

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

# Nezávislé regulační orgány (stručný nástin problematiky)

Na evropský kontinent pronikla idea zřízení samostatného regulačního orgánu během světové hospodářské krize v meziválečném období. Jednalo se o orgány, působící v oblasti kontroly kapitálového trhu, které našli svůj předobraz v americké Komisy pro cenné papíry. Příkladem může být zřízení Bankovní a finanční komise v Belgii a švýcarského Komisariátu pro banky, orgánů, pro které se ve francouzském správním právu používá názvu AAI (autorité administrative indépendante).

## 1. Historické ohlednutí

Idea zřízení samostatných regulačních orgánů má svůj původ v angloamerickém právním prostoru, ve kterém působí v oblastech telekomunikací (*Office of Telecommunication - OFTEL*), distribuce plynu (*Office of Gas Supply - OFGAS*), elektrické energie (*Office of Electricity Regulation - OFER*), vody (*Office of Water Supply - OFWAT*), nebo taky v oblasti vzdělávání (*Office of Standards in Education - OFSED*). Teorie běžně rozlišuje mezi ekonomickou (tradiční - tzv. *old - styled regulation*) regulací, zaměřenou na ovlivňování cen, druhů produktů, podmínek vstupu a výstupu a standardů služeb v určitém odvětví. Tento směr regulace našel ohlas zejména v oblasti veřejně prospěšných společností (elektroenergetika, telekomunikace, vodovodní síť atd.) a rovněž jako tzv. „smíšená regulace“ v odvětvích terciální sféry (doprava, finance, rozhlas a televize). Novější formou regulace (*new-wave regulation*) zahrnuje zejména otázky ochrany jednotlivců (spotřebitelů i výrobců), ochrany životního prostředí a snižování rizik a nejistoty ochranou a šířením informací.

Na evropský kontinent pronikla idea zřízení samostatného regulačního orgánu během světové hospodářské krize v meziválečném období. Jednalo se o orgány, působící v oblasti kontroly kapitálového trhu, které našli svůj předobraz v americké Komisy pro cenné papíry. Příkladem může být zřízení Bankovní a finanční komise v Belgii a švýcarského Komisariátu pro banky, orgánů, pro které se ve francouzském správním právu používá názvu AAI (*autorité administrative indépendante*).

Jednou z nejdůležitějších změn v procesu deregulace tzv. síťových odvětví (dodávka elektrické energie, tepla, zemního plynu, vody, poskytování služeb letecké, silniční a železniční dopravy, poštovních služeb a telekomunikací) je téměř *universální trend k separaci* jednotlivých regulačních funkcí mezi různé instituce, respektive založení regulační autority nezávislého charakteru. Nezávislé regulační orgány tedy fungují zejména v této oblasti. Pracují však i v oblastech jiných: na poli bankovního dozoru, rozhlasového a televizního vysílání, ochrany osobních údajů, ochrany spotřebitele atd. Otázku, které úřady je možné do této skupiny zařadit, není možno zodpovědět jednoznačně. Jejich jednotícím znakem je, že se vymykají ze struktury státní správy, řízené vládou a nejsou ze své činnosti vládě, ani žádnému ministerstvu odpovědny ministerstvu odpovědny. Jsou však ve větším, nebo menším rozsahu financovány ze státního rozpočtu.

Vývoj směrem k zřízení funkční nezávislé regulační autority dnešního typu je možno pozorovat na příkladu Dánska. Již od sedmdesátých let 20. století regulovali dánský trh s energiemi dvě cenové komise (Komise pro ceny elektrické energie a Komise pro ceny plynu a tepla). Obě komise požívali vysokou míru politické nezávislosti, ne však již nezávislosti na zájmech na trhu participujících skupin. Na základě ustanovení energetického zákona (*Lov om elforsyning 1976*) se prvá z výše zmíněných komisí (*Elprisudvalget*) skládala z předsedy a 11 členů, kteří byly formálně jmenováni ministrem životního prostředí a energetiky. Předseda a pět členů mělo reprezentovat právní, ekonomickou a technickou expertizu a podmínkou jejich jmenování byla úplná nezávislost. Šest zbývajících členů posléze reprezentovalo zájmy na trhu participujících skupin: asociace dodavatelů elektrické energie, asociace dodavatelů tepla, unie měst a obcí a separátně též zájmy dvou největších dánských měst: Kodaně a Frederiksbergu. Složení druhé komise (*Gas- og Varmepriudvalget*) bylo obdobné. Jmenování jednotlivých delegátů bylo fixní a nedeterminované uplynutím času. Dánský energetický sektor byl reformován během devadesátých let. Novým energetickým zákonem z r. 1999 byla zřízena regulační autorita (*Energitilsynet*), která je již na zájmech energetického průmyslu plně nezávislá.

## 2. Jednotící znaky a principy „dobré regulace“

Faktem je, že existuje široká škála modelů nezávislé regulační autority, působících v řadě odvětví. Je ale možné vyzorovat několik jednotících znaků, které se v jednotlivých koncepcích s intenzivnější, nebo méně intenzivní pravidelností opakují (*Srov.: Pelikánová 1999*):

- (c) je pro ně charakteristické, že se svým způsobem vymykají z administrativní hierarchie a příslušná legislativa jim vyhrazuje značnou míru samostatnosti (ve smyslu samostatnosti rozhodovací činnosti a samostatnosti majetkové);
- (d) spojují v sobě prerogativy orgánu moci výkonné, soudní a normotvorní, přičemž jejich pravomoci tvoří substrát tvořený kompetencemi, které jsou částečně charakteristické pro všechny zmíněné orgány: jednotícím rysem nezávislých regulačních orgánů je tedy skutečnost, že se vymykají klasickým modelům dělby moci;
- (e) nezávislé regulační orgány jsou zpravidla orgány centralizovanými a současně mají výrazné rysy samosprávné;
- (f) spojují v sobě prvky činnosti odborné mimoprávní (ekonomické a technické) a činnosti právní;
- (g) jedná se většinou o kolektivní orgány, ačkoli existují i příklady pro regulační autority monokratického charakteru;
- (h) nezávislým orgánům je dovoleno ukládat sankce.

K ustanovení řady regulačních orgánů přišlo zejména během devadesátých let 20. století. Jejich monitorování a analýza je úkolem Světové banky, která pravidelně publikuje výsledky svého průzkumu pod názvem „*International Directory of Utility Regulatory Institutions.*“ Světová banka provádí při své analýze selekci celé škály typů regulačních autorit, od orgánů *autonomního charakteru*, před *semiautonomní* až k regulátorům, které jsou *součástmi orgánů* státní správy a jejichž míra nezávislosti je nízká až nulová.

Dosažení cílů nezávislého regulačního orgánu je možné cestou dodržování několika principů, jejichž konkretizace je následně provedena legislativní úpravou jednotlivých států. Tyto jsou označovány jako principy dobré regulace (*principles of good regulation*). Není potřeba připomínat, že tato úprava odráží celou řadu správních, ekonomických, právních a politických aspektů: tyto budou ve svých nejčastějších nuancích popsány níže. Jak bylo zdůrazněno výše pro případ energetické politiky, ani v případě energetických regulací neexistuje jednotný způsob řešení. Je však možno generalizovat a uvést následující principy regulací: princip jasnosti cílů a funkcí, princip autonomie regulačního orgánu a k tomu kontrární princip odpovědnosti, principy transparentnosti a předvídatelnosti a nakonec princip zabezpečení přiměřených materiálních a lidských zdrojů.

### 3. Kompetence nezávislých regulačních orgánů

Vymezení kompetencí regulačních autorit je vzhledem k požadavku jejich nezávislosti problémem závažného významu. Již byla načrtnuta široká škála přístupů k této problematice. Regulační orgány vykonávají pravomoci v širokém spektru oscilujícím od monitoringu, přes vydávání doporučení, udělování souhlasu, proces schvalování, vydávání nařízení, vynucování plnění až po pravomoc sankční povahy (*extent of regulatory powers*).

V poslední době se vyskytly pochybnosti o souladu kumulace takové šíře pravomocí nezávislé regulační autority jako instituce s článkem 6 Evropské úmluvy o lidských právech. Francouzský Kasační soud se svých dvou rozhodnutích (*COB c. Oury z 5. února 1999 ohledně Komise burzovních operací* a *SNC Campenon-Bernard a jiní c. Ministerství spravedlnosti z 5. října 1999 ohledně Rady pro soutěž*) vyjádřil názor, že přítomnost zpravodaje nadaného vyšetřovací pravomocí v okamžiku rozhodování se neshodovala s požadavkem nestranného soudu, vyplývajícího z článku 6 Úmluvy. V reakci na tyto usnesení se vyskytla otázka, zda jím není dotčeno tradičně vykonávané spojení funkce nařizovací a vyšetřovací s funkcí sankční (Jean-Francois Brisson). Nejvyšší orgán francouzského správního soudnictví, Státní rada, však ve svých rozhodnutích z 3. prosince 1999 (*M. Didier a Caisse de crédit mutuel de Bain-Tresboeuf*) dospěl kontrárně k názoru Kasačního soudu k závěru, že přítomnost zpravodaje v okamžiku rozhodování neohrozila nestrannost rozhodovacího orgánu.

a) Normotvorní činnost regulační autority se dá rozdělit do dvou skupin: na normy všeobecně závazné, které tvoří součást pozitivního práva daného státu a na normy nezávazné (*quasinormy*).

aa) Normy vydávané nezávislou regulační autoritou disponují nižší právní silou než normy zákonné, tj. jedná se o normotvorbu podzákonného charakteru. Normotvorba je vázaná principem správní legality. Okruh finálních adresátů regulační normotvorby je poměrně úzce vymezen: mělo by se jednat o substrát osob, které si uvědomují, že respektování těchto norem je v jejich zájmu. Proto dodržování regulační autoritou vydaných norem nemusí být opřeno o vysokou právní sílu, ale může se opírat spíše o prvky vlastní samosprávy. Neokrajový je i význam regulačních autorit v legislativním procesu.

bb) Velký význam má též vydávání *quasimorem* (v praxi zejména formou rozhodnutí), které sice nejsou pro své adresáty závazné, avšak jejich faktická právní síla je značná. V této souvislosti se používá termínu *praetorské právo*.

b) Regulační autority jsou i přes svůj nezávislý charakter orgány správními (udělují licence, určují tarify, vedou přestupkové řízení, vyhláší veřejné obchodní soutěže atd.). Vzhledem k faktu, že působí na přesně vymezeném úseku ekonomického života, nenarušují svojí koncepcí základní strukturu organizace veřejné moci, pouze ji efektivně doplňují. Specifický správní charakter nezávislých správních orgánů plyne z několika faktorů. Zřízení orgánu tohoto druhu musí být primárně v souladu s ústavním řádem. Jejich vlastní nařizovací pravomoc je tedy omezená a druhotná. Na straně druhé jednají regulační autority při své činnosti jménem státu a jsou tedy způsobilé založit odpovědnostní právní vztah.

Regulační autoritě je delegována též pravomoc ukládat *sankce*. Řízení může být zahájeno nejen z jejich vlastního podnětu nebo z podnětu jiných státních orgánů, ale také z podnětu jiných soukromých osob. Regulačním orgánům je v mnoha případech přiznána pravomoc vyšetřovací, pro niž mají vytvořeny odborné i jiné předpoklady, které jsou pro soukromé subjekty, resp. orgány činné v trestním řízení obvykle nedostupné.

c) Konečně můžou kompetence regulačních autorit zahrnovat i prerogativy arbitra, nebo orgánu soudního. Tato funkce je významná zejména vzhledem k faktu, že regulační orgán má být institucí vyvažující zájmy různých participujících skupin, které tak jsou aktivně legitimovány k zahájení řízení s cílem hájení svých právem garantovaných práv. V praxi se tedy bude jednat zejména o řešení sporů mezi finálními konzumenty a provozovateli služeb.

#### **4. Nezávislé regulační orgány v českém právním řádu**

Jak bylo nastíněno výše, zařazení určitého orgánu do této kategorie je vždy problematické. Vysokoškolská učebnice kolektivu autorů pod vedením profesora Dušana Hendrycha (Správní právo. Obecná část. C. H. Beck. Praha 2003) zařadila do této skupiny Radu ČR pro rozhlasové a televizní vysílání (zák. č. 231/2001 Sb. o provozování rozhlasového a televizního vysílání) a Úřad pro ochranu osobních údajů (zák. č. 101/2000 Sb. o ochraně osobních údajů). Vzhledem k shora nastíněnému vymezení je však možné uvažovat o zařazení do této skupiny u většího počtu orgánů: jmenovitě se bude jednat o Energetický regulační úřad (zák. č. 458/2000 Sb. o podmínkách podnikání a výkonu státní správy v energetických odvětvích), Český telekomunikační úřad (zák. č. 151/2000 Sb. o telekomunikacích), Komisi pro cenné papíry (zák. č. [15/1998](#) Sb. o Komisi pro cenné papíry), Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (zák. č. [273/1996](#) Sb. o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže). Tímto výčtem však není tato skupina v žádném případě uzavřena.

Jakub Handrlica

Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze

Literatura:

Esplugas, Pierre: Pojem nezávislého správního úřadu ve Francii. in: Právní zpravodaj 10/2000.

Handrlica, Jakub: Rozsah kompetencí nezávislé energetické regulační autority. in: Jurisprudence 4/2003.

Mikule, Vladimír: Nezávislé správní úřady? in: Český stát a vzdělanost. Karolinum. Praha 2002.

Pelikán, Robert: Mezinárodní konference o nezávislých správních úřadech. in: Právní zpravodaj 6/2001.

Pelikánová, Irena: Komise pro cenné papíry a nezávislé správní orgány. in: IX. Karlovarské právnické dny. Společnost německých, českých a slovenských právníků. Mnichov - Praha 1999.

Vopálka, Vladimír: Nezávislé správní orgány. in: Ve službách práva. C. H. Beck. Praha 2003

© EPRAVO.CZ - Sbírka zákonů, judikatura, právo | [www.epravo.cz](http://www.epravo.cz)

## Další články:

- [Nepřevzaté povolení stavby a změna územního plánu](#)
- [Letiště a letecké stavby](#)
- [Nejvyšší správní soud vymezuje nové hranice zneužití práva u běžných nákladů na reklamu](#)
- [Limity dohledu nad výkonem znalecké činnosti](#)
- [Stavebníci získávají od roku 2026 silnější pozici v soudních sporech o povolení stavby](#)
- [Novela zákona o spotřebitelském úvěru: zásadní regulatorní přelom, který změní finanční trh i praxi poskytovatelů spotřebitelských úvěrů](#)
- [Regulace cen taxislužby v roce 2026: co se mění a jaké mají obce možnosti?](#)
- [Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?](#)
- [Nový zákon o zbraních a střelivu](#)
- [Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů](#)
- [Nový zákon o zbraních - hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti](#)