejen právním řádem, ale i usneseními vlády (§21) a že je vláda oprávněna a povinna řídit, kontrolovat a sjednocovat jejich činnost (§28), z některých*

<sup>22</sup> KNĚŽÍNEK, Jan. *Kompetenční zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, str. 27.

<sup>23</sup> Tamtéž ale také SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, str. 282.

<sup>24</sup> KNĚŽÍNEK, Jan. *Kompetenční zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, str. 32.

<sup>25</sup> Problematiku zmiňuje i Jan Kněžínek, když uvádí, že jiné správní úřady nejsou „*zpravidla přímo*“ zřízeny kompetenčním zákonem, ale zákony zvláštními. § 2 kompetenčního zákona pak pouze podává jejich „*souhrnný výčet*.“ KNĚŽÍNEK, Jan. *Kompetenční zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, str. 27.

<sup>26</sup> Takovým předpisem byl zákon č. 21/1993 Sb., který mj. zřídil ÚPV, SSHR a SÚJB.

*zvláštních zákonů vyplývá, že v určitých věcech, případně i z hlediska svého postavení, zaujmají některé z těchto správních úřadů do jisté míry nezávislé postavení.*<sup>27</sup>

Do první skupiny Vladimír Sládeček zařazuje například ÚOHS nebo ČSÚ. Do druhé skupiny, tj. mezi úřady absolutně nezávislé, zařazuje např. RRTV nebo ÚOOÚ.

#### **1.4.1 Funkční a politická nezávislost**

Obsahem pojmu nezávislost se zabývá Jakub Handrlíca, který rozlišuje mezi nezávislostí „funkční“ a „politickou“.

*„Nezávislost (angl. independence) může znamenat nestrannost ve vztahu k regulovaným subjektům. V tomto případě jde o tzv. podmínku „funkční nezávislosti“ správního orgánu. Tato podmínka neznámá nic jiného, než že orgán má rozhodovat nezávisle na zájmech zúčastněných subjektů, tj. nestranně. Pod pojmem „nezávislost“ však můžeme chápat i to, že určitý orgán není vázán [...] pokyny žádného nadřízeného orgánu a že žádný nadřízený orgán nemůže zasahovat do jeho rozhodovací činnosti. Tato forma „nezávislosti“ je označována jako „politická nezávislost.“<sup>28</sup>*

Ze shora uvedeného rozdělení se bude dále vycházet i v této práci, přičemž důraz bude kladen na tzv. politickou nezávislost. Pokud jde o tzv. funkční nezávislost, jak ji vymezil Jakub Handrlíca, tj. jako nestranné rozhodování, pak toto, jak sám uvádí,<sup>29</sup> patří mezi základní zásady veřejné správy. Jako základní zásada činnosti správních orgánů je vymezena hlavou druhou zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, konkrétně § 7. Z praxe však plyne, že právě z důvodů organizace státní správy, resp. správního orgánu, dochází k narušení tohoto principu (viz například systémová podjatost stavebního úřadu zařazeného v obecním úřadu obce, která je sama účastníkem řízení).

V této souvislosti je nutné také odpovědět na otázku, od čeho má být takový úřad nezávislý, a jak je tato nezávislost definována a především zajištěna. Handrlíca v této souvislosti hovoří o právní úpravě „*institucionální*“ (vztahy mezi institucemi), „*osobní*“ (jmenování a odvolávání funkcionářů) a „*rozpočtové nezávislosti*“.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, str. 287.

<sup>28</sup> HANDRLICA, Jakub. Nezávislé regulační orgány(?). *Justičná revue*, 60, 2008, číslo 2, str. 167.

<sup>29</sup> HANDRLICA, Jakub. *Nezávislé správní orgány*. Praha: Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, 2009, str. 21.

<sup>30</sup> Tamtéž, str. 48.

Prvními dvěma okruhy se budeme zabývat v šesté kapitole, kde na platné právní úpravě vybraných jiných ústředních správních úřadů ukážeme, jak jich k zajištění nezávislosti využil český zákonodárce.

Ve svém komentáři ke kompetenčnímu zákonu se nezávislostí jiných správních úřadů zabývá Jan Knežínek, který sice používá výraz funkční nezávislost, z jeho vymezení se však dá odvodit, že jím rovněž myslí nezávislost politickou, tj. nevázanost úřadu pokyny jiného úřadu či instituce.<sup>31</sup>

#### 1.4.2 „Nezávislé“ složky moci výkonné v Ústavě ČR

V této souvislosti a s ohledem na historický vývoj organizace státní správy je vhodné uvést, že jeden z orgánů, který se dnes těší nezávislosti vyplývající z Ústavy a je v ní přímo uveden, tedy Nejvyšší kontrolní úřad (dále jen „NKÚ“), a který by bylo možné zařadit spíše do rámce moci výkonné, stál v minulosti vedle jiných ústředních správních úřadů (orgánů), jak uvidíme v následující kapitole. Josef Staša v této souvislosti (a dále ve spojení s Českou národní bankou, dále jen „ČNB“) hovoří o implicitní moci výkonné, jejíž existence v Ústavě „*modifikuje tezi o postavení vlády coby vrcholného orgánu této moci*“.<sup>32</sup> Obdobně pak hovoří v souvislosti s nezávislými správními úřady.

Problematicke těchto nezávislých složek se věnuje i Jan Wintr, který uvádí, že mimo hierarchickou strukturu státní správy „*stojí především nezávislé správní úřady a orgány územní samosprávy*“.<sup>33</sup> V této souvislosti dále hovoří o faktu, že se české právo „*poměrně intenzivně snaží omezovat parlamentní vládu a vytváří uvnitř moci výkonné paralelní struktury, které jsou na vládě nezávislé*“.<sup>34</sup>

Wintr v této souvislosti rovněž zmiňuje především ČNB a NKÚ, ale vedle nich přidává i jiné ústřední správní úřady vypočtené v kompetenčním zákoně. Byť v této souvislosti podotýká, že

---

<sup>31</sup> „Některé z jiných ústředních správních úřadů, někdy, byť ne zcela přesně, označované jako tzv. regulátoři, požívají specifické postavení spočívající v tom, že zvláštní zákony jim v rámci výkonné moci přiznávají jistou míru nezávislosti. Jednotlivé úpravy se od sebe liší, v zásadě ale spočívají v tom, že v případě výkonu určitých činností v rámci své působnosti jsou tyto úřady vázány pouze zákonem, popřípadě právními předpisy, a nepřijímají od nikoho žádné jiné pokyny, a to ani v případě pokud, by takový pokyn měl podobu usnesení vlády. Uvedené pravidlo funkční nezávislosti a její rozsah stanoví zvláštní zákony, mohou však vyplývat i z práva Evropské unie.“ KNĚŽÍNEK, Jan. *Kompetenční zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, str. 32.

<sup>32</sup> STAŠA, Josef. *Heterogenita moci výkonné*. In: KUDRNA, J. (ed.) *Ústava v kontextu společenských změn (K 30. výročí jejího přijetí)*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, str. 200.

<sup>33</sup> WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 4. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018, str. 111.

<sup>34</sup> Tamtéž, str. 112.

se jedná o „brzdu, která politické parlamentní vládě brání zneužít citlivé nástroje“, zároveň dodává, že „jde o významné omezení principu parlamentní vlády jako principu demokracie“.<sup>35</sup>

Demokratický právní stát, byť organizovaný na základě principu dělby státní moci, je založen na legitimitě odvozené od svrchovaného lidu,<sup>36</sup> od jehož volby se nakonec ustavují, byť nepřímo přes několikero „delegací“, jak uvidíme ve čtvrté kapitole, všechny ostatní orgány státní moci.

Otázku souladnosti nejen s principem demokratické odpovědnosti, ale obecně s Ústavou si kladou další autoři mezi nimi např. Vladimír Sládeček.<sup>37</sup> Klíčovým je zde soulad existence těchto úřadů s již zmiňovaným článkem 67 odst. 1 Ústavy, podle kterého je vláda vrcholným orgánem výkonné moci. Přeneseně však prostřednictvím odpovědnostních vztahů vlády směrem k dolní komoře Parlamentu, se zde jedná i o soulad fungování a existence některých jiných ústředních správních úřadů s principem demokratické legitimacy státní moci. V případě ČNB a NKÚ však sám ústavodárce rozhodl o zajištění nezávislého postavení těchto institucí přímo Ústavou a její čl. 97 a 98 lze považovat za *lex specialis* k čl. 67 odst. 1.

Pokud jde o soulad nezávislosti určitých institucí s demokratickou legitimitou je dále nutné si uvědomit, že v případě moci soudní jsou naopak většinově její nezávislost a nestrannost, resp. její institucionální, organizační a personální zajištění chápány jako naprosto klíčové z hlediska naplňování její role v ústavním systému země.

---

<sup>35</sup> Tamtéž, str. 113.

<sup>36</sup> „Vláda a její členové nesou za vedení svých rezortů politickou odpovědnost vůči zástupcům voličů, kteří tvoří zákonodárny sbor. V demokratickém státě se uplatňuje zásada, že všechna moc vychází z lidu.“ HANDRLICA, Jakub. *Nezávislé správní orgány*. Praha: Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, 2009, str. 41.

<sup>37</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, str. 294.



## 2. Historický vývoj

Jak již bylo naznačeno výše, jiné ústřední správní úřady nejsou v případě ČR žádnou novinkou. Existovaly již v předválečném Československu. Jejich role se však, jak uvidíme dále, proměňovala.

### 2.1 Jiné ústřední správní úřady v unitárním Československu

Již v období první republiky lze nalézt úřady, které existovaly a působily vedle ministerstev, v jejich čele však nebyl člen vlády. Ústava z roku 1920<sup>38</sup> sice v § 85 hovoří pouze o ministerstvech, resp. o skutečnosti, že se jejich působnost stanoví zákonem, vedle nich však existovaly další úřady, které podléhaly „*ministerské radě*“. František Weyr v této souvislosti zmiňuje jen některé z nich, a to kromě Nejvyššího účetního kontrolního úřadu i Státní úřad statistický a přechodně existující Pozemkový úřad.<sup>39</sup>

Zákon, který zřizoval ministerstva tedy zákon č. 2/1918 Sb., jímž se zřizují nejvyšší Správní úřady ve státě československém, však kromě skutečnosti, že tato zřídil, aniž by ovšem upravil jejich působnost (ta vyplývala, jak píše František Weyr z recipovaného rakouského, v případě Slovenska uherského právního řádu),<sup>40</sup> jiné ústřední správní úřady (resp. „ostatní ústřední úřady“ dle terminologie používané Františkem Weyrem) nezmiňoval.

Výše uvedený Nejvyšší účetní a kontrolní úřad tak byl zřízen zákonem č. 175/1919 Sb., o zřízení a působnosti nejvyššího účetního kontrolního úřadu, který je podle § 1 výše uvedeného zákona „*samostatný, ministerstvům rovnocenný a na nich nezávislý*“. V čele úřadu stál podle § 2 zákona č. 175/1919 Sb. předseda jmenovaný prezidentem republiky na návrh vlády, který byl „*za působnost*“ úřadu odpovědný podle § 3 Národním shromáždění, což je shrnutí, které uvádí František Weyr.<sup>41</sup>

V případě Státního úřadu statistického zřízeného zákonem č. 49/1919 Sb., o organizaci statistické služby, pak Weyr zdůrazňuje v kontrastu s praxí bývalé monarchie jeho nezávislost

---

<sup>38</sup> Zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky.

<sup>39</sup> WEYR, František. *Československé právo ústavní. Ústavní vývoj československý v roce 1938*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, str. 231-333.

<sup>40</sup> „*Právě citovaným, zřejmě pouze přechodně aktuálním předpisem (zákon č. 2/1918 Sb., jímž se zřizují nejvyšší Správní úřady ve státě československém POZN. autora) nebyla jednotlivým nejvyšším úřadům vymezena příslušnost a nutno tudíž míti za to, že měly podle úmyslu zákonodárce převzít povšechně příslušnost obdobných ministerstev starorakouských resp. starouherských a že pro určení kompetence měly býti rozhodné pouhé vnější názvy (tituly) jejich.*“ Tamtéž, str. 228.

<sup>41</sup> Tamtéž, str. 232.

na ministerstvech.<sup>42</sup> Ve skutečnosti se zde podle § 1 zákona č. 49/1919 Sb., jednalo o dva orgány, a to o Statistickou Radu, která byla označena za „*orgán poradní a usnásějící*“ a Ústřední statistický úřad jako „*orgán výkonný*“. Oba orgány byly podle § 2 „*podřízeny předsedovi ministerstva*“, tedy předsedovi vlády.

I poslední úřad, který Weyr zmiňuje mezi „*ostatními ústředními úřady*“, tj. Pozemkový úřad zřízený k provedení pozemkové reformy zákonem č. 215/1919 Sb., o zabránění velkého majetku pozemkového, nebyl veden členem vlády. Základní organizační náležitosti upravoval § 15 zákona. Úřad byl „*podřízen ministerské radě*“, jeho předsedu jmenoval prezident republiky a správní výbor Národní shromáždění. Další náležitosti měl upravit zvláštní zákon. Na rozdíl od obou dříve probíraných úřadů se však v případě Pozemkového úřadu nedá hovořit o jeho politické nezávislosti, neboť v jeho čele, resp. správním výboru zasedali představitelé politických stran.<sup>43</sup>

V souvislosti s v současnosti existujícím Úřadem vlády ČR je zajímavé ještě zmínit Weyrovy poznámky ohledně existence „*ministerského předsednictva*.“ Tento „fakticky existující“ úřad<sup>44</sup> zajišťoval organizační a technické zázemí pro fungování vlády, aniž by však jeho fungování bylo upraveno předpisem přijatým po ustanovení Československa a „*de iure jest pro něj patrně rozhodný jednak stav recipovaný ze starého Rakouska [...], jednak předpisy naší ústavní listiny o kompetenci a organizaci vlády [...]*“<sup>45</sup> Jak Weyr dále píše, v tehdejší Předlitavsku působil obdobně nazývaný úřad, který zajišťoval „*kancelářskou službu ministerské rady*“.<sup>46</sup>

Pokud jde o poválečné období, není s ohledem na cíle práce nezbytně nutné zabývat se podrobněji ústředními správními úřady, v jejichž čele nestál člen vlády. S ohledem na skutečnost, že se v zemi uplatňoval mocenský monopol Komunistické strany Československa

---

<sup>42</sup> Tamtéž, str. 323.

<sup>43</sup> Více o pozemkové reformě lze nalézt např. v učebnici kolektivu autorů pod vedením Karla Malého „*Realizace záborového procesu byla svěřena Pozemkovému úřadu, který byl zřízen zák. č. 330/1919 Sb. z. a n. Ten reprezentoval zájmy státu ve všech záležitostech reformy [...]. Ve své činnosti podléhal Pozemkový úřad ministerské radě a sněmovně za ni odpovídal ministerský předseda. Kontrolován byl správním výborem voleným Národním shromážděním na dobu tří let. Vzhledem k významu agrární strany na provedení reformy se předsedou Pozemkového úřadu stal člen této strany, členové ostatních stran pak obsadili místa další.*“ SKŘEJPKOVÁ, Petra, ADAMOVIČ, Karolína. Právní úprava hospodářství, právo občanské a rodinné. In: MALÝ, Karel a kol. *Dějiny českého a československého práva do r. 1945*. 4. vydání. Praha: Leges, 2010, str. 414.

<sup>44</sup> Úřad vlády ČR. *Historie Úřadu vlády České republiky od roku 1918*. In vlada.cz [online]. [cit. 1. 8. 2023]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/en/urad-vlady/historie/obdobi-prvni-republiky-1918-1938-50549/> a dále WEYR, František. *Československé právo ústavní. Ústavní vývoj československý v roce 1938*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, str. 230.

<sup>45</sup> Tamtéž.

<sup>46</sup> Tamtéž, str. 227.

(od roku 1960 formalizovaný čl. 4 socialistické ústavy),<sup>47</sup> ztrácí smysl vůbec uvažovat o jejich nezávislém postavení, které bylo v souvislosti s nimi zmiňováno výše v případě doby první republiky. Období od roku 1945 (resp. 1948) a především po federalizaci státu, k níž došlo ústavním zákonem č. 143/1968 Sb., o československé federaci (dále jen „ústavní zákon o československé federaci“), je však s ohledem na zaměření práce zajímavé z hlediska formálního, neboť vznikem České (socialistické) republiky byla ustanovena i její vláda, Národní rada jako republikový parlament a na základě jejího již několikrát zmiňovaného a dosud platného kompetenčního zákona, i ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy. Zároveň je toto období charakteristické velmi častými změnami v ústavním a obecně institucionálním uspořádání země.

I v poválečném Československu, až do roku 1969 stále unitárním státě, ve kterém však byla založena asymetrie, a to existencí slovenských orgánů (Slovenské národní rady, sboru pověřenců), které nenacházely protějšky v české části státu, se nacházela řada ústředních správních úřadů, které nebyly označeny za ministerstvo. V některých případech však byly i tyto úřady vedeny členem vlády. Mezi těmi, které však „*byly samostatné a stály na úrovni ministerstva*“, zmiňuje Jiří Šouša Ústřední báňský úřad, Ústřední správu spojů nebo Státní arbitráž.<sup>48</sup> Základem pro organizaci ministerstev byla květnová ústava, která v § 92 ukládala, že je lze zřídit pouze zákonem. Podrobnosti zejména jejich působnosti, bylo možné stanovit nařízením vlády.<sup>49</sup> Předpisem, který ministerstva zřizoval, však byl ústavní dekret presidenta republiky 1/1945 Sb., o nové organizaci vlády a ministerstev v době přechodné (doba přechodná v tomto ohledu, zdá se, trvala do roku 1970, kdy byl dekret zrušen zákonem č. 133/1970 Sb., o působnosti federálních ministerstev).

## **2.2 Jiné ústřední správní úřady ve federálním Československu a samostatné České republice**

I po přijetí nové ústavy v roce 1960 zůstávalo Československo unitárním státem ovšem s asymetrií danou existencí slovenských orgánů, což se změnilo jeho federalizací v roce 1968.

---

<sup>47</sup> Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky.

<sup>48</sup> ŠOUŠA, Jiří. Vývoj veřejné správy 1948 - 1960. In: KUKLÍK, Jan a kol. *Dějiny československého práva 1945-1989*. Praha: Auditorium s.r.o. 2011, str.183.

<sup>49</sup> Není však překvapivé, že vláda v této době prováděla změny v organizaci ministerstev, jak popisuje Jiří Šouša, prostřednictvím nařízení, a to na základě zákona č. 143/1949 Sb., o změnách v organizaci veřejné správy a v působnosti jejich orgánů. Zákon však nebyl, jak Šouša uvádí, v souladu s ústavou. Proto byl následně přijat ústavní zákon č. 47/1950 Sb., o úpravách v organizaci veřejné správy, který vládu zmocnil ke zřizování, rušení a úpravě působnosti ministerstev. Tamtéž, str. 182.

Zřizovat ministerstva a ostatní ústřední orgány bylo i do federalizace státu možné jen na základě zákona, a to podle čl. 47 ústavy, který byl součástí hlavy třetí, která upravovala Národní shromáždění a jeho působnost.

Ústavní zákon o československé federaci obdobně tuto pravomoc nového parlamentu federace, tj. Federálního shromáždění upravoval v čl. 36 odst. 1 písm. h), avšak pouze směrem k vytváření ministerstev federálních, které měly společně s federálními výbory být zřizovány ústavním zákonem na rozdíl od „jiných federálních orgánů státní správy“, které měly být zřizovány pouze zákonem. Podrobněji se této oblasti věnuje Jiří Šouša, který jako příklad samostatných federálních úřadů odpovědných vládě uvádí Správu federálních hmotných rezerv ve výlučné působnosti federace a ve společné federální a republikové pak Federální statistický úřad, Státní arbitráž ČSSR, Federální úřad pro tisk a informace a dále Ústřední báňský úřad.<sup>50</sup>

Změn doznaly rovněž čl. 7 až 9 ústavního zákona o československé federaci, které upravovaly rozdělení působnosti mezi federaci a republiky. Ve vyhlášeném znění z roku 1968 ústava rozlišovala mezi výlučnou působností federace v taxativně vyjmenovaných oblastech (zahraniční politika, obrana, federální hmotné rezervy a další), společnou působností federace a republik opět (plánování, finance, průmysl a další) a zbytkovou výlučnou pravomocí republik.

Pokud šlo o vznik ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy republik, tj. České (socialistické) republiky a Slovenské (socialistické) republiky, tyto bylo možno zřizovat zákonem národních rad jako parlamentů republik (tato pravomoc byl opět upravena v části věnující se působnosti národních rad, konkrétně v čl. 107 odst. 1 písm. g) ústavního zákona o československé federaci).

Na tomto základě přijala Česká národní rada dosud platný, byť velmi často novelizovaný zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky. Jeho § 2 i ve vyhlášeném znění obsahoval úpravu dalších ústředních orgánů státní správy. V prvním odstavci se zřizovalo 6 úřadů, a to Český statistický úřad, Český cenový úřad, Český úřad geodetický a kartografický, Český geologický úřad, Český báňský úřad, Česká komise pro vědecké hodnosti. Druhý odstavec samostatně zřizoval Český úřad pro tisk a informace. Třetí odstavec obsahoval úpravu jmenování vedoucích těchto úřadů, které souhrnně označoval jako předsedy. Předsedu ČSÚ jmenovalo a odvolávalo předsednictvo České národní rady, předsedy „ostatních úřadů a orgánů“ vláda České socialistické republiky.

---

<sup>50</sup> Tamtéž, str. 233.

Kompetenční zákon přežil nejen konec režimu komunistické strany, ale i rozpad Československa. Již však bylo několikrát zmiňováno, že byl hojně novelizován. Z původních 7 výše zmíněných dalších ústředních správních úřadů však k 1. 1. 1993 působily pouze ČSÚ a ČBÚ. Vedle nich ovšem vznikly se samostatnou republikou i ČÚZK, ÚPV, SÚJB a SSHR. Následně od poloviny 90. let k těmto úřadům začaly postupně přibývat tzv. regulátoři – ÚOHS (1996), ERÚ (2001), ČTÚ (2000), ÚOOÚ (2000), RRTV (2001), ÚDHPSH (2017), ÚPDI (2017). Kromě regulátorů také dále vznikaly, resp. byly mezi ústřední správní úřady zařazeny NBÚ (1998), Úřad vlády České republiky, NÚKIB (2017).

Od roku 2019 však zákonodárce zřídil další ústřední správní úřady, a to NSA a DIA.

### 3. Prameny nezávislosti a „nezávislé“ správní úřady v zahraničí

Již zmiňovaný požadavek nezávislosti na výkon státní správy ve vybraných oblastech působnosti není pouze tuzemským faktorem formujícím podobu institucionální organizace státní správy. Lze se s ním setkat v mnoha státech. Stejně tak potřeba pro jejich vytváření, jak již bylo mnohými autory často zdůrazňováno, pramení z práva Evropské unie (dále jen „EU“).

#### 3.1 Zahraniční zkušenosti

Základní přehled vč. historického úvodu provedl Jakub Handrlica, který se v této souvislosti věnuje „*americké koncepci nezávislých regulačních úřadů*“, následně uvádí příklady Spojeného království, Spolkové republiky Německo a Francie a dále se zabývá existencí těchto úřadů na Slovensku<sup>51</sup>. Na tomto místě pak říká, že „*americká koncepce nezávislých regulačních úřadů (independent regulatory authorities, IRAs) má své počátky v druhé polovině 19. století [...]*“ a vyjmenovává jednotlivé příklady jako jsou Illinois Railway Commission nebo Interstate Commerce Commission a dodává, že k jejich dalšímu rozvoji došlo v souvislosti s New Dealem ve 30. letech 20. století.<sup>52</sup> Podstatná je především skutečnost, že tyto úřady „*nejsou součástí hierarchicky organizované struktury státní správy*“.<sup>53</sup>

V případě Spojeného království se zmiňuje o tzv. „Non-departmental Public Bodies“ (NDPBs). I v jejich případě zdůrazňuje, že stojí mimo „*hierarchickou strukturu státní správy*“, což se projevuje jejich nepodřízeností ministerstvům.<sup>54</sup> Nicméně struktura státní správy ve Spojeném království je poměrně složitá. Literatura v případě NPDBs zmiňuje, že existují zhruba čtyři typy těchto útvarů. Jedná se o NPDBs výkonné („*executive*“), poradní („*advisory*“), soudní („*tribunal*“) a dále nezávislé monitorovací („*Independent Monitoring Boards*“).<sup>55</sup>

Vedle NDPBs však existují další úřady, které mají blíže tuzemským jiným ústředním správním úřadům, a to tzv. „Non-Ministerial Departments“ (NMDs). Jak již z názvu vyplývá, v jejich čele nestojí ministr „*obvykle jsou vedeny statutární radou a odpovídají se parlamentu prostřednictvím ministra příslušného resortu, i když některé se zodpovídají přímo parlamentu. Obvykle zajišťují agendu, pro níž je přímý politický dohled považován za zbytný nebo nevhodný [...]*“<sup>56</sup>

<sup>51</sup> HANDRLICA, Jakub. Nezávislé regulační orgány(?). *Justičná revue*, 60, 2008, číslo 2, str. 175-186.

<sup>52</sup> Tamtéž, str. 175.

<sup>53</sup> Tamtéž.

<sup>54</sup> Tamtéž.

<sup>55</sup> CRAIG, Paul. *Administrative Law*, 9. edition. London: Thomson Reuters, 2021, str. 89-90.

<sup>56</sup> Tamtéž, str. 93.

Další zkoumanou zemí je Francie, u které Handrlíca zmiňuje přístup francouzské správní vědy, podle které ani „*Autorités administratives indépendantes nejsou součástí hierarchické soustavy státní správy a nejsou vázány pokyny a rozhodnutími vlády a ministerstev* [...]“<sup>57</sup>

Pokud jde o francouzské nezávislé správní úřady, je ve srovnání s tuzemským případem zajímavé konstatování, že ani tyto nevznikaly na základě promyšleného plánu, a že se jejich působnost týká mj. regulace tržní ekonomiky, informací a komunikací.<sup>58</sup> V souvislosti s ústavní rovinou, která bude zmiňována dále, je rovněž nutné zmínit, že nezávislé správní úřady byly předmětem rozhodování francouzské Ústavní rady, a to z důvodu možného nesouladu jejich existence s čl. 20 ústavy Francouzské republiky, podle kterého státní správa podléhá vládě. Ústavní rada však dospěla k závěru, že existence těchto úřadů je „*v souladu s ústavou*“.<sup>59</sup>

### 3.2 Evropský pramen nezávislosti

Fenoménu nezávislých správních úřadů v zahraničí se rovněž věnuje Olga Pouperová, která se zabývá mj. otázkou důvodů, proč jednotlivé státy sahají k tomuto organizačnímu uspořádání. Těmi je přesvědčení, že by určité oblasti měly být spravovány mimo politický vliv a dále také požadavky plynoucí z mezinárodní nebo nadnárodní úrovně. Dále v této souvislosti uvádí, že „*zřizování nezávislých regulačních orgánů není izolovaným trendem, nýbrž státy se navzájem inspirují či imitují* [...]“<sup>60</sup> Následně se zabývá otázkou evropského pramene požadavku nezávislosti správních úřadů, přičemž uvádí, že nejprve se mělo jednat pouze o nezávislost „*na aktérech regulovaného sektoru*“, která se však v pozdějších předpisech rozvinula do politické nezávislosti.<sup>61</sup>

Pouperová při této příležitosti uvádí i příklady evropských právních předpisů, které požadavek nezávislosti zakotvují, a to s příklady jednotlivých odvětví, jako statistiku, ochranu osobních údajů, energetiku, jadernou bezpečnost a další.<sup>62</sup> Zde se na některé z nich podíváme blíže.

Požadavek na funkční a politickou nezávislost přináší směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1972, kterou se stanoví evropský kodex pro elektronické komunikace, která je

<sup>57</sup> HANDRLICA, Jakub. Nezávislé regulační orgány(?). *Justičná revue*, 60, 2008, číslo 2, str. 179.

<sup>58</sup> „*Úplný seznam nezávislých správních orgánů není možné sestavit. Některé z nich, ale ne všechny, byly za správní orgány označeny zákonem. A neexistuje žádná zcela striktní definice této kategorie [...]. Stejně tak je obtížné je klasifikovat podle přesného řádu: zákony, které je zřídily, se střídaly jeden za druhým, aniž by odpovídaly ucelenému programu.*“ BRAIBANT, Guy, STIRN, Bernard. *Le droit administratif français*. Paříž: Presses de la fondation nationales des sciences politiques et Dalloz, 1999, str. 73.

<sup>59</sup> Tamtéž, str. 75.

<sup>60</sup> POUPEROVÁ, Olga. Nezávislé regulační orgány v judikatuře Soudního dvora Evropské unie. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2017, roč. 12, č. 1, str. 167.

<sup>61</sup> Tamtéž, str. 168.

<sup>62</sup> Tamtéž.

rovněž zdrojem zakotvení nezávislého postavení ČTÚ. Čl. 6 směrnice upravuje funkční nezávislost a čl. 8 pak politickou nezávislost.

V případě SÚJB, který však vznikl před vstupem ČR do EU (potažmo Euroatomu) se jedná o směrnici Rady 2013/59/EURATOM, kterou se stanoví základní bezpečnostní standardy ochrany před nebezpečím vystavení ionizujícímu záření, jejíž čl. 76 ukládá členskému státu určit pro výkon činností podle směrnice orgán, který bude „*funkčně oddělen od jiných subjektů nebo organizací*“, které vykonávají činnosti v oblasti upravené směrnicí, a to „*s cílem zajistit skutečnou nezávislost příslušného orgánu, pokud jde o nepřipustný vliv na výkon jeho regulační funkce*“.

V případě ERÚ lze zmínit směrnici Evropského parlamentu a Rady 2009/73/ES o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem a směrnici Evropského parlamentu a Rady 2019/944 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou, jejichž čl. 39, resp. 57 ukládají členskému státu určit „*jediný národní regulační orgán na celostátní (POZN. autora resp. „vnitrostátní“ úrovni v druhém případě) úrovni*“, zaručit „*nezávislost regulačního orgánu*“ a zajistit nestranný a transparentní výkon jeho pravomocí.

Dalším významným pramenem nezávislosti jiného ústředního správního úřadu, konkrétně ÚOOÚ, je Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (dále jen „GDPR“), jehož čl. 51 a 52 se týkají ustavení a zásad fungování dozorového úřadu. I v tomto případě lze nalézt požadavky funkční a politické nezávislosti.

Jak dále Olga Pouperová uvádí, evropské právní předpisy nestanovují konkrétní způsob zajištění výše uvedené nezávislosti, členské státy tak mají relativní volnost v koncipování podoby orgánů zajišťujících požadovanou regulaci. Mohou však čelit sankci za nesprávné provedení této nezávislosti ve vnitrostátním právu.<sup>63</sup>

Právě případům, kdy členský stát nesprávně provedl požadavek nezávislosti do svého právního řádu, se Pouperová dále věnuje v přehledu judikatury Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“), kdy Evropské komise žalovala jednotlivé členské státy (Spolkovou republiku Německo, Rakouskou republiku a Maďarsko) z důvodu jeho nesprávného provedení u

---

<sup>63</sup> Tamtéž, str. 169.



regulačních orgánů v oblasti ochrany osobních údajů.<sup>64</sup> Těmto případům se budeme dále věnovat v páté kapitole.

---

<sup>64</sup> Tamtéž, str. 169-176.

## 4. Ústavněprávní souvislosti a otázky organizace státní správy

V předcházejících kapitolách byla pozornost věnována otázce funkční a politické nezávislosti, které mají být zajištěny vyčleněním vybraných částí věcné působnosti ministerstev jako správních úřadů vedených politiky, do působnosti jiných ústředních správních úřadů vedených odborníky.

Navzdory výše uvedené potřebě se však v části odborné literatury objevuje otázka slučitelnosti výše popsaného modelu nezávislosti s ústavním pořádkem ČR, a to konkrétně s principem dělby státní moci a postavením vlády jako vrcholného orgánu výkonné moci. Touto otázkou se zabýval i český Ústavní soud v souvislosti se zákonem č. 234/2014 Sb., o státní službě (dále jen „zákon o státní službě“), což je v případě jiných ústředních správních úřadů často zmiňováno. Ve třetí kapitole věnované zahraničním zkušenostem bylo zmíněno, že obdobnou otázkou se zabývala rovněž francouzská Ústavní rada.

Dále se zde budeme věnovat praktickým otázkám fungování státní správy, které však souvisejí s parlamentní formou vlády. Určitá míra nedokonalosti, kterou se dělba moci v ní vyznačuje, a to konkrétně dělba mezi mocí zákonodárnou a výkonnou, s sebou totiž nese nepopíratelné výhody při zajišťování „*řádné péče o právní úpravu*“.

### 4.1 Česká republika jako republika parlamentní – odpovědnost vlády Poslanecké sněmovně, vláda jako vrcholný orgán výkonné moci

Byť Ústava ČR neobsahuje výslovnou definici státu jako republiky parlamentní, z organizace a ze vztahů mezi jednotlivými složkami státní moci tato její charakteristika zřetelně vyplývá, a to navzdory některým prvkům, které od tohoto modelu vybočují<sup>65</sup> nebo vědomým pokusům o odchýlení se k poloprezidencialismu vedeným prvním přímo zvoleným prezidentem Milošem Zemanem. Tyto snahy však v konečném důsledku posloužily spíše jako zátěžový test tuzemského ústavního systému, neboť v momentu silné většiny v zákonodárném sboru to byl předseda vlády jako lídr sněmovní většiny, kdo prosadil svou vůli, typicky v otázce jmenování členů vlády (Bohuslav Sobotka v roce 2014 a Petr Fiala v roce 2021).

---

<sup>65</sup> „Až z následujících článků, jakož i z celkového kontextu Ústavy vyplývá, že ústavodárce zvolil parlamentní formu vlády, i když z některých ustanovení (např. čl. 68 odst. 2 a 5) a z novely Ústavy (úst. zák. č. 71/2012 Sb.), která zavedla přímou volbu prezidenta republiky, by bylo možné usuzovat i na některé hybridní prvky smíšeného modelu [...]“ RYCHETSKÝ, Pavel. *Hlava první, Základní ustanovení, Čl. 1*. In: RYCHETSKÝ, Pavel, LANGÁŠEK, Tomáš, HERC, Tomáš, MLSNA, Petr a kolektiv. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015, str. 5.

Parlamentarismus je tedy výchozím organizačním principem, podle kterého je nutné nahlížet postavení jednotlivých složek státní moci v ČR, což samozřejmě platí i pro jiné ústřední správní úřady jako součást moci výkonné. Z hlediska autority jakéhokoliv státního zřízení zaujímá klíčovou roli jeho legitimita. V případě moderního konstitucionalismu je tato založena na zcela nepopíratelném, byť abstraktním konceptu suverenity lidu („*La souveraineté nationale appartient au peuple* [...]“<sup>66</sup> nebo „*La sovranità appartiene al popolo* [...]“<sup>67</sup>), který je vyjádřen v čl. 2 odst. 1 Ústavy – „*Lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní*“.

V obecném konstitucionalistickém pojetí lid tuto suverenitu vykonává prostřednictvím řady nástrojů, klíčovými však jsou volby, jejichž prostřednictvím dochází k obsazování státních orgánů, čímž je však dosahováno i jejich kontroly, a to i bez úpravy odvolatelnosti volených veřejných činitelů, na základě hrozby opakovaného nezvolení v případě, že tito nejednají podle vůle voličů. Tento způsob kontroly, resp. odpovědnosti volených představitelů je tedy přítomný ve všech zemích, které se nárokují přízvisko „demokratický“.<sup>68</sup>

Tradiční dělba moci v parlamentních režimech je založena na závislosti exekutivy na legislativě, což však může být i výhodou, neboť vláda na druhou stranu musí mít většinu v parlamentu, což jí umožňuje prosazovat své návrhy zákonů. Příkladem autora, který se efektivitě vládnutí v jednotlivých formách uspořádání státní moci věnuje, je např. Giovanni Sartori.<sup>69</sup> Byť jeho závěr o fungujícím parlamentarismu může na první pohled tezi o odpovědnostních vztazích mezi vládou, parlamentem a voliči popírat.<sup>70</sup>

Pro pochopení tohoto zprostředkovaného vztahu mezi voličem a exekutivou vyjdeme z konceptu „*principal-agent*“ neboli „*řetězce delegací*“, který popisují v prostředí parlamentarismu političtí vědci Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller a Torbjörn Bergman v práci „*Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*“. Pro účely vymezení

---

<sup>66</sup> Čl. 3 ústavy Francouzské republiky.

<sup>67</sup> Čl. 1 ústavy Italské republiky.

<sup>68</sup> Již výše jsme viděli, že v souvislosti s tzv. nezávislými správními úřady tento deficit zmiňoval Jakub Handrlica. „*Podle ve všech demokratických státech platné teorie ústavního práva vykonává lid státní moc prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, soudní a výkonné. Výkon státní moci jiným orgánem bez jakéhokoliv odpovědnostního vztahu k uvedeným institucím by nebyl v souladu s požadavky demokratické legitimacy.*“ HANDRLICA, Jakub. *Nezávislé správní orgány*. Praha: Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, 2009, str. 42.

<sup>69</sup> SARTORI, Giovanni. *Srovnávací ústavní inženýrství, Zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2011, str. 110-119.

<sup>70</sup> „*Můžeme načrtnout nějaký obecný závěr jako odpověď na otázku, díky čemu mohou parlamentní demokracie fungovat a díky čemu fungují? Odpověď plynoucí z našeho přehledu zní, že parlamentní vláda funguje (funguje lépe), když se toto označení nebere tak úplně doslova, tedy když parlament nevládne a je držen v otěžích.*“ Tamtéž, str. 119.

parlamentarismu vycházejí podle svých slov z minimalistického pojetí, podle kterého je klíčovým pro určení, zda se v daném případě jedná o parlamentní formu vlády odpovědnost vlády parlamentu, resp. možnost jejího odvolání prostřednictvím hlasování o nedůvěře.<sup>71</sup> Řetězec delegací pak spočívá v delegování moci od suveréna, kterým je lid, na parlament, parlamentem na vládu (resp. jejího předsedu), jednotlivé ministry a od ministrů směrem ke státním úředníkům. Odpovědnostní vztahy pak jdou opačným směrem.<sup>72</sup>

Jedním z klíčových projevů parlamentarismu je tedy odpovědnost vlády parlamentu, v případě ČR na základě čl. 68 odst. 1 Ústavy jeho dolní komoře, ta se projevuje několika významnými instituty, kromě důvěry vládě se jedná mj. např. o interpelace, informační povinnost nebo povinnost členů vlády dostavit se na schůze Sněmovny a jejich výborů. Postavení vlády ČR jako vrcholného orgánu výkonné moci vychází z čl. 67 odst. 1 Ústavy, stojí tedy na vrcholku systému státní správy. Toto postavení vlády se mj. projevuje obecnou zásadou činnosti, resp. spíše povinností ministerstev a jiných správních úřadů zakotvenou v § 21 kompetenčního zákona, podle které „*se ve veškeré své činnosti řídí ústavními a ostatními zákony a usneseními vlády*“.

Kromě toho, že je vláda v čele moci výkonné jako sborový orgán, v případě ministerstev její členové přímo řídí jednotlivé resorty. „*Ministerstva jsou monokraticky řízenými ústředními správními úřady. V jejich čele stojí vždy člen vlády – ministr [...] Jednotliví členové vlády jsou řízením konkrétních ministerstev pověřováni prezidentem republiky, a to podle čl. 68 odst. 2 Ústavy na návrh předsedy vlády.*“<sup>73</sup>

Ministerské řízení úřadů zakládá v činnosti členů vlády jistou dvojí úlohu. „*V praxi je též třeba rozlišovat, zda konkrétní činnost je členem (vlády POZN. autora) vykonávána z titulu vládního, kdy zastupuje vládu jako vrcholný orgán výkonné moci, anebo z titulu ministerského, kdy*

---

<sup>71</sup> „*Parlamentní vláda tedy označuje institucionální uspořádání, ve kterém se výkonná moc prostřednictvím vztahu důvěry zodpovídá parlamentní většině. V naší minimální definici je tedy parlamentní vláda takovým systémem, v němž se předseda vlády a jeho kabinet zodpovídají většině poslanců parlamentu a mohou být parlamentem odvoláni, a to prostřednictvím řádného nebo konstruktivního hlasování o nedůvěře.*“ MÜLLER, Wolfgang C., BERGMAN, Torbjörn, STRØM, Kaare. Parliamentary Democracy: Promise and Problems. In: STRØM, Kaare, MÜLLER, Wolfgang C, BERGMAN, Torbjörn. *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. New York: Oxford University Press Inc, 2003, str. 12-13.

<sup>72</sup> STRØM, Kaare. Parliamentary Democracy and Delegation. In: STRØM, Kaare, MÜLLER, Wolfgang C, BERGMAN, Torbjörn. *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. New York: Oxford University Press Inc, 2003, str.64-65.

<sup>73</sup> KNĚŽINEK, Jan. *Kompetenční zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, str. 9.

*vystupuje za ministerstvo jako správní úřad. Vazba na jím řízené ministerstvo totiž bude dána pouze ve druhém uvedeném případě [...]*<sup>74</sup>

Zde lze vedle již zmiňované podřízenosti ministerstev a jiných ústředních správních úřadů vládním usnesením, která je však, jak uvidíme, zvláštními zákony v případě regulátorů vylučována, pravděpodobně spatřovat další z důvodů vyčleňování určitých okruhů věcné působnosti ministerstev za účelem zajištění vyšší míry funkční, resp. politické nezávislosti. Ministr má totiž v ministerstvu, jak píše Jan Wintr, „nejvyšší rozhodovací pravomoc“, která je sice v otázkách státní služby podle zákona ohraničena rozhodovací pravomocí státních tajemníků<sup>75</sup> sama o sobě však zahrnuje široké pravomoci v řízení úřadu.

#### **4.2 Praktické úvahy o organizaci státní správy a úkoly správních úřadů podle kompetenčního zákona (vázanost zákony a usneseními vlády, analytické a strategické činnosti, „péče o náležitou právní úpravu“)**

Pokud jde o výše zmíněnou rozhodovací pravomoc ministrů, není nutné analyzovat zvláštní zákony zakotvující konkrétní pravomoci ministerstev počínaje vydáváním prováděcích právních předpisů, obecných nebo individuálních správních aktů (u kterých ministři přísluší v případě prvoinstančního rozhodování ministerstvem pravomoc rozhodovat o rozkladu) nebo pravomoc jmenovat další funkcionáře různých útvarů (ředitele příspěvkových organizací a dalších). Pro demonstrativní přehled stačí nahlédnout do obecné úpravy v části třetí kompetenčního zákona, která mj. vyjmenovává úkoly ministerstev. Podle § 22 ministerstvům náleží analyticko-koncepční pravomoc, mnohem důležitější je však § 23 podle nějž „ministerstva předkládají za svěřená odvětví podklady potřebné pro sestavení návrhů státních rozpočtů“. Návrh sice předkládá Poslanecké sněmovně vláda jako celek, ale role jednotlivých ministerstev a ministrů je klíčová. Velmi důležité jsou také úkoly zakotvené v § 24, a to „péče o náležitou právní úpravu věcí patřících do působnosti České republiky“.

Péče o náležitou právní úpravu může být důležitá z hlediska nepřímého dopadu na rozhodování státní správy v individuálních správních řízeních, neboť se nejedná, jak píše Jan Kněžínek, jen o normotvornou činnost.

---

<sup>74</sup> Tamtéž, str. 10-11.

<sup>75</sup> WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 4. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018, str. 111.

*„Podstatnou roli zde hraje také činnost metodická, kdy ministerstva a jiné správní úřady v zajištění jednotné a správné praxe pomocí metodických pokynů, instrukcí a doporučení, třeba i v nezávazné formě, sjednocují v rámci své působnosti výklad a aplikaci právních předpisů, tedy nepřímo posilují právní jistotu adresátů práva.“<sup>76</sup>*

V této souvislosti je nutné dále upozornit, že v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti jak v rámci ministerstev, tak i v rámci řízení podřízených správních úřadů, vydávají ministerstva vnitřní řídicí akty, které jsou v těchto vztazích závazné. Ve výše zmíněných případech samozřejmě ministr ani jeho kabinet, případně (podle staré právní úpravy tzv. „politických“) náměstci nejsou tím, kdy tyto metodiky, instrukce nebo řídicí akty tvoří, za jejich přípravu jsou odpovědní státní zaměstnanci, kteří by měli být ve služebním poměru, ministr však může do jejich podoby významně promluvit, a to jak v rámci postupů, které bývají označovány jako vnitřněrezortní připomínková řízení, tak především na tzv. poradě vedení ministerstva (pravidelné pracovní jednání ministra, náměstků a vrchních ředitelů sekcí) nebo případně v dalším schvalovacím procesu. Zde však záleží na praxi fungování daného ministerstva.

Ministr tedy jako vedoucí správního úřadu, který je však zároveň zástupcem politické strany nebo hnutí, má relativně mnoho nástrojů, jak zasahovat do výkonu státní správy. Byť by toto nemělo platit o individuálních správních řízeních (s výjimkou rozkladu, kde však ministr většinou jedná na základě návrhu připraveného rozkladovou komisí) v obecné rovině může výrazně ovlivňovat fungování úřadu navenek.

Ve spojení řídicích pravomocí ministra s jeho členstvím ve vládě lze však spatřovat z hlediska výkonu státní moci v podmínkách parlamentarismu mnoho výhod. Ministerstva jako ústřední správní úřady podle § 22 analyzují odvětví svěřená do své působnosti, případně podle § 24 kompetenčního zákona pečují o řádnou právní úpravu. Jak jsme viděli výše, metodicky sjednocují výkon státní správy, vč. té vykonávané podřízenými správními úřady, případně jinými správními orgány. V souladu s vývojem judikatury, ale i potřeb společnosti připravují změny právní úpravy. Vzhledem ke skutečnosti, že v jejich čele stojí člen vlády, tj. člen sboru, který se těší důvěře Poslanecké sněmovny, lze očekávat, že jím vládě a následně Parlamentu předložené návrhy zákonů budou s vyšší mírou pravděpodobnosti Parlamentem schváleny. Organizace moci výkonné a její vztah k moci zákonodárné v parlamentní republice tak nabízí relativně efektivní základní rámec pro regulaci společenských vztahů.

Otázka zní, jak do tohoto rámce zapadají tzv. „nezávislé“ správní úřady, které ve svém čele právě z důvodu zajištění politické a funkční nezávislosti nemají politika, tj. člena vlády.

---

<sup>76</sup> KNEŽÍNEK, Jan. *Kompetenční zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, str. 298.

V praktické rovině z hlediska výše zmíněného metodického usměrňování výkonu státní správy prostřednictvím vnitřních řídicích aktů nebo výkonu analytických či koncepčních činností nemá skutečnost „nepolitického“ řízení žádný vliv. Z hlediska zastupování jiných ústředních správních úřadů na jednání vlády, a především pak směrem k Parlamentu však lze spatřovat jisté komplikace, které lze jen částečně překonat organizačním opatřením v podobě koordinačního usnesení vlády, o kterém se zmiňuje Jan Kněžínek, který uvádí, že zmíněné usnesení pověřuje tzv. koordinační a informační funkcí ministry, resp. ministerstva, „jejichž působnost je působnosti daného ústředního správního úřadu nejbližší“.<sup>77</sup>

V tomto případě nelze odhlédnout od faktické ztráty kontroly Poslanecké sněmovny nad exekutivou, která se projevuje ve skutečnosti, že např. institut interpelací zde ztrácí svůj smysl, poslanec interpeluje člena vlády, který však nenese za vedení daného úřadu žádnou individuální politickou odpovědnost. To samé platí o pravomoci Sněmovny vyžadovat přítomnost člena vlády na svých plenárních schůzích a na schůzích svých výborů a dalších orgánů. Koordinační a informační funkcí pověřený člen vlády sice může být dotazován a může i na základě informací od vedoucích jím koordinovaných úřadů odpovídat, nedisponuje však žádnými individuálními pravomocemi, kterými by mohl do vnitřního chodu úřadu zasáhnout.

Jisté řešení tohoto odpovědnostního problému obsahuje právní úprava v zákoně č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (dále jen „energetický zákon“) a v zákoně č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích (dále jen „zákon o elektronických komunikacích“), která zakotvuje informační povinnost ERÚ a ČTÚ, resp. povinnost těchto úřadů vypracovat a předložit Parlamentu výroční zprávy o své činnosti (viz dále).

Závažnější však může být otázka prosazování potřebné legislativy dopadající na danou oblast věcné působnosti jiných ústředních správních úřadů, neboť zde může chybět politická motivace ale i vzhled do dané agendy ze strany pověřeného člena vlády, který v průběhu legislativního procesu sice prosazuje vládou schválený návrh, který však pochází z dílny jiného úřadu.

---

<sup>77</sup> Tamtéž, str. 30. POZN. autora: Jan Kněžínek uvádí, že se jedná o usnesení č. 632 ze dne 14. srpna 2013. Toto usnesení bylo v souvislosti se vznikem nových jiných ústředních správních úřadů dále změněno usnesením č. 1052 ze dne 28. listopadu 2016, usnesením č. 623 ze dne 26. srpna 2019 a usnesením č. 231 ze dne 5. dubna 2023.

## 5. Nezávislé správní úřady a suverenita lidu v judikatuře– střet technokracie a demokracie?

Kromě otázky zajištění vztahů jiných ústředních správních úřadů k Parlamentu, a to z hlediska praktického fungování a případně změn právní úpravy, je nejpalcivější již zmíněná otázka souladu jejich existence s ústavním pořádkem, kterou se částečně zabýval Ústavní soud, ale v odborné veřejnosti i celá řada tuzemských autorů, a která byla, jak jsme výše viděli, předmětem zájmu i v zahraničí, konkrétně ve Francii v případě tamních „nezávislých“ správních úřadů. I v případě, že dojdeme k závěru, že jejich existence a fungování nejsou v rozporu s ústavním pořádkem, není vyřešena otázka jejich souladu se zásadou demokracie, neboť zejména v případě tzv. regulátorů bývá zmiňována především odbornost jako základní předpoklad pro výkon jejich činností.

V této kapitole se budeme zabývat rozsudkem SDEU ze dne 9. března 2010 ve věci C-518/07, Evropská komise proti Spolkové republice Německo, a to především argumentací SDEU, kterou se vypořádal s námitkou SRN ohledně zásady demokracie a dále nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/14 ze dne 30. června 2015, kterým Ústavní soud zrušil na návrh prezidenta republiky § 17 odst. 3 zákona o státní službě, podle kterého nemohla vláda bez souhlasu vedoucích vybraných správních úřadu (Úřadu RRTV, ČTÚ, ERÚ, ÚOHS, ÚOOÚ, ČSÚ, SÚJB) měnit počet systemizovaných služebních míst proti systemizaci pro předcházející rok. K nálezu Ústavního soudu byla uplatněna řada disentních stanovisek, kterým rovněž bude věnována pozornost.

Ve výše uvedeném sporu mezi Komisí a Německem šlo o splnění povinnosti plynoucí z čl. 28 odst. 1 dnes již zrušené Směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (předchůdce GDPR). Podle zmiňovaného ustanovení měly členské státy pověřit orgán veřejné moci, aby vykonával dohled (dozor) ve věci dodržování vnitrostátního práva přijatého na základě směrnice. Tyto orgány měly plnit své úkoly „*zcela nezávisle*“. Spor se vedl mj. o výklad tohoto slovního spojení. Spolková republika, resp. jednotlivé spolkové země, podřídily na zemské úrovni orgány dozírající nad dodržováním předpisů v oblasti ochrany osobních údajů v neveřejném sektoru státnímu dohledu, přičemž německý výklad slov směrnice „*zcela nezávisle*“ odpovídal funkční nezávislosti, tj. že tyto orgány nesmí být vystaveny vnějším vlivům, přičemž státní dohled takový vlivem být neměl. SDEU dal za pravdu širšímu výkladu.



Podle něj tyto orgány „*musí být chráněny před jakýmkoli vnějším vlivem, včetně přímého či nepřímého vlivu státu nebo spolkových zemí [...]*“<sup>78</sup>

Z hlediska této kapitoly je však zajímavé, jakým způsobem se SDEU vypořádal s námitkou Spolkové republiky, podle které není tento široký výklad v souladu se zásadou demokracie, neboť by veřejná správa měla podléhat „*pokynům vlády odpovědné svému parlamentu*“. Podle SDEU zásada demokracie „*nebrání existenci veřejnoprávních orgánů, které stojí mimo klasickou správní hierarchii a jsou víceméně nezávislé na vládě*“.<sup>79</sup> SDEU dále připomněl, že obdobné úřady v Německu již působí, vyznačují se regulačními funkcemi „*nebo plní úkoly, které musí být uchráněny od politického vlivu*“.<sup>80</sup> Dále uvádí, že podléhají soudní kontrole. Následně však v rozhodnutí dává za pravdu, že je „*nepředstavitelná*“ absence parlamentního vlivu na tyto orgány, a také že směrnice ani nic takového nevyžaduje. Navíc je zde možnost volby mezi jmenováním vedení těchto úřadů parlamentem nebo vládou.

Na druhou stranu v souvislosti s návrhem na zrušení zákona o státní službě, resp. jeho částí, a to konkrétně v případě změn systemizace služebních míst ve vybraných jiných ústředních správních úřadech vládou, dospěl český Ústavní soud k závěru, že by vláda měla mít možnost v této věci rozhodovat tak, aby dostala své úloze vrcholného orgánu moci výkonné. Ústavní soud v této souvislosti dále uvedl, že „*nezpochybňuje skutečnost, že regulace či správa určitých specifických oblastí veřejné moci vyžaduje nezávislé postavení regulačních orgánů*“.<sup>81</sup> Zde dále odkázal „*na potřebu zvláštních záruk některých ústavních práv*“<sup>82</sup> a také na „*potřebu zajištění řádného chodu státu stejně jako na potřebu plnění mezinárodních závazků státu [...]*“ To však „*musí respektovat ústavní pořádek*“.<sup>83</sup>

Zde Ústavní soud kladl důraz na systémové hodnocení v kontextu „*celkového uspořádání České republiky jako parlamentní demokracie, v níž se otázky pravomocí a kompetencí v rámci veřejné moci nutně váží na parlamentní odpovědnost vlády za výkon státní správy*“.<sup>84</sup> V této souvislosti používá trefného pojmu „*legitimační řetězec*“, který vede až k principu suverenity lidu zakotveném v čl. 2 odst. 1 Ústavy. Na tomto místě však zároveň uvádí, že navzdory skutečnosti, že Ústava v některých případech přiznává určitým institucím nezávislost, např.

---

<sup>78</sup> Rozsudek SDEU ze dne 9. března 2010 ve věci C-518/07, Evropská komise proti Spolkové republice Německo.

<sup>79</sup> Tamtéž.

<sup>80</sup> Tamtéž.

<sup>81</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/14 ze dne 30. června 2015.

<sup>82</sup> Tamtéž.

<sup>83</sup> Tamtéž.

<sup>84</sup> Tamtéž.

soudům, územním samosprávám, ČNB a dalším, není „*vždy nezbytně nutné výslovné ústavní zakotvení vztahu nezávislosti* [...]“<sup>85</sup>

Ústavní soud však veto vedoucích vybraných jiných ústředních správních úřadů směrem k vládou schvalované systemizaci služebních míst odmítl jako zásah do odpovědnosti a kompetence vlády „*rozhodovat, řídit a kontrolovat či usměrňovat a sladovat činnost dalších prvků systému moci výkonné, resp. státní správy*“.<sup>86</sup> S ohledem na skutečnost, že systemizace služebních míst se týká oblasti pracovněprávních, resp. služebních poměrů státních zaměstnanců, Ústavní soud odkázal na čl. 79 odst. 2 Ústavy, tj. na zakotvení právních poměrů státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech, jako garance řádného výkonu státní správy, tj. mj. výkonu nestranného a na vnějších vlivech nezávislého.<sup>87</sup> V této souvislosti Ústavní soud uvádí, že by záruky kvalitního výkonu státní správy ve vybraných jiných ústředních správních úřadech neměly být „*jiné než např. v takových klíčových správních úřadech, jaké působí v oblastech vnitra, obrany, zahraničí, spravedlnosti či financí*“.<sup>88</sup>

S tímto závěrem Ústavního soudu lze jen souhlasit. Otázka však zní, do jaké míry je tento názor slučitelný s výše zmíněným závěrem SDEU ohledně zabránění přímého či nepřímého vlivu vlády na fungování dozorových orgánů v oblasti ochrany osobních údajů. Ústavní soud v souvislosti se svým rozhodnutím uvádí, že výše zmíněné veto vedoucích vybraných jiných ústředních správních úřadů není na místě ani z důvodů plynoucích z evropské legislativy.

Se závěrem slučitelnosti rozhodnutí Ústavního soudu s evropským právem souhlasil ve svém disentaním stanovisku i soudce Jiří Zemánek, který se v souvislosti jistým posunem „*unijní legislativy směrem k požadavku politické nezávislosti*“,<sup>89</sup> který se odrazil i ve výše zmiňovaném rozhodnutí SDEU uvedl, že „*neukládá členským státům povinnost frontálního prolomení zásady národní institucionální autonomie*“. U odůvodnění nálezu Ústavního soudu však postrádá právě odkaz na tento „*politický rozměr unijního požadavku nezávislosti*“.<sup>90</sup>

S nálezem Ústavního soudu, resp. s protiústavností omezení vlády rozhodovat o systemizaci služebních míst ve vybraných ústředních správních úřadech, vyslovili ve svém disentaním stanovisku nesouhlas soudci Kateřina Šimáčková a Vojtěch Šimíček, kteří uvedli, že v případě

---

<sup>85</sup> Tamtéž.

<sup>86</sup> Tamtéž.

<sup>87</sup> JÄGER, Petr. Čl. 79. In: RYCHETSKÝ, Pavel, LANGÁŠEK, Tomáš, HERC, Tomáš, MLSNA, Petr a kolektiv. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015, str. 738.

<sup>88</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/14 ze dne 30. června 2015.

<sup>89</sup> Tamtéž.

<sup>90</sup> Tamtéž.

doslovné interpretace většinového názoru pléna „*by zřejmě musela být shledána protiústavnost již samotné existence těchto státních orgánů*“.<sup>91</sup> Ústavní soud se však ve svém nálezu konformitě nezávislosti některých orgánů věnuje, přičemž uvádí, že není „*vždy nezbytně nutné výslovné ústavní zakotvení vztahu nezávislosti, i když tak Ústava v řadě případů činí*“.<sup>92</sup> V této souvislosti Ústavní soud dále připomněl neúspěšný senátní návrh novely Ústavy z roku 2001.

Tímto návrhem měl být do Ústavy doplněn nový čl. 80a, ve znění „*Orgány moci výkonné nezávislé na vládě lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem*“.<sup>93</sup> Tímto zákonem měl být podle novelizovaného znění čl. 40 Ústavy zákon organický vyžadující ke svému schválení souhlas obou komor. Ačkoliv se v důvodové zprávě k návrhu uvádí, že vytváření různých nezávislých správních orgánů porušuje zásadu postavení vlády jako vrcholného orgánu moci výkonné, Ústavní soud neshledává jeho neschválení jako „*důkaz neústavnosti samotné nezávislosti*“.<sup>94</sup>

Byť nakonec dospějeme k závěru, že stávající česká právní úprava nezávislosti vybraných ústředních správních úřadů je v souladu nejen s evropským právem ale i s českým ústavním pořádkem, nelze tento samý závěr učinit v plném rozsahu i o souladu s principem demokracie, jak jsme mohli mj. vidět výše u poznámky Jana Wintra. Značná míra vymanění této části moci výkonné z podřízenosti vládě, a tedy z kontroly Parlamentu zmenšuje možnost politických zásahů do jejich činnosti, což je konec konců cílem takového uspořádání. To samo o sobě však znamená sníženou možnost docílit změny jejich chování ze strany volených politiků, kteří tak nemohou být vedeni k politické odpovědnosti ze strany svých voličů.

V této souvislosti je však v souladu se shora uvedenou argumentací nutné uvést, že ČR je nejen demokratickým, ale i právním státem, a že k jejímu přívlastku demokratická se připojuje přídavné jméno liberální. Omezení státní moci zákonem a principem dělby státní moci, který se realizuje nejen mezi mocí zákonodárnou, výkonnou a soudní, ale i uvnitř nich sleduje ochranu dalších zásad a hodnot, které jsou pro fungování zdejší společnosti základní, a které nacházejí své vyjádření v ústavním pořádku. Otázkou je pouze míra vyvažování těchto různých zásad mezi sebou navzájem. Míra nezávislosti některých jiných správních úřadů je jen konkrétním projevem tohoto balancování.

---

<sup>91</sup> Tamtéž.

<sup>92</sup> Tamtéž.

<sup>93</sup> Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Sněmovní tisk 1134, 3. volební období Poslanecké sněmovny*. In psp.cz [online], [cit. 1. 8. 2023], Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=1134&CT1=0>

<sup>94</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/14 ze dne 30. června 2015.

## 6. Vybrané rysy právní úpravy jiných ústředních správních úřadů

Jak již bylo uvedeno v první kapitole této práce, v současnosti působí v ČR celkem 18 jiných ústředních správních úřadů. K jejich analýze lze přistoupit jednotlivým způsobem, tj. postupným popisem každého úřadu zvlášť, jak k dané věci přistoupil Jan Kněžínek ve svém komentáři ke kompetenčnímu zákonu, nebo vybrat jednotlivé rysy, okolnosti nebo charakteristiky, jimiž se tyto úřady vyznačují. S ohledem na skutečnost, že první přístup by byl s ohledem na již zmíněný komentář ke kompetenčnímu zákonu nadbytečným, rozhodl se autor této práce pro přístup druhý.

Jednotlivými kritérii budou:

- řízení úřadů (monokratické, kolegiální) a jmenování a odvolávání jejich vedoucích (mj. vztah ke státní službě);
- existence podřízených správních úřadů;
- vymezení věcné působnosti;
- konkrétní pravomoci (vydávání povolení, dozor, správní trestání a podobně);
- zmocnění k vydávání podzákonných právních předpisů;
- požadavek nezávislosti a jeho případné zdroje (evropské právo a další);
- zvláštní mechanismy kontroly činnosti úřadů.

Kromě vztahů mezi vedoucími jiných správních úřadů a vztahů k případným podřízeným správním úřadům se nebudeme příliš věnovat otázce vnitřní organizační struktury nebo velikosti dotčeného úřadu vyjádřené počtem státních zaměstnanců a zaměstnanců v nich působících. Jen pro zajímavost je však dobré uvést, že podle vládou schválené systemizace služebních a pracovních míst s účinností od 1. ledna 2023<sup>95</sup> bylo v jiných ústředních správních úřadech systemizováno celkem 8 967 míst (z toho 7 819 služebních a 1 148 pracovních) z celkového počtu 75 559 systemizovaných míst ve „státních“ úřadech, přičemž největšími jinými ústředními správními úřady (jedná se však o souhrn i za jim podřízené správní úřady) byly ČÚZK (s 5 029 systemizovanými místy) a ČSÚ (s 1 301 místy), což v případě ČÚZK znamená, že je před většinou ministerstev (vč. Ministerstva vnitra, ve kterém je systemizováno

---

<sup>95</sup> Ministerstvo vnitra. *Systemizace služebních a pracovních míst s účinností od 1. ledna 2023*. In mvcr.cz [online], [cit. 1. 8. 2023], Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/systemizace-sluzebnich-a-pracovnich-mist-s-ucinnosti-od-1-ledna-2023.aspx>

4 174 míst).<sup>96</sup> Většina z nich má však pouze několik stovek systemizovaných míst jako např. ERÚ (289 míst), nebo ÚOHS (268 míst), najdou se zde i však vysloveně malé úřady jako ÚDHPSH (19 míst) nebo ÚPDI (23 míst). Ani z celkového počtu státních zaměstnanců se tedy nejedná o zanedbatelnou část státní správy.

## 6.1 Řízení úřadu, jmenování vedoucích, vztah ke státní službě

Jmenování vedoucích jiných ústředních správních úřadů je zcela správně dáváno do souvislosti s požadavkem jejich politické nezávislosti, jak jsme viděli v úvodních kapitolách. Jedná se o jednu z jejích složek, a to o nezávislost osobní.<sup>97</sup>

Pokud jde o první výše zmiňované kritérium, tj. monokratické či kolegiální řízení úřadů, převažuje řízení monokratické. Výjimku zde představují ERÚ, ČTÚ, RRTV a NSA, které jsou samy kolegiálním orgánem, nebo v jejich čele stojí kolegiální orgán. Za určitou odchylku od monokratického řízení lze označit situaci, kdy sice v čele stojí jen jedna osoba označována za předsedu, své místopředsedy však sama neustavuje a na jejich jmenování se podílí další instituce. To je případ ÚOOÚ, jehož dva místopředsedy volí a odvolává horní komora Parlamentu na návrh předsedy úřadu, dále ÚDHPSH, jehož členy jmenuje z kandidátů zvolených Senátem prezident republiky.

Vedoucí monokratických orgánů bývají označováni za předsedu s výjimkou Úřadu vlády (vedoucí Úřadu vlády), NBÚ, NÚKIB a DIA (ředitelé).

Velmi nejednotně upravují jednotlivé předpisy způsob ustanovování vedoucích jiných ústředních správních úřadů. Nejjednodušeji je vedoucí jmenován a odvoláván vládou, což je případ 13 jiných ústředních správních úřadů, a to konkrétně ČÚZK, ČBÚ, ÚPV, SSHR, SÚJB, Úřadu vlády a ÚPDI. V posledním jmenovaném případě má předseda úřadu šestileté funkční období, na které však může být jmenován opětovně. Vláda rovněž jmenuje členy rady ERÚ a ČTÚ, zde zákon stanovuje, že tak činí na návrh ministra průmyslu a obchodu. Na návrh předsedy vlády vláda jmenuje předsedu, místopředsedu a člena Rady NSA, a to na pětileté funkční období s možností opětovného jmenování. Další zvláštnost představuje jmenování ředitele DIA, kterého vláda jmenuje na návrh člena vlády stojícího v čele Rady vlády pro

---

<sup>96</sup> Tento údaj však může být zavádějící, neboť nezahrnuje zaměstnance institucí podřízených ministerstvům, kteří vykonávají veřejnou správu např. v jiných služebních poměrech než těch založených zákonem o státní službě nebo v pracovním poměru.

<sup>97</sup> To je patrné u více úřadů. Příkladem může být ÚOOÚ nebo RRTV. „Osobní (personální) nezávislost funkcionářů úřadu (ÚOOÚ pozn. autora) má být garantována specifickými pravidly pro jejich jmenování, příp. odvolání z funkce.“ HANDRLICA, Jakub. *Nezávislé správní orgány*. Praha: Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, 2009, str. 133.

informační společnost. Odchylně je upraveno i jmenování ředitelů NBÚ a NÚKIB, které vláda jmenuje po projednání ve výboru Poslanecké sněmovny příslušném ve věcech bezpečnosti. Zákon dále hovoří o jejich odpovědnosti předsedovi vlády nebo pověřenému členovi vlády.

Vedení dalších 4 jiných ústředních správních úřadů jmenuje prezident republiky v součinnosti s dalšími orgány. V případě předsedy ČSÚ a předsedy ÚOHS tak hlava státu činí na návrh vlády a v případě ÚOOÚ na návrh Senátu. Prezident republiky jmenuje dále předsedu ÚDHPSH, a to ze dvou kandidátů, přičemž jednoho navrhuje Poslanecké sněmovna a jednoho Senát. A nakonec členy RRTV volí Poslanecká sněmovna.

Se jmenováním vedoucích jiných ústředních správních úřadů úzce souvisí otázka jejich případného služebního poměru podle zákona státní službě, kterému se ve svém komentáři věnuje Jan Kněžínek<sup>98</sup> a je upraven v § 2 zákona o státní službě, který z jeho působnosti vyjímá řadu funkcionářů.<sup>99</sup> A contrario se tedy působnost zákona o státní službě vztahuje na zákonem nevyjmenované vedoucí ústředních správních úřadů. Zde se tedy omezíme jen na konstatování, že ve služebním poměru jsou pouze předsedové ČÚZK, ČBÚ, ÚPV, SSHR a SÚJB. V případě ostatních vedoucích správních úřadů (nebo předsedů jejich kolektivních orgánů) většinou obsahují zvláštní zákony, kterými jsou zřizovány a je jimi blíže vymezena jejich působnost, typicky ustanovení zakotvující fikci, která jim přiznává postavení služebního orgánu a dále oprávnění dávat státnímu zaměstnanci příkazy k výkonu státní služby.

Kromě způsobu ustanovování vedoucích jiných správních úřadů a jejich poměru ke státní službě je nutné zmínit, že se liší podmínky a kvalifikace, které musí splňovat pro jmenování do funkce a její výkon a dále omezení týkající se zákazu výkonu dalších činností. S tím souvisí i případné omezení možnosti jejich odvolání z funkce. U tohoto bodu je však vhodné poznamenat, že často může jít i o odlišný způsob, jakým tyto podmínky zákonodárce vymezuje.

V případě těch vedoucích, kteří jsou ve služebním poměru podle zákona o státní službě platí obecná pravidla týkající se přijetí do služebního poměru a setrvání v něm uvedená zejména v § 25 zákona o státní službě (např. státní občanství ČR nebo jiného členského státu EU, věk 18 let, svéprávnost, bezúhonnost, vzdělání a podobně), povinnost podle § 35 úspěšně vykonat úřednickou zkoušku nebo omezení uvedená v § 80 a násl. zákona o státní službě vztahující se na všechny státní zaměstnance (zákaz účasti v „*řídících nebo kontrolních orgánech*

---

<sup>98</sup> KNĚŽÍNEK, Jan. *Kompetenční zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, str. 29-30.

<sup>99</sup> Jedná se např. o členy vlády a jejich poradce a pracovníky kabinetu člena vlády, ale také právě vedoucí dalších vyjmenovaných jiných ústředních správních úřadů a další zaměstnance působící ve veřejné správě.

*právníků osob provozujících podnikatelskou činnost*“, možnost vykonávat jinou výdělečnou činnost než státní službu jen za základě písemného souhlasu) nebo představené (zákaz výkonu funkce v politické straně nebo v politickém hnutí, upření práva na stávkou).

### **6.1.1 Jmenování a odvolávání vedoucích podle zákona o státní službě**

Dále je nutné zmínit pravidla týkající se jmenování vedoucích služebního úřadu, a to podle § 51 (povinné výběrové řízení) a § 54 zákona o státní službě (další podmínky jmenování, složení komise a omezení možnosti účasti ve výběrovém řízení) a pravidla, resp. omezení pro jejich odvolání, přičemž zde platí obecná pravidla po odvolání představených zakotvená v § 60 zákona o státní službě (odvolání z důvodu „*zrušení služebního místa představeného*“, z důvodu „*nevyhovujících výsledků*“ ve službě nebo proto, že státní zaměstnanec přestal splňovat požadavek na jazykové vzdělání nebo bezpečnostní prověrky a další důvody podle zákona o státní službě).

### **6.1.2 Jmenování vedoucích podle zvláštních zákonů**

Následující výklad se bude týkat vedoucích jiných ústředních správních úřadů, kteří nejsou ve služebním poměru podle zákona o státní službě. V jejich případě stanovují kvalifikační požadavky, podmínky a omezení pro jmenování a výkon funkce zvláštní zákony, a to s výjimkou vedoucího Úřadu vlády a ředitele DIA, u kterých kompetenční zákon, resp. zákon č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o právu na digitální službu“) žádné zvláštní podmínky nestanovují.

Na rozdíl od jednotných pravidel pro vedoucí jiných správních úřadů, kteří jsou ve služebním poměru, pak pokud jde o způsob a rozsah vymezení požadavků, podmínek a omezení kladených na vedoucí ostatních vedoucích úřadů z této kategorie, zvláštní zákony tyto stanovují velmi rozlišně. Na příklad v případě předsedy ČSÚ § 3 odst. 2 zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě (dále jen „zákon o státní statistické službě“) platí jediné omezení, a to neslučitelnost funkce s členstvím v politické straně nebo politickém hnutí. Na druhou stranu § 17b energetického zákona stanovuje velmi podrobné kvalifikační požadavky na členy Rady ERÚ, podmínky vzniku a zániku funkce vč. důvodů pro jejich odvolání a neslučitelnost výkonu jiných činností s funkcí člena rady.

Pro účely této práce nemá smysl se věnovat podrobně každému úřadu zvlášť. Užitečné ovšem bude srovnat vybraná kritéria, která bývají uplatňována napříč jednotlivými případy. Zároveň budou opomíjena obecná kritéria jako je svéprávnost, požadavek na státní občanství, bezúhonnost nebo věk (byť například v případě předsedy ÚOOÚ a ÚOHS je překvapivý

požadavek dosažení 40 let věku). Pozornost se naopak v souvislosti s dalšími charakteristickými znaky jiných ústředních správních úřadů zaměří na kvalifikaci, praxi, neslučitelnost výkonu funkce s dalšími činnostmi, délku funkčního období, důvody vedoucí k odvolání z funkce.

### **6.1.3 Neslučitelnost funkcí podle zvláštních zákonů**

Již zmiňovaná neslučitelnost výkonu funkce vedoucího úřadu s členstvím v politické straně nebo v politickém hnutí se kromě ČSÚ uplatňuje dále u předsedy ÚOHS, člena Rady ERÚ, člena Rady ČTÚ, předsedy ÚOOÚ, předsedy ÚDHPSH a předsedy ÚPDI. Je zřejmé, že zákonodárce v tomto případě sledoval cíl politické nezávislosti, což je v případě některých z výše uvedených funkcionářů spojeno s rozšířením neslučitelnosti o výkon konkrétně vyjmenovaných dalších funkcí (například poslance nebo senátora, soudce, státního zástupce, často se objevuje formulace „*jakákoliv funkce ve veřejné správě*“ nebo „*funkce člena orgánů územní samosprávy*“).

S funkční nezávislostí souvisí další zákazy výkonu konkrétně vyjmenovaných činností spadajících do věcné působnosti daného úřadu. Tak se například členovi Rady ERÚ podle § 17b odst. 6 energetického zákona zakazuje „*být držitelem licence nebo vykonávat jinou podnikatelskou činnost v energetických odvětvích*“ a podobně. Obdobný zákaz platí na základě § 7 odst. 13 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů (dále jen „zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání“) i pro členy RRTV ve vztahu k subjektům podnikajícím „*v oblasti hromadných sdělovacích prostředků, audiovize a reklamy*“, který se však vztahuje i na jejich osoby blízké a je pojat velmi široce (zakazuje se například i zastávání neplacené funkce). Velmi přísným je zákaz týkající se předsedy ÚOOÚ, který podle § 52 odst. 6 zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů (dále jen „zákon o zpracování osobních údajů“) vylučuje až na výjimky veškerou výdělečnou činnost.

### **6.1.4 Kvalifikační požadavky podle zvláštních zákonů**

Pokud jde o kvalifikační předpoklady, myšleno požadavky na vzdělání a případně praxi, i v tomto případě jsou tyto stanoveny zvláštními zákony různě. Nejvíce požadavků je kladeno na členy Rady ERÚ, Rady ČTÚ, předsedu a místopředsedu ÚOOÚ a předsedu ÚPDI. V těchto případech se od příslušných funkcionářů vyžaduje nejen vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu (v případě ÚOOÚ se navíc jedná o studijní program zaměřený na právo nebo informatiku, navíc zde ještě přistupuje požadavek „*potřebné úrovně*



*znalostí anglického, německého nebo francouzského jazyka“)* ale i různě dlouhá praxe v daném odvětví (7 let, z toho 3 ve vedoucí funkci v případě členů Rady ERÚ a předsedy ÚPDI nebo 5 let v případě členů Rady ČTÚ, předsedy a místopředsedů ÚOOÚ). Pokud jde o členy Rady ERÚ pak zákon stanoví, že se má jednat o „*uznávanou a zkušenou*“ osobnost „*v energetických odvětvích*“.

V případě předsedy a členů ÚDHPSH zákon stanovuje jen požadavek na ukončené vysokoškolské vzdělání získané studiem v magisterském studijním programu. Zákon dále nestanoví žádné zvláštní kvalifikační požadavky v případě ÚOHS.

### **6.1.5 Délka funkčního období a důvody zániku funkce podle zvláštních zákonů**

Liší se dále délka funkčního období. Funkční období i způsob jmenování jsou obdobné u členů Rady ERÚ a Rady ČTÚ. Na tomto místě je vhodné poznamenat, že u těchto dvou úřadů je obecně patrná snaha zákonodárce sjednotit podobu právní úpravy. I zde jsou však rozdíly. Členové těchto rad jsou jmenováni vládou na návrh ministra průmyslu a obchodu na dobu 5 let, přičemž každý rok je jmenován 1 člen Rady. Z nich je opět na návrh ministra průmyslu a obchodu vládou jmenován předseda. Nicméně v případě ČTÚ je tato doba ohraničena 3 lety. V případě členů Rady ERÚ pak zákon stanoví, že nikdo nemůže být jmenován více než dvakrát za sebou a dále upravuje začátek funkčního období na 1. leden. Pětileté funkční období má i předseda ÚOOÚ, který může být opět jmenován na nejvýše dvě po sobě jdoucí období.

Často zvláštní zákony stanoví pro vedoucí jiných ústředních správních úřadu šestileté volební období. Je tomu tak v případě, předsedy ÚOHS, předsedy a členů ÚDHPSH, předsedy ÚPDI a členů RRTV. Zákon omezuje možnost jmenovat předsedu ÚOHS více jak dvakrát. Obdobné platí i v případě předsedy ÚDHPSH, kde však omezení platí na dvě po sobě jdoucí funkční období.

Z hlediska zajištění nezávislosti výkonu státní správy ve vybraných oblastech působnosti hraje, jak jsme viděli výše, významnou roli právní úprava odvolání vedoucích jiných ústředních správních úřadů z funkce, resp. šířeji důvody vedoucí k zániku funkce. Obecně lze tyto spojit mj. s porušením některých výše uvedených omezení vztahujících se na funkcionáře jiných ústředních správních úřadů.

V následujícím výkladu se tedy zaměříme na ta omezení skončení vedoucích funkcionářů, která posilují nezávislost jejich rozhodování a blíže nebudeme rozebírat „běžné“ důvody zániku

funkce upravené zvláštními zákony (úmrtí, uplynutí funkčního období, omezení svéprávnosti, spáchání trestného činu a další).

Pokud jde o zánik funkce odvoláním, je nutné nejprve zmínit, že v několika případech vedoucích jiných ústředních správních úřadů obsahují zvláštní zákony jakousi „nečinnostní pojistku“ tedy možnost je odvolat z důvodu šestiměsíční nečinnosti. Jedná se o předsedu ÚOHS, ÚPDI a členy RRTV, Rady ERÚ a ČTÚ.

Z hlediska zajištění nezávislého postavení některých jiných ústředních správních úřadů další klíčovou roli hrají důvody pro odvolání spjaté se způsobem výkonu funkce nebo s ním související. V případě ÚOHS zákon obsahuje pouze dva důvody, pro které lze jeho předsedu odvolat. Kromě výše uvedené nečinnostní pojistky stanoví § 1 odst. 10 písm. b) zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „zákon o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže“) možnost tak učinit (zákon používá slova „lze“) v případě „*narušuje-li závažným způsobem důstojnost své funkce anebo narušuje-li nezávislost a nestrannost Úřadu*“. Obdobné důvody pro odvolání (v tomto případě Poslaneckou sněmovnou) zmiňuje § 7 odst. 7 písm. c) zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání i v případě členů RRTV, konkrétně je možné člena odvolat „*dopustil-li se takového jednání, které narušuje jeho důstojnost, nestrannost nebo nezávislost, anebo zpochybňuje nezávislost nebo nestrannost Rady*“. Obdobně obecně formulovaný důvod lze najít i v případech další úřadů. Vedle nich však jednotlivé zákony vyjmenovávají další důvody.

Předseda ÚOOÚ může být podle § 52 odst. 7 zákona o zpracování osobních údajů z funkce odvolán „*přestal-li splňovat některou z podmínek pro jeho jmenování*“. Mezi nimi je nutné zmínit především neslučitelnost funkce s jinými veřejnými funkcemi a se „*zaměstnáním v pracovněprávním vztahu a jinými výdělečnými činnostmi*“. Výjimkou jsou pak „*správa vlastního majetku a vědecké, pedagogické, literární, publicistické a umělecké činnosti*“. Tyto však nesmí podle § 52 odst. 6 zákona o zpracování osobních údajů narušovat „*důstojnost*“ nebo ohrožovat „*důvěru v nezávislost a nestrannost Úřadu*“.

Právní úprava odvolávání předsedy ÚDHPSH je podobná s významným rozdílem ve skutečnosti, že prezident republiky jej v případě, že přestal splňovat vybrané podmínky pro jmenování do funkce, odvolat pravděpodobně musí. Obligatorně v tomto případě však vláda odvolává i předsedu ÚPDI, a to z obdobných důvodů.

Relativně propracovanou je úprava odvolání členů Rady ERÚ, kdy zákon upravuje skončení funkce ze zákona, a to kromě výše zmíněných obecných případů i dnem, kdy se člen Rady ujal

funkce neslučitelné s funkcí člena Rady. Dalším z důvodů skončení ve funkci je odvolání člena Rady. Na návrh ministra průmyslu a obchodu jej vláda odvolá v případě, že porušil výše uvedené zákazy týkající se podnikatelské a další činnosti v energetice, ale také v případě nepostupuje-li při výkonu své činnosti nezávisle a přijímá pokyny od jiných orgánů výkonné moci nebo jiných fyzických či právnických osob. Tyto dva důvody pro odvolání člena Rady ukazují na snahu zákonodárce o posílení funkční a politické nezávislosti ERÚ i prostřednictvím sankčních opatření vůči členům jeho Rady, mezi která povinnost jejich odvolání spadá. Ze znění příslušného ustanovení energetického zákona použitím slov „*odvolá*“ lze totiž dovodit, že vláda takto jednajícího člena musí odvolat, nikoliv že má možnost tak učinit. Dalším důvodem pro odvolání je podle § 17b odst. 7 energetického zákona skutečnost, že člen Rady „*svým jednáním naruší řádný výkon pravomocí*“ úřadu.

Obdobně jako u členů Rady ERÚ i v případě členů Rady ČTÚ zákon upravuje skončení funkce ex lege, nabyli-li její člen funkci podle zákona neslučitelnou s členstvím v Radě. Právní úprava odvolávání členů Rady ČTÚ však neobsahuje proti odvolávání členů Rady ERÚ obligatorní odvolání v případě, že člen přestal splňovat podmínky pro své jmenování, ale dává vládě pouze možnost jej odvolat. Předmětné ustanovení zahrnuje i další důvody, a to „*hrubé nebo opakované méně závažné porušení jeho povinností*“, „*nemoc trvale znemožňující vykonávání jeho úkolů*“, nebo již zmiňované nevykonávání funkce po dobu delší než 6 měsíců. Podobně jako v případě ERÚ má vláda bezodkladně na návrh ministra průmyslu a obchodu jmenovat nového člena Rady, a to na zbývající část funkčního období odvolaného člena.

Obecně tedy lze shrnout, že z jednotlivých právních úprav odvolávání vedoucích jiných ústředních správních úřadů je patrná snaha zákonodárce o posílení nezávislého a nestranného výkonu jejich funkcí, a to omezováním důvodů, pro které je jejich odvolání možné. Dochází tak k omezení možnosti ovlivňovat jednání těchto vedoucích ze strany osob, které je jmenují a mohou je rovněž i odvolat. Stejně důležitým opatřením sledujícím posílení nezávislosti a nestrannosti je i délka funkčního období (5 nebo 6 let), která je delší nežli funkční období vlády, potažmo volební období Poslanecké sněmovny a Senátu (ve druhém případě to však neplatí o délce mandátů jednotlivých senátorů).

Na druhou stranu je však nutné uvést, že právní úprava odvolávání vedoucích jiných ústředních správních úřadů obsažená v jednotlivých zvláštních zákonech je nesourodá a její případné sjednocení by bylo žádoucí.

## 6.2 Existence podřízených správních úřadů

Z hlediska existence podřízených správních úřadů, lze konstatovat, že drtivá většina jiných ústředních správních úřadů nemá podřízený správní úřad. Výjimku zde tvoří dva nejstarší úřady z této kategorie, a to ČÚZK a ČBÚ. Tyto dva úřady stojí v čele relativně robustní soustavy správních úřadů. V prvním případě na základě § 3 odst. 1 písm. d) zákona č. 359/1992 Sb., o zeměměřičských a katastrálních orgánech (dále jen „zákon o zeměměřičských a katastrálních orgánech“) řídí ČÚZK podřízený Zeměměřický úřad, který se vyznačuje celostátní působností a dále zeměměřické (celkem 7 správních úřadů s územní působností zahrnující území 1 až 3 krajů)<sup>100</sup> a katastrální inspektoráty (celkem 14 správních úřadů s územní působností vymezenou dle jednotlivých krajů).<sup>101</sup>

Pokud jde o ČBÚ, pak tento na základě § 40 odst. 2 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě (dále jen „zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě“) „řídí výkon státní báňské správy a činnost obvodních báňských úřadů a rozhoduje o odvoláních proti jejich rozhodnutím“. Obvodní báňské úřady a jejich územní působnost (celkem 8 správních úřadů s územní působností zahrnující území 1 nebo 2 krajů) jsou zakotveny v § 38 zákona o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě.

## 6.3 Vymezení věcné působnosti

V úvodní kapitole jsme se věnovali otázce, jakým zákonem byly jiné ústřední správní úřady vlastně zřízeny, přičemž jsme dospěli k závěru, že tyto nejsou „zpravidla přímo“ zřízeny kompetenčním zákonem.<sup>102</sup> Ten tedy s výjimkou Úřadu vlády ani nezakládá na rozdíl od ministerstev jejich věcnou působnost.<sup>103</sup> Tu různým způsobem zakládají zvláštní zákony.<sup>104</sup> Jedná se většinou o předpisy, které obsahují další hmotnou a procesní úpravu související zvláštní části správního práva. Lze však najít i speciální předpisy, jejichž účelem je především založení působnosti daného ústředního správního úřadu.

To je případ zákona o zeměměřičských a katastrálních orgánech, zákona č. 14/1993 Sb., o opatřeních na ochranu průmyslového vlastnictví (dále jen „zákon o opatřeních na ochranu průmyslového vlastnictví“), zákona o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, nebo

<sup>100</sup> Příloha č. 1 k zákonu č. 359/1992 Sb.

<sup>101</sup> Příloha č. 2 k zákonu č. 359/1992 Sb.

<sup>102</sup> KNĚŽÍNEK, Jan. *Kompetenční zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, str. 27.

<sup>103</sup> Tamtéž.

<sup>104</sup> SUCHÁNEK, Radovan. *Vláda a jiné orgány výkonné moci*. In: PAVLÍČEK, Václav a kolektiv. *Ústavní právo a státověda, II. díl Ústavní právo České republiky*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges. 2015, 2015, str. 925.

zákona č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (dále jen „zákon Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře“). Tyto předpisy někdy obsahují již zmíněné ustanovení uvádějící, že se zřizuje dotyčný úřad jako ústřední správní úřad pro obecně, téměř až heslovitě vymezenou oblast působnosti (zeměměřictví a katastr nemovitostí, ochrana průmyslového vlastnictví, oblast hospodářských opatření pro krizové stavy a státní hmotné rezervy a podobně).

Tyto předpisy však obsahují další ustanovení s výčtem některých úkolů či činností těchto úřadů. Příkladem je § 3 zákona o zeměměřičských a katastrálních orgánech, který vypočítává mezi úkoly ČÚZK např. „*správu katastru nemovitostí ČR*“, nebo „*budování a údržbu bodových polí*“ a podobně, nebo § 2 zákona o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, podle kterého úřad „*vytváří podmínky pro podporu a ochranu hospodářské soutěže*“, nebo „*vykonává dohled při zadávání veřejných zakázek*“. Výjimkou zde pak je zákon o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, který v podstatě slučuje obecné vymezení věcné působnosti s výčtem některých činností.

Další konkrétní činnosti jiných ústředních správních úřadů zřízených zvláštním zákonem vytyčujícím pouze jejich působnost však obsahují další zvláštní předpisy. Příkladem je zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (dále jen „katastrální zákon“), který v případě ČÚZK zakládá například zmocnění pro vydávání prováděcích právních předpisů, zákon č. 527/1990 Sb., o vynálezech, průmyslových vzorech a zlepšovacích návrzích, který například přiznává ÚPV pravomoc udělovat patenty, nebo zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o ochraně hospodářské soutěže“), který ÚOHS dává například pravomoc povolit blokové výjimky u dohod narušujících hospodářskou soutěž, nebo zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „zákon o zadávání veřejných zakázek“), který stejnému úřadu zakládá pravomoc zrušit zadávací řízení. Lze tedy shrnout, že v případě výše uvedených ústředních správních úřadů zákonodárce zvolil cestu vymezení jejich působnosti zvláštním zákonem a další činnosti a konkrétní pravomoci pak vymezil v dalších předpisech upravujících tu či onu oblast správního práva.

Častěji však zákonodárce založil působnost jednotlivých ústředních správních úřadů zákonem, který vedle toho obsahuje další hmotnou a procesní úpravu v daném pododvětví správního práva. Takovým případem je zákon o státní statistické službě, jehož § 3 uvádí, že státní statistickou službu vykonává ČSÚ a § 4 nadepsaný jako „*působnost ČSÚ*“ pak vymezuje jeho

základní úkoly, a to mj. „*získávání a zpracování údajů pro statistické účely*“. Následně pokračuje výčtem dalších konkrétních činností a úkolů úřadu.

Dalším příkladem je energetický zákon, který v § 17 odst. 1 zřizuje „*Energetický regulační úřad jako správní úřad pro výkon regulace v energetických odvětvích se samostatnou kapitolou státního rozpočtu České republiky*“ a jeho působnost a další úkoly rozepisuje v dalších ustanoveních § 17, a to velmi podrobným způsobem. V této souvislosti lze rovněž zmínit zákon č. 263/2016 Sb., atomový zákon (dále jen „atomový zákon“), podle jehož § 207 odst. 1) je SÚJB „*ústředním správním úřadem pro oblast využívání jaderné energie a ionizujícího záření*“. Jeho konkrétní úkoly pak podrobněji rozpracovává § 208.

Obdobným příkladem je i RRTV, jejíž „*postavení, působnost a povinnosti*“, jak zní příslušné rubriky, jsou upraveny v části druhé zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání. Postavení RRTV upravuje § 4, jehož první odstavec obsahuje zřizovací formulí. Odstavec druhý pak stanoví, že je RRTV „*ústředním správním úřadem pro oblasti rozhlasového a televizního vysílání, převzatého vysílání, audiovizuálních mediálních služeb na vyžádání a služeb platform pro sdílení videonahrávek*“. Ustanovení dále omezuje působnost na rozsah stanovený zákonem o provozování rozhlasového a televizního vysílání a jinými právními předpisy, a to vč. evropských právních předpisů a mezinárodních smluv. Ustanovení § 5 je pak nadepsáno jako „*působnost Rady*“, obsahuje však výčet jednotlivých pravomocí jako například ukládání správních trestů.

Takto by se dalo pokračovat i dalšími předpisy, např. zákonem č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o politických stranách“) v případě ÚDHPSH, nebo zákonem č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu (dále jen „zákon o podpoře sportu“) v případě NSA.

Dále stojí za zmínku skutečnost, že působnost některých jiných správních úřadů tvoří z velké části působnost přímo použitelných předpisů EU. Příkladem je ÚOOÚ, který je podle § 50 odst. 1 zákona o zpracování osobních údajů „*ústředním správním úřadem pro oblast ochrany osobních údajů v rozsahu stanoveném tímto zákonem, jinými právními předpisy, mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu, a přímo použitelnými předpisy Evropské unie*“. V tomto případě se jedná o GDPR. Dalším příkladem je ÚOHS, jehož působnost se dotýká primárního práva EU, § 1 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže uvádí v souvislosti s jím prováděnou úpravu „*aplikaci článků 101 a 102 Smlouvy o fungování Evropské unie*“.

Otázkou pak je možný kompetenční střet v působnostech jednotlivých ústředních správních úřadů, a to mezi ministerstvy, jejichž působnost je vymezena často velmi obecně, a jinými správními úřady. Za pozornost stojí, že v případě vymezení působnosti Ministerstva průmyslu a obchodu tak v případě působnosti v oblasti „*elektronické komunikace a poštovní služby*“ založené § 13 odst. 1 písm. h) kompetenčního zákona zákonodárce vylučuje působnost ministerstva slovy „*s výjimkou věcí svěřených do působnosti Českého telekomunikačního úřadu*“. Na druhou stranu tak nečiní v oblasti „*energetiky, teplárenství, plynárenství, těžby, úpravy a zušlechťování ropy a zemního plynu, tuhých paliv, radioaktivních surovin, rud a nerud*“, nebo v případě „*vnitřní obchodu*“, které jsou na základě § 13 odst. 1 písm. a), resp. písm. c) kompetenčního zákona rovněž v působnosti ministerstva, zvláštní zákony však zakládají pravomoc v těchto oblastech rovněž ERÚ, ÚOHS, případně i SÚJB. Lze však předpokládat, že případný spor je jednoduše řešitelný prostřednictvím zásady „*lex specialis derogat legi generali*“, neboť zvláštní zákony upravují podrobněji výkon pravomoci dotčených úřadů. Stejně tak by se zřejmě postupovalo v případě působnosti Ministerstva dopravy založené § 17 kompetenčního zákona, podle kterého „*je ústředním orgánem státní správy ve věcech dopravy a odpovídá za tvorbu státní politiky v oblasti dopravy a v rozsahu své působnosti za její uskutečňování [...]*“ a působnosti ÚPDI.

Pokud jde o vymezení působnosti NBÚ (a částečně i NÚKIB) potom je užitečné vyjít z úvodních ustanovení zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti (dále jen „*zákon o utajovaných informacích*“). Jeho § 1 upravuje předmět úpravy zákona, kterým jsou „*zásady pro stanovení informací jako informací utajovaných, podmínky pro přístup k nim a další požadavky na jejich ochranu, zásady pro stanovení citlivých činností a podmínky pro jejich výkon a s tím spojený výkon státní správy*“. Oba úřady se věnují ochraně utajovaných informací a jejich působnost a konkrétní pravomoci jsou dále upraveny v části páté zákona. Státní správu podle § 136 zákona o utajovaných informacích „*v oblasti ochrany utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti*“ vykonává NBÚ, pokud zákon nestanoví jinak. NBÚ je tímto ustanovením explicitně označen za ústřední správní úřad.

Pokud jde o NÚKIB, je jeho působnost jako ústředního správního úřadu založena § 21a zákona č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (dále jen „*zákon o kybernetické bezpečnosti*“), a to „*pro oblast kybernetické bezpečnosti a pro vybrané oblasti*

*ochrany utajovaných informací podle zákona o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti“.*<sup>105</sup>

Zvláštním způsobem se vymezuje působnost DIA v § 2a odst. 2 zákona o právu na digitální službu, podle kterého je Agentura „ústředním správním úřadem pro elektronickou identifikaci a služby vytvářející důvěru a pro informační systémy veřejné správy“.

## **6.4 Konkrétní pravomoci (vydávání povolení, dozor, správní trestání)**

Na vymezení věcné působnosti jiných ústředních správních úřadů logicky navazuje analýza konkrétních pravomocí a úkolů, které jim zákon svěřuje.

Pro jejich porovnání vyjdeme z upravené níže uvedené klasifikace Vladimíra Sládečka.

*„Zpravidla se činnost veřejné správy nejobecněji člení na jednání abstraktní povahy, činnost konkrétní povahy a ostatní (jinou činnost). Při širším, detailnějším pojmání aktivit veřejné správy lze uvažovat o normotvorné, rozhodovací, dozorové, zásahové, nevrchnostenské a ostatní činnosti, o uzavírání veřejnoprávních smluv a vydávání opatření obecné povahy.“*<sup>106</sup>

O normotvorné činnosti v podobě vydávání vyhlášek na základě zmocnění ve zvláštních zákonech bude pojednávat následující kapitola. S ohledem na pravomoc v oblasti regulace cen, kterou disponují někteří regulátoři (ERÚ, ČTÚ) na základě zvláštních zákonů ve spojení s částí II. zákona č. 526/1990 Sb., o cenách (dále jen „zákon o cenách“) se však v této podkapitole budeme věnovat i této zvláštní normotvorné pravomoci.<sup>107</sup> V ostatních případech se ovšem bude jednat o činnosti „konkrétní povahy a ostatní“, jak plyne z výše uvedeného. U jednotlivých jiných ústředních správních úřadů si tedy budeme všimnout činnosti (pravomoci):

- v oblasti regulace cen;
- rozhodovací (na základě žádosti);
- dozorové, zásahové a v oblasti správního trestání;
- nevrchnostenské a ostatní;

---

<sup>105</sup> Zákon o kybernetické bezpečnosti samotnou definici kybernetické bezpečnosti neupravuje. Vymezení pojmů obsažené v § 2 písm. a) však definuje kybernetický prostor jako „digitální prostředí umožňující vznik, zpracování a výměnu informací, tvořené informačními systémy, a službami a sítěmi elektronických komunikací“ a dále „bezpečnost informací“ jako „zajištění důvěrnosti, integrity a dostupnosti informací a dat.“ § 7 definuje kybernetickou bezpečnostní událost jako „událost, která může způsobit narušení bezpečnosti informací v informačních systémech nebo narušení bezpečnosti služeb anebo bezpečnosti a integrity sítí elektronických komunikací.“

<sup>106</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, str. 115.

<sup>107</sup> Normotvornou ve smyslu vydávání obecně závazných předpisů je však pouze v případě ERÚ.



- v oblasti vydávání opatření obecné povahy.

S ohledem na rozsah této práce by nebylo účelné ani smysluplné provádět vyčerpávající přehled všech pravomocí každého jiného ústředního správního úřadu. Místo toho se v rámci každé kategorie zmíníme o vybraných činnostech některých úřadů, na kterých budeme demonstrovat jejich význam.

Zároveň nemá smysl se zvlášť věnovat oblasti uzavírání veřejnoprávních smluv, neboť se nejedná o činnosti klíčové z hlediska pravomocí všech jiných ústředních správních úřadů. Na okraj se však zmíníme, že veřejnoprávní smlouvy uzavírají ČTÚ a NÚKIB. V prvním případě zákon o elektronických komunikacích svěřuje v § 15 odst. 2 ČTÚ pravomoc uzavřít veřejnoprávní smlouvu s právnickou osobou za účelem spolupráce v oblasti zajišťování vnitrostátní kmitočtové koordinace. Ve druhém NÚKIB uzavírá na základě § 19 zákona o kybernetické bezpečnosti veřejnoprávní smlouvu s právnickou osobou za účelem zajištění provozování národního CERT (podle důvodové zprávy k návrhu zákona o kybernetické bezpečnosti se jedná o dohledové pracoviště, „*jehož úkolem bude vyhodnocování kybernetické bezpečnostní situace v informačních a komunikačních systémech a ochrana těchto systémů před kybernetickými bezpečnostními incidenty*“).<sup>108</sup>

#### 6.4.1 Oblast regulace cen

Jednotlivé zákony svěřují pravomoc rozhodovat o cenách vybraných statků a služeb dvěma jiným ústředním správním úřadům, konkrétně ERÚ a ČTÚ. ÚPDI je pak podle § 3 odst. 1 písm. c) zákona o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře úřadem pro „*cenovou kontrolu v oblasti užívání drážní dopravní infrastruktury a zařízení služeb podle zákona upravujícího působnost orgánů České republiky v oblasti cen* [...]“

V případě ERÚ pravomoc regulovat ceny zákon svěřuje jeho Radě a dále odkazuje na zákon o cenách. Podle § 3 odst. 1 zákona o cenách se regulací cen „*rozumí stanovení cen, mezí, ve kterých mohou být sjednávány, usměrňování výše cen nebo i stanovení postupu při sjednávání, uplatňování a vyúčtování cen nemovitostí, jejich částí a služeb spojených s jejich užíváním cenovými orgány*“. Dále ustanovení § 3 odst. 2 zákona o cenách stanoví, že „*rozhodnutí cenových orgánů podle tohoto zákona jsou závazná pro okruh adresátů, který je v nich vymezen*“.

---

<sup>108</sup> Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Sněmovní tisk 81, 7. volební období Poslanecké sněmovny*. In psp.cz [online], [cit. 3. 8. 2023], Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=81&CT1=0>

V této souvislosti je vhodné se zabývat otázkou charakteristiky, resp. právní formy těchto rozhodnutí. Výklad k ní lze najít v komentářové literatuře.

*„Samotné rozhodování o regulaci cen se realizuje prostřednictvím cenových rozhodnutí (§ 10 CenZ). Právní forma těchto cenových rozhodnutí se opakovaně stávala předmětem diskuzí. V současnosti se ustálil názor, že se jedná o podzákoné právní předpisy [...] Cenová rozhodnutí Úřadu jsou tedy považována za normativní správní akty [...]“<sup>109</sup>*

ERÚ v této souvislosti dále zveřejňuje podle § 17e odst. 8 energetického zákona metodiku cenové regulace, která je upravena v § 19b energetického zákona, podle kterého např. *„stanoví a odůvodní základní východiska a obecné principy cenové regulace“* a podobně.

Pokud jde o ČTÚ, pravomoc vydávat rozhodnutí o ceně a vykonávat kontrolu cen v oblasti elektronických komunikací je založena § 108 odst. 1 písm. f) zákona o elektronických komunikacích. Konkrétní postup upravuje § 54 a násl. zákona o elektronických komunikacích. Významný je zde však i § 51 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích, podle kterého ČTÚ *„provádí analýzu relevantních trhů“*, a to *„za účelem zjištění, zda tyto trhy jsou efektivně konkurenční“*. Předmětné ustanovení dále obsahuje negativní definici efektivně konkurenčního trhu. Zvláštností je, že tuto analýzu ČTÚ vydává jako opatření obecné povahy.

Proti regulaci v oblasti energetiky panuje základní rozdíl ve skutečnosti, že ČTÚ přistupuje k cenové regulaci podle § 57 zákona o elektronických komunikacích až na základě zjištění vyplývajícího z analýzy relevantního trhu, že tento *„není efektivně konkurenční zejména tím, že by mohlo docházet k uplatňování nepřiměřeně vysoké nebo nepřiměřeně nízké ceny v neprospěch koncových uživatelů“*.

Bližší se této oblasti věnuje komentářová literatura:

*„Pokud tedy analýza relevantního trhu souvisejícího s propojením nebo přístupem provedená podle § 51 zák. o elektronických komunikacích prokáže, že tento trh není efektivně konkurenční, a budou dány důvody svědčící možnému narušení v oblasti cen a jejich uplatňování... je Úřad oprávněn uplatnit regulaci cen na tomto relevantním trhu vydáním rozhodnutí o ceně [...]“<sup>110</sup>*

Další rozdíl v tomto konkrétním případě proti regulaci uplatňované ERÚ spočívá v právní formě těchto rozhodnutí, neboť v tomto případě se jedná o individuální správní akt, byť s odlišnostmi.

---

<sup>109</sup> SVĚŘÁKOVÁ, Jana. § 17 Energetický regulační úřad a jeho působnost. In: ZDVIHAL, Zdeněk, *Energetický zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2020, str. 374.

<sup>110</sup> NĚMEČKOVÁ, Šárka. § 57 Uplatnění regulace cen. In: CHUDOMELOVÁ, Zuzana. *Zákon o elektronických komunikacích, Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, str. 192.

„Vzhledem k tomu, že rozhodnutí o ceně je z hlediska formy standardním správním rozhodnutím, vztahují se na něj obsahové náležitosti podle § 68 spr. řádu. Odůvodnění rozhodnutí o ceně však vedle obecných náležitostí každého správního rozhodnutí [...] musí specificky obsahovat i metodu postupu, která byla podkladem ke konkrétnímu rozhodnutí o ceně.“<sup>111</sup>

#### 6.4.2 Rozhodovací činnosti (na základě žádosti)

Rozhodovací činností v této části myslíme především pravomoc rozhodovat v řízeních vedených na žádost účastníka. Nejprve se budeme věnovat vybraným úřadům, které se ve své činnosti věnují regulaci ekonomických vztahů tedy ÚOHS, ERÚ a ČTÚ. V prvním případě lze konkrétní pravomoci ÚOHS najít v zákoně o ochraně hospodářské soutěže. Z § 21 odst. 1 vyplývá, že úřad rozhoduje v řízeních na základě žádosti v případě povolení spojení soutěžitelů (kontrola koncentrací podniků) a o povolení výjimky ze zákazu uskutečňování spojení. Zde je nutno poznamenat, že kromě ÚOHS o spojování (koncentracích) soutěžitelů (podniků) rozhoduje i Evropská komise, a ne vždy se použije česká právní úprava.<sup>112</sup>

Velmi významnou rozhodovací pravomoc svěruje energetický zákon ERÚ.<sup>113</sup> Podle jeho § 3 odst. 3 mohou totiž (s výjimkami) na území České republiky podnikat v energetických odvětvích osoby pouze na základě licence ERÚ. Tato pravomoc je zakotvena v § 17 odst. 6 energetického zákona. Hned následující odstavce zakotvuje další významnou pravomoc ERÚ, a to rozhodování sporů o uzavření smlouvy, sporů ze smluv a podobně.

„Sporné řízení je značně specifické, jeho účelem je mimo jiné autoritativní rozhodování (deklaratorního charakteru) o právech a povinnostech vyplývajících ze soukromoprávních vztahů, o kterých by jinak rozhodovaly pouze soudy. Správnímu orgánu je pravomoc jednat a rozhodovat o věcech soukromoprávní povahy stanovena pouze výjimečně [...]“<sup>114</sup>

I v případě ČTÚ lze hovořit o významné rozhodovací pravomoci úřadu založené § 108 zákona o elektronických komunikacích, podle kterého mj. „stanovuje poskytovatele univerzální služby

<sup>111</sup> NĚMEČKOVÁ, Šárka. § 59 Rozhodnutí o ceně. In: CHUDOMELOVÁ, Zuzana. *Zákon o elektronických komunikacích, Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, str. 198.

<sup>112</sup> „Koncentrační operace, které mají unijní rozměr, podléhají výlučně unijnímu právu. Český zákon se na ně neaplikuje bez ohledu na to, zda o schválení bude rozhodovat Komise nebo český Úřad na ochranu hospodářské soutěže. Nejde-li o takovou operaci, bude třeba na základě českého zákona posoudit, zda je předmětem kontroly českého úřadu.“ PELIKÁNOVÁ, Irena. Právo proti omezování hospodářské soutěže. In: ČERNÁ, Stanislava, ŠTENGLOVÁ, Ivana, PELIKÁNOVÁ, Irena, DĚDIČ, Jan a kolektiv. *Obchodní právo – podnikatel, podnikání, závazky s účastí podnikatele*, 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, str. 278.

<sup>113</sup> „Významnou formou činnosti Úřadu je vydávání individuálních správních aktů (ať už deklaratorní, či konstitutivní povahy) v mezích zákonem stanovené působnosti. Pro tato správní řízení se subsidiárně používá SpŘ. SVĚŘÁKOVÁ, Jana. § 17 Energetický regulační úřad a jeho působnost. In: ZDVIHAL, Zdeněk. *Energetický zákon, Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2020, str. 377.

<sup>114</sup> Tamtéž, str. 378-379.

v elektronických komunikacích a přezkoumává poskytování univerzální služby.<sup>115</sup> Stejně jako v případě ERÚ i ČTÚ rozhoduje spory, a to jak mezi osobami vykonávajícími komunikační činnosti (§ 127 zákona o elektronických komunikacích – v tomto případě rozhoduje předseda Rady ČTÚ), tak i účastnické spory, tj. mezi „osobou vykonávající komunikační činnost“ a účastníkem, popřípadě uživatelem, tj. osobami, které buď uzavřely s podnikatelem smlouvu o poskytování služeb elektronických komunikací, nebo těmi, kdo využívají nebo žádají „veřejně dostupnou službu elektronických komunikací“ (§ 129 zákona o elektronických komunikacích – v tomto případě rozhoduje úřad).

Dále je nutné zmínit další řízení, které ČTÚ vede, a to rozhodování o individuálních oprávněních k využívání rádiových kmitočtů podle § 17 zákona o elektronických komunikacích. Významnou je i agenda správy čísel, číselných řad a kódů, adres a jmen, kterou ČTÚ vykonává na základě § 28 a násl. zákona. Úřad na základě § 30 a násl. zákona rozhoduje o udělení oprávnění k využívání čísel.

Rovněž RRTV disponuje významnou rozhodovací činností, a to mj. ve spolupráci s ČTÚ. Výčet pravomocí Rady obsahuje § 5 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání. Rada tak například „uděluje, mění a odnímá licence k provozování rozhlasového a televizního vysílání“. V této souvislosti vyžaduje od ČTÚ stanovisko.

Pokud jde o ČBÚ a ČÚZK, jejich rozhodovací pravomoc vyplývá mj. z jejich nadřízeného postavení k jim podřízeným úřadům, tj. k obvodním báňským úřadům v prvním případě, resp. k Zeměměřickému úřadu a k zeměměřickým a katastrálním inspektorátům v druhém případě. ČBÚ tak rozhoduje ve druhém stupni o rozhodnutích obvodních báňských úřadů, které podle § 41 odst. 2 písm. h) resp. j) zákona o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě například „povolují dobývání ložisek nevyhrazených nerostů“. V případě ČÚZK je situace složitější. V případě rozsáhlé činnosti katastrálních úřadů jsou totiž druhou instancí katastrální inspektoráty. ČÚZK tedy rozhoduje ve druhém stupni v řízeních vedených pouze Zeměměřickým úřadem a zeměměřickými a katastrálními inspektoráty.

Vedle toho však jak ČBÚ, tak i ČÚZK jsou nadány vlastní rozhodovací činností. ČBÚ tak například na základě § 40 odst. 5 písm. d) zákona o hornické činnosti, výbušninách a o státní

---

<sup>115</sup> Univerzální službu definuje § 38 zákona o elektronických komunikacích, podle kterého je cílem „zajistit pro spotřebitele dostupnost veřejných komunikačních sítí a služeb ve stanovené kvalitě, které uspokojí přiměřené potřeby koncových uživatelů.“ Toto ustanovení dává ČTÚ pravomoc uložit podnikatelům poskytujícím zde uvedené služby „povinnosti poskytovat“ např. „přiměřený přístup k internetu v pevném místě, včetně připojení potřebného pro využívání služby,“ „přístup k hlasové komunikační službě v pevném místě, včetně připojení potřebného pro využívání služby,“ a dále „přístup zdravotně postižených osob“ k výše uvedeným službám a další.

báňské správě „povoluje jednotlivé druhy výbušnin k prvnímu použití v rizikových podmínkách a v rizikovém prostředí“.

V případě ÚPV nepřekvapí, že podle § 2 zákona o opatřeních na ochranu průmyslového vlastnictví „rozhoduje o poskytování ochrany na vynálezy, průmyslové vzory, užité vzory, topografie polovodičových výrobků, ochranné známky a označení původů výrobků“.

Rozsáhlým spektrem povolovací činnosti vybavil atomový zákon SÚJB, který tak podle jeho § 208 písm. b), resp. c) např. „schvaluje typy obalových souborů pro přepravu, skladování a ukládání radioaktivní nebo štěpné látky, zdrojů ionizujícího záření a dalších výrobků“ nebo „uděluje oprávnění k vykonávání činností zvláště důležitých z hlediska jaderné bezpečnosti a radiační ochrany“.

#### **6.4.3 Dozorové činnosti, zásahové činnosti a správní trestání**

Na úvod této části je nutné udělat stručnou terminologickou poznámku. Dozorem myslíme „takovou správní činnost, při které vykonavatel veřejné správy (dozorčí orgán) pozoruje chování nepodřízených subjektů a porovnává je s chováním žádoucím, s požadavky právních norem“.<sup>116</sup> Zvláště při srovnávání velkého množství předpisů totiž vyjde najevo, jak nedůsledně zákonodárce pracuje s pojmy správního práva, „když promiscue používá různých termínů, např. „dohled“, „dozor“, „inspekce“, „kontrola“, „revize“, nebo „prověrka“ a označuje jimi dozorčí instituty různé povahy“.<sup>117</sup>

Rovněž v případě dozorových činností začneme u ÚOHS, ERÚ a ČTÚ, neboť se kromě výše uvedených činností jedná a další klíčovou pravomoc, kterou jim jednotlivé zákony svěřují. Zmíníme však i RRTV.

V případě ÚOHS obsahuje zákon o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže jen velmi obecné vymezení úkolů. Konkrétní pravomoci úřadu obsahují zvláštní zákony a jiné předpisy. Kromě zákona o zadávání veřejných zakázek je jím především zákon o ochraně hospodářské soutěže, jehož § 20a však zakotvuje také pravomoc úřadu aplikovat články 101 a 102 Smlouvy o fungování Evropské unie. Předmětná ustanovení se týkají hospodářské soutěže, článek 101 zakazuje dohody mezi „podniky“ (odkazujeme na notoricky známou a dosud legislativně nesjednocenou odlišnost v terminologii, tuzemský zákon o ochraně hospodářské soutěže používá termín soutěžitel), „rozhodnutí sdružení podniků a jednání ve vzájemné

---

<sup>116</sup> STAŠA, Josef. Správní dozor. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 201.

<sup>117</sup> Tamtéž, str. 202.

*shodě*“, které by mohly narušit hospodářskou soutěž, článek 102 zakazuje zneužití dominantního postavení. Obdobně zakazuje dohody narušující hospodářskou soutěž (§ 3 a násl.) a zneužití dominantního postavení (§ 10 a násl.) i zákon o ochraně hospodářské soutěže.

Úprava dozorových činností ÚOHS je zmíněna v § 20 odst. 1 písm. a) a b) zákona o ochraně hospodářské soutěže. V prvním případě úřad mj. vykonává dozor nad plněním povinností plynoucích ze zákona o ochraně hospodářské soutěže. Zásahové činnosti a správní trestání jsou zmíněny v § 20a odst. 1.

§ 21f zákona o ochraně hospodářské soutěže dále úřadu zakládá pravomoc provádět místní šetření u soutěžitelů. Za tímto účelem jej dále vybavuje řadou oprávnění. ÚOHS je na základě § 22b odst. 4 zákona o ochraně hospodářské soutěže příslušným k projednávání přestupků soutěžitelů (podniků). Ty odpovídají výše popsaným povinnostem, jedná se zejména o porušení zákazu uzavírat dohody narušující hospodářskou soutěž, zákazu zneužívat dominantního postavení na trhu nebo uskutečnění spojení soutěžitelů bez souhlasu úřadu.

ÚOHS disponuje, jak již bylo uvedeno výše, významnými pravomocemi i podle zákona o zadávání veřejných zakázek. Podle jeho § 248 odst. 1 vykonává dozor na dodržování pravidel stanovených zákonem a „*zadávacími podmínkami pro zadání veřejné zakázky*.“ Na základě § 270 odst. 5 úřad projednává přestupky zadavatelů veřejných zakázek a ukládá pokuty za jejich spáchání.

Rovněž ERÚ je vybaven širokou škálou dozorových pravomocí. Upravuje je § 18 energetického zákona, který mj. stanoví, že ERÚ vykonává dozor nad dodržováním energetického zákona, ale také zákona o cenách.

ERÚ dále na základě § 18a energetického zákona „*provádí šetření na trzích s elektřinou nebo plynem za účelem zjištění, zda na těchto trzích existuje účinná hospodářská soutěž*“ a dále ukládá opatření vedoucí k nápravě, a to jak rozhodnutím ve správním řízení, tak i případně opatřením obecné povahy (viz níže).

Na základě § 91d energetického zákona je ERÚ příslušný k projednávání přestupků a k vybírání pokut podle tohoto zákona. Zákon vyjmenovává velmi rozsáhlý počet přestupků, kterých se mohou dopustit fyzické osoby, právnické osoby a podnikající fyzické osoby, ale i speciální subjekty jako držitelé licence opravňující k podnikání v energetických odvětvích na území ČR. Mezi přestupky jsou např. podnikání v energetických odvětvích bez licence, neoznámení změny podmínek pro udělení licence, nebo porušení opatření stanovené formou opatření

obecné povahy vedoucí k obnovení účinné hospodářské soutěže na trhu. § 96d ERÚ zakládá pravomoc vymáhat ukládáním vynucovacích pokut splnění řady povinností, mezi nimi rovněž splnění výše uvedených opatření vedoucích o obnovení účinné hospodářské soutěže.

ČTÚ je na základě § 120 zákona o elektronických komunikacích oprávněn projednávat přestupky a vybírat a vymáhat pokuty. Zákon tyto upravuje v § 118 a 119 a obdobně jako v případě energetiky se jedná o velmi rozsáhlou úpravu. Mezi přestupky tak nalezneme například podnikání v rozporu s obecnými podmínkami stanovenými zákonem o elektronických komunikacích, porušení podmínek stanovených úřadem všeobecným oprávněním nebo třeba zneužití účastnického čísla nebo adresy elektronické pošty „*k obtěžujícímu volání nebo k odeslání obtěžující zprávy*“ a mnoho dalších.

Také pravomoci RRTV zahrnují dozor, a to na základě § 5 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání, podle jehož odst. 1 písm. g), resp. a) mj. „*monitoruje obsah rozhlasového a televizního vysílání*“. V této souvislosti se jako patrně jedna z nejtvrděších sankcí nabízí možnost odnětí licence k provozování rozhlasového a televizního vysílání podle § 63 odst. 1 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání, a to například z důvodu, že provozovatel „*zvláště závažným způsobem opakovaně porušuje licenční podmínky*“. Dalším důvodem je „*zvláště závažné*“ porušování vyjmenovaných povinností stanovených zákonem, za které byla opakovaně udělena pokuta. Mezi tyto povinnosti patří například (§ 32 odst. 1 písm. d) zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání) „*zajistit, aby vysílané pořady a další části vysílání neobsahovaly podprahové techniky*“.

Přestupky jsou upraveny v § 60 a 61 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání. Jedná se o velmi rozsáhlý výčet skutkových podstat, které odpovídají povinnostem „*provozovatele vysílání nebo provozovatele převzatého vysílání*“. Kromě neplnění licenčních podmínek se jedná, jak již bylo výše uvedeno, o nedodržování povinností plynoucích ze zákona jako například „*povinností stanovených pro obchodní sdělení a skrytá obchodní sdělení*“ (§ 60 odst. 1 písm. l zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání) a mnoho dalších.

Dále se budeme věnovat dalším dvěma jiným ústředním správním úřadům, v jejichž činnosti je patrný jistý bezpečnostní prvek. Jedná se o ČBÚ a SÚJB. Pravomoc ČBÚ, resp. státní báňské správy je upravena § 39 a násl. zákona o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě. Podle § 39 odst. 1 písm. a) zákona orgány státní báňské správy vykonávají vrchní dozor na dodržování tohoto zákona a zákona č. 41/1957 Sb., o využití nerostného bohatství (horní zákon) a předpisů vydaných na jejich základě, „*pokud upravují ochranu a využívání ložisek*

*nerostů, bezpečnost provozu, zajištění chráněných objektů a zájmů před účinky hornické činnosti a nakládáním s výbušninami*“, a dále vykonávají dozor nad dodržováním těchto uvedených předpisů a jiných obecně závazných právních předpisů, „*kteří upravují bezpečnost a ochranu zdraví při práci [...] pokud vykonávají hornickou činnost nebo činnost prováděnou hornickým způsobem a při nakládání s výbušninami.*“ Uvedené ustanovení pak ještě zmiňuje výkon vrchního dozoru „*nad zajišťováním bezpečného stavu podzemních objektů*“.

Přestupky jsou upraveny v § 44 a násl. zákona o státní báňské správě. Jeho § 44d obecně stanoví, že přestupky „*projednává obvodní báňský úřad*“, jestliže však porušení povinností zjistí ČBÚ, pak takový přestupek je projednáván jím. V takovém případě vybírá i pokutu.

SÚJB, jak bylo uvedeno výše, disponuje na základě atomového zákona rozsáhlou rozhodovací pravomocí, s níž mj. souvisí i kontrolní pravomoc. Ta je obsažena v části čtvrté atomového zákona, jejíž hlava první je uvedena pod rubrikou „*kontrola a opatření k nápravě*“. Podle § 200 odst. 1 atomového zákona tak SÚJB mj. vykonává kontrolu nejen atomového zákona a jeho prováděcích předpisů, ale také „*závazků plynoucích z mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána, pokud se vztahují k mírovému využívání jaderné energie a ionizujícího záření*“. Rovněž se věnuje kontrole rozhodnutí vydaných k „*naplňování*“ atomového zákona. Následující odstavec obsahuje výčet subjektů, které podléhají kontrole. Pravomoc ukládat opatření k nápravě je upravena v § 204.

S ohledem na povahu probíraného oboru nepřekvapí, že atomový zákon obsahuje i úpravu mezinárodní kontroly, a to v § 205, která se týká otázky nešíření jaderných zbraní. Ustanovení prvního odstavce tohoto ustanovení se týká kontroly prováděné inspektory Mezinárodní agentury pro atomovou energii a druhý odstavec kontroly prováděné inspektory Evropské komise.

Přestupky jsou upraveny v části třetí atomového zákona. Jedná se o relativně rozsáhlý výčet přestupků, kterých se mohou dopustit fyzické, právnické a fyzické podnikající osoby. Z velké části se týkají povolené činnosti, ale nejen jí.

Kontrolní pravomoc NBÚ a pravomoc ukládat nápravná opatření jsou upraveny v části šesté zákona o utajovaných informacích. Úřad tak především kontroluje (§ 143 odst. 1 zákona o utajovaných informacích), „*jak orgány státu, právnické osoby, podnikající fyzické osoby a fyzické osoby*“ v oblasti ochrany utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti dodržují právní předpisy. V této souvislosti jsou pracovníci úřadu, zjistí-li porušení právních předpisů, oprávněni na základě § 144 odst. 1 zákona o utajovaných informacích přijmout „*neodkladná*



*opatření k zajištění ochrany utajovaných informací, včetně odejmutí utajované informace, opatření ke zrušení nebo změně stupně utajení utajované informace“ a podobně.*

Část osmá zákona obsahuje ustanovení o přestupcích, která opět obsahují velmi široký rejstřík přestupků, kterých se mohou dopustit jak fyzické, právnické tak i podnikající fyzické osoby. Jedná se např. přestupky, kterých se může dopustit kdokoliv, jako např. u „*neodevzdání nalezené utajované informace nebo utajované informace získané v rozporu se zákonem*“ úřadu (nebo dalším zákonem stanoveným orgánům). Zákon dále upravuje přestupky, kterých se může dopustit např. fyzická osoba, která má přístup k utajovaným informacím. § 156 zákona o utajovaných informacích stanoví, že pokuty projednává a vybírá NBÚ s výjimkou taxativně vyjmenovaných přestupků podle zákona o utajovaných informacích, kterými se zabývá NÚKIB.

Rovněž posledně jmenovaný úřad disponuje kontrolními pravomocemi. Pokud jde o oblast kybernetické bezpečnosti, jsou tyto upraveny v § 23 zákona o kybernetické bezpečnosti, podle kterého NÚKIB zjišťuje, jak okruh „*orgánů a osob*“ stanovený zákonem o kybernetické bezpečnosti (např. „*poskytovatel služeb elektronických komunikací*“ nebo „*poskytovatel digitální služby*“) plní povinnosti stanovené zákonem o kybernetické bezpečnosti a dále rozhodnutími a opatřeními obecné povahy vydanými NÚKIB.

V návaznosti na kontrolní činnost je NÚKIB oprávněn na základě § 24 odst. 1 zákona o kybernetické bezpečnosti ukládat odstranění zjištěných nedostatků a případně způsob jejich odstranění. V případě bezprostředního ohrožení informačního systému kritické informační infrastruktury (a podobně) „*kybernetickým bezpečnostním incidentem*“ v důsledku zjištěného nedostatku může NÚKIB na základě § 24 odst. 2 zákona o kybernetické bezpečnosti zakázat používání tohoto systému anebo jeho části.

Kromě výše uvedeného může NÚKIB dále na základě § 12 zákona o kybernetické bezpečnosti vydávat varování o hrozbách v oblasti kybernetické bezpečnosti. Především je však na základě § 13 odst. 1 oprávněn ukládat na základě individuálních rozhodnutí „*reaktivní opatření k řešení kybernetického bezpečnostního incidentu*“. Ta mohou být ukládána i formou opatření obecné povahy (viz níže).

Zákon o kybernetické bezpečnosti v § 25 a násl. obsahuje rozsáhlý výčet přestupků, kterých se může dopustit např. poskytovatel služby elektronických komunikací např. tím že „*nesplní za stavu kybernetického nebezpečí nebo za nouzového stavu povinnost uloženou*“ NÚKIB, nebo orgán „*zajišťující významnou síť*“ tím, že „*neohlásí kybernetický bezpečnostní incident*“.

Většinou se tedy jedná o přestupky speciálních subjektů (provozovatel a správce různých informačních systémů, poskytovatel digitální služby). Podle § 27 zákona o kybernetické bezpečnosti je k projednání a vybírání pokut příslušný NÚKIB.

Pravomoci ÚOOÚ jsou upraveny mj. v § 54 zákona o zpracování osobních údajů a v návaznosti na § 50 zákona o zpracování osobních údajů mj. v evropských právních předpisech. ÚOOÚ je „*nezávislým dozorovým úřadem*“ podle příslušného nařízení Evropského parlamentu a Rady, a to konkrétně GDPR, jehož čl. 57 obsahuje úkoly těchto úřadů. Mezi nim lze najít např. monitorování a vymáhání uplatňování nařízení nebo provádění šetření o jeho uplatňování. Čl. 58 pak pod nadpisem „*pravomoci*“ přináší jejich relativně dlouhý výčet, mezi nimi např. pravomoc „*provádět vyšetřování formou auditů ochrany osobních údajů*“. Úřad také může dočasně nebo trvale omezit zpracování osobních údajů nebo jej dokonce i zakázat. Dále je podle čl. 58 písm. i) GDPR oprávněn ukládat správní pokuty. Obecné podmínky správního trestání podle GDPR obsahuje čl. 83.

Zákon o zpracování osobních údajů však obsahuje v hlavě šesté rovněž úpravu přestupků, a to včetně těch upravených z čl. 83 GDPR. V tomto případě ovšem zákon odkazuje na GDPR. Důvodová zpráva k zákonu o zpracování osobních údajů uvádí, že tomu je tak proto, aby se na jejich projednání ÚOOÚ „*použily předpisy o správním trestání*“.<sup>118</sup> Zákon o zpracování osobních údajů však v § 61 obsahuje i další úpravu přestupků s odkazem na povinnosti obsažené v jiných tentokrát především vnitrostátních právních předpisech. V poznámce pod čarou jsou jako příklady uvedeny odkazy na zákazy zveřejňování osobních údajů z trestních řízení stanovené například v § 8a, § 8b odst. 1 až 4 a § 8c zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád.

Rovněž ÚDHPSH, jak již z názvu úřadu vyplývá, disponuje dozorovými (nikoliv dohledovými) pravomocemi. Upravuje je § 19f písm. a) zákona o politických stranách, podle kterého „*úřad vykonává dohled nad hospodařením stran a hnutí a politických institutů*“. § 19g odst. 1 pak stanoví metodu tohoto dohledu (dozoru). Úřad dále na základě § 19f písm. f) „*projednává přestupky a ukládá správní tresty*“. Jednotlivé přestupky jsou upraveny v § 19i a násl. a dopustit se jich mohou jak fyzické, tak i právnické a podnikající fyzické osoby. Zvláštním subjektem jsou v tomto případě politické strany, politická hnutí a politické instituty. Přestupky souvisejí, jak již z názvu úřadu vyplývá, s hospodařením politických stran, hnutí a institutů.

---

<sup>118</sup> Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Sněmovní tisk 138, 8. volební období Poslanecké sněmovny*. In psp.cz [online], [cit. 3. 8. 2023], Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=138&CT1=0>

#### 6.4.4 Nevrchnostenské a ostatní činnosti

Činnost jiných ústředních správních, kterým se budeme věnovat v této části, pravděpodobně lze označit podle členění používaného literaturou<sup>119</sup> za nevrchnostenskou jak z hlediska formy, tak i způsobu plnění úkolů. Literatura v případě rozdělení správy podle formy práva uvádí, že vrchnostenská správa je vykonávána formou veřejného práva, kdežto tzv. správa „fiskální“<sup>120</sup> formou práva soukromého. V druhém případě rozdíl spočívá ve skutečnosti, zda veřejná správa vrchnostensky zasahuje do práv a povinností nepodřízených subjektů, nebo zda poskytuje nějaké služby nebo jinak pečuje (literatura zde hovoří o pečovatelské správě).

Příklad výše uvedené fiskální správy představuje SSHR, která podle § 3 zákon č. 97/1993 Sb., o působnosti Správy státních hmotných rezerv „zabezpečuje financování hospodářských opatření pro krizové stavy a financování, obměnu, záměnu, půjčku, uvolnění, nájem, prodej, skladování, ochraňování a kontrolu státních hmotných rezerv a podle požadavků krizových plánů i jejich pořizování“. Další významný úkol SSHR vyplývá ze zákona č. 189/1999 Sb., o nouzových zásobách ropy, o řešení stavů ropné nouze a o změně některých souvisejících zákonů, podle jehož § 2 odst. 2 SSHR vytváří a udržuje nouzové zásoby ropy.

Otázkou je, zda by pod druhý případ nevrchnostenské správy, tj. správy pečovatelské, resp. obstarávající, šlo zahrnout činnosti ČSÚ, který podle § 4 odst. 1 zákona o státní statistické službě například „provádí statistická zjišťování,“ nebo „sestavuje souhrnné statistické charakteristiky vývoje národního hospodářství a jeho jednotlivých částí“.

Spornou otázku mohou představovat úkoly NSA. Ta podle § 3a zákona o podpoře sportu například „poskytuje finanční podporu sportu ze státního rozpočtu prostřednictvím jí vyhlášených programů na rozvoj a podporu sportu, turistiky a sportovní reprezentace státu,“ nebo „organizuje a kontroluje uskutečňování antidopingového programu“. Velká část činnosti NSA však spočívá v poskytování dotací podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o rozpočtových

---

<sup>119</sup> Například SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, str. 30 nebo HENDRYCH, Dušan. *Veřejná správa*. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 7.

<sup>120</sup> Vysvětlení pojmu v tomto smyslu přináší Dušan Hendrych: „Výraz *fiskální správa* pochází z doby absolutismu a odvozuje se od tehdejší *fiskální teorie*, podle které se stát skládal ze dvou právních subjektů, totiž *výsostného (svrchovaného) státu a státu fiskálního*, přičemž pouze *fiskus* byl podřízen právnímu řádu, a tedy i soudní jurisdikci. Dnes se používá výrazu *fiskus* ve významu *státní majetek* a o *fiskální správě* se mluví tehdy, jestliže stát nevstupuje do právních vztahů vrchnostensky, ale z pozice rovného partnera právě ve věcech finančních a státního majetku.“ HENDRYCH, Dušan. *Veřejná správa*. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 7.

pravidlech“), které je rovněž rozhodováním o právech a povinnostech v řízení vedeném na žádost.

Další zajímavou otázkou je, kam zařadit spíše koordinační úkoly DIA, která podle § 2a odst. 3 zákona o právu na digitální službu např. „*plní koordinační úlohu pro informační technologie*“ nebo „*zajišťuje systém podpory centrálních způsobů komunikace veřejné správy*“.

#### **6.4.5 Vydávání opatření obecné povahy**

Některé jiné ústřední správní úřady disponují pravomocí vydávat opatření obecné povahy. Zmíníme se o třech případech, a to o ČTÚ, ERÚ a NÚKIB.

Pokud jde o ČTÚ, pak jsme se již výše zmínili o analýze relevantních trhů, kterou ČTÚ vydává podle § 51 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích jako opatření obecné povahy. Mezi dalšími významnými opatřeními obecné povahy, které ČTÚ vydává, je nutné se zmínit o všeobecných oprávněních podle § 9 zákona o elektronických komunikacích, které ČTÚ vydává na základě § 108 odst. 1 písm. a) zákona. Tato všeobecná oprávnění stanoví pro všechny osoby vykonávající komunikační činnosti podle § 9 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích „*podmínky výkonu komunikačních činností vztahující se na všechny nebo na určité druhy sítí a služeb elektronických komunikací, provozování přístrojů a na využívání rádiových kmitočtů a k využívání čísel [...]*“

Podle § 18a odst. 3 energetického zákona ERÚ může na základě šetření, jež prokáže, že „*na trhu s elektřinou nebo plynem neexistuje účinná hospodářská soutěž*“, a pokud nelze uložit opatření k odstranění tohoto stavu konkrétní osobě, uložit tato opatření k obnovení účinné hospodářské soutěže prostřednictvím opatření obecné povahy.

Opatření obecné povahy může rovněž, jak bylo uvedeno výše, v případě tzv. „*reaktivních opatření k řešení kybernetického bezpečnostního incidentu*“ vydávat NÚKIB, a to na základě § 13 odst. 3 zákona o kybernetické bezpečnosti v případě, kdy se toto opatření má týkat blíže neurčeného okruhu orgánů nebo osob.

#### **6.5 Zmocnění k vydávání podzákoných právních předpisů**

Téměř všechny jiné ústřední správní úřady jsou zmocněny zvláštními právními předpisy k vydávání vyhlášek. Výjimku zde představují Úřad vlády, ÚPDI a DIA, kterým sekundární normotvorná pravomoc svěřena nebyla. V případě Úřadu vlády, jako především organizačního a odborného zázemí pro předsedu vlády a ministry bez portfeje, je to vcelku pochopitelné.

Ostatní jiné ústřední správní úřady normotvornou pravomoc mají. Její rozsah se však značně liší. Například ÚDHPSH je § 19g odst. 3 zákona o politických stranách zmocněn vyhláškou pouze stanovit vzor průkazů svého předsedy, členů a pověřených zaměstnanců a dále předepsat formulář, na kterém politické strany a hnutí předkládají své výroční zprávy. Podobně NSA je zmocněna § 3f odst. 3 zákona o podpoře sportu k vydání vyhlášky, kterou se stanoví „*podrobnosti rozsahu dalších údajů o sportovní organizaci*“ a způsob jejich zápisu do veřejného rejstříku, do kterého se zapisují mj. žadatelé o finanční podporu sportu ze státního rozpočtu.

Zajímavým případem je zmocnění pro ÚOOÚ, kterému zakládá § 54 odst. 1 písm. d) zákona o zpracování osobních údajů možnost vydat vyhlášku k provedení GDPR.

Dalším příkladem může být § 27 zákona o státní statistické službě, který umožňuje ČSÚ stanovit vyhláškou mj. „*program statistického zjišťování*“.

Na první pohled velmi rozsáhlé zmocnění k vydání vyhlášek zakládá ERÚ § 98a energetického zákona, SÚJB § 236 atomového zákona, ČBÚ různá ustanovení zákona o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, nebo ČÚZK v případě § 66 katastrálního zákona.

## **6.6. Požadavek nezávislosti v českém právním řádu**

V úvodních kapitolách jsme mezi důvody vzniku některých jiných ústředních správních úřadů označili požadavek jejich funkční, a především politické nezávislosti. Ve třetí kapitole jsme se zabývali evropskými prameny této nezávislosti. Nyní se pouze stručně podíváme, jak se tento požadavek promítá do vnitrostátního právního řádu.

Pokud jde o vnitrostátní legislativu, pak takto zakotvenou nezávislost lze najít např. v § 5 zákona o státní statistické službě, podle jehož prvního odstavce se ČSÚ při výkonu státní statistické služby „*řídí zákony a ostatními právními předpisy, uplatňuje odborná hlediska, požadavky na praktické využití a profesionální etiku a používá vědecké metody statistické práce*“ a dále podle druhého odstavce „*je nezávislý při vytváření statistických informací*“. Podobnou formulaci lze najít i v § 19 odst. 2 zákona o politických stranách, podle kterého je ÚDHPSH nezávislý a dále, že se ve své činnosti „*řídí pouze zákony a jinými právními předpisy*“. Odstavec 3 pak stanoví, že „*do činnosti Úřadu lze zasahovat jen na základě zákona*“.

Obdobně § 17 odst. 3 energetického zákona stanoví, že ERÚ postupuje při výkonu působnosti „*nezávisle a řídí se pouze zákony a ostatními právními předpisy*“. Dále podle § 51 odst. 1

zákona o zpracování osobních údajů ÚOOÚ postupuje při výkonu své působnosti „*nezávisle a řídí se pouze právními předpisy a přímo použitelnými předpisy Evropské unie*“. Nezávislost je uvedena rovněž v případě RRTV, a to v § 4 odst. 3 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání, podle kterého Rada postupuje při svém rozhodování nezávisle a „*řídí se pouze právními předpisy, mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu České republiky, a přímo použitelnými předpisy Evropské unie a při svém rozhodování nevyžaduje ani nepřijímá pokyny od jakéhokoli orgánu veřejné moci ani od žádné fyzické nebo právnické osoby*“. Dále lze zmínit § 3 odst. 2 zákona Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, podle kterého je úřad „*při výkonu své působnosti nezávislý, postupuje nestranně a řídí se přitom pouze zákony a jinými právními předpisy*“.

Samotné deklarování nezávislosti úřadů by zřejmě mohlo mít pouze interpretační význam, významnějším opatřením je zcela jednoznačně zákaz zasahování do činnosti těchto úřadů, resp. výše zmiňovaná ustanovení, podle kterých se úřady řídí pouze zákonem a jinými právními předpisy, čímž jsou vyjímány z podřízenosti usnesením vlády. Právě toto opatření ve spojení s výše zmíněnými opatřeními organizační, institucionální a kvalifikační povahy, tj. způsobem jmenování, délkou funkčních období, neslučitelností funkcí s jinými činnostmi, zákonem stanovenými důvody pro odvolání vedoucích těchto úřadů, garantují politickou nezávislost vybraných úřadů.

## **6.7 Zvláštní mechanismy kontroly činnosti úřadů**

Zřejmě s ohledem na zvláštní postavení a pravomoci vybraných jiných ústředních správních úřadů zákonodárce vytvořil v jejich případě speciální kontrolní mechanismy ze strany Parlamentu, jako by zde reflektoval jejich zvláštní postavení v rámci moci výkonné.

Tyto mechanismy se týkají především poskytování informací o činnosti jednotlivých úřadů. V této souvislosti je nutné uvést, že poslanci na základě § 11 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a senátoři na základě § 12 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu jsou oprávněni požadovat nejen od členů vlády, ale i od vedoucích správních úřadů (a také orgánů územní samosprávy) „*informace a vysvětlení potřebná pro výkon jeho funkce*“ a tito jsou povinni jim s výjimkami informace poskytnout do 30 dnů. Tato povinnost se tedy zřejmě týká i vedoucích jiných ústředních správních úřadů.

Zvláštní zákony upravující činnosti těchto úřadů však jdou často nad rámec této obecné informační povinnosti. V případě ERÚ upravuje § 17f energetického zákona, jak plyne z nadpisu tohoto ustanovení, vztahy k Parlamentu ČR. Podle tohoto ustanovení předkládá ERÚ

oběma komorám Parlamentu po projednání vládou zprávu o činnosti a hospodaření a dále je na vyžádání povinen poskytnout dodatečné informace a vysvětlení k obsahu zprávy. Předseda Rady ERÚ je dále povinen se zúčastnit projednávání zprávy v Parlamentu a navíc, komory Parlamentu nebo jejich orgány si mohou vyžádat si účast předsedy Rady na jednání, kde jsou projednávány věci spadající do působnosti ERÚ. ERÚ je rovněž povinen na vyžádání poskytnout informace o připravovaných regulačních opatřeních.

Obdobné ustanovení o výroční zprávě ČTÚ obsahuje § 110 zákona o elektronických komunikacích, který je nadepsán „*Vztah Úřadu k Parlamentu a k vládě České republiky*“. Obsah zprávy je podrobněji popsán. Rovněž v tomto případě je úřad povinen odpovědět na doplňující dotazy. Projednávání zprávy v Parlamentu se však člen Rady zúčastní jen, je-li vyzván. Povinnost členů Rady dostavit se na vyžádání Parlamentu k projednávání jakéhokoliv bodu týkajícího se činnosti ČTÚ zde však není.

Rovněž ÚOOÚ předkládá prostřednictvím svého předsedy na základě § 57 zákona o zpracování osobních údajů Parlamentu výroční zprávu, která obsahuje např. informace o kontrolní činnosti a jejím zhodnocení. RRTV výroční zprávu předkládá na základě § 6 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání pouze Poslanecké sněmovně. Obsah zprávy je poměrně podrobně určen zákonem.

Relativně robustnější kontrolní mechanismus zákon zavádí v případě NBÚ a NÚKIB. Část sedmá zákona o utajovaných informacích v prvním případě a § 24a a násl. zákona o kybernetické bezpečnosti v druhém případě upravuje kontrolu činnosti obou úřadů Poslaneckou sněmovnou, která za tímto účelem zřizuje kontrolní orgány složené ze sedmi členů Sněmovny tak, aby v orgánu byl zastoupen každý poslanecký klub.

Velmi nezvyklý způsob kontroly byl zaveden v případě NSA, kdy novelou z počátku roku 2023 (zákon č. 49/2023 Sb.) byla vytvořena tzv. „*dozorčí komise*“ složená z pěti členů volených Poslaneckou sněmovnou a pěti členů volených Senátem na dobu čtyř let. Úkolem této komise je kontrolovat činnost a hospodaření agentury, přičemž její členové mohou nahlížet do „*všech dokladů a záznamů Agentury*“. Návrh na zřízení komise byl předkládán již v roce 2018 společně s návrhem na vznik NSA, tehdy však byl tento návrh předmětem kritiky ze strany vlády.

## 7. Pokus o kategorizaci jiných ústředních správních úřadů

Jak plyne z výše provedeného výkladu, jednotlivé jiné ústřední správní úřady vznikaly nahodile a postupně, a to bez jasného plánu nebo programu. Na absenci plánu či koncepce při vzniku těchto úřadů upozornil i Jakub Handrlíca, který v této souvislosti dále zmínil reformní plány vlády, jež za účelem ucelení právní úpravy přijala řadu opatření, která vyústila v přijetí dokumentu „*Obecný model státních regulačních úřadů*“. Mezi prvky, které z dokumentu vypichuje je např. nepodřízenost regulátorů jiným úřadům, jejich začlenění do moci výkonné, nemožnost ministerstev zasahovat do jejich rozhodování, „*apolitické*“ jmenování jejich vedoucích, ale také pětileté funkční období s možností jmenovat opětovně jejich funkcionáře jen na dvě navazující období a dále taxativní výčet důvodů pro jejich odvolání.<sup>121</sup> Výše jsme mohli vidět, že tato pravidla se do značné míry uplatňují u některých jiných ústředních správních úřadů, které lze označit za tzv. regulátory.

Tato snaha o sjednocení právní úpravy se však týkala pouze této podmnožiny úřadů. Jak jsme mohli vidět, u ostatních úřadů panuje značná nejednotnost právní úpravy, která se se vznikem dalších ústředních správních úřadů dále prohlubuje. Jakýkoliv pokus o členění jiných ústředních správních úřadů tedy bude nutně nedokonalý. Nabízí se rovněž otázka, k čemu by takové členění bylo dobré. Úkolem společenských věd, mezi které právní věda patří, však je popisovat a poznávat společenskou realitu, a to za pomoci modelů a teorií, které jsou nutně zjednodušující. Tyto modely následně mohou zpětně sloužit jako vodítko pro přípravu nové právní úpravy s cílem zpřehlednění a ucelení organizačního rámce státní správy.

Na základě analýzy výše uvedených aspektů jiných ústředních správních úřadů se samozřejmě nabízí více způsobů jejich členění. Jedním z nich je např. členění podle oblastí jejich působnosti, podle převažujícího charakteru jejich pravomocí a úkolů, podle období, kdy vznikly, podle vztahu k mezinárodním závazkům a závazkům vyplývajícím z členství v EU, podle míry zajištění jejich nezávislosti nebo vztahu ke státní službě, podle způsobu jejich řízení a podobně.

Autor této práce se rozhodl rozčlenit jiné ústřední správní úřady podle kombinace prvních tří kritérií, na základě čehož vytvořil 4 obecné kategorie, do kterých s větší či menší mírou přesnosti zařadil všech 18 úřadů z této kategorie. Jedná se o:

---

<sup>121</sup> HANDRLÍCA, Jakub. *Nezávislé správní orgány*. Praha: Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, 2009, str. 137.



- Úřady s ekonomickou regulační úlohou (fungování tržního hospodářství);
- Úřady se společensko-politicko-bezpečnostní regulační úlohou;
- Správní úřady historicky mimo hierarchickou strukturu státní správy;
- Úřady s převažující koordinační a nevrchnostenskou činností.

První a druhá kategorie jsou vymezeny především na základě oblasti působnosti. Sdílí však většinou velmi výrazné pravomoci v oblasti sekundární normotvorby, vydávání povolení, dozorových činností a ukládání sankcí. Vyznačují se až na výjimky rovněž relativně vysokou mírou funkční a politické nezávislosti.

Třetí kategorie se vyznačuje především obdobím vzniku úřadů. Jedná se o orgány, které vznikly ještě před vznikem samostatné ČR nebo těsně po jejím vzniku. Z hlediska pravomocí se jedná rovněž většinou o úřady s významnými pravomocemi v oblasti vydávání povolení, dozoru a ukládání sankcí. Poslední kategorie se vyznačuje především svými pravomocemi, resp. úkoly.

## 7.1 Úřady s ekonomickou regulační úlohou

Nepřekvapí, že do první kategorie patří ÚOHS, ERÚ, ČTÚ a ÚPDI. Jak již z jejího názvu vyplývá, jedná se o úřady s pravomocí v oblastech působnosti úzce spjatými s fungováním tržního hospodářství. Jejich úkolem je ochrana tržního prostředí, nebo liberalizace např. v síťových odvětvích.<sup>122</sup> Zde stále je, nebo v minulosti byla, výrazně přítomná hospodářská aktivita státu. Jedná se o úřady s velmi významnou pravomocí, která sahá od v podstatě soudní pravomoci (rozhodování sporů) a cenové regulace v některých případech (ERÚ, ČTÚ), přes významnou povolovací agendu (licence v energetických odvětvích, kontrola koncentrací), až po nemalé dozorové aktivity spojené s ukládáním sankcí.

Ve všech případech je činnost těchto úřadů silně provázána s evropským právem, které je zároveň zdrojem požadavku na zajištění jejich nejen funkční, ale i politické nezávislosti. Ta se promítá do zvláštních ustanovení vnitrostátního práva, která zakládají jejich vázanost pouze zákonem, což je rozdíl proti ostatním ústředním správním úřadům, které jsou vázány i usneseními vlády.

Dalším mechanismem zajišťujícím funkční, a především politickou nezávislost je úprava jmenování vedoucích úřadů. V případě této kategorie je přesně polovina z nich vedena kolegiálním orgánem – radou, a to ERÚ, ČTÚ. ÚOHS a ÚPDI jsou pak vedeny monokraticky

---

<sup>122</sup> HANDRLICA, Jakub. Nezávislé správní orgány. Praha: Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, 2009, str. 74-76.

předsedou. Členové rad ERÚ a ČTÚ jsou jmenováni vládou na návrh ministra průmyslu a obchodu. Vládou je jmenován rovněž předseda ÚPDI. Předsedu ÚOHS jmenuje prezident republiky. Ve všech případech se uplatňuje delší funkční období (5 až 6 let) a úprava neslučitelnosti funkce s dalšími vyjmenovanými činnostmi. Platí rovněž relativně přísná omezení důvodů pro odvolání vedoucích těchto úřadů. Přičemž nejvýrazněji je osobní nezávislost vymezena u ERÚ a ČTÚ a nejméně u ÚOHS.

V případě ERÚ a ČTÚ zákonodárce zároveň zavedl mechanismy přímé kontroly činnosti těchto úřadů mocí zákonodárnou, což se projevuje v povinnosti předkládat výroční zprávy Parlamentu a v povinnosti odpovídat na dodatečné dotazy zákonodárců.

## **7.2 Úřady se společensko-politicko-bezpečnostní regulační rolí**

Tato skupina zahrnuje RRTV, ÚOOÚ, ÚDHPSH a dále NBÚ a NÚKIB. Z hlediska působnosti se jedná o velmi rozmanitou skupinu, kterou však ve většině případů spojuje požadavek nezávislosti plynoucí v některých případech rovněž z evropského práva (ÚOOÚ). Tyto úřady disponují především výraznou dozorovou činností spojenou s udílením sankcí, a to v citlivých oblastech působnosti (médiá, ochrana osobních údajů, ochrana utajovaných informací, kybernetická bezpečnost, hospodaření politických stran a hnutí). Požadavek funkční a politické nezávislosti zde tedy má ve většině případů své opodstatnění z hlediska fungování politického systému země (fungování médií a politických stran).

S výjimkou RRTV, která sama je kolegiálním úřadem, se jedná o monokraticky řízené úřady. Jistou anomálií zde však představuje skutečnost, že místopředsedy ÚOOÚ volí Senát a dále členy ÚDHPSH zvolené Senátem jmenuje prezident republiky. Vedoucí těchto dvou úřadů jsou tedy omezení v rozhodování v personální oblasti.

V případě ustanovování všech vedoucích do funkcí je zapojen Parlament, a to jedna nebo obě jeho komory. Prezident republiky jmenuje předsedu ÚOOÚ, a to na návrh Senátu. Stejně tak prezident republiky jmenuje předsedu ÚDHPSH, v tomto případě však z kandidátů navržených oběma komorami. Členy RRTV volí Poslanecká sněmovna. Předsedy NBÚ a NÚKIB jmenuje sice vláda, ale až po projednání v příslušných výborech Poslanecké sněmovny.

Nezávislost fungování RRTV, ÚOOÚ, ÚDHPSH je dále posílena kvalifikačními požadavky na jejich vedoucí (členy), rozsáhlou úpravou neslučitelnosti funkcí a také úpravou jejich odvolávání na základě zákonem vymezených důvodů a dále omezenou délkou funkčního období vedoucích.

Jako další opatření pro zajištění politické nezávislosti v případě RRTV, ÚOOÚ, ÚDHPSH slouží vázanost jejich činnosti pouze zákony, a nikoliv usneseními vlády stejně jako tomu bylo v případě úřadů, které se věnují regulaci v ekonomických oblastech.

### **7.3 Správní úřady historicky mimo hierarchickou strukturu státní správy**

Do této skupiny jsou zahrnuty ČSÚ, ČBÚ, ČÚZK, SÚJB a ÚPV. Jedná se o nejstarší ze skupinu jiných ústředních správních úřadů (společně s SSHR), přičemž ČSÚ a ČBÚ byly již ve vyhlášeném znění kompetenčního zákona v roce 1969, ostatní se přidaly v roce 1993. Jedná se o velmi různorodou kategorii úřadů, přičemž dva z nich stojí v čele soustavy podřízených správních úřadů (ČÚZK a ČBÚ). Jejich věcná působnost se velmi liší (báňské správa, statistická služba, jaderná bezpečnost). Převažuje její vysoce odborný a technický charakter, který v případě dvou úřadů má výrazný bezpečnostní prvek, neboť se dotýká jaderné bezpečnosti (SÚJB) nebo hornické činnosti a výbušnin (ČBÚ). Činnost dvou z těchto úřadů (ČÚZK a ÚPV) se týká oblasti majetkových práv (katastr nemovitostí a významná část ochrany duševního vlastnictví). Jejich pravomoc zahrnuje většinou jak povolovací (registrační) činnosti, tak činnosti dozorové a sankční povahy. Odlišný charakter má statistická služba vykonávaná ČSÚ, jejíž nezávislý výkon je klíčový pro širokou škálu nejen hospodářských politik a činností.

V činnosti některých z těchto úřadů se rovněž odráží mezinárodní závazky ČR (SÚJB, ÚPV), nebo závazky plynoucí z členství v EU (ČSÚ). Požadavek nezávislosti se však vyskytuje jen u některých z nich, což je příklad SÚJB. Důraz na jejich vyčlenění z hierarchické struktury státní správy tudíž není tak silný jako v případě předchozích dvou kategorií, což se odráží i ve způsobu ustanovování jejich vedoucích, kteří jsou jmenováni vládou podle zákona o státní službě, a to s výjimkou ČSÚ, jehož předseda je jmenován prezidentem republiky na návrh vlády.

Úřady v této kategorii se vyznačují především skutečností, že stojí mimo hierarchickou strukturu státní správy již velmi dlouho, v případě statistické služby již od první republiky, báňská správa od 50. let, předchůdce ČÚZK z doby přelomu 60. a 70. let. SÚJB a ÚPV jsou zahrnuty do této kategorie při vzniku samostatného českého státu. Jsou tedy již tradiční součástí české státní správy, důvody jejich vymanění z podřízenosti ministerstvům jsou nejspíše dány potřebou nezávislého výkonu jejich pravomocí (ČSÚ, SÚJB) nebo technickým charakterem jejich činností (ČBÚ, ČÚZK, ÚPV).

## 7.4 Úřady s převažující koordinační a nevrchnostenskou činností

Poslední skupina zahrnuje Úřad vlády ČR, SSHR, NSA a DIA. S výjimkou NSA by šlo s trochou nadsázky tyto úřady, označit jako servisní agentury nebo útvary vlády a státní správy, a to z důvodu jejich výrazné koordinační a podpůrné činnosti zaměřené směrem k jiným orgánům veřejné moci.

Toto označení však nesnižuje jejich význam v rámci veřejné správy, neboť hrají klíčovou úlohu jako např. SSHR, která v době krizových situací poskytuje potřebný materiál a zásoby a dále nakupuje a udržuje strategické zásoby ropy.

Nepopíratelně významnou úlohu hraje rovněž Úřad vlády, který zajišťuje organizační a odborné zázemí nejen pro předsedu vlády, ale pro celý kabinet. Zde je nutné připomenout např. úlohu odboru vládní agendy, který odpovídá po organizační a technické stránce za přípravu programu jednání vlády, její jednání a výstupy z něj, resp. formální podobu materiálů k jednotlivým bodům, zápis z jednání a konečnou podobu schválených usnesení. Úřad vlády dále zajišťuje zázemí pro fungování poradních orgánů vlády, mezi nimiž lze zdůraznit Legislativní radu vlády, která je klíčová z hlediska zákonodárné iniciativy vlády a z jejího práva vyjádřit se ke všem návrhům zákonů. Legislativní rada tedy vládě poskytuje expertízu nezbytnou pro „náležitou péči o právní úpravu“. Další klíčové činnosti Úřadu vlády spočívají v jeho koordinační úloze v evropských agendách a v přípravě mandátů v rámci vládního výboru pro Evropskou unii. Opomenout samozřejmě nelze ani protokolární činnosti a poskytování zázemí pro předsedu vlády a ministry bez portfeje.

Prakticky zcela koordinační a podpůrné činnosti svěřuje zákon DIA. Navzdory závěrům v důvodové zprávě, resp. závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace, k příslušné novele zákona o právu na digitální službu, kterou byla agentura zřízena, lze pochybovat o nutnosti jejího zřízení, resp. jejího zřízení jako jiného ústředního správního úřadu. Samotná zpráva o hodnocení dopadů regulace ostatně přiznává, že by zřízení ministerstva s touto agendou bylo „*legislativně nejčistší řešení*“ a dále že by bylo „*velmi systémové*“.<sup>123</sup> S ohledem na pravomoci Ministerstva vnitra v oblasti státní správy by však bylo více systémové rozvíjet jeho skutečné možnosti a schopnosti v oblasti její digitalizace.

Ještě méně systémové však bylo zřídit NSA „*jako ústřední správní úřad ve věcech podpory sportu, turistiky a sportovní reprezentace státu*“ vyčleněním jeho působnosti z působnosti

---

<sup>123</sup> Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Sněmovní tisk 287, 9. volební období Poslanecké sněmovny*. In psp.cz [online], [cit. 3. 8. 2023], Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=9&CT=287&CT1=0>

Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy. Jedná se v podstatě o svého druhu dotační agenturu přerozdělující finanční prostředky ze státního rozpočtu především sportovním organizacím, a to podle zákona o rozpočtových pravidlech. Vedle toho by měla realizovat koncepční činnosti (vypracovat návrh plánu státní politiky ve sportu). A dále má koordinovat činnost resortních sportovních center, a to center Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstva obrany a Ministerstva vnitra. Snad jen poslední koordinační úloha společně úkolem koordinovat schválený plán státní politiky ve sportu umožňuje NSA zařadit do této poslední kategorie. Její teoretické uchopení je jinak velmi složité, což může plynout mj. ze skutečnosti, že vznikla na základě poslanecké iniciativy vedené jejím následným prvním předsedou, který tuto funkci kumuloval s funkcí poslance. Posledně jmenovaný fakt společně se skutečností, že její vznik byl součástí vládního programového prohlášení, tak jsou pravděpodobně jediným vysvětlením, proč vláda navzdory velkému množství podstatných připomínek vyslovila k návrhu neutrální stanovisko.

Velmi rozlišně je upraveno jmenování a odvolávání vedoucích této skupiny úřadů. S ohledem na jejich servisní charakter nepřekvapí, že zákonodárce nevytváří v případě Úřadu vlády a DIA žádná zvláštní pravidla pro jejich jmenování, ani nestanovuje kvalifikační předpoklady. Nejsou zde dána ani omezení pro jejich odvolání. Jmenování předsedy SSHR však probíhá v režimu zákona o státní službě. S tím kontrastuje robustní úprava ustanovování tříčlenné Rady NSA v čele s jejím předsedou, kteří jsou jmenováni na pětileté funkční období a vláda jejich případné odvolání musí odůvodnit. Zákon klade na členy Rady kvalifikační požadavky, mezi které přibýlo s poslední novelou zákona o podpoře sportu i vysokoškolské vzdělání. Nově zákon upravil i neslučitelnost funkce předsedy (Rady), z jejíhož výkonu původně nebyli vyloučeni např. ani poslanci a senátoři. Nad činností NSA má dohlížet výše uvedenou novelou zákona o podpoře sportu nově zřízená desetičlenná dozorčí komise, která je z jedné poloviny volena Poslaneckou sněmovnou a z druhé Senátem. Tato úprava se blíží spíše zajištění osobní nezávislosti úřadů, od nichž se vyžaduje vyšší míra politické nezávislosti (viz první zde zmíněné kategorie).

## Závěr

Jiné ústřední správní úřady jsou, jak bylo uvedeno ve druhé kapitole, dlouhodobou součástí české, resp. československé státní správy. Jedná se o velmi heterogenní skupinu úřadů, a to jak z hlediska jejich organizace, řízení, ustanovování jejich vedoucích, ale i z hlediska jejich působnosti a pravomocí, kterými disponují. Velmi se liší i důvody jejich vyčlenění z podřízenosti ministerstev, ale také míra, jakou do jejich činnosti může zasahovat vláda jako vrcholný orgán výkonné moci, resp. její zasahování je v některých případech zcela vyloučeno. To souvisí s několikrát zmiňovaným požadavkem funkční a politické nezávislosti výkonu státní správy ve vybraných odvětvích, který plyne např. z práva EU. Jak jsme však mohli vidět výše tento požadavek v případě některých úřadů zcela absentuje a některé úřady jsou naopak „politicky závislé“ na vládě. Jejich zařazení jakoby na roveň ministerstev má tedy jiné, zřejmě především organizační důvody.

Obecně je však požadavek především politické nezávislosti právě důvodem vyčlenění mnohých z těchto úřadů, jak píše někteří autoři, „*mimo hierarchickou strukturu státní správy*“, což bylo předmětem četných publikací nejen z oboru správního práva. Stejně tak se mnohé studie věnovaly z tohoto vyčlenění plynoucí otázce konformity jejich existence s ústavním pořádkem, konkrétně čl. 67 odst. 1 Ústavy, podle kterého je vláda „*vrcholným orgánem výkonné moci*“. Tato problematika se odrazila dokonce v neschváleném návrhu novely Ústavy, kterou na přelomu století předložil Senát. Podle této novely mohly podobné úřady vznikat pouze na základě organického zákona, tj. zákona schváleného oběma komorami Parlamentu. S ohledem na překotný vznik nových úřadů z této kategorie v posledních letech (NSA, DIA a nakonec nevzniknuvší Nejvyšší stavební úřad) by takové opatření mohlo zřejmě vést k zabránění dalšímu zneřehlednění organizační struktury státní správy.

Její neschválení však nemá pravděpodobně žádný dopad na posouzení neústavnosti existence těchto úřadů, jak sám mj. poznamenal Ústavní soud ve výše zmiňovaném nálezu, kterým zrušil část zákona o státní službě, podle níž disponovali vedoucí vybraných jiných ústředních správních úřadů právem veta směrem k vládou schvalované změně systemizace jimi vedených úřadů. Ústavní soud v této souvislosti sice uvedl, že je nutné pozici těchto úřadů hodnotit v kontextu „*uspořádání České republiky jako parlamentní demokracie*“<sup>124</sup> a tedy i v kontextu odpovědnosti vlády Parlamentu „*za výkon státní správy*“, což jej vedlo ke zrušení uvedené části zákona o státní službě. Ústavní soud však zároveň dodal, že nezávislé postavení zákonodárcem

---

<sup>124</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/14 ze dne 30. června 2015.

určených institucí nemusí být vždy výslovně zakotveno v Ústavě a explicitně naopak uvedl, že nezpochybňuje potřebu nezávislé regulace ve vybraných odvětvích.<sup>125</sup>

Jedná se tedy zřejmě mj. o volbu hospodářské politiky státu, jejíž podobu bezesporu ovlivňuje i proces evropské integrace, která je zaměřena mj. na vytváření volného a jednotného trhu. Na tomto místě je však nutné poznamenat, že z evropské regulace, jak ukázal Jakub Handrlíca, plyne požadavek liberalizace vybraných hospodářských odvětví, ve kterých byl stát v poválečném období tradičně silným (energetika, telekomunikace, železniční doprava), neplyne z ní však požadavek jejich privatizace.<sup>126</sup> O to více je však nutné v případech, kdy stát sám v těchto odvětvích podniká, zajistit nezávislost regulačních orgánů na vládě. ČR je příkladem země, která sice část těchto odvětví na přelomu století na základě rozhodnutí svých vlád vedených neoliberalními ekonomickými doktrínami privatizovala (plynárenství, telekomunikace), zároveň si však v některých z těchto odvětví ponechala významné zastoupení (výroba a distribuce elektřiny, pošta, železniční doprava). Existence nezávislých regulátorů má tedy bezesporu své ekonomické a politické opodstatnění. Nabízí se však otázka, zda by přeci jen nebylo z hlediska Ústavy „férovější“ v ní jejich existenci zohlednit, a to například doplněním čl. 67 o formulaci, podle které je možné zákonem zřizovat na vládě nezávislé složky moci výkonné.

Navzdory výše uvedenému je však s ohledem na zde rozvíjené úvahy o parlamentarismu a řetězec delegací od voličů k parlamentu a k dalším institucím nutné konstatovat, že existence jiných správních úřadů představuje demokratický deficit,<sup>127</sup> a to v důsledku snižování kontroly vlády na jejich fungování zaváděním pevných funkčních období jejich vedoucích a v důsledku jejich omezené odvolatelnosti. Narušuje se tak dělba státní moci, resp. oslabuje odpovědnost části exekutivní moci vůči moci zákonodárné. Tento proces však nemusí být v zásadě se základními principy Ústavy ČR neslučitelný, jak jsme viděli výše, neboť tato je konkrétním projevem ústavní liberální demokracie. Ústavodárce nakonec sám výslovně přistoupil k omezení demokratického principu např. v oblasti nezávislého postavení soudní moci, ale také v nezávislém postavení ČNB a NKÚ.

V souvislosti s výše uvedeným by však měl zákonodárce přistupovat k vyčleňování dalších oblastí do působnosti jiných ústředních správních úřadů pouze výjimečně a měl by šetřit dělbu

---

<sup>125</sup> Tamtéž.

<sup>126</sup> HANDRLÍCA, Jakub. Nezávislé správní orgány. Praha: Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, 2009, str. 75.

<sup>127</sup> Jan Wintr v této souvislosti hovoří o „omezení principu parlamentní vlády jako principu demokracie“. WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 4. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018, str. 113.

státní mocí odpovídající parlamentnímu uspořádání státu. Stejně tak by měl přistoupit k důslednějšímu sjednocení právní úpravy v této oblasti. Byť organizační uspořádání státní správy v rámci jednotlivých oblastí působnosti svěřených ministerstvům se rovněž projevuje značnou mírou heterogenity nejen mezi jednotlivými resorty, ale i v jejich rámci. To se ukazuje v různých modelech dekoncentrace státní správy. Příkladem může být např. Ministerstvo práce a sociálních věcí a jeho dekoncentráty, tj. Úřad práce, který je sice jedním správním úřadem, avšak na základě zákona členěným na generální ředitelství a krajské pobočky, dále Česká správa sociálního zabezpečení, která jako podřízený správní úřad stojí v čele soustavy okresních správ sociálního zabezpečení, nebo obdobně Státní úřad inspekce práce, který stojí v čele oblastních inspektorátů práce.

Nicméně na rozdíl od ministerstev, jejichž základní podoba je dána již samotným způsobem ustanovování jejich vedoucích, tj. jmenováním ministrů prezidentem republiky na návrh předsedy vlády, ale také zákonem o státní službě, je míra nejednotnosti a nekonceptnosti výstavby jiných ústředních správních úřadů dána, jak bylo uvedeno výše, způsobem jejich řízení a jmenování jejich vedení. Ten se liší jak z hlediska orgánu, který je jmenuje, tak i z hlediska kvalifikačních předpokladů, úpravy neslučitelnosti funkcí, délky funkčního období, důvodů pro odvolání a podobně. V některých případech jsou vedoucí jmenováni vládou, v jiných vládou na návrh konkrétního ministra nebo vládou ve spolupráci s výbory Poslanecké sněmovny, někteří vedoucí jsou pak jmenováni prezidentem republiky, a to buď na návrh vlády, nebo jedné či obou komor Parlamentu. Velká část úřadů z této skupiny je unikátem, a to navzdory výše zmiňovaným pokusům o sjednocení pravidel u tzv. regulátorů. Jednotná pravidla zde sice byla částečně uplatněna ne však důsledně. Další sjednocení pravidel by bezesporu přineslo podřízení jmenování velké části vedení těchto úřadů režimu zákona o státní službě. Překotný vznik nových jiných ústředních správních úřadů je však krokem, který dále jen posiluje nekonceptnost organizace státní správy.

Obecně lze tedy shrnout, že jiné ústřední správní úřady hrají významnou úlohu v rámci moci výkonné a postavení většiny z nich vedle, resp. naroveň ministerstvům má bezesporu své opodstatnění a není v odůvodněných případech v rozporu s ústavním uspořádáním ČR a organizačním modelem její státní správy, byť by zohlednění jejich existence v Ústavě nebylo na škodu. Zákonomodárce by však měl bedlivě zvažovat další rozšiřování této kategorie, resp. by v některých případech měl přistoupit k přehodnocení postavení některých z nich. Rozhodně by však měl přistoupit ke sjednocení právní úpravy týkající se jmenování jejich vedoucích. Nabízí se možnost jednotného modelu pro jmenování vedoucích tzv. regulátorů např. po vzoru ERÚ



nebo ČTÚ a podřízení zbývajících úřadů pod režim zákona o státní službě s pochopitelnou výjimkou vedoucího Úřadu vlády ČR.

## Seznam zkratek

ČR	Česká republika
ČSÚ	Český statistický úřad
ČÚZK	Český úřad zeměměřický a katastrální
ČBÚ	Český báňský úřad
ČNB	Česká národní banka
ÚPV	Úřad průmyslového vlastnictví,
ÚOHS	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže,
SSHR	Správa státních hmotných rezerv,
SÚJB	Státní úřad pro jadernou bezpečnost,
NBÚ	Národní bezpečnostní úřad,
ERÚ	Energetický regulační úřad,
EU	Evropská unie
ČTÚ	Český telekomunikační úřad,
ÚOOÚ	Úřad pro ochranu osobních údajů,
RRTV	Rada pro rozhlasové a televizní vysílání,
ÚDHPSH	Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí,
ÚPDI	Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře,
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NÚKIB	Národní úřad pro kybernetickou a informační bezpečnost,
NSA	Národní sportovní agentura,
DIA	Digitální a informační agentura
SDEU	Soudní dvůr Evropské unie

# Seznam použitých zdrojů

## Seznam použité literatury

### Monografie

CRAIG, Paul. *Administrative Law*, 9. edition. London: Thomson Reuters, 2021, 989 s. ISBN 978-0-414-07571-9

BRAIBANT, Guy, STIRN, Bernard. *Le droit administratif français*. Paříž: Presses de la fondation nationales des sciences politiques et Dalloz, 1999, 570 s. ISBN 2-247-03673-2

HANDRLICA, Jakub. *Nezávislé správní orgány*. Praha: Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, 2009, 204 s. ISBN 978-80-86729-49-7

SARTORI, Giovanni. *Srovnávací ústavní inženýrství, Zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2011, 238 s. ISBN 978-80-7419-048-3

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 512 s. ISBN 978-80-7598-564-4

WEYR, František. *Československé právo ústavní. Ústavní vývoj československý v roce 1938*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, 356 s. ISBN 978-80-7552-891-9

WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 4. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018, 286 s. ISBN 978-80-7380-730-6

### Odborné články a kapitoly v monografiích

HANDRLICA, Jakub. Nezávislé regulační orgány(?). *Justičná revue*, 60, 2008, číslo 2, s. 165-187. ISSN 1335-6461

HENDRYCH, Dušan, KOPECKÝ, Martin. Organizace veřejné správy. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 63-117. ISBN 978-80-7400-624-1

HENDRYCH, Dušan. Veřejná správa. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 1-8. ISBN 978-80-7400-624-1

MÜLLER, Wolfgang C., BERGMAN, Torbjörn, STRØM, Kaare. Parliamentary Democracy: Promise and Problems. In: STRØM, Kaare, MÜLLER, Wolfgang C, BERGMAN, Torbjörn. *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. New York: Oxford University Press Inc, 2003, s. 3-32. ISBN 978-0-19-829784-0

PELIKÁNOVÁ, Irena. Právo proti omezování hospodářské soutěže. In: ČERNÁ, Stanislava, ŠTENGLOVÁ, Ivana, PELIKÁNOVÁ, Irena, DĚDIČ, Jan a kolektiv. *Obchodní právo - podnikatel, podnikání, závazky s účastí podnikatele*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 249-280. ISBN 978-80-7552-333-4

POUPEROVÁ, Olga. Nezávislé regulační orgány v judikatuře Soudního dvora Evropské unie. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2017, roč. 12, č. 1, s. 165-178. ISSN 1801-0288

RAJCHL, Jiří. Výhrada zákona pro zřízení správního úřadu a stanovení jeho působnosti. In: KUDRNA, J. (ed.) *Ústava v kontextu společenských změn (K 30. výročí jejího přijetí)*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 217-231. ISBN 978-80-7676-587-0

SKŘEJPKOVÁ, Petra, ADAMOVÁ, Karolina. Právní úprava hospodářství, právo občanské a rodinné. In: MALÝ, Karel a kol. *Dějiny českého a československého práva do r. 1945*. 4. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 407-430. ISBN 978-80-87212-39-4.

STAŠA, Josef. Heterogenita moci výkonné. In: KUDRNA, J. (ed.) *Ústava v kontextu společenských změn (K 30. výročí jejího přijetí)*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 197-206. ISBN 978-80-7676-587-0

STAŠA, Josef. Správní dozor. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 63-117. ISBN 978-80-7400-624-1

STRØM, Kaare. Parliamentary Democracy and Delegation. In: STRØM, Kaare, MÜLLER, Wolfgang C, BERGMAN, Torbjörn. *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. New York: Oxford University Press Inc, 2003, s. 55-106. ISBN 978-0-19-829784-0

ŠOUŠA, Jiří. Vývoj veřejné správy 1948–1960. In: KUKLÍK, Jan a kol. *Dějiny československého práva 1945-1989*. Praha: Auditorium s.r.o. 2011, s. 179-201. ISBN 978-80-87284-17-9

### **Komentáře**

JÄGER, Petr. Čl. 79. In: RYCHETSKÝ, Pavel, LANGÁŠEK, Tomáš, HERC, Tomáš, MLSNA, Petr a kolektiv. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015, s. 733-754. ISBN 978-80-7478-809-3

KNĚŽÍNEK, Jan. *Kompetenční zákon, Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, 388 s. ISBN 978-80-7552-338-9

NĚMEČKOVÁ, Šárka. § 57 Uplatnění regulace cen. In: CHUDOMELOVÁ, Zuzana. *Zákon o elektronických komunikacích, Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 191-194. ISBN 978-80-7552-100-2

NĚMEČKOVÁ, Šárka. § 59 Rozhodnutí o ceně. In: CHUDOMELOVÁ, Zuzana. *Zákon o elektronických komunikacích, Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 197-199. ISBN 978-80-7552-100-2

RYCHETSKÝ, Pavel. Hlava první, Základní ustanovení, Čl. 1. In: RYCHETSKÝ, Pavel, LANGÁŠEK, Tomáš, HERC, Tomáš, MLSNA, Petr a kolektiv. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky, Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015, s. 5-13. ISBN 978-80-7478-809-3

SUCHÁNEK, Radovan. Vláda a jiné orgány výkonné moci. In: PAVLÍČEK, Václav a kolektiv. *Ústavní právo a státověda, II. díl Ústavní právo České republiky. 2. aktualizované vydání*. Praha: Leges. 2015, s. 883-948. ISBN 978-80-7502-084-0

SVĚŘÁKOVÁ, Jana. § 17 Energetický regulační úřad a jeho působnost. In: ZDVIHAL, Zdeněk. *Energetický zákon, Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 365-409. ISBN 978-80-7400-769-9

### **Seznam použitých internetových zdrojů**

Ministerstvo vnitra. *Systemizace služebních a pracovních míst s účinností od 1. ledna 2023*. In mvcr.cz[online], [cit. 1. 8. 2023], Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/systemizace-sluzebnich-a-pracovnich-mist-s-ucinnosti-od-1-ledna-2023.aspx>

Úřad vlády ČR. *Historie Úřadu vlády České republiky od roku 1918*. In vlada.cz [online], [cit. 1. 8. 2023]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/en/urad-vlady/historie/obdobi-prvni-republiky-1918-1938-50549/>

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Sněmovní tisk 1134, 3. volební období Poslanecké sněmovny*. In psp.cz [online], [cit. 1. 8. 2023], Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=1134&CT1=0>

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Sněmovní tisk 81, 7. volební období Poslanecké sněmovny*. In psp.cz [online], [cit. 3. 8. 2023], Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=81&CT1=0>

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Sněmovní tisk 287, 9. volební období Poslanecké sněmovny*. In psp.cz [online], [cit. 3. 8. 2023], Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=9&CT=287&CT1=0>

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Sněmovní tisk 138, 8. volební období Poslanecké sněmovny*. In psp.cz [online], [cit. 3. 8. 2023], Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=138&CT1=0>

## **Seznam použitých právních předpisů**

### **Vnitrostátní právní předpisy**

Zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky

Ústavní dekret presidenta republiky 1/1945 Sb., o nové organizaci vlády a ministerstev v době přechodné

Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky

Ústavní zákon č. 47/1950 Sb., o úpravách v organizaci veřejné správy

Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky

Ústavním zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci

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

Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu

Zákon č. 2/1918 Sb., jímž se zřizují nejvyšší Správní úřady ve státě československém

Zákon č. 49/1919 Sb., o organizaci statistické služby

Zákon č. 215/1919 Sb., o zabránění velkého majetku pozemkového

Zákon č. 143/1949 Sb., o změnách v organizaci veřejné správy a v působnosti jejich orgánů

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky

Zákon č. 133/1970 Sb., o působnosti federálních ministerstev

Zákon č. 21/1993 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů, a kterým se provádějí další opatření v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů

Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů

Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích

Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání

Zákon č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů

Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád

Zákon č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby

Zákon č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě

Zákon č. 359/1992 Sb., o zeměměřičských a katastrálních orgánech

Zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě

Zákon č. 41/1957 Sb., o využití nerostného bohatství (horní zákon)

Zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

Zákon č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře

Zákon č. 14/1993 Sb., o opatřeních na ochranu průmyslového vlastnictví

Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí

Zákon č. 200/1994 Sb., o zeměměřictví a o změně a doplnění některých zákonů souvisejících s jeho zavedením

Zákon č. 527/1990 Sb., o vynálezech, průmyslových vzorech a zlepšovacích návrzích,

Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů

Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

Zákon č. 263/2016 Sb., atomový zákon

Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu

Zákon č. 49/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti

Zákon č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů

Zákon č. 526/1990 Sb., o cenách

Zákon č. 97/1993 Sb., o působnosti Správy státních hmotných rezerv

Zákon č. 189/1999 Sb., o nouzových zásobách ropy, o řešení stavů ropné nouze a o změně některých souvisejících zákonů

Zákon č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona

Zákon č. 262/2011 Sb., o účastnících odboje a odporu proti komunismu

Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů

### **Právní předpisy Evropské unie a další**

Smlouva o fungování Evropské unie

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2018/1972 ze dne 11. prosince 2018, kterou se stanoví evropský kodex pro elektronické komunikace

Směrnice Rady 2013/59/Euratom ze dne 5. prosince 2013, kterou se stanoví základní bezpečnostní standardy ochrany před nebezpečím vystavení ionizujícímu záření

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/73/ES o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2019/944 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů

Ústava Francouzské republiky.

Ústava Italské republiky

### **Seznam použité judikatury**

Rozsudek SDEU ze dne 9. 3. 2010 ve věci C-518/07, Evropská komise proti Spolkové republice Německo

Nález ÚS ze dne 30. 6. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 21/14

Nález ÚS ze dne 30. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 52/04

## Jiné ústřední správní úřady

### Abstrakt

Diplomová práce se věnuje části správních úřadů České republiky, které nemají nadřízený správní úřad, a v jejichž čele nestojí jako v případě ministerstev člen vlády, a které jsou terminologií kompetenčního zákona označovány za „jiné ústřední orgány státní správy“.

V úvodu práce jsou tyto úřady blíže definovány a zřízení části z nich je dáno do souvislosti s požadavkem nezávislosti jejich fungování. Následuje část věnovaná jejich historii od počátku samostatného Československa vč. období po komunistickém převratu v roce 1948 až do současnosti. Pozornost se následně zaměřuje na prameny již zmiňovaného požadavku nezávislosti a v souvislosti s ní také na mezinárodní přehled existence těchto úřadů, a především na konformitu jejich postavení s ústavním pořádkem České republiky a s principem parlamentní demokracie obecně.

Část těchto úřadů je totiž cíleně vyčleňována z vázanosti usneseními vlády a jejich existence „*mimo hierarchickou strukturu státní správy*“ zakládá dělbu v rámci samotné moci výkonné, která je však v rámci parlamentní republiky založena na kontrole vlády přímo voleným parlamentem. Obdobně však již v minulosti došlo k zakotvení nezávislosti České národní banky a Nejvyššího kontrolního úřadu, a to přímo v Ústavě. Práce se na tomto místě věnuje mj. judikatuře Soudního dvora Evropské unie a českého Ústavního soudu.

Jádro práce se pak zaměřuje na analýzu právních předpisů upravujících jednotlivé aspekty fungování těchto úřadů počínaje jmenováním a odvoláváním jejich vedoucích, kvalifikačními předpoklady, úpravou neslučitelnosti funkcí a podobně. Následně se věnuje vymezení jejich věcné působnosti, a především srovnání jejich konkrétních pravomocí a požadavkům zajištění jejich nezávislosti.

Na základě této analýzy je pak proveden pokus o komparaci jiných ústředních správních úřadů a jejich rozčlenění do čtyř skupin, a to podle oblasti jejich působnosti, dále podle převažujícího charakteru jejich pravomocí a úkolů, ale také podle období, kdy vznikly. Závěr práce se pak věnuje stručnému zhodnocení jejich fungování a podoby ve světle nejednotnosti organizačního rámce státní správy České republiky.



**Klíčová slova:**

Jiné ústřední správní úřady

Nezávislé správní úřady

Organizace výkonné moci

Správní právo

## **Other central administrative authorities**

### **Abstract**

The Diploma thesis focuses on some administrative authorities of the Czech Republic which do not have a superior administrative body, and which are not led by a member of the government as in the case of ministries. These authorities are defined by the Act on the competence of central authorities as “other central administrative authorities”.

In the introduction to the thesis, these bodies are defined in more detail and the establishment of some of them is linked to the requirement for the independent exercise of their functions. This is followed by a chapter focusing on their history from the proclamation of an independent Czechoslovakia, covering the period after the communist takeover in 1948 to the present day. The thesis then focuses on the sources of the aforementioned requirement for independent functioning and, in this context, also on the international overview of the existence of these bodies and, above all, on the consistency of their status with the constitutional framework of the Czech Republic and with the principle of democracy in general.

Some of these bodies are deliberately excluded from being bound to the government decisions, and their position *"outside the hierarchical structure of public administration"* creates a separation of powers within the executive, which in a parliamentary system is under the control of the elected Parliament.

In the same way, the independent status of the Czech National Bank and the Supreme Audit Office has been guaranteed in the Constitution in the past. The thesis here examines the case law of the Court of Justice of the European Union and the Constitutional Court of the Czech Republic.

The main chapters of the thesis are an analysis of the legal provisions governing certain features of the functioning of these bodies, starting with the appointment and dismissal of their directors, qualification criteria, conflicts of interest, etc. This is followed by a definition of their competences and, above all, a comparison of their real powers and the requirements for their independence.

On the basis of the analysis, an attempt was made to compare them and divide them into four categories according to their competence, prevailing powers and tasks, but also according to the period of their establishment. The final chapter contains an assessment of their functioning and organisation within the Czech public administration, which is very inconsistent.

**Key words:**

Other central administrative authorities

Independent administrative authorities

Organization of the executive branch

Administrative law