

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Eliška Klimentová

Nezávislý regulátor jako orgán veřejné moci

Disertační práce

Školitel: Prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.

Studijní program: Teoretické právní vědy–Ústavní právo a státověda

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 26. 6. 2023

Prohlašuji, že jsem předkládanou disertační práci vypracovala 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 331 516 znaků včetně mezer.

disertantka

V Praze dne 26. 6. 2023

Na tomto místě bych ráda poděkovala panu prof. JUDr. Aleši Gerlochovi, CSc., a to nejen za jeho odborné vedení, ale především za ochotu, laskavost a respektující přístup v průběhu celého mého doktorského studia.

Poděkování za podnětnou kritiku a zvědavé otázky patří JUDr. Ing. Josefu Stašovi, CSc., který je pro mne hlavou i srdcem českého správního práva.

Ing. Petře Tomanové, MSc., Ph.D. děkuji za konzultace a pomoc se zpracováním ekonometrické analýzy, která je obsažena ve Studii 2 této práce.

Výzkum obsažený v této disertační práci byl podpořen Grantovou agenturou Univerzity Karlovy (projekt č. 436121).

OBSAH

Úvod.....	1
1. Nezávislý regulátor	6
1.1 Historický exkurz.....	6
1.2 Vymezení pojmů.....	12
1.2.1 K pojmu „independent regulatory agency“	12
1.2.2 K pojmu regulace.....	14
1.2.3 K pojmům úřad, správní úřad a orgán	19
1.2.4 K pojmu nezávislosti	22
1.3 Teoretická východiska	28
1.4 Ekonomický přístup k právu.....	39
2. Nezávislé správní úřady.....	46
2.1 Materiální nebo formální pojetí	46
2.2 K heterogenitě moci výkonné.....	48
2.3 Podstata a koncepční problémy nezávislých úřadů	54
2.4 Nezávislé správní úřady pohledem Ústavního soudu.....	58
3. Jak nezávislé jsou naše správní úřady?.....	63
3.1 Úvod.....	63
3.2 Ústřední správní úřady.....	65
3.3 Česká národní banka a Nejvyšší kontrolní úřad	88
3.4 Hodnocení formální nezávislosti úřadů	94
3.5 Shrnutí a výsledky	106
4. Přehled datového souboru.....	108
4.1 Profily zkoumaných institucí	108
4.2 Profily představitelů zkoumaných institucí	115

5.	Analýza <i>de iure</i> a <i>de facto</i> nezávislosti	120
5.1	Úvod.....	120
5.2	Mezníky zkoumání vztahu <i>de iure</i> a <i>de facto</i> nezávislosti	123
5.3	Studie 1	129
5.3.1	Úvod.....	129
5.3.2	Přehled dat	130
5.3.3	Analýza	131
5.3.4	Výsledky	136
5.4	Studie 2	140
5.4.1	Úvod.....	140
5.4.2	Přehled dat	146
5.4.3	Analýza	150
5.4.4	Výsledky a diskuze	157
	Závěr	160
	Seznam použitých zkratk	163
	Seznam použitých pramenů	164

ÚVOD

Fenomén nezávislých orgánů představuje nezanedbatelnou součást soudobých správních struktur, což dokazuje i fakt, že jejich počet i význam roste.¹ Ze šetření OECD vyplývá, že například regulátoři tzv. síťových odvětví (elektřina, plyn, telekomunikace) mají v naprosté většině členských zemí OECD, a to i těch mimo EU, nezávislé postavení s vlastní rozhodovací pravomocí.²

Od konce 80. let minulého století do současnosti byl v Evropě, v USA i v dalších zemích po celém světě zaznamenán značný nárůst nezávislých regulačních úřadů.³ Jejich charakteristika a atributy nezávislosti se významně liší napříč jednotlivými sektory i státy. Klíčový rys však mají společný – a tím je snaha izolovat je od politické kontroly a politických vlivů.⁴

Tyto instituce nesou rozličná označení, jako např. „independent administrative authorities“, „autorités administratives indépendantes“ nebo nejčastěji „independent regulatory agency“.⁵ Společně s nezávislými centrálními bankami je lze podřadit pod zastřešující kategorii „non-majoritarian institutions“. Jsou vybaveny vlastními pravomocemi podle veřejného práva (mohou mocensky působit), jsou funkčně i organizačně odděleny od ministerstev a jejich vedoucí nejsou přímo voleni.⁶ Bylo by

¹ OECD. *Regulatory Policies in OECD Countries. From Interventionism to Regulatory Governance*. Paris: OECD, 2002. ISBN 92-64-19893-8, str. 91.

² KOSKE, I. et al. *OECD Economics Department Working Papers No. 1296. Regulatory management practices in OECD countries*. [cit. 2022-12-21]. Dostupné z: www.oecd.org/eco/workingpapers.

³ JORDANA, J., LEVI-FAUR, D. a FERNÁNDEZ-I-MARÍN, X. The Global Diffusion of Regulatory Agencies. *Comparative political studies*, 2011, 44(10), str. 1343–1369. ISSN 0010-4140.

Viz také např. OECD. *Regulatory Policies in OECD Countries. From Interventionism to Regulatory Governance*. Paris: OECD, 2002. ISBN 92-64-19893-8.

⁴ GILARDI, F. *Delegation in the regulatory state: independent regulatory agencies in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, 2008. ISBN 978-1-84844-812-4, str. 3.

⁵ THATCHER, M. Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation. *West European Politics*, 2002, 25(1), str. 125–147. ISSN 0140-2382.

⁶ THATCHER, M. a SWEET A. S. Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions. *West European politics*, 2002, 25(1), str. 1–22. ISSN 0140-2382, str. 2.

mylné zužovat pozornost zájmu jen na tzv. ekonomické regulátory⁷, kteří stanovují cenu komodit nebo jinak zajišťují fungování trhu, typicky v oblastech energetiky, telekomunikací, dopravy, ochrany hospodářské soutěže nebo financí. Za nezávislé (regulační) úřady, s různým právním statutem i rozdílným postavením v rámci struktury veřejné moci, bývají považovány i instituce, které dbají např. o ochranu osobních údajů, mediálního vysílání, kontrolu bezpečnosti léčiv nebo potravin či ochranu životního prostředí.⁸ V českém právním řádu pojem nezávislého správního úřadu není explicitně zmíněn. Po významové stránce jej lze nicméně v mnoha aspektech chápat obdobně jako pojem independent (regulatory) agency.

Problematika nezávislých správních úřadů nepatří v tuzemském právním prostředí mezi často probíraná témata. Jen málokdo⁹ se pustil do zkoumání těchto v našem právním prostředí nekonceptních a *de lege lata* různorodých institucí, jejichž samotné označení je považováno za oxymoron, „*contradictio in adjecto*“, neboť vybočují z klasického hierarchického uspořádání správních úřadů a spojují v sobě nezávislost a výkon státní správy.¹⁰

Předkládaná disertační práce představuje zpracování problematiky tuzemských nezávislých orgánů na základě empirických dat, které doposud na poli české právní vědy

⁷ OECD. *Regulatory Policies in OECD Countries. From Interventionism to Regulatory Governance*. Paris: OECD, 2002. ISBN 92-64-19893-8, str. 91. Blíže k tomu viz kapitola 1.2.2 o pojetí regulace.

⁸ JORDANA, J., LEVI-FAUR, D. a FERNÁNDEZ-I-MARÍN, X. The Global Diffusion of Regulatory Agencies. *Comparative political studies*, 2011, 44(10), str. 1343–1369. ISSN 0010-4140.

⁹ Nezávislým orgánům se v minulosti věnovali zejména:

HANDRLICA, J. *Nezávislé správní orgány*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009. ISBN 978-80-86729-49-7.

POUPEROVÁ, O. Nezávislé správní úřady. *Správní právo*, 2014, XLVII (4), str. 209–226. ISSN 0139-6005.

POUPEROVÁ, O. *Regulace médií*. Praha: Leges, 2010.

POUPEROVÁ, O. Nezávislé regulační orgány v judikatuře Soudního dvora Evropské unie. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2017(12), str. 165–178. ISSN 1801-0288.

Z aktuálních příspěvků lze uvést: POMAHAČ, R. (Ne)závislá státní služba. In *Ústava v kontextu společenských změn: (k 30. výročí jejího přijetí)* (e-pub). Praha: Wolters Kluwer, 2022. ISBN 978-80-7676-588-7.

¹⁰ HANDRLICA, J. *Nezávislé správní orgány*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009. ISBN 978-80-86729-49-7, str. 10.

chybí. Pro účely disertační práce byl vytvořen rozsáhlý datový soubor, který se týká 16 ústředních správních úřadů (nezávislé postavení lze připustit jen u některých z nich), ČNB a NKÚ sledovaných v letech 1993–2021. Datový soubor také obsahuje údaje o vedoucích představitelích těchto institucí, jejich profesním původu, vazbách na politické strany a šancích dokončit svůj mandát.

Jako první v českém právním prostředí přináší tato práce kvantitativní hodnocení formální nezávislosti těchto institucí, a to na základě mezinárodně využívané metodiky.

Výsledky hodnocení jsou přínosné pro kategorizaci nezávislých správních úřadů i pro srovnání na mezinárodní úrovni. Zjištění údaje o formální nezávislosti zkoumaných institucí ale především představuje první a nezbytný krok pro další výzkum.

Hlavním cílem této disertační práce je zjistit, jestli právní regulace, která má zajišťovat nezávislost zkoumaných úřadů, skutečně plní své cíle. Tedy jestli obsah toho, co bývá označováno jako „law in books“, je v souladu se skutečnou situací, tedy s tím, jak se projevuje tzv. „law in action“. Předkládaná disertační práce analyzuje vztah mezi formální (*de iure*) nezávislostí a skutečnou (*de facto*) nezávislostí vybraných institucí. Zkoumá, jestli instituce zákonem obdařené vysokou mírou nezávislosti fungují nezávisle i v praxi.

„Nezávislost úřadu není skutečná bez nezávislosti vedoucích úředníků.“¹¹ Faktická nezávislost úřadů je v této práci posuzována skrze ukazatele politické zranitelnosti jejich vedoucích, které hodnotí, zdali vedoucí zůstávají ve svých funkcích i po nástupu nové vlády. Druhým ukazatelem faktické nezávislosti je informace o tom, jestli jsou vedoucí zkoumaných institucí navázáni na politické strany. Do analýzy byly zapojeny také různé profesní charakteristiky vedoucích zkoumaných institucí. Ukázalo se totiž, že profesní kvality nebo biografický původ osob, které stojí ve vedení úřadů, mohou ovlivňovat jejich nezávislost a tím i nezávislost celé instituce.¹²

¹¹ POMAHAČ, R. (Ne)závislá státní služba. In *Ústava v kontextu společenských změn: (k 30. výročí jejího přijetí)* (e-pub). Praha: Wolters Kluwer, 2022. ISBN 978-80-7676-588-7.

¹² Viz např. FERNÁNDEZ-I-MARÍN, X., JORDANA, J. a BIANCULLI A. C. Are regulatory agencies independent in practice? Evidence from board members in Spain. *Regulation & Governance*, 2016, 10(3), str. 230–247. ISSN 1748-5983.

Významnou přidanou hodnotu představuje zapojení ekonomického přístupu k právu. Následná aplikace ekonomické analýzy práva dopomůže k překonání napětí mezi normativitou a realitou. Pomocí ekonometrického modelu a na základě získaných dat se lze přiblížit poznání, jestli konkrétní právní úprava cíleně ovlivnila fungování institucí nebo zdali se minula účinkem a nezávislost osob ve zkoumaných úřadech nezaručila.

Ve studiích obsažených v této práci bude testováno 8 výzkumných hypotéz, v rámci kterých jsou řešeny následující otázky:

Bude s rostoucí formální nezávislostí úřadu růst i pravděpodobnost, že v jeho čele nebude stát vedoucí s politickými vazbami?

Je pravdou, že vysoká formální nezávislost úřadu zvyšuje pravděpodobnost toho, že jeho vedoucí ve své funkci setrvá i po nástupu nové vlády?

Jsou vedoucí, kteří mají vazby na politickou stranu, více ohroženi tím, že jejich mandát bude předčasně skončen?

A naopak bude u vedoucích se statusem experta nižší pravděpodobnost předčasného skončení mandátu, protože jejich odborné znalosti jim pomohou lépe ustát politickou změnu?

Ovlivňuje pravděpodobnost předčasného skončení funkce skutečnost, že dotyčný vedoucí má za sebou předchozí byrokratickou kariéru?

Samotné analýze předchází teoretická část (kapitola 1). Ta pojmově vymezuje instituty, klíčové pro následnou analýzu. Řeší pojetí nezávislých orgánů (co se skrývá pod označením „independent regulatory agency“), dále se zabývá obsahem pojmu regulace (kdo jsou to regulátoři a které úřady lze chápat jako regulační). Zabývá se také různými koncepcemi nezávislosti, jakožto klíčového institutu, prolínajícího se celou touto prací. Další podkapitola blíže osvětluje pojetí úřadu a správního úřadu. Pro následnou analýzu je pak významný souhrn nezbytných teoretických východisek fenoménu nezávislých (regulačních) orgánů, založeného na přehledu ekonomických teorií, a také podkapitola věnovaná použití ekonomického přístupu k právu.

Kapitola 2 se věnuje nezávislým orgánům v tuzemském kontextu, blíže se zaměřuje na nezávislé správní úřady. Zabývá se formálním a materiálním pojetím nezávislých správních úřadů, řeší jejich podstatu a koncepční problémy s ohledem na ústavní

uspořádání a organizaci výkonné moci. Vyjadřuje se také k otázce heterogenity výkonné moci a rozebírá též právní názor Ústavního soudu na danou problematiku¹³.

Kapitola 3 obsahuje zdůvodnění, proč byly k hodnocení vybrány dané instituce, a zabývá se právní analýzou jejich atributů nezávislosti. Na jejím základě je následně provedeno hodnocení nezávislosti zkoumaných institucí, které je v rámci této kapitoly provedeno a detailně rozebráno. Závěr kapitoly pak obsahuje výsledky tohoto hodnocení.

Kapitola 4 blíže představuje datový soubor, který vznikl pro účely tohoto výzkumu. Jedná se o statistická data o 18 zkoumaných institucích a o všech osobách, které v letech 1993–2021 stály v jejich vedení.

Kapitolu 5 pak tvoří samotná analýza vztahu *de iure* a *de facto* nezávislosti. Analýza je provedena v rámci dvou studií, s tím, že každá pracuje s jiným datovým souborem a odlišným metodologickým přístupem. Závěrem však studie dospívají k souladným zjištěním.

¹³ Nález Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 21/14.

1. NEZÁVISLÝ REGULÁTOR

1.1 Historický exkurz

V 80. a 90. letech došlo ve většině evropských států k výrazným změnám jejich ekonomik i správních struktur, a to v návaznosti na proces liberalizace a privatizace v mnoha oblastech. Státní monopoly, typicky v odvětví energetiky a telekomunikací, byly privatizovány a vystaveny volnému fungování tržních sil. Postupem času vyšlo najevo, že proces liberalizace a privatizace nevede k „laissez-faire kapitalismu“, jak se původně předpokládalo.¹⁴ Ukázalo se, že role a vliv státu se díky deregulačním procesům nezmenšila, ale jen proměnila a že proces deregulace lze v jistých ohledech chápat spíše jako „reregulaci“. Liberalizační procesy s sebou totiž přinesly potřebu reformulace stávajících pravidel a nutnost vzniku nových.¹⁵ „Privatizace mění roli státu z výrobce zboží a služeb na roli rozhodčího, jehož úkolem je zajišťovat, aby hospodářské subjekty hrály podle dohodnutých pravidel hry.“¹⁶ Tento trend zaznamenal G. Majone („rise of regulatory state“)¹⁷, významně jej rozpracoval a obsahově rozšířil D. Levi Faur („regulatory capitalism“)¹⁸.

Proces liberalizace tak v tomto ohledu otevřel prostor pro další formy regulace a zapříčinil nárůst počtu institucí, které se vyznačovaly rozličnými atributy nezávislosti. Tyto instituce, navzdory tomu, že jejich podoba se v mnoha aspektech liší stát od státu, stejně tak jako se liší napříč regulovanými oblastmi, mají jedno společné. Tímto

¹⁴ GILARDI, F. *Delegation in the regulatory state: independent regulatory agencies in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, 2008. ISBN 978-1-84844-812-4, str. 13.

¹⁵ VOGEL S. K. *Freer Markets, More Rules : Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*. N.Y.: Cornell University Press, 1996. ISBN 9780801432156.

¹⁶ MAJONE, G. The rise of the regulatory state in Europe. *West European Politics*, 1994, 17(1), str. 77–101. ISSN 0140-2382, str. 80.

¹⁷ MAJONE, G. The rise of the regulatory state in Europe. *West European Politics*, 1994, 17(1), str. 77–101. ISSN 0140-2382.

¹⁸ LEVI-FAUR, D. The Global Diffusion of Regulatory Capitalism. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2005, 598(1), str. 12–32. ISSN 0002-7162.

společným rysem je, že jsou úmyslně izolovány od politické kontroly.¹⁹ Vyznačují se takovými atributy, které jim mají zajišťovat nezávislost na politických garniturách („to keep the regulators at arm's length from their political masters“). Označení takovýchto nezávislých orgánů se v literatuře liší, v anglické terminologii se můžeme setkat s názvy jako „autonomous (regulatory) agency“, „independent administrative agency“ nebo „independent authority“. ²⁰ Nejčastěji jsou takovéto instituce označovány jako „independent regulatory agency“ (IRA). Trend delegování pravomocí na nezávislé agentury je zaznamenán ve spojení s nárůstem vlivu odborníků na řízení určitých agend na straně jedné, na úkor vlivu ze strany politiků na straně druhé.²¹

Nárůst počtu nezávislých agentur lze v Evropě zaznamenat od 70. let 20. století. Zpočátku takovéto nezávislé orgány vznikaly v Evropě velmi ojediněle, a to především v bankovním sektoru nebo v sektoru finančních trhů, k masivnímu rozšíření napříč Evropou pak došlo v 80. a 90. letech.²²

F. Gilardi zaznamenává a mapuje boom nezávislých regulačních orgánů v Evropě od 80. let minulého století. Zatímco v roce 1980 nezávislí regulátoři existovali pouze v 10 % procentech odvětví²³ států západní Evropy, tento podíl vzrostl na téměř 80 % během posledních 20 let. Markantní je pak nárůst jejich počtu v 90. letech 20. století.²⁴

Historicky jsou za kolébku nezávislých regulačních orgánů považovány Spojené státy americké. Zatímco ve Spojených státech tradice regulace prostřednictvím nezávislých agentur sahá až do roku 1887, kdy byl v USA přijat Interstate Commerce Act (nebo ještě dříve na úrovni jednotlivých států, např. ve státech Wisconsin, Massachusetts a New

¹⁹ GILARDI, F. *Delegation in the regulatory state: independent regulatory agencies in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, 2008. ISBN 978-1-84844-812-4.

²⁰ THATCHER, M. Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation. *West European Politics*, 2002, 25(1), str. 125–147. ISSN 0140-2382.

²¹ LEVI-FAUR, D. The Global Diffusion of Regulatory Capitalism. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2005, 598(1), str. 12–32. ISSN 0002-7162.

²² MAJONE, G. The rise of the regulatory state in Europe. *West European Politics*, 1994, 17(1), str. 77–101. ISSN 0140-2382.

²³ F. Gilardi zkoumal instituce v 7 odvětvích, a to: telekomunikace, elektřina, finanční trhy, ochrana hospodářské soutěže, bezpečnost potravin, léčiv a ochrana životní prostředí.

²⁴ GILARDI, F. *Delegation in the regulatory state: independent regulatory agencies in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, 2008. ISBN 978-1-84844-812-4, str. 2–3.

York), pro evropské státy, při pohledu do historie, nejsou takovéto nezávislé orgány typické. V Evropě byly specifické regulační agendy řešeny na úrovni ministerstev, ústředními úřady nebo výjimečně orgány soudního typu (např. Railway Commission založená roku 1873 ve Velké Británii). Lze zobecnit, že mnohé evropské státy šly spíše cestou znárodnění, když klíčová odvětví s povahou přirozených monopolů ve většině evropských zemí spadala do režimu veřejných statků spravovaných státem.²⁵

Charakteristickým rysem amerických IRA bylo (a doposud je), že v sobě kumulovaly pravomoci legislativního, exekutivního/správního i soudního orgánu, což není pro americký ústavní systém typické. Americké „independent regulatory commission“ byly zřizované Kongresem tak, aby nepodléhaly prezidentské kontrole a jejich činnost nebyla ovlivňována krátkodobými politickými vlivy.²⁶ Ačkoli pokrývají mimořádně širokou škálu rozličných agend, mají americké IRA (až na pár výjimek) společné některé charakteristické znaky, které mají zajišťovat jejich nezávislost.

Za tyto znaky Majone²⁷ považuje:

- 1) kolegiální charakter (commission, board – tvořené obvykle 5 až 7 členy)
- 2) jmenování prezidentem se souhlasem Senátu
- 3) pevně stanovené funkční období (mnohdy jmenování jednotlivých členů s odstupem tak, aby se členové obměňovali průběžně)
- 4) rovnoměrné zastoupení politických stran mezi členy

²⁵ MAJONE, G. The rise of the regulatory state in Europe. *West European Politics*, 1994, 17(1), str. 77–101. ISSN 0140-2382.

²⁶ To platí dodnes a současný stav nezávislých úřadů v USA lze shrnout následovně: „Independent agencies“ jsou nezávislé agentury, které existují mimo federální ministerstva (federal executive departments) a mimo kancelář prezidenta (the Executive Office of the President). Obecně platí, že v užším smyslu (tedy v pojetí IRA) se tento termín vztahuje pouze na ty nezávislé agentury, které jsou sice považovány za součást výkonné moci, ale mají regulační nebo normotvornou pravomoc a jsou izolovány od prezidentské kontroly, obvykle proto, že prezidentova pravomoc odvolat vedoucího agentury nebo jejího člena je omezená. Co se týče ostatních nezávislých agentur (někdy označovaných jako „executive agencies“), jejich členové a vedoucí mohou být odvoláni bez udání důvodu (serve at the pleasure of the president). Paradoxně nezávislé agentury v užším pojetí (IRA) většinou nenesou ve svém názvu označení „agency“, ale jsou označovány jako „boards, commissions, nebo committees“.

Více viz BREGER, M. J. a G. J. EDLES, *Independent Agencies in the United States: Law, Structure, and Politics*. New York: Oxford Academic, 2015. ISBN 9780199812127.

²⁷ MAJONE, G. The rise of the regulatory state in Europe. *West European Politics*, 1994, 17(1), str. 77–101. ISSN 0140-2382, str. 92 a 93.

- 5) omezená možnost odvolat členy ze strany prezidenta (pouze uvedené důvody, nikoli pro nesoulad s názory prezidenta²⁸)

Prvním nezávislým regulačním orgánem zřízeným ve Spojených státech byla Interstate Commerce Commission (ICC), kterou Kongres zřídil v roce 1887 za účelem regulace železničního průmyslu. Jejím úkolem bylo dohlížet na sazby a služby železnic a řešit obavy z monopolů a nekalých obchodních praktik v tomto odvětví. Nutno však poznamenat, že atributy typické pro IRA Interstate Commerce Commission získávala až postupem času v důsledku mnohačetných novel, a teprve až na jejich základě mohla být považována za IRA.

Dalším nezávislým regulačním orgánem byla například Federal Trade Commission (FTC), která byla vytvořena v roce 1914, aby řešila obavy z nekalých soutěžních obchodních praktik v USA.

Dále lze zmínit Securities and Exchange Commission (SEC), která byla vytvořena v roce 1934 za účelem regulace odvětví cenných papírů a ochrany investorů a stala se vzorem pro zřizování regulačních orgánů v různých evropských státech.²⁹

Jako příklady prvních nezávislých úřadů z Evropy lze uvést francouzské „autorité administrative indépendante“. Toto označení bylo poprvé použito v roce 1978 zákonem, který zakládal Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés s tím, že nezávislé regulační úřady ve Francii existovaly již předtím, např. Commission de Contrôle des banques založená v roce 1941 a přeměněná na Commission Bancaire v roce 1984, Commission des Opérations de Bourse (1967), Commission d'Accès aux Documents Administratifs (1978), Commission de la Sécurité des Consommateurs (1983), Conseil de la Concurrence (1986) a další.³⁰

²⁸ Viz rozhodnutí *Humphrey's Executor vs. United States* (1935).

²⁹ HANDRLICA, J. *Nezávislé správní orgány*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009. ISBN 978-80-86729-49-7, str. 59.

³⁰ MAJONE, G. The rise of the regulatory state in Europe. *West European Politics*, 1994, 17(1), str. 77-101. ISSN 0140-2382, str. 83 a 84.

Jako příklady z Velké Británie lze uvést Independent Broadcasting Authority (1972), Civil Aviation Authority (1972), Health and Safety Commission (1974), Equal Opportunities Commission (1976) nebo Commission for Racial Equality (1976).³¹

Ve své studii z 90. let minulého století G. Majone konstatuje, že institucionální vývoj nezávislých úřadů probíhá paralelně v různých evropských zemích a důvody k jejich vzniku jsou v jednotlivých zemích nápadně podobné. Argumenty pro jejich zakládání silně připomínají argumenty dřívějších amerických autorů a Majone je shrnuje následovně. Zakládání nezávislých úřadů je odůvodněno potřebou odborných znalostí ve velmi složitých nebo technických záležitostech nebo oborech, v kombinaci s takovou povahou tvorby pravidel nebo rozhodování, která je nevhodná pro ministerstva nebo soudy. Institucionální uspořádání nezávislých orgánů může více upřednostňovat účast veřejnosti (zatímco možnost konzultací prostřednictvím veřejných slyšení je ministerstvům většinou odepřena kvůli konvencím, podle nichž dlouhodobě fungují). Skrze nezávislé orgány lze uskutečnit snahy o osvobození státní správy od stranické politiky a vlivu politických stran. Nezávislé orgány také mohou poskytovat větší kontinuitu a stabilitu, protože jsou o krok vzdáleny od volebních výsledků. Fungování nezávislých orgánů by mělo zajistit pružnost nejen při formulování strategie daných odvětví a rámcových činnostech, ale i při její aplikaci na konkrétní okolnosti, v konkrétních případech. V neposlední řadě se argumentuje tím, že nezávislé agentury mohou chránit občany před byrokratickou arogancí a zdlouhavostí a také jsou schopny zaměřit pozornost veřejnosti na kontroverzní (politicky neatraktivní) otázky, čímž obohacují veřejnou debatu.³²

Americké modely nezávislých regulačních orgánů se staly předobrazem a v mnohém ovlivnily podobu evropských regulačních orgánů, a to také z toho důvodu, že komunitárním právem požadované institucionální zabezpečení regulatorních politik do značné míry vychází z těchto amerických modelů.³³

³¹ MAJONE, G. The rise of the regulatory state in Europe. *West European Politics*, 1994, 17(1), str. 77–101. ISSN 0140-2382, str. 83 a 84.

³² Tamtéž, str. 84–85.

³³ K procesu ovlivňování evropských úprav modely a podrobné analýze úpravy návrhů komunitárního práva a jejich aplikaci na tuzemské regulační úřady viz IRA HANDRLICA, J. *Nezávislé správní orgány*.

J. Handrlica ve své studii poukazuje na to, že americké modely IRA jsou „produktem specifického ekonomického vývoje, ústavněprávní konstelace a pojetí státní moci ve Spojených státech amerických“ a jejich aplikovatelnost do evropských právních řádů má své limity.³⁴ „Zejména je nutné poukázat na skutečnost, že americká koncepce striktní dělby moci mezi moc zákonodárnou, výkonnou a soudní není všem zahraničním právním úpravám vlastní, a v důsledku toho nemůže být charakteristický prvek *independent regulatory authorities*, který spočívá v kumulaci oprávnění moci legislativní, výkonné a soudní, považován za specifikum, jež by do kontinentálních právních řádů přinášelo kvalitativně nový prvek. Naopak, velké evropské administrativní systémy tradičně zahrnují i pravomoc správních orgánů vydávat podzákonné právní předpisy a do jisté míry má svou tradici i rozhodování sporných záležitostí orgány moci výkonné.“³⁵ Handrlica pak dochází k výstižnému závěru, že „přenositelné jsou totiž v zásadě jen určité mechanismy, prostřednictvím kterých je garantována specifická míra kvality výkonu státní správy“.³⁶

Od zakládání prvních IRA uplynulo mnoho let a koncept nezávislých (regulačních) orgánů se rozšířil po celém světě a s ním se do obecného užívání dostal i pojem „IRA“. Následující kapitoly blíže osvětlují podstatu tohoto pojmu a obsahově souvisejících pojmů. Níže jsou rozebrána různá pojetí pojmu regulace, dále jsou pro tuzemské prostředí ve světle konceptu nezávislých orgánů významné pojmy „úřad“ a „správní úřad“, jimž je taktéž věnována pozornost. V poslední řadě jsou nastíněna různá pojetí nezávislosti ve vztahu k nezávislým úřadům.

Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009. Studie (Národohospodářský ústav Josefa Hlávky). ISBN 978-80-86729-49-7, str. 59 a násl.

³⁴ HANDRLICA, J. *Nezávislé správní orgány*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009. Studie (Národohospodářský ústav Josefa Hlávky). ISBN 978-80-86729-49-7, str. 51 a násl.

³⁵ Tamtéž, str. 60.

³⁶ Tamtéž, str. 51 a 52 a násl.

1.2 Vymezení pojmů

1.2.1 K pojmu „independent regulatory agency“

V dosavadní literatuře neexistuje ucelená definice pojmu IRA a lze vznést pochybnosti o tom, jestli by bylo možné takovou definici vůbec stanovit. Pojem IRA, původně pocházející z amerických modelů, se natolik vžil, že je literaturou běžně používán pro nezávislé orgány po celém světě. V rámci vědeckých výzkumů, zejména těch, které pracují na úrovni mezinárodního srovnání těchto institucí, to přináší poněkud netransparentní situaci, protože ve většině z nich není jasně stanoveno, proč nebo na základě jakých kritérií byly instituce klasifikovány jako tzv. IRA. Podstatou vymezení pojmu IRA je fakt, že daný orgán disponuje určitým (nikoli však striktně vymezeným) souborem charakteristik a mechanismů, převzatých z konceptu amerických IRA. Existence těchto mechanismů u určitého orgánu tvoří předpoklady pro to, aby mohl být považován za IRA nebo nezávislý regulační orgán.

„Neexistuje přitom jednotný model „nezávislého regulačního orgánu“, spíše se jedná o určité charakteristické znaky, které se u tohoto typu orgánů pravidelně opakují: v mnoha případech se jedná o orgány kolegiální povahy (commission), které jsou organizačně a institucionálně odděleny od jiných orgánů veřejné správy; v právních úpravách funkčních období členů těchto kolegiálních orgánů, resp. funkcionářů těchto orgánů v případě jejich monokratické konstelace se pravidelně objevuje konstrukce, podle které délka funkčního období překlenuje řádný volební cyklus, a to s cílem zabezpečit kontinuitu rozhodovací činnosti od mechanismů politického cyklu; v právních úpravách těchto orgánů se dále pravidelně objevují mechanismy, které mají za cíl odstínit personální obsazení vedení těchto orgánů od mechanismů politického cyklu, a to zejména striktními pravidly pro odvolání funkcionářů těchto orgánů před uplynutím jejich řádného funkčního období, a to zejména na základě taxativně vyjmenovaných důvodů.“³⁷

³⁷ HANDRLICA, J. *Nezávislé správní orgány*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009. Studie (Národohospodářský ústav Josefa Hlávky). ISBN 978-80-86729-49-7, str. 164.

Lze nicméně namítnout, že i v rámci amerických IRA existují četné výjimky, které některé z typických charakteristik nemají. Navíc právní rámec, a tedy i institucionální charakteristiky většiny amerických IRA podléhají četným změnám. Z dosavadní literatury je patrné, že hodnocení, jestli lze daný orgán klasifikovat jako IRA, je do jisté míry subjektivní. Závěry o tom, jestli lze orgán zahrnout mezi IRA, se činí na základě systematického zkoumání různých jeho charakteristik, které se získávají z dostupných právních předpisů nebo (a to je v empirických výzkumech velmi časté) na základě informací získaných od samotného úřadu nebo jiného orgánu prostřednictvím dotazníku.

Někdy se absence definice pojmu IRA nahrazuje definicí nemajoritních institucí („non-majoritarian institutions“), jejímiž autory jsou M. Thatcher a A. Stone Sweet.³⁸ Dle této definice jsou nemajoritní instituce v první řadě vybaveny vlastními pravomocemi a odpovědností na základě veřejného práva. Za druhé jsou organizačně odděleny od jiných orgánů (např. od ministerstev). Za třetí, jejich vedoucí představitelé nejsou přímo voleni ani přímo kontrolováni volenými úředníky. Dle autorů této definice mají tyto instituce v Evropě širokou škálu strukturálních forem, vedle IRA zahrnují např. specializované soudní orgány nebo centrální banky.

I z použití této definice je patrné, že do výzkumů týkajících se IRA se zařazují i nezávislé orgány, odlišné od tradičních regulátorů, kteří se vyskytují v síťových odvětvích. Zejména půjde o orgány v oblastech, které by mohly být zneužity vládnoucí mocí k manipulaci veřejného mínění (státní statistika, osobní údaje, média). Tyto orgány většinou nejsou nadány regulačními funkcemi ve vztahu k cenám a obecně k mechanismům trhu (viz různá pojetí regulace v následující kapitole).

Dále může jít o centrální banky, jejichž postavení a agenda je na jednu stranu unikátní a odlišná od běžných IRA, ale z právního hlediska je jejich institucionální nastavení, které stanoví záruky jejich nezávislosti v mnohém podobné atributům nezávislosti, které vykazují IRA.³⁹

³⁸ THATCHER, M. a SWEET, A. S. Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions. *West European politics*, 2002, 25(1), str. 1-22. ISSN 0140-2382, str. 2. Volně přeloženo.

³⁹ K tomu viz GILARDI, F. The Same, But Different: Central Banks, Regulatory Agencies, and the Politics of Delegation to Independent Authorities. *Comparative European politics*, 2007, 5(3), str. 303–327. ISSN 1472-4790. Gilardi v tomto článku nachází relevantní rozdíly mezi centrálními bankami a IRA, ty se však týkají spíše některých důvodů pro delegování na nezávislý orgán, nikoli však důsledků této

Mnohdy tak lze ve skupině IRA najít i takové orgány, u kterých lze namítat, že nejsou regulátory, protože postrádají „typické“ regulační pravomoci. Takovéto námitky však musí brát v potaz rozmanitý obsah pojmu regulace a připustit, že i názory na to, kdy lze orgán označit za regulační a kdy nikoli, se mohou různit. Někdy jsou takovéto „neregulační“ orgány označovány jen jako „independent agencies“ nebo jako „independent authorities“, což činí situaci po obsahové stránce přesnější. Jejich zahrnutí do stejné skupiny s „tradičními“ regulačními orgány nelze považovat za pochybení, naopak je velmi časté a má své opodstatnění. Jak již bylo zmíněno, roli hraje jednak význam pojetí regulace (k tomu viz následující kapitola), ale také to, že jejich teoretické opodstatnění a požadavky na nezávislost se opírají o argumenty, které jsou ve většině případů aplikovatelné na nezávislé agentury obecně, ať už jim přiznáme funkci regulátora či nikoli. V kontextu českého překladu v zásadě platí, že institucionálním řešením požadavku na zřízení „nezávislého regulačního orgánu“ jsou „nezávislé správní úřady“.⁴⁰

Nezávislé (regulační) úřady budou v rámci jednotlivých států vždy odpovídat jejich národním specifikům, ústavnímu i socioekonomickému uspořádání. Jak je ale vidět na množství výzkumů k tomuto tématu, pojmová neucelenost této kategorie nebrání jejich zkoumání a s názorovou heterogenitou je třeba s smířit.

1.2.2 K pojmu regulace

Téma regulace je klíčové pro mnoho oborů, ať už se jedná o právo, ekonomii, politické vědy, sociologii či veřejnou správu. Mimo jiné i proto, že jde pojem používaný v mnoha společenskovědních disciplínách, se regulace v literatuře definuje různými způsoby. Tedy i na otázku, co je regulace, bude možné nalézt mnoho odpovědí.

delegace. Jiní autoři zahrnují centrální banku do souboru dat vedle IRA, např. FERNÁNDEZ-I-MARÍN, X., JORDANA, J. a BIANCULLI A. C. Are regulatory agencies independent in practice? Evidence from board members in Spain. *Regulation & Governance*, 2016, 10(3), str. 230-247. ISSN 1748-5983.

⁴⁰ POUPEROVÁ, O. *Institucionální aspekty regulace médií*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-335-8, str. 62.

Pojem regulace může být chápan jako:⁴¹

1. Specifický soubor příkazů, kde regulace zahrnuje vyhlášení závazného souboru pravidel, který má uplatňovat příslušný orgán k určitému účelu.
2. Úmyslný vliv státu, kde má regulace širší smysl a pokrývá všechny státní akce určené k ovlivnění určitého chování (nejen typu příkazů, ale i použití ekonomických pobídek, např. daní nebo dotací, poskytování informací nebo jiné techniky).
3. Všechny formy sociální kontroly, kde veškeré mechanismy ovlivňující chování, ať už jsou odvozené od státu nebo z jiných zdrojů, lze považovat za regulační. V rámci tohoto pojetí pojmu regulace neexistuje požadavek, aby regulační účinky mechanismu byly záměrné. Může se např. jednat i o vedlejší efekty původně určené k jiným cílům.

V posledním (nejširším) pojetí pak regulace může zahrnovat všechny procesy sociální kontroly, a to i procesy nezáměrné nebo které nepocházejí přímo od státu.

Regulace v užším pojetí se pak promítá do lépe akceptovatelné definice, která staví na tom, že regulace zahrnuje veřejnou kontrolu různých aspektů soukromých transakcí, ať už jde o kontrolu cen nebo kvality zboží a služeb, kontrolu určitých rysů výrobního procesu (kontrola emisí, bezpečnost a zdraví pracovníků) nebo o kontrolu vstupu na trh, například prostřednictvím licencování.⁴²

Regulaci lze také chápat jako obecná pravidla nebo konkrétní akce uložené subjekty veřejného práva, jež zasahují do mechanismu alokace trhu přímo anebo nepřímo, prostřednictvím změny poptávky (spotřebitelské i firemní) nebo nabídky.⁴³

Obě tyto definice inklinují spíše k ekonomickému pojetí regulace, což souzní i s převažujícím názorem na pojetí regulace u nás. V tuzemském kontextu si regulaci a

⁴¹ BALDWIN, R. a CAVE, M. *Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice*. Oxford: Oxford University Press, 1999. ISBN 10 0199576092, str. 2. Volně přeloženo.

⁴² NOLL, R. G. Government regulatory behavior. A multidisciplinary survey and synthesis. *Regulatory Policy and the Social Sciences*. Berkeley, CA: University of California Press, 1985, str. 9–63. ISBN 9780520309234, str. 10.

⁴³ SPULBER, D. F. *Regulation and Markets*. Cambridge, MA: The MIT Press, 1989. ISBN 9780262192750, str. 37.

regulační orgány spojujeme spíše s regulací ekonomickou⁴⁴, v zahraničí se ale k pojmu regulace váže neodmyslitelně i regulace sociální. Ekonomická a sociální regulace se liší s ohledem na to, k jakým účelům primárně slouží a jaké metody převážně používají. Ekonomická regulace je spojována se zajištěním fungování tržních mechanismů, a to prostřednictvím typicky regulace cen, kontrolou vstupu subjektů do daného odvětví nebo kontrolou produktů na úrovni vstupu a výstupu. Sociální regulace řeší vliv ekonomických aktivit na zdraví, sociální zabezpečení, veřejnou bezpečnost, bohatství a blahobyt.⁴⁵ Mnohdy však, už z podstaty, nelze stanovit jasnou hranici mezi tím, co lze považovat za ekonomickou regulaci a co za sociální, a oba typy se v rámci konkrétních opatření mohou prolínat.

Pohledem právní nauky lze regulaci chápat jako „ingerenci do určité činnosti na základě stanovených pravidel, pouze v jejichž rámci může být regulovaná činnost prováděna volně“.⁴⁶ Veřejnoprávní regulací lze pak označit regulaci prostřednictvím norem veřejného práva a na ně navazujících mechanismů, které zahrnují stanovování obecných abstraktních pravidel, vydávání individuálních konkrétních aktů včetně licencí a jiných povolení, vedení evidencí, provádění registrací a provádění správního dozoru nad dodržováním stanovených povinností a jejich případné sankcionování.⁴⁷ Toto pojetí regulace je také poměrně široké a neváže se jen k aspektům souvisejícím s trhy a tržními mechanismy.

Vrchnostenská regulace může být odůvodňována argumenty v rovině ekonomické (argumentace omezenými zdroji) nebo argumenty v rovině sociopolitické (argumentace

⁴⁴ S takovýmto pojetím počítal i vládní návrh Obecného modelu státních regulačních orgánů. Dle tohoto materiálu se regulací rozumí „usměrňování podnikání nebo jiné obdobné činnosti ve veřejném zájmu za účelem nahrazení některých účinků hospodářské soutěže a vytváření předpokladů pro její vznik a fungování a ochrany zájmů spotřebitelů a dalších účastníků trhu“. Materiál je dostupný jako příloha In HANDRLICA, J. *Nezávislé správní orgány*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009. Studie (Národohospodářský ústav Josefa Hlávky). ISBN 978-80-86729-49-7.

⁴⁵ Viz např. SALAMON, L. M. Economic regulation. In *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2002, str. 117–155. ISBN 9780195136654. MAY P. J. Social regulation. In *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2002, str. 156–185. ISBN 9780195136654.

⁴⁶ POUPEROVÁ, O. *Institucionální aspekty regulace médií*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-335-8, str. 21.

⁴⁷ Tamtéž, str. 21.

hodnotami) a také ochranou práv druhých.⁴⁸ Je patrné, že toto dělení souvisí s pojetím ekonomické a sociální regulace uvedené výše.

Co se týče teorií, jež se zabývají regulací, není možné opomenout teorii veřejného zájmu. Ta staví na tvrzení, že regulace je potřebná v případech, kdy je potřeba napravit tržní selhání. Za tržní selhání lze považovat nedokonalou konkurenci (eventuálně vedoucí až ke vzniku monopolu), vznik negativních externalit, asymetrii nebo neúplnost informací a existenci veřejných statků. Teorie veřejného zájmu předpokládá, že regulátor je nestranný expert, který jedná ve veřejném zájmu a který dokáže napravit tržní selhání, a tím zajistí větší blahobyt pro všechny.⁴⁹ Z podstaty věci má ale tato teorie několik klíčových problémů. Jde například o problém s tím, jak definovat veřejný zájem a určit, jaké konkrétní jednání regulátora povede k jeho naplnění, dále mohou být namíste pochybnosti o kvalitách a nestrannosti regulátora.

V opozici teorie veřejného zájmu stojí teorie, které se zakládají na tom, že vývoj regulace je veden spíše soukromými zájmy, nikoli zájmem veřejným. Tato myšlenka se dále rozpracovává v mnoha teoriích nesoucích různá označení (theory of economic regulation, Chicago school, private interest theory, capture theory, public choice⁵⁰).

Za zmínku zde stojí práce chicagských ekonomů George J. Stiglera a Sama Peltzmana. Teorie ekonomické regulace, jejímž autorem je G. J. Stigler, je stěžejním dílem v oblasti ekonomie regulace.⁵¹ Stigler zde tvrdí, že ekonomická regulace, která spočívá ve

⁴⁸ POUPEROVÁ, O. *Institucionální aspekty regulace médií*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-335-8, str. 25.

⁴⁹ BALDWIN, R. a CAVE, M. *Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice*. Oxford: Oxford University Press, 1999. ISBN 10 0199576092, str. 33.

⁵⁰ Teorie veřejné volby si zakládá na tom, že aplikuje principy ekonomie na proces politického chování a rozhodování. Teorie veřejné volby předpokládá, že jednotlivci, ať už jsou to občané, politici nebo úředníci, jednají při rozhodování ve vlastním zájmu, a nikoli výhradně ve veřejném zájmu. Veřejní činitelé, stejně jako všichni ostatní, reagují na pobídky a ty pak mohou ovlivňovat jejich chování a rozhodování. Politici se například mohou více zajímat o vítězství ve volbách než o prosazování veřejného zájmu v rámci svěřených politik, zatímco úředníci mohou usilovat o navýšení rozpočtu nebo o zajištění většího počtu pracovních míst pro svůj úřad než o plnění poslání svého úřadu. Teorie veřejné volby tvrdí, že politický proces podléhá stejným principům tržních sil jako ekonomický proces, uplatňují se zákonitosti nabídky, poptávky a konkurence. Mezi představitele teorie veřejné volby patří např. James Buchanan, Gordon Tullock, Anthony Downs, Mancur Olson nebo William Niskanen.

⁵¹ STIGLER, G. J. The theory of economic regulation. In G.J. STIGLER (ed.), *Chicago Studies in Political Economy*. Chicago: Chicago University Press, 1971, str. 209–233. ISBN-10 0226774384.

vládních intervencích na trzích s cílem chránit spotřebitele, zajistit hospodářskou soutěž nebo podpořit společenský blahobyt, je často vedena spíše zájmy samotných regulovaných odvětví než veřejným zájmem. Vlády regulují na příkaz výrobců (reagulovaných), kteří se „zmocní“ regulačního úřadu a využívají regulaci k tomu, aby zabránili konkurenci.

Stigler prokázal, že subjekty podléhající regulaci často využívají svého politického vlivu k tomu, aby utvářely regulační prostředí ve svůj prospěch, čímž dochází k „zajetí regulátora“, které může vést k výsledkům, jež nejsou ve veřejném zájmu.

„Capture theory“ nebo též zajetí regulátora předpokládá, že regulační agentury, jež mají regulovat odvětví ve prospěch veřejného zájmu, se mohou naopak stát „ovládnutými“ odvětvími, která mají regulovat. K tomu dochází, když se regulovanému odvětví podaří ovlivnit regulační agenturu tak, aby sloužila jeho vlastním zájmům, a nikoli veřejnému zájmu. Regulovaná odvětví mají silnou motivaci ovlivňovat regulační proces a využívat svou ekonomickou a politickou moc k tomu, aby formovala regulaci v jejich prospěch.

Dle Stiglera mohou mít regulační orgány omezené informace a čelit různým omezením, jako jsou rozpočtové a politické tlaky, které mohou ztížit navrhování a prosazování účinných regulací. V důsledku toho mohou být regulační zásahy neúčinné, neefektivní nebo dokonce kontraproduktivní, což může vést k nezamýšleným důsledkům, které v důsledku mohou poškodit spotřebitele nebo ekonomiku jako celek.

S. Peltzman dále rozpracovává tezi o tom, že regulační politiky jsou často utvářeny preferencemi a zájmy politiků, regulátorů a zájmových skupin, a nikoli pouze veřejným zájmem. Regulace jsou ovlivňovány nejen tržními silami nabídky a poptávky, ale také politickými silami, konkurenčním bojem mezi zájmovými skupinami a chováním byrokratů.⁵²

Z výše uvedeného je patrné, že jak ekonomické teorie, tak i snahy vytvořit funkční definici regulace dospívají k různým závěrům a zjištěním. U některých orgánů bude převaha regulační agendy nezpochybnitelná, u některých bude povaha jejich působnosti diskutabilní. V mnoha případech může v rámci jednoho orgánu docházet ke

⁵² PELTZMAN, S. Towards a more general theory of regulation. In G.J. STIGLER (ed.), *Chicago Studies in Political Economy*. Chicago: Chicago University Press, 1976, str. 234–266.

směšování primární působnosti s působností sekundární (regulátoři mohou vykonávat i funkce dozorčí apod.).

1.2.3 K pojmům úřad, správní úřad a orgán

Pojem nezávislého správního úřadu taktéž nemá zákonnou ani jednoznačnou doktrinální definici a v závislosti na výkladu může nabývat různého obsahu.

Význam pojmů „úřad“ a „správní úřad“ nabývá v právní nauce mnoha podob a lze je chápat různě. Jako klasické lze připomenout trojí pojetí úřadů uváděné D. Hendrychem.⁵³ Jedná se o funkční pojetí úřadu (určujícím východiskem je pravomoc a působnost), institucionální pojetí úřadu (existence organizační jednotky, které je přikázána určitá věcná a územní působnost) a pojetí úřadu jako pomocného útvaru. Dnešní správní právo pojímá úřad především ve smyslu institucionálním (čl. 79 odst. 1 a 2 Ústavy), tedy že za úřad považuje každou trvalou organizační jednotku, která byla zřízena jako vykonavatel veřejných úkolů a není právnickou osobou.⁵⁴

Co se týče definice správního úřadu, tak ta ve zpracování D. Hendrycha prošla jistým obsahovým vývojem. Ta nejnovější je založena na institucionálním pojetí úřadu a zní: „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).“

Staša charakterizuje správní úřad jakožto obecný pojem správního práva (v institucionálním pojetí) jako „relativně samostatnou organizační jednotku zřízenou zákonem za účelem výkonu navenek zaměřené vrchnostenské činnosti, se zákonem vymezenou (ohraničenou) působností a pravomocí v oblasti veřejné správy“.⁵⁵

⁵³ HENDRYCH, D. et al. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1, str. 67.

⁵⁴ Tamtéž, str. 67.

⁵⁵ STAŠA, J. Doktrinální pojetí vs. ústavní a podústavní úprava správních úřadů. *Správní právo*, 2023, LVI (1-2), str. 209-226. ISSN 0139-6005, str. 118.

Tato definice počítá i s výkonem delegované působnosti a pravomoci na rozdíl od té předchozí, která se omezuje na výkon vlastní pravomoci, protože v rámci ní úřad vystupuje jménem subjektu, jehož je organizační součástí nebo složkou. Správní úřad tak nemusí být nutně orgánem státu, ale mohou jimi být i orgány územních samosprávných celků. „Relativní samostatnost“ nebo ohraničenost jednotky znamená jednak to, že daná jednotka není pouhou vnitřní složkou nebo součástí jiné jednotky nebo pouhým služebním místem. Za druhé počítá s tím, že daná organizační jednotka má své vlastní zázemí a administrativní aparát.⁵⁶

Ze systematiky Ústavy lze vyvodit, že Ústava pracuje s institucionálním pojetím správního úřadu, které je však užší, než jak jej chápou výše uvedené definice. Se správními úřady Ústava počítá ve své třetí hlavě, rámci moci výkonné, chápe je tedy jako orgány moci výkonné, jako orgány státu.⁵⁷

Existence nezávislých správních úřadů, kterým je zákonem stanovena povinnost řídit se při výkonu své působnosti pouze právními předpisy nikoli interními akty, nebo kterým je zakázáno přijímat jakékoliv pokyny a instrukce, není v souladu s tím, jak Ústava pojímá správní úřady. Povaha a fungování nezávislých úřadů nekorespondují s postavením vlády jakožto vrcholného orgánu výkonné moci. U nezávislých správních úřadů (bez ohledu na to, jaké konkrétní instituce do této kategorie začleníme) může nastat nesoulad v tom, že se skutečně bude jednat o správní úřady v doktrinálním smyslu, do ústavního pojetí správního úřadu však zapadat nebudou. Jinými slovy nebudou odpovídat tomu, jak současná dikce a systematika Ústavy pojímá správní úřady. Ve snaze vyhnout se tomuto konfliktu tak někteří autoři raději hovoří o nezávislých správních orgánech, i přesto, že doktrinálně jde o správní úřady.

Vztah pojmů správního orgánu i správního úřadu prošel určitým vývojem a jejich používání může také způsobit výkladové nejasnosti. Používání těchto pojmů v kontextu nezávislých úřadů nebo orgánů může pochybnosti ještě prohloubit.

⁵⁶ STAŠA, J. Doktrinální pojetí vs. ústavní a podústavní úprava správních úřadů. *Správní právo*, 2023, LVI (1-2), str. 209-226. ISSN 0139-6005, str. 118.

⁵⁷ Tamtéž, str. 121.

Vydeme-li ze současné dikce zákona, lze dospět k závěru, že pojem správní orgán se obsahově kryje s pojem „vykonavatele veřejné správy“.⁵⁸ Správní řád zavádí legislativní zkratku „správní orgán“ pro orgány moci výkonné, orgány územních samosprávných celků a jiné orgány, ale i právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.⁵⁹ Soudní řád správní za správní orgán považuje orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy.⁶⁰

Pojem správního úřadu je obsahově užší než správní orgán, protože správní úřad lze chápat jako vykonavatele státní správy (tedy nikoli také jako vykonavatele samosprávy nebo ostatní veřejné správy). Pojem správního úřadu nahrazuje pojem „orgánu státní správy“, který zůstává v platných předpisech už jen jako historický relikv nebo v důsledku nedbalosti.⁶¹

V rámci práce je používán jak pojem nezávislý orgán, tak i úřad. Pro plynulost výkladu se o zkoumaných institucích dále hovoří jako o úřadech, byť zahrnují i ČNB a NKÚ, které nelze doktrinálně chápat jako správní úřady. Blíže je jejich postavení vysvětleno a jejich zařazení do zkoumaného vzorku obhájeno v kapitole 3.1.

⁵⁸ Určité zmatení může způsobit pohled do předchozí právní úpravy, kdy správní řád z roku 1967 správní orgán spojoval naopak jen s výkonem státní správy. Viz ust. §1 zák. č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád): „(1) Tento zákon se vztahuje na řízení, v němž o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech občanů a organizací rozhodují v oblasti státní správy národní výbory, ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy, orgány Slovenské národní rady a jiné orgány státní správy. (2) Podle tohoto zákona postupují také orgány státních organizací, jestliže jim zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech občanů a organizací v oblasti státní správy. (3) Pokud se dále hovoří o správních orgánech, rozumějí se tím orgány uvedené v odstavcích 1 a 2.“

⁵⁹ Ust. § 1 odst. 1 zák. č. 500/2004 Sb., Správní řád.

⁶⁰ Ust. § 4 odst. 1 písm. a) zák. č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní.

⁶¹ Viz např. zák. č. 2/1969 Sb., České národní rady o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky.

1.2.4 K pojmu nezávislosti

Nezávislost jakožto rys formující podstatu nezávislých úřadů je v tuzemské literatuře pojímána různě. Nezávislost tradičně rezonuje v rámci moci soudní, a to skrze propracované a déle etablované koncepty nezávislosti soudů i jednotlivých soudců. Pojetí nezávislosti v soudní moci se v mnohém liší od nezávislosti správních úřadů nebo nezávislých orgánů, která je rozebírána níže.

Vysvětlením pojmu „nezávislosti“ započiná svou studii o nezávislých správních orgánech i J. Handrlíca. „Jedná se o problematiku, která není jen rozporuplná, ale zároveň i do značné míry těžko uchopitelná. Už jen pojem ‚nezávislosti‘ je význačný a významově osciluje od organizačního osamostatnění se, přes nestrannost a neutralitu v externích vztazích, finanční samostatnost až po nevázanost příkazy od jakéhokoliv nadřízeného orgánu, samostatnost a nepodřízenost.“⁶²

Handrlíca pracuje s funkčním a politickým pojetím nezávislosti.⁶³

Nezávislost funkční chápe „ve smyslu nestrannosti, resp. nepodjatosti ve vztahu k jednotlivým subjektům, které působí ve spravovaném odvětví a jsou (potenciálně) účastníky řízení vedených před tímto orgánem.“⁶⁴ V souvislosti s tímto pojetím nezávislosti Handrlíca dále shrnuje, že „orgán má rozhodovat nezávisle na zájmech zúčastněných subjektů, tj. nestranně, neutrálně, nepodjatě, ve veřejném, a nikoliv v soukromém zájmu, že na výkonu pravomoci správního orgánu se nesmí bezprostředně podílet osoba, která má na postupu a jeho výsledku jiný zájem, než zájem na dodržování zákonnosti výkonu veřejné správy.“⁶⁵ Do koncepce funkční nezávislosti lze zařadit i požadavek průhlednosti nebo též transparency výkonu státní správy. Požadavek transparency je považován za klíčový princip fungování regulačních orgánů.⁶⁶ Spočívá

⁶² HANDRLÍCA, J. *Nezávislé správní orgány*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009. Studie (Národohospodářský ústav Josefa Hlávky). ISBN 978-80-86729-49-7, str. 14.

⁶³ Tamtéž, str. 17–49.

⁶⁴ Tamtéž, str. 18.

⁶⁵ Tamtéž, str. 18.

⁶⁶ Viz např. KOSKE, I., NARU, F. et al. *OECD Economics Department Working Papers No. 1296. Regulatory management practices in OECD countries*. [cit. 2022-12-21]. Dostupné z: www.oecd.org/eco/workingpapers, str. 8.

zejména v zajištění přístupu k informacím (např. zveřejňování zpráv o činnosti a plnění cílů orgánu, veřejně dostupná rozhodnutí a metodické materiály) nebo i aktivní participací účastníků např. formou konzultací. Pojetí funkční nezávislosti ve smyslu neutrality, nestrannosti a nepodjatosti však představuje jeden ze základních principů veřejné správy na obecné úrovni a není specifikem nezávislých správních úřadů nebo regulačních orgánů. V některých oblastech (jako např. měnová politika, veřejnoprávní vysílání, ochrana osobních údajů a další) lze ale očekávat zvláštní požadavky na zabezpečení nestranného výkonu veřejné správy, a to proto, že právě v těchto oblastech mohou vyvstat specifická rizika spočívající v kolizi mezi funkčně nezávislým výkonem státní správy a jinými zájmy veřejné moci.⁶⁷ Jako další mechanismy garance funkční nezávislosti Handrlica uvádí pravidla týkající se střetu zájmů.

Za druhé lze rozlišovat politickou nezávislost. Ta spočívá v tom, že orgán moci výkonné není vázán „pokyny žádného nadřízeného orgánu, že žádný hierarchicky nadřízený orgán nemůže zasahovat do jeho činnosti závaznými pokyny individuální ani abstraktní povahy, a dále, že žádnému hierarchicky nadřízenému orgánu není svěřena působnost zrušit anebo změnit rozhodnutí dotčeného orgánu“⁶⁸.

V tuzemské literatuře se konceptem nezávislosti ve vztahu k nezávislým správním úřadům zabývala také O. Pouperová, která k rozlišování nezávislosti přistupuje trochu odlišně.

Nabízí toto dělení nezávislosti:⁶⁹

1. Politická nezávislost
 - a. Funkční nezávislost
 - b. Personální a kreační nezávislost
 - c. Finanční nezávislost
2. Hospodářská nezávislost

⁶⁷ HANDRLICA, J. *Nezávislé správní orgány*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009. Studie (Národohospodářský ústav Josefa Hlávky). ISBN 978-80-86729-49-7, str. 24–28.

⁶⁸ Tamtéž, str. 18.

⁶⁹ . POUPEROVÁ, O. Nezávislé správní úřady. *Správní právo*, 2014, XLVII (4), str. 209–226. ISSN 0139-6005.

Funkční nezávislost, personální a kreační nezávislost a finanční nezávislost tvoří položky nezávislosti politické.

V tomto pojetí funkční nezávislost vyjadřuje podstatu politické nezávislosti, tedy absenci vztahu subordinace nebo též absenci funkční nadřízenosti. Funkční nezávislost je spojena se zákonnými ustanoveními, která stanoví, že příslušné orgány jsou vázány pouze obecně závaznými předpisy, a nikoli vnitřními předpisy vlády nebo individuálními pokyny. Za projev funkční nezávislosti se pak vedle absence funkční nadřízenosti považuje i absence nadřízenosti instanční, která spočívá v tom, že jediným orgánem, který může zvrátit rozhodnutí daného nezávislého orgánu, je výhradně soud.

Nezávislost personální a kreační se promítá do otázek, kým a jakou procedurou je úřad ustaven nebo jak jsou povolávání do funkcí jeho členové. Při ustavování vedoucích nezávislých úřadů se mnohdy uplatňuje sdílená pravomoc, kdy jeden nebo více orgánů je nadáno oprávněním kandidáty navrhopvat a jiný orgán pak navrženého kandidáta jmenuje. Nominační oprávnění je silným prostředkem, který může ovlivnit budoucí výkon úřadu, neboť jmenovací orgán následně nemůže jmenovat osoby jiné než z navržených kandidátů. Roli v zajišťování nezávislosti hraje také otázka časového omezení funkčního období a možnost být do funkce znovujmenován. Na rozdíl od soudců, u kterých je jmenování „na doživotí“ odůvodněno nezávislostí, nezávislost vedoucích regulačních orgánů (s ohledem na specifické agendy v příslušných odvětvích) je podpořena spíše jmenováním na časově omezené funkční období. Míru nezávislosti utváří i oprávnění odvolat vedoucího či člena úřadu a otázka toho, jak jsou formulovány odvolací důvody. V případě nezávislých úřadů bývá možnost odvolání významně snížena, například v porovnání s možností odvolat ministra.

Jako poslední komponent politické nezávislosti představuje Pouperová nezávislost finanční. Roli hraje to, je-li úřad financován výlučně ze státního rozpočtu, nebo jej financují ti, na které regulace dopadá, na základě poplatků vybraných z daného odvětví. Samostatná rozpočtová kapitola také bývá považována za určitou pojistku nezávislosti. Úřad, který je správcem rozpočtové kapitoly, je při hospodaření s prostředky schválenými v rámci této kapitoly relativně autonomní, nemusí čekat na přerozdělení prostředků z dané kapitoly nadřízeným úřadem.

Zkoumání politické nezávislosti, v pojetí rámcově obsahově souladným s tím, jak jej popisuje Pouperová, představuje klíčovou část této práce. Atributy nezávislosti funkční, personální, kreační, finanční se promítají do hodnocení formální nezávislosti úřadů, provedeného v kapitole 3. Jednotlivé atributy jsou níže rozebrány nejen v obecné rovině jako součást hodnocení, ale i v kontextu konkrétních úřadů s odkazem na právní úpravu.

Pojistky politické nezávislosti, ať už se promítají do funkční nezávislosti vtělené do absence funkční nadřízenosti nebo absence instanční nadřízenosti, do nezávislosti personální a kreační nebo do nezávislosti finanční, mají zajistit, že výkon pravomocí nezávislého úřadu bude oprostěn od krátkodobých priorit přizpůsobených volebnímu cyklu, kterému jinak exekutiva podléhá. Kromě ovlivňování ze strany politických aktérů však hrozí i riziko nátlaku ze strany aktérů hospodářských, kteří mohou prostřednictvím nezávislého úřadu prosazovat své vlastní zájmy, což v krajní situaci může vyústit až k jevu, který ekonomické teorie nazývají „ovládnutí regulátora“.⁷⁰ Tuto oblast pak Pouperová vtěluje do nezávislosti hospodářské. V tomto pojetí lze do hospodářské nezávislosti zahrnout i problematiku „revolving door“ efektu, který popisuje situaci, kdy osoby přecházejí mezi pozicemi v politice nebo nezávislých (regulačních) orgánech a pozicemi v soukromém sektoru, jako jsou korporace nebo lobbistické skupiny.

Protože se disertační práce v následujících kapitolách zaměřuje výhradně na politickou nezávislost a stranou jsou pak záměrně ponechány atributy nezávislosti hospodářské, bylo by vhodné alespoň v následujících odstavcích přiblížit podstatu hospodářské nezávislosti, která se váže k jiným než politickým aktérům, zejména pak k subjektům, na které regulace dopadá.

Za pojistky hospodářské nezávislosti lze považovat zákonná ustanovení, která zakazují vedoucím úřadů podnikatelskou či jinou výdělečnou činnost (úplně nebo jen v daném odvětví), a to po dobu výkonu jejich funkce nebo určitou dobu po skončení této funkce. Na tomto místě připomeňme nejprve obecnou úpravu zákona o střetu zájmů, která dopadá na výslovně uvedené veřejné funkcionáře.⁷¹

⁷⁰ K tomu viz kapitola 1.2.2 týkající se pojmu regulace.

⁷¹ Úpravu střetu zájmů lze přiřadit i k nezávislosti funkční ve výše uvedeném pojetí J. Handrlíci, neboť jejím cílem je zajistit objektivnost, nestrannost a nepodjatost rozhodování.

Veřejnými funkcionáři jsou dle platného znění zákona o střetu zájmů poslanci a senátoři Parlamentu České republiky, členové vlády nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu, v jehož čele není člen vlády a další taxativně vyjmenované osoby zastávající veřejnou funkci. Z hlediska této práce je zajímavé poukázat, že veřejným funkcionářem dle tohoto zákona bude např. i inspektor ÚOOÚ, člen Rady ČTÚ, člen Rady ERÚ, člen bankovní rady ČNB, prezident NKÚ, člen ÚDHPS a člen RRTV.⁷²

Dojde-li ke střetu veřejného zájmu se zájmem osobním, nesmí veřejný funkcionář upřednostňovat svůj osobní zájem před zájmy, které je jako veřejný funkcionář povinen prosazovat a hájit, a nesmí ohrozit veřejný zájem např. tím, že využije svého postavení k získání majetkového prospěchu pro sebe nebo jinou osobu nebo se bude odvolávat na svou funkci v záležitostech, které souvisejí s jeho osobními zájmy.⁷³

V průběhu jeho funkce je veřejnému funkcionáři zakázáno vykonávat určité činnosti (např. podnikat, provozovat samostatnou výdělečnou činnost, být členem orgánů podnikající právnické osoby). Veřejný funkcionář je povinen dané činnosti ukončit bez zbytečného odkladu po nástupu do funkce, nejpozději však do 30 dnů ode dne zahájení výkonu funkce.⁷⁴

Omezení některých činností (ve vztahu k subjektům, které v posledních třech letech přede dnem skončení funkce veřejného funkcionáře uzavřely smlouvu o nadlimitní veřejné zakázce, kde byl veřejný funkcionář zainteresován) platí i po skončení funkce, a to po dobu jednoho roku.⁷⁵

Dále je veřejným funkcionářům stanovena povinnost podávat formou čestného prohlášení oznámení o určitých činnostech, které veřejný funkcionář vykonává, o majetku, který vlastnil před nástupem funkce, o majetku nabytém v průběhu výkonu funkce a oznámení o příjmech a závazcích.⁷⁶

⁷² Ust. § 2 zák. č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.

⁷³ Ust. § 3 zák. č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.

⁷⁴ Ust. § 4 zák. č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.

⁷⁵ Ust. § 6 zák. č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.

⁷⁶ Ust. § 7 až 12 zák. č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.

Jedná-li veřejný funkcionář v rozporu s výše uvedenými omezeními, dopouští se přestupku. Zákon o střetu zájmů, v závislosti na konkrétním protiprávním jednání, umožňuje udělit pokutu až 500 000 Kč.⁷⁷

Omezení podobného (někdy až duplicitního) charakteru jsou obsažena také ve zvláštních zákonech, které se týkají institucionálního nastavení jednotlivých úřadů. Najdeme je např. u předsedy ÚOOÚ⁷⁸, předsedy ÚPDI⁷⁹, předsedy Rady NAÚ⁸⁰, člena Rady ERÚ⁸¹, předsedy ÚDHPS⁸² nebo člena Rady a zaměstnance ČTÚ⁸³. Na členy Rady ČTÚ omezení dopadají i po dobu 6 měsíců po skončení výkonu funkce.⁸⁴ Výjimečný je případ, kdy obdobné omezení dopadá i na osoby blízké daných funkcionářů, tak je tomu např. u osob blízkých členů RRTV.⁸⁵

Výše odměny za výkon funkce bývá také považována za faktor ovlivňující nezávislost daného funkcionáře. Obecně platí, že výši platového tarifu a další složky platu vedoucího služebního úřadu v ústředních správních úřadech určuje dle zákona o státní službě ten, kdo jej na dané služební místo jmenoval. Je-li jmenovacím orgánem vláda, může vláda pověřit příslušného člena vlády.⁸⁶

Platové poměry vedoucích mnoha ústředních správních úřadů jsou dány zvláštními zákony. Kupříkladu předsedovi ÚDHPS přísluší plat jako předsedovi výboru Poslanecké sněmovny a členovi ÚDHPS přísluší plat jako místopředsedovi výboru Poslanecké

⁷⁷ Ust. § 23 zák. č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.

⁷⁸ Ust. § 52 odst. 6 zák. č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů.

⁷⁹ Ust. § 4 odst. 2 zák. č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře.

⁸⁰ Ust. § 83b odst. 6 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách).

⁸¹ Ust. § 17b odst. 6 zák. č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon).

⁸² Ust. § 19c odst. 6 zák. č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.

⁸³ Ust. § 109 odst. 1 zák. č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích).

⁸⁴ Ust. § 109 odst. 2 zák. č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích). „Po tuto dobu mu náleží každý měsíc plat ve výši jeho průměrného měsíčního platu za předchozí kalendářní čtvrtletí před koncem výkonu funkce.“

⁸⁵ Ust. § 7 odst. 13 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů.

⁸⁶ Ust. § 152 zák. č. 234/2014 Sb., o státní službě.

sněmovny.⁸⁷ Předseda ÚOHS a ČSÚ, ČTÚ a ERÚ má nárok na plat, náhradu výdajů a naturální plnění jako prezident NKÚ.⁸⁸

Výkon některých funkcí je spojen s odměňováním v režimu zákona o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu.⁸⁹ To, na jaké funkce tento zákon dopadá, se v průběhu času významně měnilo. Podívejme se především na ty, které mohou být relevantní k tématu této práce. Od počátku až dodnes je podle daného zákona odměňován prezident NKÚ. Do aktuálně platného výčtu funkcí byla přidána funkce člena, místopředsedy a předsedy RRTV (od 4. 7. 2001), místopředsedy a předsedy ÚOOÚ (od 24. 4. 2019), člena, místopředsedy a funkce předsedy NSA (od 31. 7. 2019).⁹⁰ Funkce člena a předsedy Rady ČTÚ byla do výčtu přidána 1. 10. 2005, ale od 1. 2. 2022 se již ve výčtu nenachází.

1.3 Teoretická východiska

Následující kapitola je věnována teoretickým východiskům konceptu „nezávislého regulátora“. Tato východiska však lze vztáhnout k nezávislým úřadům obecně, i když nejsou nadány tradičními regulačními funkcemi.

Jedinečný vhled do zdůvodnění vzniku nezávislých orgánů mohou nabídnout poznatky ekonomických teorií. Analýza těchto teoretických východisek je zásadní při hledání důvodů a legitimizace nezávislých úřadů, je ale nezbytná i pro pochopení jejich efektivního fungování a pro vytvoření vhodného právního a institucionálního nastavení těchto institucí. Následující podkapitoly stručně přibližují podstatu ekonomických teorií,

⁸⁷ Ust. § 19a zák. č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.

⁸⁸ Ust. § 1 odst. 9 zák. č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ust. § 3 odst. 2 zák. č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, ust. § 107 odst. 12 zák. č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích) a ust. § 17b odst. 12 zák. č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon).

⁸⁹ Zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu.

⁹⁰ Ust. § 1. zák. č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu.

na základě kterých je možné najít argumenty pro to, aby nějaké činnosti vykonávaly nezávislé orgány raději než úřady bezprostředně podřízené vládě.⁹¹

Teorie pána a správce

Problém delegace je tradičně spojován s teorií pána a správce.⁹² Teorie pána a správce pracuje se vztahem mezi dvěma aktéry – pánem („principal“) a jeho správcem („agent“). Pán deleguje práci na správce, který pro pána danou práci vykonává. Teorie pána a správce se dává do souvislosti s nezávislými regulačními orgány proto, že jejím základem je také delegace nebo přenesení určité agendy z jednoho subjektu na druhý. Jeví se tak jako vhodná pro vysvětlení vztahu mezi politickým suverénem (vládou) a nezávislým delegátem (nezávislým regulačním orgánem).

Ukázalo se však, že teorie pána a správce má pro uplatnění v oblasti nezávislých regulačních orgánů značné limity a některé podstatné rysy této teorie nejsou pro oblast nezávislých orgánů uplatnitelné.⁹³ Jeden z limitů představuje situace, kdy se zájmy pána a správce liší nebo jsou dokonce protichůdné, a pro pána je obtížné nebo nákladné kontrolovat práci vykonávanou agentem. V situacích, kdy správce sleduje své vlastní cíle a nikoli cíle svého pána, vzniká problém „morálního hazardu“. Teorie pána a správce pracuje s tím, že pánové mají tendenci vybírat si správce, kteří s nimi mají co nejpodobnější preference a cíle. Navíc mají tendenci kontrolovat a dohlížet na chování

⁹¹ Srov.

KLIMENTOVÁ, E. Independent Regulatory Agency: Delegation of Powers : Charles University in Prague Faculty of Law Research Paper No. 2019/III/3. *Prague Law Working Paper Series* [online], 2019, 3(3). ISSN 2336-5811.

KLIMENTOVÁ, E. Ekonomický přístup k nezávislým správním úřadům. In: *Weyrovy dny právní teorie 2019*. Brno: Masarykova univerzita, 2019, str. 235-250. ISBN 978-80-210-9444-4.

⁹² Viz např.:

MOE, T. M. The new economics of organization. *American Journal of Political Science*, 1984, 28 (4), str. 739–777. ISSN 0092-5853.

BENDOR, J, A. GLAZER a T. HAMMOND. Theories of Delegation. *Annual review of political science*, 2001, 4, str. 235–269. ISSN 1094-2939.

EISENHARDT, K. M. Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management review*, 1989, 14(1), str. 57–74. ISSN 0363-7425.

⁹³ GILARDI, F. *Delegation in the regulatory state: independent regulatory agencies in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, 2008. ISBN 978-1-84844-812-4, str. 29 a násl.

svých správců tak, aby zajišťovali činnost v souladu s jejich pokyny. Podstata delegace agendy na nezávislý orgán je ale založena na jiných tendencích. Vyznačuje se především tím, že nezávislí regulátoři nemusí nutně sdílet názory svých politických zadavatelů, a dokonce lze předpokládat, že v mnoha situacích budou názory protichůdné. Klíčový aspekt spočívá v tom, že regulátoři jsou záměrně učiněni nezávislími na politickém vlivu tak, aby jim nemohly být udíleny pokyny. Systém jejich kontroly je záměrně omezen, což taktéž není s teorií pána a správce zcela v souladu. V obecné rovině zůstává teorie pána a správce základnou pro problematiku delegace, ale zejména v souvislosti s nezávislími regulačními orgány se do popředí dostávají jiné teorie.

Teorie transakčních nákladů

Teorie transakčních nákladů nabízí významnou argumentační základnu pro vysvětlení vzniku nezávislých regulačních úřadů. První krok k pozitivní teorii nemajoritních institucí učinil G. Majone, který zdůrazňuje přítomnost transakčních politických nákladů jako důvod těchto institucí. Majone tvrdí, že delegování pravomocí na nezávislé regulační orgány lze chápat jako prostředek ke snížení určitých transakčních politických nákladů⁹⁴. Transakční politické náklady jsou „důvodem, proč se političtí páni rozhodnou delegovat pravomoci při tvorbě regulační politiky na nezávislé instituce, jako jsou nezávislé centrální banky, regulační orgány nebo mezinárodní organizace, namísto aby politiku tvořili sami“.⁹⁵

Ekonomie využívá teorii transakčních nákladů pro optimalizaci procesů rozhodování a hledání nejefektivnější volby či způsobu chování. Koncepce transakčních nákladů zahrnuje hodnotu vynaloženého času i transakčního úsilí – vyjednávání. Transakční náklady lze interpretovat jako „náklady na měření hodnotových atributů toho, co je předmětem směny, a náklady na ochranu práv a hlídání a vymáhání vzájemných

⁹⁴ MAJONE, G. Nonmajoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governance: A Political Transaction-Cost Approach. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 2001, 157(1), str. 57–78. ISSN 0932-4569.

⁹⁵ Tamtéž, str. 59.

dohod“.⁹⁶ Každá interakce mezi subjekty, ať už mezi lidmi nebo institucemi, vyžaduje transakční náklady. Je zřejmé, že nežijeme ve světě nulových transakčních nákladů. V reálném světě jsou transakční náklady kladné.⁹⁷

Pochopení ekonomické podstaty nezávislých regulačních úřadů lze demonstrovat v hypotetickém prostředí – ve světě Coaseho teorému.⁹⁸ Ronald Coase, který je považován za otce teorie transakčních nákladů, se zabýval otázkami ohledně důvodů existence organizací. Pokusil se také zjistit, proč vznikají ve specializované směnné ekonomice obchodní společnosti.⁹⁹ Hledal důvody a ospravedlnění jejich existence a vzniku. Principiálně se jednalo o obdobné hledání jako u zjišťování důvodů pro vytváření nezávislých regulačních orgánů.

Podle Coaseho vznikají společnosti v tržní ekonomice proto, aby snížily náklady.¹⁰⁰ Je výhodnější a ziskovější být institucionálně organizován ve společnosti než se koordinovat na trhu jako jednotlivec. V reálném světě všechny informace a každá transakce vyžadují transakční náklady. Je třeba počítat i s náklady na vyjednávání a uzavírání samostatných smluv pro každou transakci. Díky moderním technologiím a pozitivním vlivům globalizace se transakční náklady sice snižují, ale nikdy nebudou nulové. Založení společnosti nebo instituce může transakční náklady snížit, protože neefektivní jednání jsou nahrazena administrativním rozhodnutím nějakého orgánu. V rámci společnosti odpadají individuální dohody mezi jednotlivými spolupracujícími články nebo výrobními stupni.¹⁰¹

⁹⁶ NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. ISBN 0-521-39416, str. 27.

⁹⁷ COASE, R. H. The Problem of Social Cost. *The Journal of Law & Economics*, 1960, 3, str. 1–44. ISSN 1537-5285.

⁹⁸ A. K. Dixit používá tuto analogii pro otázky politického procesu. Viz DIXIT, A. K. *The making of economic policy: a transaction-cost politics perspective*. Cambridge: MIT Press, 1996. ISBN 0-262-54098-3.

⁹⁹ COASE, R. H. The Nature of the Firm. *Economica (Oxford)*, 1937, 4(16), str. 386–405. ISSN 0013-0427.

¹⁰⁰ Tamtéž.

¹⁰¹ COASE, R. H. The Problem of Social Cost. *The Journal of Law & Economics*, 1960, 3, str. 1–44. ISSN 1537-5285.

Na druhé straně existuje silný protiargument, a to že na založení a fungování společnosti je nutné také vynaložit určité náklady. Coase tuto skutečnost zohledňuje, když říká, že společnost existuje „vždy, když by administrativní náklady společnosti byly nižší než náklady na tržní transakce, které nahrazuje, a zisky, které by vyplynuly z přeskupení činností, by byly vyšší než náklady firmy na jejich organizaci“.¹⁰²

Koncept transakčních nákladů se objevuje i v politice („transaction-cost politics“¹⁰³). Jedná se o náklady na fungování politického procesu a náklady na dosažení a prosazení politických dohod. Politické transakční náklady mohou být důvodem, proč se politici rozhodnou delegovat pravomoci při tvorbě regulační politiky na nezávislé instituce, místo toho, aby danou politiku vytvářeli sami. To, že demokratičtí politici delegují pravomoci v některých oblastech, ale v jiných ne, může být dosti matoucí. Vysvětlení této skutečnosti poskytuje Coaseho teorém. Analogicky zde lze použít teorie transakčních nákladů – demokratičtí politici budou preferovat, aby agendu spravovali sami, pokud politické přínosy, které z toho plynou, budou vyšší než politické náklady. Na druhou stranu, pokud politické náklady převýší přínosy plynoucí z vlastního výkonu politiky, přenesou pravomoci na nezávislé instituce.¹⁰⁴

Dalším klíčovým přispěvatelem k přístupu transakčních nákladů v politice je Avinash K. Dixit. Dixit se zaměřil na vývoj institucí, které se s transakčními náklady vyrovnávají. V knize „The Making of Economic Policy: A Transaction Cost Politics Perspective“ rozvíjí a ilustruje přístup transakčních nákladů jako koncepční rámec pro studium politického procesu tvorby hospodářské politiky. Zabýval se také problémem věrohodného závazku.¹⁰⁵

¹⁰² COASE, R. H. The Problem of Social Cost. *The Journal of Law & Economics*, 1960, 3, str. 1–44. ISSN 1537-5285, str. 17.

¹⁰³ DIXIT, A. K. *The making of economic policy: a transaction-cost politics perspective*. Cambridge: MIT Press, 1996. ISBN 0-262-54098-3, str. 32.

¹⁰⁴ Viz také MAJONE, G. Nonmajoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governance: A Political Transaction-Cost Approach. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 2001, 157(1), str. 57–78. ISSN 0932-4569.

¹⁰⁵ DIXIT, A. K. *The making of economic policy: a transaction-cost politics perspective*. Cambridge: MIT Press, 1996. ISBN 0-262-54098-3.

Úlohu transakčních nákladů v politice také významně rozvíjel D. C. North. Tvrdil, že „přístup k politice založený na transakčních nákladech je příslibem jak lepšího analytického pochopení politických rozhodnutí učiněných v určitém časovém okamžiku, tak vysvětlení rozdílné výkonnosti úřadu v průběhu času“.¹⁰⁶ Jeho analýza politických institucí byla založena především na zkoumání jednoho konkrétního projevu transakčních nákladů, a tím je problém nedostatku instrumentální racionality.

Problém nedostatku instrumentální racionality

Instrumentální racionalitu D. North ve svém článku „A Transaction Cost Theory of Politics“ vystihuje jako situaci, kdy regulační orgány mají správné modely a znají postupy, pomocí kterých mohou interpretovat svět kolem sebe, dokážou odhadovat následky svých rozhodnutí a mají možnost získat zpětnou vazbu, která je povede k případné revizi a nápravě původně nesprávných postupů či regulačních cílů.¹⁰⁷

Základní myšlenkou problému nedostatku instrumentální racionality je, že političtí aktéři mohou (v některých oblastech více, v některých méně) instrumentální racionalitu postrádat. Jejich racionalita významně selhává („lack/failure of instrumental rationality“). Znamená to tedy, že nepoužívají optimální strategii, využívají nesprávné modely fungování pro svou činnost a stanovují si neefektivní regulační cíle. Následně i v případech, chtějí-li své strategie změnit a pokusit se o nápravu, jsou opět neúspěšní. Jejich úsilí o změnu směrem k lepšímu fungování či k optimálnější podobě regulace selže. Je to dáno tím, že nedokážou shromáždit vhodné informace a získat uspokojivou zpětnou vazbu pro nápravu svých chyb, a nemohou tak dosáhnout změny efektivním způsobem.

Když dojde k přenesení regulačních pravomocí na nezávislý orgán, lze tím náklady vzniklé nedostatkem instrumentální racionality v mnoha ohledech snížit. Lze vyjít z předpokladu, že nezávislé orgány budou mít v mnoha případech specializovanou

¹⁰⁶ NORTH, D. C. A Transaction Cost Theory of Politics. *Journal of Theoretical Politics*, 1990, 2(4), str. 355–367. ISSN 0951-6298, str. 366.

¹⁰⁷ Tamtéž, str. 356.

agendu, kterou budou vykonávat odborníci úzce zaměřeni právě na daný sektor. Je možné, že procesní postupy na ministerstvech nebo vládě podřízených úřadech budou méně flexibilní, například kvůli rozsáhlosti, obecnému zaměření agendy nebo větší vzdálenosti od aktérů v dotčené oblasti. Výkon specializované agendy nesespecializovanou organizační složkou státu by tak mohl představovat nákladnější variantu než v případech, kdy ji bude zajišťovat nezávislý specializovaný orgán. Je pravděpodobné, že k tomu přispěje lepší znalost daného odvětví, zájmů a potřeb jeho aktérů ze strany nezávislého orgánu. Nezávislý orgán bude moci snáze získat a kvalifikovaněji zhodnotit informace nutné pro stanovení strategií a regulačních cílů.

S logikou a různými aspekty problému nedostatku instrumentální racionality ve vztahu k politice pracuje Beckerův model politické konkurence.¹⁰⁸

Problém učinit věrohodný závazek

Od problému nedostatku instrumentální racionality lze přejít k dalšímu problému, a tím je nemožnost učinit věrohodný závazek („credible commitment problem“). Zatímco selhání instrumentální racionality představovalo situaci, kdy regulátor (nebo jakýkoli subjekt, který nastavuje „pravidla hry“) nemohl podobu regulace nebo postupy a dlouhodobé cíle nastavit, protože nedokázal kvalifikovaně zhodnotit, jak daný sektor funguje a jaké budou skutečné dopady jeho kroků, problém věrohodného závazku představuje mnohem závažnější argument. Jeho podstata spočívá v tom, že i v případech, kdy by regulátor měl dostatečné informace k tomu, aby zvolil efektivní podobu regulace i vhodné strategie a cíle, nedojde k jejich naplnění, neboť zúčastněné subjekty mu tyto cíle (nebo záměry) neuvěří.

Kydland a Prescott¹⁰⁹ teoreticky ukazují časovou nekonzistenci, která vzniká při realizaci různých cílů hospodářské politiky. Časová nekonzistence spočívá v rozdílné

¹⁰⁸ BECKER, G. S. A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence. *Quarterly Journal of Economics*, 1983, 98(3), str. 371–400. ISSN 0033-5533.

¹⁰⁹ KYDLAND, F. E. a PRESCOTT, E. C. Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. *Journal of Political Economy*, 1977, 85(3), str. 473–491. ISSN 0022-3808.

optimální regulaci v krátkém a dlouhém období. Jde tedy o to, že optimální regulace je z krátkodobého hlediska jiná než optimální strategie dlouhodobém časovém horizontu.

Důvodem je, že chování všech subjektů není ovlivněno pouze předchozí hospodářskou politikou (předchozím nastavením regulačních pravidel nebo strategií) a okolnostmi, které vycházejí z aktuální situace, ale také očekáváními o budoucí hospodářské politice. Subjekty mají nějaké představy o tom, jak bude budoucí podoba regulace vypadat, a přizpůsobí podle toho své chování. Může se ale stát, že jejich očekávání nebudou v souladu s realitou. Vláda například naplánuje provádění určité politiky s vidinou dosažení nějakého cíle, ale po její implementaci se ukáže, že tato regulace není výhodná, nebo dokonce není schopna dosáhnout zamýšlených důsledků, protože lidé očekávali něco jiného a přizpůsobili tomu své vzorce chování. Tento problém by nenastal, pokud by všichni byli schopni přesně odhadovat podobu budoucí regulace. Takový předpoklad je ale velmi nerealistický. Může se tak stát, že určitá podoba regulace se po jejím přijetí, v kontextu neplánovaného chování jednotlivých subjektů, může stát neoptimální a je nutné vytvořit regulaci novou.

Při existující časové nekonzistenci optima (cílů regulace) v krátkodobém a dlouhodobém horizontu se objevuje problém učinit věrohodný závazek ze strany regulátora.¹¹⁰ To znamená, že i když si regulátor stanoví za cíl sledovat regulační strategii, která je z dlouhodobého hlediska optimální, nebude tento jeho závazek věrohodný, protože regulované subjekty jsou si vědomi, že v krátkodobém časovém horizontu je optimální jiná podoba regulace. Bude-li danou regulaci vykonávat vláda, u které je předem jasné, že se jedná pouze o „vládu na čas“, je pochopitelné, že si zvolí takovou strategii, která přinese užitky ještě v jejím funkčním období. Bude tak převažovat tendence sledovat krátkodobé cíle. Akteři si toho budou vědomi a deklarované dlouhodobé cíle nebudou brát v potaz, neboť neuvěří, že budou skutečně dodrženy.

Problém časové nekonzistence a nevěrohodnosti závazku lze přiblížit na ilustrativním příkladu. Vláda například stanoví dlouhodobý cíl, který spočívá v omezování skládkování odpadu s konečnou vizí zcela eliminovat skládkování. Skládkování je ale z

¹¹⁰ DIXIT, A. K. *The making of economic policy: a transaction-cost politics perspective*. Cambridge: MIT Press, 1996. ISBN 0-262-54098-3.

krátkodobého hlediska nejlevnější způsob, jak se zbavovat odpadu. Kvůli tomu není dlouhodobý závazek vlády skládkování omezovat věrohodný, protože za funkční období stávající vlády přinese jen zvýšené náklady a jeho přínosy budou viditelné až v dlouhodobém horizontu. Přestože firmy, které zajišťují likvidaci odpadu, vědí, že vláda ve stanoveném roce skládkování zakáže, nevyvíjí dostatečné investice do alternativních technologií na zbavování se odpadu, protože nevěří stanovenému dlouhodobému cíli. V důsledku toho, až nastane rok, ve kterém má dojít k zákazu, vláda od svého cíle upustí, protože si je vědoma potřeby vynaložit značné náklady a v konečném důsledku i nemožnosti zákaz fakticky realizovat.

Problém časové nekonzistence i nemožnost učinit věrohodný závazek lze překonat delegací výkonu regulačních pravomocí na nezávislý subjekt. Právě v sektorech podléhajících regulaci (např. síťová odvětví) nebo při provádění monetární politiky, kde pro úspěšné provádění dané politiky je věrohodnost ohledně regulačních cílů klíčová, může být delegace řešením rozebíraných problémů.¹¹¹ Úřad nezávislý na vládě má jiný časový horizont pro své rozhodování než vláda, sleduje jiné cíle, protože nepodléhá oportunistickým tlakům a není motivován snahou zalíbit se voličům, neboť jim nemusí v pravidelných volbách skládat účty.

Pokud se politici vzdají pravomocí v určité oblasti a delegují je na nezávislý orgán, který nemohou přímo kontrolovat, pak i v případě, že se jejich preference v průběhu času změní (například v období před volbami), zůstane zachována věrohodnost jejich závazků, protože danou agendu již nemohou ovlivnit. Zřizování nezávislých bank je příkladem toho, jak zvýšit důvěryhodnost měnové politiky.¹¹² Potvrzují to i empirické studie, které ukazují negativní vztah mezi nezávislostí centrální banky a mírou inflace.¹¹³ V tomto ohledu jsou argumenty pro nezávislé regulační orgány v podstatě stejné jako pro oblast centrálního bankovníctví. Pokud je regulace svěřena apolitickým nezávislým

¹¹¹ MAJONE, G. Nonmajoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governance: A Political Transaction-Cost Approach. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 2001, 157(1), str. 57–78. ISSN 0932-4569, str. 65.

¹¹² ROGOFF, K. The optimal degree of commitment to an intermediate monetary target. *Quarterly Journal of Economics*, 1985, 100(4), str. 1169–1189. ISSN 0033-5533.

¹¹³ CUKIERMAN, A., WEBB, S. B. a NEYAPTI, B. Measuring the Independence of central banks and its effect on policy outcomes. *The World Bank Economic Review*, 1992, 6(3), str. 353–398. ISSN 0258-6770.

expertům, kteří nepodléhají volebním tlakům a jejichž preference nejsou časově nekonzistentní, mohou být nezávislé regulační agentury řešením problému učinit věrohodný závazek a celkově mohou zvýšit důvěryhodnost tvorby regulační politiky.¹¹⁴

Teoretická východiska a důvody pro delegaci (nejen) na nezávislé agentury shrnují přehledně do čtyř hlavních argumentů Thatcher a Stone¹¹⁵:

1) delegace může vyřešit problém správce učinit věrohodný závazek (od nezávislých agentur se očekává, že posílí důvěryhodnost slibů nebo daných cílů)

2) delegace může pomoci překonat informační asymetrii v technických nebo specializovaných oblastech veřejné správy (od nezávislých agentur se očekává, že budou lépe rozvíjet a využívat odborné znalosti)

3) delegace může zvýšit efektivitu tvorby pravidel (očekává se, že nezávislé agentury budou lépe reagovat na potřeby daného odvětví, na relativně specifické problémy a otázky, které mohou vyvstat, zatímco úkolem politiků je stanovovat obecný rámec fungování jednotlivých politik a jejich směřování)

4) delegace může přenést a zmírnit negativní důsledky z nepopulárních rozhodnutí (od nezávislých agentur se očekává, že budou sledovat určité strategie a cíle, které by pro politiky mohly být neúnosné např. kvůli tomu, že jsou nepopulární u některých společenských skupin)

Závěrem je vhodné poukázat na to, že argumenty z představených teorií, které tvoří teoretickou základnu pro odůvodnění vzniku nezávislých úřadů, nezůstávají pouze na úrovni teorie, jejich pravdivost a použitelnost byla prokázána i na empirické úrovni. Kupříkladu se potvrdilo, že regulátoři bývají více formálně nezávislí v odvětvích, ve kterých je těžší učinit věrohodný závazek.¹¹⁶

¹¹⁴ Další aspekty problému věrohodného závazku popisuje F. Gilardi, věnuje pozornost i ostatním výše rozebíraným ekonomickým teoriím. Viz GILARDI, F. *Delegation in the regulatory state: independent regulatory agencies in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, 2008. ISBN 978-1-84844-812-4.

¹¹⁵ THATCHER, M. a SWEET, A. S. Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions. *West European politics*, 2002, 25(1), str. 1–22. ISSN 0140-2382, str. 4.

¹¹⁶ GILARDI, F. *Delegation in the regulatory state: independent regulatory agencies in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar. 2008. ISBN 978-1-84844-812-4, str. 70.

Nárůst počtu nezávislých orgánů však zcela jistě nemůže být odůvodněn izolovaně, pouze na základě výše uvedených teorií. Je logické a bylo taktéž prokázáno (zejména v sektoru telekomunikací), že též požadavky na regulaci ze strany Evropské unie hrají důležitou roli v motivaci zřizovat nezávislé úřady.¹¹⁷

I přes výše uvedenou argumentaci může na závěr vyvstat do značné míry provokativní otázka, jestli není zavádění nezávislých správních úřadů v tuzemské právním řádu jen výsledkem podlehnutí módnímu trendu ze zahraničí a nakolik jsou výrazem skutečné potřeby těchto úřadů. Tyto otázky nejsou vůbec od věci. Výzkumy totiž skutečně ukázaly, že nezávislé (regulační) úřady se šíří na základě vzájemně ovlivňujícího se difuzního procesu. I na empirické úrovni se prokázalo, že rozhodnutí založit nezávislý regulační úřad v daném státě a sektoru je do značné míry ovlivněno předchozími rozhodnutími z jiných států. Čím je v daném státě vyšší procento odvětví, kde již byly zřízeny nezávislé úřady, tím vyšší je pravděpodobnost, že bude zřízen další nový nezávislý regulátor. Difuzní proces u nezávislých úřadů je poháněn takzvaným procesem emulace, kde význam toho, že nezávislý orgán byl založen, znamená více než skutečné výsledky toho, co delegace na nezávislý orgán do důsledku přinesla. Jinými slovy, emulace znamená, že se nezávislé úřady nerozšiřují kvůli svým objektivním charakteristikám, ale spíše se rozšiřují kvůli vlastnostem, které jsou výsledky určitých sociálních konstruktů. Kupříkladu může být daný jev (zakládání nezávislých orgánů v určitém sektoru) považován za normu, může jít o symbolickou nápodobu ostatních v dané věci nebo začne být daná charakteristika považována za samozřejmost.¹¹⁸

Je tedy možné konstatovat, že značný nárůst počtu nezávislých správních úřadů i jejich šíření do stále nových oblastí (u nás i ve světě) je do jisté míry skutečně výsledkem určitého módního trendu. V konečném důsledku je ale zakládání a rozšiřování nezávislých orgánů výsledkem kombinace teoretických argumentů, které volají po zakládání nezávislých úřadů, a mnoha dalších exogenních faktorů. Je patrné, že výše uvedené ekonomické teorie staví na myšlence potřebnosti těchto nezávislých orgánů (nezávislý úřad bude danou agendu vykonávat „lépe“ než úřad bez nezávislosti) a

¹¹⁷ GILARDI, F. *Delegation in the regulatory state: independent regulatory agencies in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar. 2008. ISBN 978-1-84844-812-4, str. 122.

¹¹⁸ Tamtéž, str. 122.

ospravedlňují tím jejich vznik. Teze o rozšiřování nezávislých orgánů na základě difuzního procesu s myšlenkou potřeby nepracuje. Důvody vzniku zakládání nezávislých orgánů a rozličné faktory ovlivňující jejich výskyt a výši nezávislosti, která jim je dána, jsou předmětem mnoha studií. Jejich závěry však nelze zcela zaměňovat s hodnocením, jestli je činnost nezávislých orgánů efektivní a jestli v reálné praxi fungují lépe než orgány bez nezávislosti. O otázkách potřeby a efektivity nezávislých správních úřadů lze zůstat u diskuzí *de lege ferenda* nebo je empiricky testovat na základě skutečných dat a výsledků. Z podstaty věci je ale obtížné najít kritéria, která by takovátě hodnocení umožnila. Empirické studie uvedené v kapitole 5 této práce nabídnou alespoň malý vhled do skutečného fungování vybraných tuzemských institucí, a to skrze politickou zranitelnost jejich představitelů.

1.4 Ekonomický přístup k právu

Ve výzkumu pro tuto disertační práci byla použita ekonomická analýza práva. Ekonomická analýza práva, v zahraničním kontextu označována pojmem „law and economics“, spočívá v používání ekonomie, především pak mikroekonomické teorie, při zkoumání právní úpravy nebo při analýze právních vztahů. Využívání exaktních kvantitativních metod a vědeckých disciplín, jako například uplatnění ekonometrie v oblasti práva, pak přináší další rozměr, který společně s aplikací poznatků z ekonomických teorií představuje ekonomický přístup k právu. S využitím tohoto přístupu pro problematiku oblasti nezávislých regulátorů nebo nezávislých orgánů lze dojít k zajímavým zjištěním, což potvrzují i studie uvedené v kapitolách níže.

Vliv a využití tohoto přístupu je však (například oproti zemím angloamerické právní kultury) stále zanedbatelný. V akademickém prostředí se lze často setkat s kritikou tohoto přístupu a s jeho odmítáním. Jeho využití je často spojeno s předsudky založenými na příliš omezeném chápání tohoto přístupu.

Zapojování dalších vědních oborů do oblasti práva jde ruku v ruce s jeho multidimenzionálním charakterem. Multidimenzionalita práva spočívá v tom, že právo jako fenomén může být zkoumáno v několika rovinách – v nově normativní, sociální,

axiologické, mocenské, informační a v dalších rovinách.¹¹⁹ Na prvním místě stojí jistě normativní přístup k chápání práva, jakožto systému pravidel regulujících chování. Omezit se na analýzu právních pravidel a zkoumání komplexu práva jen z hlediska normativního by však znamenalo popření dalších rovin, které právo, v postavení multidimenzionálního fenoménu, v sobě samém již obsahuje. Zejména by docházelo k popírání roviny axiologické a roviny sociální.

Jednotlivé dimenze práva a fakt, že se různé roviny a přístupy obsažené v chápání práva navzájem nevylučují, ale stojí vedle sebe, lze ilustrovat na analýze jakékoliv právní normy. Normativní dimenze zkoumá, jaká práva a povinnosti právní regulace přináší, co je jejich obsahem a jaké je nastavení právní regulace. Axiologická dimenze do komplexu práva zase vnáší hodnoty, které normativní právní regulace zprostředkovává.

Sociální dimenze práva je pak promítnutím společenských vztahů do normativní regulace, tedy to, jak konkrétní sociální okolnosti ovlivňují podobu práva. Na druhou stranu se sociální dimenze práva zabývá i samotným výsledkem právní regulace¹²⁰ – jak se konkrétní pravidla projevují ve skutečném chování subjektů. Zkoumá to, jestli právní regulace plní své cíle, jak právo funguje v reálném světě a jestli obsah toho, co bývá označováno jako „law in books“, je v souladu se skutečnou situací, tedy s tím, jak se projevuje tzv. „law in action“. Vyhodnocení výsledků dopadů právní regulace může mít pak značný vliv na budoucí podobu regulatorních pravidel a může přispívat k jejich změnám tak, aby bylo lépe dosaženo cílů regulace.

Právní věda, která tradičně pracuje s normativní analýzou práva, má své limity. Konkrétní problémy mohou vznikat při polemice nad vztahem normativity a reality a napětím mezi nimi. Pro zkoumání reality nemá právní věda dostatečné instrumentální zabezpečení. Nedokáže kvalifikovaně vyhodnotit fungování právních institutů v reálném světě a jejich dopady na chování subjektů. Značná úskalí vyvěrají i v rámci vztahu mezi idealitou a realitou. Hodnocení tohoto vztahu je z pohledu práva ještě o stupeň komplikovanější. Nejenže právo neumí vědecky zkoumat realitu, stejně tak není

¹¹⁹ GERLOCH, A. *Teorie práva*. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-652-1.

¹²⁰ GERLOCH, A. *Teorie práva*. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-652-1.

schopno samo o sobě uspokojivě formulovat ideály. Chceme-li se zabývat i dalšími dimenzemi práva, je nezbytné aplikovat interdisciplinární přístup. Axiologická dimenze práva má nesporné přesahy do oblasti etiky, filozofie, historie i náboženství. Sociální dimenze pak musí využívat takové postupy a metody společenských věd, které jí pomohou analyzovat vliv právních norem na chování subjektů.

Zapojením alternativních přístupů k právu není normativní dimenze a normativní přístup k analýze práva nijak znehodnocován či odsouván do pozadí. Alternativní přístupy jen v rámci analýzy práva řeší jiné okruhy otázek. Normativní dimenze dokáže poskytnout odpověď na otázku „jak?“. Analyzuje to, jak je nastaven systém pravidel regulující chování lidí a jaký je jeho konkrétní obsah, což je z podstaty věci klíčové. Alternativní přístupy, zejména pak ekonomický přístup k právu, se pak zabývají širším okruhem otázek. Pomocí vlastních teorií a metod jsou schopny odpovědět na otázku „proč?“, například proč má daná normativní úprava podobu, jakou má, proč byl uzákoněn určitý právní institut. Dokážou též odpovědět na otázku „k čemu?“. S jejich pomocí lze zjistit, zdali výsledná právní regulace opravdu zabezpečuje cíl, k jehož dosažení byla určena.

Za jednu ze společenských věd, která může být pro právní vědu značně přínosná, je považována právě ekonomie. Vymezit ekonomii jako vědu není triviální a objevují se různé definice. Ty se navíc v průběhu času mění spolu s tím, jak se zdokonaluje ekonomické poznání. Od původních definic ekonomie, jakožto vědy o bohatství¹²¹, jsme se posunuli k modernějším definicím. Například G. Mankiw definuje ekonomii jako vědu, která zkoumá, jak společnost využívá její vzácné zdroje.¹²² V českém prostředí např. R. Holman vyzdvihuje, že ekonomie patří mezi společenské vědy, a definuje ji jako vědu o lidském jednání.¹²³ Z uvedených formulací je patrný jeden stěžejní poznatek – ekonomie není primárně vědou o penězích, ale o lidech.

Problémem uvedených definic je, že se příliš zaměřují na předmět zkoumání a nedokážou plně odlišit ekonomii od jiných společenských věd. Pokud se o to chceme pokusit a pochopit, co je ekonomie, musíme opustit snahu definovat ekonomii

¹²¹ MARSHALL, A. *Principles of Economics*. 8. vydání. Londýn: Palgrave Macmillan UK, 2013. ISBN 978-0-230-24929-5.

¹²² MANKIW, N. G. *Zásady ekonomie*. Praha: Grada, 1999. ISBN 80-7169-891-1.

¹²³ HOLMAN, R. *Ekonomie*. 5. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011. ISBN 978-80-7400-006-5.

předmětem zkoumání. Stejně jako u jiných společenských věd je totiž předmětem jejího zkoumání lidská společnost. Patrné rozdíly nalezneme až v metodologii jednotlivých věd. A právě metodologie ekonomie je to, co ji činí užitečnou i pro aplikaci v právní oblasti. Ekonomie zkoumá a analyzuje preference lidí a na základě toho je schopna predikovat jejich chování v definovaných situacích.

Nutnost zohledňovat širší škálu účelů a hodnot je kryta již v samotných ekonomických metodách. Jako mylný se pak jeví argument, že právo a ekonomie se zabývají spolu nekorespondujícími okruhy záležitostí nebo že ekonomie sleduje užší cíle než právo samotné či snad že jsou jim vlastní odlišné hodnoty. Jak již bylo uvedeno, předmětem ekonomie je zkoumání chování společnosti jako celku či jednotlivých lidí. Právo chování lidí a společnosti do určité míry determinuje na základě normativních pravidel. Ekonomie proto potřebuje chápat tato normativní pravidla, aby dokázala pochopit chování společnosti. Právo naopak potřebuje pochopit zákonitosti ekonomie, aby bylo schopné domýšlet svůj dopad – dopad legislativy i individuálních normativních aktů.

Kvalitativně ale nejde právo a ekonomii stavět na stejnou úroveň. Zatímco právní věda analyzuje pouze pravidla hry, ekonomie se zabývá zkoumáním hráčů, jejich reakcí na stanovená pravidla a v neposlední řadě i pravidly samotnými.

Častým argumentem ze strany kritiky bývá, že role sociální dimenze práva je příliš přeceňována a že její význam není pro právní praxi tak významný. Totéž je vytýkáno i aplikaci ekonomického přístupu k právu. Na tomto místě je však nutné rozlišovat jednak dvě roviny sociální dimenze práva a jednak různé okruhy právních profesí, které s potřebou zapojit ekonomický přístup k právu do své činnosti, mohou přijít do kontaktu. Sociální dimenze práva se projevuje *ex ante* před tvorbou normativní právní regulace, kdy ovlivňuje její podobu, a také *ex post*, kdy zprostředkovává obraz o reálném fungování regulace v praxi.

Co se týče první roviny, sociální dimenze práva ztělesňuje systém společenských vztahů, které determinují obsah systému práva *de lege lata*. Sociální dimenze práva zahrnuje reálné okolnosti a vztahy mezi subjekty, vliv zájmových skupin, rozdělení moci, způsob vládnutí, ekonomické uspořádání státu, rozdělení bohatství a mnoho dalších aspektů, které vyplývají ze společensko-historického kontextu. Ve fázi tvorby normativní právní regulace sociální rovina nepůsobí samostatně, nýbrž se prolíná i s dalšími rovinami, jako

například rovinou axiologickou nebo mocenskou. Mocenská rovina práva pak s sebou přináší vlivy související s realizací státní politiky nebo cílů mezinárodní politiky. Platné právo na tyto vlivy reaguje tím, že se je snaží regulovat, eliminovat nebo naopak jejich fungování podporuje.

Zkoumání sociální dimenze práva je nutnou podmínkou k odhalení *de lege ferenda* důvodů vzniku právní regulace a jednotlivých právních institutů. Znalost těchto okolností pak může být nápomocná při výkladu práva. Použití ekonomických modelů a teorií v této rovině je velmi přínosné tím, že zjednodušené modely a teorie mohou usnadnit chápání reálných vztahů a chování lidí.

V rovině *ex post* se sociální dimenze práva projevuje v samotném výsledku normativní regulace. Její role spočívá především ve zkoumání toho, jak regulace funguje ve skutečnosti, jak se promítá do reality a jak ovlivňuje chování a rozhodování subjektů. Analýza výsledků právní regulace – tedy to, jestli skutečně naplňuje cíle, pro něž byla přijata, a zdali opravdu zabezpečuje zájmy, pro jejichž ochranu byla vytvořena, hraje dost podstatnou roli. Boje o podobu a snahy o změnu právní úpravy by postrádaly smysl, kdyby nikoho nezajímaly dopady jejich aplikace. Právě v této oblasti je aplikace ekonomického přístupu k právu velmi užitečná. Pomocí ekonometrických modelů na základě reálných empirických dat se lze přiblížit poznání, jak normativní regulace ovlivnila chování lidí a zda bylo skutečně dosaženo deklarovaného cíle.

Oblast, ve které je použití ekonomického přístupu k právu stěžejní, je oblast legislativní tvorby. Ve fázi normotvorného procesu lze využít všechny metody ekonomického přístupu k právu. Ekonomický přístup k právu s sebou přináší možnost zkoumat účelnost práva. Tedy to, jestli právní úprava skutečně plní účel, který měla zajišťovat. Konflikt mezi právem *de lege lata* a jeho obsahovou nespravedlností či neúčelovostí byla v právní teorii řešena už o staletí dříve.¹²⁴ Právě ekonomický přístup k právu může do této diskuze významně přispět. Cíl nebo účel dané právní úpravy vychází z preferencí zájmové skupiny, která ji prosadila, a je ovlivněn společensko-historickým kontextem, rozličnými okolnostmi a hodnotami, jež se zrcadí v různých dimenzích práva. V

¹²⁴ JHERING, R. *Der Zweck im Recht*. Erster Bd. 4. vydání. Leipzig: Breitkopf und Härtel, 1904. Nebo též RADBRUCH, G. *Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht*. *Süddeutsche Juristen-Zeitung*. Lambert Schneider, 1946, 1(5), str. 105–108. ISSN 0340-692X.

konečné podobě je pak dán zákonodárcem. Otázkou však zůstává, zda právní úprava může vést k deklarovanému cíli a není jen bezzubou úpravou nebo dokonce úpravou, která vede k opačnému cíli. Právě aplikace ekonomického přístupu dokáže do určité míry zhodnotit, jestli byl v konečném důsledku regulační cíl naplněn, či zdali se právní úprava minula účinkem či změnila chování subjektů jiným směrem, než se očekávalo. Bez zhodnocení účelů a dopadů úpravy není možné regulativní pravidla do budoucna efektivně měnit. Do značné míry pak použití ekonomického přístupu k právu dokáže pomoci ještě před samotným zavedením právní regulace, kdy na základě ekonomické analýzy dokáže predikovat budoucí chování subjektů a odhadnout možné dopady (hodnocení dopadů regulace).

Akademická sféra pak představuje druhou oblast, kde by nemělo být využívání ekonomického přístupu bráněno. Ekonomické metody i metody z jiných vědních oborů dávají analýze práva hlubší rozměr a umožňují zkoumat další aspekty, na které by metodologický aparát právní vědy nestačil. Právě zde je prostor zkoumat, jaký je účel právních institutů, jaké jsou skutečné důvody jejich vzniku, zda fungují, jak se očekává, jestli garance určitých práv plní efekty, kterých chceme dosáhnout, jak funguje dělba moci v praxi a například i to, jestli zavádění formálně nezávislých institucí znamená, že i jejich rozhodování je v realitě nezávislé.

Zkoumání skutečných dopadů právní regulace je alternativou k jiným postupům při analýze práva, ve kterých je rozebírán text zákona, hledají se skuliny v právní úpravě, je vytvářena polemika, kritizují se sporná ustanovení nebo dochází ke komparaci napříč právními systémy. Obojí má v právní vědě své místo a znevažovat některý z přístupů jistě není žádoucí, stejně tak jako přílišné vyzdvihování některého z nich. Jedná se jen o aplikaci odlišných přístupů.

Ekonomický přístup k právu i jakákoli další interdisciplinarita v právní oblasti může být přínosná a nelze ji zcela odmítat. Je to dáno tím, že použití teoretických základů, poznatků a metod z jiných vědních oborů nám dovoluje poznat i další roviny nebo dimenze práva, ve kterých může být právo zkoumáno. Ekonomický přístup k právu dává možnost zkoumat a poznat sociální dimenzi práva, jakožto společenský kontext, který ovlivňuje tvorbu pravidel i výsledek normativní regulace. Úplné popření využitelnosti

ekonomického přístupu k právu by pak znamenalo odmítání sociální dimenze práva, a tedy i pojetí práva jako multidimenzionálního fenoménu.¹²⁵

¹²⁵ Srov. KLIMENTOVÁ, E. Ekonomický přístup k právu. In *Zmeny v chápaní práva: pluralita systémov, prameňov, perspektív...* Bratislava: Ústav štátu a práva Slovenskej akadémie vied, 2019, str. 45-52. ISBN 978-80-89607-79-2.

2. NEZÁVISLÉ SPRÁVNÍ ÚŘADY

2.1 Materiální nebo formální pojetí

Výčet institucí, které dosavadní literatura považuje za nezávislé správní úřady, se značně různí.¹²⁶ Historicky je to dáno i změnami legislativy a tím, jak se vyvíjelo pojetí ústředních správních úřadů¹²⁷. Mezi nezávislé správní úřady jsou nejčastěji zařazovány následující úřady: ČSÚ, ČTÚ, ERÚ, RRTV, ÚDHPS, ÚOHS, ÚOOÚ a ÚPDI.¹²⁸

Je třeba si přiznat, že hranice toho, co lze označit jako nezávislý správní úřad, jsou dost fluidní a je nutné připustit jistou názorovou heterogenitu. Výčet nezávislých správních úřadů se může lišit s ohledem na perspektivu, skrze kterou na ně lze nahlížet. Čistě formalistický přístup, na základě kterého bychom za nezávislé správní úřady považovali jen úřady zákonem výslovně označené jako nezávislé (prostřednictvím formulace, že daný správní úřad se řídí pouze právními předpisy, případně je mu zakázáno přijímat pokyny), není dostačující. Současná právní úprava takto stanovuje nezávislost u ERÚ, ÚOOÚ, ÚDHPS, ÚPDI a u ČSÚ.¹²⁹ RRTV bylo nezávislé postavení výslovně přiznáno

¹²⁶ MIKULE, V. Nezávislé správní úřady? In *Konference 2001: český stát a vzdělanost*. Praha: Karolinum, 2002, str. 251–255. ISBN 80-246-0491-4.

VOPÁLKA, V. Nezávislé správní orgány. In *Ve službách práva: sborník příspěvků k 10. výročí založení pobočky nakladatelství C.H. Beck v Praze*. Praha: Beck, 2003, str. 87–97. ISBN 80-7179-820-7.

POUPEROVÁ, O. Ústřední správní úřady – formální nebo materiální pojetí? *Právník*, 2013, 153(1), str. 67–77. ISSN 0231-6625.

SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019. ISBN 978-80-7598-564-4, str. 290 a násl.

POUPEROVÁ, O. *Institucionální aspekty regulace médií*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-335-8.

STAŠA, J. Heterogenita moci výkonné. In *Ústava v kontextu společenských změn: (k 30. výročí jejího přijetí)*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, str. 197–206. ISBN 978-80-7676-587-0, str. 203.

¹²⁷ Ust. § 2 zák. č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky.

¹²⁸ Srov. KLIMENTOVÁ, E. Co je nezávislého na nezávislých správních úřadech? *Správní právo*, 2023, LVI (4), str. 249–269. ISSN 0139-6005.

¹²⁹ Ust. § 5 písm. a) zák. č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě; ust. § 17 odst. 3 zák. č. 458/2000 Sb., energetický zákon; ust. § 28 odst. 1 zák. č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů; ust. § 19 odst. 2 zák.

až s účinností od 15. 9. 2022¹³⁰, do té doby nebyla jako nezávislá explicitně označena. Taktéž ÚOHS, který má představovat nezávislého strážce hospodářské soutěže, doposud postrádá v zákonné úpravě výslovnou zmínku o své nezávislosti. V nejbližší době se ale výslovného stvrzení své nezávislosti zřejmě dočká.¹³¹ U ČTÚ, jehož úprava v mnohém kopíruje zákonnou dikci energetického zákona, výslovná zmínka o nezávislosti také chybí.

Zmíněný čistě formalistický přístup opomíná úřady, u nichž existují důvody k tomu, aby ve své činnosti působily nezávisle, nebo vykazují určité znaky nezávislosti. U některých úřadů lze předpokládat, že z podstaty své činnosti budou fungovat lépe jako nezávislé. To, že jsou pouhým nástrojem vlády či v područí plnění jejích plánů, by šlo naproti samotnému smyslu těchto úřadů. V prvé řadě se může jednat o regulátory v odvětvích, kde hrozí vznik přirozených monopolů a jejichž nezávislost ospravedlňují ekonomické teorie. Typicky se bude jednat o tzv. síťové regulátory v oblastech energetiky, telekomunikací nebo dopravy. Dalším legitimizačním důvodem pro existenci úřadu s nezávislým postavením je lepší ochrana práv, které má v rámci své působnosti střežit. Dále se může jednat o významné oblasti, ve kterých hrozí manipulace nebo zneužití citlivých informací ze strany vládnoucí moci. Materiální hledisko, spočívající v tom, že u každého jednotlivého úřadu musí být jeho nezávislost odůvodněná, bývá někdy považováno za rozhodující.¹³² Požadavky na to, který úřad má být nezávislý, se ale neodvíjejí jen od jím spravované agendy, ale podléhají kontextu potřeb, tradic, institucionálnímu a politickému uspořádání i právnímu prostředí daného státu. To

č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích a ust. § 3 odst. 2 zák. č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře.

¹³⁰ Zákon č. 242/2022 Sb., o službách platform pro sdílení videonahrávek a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o službách platform pro sdílení videonahrávek), který novelizuje postavení RRTV v zák. č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů.

¹³¹ Aktuálně se projednává novela zák. č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, která by zavedla výslovné zakotvení nezávislosti tohoto úřadu. V § 1 se na konci odstavce 1 doplňuje věta: „Úřad při výkonu své působnosti postupuje nezávisle a nestranně, nepřijímá pokyny od orgánů veřejné moci a dalších osob.“ (sněmovní tisk 283/0, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 9. volební období od 2021).

¹³² VOPÁLKA, V. Nezávislé správní orgány. In *Ve službách práva: sborník příspěvků k 10. výročí založení pobočky nakladatelství C.H. Beck v Praze*. Praha: Beck, 2003, str. 87–97. ISBN 80-7179-820-7, str. 96.

dokazuje i značná heterogenita nezávislých úřadů po celém světě a fakt, že agenda, která je někde vykonávána nezávislým úřadem, může v jiném státě spadat pod dikci ministerstva. V konečném důsledku bude záviset na politickém rozhodnutí, jakou míru formální (*de iure*) nezávislosti úřady dostanou¹³³, s tím, že limitem pro normotvůrce je právě materiální hledisko založené na důvodech pro jejich vznik¹³⁴.

Komplexní obraz o nezávislosti již existujících úřadů lze získat za použití kvantitativních metod hodnocení nezávislosti (viz kapitola 3.4). V rámci hodnocení se zkoumá, jestli nezávislé úřady naplňují určitá typická (právními předpisy stanovená) kritéria a jakých konkrétních atributů nezávislosti se jim dostává. Výsledkem je pak číselný údaj o tom, jak moc je úřad nezávislý.¹³⁵

2.2 K heterogenitě moci výkonné

„Moc výkonná je po stránce materiální i po stránce institucionální značně různorodá. Její heterogenita se projevuje v

- hlavě Ústavy o moci výkonné,
- některých jiných ustanoveních Ústavy,
- úpravách stojících „vedle“ Ústavy nebo „pod“ Ústavou bez specifické organické vazby na její text,
- diferenciaci (Ústavou pouze typově zmíněných) správních úřadů,
- prosakování moci výkonné do struktur moci zákonodárné a moci soudní.“¹³⁶

¹³³ POUPEROVÁ, O. Nezávislé správní úřady. *Správní právo*, 2014, XLVII (4), str. 209–226. ISSN 0139-6005, str. 212.

¹³⁴ VOPÁLKA, V. Nezávislé správní orgány. In *Ve službách práva: sborník příspěvků k 10. výročí založení pobočky nakladatelství C.H. Beck v Praze*. Praha: Beck, 2003, str. 87–97. ISBN 80-7179-820-7, str. 97.

¹³⁵ KLIMENTOVÁ, E. Co je nezávislého na nezávislých správních úřadech? *Správní právo*, 2023, LVI (4), str. 249–269. ISSN 0139-6005.

¹³⁶ STAŠA, J. Heterogenita moci výkonné. In *Ústava v kontextu společenských změn: (k 30. výročí jejího přijetí)*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, str. 197–206. ISBN 978-80-7676-587-0, str. 197.

Co se týče orgánů moci výkonné, Ústava ve své třetí hlavě obsahuje ustanovení, která zakotvují působnost a pravomoc prezidenta republiky a vlády, okrajově jsou zmíněny také správní úřady a státní zastupitelství. Ústavní úprava správních úřadů v rámci moci výkonné je velmi stručná. Stanoví výhradu zákona, a to že ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem a také že právní poměry zaměstnanců těchto úřadů upravuje zákon. V poslední řadě obsahuje speciální zmocnění k vydávání prováděcích předpisů.¹³⁷

Další rovinu, související s heterogenitou moci výkonné, představuje postavení ČNB¹³⁸ a NKÚ. Právě postavením NKÚ a ČNB je striktní dělení mocí relativizováno, neboť jde o instituce, jejichž činnosti s klasickou dělbou sice souvisejí, ale není možné je pod některou z těchto mocí zcela podřadit.¹³⁹ „Svědčí-li domácí historický pohled a většinová srovnávací perspektiva ve prospěch tří složek státní moci, mají tyto instituce v našich podmínkách jistě nejbliže k moci výkonné.“¹⁴⁰

V třetí hlavě Ústavy navíc nejsou obsaženy všechny typy vykonavatelů moci výkonné a jejich úprava je ponechána běžným zákonům. Ústavní úprava také neodráží rozmanitost správních úřadů (rozlišuje pouze „ministerstva a jiné správní úřady“). Rozmanitost podob správních úřadů a heterogenita moci výkonné pak graduje s konceptem nezávislých správních úřadů, které nejsou v souladu s postavením vlády jakožto vrcholného orgánu moci výkonné. Hledání, kam v rámci moci výkonné zařadit nezávislé orgány, komplikuje také rozpor mezi doktrinálním přístupem k pojetí ústředního

¹³⁷ Čl. 79 Ústavy.

¹³⁸ K tomu viz nálezný č. 278/2001 Sb., Ústavního soudu ze dne 20. června 2001 ve věci návrhu na zrušení části zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů: „Česká národní banka plní rovněž úkoly jako správní úřad. V tomto postavení je součástí orgánů výkonné moci. To však neplatí pro její hlavní funkci podle čl. 98 odst. 1 Ústavy. V této funkci musí zákon respektovat nezávislost jejího rozhodování, kdy se na ni nevztahuje čl. 67 odst. 1 Ústavy o vrcholném postavení vlády v soustavě orgánů výkonné moci ani zákon České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů. Z hlediska oprávnění, kterými Česká národní banka disponuje při plnění svého hlavního cíle (aspekt instrumentální), jde o možnost volby nástrojů měnové politiky a možnost měnově-politického uvážení při volbě těchto nástrojů a opatření k dosažení ústavně zakotveného cíle.“

¹³⁹ HENDRYCH, D. et al. Správní právo: obecná část. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1, str. 5.

¹⁴⁰ STAŠA, J. Heterogenita moci výkonné. In *Ústava v kontextu společenských změn: (k 30. výročí jejího přijetí)*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, str. 197–206. ISBN 978-80-7676-587-0, str. 200.

správního úřadu na straně jedné a přístupem pozitivního práva a judikatury na straně druhé. Doktrinálně jsou ústřední správní úřady charakterizovány jako nejvyšší v oboru jejich věcné specializace, nemají nadřízený správní úřad.¹⁴¹ Pozitivní právo a judikatura ale staví spíše na taxativním výčtu ústředních správních úřadů, což nemusí vždy vést k souladnému stavu. V tuzemském právním řádu mohou existovat:

a) nezávislé správní úřady, které mají postavení ústředního správního úřadu v doktrinálním pojetí, a rovněž pozitivní právo jim přiznává postavení ústředního správního úřadu¹⁴²

b) nezávislé úřady, které lze doktrinálně chápat jako ústřední správní úřady, ale pozitivní právo je takto neoznačuje

V souvislosti s druhou uvedenou skupinou je vhodné zastavit se blíže u postavení Národního akreditačního úřadu pro vysoké školství (NAÚ). Zákonná úprava jej výslovně neoznačuje ani jako nezávislý úřad, ani jako správní úřad.¹⁴³ V kompetenčním zákoně není NAÚ zahrnut ve výčtu ústředních správních úřadů, v jejichž čele nestojí člen vlády.¹⁴⁴ Pohledem doktríny lze však NAÚ považovat za ústřední správní úřad, protože je nejvyšší ve své věcné působnosti a žádný správní úřad mu není nadřízen. Na druhou stranu je ale kancelář NAÚ organizační součástí Ministerstva školství mládeže a tělovýchovy¹⁴⁵, a v jistém smyslu tak narážíme na požadavek doktrinálních definic o tom, že správní úřad musí být samostatnou organizační jednotkou s vlastním administrativním zázemím a aparátem.¹⁴⁶

¹⁴¹ STAŠA, J. Heterogenita moci výkonné. In *Ústava v kontextu společenských změn: (k 30. výročí jejího přijetí)*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, str. 197–206. ISBN 978-80-7676-587-0, str. 202.

¹⁴² Těm je věnována pozornost v následujících kapitolách.

¹⁴³ Dle čl. 1 odst. 1 Statutu NAÚ je ale NAÚ výslovně označen jako nezávislý úřad. Národní akreditační úřad pro vysoké školství. Nauvs.cz [online]. © 2023 [cit. 7. 5. 2023]. Dostupné z <https://nauvs.cz/attachments/article/8/Statut%20NA%C3%9A.pdf>.

¹⁴⁴ Ust. § 2 zák. č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky.

¹⁴⁵ Ust. § 83f zák. č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách).

¹⁴⁶ K tomu viz STAŠA, J. Doktrinální pojetí vs. ústavní a podústavní úprava správních úřadů. *Správní právo*, 2023, LVI (1-2), str. 209-226. ISSN 0139-6005, str. 118. V uvedeném doktrinálním pojetí správního úřadu lze postavení NAÚ považovat za hraniční.

Zákon výslovně stanoví, že členové orgánů NAÚ jsou ve svém rozhodování nezávislí.¹⁴⁷ Členové Rady NAÚ pro výkon své funkce nesmějí přijímat žádné pokyny a instrukce.¹⁴⁸ Materiálně, administrativně a finančně činnost NAÚ zajišťuje ministerstvo¹⁴⁹, což může představovat významný argument pro oslabení nezávislosti úřadu. Úprava NAÚ v zákoně o vysokých školách ale na druhou stranu obsahuje mnoho záruk politické nezávislosti, především atributů personální a kreační nezávislosti, které jsou obdobného charakteru, jaké se vyskytují u nezávislých správních úřadů. Níže se podíváme na nejvýznamnější z nich.

Výkonným orgánem NAÚ je patnáctičlenná Rada. Předsedu, dva místopředsedy a 11 dalších členů jmenuje vláda na období 6 let z osob, které jsou všeobecně uznávanou odbornou autoritou, jednoho člena jmenuje vláda na období 2 let z řad studentů. Oprávnění navrhnout kandidáty náleží různým institucím, což by také mělo přispívat k nezávislejšímu výběru osob.¹⁵⁰ Člen Rady Akreditačního úřadu může být do funkce jmenován opakovaně, nejvýše však na dvě funkční období.¹⁵¹

Funkce člena Rady Akreditačního úřadu je neslučitelná s funkcí poslance, senátora, člena vlády, soudce, státního zástupce a člena Nejvyššího kontrolního úřadu, s funkcí

¹⁴⁷ Ust. § 83 odst. 1 zák. č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách)

¹⁴⁸ Ust. § 83b odst. 5 zák. č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách).

¹⁴⁹ Ust. § 83 odst. 1 zák. č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách)

¹⁵⁰ Ust. § 83a zák. č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách). Pět členů Rady Akreditačního úřadu včetně předsedy jmenuje na návrh ministra vláda z osob navržených ministerstvem, jinými ústředními orgány státní správy, profesními komorami, organizacemi zaměstnavatelů nebo dalšími osobami nebo orgány vykonávajícími, podporujícími nebo využívajícími vzdělávací nebo tvůrčí činnost vysokých škol nebo její výsledky, devět členů Rady Akreditačního úřadu jmenuje na návrh ministra vláda z osob navržených orgány reprezentace vysokých škol a jednoho člena z řad studentů jmenuje na návrh ministra vláda ze studentů navržených orgánem reprezentace vysokých škol. Členové jsou jmenováni zpravidla tak, aby devět členů Rady Akreditačního úřadu včetně předsedy a jednoho místopředsedy byly osoby dlouhodobě působící v akademickém prostředí a pět členů Rady Akreditačního úřadu včetně jednoho místopředsedy byly osoby působící v praxi, které mají zkušenosti z akademického prostředí, zejména představitelé profesních komor zřízených zákonem.

¹⁵¹ Ust. § 83b odst. 2 zák. č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách).

rektora, prorektora, děkana, proděkana, ředitele vysokoškolského ústavu, člena akademického senátu vysoké školy nebo fakulty, kvestora a tajemníka fakulty a s dalšími odpovídajícími funkcemi na soukromé vysoké škole.¹⁵² Zákaz být členem nebo funkcionářem v politické straně nebo hnutí však není pro členy Rady zákonem stanoven.

Vláda může člena Rady odvolat pouze na základě vymezených důvodů, a to, jestliže po dobu 6 měsíců bez vážného důvodu nevykonává funkci, nebo jestliže se dopustil jednání zpochybňujícího nezávislost výkonu působnosti NAÚ.¹⁵³

Proti rozhodnutím Rady lze podat odvolání k Přezkumné komisi NAÚ. Tato komise přezkoumává pouze soulad napadeného rozhodnutí a řízení, jež mu předcházelo, s právními předpisy. Napadené rozhodnutí může pouze potvrdit a odvolání zamítnout anebo může napadené rozhodnutí nebo jeho část zrušit a věc vrátit k novému projednání, případně řízení zastavit.¹⁵⁴ NAÚ nemá žádný nadřízený orgán, vláda ani žádný správní úřad nemůže zvrátit rozhodnutí NAÚ.

Možné ohrožení nezávislosti NAÚ představuje fakt, že jeho organizační a technické zabezpečení je svěřeno ministerstvu. Pro NAÚ jej zajišťuje Kancelář Akreditačního úřadu, která je ale organizační součástí ministerstva.¹⁵⁵ Ministerstvo má tak přístup k veškerým informacím o činnosti NAÚ a *de facto* se na činnosti NAÚ i do jisté míry podílí právě skrze administrativní, technické, ale i finanční zabezpečení. Možné důsledky mající vliv na snížení nezávislosti NAÚ a zvýšení vlivu ministerstva by mohla

¹⁵² Ust. § 83b odst. 4 zák. č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách).

¹⁵³ Ust. § 83b odst. 8 zák. č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách).

¹⁵⁴ Ust. § 83c odst. 4 a 83d zák. č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách). Přezkumná komise Akreditačního úřadu má 5 členů, jmenovaných a odvolávaných vládou. Právní úprava členů Přezkumné komise je velmi kusá, neobsahuje omezení odvolatelnosti jejích členů v podobě konkrétních důvodů ani neobsahuje bližší specifikaci ohledně trvání funkce či nemožnosti funkci opakovat.

¹⁵⁵ Ust. § 83f zák. č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách).

přinést i účast ředitele kanceláře (byť bez práva hlasovat) na jednání Předsednictva¹⁵⁶ a zasedání Rady¹⁵⁷, kterou umožňuje Statut NAÚ.

Materiálně, s ohledem na působnost úřadu, by měl být NAÚ považován za nezávislý úřad. Propojenost s ministerstvem je však důvodem, proč NAÚ, i přesto, že právní úprava obsahuje bohaté záruky, které mají zajistit jeho nezávislost, není mezi nezávislé správní úřady zařazován. Otázkou je, do jaké míry by reálně mohlo dojít či dochází k ovlivnění nezávislosti při jeho rozhodování.

Pro úplnost lze dodat, že nezávislý kolegiální orgán „může stát rovněž mimo vlastní organizaci správních úřadů“.¹⁵⁸ Příkladem může být Státní volební komise¹⁵⁹ nebo Etická komise České republiky pro ocenění účastníků odboje a odporu proti komunismu¹⁶⁰.

Z již zaniklých nezávislých správních úřadů lze připomenout Komisi pro cenné papíry (od 1. dubna 1998 do 31. března 2006)¹⁶¹ a uvažovat lze i o Úřadu pro dohled nad družstevními záložnami (od 1. ledna 1996 do 31. března 2006)¹⁶². Oba tyto úřady vznikly jako regulační orgány pro oblast finančního trhu, který se v souvislosti s transformací ekonomiky začínal rozvíjet.

¹⁵⁶ Ust. čl. 6 odst. 4 Statutu Národního akreditačního úřadu pro vysoké školství. Národní akreditační úřad pro vysoké školství. Nauvs.cz [online]. © 2023 [cit. 7. 5. 2023]. Dostupné z <https://nauvs.cz/attachments/article/8/Statut%20NA%C3%9A.pdf>.

¹⁵⁷ Ust. čl. 8 odst. 2 Statutu Národního akreditačního úřadu pro vysoké školství. Národní akreditační úřad pro vysoké školství. Nauvs.cz [online]. © 2023 [cit. 7. 5. 2023]. Dostupné z <https://nauvs.cz/attachments/article/8/Statut%20NA%C3%9A.pdf>.

¹⁵⁸ STAŠA, J. Heterogenita moci výkonné. In *Ústava v kontextu společenských změn: (k 30. výročí jejího přijetí)*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, str. 197–206. ISBN 978-80-7676-587-0, str. 200.

¹⁵⁹ Ust. § 7 zák. č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů.

¹⁶⁰ Ust. § 7 zák. č. 262/2011 Sb., o účastnících odboje a odporu proti komunismu.

¹⁶¹ Zákon č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu a o změně a doplnění dalších zákonů (znění účinné od 1. 4. 1998 do 31. 3. 2006, kdy nesl název zák. č. 15/1998 Sb., o Komisi pro cenné papíry a o změně a doplnění dalších zákonů). K tomu viz PELIKÁNOVÁ, I. Komise pro cenné papíry a nezávislé správní orgány, In *IX. Karlovarské právnícké dny. Společnost německých, českých a slovenských právníků*. Praha: Linde, 1999, str. 210–217. ISBN 80-86131-08-4.

¹⁶² Zákon č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech a některých opatřeních s tím souvisejících a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů (znění účinné od 1. 1. 1996 do 31. 3. 2006).

2.3 Podstata a koncepční problémy nezávislých úřadů

Podstatu nezávislých úřadů představuje jejich nezávislost na politice – na vlivech politických cyklů, politických programech a vazbách. Pro dosažení dlouhodobých cílů by regulační agendy daných odvětví měly být vykonávány koncepčně a konzistentně v delším časovém horizontu. Činnost nezávislých úřadů má mnohdy značně technicistní charakter, vyžadující úzce specializovanou odbornost, kterou je nutné stále přizpůsobovat rychle se vyvíjejícímu odvětví. Do vedoucích pozic těchto úřadů bývají jmenováni apolitičtí experti s kvalifikovanými znalostmi, nikoli byrokraté s vazbami na vládu.¹⁶³ A právě zde narážíme na první ústavně teoretický problém, a tím je, že nezávislé správní úřady nelze vtlačit do klasického hierarchického uspořádání moci výkonné, kde na vrcholu stojí vláda, která všechny složky moci výkonné sjednocuje, řídí a nese za ně vrcholnou politickou odpovědnost¹⁶⁴. Absence této odpovědnosti, spolu s často namítaným nedostatkem demokratické legitimacy a otázkou ústavní konformity těchto institucí, představují třecí plochy mezi potřebnostmi nezávislých úřadů a jejich teoretickým uchopením.

V rámci klasického konceptu moci výkonné, s ohledem na princip nadřízenosti a podřízenosti, nezbyvá pro nezávislost příliš mnoho prostoru. Vláda činnost správních úřadů řídí pomocí usnesení, pro ministerstva a ostatní ústřední správní úřady je jejich závaznost výslovně stanovena kompetenčním zákonem.¹⁶⁵ Naproti tomu je ale pro činnost nezávislých úřadů zásadní, že se pokyny a usneseními vlády řídit nemají. Vzniká tak rozpor mezi ustanoveními o nezávislosti jednotlivých úřadů ve zvláštních zákonech a obecným ustanovením kompetenčního zákona o závaznosti usnesení. Tento rozpor lze řešit dle Pouperové základními aplikačními nebo výkladovými pravidly.¹⁶⁶ Z formálního hlediska by bylo zřejmě vhodnější, kdyby úřady, které jsou zákony

¹⁶³ MAJONE, G. From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. *Journal of public policy*, 1997, 17(2), str. 139–167. ISSN 0143-814X.

¹⁶⁴ PAVLÍČEK, V. et al. *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-084-0, str. 884.

¹⁶⁵ Ust. § 21 zák. č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky.

¹⁶⁶ POUPEROVÁ, O. Nezávislé správní úřady. *Správní právo*, 2014, XLVII (4), str. 209–226. ISSN 0139-6005, str. 216.

označeny jako nezávislé, nebyly ve výčtu ust. § 2 kompetenčního zákona vůbec obsaženy, byť materiálně splňují charakteristiky ústředního správního úřadu¹⁶⁷. Zároveň je ale vhodné si připustit, že na limity závaznosti usnesení narážíme i jinde. Postavení vlády jakožto nejvýše nadřazeného (vrcholného) orgánu je limitováno z vícero stran, nejde jen o problematiku nezávislých úřadů. Správní úřady nejsou vládě i přes její postavení vrcholného orgánu podřízeny ve všem. Jistá míra autonomie se kupříkladu projevuje i v rámci instančního přezkumu, kde o opravném prostředku¹⁶⁸ proti rozhodnutí ústředního správního úřadu rozhoduje přímo jeho vedoucí, nebo taktéž v rámci jejich pravomoci vydávat právní předpisy.¹⁶⁹ Je zjevně nežádoucí (a vládě ani taková pravomoc nepřisluší), aby vláda určovala správnímu úřadu, jak má být rozhodnuto o rozkladu, nebo své politické cíle naplňovala skrze obsahy vyhlášek. V těchto případech, které se nevážou jen k nezávislým správním úřadům, je pozice vlády jakožto nejvyššího nebo vrcholného orgánu deformována a eliminaci politických vlivů zde lze považovat za žádoucí. I když princip subordinace zůstává v rámci výkonné moci klíčový, nelze jej uplatňovat bezvýjimečně. Nezávislé úřady představují jednu z výjimek z tohoto principu.

Další koncepční problém nezávislých úřadů představují snahy o jejich začlenění do klasické tripartity moci a také jejich chybějící ústavní zakotvení. Opět se ale nejedná jen o „problém“ nezávislých úřadů. Nezávislé úřady do jisté míry deformují postavení vlády jako vrcholného orgánu, připomeňme ale také ČNB a NKÚ, jejichž postavení lze do jisté míry považovat za „vrcholné“¹⁷⁰. Ty sice z hlediska systematiky Ústavy nespádají pod moc výkonnou tím, že byly vyčleněny do samostatných hlav, jejich zařazení do klasického trojsložkového uspořádání moci je ale taktéž ošemetné. S mocí výkonnou mají společné to, že vykonávají činnosti podobné správním úřadům.¹⁷¹ I přesto, že se

¹⁶⁷ Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 30. listopadu 2010, sp. zn. Pl. ÚS. 52/04.

¹⁶⁸ Ust. § 152 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád.

¹⁶⁹ K tomu viz STAŠA, J. Heterogenita moci výkonné. In *Ústava v kontextu společenských změn: (k 30. výročí jejího přijetí)*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, str. 197–206. ISBN 978-80-7676-587-0, str. 204.

¹⁷⁰ STAŠA, J. Heterogenita moci výkonné. In *Ústava v kontextu společenských změn: (k 30. výročí jejího přijetí)*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, str. 197–206. ISBN 978-80-7676-587-0, str. 199.

¹⁷¹ Ust. § 1 odst. 3 zák. č. 6/1993 Sb., o České národní bance to říká výslovně, kdežto v případě NKÚ to vyplývá z § 28 zák. č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

ČNB a NKÚ, stejně jako nezávislé správní úřady, vymykají klasické koncepci dělby moci, postupem času si svůj punc nezávislosti vydobily a jejich nekoncepční, do jisté míry unikátní postavení nevyvolává takové pochybnosti a bylo odbornou i širší veřejností přijato. Je možné, že tomu napomohl i fakt, že jsou na rozdíl od nezávislých správních úřadů ústavně zakotveny. Snahy o začlenění nezávislých správních úřadů do textu Ústavy se již v minulosti objevily, např. v roce 2001 od Stálé komise Senátu pro Ústavu České republiky¹⁷², skončily však neúspěšně. Vláda k návrhu vyjádřila nesouhlasné stanovisko, ve kterém mimo jiné namítala rozpor s čl. 67 odst. 1 Ústavy. Návrh byl zamítnut v prvním čtení. Výslovné zakotvení nezávislých správních úřadů v textu Ústavy by možná posílilo jejich status a obecné přijetí, domnívám se ale, že pro dosažení jejich ústavní konformity není nutné. Existuje mnoho dalších orgánů, které v Ústavě chybí. Opřít existenci nezávislých správních úřadů o článek 79 odst. 1 Ústavy¹⁷³ se sice hodí po obsahové stránce, ale z hlediska systematiky Ústavy a kvůli „speciálnímu“ charakteru nezávislých úřadů se nejeví jako ideální (zařazení vedle ministerstev a „běžných“ správních úřadů). Při hledání ústavní opory nezávislých správních úřadů bude zřejmě nutné vystačit s čl. 2 odst. 3 Ústavy, který stanoví, že „státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon“.¹⁷⁴

S tím úzce souvisí námitky proti nedostatku demokratické legitimacy a odpovědnosti nezávislých úřadů. Institucionální rámec nezávislých úřadů, tj. pravidla týkající se vedení těchto úřadů, ale i jejich pravomoc a působnost jsou stanoveny zákonem. Je v rukách zákonodárce, jestli nezávislý úřad vytvoří a jakou míru nezávislosti mu přidělí, případně zda mu tuto nezávislost odebere a navrátí ji úřadu podřízenému vládě nebo ministerstvu. Politická nezávislost, na kterou je cíleno u nezávislých úřadů, se týká nezávislosti při výkonu působnosti úřadu. Jako kontroverzní se může jevit skutečnost,

¹⁷² Jednalo se o novelu Ústavy, která spočívala v přidání nového článku 80a, který byl velmi podobný stávajícímu čl. 79 odst. 1 Ústavy, a zněl následovně: „Orgány moci výkonné nezávislé na vládě lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem.“ Senátní návrh ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb. a ústavního zákona č. 300/2000 Sb. (sněmovní tisk 1134/0, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 3. volební období 1998–2002).

¹⁷³ „Ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem.“

¹⁷⁴ STAŠA, J. Heterogenita moci výkonné. In *Ústava v kontextu společenských změn: (k 30. výročí jejího přijetí)*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, str. 197–206. ISBN 978-80-7676-587-0, str. 202.

že míra nezávislosti, kterou bude určitý úřad nadán, do jisté míry závisí na rozhodnutí politického charakteru. Tyto dva procesy ale nelze směšovat. I když rozhodující procesy při tvorbě nezávislého orgánu lze považovat za politické, jde primárně o to, aby vlastní výkon působnosti nezávislého úřadu byl apolitický.

Do jisté míry to modifikují požadavky na nezávislost, které u některých regulátorů vyžaduje právo EU, ale princip zůstává zachován. Nezávislost je vzešlá z vůle parlamentu, který odejímá vládě odpovědnost za tento úřad a sám se tím (v případě Poslanecké sněmovny) vzdává možnosti vůči vládě tuto odpovědnost uplatňovat.¹⁷⁵ Chybějící odpovědnost vlády bývá někdy suplementována snahami o to, že nezávislé úřady budou odpovídat přímo zákonodárnému sboru (např. stanovením povinnosti předkládat zprávy parlamentu s důsledky v případě jejího neschválení). V parlamentních demokraciích je nezávislost směřována zejména vůči vládě¹⁷⁶, nicméně má-li být úřad nezávislý, nesmí odpovídat ani zákonodárnému sboru. Vracíme se tak zpět k původní myšlence, a to, že legitimitu nezávislých úřadů lze stavět na tom, že jejich nezávislost je dána zákonem nebo vyplývá ze zákona. Ospravedlnění nutnosti vzniku nezávislých úřadů lze hledat i ve výkonnostním hodnocení – tedy na argumentaci, že nezávislý úřad bude v dané oblasti dosahovat lepších výsledků než úřad bez nezávislosti.¹⁷⁷ Nezávislé úřady také mohou představovat „cestu k dosažení cíle tam, kde jsou jiné pokusy neúčinné nebo nemožné“¹⁷⁸, u každého z nich je však „nutné vždy posoudit, zdali jeho zvláštní postavení je v daném případě odůvodněné, zda prospívá naplňování principů právního státu“.¹⁷⁹

¹⁷⁵ STAŠA, J. Heterogenita moci výkonné. In *Ústava v kontextu společenských změn: (k 30. výročí jejího přijetí)*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, str. 197–206. ISBN 978-80-7676-587-0, str. 205.

¹⁷⁶ POUPEROVÁ, O. Nezávislé správní úřady. *Správní právo*, 2014, XLVII (4), str. 209–226. ISSN 0139-6005, str. 210.

¹⁷⁷ THATCHER, M. a SWEET A. S. Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions. *West European politics*, 2002, 25(1), str. 1–22. ISSN 0140-2382, str. 18.

¹⁷⁸ VOPÁLKA, V. Nezávislé správní orgány. In *Ve službách práva: sborník příspěvků k 10. výročí založení pobočky nakladatelství C.H. Beck v Praze*. Praha: Beck, 2003, str. 87–97. ISBN 80-7179-820-7, str. 96.

¹⁷⁹ Tamtéž, str. 96.

2.4 Nezávislé správní úřady pohledem Ústavního soudu

Problematika nezávislých správních úřadů se dostala i do rozhodování Ústavního soudu, a to skrze nálezy ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 21/14, jehož předmětem bylo několik ustanovení zákona o státní službě¹⁸⁰. Ústavní soud se v bodu, který se týkal vynětí některých nezávislých správních úřadů ze systemizace, zabýval otázkou, jestli jsou určitá opatření, jejichž cílem je záměrně eliminovat vliv vlády na některé úřady, vůbec přípustná. Ústavní soud, vázán předloženým návrhem, sice nemohl řešit ústavnost existence nezávislých správních úřadů jako takových, z argumentace, kterou podal, lze však dovodit pochybnosti o jejich ústavní konformitě.¹⁸¹

Jádro daného bodu nálezu se týkalo výjimky ze systemizace pro Úřad RRTV, ČTÚ, ERÚ, ÚOHS, ÚOOÚ, ČSÚ a SÚJB. Dle napadeného ustanovení vláda nemohla bez souhlasu toho, kdo je v jejich čele, snížit počet služebních míst a objem prostředků na platy oproti systemizaci pro předchozí kalendářní rok.¹⁸²

Tvrzená protiústavnost napadeného ustanovení spočívala dle navrhovatele (prezidenta republiky) v tom, že dané úřady „klade na roveň vládě, ne-li nad vládu“, čímž porušuje čl. 67 odst. 1 Ústavy, podle něhož je vláda vrcholným orgánem výkonné moci.

Ústavní soud dal navrhovateli za pravdu a dotčené ustanovení skutečně zrušil.

Zajímavé ale je, že vláda, jakožto orgán, jehož postavení se řešilo a jehož vliv měl být potenciálně oslaben, proti danému ustanovení nic nenamítala. Ve svém vyjádření vláda

¹⁸⁰ Zák. č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění účinném do 14. 8. 2015.

¹⁸¹ Viz odlišné stanovisko soudců Kateřiny Šimáčkové a Vojtěcha Šimíčka: „Pokud bychom totiž většinový názor pléna měli brát doslovně a konsekventně, pak by zřejmě měla být shledána protiústavnost již samotné existence těchto státních orgánů z důvodu velmi omezeného vlivu vlády na jejich postavení a činnost. Nejsme si jisti, zda si většina pléna uvědomuje všechny případné důsledky jí použité argumentace.“

¹⁸² Jednalo se ust. § 17 odst. 3 zák. č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění účinném do 14. 8. 2015. Znění napadeného ustanovení: „(3) Systemizaci schvaluje vláda na následující kalendářní rok. Návrh systemizace předkládá vládě ministr vnitra. Vláda je oprávněna upravit v souvislosti se schvalováním systemizace organizační strukturu služebního úřadu. Jde-li o systemizaci Úřadu Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, Českého telekomunikačního úřadu, Energetického regulačního úřadu, Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, Úřadu pro ochranu osobních údajů, Českého statistického úřadu nebo Státního úřadu pro jadernou bezpečnost, nemůže vláda bez souhlasu toho, kdo je v jejich čele, snížit počet služebních míst podle odstavce 1 písm. a) a b) a objem prostředků na platy podle odstavce 1 písm. c) oproti systemizaci pro předchozí kalendářní rok.“

oponovala argumentu navrhovatele s odkazem na povahu dotčených správních úřadů jako tzv. regulátorů a odkazovala na požadavky jejich nezávislosti v předpisech Evropské unie. Vláda dotčené ustanovení považovala za legitimní záruku pro nezávislé a nestranné rozhodování daných úřadů, založenou na tom, že vláda nemůže bez souhlasu toho, kdo stojí v čele příslušných úřadů, omezit personální substrát úřadu a finanční prostředky na platy, a tím fakticky omezovat činnost úřadu.¹⁸³

Odůvodnění, které v této věci podal Ústavní soud, lze sotva považovat za přesvědčivé, čemuž nasvědčují i podaná odlišná stanoviska. Ústavní soud argumentoval tím, že k tomu, aby mohlo dojít k vyřazení vlády v určité oblasti, musejí být nalezeny odpovídající ústavní kautely. Dle jeho názoru se nelze spokojit s argumentací v rovině podústavního práva vedenou s odkazem na to, že úprava tzv. nezávislých správních úřadů je založena jednak zákony speciálními a pozdějšími. (Použití pravidla *lex superior* má přednost před použitím pravidel *lex specialis* a *lex posterior* na úrovni podústavního práva.) Na druhou stranu ale Ústavní soud přiznává, že aby byl některý z orgánů vyňat z tradičního systému výkonné moci a ze standardního legitimačního řetězce, není vždy nezbytně nutné výslovné ústavní zakotvení vztahu nezávislosti.¹⁸⁴

Uplatnění prvků nezávislosti musí být dle názoru Ústavního soudu omezené a musí respektovat ústavní pořádek. V tomto směru pak Ústavní soud odkazuje na potřebu zvláštních záruk některých ústavních práv (čl. 1 odst. 1 Ústavy), potřebu zajištění řádného chodu státu a na potřebu plnění mezinárodních závazků státu (čl. 1 odst. 2, čl. 10a Ústavy).¹⁸⁵

Ústavní soud dále uvádí, že prvky nezávislosti, „jejichž úprava je vyhrazena zákonu, který musí respektovat dělbu moci a moci a klíčové funkce vlády v ní“. Na druhou stranu ale výslovně připouští, že v určitých otázkách rozhodování jsou na základě

¹⁸³ Nález Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 21/14, bod 76.

¹⁸⁴ Proti tomu stojí odlišné stanovisko soudce Vladimíra Sládečka: „Z výše uvedeného vyplývá, že – za současného ústavního stavu – nelze stanovit nezávislost určité instituce (správního úřadu) na vládě jako vrcholném orgánu výkonné moci, která státní správu řídí – a to ani „jen“ pokud jde o systemizaci a objem prostředků na platy (ostatně lze v tomto směru zvažovat, zda nejde také o neústavní zásah do výlučné role vlády při tvorbě návrhu zákona o státním rozpočtu a do „suverenity“ Poslanecké sněmovny rozhodovat o tomto návrhu podle čl. 42 odst. 1 a 2 Ústavy).“

¹⁸⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 21/14, bod 233.

speciálních zákonů nositelé úřadů „vyvázáni z povinnosti řídit se ve své specifické regulační působnosti pokyny, usneseními, směrnicemi atd., neboť je to v dané oblasti vyváženo jiným veřejným zájmem (ochrana soukromí, hospodářské soutěže, přístup k informacím atd.).“¹⁸⁶ Z uvedené argumentace však není možné vyvodit ucelený závěr o tom, jaké prvky nezávislosti jsou u nezávislých orgánů z hlediska ústavnosti přípustné a jaké již nikoli, resp. jak poměřovat to, zdali je daný prvek nezávislosti legitimní.

Ústavní soud uzavřel, že napadené ustanovení neobstalo z hlediska testu ústavnosti pro rozpor s ústavními východisky dělby moci, parlamentní demokracie, odpovědnosti vlády za řízení státu cestou státní správy a role vlády při přípravě státního rozpočtu.¹⁸⁷ Povaze napadeného institutu se Ústavní soud ale věnoval jen v obecné rovině, z odůvodnění není jasné, jak se vypořádal s tím, kde leží hranice přípustných omezení. Ústavní soud se měl zaměřit blíže na dopady napadeného institutu, „zda jeho dosah není natolik extrémní, že již není z hlediska Ústavy akceptovatelný“.¹⁸⁸

Z argumentace obsažené v nálezů lze vyvodit, že tvrzená nekonformita nezávislých správních úřadů spočívá především v rozporu s článkem 67 odst. 1 Ústavy. Bylo by nanejvýš přínosné, kdyby se Ústavní soud v odůvodnění blíže zabýval tím, co pojetí vlády jako vrcholného orgánu znamená v kontextu aktuálního vývoje veřejné správy.¹⁸⁹

Dle názoru Ústavního soudu dané ustanovení neobstojí ani z hlediska jakkoli konstruovaného testu racionality, a to proto, „že zásah do ústavně zakotvené pozice vlády není založen na ochraně uvedených správních úřadů a institucí před možností narušit nezávislost jejich rozhodování o zákonem vymezených specifických otázkách jejich kompetence.“¹⁹⁰

¹⁸⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 21/14, bod 237.

¹⁸⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 21/14, bod 238.

¹⁸⁸ POUPEROVÁ, O. Nezávislé regulační orgány v judikatuře Soudního dvora Evropské unie. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2017(12), str. 165–178. ISSN 1801-0288.

¹⁸⁹ K tomu viz odlišné stanovisko soudců Kateřiny Šimáčkové a Vojtěcha Šimíčka: „Předně, je velmi nejednoznačné, jakým způsobem a jak dalece je možno toto vrcholné postavení vlády vlastně vykládat, zda ve smyslu personálním, normotvorném, funkčním či třeba rozpočtovém. Koncepce vládní moci je totiž podle ústavního pořádku pojata dualisticky a je spíše výjimkou než pravidlem přesný výčet kompetencí vlády. Působnost vlády je tedy v rámci výkonné moci všeobecná, a platí proto, že úkoly exekutivy výslovně nesvěřené prezidentovi republiky přísluší vládě.“

¹⁹⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 21/14, bod 238.

S tímto názorem však nelze souhlasit, neboť je zřejmé, že omezením počtu pracovníků určitého úřadu nebo snížením jejich platového zařazení lze výrazně zasáhnout do činnosti daného úřadu a tím ovlivnit jeho nezávislost.

„Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/14 se nevyhnul řešení obecnějších otázek existence nezávislých správních úřadů a ukázal, že pohled na otázku ústavní konformity nezávislých správních úřadů není ani s odstupem času o mnoho jasnější a utříděnější.“¹⁹¹ Ukázal také, že názory na to, jestli mají být nezávislé správní řady zakotveny na ústavní úrovni, nejsou jednoznačné ani v plénu Ústavního soudu. Kde leží hranice postavení vlády jakožto vrcholného orgánu výkonné moci? Jaké jsou legitimní důvody pro opatření, která vyvazují určité úřady z vlivu vlády? Na tyto otázky a ani na otázku toho, jak přistupovat k hodnocení ústavní konformity zákonných ustanovení, která obsahují záruky nezávislosti, nelze najít v odůvodnění nálezu jasné odpovědi.¹⁹² Ústavní soud na tyto otázky nezodpověděl ani na úrovni rušeného institutu. Dalo by se očekávat, že závěry tohoto nálezu pootevřou dveře k tomu, aby byla napadena i ustanovení zvláštních zákonů, která zakotvují další opatření vyvazující nezávislé správní úřady z vlivu

¹⁹¹ POUPEROVÁ, O. Nezávislé regulační orgány v judikatuře Soudního dvora Evropské unie. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2017(12), str. 165–178. ISSN 1801-0288.

¹⁹² K tomu viz odlišné stanovisko soudce Jiřího Zemánka: „Za systémové, ústavně konformní a zároveň i odpovídající požadavkům unijního práva je třeba pokládat zabudování jen nutných prvků nezávislosti v právním řádu, neboť se jedná o výjimku ze zásady národní institucionální autonomie. Požadavek nezávislosti správních orgánů, postulovaný právem Evropské unie, by byl v potřebném rozsahu uspokojen vyjádřením cíle, k němuž jejich má nezávislost sloužit. Nebylo proto namístě omezit výlučné oprávnění vlády schvalovat systemizaci výslovným výčtem správních úřadů a způsobem, jak uvedeno v ustanovení § 17 odst. 3 větě čtvrté posuzovaného zákona, nýbrž stanovení počtu služebních míst a objemu prostředků na platy mělo být obecnou formulací vázáno na plnění úkolů těchto orgánů, vyplývajících z unijního práva, resp. z rozhodnutí unijních orgánů na něm založených. Takový odkaz na právo Evropské unie a tím i na jeho vlastní zdroje legitimacy a odpovědnosti by měl Ústavní soud pokládat za překlenutí hrozby demokratického deficitu, která vyplývá z jistého rozvolnění vztahu přímé politické odpovědnosti vlády vůči Parlamentu v důsledku nezávislého postavení těchto správních orgánů (srov. Handrlica, J. Nezávislé správní orgány, Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky č. 3/2009, s. 88). Samotná námitka navrhovatele ohledně porušení postavení vlády jako vrcholného orgánu výkonné moci podle čl. 67 odst. 1 Ústavy je tedy relevantní pouze v rozsahu, v němž vynětí správních orgánů z výlučného oprávnění vlády stanovit jejich systemizaci překračovalo rámec požadavku nezávislosti, založený na předpisech práva Evropské unie.“

vlády.¹⁹³ Tato očekávání se však nenaplnila a ani v průběhu let nebylo postavení a záruky nezávislosti správních úřadů Ústavním soudem znovu přezkoumávány.

¹⁹³ POUPEROVÁ, O. Nezávislé regulační orgány v judikatuře Soudního dvora Evropské unie. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2017(12), str. 165–178. ISSN 1801-0288.

3. JAK NEZÁVISLÉ JSOU NAŠE SPRÁVNÍ ÚŘADY?

3.1 Úvod

Cílem této kapitoly je provést kvantitativní hodnocení formální nezávislosti vybraných institucí, které je založeno na právní analýze jejich institucionálního rámce.¹⁹⁴ Hodnocení formálních atributů nezávislosti (někdy také hodnocení *de iure* nezávislosti) není ničím novým, etablovalo se již dříve v jiné oblasti – při srovnávání centrálních bank.¹⁹⁵ Posléze bylo upraveno pro účely hodnocení nezávislosti regulačních úřadů. Formální nezávislost lze hodnotit pomocí kompozitních indexů, které v sobě zohledňují jednotlivé atributy nezávislosti. Pro nezávislé regulační úřady se používá Gilardiho index.¹⁹⁶ S tímto indexem lze hodnotit nezávislost úřadů na obecné úrovni, bez ohledu na odvětví, ve kterém působí. Index v sobě zahrnuje komplexní škálu různých atributů nezávislosti, které právní úprava může obsahovat. Jednotlivé atributy nezávislosti jsou v rámci Gilardiho indexu vtěleny do pěti částí: 1) postavení vedoucího úřadu, 2) postavení člena rady úřadu, 3) vztah s vládou a parlamentem, 4) finanční a organizační autonomie úřadu a 5) rozsah jeho regulační kompetence. Každá z těchto pěti částí má stejnou váhu (0,2) a každá obsahuje několik otázek, kterými se hodnotí daný úřad. Odpovědím je pak stanovena číselná hodnota, která představuje míru nezávislosti. Konečným výsledkem je pak číselná hodnota Gilardiho indexu v rozmezí od 0 do 1 pro každý hodnocený úřad (1 = maximálně nezávislý úřad). Kompletní kompozice tohoto indexu je obsažena v kapitole 3.4.

¹⁹⁴ Části této kapitoly byly zveřejněny In KLIMENTOVÁ, E. Co je nezávislého na nezávislých správních úřadech? *Správní právo*, 2023, LVI (4), str. 249–269. ISSN 0139-6005.

¹⁹⁵ Viz např. CUKIERMAN, A., WEBB, S. B. and NEYAPTI, B. Measuring the Independence of central banks and its effect on policy outcomes. *The World Bank Economic Review*, 1992, 6(3), str. 353–398. ISSN 0258-6770.

¹⁹⁶ GILARDI, F. Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis. *Journal of European Public Policy*, 2002, 9(6), str. 873–893. ISSN 1350-1763.

V rámci výzkumu byl sestaven Gilardiho index pro 18 českých institucí. Při výběru institucí pro tuto analýzu padla pozornost v první řadě na skupinu ústředních správních úřadů, v jejichž čele není člen vlády¹⁹⁷ a jejichž hlavním rysem je, že nejsou přímo podřízeny jinému ústřednímu správnímu úřadu¹⁹⁸. Kromě Úřadu vlády splňují všechny ústřední správní úřady z § 2 kompetenčního zákona materiálně to, že jsou ústřední, i podmínku nepodřízenosti. Z celkového počtu 17 ústředních správních úřadů, v jejichž čele nestojí člen vlády¹⁹⁹, bylo do analýzy přibráno 16, byť u mnohých z nich nezávislost nepředpokládáme.²⁰⁰ Pro získání uceleného obrazu byly do analýzy zahrnuty navíc i ČNB a NKÚ. I když je doktrinárně nelze považovat za správní úřady, jisté atributy správních úřadů vykazují. ČNB ve významné části působnosti plní činnosti obdobné správním úřadům, a to na základě zák. č. 6/1993 Sb., o České národní bance, který výslovně stanoví, že ČNB jsou „svěřeny kompetence správního úřadu v rozsahu stanoveném tímto zákonem a jinými právními předpisy“.²⁰¹ Činnosti typické pro správní úřad v institucionálním smyslu, byť jen z velmi malé části, lze najít i u NKÚ, a to v rámci jeho pravomoci vydávat rozhodnutí o pokutách dle ust. § 28 zák. č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. Do hodnocení byly NKÚ a ČNB přidány především pro jejich nezávislé postavení, které je pro ně určující.

Následující kapitoly 3.2 (k ústředním správním úřadům) a 3.3 (k ČNB a NKÚ) obsahují základní rozbor právní úpravy institucionálního nastavení zkoumaných úřadů. Zkoumána jsou zejména kritéria, která lze zahrnout pod pojetí politické nezávislosti, jejímiž komponenty jsou funkční nezávislost, personální a kreační nezávislost.²⁰²

Tyto poznatky se následně budou promítat do hodnocení jejich nezávislosti. Kapitola 3.4 pak obsahuje samotné hodnocení formální nezávislosti úřadu. Tato kapitola zahrnuje jednak přehled všech kritérií hodnocení (atributů nezávislosti) včetně jejich bodového

¹⁹⁷ Ust. § 2 zák. č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky.

¹⁹⁸ Usnesení Ústavního soudu ze dne 30. listopadu 2010, sp. zn. Pl. ÚS. 52/04.

¹⁹⁹ Ust. § 2 zák. č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky (znění účinné do 31. 12. 2022).

²⁰⁰ Úřad vlády byl vynechán, neboť už z podstaty svého fungování nemůže být nezávislý.

²⁰¹ Ust. § 1 odst. 3 zák. č. 6/1993 Sb., o České národní bance.

²⁰² K tomu viz pojetí nezávislosti obsažené v kapitole 1.2.4.

ohodnocení, a jednak analýzu těchto atributů pro jednotlivé konkrétní úřady, na jejichž základě hodnocení vzniklo.

3.2 Ústřední správní úřady

Ústřední správní úřad lze charakterizovat jako „nejvyšší v oboru jeho věcné specializace“.²⁰³ Ústřední správní úřady tedy představují specifickou kategorii úřadů, jejichž imanentním rysem je nepodřízenost jinému správnímu úřadu. Pod pojem ústředních správních úřadů lze podřadit ministerstva, jakožto ústřední správní úřady, v jejichž čele stojí člen vlády, a pak tzv. „další ústřední správní úřady“. Při hledání nezávislých úřadů musí logicky padnout pozornost právě na tuto skupinu „dalších ústředních správních úřadů“, neboť neexistence nadřízeného správního úřadu a nepodřízenost ministerstvu představuje základ nezávislého postavení. Rozhodně to ale neznamená, že ústřední správní úřad, v jehož čele nestojí ministr, musí vykazovat nějaké atributy nezávislosti, a taktéž nelze ani tvrdit, že nezávislé správní úřady se v tuzemském právním prostředí budou vyskytovat pouze ve výčtu dalších ústředních správních úřadů daných kompetenčním zákonem.²⁰⁴

Hned na počátku je vhodné poznamenat, že pojem „ústřední správní úřad“ lze chápat jako obsahově totožný s pojmem „ústředního orgánu státní správy“ ve smyslu zák. č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky (kompetenčního zákona).²⁰⁵ Pro přehlednost bude v dalším textu používán výhradně první z uvedených pojmů, a to i přes případný nesoulad s dikcí zákona.²⁰⁶

²⁰³ STAŠA, J. Heterogenita moci výkonné. In *Ústava v kontextu společenských změn: (k 30. výročí jejího přijetí)*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, str. 197–206. ISBN 978-80-7676-587-0, str. 203.

²⁰⁴ Ust. § 2 zák. č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky

²⁰⁵ Což potvrzuje i např. i usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2004, č. j. Komp 1/2004-70.

²⁰⁶ Více k ústředním orgánům státní správy viz SVATONĚ, J. *Vládní orgán moderního státu: jeho původ, význam a vývoj v některých evropských zemích*. Brno: Doplněk, 1997. ISBN 80-85765-89-6, str. 129 a násl. Nebo FILIP, J. a J. SVATONĚ. *Státověda*. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. ISBN 978-80-7357-685-1, str. 255 a násl.

Definiční znaky ústředního správního úřadu popsal Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 52/04 ze dne 30. 11. 2010. Podle tohoto nálezu lze za ústřední orgán státní správy považovat orgán, jenž naplňuje následující kritéria: 1) výkon státní správy představuje podstatnou (byť menšinovou) část jeho náplně, 2) vykonává celostátní působnost a 3) není přímo podřízen jinému ústřednímu orgánu státní správy. Další kritéria, jako např. normotvorná pravomoc či monokratičnost, Ústavní soud považuje za převažující, nikoli však za nutné definiční znaky.

Jádro nálezu sp. zn. Pl. ÚS 52/04 představovalo určení, jestli má RRTV postavení ústředního správního úřadu, i když nebyla ve výčtu § 2 kompetenčního zákona uvedena ani nebyla jako ústřední správní úřad označena. Stanovení toho, jestli se jedná o ústřední správní úřad, hraje roli při určení orgánu, který bude rozhodovat případné kompetenční spory. Na základě možnosti stanovené v čl. 87 odst. 3 písm. b) Ústavy, je k rozhodování sporů o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy zmocněn Nejvyšší správní soud. Nejvyšší správní soud rozhoduje kompetenční spory, jehož stranami jsou a) správní úřad a orgán územní, zájmové nebo profesní samosprávy, nebo b) orgány územní, zájmové nebo profesní samosprávy navzájem, nebo c) ústřední správní úřady navzájem.²⁰⁷ Ústavní soud rozhoduje spory o rozsah kompetencí pouze tehdy, pokud toto rozhodování nepřísluší na základě zvláštního zákona jinému orgánu.²⁰⁸ V daném případě se jednalo o spor mezi RRTV a ČTÚ o vydávání povolení k provozování vysílacích rádiových zařízení bez předchozího souhlasu ze strany RRTV. ČTÚ měl v rozhodné době postavení ústředního správního úřadu. Ústavní soud dospěl k závěru, že též RRTV má postavení ústředního správního úřadu, i když tak není zákonem výslovně označena. Na základě toho Ústavní soud vyhodnotil, že se jedná o kompetenční spor mezi dvěma ústředními správními úřady, o němž není příslušný rozhodnout, a předmětný návrh odmítl.²⁰⁹

V rozebíraném nálezu je zajímavé to, že se Ústavní soud odklonil od formálního pojetí ústředního správního úřadu a přiklonil se k pojetí materiálnímu. Judikatura do té doby jednoznačně vycházela z pojetí formálního, na základě kterého ústředními správními

²⁰⁷ Ust. § 97 zák. č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní.

²⁰⁸ Ust. čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy.

²⁰⁹ Ust. § 122 zák. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

úřady jsou jen ty úřady, které tak zákon výslovně označuje. Dle formálního pojetí by tedy RRTV ústředním správním úřadem nebyla.²¹⁰

V jiné věci, při rozhodování o pravomoci ÚOHS a ČTÚ, vycházel z formálního pojetí i Nejvyšší správní soud.²¹¹ Dospěl k závěru, že „ústředními správními úřady ve smyslu ustanovení § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jsou jen ty ústřední orgány státní správy České republiky, které jsou buď kompetenčním nebo zvláštním zákonem jako ústřední správní úřad nebo ústřední orgán státní správy výslovně označeny“.²¹² V téže věci se Nejvyšší správní soud rozhodl neakceptovat materiální hlediska ústředních správních úřadů. Aplikace materiálních kritérií stojících mimo pozitivní právo by dle názoru Nejvyššího správního soudu vedla k situaci, že by soudy v každém konkrétním případě musely zkoumat, zda se jedná o ústřední správní úřad či nikoli, což by přivodilo jednak stav právní nejistoty, ale také by vedlo k nejednotné judikatuře. Podle Nejvyššího správního soudu nebyl ústředním správním úřadem ani ČTÚ, neboť v rozhodné době ještě nebyl zařazen do výčtu ústředních správních úřadů v kompetenčním zákoně. Nejvyšší správní soud argumentoval tím, že „pokud by zákonodárce zamýšlel založit právní postavení ČTÚ jako ústředního orgánu státní správy, musel by jej v zákoně, jímž byl zřízen, takto označit, jako to ostatně učinil při zřízení některých správních úřadů, pokud při jejich zřízení takový úřad za ústřední orgán státní správy explicitně označil a současně novelizoval kompetenční zákon“.²¹³ Jelikož se tedy nejednalo o kompetenční spor mezi dvěma ústředními správními úřady, Nejvyšší správní soud žalobu odmítl.

²¹⁰ Obdobně též viz usnesení Vrchního soudu v Praze z 21. 4. 1993, 6 A 98/93. „Z tohoto kompetenčního zákona vyplývá, že ústředním orgánem státní správy jsou ministerstva a dále některé jiné správní úřady výslovně vypočtené. Mezi nimi však není Rada České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání. Pokud by zákon zamýšlel založit právní postavení Rady jako ústředního orgánu státní správy, musel by jej v zákoně, jímž byla Rada zřízena, takto označit, jak to ostatně učinil při zřízení některých správních úřadů, když při jejich zřízení takový úřad za ústřední orgán státní správy označil a současně novelizoval uvedený zákon. Při zřízení Rady to učiněno nebylo; bylo tomu tak i proto, že postavení Rady se výrazně odlišuje od postavení ústředních orgánů státní správy citovaným zákonem taxativně vypočtených.“

²¹¹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2004, čj. Komp 1/2004-70.

²¹² Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2004, čj. Komp 1/2004-70.

²¹³ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2004, čj. Komp 1/2004-70.

Je do jisté míry paradoxní, že ČTÚ byl zanedlouho za ústřední správní úřad skutečně prohlášen a přidán i do výčtu v kompetenčním zákoně.²¹⁴ Dle formálního pojetí se tak stal ústředním správním úřadem, ale jeho materiální znaky nebo kompetence nebyly novelou nijak dotčeny, zůstaly nezměněny. A právě v tomto vidí Ústavní soud ve výše rozebíraném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 52/04 selhání formálního přístupu. Dle argumentace Ústavního soudu nemůže pouhé zařazení určitého orgánu do zákonného výčtu změnit jeho materiální podstatu. Ústředním správním úřadem se úřad stane v momentě naplnění materiálních znaků nikoli pouhým zařazením do výčtu nebo označením za ústřední správní úřad.

Podobně jako v případě ČTÚ, zákonodárce zanedlouho po vydání rozebíraného nálezu Ústavního soudu výslovně prohlásil RRTV za ústřední správní úřad²¹⁵ a doplnil ji i do výčtu kompetenčního zákona (společně s ÚOOÚ)²¹⁶. Dělo se tak zřejmě na základě rozebírané judikatury, ale také v souvislosti s právní úpravou státní služby. Dle O. Pouperové tím pak nastala situace, kdy „všechny správní úřady, které splňují materiální kritéria vymezená Ústavním soudem, jsou zároveň za ústřední správní úřad označeny i zákonem. „Materiální a formální pojetí ústředních správních úřadů se tedy v praxi spojila.“²¹⁷ Z hlediska právní jistoty lze považovat stav, kdy se množina úřadů formálně označených jako ústřední překrývá s těmi, které splňují materiální znaky ústředního úřadu, za ideální. Je však otázkou, jestli tento stav skutečně kdy panoval a jaká je situace dnes. J. Staša si klade otázku, zda se v rámci postupného rozšiřování výčtu ústředních správních úřadů nedostaly do kompetenčního zákona nějaké úřady „nedopatřením“.²¹⁸ Naráží tím právě na RRTV a ÚOOÚ jakožto „nejtypičtější“ z nezávislých správních úřadů, ale i další nezávislé správní úřady, které jsou ve výčtu kompetenčního zákona obsaženy.

²¹⁴ Zákonem č. 95/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

²¹⁵ Zákonem č. 302/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Ten ve svém čl. III bodě 1 mění zák. č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, když RRTV označuje jako „ústřední“.

²¹⁶ Ust. čl. 1 bodu 1 zák. č. 250/2014 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o státní službě.

²¹⁷ POUPEROVÁ, O. Ústřední správní úřady – formální nebo materiální pojetí? *Právník*, 2013, 153(1), str. 67–77. ISSN 0231-6625, str. 77.

²¹⁸ STAŠA, J. Heterogenita moci výkonné. In *Ústava v kontextu společenských změn: (k 30. výročí jejího přijetí)*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, str. 197–206. ISBN 978-80-7676-587-0, str. 202.

Fakt, že RRTV a ÚOOÚ nebyly v kompetenčním zákoně zahrnuty, a tudíž na ně nedopadalo ustanovení § 21 kompetenčního zákona²¹⁹, posilovalo jejich nezávislé postavení. V minulosti byly díky tomu za nezávislé správní úřady považovány jen tyto dva úřady.²²⁰

Nyní již k jednotlivým ústředním správním úřadům, které jsou předmětem dalšího zkoumání. Ke každému úřadu je níže obsažena informace o jeho vzniku a rozbor příslušné zákonné úpravy, která se týká atributů funkční, personální a kreační nezávislosti, které tvoří nezbytný podklad pro následné hodnocení nezávislosti. Shrnutí těchto a dalších atributů nezávislosti v kontextu samotného hodnocení je pak obsaženo v kapitole 3.4 a 3.5.

Český statistický úřad

Základy současné statistické služby staví na principech, ze kterých vycházel i Státní úřad statistický, založený v roce 1919 jakožto orgán pověřený celostátními statistickými šetřeními. V době Protektorátu Čechy a Morava pokračoval statistický úřad v činnosti pod názvem „Ústřední statistický úřad Statistisches Zentralamt“. Po skončení druhé světové války byl znovu zřízen Státní úřad statistický s celostátní působností s cílem obnovit vysokou předválečnou úroveň československé statistiky. Pod vlivem centrálně plánované ekonomiky a politických okolností byla podoba československé statistiky po roce 1948 naprosto odlišná ve srovnání s cíli a principy, které sleduje stávající ČSÚ dnes. V roce 1961 byl Státní úřad statistický spojen s tehdejším ministerstvem státní kontroly a vznikl tak Ústřední úřad státní kontroly a statistiky. V roce 1967 byly kontrola a statistika opět rozděleny a byl vytvořen Státní statistický úřad. Po vzniku federace roku

²¹⁹ Ust. § 21 zák. č. 2/1969 Sb., České národní rady o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky: „Ministerstva se ve veškeré své činnosti řídí ústavními a ostatními zákony a usneseními vlády.“

²²⁰ POUPEROVÁ, O. Ústřední správní úřady – formální nebo materiální pojetí? *Právník*, 2013, 153(1), str. 67-77. ISSN 0231-6625, str. 75.

1969 byl vytvořen Federální statistický úřad, Český statistický úřad a Slovenský statistický úřad. ČSÚ nadále funguje i po 1. lednu 1993.²²¹

V čele ČSÚ stojí předseda, kterého na návrh vlády jmenuje a odvolává prezident republiky s tím, že konkrétní podmínky odvolání nejsou zákonem stanoveny. V předchozí právní úpravě náležela pravomoc jmenovat a odvolávat předsedu ČSÚ předsednictvu České národní rady, a to na návrh vlády České republiky.²²² Členství v politické straně nebo politickém hnutí je neslučitelné s funkcí předsedy ČSÚ.²²³ Zákon nestanoví, na jak dlouhé funkční období je předseda jmenován, ani nezakládá neslučitelnost funkce předsedy ČSÚ s členstvím ve vládě. ČSÚ si zřizuje Českou statistickou radu, ta nicméně plní pouze funkce poradního orgánu.²²⁴ Zákon výslovně zakotvuje nezávislost ČSÚ tím, že při výkonu státní statistické služby se ČSÚ má řídit pouze zákony a ostatními právními předpisy. Výslovně se uvádí, že ČSÚ je nezávislý při vytváření statistických informací.²²⁵

Český telekomunikační úřad

Historicky fungoval telekomunikační úřad jako součást různých ministerstev. K 1. lednu 1993 byl zřízen Český telekomunikační úřad jako 6. sekce Ministerstva hospodářství, v jehož působnosti byly telekomunikace do 31. října 1996. Od 1. listopadu 1996 přešly veškeré kompetence této sekce do působnosti Ministerstva dopravy a spojů, kde byly vykonávány až do 30. června 2000.²²⁶

Ke dni 1. července 2000 byl zákonem č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů zřízen Český telekomunikační úřad jakožto správní a regulační úřad ve věcech telekomunikací a posléze i poštovních služeb.²²⁷ V jeho čele stál předseda,

²²¹ KAČEROVÁ, E. *Historie státní statistické služby 1919-2014*. Praha: Český statistický úřad, 2015. ISBN 978-80-250-2612-0.

²²² Ust. § 4 odst. 1 zák. č. 278/1992 Sb., České národní rady o státní statistice.

²²³ Ust. § 3 odst. 2 zák. č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě.

²²⁴ Ust. § 6 zák. č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě.

²²⁵ Ust. § 5 zák. č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě.

²²⁶ ČTÚ. O Úřadu. Ctu.cz [online]. ©2018 [cit. 2023-01-06]. Dostupné z: <https://www.ctu.cz/o-uradu>.

²²⁷ Ust. § 3 odst. 1 zák. č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů.

kterého jmenovala vláda na návrh ministra dopravy a spojů. Vláda též na návrh ministra dopravy a spojů schvalovala statut tohoto úřadu. Funkční období předsedy bylo stanoveno na čtyři roky, s tím že funkci mohl vykonávat nejdéle dvě po sobě jdoucí funkční období. Předsedovi bylo zakázáno vykonávat funkce v politických stranách a hnutích. Vláda mohla předsedu odvolat v případě závažného porušení povinností uložených zákony a mezinárodními smlouvami nebo v případě, že nevykonával svou funkci po dobu delší než čtyři měsíce nebo přestal-li splňovat předpoklady pro výkon funkce.²²⁸

Kde dni 1. května 2005 byl zákonem o elektronických komunikacích č. 127/2005 Sb. zřízen nový ČTÚ.²²⁹ Tento zákon také zrušil dosavadní Český telekomunikační úřad zřízený podle zákona č. 151/2000 Sb. Veškerá práva a povinnosti tohoto úřadu přešly na nově vzniklý ČTÚ.²³⁰

ČTÚ má pětičlennou radu. Člen rady, který je předsedou rady, stojí v čele ČTÚ. Členy rady a jejího předsedu jmenuje a odvolává vláda na návrh ministra průmyslu a obchodu. Funkční období členů rady je 5 let. Omezení k opakování funkce není stanoveno. Do funkce předsedy je člen rady jmenován na dobu zbývající do konce jeho členství v radě, nejvýše však na dobu 3 let.²³¹ Zákon, v porovnání s předchozí úpravou,²³² rozšiřuje množinu funkcí, jež jsou neslučitelné s funkcí člena rady ČTÚ. Jde o funkce poslance nebo senátora, soudce, státního zástupce, jakoukoli funkci ve veřejné správě, funkci člena orgánů územní samosprávy a funkci v politické straně nebo v politickém hnutí.²³³ Vláda může člena rady odvolat v případě hrubého nebo opakovaného méně závažného porušení jeho povinností, nemoci trvale znemožňující vykonávání jeho úkolů nebo

²²⁸ Ust. § 3 odst. 2, 5, 6, a 7 zák. č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů.

²²⁹ Ust. § 3 zák. č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích).

²³⁰ Ust. § 148 zák. č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích).

²³¹ Ust. § 107 odst. 1 a 2 zák. č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích).

²³² Ust. § 3 odst. 6 zák. č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů.

²³³ Ust. § 107 odst. 4 zák. č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích).

nevykonává-li svou funkci po dobu delší než 6 měsíců.²³⁴ Na rozdíl od předchozího zákona o telekomunikacích²³⁵ současný zákon o elektronických komunikacích obsahuje ustanovení, které podrobněji řeší vztah ČTÚ k vládě a k parlamentu.²³⁶ Dle něj je ČTÚ povinen zpracovat každoroční výroční zprávu o své činnosti a předložit ji oběma komorám parlamentu a vládě. Výroční zpráva obsahuje zejména informace o aktuálním stavu a vývoji v oblasti elektronických komunikací, údaje o vydaných opatřeních obecné povahy a rozhodnutích, plánovaný rozpočet úřadu a přehled výsledků hospodaření. ČTÚ je povinen na vyžádání poskytnout vysvětlení a dodatečné informace k obsahu této zprávy. Od počátku vzniku ČTÚ chybí v právní úpravě zakotvení jeho nezávislosti. Zákonné znění jej jako nezávislý neoznačuje, ani nestanoví, že se v rámci své působnosti má řídit pouze právními předpisy.

Energetický regulační úřad

ERÚ byl zřízen v roce 2001 novým energetickým zákonem.²³⁷ Dle předchozí právní úpravy spadala regulace energetiky pod Ministerstvo průmyslu a obchodu (do jehož pravomoci kupříkladu náleželo udělovat autorizaci pro podnikání v energetických odvětvích na území České republiky²³⁸) a pod Ministerstvo financí pro oblasti regulace cen²³⁹.

Právní úprava organizace úřadu, vtělená do § 17 a do následně přidaného § 17b energetického zákona, prošla četnými novelami. Na počátku existence ERÚ stál v jeho čele předseda jmenovaný vládou na funkční období 5 let, s tím že následně bylo doplněno omezení v tom, že nemůže být jmenován více než dvakrát za sebou. V roce

²³⁴ Ust. § 107 odst. 6 zák. č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích).

²³⁵ Zák. č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů.

²³⁶ Ust. § 110 zák. č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích).

²³⁷ Ust. § 17 zák. č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon).

²³⁸ Ust. § 3 a násl. zák. č. 222/1994 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o Státní energetické inspekci.

²³⁹ Dle zák. č. 265/1991 Sb., České národní rady o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen.

2011 došlo ke změně a pravomoc jmenovat předsedu ERÚ (byť na návrh vlády) připadla prezidentovi. Došlo též k prodloužení funkčního období na 6 let. Od 1. srpna 2017 nahradila předsedu v čele ERÚ pětičlenná rada. Pravomoc jmenovat a odvolávat členy této rady a jejího předsedu byla opět navrácena vládě (jmenuje na návrh ministra průmyslu a obchodu). Toto uspořádání odpovídá současné podobě úřadu, nicméně aktuální díkce zákona prošla jistou formální úpravou. Dle současného znění zákona má sice úřad pětičlennou radu, nicméně ta již, „nestojí v čele úřadu“. Od roku 2022 stojí v čele úřadu předseda této pětičlenné rady.

Od počátku existence ERÚ zákon počítal s důvody, pro které může být předseda odvolán před uplynutím doby, na kterou byl jmenován. Obsah podmínek se postupem času vyvíjel – jednalo se např. o nemoc trvale znemožňující vykonávání úkolů předsedy, hrubé porušení povinností, pravomocný rozsudek soudu o spáchání trestného činu nebo v případě, že předseda nevykonává funkci po dobu delší než 6 měsíců nebo narušil-li závažným způsobem nezávislost nebo nestrannost ERÚ. Od roku 2009 je zavedena neslučitelnost funkcí předsedy ERÚ s funkcí poslance, senátora, soudce, státního zástupce, člena vlády nebo jinou funkcí ve veřejné správě nebo s členstvím v politické straně nebo politickém hnutí. Později se tato úprava začala týkat i členů Rady ERÚ.²⁴⁰

V roce 2011 přibyla formulace, která zakládá nezávislost ERÚ²⁴¹. ERÚ má při výkonu své působnosti postupovat nezávisle a řídit se pouze zákony a ostatními právními předpisy, dále nesmí při výkonu své působnosti přijímat ani vyžadovat pokyny od prezidenta republiky, Parlamentu České republiky, vlády ani od jakéhokoliv jiného orgánu výkonné moci nebo fyzické nebo právnické osoby. Činnost ERÚ by měla být transparentní a předvídatelná.²⁴²

²⁴⁰ Ust. § 17 nebo následně přidaného § 17b zák. č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění příslušných novel.

²⁴¹ Ust. čl. I. § 15a zák. č. 211/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

²⁴² Ust. § 17 odst. 3 zák. č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon).

ERÚ předkládá jednou ročně Parlamentu České republiky, vládě, Evropské komisi a Agentuře pro spolupráci energetických regulačních orgánů zprávu o své činnosti a hospodaření. Tato zpráva obsahuje opatření přijatá při výkonu činností ERÚ a dosažené výsledky a posouzení souladu plánů rozvoje přenosové a přepravní soustavy.²⁴³

Na vyžádání je ERÚ povinen podat oběma komorám Parlamentu České republiky vysvětlení a dodatečné informace k obsahu zprávy o činnosti a hospodaření. Předseda ERÚ je povinen zúčastnit se projednávání této zprávy. Obě komory parlamentu nebo jejich orgány jsou oprávněny vyžádat si na jednání účast předsedy ERÚ, projednávají-li věc spadající do působnosti ERÚ. ERÚ je povinen poskytnout k projednávané věci stanovisko a nezbytné informace nebo vysvětlení, dále je povinen do 30 dnů od vyžádání informovat o připravovaných opatřeních v oblasti regulace a poskytnout k nim nezbytné informace a vysvětlení.²⁴⁴ Pro úplnost je nutné zmínit, že tyto vztahy se v předchozí právní úpravě týkaly jen Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Až od 1. srpna 2017 byly rozšířeny i na Senát.²⁴⁵

Závěrem je vhodné poukázat na v rámci tuzemské právní úpravy ojedinělý způsob financování tohoto úřadu. Účastníci trhu s elektřinou a účastníci trhu s plynem, kteří hradí cenu za činnosti operátora trhu, jsou povinni v této ceně hradit zvláštní poplatek. Tento poplatek je příjmem státního rozpočtu, kapitoly Energetický regulační úřad, a jeho správu vykonává přímo ERÚ. Sazbu tohoto poplatku sice stanovuje vláda svým nařízením, výši ale stanoví tak, aby pokrývala náklady na činnosti Energetického regulačního úřadu. Vláda je navíc omezena horním a dolním limitem daným energetickým zákonem.²⁴⁶ Pouperová k tomu podotýká, že „u ostatních nezávislých správních úřadů se správní poplatky placené v souvislosti se správním řízením stávají

²⁴³ Ust. § 17 odst. 10 zák. č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon).

²⁴⁴ Ust. § 17f zák. č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon).

²⁴⁵ Jednalo se o novelu, kterou přinesl zákon č. 131/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, který rozšířil dikci § 17f energetického zákona.

²⁴⁶ Ust. § 17d zák. č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon).

sice součástí státního rozpočtu, z něhož je úřad, který poplatek vybral, nakonec financován, nikoli však již přímo určené rozpočtové kapitoly, a dochází tak ke každoročnímu přerozdělení sítím celkového státního rozpočtu“.²⁴⁷ Podstatné je, že tímto nastavením je posílena finanční nezávislost úřadu. Činnost úřadu je financována z poplatků uvalených v daných odvětvích, a úřad tak není výlučně odkázán na financování ze státního rozpočtu, i když objem finančních prostředků přes něj proudí.

Národní sportovní agentura

NSA byla zřízena k 1. srpnu 2019. V čele agentury stál předseda, kterého jmenovala a odvolávala vláda na návrh předsedy vlády na funkční období 6 let s možností být jmenován opakovaně.²⁴⁸ Vláda měla předsedu odvolat v případě neslučitelnosti funkcí, přestal-li splňovat některou z podmínek pro jmenování, porušil-li své povinnosti vyplývající z jeho funkce zvláště hrubým způsobem nebo na požádal-li o to sám. Vláda mohla odvolat předsedu z funkce i tehdy, nevykonával-li svou funkci po dobu delší než 6 měsíců.²⁴⁹ Zákonná úprava institucionálního nastavení NSA byla zpočátku velmi skromná.

Nově došlo k rozsáhlým změnám institucionálního nastavení NSA, které má zajišťovat její vyšší nezávislost. Od 1. 4. 2023 stojí v čele NSA tříčlenná rada, složená z předsedy, místopředsedy a člena rady. Za NSA jedná navenek její předseda.²⁵⁰ Předsedu, místopředsedu a člena rady jmenuje a odvolává vláda na návrh předsedy vlády na 5 let, mohou být jmenováni opětovně, nejvýše však na dvě po sobě bezprostředně následující funkční období.²⁵¹ Funkce předsedy, místopředsedy nebo člena rady NSA je neslučitelná s funkcí prezidenta republiky, poslance nebo senátora, poslance Evropského parlamentu, člena vlády, člena NKÚ, člena bankovní rady ČNB, Veřejného ochránce

²⁴⁷ POUPEROVÁ, O. Nezávislé správní úřady. *Správní právo*, 2014, XLVII (4), str. 209-226. ISSN 0139-6005, str. 224.

²⁴⁸ Ust. § 3 a § 3a zák. č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu (znění účinné od 31. 7. 2019 do 31. 3. 2023).

²⁴⁹ Ust. § 3a odst. 5 a 6 zák. č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu (znění účinné od 31. 7. 2019 do 31. 3. 2023).

²⁵⁰ Ust. § 3 zák. č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu (znění účinné od 1. 4. 2023).

²⁵¹ Ust. § 3b odst. 2 zák. č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu (znění účinné od 1. 4. 2023).

práv a člena orgánu územního samosprávného celku, s výjimkou funkce neuvolněného člena zastupitelstva. Dále jim je zakázáno zastávat funkci v politické straně nebo politickém hnutí.²⁵²

K odvolání předsedy, místopředsedy nebo člena rady NSA může dojít na základě podnětu dozorčí komise NSA, který se podává předsedovi vlády.²⁵³ Zákon blíže nespécifikuje konkrétní odvolací důvody, jen stanovuje, že případné odvolání funkcionářů NSA má být odůvodněno.

Rada pro rozhlasové a televizní vysílání

Zákon č. 103/1992 Sb., České národní rady o Radě České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání zřídil s účinností od 15. března 1992 Radu České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání. Ta se od ledna 1993, po zániku Federální Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, zřízené federálním zákonem č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání²⁵⁴, stala jediným regulátorem vysílání.

V první zprávě o stavu vysílání a o činnosti Rady České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání²⁵⁵ je hned na počátku zdůrazněno, že Rada je na vládě nezávislou institucí s tím, že toto uspořádání je ve vyspělých demokraciích obvyklé a jsou uvedeny konkrétní příklady. *„Ve všech případech je velmi pozorně ošetřena nezávislost těchto institucí na vládě a na konjunkturálních politických zájmech a jejich výkyvech, zpravidla jsou nezávislé i na státním rozpočtu a způsob jejich odpovědnosti (nejčastěji parlamentu) bývá vymezen velice specificky, taxativně a úzce, narozdíl od standardních orgánů exekutivy. Členové rad a komisí bývají postaveni na roveň nejvyšším státním úředníkům a jsou voleni parlamentem, nebo zčásti jmenováni prezidentem nebo*

²⁵² Ust. § 3b odst. 4 zák. č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu (znění účinné od 1. 4. 2023).

²⁵³ Ust. § 3e odst. 8 zák. č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu (znění účinné od 1. 4. 2023).

²⁵⁴ Ust. § 16 až 18 zák. č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání.

²⁵⁵ Sněmovní tisk č. 147. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky 1993–1996. *Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna*. Psp.cz [online]. [cit. 2023-01-07]. Dostupné z: https://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t0147_01.htm.

vrcholnými představiteli komor, někdy za použití různých klíčů.“²⁵⁶ Právní úprava ale výslovné zakotvení nezávislosti Rady neobsahovala.

Rada se skládala z 9 členů, od 1. července 1997 se počet jejích členů zvýšil na 13.²⁵⁷ Na počátku byli členy Rady *ex lege* i členové Federální rady zvolení Českou národní radou.²⁵⁸ Zbývající členy Rady volila a odvolávala Česká národní rada (následně Poslanecká sněmovna), a to tak, aby v Radě byly zastoupeny různé názorové proudy. Funkční období členů bylo šest let, členové mohli být zvoleni opětovně, ne však na více než dvě po sobě jdoucí funkční období.²⁵⁹ Počáteční složení Rady tedy sestávalo ze třech členů Federální rady pro rozhlasové a televizní vysílání zvolených Českou národní radou, další čtyři členové Rady byli zvoleni Českou národní radou dne 19. března 1992 a další dva dne 14. dubna 1992. Mandát tří členů Rady delegovaných Federální radou byl ukončen ke dni 31. prosince 1992 a na jejich místa byli dne 3. února 1993 zvoleni tři noví členové, tentokrát už ale Poslaneckou sněmovnou.²⁶⁰

Členství v Radě bylo neslučitelné s funkcí prezidenta, poslance, předsedy nebo místopředsedy vlády, ministra nebo vedoucího jiného ústředního orgánu státní správy a jejich náměstků a s funkcí člena Rady České televize a Rady Českého rozhlasu. Členové Rady nesměli zastávat funkce v politických stranách nebo politických hnutích ani působit v jejich prospěch při výkonu své funkce.²⁶¹ Činnost Rady řídil její předseda,

²⁵⁶ Zpráva o stavu vysílání a o činnosti Rady České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání za období od dubna 1992 do února 1993. Sněmovní tisk č. 147. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky 1993–1996. *Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna*. Psp.cz [online]. [cit. 2023-01-07]. Dostupné z: https://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t0147_01.htm.

²⁵⁷ Ust. § 3 odst. 1 zák. č. 103/1992 Sb., České národní rady o Radě České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání.

²⁵⁸ Ust. § 3 odst. 3 zák. č. 103/1992 Sb., České národní rady o Radě České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání. Dle ust. § 18 odst. 1 zák. č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání měla federální rada devět členů, z nichž tři volilo Federální shromáždění, tři Česká národní rada a tři Slovenská národní rada.

²⁵⁹ Ust. § 3 odst. 2 zák. č. 103/1992 Sb., České národní rady o Radě České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání.

²⁶⁰ Zpráva o stavu vysílání a o činnosti Rady České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání za období od dubna 1992 do února 1993. Sněmovní tisk č. 147. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky 1993–1996. *Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna*. Psp.cz [online]. [cit. 2023-01-07]. Dostupné z: https://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t0147_01.htm.

²⁶¹ Ust. § 4 odst. 2 a 3 zák. č. 103/1992 Sb., České národní rady o Radě České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání.

kterého volila Rada z řad svých členů na funkční období tří let.²⁶² Možnost jeho odvolání nebyla v zákonné úpravě upravena,

Zákon výslovně stanovil, že Rada je ze své činnosti odpovědná České národní radě.²⁶³ Česká národní rada mohla člena Rady odvolat, jestliže nevykonával po dobu nejméně šesti měsíců svou funkci²⁶⁴, nebo v dalších případech uvedených v § 5 odst. 4 zák. č. 103/1992 Sb., České národní rady o Radě České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání. Obsah tohoto ustanovení se ale časem vyvíjel. Nejprve se jednalo o obecnou formulaci neplnění povinností náležejících do činnosti Rady.²⁶⁵ Následně došlo ke zpřesnění formulace, a ustanovení zahrnovalo pouze vybrané povinnosti Rady.²⁶⁶ Zaprvé se jednalo o povinnost Rady předkládat České národní radě zprávu o stavu vysílání a o své činnosti, a to nejméně jednou ročně nebo vždy, když o to Česká národní rada požádá.²⁶⁷ Zadruhé to byla povinnost předkládat České národní radě ke schválení návrh rozpočtu a návrh závěrečného účtu.²⁶⁸ V případě neplnění těchto povinností nebo pokud by Česká národní rada neschválila závěrečný účet Rady nebo opětovně neschválila zprávu o činnosti Rady, mohla Česká národní rada Radu odvolat.²⁶⁹ Posléze bylo od schvalování závěrečného účtu Rady Českou národní radou upuštěno. České národní radě zůstala pravomoc Radu odvolat, pokud opětovně neschválí zprávu

²⁶² Ust. § 6 zák. č. 103/1992 Sb., České národní rady o Radě České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání.

²⁶³ Ust. § 3 odst. 5 zák. č. 103/1992 Sb., České národní rady o Radě České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání.

²⁶⁴ Ust. § 5 odst. 3 zák. č. 103/1992 Sb., České národní rady o Radě České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání.

²⁶⁵ Ust. § 5 odst. 4 zák. č. 103/1992 Sb., České národní rady o Radě České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání (znění účinné od 5. 3. 1992 do 29. 12. 1992). Činnosti rady uvedené z § 2 zák. č. 103/1992 Sb., České národní rady o Radě České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání (znění účinné od 5. 3. 1992 do 29. 12. 1992).

²⁶⁶ Ust. § 5 odst. 4 zák. č. 103/1992 Sb., České národní rady o Radě České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání (znění účinné od 30. 12. 1992 do 31. 12. 1994).

²⁶⁷ Ust. § 2 zák. č. 103/1992 Sb., České národní rady o Radě České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání.

²⁶⁸ Ust. § 2 odst. 2 a 3 zák. č. 103/1992 Sb., České národní rady o Radě České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání (znění účinné od 30. 12. 1992 do 31. 12. 1994).

²⁶⁹ Ust. § 5 odst. 4 zák. č. 103/1992 Sb., České národní rady o Radě České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání (znění účinné od 30. 12. 1992 do 31. 12. 1994).

o činnosti Rady.²⁷⁰ Od 1. ledna 1995 již Rada nemusela předkládat ani návrh rozpočtu, ani závěrečného účtu.

Činnost Rady, bezprostředně po jejím založení, byla hrazena ze státního rozpočtu.²⁷¹ V letech 1993 a 1994 byla činnost Rady hrazena z výnosu ze sazeb za používání rozhlasových a televizních přijímačů podléhajících evidenci.²⁷² Od 1. ledna 1995 byl tento způsob financování zrušen a Rada byla opět financována ze státního rozpočtu.²⁷³

Dne 4. července 2001 se stal účinným zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů. Ten zrušil jak zákon č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, tak zákon č. 103/1992 Sb., o Radě České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání. Účinností tohoto zákona také došlo ke zřízení RRTV, která funguje dodnes.²⁷⁴ Prakticky ale ke vzniku nového úřadu nedošlo, za tuto nově zřízenou RRTV byla dle zákona považována dosavadní Rada.²⁷⁵

Rovněž institucionální nastavení RRTV se od nastavení předešlé Rady výrazně neodlišuje. RRTV má 13 členů s funkčním obdobím 6 let. Za člena nelze navrhnout osobu, která již po dvě po sobě jdoucí funkční období, popřípadě jejich části vykonávala funkci člena RRTV. S funkcí člena RRTV je neslučitelná funkce prezidenta České republiky, poslance, senátora, člena vlády, soudce, státního zástupce, člena Nejvyššího kontrolního úřadu, člena bankovní rady České národní banky, funkce člena Rady České tiskové kanceláře, člena Rady České televize, člena Rady Českého rozhlasu. Členové

²⁷⁰ Ust. § 5 odst. 4 zák. č. 103/1992 Sb., České národní rady o Radě České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání (znění účinné od 1. 1. 1995 do 3. 7. 2001).

²⁷¹ Ust. § 8 zák. č. 103/1992 Sb., České národní rady o Radě České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání (znění účinné od 5. 3. 1992 do 29. 12. 1992).

²⁷² Ust. § 8 zák. č. 103/1992 Sb., České národní rady o Radě České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání (znění účinné od 30. 12. 1992 do 31. 12. 1994).

²⁷³ Ust. § 8 zák. č. 103/1992 Sb., České národní rady o Radě České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání (znění účinné od 1. 1. 1995 do 3. 7. 2001).

²⁷⁴ Ust. § 4 zák. č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů.

²⁷⁵ Ust. § 68 odst. 8 zák. č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů.

RRTV nesmějí zastávat funkce v politických stranách nebo hnutích a vystupovat v jejich prospěch.²⁷⁶

Dle zákona členy RRTV jmenoval a odvolával předseda vlády na návrh Poslanecké sněmovny²⁷⁷, od 15. září 2022 zákon stanoví, že členy RRTV volí a odvolává Poslanecká sněmovna²⁷⁸. Došlo také ke změnám týkajícím se možnosti člena RRTV odvolat. Poslanecká sněmovna mohla navrhnout předsedovi vlády odvolání člena RRTV v případě, že nevykonává řádně svoji funkci, nespĺňuje podmínky pro výkon funkce nebo dopustil-li se takového jednání, které zpochybňuje jeho nestrannost, nezávislost nebo nestrannost RRTV.²⁷⁹ První z odvolacích důvodů byl následně vypuštěn a nahrazen jiným odvolacím důvodem. Poslanecká sněmovna nyní může člena RRTV odvolat nezúčastňuje-li se jednání Rady po dobu alespoň 6 po sobě následujících kalendářních měsíců.²⁸⁰ Dle předchozí úpravy Poslanecká sněmovna mohla předsedovi vlády navrhnout odvolání celé RRTV, neplní-li opakovaně závažným způsobem zákonem určené povinnosti nebo pokud opětovně neschválí pro závažné nedostatky výroční zprávu.²⁸¹ Dle předchozí úpravy byla RRTV povinna každý rok předložit Poslanecké sněmovně ke schválení a současně předsedovi vlády ke stanovisku výroční zprávu.²⁸² Tato povinnost zůstala zachována i v současné úpravě, nicméně výroční zpráva je předkládána pouze Poslanecké sněmovně, a nikoli také předsedovi vlády.²⁸³

²⁷⁶ Ust. § 7 zák. č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů.

²⁷⁷ Ust. § 7 odst. 1 zák. č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů (znění účinné od 4. 7. 2001 do 14. 9. 2022).

²⁷⁸ Ust. § 7 odst. 1 zák. č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů (znění účinné od 15. 9. 2022).

²⁷⁹ Ust. § 7 odst. 7 zák. č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů (znění účinné od 4. 7. 2001 do 14. 9. 2022).

²⁸⁰ Ust. § 7 odst. 7 zák. č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů (znění účinné od 15. 9. 2022).

²⁸¹ Ust. § 6 odst. 3 zák. č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů (znění účinné od 4. 7. 2001 do 14. 9. 2022).

²⁸² Ust. § 6 odst. 2 zák. č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů (znění účinné od 4. 7. 2001 do 14. 9. 2022).

²⁸³ Ust. § 6 odst. 2 zák. č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů (znění účinné od 15. 9. 2022).

V případě neschválení výroční zprávy Poslaneckou sněmovnou již nehrozí odvolání RRTV, tento odvolací důvod byl ze zákona vypuštěn.

Činnost RRTV řídí její předseda, kterého ze svých členů volí RRTV. V případě, že předseda nevykonává funkci po dobu delší než 3 měsíce, nebo nesplňuje-li podmínky pro výkon funkce člena RRTV, nebo vyskytnou-li se ve výkonu jeho funkce opětovně vážné nedostatky, RRTV jej z funkce odvolá.²⁸⁴

Teprve až s poslední velkou novelou²⁸⁵, s účinností od 15. září 2022, byla nezávislost RRTV, po více než 30 letech její existence, výslovně zakotvena i v právní úpravě. Nově je stanoveno, že při svém rozhodování RRTV postupuje nezávisle, řídí se pouze právními předpisy a při svém rozhodování nevyžaduje ani nepřijímá pokyny od jakéhokoli orgánu veřejné moci ani od žádné fyzické nebo právnické osoby. Do její činnosti lze zasahovat pouze na základě zákona.²⁸⁶

Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí

ÚDHPS vznikl k 1. lednu 2017. Byl zřízen v rámci novelizace zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, do kterého bylo zakotveno i institucionální uspořádání tohoto úřadu.²⁸⁷ ÚDHPS je dle zákona nezávislým orgánem, který se ve své činnosti řídí pouze zákony a jinými právními předpisy a do jeho činnosti lze zasahovat jen na základě zákona.²⁸⁸

ÚDHPS byl zákonodárcem navržen tak, že v jeho čele stojí předseda, vedle něj však byla vytvořena ještě pozice čtyř členů úřadu. Proces jejich jmenování a odvolání je velmi podobný, jak předseda, tak členové Úřadu jsou jmenováni prezidentem republiky na

²⁸⁴ Ust. § 9 zák. č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů.

²⁸⁵ Provedenou v ust. § 15 zák. č. 242/2022 Sb., o službách platform pro sdílení videonahrávek a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o službách platform pro sdílení videonahrávek).

²⁸⁶ Ust. § 4 odst. 3 a 4 zák. č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů (znění účinné od 15. 9. 2022).

²⁸⁷ Ust. části první zák. č. 302/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

²⁸⁸ Ust. § 19 odst. 2 a 3 zák. č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.

funkční období 6 let. Předsedu jmenuje prezident ze dvou kandidátů, z nichž jednoho navrhuje Poslanecká sněmovna a jednoho navrhuje Senát. Nikdo nemůže být jmenován předsedou na více než dvě po sobě jdoucí funkční období.²⁸⁹ Členy úřadu jmenuje prezident z kandidátů zvolených Senátem s tím, že člen úřadu může být jmenován i opakovaně. Kandidáty navrhuje Senátu prezident NKÚ, Poslanecká sněmovna a jednotliví senátoři. Z kandidátů navržených prezidentem NKÚ zvolí Senát jednoho kandidáta, další dva kandidáty zvolí Senát z kandidátů navržených Poslaneckou sněmovnou a jednoho kandidáta zvolí Senát z kandidátů navržených jednotlivými senátory.²⁹⁰

S výkonem funkce předsedy i člena ÚDHPS je neslučitelná funkce prezidenta republiky, člena vlády, prezidenta, viceprezidenta nebo člena NKÚ, člena bankovní rady ČNB, poslance nebo senátora, poslance Evropského parlamentu, soudce, státního zástupce, jakákoli jiná funkce ve veřejné správě a členství ve straně nebo hnutí.²⁹¹ Pro předsedu i členy ÚDHPS jsou stanoveny stejné podmínky zániku funkce. Prezident může předsedu nebo členy úřadu odvolat z funkce, pokud přestanou splňovat některé z podmínek pro jmenování nebo v případě neslučitelnosti funkcí.²⁹² ÚDHPS zpracovává a uveřejňuje na svých internetových stránkách zprávu o své činnosti za příslušný kalendářní rok, není ji však povinen předkládat žádnému jinému ústavnímu orgánu.²⁹³

Právní úprava vykazuje jistý deficit v tom, že neobsahuje bližší vymezení pravomocí a postavení členů úřadu. Je otázkou, jestli lze na ÚDHPS se zřetelem na to, jak je nastaven, nahlížet jako na kolegiální orgán či nikoli. Část odborné literatury ÚDHPS s ohledem na jeho složení zařazuje mezi kolegiální úřady²⁹⁴, zákonná úprava týkající vnitřní organizace úřadu je v tomto ohledu velmi strohá. Za účelem odstranění této neúplnosti

²⁸⁹ Ust. § 19c odst. 1 a 2 zák. č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.

²⁹⁰ Ust. § 19e odst. 1 a 2 zák. č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.

²⁹¹ Ust. § 19c odst. 5 ve spojení s ust. § 19e odst. 4 zák. č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.

²⁹² Ust. § 19d ve spojení s ust. § 19e odst. 4 zák. č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.

²⁹³ Ust. § 19f písm. b) ve spojení s ust. § 19b odst. 1 písm. b) zák. č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.

²⁹⁴ KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, ISBN 978-80-7400-918-8, str. 82.

a zefektivnění fungování ÚDPSH byla předložena novela zákona, která si klade za cíl posílit kolektivní princip při řízení tohoto úřadu.²⁹⁵ Dle navrhované novely má dojít k vytvoření kolegia úřadu, jakožto orgánu, jehož členy jsou předseda a ostatní členové úřadu. Kolegiu budou svěřeny klíčové kompetence při výkonu dohledové a metodické činnosti (schvalování plánu činnosti a zprávy o činnosti úřadu, vyhlášek a vnitřních předpisů vydávaných úřadem nebo výkladových stanovisek, a dále rozhodování o opravných prostředcích²⁹⁶). Pro úkony, které náleží předsedovi, je navrhováno zavést povinné projednání kolegiem (rozpočet úřadu, organizační struktura, služební předpisy). Kolegium bude také blíže koordinovat funkcionáře úřadu při výkonu dohledové a metodické činnosti. V jeho pravomoci bude pověřování předsedy nebo jednotlivých členů úřadu řízením dohledové činnosti a výkonu kontroly na určitém úseku působnosti úřadu.²⁹⁷

Důvodová zpráva na několika místech zdůrazňuje, že se „zachovává současný model monokratického řízení“ v čele s osobou předsedy a že kolegium není kolegiálním orgánem, který by řídil úřad. Předseda má nadále zůstat tím, kdo řídí ÚDPSH a jeho provoz, včetně autonomní správy rozpočtu. Návrhy rozpočtu a závěrečného účtu je předseda povinen s kolegiem pouze projednat, zatímco ve věci změn rozpočtu je mu uloženo o nich kolegium informovat. Poněkud rozporně pak působí, že dle důvodové zprávy předseda sice zůstává hlavou úřadu a monokraticky jej řídí, avšak ve věcech, které mohou zásadně ovlivnit nestrannost dohledu úřadu, budou rozhodovací pravomoci náležet výhradně kolegiu. Kolegium bude oprávněno v této souvislosti, tedy v rámci řízení dohledové činnosti, ukládat závazné úkoly všem členům úřadu včetně předsedy. Zůstává otázkou, bude-li nakonec a v jaké konečné podobě navržená novela přijata.

²⁹⁵ Novela kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk 312/0, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 9. volební období od 2021).

²⁹⁶ Důvodová zpráva k předložené novele k tomu stanoví následující: „Vzhledem k postavení Kolegia Úřadu pak může úkoly jeho nadřízeného správního orgánu plnit opět pouze Kolegium Úřadu. Jedná se o speciální úpravu ve vztahu k § 178 odst. 2 poslední větě správního řádu inspirované § 7 odst. 1 zákona č. 262/2011 Sb., o účastnících odboje a odporu proti komunismu.“

²⁹⁷ Viz důvodová zpráva k předložené novele.

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže funguje od 1. listopadu 1996, přičemž navázal na činnost Ministerstva pro hospodářskou soutěž, které agendu ochrany hospodářské soutěže zajišťovalo od roku 1992. Předtím danou agendu po krátkou dobu, konkrétně od 1. července 1991, zajišťoval Český úřad pro hospodářskou soutěž, zřízený zákonem České národní rady č. 173/1991 Sb. ze dne 26. dubna 1991. Přesun agendy tohoto úřadu na Ministerstvo pro hospodářskou soutěž bylo odůvodněno tehdy probíhající ekonomickou transformací a především úlohou, kterou mělo ministerstvo plnit v privatizačním procesu.²⁹⁸

V čele ÚOHS je předseda, kterého jmenuje na návrh vlády prezident republiky. Funkční období předsedy je 6 let a nikdo nemůže být jmenován do této funkce více než dvakrát. S funkcí předsedy je neslučitelné členství v politické straně nebo v politickém hnutí.²⁹⁹ Prezident republiky může odvolat předsedu na návrh vlády, ale pouze na základě zákonem stanovených důvodů. Jedná se o případy, kdy by předseda nevykonával svou funkci po dobu delší než 6 měsíců nebo by narušoval závažným způsobem důstojnost své funkce anebo nezávislost a nestrannost úřadu.³⁰⁰ Zákon nestanovuje neslučitelnost předsedy ÚOHS s členstvím ve vládě. Byť lze očekávat, že ÚOHS by měl být zcela nezávislý ve své rozhodovací činnosti, zákon jej jako nezávislý výslovně neoznačuje. Neobsahuje ani formulaci, že ÚOHS se řídí pouze právními předpisy, ani nestanoví zákaz přijímat pokyny.³⁰¹

²⁹⁸ ÚOHS. Historie úřadu. Uohs.cz [online]. ©2012-2023 [cit. 2023-01-04]. Dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/o-uradu/historie-uradu.html>.

²⁹⁹ Ust. § 1 odst. 3–5 zák. č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.

³⁰⁰ Ust. § 1 odst. 6 a 8 zák. č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.

³⁰¹ K možné změně dojde, bude-li přijata novela zák. č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (sněmovní tisk 283/0, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 9. volební období od 2021).

Úřad pro ochranu osobních údajů

Úřad pro ochranu osobních údajů byl zřízen 1. června 2000 zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů.³⁰² Organizační a institucionální uspořádání ÚOOÚ prošlo jistými změnami, spojenými s účinností zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, který dosavadní zákon o ochraně osobních údajů³⁰³ nahradil. ÚOOÚ byl od svého založení zřízen jako nezávislý orgán, který ve své činnosti postupuje nezávisle a řídí se pouze zákony a jinými právními předpisy. Zákon stanovil a i v současné úpravě stále stanoví, že do činnosti ÚOOÚ lze zasahovat jen na základě zákona a jeho činnost je hrazena ze samostatné kapitoly státního rozpočtu.³⁰⁴ Po svém založení řídil ÚOOÚ předseda, kterého na dobu 5 let jmenoval prezident republiky na návrh Senátu. Předseda mohl být jmenován nejvýše na dvě po sobě jdoucí období. S výkonem funkce předsedy byla neslučitelná funkce poslance nebo senátora, soudce, státního zástupce, jakákoliv funkce ve veřejné správě, funkce člena orgánů územní samosprávy a členství v politických stranách a hnutích.³⁰⁵ Prezident mohl předsedu z funkce odvolat, jestliže nevykonával po dobu 6 měsíců svoji funkci, případně přestali splňovat některou z podmínek pro jmenování.³⁰⁶ V rámci úřadů působilo 7 inspektorů, jejichž hlavním úkolem bylo řízení kontroly. Inspektory jmenoval prezident republiky na návrh Senátu na období 10 let, s možností být jmenován opakovaně.³⁰⁷ Omezení týkající se neslučitelnosti funkcí bylo po obsahové stránce stejné jako u předsedy ÚOOÚ. Prezident mohl inspektora odvolat, přestali-li splňovat některou z podmínek pro jmenování.³⁰⁸

³⁰² Ust. § 2 zák. č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů.

³⁰³ Zák. č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů.

³⁰⁴ Ust. § 28 zák. č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů a ust. § 51 zák. č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů.

³⁰⁵ Ust. § 32 odst. 1, 2 a 5 zák. č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů.

³⁰⁶ Ust. § 32 odst. 7 a 8 zák. č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů.

³⁰⁷ Ust. § 33 zák. č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů.

³⁰⁸ Ust. § 34 zák. č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů.

Nový zákon o zpracování osobních údajů atributy týkající se předsedy úřadu (jmenovací orgán, funkční období, neslučitelnost funkcí a další) v zásadě nezměnil.³⁰⁹ Zachována zůstala i povinnost předsedy předložit pro informaci výroční zprávu oběma komorám parlamentu a vládě. Obsah zprávy tvoří zejména informace o provedené kontrolní činnosti a její zhodnocení, informace a zhodnocení stavu v oblasti zpracovávání a ochrany osobních údajů a zhodnocení ostatních činností ÚOOÚ.³¹⁰

Zásadní změnou, kterou ale nová úprava přinesla, bylo zrušení inspektorů úřadu. Inspektoři, kteří byli ve funkci ke dni nabytí účinnosti nového zákona, měli dokončit svá funkční období podle dosavadních právních předpisů, a noví již jmenováni nebyli.

Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře

ÚPDI byl k 1. 4. 2017 zřízen zákonem č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, jakožto ústřední správní úřad, který je při výkonu své působnosti nezávislý, postupuje nestranně a řídí se přitom pouze zákony a jinými právními předpisy.³¹¹ V jeho čele je předseda, kterého jmenuje a odvolává vláda na funkční období 6 let. Opětovné jmenování je možné. Funkce předsedy ÚPDI je neslučitelná s funkcí poslance nebo senátora, soudce, státního zástupce, funkcí ve veřejné správě, funkcí člena orgánů územní, zájmové a profesní samosprávy a funkcí v politických stranách a politických hnutích.³¹² Vláda předsedu odvolá v případě, že o to sám požádá, dále jestliže přestal splňovat některou z podmínek pro jmenování, nastal některý z důvodů neslučitelnosti nebo narušil-li závažným způsobem důvěru v nezávislost a nestrannost ÚPDI. Vláda může odvolat předsedu také tehdy, nevykonává-li svou funkci po dobu delší než 6 měsíců.³¹³ ÚPDI pro informaci předkládá každoročně Poslanecké sněmovně a vládě zprávu o činnosti a o svém hospodaření.³¹⁴

³⁰⁹ Viz ust. § 52 zák. č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů.

³¹⁰ Ust. § 36 zák. č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů a ust. § 57 zák. č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů.

³¹¹ Ust. § 3 odst. 2 zák. č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře.

³¹² Ust. § 4 odst. 1 a 2 zák. č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře.

³¹³ Ust. § 4 odst. 5 a 6 zák. č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře.

³¹⁴ Ust. § 9 zák. č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře.

Zbývající ústřední správní úřady

Právní úprava základních institucionálních charakteristik ostatních ústředních správních úřadů je velmi podobná. Jmenovacím orgánem je u nich vláda. Vedoucího ČÚZK, ČBÚ, ÚPV, SSHR a SÚJB jmenuje a odvolává vláda, jeho výběr, jmenování a odvolání se řídí zákonem o státní službě.³¹⁵

Ředitele NBÚ a NÚKIB jmenuje po projednání ve výboru Poslanecké sněmovny příslušném ve věcech bezpečnosti vláda, která ho též odvolává.³¹⁶ Ředitelé obou těchto úřadů jsou odpovědni předsedovi vlády nebo pověřenému členovi vlády.³¹⁷

³¹⁵ Ust. § 1 odst. 2 zák. č. 359/1992 Sb., o zeměměřických a katastrálních orgánech, ust. § 38 odst. 3 zák. č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ust. § 1 odst. 3 zák. č. 14/1993 Sb., o opatřeních na ochranu průmyslového vlastnictví, ust. § 1 odst. 3 zák. č. 97/1993 Sb., o působnosti Správy státních hmotných rezerv, ust. § 207 odst. 3 zák. č. 263/2016 Sb., Atomový zákon.

³¹⁶ Ust. § 136 odst. 2 č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti a ust. § 21a odst. 2 zák. č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o kybernetické bezpečnosti).

³¹⁷ Ust. § 136 odst. 2 č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti a ust. § 21a odst. 3 zák. č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o kybernetické bezpečnosti).

3.3 Česká národní banka a Nejvyšší kontrolní úřad

Česká národní banka

ČNB vznikla rozdělením Státní banky československé. Ke dni 1. ledna 1993 začaly fungovat dvě nové centrální banky, kromě ČNB také Národní banka Slovenska.³¹⁸

Nejvyšším řídicím orgánem ČNB je sedmičlenná bankovní rada ČNB.³¹⁹ Jejími členy jsou guvernér, 2 viceguvernéři a další 4 členové bankovní rady. Guvernéra i ostatní členy bankovní rady jmenuje na šestileté funkční období prezident republiky. Nikdo nesmí zastávat funkci člena bankovní rady více než dvakrát. S členstvím v bankovní radě je neslučitelná funkce poslance zákonodárného sboru a člena vlády. Členství v bankovní radě je dále neslučitelné s jakoukoliv činností, která může způsobit střet zájmů mezi prováděním této činnosti a členstvím v bankovní radě.³²⁰ Prezident může člena bankovní rady odvolat pouze tehdy, přestal-li splňovat podmínky požadované k jejímu výkonu nebo dopustil-li se vážného pochybení.³²¹

ČNB byla od svého založení formována jako nezávislá na politickém vlivu. Ustanovení o její nezávislosti prošlo jistým vývojem. Na počátku byla ČNB stanovena jako nezávislá na pokynech vlády, a to při zabezpečování svého hlavního cíle. Jednání bankovní rady se mohl zúčastnit s hlasem poradním pověřený člen vlády.³²² Formulace byla následně zák. č. 442/2000 Sb.³²³ pozměněna tak, že ČNB měla být při plnění svých úkolů nezávislá na pokynech vlády, prezidenta republiky, parlamentu, jiných správních úřadů či orgánů územní samosprávy. Záležitosti týkající se kurzového režimu a stanovení inflačního cíle měly být konzultovány s vládou a na její vyžádání jí ČNB

³¹⁸ ČNB. Historie úřadu. Cnb.cz [online]. ©2003-2018 [cit. 2023-04-23]. Dostupné z: https://www.historie.cnb.cz/cs/dejiny_instituce/ceska_narodni_banka/index.html.

³¹⁹ Ust. § 5 zák. č. 6/1993 Sb. o České národní bance.

³²⁰ Ust. § 6 odst. 1 až 5 zák. č. 6/1993 Sb. o České národní bance.

³²¹ Ust. § 6 odst. 2 a 10 zák. č. 6/1993 Sb. o České národní bance.

³²² Ust. § 9 zák. č. 6/1993 Sb. o České národní bance (znění účinné od 1. 1. 1993 do 31. 12. 2000).

³²³ Zákon č. 442/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

musela předkládat o těchto záležitostech zprávy.³²⁴ Následná úprava pak stanovila, že ČNB a ani členové bankovní rady při plnění hlavního cíle a při výkonu dalších činností nesmí přijímat ani vyžadovat pokyny od prezidenta republiky, parlamentu, vlády, správních úřadů ani od jakéhokoliv jiného subjektu. ČNB a vláda se měly vzájemně informovat o zásadách a opatřeních měnové a hospodářské politiky.³²⁵ Stávající platná formulace daného ustanovení je následující: „Česká národní banka, bankovní rada ani žádný člen bankovní rady nesmějí při výkonu pravomocí a plnění úkolů a povinností svěřených jim Smlouvou o Evropské unii, Smlouvou o fungování Evropské unie a Statutem a při výkonu dalších činností vyžadovat ani přijímat pokyny od prezidenta republiky, parlamentu, vlády a jiných orgánů České republiky, dále od orgánů, institucí nebo jiných subjektů Evropské unie, od vlád členských států Evropské unie nebo od jakéhokoli jiného subjektu.“ Druhý odstavec pak deklaruje, že ČNB a vláda se vzájemně informují o zásadách a opatřeních měnové, makrobezřetnostní a hospodářské politiky.³²⁶

Vraťme se ale blíže k výše uvedenému zákonu č. 442/2000 Sb.³²⁷, který novelizoval zákon o České národní bance. Ten stojí za bližší zkoumání jednak proto, že se dotýká zkoumaných atributů nezávislosti obsažených v hodnocení níže, a jednak proto, že obsahoval množství institutů, které oslabovaly nezávislost ČNB, a naopak vládě zajišťovaly větší vliv na činnost ČNB. Tento vývoj lze zřejmě přičítat událostem, které byly navázány na ČNB a které byly v určitých politických kruzích vnímány negativně. „Jednalo se o sérii krachů několika menších bank ve druhé polovině 90. let minulého století, ale zejména o krach Investiční a poštovní banky v červnu 2000 jakožto třetí největší banky v zemi, a dále též o náklady na rekonstrukci budovy ústředí ČNB v Praze, která v té době probíhala, a které se mohly zdát nepřiměřeně vysoké.“³²⁸

³²⁴ Ust. § 9 zák. č. 6/1993 Sb. o České národní bance (znění účinné od 1. 1. 2001 do 30. 4. 2002).

³²⁵ Ust. § 9 zák. č. 6/1993 Sb. o České národní bance (znění účinné od 1. 5. 2002 do 16. 8. 2013).

³²⁶ Ust. § 9 zák. č. 6/1993 Sb. o České národní bance (znění účinné od 17. 8. 2013).

³²⁷ Zákon č. 442/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

³²⁸ ČNB. Historie úřadu. Cnb.cz [online]. ©2003-2018 [cit. 2023-04-23]. Dostupné z: https://www.historie.cnb.cz/cs/dejiny_institute/ceska_narodni_bank/zmeny_zakona_o_cnb_v_roce_2000.html

V základu měl smysl a cíl zákona č. 442/2000 Sb. spočívat v přizpůsobení právní úpravy ČNB právu Evropských společenství před vstupem České republiky do EU. V průběhu legislativního procesu³²⁹ přijaté pozměňovací návrhy překročily rozsah původního vládního návrhu a zavedly takové instituty, které jednak oslabovaly nezávislost ČNB, ale zakládaly též pochybnosti o jejich souladu s Ústavou. Senát návrh zákona zamítl, Poslanecká sněmovna však setrvala na původním návrhu zákona, prezident zákon nepodepsal a Poslanecká sněmovna následně přes veto prezidenta návrh novely schválila ve znění pozměňovacích návrhů a dne 22. prosince 2000 byl zákon vyhlášen, s účinností od 1. ledna 2001. Již v den jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů podal prezident republiky Ústavnímu soudu návrh na zrušení jeho některých ustanovení. Pro námi zkoumané atributy nezávislosti hrají roli tři níže uvedené oblasti, které byly podrobeny přezkumu Ústavním soudem.³³⁰

V první řadě Ústavní soud rozhodl o zrušení ustanovení § 6 odst. 3 zákona o ČNB³³¹, které nově stanovilo: „Guvernéra, viceguvernéry a ostatní členy navrhuje vláda.“ Ústavní soud zkonstatoval, že dané ustanovení je v rozporu s prerogativou prezidenta republiky jmenovat členy bankovní rady podle čl. 62 písm. k) Ústavy. Dle názoru Ústavního soudu o tom prezident republiky rozhoduje bez omezení a není zde vázán na ničí návrh ani na žádné další podmínky.

Další problematické ustanovení se týkalo rozpočtu ČNB, který byl na základě dané novelizace fakticky rozdělen na dva rozpočty. Rozpočet, který se týkal činností vykonávaných při zabezpečování hlavního cíle ČNB, měla nadále schvalovat bankovní rada. V části provozních a investičních výdajů měla ČNB hospodařit podle rozpočtu schváleného Poslaneckou sněmovnou.³³² I v tomto Ústavní soud návrhu prezidenta republiky vyhověl s konstatováním, že i pouhým tlakem na jednoznačně oddělitelný provozní a investiční rozpočet lze ovlivňovat plnění hlavního cíle ČNB. Dle Ústavního soudu by situace, kdy by část rozpočtu byla schvalována někým jiným než ČNB,

³²⁹ Sněmovní tisk 537, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 3. volební období. 1998–2002.

³³⁰ Nález č. 278/2001 Sb., Ústavního soudu ze dne 20. června 2001 ve věci návrhu na zrušení části zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů.

³³¹ Ust. § 6 odst. 3 zák. č. 6/1993 Sb. o České národní bance (znění účinné od 1. 1. 2001 do 2. 8. 2001).

³³² Ust. § 47 zák. č. 6/1993 Sb. o České národní bance (znění účinné od 1. 1. 2001 do 2. 8. 2001).

umožnila nepřímou ovlivňovat rozhodovací procesy ČNB, a tím omezovat její nezávislost.³³³ Schvalování celého rozpočtu ČNB nadále náleží výhradně bankovní radě.³³⁴ ČNB je povinna předkládat zprávu o výsledku svého hospodaření k projednání Poslanecké sněmovně. Odmítne-li Poslanecká sněmovna tuto zprávu, je ČNB povinna předložit zprávu zpřesněnou a doplněnou podle požadavků Poslanecké sněmovny.³³⁵

Poslední ustanovení, kterým se Ústavní soud zabýval a které je pro zkoumání atributů nezávislosti a vztahu ČNB s vládou vhodné zmínit, je ust. § 35 písm. a) zákona o ČNB, který stanovil: „Česká národní banka po dohodě s vládou stanoví inflační cíl a režim kursu české měny k cizím měnám.“ Ústavní soud jej zrušil s odůvodněním, že výraz „po dohodě“ neodpovídá koncepci nezávislosti ČNB, která má sice ve věci předložení návrhu o inflačním cíli iniciativu, ale v konečném důsledku jej vláda musí odsouhlasit. Dle názoru Ústavního soudu tím staví vládu do pozice rovnoprávného činitele při určování inflačního cíle a režimu kursu české měny, s čímž ale čl. 98 odst. 1 Ústavy výslovně nepočítá. Ust. čl. 98 odst. 1 Ústavy navíc dle Ústavního soudu vystupuje k ostatní ústavní úpravě jako *lex specialis*, tedy i k čl. 67 odst. 1 Ústavy.³³⁶

Dosud rozebíraný zák. č. 442/2000 Sb. zavedl z naší perspektivy ještě jeden zajímavý institut. Ten však nebyl zahrnut ve výše rozebíraném návrhu na zrušení, který byl podán Ústavnímu soudu. Nepochybně ale také omezoval nezávislost ČNB. Jednalo se o zavedení kontroly ČNB ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu. Do 31. prosince 2000 ČNB kontrole ze strany NKÚ nepodléhala, což bylo i výslovně stanoveno v zákoně o NKÚ.³³⁷ Od účinnosti zákona č. 442/2000, který novelizoval zákon o NKÚ, nově náleželo NKÚ kontrolovat hospodaření ČNB, nejednalo-li se o činnosti vykonávané při zabezpečování hlavního cíle ČNB.³³⁸ Daná úprava blíže nespécifikovala, co konkrétně

³³³ Nález č. 278/2001 Sb., Ústavního soudu ze dne 20. června 2001 ve věci návrhu na zrušení části zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů.

³³⁴ Ust. § 5 odst. 2 písm. b) zák. č. 6/1993 Sb. o České národní bance.

³³⁵ Ust. § 47 zák. č. 6/1993 Sb. o České národní bance.

³³⁶ Nález č. 278/2001 Sb., Ústavního soudu ze dne 20. června 2001 ve věci návrhu na zrušení části zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů.

³³⁷ Ust. § 3 odst. 3 zák. č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu (znění účinné od 1. 7. 1993 do 31. 12. 2000).

³³⁸ Ust. § 3 odst. 3 zák. č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu (znění účinné od 1. 1. 2001 do 30. 4. 2002).

může NKÚ v rámci ČNB kontrolovat, což mohlo vyvolávat nejasnosti týkající se toho, co přesně jsou činnosti, které se vážou k zabezpečování hlavního cíle a které už nikoli. Toto ustanovení bylo v zákoně o Nejvyšším kontrolním úřadu nakonec novelizováno zák. č. 127/2002 Sb.³³⁹ s účinností od 1. května 2002, a to tak, že NKÚ „vykonává kontrolu hospodaření České národní banky v oblasti výdajů na pořízení majetku a výdajů na provoz České národní banky“.³⁴⁰ V tomto znění je platné dodnes.

Co se týče vztahů mezi ČNB a jinými orgány, je vhodné ještě poukázat na povinnost ČNB podávat Poslanecké sněmovně nejméně dvakrát ročně k projednání zprávu o měnovém vývoji, ohledně které může Poslanecká sněmovna žádat doplnění a ČNB je pak povinna předložit doplněnou zprávu.³⁴¹ Nejméně jedenkrát ročně pak ČNB předkládá Poslanecké sněmovně k informaci zprávu o finanční stabilitě.³⁴² ČNB dále vypracovává a předkládá Poslanecké sněmovně, Senátu a vládě k informaci zprávu o výkonu dohledu nad finančním trhem.³⁴³

³³⁹ Zákon č. 127/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

³⁴⁰ Ust. § 3 odst. 3 zák. č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu (znění účinné od 1. 5. 2002).

³⁴¹ Ust. § 3 zák. č. 6/1993 Sb. o České národní bance.

³⁴² Ust. § 3a zák. č. 6/1993 Sb. o České národní bance.

³⁴³ Ust. § 45d zák. č. 6/1993 Sb. o České národní bance.

Nejvyšší kontrolní úřad

NKÚ byl zřízen zákonem č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, který vstoupil v účinnost 1. července 1993. Ústava jej výslovně označuje za nezávislý orgán, který vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu.³⁴⁴

Prezidenta NKÚ jmenuje prezident republiky na návrh Poslanecké sněmovny.³⁴⁵ Funkční období prezidenta NKÚ je devět let.³⁴⁶ Zákonná úprava nestanoví nic o tom, jestli lze mandát prezidenta NKÚ vykonávat opakovaně. S funkcí prezidenta Úřadu je neslučitelná funkce poslance nebo senátora, soudce, prokurátora, jakákoliv funkce ve veřejné správě, funkce člena orgánů územní samosprávy a funkce v politických stranách a hnutích.³⁴⁷ Prezident NKÚ může být odvolán prezidentem republiky na návrh Poslanecké sněmovny. Poslanecká sněmovna může navrhnout prezidentu republiky toto odvolání v případě, nevykonává-li prezident NKÚ funkci po dobu delší než šest měsíců nebo na základě rozhodnutí kárné komory NKÚ.³⁴⁸

Prezident NKÚ předkládá pro informaci Poslanecké sněmovně, Senátu a vládě výroční zprávu.³⁴⁹ NKÚ má samostatnou rozpočtovou kapitolu ve státním rozpočtu. Hospodaření NKÚ kontroluje Poslanecká sněmovna nebo orgán, který si pro tento účel zřídila nebo který tímto úkolem pověřila.³⁵⁰

³⁴⁴ Ust. čl. 97 odst. 1 Ústavy.

³⁴⁵ Ust. čl. 97 odst. 2 Ústavy.

³⁴⁶ Ust. § 10 odst. 6 zák. č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

³⁴⁷ Ust. § 10 odst. 2 zák. č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

³⁴⁸ Ust. § 10 odst. 8 a 9 zák. č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

³⁴⁹ Ust. § 18 zák. č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

³⁵⁰ Ust. § 33 zák. č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

3.4 Hodnocení formální nezávislosti úřadů

Kritéria hodnocení (atributy nezávislosti) byla převzata z originálního Gilardiho indexu, podrobně je zobrazuje tabulka 1.³⁵¹

TABULKA 1: Kritéria Gilardiho indexu

Hodnocená oblast	Kritérium	Body	
Délka mandátu	přes 8 let	1,00	
	6 až 8 let	0,80	
	5 let	0,60	
	4 roky	0,40	
	méně než 4 roky	0,20	
	funkční období není pevně stanoveno	0,00	
Postavení hlavy úřadu	Ustavení do funkce	samotný úřad (např. volí rada úřadu)	1,00
		prezident na návrh parlamentu	0,75
	Odvolání z funkce	parlament	0,50
		prezident na návrh vlády	0,50
		vláda	0,25
		ministr nebo prezident samostatně	0,00
Odvolání z funkce	odvolání není možné	1,00	
	odvolání je možné, ale pouze z důvodů nesouvisejících s agendou úřadu	0,67	
	úprava odvolání není upravena	0,33	
	odvolání je možné podle uvážení ustavujícího orgánu	0,00	

³⁵¹ Pro účely toho hodnocení došlo k minimálním úpravám originálního indexu, např. když daný jmenovací orgán nebyl v možnostech originálního Gilardiho indexu uveden.

	Souběh s členstvím ve vládě	souběh není možný	1,00
		souběh je možný pouze se souhlasem vlády	0,50
		souběh není vyloučen	0,00
	Opakování mandátu	opakování není možné	1,00
		opakovat mandát lze pouze jednou	0,50
		opakovat mandát lze více než jednou	0,00
	Politická nezávislost	zákaz členství nebo funkce v politické straně	1,00
		členství nebo funkce v politické straně není omezeno	0,00
	Postavení členů kolegiálního orgánu	Délka mandátu	přes 8 let
6 až 8 let			0,80
5 let			0,60
4 roky			0,40
méně než 4 roky			0,20
funkční období není pevně stanoveno			0,00
Ustavení do funkce		vedoucí úřadu	1,00
		prezident na návrh parlamentu	0,75
		parlament	0,50
		prezident na návrh vlády	0,50
		vláda	0,25
		ministr nebo prezident samostatně	0,00
Odvolání z funkce		odvolání není možné	1,00
		odvolání je možné, ale pouze z důvodů nesouvisejících s agendou úřadu	0,67
		úprava odvolání není upravena	0,33

	odvolání je možné podle uvážení ustavujícího orgánu	0,00	
Souběh s členstvím ve vládě	souběh není možný.	1,00	
	souběh je možný pouze se souhlasem vlády	0,50	
	souběh není vyloučen	0,00	
Opakování mandátu	opakování není možné	1,00	
	opakování je možné pouze jednou	0,50	
	opakování je možné více než jednou	0,00	
Politická nezávislost	zákaz členství nebo funkce v politické straně	1,00	
	členství nebo funkce v politické straně není omezeno	0,00	
Vztah s vládou a parlamentem	Nezávislost	nezávislost úřadu je zakotvena v zákoně	1,00
		nezávislost úřadu není v zákoně zakotvena	0,00
	Vzájemné formální povinnosti s vládou	žádné formální povinnosti nejsou stanoveny	1,00
		předkládá výroční zprávu pro informaci	0,67
		vláda schvaluje výroční zprávu	0,33
		úřad je plně odpovědný vládě	0,00
	Vzájemné formální povinnosti s parlamentem	žádné formální povinnosti nejsou stanoveny	1,00
		předkládá výroční zprávu pro informaci	0,67
		parlament schvaluje výroční zprávu úřadu	0,33
		úřad je plně odpovědný parlamentu	0,00
	Zrušení rozhodnutí úřadu	rozhodnutí může zrušit pouze soud	1,00
		rozhodnutí může kromě soudu zrušit i specializovaný orgán	0,67
rozhodnutí může kromě soudu zrušit i vláda za určitých podmínek		0,33	
rozhodnutí může kromě soudu zrušit i vláda bezpodmínečně		0,00	

Finanční a organizační autonomie	Rozpočet úřadu	zdroje tvoří příjmy z poplatků z regulovaných odvětví	1,00
		zdroje tvoří příjmy ze státního rozpočtu a příjmy z poplatků z regulovaných odvětví	0,50
		zdroje tvoří příjmy ze státního rozpočtu	0,00
	Kontrola rozpočtu	kontrolu rozpočtu provádí pouze samotný úřad	1,00
		kontrolu rozpočtu provádí specializovaný kontrolní úřad nebo soud	0,67
		kontrolu rozpočtu provádí úřad i vláda	0,33
		kontrolu rozpočtu provádí vláda	0,00
	Organizační struktura	o organizační struktuře rozhoduje samotný úřad	1,00
		o organizační struktuře rozhoduje úřad i vláda	0,50
		o organizační struktuře rozhoduje vláda	0,00
	Personální politika	o personální politice rozhoduje samotný úřad	1,00
		o personální politice rozhoduje úřad i vláda	0,50
		o personální politice rozhoduje vláda	0,00
	Regulatorní kompetence v dané oblasti	náleží výhradně úřadu	1,00
		kromě úřadu náleží i dalšímu nezávislému orgánu	0,75
kromě úřadu náleží i parlamentu		0,50	
kromě úřadu náleží i vládě		0,25	
daný úřad má pouze poradní funkci		0,00	

V této části budou blíže rozebrány atributy nezávislosti obsažené v indexu, na základě kterých vzešly výsledné hodnoty jednotlivých úřadů. Byť se konečné hodnocení, které bylo přiřazeno, opírá o zákonná ustavení, i zde je možné připustit možnou názorovou heterogenitu. V rámci většiny hodnotících kritérií – atributů nezávislosti – bude z podstaty existovat pouze jediná možná odpověď (např. délka funkčního období). Některá kritéria však nejsou definována natolik jednoznačně, na čemž lze stavět kritiku vůči tomuto hodnocení. Vliv na konečný výsledek však bude zanedbatelný.

První dvě části indexu, které se týkají vedoucího úřadu, případně člena kolegiálního orgánu úřadu, představují nejobsáhlejší části hodnocení. Jako atributy nezávislosti jsou v nich hodnoceny: délka funkčního období, kdo je orgánem, který vedoucího do funkce ustavuje, podmínky odvolání z funkce, neslučitelnost funkce s členstvím ve vládě, možnost být do funkce jmenován opakovaně a také zákaz působení v politických stranách.

Co se týče délky funkčního období, nejnižší míru nezávislosti představuje případ, kdy délka trvání funkce není pevně stanovena. V našich podmínkách to budou zejména vedoucí představitelé, kteří podléhají režimu zákona o státní službě³⁵², ale i vedoucí bezpečnostních úřadů – NBÚ a NÚKIB, jejichž funkční období taktéž není stanoveno. Naopak čím delší je pak pevně stanovená délka trvání funkce, tím je nezávislost hodnocena jako vyšší. Toto nastavení vychází z předpokladu, že pozice vedoucího je v delším, pevně ohraničeném časovém horizontu jistější a dává mu možnost lépe uskutečňovat dlouhodobé cíle a plány. Nejdélší funkční období, a to o délce 9 let, náleží prezidentovi a viceprezidentovi NKÚ.³⁵³

Pravomoc jmenovat vedení námi zkoumaných institucí připadá většinou vládě, která v rámci hodnocení figuruje jako možnost představující nejmenší nezávislost, např. u ERÚ, ČTÚ, ÚPDI a NSA³⁵⁴, nebo prezidentovi, a to v případě ÚOHS, ČSÚ, ÚOOÚ,

³⁵² Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě.

³⁵³ Ust. § 10 odst. 2 zák. č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

³⁵⁴ Ust. § 17b odst. 2 zák. č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon); ust. § 107 odst. 2 zák. č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích; ust. § 4 odst. 1 zák. č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře; ust. § 3b odst. 2 zák. č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu.

ÚDHPS, ČNB a NKÚ³⁵⁵. Jmenovací pravomoc, jakožto jeden z hodnoticích atributů nezávislosti, sehrála významnou roli v tom, že prvenství v celkovém hodnocení nezávislosti překvapivě nenáleží ČNB, nýbrž poměrně novému Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí. Jmenovací procedura jeho členů přispěla k vyšší nezávislosti tohoto úřadu. Na rozdíl od ČNB, kde pravomoc jmenovat členy bankovní rady náleží výhradně prezidentovi,³⁵⁶ do jmenování členů tohoto úřadu je zapojeno značné množství orgánů.³⁵⁷ Z hlediska našeho hodnocení zaručuje zapojení většího počtu orgánů v rámci ustavovacích procedur větší nezávislost.

Zajímavá je otázka neslučitelnosti funkce vedoucího (nebo člena rady) úřadu s členstvím ve vládě, která představuje další hodnoticím atribut. U některých z úřadů je neslučitelnost s členstvím ve vládě výslovně zakotvena ve speciálních zákonech, které upravují organizaci těchto úřadů. Konkrétně se jedná o ČNB, ÚDHPS a RRTV.³⁵⁸ V případě vedoucích ÚOOÚ, ÚPDI, ČTÚ, ERÚ a NKÚ právní úprava nestanoví neslučitelnost s členstvím ve vládě výslovně, nýbrž ji nepříliš jasně formuluje tak, že s uvedenými funkcemi je neslučitelná „jakákoli funkce ve veřejné správě“.³⁵⁹ Ačkoli členství ve

³⁵⁵ Ust. § 1 odst. 3 zák. č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže; ust. § 3 odst. 2 zák. č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě; ust. § 52 odst. 1 zák. č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů; ust. § 19c odst. 1 zák. č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích; ust. § 6 odst. 2 zák. č. 6/1993 Sb., o České národní bance a čl. 97 odst. 2 Ústavy České republiky.

³⁵⁶ Připomeňme, že do zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance byla zák. č. 442/2000 Sb., vložena (§ 6 odst. 3) pravomoc vlády prezidentovi navrhnout guvernéra, viceguvernéry a ostatní členy bankovní rady. Ústavní soud ale ve svém nálezu č. 278/2001 Sb. ze dne 20. června 2001 rozhodl o zrušení tohoto ustanovení pro rozpor s prerogativou prezidenta republiky jmenovat členy bankovní rady podle čl. 62 písm. k) Ústavy, který dle ÚS znamená, že prezident republiky z hlediska ústavního rozhoduje bez omezení a není zde vázán na ničí návrh ani na žádné další podmínky.

³⁵⁷ Členy Úřadu jmenuje prezident republiky z kandidátů zvolených Senátem. Kandidáty na členy úřadu navrhnou Senátu prezident Nejvyššího kontrolního úřadu, jednotliví senátoři a Poslanecká sněmovna. Z kandidátů navržených prezidentem Nejvyššího kontrolního úřadu zvolí Senát jednoho kandidáta, na základě návrhů od jednotlivých senátorů je zvolen další kandidát. Zbývající dva kandidáty zvolí Senát z kandidátů navržených Poslaneckou sněmovnou. Předsedu Úřadu pak jmenuje prezident ze dvou kandidátů, z nichž jednoho navrhuje Poslanecká sněmovna a jednoho navrhuje Senát. Viz ust. § 19c zák. č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.

³⁵⁸ Ust. § 6 odst. 5 zák. č. 6/1993 Sb., o České národní bance; ust. § 19c odst. 5 zák. č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích; ust. § 7 odst. 10 zák. č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání.

³⁵⁹ Ust. § 52 odst. 5 zák. č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů; ust. § 4 odst. 2 zák. č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře; ust. § 107 odst. 4 zák. č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů; ust. § 17b odst. 4 zák. č. 458/2000 Sb., o

vládě nelze obecně považovat za „funkci ve veřejné správě“³⁶⁰, v případě těchto úřadů lze z této formulace dovodit neslučitelnost s členstvím ve vládě, a to na základě požadavků na nezávislost těchto úřadů, která směřuje především k vládě, ve spojení s ustanovením čl. 70 Ústavy, který stanoví, že člen vlády nesmí vykonávat činnosti, jejichž povaha odporuje výkonu jeho funkce.³⁶¹ U zbývajících úřadů však zákonná úprava o možnosti být vedoucím úřadu a zároveň členem vlády mlčí. Jelikož členství ve vládě představuje překážku přijetí do služebního poměru³⁶², u vedoucích úřadů ve služebním poměru je neslučitelnost s členstvím ve vládě dána zákonem o státní službě. Vedoucí ČÚZK, ÚPV, SSHR, ČBÚ a SÚJB jsou ve služebním poměru, neboť nejsou vyňati ze zákona o státní službě.³⁶³ Současná právní úprava explicitně nevylučuje, aby se vedoucím NSA, NÚKIB, NBÚ, ČSÚ či ÚOHS nemohl stát člen vlády.³⁶⁴ V případě ÚOHS se aktuálně projednává novela zák. č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže³⁶⁵, která podrobněji řeší postavení předsedy ÚOHS a přináší doposud chybějící ustanovení o neslučitelnosti funkcí.

Ačkoli se kolegiální vedení úřadu, oproti monokratickému, považuje za záruku větší nezávislosti, stojí ve vedení většiny zkoumaných úřadů vedoucí, předseda nebo ředitel. Kolegiální orgán můžeme najít u ČNB, ERÚ, ČTÚ, RRTV a ÚDHPS³⁶⁶. Nově stojí

podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon); ust. § 10 odst. 6 zák. č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

³⁶⁰ SLÁDEČEK, V. a kol. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-590-9. Komentář k čl. 70.

³⁶¹ Tamtéž.

³⁶² Ust. § 33 odst. 1 písm. e) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.

³⁶³ Ust. § 2 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.

³⁶⁴ Problému chybějícího ustanovení o neslučitelnosti člena vlády s předsedou ÚOHS se podrobně věnuje MLSNA, P. Neslučitelnost funkce člena vlády a střet zájmů, aneb co v Ústavě není a je doplněno zákony. In *Ústava v kontextu společenských změn: (k 30. výročí jejího přijetí)* (e-pub). Praha: Wolters Kluwer, 2022. ISBN 978-80-7676-588-7. Mlsna dovozuje neslučitelnost funkce člena vlády a předsedy ÚOHS na základě analýzy právního řádu a pomocí systematického výkladu.

³⁶⁵ Novela zák. č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (sněmovní tisk 283/0, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 9. volební období od 2021).

³⁶⁶ Ust. § 5 zák. č. 6/1993 Sb., o České národní bance; ust. § 17b odst. 1 zák. č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon); ust. § 107 odst. 1 zák. č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích; ust. § 4 zák. č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání. U ÚDHPS je v projednávání možnost zavedení kolegia složeného ze členů úřadu a jeho předsedy. Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon

v čele NSA namísto předsedy tříčlenná rada, nicméně do provedení hodnocení již tato novelizace nebyla promítnuta, neboť její účinnost je až od 1. dubna 2023.³⁶⁷

Ze zkoumaných úřadů, v rámci těchto hodnocených částí, došlo k největším změnám u Energetického regulačního úřadu. Na počátku v jeho čele stál předseda jmenovaný vládou. V roce 2011 došlo ke změně a pravomoc jmenovat předsedu ERÚ (byť na návrh vlády) připadla prezidentovi. Od 1. srpna 2017 nahradila předsedu v čele ERÚ pětičlenná rada. Pravomoc jmenovat a odvolávat členy této rady a jejího předsedu byla opět navracena vládě (jmenuje na návrh ministra průmyslu a obchodu). Toto uspořádání odpovídá současné podobě úřadu, nicméně aktuální dikce zákona prošla jistou formální úpravou. Dle současného znění zákona má sice úřad pětičlennou radu, nicméně ta již, „nestojí v čele úřadu“. Od roku 2022 stojí v čele úřadu předseda této pětičlenné rady.³⁶⁸

K významné organizační změně došlo i v rámci ÚOOÚ. Výkon kontroly, posléze její řízení, náležely sedmi inspektorům, které jmenoval prezident republiky na návrh Senátu Parlamentu České republiky na období 10 let.³⁶⁹ Nový zákon o zpracování osobních údajů³⁷⁰ s inspektory nepočítá. Inspektoři, kteří byli ve funkci ke dni nabytí účinnosti nového zákona, dokončili své funkční období podle dosavadních předpisů.³⁷¹ V současnosti působí na úřadě poslední inspektorka, jejíž funkční období skončí 31. července 2023.

Jako poslední hodnoticí kritérium v této části indexu bylo zkoumáno, jestli zákon vedoucím úřadu zakazuje členství v politické straně. Zákonná úprava je v tomto poněkud nekoncepční, když u některých úřadů stanovuje zákaz členství v politických stranách a hnutích (ÚOHS, ERÚ, ÚOOÚ, ČSÚ, ÚDHPS)³⁷² a jinde jen zákaz vykonávat

č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk 312/0, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 9. volební období od 2021).

³⁶⁷ Ust. § 3 odst. 3 zák. č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu (znění účinné od 1. 4. 2023).

³⁶⁸ Srov. proměny ust. § 17b zák. č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon).

³⁶⁹ Ust. § 33 zák. č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů.

³⁷⁰ Zákon č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů.

³⁷¹ Ust. § 66 zák. č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů.

³⁷² Ust. § 1 odst. 4 zák. č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže; ust. § 17b odst. 4 zák. č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon); ust. § 52 odst. 5 zák. č. 110/2019 Sb., o zpracování

v nich nějakou funkci (ČTÚ, RRTV, ÚPDI, NKÚ)³⁷³. Pro mnohé úřady tento zákaz není stanoven. Překvapivé je, že ho postrádají např. členové bankovní rady ČNB.

Zbývající tři části hodnocení řeší vztah zkoumaných úřadů s vládou a parlamentem, organizační a finanční autonomii úřadů a rozsah jejich působnosti. Zkoumá se, jestli je pro daný úřad výslovně stanovena nezávislost. Dále se hodnotí odpovědnost úřadu vůči parlamentu a vládě, skrze povinnost předkládat vládě a parlamentu zprávy o své činnosti.

Povinnost předkládat zprávu pro informaci jak vládě, tak parlamentu mají ERÚ³⁷⁴, ÚOOÚ³⁷⁵, ÚPDI³⁷⁶ a s účinností zákona o elektronických komunikacích má tuto povinnost i ČTÚ³⁷⁷. Povinnost RRTV předkládat zprávy časem doznala značných změn. Dle předchozí úpravy byla RRTV povinna každý rok předložit Poslanecké sněmovně ke schválení a současně předsedovi vlády ke stanovisku výroční zprávu.³⁷⁸ Poslanecká sněmovna mohla předsedovi vlády navrhnout odvolání RRTV v případě, že výroční zprávu opětovně neschválí pro závažné nedostatky.³⁷⁹ Povinnost předkládat výroční zprávu „ke schválení“ (pouze Poslanecké sněmovně, nikoli také předsedovi vlády) zůstala zachována i v současné úpravě.³⁸⁰ V případě neschválení výroční zprávy Poslaneckou sněmovnou však již nehrozí odvolání RRTV, tento odvolací důvod byl ze zákona vypuštěn. Právní úprava tedy neobsahuje žádné sankce za případné neschválení

osobních údajů; ust. § 3 odst. 2 zák. č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě; ust. § 19c odst. 5 zák. č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.

³⁷³ Ust. § 107 odst. 4 zák. č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích; ust. § 7 odst. 11 zák. č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání; ust. § 4 odst. 2 zák. č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře; ust. § 10 odst. 6 zák. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

³⁷⁴ Ust. § 17 a § 17f zák. č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon).

³⁷⁵ Ust. § 57 zák. č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů.

³⁷⁶ Ust. § 9 zák. č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře.

³⁷⁷ Ust. § 110 zák. č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích).

³⁷⁸ Ust. § 6 odst. 2 zák. č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů (znění účinné od 4. 7. 2001 do 14. 9. 2022).

³⁷⁹ Ust. § 6 odst. 3 zák. č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů (znění účinné od 4. 7. 2001 do 14. 9. 2022).

³⁸⁰ Ust. § 6 odst. 2 zák. č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů (znění účinné od 15. 9. 2022).

zprávy. Je tak možné, že formulace „ke schválení“ zůstala v dikci zákona jen z pouhé setrvačnosti.

Další otázkou bylo, jestli existuje orgán, nikoli však soud, který může rozhodnutí daného úřadu zvrátit. Odpověď, která pak představovala nejnižší nezávislost, považovala za tento orgán vládu. Ta nicméně takovou pravomocí vůči námi zkoumaným úřadům nedisponuje. Jedinou možností, jak zvrátit rozhodnutí vedoucího ústředního správního úřadu v prvním stupni, představuje rozklad, o kterém rozhoduje opět vedoucí daného úřadu na návrh rozkladové komise.³⁸¹

Finanční autonomie, jakožto další hodnoticí atribut, bývá často argumentem kritiků, kteří poukazují na to, že nezávislost ztroskotává na tom, že v konečném důsledku je úřad stejně odkázán na vládu, která mu přerozděluje zdroje. Z praxe, ale i z možností uvedených v rámci hodnocení vyplývá, že tomu tak nemusí být vždy. Existují úřady, jejichž rozpočet není financován výlučně ze státního rozpočtu, ale z poplatků vybraných v daném odvětví. U nás toto nastavení ale není typické, ze zkoumaných úřadů ho lze najít u Energetického regulačního úřadu, kterému jsou účastníci trhu povinni platit poplatek na činnost tohoto úřadu. Výše tohoto poplatku je nastavena tak, aby pokrýval náklady na činnost tohoto úřadu.³⁸²

Při řešení otázky, která zkoumá, jaký orgán má kontrolu nad rozpočtem daného úřadu, lze vyjít z faktu, že všechny zkoumané úřady, vyjma ČNB, jsou organizačními složkami státu³⁸³ a mají vlastní samostatnou kapitolu státního rozpočtu (tedy mají postavení správce kapitoly státního rozpočtu³⁸⁴). Dopadá tak na ně pravomoc Ministerstva financí k výkonu veřejnosprávní kontroly hospodaření dle zákona o finanční kontrole.³⁸⁵ V případě NKÚ je tato pravomoc Ministerstva financí vyloučena zákonem o Nejvyšším

³⁸¹ Ust. § 152 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád.

³⁸² Ustanovení § 17d zák. č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon).

³⁸³ Ust. § 3 zák. č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

³⁸⁴ Ust. § 3 písm. g) zák. č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

³⁸⁵ Ust. § 7 a násl. zák. č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

kontrolním úřadu a kontrolu hospodaření NKÚ provádí Poslanecká sněmovna.³⁸⁶ Každý správce kapitoly státního rozpočtu je odpovědný za hospodaření s prostředky státního rozpočtu a jinými peněžními prostředky státu ve své kapitole.³⁸⁷ Co se týče organizační autonomie, jsou s výjimkou NBÚ a NÚKIB všechny ústřední správní úřady zahrnuty v systemizaci, kterou schvaluje vláda.³⁸⁸ Podle systemizace pak úřady předkládají návrh organizační struktury Ministerstvu vnitra k vyjádření. Platí zde výjimky, a sice že organizační strukturu RRTV, ČTÚ, ERÚ, ÚOOÚ, ÚOHS, ÚDHPS, ČSÚ, ÚPDI, SÚJB schvaluje ten, kdo je v jejich čele.³⁸⁹ To přispívá k jejich více nezávislému postavení v oblasti personální politiky úřadu. U ČNB schvaluje organizační řád bankovní rada³⁹⁰, u NKÚ jej schvaluje kolegium³⁹¹.

Poslední část indexu, která hodnotí rozsah regulačních kompetencí, staví na tom, že příslušná agenda není sdílená s jiným orgánem, ve smyslu, že tatáž konkrétní pravomoc nenáleží ještě dalšímu orgánu. U ústředních správních úřadů lze vycházet z tvrzení, že „doktrinálně lze ústřední správní úřad charakterizovat jako nejvyšší v oboru jeho věcné specializace“ (žádný jiný správní úřad mu není nadřízen).³⁹² U ČNB a NKÚ nelze o jedinečnosti jejich agend pochybovat.

Byť samozřejmě není stanovena hranice, od jaké konkrétní výše nezávislosti lze úřad označit jako „nezávislý“, z výsledků analýzy se (kromě ČNB a NKÚ) na předních příčkách umístili ÚDHPS, ERÚ, RRTV, ČTÚ, ÚOOÚ, ÚPDI, ČSÚ a ÚOHS. Při zapojení kritéria legitimizačních důvodů, s ohledem na povahu agendy, kterou se

³⁸⁶ Ust. § 33 odst. 2 zák. č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu: „Hospodaření Úřadu s majetkem státu včetně prostředků státního rozpočtu kapitoly Úřadu kontroluje Poslanecká sněmovna nebo orgán, který si pro tento účel zřídila nebo který tímto úkolem pověřila.“

³⁸⁷ Ust. § 39 odst. 1 zák. č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

³⁸⁸ Ust. § 17 zák. č. 234/2014 Sb., o státní službě.

³⁸⁹ Ust. § 19 odst. 4 zák. č. 234/2014 Sb., o státní službě.

³⁹⁰ Ust. § 5 odst. 2 písm. c) zákona č. 6/1993 Sb., České národní rady o České národní bance.

³⁹¹ Ust. § 13 odst. 3 písm. g) zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

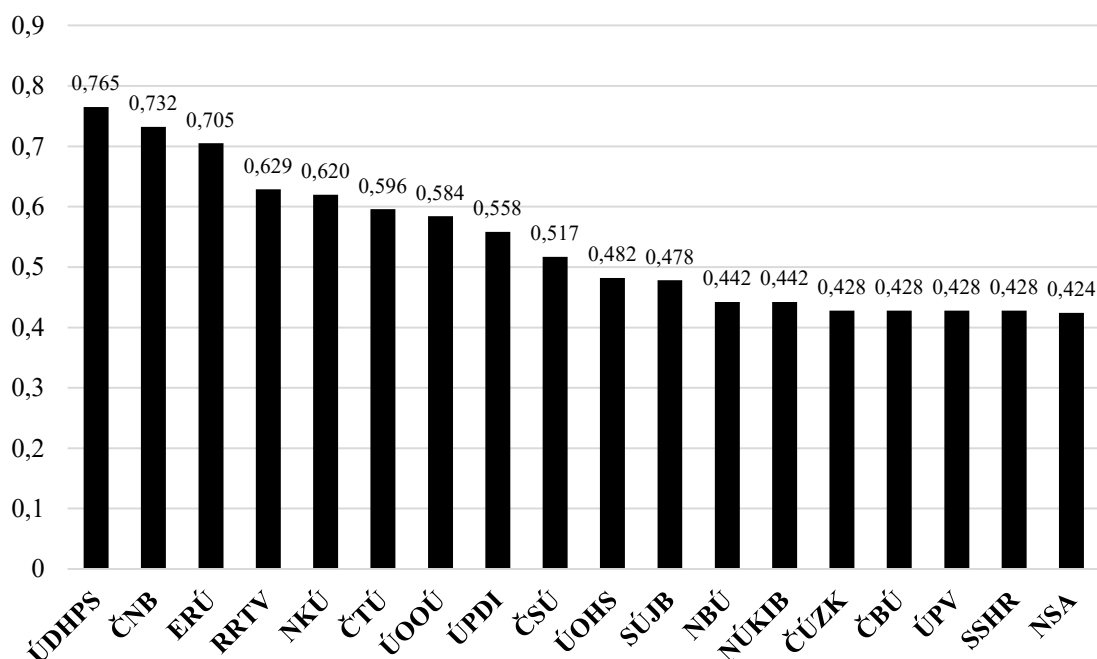
³⁹² STAŠA, J. Heterogenita moci výkonné. In *Ústava v kontextu společenských změn: (k 30. výročí jejího přijetí)*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, str. 197–206. ISBN 978-80-7676-587-0, str. 202.

zabývají, lze dojít k závěru, že těchto osm úřadů lze označit nálepkou nezávislý správní úřad.

3.5 Shrnutí a výsledky

Odpoověď na otázku „Jak nezávislé jsou naše správní úřady?“, uvedenou v nadpisu kapitoly, ukazuje graf 1, který zobrazuje hodnoty indexu pro jednotlivé úřady.

GRAF 1: Index nezávislosti (2021)



Byť samozřejmě není stanovena hranice, od jaké konkrétní výše nezávislosti lze úřad označit jako „nezávislý“, z výsledků analýzy se (kromě ČNB a NKÚ) na předních příčkách umístily ÚDHPS, ERÚ, RRTV, ČTÚ, ÚOOÚ, ÚPDI, ČSÚ a ÚOHS. Při zapojení kritéria legitimizačních důvodů, s ohledem na povahu agendy, kterou se zabývají, lze dojít k závěru, že těchto osm úřadů lze označit nálepkou nezávislý správní úřad.

Provedené kvantitativní hodnocení nezávislosti poskytlo komplexní obraz o jednotlivých atributech nezávislosti a charakteru zkoumaných institucí. Vysoký stupeň nezávislosti, který vyšel u ÚDHPS, ERÚ, RRTV, ČTÚ, ÚOOÚ, ÚPDI, ČSÚ a ÚOHS, svědčí o jejich postavení jakožto nezávislých správních úřadů. Je však možné, že existují další nezávislé správní úřady, které nebyly obsaženy v našem hodnocení, například proto, že nejsou formálně zahrnuty do kategorie ústředních správních úřadů. Národní akreditační úřad

zjevně nese všechny materiální charakteristiky ústředního správního úřadu³⁹³, i když jej kompetenční zákon takto neoznačuje. Členové jeho orgánů jsou ve svém rozhodování nezávislí.³⁹⁴ Rozhodnutí přezkumné komise NAÚ³⁹⁵ nemůže kromě soudu zvrátit žádný orgán. Přestože Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy zajišťuje materiálně, administrativně a finančně činnost tohoto úřadu³⁹⁶, dá se za nezávislý správní úřad považovat.

K 1. lednu 2023 byla zřízena Digitální a informační agentura, jakožto nový ústřední správní úřad.³⁹⁷ Dle důvodové zprávy má být tato agentura nezávislá na řízení ministerstvem nebo jiným ústředním správním úřadem, má být orientovaná na výsledek podle schválených strategických dokumentů, bez vlivu politických cyklů.³⁹⁸ Přijatá zákonná úprava však nově vzniklé agentuře nezávislost nepřiznává³⁹⁹, ačkoli pro agendu, kterou má agentura zajišťovat, se nezávislost jeví jako klíčová. Až časem se ukáže, jakým způsobem (nebo jestli vůbec) se bude vyvíjet institucionální nastavení této agentury ve prospěch vyšší nezávislosti.

³⁹³ Usnesení Ústavního soudu ze dne 30. listopadu 2010, sp. zn. Pl. ÚS. 52/04.

³⁹⁴ Ust. § 83 odst. 1 zák. č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách).

³⁹⁵ Ust. § 83d zák. č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách).

³⁹⁶ Ust. § 83 odst. 1 zák. č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách).

³⁹⁷ Ust. § 2a. zák. č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby a o změně některých zákonů (znění účinné od 1. 1. 2023) a ust. § 2 bod 19 zák. č. 2/1969 Sb., České národní rady o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky (znění účinné od 1. 1. 2023).

³⁹⁸ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (sněmovní tisk č. 287/0, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 9. volební období od 2021).

³⁹⁹ Postavení Digitální a informační agentury je vtěleno do ust. § 2a zák. č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby a o změně některých zákonů, jehož znění je velmi strohé. Kromě základního vymezení kompetencí agentury, stanoví, že v jejím čele stojí ředitel, kterého jmenuje a odvolává vláda na návrh člena vlády stojícího v čele Rady vlády pro informační společnost. Ředitel se považuje za služební orgán podle zákona o státní službě.

4. PŘEHLED DATOVÉHO SOUBORU

4.1 Profily zkoumaných institucí

Celkový datový soubor obsahuje informace o 18 tuzemských institucích zkoumaných období 1993-2021 (viz tabulka 2). Instituce jsou sledovány od 1. ledna 1993, kdy Česká republika vznikla jako samostatný stát, případně od jejich založení, došlo-li k němu až po 1. lednu 1993. S přechodem na tržní hospodářství začaly vznikat nové úřady, neboť bylo nutné pokrýt agendy, které v centrálně plánované ekonomice neměly místo (volné televizní vysílání, ochrana hospodářské soutěže atd.). V důsledku privatizace a liberalizace veřejných služeb vznikly nezávislé regulační orgány síťových odvětví, přičemž zvýšení jejich nezávislosti podpořila legislativa EU. Zkoumané instituce splňují definiční znaky tzv. „nemajoritních institucí“.⁴⁰⁰ Jsou vybaveny vlastními pravomocemi a odpovědností na základě veřejného práva, jsou organizačně odděleny od ministerstev a jejich vedoucí představitelé nejsou přímo voleni ani přímo kontrolováni volenými úředníky.

TABULKA 2: Přehled úřadů (1993–2001)

Úřad	Rok vzniku úřadu	Fixní mandát	Počet mandátů
ČBÚ	1969	NE	4
ČNB	1993	ANO	36
ČSÚ	1969	NE	6
ČTÚ	2000	ANO	22
ČÚZK	1993	NE	2
ERÚ	2001	ANO	18
NBÚ	1998	NE	4
NKÚ	1993	ANO	4
NSA	2019	ANO	2

⁴⁰⁰ THATCHER, M. a SWEET A. S. Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions. *West European politics*, 2002, 25(1), str. 1–22. ISSN 0140-2382, str. 2.

NÚKIB	2017	NE	2
RRTV	1992	ANO	82
SSHR	1993	NE	5
SÚJB	1993	NE	2
ÚDHPS	2017	ANO	5
ÚOHS	1996	ANO	6
ÚOOÚ	2000	ANO	20
ÚPDI	2017	ANO	1
ÚPV	1993	NE	3

Velikost úřadu, udávaná počtem zaměstnanců, charakterizuje zdroje úřadu. Čím více zdrojů daná instituce má, tím je pro politiky zajímavější. Dalo by se očekávat, že vláda bude chtít kontrolovat politiku spíše ve velkých úřadech než v těch menších. Na druhou stranu může být obtížnější ovlivnit větší instituci kvůli její robustnější a složitější organizaci. Tabulka 3 ukazuje počty zaměstnanců (služební i pracovní místa) v jednotlivých úřadech.⁴⁰¹

TABULKA 3: Počet zaměstnanců v letech 2016–2020

Úřad	2020	2019	2018	2017	2016
ČBÚ	193	195	195	194	194
ČNB	1470	1475	1444	1417	1365
ČSÚ	1546	1450	1329	1303	1321
ČTÚ	564	577	582	584	601
ČÚZK	4944	5031	5058	5041	5090
ERÚ	246	278	282	268	254
NBÚ	262	257	261	251	319

⁴⁰¹ Jedná se o údaje o počtu zaměstnanců k 31. prosinci daného roku, nebyl-li tento údaj dohledatelný, byl použit průměrný přepočtený stav zaměstnanců.

NKÚ	467	460	460	457	460
NSA	43	18	–	–	–
NÚKIB	247	203	189	128	–
RRTV	42	44	46	45	45
SSHR	406	417	432	378	369
SÚJB	215	210	218	218	214
ÚDHPS	19	18	15	16	–
ÚOHS	238	235	234	243	225
ÚOOÚ	112	101	101	100	100
ÚPDI	23	22	19	4	–
ÚPV	206	211	212	211	229

Index nezávislosti

Gilardiho index byl stanoven pro všechny zkoumané instituce pro každý rok zkoumaného období, s tím že zohledňuje veškeré novelizace, které se týkaly hodnoticích kritérií.

Při hodnocení nezávislosti českých úřadů máme k dispozici časovou řadu od roku 1993.

V analýze je zahrnuto celkem 18 úřadů. Z toho:

- 9 úřadů funguje po celou dobu od roku 1993;
- dva úřady vznikly v období 1996-1998 (ÚOHS a NBÚ);
- tři úřady přibyly v letech 2000–2001 (ERÚ, ČTÚ, ÚOOÚ);
- čtyři úřady vznikly od roku 2017 (ÚDHPS, ÚPDI, NÚKIB, NSA).

Celkem je k dispozici 394 pozorování – jednotlivých hodnot indexu nezávislosti.

Průměrná hodnota indexu nezávislosti je 0,532. Pro srovnání např. Gilardi⁴⁰² uvádí jako průměrnou hodnotu jím analyzovaných úřadů napříč Evropou 0,410. Zkoumané instituce jsou tak v průměru nastavené jako více nezávislé. Maximální hodnota indexu je 0,765 - tuto hodnotu měla ČNB v letech 2001 až 2005.

TABULKA 4: Popisná statistika – index nezávislosti

Počet	394
Střední hodnota	0,532
Medián	0,482
Minimum	0,383
Maximum	0,765

Tabulka 5 zobrazuje hodnotu indexu pro všechny úřady.⁴⁰³ NKÚ, SSHR a SÚJB jsou úřady, u kterých je institucionální nastavení (které se týká hodnocených kritérií) stejné po celé období 1993–2021. V průběhu zkoumaného období ke změnám nedošlo ani u skupiny nejnovějších úřadů (ÚDHPS, ÚPDI, NÚKIB, NSA). Naopak ERÚ je úřad, kde ke změnám dochází poměrně často, jeho nezávislost posílila z 0,484 až na současných 0,705. Posílení nezávislosti se dočkal např. ČTÚ (z 0,486 na 0,596) nebo ÚOHS (z 0,383 na 0,482).

Výše průměrného indexu v čase se příliš nemění a úřady jako celek zůstávají na podobné úrovni nezávislosti. Minimální hodnota průměrného indexu je 0,502, maximální hodnota 0,554. Nedá se jednoznačně konstatovat, že by nově vznikající úřady byly více nezávislé nebo naopak.

⁴⁰² GILARDI, F. The formal independence of regulators: A comparison of 17 countries and 7 sectors. *Swiss Political Science Review*, 2005, 11(4), str. 139–167. ISSN 1424-7755.

⁴⁰³ Pro přehlednost byly číselné údaje v tabulce zaokrouhleny na dvě desetinná místa. Celková hodnota Gilardiho indexu však vychází z nezaokrouhlených hodnot.

TABULKA 5: Gilardiho index zkoumaných úřadů

Úřad	Postavení hlavy úřadu	Postavení členů kolegiálního orgánu	Vztah s vládou a parlamentem	Finanční a organizační autonomie	Regulatorní kompetence	Gilardiho index
ČBÚ	0,09	0,00	0,10	0,04	0,20	0,43
ČNB (od 1. 4. 2006)	0,10	0,10	0,15	0,18	0,20	0,73
ČNB (3. 8. 2001 – 31. 3. 2006)	0,12	0,10	0,15	0,20	0,20	0,76
ČNB (1. 1. 2001 – 2. 8. 2001)	0,12	0,10	0,17	0,20	0,20	0,78
ČNB (do 31. 12. 2000)	0,08	0,08	0,17	0,20	0,20	0,73
ČSÚ (od 1. 6. 2006)	0,05	0,00	0,20	0,07	0,20	0,52
ČSÚ (15. 6. 1988 – 1. 6. 2006)	0,02	0,00	0,20	0,07	0,20	0,48
ČTÚ (od 1. 5. 2005)	0,10	0,12	0,08	0,09	0,20	0,60
ČTÚ (1. 7. 2000 – 30. 4. 2005)	0,09	0,00	0,10	0,09	0,20	0,49
ČÚZK	0,09	0,00	0,10	0,04	0,20	0,43
ERÚ (od 1. 8. 2017)	0,10	0,12	0,17	0,12	0,20	0,70
ERÚ (18. 8. 2011 – 31. 7. 2017)	0,15	0,00	0,17	0,12	0,20	0,63
ERÚ (4. 7. 2009 – 17. 8. 2011)	0,13	0,00	0,12	0,12	0,20	0,57

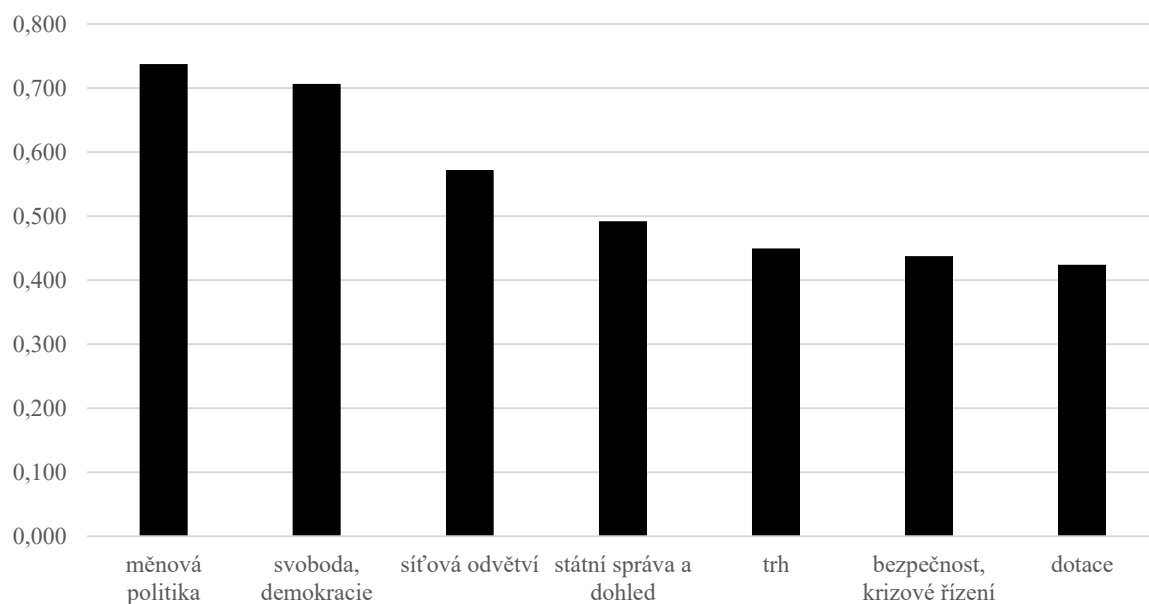
ERÚ (18. 8. 2001 – 4. 7. 2009)	0,05	0,00	0,12	0,12	0,20	0,48
NBÚ	0,04	0,00	0,08	0,12	0,20	0,44
NKÚ	0,14	0,00	0,17	0,12	0,20	0,62
NSA	0,06	0,00	0,10	0,07	0,20	0,42
NÚKIB	0,04	0,00	0,08	0,12	0,20	0,44
RRTV (od 3. 7. 2001)	0,14	0,16	0,07	0,07	0,20	0,63
RRTV (1. 1. 1995 – 2. 7. 2001)	0,13	0,14	0,13	0,07	0,20	0,67
RRTV (1. 1. 1993 – 31. 12. 1994)	0,13	0,14	0,13	0,12	0,20	0,72
RRTV (21. 2. 1992 – 31. 12. 1992)	0,13	0,14	0,13	0,07	0,20	0,67
SSHR	0,09	0,00	0,10	0,04	0,20	0,43
SÚJB	0,09	0,00	0,10	0,09	0,20	0,48
ÚDHPSH	0,16	0,14	0,20	0,07	0,20	0,76
ÚOHS (od 2. 9. 1999)	0,12	0,00	0,10	0,07	0,20	0,48
ÚOHS (do 1. 9. 1999)	0,02	0,00	0,10	0,07	0,20	0,38
ÚOOÚ (od 24. 4. 2019)	0,15	0,00	0,17	0,07	0,20	0,58
ÚOOÚ (do 23. 4. 2019)	0,15	0,15	0,17	0,07	0,20	0,73
ÚPDI	0,12	0,00	0,17	0,07	0,20	0,56
ÚPV	0,09	0,00	0,10	0,04	0,20	0,43

Úřady lze také roztrždit do několika kategorií dle jejich působnosti. Jedná se o orientační rozdělení s cílem blíže přiblížit výši nezávislosti v jednotlivých oblastech. Nejvyšší nezávislost vykazuje oblast měnové politiky, která je následovaná kategorií svoboda, demokracie. Nadprůměrnou nezávislost vykazují i úřady, které regulují síťová odvětví jako je energetika, telekomunikace nebo železnice. Nejnižší nezávislost mají úřady v oblasti bezpečnosti a krizového řízení a dotační úřad. Oblast dotací je obvykle zajišťována přímo ministerstvy a jejich organizacemi – využití nezávislého úřadu je v českém prostředí ojedinělé a odpovídá tomu i relativně nízká formální nezávislost.

TABULKA 6: INDEX NEZÁVISLOSTI DLE PŮSOBNOSTI (PRŮMĚR 1993-2021)

Oblast působnosti	Index nezávislosti	Úřady
Měnová politika	0,737	ČNB
Svoboda, demokracie	0,707	ÚDHPS, RRTV, ÚOOÚ
Síťová odvětví	0,572	ERÚ, ČTÚ, ÚPDI
Státní správa a dohled	0,492	NKÚ, ČSÚ, ČÚZK, ČBÚ, SÚJB
Trh	0,449	ÚOHS, ÚPV
Bezpečnost	0,437	NBÚ, NÚKIB, SSHR
Dotace	0,424	NSA

GRAF 2: Index nezávislosti dle působnosti (průměr 1993–2021)



4.2 Profily představitelů zkoumaných institucí

Soubor dat obsahuje informace o vedoucích zkoumaných institucí, případně členů kolegiálního orgánu⁴⁰⁴. Konkrétně se jedná o:

- Údaje o nástupu do funkce a jejím skončení
- Údaje o politické příslušnosti (afiliaci) dané osoby, tedy o vazbách na politické strany
- Biografické údaje o
 - dokončeném vysokoškolském vzdělání
 - dosažení titulu Ph.D.
 - profesní minulosti (akademické prostředí, kariéra úředníka, komerční sféra)
 - „vysoké politická funkci“⁴⁰⁵ před nebo po nástupu do vedení zkoumané instituce

⁴⁰⁴ V případě ÚOOÚ byly do datasetu zahrnuti i inspektoři tohoto úřadu.

⁴⁰⁵ Poslanci, senátoři, členové vlády, vedoucí ústředního správního úřadu nebo velvyslanci.

Prvním krokem výzkumu byla identifikace všech vedoucích, datum jejich nástupu a ukončení (předpokládané i skutečné). U vedoucích, kteří již ukončili svůj mandát s pevně stanoveným funkčním obdobím, jsme zkoumali, zda jejich mandát skončil řádně, nebo zda skončil předčasně v období politických změn. Období politického přechodu jsme definovali jako období jednoho roku po jmenování nové vlády (tj. den, kdy se nová vláda ujala moci).

Z hlediska osobního původu se zjišťovalo, zda jsou vedoucí zkoumaných institucí veřejně spojováni s nějakou politickou stranou. Naše hodnocení vycházelo z podobných kritérií, jaké zvolil Ennsler-Jedenastik.⁴⁰⁶ Politická příslušnost byla posuzována podle následujících kritérií: (1) členství v politické straně, (2) zastávání veřejné funkce pro politickou stranu, (3) členství v pomocné skupině politické strany a (4) veřejné vystupování ve prospěch politické strany. V praxi většina případů splňovala první kritérium, zbývající případy byly ojedinělé.

Pokud jde o další biografické údaje, zjišťovalo se, zda vedoucí představitelé mají úřednickou minulost, tj. zda po významnou část své kariéry pracovali jako státní zaměstnanci. Hodnotilo se také, zdali se jejich profesní minulost váže spíše ke komerční sféře. Dále se zjišťovalo, zda získali titul Ph.D., případně titul DrSc. nebo CSc.

Zdrojem těchto informací byly archivy médií, veřejně dostupné internetové zdroje a databáze, usnesení vlády a jiných orgánů, dokumenty, interní předpisy a výroční zprávy zkoumaných institucí. Tam, kde informace chyběly, bylo nutné instituci kontaktovat přímo a vyžádat si informace.

V 18 analyzovaných institucích působilo v období 1993–2021 celkem 224 představitelů⁴⁰⁷, z toho 159 v nezávislých správních úřadech⁴⁰⁸. Ve zkoumaném vzorku jsou zahrnutí nejvyšší představitelé jednotlivých úřadů (ředitelé, předsedové apod.), ale i členové kolegiálních orgánů (pokud jsou v úřadě zavedené). Z celkového počtu tvoří

⁴⁰⁶ ENNSLER-JEDENASTIK, L. The Politicization of Regulatory Agencies: Between Partisan Influence and Formal Independence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2016, 26(3), str. 507–518. ISSN 1053-1858. ENNSLER-JEDENASTIK, L. Credibility Versus Control: Agency Independence and Partisan Influence in the Regulatory State. *Comparative Political Studies*, 2015, 48(7), str. 823-853. ISSN 0010-4140.

⁴⁰⁷ U sedmi osob se nepodařilo z veřejně dostupných zdrojů zjistit potřebné informace a z další analýzy jsou vyřazeni. Celkový vzorek, se kterým v analýze dále pracujeme, je 217 osob.

⁴⁰⁸ ÚDHPS, ERÚ, RRTV, ČTÚ, ÚOOÚ, ÚPDI, ČSÚ a ÚOHS.

nejvyšší představitelé 36 %, členové kolegiálních orgánů 64 %. Z hlediska pohlaví jasně převládají muži, kteří tvoří 83 % ze všech osob.

Tvrzení, že v čele nezávislých úřadů by měl stát apolitický odborník nebo technokrat, se stalo jedním z klíčových argumentů pro zakládání nezávislých úřadů. Zejména ve Spojených státech amerických byla víra v sílu odborných (často technických) znalostí, kterou politici či řadoví úředníci postrádají, důležitým zdrojem legitimizace nezávislých regulačních orgánů.⁴⁰⁹ Teorie tvrdí, že politici nemají natolik odborné a specializované znalosti, nemohou se pružně a kvalifikovaně přizpůsobovat měnícím se podmínkám nebo konkrétním okolnostem v určitých oblastech. Specializované nezávislé agentury, v jejichž vedení stojí apolitičtí odborníci, mohou provádět danou agendu s takovou účinností a efektivitou, které se politici či byrokraté údajně nemohou vyrovnat.⁴¹⁰

Co se týče odbornosti, je ze zkoumaného vzorku patrné, že jmenování osoby bez dokončeného vysokoškolského vzdělání do vedení úřadu je poměrně neobvyklé. Jde jen o 7 % případů a až na jednu výjimku se jedná jen o představitele RRTV a NSA. Naopak vysoké expertní znalosti lze očekávat u osob s titulem Ph.D.⁴¹¹, jehož nositelé tvoří 28 % z celkového počtu vedoucích (15 % z představitelů nezávislých správních úřadů). Jmenované osoby mají nejčastěji úřednickou minulost. Ve 38 % případů jsou jmenované osoby přímo z daného úřadu nebo přecházejí z jiných úřadů. Ve 21 % procentech případů mají za sebou působení v akademické sféře (výuka na univerzitách, působení ve výzkumných organizacích). Nejméně častý je původ z komerčního prostředí, a to v 15 % představitelů.⁴¹² Přibližně 35 % vedoucích představitelů (40 % z nezávislých správních úřadů) se veřejně identifikuje s nějakou politickou stranou nebo hnutím.⁴¹³

Ve snaze zajistit nezávislost určitých orgánů, se pro jejich vedoucí stanovuje délka mandátu odlišná od politického cyklu vlády a je žádoucí, aby po nástupu nové vlády

⁴⁰⁹ MAJONE, G. From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. *Journal of public policy*, 1997, 17(2), str. 139–167. ISSN 0143-814X.

⁴¹⁰ MAJONE, G. The regulatory state and its legitimacy problems. *West European politics*, 1999, 22(1), str. 1–24. ISSN 0140-2382.

⁴¹¹ Případně titul DrSc. nebo CSc.

⁴¹² V některých případech může jedna osoba spadat do více kategorií – při zařazení jsme nebrali v úvahu pouze poslední zaměstnání, ale celkový obrázek profesní kariéry. U některých osob nešlo provést jednoznačnou klasifikaci a přiřadit je do některé z těchto tří zjednodušených kategorií.

⁴¹³ Zastávají stranické funkce, jsou jejími členy, veřejně vystupují ve prospěch politické strany nebo hnutí.

nedocházelo ke změnám ve vedení úřadů.⁴¹⁴ Agenda určitých odvětví je vázána k (regulačním) cílům nebo strategiím, které lze sledovat a hodnotit až v dlouhodobém horizontu. Politici jsou ale v rámci volebního cyklu motivováni k tomu, aby se od dlouhodobých cílů odchylovali a prosazovali politicky atraktivní možnosti, které mají povětšinou krátkodobý charakter.⁴¹⁵ Míra politické zranitelnosti, tedy ukazatel toho, jestli je vedoucí úřadu schopen setrvat až do konce svého mandátu, je často používána jako měřítko faktické nezávislosti úřadu.⁴¹⁶ Z osob, které funkci nezastávají, jich 30 % (31 % z nezávislých správních úřadů) skončilo předčasně a svůj mandát nedokončily. 70 % (69 % z nezávislých správních úřadů) jich svůj mandát dokončilo v řádném termínu.⁴¹⁷ Průměrná skutečná doba trvání mandátu je 5,7 roku. U osob, které mandát nedokončily, je průměrná doba zbývající do konce mandátu 3,2 roku s rozmezím od 0,4 roku až do 8,6 let. Pokud jde o vazby na politiku, v téměř čtvrtině případů se jedná o vedoucí, kteří v minulosti zastávali významné politické funkce.⁴¹⁸ Naopak po ukončení působení ve zkoumaných úřadech získalo významnou politickou funkci jen 10 % osob. Znamená to tedy, že častěji je jmenování do vedení daných úřadů spíše výsledkem a vrcholem politického působení než odrazem pro další politickou dráhu. Charakteristiky souhrnně zobrazuje tabulka 7.

⁴¹⁴ HANRETTY, C. Explaining the De facto Independence of Public Broadcasters. *British Journal of Political Science*, 2010, 40(1), str. 75–89. ISSN 0007-1234.

⁴¹⁵ KYDLAND, F. E. a PRESCOTT, E. C. Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. *Journal of Political Economy*, 1977, 85(3), str. 473–491. ISSN 0022-3808.

⁴¹⁶ Viz např. HANRETTY, C. a KOOP, C. Shall the law set them free? The formal and actual independence of regulatory agencies. *Regulation & Governance*, 2013, 7(2), str. 195–214. ISSN 1748-5983. Stejně statistické ukazatele, ale pro regulátory z Velké Británie, Německa, Francie a Itálie používá THATCHER, M. The Third Force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe. *Governance (Oxford)*, 2005, 18(3), str. 347–373. ISSN 0952-1895.

⁴¹⁷ Jedná se o 149 osob, které mají fixní mandát.

⁴¹⁸ Poslanci, senátoři, členové vlády, vedoucí ústředního správního úřadu nebo velvyslanci.

TABULKA 7: Charakteristiky představitelů úřadů

Charakteristika	Všechny úřady	Nezávislé správní úřady
Muži	82,5 %	78,0 %
Ženy	17,5 %	22,0 %
CEO	35,9 %	28,9 %
Úřednický původ	38,2 %	34,0 %
Komerční původ	15,2 %	10,1 %
Akademický původ	21,2 %	14,5 %
Ph.D. a vyšší	27,6 %	15,1 %
Bez VŠ	7,4 %	8,2 %
Politická funkce před jmenováním	24,0 %	26,4 %
Politická funkce po skončení mandátu*	10,5 %	8,2 %
Politické konexe	34,6 %	39,6 %
Nedokončil mandát**	29,5 %	30,8 %

* data nezahrnují osoby, které v době sběru dat vykonávaly mandát.

** data zahrnují pouze osoby z úřadů, kde je fixní mandát a zároveň osoby, které již nejsou ve funkci.

5. ANALÝZA DE IURE A DE FACTO NEZÁVISLOSTI

5.1 Úvod

Nárůst počtu nezávislých orgánů vzbudil značný zájem o jejich zkoumání, což (především v zahraničí) vedlo k mnoha vědeckým výzkumům a nesčetnému množství publikací. Lze shrnout, že v rámci problematiky nezávislých (regulačních) orgánů se literatura nejčastěji zabývá třemi hlavními oblastmi a s nimi spojenými výzkumnými otázkami. Tyto oblasti představují:

- 1) Zdůvodnění vzniku a rozšíření nezávislých (regulačních) orgánů.
- 2) Aspekty formální (*de iure*) nezávislosti, které formují institucionální nastavení těchto orgánů.
- 3) Vztah mezi formální (*de iure*) a skutečnou (*de facto*) nezávislostí.

Třetí z těchto oblastí zůstává nejméně prozkoumaná a po rešerši literatury lze konstatovat, že i na mezinárodní úrovni chybí výzkumy, které by pracovaly s aktuálními daty. Na úrovni českých nezávislých orgánů nebyl ani v minulosti žádný výzkum ohledně vztahu mezi *de iure* a *de facto* nezávislostí proveden, neexistují ani relevantní empirická data k příslušné problematice. K danému tématu dosavadní literatura však poskytuje bohatou teoretickou základnu, což otevírá jedinečné možnosti dalšího zkoumání s využitím aktuálních empirických dat. Další kapitoly disertační práce proto budou věnovány právě této třetí oblasti, tedy vztahu mezi *de iure* a *de facto* nezávislostí. Relevanci tohoto výzkumu podtrhuje i fakt, že stejně jako ostatní země střední Evropy byla Česká republika v předchozích výzkumech této problematiky opomíjena.

Níže budou představeny dvě studie, které mají za cíl analyzovat, zda nezávislost *de iure* skutečně vede také k větší míře nezávislosti *de facto* a jaké další faktory mohou

ovlivňovat faktickou nezávislost zkoumaných institucí. Dosavadní literatura⁴¹⁹ se shoduje na tom, co tvoří podstatu a znaky *de iure* nezávislosti. Forma a rozsah *de iure* nezávislosti jsou vždy dány právními předpisy. Zatímco tedy *de iure* nezávislost vyplývá z jasně definovaných právních pravidel, nezávislost *de facto* má těžko uchopitelný charakter tím, že představuje míru toho, jak je instituce nezávislá v praxi. Posouzení a konceptualizace faktické nezávislosti je náročná a může mít mnoho podob. Níže uvedené studie přispívají k diskuzi a ke zkoumání faktické nezávislosti tím, že zohledňují také hlediska, která bývají mnohdy opomíjena. Namísto hodnocení *de facto* nezávislosti na základě (velmi obtížně definovatelných) výsledků regulace (navíc proveditelného jen u institucí, které se zabývají stejnou agendou nebo regulatorní problematikou, nikoli napříč různými institucemi v rámci jednoho státu) se následující studie zaměřují na faktickou nezávislost zkoumaných institucí skrze nezávislost osob, které stojí v jejich vedení. To, že je nezávislost vedoucích představitelů významná, dokládá i fakt, že pravidla týkající se jejich nezávislosti představují klíčovou (a také nejobsáhlejší) část hodnocení formální nezávislosti úřadů. Jak bylo detailně ukázáno v předchozích částech práce (viz kapitola 3), právní předpisy u většiny vedoucích zkoumaných úřadů stanoví pravidla pro jejich jmenování, pevně stanovené funkční období, omezení opakovaného jmenování nebo zákaz členství v politické straně. Právě ve světle těchto pravidel se následující studie zabývají tím, jak jsou jednotliví vedoucí úřadů nezávislí v praxi. V návaznosti na to pak bude možné zhodnotit vztah mezi jejich formální nezávislostí a faktickou nezávislostí. Obě studie se zaměřují na nezávislost na politicích. Záměrně ponechávají stranou nezávislost na regulovaných subjektech nebo dalších faktorech.

První ze studií (kapitola 5.3) je inspirována rozsáhlým výzkumem španělských nezávislých regulačních orgánů, který pracuje s vybranými biografickými charakteristikami jejich vedoucích za použití adaptovaného indexu politické zranitelnosti („Adapted Index of Political Vulnerability“)⁴²⁰ a ukazatele míry obratu vedoucích

⁴¹⁹ Viz např. GUARDIANCICH, I. a GUIDI, M. Formal independence of regulatory agencies and Varieties of Capitalism: A case of institutional complementarity? *Regulation & Governance*, 2016, 10(3), str. 211–229. ISSN: 1748-5983.

⁴²⁰ FERNÁNDEZ-I-MARÍN, X., JORDANA, J. a BIANCULLI A. C. Are regulatory agencies independent in practice? Evidence from board members in Spain. *Regulation & Governance*, 2016, 10(3), str. 230–247. ISSN: 1748-5983.

(„Turnover Rate“)⁴²¹. Stejně ukazatele jsou použity ve Studii 1 pro vedoucí tuzemských institucí. Udávají obraz o tom, jak jsou vedoucí úřadů, kteří jsou nadáni určitou biografickou charakteristikou (mají vazby na politickou stranu, jsou nositelé titulu Ph.D. nebo za sebou mají kariéru byrokrata), náchylní k tomu, že budou předčasně odvoláni po nástupu nové vlády. Studie porovnává politickou zranitelnost a stabilitu funkčního období představitelů těchto skupin. Podstatu této studie lze shrnout tak, že vedoucí osoby nemají možnost chovat se ve své praxi nezávisle v případech, kdy nejsou dodržována pravidla funkčního období a jsou ohroženi předčasným ukončením funkce po nástupu nové vlády. Navzdory obecným očekáváním zvolené indikátory kupříkladu ukazují, že osoby s politickými vazbami jsou méně politicky zranitelné než osoby bez těchto vazeb.

Druhá studie (kapitola 5.4) tvoří jádro celého výzkumu disertační práce. Spojuje hodnocení formální nezávislosti pomocí Gilardiho indexu (obsaženého v kapitole 3) s faktickou nezávislostí. Faktická nezávislost je v této studii posuzována prostřednictvím politické příslušnosti a politické zranitelnosti vedoucích představitelů. Politická příslušnost zobrazuje to, jestli mají vedoucí úřadů vazby na politické strany. Politická zranitelnost, stejně jako v první studii, vyjadřuje to, jak vedoucí úřadů přežívají na svých místech změny vlád. Cílem pravidel, která formují *de iure* nezávislost, je izolovat určité instituce od politických zásahů a politického vlivu, a zajistit tak nezávislost jejich vedení. Proto dává smysl, aby vedoucí nezávislých úřadů nebyli spojeni s politiky prostřednictvím politických stran. Příslušnost k politické straně tak lze použít jako jeden z možných ukazatelů faktické nezávislosti.

Druhý ukazatel faktické nezávislosti – politická zranitelnost, odráží to, zdali jsou vedoucí schopni řádně dokončit svůj mandát a nejsou vystaveni tlaku, aby opustili své pozice předčasně, po nástupu nové vlády. Studie 2 obsahuje dva modely. První z nich ukazuje, jak se pravděpodobnost toho, že bude mít vedoucí vazbu na politickou stranu, vyvíjí s rostoucí *de iure* nezávislostí. Jako binární vysvětlovaná proměnná je v rámci tohoto modelu použita příslušnost k politické straně, jako vysvětlující proměnné byly zapojeny kromě *de iure* nezávislosti (dané výší Gilardiho indexu) také velikost úřadu a údaj o tom, jestli je vedoucí úřadu členem vedoucího kolegiálního orgánu nebo zda stojí v čele úřadu

⁴²¹ CUKIERMAN, A. a WEBB, S. B. Political influence on the central bank - international evidence. *World Bank Economic Review*, 1995, 9(3), str. 397–423. ISSN: 0258-6770.

sám. Druhý model ukazuje pravděpodobnost toho, zda budou vedoucí odvoláni nebo předčasně skončí svůj mandát po nástupu nové vlády. Předčasný konec funkce v období politické slouží tedy jako binární vysvětlovaná proměnná. Jako vysvětlující proměnné byly použity proměnné z předchozího modelu a navíc byly přidány tři další. Jako vysvětlující proměnné byly přidány biografické charakteristiky, konkrétně politická příslušnost, držení titulu Ph.D. a byrokratický background. Studie dochází k velmi významným zjištěním, která se v některých ohledech liší od dosud publikovaných výzkumů.

Oběma studiím předchází přehled dosavadní světové literatury obsažený v následující kapitole 5.2. Obsahuje souhrn relevantních prací týkajících se vztahu *de iure* a *de facto* nezávislosti nezávislých (regulačních) orgánů.

5.2 Mezníky zkoumání vztahu *de iure* a *de facto* nezávislosti

Na poli zkoumání problematiky *de iure* nezávislosti, je zásadní výzkum Fabricia Gilardiho.⁴²² Podle Gilardiho formální nezávislost vychází z ustanovení právních předpisů, jejichž cílem je zaručit nezávislost orgánu na volených politicích nebo členech vlády. Na základě těchto pravidel Gilardi vyvinul index určený ke stanovení míry formální nezávislosti nezávislých regulačních orgánů. Vytvoření indexu nezávislosti bylo nezbytným krokem pro jakýkoli srovnávací výzkum nezávislých regulačních orgánů, protože jejich institucionální uspořádání se vyznačuje „extrémní empirickou

⁴²² Viz např.:

GILARDI, F. Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis. *Journal of European Public Policy*, 2002, 9 (6), str. 873–893. ISSN 1350-1763.

GILARDI, F. The institutional foundations of regulatory capitalism: The diffusion of independent regulatory agencies in western Europe. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2005, 598, str. 84–101. ISSN 0002-7162.

GILARDI, F. The formal independence of regulators: A comparison of 17 countries and 7 sectors. *Swiss Political Science Review*, 2005, 11(4), str. 139–167. ISSN 1424-7755.

GILARDI, F. *Delegation in the regulatory state: independent regulatory agencies in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, 2008. ISBN 978-1-84844-812-4.

heterogenitou“.⁴²³ Před vznikem Gilardiho indexu byly obdobné postupy hodnocení nezávislosti vypracovány pro oblast centrálního bankovníctví.⁴²⁴ Gilardiho index z nich vychází, je však upraven tak, aby jej bylo možné aplikovat obecně na nezávislé regulační orgány bez ohledu na sektor, ve kterém působí. Index se skládá z pěti hlavních oddílů (postavení vedoucího, postavení členů kolegiálního orgánu, obecný rámec vztahů s vládou a parlamentem, finanční a organizační autonomie a rozsah regulačních kompetencí). Formální hodnocení nezávislosti blíže rozpracovává kapitola 3 této práce.

Na počátku svého výzkumu vytvořil Gilardi dataset s informacemi o regulátorech pro pět odvětví v sedmi evropských zemích a měřil jejich nezávislost pomocí svého nově vytvořeného indexu. Tento dataset se postupně rozrůstal o další odvětví i státy. Naprostá většina výzkumů týkající se formální nezávislosti Gilardiho index používá nebo z něj alespoň vychází, mnohé studie využívají i původní Gilardiho soubor dat.⁴²⁵ Ačkoli se

⁴²³ GILARDI, F. Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis. *Journal of European Public Policy*, 2002, 9 (6), str. 873–893. ISSN 1350-1763, str. 874.

⁴²⁴ CUKIERMAN, A. a WEBB, S. B. Political influence on the central bank – international evidence. *World Bank Economic Review*, 1995, 9(3), str. 397–423. ISSN: 0258-6770. CUKIERMAN, A., WEBB, S. B. a NEYAPTI, B. Measuring the Independence of central banks and its effect on policy outcomes. *The World Bank Economic Review*, 1992, 6(3), str. 353–398. ISSN 0258-6770. CUKIERMAN, A. *Central bank strategy, credibility, and independence: theory and evidence*. MIT Press, 1992. ISBN-13: 978-0262514477.

⁴²⁵ Viz např. WONKA, A. a RITTBERGER, B. Credibility, Complexity and Uncertainty: Explaining the Institutional Independence of 29 EU Agencies. *West European politics*, 2010, 33(4), str. 730–752. ISSN 0140-2382.

MAGGETTI, M. *De facto* independence after delegation: A fuzzy-set analysis. *Regulation & Governance*, 2007, 1(4), str. 271–294. ISSN 1748–5983.

KOOP, C. a HANRETTY, C. Political Independence, Accountability, and the Quality of Regulatory Decision-Making. *Comparative Political Studies*, 2018, 51(1), str. 38–75. ISSN 0010-4140.

HANRETTY, C. a KOOP, C. Shall the law set them free? The formal and actual independence of regulatory agencies. *Regulation & Governance*, 2013, 7(2), str. 195–214. ISSN 1748-5983.

ENNSER-JEDENASTIK, L. The Politicization of Regulatory Agencies: Between Partisan Influence and Formal Independence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2016, 26(3), str. 507–518. ISSN 1053-1858.

GUARDIANCICH, I. a GUIDI, M. Formal independence of regulatory agencies and Varieties of Capitalism: A case of institutional complementarity? *Regulation & Governance*, 2016, 10(3), str. 211–229. ISSN 1748-5983.

Gilardiho index stal základem pro měření nezávislosti *de iure*, existují i výtky vůči jeho skladbě či aplikaci.⁴²⁶

Důsledky institucionálního nastavení, jinými slovy míru formální nezávislosti, lze zkoumat, jak již bylo výše uvedeno, také ve vztahu k nezávislosti *de facto*. Hodnocení faktické nezávislosti orgánů však naráží na značné problémy. V první řadě je třeba stanovit ukazatele, které budou odrážet míru faktické nezávislosti a až následně řešit vztah mezi formální a faktickou nezávislostí. Již samotný výběr ukazatelů faktické nezávislosti je velmi obtížný úkol, a to především kvůli tomu, že nezávislé orgány jsou značně heterogenní. Empirickou souvislost mezi nezávislostí *de iure* a *de facto* v minulosti řešilo pouze několik výzkumů. Za dvě nejzásadnější studie lze považovat práci M. Maggettiho⁴²⁷ a práci C. Hanrettyho a C. Koopa⁴²⁸. Jejich analýzy však paradoxně docházejí k odlišným zjištěním.

M. Maggetti chápe *de facto* nezávislost jako skutečnou nezávislost orgánů při jejich každodenní regulační činnosti. Toto pojetí staví na definici nezávislých regulačních agentur od G. Majoneho, který je chápe jakožto „vysoce specializované organizace požívající značné autonomie v rozhodování“.⁴²⁹ Významná část Maggettiho studie se věnuje hodnocení faktické nezávislosti regulátorů ve vztahu k politikům. Pro zachycení povahy vztahu mezi regulátory a politiky stanovil Maggetti 6 ukazatelů: (1) výskyt revolving door efektu, (2) četnost ad hoc kontaktů, jako jsou stáže, spolupráce nebo pravidelné schůzky, (3) vliv regulačního orgánu na rozpočet a (4) na jeho vnitřní

⁴²⁶ Viz např. HANRETTY, C. a KOOP, C. Measuring the formal independence of regulatory agencies. *Journal of European Public Policy*, 2012, 19(2), str. 198–216. ISSN 2577-3143.

HANRETTY, C. a KOOP, C. Shall the law set them free? The formal and actual independence of regulatory agencies. *Regulation & Governance*, 2013, 7(2), str. 195–214. ISSN 1748-5983.

WASSUM, M. a DE FRANCESCO, F. Explaining regulatory autonomy in EU network sectors: Varieties of utility regulation? *Governance (Oxford)*, 2020, 33(1), str. 41–60. ISSN 0952-1895.

⁴²⁷ MAGGETTI, M. *De facto* independence after delegation: A fuzzy-set analysis. *Regulation & Governance*, 2007, 1(4), str. 271–294. ISSN 1748-5983.

⁴²⁸ HANRETTY, C. a KOOP, C. Shall the law set them free? The formal and actual independence of regulatory agencies. *Regulation & Governance*, 2013, 7(2), str. 195–214. ISSN 1748-5983.

⁴²⁹ MAJONE, G. From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. *Journal of public policy*, 1997, 17(2), str. 139–167. ISSN 0143-814X, str. 152.

organizaci, (5) váha stranického členství při nominacích do vedení regulačních orgánů a (6) politická zranitelnost vedoucích osob (předčasné odchody z funkce). Tyto ukazatele byly vtěleny do dotazníkového šetření určeného pro zkoumané orgány a na základě jejich odpovědí vyhodnoceny. Závěr Maggettiho studie zní, že „vysoká formální nezávislost není ani nutnou, ani jedinou postačující podmínkou pro vysokou faktickou nezávislost na politicích“, některé úřady mohou být silně fakticky nezávislé bez ohledu na svou formální nezávislost.⁴³⁰

Na druhou stranu C. Hanretty a C. Koop⁴³¹ prokázali, že formální nezávislost významně predikuje skutečnou nezávislost. Ve svém výzkumu se přitom zaměřují výhradně na nezávislost regulátorů na politicích. Jejich studie používá dva ukazatele faktické nezávislosti: míru politické zranitelnosti (VUL) a míru průměrného obratu vedoucích – „measure of the average turnover of the chief executive of the agency“ (TOR). Ukazatel politické zranitelnosti (VUL) představuje procento vládních změn, po nichž během šesti měsíců došlo ke změně na postu vedoucího regulačního orgánu. Ukazatel obratu (TOR) je obrácenou hodnotou délky průměrného funkčního období vedoucích zkoumaných úřadů. Výsledky jejich analýzy, která se opírá o data z 87 institucí (celkem 321 představitelů), ukazují, že míra *de iure* nezávislosti, je určujícím (byť ne jediným) faktorem faktické nezávislosti.

V jiné studii Fernández-i-Marín et al.⁴³² upravili ukazatele VUL a TOR pro hodnocení faktické nezávislosti regulačních agentur ve Španělsku. Faktická nezávislost je v jejich studii hodnocena skrze politickou zranitelnost vedoucích regulačních úřadů (zda zůstávají ve funkci i po změně vlády). Formální nezávislost hodnotí skrze zákonem předpokládanou délku mandátu a faktickou nezávislost pomocí skutečné délky trvání mandátu. Jejich výzkum se zaměřuje na to, zda určité personální charakteristiky nebo profesní biografie regulátorů ovlivňují jejich šance mandát řádně dokončit. Tato studie

⁴³⁰ MAGGETTI, M. *De facto* independence after delegation: A fuzzy-set analysis. *Regulation & Governance*, 2007, 1(4), str. 271–294. ISSN 1748-5983, str. 279.

⁴³¹ HANRETTY, C. a KOOP, C. Shall the law set them free? The formal and actual independence of regulatory agencies. *Regulation & Governance*, 2013, 7(2), str. 195–214. ISSN 1748-5983.

⁴³² FERNÁNDEZ-I-MARÍN, X., JORDANA, J. a BIANCULLI A. C. Are regulatory agencies independent in practice? Evidence from board members in Spain. *Regulation & Governance*, 2016, 10(3), str. 230–247. ISSN 1748-5983.

přinesla nečekané výsledky. Navzdory obecnému přesvědčení se ukázalo, že regulátoři s politickými vazbami jsou méně náchylní k vlivu politických cyklů, tedy jsou předčasně odvoláváni méně často než osoby bez politických vazeb. Naopak se celkem překvapivě ukázalo, že profesionálové a experti působící jako regulátoři jsou politicky zranitelnější, jejich znalosti a odbornost jim tedy neslouží jako ochrana v době politických změn.

Dalším důležitým mezníkem v literatuře týkající se vztahu mezi formální a faktickou nezávislostí je výzkum M. Thatchera.⁴³³ Ačkoli s koncepty faktické a formální nezávislosti explicitně nepracuje, souvislost s nimi v jeho analýze nelze přehlédnout. Ve světle Principal-agent teorie posuzuje důsledky využívání různých prostředků formální kontroly regulačních orgánů ze strany politiků. Pravomoc politiků jmenovat osoby do vedení nezávislých regulačních orgánů vidí jako základní prostředek kontroly. Na druhou stranu to ale může být také nástroj k dosazení politicky spřízněných osob do příslušné instituce. Thatcherova analýza dat o regulačních orgánech ze čtyř evropských zemí dospěla k závěru, že politici využívají své jmenovací pravomoci s cílem dosadit spřízněné osoby do funkcí jen v omezené míře. Rovněž zjistil, že nedochází k častým případům předčasného ukončování mandátu regulátorů, a naopak je jim umožňováno zůstat ve funkci až do konce jejich funkčního období. Statisticky se v jeho studii podíl vedoucích osob s politickými vazbami v regulačních orgánech v jednotlivých zemích lišil (3 % ve Velké Británii, 46 % ve Francii, 36 % v Německu, 77 % v Itálii). Oproti tomu, podíl vedoucích, kteří svůj mandát předčasně ukončili (politická zranitelnost), byl ve většině případů relativně nízký a podobný ve všech zkoumaných zemích (15 % ve Velké Británii, 13 % ve Francii, 17 % v Německu, 19 % v Itálii).

V poslední řadě je nutné zmínit práci L. Ennser-Jedenastika⁴³⁴, který provedl první rozsáhlou studii o vztahu mezi formální nezávislostí regulačních orgánů a stranickou politizací osob v jejich vedení. Studie překvapivě ukazuje, že s rostoucí formální nezávislostí úřadů roste i pravděpodobnost, že v jejich vedení bude stát osoba s politickými konexemi nebo vazbami na politické strany. Tato analýza tedy potvrdila

⁴³³ THATCHER, M. The Third Force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe. *Governance (Oxford)*, 2005, 18(3), str. 347–373. ISSN 0952-1895.

⁴³⁴ ENNSER-JEDENASTIK, L. The Politicization of Regulatory Agencies: Between Partisan Influence and Formal Independence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2016, 26(3), str. 507–518. ISSN 1053-1858.

předpoklad, „že vyšší míra *de iure* nezávislosti vytváří pobídky pro stranickou politizaci, a tím potenciálně snižuje nezávislost *de facto*“.⁴³⁵ Ennser-Jedenastik dále odhaluje, že v regulačních orgánech s vysokou mírou *de iure* nezávislosti lze očekávat více pokusů o dosažení politicky spřízněných osob do jejich vedení. Snahy obsadit úřad dle Ennser-Jedenastika umocňuje také to, když je nezávislý regulační orgán řízen monokraticky, a to oproti případům, kdy ve vedení stojí kolegiální orgán.

Pro účely navazujících studií představují výše uvedené publikace významné zdroje inspirace. Studie metodologicky čerpají zejména z publikací, jejichž autory jsou Fernández-i-Marín et al.⁴³⁶ a Ennser-Jedenastik⁴³⁷. Je tomu tak především proto, že oba tyto autoři se ve svém zkoumání blíže zaměřují na personální profily členů vedoucích regulačních orgánů. Zajímavé je i porovnání jejich závěrů s výsledky mého výzkumu.

⁴³⁵ ENNSER-JEDENASTIK, L. The Politicization of Regulatory Agencies: Between Partisan Influence and Formal Independence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2016, 26(3), str. 507–518. ISSN 1053-1858, str. 515.

⁴³⁶ FERNÁNDEZ-I-MARÍN, X., JORDANA, J. a BIANCULLI A. C. Are regulatory agencies independent in practice? Evidence from board members in Spain. *Regulation & Governance*, 2016, 10(3), str. 230–247. ISSN 1748-5983.

⁴³⁷ ENNSER-JEDENASTIK, L. The Politicization of Regulatory Agencies: Between Partisan Influence and Formal Independence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2016, 26(3), str. 507–518. ISSN 1053-1858.

5.3 Studie 1

5.3.1 Úvod

Tato studie se zaměřuje na hodnocení faktické nezávislosti úřadů skrze politickou zranitelnost osob, které stojí v jejich vedení.⁴³⁸ V tomto pojetí je formální nezávislost reprezentována zákonem stanovenou délkou mandátu, zatímco skutečná délka mandátu představuje nezávislost *de facto*. Základní myšlenka spočívá v tom, že pokud nejsou dodržovány stanovené délky mandátů, tedy že dochází k předčasným odchodům z funkce po nástupu nové vlády, nemají vedoucí úřadů možnost chovat se ve své praxi nezávisle. Přínos studie spočívá také v tom, že jsou ukazatele nezávislosti kombinovány s osobnostními profily a charakteristikami jednotlivých představitelů úřadu. Studie hodnotí, zda vedoucí s vazbami na politické strany, s byrokratickou minulostí nebo se statutem experta mají větší pravděpodobnost, že dokončí svůj mandát, než vedoucí bez těchto charakteristik. Za tímto účelem byly stanoveny tři hypotézy:

Hypotéza 1: Vedoucí s politickými konexemi jsou více politicky zranitelní, po nástupu nové vlády budou nuceni častěji opouštět svá místa.

Hypotéza 2: Odborníci ve vedení nezávislých úřadů budou méně politicky zranitelní a lépe ustojí změny vlád.

Hypotéza 3: Vedoucí s byrokratickou minulostí jsou více politicky zranitelní.

Stanovené hypotézy se zaměřují na to, zda je politická zranitelnost v jednotlivých skupinách disproporční, tedy zda osoby s určitou biografickou charakteristikou mají větší pravděpodobnost, že budou odvolány, než osoby bez této charakteristiky. V základu není popřena myšlenka, že nízká politická zranitelnost vede k větší nezávislosti. Je však také nutné podívat se i na to, zda existují významné rozdíly v politické zranitelnosti mezi skupinou s určitými charakteristikami a bez nich.

⁴³⁸ Obsah studie byl zveřejněn mezi vítěznými příspěvky v rámci soutěže Ius et Societas, ročník 2021/2022. Viz KLIMENTOVÁ, E. Biographical Characteristics of Regulators and their Political Vulnerability. Iusetocietas.cz [online]. ©2008-2023 [cit. 2023-01-06]. Dostupné z: https://www.iusetocietas.cz/fileadmin/user_upload/Vitezne_prace/2022_esej_Klimentova_IES.pdf

5.3.2 Přehled dat

Do této studie byly vybrány úřady, u kterých mají vedoucí pevně stanovenou délku trvání mandátu, aby bylo možné hodnotit, zdali došlo k předčasnému ukončení mandátu či nikoli. Do studie tak nemohly být zahrnuty úřady, jejichž vedení je jmenováno na dobu neurčitou. Ze zkoumaných 18 institucí, byly tedy vybrány jen ty, jejichž vedoucí mají pevně stanovený mandát. Konkrétně se jedná o těchto 10 institucí:

1. Česká národní banka
2. Český telekomunikační úřad
3. Energetický regulační úřad
4. Národní sportovní agentura
5. Nejvyšší kontrolní úřad
6. Rada pro rozhlasové a televizní vysílání
7. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí
8. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
9. Úřad pro ochranu osobních údajů
10. Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře

Fakticky se jedná o všechny úřady z kategorie nezávislých správních úřadů vyjma ČSÚ (neboť jeho vedoucí nemá fixní mandát) a dále o ČNB, NKÚ a NSA.

Datový soubor pro Studii 1 obsahuje informace o vedoucích úřadů nebo členech kolegiálního orgánu a v případě ÚOOÚ počítá i s jeho inspektory.

V letech 1993–2021 proběhlo v těchto 10 analyzovaných úřadech celkem 195 nominací (mandátů) vedoucích osob. Vyloučeny byly osoby, které byly k 31. prosinci 2021 ve funkci, u nichž tedy nešlo hodnotit to, jestli mandát budou vykonávat až do konce. Taktéž byly vyřazeny osoby s chybějícími údaji, tedy ty, u kterých se nepodařilo zjistit danou charakteristiku. Studie nakonec pracuje se 149 mandáty.

5.3.3 Analýza

K ověření hypotéz jsou v této studii použity dva různé ukazatele nezávislosti agentur:

- 1) adaptovaný index politické zranitelnosti (AIPV)⁴³⁹
- 2) míra obratu (TOR)⁴⁴⁰.

První ukazatel, AIPV, vznikl tak, že Fernández-i-Marín et al. převzali původní „index politické zranitelnosti“⁴⁴¹ a upravili jej tak, aby jím bylo možné sledovat počet změn ve vedení nezávislých orgánů v období politické změny. AIPV je v jejich studii definován jako podíl mandátů, které skončí v období 6 měsíců po politické změně, vůči celkovému počtu do té doby aktivních mandátů. Fernández-i-Marín et al. očekávali, že „vyšší hodnoty AIPV budou spojeny se zvýšenou politickou zranitelností, což naznačuje, jak změny vlád ovlivňují stabilitu regulačních orgánů“.⁴⁴²

Pro účely této studie byl AIPV lehce modifikován. Na rozdíl od originálního AIPV je v této studii období politické změny definováno jako období ode dne jmenování nové vlády, nikoli jako období ode dne voleb, což v kontextu tuzemských ústavních poměrů dává větší smysl. Pro tuto studii je taktéž definováno „období politické změny“ delší, než se kterým pracuje originální AIPV. V průběhu analýzy byly otestovány různé délky tohoto období. Ukázalo se, že doba 6 měsíců ($n + 6$), která je použita v originálním AIPV, není pro poměry panující v České republice adekvátní. Ve skutečnosti jsou mandáty (předčasně) ukončovány nejvíce mezi 6. a 12. měsícem po politické změně. V našich podmínkách je odvolání vedoucího úřadu často spojeno se současným jmenováním nástupce tak, aby funkce nezůstala neobsazena. Dá se očekávat, že příprava odvolání stávajícího vedoucího a výběr a jmenování nového kandidáta zabere více než 6 měsíců.

⁴³⁹ FERNÁNDEZ-I-MARÍN, X., JORDANA, J. a BIANCULLI A. C. Are regulatory agencies independent in practice? Evidence from board members in Spain. *Regulation & Governance*, 2016, 10(3), str. 230–247. ISSN 1748-5983.

⁴⁴⁰ CUKIERMAN, A. a WEBB, S. B. Political influence on the central bank - international evidence. *World Bank Economic Review*. 1995, 9(3), str. 397–423. ISSN 0258-6770.

⁴⁴¹ Tamtéž.

⁴⁴² FERNÁNDEZ-I-MARÍN, X., JORDANA, J. a BIANCULLI A. C. Are regulatory agencies independent in practice? Evidence from board members in Spain. *Regulation & Governance*, 2016, 10(3), str. 230–247. ISSN 1748-5983, str. 233.

Na základě toho byla pro tuto analýzu zvolena podoba AIPV s obdobím politické změny o délce jednoho roku ($n + 12$). Pro úplnost jsou ale níže uvedeny hodnoty AIPV i pro šestiměsíční období politické změny ($n + 6$).

$$AIPV = \frac{\text{počet mandátů, které skončily v období 1 roku po politické změně}}{\text{počet aktivních mandátů v době politické změny}}$$

V rámci této studie je hodnota AIPV stanovena zvlášť pro každou skupinu vedoucích s konkrétním biografickým profilem bez ohledu na to, z jakého úřadu pochází. Získali jsme tak 6 hodnot AIPV (vedoucí s/bez politické příslušnosti, s/bez doktorského titulu, s/bez byrokratické minulosti).

Druhý ukazatel nezávislosti, TOR, je v této studii použit ve své originální podobě bez úprav. Je definován jako převrácená hodnota skutečné délky mandátu v letech. Čím delší je mandát, tím menší je hodnota TOR a naopak. Na rozdíl od AIPV se TOR počítá na úrovni jednotlivých vedoucích úřadů, každému mandátu tedy odpovídá jedna hodnota TOR.

$$TOR = \frac{1}{\text{délka mandátu (v letech)}}$$

Logika použití indikátoru TOR vychází z přesvědčení, že vedoucí úřadů, kteří jsou ve funkci krátkou dobu, nezískají potřebné zkušenosti a v důsledku toho jsou méně schopní obhajovat regulační cíle nebo zvolené strategie.⁴⁴³ Nízké hodnoty TOR naznačují vyšší stabilitu úřadu (menší střídání vedoucích) a naopak. Nutné je však zdůraznit, že indikátor TOR nijak nezohledňuje dopady politických změn a lze jej chápat spíše jako doplňkový ukazatel. Vzhledem k tomu, že TOR je vždy spojen s jedním jmenováním (délkou jednoho mandátu), bylo nutné stanovit aritmetické průměry hodnot TOR pro různé

⁴⁴³ HANRETTY, C. Explaining the De facto Independence of Public Broadcasters. *British Journal of Political Science*, 2010, 40, str. 75–89. ISSN 0007-1234.

sledované skupiny (politické vazby, experti a byrokraté). Nyní se podíváme na výsledky jednotlivých ukazatelů v kontextu stanovených hypotéz.

Hypotéza 1: Vedoucí s politickými konexemi jsou více politicky zranitelní, po nástupu nové vlády budou nuceni častěji opouštět svá místa.

Hypotéza 1 vychází z obecné myšlenky, že osoby s politickou příslušností budou politicky zranitelnější, a tím poskytnou úřadu menší faktickou nezávislost. V souladu s obecným očekáváním by osoby s politickými vazbami měly být náchylnější k předčasnému ukončení funkce, protože nastupující vláda si bude chtít dosadit do úřadu své vlastní spřízněné osoby. Níže uvedené výsledky však ukazují pravý opak. Osoby bez politických vazeb jsou politicky zranitelnější než osoby s politickými vazbami.

TABULKA 8: Adaptovaný index politické zranitelnosti (AIPV) a míra obratu (TOR), vedoucí a jejich vazby na politické strany

	AIPV ($n + 6$)	AIPV ($n + 12$)	average TOR
S politickou příslušností	0,035	0,070	0,263
Bez politické příslušnosti	0,043	0,196	0,460

Tabulka 8 ukazuje, že AIPV osob s vazbami na politické strany byl nižší než u osob bez těchto vazeb (0,070 vs. 0,196). Studie tak dochází ke stejnému závěru jako Fernández-i-Marín et al., a sice že „politické vazby jsou ve skutečnosti ochranou před předčasným odchodem z funkce poté, co dojde k politické změně, zatímco neexistence takových vazeb riziko předčasného odchodu zvyšuje“.⁴⁴⁴ Vedoucí s politickými vazbami mají navíc i nižší TOR než vedoucí bez takových vazeb (0,263 vs. 0,460), což v praxi znamená delší funkční období. To opět potvrzuje, že pozice osob s vazbami na politické strany je stabilnější.

Na základě toho však nelze vyvodit závěr, že úřady budou fakticky nezávislejší, pokud je povedou osoby s politickými vazbami. Naopak, pokud je ukazatel AIPV vychýlen ve

⁴⁴⁴ FERNÁNDEZ-I-MARÍN, X., JORDANA, J. a BIANCULLI A. C. Are regulatory agencies independent in practice? Evidence from board members in Spain. *Regulation & Governance*, 2016, 10(3), str. 230–247. ISSN 1748-5983, str. 241.

prospěch politicky spřízněných osob, může vláda ovlivňovat politiku a činnost úřadu prostřednictvím politických jednání a dohod, a to i bez ohledu na to, ke které politické straně dané osoby patří. Ačkoli osoby s politickou příslušností nejsou často předčasně odvolávány (což je pro nezávislost úřadu žádoucí), mohou být pod vlivem vlády a podřizovat politiku jejím požadavkům. Nezaručí tak faktickou nezávislost úřadu.

Hypotéza 2: Odborníci ve vedení nezávislých úřadů budou méně politicky zranitelní a lépe ustojí změny vlád.

Hypotéza 2 vychází z předpokladu, že specializované a odborné znalosti expertů s vědeckým nebo akademickým vzděláním (s titulem Ph.D.) jim pomohou odolat politickým změnám. Jejich odbornost a apolitická neutralita jim umožní lépe obhájit své pozice před politiky.

TABULKA 9: Adaptovaný index politické zranitelnosti (AIPV) a míra obratu (TOR), vedoucí se statusem odborníka

	AIPV ($n + 6$)	AIPV ($n + 12$)	average TOR
Ph.D.	0,026	0,132	0,202
Bez Ph.D.	0,045	0,153	0,447

Dle očekávání výsledky v tabulce 9 skutečně ukazují, že lidé s doktorským titulem jsou méně politicky zranitelní. Jejich AIPV byl nižší (0,132) než u osob bez titulu Ph.D. (0,153). Hodnoty ukazatele TOR rovněž potvrzují stabilnější postavení osob s titulem Ph.D. Jeho držitelé zůstávají na svých pozicích déle (TOR = 0,202) než osoby bez titulu (TOR = 0,447). Závěrem lze říci, že odborníci v čele nezávislých úřadů mohou představovat větší faktickou nezávislost, protože mají možnost dlouhodobě vytvářet regulační politiku či odvětvové strategie bez politických tlaků na jejich předčasný odchod z funkce.

Hypotéza 3: Vedoucí s byrokratickou minulostí jsou více politicky zranitelní.

Zajímavá bude situace u osob, jejichž profesní kariéra je spojena s pozicí byrokrata. Na jedné straně se osoby s byrokratickou minulostí mohou jevit stejně neutrálně jako výše zmínění odborníci, protože nemusí být vázáni na žádnou politickou stranu a jejich funkce je profesionální. Teorie ale spíše předpokládá, že úředníci budou mít tendenci snižovat svou politickou zranitelnost s cílem udržet si své postavení tím, že budou přizpůsobovat své chování preferencím nových politických pánů. V takových případech mohou vedoucí-byrokraté oslabit faktickou nezávislost úřadu.⁴⁴⁵

TABULKA 10: Adaptovaný index politické zranitelnosti (AIPV) a míra obratu (TOR), vedoucí a byrokratická minulost

	AIPV($n + 6$)	AIPV ($n + 12$)	average TOR
S byrokratickou minulostí	0,087	0,152	0,342
Bez byrokratické minulosti	0,020	0,153	0,317

Výsledky v tabulce 10 pro poslední hypotézu nejsou jednoznačné. AIPV je u obou těchto skupin téměř shodný, pokud se jedná o jednoleté období politické změny (0,152 a 0,153). Obě skupiny navíc vykazují podobné TOR, i když byrokraté zůstávají ve funkci o něco kratší dobu než ostatní (0,342 vs. 0,317). To by znamenalo, že byrokraté jsou přibližně stejně politicky zranitelní jako osoby bez byrokratické minulosti. Pokud je období politické změny definováno jako 6 měsíců, je situace odlišná. AIPV byrokratů je mnohem vyšší (0,087) než AIPV u osob bez byrokratické minulosti (0,02). Výsledky naznačují, že byrokraté jsou více vystaveni předčasnému odchodu z funkce než osoby bez byrokratické minulosti, a vykazují tedy větší politickou zranitelnost. To by mohlo znamenat, že úředníci se nevyhýbají konfliktům s politiky tím, že se přizpůsobují preferencím nově nastupujících politických pánů, s cílem ochránit se před předčasným odchodem. Nelze

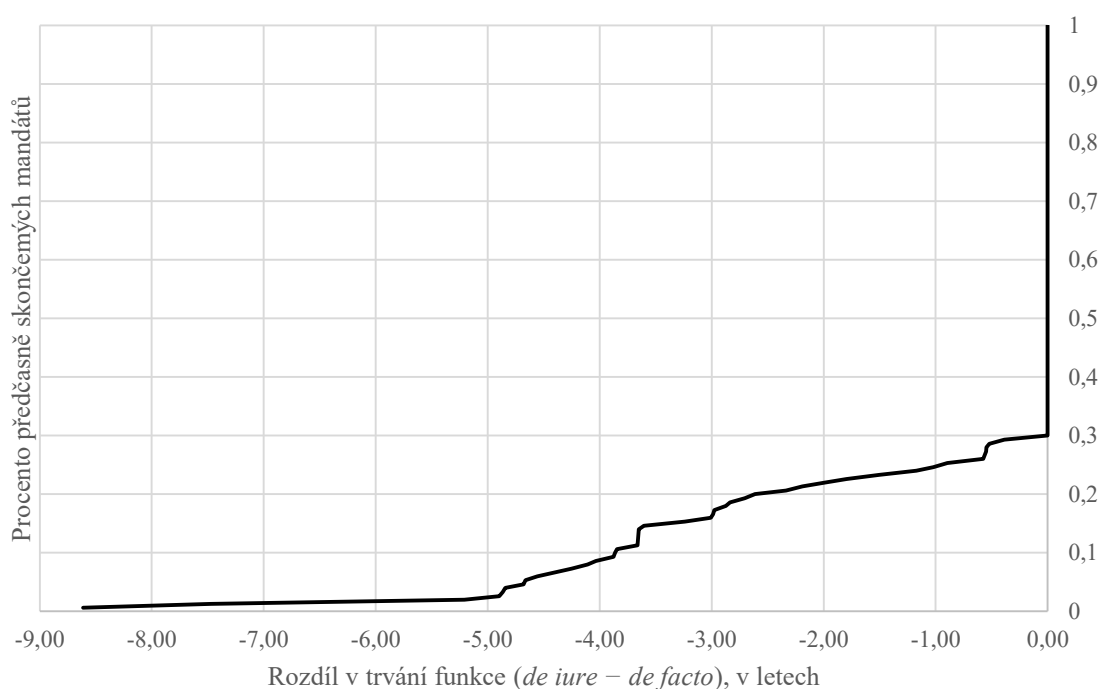
⁴⁴⁵ K tomu viz FERNÁNDEZ-I-MARÍN, X., JORDANA, J. a BIANCULLI A. C. Are regulatory agencies independent in practice? Evidence from board members in Spain. *Regulation & Governance*, 2016, 10(3), str. 230–247. ISSN 1748-5983.

tedy dospět k závěru, že vedoucí úřadu s byrokratickou minulostí bude představovat nižší míru faktické nezávislosti.

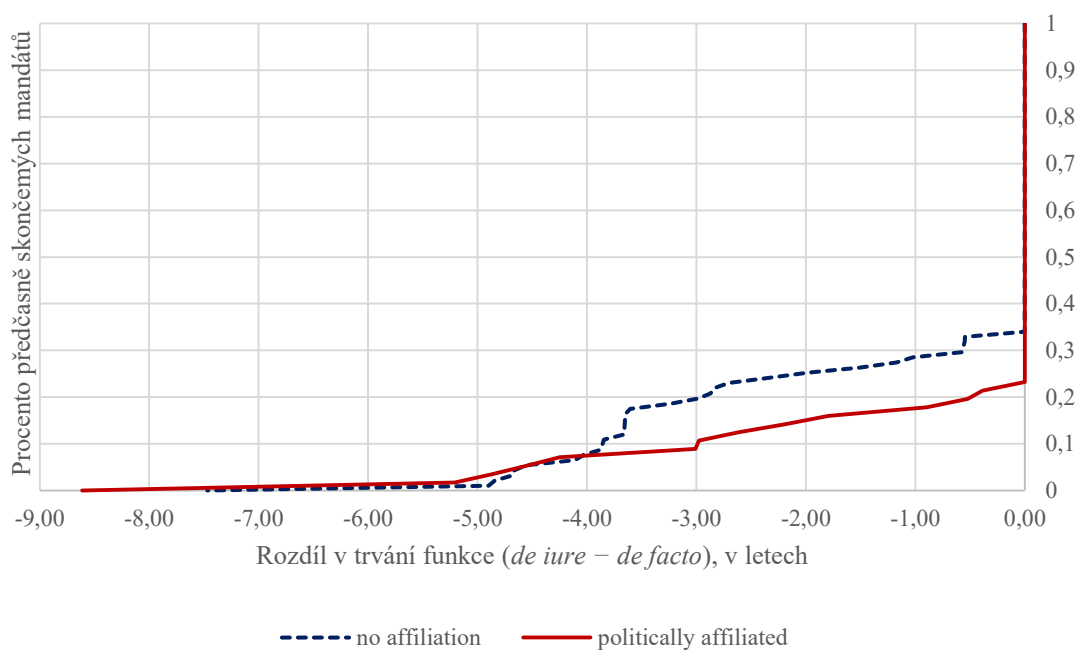
5.3.4 Výsledky

Ustanovení o délce mandátu dopadají v praxi na vedoucí úřadů s různou profesní charakteristikou odlišně. Potvrzují to i závěry Studie 1, která pojednávala o vlivu biografických profilů vedoucích na jejich politickou zranitelnost. Grafy 3 až 6 ukazují procentuální rozložení mandátů v závislosti na časovém rozdílu mezi dobou, kdy měl mandát podle zákona skončit, a dobou, kdy skutečně skončil. Graf 3 je souhrnný, pro všechny mandáty, zbývající grafy jsou věnovány jednotlivým biografickým profilům.

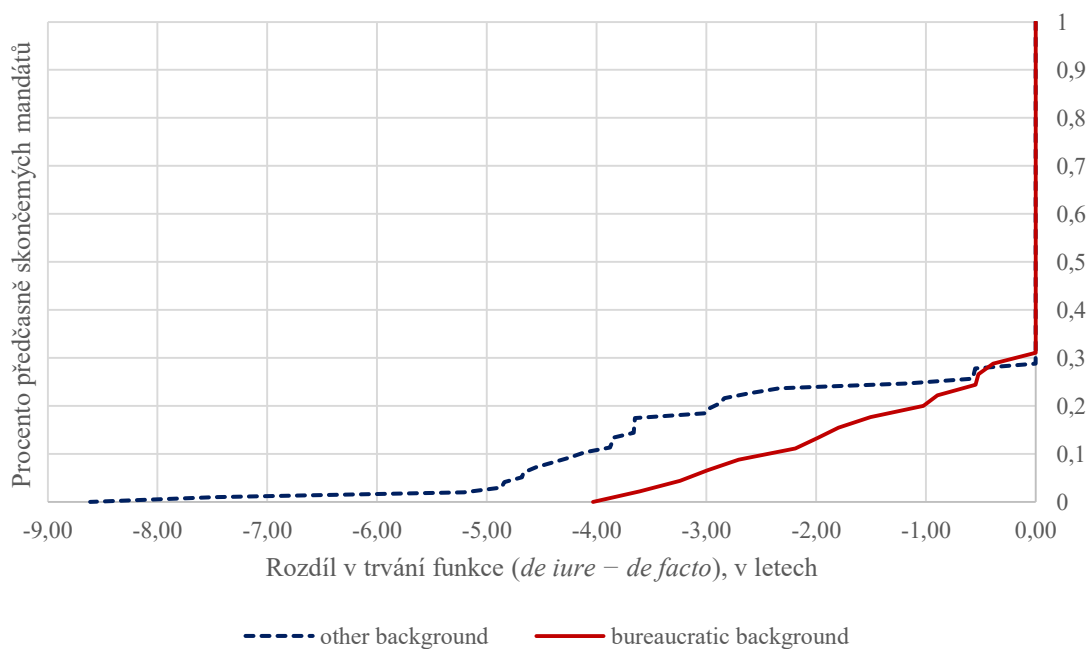
GRAF 3: Kumulativní graf všech předčasně skončených mandátů



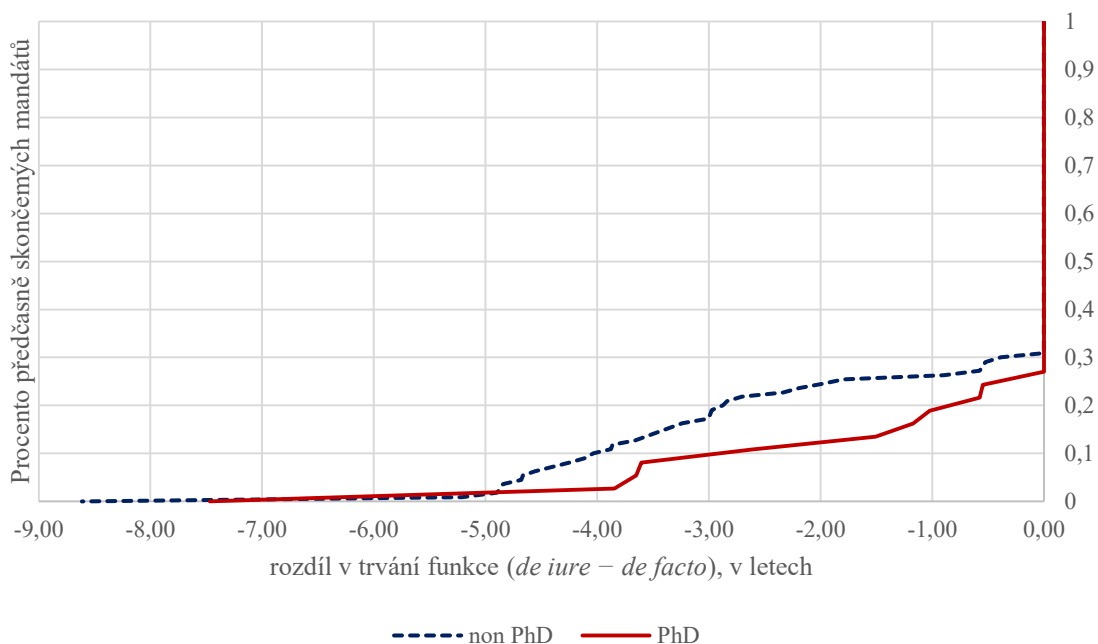
GRAF 4: Kumulativní graf předčasně skončených mandátů dle politické příslušnosti



GRAF 5: Kumulativní graf předčasně skončených mandátů dle byrokratické minulosti



GRAF 6: Kumulativní graf všech předčasně skončených mandátů dle titulu Ph.D.



Studie dále ukázala, že vedoucí úřadů s politickými konexemi jsou méně politicky zranitelní tím, že jejich mandáty končí předčasně méně často než u vedoucích bez politické příslušnosti. To může značit, že mezi politickými stranami mohou přetrvávat určité dohody, které udržují politicky spřízněné osoby na jejich místech, a ovlivňují tak personální vedení úřadů. Taktéž ale opačný případ (pokud by v období politické změny byly častěji odvolávány osoby bez politické příslušnosti) by mohl naznačovat určité politické tlaky. Potvrzovalo by to tendenci nově nastupující vlády dosazovat si do úřadů své spřízněné osoby. Bylo by zřejmě žádoucí, aby hodnota ukazatele politické zranitelnosti nebyla vychýlena ani jedním směrem, tedy ani ve prospěch skupiny s politickou příslušností, ani bez ní. Pokud mezi hodnotami ukazatele AIPV nebude přílišný rozdíl, nebude záležet na tom, zda je osoba příslušná k nějaké politické straně či nikoli. Pokud je velikost ukazatele zkreslena ve prospěch určité skupiny, nasvědčuje to tomu, že faktická nezávislost v tomto ohledu může být narušena. Výsledky této studie ukazují, že rozdíl mezi hodnotami osob s politickou příslušností a bez ní je významný. V kontextu fungování vybraného vzorku úřadů slouží politická příslušnost jako ochrana

před předčasným odvoláním z funkce. Studie dospěla k souladným zjištěním jako Fernández-i-Marín et al.⁴⁴⁶

Naopak další trend, prokázaný ve výše uvedeném výzkumu od Fernández-i-Marína et al., se v podmínkách našich zkoumaných úřadů neprokázal. Teorie, která tvrdí, že vedoucí s úřednickou minulostí budou vykazovat menší politickou zranitelnost, protože ve snaze přizpůsobit se nově příchozí vládě se budou přizpůsobovat jejím preferencím, se nepotvrdila. Ukázalo se, že vedoucí s byrokratickou minulostí i lidé bez ní jsou stejně citliví na změny vlády a pravděpodobnost předčasného odvolání je u nich téměř totožná. Byrokraté tedy nepřizpůsobují své chování a politiku úřadu nastupujícím politikům, aby snížili svou politickou zranitelnost. Vedoucí s byrokratickou minulostí v čele úřadu v tomto ohledu nesnižuje jeho faktickou nezávislost.

Dále studie ukázala, že skupina odborníků s titulem Ph.D. je méně politicky zranitelná než ti, kteří tento titul nemají. Vedoucí s doktorským titulem mají větší pravděpodobnost, že svůj mandát řádně dokončí. Mohou tak provádět regulační politiku politicky neutrálně a dlouhodobě, což vede k posílení nezávislosti úřadu. Potvrdily se tak teorie o tom, že určitá odbornost a profesionalita vedoucích může sloužit jako ochrana pro jeho setrvání ve funkci v době politických změn.

Závěrem lze poukázat na to, že ačkoli jsou ukazatele použité v této studii mezinárodně užívané, mají deskriptivní charakter a nevypovídají o statistické významnosti zkoumaných trendů. Jejich použití představuje jednu z možností, jak metodologicky přistupovat k výzkumu vztahu mezi formální a faktickou nezávislostí zkoumaných úřadů. Další, a o mnoho detailnější vhled do této problematiky pak přináší druhá studie, která již pracuje s ekonometrickými modely, na jejichž základě lze hypotézy testovat ukazateli statistické významnosti.

⁴⁴⁶ FERNÁNDEZ-I-MARÍN, X., JORDANA, J. a BIANCULLI A. C. Are regulatory agencies independent in practice? Evidence from board members in Spain. *Regulation & Governance*, 2016, 10(3), str. 230–247. ISSN 1748-5983.

5.4 Studie 2

5.4.1 Úvod

Studie 2 přistupuje k hodnocení faktické nezávislosti zkoumaných úřadů na základě dvou parametrů: příslušnosti k politické straně a politické zranitelnosti jejich vedoucích.⁴⁴⁷

Do této studie byly zahrnuty nezávislé správní úřady, ČNB a NKÚ.

Konkrétně se jedná o těchto 10 institucí:

1. Česká národní banka
2. Český statistický úřad
3. Český telekomunikační úřad
4. Energetický regulační úřad
5. Nejvyšší kontrolní úřad
6. Rada pro rozhlasové a televizní vysílání
7. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí
8. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
9. Úřad pro ochranu osobních údajů
10. Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře

Z literatury, ale i platné legislativy jsou patrné snahy omezit vazby vedoucích nezávislých orgánů na politické strany a snahy zabránit častým personálním změnám ve vedení nezávislých úřadů, což má vést k větší faktické nezávislosti daného úřadu. Jak bylo již výše zmíněno, v mnoha případech právní předpisy výslovně zakazují, aby vedoucí byli členy politických stran, zavádějí se pevně stanovená funkční období nebo jsou omezeny možnosti odvolání. Je tedy žádoucí, aby vedoucí nezávislých orgánů neměli politické vazby a nebyli předčasně odvoláváni ze svých funkcí. I v rámci této studie tedy vycházíme z předpokladu, že nízká politická zranitelnost a vedoucí pracovníci bez politických vazeb budou představovat vyšší faktickou nezávislost samotných úřadů.

⁴⁴⁷ Srov. KLIMENTOVÁ, E. a P. TOMANOVÁ. Independent Agencies? Political Vulnerability and Affinity of their Leaders. *Acta Politica*, 2023. DOI 10.1057/s41269-023-00303-9.

Studie ověřuje pět výzkumných hypotéz, které jsou stanoveny níže a jsou podloženy relevantními teoretickými argumenty.

Hypotéza 1 - nezávislost *de iure* a politická příslušnost:

Vyšší *de iure* nezávislost úřadu zvyšuje pravděpodobnost, že v jeho čele bude stát vedoucí bez politických vazeb.

Lze předpokládat, že je v zájmu vlády, aby úřad vybavený vysokou mírou formální nezávislosti fungoval nezávisle i v praxi. Tento argument vychází z teoretického zdůvodnění vzniku nezávislých regulačních orgánů. Jeho základem je, že vláda vyřeší problém časově nekonzistentních preferencí⁴⁴⁸ a problém učinit věrohodný závazek (credible commitment problem) tím, že přenesení část svých pravomocí na nezávislý orgán.⁴⁴⁹ Původně se tato argumentace objevila na úrovni centrálního bankovníctví⁴⁵⁰ a teprve později se začala uplatňovat i pro nezávislé regulační orgány.

Nezávislý orgán, který je izolován od krátkodobých politických cílů a celkově od vlivu politických cyklů, bude schopen lépe plnit své dlouhodobé politické závazky. Tyto cíle mohou být stanoveny na delší období, než je volební období, neboť v případě delegace na nezávislý orgán nebudou deformovány snahami o volební zisky. Chování vedoucích nezávislých orgánů nebude motivováno snahami o znovuzvolení, různé preference v rámci volebního cyklu by tak neměly ovlivnit politiku a vedení agendy daného orgánu.

⁴⁴⁸ KYDLAND, F. E. a PRESCOTT, E. C. Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. *Journal of Political Economy*, 1977, 85(3), str. 473–491. ISSN 0022-3808.

⁴⁴⁹ „Pro demokratické politiky je to bohužel dost těžké věrohodně se zavázat k dlouhodobé strategii: protože zákonodárny sbor nemůže zavazovat jiný zákonodárny sbor a vládní koalice nemůže svázat ruce jiné koalici, strategie odvětví jsou vždy náchylné ke změně, a proto postrádají dlouhodobou důvěryhodnost. Delegování politických pravomocí na nezávislé instituce je tedy prostředkem, kterým se vlády mohou věrohodně zavázat samy ke strategiím, které by bez takového delegování nebyly důvěryhodné.“ (str. 19) čerpáno z MAJONE, G. *Temporal Consistency and Policy Credibility: Why Democracies Need Non-Majoritarian Institutions*. EUI Working Paper RSC No. 9 6/57. European University Institute [online]. 1996. [cit. 2023-04-21]. Dostupné z: <https://www.eui.eu/Documents/RSCAS/Publications/WorkingPapers/9657.pdf>.

⁴⁵⁰ BARRO, R. J. a D. B. GORDON. Rules, discretion and reputation in a model of monetary-policy. *Journal of Monetary Economics*, 1983. 12(1), str. 101-121. ISSN 0304-3932. Nebo ROGOFF, K. The optimal degree of commitment to an intermediate monetary target. *Quarterly Journal of Economics*, 1985, 100(4), str. 1169-1189. ISSN 0033-5533.

Na základě této teorie tedy není pro vládu výhodné dosazovat do nezávislých orgánů politicky spřízněné osoby, ale spíše apolitické odborníky.

Pro zjednodušení v rámci této výzkumné hypotézy lze tvrdit, že pokud ve vedení zkoumaného úřadu nejsou osoby s politickou příslušností, lze úřad považovat za fakticky nezávislý. Osoby bez politické příslušnosti a bez vazeb na politiku nebudou podřízeny stranickým cílům a politickým tlakům. Nutno ještě podotknout, že tyto vazby nemusí být spojeny výhradně s vládoucí politickou stranou. V poměrném volebním systému je běžné, že rozdělení vedoucích pozic je předmětem vyjednávání a může odrážet stranickou pluralitu vzešlou z voleb. Budeme proto zkoumat vazby a příslušnost k jakékoli politické straně. Pro tento výzkum se považují za relevantní i předčasné skončení osoby, která má návaznost na stranu, která je zrovna u moci. Značnou vypovídající hodnotu má i to, když daného vedoucího odvolá „jeho vlastní strana“.⁴⁵¹

Výše uvedené potvrzuje i existence různých nástrojů, které lze najít v právní úpravě a které ze své podstaty rovněž omezují tendenci jmenovat do nezávislých orgánů osoby s politickými vazbami. Právní předpisy, které formují vysoký stupeň formální nezávislosti úřadu, většinou explicitně omezují politické vazby u jejich vedení. U mnoha nezávislých orgánů to není vláda, která jmenuje vedoucího nebo členy rady nezávislého úřadu. V mnoha případech může být jmenovacím orgánem například prezident, parlament nebo nevládní organizace. V úvahu přichází i možnost, kdy si orgán může svého vedoucího vybrat sám (např. rada si zvolí svého předsedu). Pro vládu je v těchto případech logicky obtížnější dosadit do úřadu spřízněné osoby nebo osoby dle jejích preferencí.

Vysoká míra formální nezávislosti, tj. výkon pravomocí značně nezávislým úřadem, může být pro vládu výhodnější, a to i za cenu ztráty některých delegovaných pravomocí. Vláda může rovněž využít jeho existenci jako nástroj k přesunu viny (blame shifting), v případech, kdy se objeví problémy nebo v případech politicky neatraktivních

⁴⁵¹ Rozhodnutí nezaměřovat se blíže na to, na jakou konkrétní politickou stranu mají vedoucí vazby, má pro tento výzkum i praktické dopady. Stranou ponechme fakt o větší náročnosti při zkoumání složení vládnoucí koalice v době, kdy k předčasnému skončení došlo. Stěžejním argumentem také je, že kdyby do zkoumaného datasetu byla zahrnuta jen předčasné odvolání osob pouze z opozičních stran, došlo by ke značnému zmenšení celého vzorku.

rozhodnutí. Z těchto důvodů se vládě nevyplatí snižovat důvěryhodnost nezávislého orgánu tím, že se bude snažit ovlivňovat jeho vedení.

Na druhou stranu se může objevit i opačná tendence. Vysoká míra formální nezávislosti určitého úřadu může být pro vládu signálem, aby se začala snažit jej kontrolovat a ovládnout. S rostoucí formální nezávislostí bude pro vládu v budoucnu obtížnější dosazovat své spřízněné osoby a jakkoli danou agendu úřadu ovlivňovat. Pokud formální nezávislost zajistí členům nezávislého úřadu stabilní a dlouhodobé postavení, může být pro politiky nevyhodné, že ztratí své pravomoci, a *de facto* tak přijdou o svůj moc a vliv. Ennsner-Jedenastik ve své studii rovněž předpokládal, že vyšší míra *de iure* nezávislosti vytváří pobídky ke jmenování ideologicky stejně smýšlejících osob do úřadu.⁴⁵² Jeho analýza přibližně 700 mandátů v nezávislých úřadech v 16 západoevropských zemích v letech 1996 až 2013 ukázala, že s rostoucí formální nezávislostí úřadu roste pravděpodobnost osob s vazbami na vládní stranu. Vyšší míra *de iure* nezávislosti je tedy spojena s větší stranickou politizací. Výsledky empirického výzkumu ukážou, která tendence u zkoumaných tuzemských institucí tendence bude převažovat.

Hypotéza 2 – *de iure* nezávislost a politická zranitelnost:

Vyšší *de iure* nezávislost úřadu snižuje pravděpodobnost předčasného ukončení mandátu.

Snaha vlády dosadit do nezávislých úřadů spřízněné osoby jde ruku v ruce s tím, zda budou osoby ze stávajícího vedení nezávislých úřadů schopny svůj mandát řádně dokončit. Funkční období vedoucích pracovníků anebo členů kolegiálních orgánů nezávislých úřadů je obvykle pevně stanovené. Pevně stanovené funkční období má vedoucím osobám zajistit větší nezávislost a větší míru jistoty v každodenních aktivitách. Vedení bude moci lépe plánovat dlouhodobou strategii a dosáhnout propracovanějších cílů v předem stanoveném období než v období neurčitém. To se odráží i ve formálním

⁴⁵² ENNSER-JEDENASTIK, L. The Politicization of Regulatory Agencies: Between Partisan Influence and Formal Independence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2016, 26(3), str. 507–518. ISSN 1053-1858.

hodnocení nezávislosti (viz kapitola 3.4), kdy je formální nezávislost hodnocena jako vyšší, čím je pevně stanovené funkční období delší.

Délka funkčního období je často navržena tak, aby se skončení funkce nekrylo se změnami vlády tak, aby se snížila pravděpodobnost toho, že nastupující šéf nebude výrazem preferencí nové vlády.⁴⁵³ Funkční období se obvykle záměrně liší od délky politického cyklu vlády i proto, aby se snížily tlaky na výměnu vedoucích po nástupu nové vlády. Právní předpisy také mohou stanovit, že vláda (nebo jiný jmenovací orgán) nemůže odvolat vedoucí nezávislých orgánů během jejich funkčního období. V případech, kdy je odvolání možné, existují určitá omezení, a to, že vedoucího je možné odvolat pouze za určitých přísných podmínek nebo pouze z důvodů přímo nesouvisejících s působností daného úřadu. Všechna tato ustanovení však nepředstavují absolutní záruky vedoucí k řádnému dokončení mandátu. Pokud vedoucí úřadu skončí ve funkci předčasně, není možné nijak prokázat, jestli odstoupil dobrovolně, nebo pod skrytým tlakem politiků. I odchod z vlastní vůle může odrážet přesvědčení, že vláda by měla mít „čistý štít“, aby mohla ovlivnit nadcházející výběr vedoucího pracovníka.⁴⁵⁴ V mnoha případech může motivace k odchodu z funkce vyplývat z politických okolností. V této studii se proto předpokládá, že údaje o tom, zda vedoucí nekončí své mandáty po politické změně, mohou sloužit jako vhodný ukazatel faktické nezávislosti. Základní myšlenka spočívá v tom, že pokud nejsou dodržována pravidla pro výkon funkce a dochází k předčasným odchodům z úřadu po nástupu nové vlády, nemají jejich vedoucí možnost chovat se ve své praxi nezávisle.

Fernández-i-Marín et al. ve svém výzkumu navíc ukázali, že i profesní či biografické charakteristiky vedoucích mohou hrát důležitou roli v tom, jak jsou v praxi dodržována pravidla ohledně délky mandátu.⁴⁵⁵ Stejně jako ve Studii 1 jsou do analýzy zapojeny i proměnné týkající se právě těchto profesních či biografických charakteristik vedoucích.

⁴⁵³ HANRETTY, C. Explaining the De facto Independence of Public Broadcasters. *British Journal of Political Science*. 2010, 40, str. 75–89. ISSN 0007-1234.

⁴⁵⁴ Tamtéž.

⁴⁵⁵ FERNÁNDEZ-I-MARÍN, X., JORDANA, J. a BIANCULLI A. C. Are regulatory agencies independent in practice? Evidence from board members in Spain. *Regulation & Governance*, 2016, 10(3), str. 230–247. ISSN 1748-5983.

Hypotéza 3 - Politická příslušnost a politická zranitelnost:

U vedoucích, kteří mají vazby na nějakou politickou stranu, se zvyšuje pravděpodobnost, že jejich mandát bude předčasně skončen.

Třetí hypotéza předpokládá, že vedoucí s politickými vazbami se budou přizpůsobovat cílům svých politických pánů, a stanou se tak méně nezávislími. Když se politické vedení změní (nastoupí nová vláda), bude politická zranitelnost úřadujících vedoucích vyšší. Noví politici pání budou chtít obsadit posty v úřadech svými spřízněnými osobami, zatímco vedoucí bez politických vazeb v úřadě spíše zůstanou. Z hlediska zajištění větší stability a nezávislosti a zmírnění fluktuace vedoucích osob by tedy bylo vhodnější, aby šéfové daných úřadů neměli žádné politické vazby.

Hypotéza 4 - Odborný status a politická zranitelnost:

Titul Ph.D. u vedoucích úřadů snižuje pravděpodobnost předčasného skončení jejich mandátu.

Názor na politickou zranitelnost expertů na vedoucích pozicích v nezávislých úřadech je naopak založen na opačné tendenci. Spíše, než že se budou přizpůsobovat politickým tlakům, se od nich očekává, že budou uplatňovat regulační politiku na základě svých odborných znalostí, a to stabilním a předvídatelným způsobem. Politici jsou si vědomi, že nemají dostatečné odborné znalosti ani kapacitu přizpůsobovat se neustále se měnícím podmínkám a okolnostem, a proto delegují část svých pravomocí na specializované orgány vedené neutrálními odborníky.⁴⁵⁶ Proto nová vláda vyvine jen malé úsilí, aby je nahradila. Jejich politická zranitelnost bude proto nižší a budou tak fakticky více nezávislí.

⁴⁵⁶ MAJONE, G. *Temporal Consistency and Policy Credibility: Why Democracies Need Non-Majoritarian Institutions*. EUI Working Paper RSC No. 9 6/57. European University Institute [online]. 1996. [cit. 2023-04-21]. Dostupné z: <https://www.eui.eu/Documents/RSCAS/Publications/WorkingPapers/9657.pdf>

Hypotéza 5 – Byrokratická minulost a politická zranitelnost:

Byrokratická minulost vedoucího ovlivňuje pravděpodobnost předčasného ukončení mandátu.

Na jedné straně se osoby s byrokratickou minulostí mohou jevit stejně neutrálně jako výše zmínění odborníci, protože nejsou vázáni na žádnou politickou stranu a jejich funkce je do jisté míry profesionální. Na druhé straně mohou mít tendenci snižovat svou politickou zranitelnost (snaží se udržet si své postavení), a tak mohou přizpůsobovat své chování preferencím nových politických pánů. V prvním případě by byla nízká politická zranitelnost úředníků žádoucím jevem. Řádné naplnění mandátu, oproštěné od politických tlaků, zajistí, že byrokraté budou při tvorbě regulační politiky nebo činnosti úřadu apolitičtí a profesionální, a budou tak *de facto* nezávislejší. V druhém případě by však nízká politická zranitelnost mohla být hodnocena negativně. Byrokraté se mohou pokusit přizpůsobit politiku novým pánům, aby obhájili své postavení a pozice. Po politické změně pak mohou chtít byrokraté snížit svou politickou zranitelnost tím, že se přizpůsobí cílům nové vlády. V takových případech mohou osoby s úřednickou minulostí oslabovat faktickou nezávislost úřadu.⁴⁵⁷ Teorie poskytuje nejednoznačné předpovědi a jejich řešení je empirickou záležitostí.

5.4.2 Přehled dat

Pro účely této studie byly shromážděny dva soubory dat. První dataset slouží k analýze vztahu mezi *de iure* nezávislostí úřadu a politickou příslušností vedoucích (H1), zatímco druhý dataset se váže k politické zranitelnosti vedoucích (H2, H3, H4, H5). Vzhledem k tomu, že druhý datový soubor se zabývá tím, zda mandát skončil předčasně, byly z něj vyloučeny osoby, které nemají pevně stanovené funkční období, a také osoby, které byly v době sběru dat ve funkci.⁴⁵⁸

⁴⁵⁷ FERNÁNDEZ-I-MARÍN, X., JORDANA, J. a BIANCULLI A. C. Are regulatory agencies independent in practice? Evidence from board members in Spain. *Regulation & Governance*, 2016, 10(3), str. 230–247. ISSN 1748-5983.

⁴⁵⁸ Analýza obsahuje data do konce roku 2021.

Datový soubor pro H1: politická příslušnost

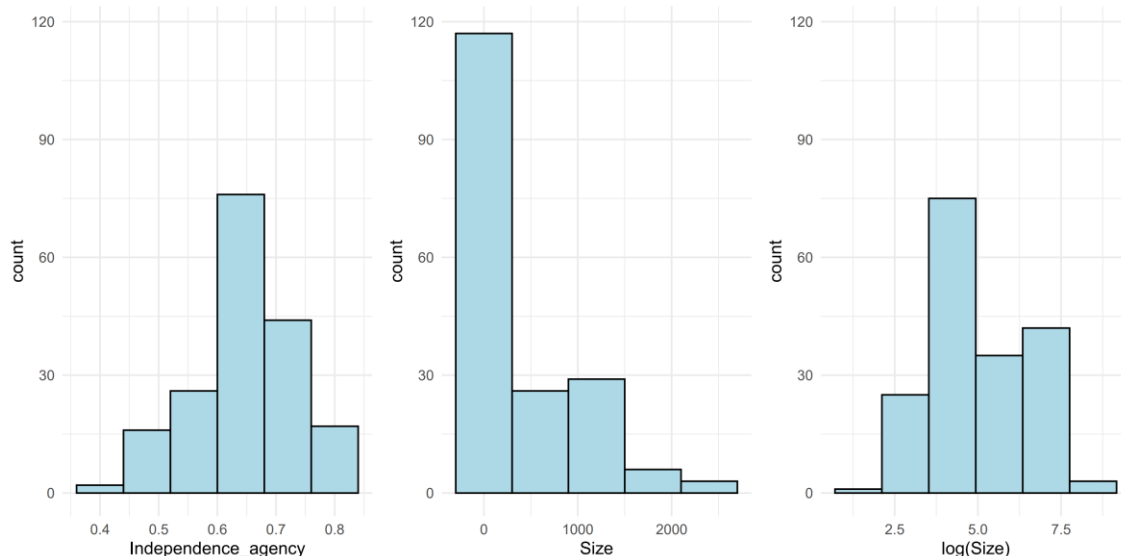
První datový soubor obsahuje 181 pozorování, z nichž každé odpovídá jednomu mandátu, a 4 proměnné. Závislá proměnná „Political_affiliation“ je binární proměnná, kde 1 označuje zástupce s politickou příslušností (vazbami na politickou stranu) a 0 v opačném případě. Klíčová vysvětlující proměnná „Independence_agency“ je hodnota Gilardiho indexu v rozmezí od 0 do 1, přičemž 1 znamená, že úřad je zcela nezávislý, a 0 značí nejvyšší závislost. Dalšími vysvětlujícími proměnnými jsou „Size“, která znamená počet zaměstnanců úřadu, a „CEO“, což je binární ukazatel, kde 1 představuje vedoucího a 0 člena kolegiálního orgánu. Všechny proměnné jsou měřeny na začátku funkčního období.

Tabulka 11 uvádí počty pozorování pro binární proměnné „Political_affiliation“ a „CEO“. Graf 7 ukazuje histogramy pro spojité proměnné „Independence_agency“ a „Size“. Je zde také zobrazen log (Size), který představuje logaritmickou transformaci proměnné „Size“, který je dále použit v modelu. Původní proměnná „Size“ není pro modelování vhodná, protože úřady nejsou rozděleny dle velikosti rovnoměrně (malý počet velmi velkých úřadů). Datový soubor se skládá z informací o 144 nezávislých mandátech.

TABULKA 11: Počet pozorování pro binární proměnné

Value	<i>Political_affiliation</i>	<i>CEO</i>
0	122	125
1	59	56

GRAF 7: Histogramy pro spojité proměnné nezávislosti úřadu (independence_agency), velikosti úřadu (Size), logaritmické transformace velikosti úřadu (log(Size))



Datový soubor pro H2, H3, H4, H5: politická zranitelnost

Druhý datový soubor obsahuje 135 pozorování, z nichž každé odpovídá jednomu mandátu, a 6 proměnných. Závislá proměnná „Mandate“ je binární proměnná, kde 1 označuje předčasně ukončený mandát (v období jednoho roku po nástupu nové vlády) a 0 označuje, že mandát v období politické změny neskončil. Vysvětlující proměnné „Independence_agency“, „Political_affiliation“, „Size“ a „CEO“ jsou definovány stejným způsobem jako v datasetu 1. Nově zavedené binární proměnné „PhD“ a „Bureaucrat“ označují, zda má představitel titul Ph.D. a byrokratickou minulost. Všechny proměnné jsou měřeny na konci funkčního období.

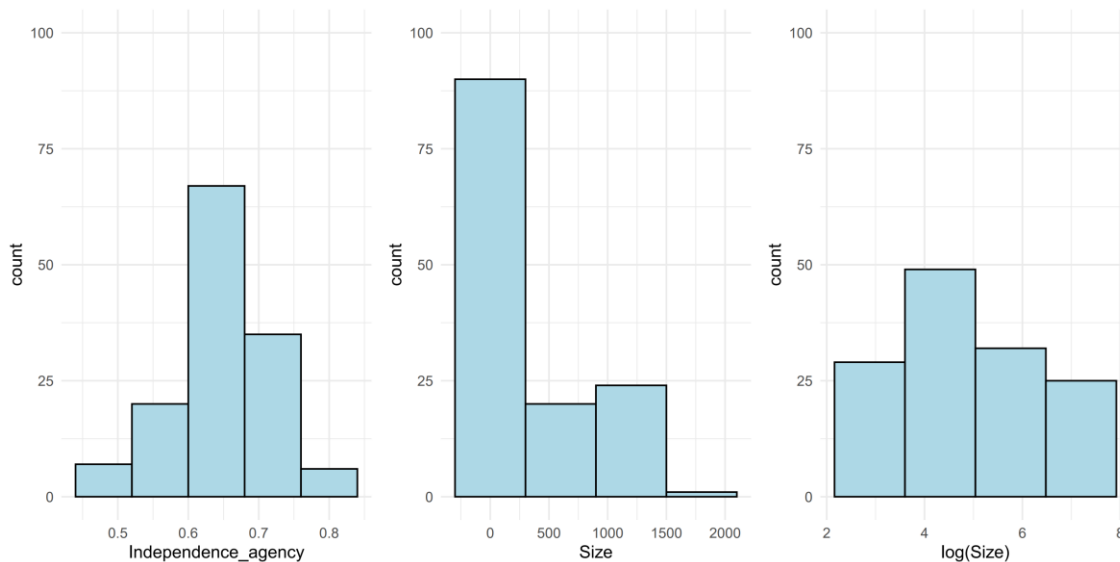
Tabulka 12 uvádí počty pozorování pro příslušné binární proměnné. U tří zastupitelů chybí hodnoty proměnné „Bureaucrat“, protože se nepodařilo najít příslušné údaje. Z vedoucích, kteří měli v době provádění analýzy již skončený mandát, jich 16 % ukončilo svůj mandát předčasně v době politické změny. Vedoucí tvoří 30 % a členové kolegiálního orgánu 70 % z celkového počtu jmenovaných. Vedoucí mají nejčastěji úřednický původ (30 %). Držitelé titulu Ph.D. nebo vyššího akademického titulu tvoří 27 %. 36 % zástupců bylo veřejně spojeno s politickou stranou.

TABULKA 12: Počet pozorování pro binární proměnné

Value	<i>Mandate</i>	<i>Political_affiliation</i>	<i>CEO</i>	<i>PhD</i>	<i>Bureaucrat</i>
0	114	87	95	99	92
1	21	48	40	36	40

Graf 8 ukazuje histogramy pro spojité proměnné „Independence_agency“ a „Size“. Je zde také zobrazen log (Size), který představuje logaritmickou transformaci proměnné „Size“ který je dále použit v modelu. Původní proměnná „Size“ není pro modelování vhodná, protože úřady nejsou rozděleny dle velikosti rovnoměrně (malý počet velmi velkých úřadů). Datový soubor se skládá z informací o 104 nezávislých mandátech.

GRAF 8: Histogramy pro spojité proměnné nezávislosti úřadu (independence_agency), velikosti úřadu (Size), logaritmické transformace velikosti úřadu (log(Size))



5.4.3 Analýza

Analýza H1: *De iure* nezávislost a stranická příslušnost

Pro ověření hypotézy 1 byl použit logistický regresní model. Závislou proměnnou je binární ukazatel politické příslušnosti, tj. zda je vedoucí spřízněn s politickou stranou, či nikoli. Jako vysvětlující proměnné slouží nezávislost úřadu, jeho velikost a binární proměnná, která udává, zda je daná osoba vedoucím nebo pouze členem kolegiálního orgánu. Ennser-Jedenastik (2016) pracuje v obdobném výzkumu ještě s dalšími proměnnými (jako např. „rule of law“). Oproti tomu se předkládaná analýza zaměřuje na instituce v rámci jedné země, lze považovat zvolené proměnné za dostatečné.

Tabulka 13 ukazuje výsledky pro definovaný logistický model.

TABULKA 13: Pravděpodobnost politické příslušnosti vedoucích

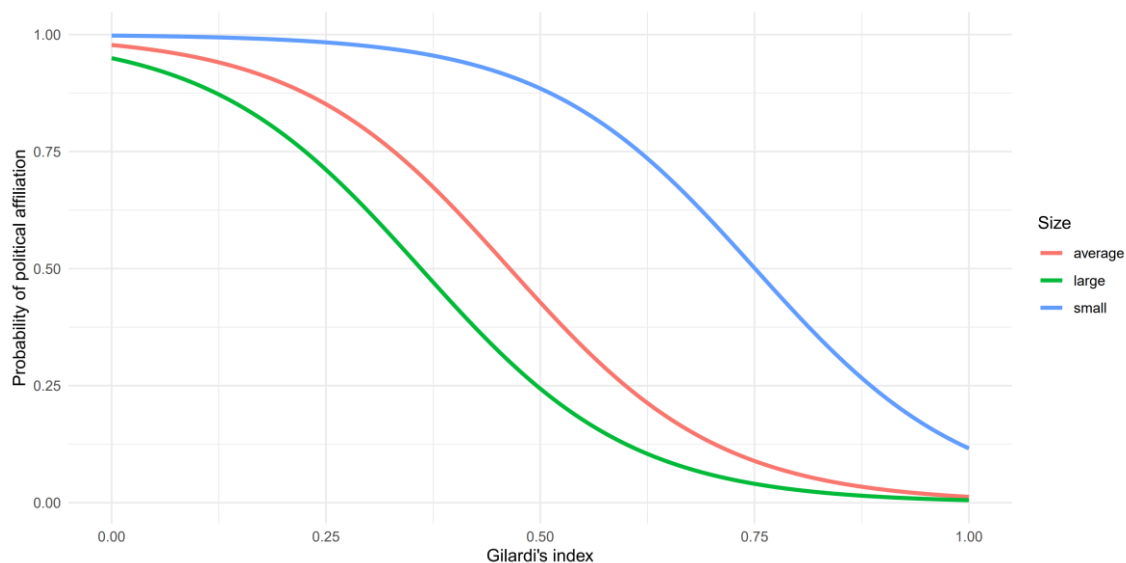
	Dependent variable	
	<i>Political_affiliation</i>	
<i>Independence_agency</i>	-7,5529*** (2,6624)	-8,1372*** (2,9571)
log(<i>Size</i>)	-0,5057*** (0,1371)	-0,4937*** (0,1354)
<i>CEO</i>	0,2189 (0,6299)	
Constant	6,4054*** (1,9865)	6,7912*** (2,1415)
Observations	181	181
Log Likelihood	-99,8816	-100,0188
Akaike Inf. Crit.	207,7632	206,0376

Poznámka: * $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$

Pozitivní vliv kontrolní proměnné „CEO“ je v souladu s očekáváním, ale není statisticky významný při použití jakékoli hladiny významnosti (p -hodnota = 0,7282). Lze proto upřednostnit model bez proměnné „CEO“ před úplným modelem a tuto proměnnou vyloučit. Je patrné, že koeficient u proměnné „Independence_agency“ je významně záporný, vyšší míra nezávislosti agentury tedy snižuje pravděpodobnost politické příslušnosti. Taktéž koeficient pro log (Size) je významně záporný. Znamená to, že vedoucí velkých úřadů, mají nižší pravděpodobnost vazeb na politické strany než představitelé malých úřadů.

Graf 9 ukazuje pravděpodobnosti politické afiliace pro různé hodnoty Gilardiho indexu a velikosti úřadů – nejmenší (4 zaměstnanci, ÚPDI), průměrnou (447 zaměstnanců, odpovídá ČTÚ) a největší (2464 zaměstnanců, ČSÚ) úřad v použitém souboru dat.

GRAF 9: Odhadované pravděpodobnosti politické příslušnosti vedoucích pro různé hodnoty Gilardiho indexu (nezávislosti úřadu) a velikosti úřadů



Analýza H2 H3 H4 H5: *De iure* nezávislost, biografické profily vedoucích a jejich politická zranitelnost

Pro hypotézy 2 až 5 je závislou proměnnou binární ukazatel politické zranitelnosti, kde 1 znamená, že představitel byl předčasně odvolán nebo opustil agenturu v období politické změny, a 0 znamená, že představitel neukončil svůj mandát v období politické změny. Vysvětlujícími proměnnými jsou: nezávislost úřadu, politická příslušnost vedoucího (tj. zda je vedoucí spřízněn s politickou stranou), velikost úřadu a binární proměnné, které označují, zda je daná vedoucím úřadu nebo jen členem kolegiálního orgánu, zda má titul Ph.D. a zda má za sebou předchozí kariéru byrokrata.

Tabulka 14 ukazuje výsledky pro definovaný logistický model.

TABULKA 14: Pravděpodobnost předčasného skončení mandátu vedoucích

	Dependent variable	
	<i>Mandate</i>	
<i>Political_affiliation</i>	-2,0970*** (0,5930)	-1,6417*** (0,4638)
log(<i>Size</i>)	-0,7760 (0,4858)	-0,4954** (0,2055)
<i>CEO</i>	0,6587 (0,7342)	
<i>PhD</i>	-0,2088 (0,4465)	
<i>Bureaucrat</i>	0,6809 (1,5919)	
Constant	9,4547** (4,6507)	8,3282* (4,3204)
Observations	132	135
Log Likelihood	-46,1185	-49,4113
Akaike Inf. Crit.	106,2371	106,;8226

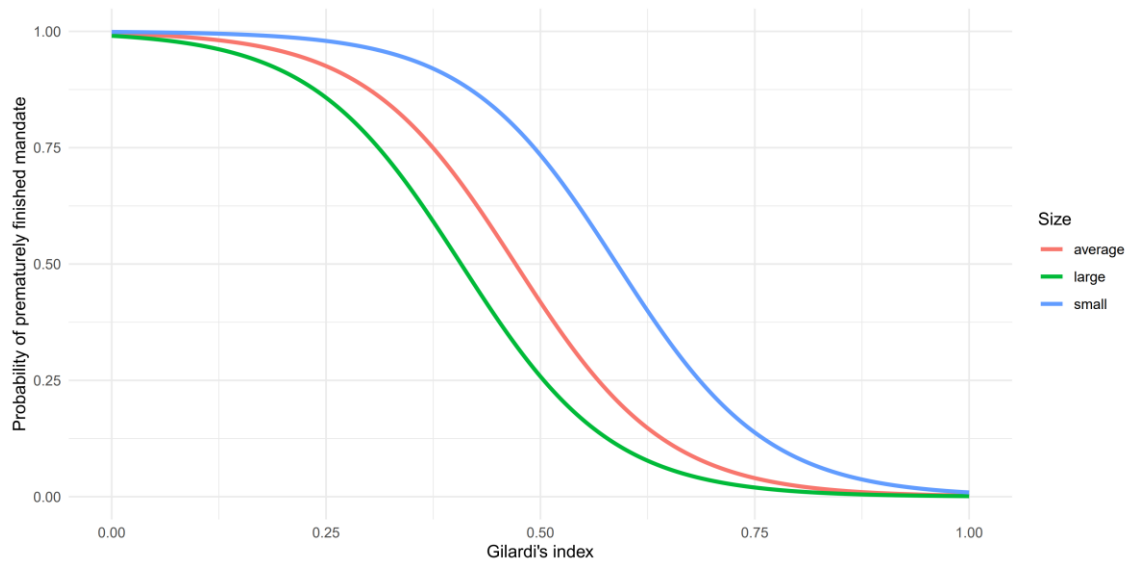
Poznámka: * $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$

Pozitivní vliv kontrolní proměnné CEO je v souladu s očekáváním, ale není statisticky významný při použití jakékoli hladiny významnosti (p -hodnota = 0,3697). Stejně tak záporný efekt proměnné „PhD“ a kladný efekt proměnné „Bureaucrat“ jsou v souladu s hypotézami. Hodnoty však nejsou statisticky významné (p -hodnoty jsou 0,6401, resp. 0,6689).

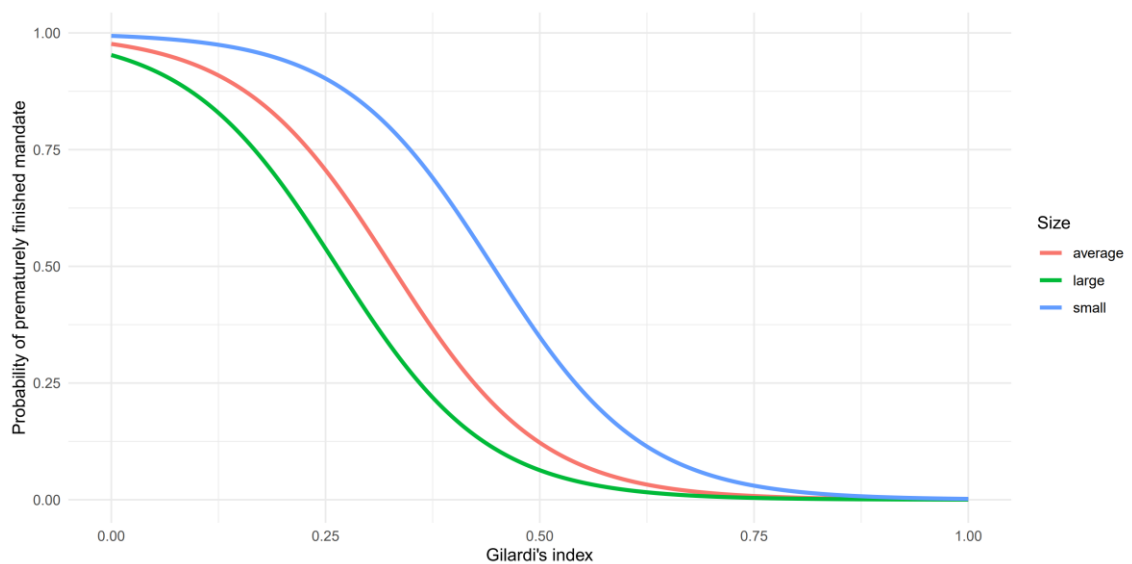
Koeficienty pro „Independence_agency“ a „Political_affiliation“ jsou významně záporné, což naznačuje, že vyšší formální nezávislost úřadu a politická příslušnost vedoucího snižují pravděpodobnost předčasně ukončeného mandátu. Navíc vzhledem k tomu, že koeficient log (Size) je rovněž významně záporný, mají vedoucí větších úřadů nižší pravděpodobnost předčasně ukončení mandátu než vedoucí malých úřadů.

Grafy 10 a 11 ukazují pravděpodobnosti předčasně ukončeného mandátu pro různé hodnoty Gilardiho indexu a velikosti úřadu – nejmenší (26 zaměstnanců, RRTV), průměrnou (394 zaměstnanců) a největší (1698 zaměstnanců, ČNB) agenturu v našem druhém souboru dat. Graf 10 ukazuje pravděpodobnosti pro představitele bez politické příslušnosti a graf 11 ukazuje pravděpodobnosti pro představitele s politickou příslušností.

GRAF 10: Odhadované pravděpodobnosti předčasného skončení mandátu vedoucích bez politické příslušnosti pro různé hodnoty Gilardiho indexu (nezávislosti úřadu) a velikosti úřadů



GRAF 11: Odhadované pravděpodobnosti předčasného skončení mandátu vedoucích s politickou příslušností pro různé hodnoty Gilardiho indexu (nezávislosti úřadu) a velikosti úřadů



5.4.4 Výsledky a diskuze

H1 Nezávislost *de iure* a stranická příslušnost

Výsledky vzešlé z analýzy potvrdily první výzkumnou hypotézu. Čím více je úřad *de iure* nezávislý, tím menší je pravděpodobnost, že v jejím čele bude stát osoba s politickými vazbami. Navzdory obecnému očekávání, že velké úřady budou přitahovat politiky, kteří budou mít tendenci dosazovat do nich své politicky spřízněné osoby, se ukázalo, že opak je pravdou. Ve velkých úřadech se méně často vyskytují vedoucí s politickými vazbami. Ukazuje se tedy, že pro politiky je zřejmě snazší ovládat a dosazovat spřízněné osoby do malých úřadů než do velkých úřadů se složitou a robustní strukturou.

Politici navíc mohou předpokládat, že když dosadí své lidi do malého úřadu, budou daný úřad účinně kontrolovat a jeho činnost směřovat souladně s jejich zájmy a cíli. U velkých úřadů může být situace komplikovanější a i spřízněný vedoucí nemusí být jasnou zárukou prosazování vládních cílů. Vzhledem ke složitějším a rozsáhlejším strukturám velkých úřadů může být obtížnější ovlivňovat jejich činnost, což může být jedním z důvodů, proč jsou malé úřady pro politiky atraktivnější.

H2 Nezávislost *de iure* a politická zranitelnost

Potvrdila se i druhá výzkumná hypotéza, a sice, že s rostoucí *de iure* nezávislostí úřadu klesá pravděpodobnost, že vedoucímu úřadu předčasně skončí jeho mandát. Výsledky navíc ukazují, že vedoucí velkých úřadů mají nižší pravděpodobnost předčasného odchodu z funkce než zástupci malých úřadů. Pro vedoucí představitele velkých úřadů může hrát klíčovou roli skutečnost, že kontrolují velké zdroje. Vedení velké instituce může přinášet výhody, o které jejich vedoucí nechtějí přijít. Raději tedy sladí politiku úřadu s preferencemi a cíli vlády, než aby o tyto výhody přišli. Vedoucí velkých úřadů jsou tak více motivováni snižovat si svou politickou zranitelnost tím, že se přizpůsobí požadavkům politiků, než vedoucí malých úřadů. V malých úřadech nemusí tyto tendence působit tak významně, protože potenciální ztráty nebudou tak velké jako ve velkých úřadech.

H3 Politická příslušnost a politická zranitelnost

V této výzkumné hypotéze se vycházelo z obecné myšlenky, že osoby s politickými vazbami budou politicky zranitelnější, což pro úřad bude znamenat menší faktickou nezávislost. V souladu s obecným očekáváním by osoby s politickými vazbami měly být náchylnější k předčasnému ukončení mandátů, protože nastupující vláda si bude chtít do úřadu dosadit své vlastní spřízněné osoby. Naše výsledky však ukazují pravý opak. U vedoucích s politickými vazbami je méně pravděpodobné, že po nástupu nové vlády ze své funkce odejdou.

Docházíme pak ke stejnému závěru jako Fernández-i-Marín et al.⁴⁵⁹ o tom, že politické vazby slouží vedoucím nezávislých úřadů spíše jako ochrana před odvoláním po nástupu nové vlády, a naopak osoby bez těchto vazeb jsou vystaveny vyššímu riziku odvolání.

Pozice politicky spřízněných osob je tedy stabilnější. Toto zjištění ale vede k nejednoznačným závěrům. V našem výzkumu představuje nízká politická zranitelnost vyšší míru faktické nezávislosti. Nelze však vyvodit závěr, že úřady budou fakticky nezávislejší, pokud je povedou vedoucí s politickými vazbami. Byť politicky spříznění vedoucí nejsou předčasně odvoláváni, mohou být pod vlivem vlády a podřizovat politiku jejím požadavkům.

H4 Odborný status a politická zranitelnost

Předpokládali jsme, že specializované a expertní znalosti odborníků s vědeckým nebo akademickým vzděláním (těch, kteří mají titul Ph.D. nebo vyšší titul) jim pomohou odolávat politickým změnám. Jejich odbornost a apolitická neutralita jim umožní lépe obhájit své pozice před politiky. Pokud by byli nositelé titulu Ph.D. méně politicky zranitelní, mohli by dlouhodobě vytvářet regulační politiku bez politických tlaků. Vedoucí s titulem Ph.D. by tak úřadu zajišťoval větší faktickou nezávislost. Naše analýza ukazuje, že titul Ph.D. skutečně snižuje pravděpodobnost předčasného ukončení mandátu

⁴⁵⁹ FERNÁNDEZ-I-MARÍN, X., JORDANA, J. a BIANCULLI A. C. Are regulatory agencies independent in practice? Evidence from board members in Spain. *Regulation & Governance*, 2016, 10(3), str. 230–247. ISSN 1748-5983.

jeho nositele. Toto zjištění ale nebylo prokázáno jako statisticky významné. Čtvrtá hypotéza tedy nebyla potvrzena.

H5 Byrokratická minulost a politická zranitelnost

Pozitivní vliv, který vyšel u proměnné ohledně byrokratické minulosti, naznačuje, že byrokraté jsou více vystaveni předčasným odchodům, a vykazují tak větší politickou zranitelnost. V rozporu s obecným očekáváním to naznačuje, že byrokraté si nedokážou obhájit své pozice, jakmile nastoupí nová vláda. To by také mohlo znamenat, že byrokraté se nevyhýbají konfliktům s nově nastupující politickou garniturou tím, že se přizpůsobují jejím preferencím. Protože však tento efekt není v provedené analýze statisticky významný, nemůžeme vyvodit závěr, že šéf úřadu s byrokratickým původem bude představovat slabší nebo silnější faktickou nezávislost.

ZÁVĚR

Jak se ustanovení právních předpisů, které mají zajišťovat nezávislost na politicích, odrážejí ve skutečné praxi nezávislých úřadů?

Především, pokud má být určitá instituce nezávislá na politicích, neměla by ji vést osoba napojená na politickou stranu. Pokud právní pravidla formující formální nezávislost úřadu fungují v praxi, měla by být pravděpodobnost, že úřad nadaný silnou nezávislostí povede politicky spřízněná osoba, nízká. Tento argument se v provedeném výzkumu plně potvrdil. Vyšší míra *de iure* nezávislosti je spojena s nižší mírou politické příslušnosti vedoucích osob. V tomto ohledu zjištění této práce vyvracejí pochybnosti o účinnosti právních pravidel nezávislosti jako nástroje prevence politického vlivu na nezávislé úřady.

Ustanovení formující *de iure* nezávislost také usilují o to, aby vedoucí nezávislých úřadů měli možnost vykonávat své funkce nerušeně až do konce svého mandátu, aby mohli nezávisle sledovat dlouhodobé cíle a strategie. Pokud tato právní pravidla fungují v praxi, měla by se pravděpodobnost předčasného odvolání vedoucích osob snižovat s tím, jak se zvyšuje nezávislost úřadu. Předložené studie toto tvrzení skutečně potvrdily.

Analýza také překvapivě ukázala, že osobám, které mají vazby na politické strany, hrozí menší riziko odchodu z úřadu, jakmile nastoupí nová vláda. To naznačuje, že mezi politickými stranami mohou přetrvávat určité dohody, které udržují politicky spřízněné osoby na jejich místech, a tím ovlivňují personální vedení úřadů. V případě námi zkoumaných institucí slouží politická příslušnost jejich vedoucích jako ochrana před předčasným odchodem z funkce.

Přestože v rámci analýzy byl testován také vliv toho, zdali je daná osoba vedoucím nebo pouhým členem kolegiálního orgánu, vliv postavení vedoucích-expertů skrze titul Ph.D. nebo vliv byrokratické minulosti daných osob, bylo zjištěno, že vlivy těchto proměnných jsou statisticky nevýznamné. Zahrnutí dalších proměnných týkajících se charakteristik daného úřadu nebo dalších biografických či jiných charakteristik vedoucích bylo nad rámec této studie. Poskytuje však rozsáhlé možnosti pro další výzkum.

Práce nejprve teoreticky identifikovala podstatu nezávislých úřadů. Na to navázala základní otázka, které konkrétní tuzemské instituce lze považovat za nezávislé správní

úřady, jakými atributy nezávislosti disponují a následně jakými charakteristikami jsou nadány osoby, které stojí v jejich vedení. Součástí výzkumu byla podrobná právní analýza zkoumaných úřadů. Na základě této analýzy pak bylo provedeno kvantitativní hodnocení nezávislosti těchto úřadů. Kromě toho, že výsledky provedeného měření slouží k bližšímu poznání zkoumaných institucí, mohou hrát významnou úlohu v dalším výzkumu, zejména empirického charakteru.

Podstatnou část tvorby disertační práce představoval sběr dat. Výsledkem je unikátní datový soubor o zkoumaných úřadech a charakteristikách jejich vedoucích. Již samotná data poskytují zajímavý vhled do faktického fungování zkoumaných úřadů a do profilů jejich vedoucích.

Výzkum, který byl veden v rámci této disertační práce, standardní právní analýzu obohatil o analýzu ekonomickou, která není v tuzemské právní vědě, na rozdíl od zahraničí, tak hojně využívána. Zapojením ekonomických poznatků výzkum využívá interdisciplinární přístup a celkově vykazuje určitou mezioborovost (ústavní právo, správní právo a ekonomie). Lze očekávat, že výsledky provedené analýzy mohou v mnoha ohledech sloužit jako měřítko pro další nezávislé orgány ze zemí středoevropského bloku.

Cíl disertační práce byl splněn, neboť provedený výzkum odhalil, jak se právní regulace promítá do reality. Analýza výsledků právní regulace – tedy to, jestli skutečně naplňuje cíle, pro něž byla přijata, hraje podstatnou roli. Bez zhodnocení účelů a dopadů právní úpravy není možné regulativní pravidla do budoucna efektivně měnit, přičemž vhodné institucionální nastavení regulačních úřadů je pro stát klíčové. Taktéž bližší pochopení toho, jak nezávislé orgány fungují, může dopomoci k tomu, aby mohl být vhodně nastaven jejich institucionální rámec. Zjištění, která vyplynula z provedených studií, mohou sloužit nejen jako užitečné poznatky pro tvorbu právních pravidel týkajících se nezávislých orgánů, ale například i pro výběr jejich vedoucích představitelů.

Závěrem je nutno poukázat na to, že přístup a metody použité v této práci představují jen jednu z možností jak nezávislé instituce zkoumat. Hodnocení faktické nezávislosti skrze nezávislost jejich vedoucích, prostřednictvím politické afiliace a zranitelnosti, poskytlo určitý obraz o účinnosti formálních pravidel nezávislosti a jejich dopadech v reálném fungování nezávislých orgánů, představuje však jen jeden z mnoha aspektů faktické nezávislosti. Taktéž provedené kvantitativní hodnocení na základě Gilardiho indexu má

své limity. Kritice lze podrobit jeho kompozici i možnou heterogenitu výsledků hodnocení danou ne vždy jasnou formulací hodnotících kritérií.

Od počátku 21. století jsou nezávislé orgány obecně považovány za vhodný institucionální model v různých oblastech. Tento závěr však nutně neznamená, že nezávislé regulační orgány jsou ve skutečnosti lepším modelem oproti institucím bez nezávislosti. Jejich šíření nemusí korespondovat se skutečnými důsledky pro tvorbu regulačních politik a většinově může být založeno na trendu jejich zakládání napříč státy.⁴⁶⁰ Tyto úvahy však přesahují cíl i zaměření této práce.

Lze uzavřít, že přes hojné množství doktrinálních i faktických problémů a značnou heterogenitu právní úpravy mají v tuzemském právním prostředí nezávislé správní úřady své místo. Rozmanitost, nekoncepčnost a zcela nehomogenní charakter nezávislých správních úřadů přináší výzvy k dalšímu zkoumání tohoto fenoménu. Zhodnocení vztahu mezi jejich formální a faktickou nezávislostí, které představuje splněný záměr této disertační práce, alespoň jednu z těchto výzev naplnilo.

⁴⁶⁰ GILARDI, F. *Delegation in the regulatory state: independent regulatory agencies in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, 2008. ISBN 978-1-84844-812-4, str. 4.

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

Česká národní banka	ČNB
Český báňský úřad	ČBÚ
Český statistický úřad	ČSÚ
Český telekomunikační úřad	ČTÚ
Český úřad zeměměřický a katastrální	ČÚZK
Energetický regulační úřad	ERÚ
Národní akreditační úřad pro vysoké školství	NAÚ
Národní bezpečnostní úřad	NBÚ
Národní sportovní agentura	NSA
Národní úřad pro kybernetickou a informační bezpečnost	NÚKIB
Nejvyšší kontrolní úřad	NKÚ
Rada pro rozhlasové a televizní vysílání	RRTV
Správa státních hmotných rezerv	SSHR
Státní úřad pro jadernou bezpečnost	SÚJB
Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí	ÚDHPS
Úřad pro ochranu hospodářské soutěže	ÚOHS
Úřad pro ochranu osobních údajů	ÚOOÚ
Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře	ÚPDI
Úřad průmyslového vlastnictví	ÚPV
Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů	Ústava

SEZNAM POUŽITÝCH PRAMENŮ

1. Seznam použité literatury

BALDWIN, R. a CAVE, M. *Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice*. Oxford: Oxford University Press, 1999. ISBN 10 0199576092.

BARRO, R. J. a D. B. GORDON. Rules, discretion and reputation in a model of monetary-policy. *Journal of Monetary Economics*, 1983, 12(1), str. 101–121. ISSN 0304-3932.

BECKER, G. S. A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence. *Quarterly Journal of Economics*, 1983, 98(3), str. 371–400. ISSN 0033-5533.

BENDOR, J, A. GLAZER a T. HAMMOND. Theories of Delegation. *Annual review of political science*, 2001, 4, str. 235–269. ISSN 1094-2939.

BREGER, M. J. a G. J. EDLES, *Independent Agencies in the United States: Law, Structure, and Politics*. New York: Oxford Academic, 2015. ISBN 9780199812127.

COASE, R. H. The Nature of the Firm. *Economica (Oxford)*, 1937, 4(16), str. 386–405. ISSN 0013-0427.

COASE, R. H. The Problem of Social Cost. *The Journal of Law & Economics*, 1960, 3, str. 1–44. ISSN 1537-5285.

CUKIERMAN, A. a WEBB, S. B. Political influence on the central bank - international evidence. *World Bank Economic Review*, 1995, 9(3), str. 397–423. ISSN 0258-6770.

CUKIERMAN, A. *Central bank strategy, credibility, and independence: theory and evidence*. MIT Press, 1992. ISBN-13 978-0262514477.

CUKIERMAN, A., WEBB, S. B. a NEYAPTI, B. Measuring the Independence of central banks and its effect on policy outcomes. *The World Bank Economic Review*. 1992, 6(3), str. 353–398. ISSN 0258-6770.

DIXIT, A. K. *The making of economic policy: a transaction-cost politics perspective*. Cambridge: MIT Press, 1996. ISBN 0-262-54098-3.

EISENHARDT, K. M. Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management review*, 1989, 14(1), str. 57–74. ISSN 0363-7425.

ENNSER-JEDENASTIK, L. Credibility Versus Control: Agency Independence and Partisan Influence in the Regulatory State. *Comparative Political Studies*, 2015, 48(7), str. 823–853. ISSN 0010-4140.

ENNSER-JEDENASTIK, L. The Politicization of Regulatory Agencies: Between Partisan Influence and Formal Independence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2016, 26(3), str. 507–518. ISSN 1053-1858.

FERNÁNDEZ-I-MARÍN, X., JORDANA, J. a BIANCULLI A. C. Are regulatory agencies independent in practice? Evidence from board members in Spain. *Regulation & Governance*. 2016, 10(3), str. 230–247. ISSN 1748-5983.

- FILIP, J. a J. SVATONĚ. *Státověda*. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. ISBN 978-80-7357-685-1.
- GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-652-1.
- GILARDI, F. *Delegation in the regulatory state: independent regulatory agencies in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, 2008. ISBN 978-1-84844-812-4.
- GILARDI, F. Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis. *Journal of European Public Policy*, 2002, 9 (6), str. 873-893. ISSN 1350-1763.
- GILARDI, F. The formal independence of regulators: A comparison of 17 countries and 7 sectors. *Swiss Political Science Review*, 2005, 11(4), str. 139-167. ISSN 1424-7755.
- GILARDI, F. The institutional foundations of regulatory capitalism: The diffusion of independent regulatory agencies in western Europe. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2005, 598, str. 84-101. ISSN 0002-7162.
- GILARDI, F. The Same, But Different: Central Banks, Regulatory Agencies, and the Politics of Delegation to Independent Authorities. *Comparative European politics*, 2007, 5(3), str. 303-327. ISSN 1472-4790.
- GUARDIANCICH, I. a GUIDI, M. Formal independence of regulatory agencies and Varieties of Capitalism: A case of institutional complementarity? *Regulation & Governance*, 2016, 10(3), str. 211-229. ISSN 1748-5983.
- HANDRLICA, J. *Nezávislé správní orgány*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009. Studie (Národohospodářský ústav Josefa Hlávky). ISBN 978-80-86729-49-7.
- HANRETTY, C. a KOOP, C. Measuring the formal independence of regulatory agencies. *Journal of European Public Policy*, 2012, 19(2), str. 198-216. ISSN 2577-3143.
- HANRETTY, C. a KOOP, C. Shall the law set them free? The formal and actual independence of regulatory agencies. *Regulation & Governance*, 2013, 7(2), str. 195-214. ISSN 1748-5983.
- HANRETTY, C. Explaining the De Facto Independence of Public Broadcasters. *British Journal of Political Science*, 2010, 40(1), str. 75-89. ISSN 0007-1234.
- HENDRYCH, D. et al. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1.
- HOLMAN, R. *Ekonomie*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. ISBN 978-80-7400-006-5.
- JHERING, R. *Der Zweck im Recht*. Erster Bd. 4. vydání. Leipzig: Breitkopf und Härtel, 1904.

- JORDANA, J., LEVI-FAUR, D. a FERNÁNDEZ-I-MARÍN, X. The Global Diffusion of Regulatory Agencies. *Comparative political studies*, 2011, 44(10), s. 1343-1369. ISSN 0010-4140.
- KAČEROVÁ, E. *Historie státní statistické služby 1919-2014*. Praha: Český statistický úřad, 2015. ISBN 978-80-250-2612-0.
- KLIMENTOVÁ, E. a P. TOMANOVÁ. Independent Agencies? Political Vulnerability and Affinity of their Leaders. *Acta Politica*, 2023. DOI 10.1057/s41269-023-00303-9.
- KLIMENTOVÁ, E. Biographical Characteristics of Regulators and their Political Vulnerability. Iuset Societas.cz [online]. ©2008-2023 [cit. 2023-01-06]. Dostupné z: https://www.iuset Societas.cz/fileadmin/user_upload/Vitezne_prace/2022_esej_Klimentova_IES.pdf
- KLIMENTOVÁ, E. Co je nezávislého na nezávislých správních úřadech? *Správní právo*, 2023, LVI (4), str. 249–269. ISSN 0139-6005.
- KLIMENTOVÁ, E. Ekonomický přístup k právu. In *Zmeny v chápaní práva: pluralita systémov, prameňov, perspektív...* Bratislava: Ústav štátu a práva Slovenskej akadémie vied, 2019, str. 45-52. ISBN 978-80-89607-79-2.
- KLIMENTOVÁ, E. Independent Regulatory Agency: Delegation of Powers : Charles University in Prague Faculty of Law Research Paper No. 2019/III/3. *Prague Law Working Paper Series [online]*, 2019, 3(3). ISSN 2336-5811.
- KLIMENTOVÁ, E. Ekonomický přístup k nezávislým správním úřadům. In: *Weyrovy dny právní teorie 2019*. Brno: Masarykova univerzita, 2019, str. 235-250. ISBN 978-80-210-9444-4.
- KOOP, C. a HANRETTY, C. Political Independence, Accountability, and the Quality of Regulatory Decision-Making. *Comparative Political Studies*, 2018, 51(1), str. 38-75. ISSN 0010-4140.
- KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019. ISBN 978-80-7400-918-8.
- KOSKE, I. et al. *OECD Economics Department Working Papers No. 1296. Regulatory management practices in OECD countries*. [cit. 2022-12-21]. Dostupné z: www.oecd.org/eco/workingpapers.
- KYDLAND, F. E. a PRESCOTT, E. C. Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. *Journal of Political Economy*, 1977, 85(3), str. 473–491. ISSN 0022-3808.
- LEVI-FAUR, D. The Global Diffusion of Regulatory Capitalism. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2005, 598(1), str. 12-32. ISSN 0002-7162.
- MAGGETTI, M. De facto independence after delegation: A fuzzy-set analysis. *Regulation & Governance*, 2007, 1(4), str. 271-294. ISSN 1748-5983.

- MAJONE, G. From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. *Journal of public policy*, 1997, 17(2), str. 139-167. ISSN 0143-814X.
- MAJONE, G. Nonmajoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governance: A Political Transaction-Cost Approach. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 2001, 157(1), str. 57-78. ISSN 0932-4569.
- MAJONE, G. *Temporal Consistency and Policy Credibility: Why Democracies Need Non-Majoritarian Institutions*. EUI Working Paper RSC No. 9 6/57. European University Institute [online]. 1996. [cit. 2023-04-21]. Dostupné z: <https://www.eui.eu/Documents/RSCAS/Publications/WorkingPapers/9657.pdf>
- MAJONE, G. The regulatory state and its legitimacy problems. *West European politics*, 1999, 22(1), str. 1–24. ISSN 0140-2382.
- MAJONE, G. The rise of the regulatory state in Europe. *West European Politics*, 1994, 17(1), str. 77-101. ISSN 0140-2382.
- MANKIWI, N. G. *Zásady ekonomie*. Praha: Grada, 1999. ISBN 80-7169-891-1.
- MARSHALL, A. *Principles of Economics*. 8. vydání. Londýn: Palgrave Macmillan UK, 2013. ISBN 978-0-230-24929-5.
- MAY P. J. Social regulation. Economic regulation. In *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2002, str. 156–185. ISBN 9780195136654.
- MIKULE, V. Nezávislé správní úřady? In *Konference 2001: český stát a vzdělanost*. Praha: Karolinum, 2002, str. 251-255. ISBN 80-246-0491-4.
- MLSNA, P. Neslučitelnost funkce člena vlády a střet zájmů, aneb co v Ústavě není a je doplněno zákony. In *Ústava v kontextu společenských změn: (k 30. výročí jejího přijetí)* (e-pub). Praha: Wolters Kluwer, 2022. ISBN 978-80-7676-588-7.
- MOE, T. M. The new economics of organization. *American Journal of Political Science*, 1984, 28(4), str. 739–777. ISSN 0092-5853.
- NOLL, R. G. Government regulatory behavior. A multidisciplinary survey and synthesis. *Regulatory Policy and the Social Sciences*. Berkeley, CA: University of California Press, 1985, str. 9–63. ISBN 9780520309234.
- NORTH, D. C. A Transaction Cost Theory of Politics. *Journal of Theoretical Politics*, 1990, 2(4), str. 355–367. ISSN 0951-6298.
- NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. ISBN 0-521-39416.
- OECD. *Regulatory Policies in OECD Countries. From Interventionism to Regulatory Governance*. Paris: OECD, 2002. ISBN 92-64-19893-8.
- PAVLÍČEK, V. et al. *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-084-0.

- PELIKÁNOVÁ, I. Komise pro cenné papíry a nezávislé správní orgány, In IX. *Karlovarské právnícké dny. Společnost německých, českých a slovenských právníků*. Praha: Linde, 1999, str. 210-217. ISBN 80-86131-08-4.
- PELTZMAN, S. Towards a more general theory of regulation. In G.J. STIGLER (ed.), *Chicago Studies in Political Economy*. Chicago: Chicago University Press, 1976, str. 234–266.
- POMAHAČ, R. (Ne)závislá státní služba. In *Ústava v kontextu společenských změn: (k 30. výročí jejího přijetí)* (e-pub). Praha: Wolters Kluwer, 2022. ISBN 978-80-7676-588-7.
- POUPEROVÁ, O. *Institucionální aspekty regulace médií*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-335-8.
- POUPEROVÁ, O. Nezávislé regulační orgány v judikatuře Soudního dvora Evropské unie. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2017(12), str. 165–178. ISSN 1801-0288.
- POUPEROVÁ, O. Nezávislé správní úřady. *Správní právo*, 2014, XLVII (4), s. 209–226. ISSN 0139-6005.
- POUPEROVÁ, O. Ústřední správní úřady – formální nebo materiální pojetí? *Právník*, 2013, 153(1), str. 67-77. ISSN 0231-6625.
- POUPEROVÁ, Olga. *Regulace médií*. Praha: Leges, 2010. ISBN 978-80-87212-48-6.
- RADBRUCH, G. *Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht*. Süddeutsche Juristen-Zeitung. Lambert Schneider, 1946, 1(5), str. 105–108. ISSN 0340-692X.
- ROGOFF, K. The optimal degree of commitment to an intermediate monetary target. *Quarterly Journal of Economics*, 1985, 100(4), str. 1169-1189. ISSN 0033-5533.
- SALAMON, L. M. Economic regulation. In *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2002, str. 117–155. ISBN 9780195136654.
- SLÁDEČEK, V a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-590-9.
- SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019. ISBN 978-80-7598-564-4.
- SPULBER, D. F. *Regulation and Markets*. Cambridge, MA: The MIT Press, 1989. ISBN 9780262192750.
- STAŠA, J. Doktrinální pojetí vs. ústavní a podústavní úprava správních úřadů. *Správní právo*, 2023, LVI (1-2), str. 209-226. ISSN 0139-6005.
- STAŠA, J. Heterogenita moci výkonné. In *Ústava v kontextu společenských změn: (k 30. výročí jejího přijetí)*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, str. 197–206. ISBN 978-80-7676-587-0.
- STIGLER, G. J. The theory of economic regulation. In G.J. STIGLER (ed.), *Chicago Studies in Political Economy*. Chicago: Chicago University Press, 1971, str. 209–233.

SVATOŇ, J. *Vládní orgán moderního státu: jeho původ, význam a vývoj v některých evropských zemích*. Brno: Doplněk, 1997. ISBN 80-85765-89-6.

THATCHER, M. a SWEET, A. S. Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions. *West European politics*, 2002, 25(1), str. 1-22. ISSN 0140-2382.

THATCHER, M. Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation. *West European Politics*. 2002, 25(1), str. 125-147. ISSN 0140-2382.

THATCHER, M. The Third Force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe. *Governance (Oxford)*, 2005, 18(3), str. 347-373. ISSN 0952-1895.

VOGEL S. K. *Freer Markets, More Rules : Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*. N.Y.: Cornell University Press, 1996. ISBN 9780801432156.

VOPÁLKA, V. Nezávislé správní orgány. In *Ve službách práva: sborník příspěvků k 10. výročí založení pobočky nakladatelství C.H. Beck v Praze*. Praha: Beck, 2003, str. 87-97. ISBN 80-7179-820-7.

WASSUM, M. a DE FRANCESCO, F. Explaining regulatory autonomy in EU network sectors: Varieties of utility regulation? *Governance (Oxford)*, 2020, 33(1), str. 41-60. ISSN 0952-1895.

WONKA, A. a RITTBERGER, B. Credibility, Complexity and Uncertainty: Explaining the Institutional Independence of 29 EU Agencies. *West European politics*, 2010, 33(4), str. 730-752. ISSN 0140-2382.

2. Seznam použitých internetových zdrojů

ČNB. Historie úřadu. Cnb.cz [online]. ©2003-2018 [cit. 2023-04-23]. Dostupné z: https://www.historie.cnb.cz/cs/dejiny_institute/ceska_narodni_banky/index.html.

ČTÚ. O Úřadu. Ctu.cz [online]. ©2018 [cit. 2023-01-06]. Dostupné z: <https://www.ctu.cz/o-uradu>.

Statutu NAÚ je ale NAÚ výslovně označen jako nezávislý úřad. Národní akreditační úřad pro vysoké školství. Nauvs.cz [online]. © 2023 [cit. 7. 5. 2023]. Dostupné z <https://nauvs.cz/attachments/article/8/Statut%20NA%20%C3%9A.pdf>.

ÚOHS. Historie úřadu. Uohs.cz [online]. ©2012-2023 [cit. 2023-01-04]. Dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/o-uradu/historie-uradu.html>.

Zpráva o stavu vysílání a o činnosti Rady České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání za období od dubna 1992 do února 1993. Sněmovní tisk č. 147. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky 1993–1996. *Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna*. Psp.cz [online]. [cit. 2023-01-07]. Dostupné z: https://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t0147_01.htm.

3. Seznam použitých právních předpisů

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

zákon č. 2/1969 Sb., České národní rady o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky

zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance

zákon č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby a o změně některých zákonů

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

zákon č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu a o změně a doplnění dalších zákonů

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

zákon č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech a některých opatřeních s tím souvisejících a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů

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

zákon č. 95/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

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

zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů

zákon č. 103/1992 Sb., České národní rady o Radě České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání

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

zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách)

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

zákon č. 127/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích)

zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů

zákon č. 131/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní

zákon č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů

zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů

zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu

zákon č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o kybernetické bezpečnosti)

zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

zákon č. 211/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)

zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích

zákon č. 222/1994 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o Státní energetické inspekci

zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů

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

zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu

zákon č. 242/2022 Sb., o službách platform pro sdílení videonahrávek a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o službách platform pro sdílení videonahrávek)

zákon č. 250/2014 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o státní službě

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

zákon č. 263/2016 Sb., Atomový zákon

zákon č. 265/1991 Sb., České národní rady o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen

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

zákon č. 278/1992 Sb., České národní rady o státní statistice

zákon č. 302/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

zákon č. 302/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole)

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

zákon č. 359/1992 Sb., o zeměměřických a katastrálních orgánech

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

zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích

zákon č. 442/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů

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

zákon č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání

zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád

4. Seznam použité judikatury

nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2001, č. 278/2001 Sb.

usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS. 52/04

nález Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 21/14

usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2004, č. j. Komp 1/2004-70

usnesení Vrchního soudu v Praze z 21. 4. 1993, 6 A 98/93

usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2004, čj. Komp 1/2004-70

5. Seznam ostatních zdrojů

sněmovní tisk 283/0, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 9. volební období od 2021

sněmovní tisk 1134/0, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 3. volební období 1998–2002

sněmovní tisk 312/0, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 9. volební období od 2021

sněmovní tisk 283/0, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 9. volební období od 2021

sněmovní tisk 537, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 3. volební období 1998–2002

sněmovní tisk 283/0, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 9. volební období od 2021

sněmovní tisk 312/0, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 9. volební období od 2021

sněmovní tisk 287/0, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 9. volební období od 2021

Nezávislý regulátor jako orgán veřejné moci

Abstrakt

Předkládaná disertační práce představuje zpracování problematiky tuzemských nezávislých orgánů na základě empirických dat, které doposud na poli české právní vědy chybí. Pro účely disertační práce byl vytvořen rozsáhlý datový soubor, který se týká 16 ústředních správních úřadů (nezávislé postavení lze připustit jen u některých z nich), České národní banky a Nejvyššího kontrolního úřadu sledovaných v letech 1993–2021. Datový soubor také obsahuje údaje o vedoucích představitelích těchto institucí, jejich profesním původu, vazbách na politické strany a šancích dokončit svůj mandát.

Dílčím cílem disertační práce je provedení kvantitativního hodnocení formální (*de iure*) nezávislosti zkoumaných institucí na základě mezinárodně využívaného Gilardiho indexu. Výsledky hodnocení jsou přínosné pro kategorizaci nezávislých správních úřadů a pro jejich srovnání na mezinárodní úrovni. Hodnocení formální nezávislosti především představuje první a nezbytný krok pro navazující výzkum, výsledky jsou dále zahrnuty jako vstupní data pro následnou analýzu.

Pro účely této práce byl sestaven Gilardiho index pro 18 českých institucí (celkem 394 jednotlivých hodnot indexu nezávislosti) od roku 1993. Pro sestavení indexu bylo nutné provést rozbor právní úpravy institucionálního nastavení zkoumaných úřadů včetně příslušných novel.

Hlavním cílem disertační práce je zjistit, jestli právní regulace, která má zajišťovat nezávislost zkoumaných institucí, skutečně plní své cíle. Předkládaná disertační práce analyzuje vztah mezi formální (*de iure*) nezávislostí a skutečnou (*de facto*) nezávislostí vybraných institucí. Zkoumá, jestli instituce zákonem obdařené vysokou mírou nezávislosti fungují nezávisle i v praxi.

Faktická nezávislost úřadů je v této práci posuzována skrze ukazatele politické zranitelnosti jejich vedoucích, které hodnotí, zdali vedoucí zůstávají ve svých funkcích i po nástupu nové vlády. Druhým ukazatelem faktické nezávislosti je informace o tom, jestli jsou vedoucí zkoumaných institucí navázáni na politické strany. Do analýzy byly zapojeny také různé profesní charakteristiky vedoucích zkoumaných institucí, neboť

předchozí výzkumy prokázaly, že profesní kvality nebo vzdělání osob, které stojí ve vedení úřadů, mohou ovlivňovat jejich nezávislost, a tím i nezávislost celé instituce.

Disertační práce obsahuje dvě studie, které mají za cíl analyzovat, zda nezávislost *de iure* skutečně vede také k větší míře nezávislosti *de facto* a jaké další faktory mohou ovlivňovat faktickou nezávislost zkoumaných institucí. Studiím předchází přehled dosavadní světové literatury, který obsahuje souhrn relevantních prací týkajících se vztahu mezi *de iure* a *de facto* nezávislosti nezávislých (regulačních) orgánů. Obě studie se zaměřují na nezávislost na politicích. Záměrně ponechávají stranou nezávislost na regulovaných subjektech nebo dalších faktorech.

Studie 1 pracuje s vybranými biografickými charakteristikami vedoucích za použití adaptovaného indexu politické zranitelnosti (Adapted Index of Political Vulnerability) a ukazatele míry obratu vedoucích (Turnover Rate). Ty udávají obraz o tom, jak jsou vedoucí úřadů, kteří jsou nadáni určitou biografickou charakteristikou (mají vazby na politickou stranu, jsou nositelé titulu Ph.D. nebo za sebou mají kariéru byrokrata), náchylní k tomu, že budou předčasně odvoláni po nástupu nové vlády. V rámci tří hypotéz studie porovnává politickou zranitelnost a stabilitu funkčního období představitelů těchto skupin.

Studie 2 spojuje hodnocení formální nezávislosti pomocí Gilardiho indexu s faktickou nezávislostí. Faktická nezávislost je v této studii posuzována prostřednictvím politické příslušnosti a politické zranitelnosti vedoucích představitelů. Studie 2 pracuje se dvěma logaritmickými modely a ověřuje pět výzkumných hypotéz, které jsou podloženy relevantními teoretickými argumenty.

Provedený výzkum ukázal, že vyšší míra *de iure* nezávislosti je spojena s nižší mírou politické příslušnosti vedoucích osob. Mají-li být některé instituce nezávislé na politicích, neměly by je vést osoby napojené na politickou stranu. Pokud právní pravidla formující formální nezávislost úřadu fungují v praxi, měla by být pravděpodobnost, že úřad nadaný silnou nezávislostí povede politicky spřízněná osoba, nízká. Tento předpoklad se v provedeném výzkumu plně potvrdil.

Ustanovení formující *de iure* nezávislost také usilují o to, aby vedoucí nezávislých úřadů měli možnost vykonávat své funkce nerušeně až do konce svého funkčního období, aby mohli nezávisle vykonávat svůj mandát. Předložené studie skutečně potvrdily, že

pravděpodobnost předčasného odvolání vedoucích osob se snižuje s tím, jak se zvyšuje formální nezávislost úřadu.

Samotné analýze předchází teoretická část, která obsahuje stručný historický exkurz a pojmově vymezuje instituty, klíčové pro následnou analýzu (independent regulatory agency, regulace, nezávislost, správní úřad). Pro provedenou analýzu je také významný souhrn nezbytných teoretických východisek fenoménu nezávislých orgánů, který je založen na přehledu ekonomických teorií. Bližší pozornost je věnována nezávislým orgánům v tuzemském kontextu, blíže se zaměřuje na nezávislé správní úřady a jejich roli v tuzemském ústavním kontextu.

Klíčová slova: nezávislé regulační orgány, nezávislé správní úřady, nezávislost, politická zranitelnost, politické strany

Independent regulator as a public authority

Abstract

This dissertation thesis presents the elaboration of the issue of Czech independent authorities on the basis of empirical data. For the purposes of the dissertation, an extensive dataset was created, which covers 16 central administrative authorities, the Czech National Bank and the Supreme Audit Office monitored in the period 1993-2021. The dataset also contains data on the heads of these institutions, their professional backgrounds, links to political parties and chances of completing their mandate.

A sub-objective of the dissertation is to conduct a quantitative assessment of the formal (*de iure*) independence of the institutions based on the internationally used Gilardi index. The results of the assessment are useful for categorizing independent administrative authorities and for comparing them internationally. The assessment of formal independence primarily represents a first and necessary step for follow-up research, and the results are included as input data for subsequent analysis.

For the purposes of this thesis, a Gilardi index was constructed for 18 Czech institutions (a total of 394 individual independence index values) since 1993. In order to compile the index, it was necessary to analyse the legal regulation of the institutional set-up of the surveyed institutions, including the relevant amendments.

The main objective of the dissertation is to determine whether the legal regulation that is supposed to ensure the independence of the institutions actually fulfils its objectives. The dissertation analyses the relationship between formal (*de iure*) independence and actual (*de facto*) independence of the selected institutions. It examines whether institutions endowed by law with a high degree of independence function independently in practice.

In this work, the *de facto* independence of institutions is assessed through indicators of the political vulnerability of their leaders, which assess whether the leaders remain in their positions after the new government takes office. The second indicator of *de facto* independence is information on whether the heads of the institutions are tied to political parties. The various professional characteristics of the heads were also included in the analysis, as previous research has shown that their professional qualities or educational background can affect their independence and thus the independence of the institution.

The dissertation contains two studies that aim to analyse whether *de iure* independence actually leads to a greater degree of *de facto* independence and what other factors may influence the *de facto* independence of the institutions. The studies are preceded by a review of the existing literature, which provides a summary of relevant work on the relationship between *de iure* and *de facto* independence of independent (regulatory) bodies. Both studies focus on independence from politicians. They deliberately leave aside independence from regulated entities or other factors.

Study 1 works with selected biographical characteristics of executives using the Adapted Index of Political Vulnerability and Turnover Rate. These indicators give a picture of how susceptible office holders who are endowed with a particular biographical characteristic (having ties to a political party, holding a Ph.D., or having a career as a bureaucrat) are to being prematurely removed when a new government takes office. Under three hypotheses, the study compares the political vulnerability and tenure stability of the leaders of these groups.

Study 2 links the assessment of formal independence using the Gilardi index to actual independence. In this study, *de facto* independence of institution is assessed through the political affiliation and political vulnerability of its leaders. Study 2 works with two logarithmic models and tests five research hypotheses that are supported by relevant theoretical arguments.

The research shows that higher levels of *de iure* independence are associated with lower levels of political affiliation of leaders. If some institutions are to be independent of politicians, they should not be led by persons affiliated to a political party. If the legal rules shaping the formal independence work in practice, the probability that an authority endowed with strong independence will be led by a politically affiliated person should be low. This assumption was fully confirmed in the research.

Rules of formal independence also seek to ensure that the heads of independent offices are able to carry out their functions unhindered until the end of their term of office, so that they can exercise their mandate independently. Indeed, the studies have confirmed that the probability of premature removal of heads decreases as the formal independence of the office increases.

The analysis is preceded by a theoretical section that provides a brief historical excursus and conceptualises the key institutes to the subsequent analysis (independent regulatory agency, regulation, independence, administrative authority). Also relevant to the analysis is a summary of the necessary theoretical background to the phenomenon of independent authorities, which is based on a review of economic theories. Close attention is paid to Czech independent authorities and their role in the constitutional context.

Keywords: independent regulatory agency, independent administrative authorities, independence, political vulnerability, political parties