

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Lubomír Kaláč

Nezávislý regulační subjekt pro železniční odvětví v ČR

Bakalářská práce

Olomouc 2024

Prohlašuji, že jsem svoji bakalářskou práci na téma „*Nezávislý regulační subjekt pro železniční odvětví v ČR*“ vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje. Dále prohlašuji, že vlastní text práce včetně poznámek pod čarou má 145 314 znaků včetně mezer.

V Olomouci dne 31. 7. 2024

.....

Lubomír Kaláč

Poděkování

Na tomto místě bych velmi rád poděkoval paní Mgr. Petře Melotíkové, Ph. D. za odborné vedení této bakalářské práce, cenné připomínky, její vstřícnost a trpělivost.

Dále můj vděk patří rodičům a nejbližším, kteří mě po celou dobu studia podporovali.

Obsah

Úvod	5
1. Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře	9
1.1. Stav před zřízením Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře.....	9
1.2. Základní charakteristika Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře	11
1.2.1. Správní úřad, pravomoc a působnost.....	11
1.2.2. Ústřední správní úřad	19
1.2.3. „Nezávislý správní úřad“	21
1.2.4. K nezávislosti ÚPDI	26
1.2.5. Nestrannost a transparentnost v rozhodovací činnosti	29
1.2.6. Politická nezávislost	33
1.2.7. Funkční nezávislost	35
1.2.8. Personální nezávislost	38
1.2.9. Finanční nezávislost	42
1.2.10. Hospodářská nezávislost	43
1.2.11. Organizační struktura, ÚPDI jako monokratický orgán	46
2. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže jako železniční regulátor	48
2.1. ÚPDI v roce 2023 - stav předcházející zrušení úřadu, zrušení úřadu.....	48
2.1.1. Rozsudky Městského soudu v Praze ve věcech žaloby bývalého předsedy ÚPDI 52	
2.2. Krátce k základní charakteristice Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže	56
2.3. Problematické aspekty změny institucionálního řešení železničního regulátora a úvahy <i>de lege ferenda</i>	59
Závěr	62
Seznam použitých zkratk	65
Seznam použitých zdrojů.....	67
Seznam příloh	79
Abstrakt	82
Klíčová slova	83
Key words.....	83

Úvod

Železniční doprava zastává bezvýhradně nezastupitelnou roli v dopravním systému Evropské unie. Pokud bychom chtěli vyzdvihnout některé z jejích předností, zajisté bychom se mohli zmínit o ekologické udržitelnosti, spolehlivosti či bezpečnosti v přepravě osob. Navzdory pozitivům, jež posilují postavení železniční dopravy mezi ostatními druhy dopravy, se však kvůli svým ekonomickým a institucionálním specifikům potýká s celou řadou problémů, kterým musí čelit.

Je řazena mezi síťová odvětví, u nichž je typický predikát tzv. přirozeného monopolu a vysokých vstupních bariér, které mohou odradit potenciální konkurenty. Společně s tím je z historických příčin v převážné většině evropských zemí zasažena státním monopolem na poskytování dopravních služeb, což vede k tomu, že je znemožněna existence konkurenčního prostředí na železničním trhu a s tím související hospodářská soutěž. Trhy železniční dopravy jsou tak mnohdy neefektivní, prostě jakékoliv konkurence mezi soukromými dopravci.

Jedním ze záměrů Evropské unie je vytvořit společnou dopravní politiku, která by měla zpřístupnit dopravní trhy a umožnit volný pohyb služeb. Dále nastavit takové podmínky, jimiž by se mělo dosátní spravedlivé hospodářské soutěže jak uvnitř jednotlivých dopravních trhů, tak i mezi trhy samotnými. V obecné rovině lze konstatovat, že ideální představou Evropské unie jsou konkurenceschopné, prosperující, udržitelné a vzájemně propojené dopravní trhy členských zemí.

Železniční trhy jsou ze strany Evropské unie regulovány prostřednictvím legislativních opatření, které tvoří tzv. železniční balíčky. S liberalizací a revitalizací železniční dopravy bylo poprvé započato přijetím směrnice Rady 91/440/EHS¹, jež stanovila základní podmínky pro zpřístupnění železniční infrastruktury dopravcům, kladla důraz na rovný přístup a zakazovala diskriminační praktiky. Vyžadovala separaci společností provozujících železniční infrastrukturu od společností poskytujících železniční dopravu za účelem garance zásady nezávislosti a transparentnosti provozu infrastruktury (unbundling). Potřeba vnášet další pravidla do železničních trhů členských států se Evropské unii jevila jako žádoucí, a tak byla přijímána nová opatření, která měla za cíl doplnit a novelizovat opatření stávající.

V rámci již prvního železničního balíčku byla přijata směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/14/ES ze dne 26. února 2001 o přidělování kapacity železniční infrastruktury,

¹ Směrnice Rady 91/440/EHS ze dne 29. července 1991 o rozvoji železnic Společenství.

zpoplatnění železniční infrastruktury a o vydávání osvědčení o bezpečnosti (dále jen „směrnice 2001/14/ES“), která zakotvila požadavek na zřízení regulačního subjektu, jehož úkolem bylo zajišťovat účinné a nediskriminační využívání železniční infrastruktury. Pro to, aby mohl tento subjekt plnit svoji funkci řádně, byla směrnicí 2001/14/ES v článku 30 odst. 1 stanovena povinnost nezávislosti regulačního subjektu, *„pokud jde o organizaci, rozhodnutí o financování, právní struktury a rozhodování, na jakémkoli provozovateli infrastruktury, správci poplatků, přidělujícím subjektu nebo žadateli.“*

Příchodem čtvrtého železničního balíčku a s ním přijetí směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (dále jen „směrnice 2012/34/EU“) byla směrnice 2001/14/ES přepracována a požadavek zřízení regulačního subjektu podrobněji rozpracován. Dle dikce článku 55 odst. 1 směrnice 2012/34/EU je regulační subjekt *„samostatným orgánem, který je, pokud jde o organizaci, funkce, hierarchii a rozhodování, právně odlišný od jakéhokoli jiného veřejnoprávního nebo soukromého subjektu a je na něm nezávislý. Je rovněž nezávislý, pokud jde o organizaci, rozhodnutí o financování, právní strukturu a rozhodování, na jakémkoli provozovateli infrastruktury, správci poplatků, přidělujícím subjektu nebo žadateli. Tento subjekt je dále funkčně nezávislý na kterémkoli příslušném orgánu, který se účastní uzavírání smlouvy na veřejné služby.“* V článku 55 odst. 3 směrnice 2012/34/EU jsou pak doplněny povinnosti vedoucí k personálnímu zajištění a způsobu správy, jež má zaručit nezávislost regulačního subjektu.

Podmínka konstituování regulačního subjektu pro železniční odvětví se zárukami nezávislosti je pro efektivnost, konkurenceschopnost, a tedy i funkčnost železničních trhů nepostradatelná. Regulační subjekty se podílejí na regulaci železniční dopravy, procesu přidělování železniční dopravní cesty, která je zasažena přirozeným monopolem, a na dalších činnostech jako například regulaci hospodářské soutěže v oblasti železniční dopravy. Zastávají roli nezávislého a nestranného arbitra, který má dohlížet na to, aby bylo se všemi železničními podniky zacházeno rovným způsobem a nedocházelo k diskriminaci.

Ačkoliv je v českých překladech směrnic 2001/14/ES a 2012/34/EU použit termín subjekt, je třeba poukázat na skutečnost, že cizojazyčné překlady těchto směrnic termín subjekt nepoužívají. Namísto toho se lze setkat s termínem orgán², který je s ohledem na to, že orgány státní správy v České republice nedisponují právní subjektivitou, vhodnější. Taktéž

² Srov. např. slovenské, anglické, německé znění čl. 55 směrnice 2012/34/EU.

v odborných publikacích je namísto termínu regulační subjekt používán spíše regulační orgán. Přestože tedy někdy může být termín regulační subjekt zaměňován *promiscue* za regulační orgán, budu v této práci výhradně používat termín regulační orgán.

Pro Českou republiku jakožto členský stát Evropské unie vyplývá povinnost provést požadavek zřízení regulačního orgánu a zajištění záruk jeho nezávislosti ve vnitrostátní právní úpravě. V souladu se zásadou institucionální autonomie je však členským státům ponechána možnost si zvolit, jakým způsobem bude tento orgán realizován. Podle O. Pouperové lze pod nezávislými regulačními orgány diferenciovat dvě formy jejich institucionálního řešení, a to „*nezávislé správní úřady, které institucionálně jsou součástí moci výkonné a které lze považovat za historicky první a nejběžnější formu nezávislých regulačních úřadů, a jiné veřejné orgány, které institucionálně stojí mimo moc výkonnou a případně mohou mít vlastní právní subjektivitu.*“³

V této bakalářské práci se budu věnovat tématu nezávislého regulačního orgánu pro železniční odvětví v České republice, přičemž výzkumnou otázku stanovuji následovně: *Jak byl institucionálně zajištěn regulační orgán pro železniční odvětví v České republice dle článku 55 směrnice 2012/34/EU do konce roku 2023?* K tomu si pokládám dílčí podotázku: *Jaké problematické aspekty přinesla změna institucionálního řešení regulačního orgánu pro železniční odvětví dle článku 55 směrnice 2012/34/EU v roce 2024?* Při hledání odpovědi na tyto otázky se zároveň budu také snažit zodpovědět na podotázku: *Není institucionální řešení regulačního orgánu pro železničního odvětví v České republice v rozporu s požadavky směrnice 2012/34/EU?*

Hlavní důvod, který mě přiměl k volbě tohoto tématu, spatřuji v dosavadní absenci rozsáhlejší publikace zabývající se výhradně nezávislým regulačním orgánem pro železniční odvětví v České republice. Rovněž se domnívám, že téma nezávislých regulačních orgánů a s tím spjatá problematika postavení nezávislých správních úřadů je stále tématem aktuálním, byť nejen v české právní nauce rezonuje již několik let. Zatímco v zahraniční literatuře jde o téma velmi traktované, v tuzemské literatuře nalézám prostoru méně.

Bakalářská práce bude rozčleněna do dvou hlavních kapitol, které budou následně členěny do dílčích podkapitol. V první kapitole bude věnována pozornost Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře coby regulačnímu orgánu specializovanému pro železniční odvětví v České republice, jehož existenci a činnost osobně považuji za doposud nejvhodnější. Prvně

³ POUPEROVÁ, Olga. Nezávislé správní úřady. *Správní právo*, 4. července 2014, č. 4/2014, s. 209–226.

se v této kapitole zmíním o stavu před zřízením Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, poukážu na řešení provedení nezávislého regulačního orgánu pro železniční odvětví a uvedu důvody, jež vedly ke zřízení nového správního úřadu. Dále se budu věnovat postavení Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, jeho pravomoci, působnosti a kategorizaci úřadu jakožto „nezávislého správního úřadu“. Rozeberu aspekty nezávislosti Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře a nakonec představím jeho organizační strukturu. Druhou kapitolou přímo navážu na první kapitolu tím, že se budu zabývat zrušením Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře a přenesením působnosti v oblasti přístupu k dopravní infrastruktuře na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Základně budu charakterizovat Úřad pro ochranu hospodářské soutěže a poté se zaměřím na některé problematické aspekty související se změnou institucionálního řešení regulačního orgánu pro železniční odvětví a předložím úvahy *de lege ferenda*.

Vzhledem k tomu, že se hlavní výzkumná otázka bakalářské práce zabývá právním stavem do konce roku 2023 a navazující podotázka právní úpravou účinnou od počátku roku 2024, budu pro účely chronologické návaznosti a přehlednosti této práce vycházet do konce podkapitoly 2. 1. z právní úpravy účinné k datu 31. prosince 2023 a v následujících podkapitolách 2. 2. a 2. 3. z právního stavu k datu 25. července 2024.

Pro dosažení účelu zodpovězení výzkumné otázky budu čerpat především z odborné literatury, článků, právních předpisů, souvisejících důvodových zpráv a dále judikatury Ústavního soudu, Nejvyššího správního soudu a Soudního dvora Evropské unie. Hlavní metody užití k vypracování bakalářské práce budou deskripce, analýza a komparace. Celá bakalářská práce bude systematicky strukturována.

1. Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře

1.1. Stav před zřízením Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře

V České republice se dle důvodové zprávy k zákonu č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře zvažovalo vícero variant provedení železničního regulátora. První varianta spočívala v přenechání působnosti regulačního orgánu Drážnímu úřadu, který doposud tuto funkci zastával. Zároveň s tím byla navrhována změna postavení Drážního úřadu coby správního úřadu na ústřední správní úřad, jehož předsedu by jmenovala vláda. S ohledem na požadavky směrnice 2012/34/EU obsažené v článku 55, by Drážní úřad neobstál z několika důvodů. Stěžejní překážkou byla jeho podřízenost Ministerstvu dopravy podle ustanovení § 53 zákona č. 266/1994 Sb., o drahách (dále jen „zákon o drahách“), která vylučovala organizační nezávislost a nezávislost v oblasti právní struktury na žadateli. Taktéž neumožňovala funkční nezávislost na kterémkoliv příslušném orgánu, který se účastní uzavírání smlouvy na provozování veřejné služby, neboť tímto orgánem mohlo být Ministerstvo dopravy. Pokud by měl být regulační orgán samostatným orgánem dle článku 55 směrnice 2012/34/EU, pak jím Drážní úřad nebyl, jelikož některé z regulačních pravomocí náležely Ministerstvu dopravy a Ministerstvu financí.⁴ Na posuzování nezávislosti Drážního úřadu, měl podstatný vliv rozsudek Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“) ve věci C-545/10, v němž bylo mimo jiné deklarováno porušení článku 30 odst. 5 směrnice 2001/14/ES. Rozhodnutí Drážního úřadu jakožto regulačního orgánu podléhala správnímu přezkumu Ministerstva dopravy, přičemž přípustným byl podle směrnice 2012/34/EU výhradně přezkum soudní.⁵ I přesto, že se český zákonodárce toto snažil napravit přijetím novely zákona o drahách⁶, kterou byl do ustanovení § 64 včleněn odst. 2, jenž stanovil nepřipustnost odvolání a přezkumu rozhodnutí Ministerstvem dopravy v přezkumném řízení, nebyly požadavky nezávislosti železničního regulátora ve světle směrnice 2012/34/EU zcela naplněny. Ani v případě přeměny Drážního úřadu na ústřední správní úřad by nedošlo k naplnění nezávislosti. Pakliže by Drážnímu úřadu zůstala role železničního regulátora, nejspíše by byla Česká republika vystavěna hrozbě žaloby pro nesplnění povinnosti.

Druhá varianta byla v souladu s článkem 55 odst. 2 směrnice 2012/34/EU založena na přiřazení působnosti železničního regulátora k ústřednímu správnímu úřadu, který vykonává obdobné činnosti a splňuje podmínky nezávislosti dle článku 55 odst. 1 směrnice 2012/34/EU.

⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 320/2016 Sb., obecná část, s. 1–29.

⁵ Rozsudek ze dne 11. července 2013, Evropská komise v. Česká republika, C-545/10, zejména body 103–108.

⁶ Zákon č. 180/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 266/1994, o drahách, ve znění pozdějších předpisů.

V úvahu zde připadal Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, jenž nejvíce vyhovoval kladeným požadavkům. Jako výhoda této varianty byla zmiňována dlouholetá zkušenost Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže v rozhodovací praxi, jíž by mohl využít v oblasti drážní dopravy. Vzhledem k tomu, že je ochrana hospodářské soutěže v drážní dopravě předně upravena zvláštními právními předpisy, byť se v jistých místech protíná s právní úpravou obecnou, bylo vyhodnoceno, že aplikační praxe Úřadu pro ochranu hospodářskou soutěže není tak přínosnou. Autoři důvodové zprávy zákona při hodnocení této varianty rovněž odkazovali na Rakousko, kde regulační orgány jednotlivých odvětví stojí vedle obecného úřadu dohlížejícího nad hospodářskou soutěží.⁷

Poslední a nakonec zvolenou variantou bylo zřízení nového správního úřadu, což sice znamenalo oproti jiným variantám větší ekonomickou zátěž, naproti tomu však převážila potřeba specializovaného úřadu s vysoce erudovaným personálním substrátem. Ostatně tomu tak je i v dalších sektorových oblastech, ve kterých jsou zřízeny samostatné specializované úřady coby nezávislé regulační orgány.

Spolu s posuzováním institucionálního řešení nezávislého železničního regulátora byla řešena i otázka rozsahu věcné působnosti, neboť směrnice 2012/34/EU v článku 55 odst. 2 připouštěla rozšíření působnosti na další odvětví. Jednalo se o oblasti civilního letectví a pozemních komunikací, v nichž by vykonával obdobné činnosti jako v oblasti železniční dopravy. Nově zřízený úřad by tedy plnil roli nezávislého dozorového orgánu dle článku 11 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/12/ES ze dne 11. března 2009 o letištních poplatcích a roli smírčího orgánu podle čl. 10 rozhodnutí Komise 2009/750/ES ze dne 6. října 2009 o definici evropské služby elektronického mýtného a jejích technických prvků. Takové řešení nebylo nikterak v rozporu s komunitárním právem, a proto byla úřadu přidána zmíněná působnost. Hlavní agendou úřadu ovšem zůstala regulace v oblasti železniční dopravy.⁸

⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 320/2016 Sb., obecná část, s. 1–29.

⁸ KVIZDA, Martin a kol. *Metodika optimalizace institucionálního prostředí v železniční dopravě v České republice* [online]. Praha: Ministerstvo dopravy, 2013. Dostupné z: <https://www.mdcz.cz/Dokumenty/Veda-a-vyzkum/Certifikovane-metodiky/Zeleznicni-metodiky/Methodika-optimalizace-institucionalniho-prostredi>.

1.2. Základní charakteristika Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře

1.2.1. Správní úřad, pravomoc a působnost

Nabytím účinnosti zákona č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (dále jen „ZÚPDI“) dne 1. dubna 2017 došlo ke zřízení Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (dále jen „ÚPDI“) se sídlem v Praze. Na základě § 3 ZÚPDI bylo ÚPDI výslovně přiznáno postavení správního úřadu. Na základě demonstrativního výčtu z prvního odstavce ustanovení § 3 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, lze ÚPDI jakožto správní úřad označit za organizační složku státu.

Pro postavení organizačních složek státu je charakteristická chybějící právní subjektivita a nesamostatnost v právních vztazích. Způsobilostí nabývat práva a povinnosti či být účastníkem v řízeních disponuje Česká republika namísto těchto složek.⁹ ÚPDI není právnickou osobou a jeho funkcí je realizace činností státu, jehož jménem také jedná. Způsobilost státu za organizační složky potvrdilo i usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. března 2015, v němž postavení České republiky ve vztahu ke Krajskému ředitelství policie Plzeňského kraje deklaruje takto: „Způsobilost mít práva a povinnosti, jakož i způsobilost být účastníkem řízení, má ve věcech týkajících se krajského ředitelství policie stát, tj. Česká republika, jejímž jménem jedná (činí právní úkony) předmětné krajské ředitelství.“¹⁰ P. Vácha ovšem připomíná, že primární činností organizační složky státu je hospodaření a nakládání s majetkem státu, a proto není nijak dotčena působnost nebo výkon jejich předmětu činnosti podle zvláštních právních předpisů.¹¹

Z hlediska klasifikace organizační struktury veřejné správy je ÚPDI řazen mezi přímé vykonavatele veřejné správy. Těmi jsou dle V. Sládečka instituce vykonávající ve jménu státu činnosti veřejné správy. Za základní a přímé vykonavatele veřejné správy označuje právě správní úřady.¹² Právní nauka, zejména teorie správního práva se zabývá výkladem slova správní úřad.¹³ D. Hendrych rozlišuje chápání tohoto pojmu na institucionální, funkční a

⁹ BEČVÁŘ, Ondřej a kol. *Zákon o majetku české republiky a jejím vystupování v právních vztazích – judikatorní komentář* [online databáze]. CODEXIS Publishing, 1. dubna 2021, [cit. 25. dubna 2024]. Dostupné z: codexis.cz

¹⁰ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. března 2015, sp. zn. 21 Cdo 204/2015.

¹¹ VÁCHA, Petr. In: TYŠEROVÁ, Dagmar a kol. *Hospodaření a nakládání se státním majetkem*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2024, s. 41.

¹² SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 261.

¹³ STAŠA, Josef. Doktrinární pojetí vs. Ústavní a podústavní úprava správních úřadů. *Správní právo*, 12. dubna 2023, č. 1-2/2023, s. 117-125.

jakožto pomocného útvaru. V české právní úpravě upřednostňuje pojetí institucionální. V této rovině za správní úřad považuje každou organizační jednotku s přiřčenou územní a věcnou působností, která se nevztahuje k personálnímu obsazení, ale naopak vystupuje prostřednictvím svých vnitřních jednotek, čímž si získává trvalou povahu. Funkční pojetí chápání správního úřadu vysvětluje jako sféru určitých záležitostí, které jsou přiřazeny stávající organizační jednotce ve formě její působnosti. Pojetím správního úřadu jako pomocného útvaru jej chápe jako soubor osob, tvořící organizační jednotku k zajištění výkonu jeho činností, avšak bez rozhodovací pravomoci. Tuto pravomoc má pouze orgán, který takový pomocný útvar zřídil.¹⁴

V ústavním zákoně č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava České republiky“) se správním úřadům věnuje výlučně hlava třetí, kde pak článek 79. zakotvuje pojem správní úřad. Rozlišuje zde správní úřady na ministerstva a jiné správní úřady. Klade povinnost zřizovat správní úřady a stanovovat jejich působnost pouze zákonem, nikoliv pouze na základě zákona, což podle P. Jägera „umožňuje určitou kontrolu moci zákonodárné nad možnou organizační a mocenskou expanzí moci výkonné.“¹⁵ Jde o výhradu zákona, která je, jak uvádí R. Suchánek, projevem principu zákonnosti veřejné správy.¹⁶ O. Pouperová dodává, že v souladu s Ústavou České republiky se správními úřady *de lege lata* „rozumí pouze státní orgány, které jako institucionální součásti moci výkonné vykonávají působnost a pravomoci v rámci státní správy.“¹⁷ Zákonem zřízené správní úřady jsou ve shodě s dikcí Ústavy České republiky vždy součástí hierarchického uspořádání moci výkonné, na jejíž vrcholu dle článku 67 odst. 1 Ústavy České republiky stojí vláda, která za exekutivu nese politickou odpovědnost.¹⁸

Je obecně známo, že pojmy správní orgán a správní úřad bývají v právní literatuře často zaměňovány. To souvisí s ne zcela ustálenou terminologií veřejné správy.¹⁹ Pojem správní orgán, užívaný jako legislativní zkratka, v sobě zahrnuje jakéhokoliv vykonavatele veřejné správy ve vrchnostenském postavení, tedy i od státu odlišné subjekty.²⁰ Kupříkladu v § 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), se pod legislativní zkratkou správní orgán subsumují orgány moci výkonné, orgány územně samosprávných celků, jiné orgány, ale i právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.

¹⁴ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 66–68.

¹⁵ JÄGER, Petr. In: RYCHETSKÝ, Pavel a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 733. Dostupné z: [databáze aspi.cz](http://databaze.aspi.cz).

¹⁶ SUCHÁNEK, Radek. In: BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 905.

¹⁷ POUPEROVÁ, Olga. *Institucionální aspekty regulace médií*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 59.

¹⁸ PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015, s. 884.

¹⁹ Viz pojmy správní úřad, správní orgán, orgán veřejné správy, orgán státní správy, orgán veřejné moci.

²⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní ...*, s. 261.

Naproti tomu termín správní úřad je již definován úžeji, a to jako přímý vykonavatel státní správy, a tudíž navázaný pouze na subjekt státu.²¹ O. Pouperová dále shrnuje, že pojem správního orgánu je založen na materiálním pojetí, kdežto správní úřad podléhající formálnímu pojetí vyžaduje, aby jeho existence byla podmíněna zákonným zřízením.²² J. Rajchl v případě diferenciací pojmů správního orgánu a správního úřadu upřednostňuje institucionální pojetí (formální hledisko), protože čistě funkční pojetí (materiální hledisko) by mohlo být zavádějící v případech, kdy správní orgán nese ve svém názvu „úřad“, ačkoliv není správním úřadem v pravém slova smyslu. Nejčastěji se jedná o orgány obecních a krajských úřadů jakožto matričních, stavebních či živnostenských úřadů.²³

Budeme-li vycházet z institucionálního pojetí správního úřadu, je třeba se podrobněji zmínit o dvou pro existenci správního úřadu nepostradatelných podmínkách, kterými jsou pravomoc a působnost.²⁴ Stanovení těchto kardinálních podmínek bezprostředně navazuje na článek 2 odst. 3 Ústavy České republiky, který stanovuje, že státní moc lze uplatňovat výhradně v případech, v mezích a způsobech stanovených zákonem. Poté také na již výše zmíněný článek 79 Ústavy České republiky.

Ještě před tím, než předložíme některé z vybraných autorských definic či závěrů judikatury pojednávající o pojmu pravomoc a působnost, rád bych se zmínil o jisté konkluzi V. Sládečka, kterou považuji v otázce vymezení pravomoci a působnosti za zásadní. Ve svém díle zabývajícím se výkladem článku 79 odst. 1 Ústavy České republiky, totiž poukazuje na převažující názor, že „*pojem „působnost“, použitý v čl. 79 odst. 1 Ústavy, nelze ztotožňovat s působností (kompetencí), jak je běžně chápána v oblasti správního práva i ve správní praxi. Čl. 79 odst. 1 Ústavy tak působností rozumí jak kompetenci správního úřadu v klasickém (administrativistickém) chápání, tak pravomoc (exekutivní složka výkonu veřejné moci), ovšem (generálně) ústavně limitovanou.*“²⁵ Se širším pojetím působnosti rovněž pracuje i správní řád v ustanovení §1 odst. 1.²⁶

²¹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*..., s. 79.

²² POUPEROVÁ, Olga. Ústřední správní úřady – formální, nebo materiální pojetí? *Právník*, 1.ledna 2013, č. 1/2013, s. 67-77.

²³ RAJCHL, Jiří. Výhrada zákona pro zřízení správního úřadu a stanovení jeho působnosti. In: KUDRNA, Jan. (eds.). *Ústava v kontextu společenských změn. (K 30. výročí jejího přijetí)*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 218.

²⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní* ..., s. 263.

²⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. Správní úřad podle čl. 79 odst. 1 Ústavy? In: BENÁK, Jaroslav. *Poceta Janu Svatoňovi k 70. narozeninám*. Brno: Masarykova univerzita, 2022, s. 291.

²⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní* ..., s. 263–264.

Podle D. Hendrycha se ve správním právu pod pojmem působnost rozumí okruh vymezených hmotněprávních úkolů a pod pojmem pravomoc „svěřené prostředky, pokud jsou to prostředky právní.“²⁷ Orgánu disponujícímu těmito prostředky náleží oprávnění realizovat veřejnou moc, respektive autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech subjektů, které se ocitají v nerovnoprávním postavení s tímto orgánem.²⁸ M. Kopecký v definici působnosti dodává, že jde o okruh vymezených úkolů „vykonavatele či nositele (subjektu) veřejné správy, které může řešit.“²⁹ U pravomoci uvádí relativně široký výčet způsobů, jimiž je realizována – „vydáváním nařízením a jiných abstraktních aktů, vydáváním správních aktů, vydáváním opatření obecné povahy, uzavíráním veřejnoprávních smluv, prováděním exekuce, prováděním správního dozoru, bezprostředními zásahy, faktickými pokyny, zjišťovacími úkony.“³⁰ V. Sládeček nabízí formulaci působnosti (kompetence) správního úřadu s odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 9. října 2003 sp. zn. IV. ÚS 150/01³¹ a nález Ústavního soudu ze dne 20. 10. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 52/03³², když zmiňuje, že je chápána jako „zákonem (věcně a prostorově) vymezená oblast, v jejímž rámci, resp. kde uplatňuje především – ale nikoli pouze – svou pravomoc.“³³ Pravomoc následně charakterizuje jako „právní prostředky, které má správní úřad k dispozici pro výkon působnosti.“³⁴

Z pohledu judikatury Ústavního soudu, jakým bylo nazíráno na pravomoc a působnost mohu vedle odkazovaných nálezů doplnit dřívější nález Ústavního soudu ze dne 24. 4. 1996, sp. zn. I. ÚS 38/95, který tyto pojmy nikterak nerozděloval. Podle tohoto nálezu se působností rozumělo „právní vyjádření úlohy a postavení státního orgánu v určitých společenských vztazích, kdy v podstatě jde o jemu právem svěřené úlohy a činnosti.“

Na působnost bývá autory nahlíženo ze dvou základních hledisek. Věcná působnost představuje soubor vykonávaných úkolů správním úřadem. V rámci věcné působnosti lze dále rozpoznávat působnost všeobecnou, která do sebe pojímá co nejširší záležitosti v rámci veřejné správy. Oproti tomu působnost dílčí či specializovaná je svým rozpětím limitována na

²⁷ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo...*, s. 74–76.

²⁸ Tamtéž, str. 75–76.

²⁹ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C.H. Beck, 2021, s. 71.

³⁰ Tamtéž, str. 74.

³¹ Tímto nálezem byla odlišena pravomoc od kompetence, když bylo deklarováno, že pravomocí „státního orgánu je třeba chápat samotnou realizaci státní moci v příslušné formě (tj. ve formě normotvorné nebo individuálně rozhodovací), zatímco kompetence jsou již zcela konkrétním věcným vymezením otázek realizovaných v procesu výkonu pravomoci.“

³² Podle tohoto nálezu je pod pravomocí státního orgánu „třeba chápat samotnou realizaci státní moci v příslušné formě (tj. ve formě normotvorné nebo individuálně rozhodovací), zatímco kompetence jsou již zcela konkrétním věcným vymezením otázek realizovaných v procesu výkonu pravomoci.“

³³ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní ...*, s. 263.

³⁴ Tamtéž.

specifikovanější oblast. Hledisko územní působnosti je možné interpretovat jako územní prostor, v němž správní úřad svou věcnou působnost provádí. Ta bývá rozdělována na celostátní (území celého státu) a místní (území určité oblasti). Velmi ojediněle bývá alternativně k věcné působnosti používána působnost osobní.³⁵

Jen zákonem je možné stanovit působnost správního úřadu, a to jednak pomocí tzv. enumerativní metody či za použití generální klauzule. Enumerativní metoda je předně používána na úrovni správy ústřední, a jde o konkrétní výpočet jednotlivých úkolů, které vybraným subjektům a vykonavatelům veřejné správy „*jako působnost věcně přísluší vykonávat.*“³⁶ Generální klauzule naopak nachází své užití spíše na úrovni regionální, kdy jsou příslušným subjektům a vykonavatelům veřejné správy nařízeny „*všechny správní úkoly v určitém územním obvodu, pokud nejsou zákonem přikázány jiným subjektům.*“³⁷

Ve vztahu k ÚPDI, tak jak byla definována působnost, lze konstatovat, že tento správní úřad vykonává působnost na celém území České republiky, tudíž vykonává celostátní územní působnost. V ustanovení § 3 ZÚPDI, který zpracovává právní předpisy Evropské unie, je obecně stanovena věcná působnost ÚPDI, respektive se zde přesně uvádí, že ÚPDI je ústředním správním úřadem pro *a) užívání drážní a letecké dopravní infrastruktury a přístup k této infrastruktuře, b) užívání zařízení služeb na drážní dopravní infrastrukturu a přístupu k těmto zařízením, c) cenovou kontrolu v oblasti užívání drážní dopravní infrastruktury a zařízení služeb podle zákona upravujícího působnost orgánů České republiky v oblasti cen a, d) poskytování podpory provozování evropské služby elektronického mýtného.*

Specializovaná věcná působnost ÚPDI je podrobněji uvedena v celé řadě zvláštních právních předpisů, které upravují dopravu železniční, leteckou a silniční. Pokud bychom chtěli představit jednotlivé činnosti a oblasti, jak jsou u ÚPDI vymezeny prostřednictvím enumerativní metody, pak můžeme za účelem všeobecnější přehledu tyto činnosti rozdělit do oblastí dle druhů dopravy a také následujícím způsobem – činnosti podle zákona o drahách, činnosti podle zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví (dále jen „zákon o civilním letectví“), činnosti podle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), činnosti podle zákona č. 526/1990 Sb., o cenách (dále jen „zákon o cenách“)

³⁵ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo...*, s. 74–75.

³⁶ Tamtéž.

³⁷ Tamtéž.

a zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen (dále jen zákon o působnosti orgánů ČR v oblasti cen“), činnosti podle dalších právních předpisů.³⁸

Abych se na tomto místě však nemusel pozastavovat nad příliš dlouhým výčtem všech činností, pokusím se spíše nastínit ty nejstěžejnější. Podle zpráv o činnostech a hospodaření ÚPDI jsou úřadem nejčastěji využívanými nástroji schvalování plánu omezení provozování dráhy dle ustanovení § 23c zákona o drahách a rozhodování o souladu prohlášení o dráze se zákonem dle ustanovení § 34e zákona o drahách.³⁹ Schvalování plánu omezení provozování dráhy je správním řízením na žádost provozovatele dráhy⁴⁰, jehož účelem je snížit negativní dopady omezení na dopravu, neboť potřebná modernizace železniční dopravní cesty probíhá výlučně za provozu.⁴¹ K vedení tohoto řízení je ÚPDI příslušný v případech dráhy celostátní, regionální i veřejně přístupné vlečky.⁴² ÚPDI schválí plán omezení provozování dráhy či jeho část jen v případech, kdy je projednán s dopravci a dalšími subjekty dle ustanovení § 23b odst. 3 zákona o drahách a pokud splňuje zákonná kritéria uvedená v ustanovení § 23b zákona o drahách.

Prohlášení o dráze je podstatným dokumentem, který zpracovává provozovatel dráhy a podle něhož je přidělována kapacita dráhy. Obsahem dokumentu jsou především nediskriminační pravidla pro přístup na dráhu a pravidla pro výpočet ceny za užití dráhy.⁴³ J. Lojda v komentáři zákona o drahách poznamenává, že jde o první přezkumné řízení upravené zákonem o drahách, byť se nejedná o přezkum ve smyslu správního řádu. Cílem přezkumného řízení je přezkoumat na návrh žadatele či z moci úřední, zda je prohlášení o dráze v souladu se zákonem a v případě rozporu stanovit přiměřenou lhůtu pro nápravu zákonných požadavků.⁴⁴

Dalším neméně důležitým řízením je posuzování souladu smlouvy o provozování drážní dopravy se zákonem dle ustanovení § 34g zákona o drahách, kterým ÚPDI dohlíží nad ujednanými podmínkami týkající se provozování drážní dopravy mezi dopravci a

³⁸ Obdobné dělení je i ve zprávách o činnostech a hospodaření ÚPDI.

³⁹ Srov. Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře. Zpráva o činnosti a hospodaření Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře za rok 2022 [online]. Praha, 2023. Dostupné z: <https://uohs.gov.cz/cs/pristup-k-dopravni-infrastrukture/vyrocní-zpravy-a-kontrolni-cinnost.html>.

⁴⁰ Nejčastěji Správa železnic.

⁴¹ Srov. Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře. Zpráva o činnosti a hospodaření Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře za rok 2021 [online]. Praha, 2022. Dostupné z: <https://uohs.gov.cz/cs/pristup-k-dopravni-infrastrukture/vyrocní-zpravy-a-kontrolni-cinnost.html>.

⁴² Podle novely zákona o drahách č. 367/2019 jsou vedle dříve rozhodujícího ÚPDI o schvalování plánu omezení provozování dráhy příslušné v případě zbylých drah drážní správní úřady. Srov. LOJDA, Jiří. *Zákon o drahách. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022, s. 119.

⁴³ Konkrétněji v ustanovení § 33 zákona o drahách.

⁴⁴ LOJDA, Jiří. *Zákon o drahách. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022, s. 198–199.

provozovatelem dráhy. Řízení o testu hospodářské vyváženosti dle ustanovení § 34d zákona o drahách, jehož záměrem je posoudit, zda by novou službou v osobní drážní dopravě nedošlo k ohrožení hospodářské vyváženosti smlouvy o veřejných službách.⁴⁵ V neposlední řadě ÚPDI projednává přestupky⁴⁶, vykonává státní dozor a vyjadřuje se jako dotčený orgán v řízení podle zákona o drahách.⁴⁷

V oblasti letecké dopravy ÚPDI dohlíží nad dodržováním nediskriminačního a transparentního přístupu k poskytování služeb letiště Václava Havla v Praze.⁴⁸ ÚPDI na základě ustanovení § 89a zákona o civilním letectví rozhoduje o tom, zda letištní ceník není v rozporu s ustanovením § 42e. Podílí se na kontrole vykonávání povinností provozovatele letiště v Praze⁴⁹ a leteckými dopravci. Projednává přestupky a dle ustanovení § 42d odst. 2 zveřejňuje seznam letišť.

Pro oblast pozemních komunikací plní ÚPDI podle článků 11 a 12 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2019/520 ze dne 19. března 2019 o interoperabilitě elektronických systémů pro výběr mýtného a usnadnění přeshraniční výměny informací týkajících se nezaplacení silničních poplatků v Unii funkci smírčího orgánu. Zákon o pozemních komunikacích v ustanovení § 22h stanoví, že se ÚPDI v případě sporů souvisejících s uzavřením smlouvy o poskytování evropské služby elektronického mýtného dle ustanovení § 22c odst. 1 písm. g) zákona o pozemních komunikacích mezi provozovatelem systému elektronického mýtného a poskytovatelem evropského mýtného vyjadřuje k předmětu sporů, zda nedošlo k porušení smluvních podmínek, které by měly být nediskriminační a v souladu s právními předpisy.

Podle ustanovení § 2b odst. 3 zákona o působnosti orgánů ČR v oblasti cen jsou pro ÚPDI stanoveny jednotlivé oblasti výkonu cenové kontroly. V ustanovení § 12 zákona o cenách je pak pro orgány, jež jsou oprávněny k cenové kontrole dle zákona o působnosti orgánů ČR, tedy patrně i ÚPDI, zavedena legislativní zkratka *cenové kontrolní orgány*.⁵⁰ ÚPDI jakožto

⁴⁵ Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře. *Metodika pro provádění testu hospodářské vyváženosti smlouvy o veřejných službách pro služby od jízdního řádu 2020/2021* [online]. Praha, 2019. Dostupné z: <https://uohs.gov.cz/cs/pristup-k-dopravni-infrastrukture/metodicke-pokyny-stanoviska-a-ukony.html>.

⁴⁶ Např. nesplnění oznamovací povinnosti vlečky v rozporu s § 22a odst. 5 zákona o drahách, neumožnění objezdu nesjízdného úseku v rozporu s § 23 odst. 1 písm. e) zákona o drahách, nepřijetí plánu na odstranění přetížení dráhy v rozporu s § 23 odst. 6 zákona o drahách apod.

⁴⁷ § 57a zákona o drahách.

⁴⁸ Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře. *Zpráva o činnosti a hospodaření Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře za rok 2020* [online]. Praha, 2021. Dostupné z: <https://uohs.gov.cz/cs/pristup-k-dopravni-infrastrukture/vyrocnizpravy-a-kontrolnicinnost.html>.

⁴⁹ Tím je právnická osoba Letiště Praha a. s.

⁵⁰ NAISER, Tomáš a kol. *Zákon o cenách. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 58.

cenový kontrolní orgán provádí cenovou kontrolu upravenou v ustanovení § 14 zákona o cenách a dle ustanovení § 16 projednává přestupky upravené v páté části tohoto zákona.

Mezi činnosti ÚPDI podle dalších právních předpisů patří například monitoring železničního trhu dle prováděcího nařízení Komise 2015/1100 (dále jen „nařízení 2015/1100“)⁵¹ nebo podle prováděcího nařízení Komise 2017/2177 (dále jen „nařízení 2017/2177“)⁵² rozhodování o žádostech provozovatelů zařízení služeb uvedených v článku 2 odst. 2 o udělení výjimky z plnění všech či některých požadavků stanovených tímto nařízením. Na základě článku 14 nařízení 2017/2177 řeší podané stížnosti dle čl. 13 odst. 5 směrnice 2012/34/EU.

ÚPDI vykonává širokou škálu činností, jakožto činnosti správní, dozorové a kontrolní. Disponuje tak rozhodovacími, dozorovými i kontrolními pravomocemi, které uplatňuje napříč jednotlivými oblastmi. Legislativní pravomoc však úřadu nenáleží.⁵³ Závěrem k této části lze dodat, že podle zpráv o činnosti a hospodaření ÚPDI je těžištěm působnosti úřadu zejména *„oblast regulace přístupu k železniční infrastruktuře a oblast rozvoje trhu na železnici. Hlavním smyslem zmíněné regulace je odstraňování jakýchkoliv překážek trhu a zajištění konkurenceschopnosti železniční dopravy.“*⁵⁴

⁵¹ Prováděcí nařízení Komise 2015/1100 ze dne 7. července 2015 o povinnosti členských států předkládat zprávy v rámci sledování železničního trhu.

⁵² Prováděcí nařízení Komise 2017/2177 ze dne 22. listopadu 2017 o přístupu k zařízením služeb a k službám souvisejícím s železniční dopravou.

⁵³ Přesto je ale možné na konkrétních případech vyzdvihnout jeho důležité spolupodílení se na tvorbě legislativy. Jistým příkladem může být iniciativa zahájení legislativní procesu ohledně změny sporných ustanovení zákona o cenách a následná konzultace a argumentace, jejímž výsledkem byl návrh novely zákona. Více zprávy o činnostech a hospodaření ÚPDI.

⁵⁴ Viz zpráva o činnosti a hospodaření ÚPDI za rok 2022.

1.2.2. Ústřední správní úřad

Co do konkretizace přímých vykonavatelů státní správy je zapotřebí podotknout, že ÚPDI spadá jak do kategorie jiných ústředních správních úřadů⁵⁵, tak i doktrinálně používané kategorie nezávislých správních úřadů. Podle O. Pouperové „*kategorie nezávislých správních úřadů je podmnožinou ústředních správních úřadů dle §2 kompetenčního zákona.*“⁵⁶ Nezávislým správním úřadům bude dále věnována pozornost v kapitole číslo 2.3. Postavení jiného ústředního správního úřadu získal ÚPDI ve smyslu taxativního výčtu z § 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky (dále jen „kompetenční zákon“). A doplnil tuto soustavu o 15. ústřední správní úřad působící v České republice. Rovněž ZÚPDI označil ÚPDI za *ústřední správní úřad* v ustanovení § 3.

S takovým formálním ustanovením ústředních správních úřadů souvisí otázka, zda je tím formulován jejich taxativní výčet. Ústavní soud s formálním pojetím ústředních správních orgánů v přelomovém usnesení Pl. ÚS 52/04 ze dne 30. listopadu 2010 vyslovil nesouhlas a deklaroval, že „*pouhé zařazení určitého orgánu do (zdanlivě 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.*“⁵⁷ Za materiální znaky Ústavní soud vytyčil výkon celostátní působnosti, jejíž převážná část je výkonem státní správy a nepodřízenost jinému ústřednímu správnímu úřadu.⁵⁸

Pro charakteristiku postavení ústředního správního úřadu se taktéž nabízí další definiční znaky, jež uvádí právní literatura a které souhrnně předkládá O. Pouperová. Jimi jsou: celostátní územní působnost, vrcholné postavení v rámci organizace státní správy na konkrétním věcném úseku, monokratičnost a pravomoc vydávat prováděcí předpisy dle ustanovení čl. 79 odst. 3 Ústavy České republiky.⁵⁹ V případě ÚPDI jsou znaky celostátní působnosti a monokratičnosti

⁵⁵ Ačkoliv kompetenční zákon používá namísto pojmu ústřední správní úřad pojem spíše archaický, a to ústřední orgán státní správy, je možné dojít k závěru, že vhodnější je užití pojmu prvního. Viz SLÁDEČEK, Vladimír. Ústřední státní správa ve víru změn. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2010, č. 56, s. 115.

⁵⁶ POUPEROVÁ, Olga. *Institucionální aspekty ...*, s. 63.

⁵⁷ Usnesení Ústavního soudu ze dne 30. listopadu 2010, sp. zn. Pl. ÚS 52/04.

⁵⁸ Tamtéž.

⁵⁹ POUPEROVÁ, Olga. Ústřední správní úřady – formální, nebo materiální pojetí? *Právník*, 1. ledna 2013, č. 1/2013, s. 67-77.

bezpochyby platné. Vrcholné hierarchické postavení je poněkud sporné, neboť je splněno pouze tím, že nemá podřízené správní úřady, které by plnily stejnou věcnou působnost. Pravomoc vydávat provádějící právní předpisy ÚPDI nenáleží vůbec.⁶⁰

V souvislosti s výše uvedeným nelze opomenout, že ZÚPDI v druhém odst. § 3 odkazuje na pouhé užívání zákonů a jiných právních předpisů, čímž je vyloučena podmínka z ustanovení § 21 kompetenčního zákona, kde je pro ústřední správní úřady zavedena vázanost nejen zákonnými právními předpisy, ale i usneseními vlády.

⁶⁰ „Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře není oprávněn vydávat žádné právní předpisy. Úřad pouze stanovuje provozovatelům zařízení služeb lhůty pro odpovědi na žádosti o přístup k zařízení služeb a poskytování služeb v zařízeních služeb v souladu s čl. 9 prováděcího nařízení Komise (EU) č. 2017/2177 o přístupu k zařízením služeb a k službám souvisejícím s železniční dopravou a čl. 13 odst. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2012/34/EU o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru. Úřad dále vydává metodické pokyny.“ Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře. *Vydávané právní předpisy* [online]. updiarchiv.uohs.cz [cit. 23 dubna 2024]. Dostupné z: <https://updiarchiv.uohs.cz/cs/povinne-zverejnovane-udaje/predpisy>.

1.2.3. „Nezávislý správní úřad“

Ve snaze implementovat směrnici 2012/34/EU požadované záruky nezávislosti regulačního orgánu pro železniční odvětví bylo zřejmé, že bude zapotřebí, aby ÚPDI požíval specifické postavení v hierarchicky organizované soustavě státní správy, neboť ta je v České republice tradičně založena na principu subordinace, jež představuje určitou záruku jednotnosti.⁶¹ Pro správní úřady, které se v jistém slova smyslu vymykají z organizace státní správy používá tuzemská odborná literatura označení *nezávislé správní úřady*.⁶² V minulosti bylo o těchto nekonceptních úřadech pojednáváno jako o nezávislých správních orgánech⁶³ či státních úřadech, „*kteří stojí mimo organizační soustavu státní správy řízené vládou.*“⁶⁴ J. Handrlíca ve svých publikacích používal širší pojem *nezávislé regulační orgány*, který vyjma zákonem označených úřadů za správní úřady také zahrnoval i jiné nezávislé orgány.⁶⁵

Pojem nezávislý správní úřad není jako takový české legislativě znám⁶⁶, byť se již dříve vyskytla snaha jej legálně zakotvit.⁶⁷ Absence jeho explicitní definice činí poněkud komplikovanou situaci, kdy je možné se mezi jednotlivými autory setkat s mnohdy rozdílnými výčty úřadů, jež bývají klasifikovány jako nezávislé.⁶⁸ Ačkoliv tedy neexistuje jednotný prototyp nezávislého správního úřadu⁶⁹, lze však tvrdit, že jde o ty správní úřady, které jsou

⁶¹ VOPÁLKA, Vladimír. Nezávislé správní orgány. In: *Ve službách práva. Sborník příspěvků k 10. výročí založení pobočky nakladatelství C.H. Beck v Praze*. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 87.

⁶² např. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo ...*, s. 83. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní ...*, s. 285-287.

⁶³ např. JEŽEK, Tomáš. Nezávislé správní orgány – žádoucí směr inovace Ústavy ČR. In: KYSELA, Jan. (ed.). *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 347. HANDRLICA, Jakub. *Nezávislé správní orgány*. Praha: Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, 2009, 204 s.

⁶⁴ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 123.

⁶⁵ HANDRLICA, Jakub. Ke koncepci tzv. „nezávislých regulačních orgánů“ a k problematice jejich „nezávislosti“. *Správní právo*, 2005, č. 4/2005, s. 222-242. HANDRLICA, Jakub. *Nezávislé regulační orgány (stručný nástin problematiky)* [online]. epravo.cz, 13. července 2004 [cit. 13. července 2024]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/nezavisle-regulacni-organy-strucny-nastin-problematiky-27201.html>.

⁶⁶ Opakem tomu tak je kupříkladu ve Francii, kde jsou nezávislé správní úřady (*autorités administratives indépendantes*) zakotveny zákonem č. 2017-55 ze dne 20. ledna 2017 o obecném postavení nezávislých správních úřadů a nezávislých orgánů veřejné moci.

⁶⁷ V roce 2001 byl ze Senátu vznesen návrh na novelizaci Ústavy České republiky, jehož součástí byl článek č. 80a, který měl po vzoru článku 79 odst. 1 nově zakotvit nezávislé správní úřady. Z důvodu vládou namítaného rozporu s článkem 67 odst. 1 Ústavy České republiky byl návrh zamítnut a ke změnám nedošlo. Viz sněmovní tisk č. 1134/0, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 3. volební období 1998–2002.

⁶⁸ Např. CHUDOBA se oproti jiným autorům navíc zmiňuje o Úřadu pro studium totalitních režimů vedených radou a poznamenává, že tento úřad má jednu z nejvyšších záruk ochrany před politickým vlivem. Viz 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, 2017, s. 105.

⁶⁹ V souvislosti s tím, lze poukázat na dříve vládou vypracovaný a v roce 2005 předložený *Obecný model státních regulačních úřadů*, jehož vznik byl podmíněn Organizací pro hospodářskou spolupráci a rozvoj. Tento koncepční dokument měl být závazným vzorem pro zřizování nových „nezávislých“ úřadů či upravování úřadů stávajících, respektive šlo o dokument, jehož účelem bylo sjednotit přístup k těmto úřadům a odstranit nedostatky v jejich fungování. Zdárného konce se však poněkud nedočkal, neboť jeho projednání bylo odloženo

nadány určitou mírou autonomie, přičemž tím nejprominentnějším znakem je právě nepodřízenost vládě. O. Pouperová uvádí, že pro správní úřady, které mohou být zařazeny do kategorie nezávislých správních úřadů platí, „že jsou přímými vykonavateli státní správy, mají celostátní územní působnost a specializovanou věcnou působnost (vymezenou úžeji, než je obvyklé u ministerstev), nejsou podřízeny žádnému jinému správnímu úřadu ani vládě a zároveň nemají žádné jim podřízené správní úřady.“⁷⁰

Existence správních úřadů, které v sobě kumulují dva patrně neslučitelné prvky, a to tedy výkon státní správy s nezávislostí na vládě⁷¹, vyvolává v České republice mnohé pochybnosti, zejména nad úzce souvisejícími otázkami ústavní konformity, nedostatku demokratické legitimacy a politické odpovědnosti.⁷² Jestliže se má správní úřad, jak stanoví zvláštní právní předpis, při výkonu své činnosti řídit výhradně jen zákony a jinými právním předpisy⁷³, avšak nikoli už pokyny či usneseními vlády, pak zřejmě dochází k určité modifikaci vrcholného postavení vlády v rámci moci výkonné⁷⁴, které ji přiznává čl. 67 odst. 1 Ústavy České republiky. V návaznosti na ustanovení zvláštních právních předpisů, vylučující povinnost úřadů se řídit usneseními vlády, je zcela namístě se ptát, jakou oporu takové právní předpisy v ústavní rovině mají a zároveň jak lze řešit jejich konflikt s ustanovením § 21 kompetenčního zákona, jež obecně zakotvuje závaznost usneseními.⁷⁵ Poměrně dlouhodobě je vedena polemika nad ústavním zakotvením nezávislých správních úřadů, přičemž doposud na této věci není jednotná shoda. Někteří autoři tendují k názorům pro ústavní zakotvení⁷⁶, neboť to by mohlo pomoci zachovat právní konformitu nezávislých správních úřadů.⁷⁷ Zatímco jiní

a již nikdy více znovu řešeno. Viz Úřad vlády České republiky. *Strategie zlepšování regulace 2007-2013* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra, 2006. Dostupné z:

https://www.dataplan.info/img_upload/7bdb1584e3b8a53d337518d988763f8d/strateg_zlep_regulace.pdf.

⁷⁰ POUPEROVÁ, Olga. *Institucionální aspekty ...*, s. 64.

⁷¹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 123.

⁷² Viz např. KLIMENTOVÁ, Eliška. Co je nezávislého na nezávislých správních úřadech? *Správní právo*, 20. července 2023, č. 4/2023, s. 249–269. POUPEROVÁ, Olga. Nezávislé správní úřady. *Správní ...*, s. 209–226.

⁷³ Např. § 1 zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, § 17 odst.3 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů.

⁷⁴ Srov. STAŠA, Josef. Heterogenita moci výkonné. In: KUDRNA, Jan. (eds.). *Ústava v kontextu společenských změn. (K 30. výročí jejího přijetí)*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 203.

⁷⁵ POUPEROVÁ, Olga. Nezávislé správní úřady. *Správní ...*, s. 209–226.

⁷⁶ Např. Ve vztahu k Radě pro rozhlasové a televizní vysílání dříve: BARTOŇ, Michal. Ústavní zakotvení Rady pro rozhlasové a televizní vysílání. In: HLOUŠEK, Vít, ŠIMÍČEK, Vojtěch (eds.). *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 215. Ohledně již neexistující nezávislého úřadu Komise pro cenné papíry a dalších nezávislých úřadů viz JEŽEK, Tomáš. Nezávislé správní orgány – žádoucí směr inovace Ústavy ČR. In: KYSELA, Jan. (ed.). *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 351.

⁷⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní ...*, s. 294.

se domnívají, že pro ústavní konformitu zakotvení není třeba.⁷⁸ K relativně jednoduchému řešení zmíněného konfliktu mezi zvláštními právními předpisy a kompetenčním zákonem dochází O. Pouperová, která jej nalézá v užití základních aplikačních pravidel.⁷⁹ E. Klimentová dodává, že v případě dalších ústředních správních úřadů, které jsou zákonem označeny jako nezávislé, by bylo z formálního hlediska lepší, kdyby „*nebyly ve výčtu ust. § 2 kompetenčního zákona vůbec obsaženy, byť materiálně splňují charakteristiky ústředního správního úřadu.*“⁸⁰

Postrádající demokratická legitimita nezávislých správních úřadů, respektive přesněji nezávislých regulačních orgánů, je spatřována zejména ve skutečnosti, že tyto orgány jsou při výkonu mocenských pravomocí separovány od jiných státních orgánů, nejsou obsazeny přímo volenými zástupci, neboť je zde požadavek politické neutrality, a ani jimi nejsou spravovány. Zdrojem demokratické legitimacy u zastupitelských orgánů a potažmo jejich odvozených vlád je vůle vzešlá z lidu. U nezávislých regulačních orgánů je nutno toto ospravedlnění hledat jinde.⁸¹ Argumenty svědčící ve prospěch nezávislých regulátorů staví na předpokladu, že rozhodnutí těchto orgánů budou činěna na základě racionality, vyvažovat různé zájmy a tím podporovat veřejný zájem.⁸² Dále také na schopnosti se efektivněji soustředit na regulaci bez ingerence politického aparátu, a tak lépe dosahovat cílů.⁸³ Oproti tradičnímu byrokratickému aparátu by měli poskytovat větší odbornost⁸⁴ a kontinuitu v regulaci.⁸⁵

Vláda se dle ustanovení § 28 odst. 1 kompetenčního zákona podílí na řízení, kontrole a sjednocování činnosti ministerstev a jiných ústředních správních úřadů. Ze své činnosti je poté odpovědná Poslanecké sněmovně. V případě, že je správní úřad nezávislý, takže není podřízen

⁷⁸ Srov. PELIKÁNOVÁ, Irena. Komise pro cenné papíry, In: *IX. Karlovarské právnícké dny*. Praha: Linde, 1999, s. 216.

⁷⁹ POUPEROVÁ, Olga. Nezávislé správní úřady. *Správní ...*, s. 209–226.

⁸⁰ KLIMENTOVÁ, Eliška. Co je nezávislého na nezávislých správních úřadech? *Správní právo*, 20. července 2023, č. 4/2023, s. 249–269.

⁸¹ POUPEROVÁ, Olga. *Institucionální aspekty ...*, s. 82.

⁸² JOHANNSEN, Katja. *Regulatory Independence in Theory and Practice – a Survey of Independent Energy Regulators in Eight European Countries* [online]. København: AKF Forlaget, 2003. Dostupné z: http://npaa.sep.gov.mk/npaaportal/dokumenty/chapterAP_docs/regulatory_independence.pdf

⁸³ THATCHER, Mark. SWEET Alec. *Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions* [online]. Londýn: West European Politics, 2002, aktualizováno k 1. květnu 2010. [cit. 1. července 2024]. Dostupné z:

https://www.researchgate.net/publication/228147258_The_Theory_and_Practice_of_Delegation_to_Non-Majoritarian_Institutions.

⁸⁴ BALDWIN, Robert a kol. *Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice*. Oxford: Oxford University Press, 1999, s. 70.

⁸⁵ LANDIS, James. *The Administrative Process*. New Haven: Yale University Press, 1938, s. 23.

vládě, nastává problém v chybějící odpovědnosti vlády za nezávislé správní úřady.⁸⁶ J. Staša v této souvislosti zmiňuje, že „*případné námitky ústavní nonkonformity „nezávislé“ státní správy lze čelit argumentací, že ona „nezávislost“ je založena zákonem, tedy projevem vůle (i/zejména) Poslanecké sněmovny, která se tak implicitně zbavuje možnosti legitimně uplatňovat/vyvozovat odpovědnost za činnost „nezávislých“ orgánů vůči vládě.*“⁸⁷ Odpovědnost nezávislých správních úřadů je ale zachována ve vztahu k veřejnosti, kdy je realizována prostřednictvím různých mechanismů.⁸⁸ Příkladem pro ÚPDI je povinnost podle § 9 ZÚPDI předkládat Poslanecké sněmovně a Vládě České republiky zprávu o své činnosti a hospodaření vždy za předchozí kalendářní rok. Tato předkládaná zpráva je posléze zveřejněna způsobem, jenž umožňuje dálkový přístup.

V neposlední řadě je také možné poznamenat, že nezávislé správní úřady bývají spojovány s problematickým začleněním mezi tripartitu moci, neboť disponují poměrně širokým spektrem kompetencí, které sestávají z kombinace pravomocí orgánů moci výkonné, zákonodárné a soudní.⁸⁹ V českém právním systému ovšem nejde o jakousi specialitu nezávislých správních úřadů, neb je možné dojít k závěru, že se od jiných „klasických“ správních úřadů velmi neliší, což nikterak nedestruuje onu dělbu moci.⁹⁰

Problematika nezávislých správních úřadů v České republice se stále zdá jako jednoznačně nevyřešená. Zatímco dříve bylo na tyto atypické správní úřady nazíráno spíše pohledem skeptickým, čemuž v zásadě odpovídá i nález Ústavního soudu ze dne 30. června 2015, sp. zn. Pl. ÚS 21/14⁹¹, v současnosti je existence a činnost nezávislých správních úřadů aprobována, byť k ospravedlnění jejich legitimacy dochází „*spíše ex post a ex facto.*“⁹²

Pro účely této práce se bez jakýchkoliv výraznějších kontestací nad problematičností nezávislých správních úřadů přidržím toliko faktu, že zřízení regulačního orgánu pro železniční

⁸⁶ J. Wintř poznamenává, že ačkoliv u institucí jako Nejvyšší kontrolní úřad nebo Veřejný ochránce práv, kterým je taktéž garantována nezávislost na vládě, nedochází k pochybnostem nad zachováním principu parlamentní vlády, u Rady pro rozhlasové a televizní vysílání coby nezávislého správního úřadu vyvstávají pochybnosti nad účelností, když vláda ztrácí onu odpovědnost za chod veřejnoprávních médií. Tyto závěry můžeme generalizovat rovněž i na jiné nezávislé správní úřady. Viz WINTŘ, Jiří. *Principy českého ústavního práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2023, s. 125-126.

⁸⁷ STAŠA, Josef. Heterogenita moci výkonné. In: KUDRNA, Jan. (eds.). *Ústava v kontextu společenských změn. (K 30. výročí jejího přijetí)*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 205.

⁸⁸ POUPEROVÁ, Olga. *Institucionální aspekty ...*, s. 84.

⁸⁹ HANDRLICA, Jakub. Ke koncepci tzv. „nezávislých regulačních orgánů“ a k problematice jejich „nezávislosti“. *Správní právo*, 2005, č. 4/2005, s. 222-242.

⁹⁰ POUPEROVÁ, Olga. Nezávislé správní úřady. *Správní ...*, s. 209-226.

⁹¹ Podrobněji v: POUPEROVÁ, Olga. Nezávislé správní úřady v kontextu nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 21/14. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2015, č. 2/2015, s. 27-40.

⁹² POUPEROVÁ, Olga. Nezávislé správní úřady. *Správní ...*, s. 209-226.

odvětví, jemuž mají být garantovány prvky nezávislosti, je pro Českou republiku závazné, neboť vyplývá ze směrnice 2012/34/EU, která je na základě článku 10a Ústavy České republiky součástí českého právního řádu a jejíž nesplnění by mohlo vést k negativním důsledkům.

1.2.4. K nezávislosti ÚPDI

Chceme-li se podrobněji věnovat nezávislosti ÚPDI, pak mám za to, že je nezbytné se nejprve alespoň krátce zaměřit na samotný pojem nezávislost. Význam tohoto pojmu bývá v obecné rovině negativně vysvětlován jako nedostatek či nepřítomnost závislosti, tedy absence „ovlivňování nebo řízení jednoho subjektu druhým, nebo alespoň propojenost mezi dvěma subjekty.“⁹³ Představuje stav, jež je charakterizován eliminací působení tlaků a vlivů zevnějšku, při kterém dochází k zachování svobodné vůle. J. Příbáň svým sociologickým přístupem uvádí, že „nezávislost není morální nebo politická hodnota, ale vlastnost systému, který funguje bez ohledu na naše individuální přání, potřeby nebo preference a na němž jsme závislí bez ohledu na to, zda chceme nebo ne. Zřetelně se to ukazuje například i v právu nebo v politice.“⁹⁴

V českém pozitivním právu se s určitým projevem nezávislosti můžeme setkat například prostřednictvím relativně rozmanitých požadavků, které bývají kladeny na některé státní instituce a taktéž na jednotlivé osoby. Za zmínku zde stojí asi nejčastěji diskutovaná ústavně zakotvená nezávislost soudů a soudců,⁹⁵ nezávislost Nejvyššího kontrolního úřadu⁹⁶ či nepřímo vyjádřená nezávislost České národní banky.⁹⁷ Vedle těchto ústavně garantovaných záruk můžeme uvést některé zákonné záruky nezávislosti členů Nejvyššího kontrolního úřadu⁹⁸ nebo Veřejného ochránce práv.⁹⁹

Pakliže budeme hovořit o nezávislosti ve vztahu ke správním úřadům, stává se ona nezávislost pojmem dosti širokým a relativním. Pohledem komunitárního práva je pojem nezávislost ve vztahu k veřejným orgánům, tedy i správním úřadům, obvykle vykládán SDEU jako „postavení, které zajistí dotyčnému orgánu možnost jednat zcela svobodně, bez jakýchkoliv pokynů nebo nátlaku za strany subjektů, na nichž má být nezávislost zajištěna.“¹⁰⁰ Vzhledem k tomu, že se požadavky nezávislosti v předpisech komunitárního práva různí a mnohdy ani

⁹³ HANDRLICA, Jakub. *Nezávislé správní orgány*. Praha: Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, 2009, s. 17.

⁹⁴ PŘIBÁŇ, Jiří. *Nezávislost a závislosti* [online]. advojka.cz, 2012, [cit. 2. července 2024]. Dostupné z: <https://www.advojka.cz/archiv/2012/23/nezavislost-a-zavislosti>.

⁹⁵ Článek 81 a 82 Ústavy České republiky.

⁹⁶ Článek 97 Ústavy České republiky.

⁹⁷ Článek 98 Ústavy České republiky.

⁹⁸ Např. pro předsedu Nejvyššího kontrolního úřadu je v § 10 odstavci 7 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu stanovena podmínka inkompability funkcí.

⁹⁹ Např. § 3 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv.

¹⁰⁰ Rozsudek ze dne 13. června 2018, *Komise v. Polsko*, C-530/16, bod 67.

neupřesňují způsob jejich zajištění, hrozí riziko jejich nesprávné implementace, jež se může vyjasnit až rozhodnutím SDEU, který deklaruje onu nesprávnou implementaci.¹⁰¹

V českém právním prostředí je pojetí nezávislosti úřadů mezi tuzemskými právními teoretiky různorodé. Podle V. Mikuly se nezávislost projevuje v aspektech personálních, funkčních a ekonomických.¹⁰² J. Handrlíca rozlišuje nezávislost na funkční a politickou.¹⁰³ O. Pouperová předkládá dělení nezávislosti na politickou a hospodářskou. Politickou nezávislost dále diferencuje na funkční, personální a finanční.¹⁰⁴ V. Sládeček rozděluje nezávislé správní úřady na relativně nezávislé a absolutně nezávislé, byť sám připouští že se jedná o nadsázku, neb každý úřad je alespoň minimálně napojen na státní aparát.¹⁰⁵ O absolutní nezávislosti vůbec lze v kontextu práva hovořit jen stěží, neboť se jedná o jakýsi ideál, jehož dosažení je velmi komplikované či dokonce nemožné.

Pro úplnost ještě nemohu opomenout zmínku o tom, že v zahraničních publikacích bývá nezávislost regulačních autorit rozlišována na formální a neformální či přesněji *de facto* nezávislost. Koncepce formální nezávislosti je koncipována jako nezávislost v teoretické rovině, respektive jde o posuzování nezávislosti dané autority na základě jednotlivých indexů nezávislosti obsažených v právních předpisech.¹⁰⁶ Původně byla tato koncepce vyvinuta a používána v literatuře zabývající se centrálními bankami.¹⁰⁷ Později F. Gilardi vytvořil a podrobněji rozpracoval několik atributů nezávislosti úřadů vycházejících z právních předpisů a přiřadil jim číselnou hodnotu. Atributy byly řazeny do jednotlivých indexů, z jejichž výsledného součtu bylo možné číselným údajem vyjádřit nezávislost onoho úřadu.¹⁰⁸ Formální nezávislost musí být nepochybně doprovázena faktickou nezávislostí, která je chápána jako opravdová nezávislost úřadů. Ta však nemusí být naplněna ani v případě, je-li dodržena formální nezávislost, neboť podle K. Jakubowicze neexistují žádné účinné právní pojistky,

¹⁰¹ POUPEROVÁ, Olga. *Nezávislé regulační orgány v judikatuře Soudního dvora Evropské unie*. Acta Iuridica Olomucensia, 2017, č. 1, s. 165–178.

¹⁰² MIKULE, Vladimír. Nezávislé správní orgány? In: JIRÁSKOVÁ, Věra, KLENER, Pavel. *Konference 2001: český stát a vzdělanost*. Praha: Karolinum, 2002, s. 251.

¹⁰³ HANDRLICA, Jakub. *Nezávislé správní orgány ...*, s. 18–49.

¹⁰⁴ POUPEROVÁ, Olga. *Institucionální aspekty ...*, s. 84.

¹⁰⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní ...*, s. 261.

¹⁰⁶ např. GILARDI, Fabrizio, MAGGETTI, Martino. The independence of regulatory authorities. In: LEVI-FAUR, David. *Handbook on the Politics of Regulation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2011, s. 201.

¹⁰⁷ CUKIERMAN, Alex a kol. Measuring the Independence of central banks and its effect on policy outcomes. *The World Bank Economic Review*, 1992, roč. 6, č. 3, s. 354–383.

¹⁰⁸ Srov. GILARDI, Fabrizio. Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis. *Journal of European Public Policy*, 2002, č. 9.6, s. 873–893.

kterými by bylo možné vždy zaručit ochranu před neformálními politickými vlivy.¹⁰⁹ Určení a zkoumání skutečné nezávislosti úřadu je oproti nezávislosti formální, jež se dá vyjádřit kupříkladu pomocí zmíněného Gilardiho indexu¹¹⁰, velmi komplikované, a proto také méně řešené.¹¹¹

Proto abych teoreticky nastínil nezávislost ÚPDI, mi budou podkladem zmíněná pojetí tuzemských autorů, rozčleněná do jednotlivých aspektů. Ty budu aplikovat vzájemně, případně lehce modifikovat a doplňovat konkrétními informacemi o ÚPDI, jež vyplývají z české a evropské právní úpravy, judikatury a dalších odborných zdrojů.

¹⁰⁹ JAKUBOWICZ, Karol. *The Independence of Regulatory Authorities – Keynote speech*. [online]. Praha: European Platform of Regulatory Authorities, 2007, s. 6. Dostupné z: https://cdn.epra.org/attachments/files/1380/original/EPRA_keynote_KJ.pdf?1323685662.

¹¹⁰ GILARDI, Fabrizio. The formal independence of regulators: a comparison of 17 countries and 7 sectors. *Swiss Political Science Review*, 2005, roč. 11, č. 4, s. 147–149.

¹¹¹ V českém právním prostředí vzniklo doposud pouze jediné dílo: KLIMENTOVÁ, Eliška. *Nezávislý regulátor jako orgán veřejné moci* [online]. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2023. Dostupné z: <https://dodo.is.cuni.cz/handle/20.500.11956/187998>. Ze zahraniční literatury lze uvést dílo: MAGGETTI, Martino. De facto independence after delegation: A fuzzy-set analysis. *Regulation & Governance*, 2007, roč. 1, č. 4, s. 271-294.

1.2.5. Nestrannost a transparentnost v rozhodovací činnosti

J. Handrlica vysvětluje funkční nezávislost jako nestrannost či nepodjatost správního orgánu „*ve vztahu k jednotlivým subjektům, které působí ve spravovaném odvětví a jsou (potenciálně) účastníky řízení vedených před tímto orgánem*“¹¹² Správní orgán by si měl počínat takovým způsobem, aby nebyla nijak narušena jeho objektivnost, nestrannost a nepodjatost čili rozhodovat pouze ve veřejném zájmu, nikoliv prosazovat zájmy soukromé. Osobám podílejícím se na výkonu právních prostředků orgánu by měly být ustanovena pravidla zajišťující zamezení střetu zájmů.¹¹³

Společně s nestranností orgánu je stejně tak podstatná i jeho transparentnost. J. Handrlica totiž dodává, že „*transparentnost a rovnost podmínek v řízení před orgány státní správy sehrává důležitou roli nejen pro již existující subjekty působící na v rámci konkrétního trhu, ale i pro potenciální – tuzemské i zahraniční – zájemce o vstup na tyto trhy.*“¹¹⁴ I přesto, že požadavky nestrannosti a transparentnosti správních orgánů nejsou výhradními znaky nezávislých správních úřadů, dovolím si je velmi krátce představit.

Nejdříve bych však chtěl podotknout, že pojmy nezávislost a nestrannost mohou být zaměňovány, byť nesprávně. Zatímco nezávislost v plné míře disponují pouze soudci¹¹⁵ a v určitém rozsahu je požadována u představitelů nezávislých správních úřadů¹¹⁶, nestrannost je nepostradatelným a imanentním prvkem fungování každého správního orgánu.¹¹⁷ Chybějící nezávislost správních orgánů není oproti nestrannosti považována za ústavní deficit.¹¹⁸

Nestrannost představuje objektivní a předem nezaujatý přístup k výkonu pravomocí orgánu osobou, která neprosazuje jiný zájem, než je zákonem presumován.¹¹⁹ Nestranností je možné do jisté míry rozumět absenci podjatosti či nepodjatost, čemuž nasvědčuje i rozsudek

¹¹² HANDRLICA, Jakub. *Nezávislé správní orgány ...*, s. 18.

¹¹³ Tamtéž, s. 21–23.

¹¹⁴ Tamtéž, s. 20–21.

¹¹⁵ Nelze ztotožňovat ani nezávislost členů Nejvyššího kontrolního úřadu s nezávislostí, jež přísluší soudcům. Viz Nález Ústavního soudu ze dne 2. února 2016, sp. zn. Pl. ÚS 14/15.

¹¹⁶ V této souvislosti je možné v určitém rozsahu a v určitých případech na představitele nezávislých správních úřadů analogicky aplikovat judikaturu pojednávající o podjatosti soudců. Např. Nález Ústavního soudu ze dne 31. srpna 2004, sp. zn. I. ÚS 371/04.

¹¹⁷ Se zakotvením nestrannosti správních orgánů pracuje i správní řád, když tuto povinnost přímo stanovuje v ustanovení § 7 odst. 1. Zároveň je třeba zmínit usnesení Ústavního soudu ze dne 25. června 2009, sp. zn. II. ÚS 1062/08, ve kterém byla judikována nutnost extenzivního výkladu čl. 6 odstavce 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

¹¹⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. listopadu 2012, sp. zn. I As 89/2010–119, bod 41.

¹¹⁹ Ministerstvo vnitra. *Metodická pomůcka k § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád: systémová podjatost* [online]. Praha: odbor legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra České republiky, 2017. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/metodika-systemova-podjatost.aspx>.

Nejvyššího správního soudu.¹²⁰ Podjatost bývá charakterizována jako vztah osoby podílející se na rozhodování „*k projednávané věci či k účastníkům řízení, resp. jejich zástupcům, který vyvolává pochybnost o objektivitě projednávání a rozhodování věci.*“¹²¹ Pojímána je ve dvou formách, a to jako podjatost objektivní a subjektivní. Subjektivní podjatost reflektuje osobní zájem rozhodující osoby na výsledku řízení. Objektivní podjatost je vyvozována z objektivních kritérií a není založena na osobní zájmu, nýbrž jde o situaci, kdy je rozhodující osoba ovlivněna vnějšími tlaky natolik, že schopnost jejího nestranného rozhodování je deformována.¹²² Lze se také setkat s pojmem systémová podjatost, která nastává v situaci, kdy na základě zaměstnaneckého či služebního poměru existují pochybnosti ohledně nestranného rozhodování úřední osoby.¹²³ V tomto případě mohou být z projednání a rozhodování ve věci vyloučeny všechny úřední osoby zařazené do jednoho správního orgánu.¹²⁴

V českém pozitivní právu je ochrana před podjatostí úředních osob obecně zajištěna prostřednictvím institutu vyloučení z projednávání a rozhodování věci, který je zakotvený v ustanovení § 14 správního řádu. Toto ustanovení, umožňující kontrolu nestrannosti nezávislých úřadů, však dále v odst. 7 vylučuje aplikaci na vedoucí představitele ústředních správních úřadů, tzn. i na vedoucí nezávislých správních úřadů. Z. Adamusová v této souvislosti uvádí, že důvod je poměrně elementární, neboť o vyloučení vedoucího ústředního správního úřadu by neměl kdo rozhodnout.¹²⁵ Nestrannost úředních osob je kromě právních předpisů rovněž zabezpečována služebními předpisy, jejichž porušení by mohlo vést ke kárnému provinění dle ustanovení § 88 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě (dále jen „zákon o státní službě“). Pokud by k takovému porušení došlo, pak lze dle ustanovení § 89 zákona o státní službě očekávat uložení kárného opatření. Z obsahu negativního výčtu v ustanovení § 2 zákona o státní službě vyplývá, že z působnosti tohoto zákona jsou opět vyloučeni předsedové nezávislých správních úřadů. Jako podpůrné nástroje v ochraně nestrannosti úředních osob slouží etické a profesní kodexy. Příkladem může být Etický kodex úředníků a zaměstnanců

¹²⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. března 2013, č. j. 5 As 43/2011-185.

¹²¹ Ministerstvo vnitra. *Metodická pomůcka k § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád: systémová podjatost* [online]. Praha: odbor legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra České republiky, 2017. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/metodika-systemova-podjatost.aspx>.

¹²² Tamtéž.

¹²³ Otázka systémové podjatosti je bohatě judikována např. v: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. prosince 2004, č. j. 2 As 21/2004–67, Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. října 2008, sp. zn. I. ÚS 553/07, Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. června 2015, č. j. 7 As 57/2015–80.

¹²⁴ FIALA, Zdeněk a kol. *Správní řád. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, aktualizováno k 2020 [cit. 10. června 2024]. Dostupné z: databáze aspi.cz

¹²⁵ ADAMUSOVÁ, Zuzana. Vyloučení z projednávání a rozhodování věci. In: KOPECKÝ, Martin a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2022. Dostupné z: databáze aspi.cz.

veřejné správy, jež shrnuje základní pravidla chování a jednání úředních osob a zaměstnanců ve veřejné správě.

Při kontrole nestrannosti sehrává významnou roli také Veřejný ochránce práv, který se podílí na ochraně osob před nezákonným jednáním úřadů¹²⁶ a v konečném důsledku i soudy. Ty mohou být jakýmsi ukazateli detekujícími skutečnou nestrannost úřadů. Kdybychom chtěli posoudit nestrannost ÚPDI, můžeme vycházet z jeho rozhodovací činnosti mezi lety 2017–2023, která byla před soudem ve všech případech shledána jako bezchybná.¹²⁷

Transparentnost nebo také otevřenost či průhlednost veřejné správy je stejně tak jako nestrannost jedním z principů dobré správy.¹²⁸ Je nástrojem kontroly veřejné správy, který umožňuje nahlédnout do činností správních orgánů a dává prostor k účasti veřejnosti. Patří mezi principy kvalitní regulace představené OECD.¹²⁹ Ve vztahu k nezávislým úřadům coby nezávislým regulátorům je nepostradatelnou součástí jejich fungování. Transparentnost a s ní spjaté veřejné konzultace s regulovanými subjekty mají pomoci zajistit, aby rozhodnutí orgánů byla činěna na základě širokého množství důkazů, tak aby co nejvíce reflektovala opravdové potřeby a požadavky daného odvětví.¹³⁰ Taktéž může pomoci eliminovat některé z příčin selhání regulátorů.¹³¹

V případě ÚPDI můžeme konstatovat, že si při výkonu svých činností v období mezi lety 2017-2023 počínal transparentně. Skrze své internetové stránky publikoval vydaná rozhodnutí a informace týkající se soudního rozhodování. Plnil požadavky Evropské unie podle vyhlášky č. 515/2020,¹³² a také požadavky dle ustanovení § 5 odst. 1 a 2 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Jako povinný subjekt dle zákona č. 106/1999 Sb., o

¹²⁶ § 1 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv.

¹²⁷ Viz zprávy o činnosti a hospodaření ÚPDI za rok 2022 a 2023.

¹²⁸ Veřejný ochránce práv. *Principy dobré správy* [online]. Brno. Dostupné z:

<https://www.ochrance.cz/dokument/principy-dobre-spravy/principy-dobre-spravy.pdf>.

¹²⁹ TRNKA, David. Principy kvalitní regulace. In: HRABCOVÁ, Dana (eds.). *Principy dobré správy. Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci*. Brno: Masarykova univerzita pro Kancelář veřejného ochránce práv, 2006, s. 128.

¹³⁰ Organisation for Economic Co-operation and Development. *Being an Independent Regulator* [online]. Paris: OECD Publishing, 2016. Dostupné z: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2016/07/being-an-independent-regulator_g1g66e65/9789264255401-en.pdf.

¹³¹ Např. jev zvaný zachycení regulátora či informační asymetrii. Srov. Organisation for Economic Co-operation and Development. *Regulatory Policies in OECD Countries. From Interventionism to Regulatory* [online]. Paris: OECD Publishing, 2002. Dostupné z: <https://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/OECD-Regulatory-Policies-in-OECD-Countries-2002.pdf>.

¹³² Vyhláška č. 515/2020 Sb., o struktuře informací zveřejňovaných o povinném subjektu a o osnově popisu úkonů vykonávaných v rámci agendy.

svobodném přístupu k informacím poskytoval informace vztahující se k jeho působnosti.¹³³ Pořádal setkání s dopravci, uskutečňoval mezinárodní sdružení a samotní zástupci z ÚPDI se účastnili mezinárodních jednání. V souladu s článkem 57 odst. 1 směrnice 2012/34/EU spolupracoval s regulačními subjekty ze zahraničí při výměně informací o svých činnostech a zásadách při rozhodování a poskytoval další informace související s jeho a soudní rozhodovací praxí. Širší veřejnosti se snažil svůj odborný názor přiblížit podporou zaměstnanců ve vydávání odborných publikací a prezentací úřadu.¹³⁴

¹³³ Na stránkách úřadu byly zveřejňovány výroční zprávy o činnosti ÚPDI v oblasti poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. V těchto zprávách byly uvedeny informace, kterých se žádosti týkaly.

¹³⁴ Viz zpráva o činnosti a hospodaření ÚPDI za rok 2022.

1.2.6. Politická nezávislost

Je-li vedena diskuze ohledně nezávislosti úřadů, pak se odvážím tvrdit, že právě politická nezávislost je ta nejprobíranější.¹³⁵ Vždyť i koncepce historicky prvních nezávislých úřadů vznikajících na území Spojených států amerických, byla založena na izolaci vlivů ze stran vládní garnitury.¹³⁶ Zajištění nezávislosti úřadů na vládě má pomoci řešit problém věrohodného závazku (*credible commitment*) a politické nejistoty (*political uncertainty*).¹³⁷ Problém věrohodného závazku spočívá v nekonzistentnosti regulačních závazků, které by mohly odradit současné, ale i potenciální soukromé investory. Stát v pozici regulátora totiž mnohdy kvůli náhlým politickým změnám či jiným vlivům nedokáže onu podstatnou konzistentnost regulace zaručit. Možným řešením by mělo být právě delegování výkonu regulace na autority, které jsou od politických vlivů vzdáleny.¹³⁸ Politická nejistota značí nejasnost a nepředvídatelnost ve směřování politiky nové vlády. Svěření regulace do rukou nezávislého regulátora má umožnit ponechat politiku předchozí vlády a pomoci tak eliminovat politickou nejistotu.¹³⁹

Kdysi G. Majone ve svém díle *The Rise of the Regulatory State in Europe* poukázal na důležitou roli regulačních autorit nezávislých na vládě v liberalizovaných a privatizovaných trzích evropských zemí. Za důvody vedoucí k nárůstu těchto agentur označil následující – potřeba odbornosti ve věcech mimořádně náročných či v technických záležitostech, kterou by soudy či ministerstva nedisponovaly, podpora participace veřejnosti prostřednictvím veřejných konzultací, poskytnutí větší stability, kontinuity a flexibility při výkonu činností nezávislých regulačních agentur, ochrana občanů před úřední povýšeností a schopnost větší podpory veřejných diskuzí o problematických otázkách.¹⁴⁰

¹³⁵ To potvrzuje i fakt, že vyvolá mnohé pochybnosti nad ústavními principy demokratického státu, které byly již výše nastíněny.

¹³⁶ V roce 1887 byla zákonem o mezistátním obchodu (Interstate Commerce Act) zřízena Mezistátní obchodní komise (Interstate commerce commission). Její členové nepodléhali během výkonu své funkce přímé kontrole prezidentovi USA. Vyjádřením nezávislosti na vládě se v podmínkách USA totiž míní nezávislost na prezidentovi. Viz POUPEROVÁ, Olga. Nezávislé správní úřady zejména na příkladu Rady pro rozhlasové a televizní vysílání. In: SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Organizace státní správy – vývojové tendence*. Praha: Leges, 2014, 47 s.

¹³⁷ Srov. GILARDI, Fabrizio. The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2005, č. 598, s. 87-99.

¹³⁸ BERTELLI, Anthony, WHITFORD, Andrew. Perceiving credible commitments: How independent regulators shape elite perceptions of regulatory quality. *British Journal of Political Science*, 2009, roč. 39, č. 3, s. 517–537.

¹³⁹ Srov. GILARDI, Fabrizio. The Institutional Foundations ..., s. 87.

¹⁴⁰ MAJONE, Giandomenico. The rise of the regulatory state in Europe. *West European Politics*, 1994, roč. 17, č. 3, s. 84.

Politická nezávislost je bezpochyby tou nejvýznačnější složkou nezávislosti úřadů jako takové. O. Pouperová rozděluje politickou nezávislost do třech částí, kterými jsou nezávislost funkční, personální a finanční.¹⁴¹ Tyto jednotlivé části představím a aplikuji na ÚPDI.

¹⁴¹ POUPEROVÁ, Olga. *Institucionální aspekty ...*, s. 66–72.

1.2.7. Funkční nezávislost

Funkční nezávislost úřadů je spatřována ve dvou projevech. Prvním projevem je absence *vztahu subordinace*, což znamená, že se správní úřady při výkonu své působnosti řídí pouze obecně závaznými předpisy, nikoli pokyny ani interními předpisy vlády.¹⁴² Pro ÚPDI toto zákonodárce zajistil v ustanovení § 3 odst. 2 ZÚPDI tím, že explicitně stanovil vázanost ÚPDI pouze zákony a jinými právními předpisy.

Druhým projevem je *absence nadřazenosti instanční*. V českém právním systému to znamená, že neexistuje žádný jiný orgán než soud, který by mohl rozhodnutí nezávislých správních úřadů zrušit.¹⁴³ Jelikož je ÚPDI ústředním správním úřadem, nemá žádný nadřazený správní úřad čili neexistuje žádný úřad, ke kterému by bylo možné se odvolat, je tato podmínka splněna. U monokraticky organizovaných nezávislých úřadů, kde v čele stojí předseda, je ovšem přípustné podání rozkladu dle ustanovení § 152 správního řádu, jehož devolutivní účinek zůstává v horizontální linii.¹⁴⁴ Návrh na rozhodnutí předsedy vždy obligatorně předkládá rozkladová komise, která sestává z externích odborníků. Výstupy rozkladové komise mají spíše formu doporučení a nejsou pro předsedu závazné, avšak mohou být dobrým podkladem pro nestranné rozhodování předsedy.¹⁴⁵

ÚPDI splňuje podmínku stanovenou v článku 56 odst. 9 směrnice 2012/34/EU, aby nepodléhal kontrole jiné správní instance. Proti rozhodnutí ÚPDI je přípustný pouze opravný prostředek, kterým je rozklad podaný předsedovi ÚPDI. Dále je směrnicí 2012/34/EU v článku 56 odst. 10 vyžadováno, aby rozhodnutí ÚPDI podléhalo výlučně soudnímu přezkumu. Zde v minulosti docházelo k problematické interpretaci pojmu *judicial review*, protože vnitrostátní právní úprava, konkrétně ustanovení § 65a odst. 2 zákona o drahách, připouštěla podání žaloby k civilnímu soudu.¹⁴⁶ Novelou¹⁴⁷ byl zákonodárcem přidán do ustanovení § 65a zákona o drahách odstavec 2, který tento problém vyřešil.

Z judikatury SDEU, kterou bychom mohli analogicky aplikovat na funkční nezávislost regulačního orgánu pro železniční odvětví, lze zmínit rozsudek SDEU ve věci C-518/07 a rozsudek SDEU ve věci C-614/10. V první věci bylo SDEU konstatováno, že Německo

¹⁴² POUPEROVÁ, Olga. *Institucionální aspekty ...*, s. 67.

¹⁴³ Tamtéž, str. 67–68.

¹⁴⁴ Tamtéž.

¹⁴⁵ KOPECKÝ, Martin a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2022. Dostupné z: databáze aspi.cz.

¹⁴⁶ Srov. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. ledna 2023, č. j. 29 C 142/2023-333.

¹⁴⁷ Zákon č. 426/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

nesprávně implementovalo směrnici 95/46/ES o ochraně osobních údajů, konkrétně požadavek na *úplnou nezávislost orgánů* pověřených ochranou osobních údajů. Evropská komise tvrdila, že Německo nesplnilo tento požadavek, protože orgány odpovědné za ochranu údajů byly pod státním dohledem, což mohlo ohrozit jejich nezávislost. Klíčovým závěrem SDEU bylo, že aby orgány ochrany osobních údajů mohly plnit svoji funkci nestranně a objektivně, musí být vyloučen jakýkoliv vnější vliv včetně vlivu ze strany vlády nebo jiných státních orgánů, ač jde o jakoukoliv formu státního dohledu.¹⁴⁸

V druhé věci týkající se Rakouska SDEU konstatoval, že rakouský orgán pro ochranu údajů nesplňoval požadavek týkající se zajištění *zcela nezávislého fungování*, neboť zde byla přípustná funkční a instanční nadřízenost. Přesněji šlo o několik hrozeb, jimiž mohla být nezávislost narušena. Činnost tajemníka rakouské Komise pro ochranu údajů podléhala dohledu ze strany jemu nadřízenému úředníkovi, jenž disponoval určitou dozorovou pravomocí. Úřad spolkového kancléře poskytoval Komisi pro ochranu údajů vybavení a zaměstnance, což znamenalo, že personál byl složen ze státních úředníků. Spolkovému kancléři příslušelo právo se kdykoli informovat o řízeních vedených Komisí, a existovala tak potenciální hrozba zásahu do nezávislosti úřadu.¹⁴⁹

K výše uvedené judikatuře utvářející pohled Evropské unie na nezávislost regulačních orgánů mohu dále doplnit rozsudek SDEU ve věci C-378/19. Předmětem této věci byla žádost o rozhodnutí o předběžné otázce zaslaná SDEU na základě rozhodnutí Ústavního soudu Slovenské republiky. Řízení před Ústavním soudem Slovenské republiky bylo iniciované ze strany prezidenta Slovenské republiky, který se domáhal určení neslučitelnosti vnitrostátní právní úpravy s právní úpravou komunitární. Namítal rozpor ustanovení § 5 odstavce 1 a § 14 odstavce 3 zákona č. 250/2012 Z.z., o regulácii v sieťových odvetviach s ústavní vnitrostátní právní úpravou a komunitární právní úpravou, neboť neměly být správně implementovány směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/72 ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 2003/54/ES (dále jen „směrnice 2009/72“) a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/73 ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem a o zrušení směrnice 2003/55/ES (dále jen „směrnice 2009/73“).

¹⁴⁸ Podrobněji v: POUPEROVÁ, Olga. *Nezávislé regulační orgány v judikatuře Soudního dvora Evropské unie*. Acta Iuridica Olomucensia, 2017, č. 1, s. 165–178.

¹⁴⁹ Tamtéž.

Prezidentka slovenské republiky, která dále navázala na svého předchůdce, tvrdila, že změnou zákona došlo ke dvěma zásahům do nezávislosti Úradu pre reguláciu sieťových odvetví, neboť byl nesprávně proveden článek 35 odstavce 4 a 5 směrnice 2009/72 a článek 39 odst. 4 a 5 směrnice 2009/73. První zásah spočíval ve změně pravomoci jmenovat a odvolávat předsedu zmíněného úřadu. Druhým zásahem mělo dojít k rozšíření okruhu účastníků v úřadem vedených řízeních o ceně.¹⁵⁰ Pro tuto část bakalářské práce zaměřující se na funkční nezávislost, krátce nastíním případ druhého zásahu, přičemž případ prvního zásahu bude rozebrán v následující podkapitole.

Podle novely zákona¹⁵¹ č. 250/2012 Z.z., o regulácii v sieťových odvetviach bylo v ustanovení §14 odstavce 3 stanoveno, že účastníkem řízení o ceně je v určitých případech Ministerstvo hospodárství a Ministerstvo životního prostředí Slovenské republiky, která mají v rámci řízení hájit veřejný zájem. K prezidentkou namítanému účastenství státních orgánů SDEU ve svém závěru sdělil, že „*čl. 35 odst. 4 a 5 směrnice 2009/72 neobsahuje žádné ustanovení, které by zakazovalo účastenství zástupců vnitrostátních ministerstev v určitých řízeních o ceně, která se týkají zejména přístupu k elektrické přenosové a distribuční soustavě, jakož i přenosu a distribuce této energie.*“¹⁵² Dále dodal, že je nezbytné, „*aby projednávané věci zástupci vnitrostátních ministerstev nemohli své účastenství v těchto řízeních o ceně využít k tomu, aby vyvíjeli jakýkoli nátlak na regulační orgán nebo mu udělovali pokyny, které by mohly ovlivnit jeho rozhodnutí v rámci povinností a pravomocí plynoucích z článku 37 této směrnice.*“¹⁵³

P. Chropovský ve své publikaci o atributech nezávislosti energetických regulačních orgánů na Slovensku nabízí relativně kritický názor na zmíněné závěry SDEU, když poukazuje na nedostatečné zohlednění vnitrostátní právní úpravy, jež umožňuje ministerstvům použít silné nástroje, jimiž mohou ovlivňovat rozhodnutí regulačního orgánu a tím prosazovat politický zájem.¹⁵⁴ V souvislosti s tím se pak nabízí otázka, zda by skutečně lepším řešením pro zajištění nezávislosti nebylo úplné vyloučení politických orgánů z jakýchkoliv řízení před regulačním orgánem.

¹⁵⁰ Rozsudek ze dne 11. června 2020, *Prezident Slovenskej republiky*, C-378/19.

¹⁵¹ Zákon č. 164/2017 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 250/2012 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach, ve znení neskorších predpisov.

¹⁵² Rozsudek ze dne 11. června 2020, *Prezident Slovenskej republiky*, C-378/19, bod 55.

¹⁵³ Tamtéž, bod 62.

¹⁵⁴ CHROPOVSKÝ, Pavol. Atribúty nezávislosti národných energetických regulačných orgánov. *Právny obzor*, č. 4/2022, s. 323.

1.2.8. Personální nezávislost

Pro to, aby byl úřad nezávislý, musí být nezávislý při jeho činnosti i personální substrát, kterým je tvořen. R. Pomahač výstižně zmiňuje, že nelze uvažovat o nezávislosti úřadu v případech, kdy nebudou nezávislí i jeho vedoucí úředníci.¹⁵⁵ Dodává však, „že *pokud tito úředníci nebudou nezávislí, budou je úkolovat politici. A když budou nezávislí, budou prosazovat vlastní zájmy.*“¹⁵⁶ Koncepci úřední nezávislosti tak nelze chápat ve smyslu absolutní nezávislosti, jelikož „*nezávislost je relevantním a komplementárním atributem.*“¹⁵⁷

S personální nezávislosti souvisí snad jedna z nejsilnějších kompetencí politických sil v ovlivňování nezávislých správních úřadů, a to obsazování vedoucích pozic.¹⁵⁸ Respektive nominační pravomoc, při níž se uplatňuje tzv. *sdílená pravomoc*.¹⁵⁹ Jeden nebo více orgánů navrhnou kandidáta, kterého pak do funkce jmenuje orgán jiný.¹⁶⁰ Podle 78. bodu preambule směrnice 2012/34/EU je třeba při jmenování vedoucího představitele železničního regulačního orgánu postupovat takovým způsobem, „*který zejména zajistí, aby osoby s rozhodovací pravomocí jmenoval veřejný orgán, jenž ve vztahu k regulovaným podnikům přímo neuplatňuje vlastnická práva.*“ Jako příklad tohoto orgánu je zde uveden parlament, předseda vlády či prezident. Předseda ÚPDI byl navržen ministrem dopravy¹⁶¹ a dle ustanovení § 4 odst. 1 ZÚPDI jmenován vládou.

Jmenování předsedy železničního regulačního orgánu musí být dle článku 55 směrnice 2012/34/EU uskutečňováno na základě jasných a transparentních pravidel, jimiž je garantována nezávislost regulačního orgánu na politických orgánech a dalších veřejnoprávních orgánech, které ve vztahu k regulačnímu orgánu přímo neuplatňují vlastnická práva. Vždy musí být také striktně zákonem upraveny podmínky pro jmenování vedoucího regulačního orgánu a pravomoc jej jmenovat musí být prováděna pouze v souladu s taxativně stanovenými a

¹⁵⁵ POMAHAČ, Richard. (Ne)závislá státní služba. In: KUDRNA, Jan. (eds.). *Ústava v kontextu společenských změn (K 30. výročí jejího přijetí)*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, s. 183.

¹⁵⁶ Tamtéž.

¹⁵⁷ Tamtéž, str. 184.

¹⁵⁸ 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, 2017, s. 105.

¹⁵⁹ POUPEŘOVÁ, Olga. Nezávislé správní úřady. *Správní ...*, s. 209–226.

¹⁶⁰ Tamtéž.

¹⁶¹ Ministr dopravy Daniel Ťok navrhl v roce 2017 na základě výsledků výběrového řízení na předsedu ÚPDI vládě Pavla Kodyma. Toho však vláda jmenovala až po třetím návrhu ministra, neboť poprvé jej odmítla a po druhé se návrhem odmítla zabývat.

ověřitelnými objektivními kritérii.¹⁶² S ohledem na skutečnost, že místopředseda ÚPDI může dle § 5 odst. 1 ZÚPDI zastupovat předsedu, jsou na jeho jmenování kladeny stejné požadavky.

Výkon funkce předsedy je dále zajisté spjat s časovým hlediskem, kterým je jeho funkční období ohraničeno a s možností znovujmenování. Delší funkční období by mělo být větší garancí nezávislosti, avšak doživotní jmenování je vyloučeno. Je tomu tak, protože specializace a odbornost nezávislých správních úřadů si žádá expertů, kteří mají být s ohledem na neustále měnící se vývoj nejvíce kompetentní.¹⁶³ Směrnice 2012/34/EU v článku 55 odst. 3 připouští možnost jmenovat představitele železničního regulačního orgánu na dobu neurčitou či na dobu určitou s přípustností znovujmenování. Podle ustanovení § 4 odst. 1 ZÚPDI činí funkční období předsedy ÚPDI 6 let a není vyloučeno ani jeho znovujmenování. Délka funkčního období předsedy ÚPDI byla nastavena tak, aby přesahovala 8. volební období Poslanecké sněmovny České republiky, neboť tím má být zajištěno oproštění se od krátkodobých politických zájmů přizpůsobených volebnímu cyklu.¹⁶⁴

Jak jsou na jedné straně jasně stanoveny podmínky pro ustavení předsedy a místopředsedy do funkce, tak na druhé straně musí být zajištěno jejich dodržování během výkonu funkce. Pokud by docházelo k porušování podmínek, pak musí existovat možnost odvolání. Správně vymezené důvody pro odvolání, povinnost jejich náležitého odůvodnění a sdílená pravomoc orgánů, stejně tak jak je tomu u nominace a jmenování, jsou pak pojistkami před možným zneužitím odvolání.¹⁶⁵

Zákonem stanovené funkční období představitele regulačního orgánu pro železniční odvětví nemůže být libovolně předčasně ukončeno. SDEU ve věci C-288/12, v níž řešil porušení nezávislosti maďarského dozorového orgánu zřízeného na základě článku 28 směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů, došel k závěrům, které bychom mohli použít na regulační orgán pro železniční odvětví.¹⁶⁶ A totiž to, že pokud by „členský stát mohl libovolně ukončit mandát orgánu dozoru před uplynutím původně stanoveného funkčního období a nedodržel pravidla a záruky předem stanovené za tím účelem použitelnými právními předpisy, mohla by hrozba takového ukončení, která by se nad tímto orgánem vznášela po celou dobu výkonu jeho mandátu, vést k určité poslušnosti vůči politickým

¹⁶² Rozsudek ze dne 13. června 2018, *Komise v. Polsko*, C-530/16, bod 86.

¹⁶³ POUPEROVÁ, Olga. *Institucionální aspekty ...*, s. 70.

¹⁶⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 320/2016 Sb., zvláštní část, s. 33.

¹⁶⁵ POUPEROVÁ, Olga. *Nezávislé správní úřady. Správní ...*, s. 209–226.

¹⁶⁶ Rozsudek ze dne 8. dubna 2014, *Komise v. Maďarsko*, C-288/12.

orgánům, která je neslučitelná s uvedeným požadavkem nezávislosti. ¹⁶⁷ Bezsporu by tak byla narušena nezávislost funkční, neboť „*pouhé riziko, že by orgány státního dohledu mohly politicky ovlivňovat rozhodnutí orgánů dozoru, postačuje k narušení nezávislého plnění úkolů těchto orgánů.*“ ¹⁶⁸

Do pozice předsedy ÚPDI může být jmenován pouze občan České republiky, který splňuje následující kritéria: je plně svéprávný, nebyl pravomocně odsouzen pro trestný čin ¹⁶⁹, má vysokoškolské magisterské vzdělání, vykonává alespoň 7 let praxi v oblasti působnosti ÚPDI a z toho alespoň 3 roky zastává vedoucí funkci. ¹⁷⁰ Při výkonu jeho funkce je vázán podmínkou inkompatibility s některými jinými veřejnými funkcemi. Nepochybně je také vyloučena majetková účast na podnikající obchodní společnosti v dopravním sektoru. ¹⁷¹ Vláda je dle ustanovení § 4 odstavce 5 a 6 ZÚPDI oprávněna odvolat předsedu ÚPDI, přestane-li splňovat některou z výše uvedených podmínek pro své jmenování či ohrozí-li důvěru v nestrannost a nezávislost ¹⁷²ÚPDI. K jeho odvolání může dojít i tehdy, pokud o to sám požádá, anebo svou funkci nevykonává déle jak půl roku. Pro místopředsedu ÚPDI platí stejné podmínky neslučitelnosti funkcí a bezúhonnosti jako u předsedy ÚPDI. ¹⁷³ Žádné jiné podmínky ohledně praxe či vzdělání ZÚPDI neobsahuje.

V rozsudku SDEU ve věci C-378/19, který byl již výše nastíněn, byla také řešena otázka změny orgánu s jmenovací a odvolávací pravomocí. Podle slovenského zákona č. 250/2012 Z. z., o regulácii v sieťových odvetviach náležela pravomoc jmenovat a odvolávat předsedu Úřadu pro regulaci síťových odvětví prezidentovi republiky. ¹⁷⁴ To se změnilo novelou zákona ¹⁷⁵, kdy tato pravomoc přešla do rukou slovenské vlády. Vláda změnu zákona argumentovala svojí odpovědností za regulaci síťových odvětví ¹⁷⁶ a vyloučením ohrožení nezávislosti úřadu, neboť

¹⁶⁷ Tamtéž, bod 53.

¹⁶⁸ Tamtéž, bod 54.

¹⁶⁹ Konkrétně za úmyslný trestný čin, nedbalostní trestný čin proti pořádku ve věcech veřejných nebo nedbalostní trestný čin s uloženým nepodmíněným trestem odnětí svobody v trvání nejméně 1 roku.

¹⁷⁰ § 4 odst. 3 ZÚPDI.

¹⁷¹ § 4 odst. 2 ZÚPDI.

¹⁷² Jistým příkladem toho, kdy může dojít k odvolání předsedy z důvodu ohrožení důvěry v nestrannost a nezávislost úřadu může být případ odvolání bývalého předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže Petra Rafaje. Podrobněji se důvodům tohoto odvolání věnovala nezisková organizace Transparency International. Viz Transparency International. *Důvody pro odvolání Petra Rafaje z čela Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže* [online]. transparency.cz, 12. srpna 2020, [cit. 16. července 2024]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/duvody-pro-odvolani-petra-rafaje-z-cela-uradu-pro-ochranu-hospodarske-souteze/>.

¹⁷³ § 5 ZÚPDI.

¹⁷⁴ Rozsudek ze dne 11. června 2020, *Prezident Slovenskej republiky*, C-378/19.

¹⁷⁵ Zákon č. 164/2017 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 250/2012 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach, ve znení neskorších predpisov.

¹⁷⁶ Rozsudek ze dne 11. června 2020, *Prezident Slovenskej republiky*, C-378/19, bod 8.

ta měla být zajištěna celou řadou dalších záruk obsažených ve vnitrostátní právní úpravě. Těmito zárukami měla být garantována i ochrana nezávislosti předsedy úřadu před jakýmkoliv vlivem ze strany slovenské vlády.¹⁷⁷ SDEU ve své odpovědi k této věci uvedl, že směrnice 2009/72 nijak nezakazuje vládě jmenovat a odvolávat předsedu úřadu.¹⁷⁸ Je však zapotřebí, aby tato pravomoc byla činěna v souladu se směrnicí požadovanou nezávislostí a nedocházelo k jejímu narušení.¹⁷⁹ K tomu mají sloužit právě jednotlivé záruky ve vnitrostátním právu, jejichž posouzení přísluší předkládajícímu národnímu soudu.¹⁸⁰

¹⁷⁷ Tamtéž, bod 41.

¹⁷⁸ Tamtéž, bod 39.

¹⁷⁹ Tamtéž, bod 40.

¹⁸⁰ Tamtéž, bod 46.

1.2.9. Finanční nezávislost

Finanční nezávislost úřadů je zajištěna buď to formou vytvoření samostatné rozpočtové kapitoly nebo tím, že jsou úřady financovány z poplatků regulovaných.¹⁸¹ Hospodaření ÚPDI vychází z prostředků vyhrazených samostatnou rozpočtovou 373. kapitolou státního rozpočtu České republiky a je tak ve shodě se 77. bodem preambule směrnice 2012/34/EU. Výhodou samostatné rozpočtové kapitoly je fakt, že ÚPDI nemusí čekat na redistribuci finančních prostředků nadřízeným úřadem a při hospodaření mu je ponechána určitá volnost.¹⁸²

Rozpočet vyhrazené kapitoly ÚPDI je každoročně ustanovován formou zákona o státním rozpočtu pro příslušný rok. Souhrnný ukazatel příjmů ÚPDI je složen z daňových, nedaňových a kapitálových příjmů a dále z celkových přijatých transferů. Do výdajové struktury je řazen jediný blok souhrnných výdajů na zabezpečení plnění úkolů ÚPDI.¹⁸³ V porovnání s ostatními kapitolami státního rozpočtu je velikost příjmů a výdajů ÚPDI nejmenší.¹⁸⁴ Příjmy, kterými ÚPDI disponuje jsou nezbytné a výhradně užívané pro výkon státní správy. Tím, že nemá instančně podřízené úřady, neposkytuje ani žádné dotace.¹⁸⁵

¹⁸¹ POUPEROVÁ, Olga. *Institucionální aspekty ...*, s. 71-72.

¹⁸² Tamtéž.

¹⁸³ Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře. *Zpráva o činnosti a hospodaření Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře za rok 2022* [online]. Praha: Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře, 15. března 2023, s. 28. Dostupné z: <https://updiarchiv.uohs.cz/cs/povinne-zverejnovane-udaje/vyrocní-zpravy/10-vyrocní-zpravy?highlight=WyJ2eXJvY25pliwiwnByYXZ5Iiwidnlyb2NuaSB6cHJhdnkiXQ==>.

¹⁸⁴ Pro rok 2023 činil souhrnný ukazatel výdajů ve výši 23 319 886 Kč. Viz Ukazatelé kapitoly č. 373. Zákon č. 449/2022 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2023.

¹⁸⁵ Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře. *Zpráva o činnosti a hospodaření Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře za rok 2022* [online]. Praha: Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře, 15. března 2023, s. 28. Dostupné z: <https://updiarchiv.uohs.cz/cs/povinne-zverejnovane-udaje/vyrocní-zpravy/10-vyrocní-zpravy?highlight=WyJ2eXJvY25pliwiwnByYXZ5Iiwidnlyb2NuaSB6cHJhdnkiXQ==>.

1.2.10. Hospodářská nezávislost

Regulační orgány mají být nadány nejen politickou nezávislostí, ale také nezávislostí hospodářskou, respektive mají být nezávislé na regulovaných aktérech. Zatímco u některých autorů se s nezávislostí hospodářskou nesetkáme vůbec¹⁸⁶, jiní ji popisují jako jeden z nezbytných aspektů nezávislosti regulátorů.¹⁸⁷

Hospodářská nezávislost má být zajištěna prostřednictvím nastavení zákonných pojistek, jimiž budou vedoucí úřadů, popřípadě další členové úřadu zákonem omezeni na výkonu určitých činností, kterými by mohlo dojít k ohrožení nezávislosti. Typicky se jedná o restrikce spočívající v zákazu podnikatelské či jiné výdělečné činnosti v regulovaném odvětví a členství na rozhodujících pozicích v orgánech regulovaných podniků.¹⁸⁸

Odůvodnění této nezávislosti staví hned na několika tezí. Historicky byla G. J. Stiglerem představena ekonomická teorie regulace (*The economic theory of regulation*), ve které popsal jev zvaný *regulatory capture*. Tento jev představuje situaci, kdy se úřad dostane do zajetí regulovaných subjektů. Pod vlivem těchto subjektů není schopen prosazovat zájem veřejný a namísto toho prosazuje zájem soukromý.¹⁸⁹ Obdobně se tato myšlenka vyskytla i v díle jiných autorů.¹⁹⁰ Dalším zmiňovaným rizikem bylo zneužívání informační asymetrie a klamných informací ze strany regulovaných subjektů za účelem manipulace regulátora. Konečně pak také hrozba založená na soukromém zájmu regulátora, a to jeho účasti v podílovém fondu, kterým je investováno do regulovaného sektoru.¹⁹¹

Hospodářská nezávislost bývá nejčastěji komunitárním právem vyžadována u regulátorů působících v síťových odvětvích.¹⁹² Výjimkou tomu není ani v případě ÚPDI, pro

¹⁸⁶ Srov. GILARDI, Fabrizio. The formal independence of regulators: a comparison of 17 countries and 7 sectors. *Swiss Political Science Review*, 2005, roč. 11, č. 4, s. 147–149.

¹⁸⁷ Srov. SMITH, Warrick. *Utility Regulators – The Independent Debate*. [online]. World Bank: Public Policy for the Private Sector, 1997, s.1. Dostupné z: https://regulationbodyofknowledge.org/wp-content/uploads/2013/03/Smith_Warrick_Utility_Regulators_The.pdf.

¹⁸⁸ POUPEROVÁ, Olga. Nezávislé správní úřady. *Správní ...*, s. 209–226.

¹⁸⁹ STIGLER, George. The Theory of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 1971, roč. 2, č. 1, s. 3-18.

¹⁹⁰ PELTZMAN, Sam. The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation. In: Baldwin, Robert a kol (eds.). *A Reader on Regulation*. Oxford: Oxford University Press, 1998, s. 93-130.

¹⁹¹ JOHANNSEN, Katja. *Regulatory Independence in Theory and Practice – a Survey of Independent Energy Regulators in Eight European Countries* [online]. København: AKF Forlaget, 2003. Dostupné z: http://npaa.sep.gov.mk/npaaportal/dokumenty/chapterAP_docs/regulatory_independence.pdf.

¹⁹² Příkladem může být Energetický regulační úřad, pro něhož jsou požadavky hospodářské nezávislosti ustanoveny v článku 57 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/944 ze dne 5. června 2019 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o změně směrnice 2012/27/EU nebo Český telekomunikační úřad, který má tyto požadavky stanovené v článku 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1972 ze dne 11. prosince 2018, kterou se stanoví evropský kodex pro elektronické komunikace.

něhož jsou jednotlivé záruky hospodářské nezávislosti stanoveny v článku 55 odst. 3 směrnice 2012/34/EU. Tyto záruky jsou v české právní úpravě obecně zajištěny v zákoně č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů (dále jen „zákon o střetu zájmů“), neboť dle ustanovení § 2 odst. 1 písm. c) je předseda ÚPDI veřejným funkcionářem. Jeho funkce je neslučitelná s činností v rámci vrcholných, poradních nebo kontrolních struktur podnikatelských subjektů, a dále s činností výdělečnou vyjma celospolečensky přijímaných výdělečných aktivit.¹⁹³ Je povinen podávat čestné prohlášení, jehož obsahem jsou jednotlivá oznámení. Ta jsou v dalších ustanoveních § 8, § 9, § 10 a § 11 zákona o střetu zájmů upřesněna. Přestože tím má být zřejmě pokryt požadavek článku 55 odst. 3 směrnice 2012/34/EU, tj. povinnost podávat každoroční prohlášení o zájmech, lze se domnívat, že tomu tak úplně není. Ve směrnici je jasně stanovena podmínka uvádět v prohlášení všechny „*přímé nebo nepřímé zájmy, které by mohly být považovány za újmu jejich nezávislosti nebo které by mohly ovlivňovat výkon jakékoliv funkce*“. Ustanovení § 11 odst. 1 zákona o střetu zájmu ale toto nesplňuje, neboť oznámení o příjmech a závazcích činí veřejný funkcionář až od určité finanční částky.¹⁹⁴

Nad rámec zákona o střetu zájmu jsou záruky hospodářské nezávislosti pro předsedu a místopředsedu ÚPDI ustanoveny v § 4 odst. 2 ZÚPDI, podle kterého je funkce představitelů ÚPDI neslučitelná s některými jinými veřejnými funkcemi. Kupříkladu nemohou zároveň vykonávat funkci soudce, poslance či senátora nebo obecně funkce ve veřejné správě.¹⁹⁵ V ustanovení § 6 ZÚPDI je zakotvena povinnost zákazu konkurence, což znamená, že pro předsedu a místopředsedu platí zákaz pracovního či podobného vztahu k regulovaným subjektům a zákaz obchodní či obdobné činnosti v rámci regulovaného odvětví. První odstavec ustanovení § 6 ZÚPDI stanovuje dobu zákazu konkurence na jeden rok ode dne skončení výkonu funkce. Tato doba bývá nazývána jako *cooling – off period*, tedy jde o tzv. dobu na vychladnutí, se kterou se pojí fenomén nesoucí pojmenování *revolving door* (otáčivé dveře). Ten popisuje přechod osob zastávajících vlivné funkce mezi sektorem veřejným a soukromým.¹⁹⁶ Za účelem zamezení negativních důsledků přechodu osob, jako například zneužití nabytých odborných znalostí a získaných konexí pro soukromý zájem, je v ustanovení § 6 odst. 2 ZÚPDI použit nástroj finanční kompenzace. Pro případné porušení podmínky zákazu

¹⁹³ Tj. činnost vědecká, literární, publicistická, umělecká, pedagogická či správy vlastního majetku.

¹⁹⁴ Výše částky musí přesáhnout 100 000 Kč.

¹⁹⁵ Taktéž nemůže být členem vlády. Ačkoliv toto není zákonem explicitně stanoveno, je možné tak dovozovat výkladem právního řádu. Podrobněji je neslučitelnost předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže s členem vlády, jež bychom mohli aplikovat i na ÚPDI rozebrána v: MLSNA, Petr. Neslučitelnost funkce člena vlády a střet zájmů, aneb co v Ústavě není a je doplněno zákony. In: In: KUDRNA, Jan. (eds.). *Ústava v kontextu společenských změn (K 30. výročí jejího přijetí)*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, s. 154–159.

¹⁹⁶ KAPRAS, Jiří. *Střet zájmů veřejných funkcionářů*. Praha: Leges, 2023, s. 280–281.

konkurence je v ustanovení § 6 odst. 4 ZÚPDI stanovena sankce ve formě finanční náhrady. V návaznosti na skutečnost, že předseda a místopředseda ÚPDI jsou z působnosti zákona o státní službě vyloučení, je ustanovení § 6 ZÚPDI náhradou pro ustanovení § 83 zákona o státní službě. Rovněž tak je ustanovení § 6 ZÚPDI zvláštní právní úpravou k ustanovení § 310 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce.¹⁹⁷

¹⁹⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 320/2016 Sb., zvláštní část, s. 33.

1.2.11. Organizační struktura, ÚPDI jako monokratický orgán

Ustanovení § 4 ZÚPDI stanovuje, že v čele ÚPDI stojí předseda.¹⁹⁸ ÚPDI je tedy organizován monokraticky,¹⁹⁹ což může být jistým způsobem oproti kolegiálně organizovaným úřadům menší zárukou nezávislosti. Existuje totiž přesvědčení, že úřad v jehož čele stojí více osob, je přirozeně hůře ovlivnitelný, neboť na základě této organizace je možné rozdělit moc a odpovědnost za rozhodování úřadu mezi více osob. Lze také rozdělit jmenovací a odvolávací pravomoc mezi více orgánů a zajistit pluralitu názorů.²⁰⁰ S názorem, že kolegiálně organizovaný úřad požívá větší garanci nezávislosti, pracovala i důvodová zpráva k novele energetického zákona.²⁰¹ Podle důvodové zprávy k tomuto zákonu má kolegiální organizace úřadu „zajistit takový způsob vedení a rozhodování Energetického regulačního úřadu, který zaručí vyšší nestrannost, nezávislost a transparentnost v rozhodování Energetického regulačního úřadu, a tím i předpoklad pro větší stabilitu v rozhodování tohoto úřadu.“²⁰² Ve vztahu k tradici organizace státní správy České republiky, je však možné konstatovat, že ústřední správní úřady (i nezávislé správní úřady) jsou tradičně organizovány spíše monokraticky.

Od ministerstev se jiné ústřední správní úřady liší tím, že v jejich čele nestojí představitel vlády.²⁰³ Předseda ÚPDI je dle § 10 odst. 1 písm. f) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě považován za služební orgán, a tudíž může jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru státních zaměstnanců ÚPDI. V nejčastějších případech je v jeho působnosti rozhodování o přijetí do služebního poměru nebo o jeho skončení, vydávání služebních předpisů anebo vyhotovení služebních posudků.²⁰⁴ J. Kněžínek dodává, že pojmy služební orgán, vedoucí organizační složky nebo vedoucí služebního úřadu jsou totožné a důvodem, proč se zvláště stojící služební orgán v rámci správního úřadu nezřizuje, je v tom, „že jiné ústřední

¹⁹⁸ Prvním předsedou ÚPDI byl jmenován Pavel Kodým, jeho mandát trval do února roku 2023.

¹⁹⁹ Z důvodové zprávy k ZÚPDI vyplývalo, že důvodem pro monokratickou organizaci úřadu je také vyhovění požadavku hospodárnosti.

²⁰⁰ BÉTAILLE, Julien, DELZANGLES, Hubert. Pour une autorité publique indépendante dans le domaine de l'environnement. *Actualité juridique, Droit administratif* 23, s. 1201.

²⁰¹ Zákon č. 131/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

²⁰² Důvodová zpráva k zákonu č. 131/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, zvláštní část s. 75.

²⁰³ KNĚŽÍNEK, Jan. *Kompetenční zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 27.

²⁰⁴ GRUNDOVÁ, Lucie a kol. *Zákon o státní službě – judikatorní komentář* [online databáze]. Ostrava: CODEXIS publishing, 2022 [cit. 28. dubna 2024]. Dostupné z: databáze codexis.cz

správní úřady nemají politické vedení a z činnosti vedoucího služebního úřadu jako služebního orgánu tedy neplyne riziko politizace úřadu na úkor odbornosti personálního substrátu.“²⁰⁵

K vedení ÚPDI je příslušný také místopředseda. Jeho právní zakotvení je k nalezení v § 5 ZÚPDI. Zastupování předsedy místopředsedou je přípustné pouze na dobu omezenou. Další z významných kompetencí místopředsedy ÚPDI je ukládání příkazů zaměstnancům k provádění výkonu státní správy.

Organizační struktura ÚPDI je kromě v čele stojícího předsedy a zastupujícího místopředsedy doplněna o auditora, jeden vnitřně členěný odbor a personálně-ekonomicko-právní oddělení. Odbor přístupu k dopravní infrastruktuře je členěn na oddělení přístupu ke dráze a oddělení cenové kontroly a přístupu ke službám. Oddělení personálně-ekonomicko-právní zajišťuje chod celého úřadu, jeho hospodaření, zabývá se také právními záležitostmi i personálním složením.²⁰⁶

Počet zaměstnanců ÚPDI je stanoven na základě zákona o státním rozpočtu a systemizace služebních a pracovních míst pro příslušný rok. Návrh na systemizaci dle článku 3 služebního předpisu náměstka ministra vnitra pro státní službu ze dne 17. března 2017 předkládá Ministerstvu vnitra služební orgán, kterým je předseda ÚPDI. Podle ustanovení § 17 odst. 2 zákona o státní službě vypracuje návrh systemizace Ministerstvo vnitra s Ministerstvem financí. Tento návrh je dle § 17 odstavce 3 zákona o státní službě předložen vládě, která jej schválí nebo případně jej může upravit.²⁰⁷ Pro ÚPDI bylo v roce 2023 bylo systemizováno 20 služebních míst, z toho šlo o 5 služebních míst představených. Dále byli ustanoveni 3 zaměstnanci v režimu zákoníku práce, u dvou šlo o vedoucí pozice.²⁰⁸ V průběhu roku však došlo ke změnám, neboť místo auditora nebylo obsazeno a na základě změny systemizace bylo zrušeno místo vedoucího oddělení přístupu ke službám.²⁰⁹

²⁰⁵ KNĚŽÍNEK, Jan. *Kompetenční zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 31-32.

²⁰⁶ Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře. *Organizační schéma Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře*. [online]. updiarchiv.uohs.cz [cit. 28 dubna 2024]. Dostupné z: <https://updiarchiv.uohs.cz/cs/povinne-zverejnovane-udaje/organizacni-struktura>.

²⁰⁷ I to, že vláda schvaluje a má možnost upravit systemizaci služebních a pracovních míst, je určitým nástrojem k prosazení politického zájmu, který může mít vliv na nezávislost úřadu. Také z tohoto důvodu nelze považovat nezávislost úřadů za absolutní.

²⁰⁸ Usnesení vlády České republiky ze dne 21. prosince 2022, č. 1076, III. část materiálu čj. 1484/22, s. 37.

²⁰⁹ KÁŠOVÁ, Eva. Rušení železničního regulátora a zaměstnanecké vztahy. *Soukromé právo - Wolters Kluwer*, 2024, č. 1, s. 16.

2. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže jako železniční regulátor

2.1. ÚPDI v roce 2023 - stav předcházející zrušení úřadu, zrušení úřadu

Ač se role ÚPDI jakožto nestranného, transparentního a nezávislého železničního regulátora jevila od počátku činnosti úřadu jako skutečná, minimálně tak lze vyvozovat z úspěšnosti ÚPDI před soudy, došlo v roce 2023 k zásadním změnám. V únoru téhož roku skončilo funkční období předsedy, k jehož znovuzvolení ani po úspěšném výběrovém řízení nedošlo. V médiích se začaly objevovat zprávy informující veřejnost ohledně změny ve vedení úřadu a o možném zrušení ÚPDI.²¹⁰ Poněkud nejasná budoucnost úřadu a rozporuplná situace, která na úřadě v průběhu roku 2023 panovala, vzbudila zájem nejen ze stran neziskových protikorupčních organizací²¹¹ a opozičních politiků²¹², ale také u samotných zaměstnanců úřadu. Předsedkyně Základní odborové organizace Odborového svazu státních orgánů a organizací při Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře v Praze a bývalá ředitelka odboru přístupu k dopravní infrastruktuře Eva Kášová vydala hned několik publikací, ve kterých rozebírá stav před zrušením ÚPDI. V návaznosti na to, že jde o články velmi zevrubné, nabízející i vhled do vnitřního dění úřadu, se pokusím pro účely této práce vyzdvihnout jen ty nejpodstatnější a dle mého názoru nejspornější okolnosti.

Nejdříve snad bude vhodné předložit důvody proč nedošlo k opětovnému jmenování předsedy. Dále také uvést, jak se v případě nejmenování předsedy úřadu postupovalo, kdo inicioval zrušení ÚPDI a na jakých argumentech bylo toto zrušení postaveno. E. Kášová k situaci ohledně nejmenování předsedy úřadu zmiňuje, že ačkoliv se bývalý předseda Pavel Kodym ve výběrovém řízení umístil jako nejlepší z uchazečů na předsedu ÚPDI a posléze byl také navržen ministrem dopravy Martinem Kupkou na jmenování do funkce, byl tento návrh později stáhnut. Ministerstvo dopravy takovéto jednání argumentovalo s tím, že má dojít k dlouhodobě plánované fúzi ÚPDI s Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“), neboť je zde spatřován zájem na úspoře financí, které jsou pro chod ÚPDI

²¹⁰ SŮRA, Jan, ŠINDELÁŘ, Jan. *Dopravní superúřad do roka skončí, jeho práci převezme ÚOHS* [online]. zdopravy.cz, 18. února 2023 [cit. 29. dubna 2024]. Dostupné z: <https://zdopravy.cz/drazniho-regulatora-vede-docasne-kothera-ve-hre-je-zruseni-uradu-a-presun-pod-uohs-145586/>.

²¹¹ Protikorupční organizace Transparency International a Oživení.

²¹² Viz písemná interpelace (sněmovní tisk 501/0) Martina Kolovratníka, v níž se táže předsedy vlády Petra Fialy na několik otázek týkajících se sporného zrušení ÚPDI.

nezbytné.²¹³ Předložená argumentace u některých autorů vzbudila pochybnosti²¹⁴ a spíše si tak doposud nevyjasněné důvody, proč k tomuto jmenování nedošlo, vysvětlovali upozorněním Kodyma na možné porušení práva Evropské unie státními podniky, jež znepokojilo ministra dopravy.²¹⁵

Namísto jmenování nového předsedy ÚPDI byl vládou pověřen k řízení úřadu místopředseda Miloslav Kothera.²¹⁶ Pověření k řízení úřadu místopředsedou bylo jedním z prvních a možná také nejzásadnějších problémů, kvůli nimž došlo k ohrožení nezávislosti ÚPDI. Podle E. Kášové se tímto vlada společně s Ministerstvem dopravy, jež poskytlo právní výklad k pravomoci místopředsedy rozhodovat o rozkladu, dopustila nezákonného jednání, a to z několika důvodů. Má-li být zajištěn nezávislý chod úřadu, pak vládě nepřísluší postavit do vedení úřadu osobu, která nebyla vybrána na základě jasných a transparentních pravidel ve výběrovém řízení na předsedu. Jestliže tak učiní, nelze nabýt důvodného přesvědčení, že tato osoba nebude kdykoliv v budoucnu libovolně odvolána.²¹⁷ Ačkoliv je podle ustanovení § 5 ZÚPDI přípustné pověření místopředsedy k výkonu působnosti předsedy, je nutné tak činit pouze krátkodobě na dobu nezbytnou, neboť jak uvádí i samotná důvodová zpráva k ZÚPDI „*dlouhodobé zastupování předsedy Úřadu ve výkonu jeho funkce není vzhledem k požadavku nezávislosti a nestrannosti vhodné a nemělo by k němu v praxi docházet.*“²¹⁸

Místopředseda během svého dlouhodobého pověření k řízení úřadu rozhodoval o rozkladu, protože dle svého domnění a podle názoru Ministerstva dopravy nedocházelo k porušování zákona. E. Kášová však těmto závěrům výrazně oponuje, když zejména na základě závěrů judikatury soudů dochází k opaku. Místopředsedu neopravňovalo vnitrostátní ani komunitární právo rozhodovat o rozkladu, pouze z právního výkladu Ministerstva dopravy a usnesení vlády mohl rozhodovat. Tyto akty nejsou a ani nemohou být z důvodu garance

²¹³ Ministerstvo dopravy. *Přesun agendy ÚPDI na ÚOHS je dlouho plánovaný* [online]. mdcz.cz, 29. května 2023 [cit. 16. července 2024]. Dostupné z: <https://www.mdcz.cz/Media/Na-pravou-miru/Presun-agendy-UPDI-na-UOHS-je-dlouho-planovany>

²¹⁴ Nevládní organizace viz Transparency International. *Vládní koalice zrušením nezávislého dohledového úřadu obchází evropskou legislativu, varují protikorupční organizace* [online]. transparency.cz, 6. června 2023, [cit. 16. července 2024]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/vladni-koalice-zrusenim-nezavisleho-dohledoveho-uradu-obchazi-evropskou-legislativu-varuji-protikorupcni-organizace/>. KÁŠOVÁ, Eva. Rušení železničního regulátora a zaměstnanecké vztahy. *Soukromé právo - Wolters Kluwer*, 2024, č. 1, s. 16.

²¹⁵ VALÁŠEK, Lukáš a kol. „*Nezákonné,*“ *napsal o injekci ČD do Bruselu. Ministr mu obratem zrušil úřad* [online]. seznamzpravy.cz, 29. května 2023 [cit. 16. července 2024]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-kauzy-je-to-nezakonne-napsal-do-bruselu-ministr-mu-zrusil-urad-231391>.

²¹⁶ Usnesení vlády České republiky ze dne 22. února 2023 č. 143 o dalším postupu po skončení funkčního období předsedy Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře.

²¹⁷ KÁŠOVÁ, Eva. Rušení železničního regulátora ..., s. 16.

²¹⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 320/2016 Sb., zvláštní část, s. 33.

nezávislosti úřadu pro ÚPDI závazné. Pro dokreslení stavu okolo rozhodování místopředsedy mohu ještě ze slov autorky dodat, že místopředseda byl několikrát pro nezákonnost svého rozhodování upozorňován rozkladovou komisí, jejíž názor zcela opomíjel. Při rozhodování neplnil podmínky hospodářské nezávislosti stanovené v komunitárním i vnitrostátním právu, neboť měl přímý vztah k regulovanému subjektu, a to k Českým drahám. Tvrzení, že při rozhodování místopředsedy nebyly dodrženy závazky vyplývající z komunitárního práva dokládá autorka také na konkrétních případech. Jedním z nich je případ sp. zn. POK010/23, ve kterém byla Českým drahám udělena pokuta v částce 100 000 Kč. Proti tomu byl podán rozklad, který rozkladová komise shledala jako nedůvodný a navrhla jej odmítnout. Místopředseda se ovšem rozhodl výši pokuty moderovat na částku 40 000 Kč. Přestože nejsou výstupy rozkladové komise závazné, nebylo rozhodnutí místopředsedy náležitě odůvodněno a ani jak zákon o drahách ukládá, náležitě zveřejněno.²¹⁹

Dne 21. června 2023 byl ministrem dopravy Martinem Kupkou iniciován poslanecký návrh na zrušení ZÚPDI. Působnost v oblasti přístupu k dopravní infrastruktuře měla být přenesena na ÚOHS.²²⁰ Návrh na zrušení ZÚPDI obstál a k 1. 1. 2024 došlo k zániku ÚPDI. V důvodové zprávě ke zrušení ZÚPDI se lze dočíst, že zrušení ZÚPDI a s tím spojené přenesení působnosti na ÚOHS není v rozporu s komunitárním právem, neboť toto sama směrnice v článku 55 odst. 2 připouští, a navíc jde o přenesení působnosti obdobné stávající působnosti ÚOHS. Výhodou přenesení působnosti má být dokonce zamezení překryvu působnosti mezi úřady. Hlavním argumentem předkladatelů návrhu na zrušení ZÚPDI bylo snížení finanční a personální zátěže.²²¹

Zrušení ÚPDI a okolnostem tomu předcházejícím se opět rozsáhle věnuje E. Kášová. Popisuje nedostatečná jednání ze strany Ministerstva dopravy, neprojednání návrhu se zaměstnanci úřadu ani odbory, stanoviska jednotlivých ministerstev, nejasnosti nad přechodem zaměstnanců z ÚPDI na ÚOHS a v neposlední řadě nedostatky návrhu na zrušení ZÚPDI, zejména absence explicitního vyslovení zrušení ÚPDI a přenesení jeho působnosti na ÚOHS. Nabízí také pohled neziskových protikorupčních organizací a vyjádření odboru kompatibility Úřadu vlády²²², o kterém se zmíním v kapitole 2. 3.

²¹⁹ KÁŠOVÁ, Eva. (Ne)závislost regulačního subjektu pro železniční odvětví dnes a jeho pověřeného místopředsedy v roce 2023 [online]. *Právo v přepravě a zasilatelství – Wolters Kluwer*, 2024, č. 1, s. 2.

²²⁰ Návrh poslance Martina Kupky a dalších na vydání zákona, kterým se mění a ruší některé zákony v souvislosti se zrušením Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře. Sněmovní tisk č. 454/0.

²²¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 464/2023 Sb., obecná část, s. 7.

²²² KÁŠOVÁ, Eva. Rušení železničního regulátora ..., s. 16.

Při čtení autorčina textu a názorů nevládních organizací lze nabýt dojmu, že Ministerstvo dopravy, vláda a konečně i místopředseda nejednali v souladu se zákonem, nýbrž docházelo k obcházení zákona a jednání *contra legem*. K obdobným závěrům nakonec dospěl i Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 23. 11. 2023, sp. 6 A 71/2023–110.

2.1.1. Rozsudky Městského soudu v Praze ve věcech žaloby bývalého předsedy ÚPDI

Bývalý předseda ÚPDI Pavel Kodym, namítající nezákonnost jednání Ministerstva dopravy a vlády, podal dvě správní žaloby a jednu ústavní stížnost, která však nebyla z důvodu nepřípustnosti projednána.²²³ Ve správních žalobách se naopak bývalý předseda ÚPDI dočkal úspěšnějšího konce, soudy totiž došly hned k několika zjištěním, jimiž bylo deklarováno porušení zákona.

V první žalobě se Kodym domáhal ochrany před nezákonným zásahem Ministerstva dopravy, který spatřoval ve stáhnutí návrhu ministra dopravy na jeho jmenování. Dále ochrany proti nečinnosti vlády, jež nerozhodla o jmenování. Podle Kodyma mělo dojít k nezákonném zásahu porušením směrnice 2012/34/EU stanovující pravidla pro jmenování předsedy regulačního orgánu pro železniční odvětví. Vláda se měla zdržet své jmenovací pravomoci, když jmenovací proceduru ponechala v gesci Ministerstva dopravy, které nebylo z důvodu narušení nezávislosti kompetentní. Výběrové řízení nemělo být procesem, na jehož organizaci se výlučně podílelo Ministerstvo dopravy. Závěry tohoto řízení nebyly učiněny nezávislou a odbornou komisí, nýbrž politickým rozhodnutím ministra dopravy Martina Kupky. Tím mělo být zasaženo do veřejných subjektivních práv Kodyma, respektive došlo k porušení článku 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Dále mělo dojít k odvetnému opatření, jež upravuje čl. 19 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2019/1937/EU ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie.²²⁴

K nečinnosti vlády spočívající v nevydání rozhodnutí o jmenování či nejmenování předsedy ÚPDI Kodym uvedl důsledky, které tímto vznikly. Pověření místopředsedy vládou mělo být nezákonné, protože nebylo právně odůvodněno. Stav, kdy místopředseda rozhodoval o rozkladu, nemohl být v souladu se zákonem, jelikož místopředseda nebyl oprávněn vydávat rozhodnutí dle § 14 odstavce 4 zákona o státní službě. Podle judikatury nepřísluší předsedovi přenést rozhodovací kompetenci na jiné subjekty. Závěrem žaloby Kodym namítl, že na základě úspěšných výsledků výběrového řízení mu vzniklo legitimní očekávání ke jmenování předsedou ÚPDI.²²⁵

²²³ Usnesení Ústavního soudu ze dne 27. března 2024, sp. zn. Pl. ÚS 3/24.

²²⁴ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. listopadu 2023, sp. zn. 6 A 71/2023–110, body 1–12.

²²⁵ Tamtéž, body 13–15.

Soud v posouzení věci na začátku konstatovat, že funkce předsedy ÚPDI je veřejnou funkcí ve smyslu článku 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, garantující rovné podmínky přístupu k veřejným funkcím, tudíž Kodymovi přísluší soudní ochrana.²²⁶

V posouzení žaloby na ochranu před nezákonným zásahem Ministerstva dopravy soud zjišťoval, zda byly kumulativně naplněny podmínky pro přímý účinek směrnice 2012/34/EU. Při posuzování první podmínky, zda byla komunitární právní úprava do českého právní řádu náležitě provedena, došel k prvnímu zásadnímu zjištění, a to že absentuje „*právní úprava, která by zakotvovala povinnost stanovit jasná a transparentní pravidla pro jmenování předsedy Úřadu. Obsahuje-li čl. 55 směrnice konkrétní povinnost, aniž by směrnice explicitně opravňovala členský stát tuto povinnost zpřísnit či změkčit, pak musí být převzata do vnitrostátního právního řádu v rozsahu, který striktně odpovídá směrnici, což se v daném případě nestalo.*“²²⁷

Podle názoru soudu k výběrovému řízení předsedy ÚPDI není vyloučeno svěřeni výběru předsedy jinému veřejnému orgánu než vládě, avšak pouze za dodržení směrnici stanovených podmínek nezávislosti. Pakliže budou tyto podmínky dodrženy, může výběr organizačně zajistit i Ministerstvo dopravy.²²⁸

Dále bylo soudem řešeno, zda Ministerstvo dopravy postupovalo při stažení návrhu na jmenování předsedy ÚPDI v souladu se zákonem a zda svévolné stažení návrhu nebylo odvetným opatřením za Kodymovo předchozí jednání ve funkci předsedy ÚPDI. Soud po zvážení argumentů Ministerstva dopravy, založených na tvrzené neúčelnosti obsazení funkce předsedy z důvodu dlouhodobě plánovaného sloučení ÚPDI s ÚOHS, dal za pravdu Kodymovi, když tyto argumenty vyhodnotil jako nepřesvědčivé. Ministerstvo dopravy tak tímto nezákonným jednáním zasáhlo do práva garantovaného Listinou základních práv a svobod v článku 21 odst. 4.²²⁹ Při posuzování možného odvetného opatření soud shledal podmínky přímého účinku směrnice za naplněné, neboť směrnice nebyla včas transponována do vnitrostátního práva. Následně po posouzení zjištěných skutečností dospěl k závěru, že „*ačkoliv žalobce nemá na jmenování předsedou Úřadu právní nárok, má právo na dodržení transparentního postupu opírajícího se o objektivní kritéria. Takový postup nebyl ve věci dodržen, a to z důvodu žalobcovy předchozí oznamovací činnosti, přičemž důsledkem bylo, že*

²²⁶ Tamtéž, bod 46.

²²⁷ Tamtéž, bod 60.

²²⁸ Tamtéž, bod 62.

²²⁹ Tamtéž, bod 71-75.

*žalobce nebyl navržen ke jmenování do funkce. Šlo tedy o odvetné opatření ve smyslu čl. 5 odst. 11, čl. 19 směrnice 2019/1937, kdy žalovaný 1) reagoval na upozornění na možné porušení unijních předpisů na ochranu hospodářské soutěže ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. c) směrnice.*²³⁰

Žaloba na ochranu před nečinností vlády byla soudem vyhodnocena jako neopodstatněná. Soud zjistil, že proces výběru předsedy byl svěřen Ministerstvu dopravy, které po ukončení výběrového řízení vložilo návrh na jmenování předsedy do systému eKLEP. Nicméně tento návrh byl před zařazením na program schůze vlády stažen. Soud konstatoval, že jednací řád vlády stanoví, že vláda projednává pouze materiály zařazené do programu schůze. Vzhledem k tomu, že návrh na jmenování předsedy ÚPDI nebyl zařazen do programu, vláda nemohla být považována za nečinnou. Taktéž bylo soudem shledáno, že vláda nebyla povinna bezodkladně jmenovat předsedu ÚPDI po skončení funkčního období a že neexistuje žádná zákonná lhůta, která by vládu k tomu zavazovala. Kodymovi nevzniklo veřejné subjektivní právo na rozhodnutí o jmenování předsedy ÚPDI.²³¹

V rozhodnutí soudu bylo závěrem deklarováno protiprávní jednání spočívající v nezákonném zásahu vlády. Soud přikázal obnovit stav před zásahem, kterého mělo být učiněno tak, že Ministerstvo dopravy předloží vládě návrh na jmenování předsedy ÚPDI Kodyma se stejným obsahem, jaký měl původní stažený návrh.

Ministr dopravy tuto povinnost splnil a předložil návrh na jmenování Kodyma předsedou ÚPDI vládě, která však návrh usnesením zamítla. Kodym proti zamítavému usnesení opět podal žalobu. Soud žalobu vyhodnotil jako přípustnou, přičemž odkázal na předchozí rozsudek Městského soudu v Praze.²³² Dále posuzoval, jestli je usnesení vlády rozhodnutím ve smyslu § 65 správního řádu soudního.²³³ Obdobně jak tomu bylo v rozsudku Nejvyššího správního soudu, kdy byl Vládou odvolán člen Rady Energetického regulačního úřadu, soud vyhodnotil, že usnesení vlády je rozhodnutím.²³⁴ Ačkoliv Kodym neměl právní nárok na jmenování předsedou ÚPDI, měl právo na náležité odůvodnění usnesení. Soud uvedl, že požadavky náležitého odůvodnění vláda nesplnila, neboť „z jejího rozhodnutí není ani v náznaku zřejmé, proč návrh na žalobcovo jmenování odmítla, a soud je proto zrušil podle § 76

²³⁰ Tamtéž, bod 84.

²³¹ Tamtéž, body 88–101.

²³² Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. května 2024, sp. zn. 10 A 17/2024-78, body 18-24.

²³³ Tamtéž, body 25–40.

²³⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. února 2021, č. j. 10 As 391/2020-65.

*odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro vadu řízení spočívající v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. “ Zároveň vrátil věc vládě k dalšímu řízení.*²³⁵

Vláda proti pravomocnému rozhodnutí soudu podala v nedávné době kasační stížnost.²³⁶ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti tak zřejmě završí soudní při mezi Kodymem a vládou. Navzdory tomu, že se Kodym zpět do své funkce předsedy ÚPDI již nevrátí, protože byl ÚPDI zrušen, přinese rozhodnutí velmi důležité závěry pro budoucí rozhodovací praxi soudů. Myslím si, že závěry soudu budou nosné i pro případy možného budoucího ohrožení nezávislosti úřadů.

²³⁵ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. května 2024, sp. zn. 10 A 17/2024-78, bod 50.

²³⁶ *Proti rozhodnutí soudu ohledně nejmenování úředníka vláda podává kasační stížnost* [online]. seznamzpravy.cz, 15. července 2024, [cit. 20. července 2024]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-proti-rozhodnuti-soudu-ohledne-nejmenovani-urednika-vlada-podava-kasacni-stiznost-255854>.

2.2. Krátce k základní charakteristice Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

Ve snaze o hospodárnost a s přihlédnutím ke skutečnosti, že ty nejvlastnější otázky správního práva zabývající se vysvětlením pojmů správní úřad, pravomoc a působnost, ústřední správní úřad a nezávislý správní úřad byly podrobněji řešeny v první kapitole této práce, dovolím se v rámci této podkapitoly vymezit pouze na krátkou charakteristiku ÚOHS. Nepokládám to však za nedostatek, neboť se domnívám, že prostřednictvím této a další kapitoly, jež se zabývá některými problematickými aspekty spojenými se změnou institucionálního řešení nezávislého železničního regulátora, bude na otázku změny institucionálního zajištění regulátora nabídnut širší pohled. Navíc jsem přesvědčen, že podrobnější hodnocení ÚOHS coby nezávislého regulačního orgánu pro železniční odvětví není za současného velmi krátkého období příliš adekvátní. V průběhu času totiž může ještě docházet k významným institucionálním změnám, ať již dobrovolně, či spíše nuceně z důvodu nesplnění požadavků vyplývajících ze směrnice 2012/34/EU.

Prvotní chod činnosti dohledu nad ochranou hospodářské soutěže byl dne 1. července 1991 přisouzen Českému úřadu pro hospodářskou soutěž. V průběhu následujícího roku se z úřadu stalo Ministerstvo pro hospodářskou soutěž České republiky. V roce 1996 došlo k přeměně postavení antimonopolního orgánu z ministerstva na ÚOHS, jež trvá dodnes.²³⁷ ÚOHS je dle zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o působnosti ÚOHS“), *ústředním orgánem státní správy pro podporu a ochranu hospodářské soutěže proti jejímu nedovolenému omezování*. Nadto počáteční ustanovení tohoto zákona zmiňuje, že je ÚOHS ve své činnosti nestranný a nezávislý. Za poměrně výjimečné se dá považovat, že ÚOHS nesídlí v hlavním městě, jak je tomu zvykem u orgánů s celostátní působností, ale jeho sídlo se nachází v Brně.

V čele ÚOHS stojí dle ustanovení § 1 odst. 3 zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti ÚOHS prezidentem republiky jmenovaný předseda, jehož ke jmenování navrhuje vláda. Funkční období předsedy ÚOHS je šestileté a může být maximálně jednou opakováno. Předseda ÚOHS nemůže současně vykonávat funkce členů moci výkonné, zákonodárné, Nejvyššího kontrolního úřadu, bankovní rady České národní banky, funkce jinak spojené s veřejnou správou. Také nemůže být členem politických stran a hnutí. Dále úvodní ustanovení

²³⁷ Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. *25 LET ÚŘADU PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE* [online]. Brno: Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, 2016, s. 8-10. Dostupné z: <https://uohs.gov.cz/cs/informacni-centrum/informacni-listy.html>.

zákonu o působnosti ÚOHS poznamenává nemožnost předsedy ÚOHS jakékoliv výdělečné činnosti, kromě činnosti *správy vlastního majetku a činnosti vědecké, pedagogické, literární, publicistické a umělecké*, a to pod podmínkou, že nezpůsobuje nedůstojnost a nejistotu v jeho nestrannost a nezávislost. Požadavky vyplývající ze zákona o působnosti ÚOHS kladené na předsedu jsou v mnoha ohledech identické, jakož pro předsedu ÚPDI. Rozdílnost lze spatřovat v profesní praxi, kde je po předsedovi ÚOHS požadována nejméně 10 let vykonávaná praxe v oblasti práva či ekonomie. Druhým odlišujícím kritériem je věková hranice pro jmenování, v případě ÚOHS lze do funkce předsedy dosadit pouze osobu starší 40 let. Předseda ÚOHS je shodně jako předseda ÚPDI oprávněn udílet příkazy státním zaměstnancům k výkonu státní služby, neboť vystupuje v roli služebního orgánu. V případě skončení působení u ÚOHS je předsedovi přiznáno právo na odchodné, na druhou stranu se ale bývalý předseda nesmí po dobu jednoho roku od skončení své funkce stát členem či zaměstnancem orgánu právnické osoby, která provozuje výdělečnou činnost v železničním sektoru. Tento zákaz se vztahuje i na vlastní výdělečnou činnost.

Předseda ÚOHS je zastupován třemi místopředsedy, které do své funkce jmenuje a následně je může i odvolat. Z ustanovení § 1a zákona o působnosti ÚOHS dále vyplývá, že pořadí pro zastupování plnění úkolů místopředsedů určí předseda na základě svého rozhodnutí. Předpoklady pro výkon funkce místopředsedy ÚOHS, jakož i podmínky jsou vesměs obdobné jako u předsedy. Nynější předseda ÚOHS, Petr Mlsna, je ve své funkci od 1. prosince 2020.²³⁸

ÚOHS coby jiný ústřední správní úřad uvedený v taxativním seznamu § 2 kompetenčního zákona vykonává celostátní územní a dílčí věcnou působnost na úsecích hospodářské soutěže dle zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, zadávání veřejných zakázek na základě zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Dále také vykonává působnost v oblasti kontroly významné tržní síly související s prodejem potravinářských a zemědělských produktů dle zákona č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle a nekalých obchodních praktikách při prodeji potravinářských a zemědělských produktů a jejím zneužití a poradenství v oblasti veřejné podpory plynoucí ze zákona č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje.²³⁹ Od 1. ledna 2024 provádí ÚOHS nově přiřčenou působnost v oblasti dohledu nad přístupem

²³⁸ Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. *O Úřadu. Vedení Úřadu*. [online]. uohs.gov.cz, [cit. 20. července 2024]. Dostupné z: <https://uohs.gov.cz/cs/o-uradu/vedeni-uradu.html>.

²³⁹ KOŠINÁROVÁ, Barbora. *Zákon o významné tržní síle a nekalých obchodních praktikách při prodeji zemědělských a potravinářských produktů. Judikatorní komentář*. [online databáze]. CODEXIS publishing, 2023 [cit. 17. července 2024] Dostupné z: www.codexis.cz

k dopravní infrastruktuře, jež má právní základ k nalezení v zákoně č. 266/1994 Sb., o drahách, zákoně č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a zákoně č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

S přidělením nové působnosti ÚOHS bylo nezbytné učinit personální a organizační změny. Předseda ÚOHS musel dle článku X bodu 3 a 4 zákona č. 464/2023 Sb., kterým se mění a ruší některé zákony v souvislosti se zrušením Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, předložit Ministerstvu vnitra návrh systemizace služebních míst po projednání s Ministerstvem financí a návrh organizační struktury ÚOHS.²⁴⁰ Ještě před nabytím účinnosti systemizace služebních a pracovních míst, schválené usnesením vlády č. 875 ze dne 22. listopadu 2023, tak došlo k úpravě systemizovaných míst na ÚOHS, podle které bylo zřízeno 16 služebních míst.²⁴¹ Tato místa jsou zařazena do nově vzniklého odboru přístupu k dopravní infrastruktuře, který spadá pod sekci legislativy a veřejné regulace. Odbor přístupu k dopravní infrastruktuře je rozdělen na oddělení přístupu k dráze a oddělení cenové kontroly a služeb.²⁴²

²⁴⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 464/2023 Sb., zvláštní část, s. 13.

²⁴¹ Usnesení vlády České republiky ze dne 22. listopadu 2023, č. 875, III. část materiálu, s. 4.

²⁴² Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Organizační struktura. [online]. uohs.gov.cz [cit. 23. května 2024]. Dostupné z: <https://uohs.gov.cz/cs/o-uradu/organizacni-struktura.html>.

2.3. Problematické aspekty změny institucionálního řešení železničního regulátora a úvahy *de lege ferenda*

Změna institucionálního řešení železničního regulátora vyvolala nejen mnohé pochybnosti nad zrušením ÚPDI a nejmenováním předsedy ÚPDI, ale také nad souladem vnitrostátní právní úpravy s komunitární právní úpravou a nad ohrožením nezávislosti. Při projednávání zrušení ZÚPDI a přenesení působnosti ÚPDI na ÚOHS se k této věci vyjádřil odbor kompatibility Úřadu vlády neutrálně, avšak zdůraznil, že je nezbytné, aby požadavky směrnice 2012/34/EU na nezávislost regulačního orgánu pro železniční odvětví byly zajištěny a aby nedošlo ke snížení doposud dosažené míry implementace. Navržená právní úprava nebyla dostatečná, neboť postrádala zakotvení požadavků nezávislosti předsedy ÚOHS vyplývající z článku 55 odst. 3 směrnice 2012/34/EU a neobsahovala zákonné zakotvení pravomoci ÚOHS, kterou disponoval ÚPDI.²⁴³ Nad změnou institucionálního řešení železničního regulátora vyjádřily ve své připomínce ke sněmovnímu tisku č. 454 znepokojení nevládní organizace Transparency International a Za Oživení.²⁴⁴ Organizace kritizovaly návrh na zrušení ZÚPDI, kdy namísto zrychleného poslaneckého návrhu měla být změna institucionálního řešení železničního regulátora projednána formou vládního návrhu ve standartním legislativním procesu. V případě přenesení působnosti v oblasti přístupu k dopravní infrastruktuře na ÚOHS mělo dojít k navýšení moci v rámci jednoho úřadu²⁴⁵, v jehož čele stojí pouze samotný předseda.²⁴⁶ Přijetím navrhované právní úpravy neměly být náležitě implementovány požadavky směrnice 2012/34/EU do vnitrostátní právní úpravy. Přestože k určitým změnám v navrhované právní úpravě došlo²⁴⁷ a stala se účinná, mám za to, že stále není dostatečná.

²⁴³ KÁŠOVÁ, Eva. Rušení železničního regulátora ..., s. 16.

²⁴⁴ ZVĚŘINA TRUNKÁTOVÁ, Šarka, KOPEČNÝ, Ondřej. *Připomínky k sněmovnímu tisku č. 454 Úřad vlády ČR* [online]. transparency.cz, 6. června 2023, [cit. 13. května 2024]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/vladni-koalice-zrusenim-nezavisleho-dohledoveho-uradu-obchazi-evropskou-legislativu-varuji-protikorupcni-organizace/>.

²⁴⁵ Na koncentraci moci v rámci ÚOHS upozorňovaly i dříve. Viz Transparency International. *Rok Mlsny v čele ÚOHS: drobné změny k lepšímu, problémy s nezávislostí a koncentrací moci u předsedy trvají* [online]. transparency.cz, 30. května 2022 [cit. 2. července 2024]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/rok-mlsny-v-cele-uohs-drobne-zmeny-k-lepsimu-problemy-s-nezavislosti-a-koncentraci-moci-u-predsedy-trvaji/>.

²⁴⁶ Na tento problém upozorňovala organizace Transparency International opakovaně i v roce 2024, když zmiňovala plánovanou novelu zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, která by měla moc předsedy ÚOHS ještě posílit. Viz Transparency International. *Petr Mlsna selhal v posílení nezávislosti ÚOHS. Blokuje reformu úřadu v zájmu udržení vlastní moci* [online]. transparency.cz, 24. července 2024 [cit. 25. července 2024]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/petr-mlsna-selhal-v-posileni-nezavislosti-uohs-blokuje-reformu-uradu-v-zajmu-udrzeni-vlastni-moci/>.

²⁴⁷ Byl do §1 zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže přidán odstavec 13, který má zaručovat hospodářskou nezávislost ÚOHS ve vztahu k regulovanému železničnímu sektoru.

Za nedostatečné pokládám neúplné provedení článku 55 odst. 3 směrnice 2012/34/EU, který požaduje stanovení jasných a transparentních pravidel při výběru osob zodpovědných za rozhodování.²⁴⁸ Domnívám se, že je nutno konat nové transparentní výběrové řízení, v rámci kterého budou vedle požadavků směrnice Evropského parlamentu a Rady 2019/1²⁴⁹ zohledněny i požadavky stanovené v článku 55 směrnice 2012/34/EU, aby byla funkce předsedy ÚOHS obsazena v souladu s komunitárním právem. Stávající předseda ÚOHS byl vybrán do této funkce totiž za situace, kdy nově přidělená působnost v oblasti přístupu k dopravní infrastruktuře ÚOHS nenáležela. Nelze tedy považovat za zcela legitimní, že tato funkce byla přidělena pouze zákonem, a nikoliv podle pravidel směrnice 2012/34/EU. Shledávám za nedostatečné ustanovení § 1 odst. 6 zákona o působnosti ÚOHS, v němž jsou zakotveny požadavky na předsedu, neboť absentuje zakotvení podmínky praxe předsedy v oblasti nové působnosti. Je zde stanovena pouze podmínka nejméně desetileté praxe v oblasti ekonomie. Nutno dodat, že dříve byla podmínka praxe v oblasti železniční, letecké a silniční dopravy pro předsedu ÚPDI stanovena v §1 odstavce 3 písm. d) ZÚPDI. Určitým ohrožením nezávislosti ÚOHS by mohly být také předsedovy blízké vztahy s regulovanými podniky, na které je opakovaně protikorupčními organizacemi upozorňováno.²⁵⁰

V souvislosti s výše zmíněným bych ještě rád poukázal na důvodovou zprávu k ZÚPDI, v níž byla při zvažování institucionálního řešení železničního regulátora provedena komparace se zahraničními státy. Na základě výsledku této komparace byla autory důvodové zprávy vyhodnocena jako nejvhodnější varianta institucionálního řešení zřízení nového správního úřadu, který měl být tvořen vysoce erudovanými odborníky pro železniční sektor. Nabízí se tak otázka, proč tedy došlo ke změně institucionálního řešení regulačního orgánu, jež bylo dříve vyhodnoceno jako nejlepší, a zda je stávající předseda ÚOHS skutečným odborníkem pro nově přidělenou oblast.

²⁴⁸ Doporučení, jak by měly vypadat parametry transparentního výběrového řízení na předsedu ÚOHS předkládají nevládní protikorupční organizace. Viz Rekonstrukce státu. *Doporučení vlády: Jak vybrat kvalitního šéfa antimonopolního úřadu?* [online]. rekonstrukcestatu.cz, 19. října 2020 [cit. 25. července 2024]. Dostupné z: <https://www.rekonstrukcestatu.cz/archiv-novinek/doporuceni-vlade-jak-vybrat-kvalitniho-sefa-antimonopolniho-uradu>.

²⁴⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2019/1 ze dne 11. prosince 2018 o posílení postavení orgánů pro hospodářskou soutěž v členských státech tak, aby mohly účinněji prosazovat pravidla, a o zajištění řádného fungování vnitřního trhu.

²⁵⁰ Transparency International. *Petr Mlsna selhal v posílení nezávislosti ÚOHS. Blokuje reformu úřadu v zájmu udržení vlastní moci* [online]. transparency.cz, 24. července 2024 [cit. 25. července 2024]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/petr-mlsna-selhal-v-posileni-nezavislosti-uohs-blokuje-reformu-uradu-v-zajmu-udrzeni-vlastni-moci/>.

Naproti negativním důsledkům změny institucionálního řešení železničního regulátora spatřuji i některá pozitiva. Větší zárukou nezávislosti by za dodržení podmínky realizace nového transparentního výběrového řízení na funkci předsedy mohl být i prezident, který předsedu ÚOHS jmenuje. Prezident je volen přímou volbou a lze u něj předpokládat menší snahu o prosazení politických zájmů.

Závěr

Konstituování regulačního orgánu pro železniční odvětví dle článku 55 směrnice 2012/34/EU a náležité provedení požadovaných záruk jeho nezávislosti ve vnitrostátní právní úpravě je pro železniční trh a Českou republiku *conditio sine qua non*. Česká republika musí institucionálně zajistit, aby železniční regulátor byl nezávislý nejen na vládní garnituře a vyhnul se tak krátkodobým politickým zájmům, ale také na regulovaných aktérech, kteří mohou na regulátora vyvíjet tlak za účelem prosazení svých soukromých zájmů. Železniční regulátor by totiž měl být nezávislým a nestranným arbitrem bdícím nad železničním trhem, jehož role by měla být skutečnou zárukou rovných, spravedlivých a nediskriminačních podmínek jak pro stávající soutěžitele na trhu, tak i pro potenciální zájemce o vstup na trh.

Záměrem mé bakalářské práce bylo představit institucionální řešení železničního regulátora v české právní úpravě do roku 2023 a nastínit problematické aspekty změny institucionálního řešení, ke které došlo v roce 2024. Za tímto účelem jsem bakalářskou práci rozdělil do dvou hlavních kapitol, pod které jsem subsumoval dílčí podkapitoly. První kapitolu jsem započal objasněním stavu před zřízením ÚPDI a zmínil navrhovaná řešení institucionální podoby železničního regulačního orgánu v České republice. Následně jsem se již zevrubně věnoval organizačnímu uspořádání ÚPDI v rámci hierarchicky strukturované soustavy státní správy. Prostřednictvím jednotlivých podkapitol jsem nejprve osvětlil nejzákladnější pojmy správního práva týkající se organizace veřejné správy a kategorizoval ÚPDI jako ústřední správní úřad s celostátní územní a dílčí věcnou působností, který lze zařadit pod doktrinálně používanou kategorii nezávislých správních úřadů. V návaznosti na závazek implementace záruk nezávislosti ÚPDI jsem se snažil rozklíčovat jednotlivé aspekty nezávislosti ÚPDI a zjistit, zdali jsou požadované záruky nezávislosti v souladu s komunitárním právem. Závěrem první kapitoly jsem se zabýval samotnou organizační strukturou ÚPDI. Pro vypracování této kapitoly jsem použil metodu deskriptivní a analytickou.

V druhé kapitole jsem přímo navázal na první kapitolu tím, že jsem nastínil stav, který předcházel zrušení ÚPDI. Během roku 2023 docházelo na ÚPDI ke značným změnám, které vzbudily mnoho otázek o souladu s právními předpisy. Ty nakonec vedly k tomu, že bývalý předseda ÚPDI podal jednu ústavní stížnost a dvě správní žaloby, které jsem v bakalářské práci blíže rozebral. Vzhledem k tomu, že k 1. lednu 2024 byl zrušen ÚPDI, krátce jsem charakterizoval ÚOHS, na který byla působnost ÚPDI přenesena. V poslední podkapitole jsem se zmínil o problematice změny institucionálního řešení železničního regulátora a předložil úvahy *de lege ferenda*. Za účelem naplnění této kapitoly jsem použil metodu

deskriptivní, analytickou a komparaci. Myslím si, že účel bakalářské práce byl jejím obsahem naplněn, byť je její šíře nad předem stanovené limity.

Na výzkumnou otázku bakalářské práce *„Jak byl institucionálně zajištěn regulační orgán pro železniční odvětví v České republice dle článku 55 směrnice 2012/34/EU do konce roku 2023? Lze odpovědět na základě první a částečně druhé kapitoly. Regulační orgán pro železniční odvětví dle článku 55 směrnice 2012/34/EU byl do konce roku 2023 v České republice institucionálně zajištěn jako monokraticky organizovaný ústřední správní úřad, který požíval specifické postavení v rámci hierarchicky organizované soustavy státní správy, neboť disponoval určitými zárukami nezávislosti. Ty jsem pro účely této práce rozdělil po vzoru O. Pouperové a J. Handrlici do dvou hlavních aspektů, tj. nezávislosti politické a nezávislosti hospodářské. Politickou nezávislost jsem dále diferencioval na nezávislost funkční, personální a finanční. Pro úplné zodpovězení této otázky jsem se zabýval také stavem, který předcházel zrušení ZÚPDI v průběhu roku 2023.*

První podotázku *„Jaké problematické aspekty přinesla změna institucionálního řešení regulačního orgánu pro železniční odvětví dle článku 55 směrnice 2012/34/EU v roce 2024?“* jsem odpověděl v druhé kapitole. Nejprve jsem započal základní charakteristikou ÚOHS, který vykonává roli železničního regulátora nově od počátku roku 2024. Poté jsem se zaměřil na problematické aspekty změny institucionálního řešení, kde jsem vedle poznatků odboru kompatibility Úřadu vlády a některých nevládních organizací také zmínil své vlastní úvahy.

Na poslední podotázku, kterou jsem se tázal *„Není institucionální řešení regulačního orgánu pro železničního odvětví v České republice v rozporu s požadavky směrnice 2012/34/EU?“* jsem našel odpověď v obou kapitolách. V případě ÚPDI jsem vytknul nedostatky v hospodářské nezávislosti a nedostatky v nezávislosti personální, konkrétně absenci právního zakotvení jasných a transparentních pravidel pro výběr představitelů úřadu, které konstatoval Městský soud v Praze. Při hodnocení ÚOHS jsem dospěl ke zjištění, že zákon o působnosti ÚOHS postrádá stanovení odborného předpokladu pro výkon funkce předsedy ÚOHS, a to praxi v oblasti nově přidělené působnosti. Tento nedostatek by mohl být dle mého názoru řešen obdobně, jako tomu bylo v ZÚPDI, kdy se o pozici předsedy železničního regulátora mohla ucházet pouze osoba se sedmiletou praxí v oboru působnosti úřadu a z toho musela alespoň tři roky vykonávat vedoucí pozici.

Na závěr bych rád poznamenal, že problematika institucionálního provedení nezávislých regulačních orgánů a s tím související zřizování nezávislých správních úřadů je

tématem, které bude v českém právním prostředí ještě několik let rezonovat. Ačkoliv lze správní úřady požívající určitou míru nezávislosti v rámci hierarchicky strukturované státní moci považovat za jakousi právní anomálii či atypický prvek v organizaci veřejné správy, domnívám se, že je jejich existence nezbytná. Existují proto důvody, které staví na tom, že jsou efektivnější a odbornější alternativou k tradičnímu byrokratickému aparátu, který je odrazem aktuálního politického rozpoložení. Také lze argumentovat tím, že jejich existence a nezávislé a nestranné fungování jsou závazky vyplývající z komunitárního práva, které musí Česká republika náležitě implementovat. Jsem přesvědčen, že v současné době by pro určité, státem regulované oblasti mohlo být lepším řešením zřízení nového nezávislého správního úřadu či změna stávajícího správního úřadu na nezávislý. Navrhuji zřídit nezávislý správní úřad regulující oblast vodárenství, nezávislý správní úřad kontrolující střet zájmů a nezávislý správní úřad dohlížející nad oblastí protidrogové politiky.

Seznam použitých zkratk

1. **Kompetenční zákon** = zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů.
2. **Nařízení 2015/1100** = prováděcí nařízení Komise 2015/1100 ze dne 7. července 2015 o povinnosti členských států předkládat zprávy v rámci sledování železničního trhu.
3. **Nařízení 2017/2177** = prováděcí nařízení Komise 2017/2177 ze dne 22. listopadu 2017 o přístupu k zařízením služeb a k službám souvisejícím s železniční dopravou.
4. **SDEU** = Soudní dvůr Evropské unie.
5. **Směrnice 2001/14/ES** = směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/14/ES ze dne 26. února 2001 o přidělování kapacity železniční infrastruktury, zpoplatnění železniční infrastruktury a o vydávání osvědčení o bezpečnosti.
6. **Směrnice 2009/72** = směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/72 ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 2003/54/ES.
7. **Směrnice 2009/73** = směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/73 ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem a o zrušení směrnice 2003/55/ES
8. **Směrnice 2012/34/EU** = směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru.
9. **Správní řád** = zákon č. 500/2004 Sb., správního řád, ve znění pozdějších předpisů.
10. **ÚOHS** = Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.
11. **ÚPDI** = Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře.
12. **Ústava České republiky** = ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
13. **Zákon o cenách** = zákon č. 526/1990, o cenách, ve znění pozdějších předpisů.
14. **Zákon o civilním letectví** = zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, ve znění pozdějších předpisů.
15. **Zákon o drahách** = zákon č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů.
16. **Zákon o pozemních komunikacích** = zákon č. 13/1997, o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.
17. **Zákon o působnosti orgánů ČR v oblasti cen** = zákon č. 265/1991, o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů.
18. **Zákon o působnosti ÚOHS** = zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů.

19. **Zákon o státní službě** = zákon č. 234/2014 Sb, o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.
20. **Zákon o střetu zájmů** = zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů.
21. **ZÚPDI** = zákon č. č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře.

Seznam použitých zdrojů

Právní předpisy a související dokumenty

1. Důvodová zpráva k zákonu č. 464/2023 Sb., kterým se mění a ruší některé zákony v souvislosti se zrušením Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře.
2. Důvodová zpráva k zákonu č. 131/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.
3. Důvodová zpráva k zákonu č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře.
4. Prováděcí nařízení Komise 2015/1100 ze dne 7. července 2015 o povinnosti členských států předkládat zprávy v rámci sledování železničního trhu.
5. Prováděcí nařízení Komise 2017/2177 ze dne 22. listopadu 2017 o přístupu k zařízením služeb a k službám souvisejícím s železniční dopravou.
6. Rozhodnutí Komise 2009/750/ES ze dne 6. října 2009 o definici evropské služby elektronického mýtného a jejích technických prvků.
7. Služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu ze dne 17. března 2017, kterým se stanoví pravidla předkládání systemizace služebních a pracovních míst, jejich změn, úprav a aktualizací, a návrhů organizační struktury a jejich změn ve služebním úřadu.
8. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2019/520 ze dne 19. března 2019 o interoperabilitě elektronických systémů pro výběr mýtného a usnadnění přeshraniční výměny informací týkajících se nezaplacení silničních poplatků v Unii.
9. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/12/ES ze dne 11. března 2009 o letištních poplatcích.
10. Směrnice Rady 91/440/EHS ze dne 29. července 1991 o rozvoji železnic Společenství.
11. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2019/944 ze dne 5. června 2019 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o změně směrnice 2012/27/EU.
12. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru.
13. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2018/1972 ze dne 11. prosince 2018, kterou se stanoví evropský kodex pro elektronické komunikace.

14. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2019/1 ze dne 11. prosince 2018 o posílení postavení orgánů pro hospodářskou soutěž v členských státech tak, aby mohly účinněji prosazovat pravidla, a o zajištění řádného fungování vnitřního trhu.
15. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/14/ES ze dne 26. února 2001 o přidělování kapacity železniční infrastruktury, zpoplatnění železniční infrastruktury a o vydávání osvědčení o bezpečnosti.
16. Sněmovní tisk č. 454/0, Poslanecká sněmovna, 9. volební období, 25. března 2023, Praha.
17. Sněmovní tisk 501/0, Poslanecká sněmovna, 9. volební období, 27. července 2023, Praha.
18. Sněmovní tisk č. 1134/0, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 3. volební období 1998–2002, Praha.
19. Usnesení vlády České republiky ze dne 22. listopadu 2023, č. 875, III. část materiálu.
20. Usnesení vlády České republiky ze dne 22. února 2023, č. 143 o dalším postupu po skončení funkčního období předsedy Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře.
21. Usnesení vlády České republiky ze dne 21. prosince 2022, č. 1076, III. část materiálu.
22. Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod.
23. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
24. Vyhláška Ministerstva vnitra České republiky č. 515/2020 Sb., o struktuře informací zveřejňovaných o povinném subjektu a o osnově popisu úkonů vykonávaných v rámci agendy.
25. Zákon č. 180/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů.
26. Zákon č. 426/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.
27. Zákon č. 464/2023 Sb., kterým se mění a ruší některé zákony v souvislosti se zrušením Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře.
28. Zákon č. 131/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.
29. Zákon č. 164/2017 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 250/2012 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach, ve znení neskorších predpisov.
30. Zákon č. 526/1990, o cenách, ve znění pozdějších předpisů.
31. Zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, ve znění pozdějších předpisů.
32. Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

33. Zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů.
34. Zákon č. 13/1997, o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.
35. Zákon č. 265/1991, o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů.
36. Zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů.
37. Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.
38. Zákon č. 449/2023 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2023.
39. Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů.
40. Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.
41. Zákon č. 320/2016, o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře.
42. Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.
43. Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů.
44. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
45. Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

Monografie, komentářová literatura

1. BALDWIN, Robert a kol. *Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice*. Oxford: Oxford University Press, 1999, 378 s.
2. BEČVÁŘ, Ondřej a kol. *Zákon o majetku české republiky a jejím vystupováním v právních vztazích – judikatorní komentář* [online databáze]. CODEXIS Publishing, 1. dubna 2021, [cit. 25. dubna 2024]. Dostupné z: codexis.cz.
3. FIALA, Zdeněk a kol. *Správní řád. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, aktualizováno k 2020 [cit. 10. června 2024]. Dostupné z: [databáze aspi.cz](http://databaze.aspi.cz).
4. LEVI-FAUR, David. *Handbook on the Politics of Regulation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2011, 712 s.
5. GRUNDOVÁ, Lucie a kol. *Zákon o státní službě – judikatorní komentář* [online databáze]. Ostrava: CODEXIS publishing, 2022 [cit. 28. dubna 2024]. Dostupné z: [databáze codexis.cz](http://databaze.codexis.cz).

6. HANDRLICA, Jakub. *Nezávislé správní orgány*. Praha: Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, 2009, 204 s.
7. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 832 s.
8. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 600 s.
9. JÄGER, Petr. In: RYCHETSKÝ, Pavel a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 733. Dostupné z: databáze aspi.cz.
10. KAPRAS, Jiří. *Střet zájmů veřejných funkcionářů*. Praha: Leges, 2023, 328 s.
11. KNĚŽÍNEK, Jan. *Kompetenční zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, 388 s.
12. KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2021, 576 s.
13. KOPECKÝ, Martin a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, 924 s. Dostupné z: databáze aspi.cz.
14. KOŠINÁROVÁ, Barbora. *Zákon o významné tržní síle a nekalých obchodních praktikách při prodeji zemědělských a potravinářských produktů. Judikatorní komentář*. [online databáze]. CODEXIS publishing, 2023 [cit. 17.července 2024] Dostupné z: www.codexis.cz.
15. LANDIS, James. *The Administrative Process*. New Haven: Yale University Press, 1938, 160 s.
16. LOJDA, Jiří. *Zákon o dráhách. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022, 424 s.
17. JIRÁSKOVÁ, Věra, KLENER, Pavel. *Konference 2001: český stát a vzdělanost*. Praha: Karolinum, 2002, 359 s.
18. NAISER, Tomáš a kol. *Zákon o cenách. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, 100 s.
19. PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015, 1152 s.
20. PELIKÁNOVÁ, Irena. Komise pro cenné papíry, In: *IX. Karlovarské právní dny*. Mnichov, Praha: Linde, 1999, 395 s.
21. POUPEROVÁ, Olga. *Institucionální aspekty regulace médií*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, 256 s.
22. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 512 s.

23. BENÁK, Jaroslav. *Pocta Janu Svatoňovi k 70. narozeninám*. Brno: Masarykova univerzita, 2022, 610 s.
24. BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 2010, 1536 s.
25. TYŠEROVÁ, Dagmar a kol. *Hospodaření a nakládání se státním majetkem*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2024, 304 s.
26. KRAUSOVÁ, Iva. *Ve službách práva. Sborník příspěvků k 10. výročí založení pobočky nakladatelství C.H. Beck v Praze*. Praha: C. H. Beck, 2003, 341 s.
27. WINTR, Jiří. *Principy českého ústavního práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2023, 327 s.

Příspěvky ve sborníku

1. BARTOŇ, Michal. Ústavní zakotvení Rady pro rozhlasové a televizní vysílání. In: HLOUŠEK, Vít, ŠIMÍČEK, Vojtěch (eds.). *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 215.
2. 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, 2017, s. 105.
3. JEŽEK, Tomáš. Nezávislé správní orgány – žádoucí směr inovace Ústavy ČR. In: KYSELA, Jan. (ed.). *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 347.
4. MLSNA, Petr. Neslučitelnost funkce člena vlády a střet zájmů, aneb co v Ústavě není a je doplněno zákony. In: KUDRNA, Jan. (eds.). *Ústava v kontextu společenských změn (K 30. výročí jejího přijetí)*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, s. 154–159.
5. PELTZMAN, Sam. The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation. In: Baldwin, Robert a kol (eds.). *A Reader on Regulation*. Oxford: Oxford University Press, 1998, s. 93-130.
6. POMAHAČ, Richard. (Ne)závislá státní služba. In: KUDRNA, Jan. (eds.). *Ústava v kontextu společenských změn (K 30. výročí jejího přijetí)*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, s. 183.

7. POUPEROVÁ, Olga. Nezávislé správní úřady zejména na příkladu Rady pro rozhlasové a televizní vysílání. In: SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Organizace státní správy – vývojové tendence*. Praha: Leges, 2014, s. 256.
8. RAJCHL, Jiří. Výhrada zákona pro zřízení správního úřadu a stanovení jeho působnosti. In: KUDRNA, Jan. (eds.). *Ústava v kontextu společenských změn. (K 30. výročí jejího přijetí)*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 218.
9. STAŠA, Josef. Heterogenita moci výkonné. In: KUDRNA, Jan. (eds.). *Ústava v kontextu společenských změn. (K 30. výročí jejího přijetí)*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 205.
10. TRNKA, David. Principy kvalitní regulace. In: HRABCOVÁ, Dana (eds.). *Principy dobré správy. Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci*. Brno: Masarykova univerzita pro Kancelář veřejného ochránce práv, 2006, s. 128.

Internetové zdroje a odborné časopisy

1. BERTELLI, Anthony, WHITFORD, Andrew. Perceiving credible commitments: How independent regulators shape elite perceptions of regulatory quality. *British Journal of Political Science*, 2009, roč. 39, č. 3, s. 517–537.
2. BÉTAILLE, Julien, DELZANGLES, Hubert. Pour une autorité publique indépendante dans le domaine de l'environnement. *Actualité juridique, Droit administratif* 23, s. 1201.
3. CUKIERMAN, Alex a kol. Measuring the Independence of central banks and its effect on policy outcomes. *The World Bank Economic Review*, 1992, roč. 6, č. 3, s. 354–383.
4. GILARDI, Fabrizio. Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis. *Journal of European Public Policy*, 2002, č. 9.6, s. 873–893.
5. GILARDI, Fabrizio. The formal independence of regulators: a comparison of 17 countries and 7 sectors. *Swiss Political Science Review*, 2005, roč. 11, č. 4, s. 147–149.
6. GILARDI, Fabrizio. The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2005, č. 598, s. 87–99.
7. HANDRLICA, Jakub. Ke koncepci tzv. “nezávislých regulačních orgánů“ a k problematice jejich “nezávislosti“. *Správní právo*, 2005, č. 4/2005, s. 222–242.
8. HANDRLICA, Jakub. *Nezávislé regulační orgány (stručný nástin problematiky)* [online]. epravo.cz, 13. července 2004 [cit. 13. července 2024]. Dostupné z:

- <https://www.epravo.cz/top/clanky/nezavisle-regulacni-organy-strucny-nastin-problematiky-27201.html>.
9. CHROPOVSKÝ, Pavol. Atribúty nezávislosti národných energetických regulačných orgánov. *Právny obzor*, č. 4/2022, s. 323.
 10. JAKUBOWICZ, Karol. *The Independence of Regulatory Authorities – Keynote speech*. [online]. Praha: European Platform of Regulatory Authorities, 2007, s. 6. Dostupné z: https://cdn.epra.org/attachments/files/1380/original/EPRA_keynote_KJ.pdf?1323685662.
 11. JOHANNSEN, Katja. *Regulatory Independence in Theory and Practice – a Survey of Independent Energy Regulators in Eight European Countries* [online]. København: AKF Forlaget, 2003. Dostupné z: http://npaa.sep.gov.mk/npaaportal/dokumenti/chapterAP_docs/regulatory_independence.pdf.
 12. KÁŠOVÁ, Eva. (Ne)závislost regulačního subjektu pro železniční odvětví dnes a jeho pověřeného místopředsedy v roce 2023 [online]. *Právo v přepravě a zasilatelství – Wolters Kluwer*, 2024, č. 1, s. 2.
 13. KÁŠOVÁ, Eva. Rušení železničního regulátora a zaměstnanecké vztahy. *Soukromé právo – Wolters Kluwer*, 2024, č. 1, s. 16.
 14. KLIMENTOVÁ, Eliška. Co je nezávislého na nezávislých správních úřadech? *Správní právo*, 20. července 2023, č. 4/2023, s. 249–269.
 15. KLIMENTOVÁ, Eliška. *Nezávislý regulátor jako orgán veřejné moci* [online]. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2023. Dostupné z: <https://dodo.is.cuni.cz/handle/20.500.11956/187998>.
 16. KVIZDA, Martin a kol. *Metodika optimalizace institucionálního prostředí v železniční dopravě v České republice* [online]. Praha: Ministerstvo dopravy, 2013. Dostupné z: <https://www.mdcz.cz/Dokumenty/Veda-a-vyzkum/Certifikovane-metodiky/Zeleznicni-metodiky/Metodika-optimalizace-institucionalniho-prostredi>.
 17. MAGGETTI, Martino. De facto independence after delegation: A fuzzy-set analysis. *Regulation & Governance*, 2007, roč. 1, č. 4, s. 271-294.
 18. MAJONE, Giandomenico. The rise of the regulatory state in Europe. *West European Politics*, 1994, roč. 17, č. 3, s. 84.
 19. Ministerstvo vnitra. *Metodická pomůcka k § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád: systémová podjatost* [online]. Praha: odbor legislativy a koordinace předpisů Ministerstva

- vnitřní České republiky, 2017. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/metodika-systemova-podjatost.aspx>.
20. Ministerstvo dopravy. *Přesun agendy ÚPDI na ÚOHS je dlouho plánovaný* [online]. mdcz.cz, 29. května 2023 [cit. 16. července 2024]. Dostupné z: <https://www.mdcz.cz/Media/Na-pravou-miru/Presun-agendy-UPDI-na-UOHS-je-dlouho-planovany>.
21. Nevládní organizace viz Transparency International. *Vládní koalice zrušením nezávislého dohledového úřadu obchází evropskou legislativu, varují protikorupční organizace* [online]. transparency.cz, 6. června 2023, [cit. 16. července 2024]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/vladni-koalice-zrusenim-nezavisleho-dohledoveho-uradu-obchazi-evropskou-legislativu-varuji-protikorupcni-organizace/>.
22. Organisation for Economic Co-operation and Development. *Being an Independent Regulator* [online]. Paris: OECD Publishing, 2016. Dostupné z: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2016/07/being-an-independent-regulator_g1g66e65/9789264255401-en.pdf.
23. Organisation for Economic Co-operation and Development. *Regulatory Policies in OECD Countries. From Interventionism to Regulatory* [online]. Paris: OECD Publishing, 2002. Dostupné z: <https://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/OECD-Regulatory-Policies-in-OECD-Countries-2002.pdf>.
24. POUPEROVÁ, Olga. Nezávislé správní úřady. *Správní právo*, 4. července 2014, č. 4/2014, s. 209–226.
25. POUPEROVÁ, Olga. Ústřední správní úřady – formální, nebo materiální pojetí? *Právník*, 1. ledna 2013, č. 1/2013, s. 67-77.
26. POUPEROVÁ, Olga. Nezávislé správní úřady v kontextu nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 21/14. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2015, č. 2/2015, s. 27–40.
27. POUPEROVÁ, Olga. *Nezávislé regulační orgány v judikatuře Soudního dvora Evropské unie*. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2017, č. 1, s. 165–178.
28. *Proti rozhodnutí soudu ohledně nejmenování úředníka vláda podává kasační stížnost* [online]. seznamzpravy.cz, 15. července 2024, [cit. 20. července 2024]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-proti-rozhodnuti-soudu-ohledne-nejmenovani-urednika-vlada-podava-kasacni-stiznost-255854>.
29. PŘIBÁŇ, Jiří. *Nezávislost a závislosti* [online]. advojka.cz, 2012, [cit. 2. července 2024]. Dostupné z: <https://www.advojka.cz/archiv/2012/23/nezavislost-a-zavislosti>.

30. Rekonstrukce státu. *Doporučení vládě: Jak vybrat kvalitního šéfa antimonopolního úřadu?* [online]. rekonstrukcestatu.cz, 19. října 2020 [cit. 25. července 2024]. Dostupné z: <https://www.rekonstrukcestatu.cz/archiv-novinek/doporuceni-vlade-jak-vybrat-kvalitniho-sefa-antimonopolniho-uradu>.
31. SLÁDEČEK, Vladimír. Ústřední státní správa ve víru změn. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2010, č. 56, s. 115.
32. SMITH, Warrick. *Utility Regulators – The Independent Debate*. [online]. World Bank: Public Policy for the Private Sector, 1997, s.1. Dostupné z: https://regulationbodyofknowledge.org/wp-content/uploads/2013/03/Smith_Warrick_Utility_Regulators_The.pdf.
33. STAŠA, Josef. Doktrinální pojetí vs. Ústavní a podústavní úprava správních úřadů. *Správní právo*, 12. dubna 2023, č. 1-2/2023, s. 117-125.
34. STIGLER, George. The Theory of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 1971, roč. 2, č. 1, s. 3-18.
35. SŮRA, Jan, ŠINDELÁŘ, Jan. *Dopravní superúřad do roka skončí, jeho práci převezme ÚOHS* [online]. zdopravy.cz, 18. února 2023 [cit. 29. dubna 2024]. Dostupné z: <https://zdopravy.cz/drazniho-regulatora-vede-docasne-kothera-ve-hre-je-zruseni-uradu-a-presun-pod-uohs-145586/>.
36. THATCHER, Mark. SWEET Alec. *Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions* [online]. Londýn: West European Politics, 2002, aktualizováno k 1. květnu 2010. [cit. 1. července 2024]. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/228147258_The_Theory_and_Practice_of_Delegation_to_Non-Majoritarian_Institutions.
37. Transparency International. *Důvody pro odvolání Petra Rafaje z čela Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže* [online]. transparency.cz, 12. srpna 2020, [cit. 16. července 2024]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/duvody-pro-odvolani-petra-rafaje-z-cela-uradu-pro-ochranu-hospodarske-souteze/>.
38. Transparency International. *Petr Mlsna selhal v posílení nezávislosti ÚOHS. Blokuje reformu úřadu v zájmu udržení vlastní moci* [online]. transparency.cz, 24. července 2024 [cit. 25. července 2024]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/petr-mlsna-selhal-v-posileni-nezavislosti-uohs-blokuje-reformu-uradu-v-zajmu-udrzeni-vlastni-moci/>.

39. Transparency International. *Rok Mlsny v čele ÚOHS: drobné změny k lepšímu, problémy s nezávislostí a koncentrací moci u předsedy trvají* [online]. transparency.cz, 30. května 2022 [cit. 2. července 2024]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/rok-mlsny-v-cele-uohs-drobne-zmeny-k-lepsimu-problemy-s-nezavislosti-a-koncentraci-moci-u-predsedy-trvaji/>.
40. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. *25 LET ÚŘADU PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE* [online]. Brno: Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, 2016, s. 8-10. Dostupné z: <https://uohs.gov.cz/cs/informacni-centrum/informacni-listy.html>.
41. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. *Organizační struktura*. [online]. uohs.gov.cz [cit. 23. května 2024]. Dostupné z: <https://uohs.gov.cz/cs/o-uradu/organizacni-struktura.html>.
42. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. *O Úřadu. Vedení Úřadu*. [online]. uohs.gov.cz, [cit. 20. července 2024]. Dostupné z: <https://uohs.gov.cz/cs/o-uradu/vedeni-uradu.html>.
43. Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře. *Metodika pro provádění testu hospodářské vyváženosti smlouvy o veřejných službách pro služby od jízdního řádu 2020/2021* [online]. Praha, 2019. Dostupné z: <https://uohs.gov.cz/cs/pristup-k-dopravni-infrastrukture/metodicke-pokyny-stanoviska-a-ukony.html>.
44. Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře. *Organizační schéma Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře*. [online]. updiarchiv.uohs.cz [cit. 28 dubna 2024]. Dostupné z: <https://updiarchiv.uohs.cz/cs/povinne-zverejnovane-udaje/organizacni-struktura>.
45. Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře. *Vydávané právní předpisy* [online]. updiarchiv.uohs.cz [cit. 23 dubna 2024]. Dostupné z: <https://updiarchiv.uohs.cz/cs/povinne-zverejnovane-udaje/predpisy>.
46. Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře. *Zpráva o činnosti a hospodaření Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře za rok 2018* [online]. Praha, 2019. Dostupné z: <https://uohs.gov.cz/cs/pristup-k-dopravni-infrastrukture/vyrocnizpravy-a-kontrolnicinnost.html>.
47. Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře. *Zpráva o činnosti a hospodaření Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře za rok 2020* [online]. Praha, 2021. Dostupné z: <https://uohs.gov.cz/cs/pristup-k-dopravni-infrastrukture/vyrocnizpravy-a-kontrolnicinnost.html>.
48. Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře. *Zpráva o činnosti a hospodaření Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře za rok 2021* [online]. Praha, 2022. Dostupné z: <https://uohs.gov.cz/cs/pristup-k-dopravni-infrastrukture/vyrocnizpravy-a-kontrolnicinnost.html>.

49. Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře. *Zpráva o činnosti a hospodaření Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře za rok 2022* [online]. Praha, 2023. Dostupné z: <https://uohs.gov.cz/cs/pristup-k-dopravni-infrastrukture/vyrocní-zpravy-a-kontrolni-cinnost.html>.
50. Úřad vlády České republiky. *Strategie zlepšování regulace 2007-2013* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra, 2006. Dostupné z: https://www.dataplan.info/img_upload/7bdb1584e3b8a53d337518d988763f8d/strateg_zlep_regulace.pdf.
51. VALÁŠEK, Lukáš a kol. „Nezákonné,“ napsal o injekci ČD do Bruselu. Ministr mu obratem zrušil úřad [online]. seznamzpravy.cz, 29. května 2023 [cit. 16. července 2024]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-kauzy-je-to-nezakonne-napsal-do-bruselu-ministr-mu-zrusil-urad-231391>.
52. Veřejný ochránce práv. *Principy dobré správy* [online]. Brno. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/dokument/principy-dobre-spravy/principy-dobre-spravy.pdf>.
53. ZVĚŘINA TRUNKÁTOVÁ, Šárka, KOPEČNÝ, Ondřej. *Připomínky k sněmovnímu tisku č. 454 Úřad vlády ČR* [online]. transparency.cz, 6. června 2023, [cit. 13. května 2024]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/vladni-koalice-zrusenim-nezavisleho-dohledoveho-uradu-obchazi-evropskou-legislativu-varuji-protikorupcni-organizace/>.

Judikatura

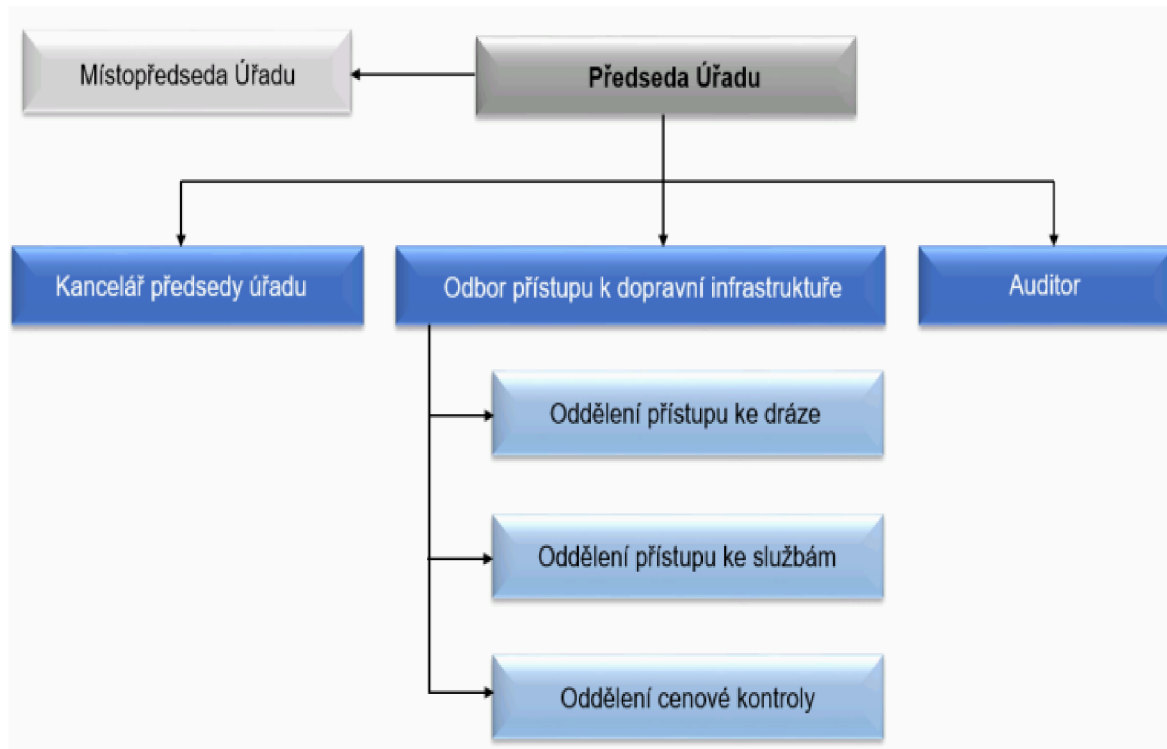
1. Nález Ústavního soudu ze dne 24. dubna 1996, sp. zn. I. ÚS 38/95.
2. Nález Ústavního soudu ze dne 30. června 2015, sp. zn. Pl. ÚS 21/14.
3. Nález Ústavního soudu ze dne 9. října 2003 sp. zn. IV. ÚS 150/01.
4. Nález Ústavního soudu ze dne 20. října 2004, sp. zn. Pl. ÚS 52/03.
5. Nález Ústavního soudu ze dne 31. srpna 2004, sp. zn. I. ÚS 371/04.
6. Nález Ústavního soudu ze dne 2. února 2016, sp. zn. Pl. ÚS 14/15.
7. Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 9. března 2010, *Evropská komise v. Spolková republika Německo*, C-518/07 (v el. sb. rozh.).
8. Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 11. července 2013, *Evropská komise v. Česká republika*, C-545/10 (v el. sb. rozh.).
9. Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 13. června 2018, *Komise v. Polsko*, C-530/16 (v el. sb. rozh.).

10. Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 11. června 2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19 (v el. sb. rozh.).
11. Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 8. dubna 2014, Komise v. Maďarsko, C-288/12 (v el. sb. rozh.).
12. Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 16. října 2012, Evropská komise v. Rakouská republika, C-614/10 (v el. sb. rozh.).
13. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. května 2024, sp. zn. 10 A 17/2024-78
14. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. listopadu 2023, sp. zn. 6 A 71/2023–110
15. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. března 2013, č. j. 5 As 43/2011-185.
16. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. června 2015, č. j. 7 As 57/2015–80.
17. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. prosince 2004, č. j. 2 As 21/2004–67.
18. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. února 2021, č. j. 10 As 391/2020-65.
19. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. ledna 2023, č. j. 29 C 142/2023-333.
20. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. března 2015, sp. zn. 21 Cdo 204/2015.
21. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. listopadu 2012, sp. zn. 1 As 89/2010–119.
22. Usnesení Ústavního soudu ze dne 27. března 2024, sp. zn. Pl. ÚS 3/24.
23. usnesení Ústavního soudu ze dne 25. června 2009, sp. zn. II. ÚS 1062/08
24. Usnesení Ústavního soudu ze dne 30. listopadu 2010, sp. zn. Pl. ÚS 52/04.
25. Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. října 2008, sp. zn. I. ÚS 553/07.

Seznam příloh

Příloha č. 1

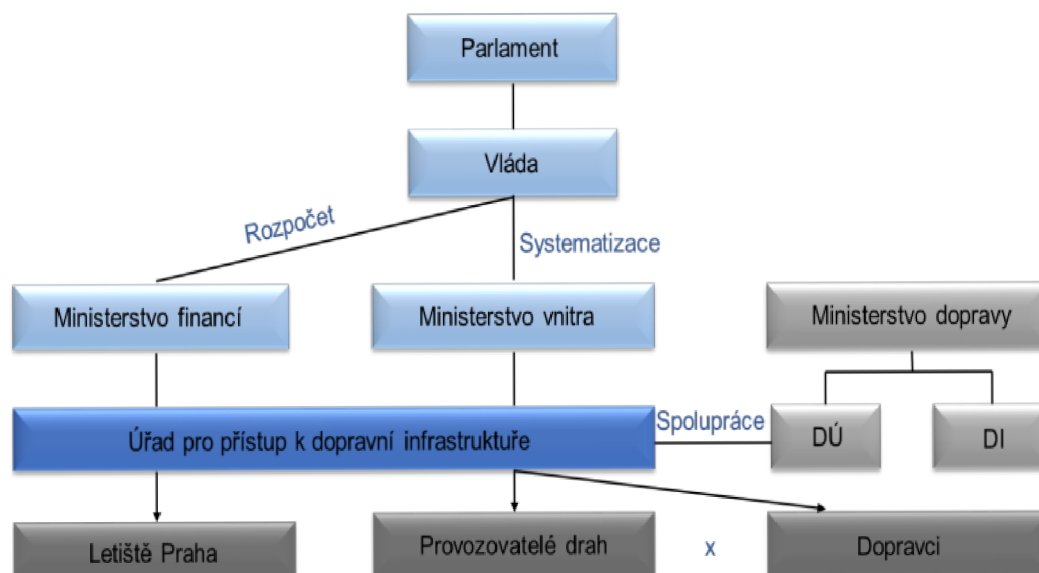
Organizační struktura ÚPDI²⁵¹



²⁵¹ Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře. *Zpráva o činnosti a hospodaření Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře za rok 2022* [online]. Praha, 2023. Dostupné z: <https://uohs.gov.cz/cs/pristup-k-dopravni-infrastrukture/vyrocnizpravy-a-kontrolni-cinnost.html>.

Příloha č. 2

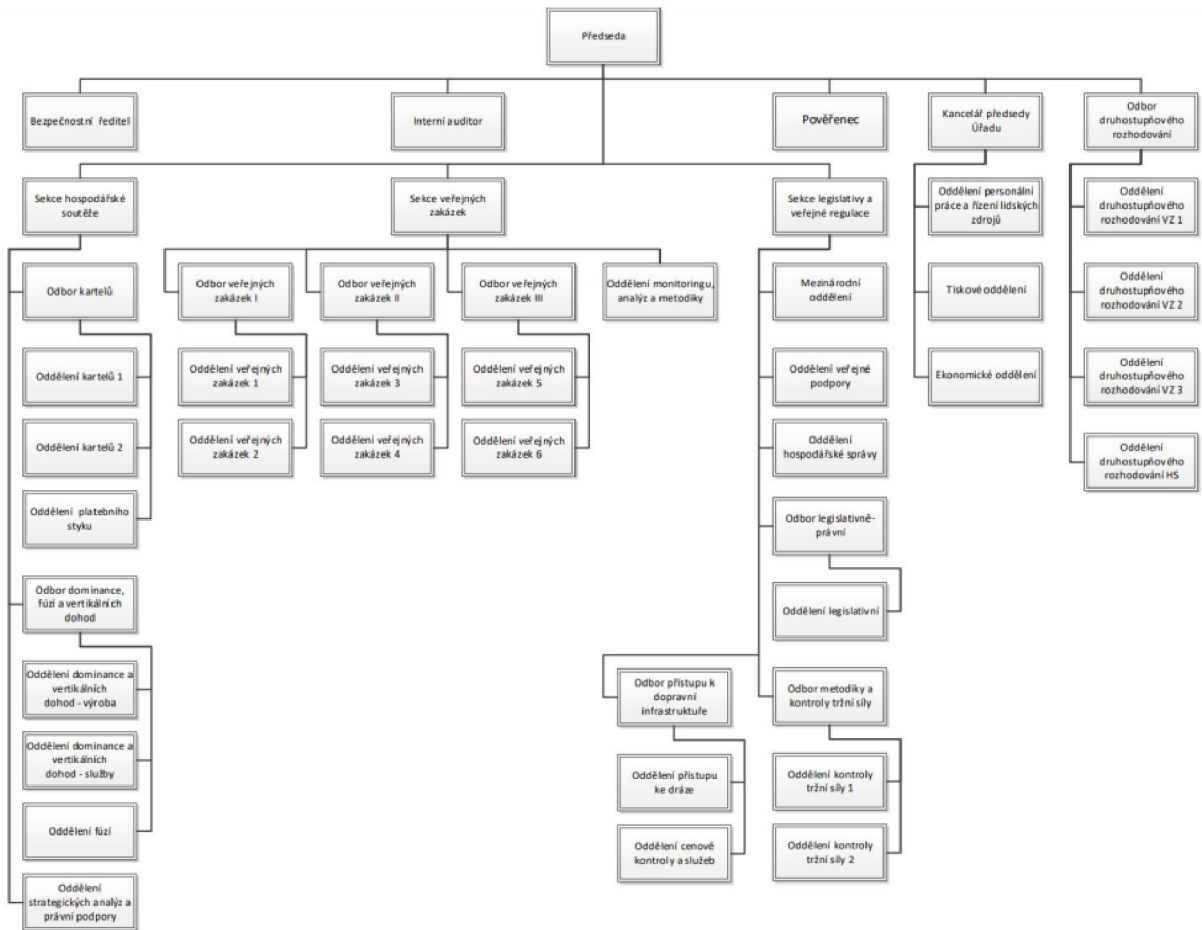
Postavení ÚPDI v rámci železničního trhu²⁵²



²⁵² Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře. *Zpráva o činnosti a hospodaření Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře za rok 2018* [online]. Praha, 2019. Dostupné z: <https://uohs.gov.cz/cs/pristup-k-dopravni-infrastrukture/vyrocnizpravy-a-kontrolni-cinnost.html>.

Příloha č. 3

Organizační struktura ÚOHS²⁵³



²⁵³ Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. *Organizační struktura*. [online]. uohs.gov.cz [cit. 23. května 2024]. Dostupné z: <https://uohs.gov.cz/cs/o-uradu/organizacni-struktura.html>.

Abstrakt

Bakalářská práce pojednává o požadavku zřízení regulačního orgánu pro železniční odvětví dle článku 55 směrnice 2012/34/EU v české právní úpravě. Hlavním cílem této práce je odpovědět na otázku, jak byl institucionálně řešen regulační orgán pro železniční odvětví v České republice do konce roku 2023 a jaké problematické aspekty vyvolala změna institucionálního řešení v roce 2024. V návaznosti na tyto otázky práce také zkoumá, zda nebylo institucionální řešení regulačního orgánu pro železničního odvětví v České republice v rozporu s požadavky směrnice 2012/34/EU. Bakalářská práce je rozčleněna do dvou hlavních kapitol, které jsou následně členěny na dílčí podkapitoly. Za účelem chronologické návaznosti a přehlednosti vychází bakalářská práce do konce podkapitoly 2. 1. z právní úpravy účinné k datu 31. 12. 2023 a v následujících podkapitolách 2. 2. a 2. 3. z právního stavu k datu 25. 7. 2024.

Abstract

The bachelor thesis discusses the requirement to establish a regulatory body for the railway sector according to Article 55 of Directive 2012/34/EU within the Czech legislation. The main objective of the thesis is to answer the question of how the railway sector regulator in the Czech Republic was institutionally addressed until the end of 2023 and what problematic aspects arose from the change of the institutional arrangement in 2024. In connection with these questions, the thesis also examines whether the institutional arrangement of the railway regulator in the Czech Republic was in conflict with the requirements of Directive 2012/34/EU. The bachelor thesis is divided into two main chapters, which are further divided into sub-chapters. For the sake of chronological continuity and clarity, the bachelor thesis is based on the legislation in force as of 31 December 2023 until the end of subchapter 2.1, and on the legal situation as of 25 July 2024 in the following subchapters 2.2 and 2.3.

Klíčová slova

Regulační orgán pro železniční odvětví, nezávislý regulační orgán, správní úřad, ústřední správní úřad, nezávislé správní úřady, nezávislost, Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.

Key words

Railway regulatory authority, independent regulatory authority, administrative authority (agency), central administrative authority (agency), independent administrative authority (agency), independence, Transport Infrastructure Access authority, Office for the Protection of Competition.