

Zákon České národní rady

č. 2/1969 Sb.

ze dne 8. ledna 1969

o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky

ve znění zákona č. 34/1970 Sb., zákona č. 147/1970 Sb., zákona č. 125/1973 Sb., zákona č. 25/1976 Sb., zákona č. 118/1983 Sb., zákona č. 60/1988 Sb., zákona č. 37/1989 Sb., zákona č. 173/1989 Sb., zákonného opatření č. 9/1990 Sb., zákona č. 93/1990 Sb., zákona č. 126/1990 Sb., zákona č. 203/1990 Sb., zákona č. 288/1990 Sb., zákonného opatření č. 305/1990 Sb., zákona č. 575/1990 Sb., zákona č. 173/1991 Sb., zákona č. 283/1991 Sb., zákona č. 19/1992 Sb., zákona č. 23/1992 Sb., zákona č. 103/1992 Sb., zákona č. 167/1992 Sb., zákona č. 239/1992 Sb., zákonného opatření č. 350/1992 Sb., zákona č. 358/1992 Sb., zákona č. 359/1992 Sb., zákona č. 474/1992 Sb., zákona č. 548/1992 Sb., zákona č. 21/1993 Sb., zákona č. 166/1993 Sb., zákona č. 285/1993 Sb., zákona č. 47/1994 Sb., zákona č. 89/1995 Sb., zákona č. 289/1995 Sb., zákona č. 135/1996 Sb., zákona č. 272/1996 Sb., zákona č. 152/1997 Sb., zákona č. 15/1998 Sb., zákona č. 148/1998 Sb., zákona č. 63/2000 Sb., zákona č. 130/2000 Sb., zákona č. 154/2000 Sb., zákona č. 204/2000 Sb., zákona č. 239/2000 Sb., zákona č. 257/2000 Sb., zákona č. 258/2000 Sb., zákona č. 365/2000 Sb., zákona č. 458/2000 Sb., zákona č. 256/2001 Sb., zákona č. 13/2002 Sb., zákona č. 47/2002 Sb., zákona č. 219/2002 Sb., zákona č. 517/2002 Sb., zákona č. 62/2003 Sb., zákona č. 162/2003 Sb., zákona č. 18/2004 Sb., zákona č. 362/2004 Sb., zákona č. 421/2004 Sb., zákona č. 499/2004 Sb., zákona č. 501/2004 Sb., zákona č. 587/2004 Sb., zákona č. 95/2005 Sb., zákona č. 127/2005 Sb., zákona č. 290/2005 Sb., zákona č. 57/2006 Sb., zákona č. 70/2006 Sb., zákona č. 71/2006 Sb., zákona č. 179/2006 Sb., zákona č. 186/2006 Sb., zákona č. 189/2006 Sb., zákona č. 225/2006 Sb., zákona č. 267/2006 Sb., zákona č. 110/2007 Sb., zákona č. 274/2008 Sb., zákona č. 297/2008 Sb., zákona č. 304/2008 Sb., zákona č. 295/2009 Sb., zákona č. 375/2011 Sb., zákona č. 458/2011 Sb., zákona č. 275/2012 Sb., zákona č. 399/2012 Sb., zákona č. 64/2014 Sb., zákona č. 250/2014 Sb., zákona č. 205/2015 Sb., zákona č. 377/2015 Sb. a zákona č. 188/2016 Sb.

Výklad:

„Kompetenční zákon“ je název pouze žargonový, byť i v odborné veřejnosti hluboce zaužívaný. Oficiálnímu názvu zákona o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky neodpovídá.

Původní název byl „zákon o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky“, což plně korespondovalo s tehdejšími oficiálními názvy československé federace a jednotek, které federaci tvořily. Ústavním zákonem České národní rady č. 53/1990 Sb., o změně názvu České socialistické republiky, se s účinností od 6. března 1990 název „Česká socialistická republika“

změnil na „Česká republika“. V čl. 2 ústavního zákona č. 53/1990 Sb. bylo současně stanoveno, že kde je v dosavadních ústavních a jiných zákonech uveden název Česká socialistická republika, rozumí se tím Česká republika. Tím slovo „socialistická“ z názvu kompetenčního zákona (i z jeho textu) nepřímou novelou zmizelo.

Název zákona se ale v průběhu času stal nepřesným i z jiného důvodu. Zatímco totiž v roce 1969 zákon česká ministerstva a jiné ústřední správní úřady skutečně zřizoval, nyní již to v podstatě neplatí, neboť jednotlivá ministerstva a jiné ústřední správní úřady byly postupně zřizovány a rušeny speciálními zákony, kde novela kompetenčního zákona zpravidla byla pouze jednou z jejich částí. Pokud se tedy pro kompetenční zákon používá i označení kreační zákon,¹ jedná se o označení, které v současné době již je překonané.

Postupem času se překonal i pojem „ústřední orgán státní správy“. Ústava České republiky již tento pojem nepoužívá a namísto orgánů státní správy se v ní hovoří o správních úřadech. Přesto se v právním řádu oba pojmy až do současnosti, i více než dvacet let po účinnosti Ústavy, používají *promiscue*, ve starších předpisech se tedy nadále používá pojem „orgán státní správy“, zatímco v novějších spíše „správní úřad“. K plošnému terminologickému sjednocení zákonů nikdy nedošlo, proto se také v § 3 zák. o státní službě musí pojem „správní úřad“ definovat. Správním úřadem pro účely zákona o státní službě je ministerstvo a jiný správní úřad, jestliže je zřízen zákonem a je zákonem výslovně označen jako správní úřad nebo orgán státní správy.

Pojem „správní úřad“ ani „orgán státní správy“ nesmí být zaměňován s pojmem „správní orgán“, jak jej používá správní řád. Správními orgány totiž – v souladu s legistativní zkratkou zavedenou v § 1 spr. řádu – jsou orgány moci výkonné, orgány územních samosprávních celků nebo jiné orgány, právnické nebo fyzické osoby, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Množina správních orgánů je tedy podstatně širší, než je okruh správních úřadů, respektive orgánů státní správy.

Česká národní rada se usnesla na tomto zákoně:

ČÁST PRVNÍ ZŘÍZENÍ ÚSTŘEDNÍCH ORGÁNŮ STÁTNÍ SPRÁVY

§ 1 (Ministerstva)

V České republice působí tyto ústřední orgány státní správy, v jejichž čele je člen vlády:

1. Ministerstvo financí,
2. Ministerstvo zahraničních věcí,
3. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy,
4. Ministerstvo kultury,

¹ Např. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 121.

5. Ministerstvo práce a sociálních věcí,
6. Ministerstvo zdravotnictví,
7. Ministerstvo spravedlnosti,
8. Ministerstvo vnitra,
9. Ministerstvo průmyslu a obchodu,
10. Ministerstvo pro místní rozvoj,
11. Ministerstvo zemědělství,
12. Ministerstvo obrany,
13. Ministerstvo dopravy,
14. Ministerstvo životního prostředí.

Přehled výkladu:

- I. Ústřední správní úřady
- II. Ústavněprávní rámec zřízení a činnosti ministerstev
- III. Ministr jako osoba pověřená řízením ministerstva
- IV. Postavení ministerstev v systému veřejné správy České republiky
- V. Vztah ministerstev k územním samosprávným celkům (obcím a krajům)
v oblasti přenesené a samostatné působnosti
- VI. Ministerstva jako služební úřady
- VII. Sídla ministerstev
- VIII. Ministerstva jako organizační složky státu a právní jednání
- IX. Finanční hospodaření ministerstev
- X. Slovo „ministerstvo“ jako legislativní zkratka

I. Ústřední správní úřady

Ústředními správními úřady, respektive starší terminologií používanou i kompetenčním zákonem ústředními orgány státní správy, jsou ty správní úřady, které jako vykonavatelé státní správy mají celostátní, z věcného hlediska dílčí působnost a současně nemají žádný nadřízený správní úřad.

Rozlišuje se mezi nimi podle toho, kdo je v jejich čele, na:

- **ministerstva**, v jejichž čele stojí člen vlády (ministr), a
- **jiné (či ostatní) ústřední správní úřady**, jejichž odlišnost spočívá právě v tom, že v jejich čele naopak není člen vlády.

Uvedené členění je kopírováno strukturou kompetenčního zákona, který v § 1 vypočítává ministerstva České republiky, tedy ty správní úřady, v jejichž čele stojí člen vlády (ministr), zatímco úprava vypočítávající jiné ústřední správní úřady České republiky než ministerstva je obsažena v § 2.

Dlužno dodat, že jiné ústřední správní úřady nejsou ministerstvům podřízeny, nýbrž jsou jim v hierarchii státní správy České republiky postaveny narovně – v podrobnostech viz komentář k § 2. V této souvislosti se též sluší připomenout, že ústřední správní úřady nelze mechanicky zaměňovat se správními úřady s celostátní působností. Celostátní působnost totiž sama o sobě není určujícím kritériem pro to, zda daný správní úřad bude úřadem ústředním, ale je pouze jedním z kritérií. Mezi ústřední správní úřady se tak nebudou řadit ty správní úřady, které sice mají celostátní působnost, ale podle zákona jsou podřízeny ministerstvu nebo jinému ústřednímu správnímu úřadu. Jejich příkladný výčet je uveden v komentáři k § 2.

Také se sluší připomenout, že v nauce nemají stejný význam ani pojmy „správní úřad“ a „správní orgán“. Ostatně ani na samotný pojem „úřad“ není nazíráno jednotně. Za správní je považována každá trvalá organizační jednotka, která byla zřízena jako vykonavatel veřejných úkolů a není právnickou osobou (lit. č. 4). Někdy se též hovoří o hlavním a základním vykonavateli státní (či veřejné) správy (lit. č. 18, lit. č. 21). Omezíme-li toto chápání jen na státní správu, pak ministerstva i jiné ústřední správní úřady vymezené kompetenčním zákonem (§ 1 a § 2) uvedené definiční znaky bezesbýtku naplňují, a jsou tedy i z teoreticko-právního hlediska správními úřady, a to jak ve funkčním, tak i institucionálním pojetí (lit. č. 4). Pojem „správní orgán“ je oproti tomu širší, neboť zahrnuje nejenom správní úřady jako přímé vykonavatele státní správy, ale i jiné orgány, na něž byl výkon státní správy přenesen (přenesená působnost), respektive které byly jejím výkonem pověřeny. Tomu ostatně odpovídá i pojetí správního orgánu ve správním řádu z roku 2004.

Odlišný význam oběma pojmům přiřkládají i některé právní předpisy, zde to však zdaleka není pravidlem a právní řád je v tomto směru ne zcela jednotný, mimo jiné i v důsledku dobového aspektu přijetí toho kterého právního předpisu. Svou roli zde sehrála zejména změna terminologie právních předpisů po roce 1989, dovršená použitím pojmu „správní úřad“ v čl. 79 Ústavy na straně jedné, na straně druhé pak svou roli sehrálo i přijetí zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, a zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, které již oba pojmy odlišují a pro označení ústředních orgánů státní správy ve smyslu kompetenčního zákona používají přesnějšího pojmu „ústřední správní úřad“ (k podrobnostem o užívání pojmů „správní orgán“ a „správní úřad“ v právních předpisech viz lit. č. 17).

II. Ústavněprávní rámec zřízení a činnosti ministerstev

V souladu s čl. 79 odst. 1 Ústavy lze ministerstva a jiné správní úřady zřídit a jejich působnost stanovit **pouze zákonem**. Uvedené pravidlo je promítnutím obecnějšího ústavního principu, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy, resp. obdobně čl. 2 odst. 2 Listiny). Jedná se o jeden ze základních atributů právního státu, který je při výkonu státní moci vázán vlastním právem nejenom co do případů jejího uplatnění, ale i co do způsobů a mezí jejího uplatnění. A jelikož státní moc nelze vykonávat, aniž by byl zároveň určen ten, kdo ji bude v konkrétním případě vykonávat, typicky některý správní úřad, je zcela logické, že i samo zřizování správních úřadů včetně ministerstev podléhá výhradně zákonu.

Zřizovat ministerstva a stanovovat jejich působnost lze běžným zákonem, kompetenční zákon nespádá ani mezi ty zákony, k jejichž přijetí by bylo třeba souhlasu obou komor Parlamentu (srov. *a contrario* čl. 40 Ústavy). Ústavodárce při tom počet ministerstev nikterak nepředjímá ani nelimituje, jejich zřizování se ponechává plně v kompetenci zákonodárce.

Ustanovení § 1 podává taxativní výčet aktuálně existujících ministerstev. V současné době se počet ministerstev České republiky ustálil na čísle čtrnáct, jejich seznam se od 1. června 2007 nezměnil. Současný počet ministerstev je o tři nižší, než kolik jich bylo v době přijetí kompetenčního zákona, respektive v době jeho vstupu v účinnost dne 8. ledna 1969. Z tehdy zřízených ministerstev pouze dvě přečkala celou dobu až do současnosti beze změny názvu – Ministerstvo spravedlnosti a Ministerstvo kultury.

Ani v jednom případě však do současnosti nepřechalo původní vymezení působnosti ministerstva. Některá ministerstva sice dnes mají stejný název, jaký měla k 8. lednu 1969, po určitou dobu se však nazývala jinak – například Ministerstvo vnitra, které bylo po jistou dobu Ministerstvem vnitra a životního prostředí (od 21. dubna 1988 do 31. prosince 1989), nebo Ministerstvo financí, které se po jistou dobu jmenovalo Ministerstvem financí, cen a mezd (od 21. dubna 1988 do 30. června 1990). K podrobnostem viz subkomentáře „K vývoji právní úpravy“ u § 4 až 19.

V rámci historického srovnání vývoje počtu ministerstev v kompetenčním zákoně lze uvést, že jejich nejvyšší počet činil sedmáct, a to jednak v období od 8. ledna 1968 do 20. dubna 1970 a následně v období od 8. prosince 1992 do 30. června 1993. Naopak nejméně ministerstev – jedenáct – bylo v období od 21. dubna 1988 do 31. prosince 1989, tehdy však v čele s členem vlády existovaly ještě Česká komise pro plánování a vědeckotechnický rozvoj a Výbor lidové kontroly Československé socialistické republiky, a šlo tedy celkem o třináct ústředních úřadů „ministrské“ povahy. Skutečně nejnižší počet ústředních správních úřadů v čele s členem vlády tedy byl v období od 1. listopadu 1983 do 20. dubna 1988, kdy v České socialistické republice působilo celkem 12 ministerstev.

Působnost správního úřadu se rozumí hmotněprávní okruh úkolů svěřených konkrétnímu správnímu úřadu. V zásadě ji lze rozlišovat na působnost věcnou, tedy podle obsahu daných úkolů, a územní, jež vymezuje rozsah území, na kterém daný úřad svou věcnou působnost vykonává.

Věcná působnost každého ministerstva je vždy dílčí, každé jednotlivé ministerstvo tedy odpovídá za určitou zákonem vymezenou věcně ucelenou výše státní správy. V rámci této věcné specializace nicméně platí zásada vzájemné spolupráce všech ministerstev, popřípadě i jiných ústředních správních úřadů (§ 27). **Územní působnost** ministerstev je celostátní.

Od pojmu „působnost“ je nutné odlišovat pojem „**pravomoc**“, která je dána právními prostředky svěřenými správnímu úřadu za účelem výkonu jeho působnosti. Jedná se tedy o způsoby výkonu státní moci, pro které rovněž platí ústavněprávní limita legality, obsažená v čl. 2 odst. 3 Ústavy a v čl. 2 odst. 2 Listiny. Kompetenční zákon však pravomoci ministerstev při výkonu jejich působnosti v zásadě, až na drobné výjimky v části třetí, nevymezuje.

III. Ministr jako osoba pověřená řízením ministerstva

III.1 Ministři

Ministerstva jsou monokraticky řízenými ústředními správními úřady. V jejich čele stojí vždy **člen vlády – ministr**. V čele jednoho ministerstva nemůže nikdy stát více ministrů ani je ministr nespoluřídí s jinými osobami, například státními zaměstnanci. Jednotliví členové vlády jsou řízením konkrétních ministerstev pověřováni prezidentem republiky, a to podle čl. 68 odst. 2 Ústavy na návrh předsedy vlády. Tímto premiérovým návrhem je dle mého názoru prezident republiky vázán, s výjimkou případů, kdy by tomu bránila právní překážka (shodně viz lit. č. 1, lit. č. 20). Jedná se nicméně o nekontrasignovanou pravomoc prezidenta republiky [viz čl. 62 písm. a) Ústavy].

Pověření člena vlády řízením konkrétního ministerstva zpravidla bude následovat bezprostředně po jmenování takové osoby členem vlády, respektive bude provedeno

fakticky ve stejný okamžik. Typicky bude rozhodnutí prezidenta republiky o jmenování člena vlády obsahovat dikci: „v souladu s návrhem předsedy vlády Vás na základě čl. 62 písm. a) a čl. 68 odst. 2 Ústavy České republiky s účinností ... jmenuji členem vlády a současně Vás pověřuji řízením Ministerstva ...“.

Není to však podmínkou, a to ze dvou důvodů:

Za prvé, zatímco totiž platí, že ministerstvo může řídit pouze člen vlády, neznamená to současně, že by každý člen vlády musel řídit některé ministerstvo. Vedle členů vlády – ministrů, kteří stojí v čele ministerstev, obvykle máme i tzv. členy vlády bez portfeje, tedy ty, kteří v čele žádného ministerstva nestojí. Z uvedeného úhlu pohledu je členem vlády bez portfeje zpravidla i samotný předseda vlády, který podle čl. 77 odst. 1 Ústavy organizuje činnost vlády, řídí její schůze, vystupuje jejím jménem a vykonává další činnosti, které jsou mu svěřeny Ústavou nebo jinými zákony. (Předseda vlády zcela výjimečně současně řídil i ministerstvo – např. Vladimír Špidla, který byl jako předseda vlády po přechodnou dobu v období od 6. srpna 2003 do 16. září 2003 a následně od 15. června 2004 do 4. srpna 2004 současně pověřen i řízením Ministerstva spravedlnosti.) Členem vlády bez portfeje dále typicky bývá ten její člen, kterého vláda určí za předsedu Legislativní rady vlády (srov. komentář k § 28a). Podle § 28 odst. 2 platí, že úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti členů vlády, kteří nejsou pověřeni řízením ministerstva nebo jiného úřadu, plní Úřad vlády České republiky.

Za druhé, člen vlády může být řízením ministerstva pověřen s časovým odstupem po svém jmenování členem vlády. I zde platí, že k takovému pověření může prezident republiky přistoupit pouze na návrh předsedy vlády a tímto návrhem je také limitován.

Příklad:

Tak například tehdejší místopředsedkyně vlády Karolína Peake, jmenovaná původně bez portfeje dne 1. července 2011, byla až dnem 12. prosince 2012 pověřena řízením Ministerstva obrany. Pověření řízením ministerstva se v tomto případě nebude řídit čl. 68 odst. 2, nýbrž čl. 68 odst. 5 Ústavy, neboť odstavec 2 se týká sestavování vlády jako takové, zatímco odstavec 5 změn prováděných až následně po jmenování vlády. Když pak byla o osm dní později, tj. 20. prosince 2012 K. Peake prezidentem republiky na návrh předsedy vlády podle čl. 74 Ústavy z funkce ministryně pověřené řízením Ministerstva obrany zase odvolána, nadále zůstala místopředsedkyní vlády bez portfeje.

Zpravidla také platí, že jeden člen vlády bývá pověřen řízením pouze jediného ministerstva. Ani to však není stanoveno Ústavou nebo zákonem, ale jedná se spíše o logický krok související s tím, že každé ministerstvo představuje velmi složitý úřad, jehož řízení spolu s dalšími obecnými povinnostmi člena vlády zpravidla plně vytíží. Pokud byl v minulosti některý člen vlády výjimečně pověřen současným řízením více ministerstev, dělo se tak pouze po přechodnou dobu, aby bylo zajištěno řízení konkrétního ministerstva do doby, než bude vybrán ministr nový. Takto tehdejší (místopředseda druhé Topolánkovy vlády a) ministr životního prostředí Martin Bursík v období od 4. října 2007 do 4. prosince 2007 prozatímně řídil i Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy.

V praxi je též třeba rozlišovat, zda konkrétní činnost je členem vykonávána z titulu vládního, kdy zastupuje vládu jako vrcholný orgán výkonné moci, anebo z titulu

ministrského, kdy vystupuje za ministerstvo jako správní úřad. Vazba na jím řízené ministerstvo totiž bude dána pouze ve druhém uvedeném případě.

V rovině vládní půjde typicky o účast na schůzích vlády, včetně hlasování, o zastupování vlády na jednání Poslanecké sněmovny, typicky při projednávání vládních návrhů zákonů, nebo o jiné zastupování vlády, například v řízení před Ústavním soudem podle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, je-li (hlavním či vedlejším) účastníkem vláda [viz § 64 odst. 2 písm. a), § 69 odst. 2, § 71c nebo § 118 odst. 1 ve spojení s § 64 odst. 1 písm. d) zák. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu], apod.

III.2 Náměstci ministrů

Ministra zastupují jeho náměstci. To, že ministr má mít své náměstky, kteří jej budou zastupovat, ostatně předpokládá už Ústava České republiky, z jejíhož čl. 38 odst. 2 mj. vyplývá, že člen vlády se na schůzi výboru, komise nebo vyšetřovací komise (Poslanecké sněmovny) může namísto osobní účasti dát zastupovat svým náměstkem (nebo jiným členem vlády), není-li jeho osobní účast výslovně požadována.

Částečně matoucí může být, že stávající právní úprava obsažená v zákoně č. 234/2014 Sb., o státní službě, rozlišuje dva druhy náměstků, z nichž jedni jsou **náměstky tzv. politickými**, resp. politicky nominovanými, a jejich vztah k ministerstvu je pracovněprávní, zatímco druhou skupinou jsou **náměstci tzv. odborní**, tedy náměstci pro řízení sekce jako státní zaměstnanci ve služebním poměru.

Pokud jde o první kategorii náměstků, tedy ty mimo služební poměr, jejich postavení upravuje zejména § 173 zák. o státní službě. Náměstek člena vlády je podle uvedeného ustanovení zástupcem člena vlády, s výjimkou věcí, které vyhrazuje členovi vlády zákon. Zejména je oprávněn účastnit se místo člena vlády jednání schůze vlády a zastupovat jej na schůzi výboru nebo komise Poslanecké sněmovny včetně vyšetřovací komise, není-li výslovně požadována osobní účast člena vlády, nebo na schůzi výboru či komise Senátu. Pracovní místo náměstka člena vlády není v organizačním uspořádání správního úřadu stupněm řízení; člen vlády může mít nejvýše dva takové náměstky. Náměstek člena vlády je v pracovním poměru ke státu a jmenuje a odvolává jej příslušný člen vlády.

Pokud jde o druhou kategorii náměstků, tedy o náměstky pro řízení sekce, kteří jsou ve služebním poměru, jejich postavení ve vztahu k zastupování člena vlády se odvíjí zejména od § 9 odst. 8 zák. o státní službě. Platí, že příslušný člen vlády může stanovit, že náměstek pro řízení sekce je oprávněn účastnit se místo něj jednání schůze vlády a zastupovat jej na schůzi výboru nebo komise Poslanecké sněmovny včetně vyšetřovací komise, není-li výslovně požadována osobní účast člena vlády, nebo na schůzi výboru či komise Senátu. Limitující však je obsah služebního poměru daného náměstka pro řízení sekce, zejména ve vazbě na obory, v nichž státní službu vykonává. Podle § 79 odst. 2 písm. f) zák. o státní službě má totiž (každý) státní zaměstnanec právo odmítnout vyřizovat služební úkoly, které nepatří do oboru služby, v němž vykonává službu.

Do druhé kategorie náměstků pro řízení sekcí spadá i státní tajemník. K jeho úloze viz subkomentář „Ministerstva jako služební úřady“.

Ministr ani v jednom případě nemůže na žádného náměstka přenést pravomoc zastupovat jej ve věcech, které zákon vyhrazuje členovi vlády, tedy ve věcech spadajících do výlučné pravomoci ministra jako člena vlády. Zákonem zde bezesporu

bude i zákon ústavní. Náměstek tak ministra nemůže zastupovat především v těchto případech (obdobně Pichrt a kol., 2015, s. 541):

- na schůzi Poslanecké sněmovny (čl. 38 odst. 2 věta první Ústavy);
- na schůzi výboru, komise nebo vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny, je-li výslovně požadována jeho účast (čl. 38 odst. 2 věta druhá Ústavy, resp. § 39 odst. 3 zák. č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny);
- na schůzi Senátu (§ 50 odst. 1, § 52 odst. 2, § 59 odst. 2 zák. č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu);
- při rozhodování, které je výslovně svěřeno členu vlády, tedy rozhodování o rozkladu proti prvostupňovému rozhodnutí ministerstva nebo samotného ministra (§ 152 spr. řádu), respektive rozhodování v přezkumném řízení vedeném k přezkoumání takového rozhodnutí (§ 96 odst. 6 spr. řádu); k tomu lze dodat, že podle soudní judikatury se jedná o výlučnou funkční příslušnost ministra, zatímco věcně příslušným orgánem nadále zůstává ministerstvo, a tedy vydání rozhodnutí v rozporu s § 96 odst. 6 nebo § 152 spr. řádu někým jiným než ministrem má za následek jeho nezákonnost, nikoliv však nicotnost (VS Praha 6 A 202/95, NSS 7 Afs 86/2007; viz lit. č. 27);
- při podepisování nařízení vlády (čl. 78 věta druhá Ústavy), neboť ty podepisuje předseda vlády a příslušný člen vlády (k otázce možnosti absence podpisu předsedy vlády Rychetský a kol., 2015, s. 731);
- při podepisování vyhlášek vydávaných jím řízeným ministerstvem (§ 4 zák. č. 309/1999 Sb., o Sbírcе zákonů a o Sbírcе mezinárodních smluv, resp. § 22 zák. č. 222/2016 Sb., o Sbírcе zákonů a mezinárodních smluv). Obdobnou úpravu výlučné pravomoci ministra podepsat vyhlášku jím řízeného ministerstva předpokládá i § 22 odst. 1 písm. d) zák. č. 222/2016 Sb., o Sbírcе zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírcе zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírcе zákonů a mezinárodních smluv).

Příklad:

Specifickou otázkou, která však přímo nesouvisí s postavením náměstka ministra, je, zda za ministra může vyhlášku vydávanou jím řízeným ministerstvem podepsat jiný člen vlády. Domnívám se, že nikoliv, neboť kompetence k vydání vyhlášky je zákonem svěřena ministerstvu jako správnímu úřadu (čl. 79 odst. 3 Ústavy), nikoliv ministru jako členu vlády. Proto, stejně jako by místo příslušného ministra nemohl rozhodnutí o rozkladu legálně podepsat (vydat) jiný člen vlády (nebo náměstek), platí obdobně totéž i pro právní předpisy konkrétního ministerstva. Opačný postup by tedy dle mého názoru zakládal nezákonnost vydání takové vyhlášky. Nejde přitom jen o porušení § 4 zák. č. 309/1999 Sb., o Sbírcе zákonů a o Sbírcе mezinárodních smluv, ale zejména o porušení principu, že ministerstvo řídí (a jedná za něj) pouze ten ministr, který byl prezidentem republiky pověřen jeho řízením (srov. čl. 68 odst. 2 a 5 Ústavy). Podstatný rozdíl oproti podpisu zákona (čl. 51 Ústavy), zákonného opatření Senátu (čl. 33 odst. 4 Ústavy) či nařízení vlády (čl. 78 věta druhá Ústavy) spatřuji v tom, že v případě vyhlášky podpis nepředstavuje pouhé stvrzení toho, že některý ústavně kompetentní orgán právní předpis již předepsaným způsobem přijal, nýbrž samo přijetí, neboť vyhlášku nepřijímá nikdo jiný než ten, kdo ji podepisuje. Proto podle mého názoru na podpis vyhlášky nelze aplikovat závěry, k nimž dospěl Ústavní soud ohledně účelu a důsledků absence podpisu zákona prezidentem republiky. Vyhláška je totiž schválena až jejím podpisem příslušným členem vlády, tedy tím, jenž byl prezidentem republiky pověřen řízením příslušného ministerstva, což je podstatný rozdíl oproti schválení zákona, zákonného opatření Senátu nebo nařízení vlády, jež vždy předchází jejich podpisu.

Přesto se v praxi najdou případy, kdy se něco podobného stalo, a to konkrétně u vyhlášky č. 186/2014 Sb., o podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů, vydané sice Ministerstvem financí na základě § 4 odst. 11 zák. č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění zákona č. 377/2007 Sb. a zákona č. 295/2012 Sb., ale podepsané nikoliv ministrem financí A. Babišem, nýbrž „v zastoupení“ tehdejší ministryní pro místní rozvoj V. Jourovou, tedy členkou vlády pověřenou řízením zcela jiného ministerstva.

IV. Postavení ministerstev v systému veřejné správy České republiky

Již bylo řečeno, že **ministerstva jsou ústředními správními úřady**, tedy úřady s celostátní působností, které nemají jiný nadřízený správní úřad. V jejich čele stojí, respektive řídí je člen vlády, jehož k tomu pověřil prezident republiky na návrh předsedy vlády buď podle čl. 68 odst. 2, nebo čl. 68 odst. 5 Ústavy.

Podle stávající úpravy je v České republice zřízeno **čtrnáct ministerstev**. Ustanovení § 1 podává jejich taxativní výčet, přičemž pořadí, v němž zde jsou ministerstva uvedena, odpovídá další systematice zákona a pořadí, v němž je působnost jednotlivých ministerstev v § 4 až 19 upravena (§ 5 a § 18 byly zrušeny). Každé ministerstvo vykonává dílčí věcnou působnost, která je pro každé z nich stanovena v již zmíněných § 4 až 19. Dlužno však podotknout, že působnost ministerstev budou upravovat i speciální zákony a že tato působnost se ne vždy bude zcela překrývat s jejich působností podle kompetenčního zákona.

Vymezení působnosti ministerstva hraje každopádně svou roli i v případě určení instančních vztahů správních úřadů ve správním řízení, tedy vztahů nadřízenosti a podřízenosti.

Podle § 92a krajského zřízení přezkoumávají příslušná ministerstva, do jejichž působnosti náleží úseky státní správy vykonávané orgány kraje, rozhodnutí orgánů kraje vydaná na úseku přenesené působnosti ve správním řízení; na přezkoumávání rozhodnutí orgánů kraje vydaných ve správním řízení se vztahují ustanovení správního řádu. Tato ministerstva rovněž kontrolují výkon přenesené působnosti orgány kraje na svěřeném úseku. Obdobná úprava platí též podle § 118 odst. 3 písm. b) zák. o hl. m. Praze pro instanční vztahy orgánů hlavního města Prahy při výkonu přenesené působnosti a příslušných ministerstev. Dále je třeba uvést, že věcně příslušný ústřední správní úřad (ministerstvo), popřípadě ústřední správní úřad (ministerstvo), jehož obor působnosti je rozhodované věci nejbližší, bude (pro účely správního řádu – viz lit. č. 27) podle subsidiárně použitelného § 178 odst. 2 spr. řádu nadřízeným správním orgánem orgánu kraje v řízení vedeném v přenesené působnosti.

Nadřízeným správním orgánem samotného ministerstva se podle téhož ustanovení správního řádu rozumí ministr, nadřízeným správním orgánem ministra se rozumí sám ministr jako vedoucí příslušného ústředního správního úřadu. Uvedené pravidlo je projevem zásady dvojinstančnosti správního řízení. Pokud ve správním řízení rozhoduje ministr, typicky v řízení o rozkladu podle § 152 spr. řádu, je to projevem jeho výlučné funkční příslušnosti, zatímco věcně příslušným orgánem i nadále je samo ministerstvo.

Z pravidla, že nadřízeným správním orgánem ministerstva je ministr, však ojediněle platí výjimky podle zvláštních zákonů. Zvláštní zákony tedy mohou zavádět jiné,

speciální odvolací orgány nadřazené konkrétnímu ministerstvu, byť se tak děje pouze výjimečně a takovému řešení lze vytýkat jistou nesystémovost. Například jde o Etickou komisi pro ocenění účastníků odboje a odporu proti komunismu podle § 7 zák. č. 262/2011 Sb., o účastnících odboje a odporu proti komunismu, která je v taxativně stanovených případech namísto ministra obrany nadřazeným správním orgánem Ministerstva obrany jako zcela samostatný hybridní správní orgán, který je současně sám sobě orgánem nadřazeným. Podobně podle § 170a zák. č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, není v řízeních podle tohoto zákona nadřazeným správním orgánem Ministerstva vnitra ministr vnitra, ale Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, která je organizační součástí Ministerstva vnitra, jež zajišťuje její činnost. V tomto případě je však nadřazeným správním orgánem této komise ministr vnitra, což svědčí tomu, že se jedná o zvláštní případ funkční příslušnosti v rámci Ministerstva vnitra, a ne o samostatný správní orgán. Speciální správní orgán nadřazený státním tajemníkům v ministerstvech a v Úřadu vlády vymezuje § 162 odst. 4 zák. o státní službě a tímto nadřazeným orgánem je náměstek ministra vnitra pro státní službu. Náměstek ministra vnitra pro státní službu je pak nadřazeným orgánem i sám sobě.

Nadřazeným správním orgánem jiné veřejnoprávní korporace se podle § 178 odst. 2 spr. řádu rozumí správní orgán pověřený výkonem dozoru a nadřazeným správním orgánem právnické nebo fyzické osoby pověřené výkonem veřejné správy se rozumí orgán, který podle zvláštního zákona rozhoduje o odvolání; není-li takový orgán stanoven, je tímto orgánem orgán, který tyto osoby výkonem veřejné správy na základě zákona pověřil.

Pokud jde o velikost jednotlivých současných ministerstev, pro představu mohou posloužit údaje ze systemizace služebních a pracovních míst, schvalované vládou podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, podle stavu k 1. lednu 2016:

Název ministerstva	Počet systemizovaných míst ve služebním úřadu (služební a pracovní místa celkem)
Ministerstvo vnitra	2 653
Ministerstvo zahraničních věcí	1 939
Ministerstvo financí	1 634
Ministerstvo práce a sociálních věcí	1 442
Ministerstvo obrany	1 164
Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy	1 017
Ministerstvo průmyslu a obchodu	937
Ministerstvo zemědělství	792
Ministerstvo pro místní rozvoj	751
Ministerstvo životního prostředí	612
Ministerstvo spravedlnosti	552
Ministerstvo zdravotnictví	510
Ministerstvo dopravy	470
Ministerstvo kultury	275

V uvedených číslech však nejsou promítnuty počty zaměstnanců konajících práci na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, ani osoby v jiných služebních poměrech než podle zákona o státní službě.

V. Vztah ministerstev k územním samosprávným celkům (obcím a krajům) v oblasti přenesené a samostatné působnosti

V.1 Přenesená působnost

Vztah ministerstev a vlády k územním samosprávným celkům na úseku přenesené působnosti vyplývá z § 92 až 93 krajského zřízení.

Při výkonu přenesené působnosti jsou orgány územní samosprávy podřízeny příslušnému ministerstvu. Příslušná ministerstva, do jejichž působnosti náleží úseky státní správy vykonávané orgány územní samosprávy, řídí v rámci zákonů výkon státní správy vydáváním právních předpisů a směrnic; podmínkou platnosti směrnice je její publikace, ve výjimečném případě oznámení o vydání ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí, vydávaném Ministerstvem vnitra.

V.1.1 Vztah ke krajům

Příslušná ministerstva, do jejichž působnosti náleží úseky státní správy vykonávané orgány kraje:

- **přezkoumávají rozhodnutí** orgánů kraje vydaná na úseku přenesené působnosti ve správním řízení; na přezkoumávání rozhodnutí orgánů kraje vydaných ve správním řízení se vztahují ustanovení správního řádu,
- **kontrolují výkon přenesené působnosti** orgány kraje na svěřeném úseku.

Věcně příslušná ministerstva nebo jiné ústřední správní úřady v rámci kontroly výkonu přenesené působnosti svěřené orgánům krajů (§ 86 krajského zřízení) zjišťují, zda orgány krajů dodržují při výkonu přenesené působnosti zákony, jiné právní předpisy a v jejich mezích též usnesení vlády, směrnice ústředních správních úřadů a opatření příslušných orgánů veřejné správy přijatá při kontrole výkonu přenesené působnosti. Podle § 88 krajského zřízení při kontrole výkonu přenesené působnosti svěřené orgánům krajů jedná za tyto orgány v případě krajského úřadu ředitel krajského úřadu nebo jím pověřená osoba a v případě ostatních orgánů kraje hejtman nebo jím pověřená osoba.

Odporuje-li **nařízení kraje** zákonu nebo jinému právnímu předpisu, vyzve podle § 83 krajského zřízení věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad kraj ke zjednání nápravy. Nejednají-li příslušný orgán kraje nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, rozhodne věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad o pozastavení účinnosti tohoto nařízení kraje. Účinnost nařízení kraje je pozastavena dnem doručení rozhodnutí věcně příslušného ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu kraji. Věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad v rozhodnutí současně stanoví kraji přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Zjedná-li příslušný orgán kraje nápravu ve stanovené lhůtě, věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad své rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení kraje zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení kraje o zjednání nápravy, jehož přílohou je i nařízení kraje, kterým byla zjednána náprava.

V případě zřejmého rozporu nařízení kraje s lidskými právy a základními svobodami může věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad pozastavit