

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Marek Chudoba

**Český telekomunikační úřad
a jeho vybrané kompetence coby regulátora i rozhodce**

Disertační práce

Olomouc 2024

V souladu s příslušnou vnitřní normou Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci tímto prohlašuji, že jsem tuto disertační práci na téma „Český telekomunikační úřad a jeho vybrané kompetence coby regulátora i rozhodce“ vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 327.780 znaků včetně mezer.

V Olomouci dne 2. ledna 2024

JUDr. Marek Chudoba

Na tomto místě bych rád poděkoval paní doc. JUDr. Olze Pouperové, Ph.D., za podnětné rady a konzultace při tvorbě této práce.

Obsah

Vymezení použitého pojmosloví a zkratk, časové zakotvení právní úpravy	- 7 -
Prolog	- 9 -
I. Úvod.....	- 11 -
I. 1. Další stručné vymezení problematiky a základních výzkumných otázek.....	- 12 -
I. 1. 1. Další stručné vymezení problematiky	- 13 -
I. 1. 2. Výzkumné otázky a jejich zdůvodnění.....	- 22 -
I. 2. Cíle disertační práce	- 24 -
I. 3. Zdůvodnění významnosti tématu	- 24 -
II. Vymezení základní hypotézy, status quo a úvod do ostatních souvislostí	- 26 -
II. 1. Vymezení základní hypotézy (tezí <i>sensu stricto</i>)	- 26 -
II. 2. Současný stav řešeného tématu v odborné literatuře	- 29 -
II. 3. Podkladové prameny zvoleného tématu	- 31 -
II. 4. Metody výzkumné části	- 33 -
II. 5. Předpokládaný přínos výstupů pro obor	- 34 -
II. 6. Členění této práce	- 34 -
III. Telekomunikace, Český telekomunikační úřad a jeho kompetenční vymezení.....	- 36 -
III. 1. Právní úprava telekomunikací na území České republiky.....	- 36 -
III. 1. 1. Minulá právní úprava telekomunikací na území ČR	- 38 -
III. 1. 2. Aktuální právní úprava telekomunikací na území ČR.....	- 45 -
III. 1. 3. Některá kompetenční vymezení daná zvláštním senátem ve vztahu k ČTÚ .	- 47 -
III. 2. Vznik a postavení ČTÚ	- 57 -
III. 2. 1. Vznik Českého telekomunikačního úřadu	- 57 -
III. 2. 2. Český telekomunikační úřad jako kolegiální nezávislý správní úřad - obecně-	63

-

III. 2. 3. Kolegiální a/nebo nezávislý správní úřad v podmínkách České republiky ...	- 69 -
III. 2. 4. Krátká zmínka o parametrech Energetického regulačního úřadu a podobných těles	- 75 -
III. 2. 5. Kritéria nezávislosti tzv. nezávislého správního úřadu, jejich pozitiva a negativa	- 78 -
III. 2. 6. Srovnání s tělesy podobnými ČTÚ v zahraničí, problematika mezinárodní koordinace v oblasti telekomunikací.....	- 97 -
III. 2. 7. „Interakce“ ČTÚ vůči Parlamentu, vládě, správním a civilním soudům, a vybraným správními orgánům	- 100 -
III. 3. Právní postavení zaměstnanců ČTÚ	- 105 -
III. 4. Kompetence, vnitřní uspořádání ČTÚ, a související - <i>pro futuro</i>	- 119 -
IV. Problematika výkonu rozhodování sporů a výkonu dohledu včetně jejich kombinace, a problematika vybraných kompetenčních sporů.....	- 124 -
IV. 1. Výkon dohledu	- 124 -
IV. 2. Vztahy správního a navazujícího soudního řízení při rozhodování sporů	- 131 -
IV. 2. 1. „Náprava“ prvostupňových rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu-	133 -
IV. 3. Koexistence regulatorní a rozhodcovské role ČTÚ – konkluze <i>pro futuro</i>	- 142 -
V. Závěr.....	- 146 -
VI. Prameny a zdroje pro dizertační práci.....	- 152 -
Prameny právní úpravy.....	- 152 -
Zdroje literární.....	- 153 -
Zdroje ostatní.....	- 161 -
VII. Shrnutí (abstrakt) práce v anglickém jazyce a v českém jazyce.....	- 163 -
VII. 1. Shrnutí (abstrakt) práce v anglickém jazyce (abstract in English).....	- 163 -
VII. 2. Shrnutí (abstrakt) práce v českém jazyce.....	- 164 -
VIII. Seznam klíčových slov v českém a anglickém jazyce	- 165 -

VIII. 1. Seznam klíčových slov v českém jazyce	- 165 -
VIII. 2. Seznam klíčových slov v anglickém jazyce	- 165 -

Vymezení použitého pojmosloví a zkratek, časové zakotvení právní úpravy

Je vhodné, aby bylo před dalším textem rozvedeno elementární použité pojmosloví a zkratky používané v této práci, přičemž zde neuvedené použité pojmosloví a zkratky jsou v případě potřeby rozvedeny blíže v samotném textu práce. Zavedení zkratek níže nevyklučuje použití též jiného označení.

Použité pojmosloví a zkratky:

- a) Ústava - Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- b) Listina - Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
- c) Úmluva - Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (jako sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.)
- d) EECC - *European Electronic Communications Code*, tedy Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2018/1972 ze dne 11. prosince 2018, kterou se stanoví evropský kodex pro elektronické komunikace (přepracované znění)
- e) OSŘ - zákon č. 99/1963, občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
- f) SŘ - zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- g) ZEK nebo zákon o elektronických komunikacích - zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů
- h) ZOS - zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů
- i) ZPS - zákon č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), ve znění pozdějších předpisů

Časové zakotvení právní úpravy

Není-li v textu práce uvedeno jinak, pak tato práce vychází z právního (a skutkového) stavu tak, jak byl autorem zachycen ke dni uzavření konceptu této práce, tedy ke dni 2. ledna 2024. Za právní stav je považována platná, respektive účinná právní úprava, není-li uvedeno nebo z kontextu nevyplývá jinak.

Prolog

Telekomunikace jsou spoluurčujícím elementem vývoje společnosti a právo jako specifický prostředek ovlivňující chování společnosti reglementuje podobně, jako je tomu u jiných oblastí života společnosti, i takovouto její oblast. V posledních dekádách nabral směr evoluce telekomunikačních technologií značný spád a dnes bychom již s obtížemi hledali entity, které stojí zcela mimo „tradiční“ telekomunikační kanály (uskutečňované díky telefonním přístrojům, počítačovým sítím apod.).

„Právo komunikovat“ s druhými na dálku je prakticky dnes snad již vnímáno jako přirozená možnost realizace soužití lidí, a to možnost velmi důležitá, ba dokonce v řadě ohledů životně důležitá, čemuž se postupně přizpůsobuje i pozitivní právo¹ a právní vztahy obecně².

Národní i supranacionální právní systémy by tedy již s ohledem na důležitost takového zařízení společnosti měly být schopné vždy smysluplně chránit „telekomunikační *ratio*“ před neodůvodněnými zásahy tak, aby byl šetřen smysl telekomunikace jako komunikace na dálku. Jak známo, tak již po mnoho desetiletí jsou telekomunikační služby vskutku globální záležitostí, která má významný ekonomický dopad.³

Aby bylo možno dosáhnout takového účelu, je v řadě států světa taková ochrana institucionalizována krom jiného do podoby relativně autonomních regulačních orgánů, v případě České republiky zejména do podoby Českého telekomunikačního úřadu, v jehož působnosti je jak role regulátora, tak role „soudce“ mezi stranami sporu v určitých oblastech telekomunikací.

Je snad až notorií dnešních dní a o to více pro oblast telekomunikací, že se postupně jednotlivé suverénní státy vydávají cestou jakéhosi vzdávání se některých svých funkcí vlivem

¹ Za všechny lze zmínit například zákon č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby a o změně některých zákonů.

² Slovem „právní“ se míní „cokoli ku právu se vztahuje“, viz RIEGER, F. L. *Slovník naučný – 6. díl*. Praha: I. L. Kober, 1867. s. 870.

³ Tržby přesahují 1,5 bilionu USD, viz blíže dokument Světové obchodní organizace - World Trade Organisation. *WTO - telecommunications services* [online]. Ženeva: WTO [cit. 2021-04-18]. Dostupné z: https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/telecom_e/telecom_e.htm.

liberalizačních tendencí a potřeb centralizované regulace, přičemž poskytovaná služba je globálního charakteru a regulace se provádí toliko v přístupových bodech⁴.

Předkládaná práce si neklade za cíl být vyčerpávajícím zdrojem všech možných i hypotetických situací, ale toliko se snaží o jakýsi konceptuální základ pro pomyslnou debatu a to zejména nad reálným fungováním a pozitivní právní úpravou rovin, které tvoří název této práce, a je-li to možné, tak je v synergii vyhodnocuje formou otázek a odpovědí na výzkumné otázky, při čemž všem bere v potaz motto: „*V práci a věděni je naše spasení*“⁵.

⁴ MOOS, Petr, ZELINKA, Tomáš, MALINOVSKÝ, Vít. *Telekomunikační služby*. Praha: České vysoké učení technické v Praze. Fakulta dopravní., 2006. s. 18 an.

⁵ Obálka RIEGER, F. L. *Slovník naučný – 6. díl*. Praha: I. L. Kober, 1867.

I. Úvod

Rádi bychom na tomto místě rozvedli mj. některá východiska a cíle této práce, jakož i podstatu, ze které hodlá čerpat. Na tomto místě je záhodno krátce poznamenat, proč je autorovi práce tato tematika blízká a uvést některé důvody, proč volil téma práce právě tak, jak jej volil. Úvodem této práce si dovolíme též zčásti „glosovat“.

Jak již bylo zčásti naznačeno v prologu, tak dnešní svět je plný potřeby přenášet informace z jednoho místa do jiného místa a naopak. Lze usuzovat, že bez komunikace na dálku by se neobešla takřka jakákoli běžná dennodenní lidská činnost od té hospodářské (pracovní), přes bezpečnostní, a v neposlední řadě též rutinní sociální interakci.

Telekomunikace pronikly, krom několika úzce specifických lokalit, do celého světa. Lidstvo samo již patrně pokládá za samozřejmé, že je veškerou komunikaci v písemné i hlasové či video podobě možné vést prakticky odkudkoli kamkoli v globálním měřítku.

Potřeba státní ingerence do různých oblastí života společnosti se liší od fungování té které ekonomiky zemí světa. Nicméně v současnosti bychom již stěží hledali na Zemi stát, který by tu více tu méně nevstupoval „svými pravidly hry“ do prostředí telekomunikací a to z různých důvodů (např. efektivnější obrana státu, rozvoj trhu pro veřejnost apod.).

V České republice uvedená „pravidla hry“ spoluvytváří z podstatné části Český telekomunikační úřad (dále též - nikoli však pouze - jako „ČTÚ“ nebo „Úřad“). V jeho činnostech lze vysledovat několikéré rysy, které si zaslouží naši pozornost. Jeho vzniku předcházela zajímavá historie sahající až ke vzniku samostatné Československé republiky, ba dokonce ještě dále, a kterou je též záhodno alespoň v základech předesílit v následujících částech této práce.

Jistě každý se může někdy dostat do sporu s poskytovatelem služby elektronických komunikací (často reprezentované přístupem k síti Internet nebo hlasovými službami), jistě každý někdy řešil cenu, kterou za takové služby jejich dodavateli hradil. I tyto roviny zčásti charakterizují jedny z rolí onoho vysočanského úřadu.

V této práci bychom se rádi především zaměřili na některé aspekty, které s činností uvedeného úřadu souvisí a zároveň souvisí s jeho řazením mezi tzv. nezávislé úřady.

V rámci těchto aspektů lze vytyčit některé hlavní směry – činnost povýtce rozhodcovskou, činnost regulatorní, jakož i ostatní činnosti z pohledu *de iure*. V těchto rovinách existuje i větší množství judikatury, která také stojí za pozornost, obdobně jako příslušná výšeč literatury odborné, jakož i praktické poznatky z činnosti uvedeného úřadu. Na uvedené směry a činnosti se v rámci zmíněných zdrojů zaměříme v této práci.

Jakási „dvojaká“ role jmenovaného úřadu bude zčásti tématem této práce. Právně se zde totiž vyjevuje fakt, že předmětný úřad řeší soukromoprávní spory, přičemž z nich může vyplynout adekvátní veřejnoprávní postih realizovaný tímtež úřadem, což je jisté specifikum, které si také zaslouží bližší výklad.

Rovněž nelze opomenout, že je zde nepostradatelný „personální substrát“, který fakticky celou úřední činnost vykonává, a který by rovněž měl disponovat adekvátními zárukami nezávislosti pro svou činnost (funkční ochranou před nezákonnými formami lobbingu, nepotismem a podobnými jevy). I na tuto rovinu se krátce v této práci zaměříme.

Činnost Českého telekomunikačního úřadu je zároveň svým způsobem „křehká“, pročež jsou nutné jisté garance, že činnost bude vykonávána skutečně nezávisle, proto se tématu nezávislosti budeme rovněž věnovat podrobněji.

Činnost Českého telekomunikačního úřadu je v mnoha ohledech specifická, oborově úzce zaměřená, avšak dopadající do života velké části společnosti prakticky každodenně. Úřad má své postavení a role, které jej činí v některých sférách unikátním. Rovněž vývoj pozitivní právní úpravy, kterou se daný úřad řídí, se zdá být občas až překotný, každopádně nikoli rigidní.

Český telekomunikační úřad je záhodno prozkoumat vícevrstevným a komplexnějším pojetím této práce. Přístup (a bližší osvětlení) k tomuto „*multi-level*“ pojetí této práce je blíže shrnut v následujících podkapitolách.

I. 1. Další stručné vymezení problematiky a základních výzkumných otázek

V rámci této části textu bychom rádi ponejprve pokročili s úvodním výkladem „pozadí“ této práce, abychom posléze přistoupili k definování základních výzkumných otázek.

I. 1. 1. Další stručné vymezení problematiky

Abychom přiblížili blíže zaměření této práce, tak na základě shora uvedeného můžeme ještě podotknout, že Český telekomunikační úřad patří mezi relativně nemalý počet „jiných správních úřadů“ ve smyslu čl. 79 Ústavy a byl zřízen pro správu (věcně) oblasti elektronických komunikací a poštovních služeb, k čemuž se zejména v poslední době přidávají další věcné oblasti jeho působnosti. Tato práce se zaměřuje ponejvíce na oblast elektronických komunikací.

Jeví se vhodným před tím, než budou vyjeveny výzkumné otázky pro tuto práci, rozebrat blíže pojmy, které jsou obsaženy explicitně či implicitně v samotném názvu této práce, neboť s nimi bude pracováno v dalším textu a ne vždy bývají chápány v odborných textech jednotně. Spolu s nimi je v této podkapitole rozebrán krátce též související podklad.

Regulace v nejširším významu tohoto slova (viz též dále zmínku o jeho původu) určitých lidských činností je jistě stará snad tak, jako je staré lidstvo samo. Stejně jako jsou na základě jistých, řekněme, přírodních zákonů regulována celá společenství fauny a flóry, stanoví si jistý způsob stanovování a aplikace pravidel odnepaměti také lidská společnost sama. Aniž bychom zde chtěli zabíhat do podrobností, které spadají mimo jiné do odvětví filozofických a podobných vědních disciplín, nelze nezmínit, že zkratka určitá podoba regulace je imanentní prakticky všem lidským činnostem. Asi nejpodstatnější může být otázka, kdo danou věcnou oblast bude či nebude regulovat, a eventuálně do jaké míry bude regulace prováděna, a to vše v právní rovině ideálně za respektování dělby moci typické pro demokratické státy ve smyslu učení Charlese de Montesquieua a dalších. A ne jen dělby moci, ale i jiných veskrze racionálních elementů fungování společenství, k čemuž Příhoda dodává: „Kdo by se měl této regulace a její míry ujmout? Nepříjemná otázka, ale není těžké na ni odpovědět. Zatímco v živé přírodě obstarávají regulaci podivuhodné předem dané mechanismy, u lidí je do značné míry přenechána jejich rozumu a svědomí. Pokud tyto instance na to nestačí, zbývá jediná, a tou je stát. I na jeho úrovni rozhodování by měl rozum a svědomí zůstat nějak ve hře, zejména jde-li o stát demokratický.“⁶

⁶ PŘÍHODA, Petr. Regulovat? Neregulovat?. In: *Český rozhlas* [online]. Praha, 27. únor 2009 [cit. 2023-04-29]. Dostupné z: <https://plus.rozhlas.cz/regulovat-neregulovat-7841151>.

Oblast služeb elektronických komunikací, svým charakterem v současnosti co do působení na společnost velmi obsáhlá a se stále se zvětšujícím rozšířením nejen do hloubky, ale i šíře, je v oblasti veřejné správy v České republice (opět zjednodušeně uvedeno), jak již bylo naznačeno, svěřena zejména do působnosti Českého telekomunikačního úřadu.

ČTÚ tak vede v rámci své působnosti například každoročně desítky tisíc sporných správních řízení s účastníky rozličného druhu a s rozličnými předměty uvedených správních řízení, stejně jako vede řízení nikoli návrhová (tedy ta, která jsou zahajována *ex officio*), ale vykonává i jinou správní činnost.

Tato veškerá správní činnost Úřadu, jak již bylo také naznačeno, má dopad na společnost, přičemž se tak děje právě v oněch případech správních řízení zahajovaných z moci úřední zejména ve věcech správního trestání přestupků, což může mít celospolečenský přesah (například trestání ilegálních tzv. marketingových volání bez dispozice příslušným souhlasem). Společenský vliv existuje ale i ve správních řízeních zahajovaných na návrh – tj. rozhodování sporů mezi osobami vykonávajícími komunikační činnosti a účastníky, popřípadě uživateli – a to z drtivé většiny stran sporů o peněžitá plnění v podobě dlužných úhrad za služby. To má pak vliv na právní postavení zejména jen účastníků řízení jako takových (obdobně se tak děje u sporů mezi osobami vykonávajícími komunikační činnosti navzájem), nicméně nelze opomíjet ani přesah do společnosti jako takové, a to jistým edukativním směrem, tedy např. že „dluhy se mají plnit, jinak mohou být vymáhány i proti vůli povinného“.

Lze konstatovat, že v jiných „komoditních sférách“ nejsou spory o dlužná peněžitá plnění (vůči dodavateli „komodity“ coby věřiteli a zároveň navrhovateli) právně specificky upravena tak, jako je tomu v těchto případech u Úřadu. Touto rolí se ČTÚ dostal v podstatě v rámci členských států EU mezi „abnormální“ regulátory. Jedná se o nepřímý důsledek „evoluce“ vyplývající zčásti z historického vývoje, jak je o něm pojednáno v jiné části této práce.

Český telekomunikační úřad má významnou roli, neboť kromě vykonávání dozoru nad dodržováním povinností zejména poskytovatelů veřejně dostupných služeb elektronických komunikací daných zejména zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění

pozdějších předpisů, a uvedeného rozhodování sporů, plní také některé další úkoly vyplývající pro něj z jiných zákonných předpisů, než je zákon o elektronických komunikacích⁷.

Další potenciální kompetence ČTÚ jsou v aktuálním legislativním procesu, přičemž je o těchto bližší zmínka v části této práce věnované ČTÚ ve stavu *pro futuro*.

Rádi bychom v této práci, byť je její rozsah omezený, cílili mj. na průzkum samotné podstaty regulatorní a povýtce rozhodcovské role Českého telekomunikačního úřadu, tedy zaměření se na to, zda je vůbec třeba regulátora a rozhodce v příslušné sféře veřejného života, a dále zda je vhodně zajištěno postavení tohoto regulátora a rozhodce včetně otázky jeho řazení mezi tzv. nezávislé správní úřady.

⁷ Zejména se jedná o:

- a) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, dle kterého dozoruje mj. užívání nekalých obchodních praktik vůči spotřebitelům;
- b) zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), ve znění pozdějších předpisů, dle kterého mj. vykonává kontrolu v oblasti poštovních služeb, ukládá, vybírá a vymáhá pokuty za porušení povinností stanovených tímto zákonem, nebo například rozhoduje o změně poštovních podmínek;
- c) zákona č. 206/2005 Sb., o ochraně některých služeb v oblasti rozhlasového a televizního vysílání a služeb informační společnosti, ve znění pozdějších předpisů, dle kterého Úřad projednává přestupky a vybírá i vymáhá pokuty;
- d) zákona č. 69/2006 Sb., o provádění mezinárodních sankcí, ve znění pozdějších předpisů, kdy Úřad kontroluje při výkonu své působnosti též plnění povinností podle tohoto zákona, přičemž při zjištění nedostatků předá Úřad podklady k řízení o přestupku Ministerstvu průmyslu a obchodu, případně Finančnímu analytickému úřadu;
- e) zákona č. 67/2023 Sb., o některých opatřeních proti šíření teroristického obsahu online, dle kterého ČTÚ vykonává dohled nad dodržováním některých povinností stanovených tímto zákonem, resp. dle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/784 ze dne 29. dubna 2021 o potírání šíření teroristického obsahu online, přičemž mj. provádí projednávání přestupků podle uvedeného zákona včetně vymáhání pokut;
- f) zákona č. 194/2017 Sb., o opatřeních ke snížení nákladů na zavádění vysokorychlostních sítí elektronických komunikací a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, dle kterého Úřad zajišťuje funkci jednotného informačního místa, rozhoduje ve sporech, stanoví-li tak tento zákon, a mj. projednává přestupky;
- g) novelizace zákona č. 480/2004 Sb., o některých službách informační společnosti a o změně některých zákonů (zákon o některých službách informační společnosti), ve znění pozdějších předpisů, provedenou zákonem č. 58/2023 Sb., došlo k zakotvení ČTÚ coby subjektu, který projednává přestupky a vymáhá pokuty za porušení příslušných ustanovení uvedeného zákona, kterým došlo k zapracování (návaznosti) na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1150 ze dne 20. června 2019 o podpoře spravedlnosti a transparentnosti pro podnikatelské uživatele online zprostředkovatelských služeb, včetně upozorňování na porušení daného nařízení v případech méně závažného porušení povinností.

Výkon regulace, ať již na bázi *day-to-day* nebo té s širším přesahem, obecně má přispívat k usměrňování vývoje společnosti směrem k žádanému cíli. Byť ve sféře elektronických komunikací je těchto cílů celá řada, uvedeme alespoň ten, který evokuje EECC včetně „odůvodnění“: „Vzhledem k tomu, že trhy elektronických komunikací prokázaly v posledních letech výraznou dynamiku v oblasti hospodářské soutěže, je důležité, aby regulační povinnosti ex ante byly ukládány, pouze pokud na dotčených trzích neexistuje účinná a udržitelná hospodářská soutěž. Konečným cílem regulačního zásahu ex ante je přinést prospěch koncovým uživatelům tím, že se na maloobchodních trzích na udržitelném základě zavede účinná hospodářská soutěž. Povinnosti na úrovni velkoobchodních trhů by se měly uložit v případě, že na jednom nebo více maloobchodních trzích by bez těchto povinností pravděpodobně nedošlo k účinnému fungování hospodářské soutěže.“⁸.

K pojmu *regulátor* je záhodno uvést, že samotný výraz „regulace“ má svůj původ v latinském „*regula*“ překládaném do českého jazyka také jako „pravidlo“⁹, z čehož lze sémanticky dovodit také věcnou podstatu výrazu „regulátor“, kterou pro účely této práce můžeme definovat v podobě České telekomunikačního úřadu stanovícího pravidla určité společenské činnosti a/nebo kontrolující taková pravidla v reálném světě a to vše v rámci této osobě daných kompetencí.

V právním významu alias legální definici lze poukázat např. na ust. § 2 odst. 4 písm. d) ZEK, dle kterého regulací se pro účely ZEK rozumí „usměrňování komunikačních činností a vztahů za účelem dosažení a udržení konkurenčního prostředí, ochrany trhu elektronických komunikací, včetně ochrany uživatelů služeb elektronických komunikací, vydáváním rozhodnutí, opatření obecné povahy a stanovisek podle tohoto zákona a v jeho mezích“.

S částečným převzetím definice pojmu regulace od Pouperové¹⁰ lze též definovat, že regulátorem se zde míní Český telekomunikační úřad nadaný zákonnou možností nebo

⁸ Recitál 29 EECC.

⁹ Latinsky.cz: latinský slovník - on-line hledání. *Latinské slovo „regula“* [online]. [cit. 29. 04. 2023]. Dostupné z: <http://latinsky-slovník.latinsky.cz/cesko-latinsky/regula.html>.

¹⁰ POUPEROVÁ, Olga. *Institucionální aspekty regulace médií*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). s. 21.

povinností ingerence do určité činnosti na základě stanovených pravidel v jejichž rámci může být regulovaná činnost prováděna volně, přičemž „regulace zahrnuje stanovování obecných abstraktních pravidel, vydávání individuálních konkrétních aktů včetně licencí a jiných povolení, vedení evidencí, provádění registrací a provádění správního dozoru nad dodržováním stanovených právních povinností, na které pak může navázat sankcionování (opět ve formě individuálních konkrétních aktů) ... jde tedy o regulaci prostřednictvím norem veřejného práva a na ně navazujících mechanismů ... subjekty regulovaných vztahů nejsou v rovnoprávném postavení, protože regulující subjekt je nadán veřejnou mocí, a regulace sleduje ochranu více či méně výslovně stanovených veřejných zájmů.“¹¹.

Nabízí se jako vhodné vyložení obsahu pojmu „regulační orgán“. Orgánem zde může být míněn v širším slova smyslu orgán veřejné moci, jak tento pojem vyložil svého času např. Ústavní soud v nálezu pod sp. zn. I. ÚS 229/98 ze dne 10. 11. 1998, tj. jako nadřazenou autoritu rozhodující o právech a povinnostech jiných¹², případně v užším smyslu správní orgán, jak je o tomto pojmu pojednáno v další části této práce.

Přidáme-li k „orgánu“ adjektivum „regulační“, pak se nutně musí jednat o orgán vykonávající regulaci zařazený v nějaké části veřejné správy, a to šířeji či úžeji věcně zaměřený, hierarchicky povytce s nezávislým postavením a vice versa. K podobnému definičnímu (pojmovému) závěru dochází též soudobá odborná literatura, když se zmiňuje, že „regulačními orgány (...) rozumíme instituce, kterým jsou svěřeny regulační pravomoci v určitém resortu, tzn. orgány, které jsou (ve shodě s vymezením regulace jako vrchnostenské činnosti) nadány určitými autoritativními oprávněními. Regulačními orgány mohou být jednak orgány, které jsou součástí

¹¹ Ibidem.

¹² Citováno z dotčeného nálezu alespoň následovně: „V této souvislosti Ústavní soud odkazuje na vymezení pojmu "orgán veřejné moci", které provedl již Ústavní soud ČSFR, a v němž veřejnou moc definoval zejména jako takovou moc, "která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není s ním v rovnoprávném postavení a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu. Veřejnou moc vykonává stát především prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní a za určitých podmínek ji může vykonávat i prostřednictvím dalších subjektů. Kritériem pro určení, zda i jiný subjekt jedná jako orgán veřejné moci, je skutečnost, zda konkrétní subjekt rozhoduje o právech a povinnostech jiných osob a tato rozhodnutí jsou státní mocí vynutitelná, nebo zda může stát do těchto práv a povinností zasahovat. Orgánem v právním slova smyslu je právnická osoba, vykonávající svou činnost jako povinnost nebo kompetenci a je zřízená k trvalému a opakujícímu se výkonu činnosti" (srov. Ústavní soud ČSFR, Sbírka usnesení a nálezů, č. 1, Brno, 1992, str. 11).“.

obecné organizační struktury veřejné správy s hierarchickou strukturou a širším rozsahem působnosti (např. ministerstva, místní či regionální úřady), jednak orgány speciálně zřízené pro regulaci určitého odvětví.¹³

Speciálně zřízeným je ve shora definovaném smyslu bezesporu také Český telekomunikační úřad.

Dodejme tedy pro úplnost, že pod pojmem *regulátor* užitého již v názvu této práce je míněna regulatorní role ČTÚ, která bude s odkazem na již shora uvedené ust. § 2 odst. 4 písm. d) ZEK zpravidla spočívat pravidelně v otázkách takříkajíc veřejnoprávního charakteru, přičemž typicky se v tom případě jedná krom působnosti v přestupkových řízeních také o agendu sloužící „přímočařeji“ k regulaci trhu v oblasti služeb elektronických komunikací. Jedná se zejména o následující působnost (srov. § 108 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích):

- vydávání všeobecných oprávnění (i jejich změny nebo zrušení),
- vydávání opatření obecné povahy,
- provádění analýz relevantních trhů v oblasti elektronických komunikací,
- stanovování poskytovatele univerzální služby v elektronických komunikacích,
- vydávání rozhodnutí o ceně a provádění kontrol cen v oblasti elektronických komunikací,
- vykonávání „ostatní“ kontroly elektronických komunikací,
- vykonávání správy rádiových kmitočtů a čísel, včetně vedení jejich databáze, a zabezpečování harmonizace využívání rádiového spektra a harmonizace číslovacích plánů.

Zjednodušeněji lze tedy v této části textu dílčím způsobem uzavřít, že regulací v podmínkách Českého telekomunikačního úřadu, a v podstatě tedy též Českým telekomunikačním úřadem coby regulátorem, rozumíme zejména správní činnosti různorodého charakteru sledující

¹³ POUPEROVÁ, Olga. Nezávislé regulační orgány v judikatuře Soudního dvora Evropské unie. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2017, Vol. 12, No. 1, s. 166.

usměrňování trhu služeb elektronických komunikací, poštovních služeb, a dalších dotčených sfér, a to vše s ohledem na účel, který takovému usměrňování dává zákonodárce.

Rozhodcem se pak míní ČTÚ nadaný působností k projednání a rozhodování sporů a to těch soukromoprávních, přičemž negativně vymezíme, že se zde nejedná o rozhodce ve smyslu § 4 a násl. zákona č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů, ve znění pozdějších předpisů, ale o „jiný orgán“ ve smyslu § 7 odst. 1 in fine OSŘ („V občanském soudním řízení projednávají a rozhodují soudy spory a jiné právní věci, které vyplývají z poměrů soukromého práva, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány.“). Konkrétně pak typicky může jít v této působnosti o roli jakéhosi „rozhodce“ či pomyslného „soudce“ soukromoprávních sporů zejména dle § 129 zákona o elektronických komunikacích. Procesně je postupováno zejména dle ustanovení § 141 správního řádu, které mimochodem novelizováno od účinnosti tohoto stěžejního procesně-právního předpisu dosud nebylo. Jedná se tedy o právní úpravu sporných řízení v rámci správního řádu relativně velmi stručnou, zdá se však tedy, že doposud novelizacemi netknutou a tedy z pohledu zákonodárce patrně minimálně postačující.

Zbývá snad toliko pro úplnost ve zkratce rozebrat v názvu této práce obsažený pojem „kompetence“, protože činí v praxi výklad jeho obsahu, zdá se, drobné potíže. Jeví se, že ohledně významu tohoto relativně v právní praxi často užívaného pojmu nepanuje dosud přesná shoda, přičemž bývá pro definování kompetencí užíváno také srovnání s více či méně blízkými pojmy. Konkrétně Frumarová definuje kompetenci takto (i s využitím poznámek pod čarou v citovaném textu): „Kompetenci lze v podstatě nejobecněji chápat jako vlastnost právních subjektů nebo orgánů spočívající v povinnosti či možnosti něco určitou formou konat, činit. Je tedy úzce spjata s pojmy působnost, pravomoc a příslušnost, přičemž právě v ohledu vzájemného vztahu, resp. obsahového překrývání pojmu kompetence na straně jedné a pojmů

působnost¹⁴, pravomoc¹⁵ a příslušnost¹⁶ nepanuje shoda.“¹⁷. Zmíněná autorka následně dospěla k závěru, že „(...) lze v podstatě konstatovat, že pojem kompetence je pojmem širokým a bohužel obsahově velmi nejednoznačným, jenž v sobě v podstatě může zahrnovat pojem působnost, pravomoc i příslušnost. (...) byť samozřejmě při respektování odlišných názorů, že pojem kompetence by měl v podstatě (napříč právním řádem) znamenat, resp. vyjadřovat v nejobecnější rovině jak pojem působnosti (resp. příslušnost v procesněprávní rovině), tak i pojem pravomoci; tedy že jde v podstatě o vymezení toho, který orgán druhově (pravomoc) a individuálně (příslušnost) určený je povinen či oprávněn to či ono rozhodovat, resp. konat (působnost).“¹⁸.

Tato práce nemá ambici polemizovat s tím kterým pohledem jurisprudence stran pojmu „kompetence“, nicméně v té souvislosti nelze neopomenout, že současná právní úprava postavení ČTÚ je do značné konfrontována s relativně velkým množstvím rozhodnutí zvláštního senátu zřízeného dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů o příslušnosti či naopak nepříslušnosti ČTÚ k vydání rozhodnutí ve věci - aktuálně přes 500 případů, kde účastníkem řízení byl ČTÚ, a to z celkových 1365 případů¹⁹. Svým poměrem tak tyto stále v agendě zvláštního senátu vyskytující se případy mohou evokovat buď legislativně ne zrovna ideálně provedená vymezení kompetencí ČTÚ ve vztahu k jiným orgánům veřejné moci, nebo přinejmenším dojem, že činnost ČTÚ je tak rozsáhlá, že se zkrátka u zvláštního senátu vyskytuje častěji, než jiné činnosti (jiných orgánů).

¹⁴ „Působnost je obvykle ve správněprávní nauce chápána jako vymezení okruhu úkolů, záležitostí (působnost věcná), jež musí či může orgán veřejné moci v určitém území (obvodu) vykonávat, řešit (působnost územní); jako zvláštní kategorie věcné působnosti se pak uvádí působnost osobní.“

¹⁵ „Pravomoc lze vymezit jako právní prostředky, které jsou svěřeny orgánu veřejné moci za účelem výkonu jeho působnosti.“

¹⁶ „Příslušnost (věcná, místní, funkční) je chápána jako institut práva procesního, jenž vyjadřuje, který z orgánů majících stejnou působnost (kategorie hmotněprávní) je příslušný v konkrétním případě rozhodovat.“

¹⁷ FRUMAROVÁ, Kateřina. Kompetenční spory rozhodované Nejvyšším správním soudem. *Správní právo* [online]. 2013, XLVI (6), 19 [cit. 2021-04-04]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/kompetencni-spory-rozhodovane-nejvyssim-spravnim-soudem.aspx>.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Dle údajů z vyhledávací databáze provozované Nejvyšším správním soudem ke dni 26. ledna 2022, blíže viz <http://www.nssoud.cz/main0Col.aspx?cls=JudikaturaExtendedSearch&pageSource=2>.

Uzavřeme zde, že pojem kompetence chápeme v této práci ponejvíce „v podstatě nejobecněji jako vlastnost právních subjektů nebo orgánů spočívající v povinnosti či možnosti něco určitou formou konat, činit“²⁰.

Nelze také opomenout, že Veřejný ochránce práv věnuje ČTÚ část svých stanovisek a uzavírá, že „oblast poskytování telekomunikačních služeb je chráněnou oblastí života jak ve smyslu antidiskriminačního zákona, tak i zákona o ochraně spotřebitele (jedná se o soubor vztahů mezi prodávajícím a spotřebitelem, jež zákon pokrývá)“²¹, tudíž již z praktických dopadů do ekonomického života společnosti není vhodné, aby případně byla definována kompetenční role ČTÚ nesrozumitelně, respektive nad pomyslnou obvyklou mírou podobných kompetenčních sporných rovin, neboť to může vést mj. ke ztrátě důvěry společnosti ve výkon exekutivní, potažmo soudní moci.

Byť v této podkapitole hodnotíme zejména činnost ČTÚ pohledem příslušných pojmů užitých v názvu této práce, domníváme se, že je záhodno zde též zmínit v jurisprudenci praktikované rozdíly ve výkladech pojmů „správní orgán“ a „správní úřad“, protože oba pojmy jsou v této práci užívány (nad to „úřad“ je přímo v názvu práce) a rozdíly v dotčeném pojmosloví se snaží aprobevat také tato práce. O těchto divergencích, týkajících se rovněž charakteristik ČTÚ jako instituce, bylo v právní nauce popsáno mnoho stran. Zmiňme tedy snad to nejpodstatnější tak, jak to i s pomocí odkazů na jinou odbornou literaturu vymezuje Pouperová: „(...) v literatuře jsou používány pojmy *správní úřad* (někdy stále také *orgán státní správy*) a *správní orgán* (někdy také *orgán veřejné správy*) v různých pojetích, která zároveň ne vždy souhlasí s významem, v jakém tyto pojmy (ovšem nedůsledně) používají právní předpisy (...) K terminologii používané v české nauce lze shrnout, že zatímco termín *orgán veřejné správy* se uplatňuje spíše v hmotněprávním kontextu, termín *správní orgán* má většinou procesní konotaci. Oba termíny vyjadřují, že orgán vykonává veřejnou správu, a používají se tam, kde

²⁰ FRUMAROVÁ, Kateřina. Kompetenční spory rozhodované Nejvyšším správním soudem. *Správní právo* [online]. 2013, XLVI (6), 19 [cit. 2021-04-04]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/kompetencni-spory-rozhodovane-nejvyssim-spravnim-soudem.aspx>.

²¹ Stanovisko Veřejného ochránce práv ze dne 27. 9. 2021 pod sp. zn. 5799/2020/VOP in Evidence stanovisek ombudsmana - vyhledávání (sp. zn. 5799/2020/VOP). *Veřejný ochránce práv* [online]. Brno, 2021, 27.9.2021 [cit. 2022-01-26]. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/9840>.

není třeba rozlišovat, kdo je nositelem oné veřejné správy. Pojem správní úřad vyjadřuje, že jde o vykonavatele výlučně státní správy; naopak nelze toto označení použít v případech, kdy hovoříme o výkonu veřejné správy, jejímž nositelem je nebo může být i subjekt odlišný od státu.²² Tato práce se tyto terminologické rozdíly snaží respektovat či přinejmenším alespoň nezpochybňovat.

V této podkapitole jsme provedli krátký rozbor „pozadí“ této práce, abychom vytvořili pomyslný entrée k následující části této kapitoly – výzkumným otázkám této práce.

I. 1. 2. Výzkumné otázky a jejich zdůvodnění

Jakkoli se může jevit z pozitivně-právního pohledu role ČTÚ „jasná“, je v reálném výkonu ne vždy zrovna snadno uchopitelná a zpracovatelná. ČTÚ může v reálném výkonu jeho činností postihnout řada nesrovnalostí.

Český telekomunikační úřad a jeho činnost, potažmo regulace v oblasti elektronických komunikací (a poštovních služeb) se svými národními i mezinárodními specifiky je relativně obsáhlým tématem, které by - probíráno v podrobnostech - samo o sobě přesahovalo rámec a rozsah této práce.

V této práci jsou proto vybrány pouze některé „kategorie“ nuancí ve vztahu k Úřadu, a které již byly letmo zmíněny v rámci této úvodní kapitoly.

Připadá nám pro systemizaci této práce vhodné vyjavit zde nyní následující základní výzkumné otázky této práce (zčásti coby teze *sensu lato*):

- a) jak je v České republice legislativně a prakticky zajištěn výkon rozhodování sporů v oblasti služeb elektronických komunikací a výkon dohledu v této sféře?

²² POUPEROVÁ, Olga. *Ústřední správní úřady – formální, nebo materiální pojetí?* Právník [online]. 2013, 2013 (1), 67-77 [cit. 2023-08-31]. Dostupné z: https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2013/1/Pouperova_1_2013.pdf.

- b) odpovídá souhrn kompetencí svěřený Českému telekomunikačnímu úřadu souladnému výkonu jeho správních činností?
- c) jsou vhodně nastaveny záruky pro nezávislý výkon správních činností Českého telekomunikačního úřadu a pro přezkum jeho správních aktů?
- d) zvyšuje se entropie tzv. práva elektronických komunikací, a pokud ano, jaký to má vliv na vymahatelnost práva v České republice v této sféře?

Uvedené základní výzkumné otázky této práce se „snoubí“ a prolínají do základní hypotézy této práce (teze *sensu stricto*), jak je vymezena v přísl. násl. podkapitole.

Všechny teze budou prověřovány tak, jak je popsáno rovněž v přísl. násl. podkapitole, tedy především rozbohem správních činností Českého telekomunikačního úřadu dle pozitivní právní úpravy i stavu *de facto*, rozbohem rozhodovací praxe soudů, jakož i rozbohem příslušné odborné literatury, a v neposlední řadě též rozbohem postavení jmenovaného úřadu jako takového (systémově) se zaměřením se též na jeho vnitřní strukturu.

Mezi výzkumné otázky tak zejména nepatří hodnocení postavení národních regulátorů v těch kterých zemích světa a ani podrobné rozboru rovin typu jaká je efektivita Českého telekomunikačního úřadu ve vztahu k nákladům, kterými jeho činnost „zatěžuje“ státní rozpočet České republiky, a podobně, byť jsou v textu této práce pro úplnost elementárně také související záležitosti zmíněny.

I. 2. Cíle disertační práce

Tato disertační práce si klade za cíl zejména zevrubněji prozkoumat výšeč státní správy, ve které své kompetence vykonává Český telekomunikační úřad, a ve svém výsledku pak dát odpovědi na otázky, které byly předestřeny coby teze (v pojetí *sensu lato*), a tím i k odpovědi na základní hypotézu této práce (k ní srov. dále), přičemž akcent tak bude dán zejména na průzkum těchto oblastí:

- a) rozhodování sporů v oblasti elektronických komunikací (hlavní směry),
- b) dozorová role Českého telekomunikačního úřadu (hlavní směry),
- c) rozkrytí původů a následků potenciální „dichotomie“ v postavení Českého telekomunikačního úřadu (regulátor kontra rozhodce sporů),
- d) rozbor neustálých kompetenčních sporů mezi obecnými soudy a Českým telekomunikačním úřadem,
- e) zhodnocení postavení Českého telekomunikačního úřadu jako tzv. nezávislého správního úřadu a jeho „personálního substrátu“.

Se shora uvedenými body souvisí nepřímo též popis historických konotací – hl. vývoj příslušného pozitivního práva, který bude rovněž krátce v této práci rozebrán.

I. 3. Zdůvodnění významnosti tématu

Téma disertační práce je svým zaměřením na živou oblast telekomunikací aktuální, a vzhledem ke stále většímu pronikání služeb elektronických komunikací do běžných každodenních situací a s tím, jak se objevují nové způsoby funkcionalit takových služeb, je toto téma automaticky „inovováno“.

Služby elektronických komunikací jsou svým charakterem nejen „technicky“ věcně (velmi) složitou součástí správních činností v České republice, ale jsou i poměrně složitou oblastí také pro svá právní specifika včetně nadnárodních harmonizačních snah [o čemž nepřímo svědčí například také množství mezinárodních organizací, jejichž členem, případně účastníkem jejich aktivit ČTÚ je: „S cílem prosazování zájmů České republiky se zástupci Českého telekomunikačního úřadu účastní významných zasedání v rámci orgánů Evropské unie (EU),

Skupiny nezávislých regulátorů (IRG), Severoatlantické aliance (NATO), Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD), Mezinárodní telekomunikační Unie (ITU), Evropské konference správ pošt a telekomunikací (CEPT), Evropského ústavu pro telekomunikační normy (ETSI) a Světové poštovní unie (UPU).²³, nad to je ČTÚ členem BEREC - *Body of European Regulators for Electronic Communications*]. Závěry z těchto nadnárodních aktivit jsou nezdědka zveřejňovány a není jich málo.

I vzhledem k tomu, že jde o poměrně rychle se rozvíjející oblast, vznikají (i) z tohoto důvodu některé „obtížné momenty“ ve správních řízeních zahajovaných (u) ČTÚ jak na návrh, tak *ex offo*, což opět dokládá bohatá soudní praxe, respektive judikatura.

V české odborné literatuře se oblasti služeb elektronických komunikací věnuje jak komentářová literatura, tak i několikero odborné publikace pojednávající např. o roli ČTÚ v rovině tzv. nezávislého správního úřadu.

Vzhledem k současnému přístupu autora této práce k reálným výstupům a rozhodovací praxi Českého telekomunikačního úřadu se (i takto) očekává možnost nahlížet na danou tematiku v nových, resp. ojedinělejších souvislostech.

Lze v rámci této podkapitoly uzavřít, že se jedná o vysoce aktuální téma a to též s přihlédnutím k tomu, že na Český telekomunikační úřad budou v nejbližším budoucnu kladeny další a další požadavky v podobě výkonu nových regulatorních a dozorových kompetencí zejména ve vztahu k tzv. digitální ekonomice (k tomu viz dále).

²³ ČTÚ v mezinárodních organizacích. *Český telekomunikační úřad* [online]. Praha [cit. 2021-04-10]. Dostupné z: <https://www.ctu.cz/mezinarodni-organizace-ctu>.

II. Vymezení základní hypotézy, status quo a úvod do ostatních souvislostí

II. 1. Vymezení základní hypotézy (tezí *sensu stricto*)

S ohledem na předkládané (základní) výzkumné otázky je základní hypotézou tato:

„Právní úprava postavení Českého telekomunikačního úřadu coby regulátora i rozhodce v České republice odpovídá obecné definici tzv. nezávislého správního úřadu, přičemž k výkonu těchto činností má tento úřad vhodně legislativně vymezené kompetence.“

K této základní hypotéze lze uvést, že kompetence Českého telekomunikačního úřadu jako ústředního správního úřadu mohou případně „reprezentovat“ nedostatečnou právní úpravu jednak v komparaci s některými jinými státy a dále zejména vzhledem k perzistentní existenci relativně mnoha kompetenčních sporů mezi ČTÚ a obecnými soudy, přičemž lze předpokládat, že je možno takovou negativní situaci právními prostředky zlepšit.

Zároveň si nelze nepovšimnout, že správní praxe může eskalovat „střet zájmů“ Českého telekomunikačního úřadu, když tento působí jako regulátor trhu služeb elektronických komunikací a zároveň jako „arbitr“ (rozhodce) sporů v této oblasti, tj. vykonává veřejnoprávní regulaci vůči jedné ze stran soukromoprávního sporného správního řízení, přičemž může být otázkou, zda jsou takto postavené role vhodně kombinovány, a zda je potřeba zásahu zákonodárce, aby se z tohoto stavu vymanil, což se může týkat nejen oblasti služeb elektronických komunikací, ale také oblasti poštovních služeb.

ČTÚ se tedy může jevit být reprezentantem jisté „dvojité role“ zejména v případech, kdy vznikne soukromoprávní spor, o němž má rozhodnout či se s ním jinak vypořádat a zároveň je součástí skutku, jež je předmětem sporu, také porušení takové normy, které lze veřejnoprávně sankcionovat (typicky pokutou), tj. typicky když je zahájeno návrhové (kontradiktorní) správní řízení a zároveň v téže věci následně zjištěno zejména z návrhu na zahájení sporného řízení, že zde existují také okolnosti, které svědčí i pro zahájení řízení z moci úřední o přestupku.

Typicky tak právě zde může jít v těchto věcech o působnost ČTÚ vystupujícího v roli „soudce“ či „rozhodce“ soukromoprávních sporů a zároveň jako pomyslný „trestající dozorce“. Naskytá se otázka, proč by právě toto měl či mohl být problém.

V praktické rovině si lze představit, že se s důvěrou ve správné a spravedlivé rozhodnutí sporu obrací navrhovatel na ČTÚ, který tím však zároveň může do jisté míry riskovat, že v rámci sporného správního řízení s ním bude vedeno též řízení přestupkové, jak již bylo naznačeno, protože bude od podání svého návrhu na zahájení sporného řízení odrazován, což nebude zpravidla dle našeho názoru ideálním stavem, neboť se tak například dlužník prodlévající s úhradou konzumovaných služeb vyhne vydání exekučního titulu na svou osobu. Tím pádem dle našeho názoru hypoteticky může docházet svým způsobem až k podlamování práva na procesní záruky ochrany majetkových práv u orgánu veřejné moci.

U soudu, který není - a v rámci respektování principu dělby moci ani nemůže být - nadán takovou pravomocí správního trestání, by se navrhovatel (žalobce) zahájení řízení o přestupku zpravidla obávat nemusel, když ostatně není známo, že by soudy, respektive soudci běžně podávali podnět k prošetření podezření ze spáchání přestupku ke správním orgánům.

Zčásti podobný problém potenciálně vzniká, pokud Úřad reklamuje kupříkladu poštovní službu, kterou sám využil, typicky při doručování vlastních úředních písemností, u provozovatele poštovních služeb, a zároveň je například při řešení takové reklamace zjištěno, že se zásilkou bylo provozovatelem zacházeno v rozporu se ZPS, k čemuž Úřadu náleží dozorové kompetence včetně možnosti vedení přestupkového řízení. V tomto smyslu pak může docházet k proplétání soukromoprávního postavení Úřadu (Úřad jako odesílatel poštovní zásilky) s veřejnoprávním postavením Úřadu (Úřad jako dozorový orgán). Zde však, zdá se, v praxi k větším potížím nedochází, jak nepřímo dokumentuje také soudní praxe²⁴.

²⁴ K tomu viz např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod čj. 9 A 78/2016-35 ze dne 28. listopadu 2018, kde soud v odůvodnění mj. uzavřel: „Jednání žalobce vykazuje značnou míru společenské nebezpečnosti, protože opakovaně vydal zásilky určené do vlastních rukou a obsahující úřední písemnost neoprávněným příjemcům, což mohlo mít závažné procesní i hmotněprávní důsledky. (...) S poukazem na nesporný skutkový stav zjištěný žalovaným a správním orgánem I. stupně soud uzavírá, že žalobce naplnil znaky skutkové podstaty správního deliktu podle § 37a odst. 2 písm. e) zákona o poštovních službách tím, že zásilky, jež byly určeny do vlastních rukou adresáta, vydal neoprávněně (třetí) osobě, tedy zacházel s nimi způsobem, který nebyl součástí poskytování

Samotná existence takové „dvojitě role“ správního orgánu je jednou ze součástí předmětu zkoumání této práce, přičemž připouštíme, že se nelze vyhnout zejména historickým konotacím, které s takovými okolnostmi přímo či nepřímo mohou souviset, a i proto jsou v této práci dále zmíněny.

Poznamenejme, že konkrétněji se jedná o sporná řízení, kde coby správní orgán ČTÚ řeší spory v případech stanovených zvláštním zákonem, kterým je již zmíněný zákon o elektronických komunikacích, a to na základě zákonného vymezení § 141 odst. 1 in fine správního řádu s odkazem na § 10 správního řádu a též v návaznosti na § 108 zákona o elektronických komunikacích a dále zejména dle § 129 uvedeného zákona (ČTÚ rozhoduje spory mezi osobou vykonávající komunikační činnost na straně jedné, a účastníkem, popřípadě uživatelem na straně druhé, na základě návrhu kterékoliv ze stran sporu, pokud se spor týká povinností uložených tímto zákonem nebo na jeho základě).

Statisticky nejpočetnější jsou (zjednodušeněji uvedeno) tzv. spory o vyúčtování ceny za poskytnuté služby elektronických komunikací. Návrh na rozhodnutí sporu obecně může tedy dle § 129 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích podat také účastník - podle legální definice každý, kdo uzavřel s podnikatelem poskytujícím veřejně dostupné služby elektronických komunikací smlouvu na poskytování těchto služeb (např. v postavení spotřebitele; účastník ohledně vadných vyúčtování cen podává zpravidla návrhy dle § 129 odst. 3 zmíněného zákona) -, byť bude pravidelně navrhovatelem poskytovatel takové služby.

Jak vyplývá z důvodové zprávy k návrhu novely zákona o elektronických komunikacích²⁵, tak v letech 2010 až 2014 bylo zahájeno celkem více než 500 tisíc takových správních řízení u ČTÚ.

poštovní služby ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o poštovních službách. (...) Soud neshledal opodstatněnou ani námitku, v níž se žalobce dovolává zásady subsidiarity správní represe s tím, že užití sankčních nástrojů veřejného práva k ingerencím do soukromoprávních poměrů považuje za bezdůvodné.“

²⁵ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů dle znění v aplikaci o/dok: Vyhledávání ve VeKLEP - čj. 888/2014-LO-SP [online]. Praha: Úřad vlády ČR, 2015 [cit. 2016-08-25]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=RACK9ZRCZNV5>.

Jak již bylo letmo předesláno, tak mezi ČTÚ a soudy panuje dlouhodobě také množství kompetenčních konfliktů, kdy dle databáze Nejvyššího správního soudu, respektive na jeho www prezentaci vedené databáze²⁶ zvláštního senátu zřízeného dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, patří kompetenční konflikty mezi ČTÚ a soudy, potažmo ostatními správními orgány s přehledem k nejčastějším kompetenčním konfliktům rozhodovaným zvláštním senátem vůbec, jak již také bylo zmíněno na jiném místě této práce.

I z výše nastíněného se předběžně podává, že se mohou vyskytnout některé nechtěné projevy zčásti nevhodně nastavených vybraných kompetencí ČTÚ.

Otázka řazení ČTÚ mezi tzv. nezávislé správní úřady rezonuje v odborné literatuře prakticky od vzniku takovýchto úřadů, přičemž ČTÚ je do přehledu těchto úřadů pravidelně řazen, nicméně může být otázkou, zda je tomu tak oprávněně.

Závěrem této podkapitoly bychom rádi rekapitulovali, že tato práce není vyčerpávající studií všech možných teoretických konstruktů při hledání odpovědí stran výzkumných otázek, potažmo základní hypotézy, ale spíše pojednáním nad vybranými nuancemi, což by k nalezení odpovědí na vytčené otázky, resp. též hypotézu mělo vést.

II. 2. Současný stav řešeného tématu v odborné literatuře

Byť se jedná o téma ne tak často rozpracovávané, jako v případě některých jiných (namátkou zmiňme například obecně sféru správně-procesní), nelze ovšem říci, že by se jednalo o téma opomíjené či snad okrajové. S jistou mírou zjednodušení by bylo možno říci, že penzum publikační činnosti autorů je širší v oblasti týkající se regulatorních otázek jako takových, méně širší je pak v případě otázek týkajících se národního regulátora v oblasti služeb elektronických komunikací a poštovních služeb v České republice, přičemž ani zde se nejedná o vyloženě ojedinělé práce.

²⁶ Viz <http://www.nssoud.cz/main0Col.aspx?cls=JudikaturaExtendedSearch&pageSource=2>.

Taktéž nelze opomenout, že existují odborné texty a práce, které se dotýkají tématu této práce coby součásti tématu jiného (hlavního) – jako příklad lze uvést zpracování tématu veřejnoprávní ochrany spotřebitele²⁷ či obecného postavení tzv. nezávislých správních úřadů (k tomu srov. zdroje k této práci).

Pro úplnost zmíníme, že v recentním období se objevují též práce vč. odborných článků týkající se tzv. digitální ekonomiky, jejíž podstatnou část má z pozice regulátora zaštitit rovněž Český telekomunikační úřad, jak je rozebráno na jiném místě této práce.

V dalším lze podpůrně poukázat na následující podkapitolu a ovšemže také případně na sumář zdrojů k této práci uvedený při závěru práce samé.

²⁷ Viz VÍTOVÁ, Blanka. *Zákon o ochraně spotřebitele: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-984-7.

II. 3. Podkladové prameny zvoleného tématu

Jako podkladové prameny byla zvolena zejména juristická stanoviska vyjádřená v soudní judikatuře a dále renomovanými autory v odborné literatuře, jakož i zobecněnější závěry obsažené v materiálech získaných z reálné praxe výkonu činnosti správního orgánu, o kterém je tato práce zejména psána, tedy ČTÚ.

Za vhodné považujeme identifikovat zde alespoň některé vybrané práce, které se věnují (byť i jen z jisté části) tématu, které rozpracovává tato disertační práce (bližší bibliografické údaje jsou k nim obsaženy v kapitole VI.):

- POUPEROVÁ, Olga. *Správní právo: Nezávislé správní úřady* [online]. 2014, **2014** (4) – v tomto příspěvku se autorka zabývá zejména nezávislými správními úřady obecně, tj. definováním správního úřadu a jeho eventuální nezávislosti (včetně rozboru různých „druhů nezávislosti“ a jejich komponentů), přičemž vyjmenovává specifické problematické aspekty těchto těles a to též ve vztahu k ústavní konformitě jejich koncepce;
- POUPEROVÁ, Olga. Nezávislé regulační orgány v judikatuře Soudního dvora Evropské unie. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2017, Vol. 12, No. 1. – v daném článku autorka pojednává o tom, že pro regulační orgány v některých hospodářských odvětvích právo EU stanovuje požadavek nezávislosti, nicméně ve většině případů nekonkretizuje, jak má být požadavek nezávislosti v národních právních řádech členských států proveden, aby odpovídal záměrům evropského zákonodárce, přičemž autorka poskytuje přehled o dosavadních rozhodnutích Soudního dvora EU, který by dle autorky mohl poskytnout návod na to, aby požadavkům na nezávislost daných orgánů národní zákonodárce mohl vyhovět;
- POUPEROVÁ, Olga. Nezávislé správní úřady v kontextu nálezu Ústavního soudu PL. ÚS 21/14. *Acta Iuridica Olomoucensia*, 2015, Vol. 10, No. 2. – daný článek se zabývá nezávislými správními úřady v kontextu právní úpravy státní služby ve vztahu k nálezu Ústavního soudu, kterým byla zrušena část zákona o státní službě a v podstatě vyslovena jistá protiústavnost existence nezávislých správních úřadů;

- POUPEROVÁ, Olga. *Ústřední správní úřady – formální, nebo materiální pojetí?* Právník [online]. 2013, 2013 (1), 67-77. – článek se soustředí mj. na rozhodnutí Ústavního soudu pod sp. zn. Pl. ÚS 52/04 ze dne 30. 11. 2010, jímž uvedený soud odmítl svou pravomoc řešit spor mezi Radou pro rozhlasové a televizní vysílání a Českým telekomunikačním úřadem, a dále se autorka věnuje problematice, které správní úřady jsou ústředními správními úřady s ohledem na dopad rozlišení správních úřadů ústředních a „jiných“ (ve vztahu ke kompetenčním sporům či rozhodování o opravných prostředcích);
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013 – v tomto díle musíme vyzdvihnout podkapitolu „Nezávislé správní úřady“, která poskytuje základní vhled do dané problematiky, jakož i vyděluje a popisuje tzv. absolutní a relativně nezávislé správní úřady;
- ZDRAŽILOVÁ, P. (ed.), KLIKOVÁ A. (ed.). *Kolegiální orgány ve veřejné správě*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2013. – uvedená publikace je pozoruhodnou kompilací vystoupení účastníků konference k tématu kolegiálních orgánů, a ke které pro bližší zmínku volíme několik slov stran příspěvku Aleny Klikové, která se věnuje organizačním principům, dle kterých vznikají kolegiální orgány veřejné správy, jakož i kolektivnímu rozhodování, a příspěvku Petra Průchy, který se věnuje některým teoretickým elementům stran postavení kolegiálních orgánů a jejich „administrování“.

Zajímavou je také otázka východisek v podobě související terminologické problematiky dané také stavem univerzitní jurisprudence.

Tato práce rovněž zpracovává následující publikované (uveřejněné) textace autora této práce:

- „10 let sporných správních řízení v oblasti služeb elektronických komunikací aneb dekáda správního orgánu coby "trestajícího rozhodce"“, příspěvek publikován ve sborníku *Právo v proměnách času: 10 let debatování mladých právníků - sborník odborných příspěvků z mezinárodní konference Olomoucké debaty mladých právníků 2016*, MADLEŇÁKOVÁ, Lucia, VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana (eds.). Praha: Leges, 2016. ISBN: 978-80-7502-186-1;

- „Politický vliv na složení vrcholného kolegiálního orgánu tzv. nezávislého správního úřadu“ in VEČEŘA, Miloš, HAPLA, Martin (eds.). *WEYROVY DNY PRÁVNÍ TEORIE 2017 (Sborník z konference)*. Brno: Masarykova univerzita Brno, 2017. ISBN 978-80-210-8752-1;
- „Vybrané faktory omezující přístup k soudu se zvláštním zaměřením na vztah správního a soudního řízení“ in BENÁK, Jaroslav, VIKARSKÁ, Zuzana, JANOVEC, Michal (eds.). *COFOLA 2018 Část IV. - Právo na přístup k soudu (Sborník z konference)*. Brno: Masarykova univerzita Brno, 2018. ISBN 978-80-210-9044-6;
- „Několik poznámek ke lhůtám podle správního řádu“ in KNOLL, Vilém, ed. *Acta historico-iuridica Pilsnensia 2017/1 : Právo v běhu času : sborník příspěvků z mezinárodní konference..* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018.
- „Právní souvislosti „ne-vlastnictví“ telefonního čísla jeho uživatelem, aneb když padne telekomunikační operátor.“ *Právní rozhledy*. 2018, 26 (5). ISSN 1210-6410;
- „Povinný správní poplatek coby odepření právní ochrany nemajetnému, aneb bez peněz se chudý práva u správního orgánu nedovolá?“ *Právní rozhledy*. 2017, 25 (5). ISSN 1210-6410.

II. 4. Metody výzkumné části

Předpokládá se využití zejména metody deskripce k popisu historického pozadí a aktuálního „fungování“ ČTÚ včetně jeho postavení jako tzv. nezávislého správního úřadu a stávajícího stavu nejčastějších správních řízení u Českého telekomunikačního úřadu, jakož i zmapování (deskripce) personálií, nebo problematických oblastí u nejčastějších správních řízení u Českého telekomunikačního úřadu a jejich analýza (nejen) ve vztahu k postavení tohoto úřadu mezi orgány veřejné moci (jmenovitě vybranými správními orgány a obecnými soudy), tzn. k metodě deskripce bude užito i metody analýzy (zejména klasifikační, vztahové a kauzální) a syntézy při zpracování poznatků zjištěných výzkumem (zejména podmínky vzniku určitých stavů legislativních úprav, zavedené praxe správních řízení, etapy jejich evoluce apod.), za souvisejícího užití metody dedukce.

Rovněž se předpokládá využití metody komparace pro srovnání některých jevů a stavů (například kompetence ČTÚ v porovnání s kompetencemi orgánů podobného zaměření ve vybraných zemích, nebo vztah mezi řízením soudním a správním u některých typů řízení, jež se věcně dotýkají na první pohled téže oblasti služeb elektronických komunikací).

V neposlední řadě se předpokládá také využití metody generalizace (na základě zkoumání vybraného vzorku některých objektů – např. vybraných správních spisů) a metody abstrakce pro vyloučení případných nepodstatných eventualit.

II. 5. Předpokládaný přínos výstupů pro obor

Přínosem budiž příspěvek k poznání potenciálních slabých míst, případně (i) hrozeb v kompetencích ČTÚ a v jeho správní praxi (analogie s „*best practices*“), a to zejména z hlediska koncepčního (funkčního).

II. 6. Členění této práce

Tato práce je členěna následovně do kapitol:

- a) kapitola I. po prologu dále rozvádí obvyklý letmý úvod a dále se věnuje stručnému vymezení problematiky a základních výzkumných otázek, jakož i cílů této práce a zdůvodnění významnosti tématu,
- b) kapitola II. vymezuje základní hypotézy, status quo, a tvoří jakýsi další zjednodušený úvod do ostatních souvislostí, tudíž vymezuje také základní hypotézu (teze *sensu stricto*), krátce popisuje současný stav řešeného tématu v odborné literatuře, a zmiňuje se o autorem zvolených podkladových pramenech a také o jím zvolených metodách výzkumné části a předpokládaných přínosech výstupů pro obor,
- c) kapitola III. se věnuje v podstatné části popisu sféry prostředí telekomunikací, Českého telekomunikačního úřadu a jeho kompetenčního vymezení, přičemž neopomíná popis právní úpravy telekomunikací na území České republiky v její minulosti, ale i současné podobě, k čemuž připojuje také otázku kompetenčního vymezení zodpovědanou zvláštním senátem ve vztahu k ČTÚ, vznik a postavení tohoto úřadu; další stěžejní pasáž textu této kapitoly se věnuje vymezení daného úřadu coby kolegiálního a nezávislého

správního úřadu s tím, že provádí krátkou komparaci s tělesy podobnými ČTÚ v zahraničí, a to rovněž z úrovně problematiky mezinárodní koordinace v oblasti telekomunikací, a neopomíná se ani vztah ČTÚ k Parlamentu, vládě, správním a civilním soudům, a některým vybraným správním orgánům; specifickou podkapitolou je ta, která pojednává o právním postavení zaměstnanců ČTÚ; v závěru kapitola shrnuje právní postavení Úřadu *pro futuro*,

- d) kapitola IV. je stěžejní pro pojednání o problematice výkonu rozhodování sporů a výkonu dohledu ČTÚ včetně jejich případné kombinace, přičemž je poukazováno též na jistou „schizofrenní roli“ Úřadu právě při kombinaci dohledové a rozhodovací kompetence,
- e) kapitola V. obsahuje konkluzi této práce,
- f) zbývající kapitoly obsahují výčet pramenů a zdrojů pro tuto dizertační práci, jakož i nezbytné shrnutí (abstrakt) práce a seznam klíčových slov v příslušných jazykových verzích.

III. Telekomunikace, Český telekomunikační úřad a jeho kompetenční vymezení

Považujeme pro přehlednost za vhodné rozvést v následujících podkapitolách alespoň základní (nikoli tedy vyčerpávající) údaje stran jisté „historické evoluce telekomunikací“ v právní a institucionální rovině, neboť právě ve vazbě na minulost pak lépe vynikají historické konotace vůči aktuálnímu stavu právnímu i faktickému, a to nejen ve vztahu k ČTÚ.

Rovněž považujeme za vhodné zdůraznit, že v historii práva elektronických komunikací typicky zákonná normotvorba nahrazovala při přípravě zcela nového zákona původní zákon tak, že jej rušila jako celek, ovšem nelze se domnívat, že by byla s tímto tato „stará“ právní úprava bez dalšího odsouzena do „propadliště dějin“. V některých ohledech jsou tyto zákony stále „živé“, byť již nejsou součástí soustavy platných právních předpisů po řadu let. Za všechny lze jmenovat například problematiku věcných břemen vzniklých za účinnosti těch kterých „starých“ předpisů, kdy mnohdy tato břemena tíží ty které nemovitosti, přes které vede např. telekomunikační vedení, dodnes.

Nicméně není naší snahou popsat veškeré historické konotace, neboť by to s ohledem na zaměření této práce nebylo snad ani žádoucí.

III. 1. Právní úprava telekomunikací na území České republiky

Telekomunikační právo je relativně „mladé“, což však nikterak neubírá na intenzitě jeho rozvoje. Dokonce lze snad říci, že vzhledem k šíři, s jakou zasahuje do každodenního života většiny české populace, je o něm pojednáváno v odborné literatuře relativně méně oproti jiným, avšak nikoli až tak v praxi využívaným právním oblastem či jednotlivým institutům.

Jde-li o vymezení souvisejícího pojmosloví, pak budiž pod pojmem komunikace míněna snad nejobecnější definice tohoto slova coby „úspěšné vyslání a přijetí nějakého smysluplného

sdělení, tedy proces přenášení poselství od zdroje k příjemci pomocí vyjádření“²⁸. Z pohledu fungování lidské společnosti je komunikace zcela nepostradatelná, přičemž „usměřňuje lidskou energii k fungování v rámci ekonomického a sociálního systému“²⁹.

Vzhledem k tomu, že je v této práci hojně zmiňován v různých variantách pojem „telekomunikace“, je pak ještě záhodno uvést, že předpona „tele-“ je uváděna ve významu „daleká“, „na dálku“, či „dálková“³⁰. V současnosti se jedná u pojmu telekomunikace již ponejvíce o synonymum s elektronickými komunikacemi, neboť původní „neelektronické dálkové komunikace“ upadají mimo sféru reálného využití (z dávné historie obecně známé například světelné či kouřové signály). K pojmu „telekomunikace“ lze také uvést tuto jednodušší definici: „Elektronický přenos informací v podobě datové, zvukové, audiovizuální atd.“³¹. Masivnější rozvoj telekomunikací, respektive elektronických komunikací nastává až s objevem elektrických a magnetických fyzikálních jevů.³²

Hovoříme-li o území České republiky „v průběhu času“, pak se tímto nutně musí mýnit také území Česka a Slovenska od období tzv. první republiky až po rok 1989 s tím, že ve výkladu bude po tomto roce dále pokračováno pro území (posléze samostatné) České republiky. Velmi zjednodušeně lze tak uvést, že se v této podkapitole budeme krátce zabírat právní úpravou od „prvního rozhlasu 1. republiky“ po tzv. post-informační („internetovou“) společnost.

Jako „pilotní“ historickou poznámku na okraj zmíníme, že po první světové válce se na zmíněném československém území vyskytly značné nesnáze s budováním „komunikačních spojení“. Důvodů bylo povícero a patřily mezi ně mimo jiné: situování polohy nově vzniklého státu, potřeba zvýšené komunikace se Slovenskem, která byla do té doby na nižší úrovni, předválečná centralizace k Vídni a některé další³³. Mimochodem první slova vysílaná

²⁸ MIŠOVIČ, Ján. *Komunikace ve společnosti*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015. ISBN 978-80-7380-545-6. s. 12.

²⁹ Ibidems. 33.

³⁰ ABZ.cz: slovník cizích slov - on-line hledání. *Slovník cizích slov: heslo „tele-“* [online]. Ostrava: ABZ knihy, a. s. [cit. 04. 07. 2017]. Dostupné z: scs.abz.cz.

³¹ HLAVENKA, Jiří. *Výkladový slovník výpočetní techniky a komunikací*. 3. vyd. Praha: Computer Press, 1997. ISBN 80-7226-023-5. s. 401.

³² Blíže k tomu viz EIS, Eduard. *Celý svět na dosah*. Praha: Albatros, 1978. s. 11 an.

³³ HUDEC, Antonín. *Spoje slovem i obrazem*. Praha: Nakladatelství dopravy a spojů, 1973. s. 98.

rozhlasem na českém území byla: „Haló, haló! Zde vysílací stanice radiožurnálu ve Kbelích u Prahy“³⁴.

III. 1. 1. Minulá právní úprava telekomunikací na území ČR

Připomeňme, že telefonní i telegrafní spojení a poštovní doprava zjevně patřila již od dob tzv. první republiky mezi priority exekutivní moci, což nepřímou dokládá také uzpůsobení ústřední správy té doby, konkrétně fakt, že „ještě Národní výbor svými zákony vytvořil právní základ pro vznik ministerstva pro zásobování lidu a ministerstva pošt, telegrafů a telefonů“³⁵.

První komplexnější právní úprava, pod kterou „spadalo“ mj. také vysílání rozhlasu, byla provedena zákonem č. 60/1923 Sb., o telegrafech. Zákon obsahoval z dnešního pohledu pouhých 23 paragrafů a autorem bylo napočítáno celkem toliko 5 prováděcích předpisů. Tento zákon obsahoval také derogační ustanovení v § 22, kterým došlo ke zrušení několikerych právních norem, resp. předpisů upravujících obdobnou problematiku z devatenáctého století a rovněž také obsahovalo obecné zrušující ustanovení stran „veškerých zákonných i jiných ustanovení, dosud platných na území Československé republiky, jež odporují tomuto zákonu“.

V přednesu při zákonodárném procesu k uvedenému zákonu poslanec zpravodaj dr. Patejdl pronesl mj.: „Vládní návrh zákona o telegrafech má za účel provést kodifikaci právních norem, jež byly až dosud na újmu přehlednosti roztroušeny v různých zákonech, vládních nařízeních, výnosech atd., a dále má za účel současně provést unifikaci telegrafního práva v celé republice. Význam telegrafu a telefonu - a v nejnovější době radiotelegrafu a radiotelefonu - jako nejrychlejšího prostředku dopravního a zároveň dorozumivacího nejen pro soukromý styk občanstva, nýbrž hlavně a ve zvýšené míře pro veřejnou správu vůbec, pro obranu státu, a konečně i důvody fiskální přiměly skoro všechny státy k tomu, že vyhradily si vliv na zařizování, udržování a provozování tak důležitých prostředků dopravních a dorozumivacích, že jich neoponechaly soukromému podnikání, nýbrž že je prohlásily za výhradné právo státu.

³⁴ EIS, Eduard. *Celý svět na dosah*. Praha: Albatros, 1978. s. 3.

³⁵ VOJÁČEK, Ladislav a Karel SCHELLE. *Právní dějiny na území Slovenska*. Ostrava: Key Publishing, 2007. Právo (Key Publishing). s. 239.

Tak mluví se od samého počátku užívání těchto dopravních prostředků o t. zv. regálu telegrafním. Pro moderní stát lze správněji charakterisovat takové výhradné právo státu jako veřejný podnik státní. Souhrn právních norem, které upravují zřizování, udržování a provozování telegrafů, jakož i jich užívání, nazývá se právem telegrafním. V jednotlivých státech evropských byly tyto poměry upraveny t. zv. telegrafními zákony. Takové telegrafní zákony mají skoro všechny staré státy evropské, zejména je to Francie, Velká Británie, Německo, Belgie a Itálie. Státy, které vznikly nově po válce, rovněž si připravují podobné telegrafní zákony. Československá republika tímto vládním návrhem zákona přistupuje mezi řady států s kodifikovaným telegrafním právem. (...) Ze zásady všeobecného užívání telegrafu a telefonu plyne logicky povinnost státní správy k přijímání a dopravě depeší a hovorů. Státní správa nepřijímá však dle zákona ručení za telegramy jí k dopravě svěřené ani za výkon telefonní služby a neposkytuje proto náhrady za škody, které z toho důvodu vznikly. Příslušnost řádných soudů pro stížnosti a žádosti, vzniklé z právního poměru používání telegrafů, jest vyloučena. Věci ty spadají do kompetence správního řízení, prováděného instanční cestou v oboru poštovní a telegrafní správy.³⁶

Můžeme tedy zkonstatovat, že již v základech se v této téměř stoleté historii rýsují některé linie, které jsou vlastní i současné právní úpravě. Za všechny můžeme zmínit například neodpovědnost poskytovatele telekomunikačních služeb za škody, které mohou vzniknout z nefunkčních telekomunikačních služeb jím jinak poskytovaných, dále vynětí příslušnosti moci soudní k řešení stížností na tento druh služeb a naopak dání této příslušnosti do vlnku veřejné správy, a rovněž poznatky o snaze mnoha evropských států již v tomto relativně raném období elektronických komunikací si tyto sféry „pojistit“ různými mocenskými regulačními úpravami.

O důvodech přijetí navrhovaného zákona ovšem z úst jiného poslance (Hackenberg) také zaznělo: „Kdyby v této vládní předloze šlo výhradně o úpravu telegrafů, mohli bychom tuto předlohu přijmouti, mohli bychom se snad spokojiti tím, že bychom se snažili pozměňovacími

³⁶ Digitální knihovna: Tisky. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. Praha: Národní shromáždění, 1923 [cit. 05. 07. 2017]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1920ns/ps/stenprot/197schuz/s197001.htm>.

návrhy k jednotlivým ustanovením dosáhnouti změny vládního návrhu. Prohlédneme-li si však tuto předlohu, shledáme, že to vlastně není předloha k úpravě telegrafů a telefonů, nýbrž, že není tato předloha nic jiného, než doplněk k zákonu na ochranu republiky, na kterém jste se usnesli před několika dny v této sněmovně. V této předloze nejde převážně o úpravu telegrafů, o zařízení, udržování a monopol; hlavní její ustanovení jsou spíše ustanovení trestní, poněkud drakonické trestní vyhrůžky pro přestupky, které jsou sepsány v řadě paragrafů.“³⁷.

Následně přijatý zákon o telegrafech obsahoval vsutku i z dnešního pohledu několik pozoruhodných ustanovení. Předně je ovšem ještě záhodno uvést, že se v kontextu tohoto zákona telegrafem mínil elektrický telegraf nebo telefon, a to drátový i bezdrátový (radiotelegraf), jakož i elektrická návěštní zařízení, tj. i telefon coby tzv. pevná telefonní linka vyjádřeno dnešní (nikoli ovšem zákonnou) terminologií.

Snad nejvíce tedy upoutává pozornost celkové vyznění zákona, resp. jeho „duch“, který jím prostupuje a tím je zjevná velmi silná státní regulace, když provozování telegrafů „jest výhradním právem státu“ (§ 1 odst. 1) a snad jedinou výjimkou (§ 3 odst. 3) bylo, že koncese nepotřebovaly drátové telegrafy uvnitř budov nebo na souvislých pozemcích téhož vlastníka, pokud jejich souvislost není ani přerušena cizím pozemkem, vodou veřejnou nebo cizí vodou soukromou, ani zatížena služebností vozové cesty, jinak bylo pro propůjčení takového výhradního práva státu zapotřebí získat koncesi.

Kupříkladu radiotelegrafní zařízení bylo možno přechovávat jen s povolením státu (§ 5 odst. 1), resp. jak je na to poukazováno v literatuře, tak „stát měl monopol na veškeré provozování radiofonie, tedy nejen na vysílání, ale i na příjem signálu“³⁸; navíc za to, že někdo zřídil nebo provozoval telegrafy bez povolení ministerstva pošt a telegrafů (krom stanovených výjimek), mohl být trestán pro přečin tuhým vězením od 6 měsíců do 1 roku (§ 18 odst. 1), což

³⁷ Digitální knihovna: Tisky. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. Praha: Národní shromáždění, 1923 [cit. 05. 07. 2017]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1920ns/ps/stenprot/197schuz/s197001.htm> .

³⁸ BEDNAŘÍK P., JIRÁK J., KÖPPOVÁ B. *Dějiny českých médií: od počátku do současnosti*. 1. vyd. Praha: Grada, 2011. ISBN 978-80-247-3028-8. s. 179.

je z pohledu dnešního již stěží představitelná sankce (prakticky by takovému skutku odpovídalo provozování koncového telekomunikačního zařízení bez povolení ČTÚ).

Určitou zajímavostí, v této práci zmíněnou spíše jen mimoděk, jistě zůstává ustanovení stanovící, že soukromé telegramy, fonogramy, nebo telefonní hovory, jejichž obsah směřuje proti bezpečnosti státu nebo jeho hospodářským zájmům nebo odporuje zákonům, veřejnému pořádku nebo mravnosti, jsou z dopravy vyloučeny (§ 10); jak přesně byly např. telefonní hovory odporující mravnosti pro to, aby mohly být „z dopravy vyloučeny“, v praxi zjišťovány, se však nepodařilo dohledat.

Neméně zajímavé je shora naznačené o tom, že již tehdy byla vyloučena příslušnost soudů pro stížnosti „do vyměření telegrafních nebo telefonních poplatků“ (§ 13), přičemž poplatky byly vymáhány správní exekucí, a exekucním titulem byl „úřední výkaz dlužných poplatků“ (§ 14). Rovněž platilo, že „státní telegrafy se zřizují na účet státu a zůstávají jeho majetkem, byť i zájemníci přispěli na jejich zřízení“ (§ 4). Klíčovou úlohu, pokud jde o správní orgány, zastávalo ve věcech telegrafních ministerstvo pošt a telegrafů, kterému příslušelo zejména vykonávat dozor nad telegrafy, vydávat předpisy o používání telegrafů, stanovit podmínky, za nichž se zřizují státní telegrafy, stanovit poplatky za používání telegrafů, nebo upravovat vnitřní službu a provoz telegrafů (§ 6).

Zavést cenzuru telefonních hovorů bylo možno kupř. za války nařízením ministerstva vnitra. V takovém případě byla poštovní a telegrafní správa zproštěna povinnosti zachovávat telegrafní a telefonní tajemství (§ 15 odst. 2), čímž byly míněny nejen údaje o obsahu přijatých telegramů (fonogramů) a zprostředkovaných hovorů, nýbrž i o jménech korespondujících stran, o číslech rozmlouvajících účastnických stanic, a vůbec nebylo dovoleno vyzrazovat jakékoli údaje týkající se telegramů (fonogramů) a telefonních hovorů (§ 15 odst. 1), což neplatilo, pokud zákony pod trestem stanovily všeobecnou povinnost oznamovat určité trestné činy (§ 15 odst. 1 *in fine*).

Z komplexnějšího pohledu na tento zákon je možno také poznamenat, že v době svého vzniku zákon zřejmě nemohl předpokládat bouřlivý rozvoj některých komunikačních prostředků, ke kterým došlo následně (za všechny lze zmínit např. rozšíření rozhlasu, resp. jeho „abonentů-

-posluchačů“³⁹), což byl také jeden z důvodů (nejspíše však marginálnější), proč došlo k jeho následnému nahrazení zákonem novým (k tomu srov. důvodovou zprávu k násl. zákonu).

Další komplexnější právní úprava přišla v období tzv. lidově demokratického zřízení, a sice v zákoně č. 72/1950 Sb., o telekomunikacích. Důvodem tehdy navrhované nové právní úpravy bylo, že stávající zákon „nevyhovuje již plně novému hospodářskému řádu a nové organizaci státního aparátu a některá jeho ustanovení se stala vzhledem k vývoji telekomunikační techniky nedostačujícími“⁴⁰.

V souladu s výše uvedeným definičním vymezením telekomunikací jde také důvodová zpráva k návrhu tohoto zákona, když mj. uvádí: „Za telekomunikační zařízení se považují jen zařízení elektrická, nikoliv sdělovací zařízení optická nebo akustická, jež jsou bez praktického významu pro dálkovou dopravu zpráv; přesto se však pamatuje na to, že by se při technickém pokroku některá taková zařízení mohla státi důležitějším prostředkem pro sdělování zpráv, a umožňuje se proto vztáhnout i na ně platnost zákona.“⁴¹.

V zákoně přetrvává silný regulační charakter (monopolní rysy pro stát ve vztahu k telekomunikacím), a k tomu se objevují dle očekávání prvky tzv. socialistického práva. Viz například účel zákona proklamovaný v § 1 zákona mj. tak, že „telekomunikace slouží zvýšení hmotné i kulturní úrovně lidu...“ nebo v důvodové zprávě k návrhu tohoto zákona uváděné: „Telekomunikační zařízení slouží účinně společnosti spějící k socialismu. Umožňují zvyšování produktivity práce a zvyšují životní úroveň pracujících. Hladká funkce státního aparátu bez telegrafu, telefonu a radia je dnes nemožná; bezpečnost a obrana naší vlasti je nezbytně potřebuje a zejména radioelektrická zařízení jsou tu důležitým pomocníkem. Mohou se však též stát nebezpečnou zbraní v rukou nepřátel lidu a jeho lidově demokratického státu, v rukou třídního nepřítele. Je proto třeba, aby telekomunikační zařízení byla v rukou státu, po případě aby jejich zřizování a provozování bylo státem řízeno (povolení, dozor). Péči o věci

³⁹ BEDNAŘÍK, Petr, JIRÁK, Jan, KÖPPOVÁ, Barbara. *Dějiny českých médií: od počátku do současnosti*. 1. vyd. Praha: Grada, 2011. ISBN 978-80-247-3028-8. s. 179 (tabulka).

⁴⁰ Digitální knihovna: Tisky. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. Praha: Národní shromáždění, 1950 [cit. 04. 07. 2017]. Dostupné z: http://www.psp.cz/eknih/1948ns/tisky/t0452_00.htm.

⁴¹ Ibidem.

telekomunikační je nutno co nejvíce soustředit na jednom místě, aby bylo zajištěno zejména náležité sladění a plánování telekomunikací, hospodárny provoz z celostátního hlediska a uspokojení požadavků podle jejich významu a naléhavosti; zajistí se tím i ochrana před vzájemným rušením, zejména v provozu radiovém⁴².

V tomto zákoně byl poměrně široce a „novátorsky“ definován mimo jiné také pojem „telekomunikační zařízení“, kterým se rozuměla (zjednodušeně) v podstatě jakákoli elektrická zařízení k dopravě zpráv vč. televizních (§ 2 odst. 1), přičemž navrhovatel zákona „pro jistotu“ osvětluje, že „výraz "telekomunikace" je běžně používán v odborných kruzích a ve styku mezinárodním a užívá se i v tisku a běžné mluvě“⁴³. Příslušnost soudů pro stížnosti (např. ohledně telekomunikačních poplatků) byla stejně jako u předcházející zákonné úpravy opět vyloučena, řešit je měly „orgány určené poštovní správou“ (§ 13 odst. 1). Poštovní správou se má mínit (dle důvodové zprávy) jednak ministerstvo pošt, jednak národní podnik československá pošta, popř. i orgány lidové správy pověřené úkoly veřejné správy v oboru telekomunikací.

Poněkud zvláště pak vyznívá z důvodové zprávy k tomuto zákonu zmínka o tom, že (parafrázováno) poplatky za povolení ke zřízení a provozování telekomunikačních zařízení (tj. pro všechna telekomunikační zařízení s výjimkou vysílačích radioelektrických stanic pokusných a amatérských) mají jednak účel prohibitivní (ztížit zřizování zejména soukromých telekomunikačních zařízení), jednak jsou příspěvkem na veřejnou (poštovní) telekomunikační síť, a to tam, kde by se její provoz mohl stát v důsledku zřízení jiného telekomunikačního zařízení nevhodným; jinými slovy tak lze seznat, že soukromá aktivita se v oblasti telekomunikačních služeb dostávala z pohledu zákona na druhou (či ještě další) kolej.

Vymáhání telekomunikačních poplatků zůstává ve správní exekuci; titulem byl „výkaz dlužných poplatků“ (§ 11 odst. 4). Relativně podstatné pro koncové uživatele mohlo být také

⁴² Digitální knihovna: Tisky. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. Praha: Národní shromáždění, 1950 [cit. 04. 07. 2017]. Dostupné z: http://www.psp.cz/eknih/1948ns/tisky/t0452_00.htm.

⁴³ *Ibidem*.

i zde aplikované ustanovení o vyloučení odpovědnosti poštovního podniku zejména k náhradě škody (§ 12).

Z dnešního pohledu by se možná dalo říci, že zákon sám o sobě snad budí dojem jakéhosi „socialistického provizoria“ (kterým se komunistický režim mohl snažit co možná nejdříve „zbavit“ předcházející právní úpravy), přičemž obsahuje toliko 17 paragrafů a napočítány byly 3 prováděcí předpisy.

Další právní úprava, která však přetrvala až do dalšího tisíciletí, přišla se zákonem č. 110/1964 Sb., o telekomunikacích. Lze zjednodušeněji uvést, že se jednalo o zákon „modernějšího střihu“, který byl podrobnějším v některých ohledech. Přetrvává stále státní regulace (srov. § 1 odst. 1 - „Zřizovat a provozovat telekomunikační zařízení a poskytovat telekomunikační služby je možno pouze na základě povolení nebo pověření, vydaného orgány státní správy podle tohoto zákona, pokud zákon výslovně nestanoví, že takové povolení nebo pověření není třeba.“), ale bere se také větší ohled na „běžného účastníka“ (v současné terminologii bychom snad mohli uvést též „spotřebitele“) - zákon tak stanoví např. jednoznačněji upravené „právo na opravu poruchy“ a to dokonce s urychlením (§ 3 odst. 6), aj. Podrobněji je přímo v zákoně také řešeno používání nemovitostí pro účely telekomunikací (§ 12 an.).

Zákon obsahuje 25 „obsáhlejších“ paragrafů, přičemž roste role podzákoných předpisů, když bylo napočítáno celkem 53 souvisejících předpisů vč. vyhlášky ústřední správy spojů č. 111/1964 Sb., kterou se provádí zákon o telekomunikacích. O této vyhlášce je možno uvést, že z dnešního pohledu upravovala některé stavy až do krajnosti, když např. v § 17 odst. 3 stanovila: „Ochranu telekomunikačního tajemství nelze požadovat pro telefonní hovory, konané z veřejných telefonních automatů ..., pokud jde o možnost vyslechnutí hovoru třetími osobami v blízkosti automatu nebo stanice.“, nebo naopak stanovila následně stěžejní a udržitelné „závazky“ např. tímto ustanovením (§ 15): „Ústřední správa spojů zajišťuje rozvoj telekomunikační sítě v ČSSR tak, aby její technická úroveň odpovídala světové úrovni telekomunikační techniky.“; toto ustanovení - stejně jako celý prováděcí předpis - bylo zrušeno až dne 19. července 2000.

Právní úprava v předchůdci současné zákonné úpravy byla obsažena v zákoně č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů. Uvedená zákonná úprava byla z dnešního

pohledu standardní „demokratickou“ regulací. Za jednu z nejpodstatnějších úrovní lze uvést, že zákon také zřizoval Český telekomunikační úřad jako správní regulační úřad, aj. Zákon obsahoval relativně vysoký počet paragrafů, a to 118 ještě „obsáhlejších“ paragrafů s tím, že opět roste role podzákonných norem a dále správních rozhodnutí. Napočítáno bylo celkem 134 prováděcích předpisů či relevantních správních rozhodnutí - např. cenových plánů. S ohledem na „důležitější ustanovení“ lze uvést, že zákon upravoval licenční princip pro poskytování telekomunikačních služeb (licenci bylo možno odejmout při porušování zákonných podmínek).

III. 1. 2. Aktuální právní úprava telekomunikací na území ČR

Současná právní úprava je obsažena v zákoně č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů. Tento právní předpis se sice objevil relativně krátce po svém předchůdci, nicméně jeho stěžejní role byla a je mj. v zapracování „regulačního rámce“ plynoucího z normotvorby Evropské unie. Mj. byl znovu zřízen také Český telekomunikační úřad (formálně musel být zrušen „starý“ Český telekomunikační úřad).

Zejména též z důvodu nutnosti obsáhnutí regulatorních požadavků Evropské unie obsahuje tento zákon do té doby neobvyklých 179 paragrafů, přičemž počty podzákonných norem a dále relevantních správních rozhodnutí k němu náležejících lze určovat v současnosti již na stovky.

Daný zákon tedy upravil na základě práva Evropské unie řadu oblastí, zejména pak podmínky podnikání a výkon státní správy, včetně regulace trhu, v oblasti elektronických komunikací. Výčet z práva Evropské unie, které bylo takto aproximováno, není krátký (pro přehlednost neuvádíme v této práci „seznam“ všeho relevantního práva evropského zákonodárce, ale odkazujeme na aktuální znění ZEK, zejména na poznámku pod čarou č. 1 v něm obsaženou) a výčet bude dále narůstat mj. v souvislosti s EECC nebo např. v souvislosti s Nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2018/1971 ze dne 11. prosince 2018 o zřízení Sdružení evropských regulačních orgánů v oblasti elektronických komunikací (BEREC) a Agentury na podporu BEREC (Úřad BEREC), o změně nařízení (EU) č. 2015/2120 a o zrušení nařízení (ES)

č. 1211/2009, jakož i vlivem tzv. nových digitálních agend, resp. regulací tzv. digitální ekonomiky (o tom blíže dále).

Velmi podrobná právní úprava se tedy nyní nachází často již v rámci uvedeného zákona (nejen v rámci prováděcích předpisů).

Za zmínku stojí, že zákon upravuje ohlašovací, resp. registrační princip pro podnikání v oblasti služeb elektronických komunikací, což bývá leckdy příčinou kritiky ze strany odborné, ale i laické veřejnosti, neboť na rozdíl např. od koncese nelze „odejmout registraci“. Lze shrnout, že tento zákon obsahuje úpravu většiny telekomunikačních činností. Zákon zřejmě vyhovuje tzv. „čtvrté fázi informační společnosti“⁴⁴, tedy zjednodušeně uvedeno době masivního využívání informačních technologií ve společnosti.

Tento zákon i při transpozici EECC je nadále zachován po příslušné související novelizaci v návaznosti na EECC, tj. nebyla zvolena zákonodárcem cesta zcela nového zákona, ale toliko rozsáhlejší novelizace.

O aktuální právní úpravě bude dále podrobněji rozvedeno dle potřeby v dalších částech této práce.

Závěrem této podkapitoly lze konstatovat, že státní správa v oblasti telekomunikací byla i v demokratických režimech od první republiky do současnosti vždy relativně silně v „područí“ státu a tento „státní zájem“ přetrval a lze usuzovat, že také přetrvá nejen s ohledem na fakt, že tvoří jakýsi neuralgický bod řádného (běžného) fungování států, a to jak v dobách míru, tak během období válečných či jiných mimořádných událostech.

Zajímavostí také je, že zde prakticky vždy v minulosti existovala oblast sporové agendy vyňatá z moci soudní (například pro nedoplatky na úhradách poplatků za telekomunikační služby).

⁴⁴ SMEJKAL, Vladimír. *Právo informačních a telekomunikačních systémů*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2004. Právo a hospodářství (C. H. Beck). ISBN 80-7179-765-0. s. 11.

I při letném nahlédnutí do více či méně obsoletních „telekomunikačních právních předpisů“ se jeví, že míra státní regulace vedená zejména formou veřejnoprávních abstraktních norem ve sféře služeb elektronických komunikací se hlavně v posledních dekádách znatelně zrychluje a konkretizuje s vyšší mírou kauzality, což ovšem vyvěrá také z požadavků členství České republiky v Evropské Unii a související normotvorbou, jejíž výsledky se různými způsoby prolínají do národního práva.

Otázkou hodnou zodpovězení je pak ta, zda se tímto ovšem poněkud nezvyšuje také míra entropie právních norem, leckdy následovaná zvýšenou nechutí jejich adresátů je dodržovat (respektovat), což je ovšem ve svém důsledku paradoxně, zdá se, elementem, který degraduje justifikaci práva, tzn. že zvyšující se míra entropie právních norem jistě přispívá ke zvyšování společenské entropie, místo aby ji právní předpisy snižovaly, což je dle právní teorie jejich zřejmě kruciální role⁴⁵.

Máme za to, že místy je tato naznačená entropie již relativně pokročilá a potíže vykládat tu kterou právní normu mohou mít nejen podnikatelé v elektronických komunikacích coby subjekty ze „soukromého sektoru“, ale leckdy i Úřad nebo soudy – za pomyslný důkazní prostředek tohoto stavu budiž pokládána již zmíněná „bohatá činnost“ zvláštního senátu, pokud se jedná o kompetenční spory mezi Úřadem a soudy, o čemž bude pojednáno v následující podkapitole.

III. 1. 3. Některá kompetenční vymezení daná zvláštním senátem ve vztahu k ČTÚ

Na tomto místě bychom rádi odlišili (veřejně dostupnou) službu elektronických komunikací od jiných pouze zdánlivě stejných služeb, neboť toto se jeví být kritickou rovinou k dalšímu výkladu nejen v této podkapitole.

⁴⁵ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Vyd. 1., 3. dot. Praha: C.H. Beck, 1995. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-028-1. s. 32.

Začneme náš výklad spíše jistým negativním výčtem, tedy průzkumem toho, co není službou elektronických komunikací, která by byla veřejně dostupná.

Tyto „jiné služby“ mohou odpovídat (jak na to upozorňuje také komentářová literatura⁴⁶) mj. definici obsažené v § 2 písm. a) zákona č. 480/2004 Sb., o některých službách informační společnosti a o změně některých zákonů (zákon o některých službách informační společnosti), ve znění pozdějších změn. Tam je službou informační společnosti rozuměna jakákoliv služba poskytovaná elektronickými prostředky na individuální žádost uživatele podanou elektronickými prostředky, poskytovaná zpravidla za úplatu; služba je poskytnuta elektronickými prostředky, pokud je odeslána prostřednictvím sítě elektronických komunikací a vyzvednuta uživatelem z elektronického zařízení pro ukládání dat.

Nicméně odlišení služeb elektronických komunikací od služeb informační společnosti neznamená, že se jedná o vzájemně divergentní či snad antagonistické pojmy. Naopak – lze říci, že se do určité míry jedná o pojmy symbiotické. Služby informační společnosti totiž ze své podstaty využívají pro své účely služeb elektronických komunikací – při jisté simplifikaci lze říci, že služby elektronických komunikací plní roli média pro služby informační společnosti.

„Jiné služby“ typu webová úložiště (cloud) atp. tedy nejsou samy o sobě službami elektronických komunikací a nelze je subsumovat pod definici služby elektronických komunikací podle zákona o elektronických komunikacích se všemi důsledky z toho plynoucími (z pohledu koncového spotřebitele např. odlišný proces reklamace a obrany proti jejímu vadnému vyřízení atd.).

Zvláštní senát⁴⁷ mnohokrát vyložil, že se službou elektronických komunikací právě takové „jiné služby“ zásadně nerozumí.

Takové rozlišení je v praxi kruciální, neboť vyvolává nejen soukromoprávní důsledky uvedené výše, ale také veřejnoprávní (poskytovatel veřejně dostupné služby elektronických komunikací

⁴⁶ CHUDOMELOVÁ, Zuzana et al. Zákon o elektronických komunikacích: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-100-2. s. 11.

⁴⁷ Míňen zvláštní senát ve smyslu zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.

má značné povinnosti týkající se výkaznictví, odpovědnost za přestupky upravené zákonem o elektronických komunikacích leckdy pouze pro takové poskytovatele etc.).

Zvláštní senát také definoval např. v usnesení pod čj. Konf 15/2012 - 10 ze dne 17. 09. 2012 „neveřejné služby“ elektronických komunikací. Tyto služby jsou nabízeny a provozovány pouze v prostorách jednoho areálu (v posuzovaném případě se jednalo o Letiště Praha) a nejsou nabízeny mimo tento areál ani nejsou nijak inzerovány, jedná se pouze o služby pro uzavřený okruh subjektů, např. nájemce kancelářských a jiných prostor v areálu, a to pouze v případě jejich zájmu.

V případě neveřejných služeb elektronických komunikací má eventuální spor pravomoc rozhodnout soud mj. proto, že osoba účastníka musí splňovat charakteristiku stanovenou § 2 písm. a) zákona o elektronických komunikacích („účastníkem se rozumí každý, kdo uzavřel s podnikatelem poskytujícím veřejně dostupné služby elektronických komunikací smlouvu na poskytování těchto služeb“), popřípadě osoba uživatele musí splňovat charakteristiku stanovenou § 2 písm. b) zákona o elektronických komunikacích („uživatel se rozumí každý, kdo využívá nebo žádá veřejně dostupnou službu elektronických komunikací“). Zvláštní senát v posuzovaném případě uzavřel, že rovněž osoba žalovaného („konzument služeb“) nenaplnuje ve vztahu k žalobkyni (Letiště Praha, a.s.) charakteristiku účastníka ani uživatele podle § 2 písm. a) a b) zákona o elektronických komunikacích.

V pozitivním výčtu, tj. co jsou služby elektronických komunikací - nad to již i veřejně dostupné - pak zvláštní senát rozebral v několika desítkách svých usnesení tuto rovinu prakticky tím, že *a contrario* uvedl, co těmito službami (opět) není:

a) předně tak dle usnesení pod čj. Konf 8/2016 – 16 ze dne 03. 03. 2017 (kde odkázal na svá dřívější usnesení) sem zvláštní senát zařadil tzv. služby třetích stran (operátorské/audiotextové služby, služby Premium SMS, uvítací melodie, a de facto v praxi mnohé další),

b) související tzv. služby obsahu (arg. „s výjimkou služeb, které nabízejí obsah prostřednictvím sítí a služeb ...“), tj. např. poskytování soutěžních či inzertních služeb po telefonu (srov. usnesení pod čj. Konf 7/2011 – 12 ze dne 18. 05. 2011),

c) ostatní služby mající svůj původ v „běžných“ soukromoprávních vztazích, tj. např. při pořízení movité věci typu set-top-box či modem nejde o poskytování služby elektronických komunikací (srov. usnesení pod čj. Konf 20/2014 – 12 ze dne 24. 06. 2015), byť tyto movité věci obdobně jako např. mobilní telefon jsou zpravidla nezbytně nutnou komponentou pro čerpání služeb elektronických komunikací.

S takovými závěry zvláštního senátu lze souhlasit, neboť neveřejné poskytování služeb elektronických komunikací, resp. poskytování služeb třetích stran a služeb obsahu či ostatních obdobných plnění je běžnou součástí komunikace ve společnosti, ale není třeba, aby na tuto dopadaly všechny důsledky veřejnoprávní regulace dané zákonem o elektronických komunikacích, když i zde se mimochodem musí prosadit zásada *in dubio mitius*.

Přestože jsou dle § 5 odst. 5 zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů pravomocná rozhodnutí zvláštního senátu závazná nejen pro strany kompetenčního sporu, ale např. i pro všechny orgány moci výkonné a soudy, stále existuje, zdá se, jakoby nekončící množství případů, kde zvláštní senát musí znovu „ty samé“ strany kompetenčního sporu odkazovat tu na příslušnost soudu, jinde na příslušnost orgánu moci výkonné (zde tedy ČTÚ).

Co je záhodno hodnotit také minimálně jako diskurzivní, jsou některá usnesení zvláštního senátu, která budí dojem ne zcela dostatečně odůvodněných rozhodnutí. Za všechny lze jmenovat usnesení pod čj. Konf 25/2016 - 10 ze dne 25. 05. 2017, kde zvláštní senát uzavřel, že částka představující podíl odběratele služeb elektronických komunikací na údržbě technické infrastruktury, umožňující využívání těchto služeb, na rozdíl od vlastního poskytování internetového připojení a zpřístupnění na něj navázaných služeb (přenosu signálů po sítích elektronických komunikací), nepředstavuje poskytování služeb elektronických komunikací ve smyslu zákonné definice.

S tímto názorem zvláštního senátu lze velmi polemizovat, a to zejména z toho důvodu, že prakticky každý poskytovatel služby elektronických komunikací musí už ze své podstaty mít určité náklady spojené s údržbou technické infrastruktury.

Rozdíl je pouze v tom, zda vyúčtovává („fakturuje“) podíl na takových nákladech zvláště, nebo tyto „rozpouští“ coby součást ceny služby elektronických komunikací (obsáhne tyto např. do výše ceny měsíčního paušálního poplatku za službu). Zvláštní senát by tak ad absurdum mohl

„chtít atomizovat“ všechny účtované ceny na jednotlivé podpoložky a tyto by pak musel jejich vlastník částečně uplatňovat u soudu a dílem u správního orgánu, což by bylo nejen procesně neekonomické.

Lze se tedy domnívat, že v takových případech půjde často o úzce související nákladové položky s položkou „cena služby elektronických komunikací“ a tím pádem by o těchto všech mohl také rozhodovat Český telekomunikační úřad mj. ve sporných řízeních dle § 129 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích.

Podobná myšlenka není ostatně cizí ani samotnému zvláštnímu senátu, když příslušnost správního orgánu rozhodnout o sporné náhradě škody dovodil tím, že jde vlastně o spor úzce související s účastnickou smlouvou o plnění povinností uložených na základě zákona o elektronických komunikacích – v konkrétním případě náhrada škody byla odůvodněna tím, že poskytovatel služby neakceptoval výpověď účastnické smlouvy a nepřikročil k požadovanému přenesení telefonního čísla (blíže viz usnesení zvláštního senátu pod čj. Konf 28/2013 - 17 ze dne 24. 04. 2014). V jiném z velké části obdobném případě ovšem dovodil zvláštní senát příslušnost soudu k rozhodnutí o náhradě škody (srov. usnesení zvláštního senátu pod čj. Konf 9/2011 - 14 ze dne 05. 10. 2011), kde bylo mj. v odůvodnění uvedeno: „Je-li podání žalobce podle svého označení i obsahu žalobou na náhradu škody, přísluší rozhodovat o něm soudu v občanském soudním řízení.“).

Na tomto místě bychom se měli rovněž krátce pozastavit nad dělením služeb tzv. předplacených a těch placených *ex post*, tj. po jejich konzumaci. Jedná-li se o tzv. „pre-paid“ a „post-paid“ (rozuměj předplacené a „následně - po konzumaci - placené“) služby elektronických komunikací, pak zvláštní senát do určité míry „naboural“ jeho vlastní představu o rozlišení služeb elektronických komunikací a služeb třetích stran (potažmo služeb obsahu), a to právě ve svém usnesení, kterým mj. „pre-paid“ a „post-paid“ služby elektronických komunikací rozlišoval.

V usnesení pod čj. Konf 17/2013 – 14 ze dne 27. 06. 2013, které se věcně týkalo toho, že žalobkyně umožnila žalované dobíjení Twist SIM karty z vyúčtování služeb, kdy tato služba umožňuje dobíjení jakékoliv Twist SIM karty z tarifního vyúčtování služeb, přičemž dobíjená částka se účtuje do vyúčtování služeb elektronických komunikací, konstatoval: „Dobíjení SIM

karty ať již formou kupónů či na základě tarifního vyúčtování je tak nutno chápat jako balíček předplacených služeb mobilního operátora (prepaid balíček), tj. služeb elektronických komunikací. Konečný spotřebitel si prostřednictvím dobítí SIM karty neobstarává peněžní prostředky či jejich převod, ale obstarává si právo využít v budoucnosti služby elektronických komunikací poskytované osobou vykonávající telekomunikační činnost (žalobkyní) do výše svého kreditu (...). V této souvislosti je nerozhodné, za jaké služby následně uživatel předplacený kredit reálně vyčerpá: ať již za služby elektronických komunikací nebo za tzv. služby třetích stran, které podle judikatury zvláštního senátu nespádají pod § 2 písm. n) zákona o elektronických komunikacích (...). S ohledem na těsnou provázanost služeb spočívajících v dobítí SIM karty na základě tarifního vyúčtování a následným čerpáním služeb elektronických komunikací poskytovaných žalobkyní, dospěl zvláštní senát k závěru, že spor o uhrazení ceny za dobítí SIM karty na základě tarifního vyúčtování představuje spor o plnění povinností uložených na základě zákona o elektronických komunikacích.“.

Takový závěr zvláštního senátu, postavený také na hůře uchopitelném, resp. v daném kontextu dosti subjektivním pojmu „těsná provázanost“, je značně problematický. Jinými slovy tím zvláštní senát prakticky vyjevil, že v momentě, kdy formou předplacení „na fakturu“ dojde k nabití „kreditu“, není vůbec rozhodné, co si za takovou hodnotu („kredit“) její držitel pořídí a že nabývanou „protihodnotou“ mohou být také tzv. služby obsahu zmíněné ad b) výše, ale patrně by takto bylo možno dovodit i pořízení jiných plnění, tzn. také těch uvedených ad a) a ad c) výše.

Pro úplnost lze ještě dodat, že dle internetové prezentace ČTÚ⁴⁸ rozhodl předseda Rady ČTÚ dne 29. 03. 2011, pod čj. ČTÚ-42 821/2011-603, mj. tak, že pokud se spor týká služeb obsahu (kam zařadil mj. zrovna službu dobítí Twist), byť za použití sítí a služeb elektronických komunikací, pak ČTÚ podaný návrh na rozhodnutí o sporu odloží podle § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu.

⁴⁸ Český telekomunikační úřad – rozhodnutí čj. ČTÚ-42 821/2011-603 [online]. Praha [cit. 2022-02-12]. Dostupné z: https://www.ctu.cz/cs/download/spory/129/cj_ctu-42821_2011-603.pdf.

Z poslední doby připomeňme usnesení zvláštního senátu ze dne 11. dubna 2023 pod čj. Konf 17/2022-32, kde předmětem posouzení bylo, zda je příslušným k rozhodování o nároku na zaplacení za poskytování služby spočívající v možnosti sledování internetové televize a zároveň smluvní pokuty za porušení povinnosti včasné úhrady plateb za tuto službu Úřad, nebo soud.

Zvláštní senát v daném ohledu shledal (s odvoláním se na podobné své posouzení v minulosti), že „je evidentní, že podstatou služby žalobce je poskytování převzatého televizního vysílání. (...) lapidárně řečeno tedy žalobce přebírá od provozovatelů televizního vysílání jejich programy, které pak (současně a bez dalších zásahů) distribuuje svým zákazníkům cestou elektronických komunikací (...) není také pochyb o tom, že v rámci této služby žalobce neposkytuje službu přístupu k internetu (...) je tedy zřejmé, že aby uživatel žalobcem nabízené služby Lepší.TV (tj. převzaté televizní vysílání) mohl užívat, musí mít zajištěnu nejen tuto službu, týkající se konec konců jen obsahu (programu) vysílání, ale současně též jinou, samostatně poskytovanou službu, spočívající v technickém zpřístupnění tohoto obsahu, tedy zajišťující, že dojde k jeho šíření (přenosu) až do koncového zařízení. Touto službou je přístup k internetu [který je službou elektronických komunikací – viz § 2 odst. 3 písm. a) bod 1. zákona o elektronických komunikacích], tu však žalobce vůbec neposkytuje. (...) Evidentně tedy v projednávaném případě dochází k oddělení samotné služby převzatého televizního vysílání (provozované žalobcem) od služby spočívající v přenosu této služby uživatelům prostřednictvím sítí elektronických komunikací (služby připojení k internetu), kterou musí zajišťovat jiný subjekt na základě samostatného smluvního vztahu s uživatelem“.

Na základě výše uvedených úvah zvláštní senát uzavřel, že podstatou služby je poskytování obsahu, tudíž nespadá pod rámeček služeb elektronických komunikací a spory o zaplacení této poskytnuté služby spolu se smluvní pokutou k ní příslušející (neboť ta sdílí osud povinnosti, ke které se váže) proto nejsou spory týkajícími se povinností uložených ZEK, a tudíž věc spadá do působnosti soudů.

K tomu však lze podotknout snad poněkud spekulativní související úvahu argumentem *a contrario* – pokud by poskytovatel uvedené tzv. služby obsahu tuto poskytoval spolu se službou elektronických komunikací (přístupem k síti Internet), zůstal by ještě rozhodujícím

orgánem veřejné moci ve sporech o zaplacení takové „kombinované služby“ soud, nebo by jím byl Úřad?

Dle našeho názoru by měla být v tomto případě, ale i jiných podobných, podstatným a možná i rozhodujícím elementem převažující podstata dané služby, jinými slovy bude-li hodnotově převažující podstatou služby služba připojení k síti Internet a služba sledování televize (převzatého televizního vysílání) bude toliko „doplňující službou“, pak by orgánem rozhodujícím o sporu mohl být snad spíše Úřad. Je však také otázkou, zda a jak by byla služba ve svém označení „atomizována“ na tu kterou službu a „podslužbu“.

Závěrem této podkapitoly tak lze uvést, že některé pojmy vyvěrající ze ZEK jsou stále ne zcela jednoznačně všechny vyloženy v aplikační praxi orgánů veřejné moci.

Pokud přihlédneme k tomu, že prostřednictvím služeb elektronických komunikací ve smyslu zákona o elektronických komunikacích jsou stále více poskytovány služby, které jsou svým charakterem spíše „běžnými soukromoprávními službami“, typicky například uzavření pojištění, zaslání dárcovského příspěvku, „pronájem“ software, nákup vstupenky atd., jež však jsou vyúčtovávány společně se službami elektronických komunikací, tzn. takto vlastně dávány k využití poskytovateli veřejně dostupných služeb elektronických komunikací.

Pak je však záhodno zvážit, zda by neměla být lépe definována služba elektronických komunikací a to např. i demonstrativními výčty konkrétních takových služeb. To vše tak, aby (i) spotřebitelé, jejichž ochrana je součástí hlavního proudu dnešních legislativních prací, se snáze orientovali v entropické právní úpravě služeb elektronických komunikací a služeb podobného charakteru.

Rovněž je nutno zmínit, že dle připravované novely ZEK má dojít k výraznému věcnému rozšíření okruhu sporů rozhodovaných Úřadem.⁴⁹ Konkrétně tak má dojít k tomu, že se rozšíří okruh sporů o dlužná peněžitá plnění zahajovaných na základě návrhu osoby vykonávající

⁴⁹ Dle znění v aplikaci o/dok: Vyhledávání ve VeKLEP - čj. MPO 94013/23/71600/01000 [online]. Praha: Úřad vlády ČR, 2023 [cit. 2023-11-20]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/ALBSCWJAMDUA/>.

komunikační činnost, pokud se bude jednat o záležitosti spadající pod vyjmenované portfolio poskytovaných plnění a plateb.

V návrhu novely jsou daná plnění a platby zobecněny coby peněžitá plnění sjednaná v přímé souvislosti se smlouvou, platební služby provedené na příkaz koncového uživatele osobou vykonávající komunikační činnost, audiovizuální mediální služby na vyžádání a jiný digitální obsah, a koncová zařízení⁵⁰, a to vše za předpokladu, že je úhrada nebo platba účtována spolu s vyúčtováním ceny podle § 64 ZEK (viz § 129a odst. 2 návrhu předmětné novely).

Můžeme hovořit vskutku o přelomové změně v tomto segmentu rozhodovaných sporů, neboť dochází k výslovnému prolomení věcného substrátu zaměřeného dosud na služby elektronických komunikací. Tento „jiný substrát“ sporných řízení dosud rozhodují soudy.

Z důvodové zprávy k návrhu novely⁵¹ vyplývá, že důvody k navrhované změně jsou zde praktického rázu, když průběhem času začali navrhovatelé těchto sporných řízení (osoby vykonávající komunikační činnost) nabízet další služby, které nejsou službami elektronických komunikací. Ovšem v případě, kdy zákazník za tyto služby nehradí částky, ke kterým se zavázal, pak zde mohou vznikat v podstatě dvojí náklady při jejich vymáhání – na řízení soudní i správní, což se předkladateli návrhu nejeví být hospodárné.

Předkladatel, kterým je Ministerstvo průmyslu a obchodu, k tomu připouští, že svého času byl trend přesně opačný: „V minulosti se zvažovalo, že tato agenda se z Úřadu přesune zcela na

⁵⁰ Blíže viz § 129a odst. 1 předmětné navrhované novely, tj.:

a) peněžitá plnění sjednaná v přímé souvislosti se smlouvou o poskytování veřejně dostupné služby elektronických komunikací, a to za služby nebo zboží, popřípadě jiná plnění, které nejsou službou elektronických komunikací, ale slouží k jejímu zřízení nebo zrušení, poskytování, provozu nebo údržbě, nebo podpoře, včetně sjednání výhody splátek, týká-li se takové sjednání alespoň v části jistiny úhrady podle § 129,

b) platby provedené na základě příkazu koncového uživatele osobou vykonávající komunikační činnost, jestliže částka platby odpovídá nejvýše 50 eurům a celková částka plateb provedených za 1 měsíc odpovídá nejvýše 300 eurům, a platba

1. slouží k zaplacení za hlasové služby nebo digitální obsah, nebo

2. je prováděna prostřednictvím elektronického komunikačního zařízení za účelem zaplacení za vstupenky nebo jízdenky nebo za charitativním účelem,

c) úhrady za audiovizuální mediální služby na vyžádání a jiný digitální obsah, pokud je poskytován osobou vykonávající komunikační činnost jako doplňková služba k účastníkem sjednané službě elektronických komunikací, a rovněž úhrady za komunikaci na telefonní čísla s vyjádřenou cenou,

d) úhrady za koncové zařízení a zřízení koncového bodu sítě, pokud je součástí balíčku podle § 63c.

⁵¹ Ibidem.

soudy. Ministerstvo k tomu zpracovalo v roce 2014 analýzu, jejíž závěr byl, že by se měla tato agenda vyjmout z kompetencí Úřadu zcela a spory o dlužné částky jít na soudy. Nyní se debatuje oprávněně o tom, jak celý proces zjednodušit tím, že se naopak přesune co nejvíce položek na dlužné faktury po splatnosti na Úřad, tedy nejen volání, SMS a data, ale i položky. (...) Kromě plateb za služby elektronických komunikací, které řeší už podle současné úpravy, by do působnosti Úřadu přešly i platby za služby a zboží, které nejsou službami elektronických komunikací, ale s poskytováním služeb elektronických komunikací souvisí.⁵²

Konkrétně by tak Úřad dle návrhu rozhodoval také spory o již předestřené úhrady typu např. modemů, telefonů, notebooků, za dárcovské SMS apod.

Není bez zajímavosti, že předmětný legislativní návrh předpokládá, že by do kompetencí Úřadu byly „přeřazeny“ taktéž i spory o dlužné platby za platební transakce za různé služby, které byly „jen“ provedeny prostřednictvím telekomunikačního operátora (například tzv. m-platby). V těchto „operacích“ operátor není poskytovatelem, nýbrž je pouze jakýmsi zprostředkovatelem. Lze však předpokládat, že aby návrh obdržel ve své roli aktivní legitimace u Úřadu, musel by doložit též mj. právní titul opravňující jej k vymáhání takové pohledávky. Tímto titulem může být např. smlouva o postoupení pohledávek uzavřenou mezi ním jako zprostředkovatelem a poskytovatelem dané služby (osobou odlišnou od operátora).

Závěrem toliko krátce rekapitulujme, že ve stavu *de lege lata* je nutné správně rozklíčovat legální termín (veřejně dostupná) služba elektronických komunikací, jak bylo výše naznačeno, neboť je důležitou součástí celého soukolí při výkladu kompetencí Českého telekomunikačního úřadu, respektive soudů. K tomuto rozlišení je prakticky nutné vzít do úvahy též rozhodovací praxi zvláštního senátu ve smyslu zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.

⁵² Ibidem.

III. 2. Vznik a postavení ČTÚ

ČTÚ je do značné míry svébytné těleso veřejné správy v České republice. Jeho vzniku a rovněž postavení mezi ostatními správními úřady se věnuje tato podkapitola.

III. 2. 1. Vznik Českého telekomunikačního úřadu

Český telekomunikační úřad byl ve své aktuální podobě zřízen § 3 odst. 1 ZEK ke dni 1. května 2005, tj. k datu účinnosti tohoto zákona („Zřizuje se Český telekomunikační úřad ... jako ústřední správní úřad pro výkon státní správy ve věcech stanovených tímto zákonem, včetně regulace trhu a stanovování podmínek pro podnikání v oblasti elektronických komunikací a poštovních služeb.“).

ČTÚ právně navázal bezprostředně na svého stejnojmenného předchůdce zřízeného podle zákona o telekomunikacích dne 1. července 2000 (tedy ke dni nabytí účinnosti tohoto tehdejšího zákona), když tento předchůdce byl ke dni nabytí účinnosti ZEK zrušen, přičemž práva a povinnosti z pracovněprávních a jiných vztahů z Českého telekomunikačního úřadu zřízeného podle zákona o telekomunikacích přešla na ČTÚ dle ZEK, jakož i ČTÚ je příslušný hospodařit s majetkem státu, s nímž ke dni nabytí účinnosti ZEK hospodařil tehdejší Český telekomunikační úřad (srov. § 148 ZEK).

Pro zabránění možných diskrepancí je ještě vhodné zmínit, že vzniku ČTÚ jako samostatného úřadu (viz dále) „předcházelo historicky významné období podstatných změn v telekomunikacích, kdy byl Úřad součástí různých ministerstev. Na základě zákona č. 474/1992 Sb., o opatřeních v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky, a ústavního zákona č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem ČSFR, byl rozhodnutím ministra hospodářství České republiky k 1. lednu 1993 zřízen Český telekomunikační úřad jako 6. sekce Ministerstva hospodářství⁵³, v jehož působnosti byly

⁵³ V té souvislosti lze poznamenat též jistý „relikt“ pocházející zřejmě z tohoto období v podobě číselného označování útvarů Úřadu vždy začínajícího číslicí šest, viz organizační schéma Úřadu na: „<https://www.ctu.cz/sites/default/files/obsah/stranky/26787/soubory/orsk1.1.2019.pdf>“.

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 2000.⁵⁴.

Rovněž je záhodnou podotknout, že „ČTÚ byl (v návaznosti na jiný kompetenční spor⁵⁵) jako ústřední správní úřad (ústřední orgán státní správy) výslovně označen již zákonem č. 95/2005 Sb., který novelizoval zákon č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a některé další zákony včetně kompetenčního zákona č. 2/1969 Sb.“⁵⁶.

Zařazení ČTÚ mezi ústřední správní úřady formálně plyne z § 2 tzv. kompetenčního zákona⁵⁷, byť tento používá ještě termínu poněkud poplatného době vzniku zmíněného zákona („ústřední orgán státní správy“), a zároveň z § 3 ZEK⁵⁸. Toto řazení (ve formálním pojetí) by ovšem zjevně existovalo rovněž, kdyby bylo hypoteticky nahrazeno pojetím materiálním.

V této souvislosti lze navázat na usnesení pléna Ústavního soudu Pl. ÚS 52/04 ze dne 30. 11. 2010, ke kterému se vyjadřovala opakovaně též právní nauka, protože Ústavní soud překonával horizont materiálního pojetí správního úřadu.

Konkrétně Pouperová k tomu dovozuje: „Zlom v dosud uplatňovaném formálním pojetí ústředního správního úřadu nastal koncem roku 2010 s rozhodnutím Ústavního soudu, jímž odmítl svou pravomoc řešit spor mezi Radou pro rozhlasové a televizní vysílání a Českým telekomunikačním úřadem, zda je třeba souhlasu RRTV k rozhodnutí o povolení k provozování vysílacích rádiových zařízení. Své rozhodnutí Ústavní soud založil na právním závěru, že RRTV (stejně jako ČTÚ) je ústředním správním úřadem, a jde tedy o kompetenční spor, který

⁵⁴ Český telekomunikační úřad - Úřad. *Český telekomunikační úřad* [online]. Praha: ČTÚ [cit. 2021-04-04]. Dostupné z: <https://www.ctu.cz/urad>.

⁵⁵ Kompetenční spor mezi ČTÚ a Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže. Viz usnesení Nejvyššího správního soudu čj. Komp 1/2004-70 ze dne 23. 7. 2004.

⁵⁶ POUPEROVÁ, Olga. Ústřední správní úřady – formální, nebo materiální pojetí? *Právník* [online]. 2013, **2013** (1), 67-77 [cit. 2022-02-06]. Dostupné z: https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2013/1/Pouperova_1_2013.pdf.

⁵⁷ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁸ „Zřizuje se Český telekomunikační úřad (dále jen "Úřad") jako ústřední správní úřad pro výkon státní správy ve věcech stanovených tímto zákonem, včetně regulace trhu a stanovování podmínek pro podnikání v oblasti elektronických komunikací a poštovních služeb. Sídlem Úřadu je Praha.“

má na základě § 97 písm. c) s. ř. s. řešit Nejvyšší správní soud. Ústavní soud v tomto rozhodnutí popřel formální přístup dříve aplikovaný Nejvyšším správním soudem a k závěru, že RRTV je ústředním správním úřadem, dospěl na základě materiálních kritérií: 1) výkon státní správy představuje podstatnou (byť menšinovou) část náplně daného orgánu, 2) správní úřad vykonává celostátní působnost a 3) úřad není přímo podřízen jinému ústřednímu správnímu úřadu. Další kritéria jako normotvorná pravomoc či monokratičnost správního úřadu se (i) podle názoru Ústavního soudu dají použít jen jako podpůrný argument, nikoli však jako podstatné charakteristiky. Pro materiální pojetí Ústavní soud argumentoval také předchozí praxí, kdy za situace, v níž Nejvyšší správní soud v konkrétním kompetenčním sporu odmítl přiznat ČTÚ postavení ústředního správního úřadu, protože tak zákonem pojmenován nebyl, zákonodárce pak toto promítl do kompetenčního zákona a ČTÚ doplnil do výčtu v ust. § 2 odst. 1 (č. 11).⁵⁹.

Podobně na problematiku nahlíží Frumarová, která k tomu podotýká, že „je velmi obtížné jednoznačně říci, který z výše uvedených přístupů je správný. V současné době v podstatě všechny ústřední správní úřady díky provedeným změnám právních úprav v sobě spojují prvek formální s prvky materiálními.“⁶⁰.

Jinými slovy by i při neexistenci tohoto legislativního (formálního) zakotvení bylo možno aplikovat označené usnesení pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 52/04 ze dne 30. 11. 2010, kde zejména soud uvedl: „...Pouhé zařazení určitého orgánu do (zdánlivě taxativního) výčtu ústředních orgánů státní správy proto nemůže na povaze tohoto orgánu nic změnit. Ústřední správní orgán se stává ústředním správním úřadem v momentě naplnění materiálních znaků ústředního správního úřadu, nikoli momentem formálního zařazení takového úřadu do výčtu ústředních orgánů státní správy, ani momentem explicitního zákonného označení takového úřadu za ústřední orgán státní správy. ... Podle názoru Ústavního soudu je proto nutno označit

⁵⁹ POUPEROVÁ, Olga. Ústřední správní úřady – formální, nebo materiální pojetí? *Právník* [online]. 2013, 2013 (1), 67-77 [cit. 2022-02-06]. Dostupné z: https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2013/1/Pouperova_1_2013.pdf.

⁶⁰ FRUMAROVÁ, Kateřina. Kompetenční spory rozhodované Nejvyšším správním soudem. *Správní právo* [online]. 2013, XLVI (6), 19 [cit. 2021-04-04]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/kompetencni-spory-rozhodovane-nejvyssim-spravnim-soudem.aspx>.

za ústřední orgán státní správy orgán, jenž naplňuje následující kritéria: výkon státní správy představuje podstatnou (byť menšinovou) část náplně daného orgánu, správní orgán vykonává celostátní působnost a tento orgán není přímo podřízen jinému ústřednímu orgánu státní správy (další kritéria jako normotvorná pravomoc či monokratičnost správního orgánu nejsou v odborné literatuře jednoznačně přijímána a v jejich případě můžeme hovořit o znacích sice převažujících, nicméně nikoli nutných).“⁶¹.

I dle našeho názoru ČTÚ odpovídá též tomuto materiálnímu pojetí správního orgánu, neboť výkon státní správy představuje podstatnou část náplně tohoto orgánu, vykonává celostátní působnost, a není přímo podřízen jinému ústřednímu orgánu státní správy; nad to je nadán normotvornou pravomocí [k tomu srov. například § 108 odst. 1 písm. t) ZEK: „Úřad podle tohoto zákona vydává prováděcí právní předpisy v oblasti elektronických komunikací v rozsahu zmocnění podle tohoto zákona“]. Monokratickým orgánem ČTÚ sice není, to však není na překážku jeho zařazení mezi jiné správní úřady, jak Ústavní soud pléduje.

Téma je to ovšem neopomenuté i v rámci vysokoškolských právnických učebnic⁶².

Rovněž je dle jurisprudence (odhlédneme-li od pozitivně právních hledisek) Český telekomunikační úřad regulátorem provádějícím regulaci ve veřejném zájmu a tak tedy pochopitelně regulátorem veřejnoprávním.

Jak k tomu rozvádí Pouperová: „Regulace by měla sledovat dosahování veřejného zájmu jako výsledku "vážení" vícero různých veřejných zájmů v konkrétních podmínkách, nikoli veřejného zájmu ve smyslu nějaké abstraktní hodnoty. V obecné a abstraktní rovině veřejný zájem definuje zákonodárce tím, že stanovuje dílčí hodnoty, které je třeba chránit, a k jejich ochraně upravuje povinnosti subjektů právních vztahů. V konkrétních případech ve vztahu k individuálním adresátům však veřejný zájem zjišťuje a v mezích zákona definuje orgán, jemuž

⁶¹ NALUS - databáze rozhodnutí Ústavního soudu [online]. Brno: Ústavní soud [cit. 2021-04-04]. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz> pod dotčenou sp. zn.

⁶² Např. SLÁDEČEK V., POUPEROVÁ O. *Správní právo: zvláštní část - (vybrané kapitoly)*. Praha: Leges, 2011. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-80-6. s. 316 an.

v dané věci přísluší provádění práva. (...) Veřejnoprávní regulace může být odůvodňována dvěma základními druhy argumentů. Jednak může jít o argumentaci v rovině ekonomické (argumentace omezenými zdroji), jednak o argumentaci v rovině sociopolitické (argumentace hodnotami) a ochranou práv druhých.⁶³

ČTÚ lze dle našeho názoru označit dále jako tzv. relativně nezávislejší regulační správní úřad, který je krom shora uvedeného úřadem v institucionálním i funkčním pojetí⁶⁴.

Mohli bychom však ostatně užít také jednoduššího výrazu „regulační orgán“, za který lze ČTÚ bezpochyby považovat, neboť odpovídá zavedenému popisu: „Regulačními orgány rozumíme instituce, kterým jsou svěřeny regulační pravomoci v určitém resortu, tzn. orgány, které jsou (ve shodě s vymezením regulace jako vrchnostenské činnosti) nadány určitými autoritativními oprávněními. Regulačními orgány mohou být jednak orgány, které jsou součástí obecné organizační struktury veřejné správy s hierarchickou strukturou a širším rozsahem působnosti (např. ministerstva, místní či regionální úřady), jednak orgány speciálně zřízené pro regulaci určitého resortu.“⁶⁵.

Na shora uvedeném cokoli nemění fakt, že ČTÚ má několik regionálních pracovišť, zejména tzv. oblastních odborů, vykonávajících úkoly jim svěřené Organizačním řádem ČTÚ. Tato regionální pracoviště jsou však toliko součástí interního členění ČTÚ a tento tak vždy byl i je jediným celistvým správním úřadem, aniž by snad bylo třeba toto členění podrobovat dalšímu výzkumu, jak v obecné i konkrétní rovině činil Kopecký, když mj. definoval: „Úpravy o těchto pracovištích správních úřadů jsou přitom velmi rozdílné – od případů, kdy se skutečně jedná jen o určité vnitřní organizační jednotky existujících správních úřadů, po situace, kdy dochází k vytváření organizačních částí zákonem určených správních úřadů, které však s ohledem na

⁶³ POUPEROVÁ, Olga. *Institucionální aspekty regulace médií*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). s. 25.

⁶⁴ HENDRYCH D. et al. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o., 2012. ISBN 978-80-7179-254-3. s. 100.

⁶⁵ POUPEROVÁ, Olga. *Institucionální aspekty regulace médií*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). s. 37.

svůj rozsah kompetencí se stávají i samy správními úřady, tedy útvary ve smyslu čl. 79 odst. 1 Ústavy, (...)⁶⁶.

Ovšem stran relativní nezávislosti takových úřadů se vedou v jurisprudenci dlouhodobě polemiky, nad kterými je záhodno se dále blíže pozastavit.

Nezávislost u (nejen kolegiálních) regulačních orgánů je záhodno započít výčtem prvků, které tvoří obsah uvedeného pojmosloví „nezávislý a kolegiální (regulační) orgán“.

Snad nejjednodušší definice kolegiálního orgánu je uváděna takto: „Kolegiální orgány jsou správní orgány, které rozhodují kolektivně, hlasováním jednotlivých členů, a k jejich rozhodnutí je zapotřebí určitého konsenzu těchto členů.“⁶⁷. Pro účely této práce bude považován za kolektivní orgán toliko orgán tak, jak je uváděn v předcházející citaci.

Může být ještě vhodné upozornit na obvyklou distinkci mezi termíny „(správní) úřad“ a „(správní) orgán“, eventuálně „orgán státní správy“, kterou reflektujeme v nejobecnějším smyslu těchto termínů⁶⁸, přičemž máme za to, že ČTÚ lze v případě potřeby označovat všemi zmíněnými termíny, ovšem se zachováním toho kterého jejich vlastního smyslu.

Autor této práce rozvedl svého času téma „politický vliv na složení vrcholného kolegiálního orgánu tzv. nezávislého správního úřadu“⁶⁹ tak, jak uvádí s drobnými autorskými změnami

⁶⁶ KOPECKÝ, Martin. K institutu pracovišť a jiných územních útvarů správních úřadů. *Správní právo* [online]. 2013, XLVI (2), 95 [cit. 2021-04-04]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/spravni-pravo-2-13kopecky-pdf.aspx>.

⁶⁷ ZDRAŽILOVÁ, Petra a Alena KLIKOVÁ (eds.). *Kolegiální orgány ve veřejné správě: sborník z mezinárodní konference : sborník ze 7. letní mezinárodní konference uskutečněné pod záštitou JUDr. Pavla Varvařovského, veřejného ochránce práv a prof. JUDr. Naděždy Rozehnalové. CSc., děkanky Právnické fakulty Masarykovy univerzity ve dnech 24. a 25. června 2013*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, c2013. ISBN 978-80-87949-00-9. s. 13.

⁶⁸ Viz např. ŠKULTÉTY, Peter. *Verejná správa a správne právo*. Bratislava: Slovenská akadémia vied, 2008. ISBN 978-80-224-1023-6. s. 40, nebo HENDRYCH D. et al. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o., 2012. ISBN 978-80-7179-254-3. marg. č. 105 a násl.

⁶⁹ CHUDOBA, Marek in *WEYROVY DNY PRÁVNÍ TEORIE 2017: Sborník z konference* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2017 [cit. 2021-04-04]. ISBN 978-80-210-8752-1. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/weyr/weyr2017.pdf>. s. 100 an.

v následující podkapitole. K tomu lze především připomenout, že v případě ČTÚ stojí v jeho čele pětičlenná Rada ČTÚ včetně jejího předsedy (srov. § 107 odst. 1 ZEK).

Závěrem této podkapitoly uveďme, že lze předběžně uzavřít, že ČTÚ lze dle našeho názoru označit jako tzv. relativně nezávislejší regulační správní úřad, nicméně toto východisko bude ještě dále podrobeno přezkumu v následujících částech této práce.

III. 2. 2. Český telekomunikační úřad jako kolegiální nezávislý správní úřad - obecně

Nezávislý správní úřad bývá, jak již bylo naznačeno, vymezován různě, respektive existuje vícero definicí, což patrně plyne též z faktu, že pojem „nezávislost“ je pojmem dosti relativním, přičemž každý úřad je napojen nějakým způsobem na stát a není zcela autonomní, což je pochopitelné, neboť by jinak prakticky vystupoval jako jakýsi „stát ve státě“.

Otázkou na kom, resp. na čem mají být nezávislé správní úřady autonomní, a na pozadí jakých konotací vznikají, se česká odborná literatura nezabývá až tak často, přičemž tak lze vyzdvihnout zejména pohled Pouperové: „Nezávislé regulační orgány přitom mají být nezávislé především na vrcholném exekutivním orgánu a tvůrci politiky. Proč se u některých regulačních orgánů objevují požadavky na zajištění jejich nezávislosti, je dáno spíše ekonomickými nebo sociopolitickými důvody. Obvykle jde o v jistém smyslu strategické oblasti, které jsou náchylné ke vzniku tzv. přirozených monopolů (typicky energetika, telekomunikace nebo železniční doprava) nebo u nichž existuje obava, že by je vláda mohla zneužít k manipulaci společnosti nebo společenského mínění (typicky např. segment sběru, zpracovávání a šíření informací, jako státní statistika, osobní údaje nebo správa rozhlasového a televizního vysílání).“⁷⁰.

⁷⁰ POUPEROVÁ, Olga. Nezávislé regulační orgány v judikatuře Soudního dvora Evropské unie. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2017, Vol. 12, No. 1, s. 166.

V návaznosti na shora uvedené je pak možno dále poodkrýt historické vazby takových úřadů, když jejich stopu lze vysledovat zejména v angloamerickém právním prostoru a to včetně oblasti telekomunikací.⁷¹

V evropském kontextu pak lze vysledovat, že na „evropský kontinent pronikla idea zřízení samostatného regulačního orgánu během světové hospodářské krize v meziválečném období (...) jednalo se o orgány, působící v oblasti kontroly kapitálového trhu, které našli svůj předobraz v americké Komise pro cenné papíry (...) příkladem může být zřízení Bankovní a finanční komise v Belgii a švýcarského Komisarátu pro banky, orgánů, pro které se ve francouzském správním právu používá názvu AAI (autorité administrative indépendante)“⁷².

Bývá také uváděno, že „koncepte nezávislých regulačních orgánů je založena na přesvědčení, že určité oblasti mají být spravovány bez ohledu na politické programy a cíle, které jsou obvykle jen dočasné, paradoxně však je na počátku v podstatě politické rozhodnutí vyjmout veřejnou správu v určité oblasti z dosahu vrcholného exekutivního orgánu (...) zřizování nezávislých regulačních orgánů tak pramení jednak z materiálních důvodů a přesvědčení, že regulace nezávislým orgánem je pro určité odvětví lepší nebo nezbytná, jednak z důvodů formálních, kdy státním je povinnost zajistit, že regulační orgán v určité oblasti bude nezávislý, uložena závaznou normou“⁷³.

⁷¹ „Idea zřízení samostatných regulačních orgánů má svůj původ v angloamerickém právním prostoru, ve kterém působí v oblastech telekomunikací (Office of Telecommunication - OFTEL), distribuce plynu (Office of Gas Supply – OFGAS), elektrické energie (Office of Electricity Regulation - OFER), vody (Office of Water Supply – OFWAT), nebo taky v oblasti vzdělávání (Office of Standards in Education - OFSED). Teorie běžně rozlišuje mezi ekonomickou (tradiční – tzv. old – styled regulation) regulací, zaměřenou na ovlivňování cen, druhů produktů, podmínek vstupu a výstupu a standardů služeb v určitém odvětví. Tento směr regulace našel ohlas zejména v oblasti veřejně prospěšných společností (elektroenergetika, telekomunikace, vodovodní síť atd.) a rovněž jako tzv. „smíšená regulace“ v odvětvích terciální sféry (doprava, finance, rozhlas a televize). Novější formou regulace (new-wave regulation) zahrnuje zejména otázky ochrany jednotlivců (spotřebitelů i výrobců), ochrany životního prostředí a snižování rizik a nejistoty ochranou a šířením informací.“ in HANDRLICA, Jakub. Nezávislé regulační orgány (stručný nástin problematiky). *Epravo.cz* [online]. [cit. 2022-02-05]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/nezavisle-regulacni-organy-strucny-nastin-problematiky-27201.html>.

⁷² Ibidem.

⁷³ POUPEROVÁ, Olga. Nezávislé regulační orgány v judikatuře Soudního dvora Evropské unie. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2017, Vol. 12, No. 1, s. 167.

V uvedeném ohledu tedy Český telekomunikační úřad je nezávislým správním úřadem.

Můžeme ještě zdůraznit obsah pojmu „správní úřad“. 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)“⁷⁴. Tato definice se jeví být přiléhavou.

V souvislosti se shora uvedeným bývá dále uváděno, že „...orgán může být buďto správním úřadem (ve smyslu čl. 79 Ústavy), anebo může být nezávislý, přičemž vzájemným vztahem mezi oběma vlastnostmi by měla být výlučná disjunkce. Vlastně by v rámci státní správy vůbec neměl existovat žádný vykonavatel, který nebude podléhat vládě. Některé zákony ... však přesto zřizují orgány, které explicitně označují jako správní úřad a zároveň jim (v různé míře) přiznávají vůči vládě nezávislé postavení. Jakkoli se tedy jeví označení "nezávislý správní úřad" jako právní oxymoron, právní nonsense nebo *contradictio in adjecto* a v pozitivním právu takové sousloví explicitně nenajdeme, náš právní řád instituce, které jsou zřízeny jako správní úřad a zároveň jsou různými prostředky vyvázány ze standardní podřízenosti vládě, zná.“⁷⁵.

Lze do jisté míry souhlasit s tím, že výraz „nezávislý (správní) úřad“ vyznívá snad poněkud paradoxně, nicméně je též nutno brát v potaz, že se jedná o jistý zjednodušující pojem, když – jak již bylo předesláno výše – žádný úřad nemůže být zcela nezávislý.

Abychom mohli lépe určit úřad, který je, nebo naopak není nezávislým, vymezíme nyní kritéria pro definování nezávislosti úřadu. Zjednodušeně lze určit následující obvyklé parametry nezávislosti tzv. nezávislých správních úřadů dle definičních kritérií Pouperové⁷⁶:

- 1) nezávislost politická,

⁷⁴ HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3. s. 100.

⁷⁵ POUPEROVÁ, Olga. *Institucionální aspekty regulace médií*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). s. 60 an.

⁷⁶ Ibidem. s. 61 an.

2) nezávislost hospodářská.

V rámci politické nezávislosti lze pak dále dle téhož zdroje lišit „1. nezávislost funkční (absence podřízenosti jinému orgánu), 2. nezávislost personální a kreační (v otázkách, kým a jakou procedurou je úřad ustaven nebo jsou povoláni do funkce jeho členové) a 3. nezávislost finanční.“.

Ve vazbě na konkrétnější naplnění uvedených parametrů v podmínkách České telekomunikačního úřadu bude dále pojednáno.

I pro historické srovnání lze mimochodem uvést, že v „České socialistické republice sjednocuje, řídí a kontroluje činnost ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy vláda této republiky (...) činí tak v zásadě přímo nebo prostřednictvím svého předsednictva s výjimkou Českého úřadu bezpečnosti práce, který je podřízen ministru práce a sociálních věcí a vláda jej řídí jeho prostřednictvím“⁷⁷. Jinými slovy – nezávislý kolegiální orgán ve veřejné správě v rámci v této práci míněného v dané době (viz pozn. pod čarou k citaci v tomto odstavci) neexistoval.

S ohledem na přehled a výklad pojmů již dříve v této práci provedený tak zbývá ještě mj. doplnit, že orgánem veřejné správy je míněn „jak státní orgán vykonávající přímou státní správu, tak jiný, zpravidla nestátní subjekt nadaný samosprávou či pověřený výkonem státní správy“⁷⁸.

Jistě netřeba mít pochyb, že Český telekomunikační úřad bude pravidelným reprezentantem státní správy vykonávané přímo.

Pro další doplnění lze pojmut do textu této práce také následující definici státní správy, resp. její popis, se kterým se ztotožňujeme: „Státní správa má vždy povahu veřejné správy. (...)“

⁷⁷ HENDRYCH D., ŠRÁMEK A. *Československá státní správa*. Praha: Orbis Praha, 1973. ISBN nezjištěno. s. 64.

⁷⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8. s. 25.

V demokratickém státě je ústřední státní správa vždy tak či onak odvozena od voleného orgánu, a to zejména způsobem ustavování (zákonodárná moc), event. je vrcholný orgán státní správy (vláda) volenému zákonodárnému sboru odpovědný.⁷⁹

Pro úplnost lze ještě uvést známou teoretickou definici správního orgánu, kdy „správní orgán je jedním ze subjektů správního řízení“⁸⁰, tedy se specifickým postavením daným vrchnostenským postavením takového subjektu. O distinkcích mezi úřady a správními orgány je dále pojednáno na jiném místě této práce.

Nyní je záhodno přistoupit k bližšímu pohledu na kolegiální prvek. Lze subsidiárně uvést pro ilustraci, že kolegiální princip je „uplatňován převážně v samosprávě“⁸¹, s čímž lze bezesporu souhlasit. Tím je prakticky „oprávněný“ (hovoříme-li o ústřední přímé státní správě) také výrok, že „výjimečně se v řízení ústředních úřadů jako určující uplatňuje kolegiální princip (...) postavení takovýchto kolegiálních orgánů se však vyznačuje specifickými rysy“⁸².

Rovněž nelze opomenout, že „pro veřejnou správu je typické, že kolegiální orgány mohou mít všeobecnou správní působnost“⁸³.

Negativně je nutno rovněž na tomto místě vymezit, že za nezávislé a kolegiální orgány v rámci této práce nejsou zařazeny tzv. pomocné (kolegiální) orgány, byť tyto orgány vykonávají své funkce ve sborech, avšak „je nutné si uvědomit, že takové orgány jsou sbory, které postrádají pravomoc rozhodovat“⁸⁴.

⁷⁹ MATES, Pavel a Miloš MATULA. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. Vyd. 2. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1998. ISBN 80-7079-753-3. s. 44.

⁸⁰ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-157-4. s. 3.

⁸¹ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 7., dopl. a aktualiz. vyd., (nakl. Doplněk 2.). Brno: Masarykova univerzita, 2007. ISBN 978-80-210-4276-6. s. 164.

⁸² *Veřejná správa v České republice*. 2., rozš. vyd. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, Úsek pro reformu veřejné správy, 2005. ISBN 80-239-4709-5. s. 16.

⁸³ HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. Vyd. 1. Praha: ASPI, 2003. ISBN 80-86395-86-3. s. 87.

⁸⁴ *Ibidem*.

Drobnou terminologickou nuanci lze podchytit ve vztahu k návrhu novelizace zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, konkrétně v její důvodové zprávě, která uvádí, že cílem předloženého návrhu zákona bylo dále prohloubit depolitizaci, profesionalizaci, transparentnost a efektivitu státní služby⁸⁵.

Tento návrh zmiňuje pojem „nezávislý služební úřad“. Zákon o státní službě ovšem zcela srozumitelně stanoví v § 4 odst. 1, že správní úřad je pro účely tohoto zákona služebním úřadem (resp. dle odst. 2 zmíněného ustanovení jsou služebním úřadem dále státní orgán nebo právnická osoba, o kterých tak stanoví jiný zákon). Dle našeho názoru takovéto odlišné označení však značí totéž těleso (tedy nezávislý služební úřad může být nezávislý správní úřad a vice versa).

V případě přímé státní správy jde u nezávislých a kolegiálních orgánů spíše o menšinový způsob, kterým jsou tvořeny takové orgány, respektive kterým je vytvořen způsob jejich rozhodování, čímž jsou do relativně značné míry v podmínkách České republiky raritními; lze se setkat s názorem, že „u některých (...) ústředních správních úřadů se však lze setkat s prvky kolegiálního způsobu řízení“⁸⁶.

Důvody, proč vůbec existují taková „kolegiální tělesa“, je možné spatřovat patrně ponejvíce v určité dekoncentraci rozhodovací pravomoci či naopak v „koncentraci odborností“, tedy nutnosti dojit konsenzu při eventuální odborné názorové diferenciaci.

Kterak uvádí Průcha: „Kolegiální správní orgány z povahy věci přicházejí v úvahu ve veřejné správě tam, kde předmětem jejich činnosti jsou záležitosti spíše strategické než taktické a kde je také třeba posuzovat, zvažovat a respektovat (zohledňovat) různá hlediska či rozdílné zájmy ('různorodost' – různorodost na vstupech musí být zohledněna i v různorodosti ve

⁸⁵ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony dle znění v aplikaci o/dok: Vyhledávání ve VeKLEP - čj. MV-79756/LG-2023 [online]. Praha: Úřad vlády ČR, 2023 [cit. 2023-08-26]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/ALBSCUPBNQ4K/>

⁸⁶ BAHÝŤOVÁ, Lenka, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Milan PODHRÁZKÝ, Vojtěch ŠIMÍČEK a Ladislav VYHNÁNEK. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7. s. 909.

výstupech).“⁸⁷. K Průchou uváděnému lze ještě doplnit, že různorodost musí podléhat v případě nezávislých správních orgánů obecné nezávislosti, tj. zejména politické a finanční, respektive též personálně-organizační – k tomu srov. dále uváděné.

V rovině „jednoduchého“ (rozuměj spíše snad vhodnější termín podústavního) pozitivního práva lze podložit postavení (i) takových těles zejména čl. 79 odst. 1 Ústavy České republiky, přičemž jak je mimo jiné uváděno k pozitivně-právní úpravě, tak uvedená pasáž Ústavy se „vztahuje na všechny správní úřady, tedy i na místní správní úřady“⁸⁸, přičemž ve smyslu čl. 79 odst. 1 Ústavy patří nezávislé a kolegiální orgány v rámci této práce mezi tzv. jiné správní úřady. Připomeňme, že ministerstva jsou zásadně monokratická v tom smyslu, že v jejich čele stojí člen vlády.

V této podkapitole jsme si podali stručný přehled některých elementů vlastních Českému telekomunikačnímu úřadu, přičemž tyto budeme dále rozvíjet v následující podkapitole, a to také za pomoci jednoduchého srovnání s jinými více či méně obdobnými tělesy.

III. 2. 3. Kolegiální a/nebo nezávislý správní úřad v podmínkách České republiky

V této podkapitole bychom rádi pokračovali rozbořem imanentních znaků tzv. kolegiálních a případně též i nezávislých správních úřadů v tuzemsku.

Níže je pracováno s označením „vrcholný orgán“ – tímto je pak míněno ve vztahu k nezávislému správnímu úřadu jeho nejvyšší vedení, tedy jeho vedoucí či jinak označené fyzické osoby (např. předseda a členové rady, aj.); jak již bylo naznačeno, tak označením kolegiální se pak míní právě takové vedoucí osoby fungující ve sboru.

⁸⁷ ZDRAŽILOVÁ, Petra a Alena KLIKOVÁ (eds.). *Kolegiální orgány ve veřejné správě: sborník z mezinárodní konference : sborník ze 7. letní mezinárodní konference uskutečněné pod záštitou JUDr. Pavla Varvařovského, veřejného ochránce práv a prof. JUDr. Naděždy Rozehnalové. CSc., děkanky Právnické fakulty Masarykovy univerzity ve dnech 24. a 25. června 2013*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, c2013. ISBN 978-80-87949-00-9. s. 21.

⁸⁸ PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda*. 1. úplné vyd. Praha: Leges, 2011. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-90-5. s. 895.

Pro celkové dotvoření pojmosloví lze rozvést také mnohoznačný pojem „politický vliv“. Budiž tímto pojmem míněna politizace, která může spočívat v tom, že je „... menší pravděpodobnost, že bude vetován právní akt, který podporuje politická strana, jež je (*pozn.: soudce*) do funkce dostala“⁸⁹. Byť uvedená citace míří do moci soudní, jistě lze *mutatis mutandis* uvedené aplikovat také do prostředí nezávislých správních úřadů.

K tomu lze připojit, že oprávnění navrhopvat kandidáty do funkce je některými autory považováno za nejsilnější prostředek vlivu⁹⁰. S politickým vlivem souvisí také politická odpovědnost, která je považována za „zvláštní, v zásadě již mimoprávní druh odpovědnosti, s níž do určité míry může, ale nemusí souviset odpovědnost morální“⁹¹.

Dále je možno učinit výčet takových správních úřadů v České republice s opětovným užším rozbořem situace ČTÚ a zároveň tuto porovnat s jinými obdobnými tělesy, byť zařazení jakéhokoli úřadu mezi nezávislé regulační orgány v českém právním řádu „do této kategorie je vždy problematické“⁹².

Mezi nezávislé správní úřady tedy bývají řazeny následující: „Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, Úřad pro ochranu osobních údajů, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Český statistický úřad, Energetický regulační úřad, Český telekomunikační úřad a dříve rovněž Komise pro cenné papíry.“⁹³.

Zdaleka ne všechny uvedené jsou však zároveň také kolegiálními orgány ve smyslu (rámcí) uvedeném v této práci, respektive z uvedeného výčtu jsou jimi dle Pouperové⁹⁴ pouze dva, a to

⁸⁹ SMEKAL, Hubert in SMEKAL, Hubert, POSPÍŠIL, Ivo. *Soudcokracie, nebo judicializace politiky?: vztah práva a politiky (nejen) v časech krize*. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2013. ISBN 978-80-210-6282-5. s. 24.

⁹⁰ POUPEROVÁ, Olga. *Správní právo: Několik poznámek k návrhům na zrušení Rady pro rozhlasové a televizní vysílání* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2013, **2013** (7-8) [cit. 02. 07. 2017]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/spravni-pravo-78-13w-pouperova-pdf.aspx>.

⁹¹ KUDRNA, Jan. *Správní právo: Odpovědnost za akty prezidenta republiky* [online]. 2013, **2013** (7-8) [cit. 02. 07. 2017]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/spravni-pravo-78-13w-kudrna-pdf.aspx>.

⁹² HANDRLICA, Jakub. Nezávislé regulační orgány (stručný nástin problematiky). *Epravo.cz* [online]. [cit. 2022-02-05]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/nezavisle-regulacni-organy-strucny-nastin-problematiky-27201.html>.

⁹³ POUPEROVÁ, Olga. *Správní právo: Nezávislé správní úřady* [online]. 2014, **2014**(4) [cit. 2016-05-15]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/spravni-pravo-4-14w-pouperova-pdf.aspx>.

⁹⁴ Ibidem.

Český telekomunikační úřad a Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, když v souladu s názorem Pouperové lze zakončit daný výčet tak, že „obecně se za jeden z prostředků jak zajistit nezávislost orgánu považuje i kolegiální uspořádání. Z českých nezávislých správních úřadů se však tento princip uplatňuje pouze u Rady pro rozhlasové a televizní vysílání a částečně u Českého telekomunikačního úřadu.“⁹⁵.

K uvedenému lze zmínit drobnou jazykovou nuanci v tom smyslu, že „Ottův slovník naučný pojem 'kollegiální' odvozuje od pojmu 'kollega', kterýžto pojem vizionářsky vymezuje jako 'soudruh ve škole neb v úřadě'. Naproti tomu by bylo nevhodné používat pro sborový orgán pojem 'kolegiální orgán', neboť 'kollegiát' je chápán úžeji jako člen koleje (součásti univerzity)“⁹⁶.

Nelze taktéž opomenout, že pojem „kolegiální správní orgán“ je pojmem legislativním (viz nadpis § 134 SŘ – „Řízení před kolegiálním orgánem“).

Lze jistě souhlasit, že tradičně bývá zařazován na přední místa výčtu nezávislých a zároveň kolegiálních správních úřadů vykonávajících přímou státní správu právě ČTÚ, jak již bylo naznačeno v předcházejícím textu. Ovšemže jeho postavení v rámci veřejné správy (lépe snad státní správy) plyne také z již zmíněného tzv. kompetenčního zákona, kde je ve smyslu § 2 zařazen mezi „další ústřední orgány státní správy“.

Jak uvádí komentářová literatura, tak je požadováno, aby byl úřad „při plnění svých úkolů chráněn před vnějšími zásahy nebo politickým tlakem, jež by mohly ohrozit jeho nezávislé posuzování záležitostí, které jsou mu předkládány“⁹⁷. Obdobně tak jiný autor komentářové literatury dovozuje, že Český telekomunikační úřad je „nová instituce se starým a věcně

⁹⁵ POUPEROVÁ, Olga. *Správní právo: Nezávislé správní úřady* [online]. 2014, **2014**(4) [cit. 2016-05-15]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/spravni-pravo-4-14w-pouperova-pdf.aspx>

⁹⁶ ZDRAŽILOVÁ, Petra a Alena KLIKOVÁ (eds.). *Kolegiální orgány ve veřejné správě: sborník z mezinárodní konference : sborník ze 7. letní mezinárodní konference uskutečněné pod záštitou JUDr. Pavla Varvařovského, veřejného ochránce práv a prof. JUDr. Naděždy Rozehnalové. CSc., děkanky Právnické fakulty Masarykovy univerzity ve dnech 24. a 25. června 2013*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, c2013. ISBN 978-80-87949-00-9. s. 73.

⁹⁷ CHUDOMELOVÁ, Zuzana. *Zákon o elektronických komunikacích: komentář*. Vydání první. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7552-100-2. s. 18.

nesprávným názvem, avšak se zcela novým posláním⁹⁸. Vaníček vcelku vystihuje určitou specifickou Českého telekomunikačního úřadu, když pléduje: „Koncepce regulace sektoru elektronických komunikací si přímo žádá jednotného regulátora elektronických komunikací (...) zákon v tomto smyslu zůstal v půli cesty (...) současně se nabízí přímo související otázka, zda pro tento typ regulačního úřadu je optimální existence kolegiálního vedení (které není u jiných srovnatelných ústředních orgánů státní správy ...) nebo spíše vedení monokratické“⁹⁹.

Lze spíše souhlasit, že pro takto široce vymezenou agendu elektronických komunikací (a ostatně též poštovních služeb) je záhodno mít spíše kolegiální „systém“, což nepřímo potvrzuje také novelizací vzniklý § 17b zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, kterým byla zavedena pětičlenná rada Energetického regulačního úřadu svým funkčním pojetím velmi podobná radě Českého telekomunikačního úřadu, jak o tom blíže bude pojednáno dále v textu.

Ostatně otázka postavení úřadu „v systému státní správy, stupeň jeho nezávislosti a rozsah pravomocí, ale také vztah ČTÚ k ministerstvu průmyslu a obchodu, Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a Radě pro rozhlasové a televizní vysílání *byl* jedním z ústředních témat při projednávání návrhu zákona v Legislativní radě vlády a ve výborech Poslanecké sněmovny a Senátu“¹⁰⁰.

Může být však zároveň poněkud „politizován“ systém vytváření vrcholného vedení tohoto správního úřadu, neboť tento může být relativně silně ovlivněn ze strany vrcholné exekutivy.

Ve smyslu § 107 odst. 2 věty první ZEK totiž platí, že „členy Rady a jejího předsedu jmenuje a odvolává vláda na návrh ministra průmyslu a obchodu“. V tomto ohledu není možné opomenout, že „nelze zaměňovat kolegiální orgány s orgány volenými (...) jmenování (...) může být svěřeno i kolegiálnímu orgánu (např. vládě)“, nicméně „v takovém případě se

⁹⁸ VANÍČEK, Zdeněk. *Zákon o elektronických komunikacích: komentář*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Linde Praha, akciová společnost, 2014. Komentář (Linde). ISBN 978-80-7201-944-1. s. 77.

⁹⁹ Ibidem, s. 78-79.

¹⁰⁰ VANÍČEK, Zdeněk. *Právní předpisy související se zákonem o elektronických komunikacích: komentář*. Praha: Linde, 2009. Praktická právní příručka. ISBN 978-80-7201-786-7. s. 105.

jmenování navenek posuzuje jako jednotný projev vůle kolegiálního orgánu bez ohledu na proceduru s tím spojenou uvnitř takového orgánu“, a „provádí-li ustanovující akt do určité funkce více osob, a to tak, že projev vůle každého z nich se počítá a výsledkem je vůle většiny, hovoříme o volbě“¹⁰¹. Z uvedeného rezultuje, že termín jmenování je v uvedeném ustanovení ZEK použit v zásadě správně.

Pro srovnání lze rozebrat podrobněji také Radu pro rozhlasové a televizní vysílání. Tento ústřední kolegiální a nezávislý správní úřad byl zřízen zákonem č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů. Rada vzniklá ve smyslu § 4 odst. 1 uvedeného zákona ve smyslu § 4 odst. 2 uvedeného zákona zejména vykonává státní správu v oblasti rozhlasového a televizního vysílání.

Zajímavostí je, že oproti ZEK, v němž je pro členy Rady ČTÚ stanoven kvalifikační předpoklad (ukončené vysokoškolské studium v magisterském studijním programu – srov. § 107 odst. 3 písm. d) zmíněného zákona), není pro členy rady pro rozhlasové a televizní vysílání takový předpoklad stanoven vůbec, avšak pro členy rady pro rozhlasové a televizní vysílání byl zaveden zákonný „věkový cenzus“ (a sice 25 let ve smyslu § 7 odst. 3 písm. c) uvedeného zákona). Obojí cenzy mají jistě svá opodstatnění, když lze předpokládat, že místo člena rady pro rozhlasové a televizní vysílání nemusí zřejmě být natolik „formálně-erudované“, aby bylo podmíněno dosažením jistého stupně vzdělání.

Ve smyslu § 7 odst. 1 posledně citovaného zákona platí, že radu tvoří 13 členů, které jmenuje a odvolává předseda vlády na návrh Poslanecké sněmovny, a to neprodleně po obdržení návrhu, což lze považovat za vhodnější způsob „dosazování“ členů rady, než je tomu u Českého telekomunikačního úřadu, neboť by mohl více reflektovat rozložení (polaritu) sil moci legislativní a exekutivní.

¹⁰¹ HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. Vyd. 1. Praha: ASPI, 2003. ISBN 80-86395-86-3. s. 88.

Kterak uvádí Pouperová: „Oprávnění právě Poslanecké sněmovny navrhnout kandidáty je ve státní správě ojedinělé. V jiných případech ústředních správních úřadů, kdy jsou nominace a vlastní ustanovení do funkce svěřeny různým orgánům, návrh činí vláda nebo Senát.“¹⁰².

Lze rovněž zjistit odlišnou nuanci, pokud se jedná o předsedu té které rady, když platí následující: „Kromě toho, zatímco RRTV si předsedu a místopředsedy ze svých členů volí sama, u Rady ČTÚ je oprávnění jmenovat jejího předsedu svěřeno rovněž vládě. Ministr průmyslu a obchodu v návrhu kandidátů na jmenování do Rady ČTÚ již rovnou navrhuje také předsedu.“¹⁰³.

Pohledem pozitivně-právním pak lze toliko zopakovat, že ČTÚ, který má pětičlennou Radu, ze které je vždy jeden člen zároveň jejím předsedou, a který jedná jménem úřadu a stojí v jeho čele (sic!), by toto mohlo nasvědčovat myšlence o zásadním monokratickém postavení takového vedoucího člena rady, nicméně je nutno brát v potaz, že zákon stanoví, že ve stanovených případech rozhoduje rada jako orgán kolegiální (tj. ve sboru)¹⁰⁴.

Rovněž je záhodno uvést, že kromě toho, že člena rady a předsedu rady jmenuje a odvolává vláda na návrh ministra průmyslu a obchodu¹⁰⁵, je pak vláda také v určitých případech tyto oprávněna odvolat¹⁰⁶.

Uzavřeme v rámci této podkapitoly, že má-li být nezávislý správní úřad včetně ČTÚ co možná nejméně závislý na aktuální politické situaci a jeho smysl má být dán zejména odborností a personální nezávislostí na exekutivě, pak lze jednoduše dovést, že by vztah nezávislého správního úřadu ke vládě coby reprezentantovi aktuální exekutivní moci, resp. proměnlivé

¹⁰² POUPEROVÁ, Olga. *Správní právo: Několik poznámek k návrhům na zrušení Rady pro rozhlasové a televizní vysílání* [online]. 2013, 2013 (7-8) [cit. 2016-05-15]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/spravni-pravo-78-13w-pouperova-pdf.aspx>.

¹⁰³ Ibidem.

¹⁰⁴ § 107 odst. 9 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů. In: Portál veřejné správy - vyhledávání v zákonech. [cit. 01. 07. 2017]. Dostupné z: <https://portal.gov.cz/app/zakony/>.

¹⁰⁵ § 107 odst. 2 zákona o elektronických komunikacích.

¹⁰⁶ § 107 odst. 6 zákona o elektronických komunikacích.

politické situace ve státě měl být co možná „nejvolnější“ vůči politickému vlivu a to zejména u jeho vrcholného orgánu včetně případů, kdy je tento orgán kolegiální.

III. 2. 4. Krátká zmínka o parametrech Energetického regulačního úřadu a podobných těles

Dále je záhodno blíže rozebrat jako tzv. nezávislý správní úřad, u kterého se vyskytuje vrcholný a zároveň kolegiální orgán, již několikrát zmíněný Energetický regulační úřad s tím, že je vhodné (opět) zdůraznit, že takový dosud uvedený výčet nezávislých správních úřadů není taxativním a zároveň opět platí, že i zařazení Energetického regulačního úřadu mezi nezávislé správní úřady může být také relativně sporným, neboť názory na existenci takových správních úřadů, resp. zejména jejich nezávislosti včetně té politické se v právní teorii velmi různí, jak již bylo také naznačeno.

Úvodem zmiňme, že Energetický regulační úřad má od 1. srpna 2017 podobný model rady jako Český telekomunikační úřad, tj. v čele úřadu je rada, která má pět členů, přičemž jeden z členů rady je předsedou rady, který řídí činnost rady¹⁰⁷.

Zdá se však, že v určitých ohledech je princip rozhodování ve sboru u Energetického regulačního úřadu dokonce silnější, než u Českého telekomunikačního úřadu, což plyne např. z vymezení rady Energetického regulačního úřadu coby služebního orgánu, který je oprávněn dávat státnímu zaměstnanci příkazy k výkonu služby podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, s tím, že toto oprávnění může přenést na jednotlivé členy rady, ale u Českého telekomunikačního úřadu je tímto služebním orgánem dle zákona o elektronických komunikacích toliko předseda rady¹⁰⁸.

Způsob ustanovování členů rady do funkce se opět koncentruje zejména v rukou ministra průmyslu a obchodu, který takové členy navrhuje vládě ke jmenování do funkce¹⁰⁹.

¹⁰⁷ § 17b odst. 1 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů. In: Portál veřejné správy - vyhledávání v zákonech. [cit. 01. 07. 2017]. Dostupné z: <https://portal.gov.cz/app/zakony/>.

¹⁰⁸ § 17b odst. 14 energetického zákona, § 107 odst. 1 věta pátá zákona o elektronických komunikacích.

¹⁰⁹ § 17b odst. 2 energetického zákona.

Vyzdvihneme, že kolegiální uspořádání a zároveň jistá míra nezávislosti u Energetického regulačního úřadu pramení mj. z ust. § 17b zákona o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon): „V čele Energetického regulačního úřadu je Rada Energetického regulačního úřadu, která má pět členů.“

Zaměříme se nyní na situaci České národní banky, resp. jejího vrcholného kolegiálního vedení, kterým je bankovní rada coby „nejvyšší řídicí orgán České národní banky“¹¹⁰, a kterou je tak možno uvést coby dalšího reprezentanta skupiny vrcholných kolegiálních orgánů v rámci nezávislých správních úřadů, přičemž však oproti Českému telekomunikačnímu úřadu a Energetickému regulačnímu úřadu je tato nezávislost zřejmě o něco vyšší, když guvernéra, viceguvernéry a ostatní členy bankovní rady jmenuje a odvolává prezident republiky¹¹¹ s tím, že nikdo nesmí zastávat funkci člena bankovní rady více než dvakrát¹¹².

Byť Ústav pro studium totalitních režimů není správním úřadem, přesto může být vhodné jeho funkcionalitu v praxi blíže rozvést pohledem jistých záruk nezávislosti, kterými disponuje.

Uvedený ústav je vedený radou ústavu¹¹³. Ústav má patrně jednu z nejvyšších „záruk“ proti vlivu přímé politické moci v rovině personální, neboť způsob navrhování kandidátů do rady ústavu a jejich volba je rozmělněna mezi vícero subjektů, když návrhy kandidátů na členy rady předkládají Senátu Poslanecká sněmovna, prezident republiky a občanská sdružení nebo jiné právnické osoby, jejichž předmětem činnosti je zkoumání historie, archivnictví, výchova, vzdělávání nebo ochrana lidských práv, anebo občanská sdružení sdružující účastníky odboje proti nacismu nebo odboje nebo odporu proti komunismu nebo bývalé politické vězně¹¹⁴.

¹¹⁰ § 5 odst. 1 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů. In: Portál veřejné správy - vyhledávání v zákonech. [cit. 02. 07. 2017]. Dostupné z: <https://portal.gov.cz/app/zakony/>.

¹¹¹ § 6 odst. 2 zákona o České národní bance.

¹¹² § 6 odst. 3 zákona o České národní bance.

¹¹³ § 7 odst. 1 zákona č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. In: Portál veřejné správy - vyhledávání v zákonech. [cit. 02. 07. 2017]. Dostupné z: <https://portal.gov.cz/app/zakony/>.

¹¹⁴ § 7 odst. 2 zákona o Ústavu pro studium totalitních režimů.

Zároveň platí, že z navržených kandidátů zvolí Senát dva členy rady z kandidátů navržených Poslaneckou sněmovnou, jednoho člena rady z kandidátů navržených prezidentem republiky a čtyři členy rady z kandidátů navržených sdruženími. Předsedu si volí sama ze svých členů rada, která ho má možnost také z funkce odvolat¹¹⁵.

Uvedený způsob „tvorby“ členů vrcholného vedení zmíněného ústavu se jeví být velmi apolitický a zároveň inspirativní pro jakýkoli tzv. nezávislý správní úřad, nad to kolegiální.

Obdobně tak akreditační úřad, respektive Národní akreditační úřad pro vysoké školství zřízený zákonem č. 137/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, můžeme řadit do kategorie tzv. nezávislých správních úřadů.

Je legislativně deklarováno, že členové orgánů Akreditačního úřadu jsou ve svém rozhodování například o akreditacích studijních programů, či posuzování záležitostí týkajících se vysokého školství, zpracovávání ročních zpráv o své činnosti, nezávislí¹¹⁶, přičemž členové Rady Akreditačního úřadu vykonávají své funkce osobně a pro jejich výkon nesmějí přijímat žádné pokyny a instrukce¹¹⁷.

Podobně jako u Ústavu pro studium totalitních režimů i v případě Akreditačního úřadu existuje poměrně sofistikovaný systém pro jmenování jeho předsedy, místopředsedů a dalších členů Rady Akreditačního úřadu, dokonce snad ještě sofistikovanější¹¹⁸.

¹¹⁵ § 8 zákona o Ústavu pro studium totalitních režimů.

¹¹⁶ § 83 zákon o vysokých školách.

¹¹⁷ § 83b odst. 5 zákona o vysokých školách.

¹¹⁸ Viz § 863b odst. 1 zákona o vysokých školách: „Předsedu, 2 místopředsedy a 11 dalších členů Rady Akreditačního úřadu jmenuje vláda na období 6 let z osob, které jsou všeobecně uznávanou odbornou autoritou; 1 člena jmenuje vláda na období 2 let z řad studentů. 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, 9 členů Rady Akreditačního úřadu jmenuje na návrh ministra vláda z osob navržených orgány reprezentace vysokých škol podle § 92 a 1 člena z řad studentů jmenuje na návrh ministra vláda ze studentů navržených orgánem reprezentace vysokých škol uvedeným v § 92 odst. 1 písm. a); členové jsou jmenováni zpravidla tak, aby 9 členů Rady Akreditačního úřadu včetně předsedy a 1 místopředsedy byly osoby dlouhodobě působící v akademickém prostředí a 5 členů Rady Akreditačního úřadu včetně 1 místopředsedy byly osoby působící v praxi, které mají zkušenosti z akademického prostředí, zejména představitelé profesních komor zřízených zákonem. Návrh na jmenování předsedy Rady

Přitom však dle zákona materiálně, administrativně a finančně činnost Akreditačního úřadu zajišťuje příslušné ministerstvo¹¹⁹, tudíž o finanční nezávislosti zde až tak úplně nelze hovořit.

Závěrem této podkapitoly je možno zejména uzavřít, že se jeví, že čím více je rozmělněna skupina entit vytvářejících vrcholové vedení toho kterého nezávislého (kolegiálního) správního úřadu, tím více je zajištěna nezávislost daného úřadu.

III. 2. 5. Kritéria nezávislosti tzv. nezávislého správního úřadu, jejich pozitiva a negativa

Jistě lze vést také disputace nad otázkou - a v čem lze vlastně spatřovat mj. riziko politického vlivu, krom již výše uvedeného, například u Českého telekomunikačního úřadu?

Jde samozřejmě i o úhel pohledu, nicméně částečnou odpověď snad vystihuje tento názor: „V současné době (*pozn. autora: míněn rok 2012*) je Český telekomunikační úřad podřízen vládě. Tato situace je příznivá ve chvíli, kdy je vládní politika nakloněna k ochraně spotřebitele a zvyšování konkurence, ale už ne ve chvíli, kdy těmto cílům vláda nakloněna není.“¹²⁰.

K tomu lze uvést judikatorní náhledy. Ústavní soud určitou snahu o pomyslnou emancipaci těchto úřadů (pro někoho možná paradoxně) minimálně v právně-pozitivní rovině „pozastavil“, když svým nálezem pod sp. zn. Pl. ÚS 21/14 ze dne 30. 06. 2015¹²¹ zrušil ustanovení § 17 odst. 3 věta čtvrtá zákona o státní službě. Prezident republiky ve svém návrhu na zrušení právě tohoto ustanovení uvedl: „... § 17 odst. 3 zákona o státní službě ve větách první a druhé stanoví, že návrh systemizace předkládá vládě ministr vnitra a systemizaci na následující kalendářní rok schvaluje vláda. Ve větě čtvrté pak stanoví, že jde-li o systemizaci (...) Českého

Akreditačního úřadu ministr před jeho předložením vládě projednává s orgány reprezentace vysokých škol podle § 92.“.

¹¹⁹ § 83 odst. 1 věta druhá zákona o vysokých školách.

¹²⁰ STUDIE O SELHÁNÍ ČTÚ: OLIGOPOL MOBILNÍCH OPERÁTORŮ. *Informační institut* [online]. Praha: Informační institut, 2012 [cit. 02. 07. 2017]. Dostupné z: http://www.informacniinstitut.cz/informacniinstitut/Informacni_Institut/Studie/Entries/2012/3/1_Studie_o_selhani_CTU__Oligopol_mobilnich_mobilnich_operator_u_files/OligopolyFINAL.pdf.

¹²¹ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 30. 06. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 21/14. Ústavní soud [online]. Ústavní soud, 2015 [cit. 01. 07. 2017]. Dostupné z: http://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Publikovane_nalezky/Pl_US_21_14_vcetne_disentu.pdf.

telekomunikačního úřadu, (...), nemůže vláda bez souhlasu toho, kdo je v jejich čele, snížit (...) počet služebních míst státních zaměstnanců a počet služebních míst představených, a objem prostředků na platy státních zaměstnanců oproti systemizaci pro předchozí kalendářní rok. V § 17 odst. 3 větě čtvrté zákona o státní službě je obsažen z celkového počtu 13 tzv. dalších ústředních orgánů státní správy (...) výčet sedmi ústředních orgánů státní správy, které předmětné ustanovení klade na roveň vládě, ne-li nad vládu, a to přesto, že podle čl. 67 odst. 1 Ústavy ČR je vrcholným orgánem moci výkonné vláda a nikoliv jiný orgán, jak by to jinak z § 17 odst. 3 věty čtvrté zákona o státní službě mohlo plynout.“

Odborná literatura k uvedenému nálezu zaujala spíše kritický postoj a dlužno podotknout, že z našeho pohledu zcela oprávněně. Bylo například relativně rezolutně podáváno, že Ústavní soud nebyl zdrženlivější ve svých postulátech.

Takto uzavírá například Pouperová: „Svým výrokem, kterým zrušil napadené ustanovení § 17 odst. 3 věty čtvrté zákona o státní službě, Ústavní soud ve své podstatě prohlásil existenci nezávislých správních úřadů za protiústavní, a dle mého názoru tak pootevřel dveře k tomu, aby byla dalšími návrhy napadena i ta ustanovení zvláštních zákonů, která upravují postavení a kompetence nezávislých správních úřadů a zakotvují ona opatření vyvažující je z vlivu vlády. Byť téma nezávislých správních úřadů bylo zejména v době před dvaceti až deseti lety předmětem odborných debat, až nyní dostal příležitost vyjádřit svůj názor Ústavní soud. Nezdá se však, že by pohled na danou problematiku nějak vyjasnil a přinesl řešení, které by reflektovalo současný právní stav a zohlednilo také normy práva EU. Ani odůvodnění většinové části pléna není kompaktní. Navíc k této části nálezu týkající se otázky systemizace další odlišné stanovisko čtyři soudci. Dvě z odlišných stanovisek jsou disentující, dvě (jen) konkurující.“¹²².

Jak patrně, tak ani mezi všemi ústavními soudci nebyl názor na danou problematiku jednotný.

Rovněž bývalý soudce Ústavního soudu Balík pléduje zjevně v podobném duchu: „Z uvedeného je patrné, že si Ústavní soud byl vědom toho, že rozhoduje o ústavnosti zákona,

¹²² POUPEROVÁ, Olga. Nezávislé správní úřady v kontextu nálezu Ústavního soudu PL. ÚS 21/14. *Acta Iuridica Olomouciensis*, 2015, Vol. 10, No. 2, s. 38.

kteřý ještě nestihl být v praxi aplikován, a proto nebylo možné prakticky seznat, zda a jak jeho ustanovení bude možno vyložit ústavně konformním způsobem. Ze závěrečné věty odst. 251 odůvodnění o tom, že "tento náleží proto nemá ambici zcela uzavřít případný budoucí diskurs nad ústavností některého konkrétního ustanovení zákona o státní službě", je evidentní, že možnost diskursu nad ústavností některého ustanovení zákona o státní službě je otevřena. Změna judikatury Ústavního soudu není pak sice teoreticky vyloučena, i sama judikatura Ústavního soudu s ní počítá (srov. např. náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 11/02), prakticky a reálně ji však - i s ohledem na výsledek hlasování o citovaném náleží - nelze v brzké době předpokládat. I kdyby se zákonodárce vrátil ke koncepci souhlasu těch, kdož jsou v čele úřadů, neobstála by v mých očích taková koncepce tehdy, nebyly-li by naopak stanoveny zákonné podmínky, za nichž by mohl předseda souhlas jediné odepřít. Lze shrnout, že náleží Ústavního soudu, včetně výroku I. náleží, byl vydán záhy po nabytí účinnosti služebního zákona. Za této situace Ústavní soud neměl možnost ověřit, jak bude zákon aplikován v praxi a zda lze napadená ustanovení aplikovat ústavně konformním způsobem. Je evidentní, že náleží Ústavního soudu se téma stalo možná i trochu nechtěně aktuální. Za této situace by bylo vhodné usilovat o to, aby zákonodárce zaplnil vzniklou mezeru v zákoně a některým ze shora navržených či obdobně formulovaných a propracovaných způsobů stanovil jasná pravidla, za nichž by bylo jediné možné v rámci systematizace výjimečně snížit počet služebních míst a objem mzdových prostředků pro úřady, jejichž pravomoc je vázána na princip nezávislosti na moci výkonné.¹²³.

Shora zmíněná spolu s náleží publikovaná odlišná stanoviska vč. toho od ústavních soudců Kateřiny Šimáčkové a Vojtěcha Šimíčka předcházejí uvedeným závěrům Pouperové a Balíka. Rádi bychom je probrali zevrubněji. Soudci nesouhlasí s tím výkladem „většiny pléna“, že „v případě ustanovení § 17 odst. 3 věta čtvrtá služebního zákona shledává většina pléna jeho protiústavnost v rozporu zejména s čl. 67 odst. 1 Ústavy, podle něhož je vláda vrcholným orgánem výkonné moci“. Dále se staví uvedení soudci k tomu, že „je velmi nejednoznačné, jakým způsobem a jak dalece je možno toto vrcholné postavení vlády vlastně vykládat, zda ve

¹²³ BALÍK, Stanislav. Obiter dictum bývalého soudce. *Epravo.cz* [online]. 2016 [cit. 2022-02-05]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/aktualne/obiter-dictum-byvaleho-soudce-100134.html>.

smyslu personálním, normotvorném, funkčním či třeba rozpočtovém“ s tím, že „koncepte vládní moci je totiž podle ústavního pořádku pojata dualisticky a je spíše výjimkou než pravidlem přesný výčet kompetencí vlády“. Zároveň uvádějí: „Nikoliv náhodou zákonodárce zvolil i odlišný způsob jmenování předsedů těchto orgánů, než je tomu u ministerstev. Jejich věcná působnost a jim vymezená pravomoc spočívá zejména v regulaci určitých specifických oblastí a v této logice je proto zcela konsekventní, že mají být co možná nejméně závislé na aktuální politické situaci a jejich smysl má být dán zejména odborností a personální nezávislostí na exekutivě.“. Tolik citace z publikovaných oponentních názorů k předmětnému nálezu.

K uvedeným soudním názorům replikujme cílovou úvahu evropského zákonodárce vtělenou do recitálu 11 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES ze dne 7. března 2002 o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací (rámcová směrnice): „V souladu se zásadou oddělení regulačních a provozních funkcí by měly členské státy zaručit nezávislost vnitrostátního regulačního orgánu nebo orgánů, aby byla zajištěna nestrannost jejich rozhodnutí. Tímto požadavkem na nezávislost nejsou dotčeny institucionální autonomie a ústavní povinnosti členských států nebo zásada neutrality s ohledem na úpravu vlastnictví jednotlivých členských států, jak je stanovena v článku 295 Smlouvy. Vnitrostátní regulační orgány by měly mít přístupné všechny nezbytné zdroje, tj. pracovníky, odborné znalosti a finanční prostředky, k plnění svých úkolů.“.

Obdobně tak zaznívá požadavek na členské státy z díkce EECC, který poté, co opakuje v předchozím odstavci citované z přísl. směrnice, „důrazně apeluje“ na nezávislost v recitálech 37 a násl.: „Je důležité, aby vnitrostátní regulační orgány měly svůj rozpočet, který by jim zejména umožnil přijmout dostatečný počet kvalifikovaných pracovníků. Pro zajištění transparentnosti by měl být tento rozpočet každoročně zveřejňován. V mezích svého rozpočtu by měly mít možnost samostatně řídit své lidské a finanční zdroje. Aby byla zajištěna nestrannost, členské státy, které si ponechají ve svém vlastnictví nebo pod svou kontrolou podniky přispívající do rozpočtu vnitrostátních regulačních nebo jiných příslušných orgánů prostřednictvím správních poplatků, by měly zajistit, aby činnosti spojené s výkonem vlastnictví nebo kontroly byly účinně strukturálně odděleny od výkonu kontroly nad rozpočtem.“.

Z našeho pohledu stojí dotčený náleze Ústavního soudu prakticky přesně na pomyslné hranici toho, kde začíná, resp. končí kompetence vlády a začíná, resp. končí nezávislost např. ČTÚ. Ústavní soud si zvolil cestu následování či snad respektu té části názorů, která spatřuje postavení vlády „výše“, než je celý „zbytek“ státní správy. Řešení jistě možné, zda však bude též funkční, to ukáže patrně až delší aplikační praxe.

Připomeňme též, že i nezávislé správní úřady, resp. složení jejich vrcholného kolegiálního orgánu vždy mohou být určitým způsobem ovlivnitelné (podobně jako soudy) politickou mocí bez ohledu na to, jaký zaměstnanecký či rozpočtový a podobný aparát má ten či onen orgán právě „nezávisle“ k dispozici.

Snad nejvýznamnější je specifická kompetence politických sil určovat členy některých takových orgánů, tj. i faktické vedení dotčených nezávislých úřadů.

Je třeba vždy záhodno zvážit vytváření právních pojistek proti nevhodným politickým vlivům; takových pojistek může být vícero a je na zákonodárci, které z nich si případně zvolí. Obecně mezi ně může teoreticky patřit např. tzv. „financování úřadů ze spotřeby“ (zjednodušeně uvedeno - producenti nebo koncoví zákazníci z části ceny konzumovatelných produktů hradí náklady na činnost úřadů nebo jejich část), vytváření „komitétů z nezávislých odborníků pro návrhy kandidátů do čel úřadů“ (rozšířením řetězce nominujících se sice snižuje riziko přímého politického vlivu, ale otázkou pak bude, kdo bude vybírat takové odborníky do komitétů), atd.

Ovšemže ani v režimu tzv. nezávislého správního úřadu nelze v ústavní rovině opomenout „samozřejmou“ skutečnost, že „stát je při výkonu veřejné moci nadřazen ostatním subjektům (...) stát působí prostřednictvím státních orgánů (...) činnost orgánů veřejné moci je činností veřejného zájmu (...)“¹²⁴, to vše při naplnění čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších změn („Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“).

¹²⁴ KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3. s. 66 an.

K této otázce kupř. Pavlíček uvádí: „Jakým způsobem se moc uskutečňuje, je určeno politickým systémem, ovlivňujícím politický režim státu.“¹²⁵. Jinými slovy politický systém, respektive politický režim státu je předurčující pro fungování všech správních úřadů včetně těch tzv. nezávislých, a to dle mínění autora této práce i s přihlédnutím k případným mezinárodním závazkům toho kterého státu.

Jak již bylo v předcházejícím textu naznačeno, tak obecně je součástí úrovně veřejné vlády, resp. veřejné moci i „ústřední vláda, tzn. (...) ústřední výkonné orgány (...) ministerstva a ostatní ústřední úřady státní správy“¹²⁶. Ohledně nezávislého správního úřadu pak budiž připomenuta i právně teoretická definice stanovící, že je to ten, který „stojí mimo organizační soustavu státní správy řízené vládou“¹²⁷.

Na tomto místě tak lze částečně uzavřít, že určité izolování tzv. nezávislých správních úřadů a to včetně těch kolegiálních (potažmo i jejich zaměstnanců) od vlády může být v praxi prospěšné, neboť takové úřady mohou potom méně podléhat „nevhodným“ aktuálním politickým „trendům“; v prostředí České republiky se zdá být v mnohém prostor pro případné další rozvolnění vztahů alespoň některých takových nezávislých správních úřadů vůči vládě, přičemž tento prostor může spočívat mj. v cestách míry (ne)uplatňování politického vlivu na složení vrcholného kolegiálního orgánu těchto úřadů coby jeho patrně nejpodstatnějšího možného ovlivňování ze strany vlády.

Nikdy však nelze opomenout, že jakýkoli úřad je „pouze úřadem“, který musí dodržovat všechna zákonná a ústavní pravidla uplatňování svých pravomocí (kompetencí), přičemž tedy v ústavní rovině České republiky je dále možno zmínit také, že „orgány veřejné moci tedy musí bedlivě dodržovat svoje zákonem stanovené kompetence, které nesmí překračovat (...) nesmí svoje kompetence překračovat a jejich konkrétní výkon musí co možná nejvíce šetřit autonomní

¹²⁵ PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda*. Praha: Leges, 2011. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-90-5. s. 378 an.

¹²⁶ PEKOVÁ, Jitka, Jaroslav PILNÝ a Marek JETMAR. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 3., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2008. ISBN 978-80-7357-351-5. s. 82.

¹²⁷ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3. marg. č. 137.

sféru jednotlivců¹²⁸ – v tomto smyslu tzv. absolutně nezávislý správní úřad v podmínkách právního řádu České republiky toho času existovat již z tohoto důvodu nemůže.

Kruciální však v praxi bude právě naplnění rozsahu nezávislosti, protože jak trefně uvádí Balík, tak „klíčovou otázkou je především otázka širě nezávislosti těchto úřadů (...) na příkladu Českého statistického úřadu se toto téma promítá do variant, zda statistické údaje slouží pouze moci výkonné, tzn. statistický úřad je pouhým nástrojem vlády, která může s údaji posléze nakládat podle svého volného uvážení, či zda jsou tyto údaje objektivním veřejným statkem“¹²⁹.

Vrátili-li bychom se tak i k výše popsaným parametrům nezávislosti tzv. nezávislých správních úřadů dle definičních kritérií Pouperové, pak v podmínkách Českého telekomunikačního úřadu lze konkrétně k politické nezávislosti zmínit, že v subkategorii funkční nezávislosti dává odpověď odborná literatura ve vztahu k ČTÚ poměrně jednoznačnou: „Funkční nezávislost vyjadřuje podstatu politické nezávislosti; jde o absenci vztahu subordinace. Je provedena tak, že správní úřady, které mají být nezávislé, jsou dle explicitního zákonného ustanovení vázány pouze obecně závaznými předpisy, nikoli už vnitřními předpisy vlády ani individuálními pokyny členů vlády či vládě podřízených úřadů. Zejména v tomto aspektu, který vyjadřuje právě jádro politické nezávislosti vybraných správních úřadů, pak nastává (zdánlivý) konflikt s ustanovením čl. 67 odst. 1 Ústavy, neboť ustanovení obyčejných zákonů tak pro některé správní úřady mění pravidla stanovená Ústavou. Takové výslovné ustanovení zákona, které by jako *lex specialis* zrušilo pravidlo dle § 21 kompetenčního zákona¹³⁰, ze správních úřadů, které bývají označovány za nezávislé, chybí u Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a Českého telekomunikačního úřadu.“¹³¹.

S tímto názorem se ztotožňujeme a v této souvislosti pak opět navazujeme na nález Ústavního soudu pod sp. zn. Pl. ÚS 21/14, rozebraný podrobněji na jiném místě této práce, v němž Ústavní

¹²⁸ BAHÝLOVÁ, Lenka, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Milan PODHRÁZKÝ, Vojtěch ŠIMÍČEK a Ladislav VYHNÁNEK. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7. s. 56.

¹²⁹ BALÍK, Stanislav. Obiter dictum bývalého soudce. *Epravo.cz* [online]. 2016 [cit. 2022-02-05]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/aktualne/obiter-dictum-byvaleho-soudce-100134.html>.

¹³⁰ Pozn. autora: „Ministerstva se ve veškeré své činnosti řídí ústavními a ostatními zákony a usneseními vlády.“

¹³¹ POUPEROVÁ, Olga. *Institucionální aspekty regulace médií*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). s. 67.

soud vyslovil (zjednodušeně řečeno) zejména protiústavnost existence (nejen) Českého telekomunikačního úřadu jako nezávislého správního úřadu.

Rovněž lze připodotknout, že „vedle absence funkční nadřízenosti se za projev nezávislosti považuje i absence nadřízenosti instanční“¹³², což platí i pro Český telekomunikační úřad, přičemž je ovšem přiléhavé doplnit, že „podání rozkladu zvláštní zákony logicky vylučují u těch nezávislých správních úřadů, které jsou organizovány kolegiálně, kdy ani v horizontální linii není, kdo by o opravném prostředku rozhodoval, neboť z podstaty věci by nebylo přípustné, aby o opravném prostředku proti rozhodnutí kolegia kvalifikovaných osob rozhodoval např. předseda kolegia jako jednotlivec, a jediným prostředkem ochrany proti jejich rozhodnutím tak je pouze žaloba ve správním soudnictví“¹³³, k čemuž je možno doplnit, že dle § 123 ZEK platí, že o rozkladu nebo odvolání proti rozhodnutí Úřadu, které v prvním stupni nevydal předseda Rady, rozhoduje předseda Rady, ovšem pokud v prvním stupni vydal rozhodnutí předseda Rady, při rozhodování o odvolání nebo rozkladu v Radě nehlasuje, nicméně stále platí v souladu s citovanou definicí Pouperové, že dle § 107 odst. 10 ZEK „proti rozhodnutí Rady není přípustný opravný prostředek“.

K nezávislosti personální a kreační lze podotknout, že Český telekomunikační úřad není výjimkou z pravidla a i u něj se uplatňuje teze, že „při ustavování nezávislých správních úřadů se uplatňuje sdílená pravomoc, neboť při něm participuje více mocenských míst, kdy jeden či více orgánů má oprávnění navrhnout kandidáty a jiný orgán má oprávnění do funkce navrženého kandidáta jmenovat“¹³⁴, byť lze souhlasit s korektivem téhož zdroje mířícím přímo na ČTÚ v tom směru, že „u Českého telekomunikačního úřadu je v tomto ohledu nezávislost na vládě minimální, neboť jmenování Rady ČTÚ činí ministr průmyslu a obchodu a vlastní

¹³² POUPEROVÁ, Olga. *Institucionální aspekty regulace médií*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). s. 67.

¹³³ *Ibidem*.

¹³⁴ *Ibidem*. s. 69.

jmenování vláda“¹³⁵, což může být předmětem kritiky ze strany veřejnosti¹³⁶, jak již bylo také zmíněno.

Lze souhlasit, že „velmi významným omezením nezávislosti pak je oprávnění vedoucího úřadu či člena úřadu odvolat a otázka, jak jsou formulovány odvolací důvody (...) pokud při vlastním ustanovení do funkce nezafungují kritéria, na nichž je koncepce nezávislých správních úřadů založena (zejména expertnost a absence politických motivů), a někdo by funkci vedoucího či člena nezávislého správního úřadu získal jako "beneficium" a zároveň by zákon neumožnil odvolání z funkce ani pro případ, že funkce není vykonávána nejen řádně, nýbrž dokonce vůbec, pak je ona pojistka v podobě neodvolatelnosti z funkce naopak kontraproduktivní“¹³⁷.

Zde ovšem, jak dokládá také odvolání předsedy Rady ČTÚ Nováka¹³⁸, záleží taktéž na jisté variabilitě a kreativitě těch, kteří aplikují příslušná zákonná ustanovení vztahující se k možnému předčasnému konci funkce člena rady, respektive předsedy Rady ČTÚ¹³⁹. V té

¹³⁵ Ibidem. s. 70.

¹³⁶ Viz též diskuze pod článkem Novák skončil jako šéf ČTÚ, vadil mu postup ministerstva v aukci kmitočtů. Nahradila ho Továrková. *Česká televize* [online]. Praha, 27. 1. 2020 [cit. 2022-01-30]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3038704-predseda-ceskeho-telekomunikacniho-uradu-rezignoval-kvuli-postupu-ministerstva-v>.

¹³⁷ POUPEROVÁ, Olga. *Institucionální aspekty regulace médií*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). s. 70.

¹³⁸ Novák skončil jako šéf ČTÚ, vadil mu postup ministerstva v aukci kmitočtů. Nahradila ho Továrková. *Česká televize* [online]. Praha, 27. 1. 2020 [cit. 2022-01-30]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3038704-predseda-ceskeho-telekomunikacniho-uradu-rezignoval-kvuli-postupu-ministerstva-v>.

¹³⁹ Uved'me, že dle přísl. ust. § 107 ZEK platí:

„(5) Funkce člena Rady zaniká a) uplynutím funkčního období, b) odvoláním, c) vzdáním se funkce, d) nabytím funkce neslučitelné s funkcí člena Rady, e) nabytím právní moci rozsudku soudu o omezení jeho svéprávnosti nebo o spáchání úmyslného trestného činu, nebo f) úmrtím nebo prohlášením za mrtvého.

(6) Člena Rady vláda může odvolat pouze v případě hrubého nebo opakovaného méně závažného porušení jeho povinností, nemoci trvale znemožňující vykonávání jeho úkolů, nevykonává-li svou funkci po dobu delší než 6 měsíců nebo pokud přestal splňovat podmínky pro jmenování členem Rady platné v době jeho jmenování. Vláda na návrh ministra průmyslu a obchodu bezodkladně jmenuje nového člena Rady na zbývající část funkčního období odvolaného člena.

(7) Funkce předsedy Rady zaniká pouze v případě zániku jeho funkce člena Rady podle odstavců 5 a 6. Rozhodnutí o odvolání z funkce člena, včetně odůvodnění, se doručí odvolanému předsedovi Rady a zároveň ho vláda v den zániku funkce zveřejní. Vláda na návrh ministra průmyslu a obchodu bezodkladně jmenuje nového předsedu Rady na zbývající část funkčního období dosavadního předsedy Rady.“

souvislosti nelze opomenout také v právní rovině zajímavou debatu o konci jednoho z předsedů Rady ČTÚ ve funkci¹⁴⁰.

Co se pak týká nezávislosti finanční, lze připomenout, že Český telekomunikační úřad dle § 3 odst. 3 věta druhá ZEK má samostatnou kapitolu ve státním rozpočtu České republiky, což dle obecné zmínky Pouperové by i v případě ČTÚ mělo přinášet jistý stupeň nezávislosti, neboť tak ČTÚ „nemusí čekat na přerozdělení z prostředků z dané kapitoly nadřízeným úřadem a při hospodaření s prostředky schválenými v rámci kapitoly už je relativně autonomní“¹⁴¹.

Dále se dle našeho názoru zčásti podílí na posílení finanční nezávislosti ČTÚ také existence radiokomunikačního účtu dle § 27 ZEK, kterým se tak rozumí účet, který není součástí státního rozpočtu¹⁴² (prostředky na účtu jsou vedeny u banky), a prostředky na něm deponované lze použít pouze pro účely podle uvedeného zákona, které jsou však poměrně úzceji zaměřené (tak například prostředky radiokomunikačního účtu lze použít k úhradě nákladů vzniklých držitelům oprávnění k využívání rádiových kmitočtů nebo Ministerstvu obrany při využívání rádiových kmitočtů pro vojenské účely v důsledku odstranění vzniklé technické nekompatibility, která není důsledkem nedodržení podmínek stanovených v oprávnění k využívání rádiových kmitočtů, ve všeobecném oprávnění nebo v plánu využití rádiového spektra, nebo k úhradě výdajů ČTÚ v souvislosti s plněním povinností podle ZEK spojených se zajišťováním správy rádiového spektra, a to na uhrazení nákladů vynaložených např. na nákup, úpravy, opravy, pravidelnou údržbu a další rozvoj programových nástrojů a výpočetní a měřicí techniky nezbytné pro výkon správy rádiového spektra). Vláda stanoví nařízením způsob a výši tvorby prostředků radiokomunikačního účtu z části poplatků za právo využívat kmitočty a způsob jejich čerpání, a to nařízením vlády č. 153/2005 Sb., o stanovení způsobu a výše tvorby

¹⁴⁰ Exšéf telekomunikačního úřadu zvažuje, že se bude bránit proti odvolání. ‚Platná je moje rezignace,‘ tvrdí. *Český rozhlas* [online]. 31. 1. 2020 [cit. 2022-01-30]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/ekonomika/odvolani-sefa-telekomunikacniho-uradu-jaromir-novak-cesky-telekomunikacni-urad_2001311314_hag.

¹⁴¹POUPEROVÁ, Olga. *Institucionální aspekty regulace médií*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). s. 71.

¹⁴² Nicméně stále jsou takové peněžní prostředky součástí státních finančních aktiv, jak na to upozorňuje odborná literatura – viz Ludovít Acsay. *Právo elektronických komunikací v ČR* in *Revue pro právo a technologie*. [online]. 2010. Brno: Ústav práva a technologií Právnické fakulty Masarykovy univerzity [cit. 2022-01-30]. ISSN 1804-5383. Dostupné z: https://journals.muni.cz/revue/issue/view/282/pdf_2010_2 (s. 48 a poznámka pod čarou č. 97).

prostředků radiokomunikačního účtu a způsobu jejich čerpání ve znění nařízení vlády č. 42/2017 Sb.¹⁴³. Příjmy radiokomunikačního účtu a svým způsobem tak také aktiva ČTÚ využitelná pro jeho vlastní provoz „plní“ mj. ze strany ČTÚ regulované subjekty, tedy subjekty, nad kterými ČTÚ vykonává též dohled, což je nejen osvědčená, ale též vhodná forma financování provozu regulátora.

V poslední řadě nelze opomenout nezávislost hospodářskou. V tomto ohledu je možno uvést odkaz Pouperové stran významu slova „hospodářská“ na jistou (po výtce) personální pojistku: „Za účelem ochrany proti tomuto riziku pak právo rovněž upravuje pojistky. Jak již bylo uvedeno, právo EU se původně zaměřovalo výlučně na tyto aspekty nezávislosti a institut nezávislého regulačního orgánu v právu EU byl původně používán jen ve smyslu nezávislosti hospodářské. Za tímto účelem tedy zákony vedoucím nezávislých správních úřadů (u monokratických úřadů) či jejich členům (u kolegiálních úřadů), případně i zaměstnancům úřadu, zakazují podnikatelskou či jinou výdělečnou činnost (úplně nebo pouze v regulovaném hospodářském sektoru), členství v řídicích či kontrolních orgánech hospodářských subjektů apod., a to po dobu výkonu funkce, případně i určitou dobu po ukončení funkce. Spíše výjimečně tyto zákazy zákon stanovuje nejen pro samotné členy úřadů, nýbrž i pro osoby jim blízké.“¹⁴⁴.

V poměrech Českého telekomunikačního úřadu bychom mohli užít pro hodnocení naplnění hospodářské nezávislosti kritéria pro vyloučení (lépe snad spíše řečeno omezení) střetu zájmů dle pozitivně-právní úpravy, kdy dle § 109 ZEK platí, že zaměstnanci zařazení do Ministerstva průmyslu a obchodu nebo ČTÚ, vedoucí organizačního útvaru, který pracuje pro ministra průmyslu a obchodu, poradci a zaměstnanci, kteří vykonávají další jinak označené činnosti pro ministra průmyslu a obchodu, a náměstci ministra průmyslu a obchodu nesmějí podnikat v oblasti elektronických komunikací, přijímat účast ve statutárních, řídicích a kontrolních orgánech podnikatelů vykonávajících činnosti v působnosti tohoto zákona, vykonávat

¹⁴³ V tomto ohledu je zřejmě nejpodstatnější uvést, že ČTÚ převádí na radiokomunikační účet peněžní prostředky ve výši 6 % vybraných poplatků za využívání rádiových kmitočtů.

¹⁴⁴ POUPEROVÁ, Olga. Institucionální aspekty regulace médií. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). s. 72.

poradenskou anebo jinou odbornou pomoc ve věcech elektronických komunikací nebo jinak působit ve prospěch takových podnikatelů. Přitom není bez zajímavosti, že člen Rady ČTÚ má takové povinnosti rovněž po dobu 6 měsíců po skončení výkonu funkce v Radě (po tuto dobu mu náleží každý měsíc plat ve výši jeho průměrného měsíčního platu za předchozí kalendářní čtvrtletí před koncem výkonu funkce).

Doplňme, že zčásti jiná kritéria „modelování“ nezávislých správních úřadů alias autorit volí Handrlíca: „Faktem je, že existuje široká škála modelů nezávislé regulační autority, působících v řadě odvětví. Je ale možné vyzorovat několik jednotících znaků, které se v jednotlivých koncepcích s intenzivnější, nebo méně intenzivní pravidelností opakují (...):

(a) je pro ně charakteristické, že se svým způsobem vymykají z administrativní hierarchie a příslušná legislativa jim vyhrazuje značnou míru samostatnosti (ve smyslu samostatnosti rozhodovací činnosti a samostatnosti majetkové);

(b) spojují v sobě prerogativy orgánu moci výkonné, soudní a normotvorní, přičemž jejich pravomoci tvoří substrát tvořený kompetencemi, které jsou částečně charakteristické pro všechny zmíněné orgány: jednotícím rysem nezávislých regulačních orgánů je tedy skutečnost, že se vymykají klasickým modelům dělby moci;

(c) nezávislé regulační orgány jsou zpravidla orgány centralizovanými a současně mají výrazné rysy samosprávné;

(d) spojují v sobě prvky činnosti odborné mimoprávní (ekonomické a technické) a činnosti právní;

(e) jedná se většinou o kolektivní orgány, ačkoli existují i příklady pro regulační autority monokratického charakteru;

(f) nezávislým orgánům je dovoleno ukládat sankce.¹⁴⁵

¹⁴⁵ HANDRLÍCA, Jakub. Nezávislé regulační orgány (stručný nástin problematiky). *Epravo.cz* [online]. [cit. 2022-02-05]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/nezavisle-regulacni-organy-strucny-nastin-problematiky-27201.html>.

Prakticky totožná východiska uvedlo Ministerstvo vnitra v rámci legislativního procesu při předkládání novely zákona o státní službě, když ve zvláštní části důvodové zprávy k návrhu dané novely bylo uvedeno: „Služební předpisy nejvyššího státního tajemníka se však nevztahují na tyto státní zaměstnance, pokud vykonávají službu ve vybraných služebních úřadech – tzv. „nezávislých služebních úřadech“. Jedná se o ty služební úřady, jejichž nezávislost předpokládá evropské právo. Nezávislost těchto úřadů je jednak funkční, o kterou usiluje evropská legislativa především – v rozhodování ve své působnosti, kterou jim svěřuje zákon, nejsou ani nepřímo ovlivňovány žádnými vnějšími vlivy. Nezávislost těchto úřadů je též politická – v jejich čele nestojí člen vlády, vláda jim nesmí dávat pokyny a jejich plnění vynucovat, vláda nesmí působit ani nepřímo tím, že by přijala opatření, které by mělo stejné důsledky. Dalším prvkem nezávislosti je nezávislost personální – mají a neovlivněně vybírají vlastní zaměstnance, kteří podléhají výlučně řízení představených zařazených v daném služebním úřadu. Nezávislost je též ekonomická – jsou vybaveni potřebnými technickými a finančními zdroji, prostorami a infrastrukturou, kterou potřebují pro plnění svých úkolů v působnosti, kterou jim svěřuje zákon, mají přidělenou samostatnou rozpočtovou kapitolu. Zákodárce v zákoně o státní službě původně rozšířil prvky nezávislosti též na závaznost služebních předpisů nejvyššího státního tajemníka, kdy pro státní zaměstnance zařazené v těchto služebních úřadech je závaznost služebních předpisů nejvyššího státního tajemníka vyloučena.“.

Ministerstvo vnitra tedy vydefinovalo nezávislost v rovině funkční, politické, personální, ekonomické, a povýtce s výjimkou v subordinaci vůči služebním předpisům vydaných nejvyšším státním tajemníkem.

Fakt, že by mohl nejvyšší státní tajemník zasahovat skrze „své“ služební předpisy do uvedených sfér nezávislosti daných služebních (správních) úřadů, se nepřipouští, respektive důvodová zpráva pléduje, že se v daných předpisech jedná toliko o „oblast organizačních věcí služby“.

Konkrétněji pak bylo odůvodněno takto: „Pokud jde o závaznost služebních předpisů nejvyššího státního tajemníka, tedy ve své podstatě o oblast organizačních věcí služby, není v důsledku absence důvodové zprávy k zákonu o státní službě zřejmé, proč zákonodárce závaznost služebních předpisů nejvyššího státního tajemníka pro státní zaměstnance zařazené

v "nezávislých služebních úřadech" vyloučil, neboť organizační věci služby, které služební předpisy upravují, nejsou předmětem působnosti, kterou těmto služebním úřadům svěřuje zákon. Koordinační úlohu v oblasti státní služby plní Ministerstvo vnitra (od 1. ledna 2026 Úřad vlády), v otázce vydávání služebních předpisů pak nejvyšší státní tajemník. Podle § 168 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 162 odst. 4 písm. a) je nejvyšší státní tajemník nadřízeným služebním orgánem vůči vedoucímu služebního úřadu, který nemá nadřízený služební úřad, tedy i vůči vedoucímu "nezávislého služebního úřadu", a tedy je odvolacím orgánem v řízení ve věcech státní služby (rozhoduje v odvolacích řízeních proti rozhodnutí vedoucích nezávislých služebních úřadů ve věcech státní služby; s výjimkou rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu osobních údajů, což vyloučil zákon o zpracování osobních údajů).¹⁴⁶

Dle našeho názoru je ovšem diskutabilní, co vše lze pod „oblast organizačních věcí“ subsumovat a zda se tak nebude moci skrytě ingerovat do záležitostí, které by již spadaly pod již výše definované personální, ekonomické a jiné vrstvy „záruk nezávislosti“.

V podmínkách Českého telekomunikačního úřadu bychom pak mohli shora uvedená kritéria dohledat ve všech bodech. Tak ohledně samostatnosti rozhodovací činnosti a samostatnosti majetkové již bylo zmíněno na jiném místě této práce. ČTÚ je jistě orgánem moci výkonné (k této činnosti viz příslušnou část této práce), přičemž má některé komponenty soudní či spíše snad lépe řečeno komponenty pro rozhodování sporů (§ 127 a § 129 ZEK), jakož i normotvorní.

Normotvorbou lze pak dále minit jak normotvorbu všeobecně závaznou a samozřejmě podzákonného charakteru - v podobě vyhlášek ČTÚ¹⁴⁷, tak dle části právních názorů i kvazi-

¹⁴⁶ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony dle znění v aplikaci o/dok: Vyhledávání ve VeKLEP - čj. MV-79756/LG-2023 [online]. Praha: Úřad vlády ČR, 2023 [cit. 2023-08-26]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/ALBSCUPBNQ4K/>

¹⁴⁷ Pro ilustraci bohatosti této normotvorby - viz např. vyhláška č. 157/2005 Sb., o náležitostech přihlášky ke zkoušce k prokázání odborné způsobilosti k obsluze vysílacích rádiových zařízení, o rozsahu znalostí potřebných pro jednotlivé druhy odborné způsobilosti, o způsobu provádění zkoušek, o druzích průkazů odborné způsobilosti a době jejich platnosti, ve znění pozdějších předpisů; vyhláška č. 360/2010 Sb., kterou se stanoví vzor elektronického formuláře návrhu na rozhodnutí sporu o povinnosti k peněžitému plnění a technické náležitosti jeho užívání, ve znění pozdějších předpisů; vyhláška č. 241/2012 Sb., o stanovení náležitostí technicko-organizačních pravidel k zabezpečení bezpečnosti a integrity veřejné komunikační sítě a interoperability veřejně dostupných služeb elektronických komunikací za krizových stavů; vyhláška č. 462/2013 Sb., o stanovení výše a způsobu úhrady efektivně vynaložených nákladů na odposlech a záznam zpráv, na uchovávání a poskytování

-normotvorbu, když konkrétně je uváděno, že „velký význam má též vydávání quasinorem (v praxi zejména formou rozhodnutí), které sice nejsou pro své adresáty závazné, avšak jejich faktická právní síla je značná (...) v této souvislosti se používá termínu praetorské právo.“¹⁴⁸.

Obecně by bylo možno sem řadit také vydání opatření obecné povahy ze strany ČTÚ coby abstraktně-konkrétního (konkrétně-abstraktního) správního aktu, přičemž opatření obecné povahy jsou brána za jednu z nejobtížnějších otázek správního práva, zde pak druhově v oblasti telekomunikací a současně víceméně vůči neurčitému počtu adresátů¹⁴⁹. Takových opatření obecné povahy vydal (a patrně ještě vydá) Český telekomunikační úřad celou řadu¹⁵⁰.

provozních a lokalizačních údajů a na poskytování informací z databáze účastníků veřejně dostupné telefonní služby; vyhláška č. 529/2021 Sb., o určení výše paušální náhrady v souvislosti s přenesením čísla nebo změnou poskytovatele služby přístupu k internetu a o způsobu uveřejnění informací o právu na paušální náhradu; vyhláška č. 267/2017 Sb., o lokalizaci a identifikaci volajícího při volání na čísla tísňových volání; vyhláška č. 155/2005 Sb., o způsobu tvorby volacích značek, identifikačních čísel a kódu, jejich používání a o druzích radiokomunikačních služeb, pro které jsou vyžadovány, ve znění pozdějších předpisů; vyhláška č. 361/2019 Sb., o vzoru průkazu zaměstnance a státního zaměstnance pověřeného výkonem kontroly elektronických komunikací a poštovních služeb; a desítky dalších vyhlášek.

¹⁴⁸ HANDRLICA, Jakub. Nezávislé regulační orgány (stručný nástin problematiky). *Epravo.cz* [online]. [cit. 2022-02-05]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/nezavisle-regulacni-organy-strucny-nastin-problematiky-27201.html>.

¹⁴⁹ „Jde patrně o jednu z nejobtížnějších otázek v oblasti správního práva, v současné době též proto, že formy správní činnosti přestávají se v některých případech jevit jako striktně od sebe oddělené a stávají se propustnými. Platí to zejména o poměru mezi abstraktními a konkrétními akty, mezi nimiž nachází své místo hybrid označovaný někdy jako „abstraktně konkrétní akt“ známý u nás jako opatření obecné povahy, v zahraničí jako všeobecné opatření. Vycházejíce z pojmu abstraktní akt, můžeme abstraktnost spatřovat: ve druhovém vyjádření věci (školství, vnitřní správa, doprava apod.), nebo v neurčitém počtu adresátů (občané starší 15 let, občanská sdružení, právnické osoby apod.), anebo současně v obou těchto znacích. Obdobně lze přistupovat k vymezování konkrétního aktu, neboť i konkrétnost se může týkat věci (jedinečnost) nebo osob jako jedinců jmenovitě určených, anebo obou těchto znaků současně. Takto vymezená abstraktnost aktu či jeho konkrétnost umožňuje jednak stanovit hranici mezi oběma typy správních úkonů, jednak tuto hranici rozrušovat a tím vytvářet v oblasti veřejné správy opatření, která nelze jednoznačně vymezit ani jako abstraktní ani jako konkrétní, přičemž jejich právní závaznost je nesporná.“ in HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3. marg. č. 214.

¹⁵⁰ Ke konci roku 2021 bylo účinných dvacet opatření obecné povahy v platném znění včetně tzv. síťových plánů – blíže viz <https://www.ctu.cz/opatreni-obecne-povahy> – např. opatření obecné povahy č. SP/3/05.2011-8, kterým se vydává síťový plán signalizace veřejných komunikačních sítí, opatření obecné povahy č. OOP/10/02.2020-1, kterým se mění opatření obecné povahy č. OOP/10/10.2012-12, kterým se stanoví technické a organizační podmínky pro realizaci přenositelnosti telefonních čísel a zásady pro účtování ceny mezi podnikateli v souvislosti s přenositelností telefonních čísel, a jiné.

Nelze v té souvislosti opomenout ani publikační a zčásti promulgační postupy související se zveřejňováním individuálních rozhodnutí, ale i jiných správních aktů, ať již v Telekomunikačním věstníku nebo na elektronické úřední desce ČTÚ¹⁵¹.

Mimochodem do shora zmíněných kvazi-norem nabývajících obrysů praetorského práva bychom mohli řadit kompetenci dle § 125 odst. 10 ZEK, dle které Úřad může z vlastního podnětu zveřejnit informace, které přispívají k otevřenému a konkurenčnímu trhu, pokud jejich zveřejnění není v rozporu s jinými ustanoveními tohoto zákona nebo jiným právním předpisem.

Shora zmíněná kritéria Handrlici lze uzavřít tak, že ČTÚ bezpochyby je orgánem odborným (povýtce relativně úzce selektivně odborně zaměřeným), centralizovaným, kolektivním i takovým, kterému je svěřeno oprávnění, respektive povinnost ukládat sankce z moci úřední [viz § 108 odst. 1 písm. n) ZEK].

Ke všem uvedeným kritériím by měl mít Úřad, jak již bylo uvedeno shora, vytvořeny podmínky v podobě vysoce odborného a specializovaného personálního a taktéž technického substrátu, což z něj rovněž v tomto smyslu spoluvytváří poměrně unikátní správní úřad.

Před závěrem této podkapitoly uveďme, že již jsme deklarovali, že tzv. relativně nezávislý správní úřad existovat může, přičemž definice podmínek jeho nezávislosti může být a také v podmínkách České republiky je velice variabilní.

Krom toho, že Český telekomunikační úřad naplňuje obecnou množinu tzv. nezávislých správních úřadů v tom smyslu, že „pro všechny správní úřady (*pozn. autora: a tedy i pro ČTÚ*), které lze zařadit do kategorie nezávislých správních úřadů, jak jsou zakotveny v českém právu, platí, že jsou přímými vykonavateli státní správy, mají celostátní územní působnost

¹⁵¹ Lze připomenout, že dle přísl. ust. § 125 ZEK platí: „(2) Úřad v Telekomunikačním věstníku uveřejňuje a) opatření obecné povahy v plném znění, jeho změny a zrušení, b) rozhodnutí o ceně v plném znění, jeho změny a zrušení, c) výsledky analýzy relevantních trhů (§ 51), d) vyhlášení, změny, ukončení a výsledky výběrového řízení konaného na základě tohoto zákona, e) sdělení o vydaných rozhodnutích Úřadu uvedených v odstavci 3 písm. a), f) síťové plány (§ 62). V Telekomunikačním věstníku Úřad uveřejňuje též sdělení o opravě tiskové chyby. (3) Na elektronické úřední desce Úřad bezodkladně uveřejňuje zejména a) rozhodnutí Úřadu o sporech mezi osobami vykonávajícími komunikační činnosti a rozhodnutí Rady uvedená v § 107 odst. 9 písm. b) bodech 3 až 5 v plném znění, b) rozhodnutí Úřadu o sporech mezi osobou vykonávající komunikační činnost a účastníkem, popřípadě uživatelem v plném znění v případě, že předmět sporu se týká většího počtu účastníků, popřípadě uživatelů, c) informace, ostatní dokumenty a skutečnosti podle tohoto zákona.“

a specializovanou věcnou působnost (vymezenou úžeji, než je obvyklé u ministerstev), nejsou podřízeny žádnému jinému správnímu úřadu ani vládě a zároveň nemají žádné jim podřízené správní úřady¹⁵², pak splňuje i ostatní definiční kritéria tzv. nezávislého správního úřadu podaná výše, přestože zejména nezávislost na vládě v podobě nominace a jmenování osoby předsedy Rady ČTÚ legislativně danou sdílenou návrhovací a jmenovací pravomocí v rukou vlády a jejího člena (ministr průmyslu a obchodu navrhuje a vláda jmenuje) se jeví být velmi slabou zárukou nezávislosti, a to i vzhledem k tomu, že předseda Rady se považuje za služební orgán oprávněný dávat státním zaměstnancům zařazeným do Českého telekomunikačního úřadu příkazy k výkonu státní služby podle zákona o státní službě.

Žel Ústavní soud, který mohl vnést jasnější vhléd do postavení a rolí takových úřadů, však svým náležen výše rozebraným v tomto ohledu mnoho nového v podmínkách České republiky nepřinesl.

Pro futuro se tedy snad zákonodárce bude řídit i slovy odborné literatury o tom, že „pro úpravu opatření vyvažující některé správní úřady z vlivu vlády hovoří i materiální důvody, přičemž u některých správních úřadů (zejména Rady pro rozhlasové a televizní vysílání a Úřadu pro ochranu osobních údajů) mají tyto důvody dokonce lidskoprávní rozměr (...) smyslem není zajistit správnímu úřadu, jeho členům nebo zaměstnancům ve srovnání s představiteli či zaměstnanci jiných správních úřadů privilegované postavení, nýbrž účelem je posílit ochranu (základního) práva“¹⁵³.

Ostatně po vydání předmětného nálezu Ústavního soudu se nacházíme stále ve stadiu jakéhosi vakua, pokud si položíme otázku, co by se stalo, kdyby se vedoucí nezávislého správního úřadu odmítl podvolit rozhodnutí vlády kupříkladu o snížení systemizovaných míst v tom kterém úřadu, a to například z důvodu zajištění plnění tuzemských agend, ale i mezinárodních závazků, kterých je v případě ČTÚ relativně mnoho.

¹⁵² POUPEROVÁ, Olga. *Správní právo: Nezávislé správní úřady* [online]. 2014, 2014(4) [cit. 2016-05-15]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/spravni-pravo-4-14w-pouperova-pdf.aspx>.

¹⁵³ POUPEROVÁ, Olga. Nezávislé správní úřady v kontextu nálezu Ústavního soudu PL. ÚS 21/14. *Acta Iuridica Olomouciensia*, 2015, Vol. 10, No. 2, s. 39.

K tomu Balík podotýká, že „pro futuro je však přesto na místě hledat nástroje pro případ, že by vláda tento neformální postup nerespektovala, respektive prostřednictvím svévolné aplikace ustanovení § 17 odst. 3 zákona o státní službě by okleštila počet služebních míst a objem prostředků na platy tak, že by via facti znemožnila úřadu plnit jeho pravomoci, popř. by zneužila tohoto prostředku k omezení nezávislosti úřadu“¹⁵⁴.

Doplňme ještě kritický názor k diskutovanému rozhodnutí Ústavního soudu v tom smyslu, že „nejde přitom jen o regulaci jednání jednotlivců, ale důležité je rovněž chránit regulovaný sektor právě před neodůvodněnými, nelegitimními nebo nepřiměřenými zásahy státu. Ústavní soud v odůvodnění rovněž mimo jiné zmiňuje, že napadené ustanovení porušuje ústavní princip dělby moci a odpovědnosti, respektive na ony principy odkazuje, podrobněji však neargumentuje. Domnívám se, že podstatou principu dělby moci, je zabránění koncentraci moci a zneužití moci, což napadené ustanovení zákona o státní službě dle mého názoru neporušuje, a stejně tak nečiní z dotčených správních úřadů úřady neodpovědné, neboť ty jsou stále vázány principem legality a pro zajištění dodržování legality při výkonu jejich činnosti zná právní řád různé nástroje (soudní přezkum rozhodnutí, odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci, odvolatelnost z funkce, byť v omezených případech, trestněprávní odpovědnost představitelů správních úřadů aj.). Ústavní soud neměl posuzovat, zda je zákonodárcem přijaté řešení vhodné, nutné, racionální nebo optimální, což dle mého názoru pod zástěrkou ústavních principů činil, nýbrž měl posuzovat výlučně, zda jeho dosah není natolik extrémní, že již není z hlediska ústavy akceptovatelné“¹⁵⁵.

Mimochodem otázka zdrojů toho kterého nezávislého správního úřadu není jen otázkou akademickou, neboť „možno generalizovat a uvést následující principy regulací: princip jasnosti cílů a funkcí, princip autonomie regulačního orgánu a k tomu kontrární princip odpovědnosti, principy transparentnosti a předvídatelnosti a nakonec princip zabezpečení

¹⁵⁴ BALÍK, Stanislav. Obiter dictum bývalého soudce. *Epravo.cz* [online]. 2016 [cit. 2022-02-05]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/aktualne/obiter-dictum-byvaleho-soudce-100134.html>

¹⁵⁵ POUPEROVÁ, Olga. Nezávislé správní úřady v kontextu nálezu Ústavního soudu PL. ÚS 21/14. *Acta Iuridica Olomoucensia*, 2015, Vol. 10, No. 2, s. 39-40.

přiměřených materiálních a lidských zdrojů.“¹⁵⁶ – řazení takových zdrojů na konec výčtu ovšem dle našeho názoru nepředznamenává jejich menší podstatnost, spíše naopak.

Jaké by mohly být budoucí cesty provedené změnou zákona o státní službě, byly rovněž předestřeny: „Při hledání subjektu, který by mohl v novelizovaném znění zákona omezit možnost vlády snižovat počet služebních míst či objem prostředků na platy, se na prvním místě nabízí dolní komora Parlamentu. Variantou ztížení postupu vlády by mohla být např. i podoba "nemůže vláda bez souhlasu všech svých členů", popř. alespoň bez dosažení jiného kvora než prosté většiny, nebo "bez konzultace a zohlednění stanoviska toho, kdo je v jejich čele", či v kombinaci těchto variant, apod. K zamezení svévole a zásahu do nezávislosti daných úřadů by bylo možno přistoupit i taxativním výčtem podmínek, při jejichž naplnění by vláda toliko mohla přistoupit jakožto k výjimce z obecného zákazu ke snížení počtu služebních míst a objemu prostředků. Jednou z podmínek by mělo být to, "aby počet služebních míst a objem prostředků na platy byl přiměřený požadavkům plynoucím z pravomoci, závazků na národní a evropské úrovni". Mohlo by být uzákoněno i stanovení procentuální hranice, která by z roku na rok nemohla být překročena, eventuálně se zákazem opakovat snižování v několika letech po sobě, apod.“¹⁵⁷.

S těmito tezemi se lze ztotožnit, nicméně v praxi je otázkou, nakolik by i sebelépe konstruovaná legislativní pojistka stran personálních rovin v zákonu o státní službě po jeho uvažované novelizaci nebyla obcházena jinými „postranními“ instrumenty, typicky nominováním osoby do čela (vedoucího) nezávislého správního úřadu majícího (poněkud eufemisticky řečeno) blízko k vládním kruhům.

Úplným závěrem této podkapitoly lze spíše uzavřít, že zásadnější potřeba novelizace zákona o státní službě stran eventualit snížení počtu služebních míst a objemu prostředků na platy oproti systemizaci pro předchozí kalendářní rok v nějaké kritické variantě, kdy by takový

¹⁵⁶ HANDRLICA, Jakub. Nezávislé regulační orgány (stručný nástin problematiky). *Epravo.cz* [online]. [cit. 2022-02-05]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/nezavisle-regulacni-organy-strucny-nastin-problematiky-27201.html>.

¹⁵⁷ BALÍK, Stanislav. Obiter dictum bývalého soudce. *Epravo.cz* [online]. 2016 [cit. 2022-02-05]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/aktualne/obiter-dictum-byvaleho-soudce-100134.html>.

nezávislý správní úřad nebyl schopen plnit některou ze svých agend, zdá se, nenastala. Přesto však nelze do budoucna zcela předjímat takřikajíc vždy hladký průběh i vzhledem k narůstajícímu objemu agend některých nezávislých správních úřadů¹⁵⁸ oproti notoricky známým relativně napjatým stavům veřejných financí v pandemické, resp. post-pandemické době, která se bytostně dotýká také financování personálních a obecně provozních potřeb všech správních úřadů, nejen těch tzv. nezávislých.

O legislativním návrhu novely ZEK mající upravovat mj. pozměněné složení vrcholného vedení ČTÚ bude pojednáno v příslušné následující kapitole.

III. 2. 6. Srovnání s tělesy podobnými ČTÚ v zahraničí, problematika mezinárodní koordinace v oblasti telekomunikací

Úvodem této podkapitoly lze uvést, že sféra telekomunikací je relativně silně ovlivňována již prakticky od svého legislativního prvopočátku snahami o mezinárodní slad'ování a určitý stupeň unifikace, neboť je to krom jiného praktické s ohledem na fakt, že některé z komponentů sféry telekomunikací jsou přirozeně omezeného dosahu a rozsahu (například kmitočtové spektrum), tudíž v zájmu jejich nerušeného využití je mezinárodní koordinace leckdy nutností. Cílem této práce není podrobný rozbor zahraničních právních úprav, neboť by to značně přesahovalo téma této práce, avšak považujeme za vhodné alespoň u několika vybraných elementů s cizím prvkem krátce tyto rozebrat.

Předně je možno uvést, že existuje relativně velké množství mezinárodních organizací, které se slad'ováním či řešením některých sporů v oblasti telekomunikací zaobírají jako svou hlavní činností (viz i předcházející text této práce), k čemuž existuje další množství organizací,

¹⁵⁸ Srov. k tomu například v případě Českého telekomunikačního úřadu Europe's Digital Decade: digital targets for 2030. *European Commission: An official website of the European Union* [online]. [cit. 2022-02-05]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_en#multi-country-projects.

u kterých se jedná o činnost více či méně vedlejší, respektive jednu z mnoha (například Světová obchodní organizace¹⁵⁹, Světová banka¹⁶⁰, aj.).

Dále je možno uvést, že existuje pomyslná dělicí čára mezi členskými státy Evropské unie a státy mimo Evropu, když na členské státy Evropské unie plně dopadá její normotvorba. Toho času existuje mnoho desítek nařízeních či směrnic nebo doporučení Evropského Parlamentu a Rady, a rovněž minimálně stejně početná rozhodnutí Komise, Rady, Evropského Parlamentu a Rady a Smíšeného výboru Evropského hospodářského prostoru týkající se telekomunikací¹⁶¹.

Srovnáme-li Český telekomunikační úřad s jeho protějškem ve Slovenské republice, která je nám historicky, společensky i právním systémem patrně stále nejbližší, pak nutně dojdeme k závěru, že takový protějšek je monokratickým (předseda úřadu je zároveň statutárním orgánem), zároveň však poněkud transparentněji ustanovovaným, když se na tom podílí část moci zákonodárné i výkonné (k tomu srov. § 3 odst. 1 zákona č. 402/2013 Z.z., o Úrade pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb a Dopravnom úrade a o zmene a doplnení niektorých zákonov – „Na čele regulačného úradu je predseda regulačného úradu, ktorého volí a odvoláva Národná rada Slovenskej republiky na návrh vlády Slovenskej republiky.“).

Zajímavou se v uvedeném ohledu jeví funkce podpředsedy takového úřadu, když předsedu “regulačného úradu počas neprítomnosti, alebo ak funkcia predsedu regulačného úradu nie je obsadená, zastupuje podpredseda regulačného úradu, ktorého vymenúva a odvoláva vláda na návrh ministra dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky“ (srov. § 3 odst. 3 citovaného zákona), a tedy v době nepřítomnosti (neobsazení) pozice předsedy je takový úřad „pod kontrolou“ jen exekutivní části státní moci.

Lze dále konstatovat, že slovenská národní právní úprava se ve stěžejních ohledech neliší od té české, tedy vezmeme-li v potaz, že samotná zvláštní úprava telekomunikací jako takových je

¹⁵⁹ World Trade Organisation. *WTO - telecommunications services* [online]. Ženeva: WTO [cit. 2021-04-18]. Dostupné z: https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/telecom_e/telecom_e.htm.

¹⁶⁰ World Bank. *World Bank - Telecommunications - Laws Regulations* [online]. Světová banka [cit. 2021-04-18]. Dostupné z: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sector/telecom/laws-regulations>.

¹⁶¹ Pro ilustraci viz jejich právně nezávazný seznam dostupný na „<https://www.ctu.cz/pravni-predpisy-eu>“.

pojata do jiného právního předpisu, kterým je zákon č. 351/2011 Z.z., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších změn. Tento slovenský zákon oproti české národní právní úpravě neobsahuje ustanovení o řešení sporů o peněžité plnění zahajovaných na základě návrhu jejich poskytovatele (resp. subjektu, kterému svědčí pohledávka) vůči jeho zákazníkovi, ale toliko o řešení sporů v opačném gardu (srov. § 75 a § 75a uvedeného zákona).

Srovnáme-li Český telekomunikační úřad s jeho protějškem ve Spolkové republice Německo, kterým je Bundesnetzagentur, pak ponejprve lze za velmi pozoruhodnou označit snahu „spojit“ některé stávající regulátory včetně Českého telekomunikačního úřadu a včetně některých eventuálních nově vytvořených regulátorů do jednoho „super-regulačního“ úřadu. Konkrétně bylo uvažováno o orgánu spojujícím regulaci určitých záležitostí železnic, vodohospodářství, energetických oblastí a právě telekomunikací, přičemž je uváděno: „Česká vláda se při plánu na vznik centrálního regulačního úřadu inspirovala mimo jiné v Německu. Tam se postupně rozrůstaly pravomoci jejich telekomunikačního regulátora, ze kterého nakonec před 10 lety vyrostl v takzvanou Bundesnetzagentur sídlící v Bonnu. Ta nyní spravuje energetiku, telekomunikace, poštu i železniční dopravu.“¹⁶².

„Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen“, jak zní plný název této organizace, má v tuto chvíli jednoho předsedu a dva místopředsedy (resp. jednoho prezidenta a dva viceprezidenty)¹⁶³.

Vznikl-li by v budoucnu takovýto regulátor, pak (vyjma toho, že by šlo o relativně silnou koncentraci regulační působnosti) by tedy ve smyslu výše uvedeného byl patrně také největším (co do rozsáhlosti působnosti) regulačním orgánem v České republice a zároveň také orgánem kolegiálním.

¹⁶² *Vláda chce vytvořit "superúřad", který má regulovat energetiku, telekomunikace i vodu.* [online]. Praha: *Economia, a.s.*, 2016 [cit. 2016-05-15]. Dostupné z: <http://pravnicaradce.ihned.cz/c1-65288990-vlada-chce-vytvorit-superurad-ktery-ma-regulovat-energetiku-telekomunikace-i-vodu>.

¹⁶³ *Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen* [online]. Bonn: Bundesnetzagentur [cit. 2021-04-15]. Dostupné z: http://www.bundesnetzagentur.de/cln_1431/DE/Allgemeines/DieBundesnetzagentur/UeberdieAgentur/Praesidium/praesidium-node.html

Co se týče situace legislativní přímo v SRN, pak stěžejní roli představuje Telekomunikační zákon (*Telekommunikationsgesetz - TKG*)¹⁶⁴. Německá právní úprava se ve stěžejních ohledech od té české rovněž neliší, přičemž lze předpokládat, že důvodem je shora predestinované o určité normalizaci či snad až unifikaci právní úpravy v oblasti telekomunikací v rámci Evropské unie. Německý zákon oproti české národní právní úpravě rovněž neobsahuje ustanovení o řešení sporů o peněžitá plnění zahajovaných na základě návrhu jejich poskytovatelem (resp. subjektu, kterému svědčí pohledávka) vůči jeho zákazníkovi.

Po celém světě existují desítky národních telekomunikačních regulátorů, jak dokládá seznam ITU¹⁶⁵, a to od zemí tzv. rozvinutých, po ty méně rozvinuté (např. Keňa nebo Nigérie), jiný zdroj uvádí okolo dvou set takových regulátorů¹⁶⁶, a je tedy záhodno konstatovat, že tento „druh“ regulátorů je relativně hojně světově rozšířený.

Lze shrnout, že v rámci EU je v každém členském státě regulátor pro oblast telekomunikací a tento je přítomen též takřka v každé zemi světa. V rámci EU panuje specifická situace u tuzemského regulátora v ČR pro oblast sporů o peněžitá plnění zahajovaných na návrh (zpravidla) jejich poskytovatele, neboť se jedná o raritu ve věcné příslušnosti.

III. 2. 7. „Interakce“ ČTÚ vůči Parlamentu, vládě, správním a civilním soudům, a vybraným správním orgánům

Vůči moci zákonodárné a vládě lze vymezit obecný vztah ČTÚ ponejvíce tak, že kromě povinného vytváření výročních zpráv s určitým minimálně nutným obsahem, které se předkládají Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu a vládě České republiky, se jedná zejména o povinnost na vyžádání poskytnout Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu České republiky a vládě České republiky vysvětlení a dodatečné informace k obsahu výroční zprávy;

¹⁶⁴ Viz např. na Telecommunications Act (Telekommunikationsgesetz, TKG) [online]. [cit. 2021-5-1]. Dostupné z: <https://www.iuscomp.org/gla/statutes/TKG.htm>.

¹⁶⁵ International Telecommunication Union: National Telecommunication Agencies. *ITU.int* [online]. Ženeva: ITU [cit. 2021-04-18]. Dostupné z: <http://www.itu.int/ITU-D/ict/links/>.

¹⁶⁶ List of telecommunications regulatory bodies. *Wikipedia.org* [online]. [cit. 2021-04-20]. Dostupné z: https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_telecommunications_regulatory_bodies.

zároveň platí, že projednávání výroční zprávy ve vládě České republiky je povinen zúčastnit se alespoň jeden člen Rady ČTÚ. Členové Rady jsou povinni se zúčastnit projednávání výroční zprávy Poslaneckou sněmovnou a Senátem Parlamentu České republiky, jestliže o to byli Poslaneckou sněmovnou nebo Senátem Parlamentu České republiky požádáni (srov. § 110 ZEK).

Důvodová zpráva k ZEK ke vztahu ČTÚ k Parlamentu a k vládě České republiky uvádí následující: „Navržená úprava vychází ze závěrů pracovní skupiny při Úřadu vlády pro přípravu právní úpravy postavení regulačních úřadů. Vychází z principu, že Úřad při výkonu regulace ve vymezených oblastech není podřízen jinému správnímu úřadu. I v těchto oblastech však musí mít odpovědnost za svoji činnost. Ta je zajištěna formou skládání účtů vládě a poskytování informací Parlamentu.“

Samozřejmě nelze ve vztahu ke vládě pak opomenout oprávnění, resp. povinnost člena vlády – ministra průmyslu a obchodu – navrhopvat kandidáty do Rady ČTÚ (resp. na post jejího předsedy), jak již o tom byla zmínka dříve.

Vůči správním i civilním soudům jistě netřeba více rozebírat, že činnost ČTÚ podléhá možnosti soudního hodnocení, a to dle příslušných ustanovení SŘS¹⁶⁷ a OSŘ¹⁶⁸.

Co se týká ostatních správních úřadů, tak patrně ponejvíce se činnost ČTÚ dotýká s působností Ministerstva průmyslu a obchodu, České obchodní inspekce, Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, a Úřadem pro ochranu osobních údajů.

Vůči Ministerstvu průmyslu a obchodu existuje vztah takřkajíc „koexistence“, kterou by v rámci obvyklé terminologie správního práva bylo možno označit dle našeho názoru za sdílenou působnost. Patrně nejvýstižnější je v uvedeném ohledu § 5 ZEK („Ministerstvo

¹⁶⁷ Srov. § 2 odst. 1 SŘ: „Ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.“

¹⁶⁸ Srov. § 244 odst. 1 OSŘ: „Rozhodl-li orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, orgán zájmové nebo profesní samosprávy, popřípadě smírčí orgán zřízený podle zvláštního právního předpisu (dále jen "správní orgán") podle zvláštního zákona o sporu nebo o jiné právní věci, která vyplývá ze vztahů soukromého práva (§ 7 odst. 1), a nabylo-li rozhodnutí správního orgánu právní moci, může být tatáž věc projednána na návrh v občanském soudním řízení.“

průmyslu a obchodu a Úřad podporují hospodářskou soutěž ... ministerstvo a Úřad přispívají k rozvoji vnitřního trhu Evropské unie ...“) a § 6 téhož zákona („Ministerstvo a Úřad nesmí svým jednáním a rozhodováním poskytnout výhodu jednomu podnikateli nebo uživateli, nebo skupině podnikatelů nebo uživatelů, na úkor ostatních podnikatelů nebo uživatelů. ... Ministerstvo a Úřad jsou povinny zohlednit potřebu technologicky neutrální regulace“).

Z pohledu gescí lze v nejobecnější rovině uvést pomyslnou dělicí linii mezi ČTÚ a uvedeným ministerstvem ve smyslu dle § 13 odst. 1 písm. h) již zmíněného kompetenčního zákona: „Ministerstvo průmyslu a obchodu je ústředním orgánem státní správy pro elektronické komunikace a poštovní služby, s výjimkou věcí svěřených do působnosti Českého telekomunikačního úřadu.“.

Vůči Radě pro rozhlasové a televizní vysílání zaujímá zvláštní roli memorandum¹⁶⁹ o společném postupu uvedené Rady a ČTÚ při výkonu sdílené působnosti za účelem koordinace a upřesnění postupu stran při výkonu uvedené sdílené působnosti v oblasti rozhodování o ukládání povinnosti šířit určený rozhlasový nebo televizní program a s tímto programem související služby (tzv. povinnost „must carry“), které je relativně nikoli velmi častou veřejnou deklarací výkonu sdílené působnosti v České republice.

Vůči České obchodní inspekci zaujímá zvláštní roli dohoda o spolupráci mezi Úřadem a Českou obchodní inspekcí uzavřená roku 2007 zejména stanovící možnou spolupráci v rámci pracovních skupin či kontrolních akcí, předávání informací, anebo funkce kontaktních osob za tu kterou stranu dohody.

Vůči Úřadu pro ochranu osobních údajů ČTÚ zejména kooperuje, dle očekávání, v oblasti ochrany osobních údajů. Sám Český telekomunikační úřad sice prosazuje zájmy koncových uživatelů zejména tím, že při své činnosti přispívá k zajištění vysoké úrovně ochrany osobních údajů a soukromí¹⁷⁰, nicméně dozorová role náleží Úřadu pro ochranu osobních údajů, neboť

¹⁶⁹ *Memorandum o společném postupu uvedené RRTV a ČTÚ při výkonu sdílené působnosti* [online]. Praha, 2012 [cit. 2021-5-1]. Dostupné z: https://www.ctu.cz/cs/download/memoranda/spolecny-postup_rrtv-ctu_must-carry_12_06_2012.pdf.

¹⁷⁰ § 5 odst. 3 písm. c) zákona o elektronických komunikacích.

zejména v případě porušení zabezpečení osobních údajů se postupuje podle obecného nařízení o ochraně osobních údajů¹⁷¹. Kooperační role se tak projevuje například tím, že ČTÚ může všeobecným oprávněním stanovit podmínky týkající se ochrany osobních údajů a soukromí specifické pro odvětví elektronických komunikací, nicméně musí se tak stát až po projednání s Úřadem pro ochranu osobních údajů¹⁷². Příkladem pak může být rovněž vydání společného výkladového stanoviska, když „Český telekomunikační úřad ve spolupráci s Úřadem pro ochranu osobních údajů a Ministerstvem průmyslu a obchodu připravil společné výkladové stanovisko s odpověďmi na nejčastější otázky týkající se nových pravidel pro marketingová volání, která stanovuje novela zákona o elektronických komunikacích (...)“¹⁷³.

Závěrem této podkapitoly lze tedy konstatovat, že postavení ČTÚ při vztazích, tedy lépe možná řečeno při realizaci vztahů vůči jiným orgánům veřejné moci se až tak diametrálně neliší od jiných obdobných těles, avšak obsahuje v sobě některé zvláštní prvky, a to v prvé řadě prvek kreační pravomoci vůči Radě Úřadu, když pomyslnou nejvyšší úroveň vedení Úřadu má v „návrhové gesci“ ministr průmyslu a obchodu.

Uvedenou konkrétní „návrhovou gesci“ zároveň považujeme za potenciálně nejslabší článek při ohrožení nezávislosti ČTÚ, neboť tak umožňuje – hypoteticky – nepřímo promlouvat do těch kterých správních činností. Rovněž otázka sestavování rozpočtu Úřadu může být prostředkem k ovlivnění správních činností Úřadu, nicméně provozní či personální zajištění chodu Úřadu se jeví být vzdálenějším prostředkem k eventuálnímu ovlivnění výsledků jeho činnosti.

Lze tedy dospět k dalšímu dílčímu závěru v tom smyslu, že nezávislé a kolegiální správní úřady jsou v právním prostředí České republiky *de lege lata*, jak již bylo naznačeno výše, stále relativně raritou a jejich postavení zůstává zejména v některých oblastech, které jsou jinak

¹⁷¹ § 88 odst. 4 zákona o elektronických komunikacích.

¹⁷² § 10 odst. 1 písm. a) zákona o elektronických komunikacích.

¹⁷³ Úřad pro ochranu osobních údajů: *ÚOOÚ se podílel na výkladu nových pravidel pro marketingové hovory* [online]. Brno, 2022 [cit. 2022-02-12]. Dostupné z: <https://www.uoou.cz/uoou-se-podilel-na-vykladu-novych-pravidel-pro-marketingove-hovory/d-54291>.

předmětem silnějších regulačních tendencí (zejména energetika, vodohospodářství apod.), výzvou pro zákonodárce *de lege ferenda*, tedy aby eventuálně našel jejich další uplatnění, které by mohlo zabezpečit lepší, respektive nezávislejší rozvrstvení vedení v takových specializovaných (s celostátní působností) správních úřadech v rámci dělby moci v České republice, a to i s ohledem na zahraničí, kde jsou nezávislé správní úřady s delší tradicí.

Dlužno ještě podotknout, že v rámci cizího práva členských zemí EU se u zřejmě nejčastějších sporných správních řízení v České republice - sporů o dlužná vyúčtování cen služeb elektronických komunikací - patrně nelze jednoduše inspirovat zahraniční právní úpravou, neboť „Český telekomunikační úřad je jediný národní regulační orgán, který se rozhodováním sporů o neuhrazená vyúčtování zabývá. Regulační orgány ostatních členských států EU se ' v tomto omezují pouze na rozhodování sporů v otázkách ochrany spotřebitele, ... (tj. spotřebitel je iniciátorem sporu zejména o kvalitu služby a plnění podmínek jejího poskytování) ...“¹⁷⁴.

Současná právní úprava tedy nezachází s tzv. nezávislými správními úřady komplexně a systematicky, spíše se jeví, že různé prvky garance jejich tzv. nezávislosti se jeví být uplatňovány zákonodárce porůznu a ad hoc způsobem.

¹⁷⁴ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů dle znění v aplikaci o/dok: Vyhledávání ve VeKLEP - čj. 888/2014-LO-SP [online]. Praha: Úřad vlády ČR, 2015 [cit. 2016-08-25]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=RACK9ZRCZNV5>.

III. 3. Právní postavení zaměstnanců ČTÚ

Každý správní úřad potřebuje ke svému chodu nezbytný odborný personál, který v rámci své loajality, odborné erudice a praxi by měl rozvíjet nezávislost, o které bylo zmíněno v předchozím textu. Postavení zaměstnanců, potažmo státních zaměstnanců ČTÚ je tedy velmi důležitým prvkem regulatorní a rozhodcovské role tohoto správního úřadu, proto o něm krátce pojedná tato podkapitola.

Na úvod této podkapitoly se sluší poznamenat, že v Českém telekomunikačním úřadu od 1. července 2015 (a ani k dnešnímu dni) nejsou alokována, resp. navrhována systemizovaná místa, která by spadala pod režim zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších změn, což je nejen mezi ministerstvy, ale i ostatními ústředními správními úřady zřejmě ojedinělá rarita¹⁷⁵.

Zaměstnanci Úřadu vykonávají vysoce specifickou, odborně náročnou a mnohdy velmi individuální sofistikovanou správní činnost. V té souvislosti připomeňme zmínku Weyra o názoru, že „v činnosti soudů převládá intelektuální prvek nad prvkem volným, kdežto opak platí o činnosti správních úřadů“¹⁷⁶, respektive o názoru, že „pravým a jediným domovem druhotné autoritativní normotvorby jest soudnictví (činnost soudů) a že správní orgánové jen jaksi mimochodem a tudíž poměrně nedokonale nalézají právo“¹⁷⁷.

S tímto názorem Weyra nelze v případě činností Úřadu beze zbytku zcela souhlasit, neboť oblasti, ve kterých své správní činnosti vykonává Úřad, často přímo vyžadují precizní „nalézání“ práva. Proto je nám bližší pojetí Večeři, který se vůči Weyrovi poměrně ostře vyhraňoval. Večeřa uvádí: „Tento tvrzený rozdíl v činnosti obou druhů orgánů má svůj základ

¹⁷⁵ Viz též tabulky v dokumentu *Systemizace služebních a pracovních míst podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, s účinností od 1. ledna 2017*. [online]. Praha: Úřad vlády [cit. 2017-02-11]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/assets/urad-vlady/poskytovani-informaci/poskytnute-informace-na-zadost/Priloha_4_Material_8.pdf.

¹⁷⁶ WEYR, František. Úvod do studia právního (normativní) teorie. Brno: Masarykova univerzita, 1994. s. 74. ISBN 80-210-0915-2.

¹⁷⁷ SKULOVÁ, Soňa, KLIKOVÁ, Alena, HEJČ, David (eds.) *Výzvy správního práva a správního soudnictví: pocta k 70. narozeninám prof. JUDr. Petra Průchy, CSc.* 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2019, Spisy Masarykovy univerzity: řada teoretická, Edice Scientia, s. 56 a poznámka pod čarou č. 26 a 27 tam uvedená - citace příspěvku od *Večeřa, Miloš* – „*František Weyr jako správní právník*“.

historický. Tento názor o zásadní méněcennosti aplikační činnosti správních úřadů projevuje se i v kontrolní funkci soudů, v jejich přezkumné činnosti správních rozhodnutí. Obligatorní rozdělování druhotných orgánů normotvorných na soudy a správní úřady je z hlediska obecné teorii právní nahodilým organizačním principem autoritativní normotvorby, tj. neplyne nijak z jejich podstaty. Weyr se tedy staví za zásadní rovnocennost soudů a správních úřadů. Vyvozovat proto jakési povšechné kontrolní postavení soudů vůči správním orgánům je zřejmé vybočení z oblasti pozitivního práva. Stejně tak to platí i pro posuzování soudců a správních úředníků. Nelze soudit jejich povahu podle materie, kterou se zabývají (trestními věcmi, živnostenským právem či jiným). Konkrétní úředník (soudce nebo správní úředník) tak může svými právními činnostmi fakticky spadat mezi soudní orgán nebo výkonný orgán dle charakteru jeho činnosti.¹⁷⁸

Český telekomunikační úřad vystupuje, jak již bylo naznačeno, ve dvou rolích, přičemž pomyslná role rozhodce je, pokud je poměřována pouze optikou personální obsazenosti, agendou tvořící zhruba třetinu z celkové personální kapacity ČTÚ, když z celkového počtu systemizovaných míst státních zaměstnanců, tj. 643 míst, se jedná o 221 míst¹⁷⁹. Nejedná se tedy v tomto smyslu o agendu jakkoli marginální, spíše naopak.

Téma právních poměrů státních zaměstnanců v Českém telekomunikačním úřadu z pohledu substrátu tvořeného tímto „lidským zdrojem“ je s přihlédnutím k čl. 79 odst. 2 Ústavy České republiky záhodno započít též zmínkou o tom, že minulá právní úprava provedená svého času zákonem č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a která byla zrušena spolu s účinností níže zmíněného zákona o státní službě ke dni 06. 11. 2014, nebude předmětem výkladu.

¹⁷⁸ Tamtéž.

¹⁷⁹ Srov. údaje uváděné například ve Výroční zprávě Českého telekomunikačního úřadu za rok 2017 „<https://www.ctu.cz/sites/default/files/obsah/stranky/212029/soubory/vz-2017-web-signed.pdf>“ a v odpovědi na žádost podle z. č. 106/1999 Sb. „https://www.ctu.cz/cs/download/ostatni/2014/informace_na_zadost-ak_broz-sokol-novak-16_10_2014-cj_ctu-60137_2014-30_dopis.pdf“.

Budiž však zmíněna téměř notoricky známá informace, že uvedený služební zákon za více než dekádu své existence v právním řádu České republiky nikdy nenabyl účinnosti, přičemž důvody byly patrně ponejvíce politické, respektive nebylo možno, zdá se, dosáhnout shody na přepracování služebního zákona¹⁸⁰.

Ponejprve je nutno definovat osobu „státního zaměstnance“. V této práci budiž tímto termínem míněna pouze osoba naplňující definici dle § 6 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších změn, tedy se jedná o fyzickou osobu, která byla přijata do služebního poměru a zařazena na služební místo nebo jmenována na služební místo představeného k výkonu některé z činností uvedených v § 5 zákona o státní službě (např.: příprava návrhů právních předpisů a zajišťování právní činnosti, příprava a provádění správních úkonů včetně kontroly). V rovině této legislativní definice nevznikají dle všeho zásadní aplikační problémy.

Podle čl. 79 odst. 2 Ústavy platí: „Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon.“. Podle názoru respektovaného komentáře pojednávajícího o uvedeném článku Ústavy platí zejména, že jde o „blanketní normu obsahující jen instrukci o předmětu zákona“¹⁸¹, přičemž „naše minulé ústavy podobné ustanovení neobsahovaly“¹⁸² s tím, že v „důsledku jeho zařazení do platné Ústavy ČR, konkrétně do jejího článku upravujícího základní principy státní správy, mu však někteří přikládají širší význam“¹⁸³.

Obecně ke státním zaměstnancům v České republice coby aktérům určitého specifického poměru, tedy fyzickým osobám vykonávajícím „službu“ pro stát, je možno uvést, že tento poměr je specifický zejména těmito vlastnostmi: zaměstnanecký poměr ke státu (České republice), vykazující určitou trvalost a plnění odborných činností veřejného charakteru v jeho

¹⁸⁰ Ministr Dienstbier k zákonu o státní službě. *Úřad vlády ČR*. [online]. Praha: Úřad vlády ČR, 2014 [cit. 2017-02-05]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/pri-uradu-vlady/jiri-dienstbier/tiskove-zpravy/ministr-dienstbier-k-zakonu-o-statni-sluzbe-118986/>.

¹⁸¹ SUCHÁNEK, Radovan. In BAHÝLOVÁ, Lenka, FILIP, Jan, MOLEK, Pavel, PODHRÁZKÝ, Milan, ŠIMÍČEK, Vojtěch a VYHNÁNEK, Ladislav. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010. *ISBN 978-80-7201-814-7*. s. 912.

¹⁸² *Ibidem*.

¹⁸³ *Ibidem*.

rámci, odměňování ze státního rozpočtu¹⁸⁴. Uvedené vlastnosti platí beze zbytku také pro státní zaměstnance Českého telekomunikačního úřadu coby relativně nezávislého správního úřadu.

Postavení ČTÚ jako úřadu, jenž „stojí mimo organizační soustavu státní správy řízené vládou“¹⁸⁵, v konečném důsledku dle našeho názoru propůjčuje také některé specifické vlastnosti jeho zaměstnancům vtělené do úpravy obsažené v zákoně o státní službě a ZEK.

Zrekapitulujme, že byt' se může jevit s ohledem na nezávislost problematická zejména i rovina ustanovování členů Rady Českého telekomunikačního úřadu a jejího předsedy - k tomu srov. zejména § 107 odst. 2 ZEK: „Členy Rady a jejího předsedu jmenuje a odvolává vláda na návrh ministra průmyslu a obchodu. (...)“ s tím, že „u Rady ČTÚ je oprávnění jmenovat jejího předsedu svěřeno rovněž vládě. Ministr průmyslu a obchodu v návrhu kandidátů na jmenování do Rady ČTÚ již rovnou navrhuje také předsedu.“¹⁸⁶, nicméně k tomu je záhodno v rámci této kapitoly rovnou dodat, že tito členové vč. předsedy Rady však nejsou a nemohou být státními zaměstnanci ve smyslu zákona o státní službě. Zákon o státní službě se nevztahuje na předsedu a členy Rady Českého telekomunikačního úřadu a nelze přijmout do služebního poměru předsedu či člena Rady Českého telekomunikačního úřadu [§ 2 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 33 odst. 1 písm. p) zákona o státní službě].

Jen na okraj lze mimochodem poznamenat, že poněkud „zvláštní“ byla podstatná část legislativního procesu kolem zákona o státní službě, který ostatně napadal ve svém návrhu na zrušení zákona o státní službě, nebo jeho jednotlivých ustanovení prezident republiky, a který byl v tomto smyslu odůvodněn také tím, že byly „porušeny základní principy legislativní činnosti stanovené jak Ústavou ČR (čl. 41 odst. 2), tak Jednacím řádem Poslanecké sněmovny (...)“¹⁸⁷.

¹⁸⁴ Přizpůsobena kritéria jinak uvedená pro „veřejné zaměstnance“ v HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3. marg. č. 596.

¹⁸⁵ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3. marg. č. 137.

¹⁸⁶ *Ibidem*.

¹⁸⁷ *Prezident republiky - návrh na zrušení zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě (...); bod I.* [online]. Brno: Ústavní soud České republiky, 2014. [cit. 2017-02-09]. Dostupné z: http://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Jine/Navrh_prezidenta_republiky_za_zruseni_zakona_o_statni_sluzbe.pdf.

Pokud jde o konkrétní ustanovení zákona o státní službě, která do určité míry reflektují úlohu (i) zaměstnanců Českého telekomunikačního úřadu, pak lze (s určitou mírou spekulace, neboť k zákonu o státní službě chybí jedna z elementárních komponent standardního návrhu zákona – důvodová zpráva) uvést, že § 11 odst. 4 uvedeného zákona stanoví mj., že „služební předpis vydaný náměstkem pro státní službu se nevztahuje na Úřad Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, Český telekomunikační úřad, Energetický regulační úřad, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (...)“. V tomto směru se pak zdá být rovněž posílena určitá autonomie v rámci interních normativních aktů aplikovaných na zaměstnance Českého telekomunikačního úřadu, což představuje jistě řídicí prostředek bez přímějšího vztahu k vládě.

Ke služebním předpisům (nejen) shora posledně citovaných úřadů se vyjádřil předkladatel novely zákona o státní službě¹⁸⁸, když zmínil jisté lapálie vzniklé tím, že se (aniž by jmenoval konkrétní úřady) mohou vyskytovat jisté divergence v přístupu tzv. nezávislých služebních úřadů při úpravě těch kterých nuancí pomocí služebních předpisů, a které mohou být u zmíněných úřadů do jisté míry nezávislé na služebních předpisech nejvyššího státního tajemníka.

Konkrétně dle důvodové zprávy ke zmíněnému návrhu novely zákona o státní službě vyjádřil předkladatel své přesvědčení takto: „Důsledkem stávající úpravy vyloučení závaznosti služebních předpisů nejvyššího státního tajemníka pro státní zaměstnance „nezávislých služebních úřadů“ je, že organizační věci služby mohou být v „nezávislých služebních úřadech“ upraveny odlišně než v ostatních služebních úřadech, přitom v této otázce není odlišný přístup důvodný. Nejvyšší státní tajemník navíc nemůže prostřednictvím služebních předpisů, které vydává, efektivně a jednotně koordinovat jednotlivé oblasti státní služby napříč všemi služební úřady. Za účelem jednotné úpravy závazné pro všechny státní zaměstnance ve všech služebních úřadech je nyní třeba vydat vyhlášku Ministerstva vnitra, případně nařízení vlády. Obě tyto formy jsou však málo pružné, jejich vydání i případná revize jsou časově náročné. Z výše

¹⁸⁸ Viz důvodová zpráva k vládnímu návrhu Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony dle znění v aplikaci o/dok: Vyhledávání ve VeKLEP - čj. MV-79756/LG-2023 [online]. Praha: Úřad vlády ČR, 2023 [cit. 2023-08-26]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/ALBSCUPBNQ4K/>.

uvedených důvodů se podle navrhované úpravy vyloučení závaznosti služebních předpisů nejvyššího státního tajemníka pro státní zaměstnance „nezávislých služebních úřadů“ ruší.“.

V tuto chvíli lze jistě polemizovat či spíše spekulovat nad tím, zda v reálném stavu nepovede ingerence skrze služební předpisy k ohrožení či narušení nezávislosti tzv. nezávislých správních úřadů.

Obdobně tak předkladatel návrhu předmětné novely vyjadřuje ze svého pohledu pozitiva návrhu novely pro závaznost služebních předpisů vydaných nejvyšším státním tajemníkem stran sféry úřednické zkoušky, konkrétně ve zvláštní části důvodové zprávy takto: „Vzhledem k tomu, že služební předpisy nejvyššího státního tajemníka nejsou závazné pro státní zaměstnance „nezávislých služebních úřadů“, nejvyšší státní tajemník nemohl prostřednictvím služebních předpisů, které vydává, efektivně a jednotně koordinovat jednotlivé oblasti státní služby napříč všemi služební úřady. Nebylo tak možné zajistit spravedlivé a rovné podmínky v rámci přípravy na zvláštní část úřednické zkoušky pro všechny skupiny žadatelů bez ohledu na jejich vzdělání či služební zařazení. Tento stav je proto žádoucí napravit.“.

S předkladatelem novely uvedeným nelze beze zbytku souhlasit, neboť jednak není zřejmé, v čem by měla být uváděná „nespravedlnost a nerovnost“ spočívat, resp. čemu by měla vadit, a dále též není zřejmé, jaký negativní vliv na výkon správních činností (kupříkladu) ČTÚ by současná úprava měla či mohla mít.

Připomeňme ve vztahu k tématu této podkapitoly, že prezident republiky ve svém návrhu na zrušení zákona o státní službě, resp. jeho ustanovení, a který je dosti podstatný pro právní poměry i jiných státních zaměstnanců (nejen těch v Českém telekomunikačním úřadu), však k tomuto uvedl: „§ 17 odst. 3 zákona o státní službě ve větách první a druhé stanoví, že návrh systemizace předkládá vládě ministr vnitra a systemizaci na následující kalendářní rok schvaluje vláda. Ve větě čtvrté pak stanoví, že jde-li o systemizaci (...) Českého telekomunikačního úřadu, (...), nemůže vláda bez souhlasu toho, kdo je v jejich čele, snížit (...) počet služebních míst státních zaměstnanců a počet služebních míst představených, a objem prostředků na platy státních zaměstnanců oproti systemizaci pro předchozí kalendářní rok. V § 17 odst. 3 větě čtvrté zákona o státní službě je obsažen z celkového počtu 13 tzv. dalších ústředních orgánů státní správy (...) výčet sedmi ústředních orgánů státní správy, které

předmětné ustanovení klade na roveň vládě, ne-li nad vládu, a to přesto, že podle čl. 67 odst. 1 Ústavy ČR je vrcholným orgánem moci výkonné vláda a nikoliv jiný orgán, jak by to jinak z § 17 odst. 3 věty čtvrté zákona o státní službě mohlo plynout.¹⁸⁹

Na základě takového prezidentova návrhu tak do právního postavení státních zaměstnanců v Českém telekomunikačním úřadu významně ingeroval také Ústavní soud.

Ústavní soud pod sp. zn. Pl. ÚS 21/14 o uvedeném návrhu prezidenta republiky rozhodl v plénu nálezem ze dne 30. 06. 2015. Nelze přehlédnout, že rozhodnutí obsahuje celkem devět odlišných stanovisek, z nichž některá byla již dříve v této práci rozebrána, a to jmenovitě předsedy Ústavního soudu Pavla Rychetského, ke kterému se připojil soudce David Uhlíř, a dále soudců Jaroslava Fenyka, Jana Filipa, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Vojtěcha Šimíčka a Kateřiny Šimáčkové, a Jiřího Zemánka.

Ve výrokové části nálezu Ústavní soud rozhodl tak, že se ustanovení § 17 odst. 3 věta čtvrtá zákona o státní službě ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů. Ve zbývajících částech návrh zamítnul.

Rovněž je v bodě 76 nálezu v rámci jeho části „K námitkám týkajícím se jednotlivých ustanovení zákona“ zmíněn tento důležitý argument: „Úprava postavení tzv. regulátorů stran systemizace v zákonu o státní službě je rovněž v souladu s judikaturou Soudního dvora Evropské unie (např. v rozsudku ze dne 9. března 2010 ve věci C-518/07 Soudní dvůr Evropské unie konstatoval, že orgány dozoru při plnění svých úkolů musí mít zajištěn prostor a podmínky jednat objektivně a nestranně a za tímto účelem musí být chráněny před jakýmkoli vnějším vlivem, včetně přímého či nepřímého vlivu státu, a nikoli pouze před vlivem organizací, na které dohlíží.“; tamtéž je pak zmíněno: „Napadané ustanovení § 17 odst. 3 zákona o státní službě je výjimkou pro tzv. regulátory, vyplývající ze specifického postavení těchto úřadů (z požadavku na nezávislost těchto úřadů zakotveného v předpisech Evropské unie). Ustanovení představuje záruku pro jejich nezávislé a nestranné rozhodování založenou na tom, že vláda

¹⁸⁹ *Prezident republiky - návrh na zrušení zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě (...); bod VII.* [online]. Brno: Ústavní soud České republiky., 2014. [cit. 2017-02-09]. Dostupné z: http://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Jine/Navrh_prezidenta_republiky_za_zruseni_zakona_o_statni_sluzbe.pdf.

nemůže bez souhlasu toho, kdo stojí v čele příslušného úřadu (tedy toho, kdo garantuje nezávislé postavení úřadu), omezit personální substrát úřadu a finanční prostředky na platy, a tím fakticky regulovat (omezovat) činnost úřadu. Pokud by tato výjimka nebyla v zákonu o státní službě uvedena, bylo by stanovení systemizace zcela mimo reálnou rozhodovací pravomoc toho, kdo stojí v čele úřadu, přestože za řádný výkon jeho působnosti nese plnou odpovědnost.“. S uvedeným plně souhlasíme.

Na uvedené navazuje rozsáhlejší argumentace v bodech 228 a násl. citovaného nálezu. Zde bylo odůvodnění postaveno takto (z důvodu zachování stručnosti byly vybrány podstatnější pasáže): „Ústavní soud konstatuje, že si je vědom složitosti této problematiky z hlediska historie vzniku tohoto typu orgánů v 19. století či ještě dříve, vývoje jejich legislativního a judikatorního řešení a současného stavu z hlediska potřeb moderního státu a jeho mezinárodního začlenění. Stejně tak bere na zřetel vývoj odborné diskuse na téma situování takových orgánů v systému výkonné moci založeném na hierarchickém uspořádání a současně na parlamentní odpovědnosti vlády jako vrcholného orgánu výkonné moci vůči Poslanecké sněmovně (čl. 67 odst. 1 a čl. 68 odst. 1 Ústavy). (...) Nicméně s ohledem na vázanost petitum návrhu je třeba zdůraznit, že návrh prezidenta republiky v této části nesměřuje k napadení či zpochybnění samotné existence tzv. nezávislých správních úřadů. Jeho návrh lze stručně charakterizovat tak, že pouze zpochybňuje ustanovení § 17 odst. 3 větu čtvrtou zákona, které má v rozporu s ústavním postavením vlády omezovat její možnost upravovat otázky systemizace jako nástroje pro organizaci služebních úřadů z hlediska počtu služebních míst, státních zaměstnanců, míst představených a objemu prostředků na platy (...) Ústavní soud přitom nikterak nezpochybňuje skutečnost, že regulace či správa určitých specifických oblastí veřejné moci vyžaduje nezávislé postavení regulačních orgánů (regulace médií, telekomunikací, ochrana osobních údajů, regulace trhu s energiemi, statistika, jaderná bezpečnost, ochrana hospodářské soutěže). Uplatnění prvků nezávislosti, které se mohou případ od případu lišit, však zde musí být omezené a musí respektovat ústavní pořádek (...) Specifika postavení uvedených správních orgánů (tzv. nezávislých správních úřadů) je třeba hodnotit systémově v kontextu celkového ústavního uspořádání České republiky jako parlamentní demokracie, v níž se otázky pravomocí a kompetencí v rámci veřejné moci nutně váží na parlamentní odpovědnost vlády za výkon státní správy. (...) Je proto zásadní rozdíl v situaci, kdy vláda takový systém ovládá

a uspořádává za pomoci jednotlivých složek systemizace státní služby, a v situaci, kdy se dostane např. do střetu s Českým statistickým úřadem při pořádání sčítání lidu nebo s Úřadem pro ochranu osobních údajů, Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže atd. při plnění jejich kompetencí. (...) Z tohoto pohledu ustanovení věty čtvrté § 17 odst. 3 zákona o státní službě z hlediska testu ústavnosti neobstálo. Ústavními východisky jsou zde dělba moci, parlamentní demokracie, odpovědnost vlády za řízení státu cestou státní správy a role vlády při přípravě státního rozpočtu. (...) V neposlední řadě pak také ustanovení čl. 79 odst. 2 Ústavy, které výslovně hovoří (na rozdíl např. od čl. 80 odst. 2, čl. 91 odst. 2, čl. 97 odst. 3) jen o úpravě právních poměrů státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech. Tím tato ústavní norma evidentně směřuje k zvláštním zárukám jejich postavení odpovídajícím jejich úkolům při výkonu státní správy jako celku, přičemž z ústavní úpravy – na rozdíl od uvedených výjimek z hierarchické soustavy – nikterak nevyplývá, že by měly být význam a záruky řádného výkonu státní služby z tohoto hlediska jiné než např. v takových klíčových správních úřadech, jaké působí v oblastech vnitra, obrany, zahraničí, spravedlnosti či financí. (...) Současně platí, že Parlament se nemůže vzdát výkonu své kontrolní působnosti vůči vládě tím, že z oblasti její odpovědnosti vyjme rozhodování o klíčových otázkách fungování státní služby tím, že její rozhodnutí učiní závislým na souhlasu vedoucího správního úřadu. (...) To vše shrnuto činí napadené ustanovení § 17 odst. 3 věty čtvrté zákona o státní službě pokusem vstupujícím do evidentního střetu s takovými pravidly fungování mechanismu státní moci v České republice, jako jsou čl. 2 odst. 1, čl. 42 odst. 1, čl. 67 odst. 1, čl. 68 odst. 1 a čl. 79 odst. 2 Ústavy. Za řádný chod státní správy a nyní i státní služby nese odpovědnost vláda vůči Poslanecké sněmovně, nikoli vůči předsedům několika ústředních správních úřadů různého typu. Této odpovědnosti ji nemůže zbavit ani zákon Parlamentu, byť by s ním vláda souhlasila. Ústavní soud proto přistoupil ke zrušení napadeného ustanovení.“.

Citovaná úvaha Ústavního soudu se zdá být jasná, nicméně lze (nejen) hypoteticky polemizovat nad některými částmi odůvodnění nálezu. V první řadě je nutno podotknout, že nelze zpochybnit, že za řádný chod státní služby v Českém telekomunikačním úřadu nese odpovědnost vláda vůči Poslanecké sněmovně, nikoli vůči předsedovi Rady Českého telekomunikačního úřadu. Nicméně tento předseda Rady nese odpovědnost za řadu úkolů, které zákon o elektronických komunikacích svěřuje jen jemu, a těžko si lze představit, že by bez

odborného personálního substrátu týmů státních zaměstnanců mohl sám osobně jako jednotlivec jejich plnění zajistit. Pokud by snad vláda hodlala zasahovat do nezávislé činnosti Českého telekomunikačního úřadu (potažmo jeho předsedy Rady), pak by si zcela jednoduše mohla zajistit vyprázdněním personálního substrátu (omezením počtu systemizovaných míst) eventuální „ústupky“; otázka, nakolik by uvedené mohlo hrozit v podmínkách České republiky, je otázkou stěží zodpověditelnou. Nicméně nelze v té souvislosti nevnímat také relativně často opakující se otázku redukce státních zaměstnanců, která se tu více tu méně periodicky opakuje, přičemž se jedná o otázku takřikajíc letitou¹⁹⁰.

V návaznosti na uvedené názory Ústavního soudu můžeme dovozovat, že se zde jedná o otázku z podstatné části systémovou, ve které ústřední roli sehrává Ústava, a kterou by bylo možno vyjádřit schématem „Parlament – vláda – tzv. nezávislý správní úřad a vice versa pod egidou Ústavy“.

Z odlišných stanovisek, kterým se „nezamlouvala“ derogační část nálezu, a kterých (nutno zdůraznit) byla menšina, lze zejména vyčíst následující. Z per soudců Kateřiny Šimáčkové a Vojtěcha Šimíčka je patrné, že tito nesouhlasí s tím výkladem „většiny pléna“, že „v případě ustanovení § 17 odst. 3 věta čtvrtá služebního zákona shledává většina pléna jeho protiústavnost v rozporu zejména s čl. 67 odst. 1 Ústavy, podle něhož je vláda vrcholným orgánem výkonné moci“. Dále se staví uvedení soudci k tomu, že „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“ s tím, že „koncepte vládní moci je totiž podle ústavního pořádku pojata dualisticky a je spíše výjimkou než pravidlem přesný výčet kompetencí vlády“. Zároveň uvádějí: „Nikoliv náhodou zákonodárce zvolil i odlišný způsob jmenování předsedů těchto orgánů, než je tomu u ministerstev. Jejich věcná působnost a jim vymezená pravomoc spočívá zejména v regulaci určitých specifických oblastí a v této

¹⁹⁰ viz Geddes Axe: a brief explanation. *The Telegraph* [online]. Velká Británie: Telegraph Media Group Limited, 2010 [cit. 2023-08-29]. Dostupné z: <http://www.telegraph.co.uk/news/election-2010/7640349/Geddes-Axe-a-brief-explanation.html>.

logice je proto zcela konsekventní, že mají být co možná nejméně závislé na aktuální politické situaci a jejich smysl má být dán zejména odborností a personální nezávislostí na exekutivě.“.

K tomu pak také uvedení soudci upozorňují, že „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“, a uvedli také drobné „popíchnutí“ směrem ke kolegům: „Nejsme si jisti, zda si většina pléna uvědomuje všechny případné důsledky jí použité argumentace.“, aby nakonec uzavřeli: „Jakkoliv se osobně nemusíme ztotožňovat se zvoleným řešením a můžeme mít i určité odborné výhrady vůči celkové koncepci těchto ústředních správních úřadů, respektujeme zdrženlivost Ústavního soudu a máme za to, že jeho úkolem není chránit vládu před případnou přílišnou emancipací těchto orgánů.“.

Posledním, kdo byl částečně nespokojen s odůvodněním nálezem zrušeného ustanovení zákona o státní službě, byl soudce Jiří Zemánek, který ve svém odlišujícím stanovisku zejména uvedl, že „Ústavní soud ovšem také měl zřetelně deklarovat, že vnímá i posun unijní legislativy směrem k požadavku politické nezávislosti, vylučujícímu jak přímý dohled státu nad rozhodovací činností těchto správních orgánů, tak jeho nepřímý vliv s podobným účinkem“, a pokračuje: „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.“.

Soudce Zemánek uzavřel své stanovisko tak, že „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“.

Naopak k „rozšiřujícímu doplňujícímu“ odlišnému stanovisku je nutno započítat odlišné stanovisko soudce Vladimíra Sládečka, v němž uvedl, že ohledně vyhovění návrhu na zrušení věty čtvrté ustanovení § 17 odst. 3 zákona o státní službě považuje tam „uvedenou argumentaci za málo přesvědčivou“ a „nabízí variantní odůvodnění“, které uzavírá zejména v tom, že „pokud Ústava výslovně nestanoví možnost (příp. specifikované) nezávislosti, tedy nepodřízenost určitých správních úřadů vládě, nelze než návrhu pro rozpor s Ústavou vyhovět“.

Domníváme se, že veškeré prezentované názory Ústavního soudu, resp. jeho soudců je záhodno vnímat také z pohledu čl. 2 odst. 3 Ústavy („Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“) s tím, že to, „jakým způsobem se moc uskutečňuje, je určeno politickým systémem, ovlivňujícím politický režim státu“¹⁹¹.

Summa summarum se spíše domníváme, že Ústavní soud mohl lépe odůvodnit zrušovací výrok, jak se o tom zmiňuje ve svém stanovisku soudce Vladimír Sládeček, a to zejména ve vztahu k Evropské unii a jejím požadavkům na postavení státních zaměstnanců v tzv. národním regulátorovi – samozřejmě při tom brát v potaz Ústavu, která, zdá se, jednoznačnějšímu výkladu postavení tzv. nezávislých správních úřadů příliš nepřeje.

Jinými slovy – existence tzv. nezávislých regulátorů coby relativně nezávislých správních úřadů na vládě je ve veřejné správě České republiky spojena až s novějším obdobím, přičemž se jeví, že Ústava doposud uspokojivě na potřeby spojené s jejich existencí nereflektovala.

Je záhodno reflektovat jejich odlišné postavení vč. odpovědnosti toho či těch, kdo jsou v jejich čele, vůči potřebám současné společnosti, ale zároveň přitom respektovat odpovědnost vlády, když v té souvislosti připomeňme: „Státní správa má vždy povahu veřejné správy. (...) V demokratickém státě je ústřední státní správa vždy tak či onak odvozena od voleného orgánu,

¹⁹¹ PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda*. Praha: Leges, 2011. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-90-5. s. 378 an.

a to zejména způsobem ustavování (zákonodárná moc), event. je vrcholný orgán státní správy (vláda) volenému zákonodárnému sboru odpovědný.¹⁹²

Jsme přesvědčeni, že určité izolování tzv. nezávislých správních úřadů, potažmo jejich státních zaměstnanců od vlády je v praxi evidentně potřebné, byť za cenu ztráty části přímé kontroly vlády nad nimi, avšak stále s uplatněním „sebeomezení“ daném čl. 2 odst. 3 Ústavy. Dokonce bývá uváděno kupř. k postavení Nejvyššího kontrolního úřadu, že tento správní orgán je vůči výkonné moci „mimo ni“¹⁹³ a stejně tak tomu může být i u ČTÚ, respektive jeví se, že není důvodné se v praxi „pídit“ po opaku.

Lze tedy učinit částečný závěr v tom smyslu, že Český telekomunikační úřad nezískal, respektive ztratil kvůli zrušenému znění věty čtvrté ustanovení § 17 odst. 3 zákona o státní službě část pomyslné garance nezávislého postavení, které by se velmi podstatně dotýkalo také jeho personálního obsazení státními zaměstnanci.

Garance výkonu státní služby státními zaměstnanci zařazenými v ČTÚ v rámci určité nezávislosti na ostatní exekutivní moci mu však i díky některým ustanovením zákona o státní službě zůstává, přičemž se uvedené týká zejména též ustanovení § 11 odst. 5 zákona o státní službě, tedy nevázanosti státních zaměstnanců ČTÚ služebními předpisy náměstka pro státní službu, nicméně je možné, že další novelizací bude tento prerogativ též odstraněn.

Rovněž tedy lze učinit závěr o tom, že postavení státních zaměstnanců působících v Českém telekomunikačním úřadu se - s výjimkou vztahující se k nezávaznosti služebních předpisů náměstka pro státní službu pro ně a ke schvalování organizační struktury (srov. § 19 odst. 5 zákona o státní službě) tohoto úřadu - zásadněji neliší od postavení státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech v České republice, to vše s přihlédnutím k čl. 79 odst. 2 Ústavy.

¹⁹² MATES, Pavel, MATULA, Miloš. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. Vyd. 2. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1998. ISBN 80-7079-753-3. s. 44.

¹⁹³ HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-561-0. s. 188.

Připomeňme, že byla již v dávnější minulosti otázka postavení Úřadu „v systému státní správy, stupeň jeho nezávislosti a rozsah pravomocí, ale také vztah ČTÚ k ministerstvu průmyslu a obchodu, Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a Radě pro rozhlasové a televizní vysílání jedním z ústředních témat při projednávání návrhu zákona v Legislativní radě vlády a ve výborech Poslanecké sněmovny a Senátu“¹⁹⁴.

Lze tedy dospět ještě také k tomu závěru, že budoucí příp. emancipovanější postavení Úřadu i jeho státních zaměstnanců je záhodno zvážit, nicméně s přihlédnutím k aktuálnímu náhledu Ústavního soudu na čl. 79 odst. 2 Ústavy nelze tuto emancipaci, zdá se, *de lege lata* spatřovat v přímém ponechání určení personálního a finančního substrátu zajišťujícího funkcionalitu daného správního orgánu v rukou toho, kdo stojí v jeho čele.

De lege ferenda lze tak zejména uvažovat o tom, co částečně předestřel ve svém disentu ke shora zmíněnému nálezu Ústavního soudu soudce Jiří Zemánek, tedy stanovení personálního a finančního (ve smyslu zejména platového) substrátu, tj. obecnou formulací v zákoně o státní službě vázat uvedené na plnění úkolů Úřadu, které vyplývají zejména z tzv. unijního, ale i „jiného“ práva. Čl. 79 odst. 2 Ústavy sice patrně až takový potenciál směrem ke státním zaměstnancům tohoto tzv. nezávislého správního úřadu neměl, což však neznamená, že by tímto směrem nemohla být úprava postavení Úřadu ve vztahu k jeho státním zaměstnancům zákonodárcem precizována. Úprava Ústavy stran jednoznačnějšího vymezení postavení tzv. nezávislých správních úřadů je pak možnou další variantou, patrně však vzdálenější.

Závěrem této podkapitoly můžeme mimochodem konstatovat také jistou nepravnní notorietu spočívající v tom, že ani sebelepší zákon nemůže nahradit skutečnou loajalitu a zapojení státních zaměstnanců do otázek fungování „svých“ úřadů a ani v manažerských otázkách takříkajíc lidskou stránku věci, jak na to nepřímo upozorňovala i zahraniční literatura, která se věnovala mj. otázkám welfarismu a „sociální oblasti“, tedy mj. popisu role „social service

¹⁹⁴ VANÍČEK, Zdeněk. *Právní předpisy související se zákonem o elektronických komunikacích: komentář*. Praha: Linde, 2009. Praktická právnícká příručka. ISBN 978-80-7201-786-7. s. 105.

movement“, participaci státních zaměstnanců na správě, ať již v rovině manažerské nebo jiné (vybavení vybraných úřadů, odborný trénink zaměstnanců, a jiné)¹⁹⁵.

III. 4. Kompetence, vnitřní uspořádání ČTÚ, a související - *pro futuro*

V této kapitole bychom se rádi zaměřili zejména na některé úvahy či fakta *de lege ferenda* stran kompetencí Úřadu, jeho vnitřního uspořádání (hlavně ve vztahu k vrcholovému vedení), jakož i na některé související záležitosti.

S ohledem na postavení a relativní nezávislost, jakož i kupř. vhodné technické či administrativní a správní „know-how“ Úřadu je zvažováno legislativní zakotvení výkonu kompetencí ČTÚ také pro tzv. digitální ekonomiku, resp. digitální služby.

Mimo jiné je zvažováno využít substrátu Úřadu pro zapracování požadavků plynoucích z nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/868 ze dne 30. května 2022 o evropské správě dat a o změně nařízení (EU) 2018/1724 (akt o správě dat), dále z nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/2065 ze dne 19. října 2022 o jednotném trhu digitálních služeb a o změně směrnice 2000/31/ES (nařízení o digitálních službách).

Konkrétně se tak mohlo stát dle přísl. hodnocení RIA pro návrh zákona o službách informační společnosti a o některých aspektech datové ekonomiky¹⁹⁶, resp. aktuálněji se tak patrně stane dle návrhu zákona o digitální ekonomice a o změně některých souvisejících zákonů, přičemž „název návrhu zákona zní "o digitální ekonomice a o změně některých souvisejících zákonů", čímž je vyjádřena skutečnost, že návrh zákona jednak upravuje poskytování služeb informační společnosti, jednak se dotýká některých aspektů datové ekonomiky“¹⁹⁷.

¹⁹⁵ Viz GLADDEN, E. N. *Civil service staff relationships*. London: W. Hodge and company limited, 1943. ISBN nezjištěno. 176 s.

¹⁹⁶ Informace o koncepčním institucionálním zakotvení digitální legislativy EU - příloha. *Hospodářská komora České republiky* [online]. Praha, 2023 [cit. 2023-04-15]. Dostupné z: <https://www.komora.cz/legislation/54-23-informace-o-koncepnim-institucionalnim-zakotveni-digitalni-legislativy-eut11-4-2023/>.

¹⁹⁷ Důvodová zpráva k návrhu zákona o digitální ekonomice a o změně některých souvisejících zákonů dle znění v aplikaci o/dok: Vyhledávání ve VeKLEP - čj. MPO 88317/23/71000/01000 [online]. Praha: Úřad vlády ČR, 2023 [cit. 2023-11-18]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/ALBSCWAFVK4T/>.

Uvedený zákon by v sobě obsáhl také věcnou příslušnost ohledně dozoru nad problematikou tzv. platform-to-business (alias P2B), kterou dle stavu *de lege lata* Úřad obhospodařuje již nyní na základě novely zákona č. 480/2004 Sb., o některých službách informační společnosti.

Jak k tomu uvádí Ministerstvo průmyslu a obchodu, tak „ačkoliv se ČTÚ dosud zabýval převážně agendou regulace elektronických komunikací a poštovních služeb, ... rozšiřují se od roku 2023 kompetence ČTÚ jako dozorového orgánu nad online zprostředkovatelskými službami a internetovými vyhledávači (a to konkrétně na základě novely zákona č. 480/2004 Sb., provedené s účinností od 23. března 2023 zákonem č. 58/2023 Sb.) a hostingovými službami (s účinností od 30. března 2023 na základě zákona č. 67/2023 Sb.), ČTÚ již tedy v brzké době získá zkušenosti s vymáháním povinností stanovených právními předpisy regulujícími online prostředí a s dozorem nad digitálním trhem“¹⁹⁸.

Důležitost řádného zabezpečení shora uvedených agend, ke kterému se substrát Úřadu nabízí, vyzdvihuje ve svém vyjádření stran efektivního vymáhání souvisejících povinností též Ministerstvo průmyslu a obchodu ve veřejně dostupném materiálu takto: „*efektivní a uživatelsky přívětivé vymáhání digitálních povinností je základem pro správné fungování jednotného digitálního trhu ... je proto zásadní vytvořit funkční regulační režim na úrovni národních států, protože přijetí nařízení spolu-zákonodárci není finálním krokem*“¹⁹⁹.

V neposlední řadě je záhodno poukázat na usnesení vlády ze dne 16. srpna 2023 pod č. 590, kterým vláda vzala na vědomí potřebu finančně, technicky a personálně zajistit řádné fungování institucionálního rámce pro vymáhání povinností plynoucích z právních předpisů EU v digitální oblasti a zároveň souhlasila s postupem

¹⁹⁸ Informace o koncepčním institucionálním zakotvení digitální legislativy EU. Hospodářská komora České republiky [online]. Praha, 2023 [cit. 2023-04-15]. Dostupné z: https://www.komora.cz/wp-content/uploads/2023/03/54_23_Material.docx.

¹⁹⁹ Volně autorem přeloženo z textu: „*effective and user-friendly enforcement of digital files is essential for the proper functioning of the digital single market ... it is therefore crucial to establish a functional regulatory regime on the level of nation states as the adoption of the regulation by the co-legislators is not the final step*“ in Virtual high-level expert meeting on the Governance and enforcement of Union rules in the digital sphere Chair's summary. Ministerstvo průmyslu a obchodu [online]. Praha, 2022 [cit. 2023-04-15]. Dostupné z: https://www.mpo.cz/assets/cz/rozcestnik/pro-media/tiskove-zpravy/2022/10/Chairs_summary---17--10--Virtual-high-level-meeting-Virtual-high-level-expert-meeting---Governance-and-enforcement-od-Union-rules-in-the-digital-sphere.pdf.

k zajištění koncepčního přístupu k vymáhání práva EU v digitální oblasti, tj. v podstatě se stanovením budoucích nových dozorových rolí Úřadu ve sféře tzv. digitální legislativy.²⁰⁰

Jak je tedy patrné, regulatorních výzev, které se vymykají dosud převažujícím agendám regulace elektronických komunikací a poštovních služeb, bude do budoucna patrně povícero, s čímž lze očekávat, že může růst také „politický tlak“ na výkon regulatorních funkcí Úřadu, například při jeho postavení do role národního koordinátora dle již zmíněného nařízení o digitálních službách.

Nejen v té souvislosti povýtce přelomový dopad může mít legislativní návrh, který by znamenal ve svém důsledku přechod od modelu „pětičlenného sboru“ k modelu, v němž v čele Úřadu stojí předseda se dvěma místopředsedy. Tento návrh coby novelizace přísl. ust. ZEK byl vložen Ministerstvem průmyslu a obchodu na podzim roku 2023 do meziresortního připomínkovacího řízení.²⁰¹

Z důvodové zprávy k návrhu vyplývá, že má dojít k modernizaci a zefektivnění vnitřní struktury Úřadu tím, že institut Rady Úřadu bude nahrazen „vedením Úřadu“, tj. konkrétně předsedou a dvěma místopředsedy. Princip jmenování či odvolání uvedených členů „vedení Úřadu“ zůstává zachován ve stávající podobě (tedy jako u členů Rady Úřadu), tj. tyto jmenuje a odvolává vláda České republiky na návrh ministra průmyslu a obchodu.²⁰²

Nutno upozornit, že dle § 107a odst. 1 zmíněného legislativního návrhu (novely ZEK) má pro místopředsedy platit, že pořadí zastupování předsedy se řídí pořadím, ve kterém byli místopředsedové jmenováni, což platí i v případě jmenování v bezprostředně předcházejícím funkčním období. Rovněž je v daném ustanovení jistá pojistka proti „neomezenému“ výkonu funkce místopředsedy v době, kdy předsedu zastupuje, neboť návrh jasně stanoví, že

²⁰⁰ Jednání vlády dne 16. 08. 2023. *Portál ODok* [online]. Praha: Úřad vlády České republiky [cit. 2023-08-29]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/zvlady/jednani-detail/2023-08-16/>.

²⁰¹ Dle znění v aplikaci o/dok: Vyhledávání ve VeKLEP - čj. MPO 94013/23/71600/01000 [online]. Praha: Úřad vlády ČR, 2023 [cit. 2023-11-20]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/ALBSCWJAMDUA/>.

²⁰² Ibidem.

místopředseda plní úkoly podle rozhodnutí předsedy Úřadu. Tento aspekt se ovšem jeví být zároveň silně „monokratický“.

Jinými slovy bude-li místopředseda v době, kdy předsedu zastupuje, plnit úkoly podle rozhodnutí předsedy Úřadu, nelze než uzavřít, že se fakticky bude soustředit veškerá „rozhodovací moc“ v rukou předsedy Úřadu. Uvedené může být v rozporu s požadavky EECC.

Předmětný legislativní návrh stanoví také další pozměněné parametry pro takové vedení Úřadu, když například funkční období předsedy Úřadu je navrhováno v délce 6 let.

Nelze opomenout ani dozajista význačné navrhované rozšíření kompetencí k rozhodování sporů o peněžitá plnění ve smyslu návrhu novely ZEK (konkrétně § 129a) z pera Ministerstva průmyslu a obchodu. Uvedeným návrhem dochází k jistému „historickému průlomu“, kdy bude *ex lege* rozšířen věcný okruh rozhodovaných sporů o peněžitá plnění o položky, které sice nejsou službami elektronických komunikací, ale mají k nim jistý „bližší“ vztah (např. úhrada za telekomunikační koncová zařízení).

V oblasti zabezpečení financování provozu Úřadu se dle našeho názoru *pro futuro* nabízí možnost otevřít otázku širší možnosti financovat alespoň část nákladů ČTÚ na svou činnost z jiných zdrojů, než je státní rozpočet.

Konkrétně se tak nabízí možnost financovat vícero nákladů Úřadu prostředky na radiokomunikačním účtu, který není součástí státního rozpočtu (§ 27 odst. 4 ZEK). Nyní lze upotřebit takto vázané prostředky jen omezeněji, a to v souvislosti s plněním povinností podle ZEK spojených se zajišťováním správy rádiového spektra, a to např. uhrazení nákladů vynaložených na nákup, úpravy, opravy, pravidelnou údržbu a další rozvoj programových nástrojů a výpočetní techniky nezbytné pro výkon správy rádiového spektra (§ 27 odst. 2 ZEK).

Netřeba zdůrazňovat, že i tak zůstává takový účet, resp. prostředky na něm uložené součástí státních finančních aktiv, jak uvádí důvodová zpráva k § 27 ZEK, což se vhodně snoubí s tím, že ČTÚ má také svou samostatnou kapitolu ve státním rozpočtu (§ 3 odst. 3 ZEK), nicméně zatím je většina nákladů na jeho činnosti hrazena ze státního rozpočtu, kdežto radiokomunikační účet vytváří snad jistý vyšší stupeň zabezpečení nezávislosti.

Lze proto učinit shodně s předcházející podkapitolou závěr v tom smyslu, že Český telekomunikační úřad bude, zdá se, i *pro futuro* povýtce relativně nezávislejším správním úřadem, na který budou přeneseny zřejmě též agendy (zejména v podobě dozoru nad plněním povinností rozličného charakteru), které služby elektronických komunikací používají zhusta coby společné „komunikační médium“, avšak samy takovými službami nejsou, tj. služby tzv. digitálního charakteru.

V předchozím odstavci naznačená výtka se týká navrhované novely ZEK v části mající z kolegiálního vedení ČTÚ vytvořit *expressis verbis* vedení monokratické. Takový návrh shledáváme jako potenciálně velmi rizikový vůči adekvátnímu zajištění nejen průběžné kontinuity řízení Úřadu, ale mj. zejména též vůči možnosti politického vlivu na jednotlivce stojícího v čele Úřadu. Zdá se však, že se nejedná o ojedinělý pokus okleštit kolegiální fungování nějakého úřadu, neboť v recentní minulosti byl zaznamenán pokus o snížení počtu členů Rady Energetického regulačního úřadu, konkrétně z pěti členů na tři členy, a to s tím, že členy Rady a jejího předsedu jmenuje a odvolává vláda na návrh ministra průmyslu a obchodu²⁰³.

²⁰³ PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY POSLANECKÁ SNĚMOVNA. IX. VOLEBNÍ OBDOBÍ. *Pozměňovací návrh Poslance Jakuba Michálka k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (Sněmovní tisk č. 487/0)*. Online. 2023. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=238583>. [cit. 2023-11-18].

IV. Problematika výkonu rozhodování sporů a výkonu dohledu včetně jejich kombinace, a problematika vybraných kompetenčních sporů

IV. 1. Výkon dohledu

Úvodem této kapitoly je možné uvést, že byť bylo již dříve dílčím závěrem potvrzeno, že Český telekomunikační úřad lze řadit mezi tzv. (relativně) nezávislé správní úřady, neznamená to však, že by snad byly nezávislé podobně, jako jsou nezávislé soudy, což je obzvláště v oblasti výkonu dohledu a zpravidla navazujícího správního trestání nikoli nevýznamná rovina.

K tomu Pouperová shrnuje: „Tam, kde nezávislé správní úřady v rámci správního trestání rozhodují o trestních obviněních nebo o občanských právech a závazcích, by absence soudního přezkumu byla nadto také v rozporu se zárukou spravedlivého procesu dle čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Řízení vedené nezávislými správními úřady totiž požadavky spravedlivého procesu, jak jsou vymezeny v čl. 6 odst. 1 věta první Úmluvy, nespĺňují. Nespĺňují zejména požadavek nestrannosti (i nezávislé správní úřady v řízení zastupují veřejný zájem, (...); v některých případech ústnosti a veřejnosti (...), byť v některých případech zvláštní zákony stanovují obligatorní ústní jednání; ale ani nezávislosti, byť ve srovnání s jinými správními úřady mají v tomto směru privilegované postavení, záruky soudní a soudcovské nezávislosti přece jen nespĺňují. Musí tedy existovat možnost rozhodnutí správního orgánu vydané v řízení, které ony záruky procesní spravedlnosti ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nespĺňuje, přezkoumat orgánem a v řízení, které ony požadavky splní beze zbytku.“²⁰⁴.

Jak již bylo naznačeno, tak je Českému telekomunikačnímu úřadu svěřen dozor v podstatné části oblasti elektronických komunikací. Dozor bude zpravidla realizován nejčastěji prostřednictvím kontroly (srov. § 113 an. zákona o elektronických komunikacích) a navazujících instrumentů správního trestání. To však nevylučuje, aby správní orgán zjistil

²⁰⁴ POUPEROVÁ, Olga. Institucionální aspekty regulace médií. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). s. 68 an.

porušení veřejnoprávní normy na základě podaného návrhu na rozhodnutí sporu, respektive přímo z návrhu samého.

Příkladem tak mj. takto lze zjistit porušení, resp. sankcionovat poskytovatele služby (navrhovatele) dle § 118 odst. 15 písm. a) zákona o elektronických komunikacích, a to v situaci, kdy poskytovatel služby neposkytne všechny informace podle § 63 odst. 1 nebo jsou uvedené informace v rozporu s tímto ustanovením.

Příkladů lze však nalézt povícero. Např. v průběhu řízení vyjde najevo okolnost, že zákazník (odpůrce) vůči konkrétnímu nezaplacenému vyúčtování ceny služeb elektronických komunikací podal řádně a včas reklamaci, která však nebyla „operátorem“ vyřízena dle § 64 odst. 10 ZEK, což je součástí skutkové podstaty přestupku podle § 118 odst. 12 písm. i) zákona o elektronických komunikacích (obdobně tak k uvedené situaci může dojít v řízení o námitce proti vyřízení reklamace dle § 129 odst. 3 zákona o elektronických komunikacích).

Shrneme-li obě výše rozebrané strany „dvojrole“ správního orgánu (tedy „rozhodcovskou“ a „dozorovou“), pak lze uvést ještě konkrétněji jako její obraz pro ilustraci situaci, kdy poskytovatel služby neuvede vůbec ve smlouvě informaci o způsobu řešení sporů týkajících se předmětu smlouvy, což je jeho zákonnou povinností. Účastník, který takovou smlouvu uzavřel, neuhradil za poskytnutou službu cenu ve výši platné v době poskytnutí této služby, což je jeho povinností dle § 64 odst. 1 uvedeného zákona. Poskytovatel služby posléze podal návrh na rozhodnutí sporu, který se týká povinnosti takového účastníka k peněžitému plnění.

Pravidelně může být součástí takového návrhu také listina obsahující smlouvu o poskytování služby (coby doložený právní titul k plnění). Správní orgán tak kupříkladu sice vydá rozhodnutí, ve kterém je stanovena účastníkovi (odpůrci) povinnost příslušnou cenu uhradit, nicméně takřka „zároveň“ může vydat také rozhodnutí o přestupku, ve kterém uloží poskytovateli služby peněžitou sankci za chybějící povinný obsah smlouvy.

S tematikou souvisí také legislativní vymezení vztahu ČTÚ k ostatním správním orgánům (typicky Česká obchodní inspekce, pokud jde o „dozor nad telekomunikačním hardware“, Finanční arbitř, resp. Česká národní banka, pokud jde o „platební služby“, Úřad pro ochranu osobních údajů, pokud jde o uchovávání osobních údajů, atp.) a zvláště pak k moci soudní,

když oblast služeb elektronických komunikací dnes v sobě zahrnuje mnohé okolnosti, které spadají do pravomoci moci soudní - např. tzv. služby obsahu (kupříkladu pronájem software).

Uvedené s sebou pak nese další zátěž nejen pro vyjmenované orgány veřejné moci, ale také pro účastníky řízení, ať již správních nebo soudních. Roztříštěnost kompetencí orgánů veřejné moci v oblasti služeb elektronických komunikací souvisí se situací příslušné části právního řádu, kde se může jevit někdy rovněž právní úprava „nedotažená“, a to např. právě pokud jde o trestání přestupků i v oblastech souvisejících se službami elektronických komunikací - viz např. klamavá reklama na internetu a podobné delikty podle zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy, ve znění pozdějších předpisů, jdoucí mimo agendu ČTÚ, ale i další jevy dané specifiky prostředí služeb elektronických komunikací²⁰⁵.

V zásadě by mohlo s ohledem na dále uvedené, tedy zejména pomyslné rozhraní soukromého a veřejného zájmu, z pohledu navrhovatele zřejmě raději platit, že instituce rozhodující soukromoprávní spor nebude mít možnost přesáhnout meze takto rozhodované pře - jinými slovy věnovat se jiným okolnostem věci, než těm, které jsou podstatné pro zdárné rozhodnutí sporu.

Jinými slovy naskýtá se tedy otázka, zda se má vždy „soudce“ rozhodující spornou věc dále zaobírat jinými - ryze veřejnoprávními - důsledky možného porušení právní normy v soukromoprávních vztazích, které jsou předmětem sporu mezi jejich účastníky.

Ryze veřejnoprávními důsledky budiž v takovém ohledu v tomto textu míněna především odpovědnost za přestupek. Podotkněme ještě, že soudy ve sporných řízeních obecně nemají stanovenou oznamovací povinnost dozorovému orgánu v případě podezření, že byl spáchán přestupek některým z účastníků řízení ve vztahu k předmětu řízení, což však soud (soudce) nelimituje v tom, aby svá podezření správnímu orgánu vyjevil, nicméně v praxi se uvedené vyjevování zřejmě standardně nepraktikuje (autorovi této práce není znám jakýkoli takový případ ve vztahu ke službám elektronických komunikací).

²⁰⁵ Jde tak například o problematickou vymahatelnost rozhodnutí o přestupcích vůči odpovědným subjektům se sídlem (bydlištěm) v zahraničí, zejména mimo Evropskou Unii.

Opačný výklad, tedy že se strany sporu (resp. jedna z nich) obrátí s důvěrou na správní orgán, aby rozhodnul spor vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů mezi nimi, a identický správní orgán by mimo rozhodnutí o sporu vyvodil z případného „souvisejícího“ porušení veřejnoprávní normy (které zjistil pouze díky probíhajícímu kontradiktornímu řízení) v rámci své dozorové působnosti další konsekvence vedoucí v závěru až k uložení sankce, by mohl být velmi specifickým porušením práva na přístup k instituci, která spor o jeho právo rozhodne (tj. o přístup bez obav ze sankce za přestupek ze strany rozhodujícího orgánu).

Nelze opomenout, že shora popsaná situace ve svém důsledku tedy může do jisté míry „vyprazdňovat“ smysl a účel roviny čl. 36 Listiny; logický argument hovořící v tom směru, že zde kolize se čl. 36 Listiny základních práv a svobod není, protože zde v obecné rovině existuje možnosti přezkumu aktů Českého telekomunikačního úřadu ze strany moci soudní, může poněkud pokulhávat, protože obě zmíněné roviny míří zčásti jinam (tedy rovina možného soudního přezkumu, a rovina obav navrhovatele z možného veřejnoprávního postihu spojená s podáním návrhu na rozhodnutí sporu).

Ovšem Městský soud v Praze se svého času tohoto tématu zčásti dotkl v jednom ze svých rozhodnutí, které reagovalo na žalobu přestupce, kde vystupoval Úřad coby „poškozená strana“, když přestupce naříkal dle rozsudku pod čj. 10 A 27/2016-30 ze dne 20. prosince 2018 následovně: „Žalobkyně (pozn.: Česká pošta, s.p.) v žalobě uvádí, že žalovaný (pozn.: Český telekomunikační úřad) jakožto odesílatel doporučené zásilky mocensky zasahuje do soukromoprávního poměru, jehož je sám účastníkem. V této skutečnosti shledává jeho podjatost. Takový postup je nepřipustný, neboť narušuje rovnost účastníků soukromoprávního poměru. Z ustanovení zákona o poštovních službách vyplývá, že jeho sankční ustanovení směřují primárně na nekalé praktiky provozovatele, nikoliv na výjimečné pochybení jeho zaměstnanců.“.

Jinými slovy provozovatel poštovních služeb (a k tomu též držitel poštovní licence v jedné osobě) stavěl vše do roviny ryze soukromoprávní. Správní soud ovšem takové argumentaci přestupce nepřisvědčil, když krom faktů, že žalobu jako celek zamítnul, tak uvedl relativně rozsáhlou argumentaci v tom smyslu, že správní orgán procesně dle správního řádu zahajuje

řízení o správním deliktu (nyní přestupku) *ex officio* a to jak z podnětu veřejnosti („externích podnětů“), tak rovněž z podnětů takřkajíc interních, tedy z jiné „úřední činnosti“ (například z jiného řízení, nebo z kontrolních činností), přičemž tak dle soudu *ex lege* není jakkoli vyloučeno, aby správní orgán „shodou okolností“ obdržel podnět při příležitosti svého vlastního (soukromého) využití služeb jiné osoby. Soud tak doslova aproboval možnost, aby správní orgán zároveň byl ve dvou rolích – ponejprve coby účastník soukromoprávní pře (v podobě reklamačního řízení) a mimo to vystupoval jako subjekt vrchnostenský, tedy ten, jemuž zákon dává oprávnění a zároveň povinnost k výkonu dozoru (zde ve sféře poštovních služeb).

Soud měl tedy též za to, že Český telekomunikační úřad měl coby soukromoprávní, ale i veřejnoprávní subjekt různá práva a povinnosti dle té které role (vrchnostenská versus nikoli vrchnostenská).

V tomto ohledu tak můžeme uzavřít, že soud byl vlastně toho názoru, že uvedené role a práva i povinnosti z nich vyvěrající se v zásadě nemísí a jsou nezávislá. Tím pádem nejsou na místě ani jakési obavy provozovatele poštovních služeb v tom smyslu, že snad bude jaksi narušena soukromoprávní rovnost účastníků poštovní smlouvy paralelní funkcí dohledového orgánu.

V související argumentační linii se soud rovněž beze zbytku vypořádal s otázkou možné podjatosti Úřadu, kterou neshledal, a to s poukazem na přísl. ust. správního řádu, dle nichž podjatost nelze vázat na správní orgán jako takový, ale jen na tu kterou úřední osobu, což se v posuzovaném případě nestalo, neboť námitka žalobkyně vyznívala spíše jako tzv. systémová podjatost. Ani s touto však žalobkyně u soudu neobstála (soud s odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. listopadu 2012, čj. 1 As 89/2010-152, zmínil, že pro tzv. „systémovou podjatost“ musí být přítomny konkrétní okolnosti poukazující na zájem správního orgánu vůči výsledku jím vedeného správního řízení).

Závěr soudu tedy vyzněl tak, že „žalobkyně ... žádné takové okolnosti netvrdila a jejich existence nevyplývá ani z obsahu správního spisu. Jak je uvedeno výše, dvojí postavení (soukromoprávní a veřejnoprávní) správního orgánu I. stupně se vzájemně nepodmiňuje a není důvod domnívat se, že by byl tento orgán veden při řízení o správním deliktu žalobkyně i jinými

než zákonnými hledisky. Z obsahu správního spisu naopak vyplývá, že vůči žalobkyni vystupoval nestranně a řádně aplikoval příslušná ustanovení zákona o poštovních službách.²⁰⁶

Výše uvedené by patrně bylo možno označit s výhradou, že správním orgánům může v rámci veřejné správy oproti soudům náležet více rolí (typicky např. kontrola, specifické registrační a evidenční úkony, poskytování závazných stanovisek aj.) a že správní orgány jsou ovládány zčásti jinými základními zásadami činností než soudy, za jakýsi zvláštní druh „nedostatku personální nestrannosti“²⁰⁷.

Správní orgány každé podání posuzují podle jejich skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak jsou označena (viz § 37 odst. 1 in fine správního řádu).

Účastník sporného řízení, který se obává „využití“ jeho podání „proti němu samému“, pak může ve sporném správním řízení kupř. „trpět autocenzurou“, když se bude např. vyhýbat tvrzení či dokládání takových okolností, které by mohly (byť jen zdánlivě) být „obráceny proti němu“ správním orgánem cestou řízení ex offo (§ 46 správního řádu); samozřejmě tím není dotčena zásada *nemo tenetur se ipsum accusare* (nikdo není povinen sebe sama obviňovat), která obecně platí také v řízeních o přestupcích. Nicméně je nutno si uvědomit, že „autocenzura“, byť je sama o sobě možná (v řízeních návrhových může být součástí „procesní aktivity“ i pasivita), pak ale může nést s sebou i vyšší riziko prohry ve sporu. Nebýt obavy ze sankce např. v podobě pokuty za přestupek, riziko prohry by bylo díky vyšší procesní aktivitě „autocenzurovaného subjektu“ třeba i nižší.

Uvedené lze dále ilustrovat z jiného úhlu pohledu na možnosti mimosoudního řešení sporu Českou obchodní inspekci [viz např. § 20e písm. d) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů], kdy sice není vydáváno meritorní rozhodnutí o sporu tak, jako v případě Českého telekomunikačního úřadu, nicméně i tak je po podání návrhu spotřebitelem ve smyslu § 20s odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele prodávající povinen

²⁰⁶ Odůvodnění rozsudku Městského soudu v Praze pod čj. 10 A 27/2016-30 ze dne 20. prosince 2018.

²⁰⁷ blíže k tomuto pojmu viz POSPÍŠIL, Ivo, et al. Listina základních práv a svobod: komentář. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-750-6. s. 740.

úzce spolupracovat a poskytnout České obchodní inspekci součinnost potřebnou k efektivnímu průběhu mimosoudního řešení spotřebitelského sporu.

Ideálním výsledkem takového postupu ČOI zřejmě je dle § 20u odst. 1 písm. a) ZOS uzavření dohody stran sporu. Taková činnost České obchodní inspekce by patrně mohla být povýtce označena za konciliaci, tedy urovnání sporu bez toho, aby bylo ve věci vydáno meritorní rozhodnutí o sporu.

Může být však zároveň „zřejmé“, že se prodávající v případě jednání vůči uvedenému spotřebiteli (před podáním spotřebitelova návrhu na mimosoudní řešení sporu k České obchodní inspekci) dopustil přestupku (srov. např. § 24 odst. 7 zákona o ochraně spotřebitele). Opět i zde lze položit již výše zčásti zodpovězenou otázku - může být jeden a ten samý subjekt nestranným sofistikovaným konciliátorem a současně trestajícím dozorcem? Jinými slovy – jednal by prodávající stejně v rámci konciliace, i kdyby nad ním nevisela hrozba případné veřejnoprávní sankce ze strany konciliátora - například za nevyřízení reklamace v zákonné lhůtě? Dle našeho názoru lze rozumně předpokládat, že odpověď bude prakticky shodná jako při obdobné situaci, resp. postavení Českého telekomunikačního úřadu.

Závěrem této podkapitoly rekapitulujme, že správní rozhodnutí o sporu dle § 141 správního řádu je soudně přezkoumatelné, respektive účinky rozhodnutí správního orgánu zvrátitelné soudní cestou. Proti tomu však lze opětovně poskytnout takový „praktický“ proti-argument, že možnost soudního řešení věci je využívána účastníky kontradiktorních řízení vedených u Českého telekomunikačního úřadu zřejmě jen velmi sporadicky - viz např. orientační přehledová tabulka zveřejněná coby příloha Úřadem²⁰⁸ - jak z ní plyne, tak kupř. v letech 2012 až 2013 byla napadena žalobou u soudu zřejmě jen dvě rozhodnutí z tisíců vydaných.

²⁰⁸ Český telekomunikační úřad: ZVEŘEJNĚNÍ informace poskytnuté na žádost Advokátní kanceláře Brož & Sokol & Novák s.r.o. podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. [online]. Praha: Český telekomunikační úřad, 2014 [cit. 2016-08-25]. Dostupné z: <https://www.ctu.cz/zverejneni-informace-poskytnute-na-zadost-advokatni-kancelare-broz-sokol-novak-sro-podle-zakona-c>.

IV. 2. Vztahy správního a navazujícího soudního řízení při rozhodování sporů

O skutečnosti, že existují rozdíly mezi kontradiktorním (civilním) soudním řízením a sporným správním řízením (§ 141 správního řádu) není jistě třeba nějak zvláště polemizovat. Zrekapitulujme, že Český telekomunikační úřad vede v zásadě zejména dva druhy sporných řízení – dle § 127 ZEK a dle § 129 ZEK.

Dle § 127 ZEK, řečeno slovy zákona, předseda Rady Úřadu rozhoduje spory mezi osobami vykonávajícími komunikační činnosti nebo mezi těmito osobami a jinými podnikateli působícími v jiném členském státě, v jejichž prospěch existuje povinnost přístupu nebo propojení na základě návrhu kterékoliv ze stran sporu, pokud se spor týká povinností uložených tímto zákonem nebo na jeho základě.

S přihlédnutím k tomu, že rozhodnutí o sporech dle § 127 ZEK jsou Úřadem uveřejňována²⁰⁹ v souladu s dikcí ZEK (viz § 127 odst. 3), lze poměrně snadno sumarizovat, jaký je věcný okruh sporů rozhodovaných předsedou Rady, když zřejmě ponejvíce se jedná o sporná řízení za neuhrazené služby na velkoobchodní bázi. Celkový počet všech rozhodnutí ve sporech vedených dle § 127 ZEK (ať již meritorních či nemeritorních) dosahuje téměř dvou set²¹⁰, což je v porovnání se statistikou řízení vedených dle § 129 ZEK relativně velmi nízký počet.

Není bez zajímavosti, že minulý právní úprava obsažená v zákoně č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších změn, umožňovala Úřadu rozhodnout o tom, že rozhodnutí Úřadu nahrazuje smlouvu o propojení sítí nebo o přístupu k síti (srov. např. § 40 odst. 2 *in fine* zmíněného zákona). Současná právní úprava však již neumožňuje Úřadu nejen ingerovat do takových smluv vlastním rozhodnutím, ale ani tyto smlouvy nahrazovat.

Zákon obsahuje také řešení pro případ, kdy bude rozhodnutí předsedy Rady Úřadu o takovém sporu napadeno opravným prostředkem. V tom případě platí, že pokud v prvním stupni vydal

²⁰⁹ Viz URL: „<https://www.ctu.cz/rozhodnuti-o-sporech-podle-zakona-c-1272005-sb-ss-127>“, resp. „<https://www.ctu.cz/rozhodnuti-o-sporech-podle-zakona-c-1272005-sb-ss-127-archiv>“.

²¹⁰ Ibidem (viz „poř. číslo“).

rozhodnutí předseda Rady, při rozhodování o odvolání nebo rozkladu v Radě nehlasuje (§ 123 odst. 2 ZEK).

V souvislosti se shora uvedenými řízeními lze poznamenat, že nikoli marginální počet sporů bývá zahajován návrhy, ve kterých je potřeba odstranit vady, které by jinak bránily v řízení vydat meritorní rozhodnutí.

O sporech dle § 129 ZEK je pojednáváno na jiném místě této práce, proto se zde dále budeme věnovat rozdílům, které existují mezi správním sporným řízením vedeným Úřadem a kontradiktorním řízením soudním, mezi nimiž byly identifikovány v praxi i velké rozdíly, které nejsou zcela evidentní, resp. jednoduše poznatelné, a které v konečném důsledku mohou znamenat zhoršení přístupu k soudnímu přezkumu správních rozhodnutí, resp. k povýtce konečnému řešení sporu.

Spíše pro zajímavost lze předeslat, že jedním z takových markantních rozdílů, který však zejména na první pohled pro účastníky řízení nemusí být zcela zřejmý, je počet úředních osob, které se účastní na procesu sporného řízení, a dále průměrný počet úkonů v takovém řízení, jinými slovy počet ochranných mechanismů plynoucích z toho kterého řízení (soudní, správní).

Jak plyne z důvodové zprávy Ministerstva spravedlnosti k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů, a jiné²¹¹, tak „v případě soudního řízení se na procesu sporného řízení podílí zpravidla 8 – 9 osob a průměrný počet úkonů v řízení je přibližně 60“ (!), kdežto „na procesu správního řízení se podílí osob méně, přičemž toto řízení je celkově jednodušší, což vyplývá již z jeho povahy“. V tomtéž zdroji je proklamováno: „Soudní řízení se zakládá na odlišných východiscích a ve srovnání se správním řízením vykazuje vyšší počet ochranných mechanismů se zřetelem

²¹¹ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. *Portál ODot* [online]. Praha: Úřad vlády České republiky [cit. 2018-03-17]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/RACK9ZRH3LYB>.

k právům účastníků a s tím souvisejících úkonů.“. Výše uvedený názor *de lege lata* neplatí bezvýjimečně.

Jinými slovy lze říci, že zde může existovat velký rozdíl v tom, zda započne účastník řízení (ať již v pozici žalobce/navrhovatele, nebo žalovaného/odpůrce) „svou“ při u soudu, nebo u správního orgánu s následným přezkumem jeho rozhodnutí u soudu, přičemž tento rozdíl spočívá mj. v tom, co lze označit za jakousi „vůli podstupovat řešení u dvou orgánů veřejné moci“ s ohledem na předcházející správní řízení před (eventuálním) řízením soudním.

IV. 2. 1. „Náprava“ prvostupňových rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu

Patrně nejlépe se uvedené demonstruje na sporných řízeních v soukromoprávních věcech. Obecně platí, že správní rozhodnutí o sporu (správní akty v kontradiktorní věci v užším smyslu) jsou přezkoumatelné soudně.

V takovém případě je potřeba, aby se obligatorně ponejprve obrátil aktivně legitimovaný účastník řízení na správní orgán s odpovídajícím návrhem. Zjednodušené schéma neberoucí v potaz některé procesní odchylky (např. rozhodování příkazem, rozhodnutí bez přípustného řádného opravného prostředku) u správního orgánu, s jehož závěry v rozhodnutí vyjevenými některý z účastníků nesouhlasí, pak vypadá následovně: návrh na zahájení řízení – rozhodnutí – odvolání/rozklad – rozhodnutí správního orgánu 2. stupně – napadení rozhodnutí příslušným podáním k civilnímu či správnímu soudu (dle charakteru rozhodnutí správního orgánu) a odpovídající (další) opravné prostředky v rámci soudnictví. Je mimochodem hypoteticky zřejmé, že pokud by měl možnost se účastník již od počátku obrátit na moc soudní, pak lze první čtyři položky schématu vymazat.

V případě sporných řízení dle § 129 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích, když je rozhodnutím dle § 64 odst. 1 téhož zákona účastníkovi telefonní služby ukládána povinnost hradit za poskytnutou službu cenu ve výši platné v době poskytnutí této služby, se může tento účastník bránit včasným podáním řádného opravného prostředku - rozkladu - a to v případě jakékoli výše sporné dlužné částky (tedy i u „super-bagatelních pohledávek“ poskytovatelů

takových služeb). V případě, že by byla taková věc projednávána v rámci soudní moci, pak takový „benefit“ účastníkovi neplyne, jak na to mj. upozorňoval Veřejný ochránce práv²¹².

Ve smyslu § 202 odst. 2 část věty před středníkem zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, odvolání není přípustné proti rozsudku, vydanému v řízení, jehož předmětem bylo v době vydání rozsudku peněžité plnění nepřevyšující 10.000,- Kč, k příslušenství pohledávky se přitom nepřihlíží. Otázkou může být, v čí prospěch je vytvoření dalších ochranných mechanismů v rámci správního řízení v tomto případě? Jaký je rozdíl mezi pohledávkou ve výši 9.999,- Kč za nezaplacený telefonní přístroj, o které bude rozhodovat bez možnosti odvolání soud, a pohledávkou v té samé výši za služby elektronických komunikací („hovorné“), o které bude rozhodovat správní orgán s možností řádného opravného prostředku a dalšího případného soudního přezkumu?

Odpověď na uvedené otázky se nám snad nabízí relativně jednoduchá. Čím více přezkumných instancí, respektive orgánů veřejné moci rozhodujících o tom kterém opravném prostředku existuje, tím by měla být vyšší pomyslná záruka za správnost toho kterého „finálního“ rozhodnutí. Toto řešení tedy skýtá jistou vyšší ochranu před výskytem defektních rozhodnutí. Na druhou stranu může vést např. ke zneužívání opravných prostředků tím účastníkem řízení, který by rád co možná nejvíce oddálil právní moc rozhodnutí, kterým se to které řízení končí, k čemuž může přispívat v námi posuzovaném případě i fakt, že podání rozkladu proti prvostupňovému rozhodnutí Úřadu se nezaplatňuje.

V tomto ohledu lze také nalézt další významné procesní specifikum zasahující ve svém důsledku častokrát do roviny toho, kdo bude oním orgánem „první linie“ – rozhodování zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, jak již o něm byla zmínka v jiné části této práce, a který se v minulosti kupř. usnesl, že právě spor o cenu za zakoupené technické zařízení k přijímání

²¹² Přípomínky Veřejného ochránce práv k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích. *Veřejný ochránce práv* [online]. Brno: Veřejný ochránce práv [cit. 2018-03-17]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Zvlastni_opravneni/Pripominky/PDCJ710-12_o_elektronicky_komunikacich.pdf.

telekomunikačních služeb spadá v „první linii“ rovnou do rukou soudů a nikoli již správního orgánu (viz např. usnesení ze dne 22. února 2018 pod čj. Konf 51/2017 - 12).

Nelze pak opomenout ani výši některých poplatků - kupříkladu soudních poplatků, když např. za podání odvolání proti rozhodnutí soudu ve věci samé, je-li předmětem odvolacího řízení peněžité plnění, se obvykle platí poplatek dle příslušné položky zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Ve sporném správním řízení se obvykle takový poplatek neplatí (srov. např. § 17 zákona č. 194/2017 Sb., o opatřeních ke snížení nákladů na zavádění vysokorychlostních sítí elektronických komunikací a o změně některých souvisejících zákonů, či opět početná sporná řízení dle § 129 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích).

Obecně se však patrně spíše lze domnívat, že vytváření mnoha-stupňových procesních linií řešení soukromoprávních sporů (tj. kombinace správního a soudního řízení s jejich řádnými i mimořádnými opravnými prostředky) patrně nepovede ke vzniku „obecně spravedlivějšího rozhodování sporů“, a to již z toho důvodu, že se většina účastníků z různých důvodů „spokojí“ již s prvostupňovým rozhodnutím správního orgánu (uvedené je do určité míry spekulací, nicméně lze na alespoň částečnou relevanci takového úsudku usuzovat i z dále uvedených statistických dat).

Dle již zmíněné důvodové zprávy návrhu zákona, kterým se mění zákon o elektronických komunikacích, existovaly v průběhu času různé počty ohledně rozhodování účastnických sporů o peněžité plnění Českým telekomunikačním úřadem (konkrétně za roky 2005 –2014).

Z přehledové tabulky uvedené v dané zprávě tak vyplývá, že procentuální podíl opravných prostředků vůči nenapadeným rozhodnutím činí relativně nízký počet (s výjimkou jediného roku jsou všechny roky pod 10 %). Další vypovídací hodnotu může mít pak přehledová tabulka

obsahující počty soudně napadených druhostupňových rozhodnutí ČTÚ v těch samých věcech²¹³:

Rok	Rozhodnutí	Rozkladů	Rozhodnutí o rozkladu	Napadeno žalobou
2010	96 834	925	1 035	84
2011	66 134	8 134	1 617	311
2012	87 062	8 013	2 059	1
2013	53 500	3 271	2 161	0
2014 (k 30. 9.)	90 684	2 599	2 978	0
Celkem	394 214	22 942	9 850	396

Z uvedených údajů v součtu rezultuje, že u soudu byl přezkoumán jen malý zlomek pravomocných správních rozhodnutí. Je záhodno připodotknout, že v souvisejícím dokumentu k výše uvedené tabulce je upozorňováno Českým telekomunikačním úřadem, že „uvedený počet rozhodnutí napadených žalobou je (...) pouze orientační“²¹⁴. I přesto však o lecčem mohou uvedené počty napovídat, nicméně o čem konkrétně, to se 100% zřejmostí tvrdit nelze, neboť relativně minimální počet rozhodnutí správního orgánu napadených soudně může být prostě i jen např. důsledek kvalitního rozhodování správního orgánu.

Podobně spekulativní může být otázka, zda může být tím kvalitnější (rozuměj zejména méně opravnými prostředky napadáno) rozhodování správního orgánu, čím více oprávněných úředních osob s právníckým vzděláním (v porovnání s nikoli právnícky vzdělanými) se na

²¹³ Příloha k poskytnutí informace na žádost. *Český telekomunikační úřad* [online]. Praha: Český telekomunikační úřad [cit. 2018-03-17]. Dostupné z: https://www.ctu.cz/cs/download/ostatni/2014/informace_na_zadost-ak_broz-sokol-novak-02_10_2014-cj_ctu-58335_2014-620_priloha.pdf.

²¹⁴ Poskytnutí informace na žádost. *Český telekomunikační úřad* [online]. Praha: Český telekomunikační úřad [cit. 2018-03-17]. Dostupné z: https://www.ctu.cz/cs/download/ostatni/2014/informace_na_zadost-ak_broz-sokol-novak-02_10_2014-cj_ctu-58335_2014-620_dopis.pdf.

rozhodování sporů podílí. Český telekomunikační úřad svého času publikoval následující: „Konkrétně v 1. až 3. čtvrtletí 2013 bylo z 51 referentů 7 osob (referentů) s ukončeným právnickým vzděláním a ve 4. čtvrtletí 2013 bylo z 221 referentů 14 osob (referentů) s ukončeným právnickým vzděláním, kteří vyřizovali spory o povinnosti k peněžitému plnění za službu elektronických komunikací. V roce 2014 se počet osob (referentů) s ukončeným právnickým vzděláním nezměnil a od 1. 1. do 30. 9. 2014 vyřizovalo agendu týkající se rozhodnutí účastnických sporů o povinnosti k peněžitému plnění za službu elektronických komunikací 14 osob (referentů) s ukončeným právnickým vzděláním z celkového počtu 221.“²¹⁵.

Může se pak jednat (i) o gesci správní vědy – stanovit (kvantifikovat), do jaké úrovně je pro účastníka správního řízení „snesitelné“ účastnit se soudního řízení „navazujícího“ na řízení správní, pakliže není spokojen s vyřízením věci v rámci řízení správního, resp. nakolik snižuje „ochotu a schopnost“ vstupovat do soudního řízení skutečnost, že mu předchází řízení správní.

O důvodech „(ne)snesitelnosti“ lze v rámci rozsahu této práce spíše jen spekulovat, nicméně krom již zmíněné relativní procesní složitosti kombinace správního řízení a soudního přezkumu rozhodnutí v něm vydaného lze zmínit, že v důvodové zprávě k Návrhu nařízení Evropského Parlamentu a Rady²¹⁶ bylo vyjeveno: „Pokud soudní poplatky převyšují 10 % hodnoty nároku, jsou považovány za nepřiměřené. V takových případech by žalobci mohli být odrazeni od uplatnění svého nároku.“.

Kdybychom vztáhli výše uvedenou odrazující poplatkovou hranici na účastnické spory o peněžité plnění rozhodované Českým telekomunikačním úřadem, pak by minimální sporná částka (pohledávka), aby nebyl potenciálně navrhovatel odrazen od uplatnění svého nároku,

²¹⁵ Poskytnutí informace na žádost. *Český telekomunikační úřad* [online]. Praha: Český telekomunikační úřad [cit. 2018-03-17]. Dostupné z: https://www.ctu.cz/cs/download/ostatni/2014/informace_na_zadost-ak_broz-sokol-novak-16_10_2014-cj_ctu-60137_2014-30_dopis.pdf.

²¹⁶ Návrh nařízení Evropského Parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 861/2007 ze dne 11. 7. 2007, kterým se zavádí evropské řízení o drobných nárocích, a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1896/2006 ze dne 12. 12. 2006, kterým se zavádí řízení o evropském platebním rozkazu. *EUR-Lex* [online]. [cit. 2018-03-17]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013PC0794&from=EN>.

musela činit zhruba 2.000,- Kč, když minimální správní poplatek činí 200,- Kč dle položky 110 písm. c) sazebníku zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a nelze jej *de lege lata* prominout či snížit.

Pokud pomineme ostatní potenciální náklady správního řízení, které mohou být v mnohem vyšších částkách, pak může být k uvedenému nutno brát do úvahy částku 1.000,- Kč, resp. 3.000,- Kč za žalobu podanou ve věci, o níž dříve rozhodl jiný orgán než soud, podle toho, je-li předmětem peněžité plnění do částky 20.000,- Kč včetně, nebo se jedná o „ostatní případy“ (viz položka 18 sazebníku poplatků zákona o soudních poplatcích). Nebereme-li opět v potaz jiné možné náklady soudního řízení, potom se zvedá potenciální výše pohledávky „neodrazující“ od jejího uplatnění až cca na 12.000,- Kč, resp. cca na 32.000,- Kč (stejně by tomu bylo v případech podání žaloby ve správním soudnictví proti rozhodnutí správního orgánu).

Z výše uvedených přehledů tedy plyne, že odrazujícím elementem od soudního přezkumu správních aktů může být i postupně nabalující se struktura poplatků, a to zejména v případech tzv. bagatelních pohledávek, nicméně s jistotou to samozřejmě tvrdit bez potřebného výzkumu přesahujícího rámec této práce nelze.

Problematika poplatkové povinnosti, a spornou agendu vyřizovanou ČTÚ z nich nevyjímaje, je stále aktuální, jak ostatně judikoval i Ústavní soud: „Důvěryhodný stát a demokratická společnost založená na rovnosti lidí však nemůže vylučovat z přístupu k základním právům lidí jen podle jejich majetkové či sociální situace. (...) Zcela nepřiměřený je pak požadavek (...), aby za stěžovatele uhradil soudní poplatek někdo jiný z jeho rodiny či blízkého okolí. Nejen, že nemá zákonnou ani judikatorní oporu, ale jeho uznání Ústavním soudem by vedlo k "absolutizaci" povinnosti uhradit soudní poplatek a vyprázdnění institutu osvobození od soudních poplatků. To vše by vedlo k zásahu do samotné podstaty práva na přístup k soudu. (...) Stejně tak nelze rozlišovat účastníka podle povolání či profese. Obecné soudy mají naopak

při posuzování opodstatněnosti návrhu na osvobození od soudních poplatků vycházet zásadně z aktuálních majetkových poměrů, nikoliv tedy minulých či budoucích (...)“²¹⁷.

Alternativní řešení sporů neboli ADR (*alternative dispute resolution*) patří v České republice mezi relativně nový způsob, který může významně snižovat práh přístupu k řešení sporů, přičemž jedním z rozhodujících kritérií může být především bezplatnost takového řešení v rovině poplatkové, pokud se jedná o řešení sporu před Českou obchodní inspekci s tím, že své případné náklady na ADR u České obchodní inspekce si nese každá strana sama (viz § 20w zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů). Zatím je však patrně příliš brzo hovořit o tom, jak se případně promítá tento způsob řešení sporů na eventuálním poklesu „nutnosti“ jejich teoreticky dalšího (jiného) řešení před soudy.

Jak se již v minulosti vyjádřila K. Šimáčková: „K tomu, abyste se domohli svých práv u soudu, tedy potřebujete v Čechách a na Moravě zpravidla peníze na soudní poplatek, advokáta, doručovací adresu, schopnost identifikovat, v čem spočívá právní problém, znalost procedur a hodně času, síly a vytrvalosti. I když jen žádáte o bezplatného advokáta, tak potřebujete také znalost, koho a jak požádat, tedy znalost svých nároků a procedur, doručovací adresu, čas. Tohle nemáte, pokud jste skutečně slabý, chudý, nemocný, unavený nebo hloupý. Vůbec nevíte, kam zajít a s kým se poradit...“²¹⁸.

Rovněž lze poukázat na usnesení zvláštního senátu pod čj. Konf 84/2008-9 ze dne 3. listopadu 2009, v němž bylo vyjeveno k historickému exkurzu stran rozdílů poskytovaných ochraně účastníka správního řízení mocí soudní: „Soud ve správním soudnictví totiž přezkoumával toliko zákonnost rozhodnutí správního orgánu a napadené rozhodnutí mohl jen zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení znovu jen ke správnímu orgánu; (...) Pak ale strana soukromého sporu, o němž by - nebýt svěřeni takového sporu do pravomoci správního orgánu - jinak rozhodoval soud v občanském soudním řízení (§ 7 odst. 1 o. s. ř.), byla zbavena možnosti

²¹⁷ Rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 20. 02. 2018 pod sp. zn. II. ÚS 3112/17.

²¹⁸ MOLEK, Pavel. *Právo na spravedlivý proces*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 137 a poznámka pod čarou č. 162 tam uvedená - citace příspěvku od Šimáčková, K. Denegatio iustitiae aneb Zamyšlení nad nejnepspravedlivějšími rozsudky. Příspěvek na konferenci Dny práva, konané dne 24. 11. 2011 na Právnické fakultě MU v Brně.

domoci se toho, aby o právu samém - a nikoli jen o zákonnosti rozhodnutí orgánu exekutivy - rozhodl nezávislý soud. Pouhé zavedení principu plné jurisdikce, možnosti dokazování před správními soudy, možnosti zavázat správní orgán při zrušení rozhodnutí názorem soudu netoliko na otázky právní, ale i na otázky skutkové atd. by k odstranění popsaného nedostatku nestačilo. Smyslem nové úpravy tedy bylo mj. dosáhnout toho, aby poté, co správní orgán v rámci své zákonné kompetence rozhodl věc soukromoprávní, měl ten, kdo takové rozhodnutí vnímá jako újmu na svém právu, možnost obrátit se na soud rozhodující ve věcech občanskoprávních, který pak rozhoduje znovu o věci samé v řízení upraveném novou částí pátou občanského soudního řádu.“.

Tento závěr by měli mít na zřeteli zejména účastníci správních řízení, kteří tyto distinkce, zdá se, někdy opomíjejí. Konkrétně ve vztahu k závěru zvláštního senátu vyjevenému ve shora uvedeném usnesení o tom, že „za správný považuje závěr, že pravomoc soudu v občanském soudním řízení bude založena až tehdy, kdy správní orgán rozhodne věcně o sporu nebo o jiné právní věci vyplývající ze soukromoprávních vztahů, tj. zjistí, co je právem, nebo toto právo založí“.

Jak však plyne z rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu, tak nejen účastníci, ale zřejmě i krajské soudy někdy tyto distinkce opomíjejí – k tomu srov. např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod čj. 2 As 152/2015 - 33 ze dne 29. července 2015, kde bylo prvostupňovému soudu vytknuto,²¹⁹ že v projednávané věci „sice vycházel z konstantní judikatury zdejšího soudu, nicméně z jeho rozhodnutí je zřejmé, že vůbec nezkoumal, zda bylo v řízení před správními orgány rozhodnuto in merito“, resp. „vycházel tak z nesprávného předpokladu, že o věci bylo věcně rozhodnuto, a proto pochybil, odmítl-li se žalobou zabývat pro nedostatek pravomoci, resp. pro svoji věcnou nepříslušnost“.

²¹⁹ Konkrétně se jednalo o situaci, kdy Český telekomunikační úřad zastavil usnesením správní řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) SŘ pro neodstranění vad, jež bránily dle jeho názoru pokračování v řízení, což bylo potvrzeno následným rozhodnutím předsedy Rady ČTÚ (který podaný rozklad navrhovatele zamítl a prvostupňové rozhodnutí Úřadu potvrdil), nicméně tak nebylo o sporu meritorně rozhodnuto, tudíž podmínky pro vedení řízení podle části páté OSŘ nenastaly.

Tyto situace však vyvěrají i u jiných, než obvyklých procesních rozhodnutí vydaných dle správního řádu, když například bylo judikaturou dovozeno, že jedná-li se o rozhodnutí o tzv. odkladném účinku námitky proti vyřízení reklamace na vyúčtování ceny za veřejně dostupnou službu elektronických komunikací vůči splatnosti předmětného vyúčtování podle § 129 odst. 3 zákona o elektronických komunikacích, tak „správní orgány v dané věci nerozhodly věcně o sporu nebo jiné právní věci vyplývající ze soukromoprávních vztahů, neboť rozhodování o odkladném účinku je procesní otázkou (...) bez ohledu na charakter právního vztahu mezi účastníky je však zřejmé, že ve správním řízení o tomto soukromoprávním sporu, případně vydaná rozhodnutí procesní povahy podléhají přezkumu soudy ve správním soudnictví (...) opačné nazírání (tj. teze, že je-li „hlavní“ věc charakteru soukromoprávního, pak i veškerá procesní rozhodnutí jsou soukromoprávní také) je vadné a není důvodné ani správné“²²⁰.

Jak vidno, tak rozlišování subjektů zajišťujících kontrolu nad rozhodnutími ČTÚ nemusí být vždy snadnou záležitostí, a to jak v rovině věcné (zjišťování, jedná-li se vůbec o věc k projednání soudům, nebo Úřadu, resp. v rovině zjišťování, která „větev“ soudnictví poskytne kontrolu nad tou či onou správní činností Úřadu).

Závěrem této podkapitoly lze konstatovat, že pokud tedy k „poplatkovému elementu“ přičteme i ty další, pak může být leckdo odrazen od uplatňování nejen bagatelních pohledávek u orgánů veřejné moci, čemuž potenciální „rozvětvení“ procesu získání rozhodnutí (často exekučního titulu) na správní orgán s následným soudním přezkumem může paradoxně v některých případech napomáhat.

Nicméně nelze zároveň opomínat, že v zásadě se jeví být systém soudní kontroly nad procesními či meritorními rozhodnutími ČTÚ funkční a nejeví zásadní nedostatky, a to jak v rovině právní (legislativní), tak i té faktické.

²²⁰ Citováno z rozsudku Nejvyššího správního soudu pod čj. 8 As 52/2018-68ze dne 10. prosince 2019.

IV. 3. Koexistence regulatorní a rozhodcovské role ČTÚ – konkluze *pro futuro*

Ke shora předešlé „dvojaké roli“ ČTÚ, tj. situaci, kdy z návrhového řízení vyplyne potřeba vedení řízení *ex officio*, lze uzavřít, že není za stávajícího legislativního stavu řešitelná přímou (ne)aplikací nějaké konkrétní zákonné normy, neboť si lze jen stěží představit situaci, že by se správní orgán *de lege lata* nevěnoval možnosti posuzovat podklady získané v rámci návrhového řízení také z pohledu možného zahájení řízení o přestupku.

Dokonce lze namítnout, že takový stav vlastně není třeba řešit, neboť je efektivním, když ten, proti kterému je namířena skutková podstata přestupku, je vlastně preventivně odrazován od škodlivého jednání dvojnásobně - jednou tím, že svůj návrh na rozhodnutí sporu raději nepodá, neboť má povědomost o tom, že mu případně hrozí sankce, a podruhé tím, že bude takový skutek zjištěn např. v rámci kontroly dozorového orgánu - ve výsledku se tedy možná o to méně bude takového škodlivého jednání dopouštět.

Náznak možného „spravedlivého“ řešení by snad bylo možno *de lege lata* získat v rámci hodnocení tzv. materiální stránky přestupku. Správní orgány - a ČTÚ nevyjímaje - by tedy mohly přihlížet při hodnocení tzv. materiální stránky jednání také k tomu, že se např. o skutku dozvěděly v danou chvíli jen díky tomu subjektu, vůči kterému jejich sankční možnosti směřují (což je snad „nejkřiklavější“ varianta), a též podle toho případně stanovit druh a výši sankce (mají-li v takovém ohledu možnost správního uvážení).

Zdá se však, že s přihlédnutím k již shora rozvedené judikatuře (rozhodnutí Městského soudu v Praze pod čj. 10 A 27/2016-30) se nemusí jednat pohledem Úřadu v této „dvojaké roli“ o zásadní problém. Zda by to ovšem shodně vnímaly také subjekty, které jsou adresáty správních aktů Úřadu, toť otázka hodná rozsáhlejšího bádání přesahujícího rámec této práce.

De lege ferenda lze však snad nejen ve vztahu k naznačené „dvojakosti“ uvažovat o variantě, která byla po vzniku České republiky zvažována nejednou, a tou je přesun agendy rozhodování sporů o peněžité plnění v oblasti služeb elektronických komunikací na návrh poskytovatele

takových služeb do rukou soudní moci, přičemž zde však existují silné výhrady ze strany soudů, které se zřejmě ponejvíce potýkají s obavami ze svého zahlcení a podobných nuancí²²¹.

Stranou nezůstaly ani názory odborné veřejnosti mimo soudní soustavu, když konkrétně Barák uvedl poměrně silnou kritiku činnosti Úřadu: „... jak ukazuje v případě ČTÚ syrová praxe, správní řízení není jednodušší, levnější, rychlejší než soudní proces“²²². Každopádně zdá se, že poslední formální „usnesení o nepřevedení“ bylo realizováno usnesením vlády ze dne 11. dubna 2016 pod č. 314, kterým vláda schválila ponechání agendy účastnických sporů o peněžité plnění v oblasti elektronických komunikací na Úřadu při zachování současné úrovně jeho personálního a finančního zajištění.

Poslední legislativní tendence v této oblasti však nabírají směr spíše k rozšíření věcného okruhu těchto sporů rozhodovaných Úřadem, jak bylo blíže rozebráno na jiném místě této práce.

Neméně podstatnou byla také rovina úvah, která byla vyjevena na schůzi vlády dne 11. října 2017 za účelem projednání studie proveditelnosti záměru na vytvoření národního regulačního úřadu České republiky pro síťová odvětví, včetně analýzy zkušeností z členských států EU, kde jsou tyto úřady zřízeny a návrh dalšího postupu. Reakce na takovou iniciativu však byly rozporuplné až negativní, jak dokládá vyjádření ČTÚ: „Jediná úspora, pokud by stál super úřad na zelené louce, může být hypotetická úspora provozních nákladů. Na druhou stranu způsob regulace, kompetence, pravidla přicházející z Evropské unie či specifické typy infrastruktury mohou být natolik odlišné, že pokus o jejich sloučení může vést ke znemožnění efektivní regulace ...“²²³.

²²¹ Za všechny viz poslední „pokus“ o legislativní řešení z roku 2015, blíže k tomu např. *Převod sporů o faktury operátorů z ČTÚ na soudy naráží ve vládě* [online]. Media Networks, 2015 [cit. 2021-8-27]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2015/11/prevod-sporu-o-faktury-operatoru-z-ctu-na-soudy-narazi-ve-vlade/>.

²²² Barák, Vilém. *At justice dostane telekomunikační spory*. Právní rádce. 2016, **2016** (1), s. 47.

²²³ STUHLÍKOVÁ, Lucie, LUKÁČ, Petr. *Vláda zvažuje vytvoření úřadu, který má ventrálně regulovat energetiku, telekomunikace i vodu* [online]. Praha, Hospodářské noviny 12. května 2016 [cit. 2023-04-15]. Dostupné z: „<https://archiv.hn.cz/c1-65288140-vlada-planuje-vytvorit-superurad-ktery-ma-centralne-regulovat-energetiku-telekomunikace-i-vodu>“.

Rovněž je záhodno zmínit, že další relativně samostatnou kapitolou je pak ještě otázka větvení řešení správních činností Českého telekomunikačního úřadu u civilních, nebo naopak u správních soudů.

Krom již v této práci uvedeného se této problematice věnoval Nejvyšší soud ve svém usnesení, které se věcně týkalo otázky příslušnosti soudu k rozhodnutí o nároku na zdržení se konání výběrového řízení pro přiděl kmitočtů. Jak plyne z daného rozhodnutí pod čj. 23 Cdo 2170/2021-128 ze dne 30. listopadu 2021, tak se žalobce (osoba vykonávající komunikační činnost) žalobou domáhal uložení povinnosti žalované České republice – Českému telekomunikačnímu úřadu zdržet se pokračování v konání výběrového řízení za účelem udělení práv k využívání rádiových kmitočtů pro zajištění sítí elektronických komunikací v určitých kmitočtových pásmech vyhlášeného vyhlášením Českého telekomunikačního úřadu.

Žalobkyně měla za to, že realizací tohoto výběrového řízení dojde k neoprávněnému poskytnutí veřejné podpory způsobilého narušit hospodářskou soutěž nedovolenou veřejnou podporou. Soud odůvodnil zrušení rozhodnutí nižších soudů a vrácení věci k novému projednání mj. takto: „(...) v poměrech projednávané věci se žalobkyně domáhá, aby byla žalované uložena povinnost zdržet se protiprávního jednání prostřednictvím vyhlášeného výběrového řízení pro přiděl spektra kmitočtů. Žalovaná tak svojí žalobou brojí proti činnosti žalované v postavení státního orgánu provádějícího výběrové řízení za účelem udělení práv podle § 21 zákona o elektronických komunikací, jež je druhem řízení prováděného na základě zvláštního zákona formou výběru žádosti ve smyslu § 146 odst. 1 s. ř. Výsledkem tohoto řízení je (zásadně) vydání (správního) rozhodnutí o udělení přidělu rádiových kmitočtů ve smyslu § 146 odst. 6 s. ř. ve spojení s § 21 odst. 8 a § 22 odst. 1 zákona o elektronických komunikací. Namítaný úkon orgánu veřejné moci je tudíž založen na výkonu jeho veřejnoprávní pravomoci. Žalobkyně se proto svým nárokem domáhá ochrany svého veřejného subjektivního práva, aby státní orgán výkonem svých pravomocí nadále nezasahoval do její právní sféry, přičemž takový zásah považuje za nezákonný, odporující právním předpisům, a to konkrétně právním předpisům o ochraně hospodářské soutěže před poskytováním veřejné podpory. Veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob poskytují za zákonem stanovených podmínek ochranu soudy ve správním soudnictví (§ 2 s. ř. s.).“ S doposavad citovaným názorem Nejvyššího soudu nezbývá, než souhlasit.

Nejvyšší soud ovšem zašel při svém odůvodnění ještě dále, když vyjevil, že „(...) na veřejnoprávní povaze činnosti státního orgánu nic nemění ani skutečnost, že jejím důsledkem může být zásah do soukromého práva jiné osoby, tudíž i zásah do jejího práva na účast v (neomezované) hospodářské soutěži. Pro účely tohoto posouzení není rovněž významné, zda se jedná o výkon veřejné moci žalované v souladu se zákonem či v rozporu s ním (...) Vystupuje-li však stát prostřednictvím svého orgánu ve svém veřejnoprávním postavení při výkonu veřejné moci, nejedná jako soukromý subjekt, resp. v soukromém styku hospodářské soutěže (...) Soudy v občanském soudním řízení proto nejsou kompetentní uložit orgánu veřejné moci to, co žalobkyně požaduje. Soudy v občanském soudním řízení totiž projednávají a rozhodují spory a jiné právní věci, které vyplývají z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů (§ 7 odst. 1 o. s. ř.). Žalobkyní namítaný (zpochybňovaný) úkon (zásah) orgánu veřejné moci vůči ní není soukromoprávním vztahem, ale vztahem vyplývajícím z veřejnoprávních předpisů.“

V rámci této kapitoly lze tedy uzavřít, že zákonná úprava popsáné „dvojaké role“ Úřadu při rozhodování sporů a výkonu dohledu, jakož i jiných shora popsáných elementů se jeví být taková, že sice místy vykazuje nedostatky, ovšem nikoli zcela zásadního charakteru vyžadujícího okamžitý zásah zákonodárce.

Dospěli jsme tedy též k tomu, že zásadních úprav v legislativním vymezení činností Českého telekomunikačního úřadu není urgentně potřeba, což nevyklučuje úvahy o úpravě některých dílčích záležitostí, které byly výše podrobněji popsány.

I pro právní úpravu činností ČTÚ platí dle našeho názoru totéž, co pro mnohé nedostatky legislativy, tj. že dnes a denně se i díky výkladové a „překlenovací“ činnosti orgánů veřejné moci tyto daří překonávat. Ostatně jak bylo svého času trefně poznamenáno: „*Už Hayek nám vysvětlil, že když od zákonodárců očekáváme něco, co nám nikdy nemohou splnit, budeme maximálně frustrováni, že se nedosažitelný výsledek nedostavil. Neočekávejme proto nemožné. Nedokonalí lidé nemohou tvořit dokonalé zákony.*“²²⁴.

²²⁴ HAMPL, Mojmir. *O dokonalé nedokonalosti zákonů*. [online]. Praha, ČNB [cit. 2023-08-31]. Dostupné z: „<https://libinst.cz/o-dokonale-nedokonalosti-zakonu/>“.

V. Závěr

Před přistoupením k samotnému „ryzímu závěru“ této práce bychom rádi předestřeli krátké shrnutí obsahu - v této práci jsme se věnovali několika vybraným rovinám stran Českého telekomunikačního úřadu.

Po nezbytném předložení základní hypotézy, výzkumných otázek, jakož i cíle této dizertační práce, jsme si vymezili zejména obecně a zčásti i konkrétně fungování ČTÚ v roli regulátora nejen služeb elektronických komunikací, jakož i v jeho roli při rozhodování soukromoprávních sporů.

Tomu předcházely úvodní pasáže této práce, kde jsme se věnovali konotacím historických vazeb, jakož i minulé a současné právní úpravě elektronických komunikací a vzniku ČTÚ v současné podobě.

Důraz byl kladen v dalším výkladu zejména na otázku fungování Úřadu jako tzv. nezávislého správního úřadu, pročez byla z několika úhlů pohledu rozebrána kritéria pro takové zařazení ČTÚ, jakož i „garance“ takového postavení. V té souvislosti byla provedena též krátká komparace s obdobnými tělesy a interogování s jinými orgány veřejné moci. Rovněž byla probrána vrstva personálního substrátu Úřadu před tím, než bylo přikročeno k jistým hodnocením kompetencí a vnitřního uspořádání ČTÚ, jakož i některých souvisejících rovin *pro futuro*.

Nebyla opomenuta ani rozhodovací činnost zvláštního senátu dle zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů (podle některých početních ohledů nejbohatší činnost senátu vůbec) ve vztahu k Úřadu a jeho kompetencím.

Mezi podstatné části této práce pak patřila kapitola věnující se problematice výkonu rozhodování sporů a výkonu dohledu včetně jejich kombinace, jejíž součástí byl také krátký výhled *pro futuro*. Dotkli jsme se mj. též vazby mezi správním a soudním řízením při rozhodování sporů, respektive nápravy prvostupňových rozhodnutí Úřadu.

Po rozborech a případných dílčích závěrech v té které příslušné kapitole a podkapitole tak můžeme uzavřít ve vztahu k výzkumným otázkám předestřeným v úvodní pasáži této práce následovně.

1) Ve vztahu k otázce, jak je v České republice legislativně a prakticky zajištěn výkon rozhodování sporů v oblasti služeb elektronických komunikací a výkon dohledu v této sféře: uvedený výkon nevykazuje zásadních systémových legislativních a ani praktických nedostatků, přičemž lze kladně vyzdvihnout jistou emancipaci Úřadu, což bylo doloženo splněním některých definičních kritérií svědčících pro jeho řazení mezi tzv. nezávislé správní úřady.

Byly nicméně identifikovány některé dílčí nedostatky, které mohou být, respektive již i jsou v aktuálním legislativním řešení – jedná se zejména o otázky kompetenčního vymezení (věcné příslušnosti) k rozhodování sporů ve sféře služeb elektronických komunikací. Rovněž se do budoucna jeví být jako potenciálně problematická právní úprava zabezpečení chodu Úřadu s přihlédnutím k zásahu Ústavního soudu, který zrušil ustanovení § 17 odst. 3 věta čtvrtá zákona o státní službě skýtajícího svého času jistou garanci „provozních minim“ Úřadu, tedy jistou mez, pod kterou nelze vkročit. Proti argumentaci Ústavního soudu (velmi zjednodušeně) v tom směru, že kdyby zrušení zmíněné části zákona o státní službě neprovedl, pak by byl Úřad v jistém smyslu nadřazen vládě, stojí relativně silný praktický argument v tom směru, že by se vyplatilo počkat, jaká pozitiva či naopak obtíže zrušená právní úprava přinese, což se tedy již logicky nyní nedozvíme. Také nelze nezmínit, že bylo identifikováno, že Úřad je jediným regulátorem vykonávajícím dohled v rámci členských států EU, který zároveň rozhoduje spory o úhradu dlužných cen za služby elektronických komunikací na návrh (typicky) jejich poskytovatele, a právě zejména pro tuto agendu se do budoucna jeví jako vhodné k diskuzi či bližšímu rozpracování téma zjednodušení správního řízení s vazbou na navazující soudní řízení, tj. zjednodušení procesů ve vztahu k opravným prostředkům a soudní kontrole, neboť bylo v práci prokázáno, že těchto opravných a kontrolních mechanismů bývá užíváno relativně málo, přičemž odrazující může být např. jejich relativní složitost a zatížení poplatkovou povinností.

2) Ve vztahu k otázce, zda odpovídá souhrn kompetencí svěřený Českému telekomunikačnímu úřadu souladnému výkonu jeho správních činností: v návaznosti na předchozí otázku lze tuto zodpovědět spíše kladně, tedy zásadní deficity nebyly nalezeny, avšak i zde se prolíná pomyslná třecí plocha mezi soudy a Úřadem v podobě ne vždy jasně definované věcné příslušnosti; zejména lze předpokládat, že rozšířením věcné příslušnosti Úřadu na úkor příslušnosti soudů dle § 7 OSŘ odpadnou některé sporné roviny, které opakovaně řešil a řeší zvláštní senát, a které patřily mezi nejčastější spory řešené uvedeným senátem. Jistou dílčí problematickou rovinou

se jeví být poměrně značná složitost, respektive mnohost opravných prostředků u správního orgánu a u následné soudní obrany, nicméně toto není specifikum Úřadu, ale jedná se o obecnou vlastnost vztahu mezi sporným správním řízením a soudní kontrolou veřejné správy.

3) Ve vztahu k otázce, zda jsou vhodně nastaveny záruky pro nezávislý výkon správních činností Českého telekomunikačního úřadu a pro přezkum jeho správních aktů: na tuto otázku nelze *de lege lata* odpovědět jednoznačně „binárně“ (tedy tak, že jsou či naopak nejsou tyto záruky nastaveny správně). V prostředí České republiky neexistuje vyloženě ustálený a v legislativní praxi zaužívaný výčet takových „ideálních záruk“, tedy jakýsi „modelový etalon garancí“, což lze vnímat jako jistý obecný deficit. Jako patrně největší potenciální konkrétnější deficit vůči politickému ovlivnění Úřadu lze vnímat otázku jmenování a odvolávání členů Rady Úřadu vč. jejího předsedy.

Pro futuro se jeví jako vhodnější schéma kupř. takové, kde kandidáty na post člena Rady ČTÚ navrhuje ten, kdo stojí mimo exekutivní moc, případně kandidáty navrhne sice exekutiva (vláda či její člen), ale jmenování bude v gesci jiného – např. prezidenta republiky (obdobně jako u Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže).

V rovině *de lege ferenda* byly identifikovány jisté potenciální hrozby prezentované zejména legislativní snahou o přetvoření kolegiálního uspořádání Úřadu na uspořádání prakticky monokratické. Konkrétněji se tedy lze domnívat, že by nemusel být krok správným směrem ten, který byl vyjeven v jednom z posledních legislativních návrhů na novelizaci zákona o elektronických komunikacích na podzim roku 2023, a který by znamenal v případě přijetí přechod od modelu „pětičlenného kolegia“ k modelu „prakticky jednočlenného vedení“ (v čele Úřadu by stál předseda se dvěma místopředsedy, ovšem příslušný místopředseda by plnil úkoly podle rozhodnutí předsedy Úřadu). Přestože lze spatřovat i jistá možná pozitiva navrhovaného nového modelu vedení Úřadu (například vyšší operativnost), tak princip jmenování či odvolání uvedených členů „vedení Úřadu“ zůstává zachován ve své stávající legislativní podobě, což může obecně „svádět“ k jisté „snazší politizaci“ takového vedení Úřadu, přičemž stávající model v sobě může nést jisté obecně vhodné prvky zachování kontinuity (stability) vedení Úřadu, neboť mj. jednotliví členové Rady by měli započínat svá funkční období v zásadě postupně.

4) Ve vztahu k otázce, zda se zvyšuje entropie tzv. práva elektronických komunikací, a pokud ano, jaký to má vliv na vymahatelnost práva v České republice v této sféře: telekomunikační právo či právo elektronických komunikací na území České republiky postupně roste co do podrobnosti úpravy společenských vztahů telekomunikací se dotýkajících. Pro „běžného občana“ (zejména spotřebitele) to však v „záplavě technických ustanovení“ může znamenat horší orientaci v dané materii, kterou potřebuje využívat každý den a potýká se s problémy, které s sebou používání telekomunikací nese (kupříkladu tak spotřebitel obtížněji řeší odpovědnost za vadně poskytnutou službu elektronických komunikací, odpovědnost za škodu způsobenou při poskytování takové služby, atp.).

Je tedy možno hovořit o zvyšování „entropie telekomunikačního práva“. Na druhou stranu je potřeba podrobné právní úpravy, snad až jakéhosi „mini-kodexu“, neboť telekomunikace zejména v souvislosti s Internetem (včetně tzv. Internetu věcí – známého pod zkratkou I-o-T) a masmédií jsou velmi obsáhlá část života společnosti, která by si s jednoduchou právní úpravou, jakou znala např. první republika, stěží vystačila, neboť by zůstával otevřen velmi široký prostor bez právní úpravy, který by judikatura ani jurisprudence nezaplnila (např. otázky regulace telekomunikačního trhu v tržní ekonomice).

Jak tedy výše plyne ze závěrů k výzkumným otázkám, tak právní úprava vybraných kompetencí Českého telekomunikačního úřadu coby regulátora i rozhodce v České republice není zcela bezvadná.

K popsáním rolím Úřadu je možno uzavřít, že se nejedná vysloveně o dichotomii, ale spíše o dvojakou roli, kdy role regulátora a rozhodce koexistují vedle sebe a vzájemně se ovlivňují. Nejedná se tedy o jakési „rozdvojení“ v pravém slova smyslu coby zachování striktního odlišení dvou povahově jiných rolí Úřadu, ale spíše o jejich interagování.

Jak přiléhavě poukazuje Pouperová: „Nepochopení, co vlastně mají nebo mohou nezávislé regulační orgány v rámci svých pravomocí činit a jaké mají být jejich vztahy k jiným státním orgánům, může mít i prostý sémantický důvod. Zatímco např. angličtina rozlišuje politics (na sebe navazující rozhodnutí učiněná vládnoucími politickými představiteli) a policy (metody,

jak prosadit stanovené regulační cíle), v češtině, která pro oba významy zná pouze slovo politika, se tento rozdíl ztrácí.“²²⁵

Nelze zcela přesně objektivizovat, jak zákonodárce související veřejné zájmy vnímá a to i v kontextu mezinárodních závazků, nicméně legislativním zásahem by bylo lze zlepšit definování zejména nezávislosti Českého telekomunikačního úřadu, a konsekventně možná i jiných tzv. nezávislých správních úřadů. K tomu je samozřejmě zapotřebí event. jistá politická vůle vedoucí ke změně a je otázkou přesahující limity této práce, zda je přítomna.

Ve vztahu k základní hypotéze vyjádřené v úvodní pasáži této práce lze uvést, že právní úprava postavení Českého telekomunikačního úřadu coby regulátora i rozhodce v České republice vskutku odpovídá obecné definici tzv. nezávislého správního úřadu, jak je traktována v jurisdikci i jiných odborných sférách, přičemž k výkonu těchto činností má v zásadních ohledech Úřad vhodně legislativně vymezené kompetence, které v zásadě nevybočují z linií jinak běžných pro obdobná tělesa ve srovnatelných právních úpravách vybraných zemí EU, a to s výjimkou rozhodování účastnických sporů o peněžité plnění zahajovaných na návrh osoby vykonávající komunikační činnost.

Zmíněné účastnické spory rozhodované Úřadem lze považovat za jisté národní specifikum České republiky, u které bylo by záhodno, aby veškerá praxe, zejména pak soudní a ze strany navrhovatelů těchto správních řízení, reflektovala závěry zvláštního senátu k výkladu kompetenčních ustanovení zákona o elektronických komunikacích a nedocházelo tak k mnohdy zbytečným obecně známým „kompetenčním ping-pongům“.

Jak již bylo naznačeno v závěrech k výzkumným otázkám, tak jako nadále problematickou vnímáme otázku možného politického ovlivnění činnosti Českého telekomunikačního úřadu. Byť má jisté legislativní „garance“ své tzv. nezávislosti, tak zejména v procesu navrhování kandidátů na post předsedy Rady Úřadu a koneckonců i na post „řadových členů“ Rady Úřadu lze spatřovat hypotetické zranitelnosti, které se mohly v minulosti projevit v praxi, jak o tom snad svědčí jisté veřejně propírané informace též zmíněné v této práci. Současný model, kdy je

²²⁵ POUPEROVÁ, Olga. *Institucionální aspekty regulace médií*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). s. 220.

legislativně navrhování kandidátů na členy Rady Úřadu, resp. jejího předsedy vč. jejich jmenování svěřeno do rukou výhradně exekutivních, stejně jako jejich odvolávání, nabádá k ostražitosti.

Rovněž jako nadále potenciálně problematickou lze snad spatřovat absenci „řídících“ výkonných pravomocí u „řadových“ členů Rady ČTÚ vůči státním zaměstnancům působícím v Úřadu, když s výjimkou předsedy Rady Úřadu nemají členové uvedené Rady jakoukoli přímou možnost „exekutivně“ ovlivnit činnost Úřadu. Nepřímo mají možnost tuto činnost ovlivnit v určitých případech, když rozhoduje Rada, tj. například při rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím vydaným předsedou Rady. Nicméně jako operativnější se může jevit schéma, ve kterém by „řadový“ člen Rady byl zároveň například ředitelem sekce Úřadu.

Jakýkoli správní úřad v České republice, Český telekomunikační úřad nevyjímaje, není zcela nezávislým, tedy míněno absolutně nezávislým, může se toliko vyznačovat některými prvky, které mohou takový úřad (včetně ČTÚ) odlišit od zbytku „standardně závislých“ úřadů, a to zejména v ekonomickém smyslu a smyslu omezené vázanosti (některými) interními normativními akty exekutivní moci.

Stanovení určitého personálního a finančního (hlavně platového) substrátu explicitní legislativní úpravou například v zákoně o státní službě, která by byla vázána na plnění úkolů Českého telekomunikačního úřadu mu vyplývajících zejména z práva EU, se jeví být zajímavým komplementárním elementem případných legislativních úvah, podobně jako lehká precizace některých „běžných ustanovení“, která ČTÚ využívá při své *day-to-day* regulační, resp. rozhodovací a dohledové praxi.

Ovšem ať již bude, či nebude legislativní rovina jakkoli „vylepšena“, pak asi netřeba připomínat, že nelze opomenout ani v činnosti Českého telekomunikačního úřadu ústavních kautel a jistých parlamentních, či snad povýtce politických zvyklostí nebo i, řekněme, zvyklostí mimoparlamentních, když i ve veřejném právu platí pořekadlo *quieta non movere*²²⁶ a i s tím je třeba takto pracovat.

²²⁶ Volně přeloženo - „co je funkční, tím nehýbat“.

VI. Prameny a zdroje pro dizertační práci

Prameny právní úpravy

Zákonné a podzákonné právní předpisy, resp. normotvorba EU byly citovány či uváděny dle znění dostupného v Automatizovaném právním systému (ASPI) - Wolters Kluwer ČR, a. s., není-li uvedeno jinak.

Zpravidla se jedná o znění právních předpisů ve znění všech pozdějších novelizujících předpisů, byly-li vydány:

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

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

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

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

Zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů

Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích)

Zákon č. 206/2005 Sb., o ochraně některých služeb v oblasti rozhlasového a televizního vysílání a služeb informační společnosti

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

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2018/1972 ze dne 11. prosince 2018, kterou se stanoví evropský kodex pro elektronické komunikace (přepracované znění) a další dle obsahu textu a poznámek pod čarou

Zdroje literární

- BAHÝLOVÁ, Lenka, et al. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7.
- BARÁK, Vilém. *At' justice dostane telekomunikační spory*. Právní rádce. 2016, **2016** (1).
- BEDNAŘÍK P., JIRÁK J., KÖPPLOVÁ B. *Dějiny českých médií: od počátku do současnosti*. 1. vyd. Praha: Grada, 2011. ISBN 978-80-247-3028-8.
- BOHADLO D., JEMELKA L., PONDĚLÍČKOVÁ K. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o., 2009. ISBN 978-80-7400-157-4.
- EIS, Eduard. *Celý svět na dosah*. Praha: Albatros, 1978.
- GLADDEN, E. N. *Civil service staff relationships*. London: W. Hodge and company limited, 1943. ISBN nezjištěno.
- HENDRYCH D., ŠRÁMEK A. *Československá státní správa*. Praha: Orbis Praha, 1973. ISBN nezjištěno.
- HENDRYCH D., et al. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o., 2012. ISBN 978-80-7179-254-3.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. Vyd. 1. Praha: ASPI, 2003. ISBN 80-86395-86-3.
- HLAVENKA J. et al. *Výkladový slovník výpočetní techniky a komunikací*. Praha: Computer Press, 1997. ISBN 80-7226-023-5.
- HUDEC, Antonín. *Spoje slovem i obrazem*. Praha: Nakladatelství dopravy a spojů, 1973.
- CHUDOBA, Marek. *10 let sporných správních řízení v oblasti služeb elektronických komunikací aneb dekáda správního orgánu coby "trestajícího rozhodce"?*“, příspěvek publikován ve sborníku *Právo v proměnách času: 10 let debatování mladých právníků - sborník odborných příspěvků z mezinárodní konference Olomoucké debaty mladých právníků 2016*, MADLEŇÁKOVÁ, Lucia, VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana (eds.). Praha: Leges, 2016. ISBN: 978-80-7502-186-1.
- CHUDOBA, Marek. „Politický vliv na složení vrcholného kolegiálního orgánu tzv. nezávislého správního úřadu“ in VEČEŘA, Miloš, HAPLA, Martin (eds.). *WEYROVY DNY PRÁVNÍ TEORIE 2017 (Sborník z konference)*. Brno: Masarykova univerzita Brno, 2017. ISBN 978-80-210-8752-1.

- CHUDOBA, Marek. Vybrané faktory omezující přístup k soudu se zvláštním zaměřením na vztah správního a soudního řízení“ in BENÁK, Jaroslav, VIKARSKÁ, Zuzana, JANOVEC, Michal (eds.). *COFOLA 2018 Část IV. - Právo na přístup k soudu (Sborník z konference)*. Brno: Masarykova univerzita Brno, 2018. ISBN 978-80-210-9044-6.
- CHUDOBA, Marek. „Několik poznámek ke lhůtám podle správního řádu“ in KNOLL, Vilém, ed. *Acta historico-iuridica Pilsnensia 2017/1 : Právo v běhu času : sborník příspěvků z mezinárodní konference..* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018.
- CHUDOBA, Marek. „Právní souvislosti „ne-vlastnictví“ telefonního čísla jeho uživatelem, aneb když padne telekomunikační operátor.“ *Právní rozhledy*. 2018, 26 (5). ISSN 1210-6410.
- CHUDOBA, Marek. „Povinný správní poplatek coby odepření právní ochrany nemajetnému, aneb bez peněz se chudý práva u správního orgánu nedovolá?“ *Právní rozhledy*. 2017, 25 (5). ISSN 1210-6410.
- CHUDOMELOVÁ, Zuzana, et al. Zákon o elektronických komunikacích: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-100-2.
- JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-157-4.
- KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. rozšířené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3.
- KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Vyd. 1., 3. dotisk. Praha: C.H. Beck, 1995. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-028-1.
- MATES, Pavel, MATULA, Miloš. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. Vyd. 2. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1998. ISBN 80-7079-753-3.
- MIŠOVIČ, Ján. *Komunikace ve společnosti*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015. ISBN 978-80-7380-545-6.
- MOLEK, Pavel. *Právo na spravedlivý proces*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2012.
- MOOS, P., ZELINKA T., MALINOVSKÝ V. *Telekomunikační služby*. Praha: České vysoké učení technické v Praze. Fakulta dopravní., 2006.

- PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda*. 1. úplné vyd. Praha: Leges, 2011. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-90-5.
- PEKOVÁ, Jitka, et al. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 3., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2008. ISBN 978-80-7357-351-5.
- POSPÍŠIL, Ivo, et al. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-750-6.
- POTASCH P., HAŠANOVÁ J. *Zákon o správnom konaní (správny poriadok) – komentár*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o., 2012. ISBN 978-80-7400-422-3.
- POUPEROVÁ, Olga. *Institucionální aspekty regulace médií*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-335-8.
- POUPEROVÁ, Olga. *Nezávislé regulační orgány v judikatuře Soudního dvora Evropské unie. Acta Iuridica Olomucensia*, 2017, Vol. 12, No. 1.
- POUPEROVÁ, Olga. *Nezávislé správní úřady v kontextu nálezu Ústavního soudu PL. ÚS 21/14. Acta Iuridica Olomoucensia*, 2015, Vol. 10, No. 2.
- PRŮCHA P. *Správní právo – obecná část*. 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2007. ISBN 978-80-210-4276-6.
- RIEGER, F. L. *Slovník naučný – 6. díl*. Praha: I. L. Kober, 1867.
- SKULOVÁ, Soňa, KLIKOVÁ, Alena, HEJČ, David (eds.) *Výzvy správního práva a správního soudnictví: pocta k 70. narozeninám prof. JUDr. Petra Průchy, CSc.* 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2019, Spisy Masarykovy univerzity: řada teoretická, Edice Scientia. ISBN 978-80-210-9361-4.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8.
- SLÁDEČEK V., POUPEROVÁ O., et al. *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly)*. Praha: Leges, 2011. ISBN 978-80-87212-80-6.
- SMEJKAL V. et al. *Právo informačních a telekomunikačních systémů*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o., 2004. ISBN 8071797650.
- SMEKAL, Hubert in SMEKAL, Hubert, POSPÍŠIL, Ivo. *Soudcokracie, nebo judicializace politiky?: vztah práva a politiky (nejen) v časech krize*. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2013. ISBN 978-80-210-6282-5.

- STAŠA J. *Úvod do českého správního práva*. Praha: Policejní akademie České republiky, 1999. ISBN nezjištěno.
- ŠKULTÉTY, Peter. *Verejná správa a správne právo*. Bratislava: Slovenská akadémia vied, 2008. ISBN 978-80-224-1023-6.
- VANÍČEK Z., MATES P., NIELSEN T. *Zákon o elektronických komunikacích. Komentář*. Praha: Linde Praha, a. s., 2014. ISBN 978-80-7201-944-1.
- VANÍČEK Z. *Právní předpisy související se zákonem o elektronických komunikacích*. Praha: Linde Praha, a. s., 2009. ISBN 978-80-7201-786-7.
- Veřejná správa v České republice*. 2., rozš. vyd. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, Úsek pro reformu veřejné správy, 2005. ISBN 80-239-4709-5.
- VÍTOVÁ, Blanka. *Zákon o ochraně spotřebitele: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-984-7.
- VOJÁČEK, Ladislav, SCHELLE, Karel. *Právní dějiny na území Slovenska*. Ostrava: Key Publishing, 2007. Právo (Key Publishing). ISBN 978-80-87071-43-4.
- WEYR, František. *Úvod do studia právního (normativní) teorie*. Brno: Masarykova univerzita, 1994. ISBN 80-210-0915-2.
- ZDRAŽILOVÁ, P. (ed.), KLIKOVÁ A. (ed.). *Kolegiální orgány ve veřejné správě*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2013. ISBN 978-80-87949-00-9.

Zdroje elektronické

- ABZ.cz: slovník cizích slov - on-line hledání. *Slovník cizích slov: heslo „tele-“* [online]. Ostrava: ABZ knihy, a. s. [cit. 04. 07. 2017]. Dostupné z: scs.abz.cz.
- BALÍK, Stanislav. Obiter dictum bývalého soudce. *Epravo.cz* [online]. 2016 [cit. 2022-02-05]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/aktualne/obiter-dictum-byvaleho-soudce-100134.html>.
- ACSAY, Ludovít. Právo elektronických komunikací v ČR in *Revue pro právo a technologie*. [online]. 2010. Brno: Ústav práva a technologií Právnické fakulty Masarykovy univerzity [cit. 2022-01-30]. ISSN 1804-5383. Dostupné z: https://journals.muni.cz/revue/issue/view/282/pdf_2010_2.
- Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen* [online]. Bonn: Bundesnetzagentur [cit. 2021-04-15]. Dostupné z: http://www.bundesnetzagentur.de/cln_1431/DE/Allgemeines/DieBundesnetzagentur/UeberdieAgentur/Praesidium/praesidium-node.html.
- ČTÚ v mezinárodních organizacích. *Český telekomunikační úřad* [online]. Praha [cit. 2021-04-10]. Dostupné z: <https://www.ctu.cz/mezinarodni-organizace-ctu>.
- Digitální knihovna: Tisky. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. Praha: Národní shromáždění, 1923 [cit. 05. 07. 2017].
- Digitální knihovna: Tisky. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. Praha: Národní shromáždění, 1950 [cit. 04. 07. 2017].
- Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony dle znění v aplikaci o/dok: Vyhledávání ve VeKLEP - čj. MV-79756/LG-2023 [online]. Praha: Úřad vlády ČR, 2023 [cit. 2023-08-26]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/ALBSCUPBNQ4K/>.
- Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů dle znění v aplikaci o/dok: Vyhledávání ve VeKLEP - čj. 888/2014-LO-SP [online]. Praha: Úřad vlády ČR, 2015 [cit. 2016-08-25]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=RACK9ZRCZNV5>.

FRUMAROVÁ, Kateřina. Kompetenční spory rozhodované Nejvyšším správním soudem. *Správní právo* [online]. 2013, XLVI (6), 19 [cit. 2021-04-04]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/kompetencni-spory-rozhodovane-nejvyssim-spravnim-soudem.aspx>.

Exšéf telekomunikačního úřadu zvažuje, že se bude bránit proti odvolání. ‚Platná je moje rezignace,‘ tvrdí. *Český rozhlas* [online]. 31. 1. 2020 [cit. 2022-01-30]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/ekonomika/odvolani-sefa-telekomunikacniho-uradu-jaromir-novak-cesky-telekomunikacni-urad_2001311314_hag.

Geddes Axe: a brief explanation. *The Telegraph* [online]. Velká Británie: Telegraph Media Group Limited, 2010 [cit. 2023-08-29]. Dostupné z: <http://www.telegraph.co.uk/news/election-2010/7640349/Geddes-Axe-a-brief-explanation.html>.

HAMPL, Mojmír. *O dokonalé nedokonalosti zákonů*. [online]. Praha, ČNB [cit. 2023-08-31]. Dostupné z: „<https://libinst.cz/o-dokonale-nedokonalosti-zakonu/>“.

HANDRLICA, Jakub. Nezávislé regulační orgány (stručný nástin problematiky). *Epravo.cz* [online]. [cit. 2022-02-05]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/nezavisle-regulacni-organy-strucny-nastin-problematiky-27201.html>.

Informace o koncepčním institucionálním zakotvení digitální legislativy EU - příloha. *Hospodářská komora České republiky* [online]. Praha, 2023 [cit. 2023-04-15]. Dostupné z: <https://www.komora.cz/legislation/54-23-informace-o-koncepcnim-institucionalnim-zakotveni-digitalni-legislativy-eut11-4-2023/>.

Informace o koncepčním institucionálním zakotvení digitální legislativy EU. Hospodářská komora České republiky [online]. Praha, 2023 [cit. 2023-04-15]. Dostupné z: https://www.komora.cz/wp-content/uploads/2023/03/54_23_Material.docx.

Jednání vlády dne 16. 08. 2023. *Portál ODok* [online]. Praha: Úřad vlády České republiky [cit. 2023-08-29]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/zvlady/jednani-detail/2023-08-16/>

KOPECKÝ, Martin. K institutu pracovišť a jiných územních útvarů správních úřadů. *Správní právo* [online]. 2013, XLVI (2), 95 [cit. 2021-04-04]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/spravni-pravo-2-13kopecky-pdf.aspx>.

KUDRNA, Jan. *Správní právo: Odpovědnost za akty prezidenta republiky* [online]. 2013, 2013 (7-8) [cit. 02. 07. 2017]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/spravni-pravo-78-13w-kudrna-pdf.aspx>.

Latinsky.cz: latinský slovník - on-line hledání. *Latinské slovo „regula“* [online]. [cit. 29. 04. 2023]. Dostupné z: <http://latinsky-slovník.latinsky.cz/cesko-latinsky/regula.html>.

List of telecommunications regulatory bodies. *Wikipedia.org* [online]. [cit. 2021-04-20]. Dostupné z: https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_telecommunications_regulatory_bodies.

Ministr Dienstbier k zákonu o státní službě. *Úřad vlády ČR*. [online]. Praha: Úřad vlády ČR, 2014 [cit. 2017-02-05]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/pri-uradu-vlady/jiri-dienstbier/tiskove-zpravy/ministr-dienstbier-k-zakonu-o-statni-sluzbe-118986/>.

Novák skončil jako šéf ČTÚ, vadil mu postup ministerstva v aukci kmitočtů. Nahradila ho Továrková. *Česká televize* [online]. Praha, 27. 1. 2020 [cit. 2022-01-30]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3038704-predseda-ceskeho-telekomunikacniho-uradu-rezignoval-kvuli-postupu-ministerstva-v>.

Poskytnutí informace na žádost. *Český telekomunikační úřad* [online]. Praha: Český telekomunikační úřad [cit. 2018-03-17]. Dostupné z: „https://www.ctu.cz/cs/download/ostatni/2014/informace_na_zadost-ak_broz-sokol-novak-02_10_2014-cj_ctu-58335_2014-620_dopis.pdf“ a „https://www.ctu.cz/cs/download/ostatni/2014/informace_na_zadost-ak_broz-sokol-novak-16_10_2014-cj_ctu-60137_2014-30_dopis.pdf“.

POUPEROVÁ, Olga. *Správní právo: Několik poznámek k návrhům na zrušení Rady pro rozhlasové a televizní vysílání* [online]. 2013, 2013 (7-8) [cit. 2016-05-15]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/spravni-pravo-78-13w-pouperova-pdf.aspx>.

POUPEROVÁ, Olga. *Ústřední správní úřady – formální, nebo materiální pojetí?* Právník [online]. 2013, 2013 (1), 67-77 [cit. 2023-08-31]. Dostupné z: https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2013/1/Pouperova_1_2013.pdf.

PŘÍHODA, Petr. *Regulovat? Neregulovat?.* In: *Český rozhlas* [online]. Praha, 27. únor 2009 [cit. 2023-04-29]. Dostupné z: <https://plus.rozhlas.cz/regulovat-neregulovat-7841151>.

POUPEROVÁ, Olga. *Správní právo: Nezávislé správní úřady* [online]. 2014, **2014**(4) [cit. 2016-05-15]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/spravni-pravo-4-14w-pouperova-pdf.aspx>.

Prezident republiky - návrh na zrušení zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě (...); bod I. [online]. Brno: Ústavní soud České republiky, 2014. [cit. 2017-02-09]. Dostupné z: http://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Jine/Navrh_prezidenta_republiky_za_zruseni_zakona_o_statni_sluzbe.pdf.

Převod sporů o faktury operátorů z ČTÚ na soudy naráží ve vládě [online]. Media Networks, 2015 [cit. 2021-8-27]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2015/11/prevod-sporu-o-faktury-operatoru-z-ctu-na-soudy-narazi-ve-vlade/>.

Příloha k poskytnutí informace na žádost. *Český telekomunikační úřad* [online]. Praha: Český telekomunikační úřad [cit. 2018-03-17]. Dostupné z: https://www.ctu.cz/cs/download/ostatni/2014/informace_na_zadost-ak_broz-sokol-novak-02_10_2014-cj_ctu-58335_2014-620_priloha.pdf.

Připomínky Veřejného ochránce práv k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích. *Veřejný ochránce práv* [online]. Brno: Veřejný ochránce práv [cit. 2018-03-17]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Zvladni_opravneni/Pripominky/PDCJ710-12_o-elektronickych-komunikacich.pdf.

Stanovisko Veřejného ochránce práv ze dne 27. 9. 2021 pod sp. zn. 5799/2020/VOP in Evidence stanovisek ombudsmana - vyhledávání (sp. zn. 5799/2020/VOP). *Veřejný ochránce práv* [online]. Brno, 2021, 27. 9. 2021 [cit. 2022-01-26]. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/9840>.

STUDIE O SELHÁNÍ ČTÚ: OLIGOPOL MOBILNÍCH OPERÁTORŮ. *Informační institut* [online]. Praha: Informační institut, 2012 [cit. 02. 07. 2017]. Dostupné z: http://www.informacniinstitut.cz/informacniinstitut/Informacni_Institut/Studie/Entries/2012/3/1_Studie_o_selhani_CTU__Oligopol_mobilnich_mobilnich_operatoru_files/OligopolyFINAL.pdf.

STUHLÍKOVÁ, Lucie, LUKÁČ, Petr. *Vláda zvažuje vytvoření úřadu, který má centrálně regulovat energetiku, telekomunikace i vodu* [online]. Praha, Hospodářské noviny 12. května 2016 [cit. 2023-04-15]. Dostupné z: „<https://archiv.hn.cz/c1-65288140-vlada->

planuje-vytvorit-superurad-ktery-ma-centralne-regulovat-energetiku-telekomunikace-i-vodu“.

Světové obchodní organizace - World Trade Organisation. *WTO - telecommunications services* [online]. Ženeva: WTO [cit. 2021-04-18]. Dostupné z: https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/telecom_e/telecom_e.htm.

Systemizace služebních a pracovních míst podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, s účinností od 1. ledna 2017. [online]. Praha: Úřad vlády [cit. 2017-02-11]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/assets/urad-vlady/poskytovani-informaci/poskytnute-informace-na-zadost/Priloha_4_Material_8.pdf.

Virtual high-level expert meeting on the Governance and enforcement of Union rules in the digital sphere Chair's summary. *Ministerstvo průmyslu a obchodu* [online]. Praha, 2022 [cit. 2023-04-15]. Dostupné z: https://www.mpo.cz/assets/cz/rozcestnik/pro-media/tiskove-zpravy/2022/10/Chairs_summary---17--10--Virtual-high-level-meeting-Virtual-high-level-expert-meeting---Governance-and-enforcement-of-Union-rules-in-the-digital-sphere.pdf.

Vláda chce vytvořit "superúřad", který má regulovat energetiku, telekomunikace i vodu. [online]. Praha: *Economia, a.s.*, 2016 [cit. 2016-05-15]. Dostupné z: <http://pravniradce.ihned.cz/c1-65288990-vlada-chce-vytvorit-superurad-ktery-ma-regulovat-energetiku-telekomunikace-i-vodu>.

Výroční zpráva Českého telekomunikačního úřadu za rok 2017. Praha: ČTÚ, 2018 [cit. 2019-05-15]. Dostupné z: „<https://www.ctu.cz/sites/default/files/obsah/stranky/212029/soubory/vz-2017-web-signed.pdf>“.

Zdroje ostatní

Zveřejněná rozhodnutí zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, konkrétně:

- usnesení pod čj. Konf 15/2012 - 10 ze dne 17. 09. 2012,
- usnesení pod čj. Konf 8/2016 - 16 ze dne 03. 03. 2017,
- usnesení pod čj. Konf 7/2011 - 12 ze dne 18. 05. 2011,
- usnesení pod čj. Konf 20/2014 - 12 ze dne 24. 06. 2015,

- usnesení pod čj. Konf 25/2016 - 10 ze dne 25. 05. 2017,
- usnesení pod čj. Konf 28/2013 - 17 ze dne 24. 04. 2014,
- usnesení pod čj. Konf 9/2011 - 14 ze dne 05. 10. 2011,
- usnesení pod čj. Konf 17/2013 - 14 ze dne 27. 06. 2013,
- usnesení pod čj. Konf 17/2022 – 32 ze dne 11. 04. 2023,
- usnesení pod čj. Konf 51/2017 - 12 ze dne 22. 02. 2018,
- usnesení pod čj. Konf 84/2008 - 9 ze dne 03. 11. 2009.

Zveřejněné rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu, konkrétně rozhodnutí pod čj. ČTÚ-42 821/2011-603 [online]. Praha [cit. 2022-02-12]. Dostupné z: https://www.ctu.cz/cs/download/spory/129/cj_ctu-42821_2011-603.pdf.

Soudní rozhodnutí - Ústavního soudu ČR, Nejvyššího správního soudu ČR, Nejvyššího soudu ČR a nižší instance byla získána, není-li uvedeno jinak, z Automatizovaného systému právních informací, Wolters Kluwer ČR (ASPI):

- nález Ústavního soudu ČR ze dne 30. 06. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 21/14,
- usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 30. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 52/04,
- rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod čj. 8 As 52/2018-68 ze dne 10. 12. 2019,
- rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod čj. 2 As 152/2015-33 ze dne 29. 07. 2015,
- rozhodnutí Nejvyššího soudu pod čj. 23 Cdo 2170/2021-128 ze dne 30. 11. 2021,
- rozsudek Městského soudu v Praze pod čj. 10 A 27/2016-30 ze dne 20. 12. 2018.

VII. Shrnutí (abstrakt) práce v anglickém jazyce a v českém jazyce

VII. 1. Shrnutí (abstrakt) práce v anglickém jazyce (abstract in English)

This thesis, as a dissertation, focuses on examining primarily the regulatory role of the Czech Telecommunication Office (“CTO”), as well as its role as a decision-making authority in selected types of disputes. In the given direction, the work is primarily devoted to the legal regulation of the position of the CTO, to the question of the mutual interaction of the mentioned agendas, and whether or to what extent the CTO fulfills the defining features of a so-called independent administrative authority. The work is also devoted to the historical background and description of the current functioning of the CTO, including the current state of the most frequent administrative proceedings at it. The dissertation also makes a short comparison of the position of the CTO with the position of bodies with a similar focus in selected countries.

The basic hypothesis of the thesis is: "The legal regulation of the position of the CTO as a regulator and arbitrator in the Czech Republic corresponds to the general definition of a so-called independent administrative authority, while this authority has appropriate legislatively defined competences to perform these activities.". The stated hypothesis was followed by basic research questions: how is the performance of dispute resolution in the field of electronic communications services and the performance of supervision in this sphere legislatively and practically ensured in the Czech Republic? Does the summary of competences entrusted to the CTO correspond to the consistent performance of its administrative activities? Are guarantees for the independent performance of the administrative activities of the CTO appropriately set as well as for the review of its administrative acts? Is the entropy of the so-called law of electronic communications increasing, and if so, what effect does it have on the enforceability of law in the Czech Republic in this sphere?

In the conclusion of the work, the author comes to the result that the legal regulation of the position of the CTO as a regulator and arbitrator in the Czech Republic indeed corresponds to the general definition of the so-called independent administrative authority, as it is designated in jurisprudence and other professional spheres, while the performance of these activities has appropriately legislatively defined competences, which in principle do not deviate from the

lines otherwise common for similar bodies in comparable legal arrangements of selected EU countries.

VII. 2. Shrnutí (abstrakt) práce v českém jazyce

Tato práce jako disertační práce se zaměřuje na zkoumání především regulační úlohy Českého telekomunikačního úřadu, jakož i jeho role rozhodovací autority u vybraných druhů sporů. Práce se v daném směru věnuje především právní úpravě postavení ČTÚ, otázce vzájemného styku uvedených agend, a tomu zda, respektive do jaké míry ČTÚ naplňuje definiční znaky tzv. nezávislého správního úřadu. Práce se též věnuje historickému pozadí a popisu aktuálního fungování ČTÚ včetně stávajícího stavu nejčastějších správních řízení u něj. Disertační práce provádí také krátkou komparaci postavení ČTÚ s postavením orgánů podobného zaměření ve vybraných státech.

Základní hypotézou práce je tato: „Právní úprava postavení Českého telekomunikačního úřadu coby regulátora i rozhodce v České republice odpovídá obecné definici tzv. nezávislého správního úřadu, přičemž k výkonu těchto činností má tento úřad vhodně legislativně vymezené kompetence.“. Na uvedenou hypotézu navázaly základní výzkumné otázky: jak je v České republice legislativně a prakticky zajištěn výkon rozhodování sporů v oblasti služeb elektronických komunikací a výkon dohledu v této sféře? Odpovídá souhrn kompetencí svěřený Českému telekomunikačnímu úřadu souladnému výkonu jeho správních činností? Jsou vhodně nastaveny záruky pro nezávislý výkon správních činností Českého telekomunikačního úřadu a pro přezkum jeho správních aktů? Zvyšuje se entropie tzv. práva elektronických komunikací, a pokud ano, jaký to má vliv na vymahatelnost práva v České republice v této sféře?

V závěru práce autor dospívá k rezultátu, že právní úprava postavení Českého telekomunikačního úřadu coby regulátora i rozhodce v České republice vsutku odpovídá obecné definici tzv. nezávislého správního úřadu, jak je traktována v jurisprudenci i jiných odborných sférách, přičemž k výkonu těchto činností má v zásadních ohledech Úřad vhodně legislativně vymezené kompetence, které v zásadě nevybočují z linií jinak běžných pro obdobná tělesa ve srovnatelných právních úpravách vybraných zemí EU.

VIII. Seznam klíčových slov v českém a anglickém jazyce

VIII. 1. Seznam klíčových slov v českém jazyce

Český telekomunikační úřad; nezávislý správní úřad, elektronické komunikace, rozhodování sporů, výkon dohledu

VIII. 2. Seznam klíčových slov v anglickém jazyce

Czech Telecommunication Office; independent administrative authority (office), electronic communication, dispute resolution, supervisory performance