

## **Jan Kněžínek: *Kompetenční zákon. Komentář.***

Praha: Wolters Kluwer, 2016.

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů České republiky, patří k těm, které jsou často citovány ve zvláštních zákonech, i když mu není aplikační praxí věnována taková pozornost, jakou by si zasloužil. Jak patrně, patří k nejdéle platným zákonům a jen také nemnohé se mu mohou vyrovnat co do počtu novelizací. Z hlediska předmětu regulace stojí na pomezí práva ústavního a správního.

To již samo o sobě předpokládá, že autor komentáře musí mít informace nejen o právní úpravě (v daném případě je soustředěna na 16 stranách), ale znát i jejich reálné fungování v kontextu ústavního pořádku a členství České republiky v nadnárodních strukturách.

K pochopení jeho místa v našem právním řádu je nezbytně zapotřebí ozřejmit důvod jeho přijetí, jímž byl vznik československé federace v roce 1969, kdy však měla jeho úprava odlišný význam, než jakého nabyla později. Autor též upozorňuje na posun v terminologii a poukazuje na to, že spíše jen „zvykově“ se hovoří o kompetenčním či kreačním zákoně, protože postupně se vžila praxe, kdy ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy byly zřizovány zvláštními zákony a kompetenční zákon byl v souvislosti s nimi také nutně novelizován. Ostatně změnilo se i samotné označení těchto orgánů, o nichž Ústava hovoří jako o správních úřadech. Věc pak komplikuje to, že zákonodárce nezachází s terminologií jednotně (příkladem v tomto směru může být správní řád a soudní řád správní) a nauka následně hledá argumenty, jak se s tím vyrovnat. K této diskusi dr. Kněžínek zasvěceně přispívá.

V úvodní části je objasněn rozdíl mezi ministerstvy a jinými ústředními správními úřady, jejichž základní odlišnost spatřuje autor v tom, kdo stojí v jejich čele: v prvním případě je to ministr, člen vlády, ústavní činitel, ve druhém funkcionář v pracovním či služebním poměru.

Zajímavý je postřeh, že pouze dvě ministerstva (spravedlnosti a kultury) nezměnila za dobu platnosti kompetenčního zákona svůj název, žádné z nich si však pochopitelně neponechalo svoji původní působnost.

Pozornost si zaslouží pasáž věnovaná procesu ustavování ministrů do funkce. Autor zde mimo jiné připomíná hraniční případy, kdy jedna osoba zastávala více funkcí, a naznačuje zde politické souvislosti důvodů této u nás atypické situace.

Ani širší odborná veřejnost není mnohdy přesně obeznámená s tím, jaké postavení zaujímají náměstci ministrů. Tato z praktického hlediska fungování centrální exekutivy důležitá otázka je ozřejmena na pozadí výkladu především Ústavy, služebního zákona a jednacího řádu obou komor Parlamentu. Shledat zde můžeme zejména i vymezení okruhu případů, kdy u náměstků, jinak pověřených ministra zastupovat, nepřichází tato substitute v úvahu. Vysvětlen je též rozdíl mezi politickými a odbornými náměstky.

Pozornost zasluží i připomínka týkající se postavení některých speciálních orgánů, které tvoří součást ministerstev (např. Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, fungující v rámci Ministerstva vnitra), pro které platí zvláštní instanční režim přezkoumávání jejich rozhodnutí.

Třebaže se kompetenční zákon týká postavení a působností a pravomocí ústředních správních úřadů, nejsou pominuty ani jejich vztahy k územním samosprávným celkům v obou sférách jejich působnosti, tj. přenesené i samostatné. Vzpomenut je především podíl na kontrole právních předpisů i jiných aktů obcí a krajů a kontrola hospodaření krajů ze strany Ministerstva financí.

Stranou pozornosti nezůstává ani postavení ministerstev jakožto tzv. služebních úřadů, kde je v nezbytné zkratce, nicméně výstižně, zmíněno postavení státních tajemníků a státního tajemníka pro státní službu v ministerstvu vnitra.

Jen zdánlivě formální, resp. technickou otázkou je určení sídla ministerstva, kterou kompetenční zákon neřeší. Autor ovšem správně podtrhuje, že tato skutečnost má zásadní důležitost např. z hlediska určení místní příslušnosti ve správním soudnictví i pro civilní řízení soudní. Význam řešení této otázky je i v tom, že postavení sídla se nepřiznává detašovaným územním pracovištím ministerstev.

Obecný vstup do této části je uzavřen zmínkou o postavení ministerstev jako organizačních složek státu (z tohoto pohledu bez právní subjektivity), odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci a úpravě jejich finančního hospodaření.

Zatímco o povaze ministerstev nebylo nikdy sporu, jinak je tomu ohledně jiných ústředních orgánů. Jejich charakter a tím i počet byl fakticky určen judikaturou Ústavního soudu, který v konkrétním případě zvolil svoje oblíbené materiální pojmání, což bylo posléze promítnuto i do textu kompetenčního zákona, kam byly zařazeny i některé tzv. nezávislé úřady. V souvislosti s tím je zmíněno, proč mezi tyto orgány nepatří např. Etická komise nebo Akreditační úřad, což je argumentováno tím, že nemají vlastní aparát. Rozlišeny jsou dále

úřady, v jejichž čele stojí předseda mimo rámec zákona o státní službě, a ty, kde naopak toto postavení má.

Protože tyto úřady neřídí ministr, musela vláda určit, které z ministerstev bude ve vztahu k danému úřadu zastávat koordinační a informační roli, což má praktický význam např. při přípravě zákonů a jiných právních předpisů.

V literatuře byla dosud věnována spíše jen okrajová pozornost tzv. nezávislým úřadům, regulátorům. Ústava jejich postavení, resp. charakter jako takových neřeší a prakticky je tato jejich povaha dovozována z funkční nezávislosti. Autor pak pokládá otázku, jak je to s jejich podřízeností vládě, která politicky odpovídá za fungování celé exekutivy. Dovojuje, že vláda zásadně může svými usneseními zavazovat i tyto nezávislé orgány, ale nikoli tam, kde je možnost regulace vyhrazena zákonu. Znovu se k této otázce ještě vrací při rozboru vázanosti úředních správních orgánů.

Na to navazuje zevrubný přehled působností jednotlivých jiných správních úřadů a zmíněny jsou i další úřady s celostní působností, které tvoří součást některého z těchto úřadů a nejsou tedy samostatné.

Kvantitativně největší část publikace tvoří pochopitelně rozbor působností ministerstev. Substantivum „rozbor“ zde není použito nahodile, protože autor se nespokojuje s pouhým popisem té které působnosti, ale vždy upozorňuje na její genezi, souvislosti a vztahy k dalším a nevynechává ani relativně samostatné organizační složky každého ministerstva.

Závěrečná ustanovení kompetenčního zákona obsahují vymezení zásad činností ústředních orgánů státní správy. Především je to povinnost realizovat svoje úkoly stanovené právními předpisy a ty, které plynou z členství v Evropské unii a jiných integračních seskupení a mezinárodních organizací. Jistě je možno položit si otázku, a autor ji také naznačuje, nakolik je toto ustanovení nezbytné, protože by se tak stejně muselo dít a při řešení problémů je v tomto ohledu odkazováno spíše na ústavní zákony.

Mezi další pasáže, které si zasluhují pozornost, patří rozbor ustanovení § 22, v němž je upravena povinnost ústředních úřadů řídit se zákony a usneseními vlády. Autor zasvěceně provází procesem přijímání vládních usnesení, který dobře zná, jako někdo, kdo se delší dobu pohybuje v orgánech Úřadu vlády, a upozorňuje současně na význam tohoto aktu pro praktickou činnost ústřední správy. Nepomíjí také faktickou vázanost ministerstev judikaturou Ústavního soudu a správních soudů.

Zmíněny jsou i další úkoly ministerstev, k nimž patří činnost analytická, koncepční, příprava podkladů pro státní rozpočet a další.

Zatím málokdy byly tak přehledně soustředěny informace o postavení a fungování Úřadu vlády a jeho vztazích k vládě, jako je tomu v tomto komentáři. Ještě více platí toto konstatování, pokud se týče přehledu poradních orgánů vlády, z nichž je zvláště zmíněna Legislativní rada a Rada hospodářské a sociální dohody (Tripartita).

Komentář kompetenčního zákona patří k pracím, bez nichž by se zřejmě neměla obejít žádná z vrcholných institucí moci výkonné, ale ani Parlament a soudy, jimž může sloužit jako zasvěcený „manuál“ soustřeďující nejen přehled právní úpravy, ale i poskytující návod, jak řešit hraniční, či dokonce konfliktní situace. To je provázeno i přidanou hodnotou v podobě rozsáhlého přehledu literatury a relevantní judikatury především Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu.

Doc. JUDr. Pavel Mates CSc.