

ÚSTŘEDNÍ STÁTNÍ SPRÁVA VE VÍRU ZMĚN

VLADIMÍR SLÁDEČEK

ÚVODNÍ POZNÁMKY

O zákonu České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (dále jen „komp. zákon“, příp. bez označení) je obecně známo, že jde snad o nejčastěji novelizovaný zákon z oblasti veřejné správy. Jistě k tomu nezanedbatelně přispívá i skutečnost, že (v původní podobě) pochází z období počátků československé federace a v loňském roce tak „oslavil“ již čtyřicátiny.

Časté změny komp. zákona zrcadlí posuny v organizaci ústřední státní správy, právně zachycují úpravy věcné působnosti¹ jednotlivých ministerstev a rušení či zřizování ministerstev a jiných ústředních správních úřadů. Z pohledu teorie správního práva, resp. správní vědy, mají změny v uspořádání centrálních správních úřadů čas od času charakter *horizontální koncentrace* a *horizontální dekoncentrace*,² zpravidla lze vysledovat souvislost se změnou vlády.³

Působnost ministerstev je v komp. zákoně stanovena jen v základním výčtu, rámcově, vedle něj existuje takřka nepřehledná řada zákonů zvláštních, které upřesňují, konkretizují a doplňují působnost jednotlivých ministerstev.⁴ Tzv. jiné ústřední orgány státní správy (jiné ústřední správní úřady) komp. zákon toliko vypočítává, vymezení jejich působnosti ponechává v plné míře jiným zákonům.⁵

¹ Dále budeme zpravidla používat jen termín *působnost* a rozumíme tím právě působnost věcnou. Celostátní územní působnost ministerstev a jiných ústředních správních úřadů je zřejmá.

² K tomu podrob. srov. např. Hendrych, D.: *Správní věda. Teorie veřejné správy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, s. 122 an. Srov. též Sládeček, V.: *Obecné správní právo*. Praha: ASPI, 2009, s. 250.

³ Tak např. za vlády ČSSD (a jejich koaličních partnerů) došlo k *horizontální dekoncentraci*, když Ministerstvo dopravy a spojů bylo „rozděleno“ (jeho působnost a pravomoc) na Ministerstvo dopravy a Ministerstvo informatiky. Po nástupu nové vlády ODS (a jejich koaličních partnerů) bylo Ministerstvo informatiky zrušeno a jeho působnost přešla (především) na Ministerstvo vnitra (*horizontální koncentrace*). To jsou ovšem nepochybné otázky, které spíše přísluší politologickým studiím, v daném rozboru jim nevěnuji další pozornost.

⁴ Jistou výjimkou bylo ministerstvo pro hospodářskou soutěž a ministerstvo státní kontroly, jejichž působnost byla v komp. zákoně vymezena jen velmi obecně: „*ministerstvo pro hospodářskou soutěž je ústředním orgánem státní správy pro podporu hospodářské soutěže a ochranu proti jejímu nedovolenému omezování*“ (§ 14); „*ministerstvo státní kontroly je ústředním orgánem státní správy na úseku státní kontroly v České republice*“ (§ 18). Podobně stručné vymezení věcné působnosti lze později nalézt u Ministerstva informatiky (srov. dále).

⁵ Jiné ústřední správní úřady se liší od ministerstev v několika věcech: podle toho kdo stojí v čele úřadu, jak je do funkce ustanoven a ve způsobu vymezení věcné působnosti. Vedle ministerstev a jiných ústřed-

Jen do konce r. 1992 prodělal komp. zákon 27 změn, většinou šlo o korekce po událostech konce r. 1989 (do konce tohoto roku byl novelizován toliko osmkrát). V příspěvku se nicméně zaměřím pouze na vývoj úpravy, resp. změny po vzniku samostatné České republiky. To zcela jistě postačí, neboť od počátku r. 1993 byl komp. zákon (ke dni odevzdání rukopisu) opět dále mnohokrát novelizován, a to celkově 49×.⁶

Pokud jde o koncepci stati, vzhledem k počtu novelizací (a danému prostoru) nebylo dosti dobře možné provádět podrobnější analýzu, podává se tak v podstatě chronologický přehled se stručným vysvětlením jednotlivých změn.

ZMĚNY V 90. LETECH

První rozsáhlá změna byla schválená ještě na sklonku roku 1992 (21. prosince), kdy bylo nutné reagovat na vznik samostatné České republiky a zejména ustavit orgány, které dříve působily jen na federální úrovni.⁷ *Zákon ČNR č. 21/1993 Sb.*, kterým se mění a doplňuje *zákon ČNR č. 2/1969 Sb.*, o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České (socialistické) republiky, ve znění pozdějších předpisů, a kterým se provádějí další opatření v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky, nabyl účinnosti 1. 1. 1993.

Tímto zákonem došlo především ke zřízení nových ministerstev a jiných ústředních správních úřadů: *ministerstva zahraničních věcí, Úřadu průmyslového vlastnictví, Správy státních hmotných rezerv a Státního úřadu pro jadernou bezpečnost*. Zrušeno bylo *ministerstvo mezinárodních vztahů* a jeho působnost přešla na ministerstvo zahraničních věcí. Podstatně pak byla modifikována či doplněna působnost stávajících ministerstev (a vymezena kompetence ministerstva nového). Upraveno bylo také ust. § 25 komp. zákona – ministerstvům byla uložena povinnost zabezpečovat ve své působnosti úkoly související se sjednáváním mezinárodních smluv, s rozvojem mezistátních styků a mezinárodní spolupráce a dále povinnost zabezpečovat ve své působnosti úkoly vyplývající z těchto smluv, jakož i z členství v mezinárodních organizacích.

Podle komp. zákona ve znění účinném k 1. 1. 1993 tak na území České republiky působilo *17 ministerstev a 8 jiných ústředních správních úřadů*: ministerstvo hospodářství, ministerstvo financí, ministerstvo pro správu národního majetku a jeho privatizaci, ministerstvo zahraničních věcí, ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, ministerstvo kultury, ministerstvo práce a sociálních věcí, ministerstvo zdravotnictví, ministerstvo spravedlnosti, ministerstvo vnitra, ministerstvo průmyslu a obchodu, ministerstvo pro hospodářskou soutěž, ministerstvo zemědělství, ministerstvo obrany, ministerstvo státní kontroly, ministerstvo životního prostředí, ministerstvo dopravy,

ních správních úřadů existují desítky „neústředních“ správních úřadů s celostátní územní působností (např. Úřad pro civilní letectví, Státní veterinární správa, Státní úřad inspekce práce), z nichž pouze malý zlomek zmiňuje komp. zákon (kupř. Puncovní úřad, Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Česká školní inspekce). K tomu podrob. srov. též Sládeček, V.: cit. dílo, s. 268 an.

⁶ Za rešerše a přípravu podkladů k příspěvku bych chtěl poděkovat Kateřině Koukalové, studentce Právnické fakulty UK a pomocné vědecké síle na katedře správního práva a správní vědy.

⁷ Na ústavní úrovni byla tato problematika řešena ústavním zákonem ČNR č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky (čl. 3).

Český statistický úřad, Český úřad zeměměřický a katastrální, Český báňský úřad, Český úřad bezpečnosti práce, Česká komise pro vědecké hodnosti, Úřad průmyslového vlastnictví, Správa státních hmotných rezerv a Státní úřad pro jadernou bezpečnost.⁸

Další změnu provedl zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, když zrušil ministerstvo státní kontroly, přičemž kontrolní činnost (v modifikované podobě) přešla na tento zvláštní státní orgán, s jehož zřízením ostatně počítala i Ústava.⁹

Zákon ČNR č. 285/1993 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, modifikoval ustanovení o působnosti ministerstva spravedlnosti a reagoval tak především na situaci, kdy došlo ke zrušení vojenských soudů (včetně vojenského kolegia Nejvyššího soudu České republiky) a prokuratury, která byla nahrazena státním zastupitelstvím (změna ust. § 11 odst. 1). Také rozšířil působnost ministerstva spravedlnosti.¹⁰

Zákon ČNR č. 47/1994 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 174/1968 Sb., o státním odborném dozoru nad bezpečností práce vypustil z komp. zákona Český úřad bezpečnosti práce.¹¹ Nedošlo však k jeho zrušení, toliko degradoval z „jiného ústředního“ na „obyčejný“ správní úřad s celostátní působností, ústředním orgánem státní správy pro bezpečnost práce se stalo ministerstvo práce a sociálních věcí.

Toliko drobnou změnu ve způsobu ustanovování do funkce předsedy Českého statistického úřadu přinesl zákon ČNR č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě: namísto jeho dosavadního jmenování a odvolávání předsednictvem České národní rady (které k 1. 8. 1995 zaniklo), ho má nadále jmenovat na návrh vlády prezident republiky.

Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon) provedl některé drobné přesuny působnosti mezi ministerstvem zemědělství, ministerstvem životního prostředí a ministerstvem obrany.¹²

Zákon č. 135/1996 Sb., kterým se provádějí některá opatření v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky a kterým se mění a doplňuje zákon ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a mění zákon ČNR č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodu majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů, především zrušil

⁸ Úplné znění komp. zákona bylo vyhlášeno pod č. 69/1993 Sb.

⁹ Podrobněji k základním rysům úpravy a právním předchůdcům této instituce na území České republiky, resp. Československa srov. Mikule, V.: Nejvyšší kontrolní úřad ponovu. Správní právo, 1993, č. 3, s. 132 an.

¹⁰ Vložením nového odst. 2 do ust. § 11: „Ministerstvo spravedlnosti vystavuje právní posudky k úvěrovým a garančním dohodám, jejichž smluvní stranou je Česká republika.“

¹¹ Tento úřad byl zřízen zákonem č. 174/1968 Sb., o státním odborném dozoru nad bezpečností práce, jako „neústřední“ správní úřad s celostátní působností. Teprve v r. 1990 byl zařazen mezi jiné ústřední orgány státní správy České republiky.

¹² Především šlo o to, že ministerstvo zemědělství se stalo ústředním orgánem státní správy lesů, s výjimkou národních parků, což nadále přísluší ministerstvu životního prostředí (změny ust. § 15 odst. 1, § 16 odst. 1 a § 19 odst. 2).

ministerstvo pro správu národního majetku, jehož působnost přešla na *ministerstvo financí*. Důležitou se zdá i nově zakotvená působnost *ministerstva spravedlnosti* zastupovat Českou republiku „*při vyřizování stížností na porušení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a jejich Protokolů*“ (§ 11, nový odst. 4).

Relevantní změny v organizaci ústřední státní správy znamenalo přijetí *zákona č. 272/1996 Sb., kterým se provádějí některá opatření v soustavě ústředních orgánů státní správy ČR* a kterým se mění a doplňuje *zákon ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky*, ve znění pozdějších předpisů, a mění a doplňuje *zákon č. 97/1993 Sb., o působnosti Správy státních hmotných rezerv*. Kromě řady dílčích přesunů či doplnění působnosti jednotlivých orgánů došlo ke zrušování i zřizování ministerstev a jiných ústředních správních úřadů.¹³

Zrušeno bylo *ministerstvo hospodářství*, jeho působnost zejména přešla na *Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy*, *Ministerstvo průmyslu a obchodu*, *Ministerstvo životního prostředí*, *Státní správu hmotných rezerv* a nově ustavené *Ministerstvo pro místní rozvoj*. *Ministerstvo pro hospodářskou soutěž* bylo transformováno do *Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže*, jehož předsedu jmenuje a odvolává na návrh vlády prezident republiky. Zrušena byla také *Česká komise pro vědecké hodnosti* (působnost přešla na *Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy*) a vznikl *Úřad pro státní informační systém* (přešla na něj část působnosti *ministerstva hospodářství*). *Ministerstvo dopravy* bylo přejmenováno na *Ministerstvo dopravy a spojení* a v souladu s novým názvem byla jeho působnost rozšířena o věci telekomunikací a pošt (původně působnost *ministerstva hospodářství*).

V různém rozsahu tak byla touto novelou dotčena kompetence některých ministerstev a jiných ústředních správních úřadů. Z řady dílčích úprav stojí za zmínku doplnění působnosti *Ministerstva spravedlnosti* o plnění úkolů spojených s legislativní činností vlády (§ 11, nový odst. 5), což souvisí se zrušením tzv. *Úřadu pro legislativu a veřejnou správu České republiky*, Legislativní radu vlády měl vést člen vlády.¹⁴

Po novele provedené zákonem č. 272/1996 Sb. tak na území České republiky působilo 14 ministerstev a 8 jiných ústředních správních úřadů.

Další zcela drobná úprava komp. zákona se objevila v *zákoně č. 152/1997 Sb., na ochranu před dovozem dumpingových výrobků a o změně a doplnění některých zákonů*.¹⁵

Komise pro cenné papíry byla jako nový jiný ústřední správní úřad zřízena a její působnost stanovena *zákonem č. 15/1998 Sb., o Komisi pro cenné papíry* a o změně a doplnění dalších zákonů, který ji zároveň včlenil do výčtu jiných ústředních správních úřadů v komp. zákoně (§ 2 odst. 1, nový bod 9.). Zároveň bylo stanoveno pravidlo pro

¹³ Novinkou je také označování jednotlivých ministerstev: doposud názvy ministerstev začínaly malým písmenem, od novelty se použije písmeno velké.

¹⁴ Úřad pro legislativu a veřejnou správu nebyl jiným ústředním správním úřadem, ale v podstatě nástupcem (právně neupraveného) Legislativního ústavu vlády ČSFR (jeho předchůdcem byl Ústav státní správy, působící od konce 60. let minulého století). Měl plnit úkoly spojené s legislativními činnostmi vlády České republiky a úkoly vyplývající z reformy veřejné správy. Úřad řídil pověřený místopředseda vlády, který byl zároveň v čele Legislativní rady vlády. Pro úplnost je třeba uvést, že opět došlo k vyhlášení úplného znění komp. zákona ve Sbírce zákonů (pod č. 122/1997 Sb.).

¹⁵ Šlo o rozšíření působnosti Ministerstva průmyslu a obchodu: „*posuzuje dovoz dumpingových výrobků a přijímá opatření na ochranu proti dovozu těchto výrobků*“ (§ 13 odst. 3, nové písm. e).

ustanovování předsedy a členů Prezidia Komise pro cenné papíry – jmenuje je a odvolává na návrh vlády prezident republiky.¹⁶

Zákon č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a změně některých zákonů, zřídil Národní bezpečnostní úřad jako jiný ústřední správní úřad (§ 2 odst. 1 bod 10.) a zároveň vypustil působnost *Ministerstva vnitra* v oblasti státního, hospodářského a služebního tajemství (§ 12 odst. 1 písm. l/).

DOSAVADNÍ ZMĚNY PO R. 2000

Již v samotném roce 2000 zaznamenáváme celkem 9, i když rozsahem většinou nevelkých, změn komp. zákona.

Zákon č. 63/2000 Sb., o ochraně před dovozem subvencovaných výrobků a o změně zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a *zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon*, ve znění pozdějších předpisů, rozšířil kompetenci *Ministerstva financí* o posuzování dovozu subvencovaných výrobků a přijímání opatření na ochranu proti dovozu těchto výrobků (§ 4 odst. 1).

Prostřednictvím *zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů*, přibyla *Ministerstvu vnitra* působnost v oblasti voleb do Parlamentu a do zastupitelstev územní samosprávy (§ 12 odst. 1, nové písm. l/).

Zákonem č. 154/2000 Sb. o šlechtění, plemenitbě a evidenci hospodářských zvířat o změně některých souvisejících zákonů (*plemenářský zákon*) byl změněn název *České inspekce pro šlechtění a plemenitbu hospodářských zvířat* na *Českou plemenářskou inspekci*.

Podle *zákona č. 204/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR a o změně a doplnění některých dalších zákonů*, ve znění zákona č. 212/1996 Sb. a nálezu Ústavního soudu uveřejněného pod č. 243/1999 Sb., *zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád*, ve znění pozdějších předpisů, a *zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky*, ve znění pozdějších předpisů, byla *Ministerstvu zahraničních věcí* uložena povinnost organizačně a technicky zabezpečovat volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v zahraničí (§ 6 odst. 3, nové písm. k/).

Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, přesunul působnost *Ministerstva obrany* ve věcech civilní ochrany na *Ministerstvo vnitra*, přičemž tuto oblast rozšířil o krizové řízení, civilní nouzové plánování, ochranu obyvatelstva a integrovaný záchranný systém (§ 12 odst. 1, nové písm. m/). *Ministerstvo vnitra* bylo také pověřeno zajišťováním komunikační sítě pro Policii České republiky, složky integrovaného záchranného systému a územní orgány státní správy (§ 12 odst. 2).

¹⁶ Podrob. k tomuto správnímu úřadu srov. např. Pelikánová, I.: Komise pro cenné papíry a nezávislé správní orgány. In: Karlovarské právnícké dny. Společnost německých, českých a slovenských právníků. Mnichov, Praha, 1999.

V souladu se *zákonem č. 257/2000 Sb., o Probační a mediační službě* a o změně *zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky*, ve znění pozdějších předpisů, *zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce*, ve znění pozdějších předpisů, a *zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí (zákon o Probační a mediační službě)*, se *Ministerstvo spravedlnosti* stalo ústředním orgánem státní správy pro probaci a mediaci (§ 16, nový odst. 4).

Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, vypustil ust. § 10 odst. 2 komp. zákona, kde se stanovilo, že orgánem ochrany veřejného zdraví je v Ministerstvu zdravotnictví ustaven hlavní hygienik České republiky.¹⁷

Zákonem č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů byl *Úřad pro státní informační systém* nahrazen *Úřadem pro veřejné informační systémy*.

Zákonem č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (*energetický zákon*) byl jako jiný ústřední správní úřad zřízen *Energetický regulační úřad* (§ 2 odst. 1, nový bod 11.).

Bagatelní doplnění přinesl *zákon č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví* a o změně některých zákonů, když doplnil působnost *Ministerstva pro místní rozvoj* o věci pohřebnictví (§ 14 odst. 1).

Zákon č. 13/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, *zákon č. 505/1990 Sb., o metrologii*, ve znění zákona č. 119/2000 Sb., *zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví* a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a *zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky*, ve znění pozdějších předpisů, toliko rozšířil působnost *Ministerstva obrany* o výkon státního dozoru nad radiační ochranou ve vojenských objektech (§ 16, nový odst. 4).

Zákon č. 47/2002 Sb., o podpoře malého a středního podnikání a o změně zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, pouze přenesl dílčí působnost ve věcech regionální podpory podnikání z *Ministerstva pro místní rozvoj* na *Ministerstvo průmyslu a obchodu* (úpravy § 13 odst. 1 písm. d/ a § 14 odst. 1).

Zákonem č. 219/2002 Sb., kterým se provádějí změny v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky a mění se zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, byla v souvislosti s přijetím zákona č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (*služební zákon*), upravena tři ustanovení. Do přehledu jiných ústředních správních úřadů přibyl *Úřad vlády České republiky* (§ 2 odst. 1, nový

¹⁷ Toto ustanovení se ovšem jen v mírně modifikované (a doplněné) podobě „přesunulo“ do cit. zákona (§ 80 odst. 9).

bod 12.), v souvislosti s tím bylo stanoveno, že organizační jednotkou Úřadu vlády je Generální ředitelství státní služby.¹⁸

Zákon č. 517/2002 Sb., kterým se provádějí některá opatření v soustavě ústředních orgánů státní správy a mění některé zákony, patří mezi novely významnější. Došlo ke zrušení *Úřadu pro veřejné informační systémy* – byl nahrazen a jeho působnosti přesunuta na nově zřízené *Ministerstvem informatiky* (§ 1, nový bod 15). Na nové ministerstvo zároveň přešly některé působnosti z *Ministerstva dopravy a spojů*, neboť bylo koncipováno jako ústřední orgán státní správy pro informační a komunikační technologie, pro telekomunikace a poštovní služby (§ 18). Z důvodu této transformace působnosti se Ministerstvo dopravy a spojů vrátilo k původnímu názvu *Ministerstvo dopravy*. Dále byla rozšířena působnost *Ministerstva spravedlnosti*: nadále mělo Českou republiku zastupovat nejen při vyřizování stížností na porušení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (a Protokolů), ale i při vyřizování stížností na porušení Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a taktéž koordinovat provádění rozhodnutí příslušných mezinárodních orgánů (§ 11 odst. 5).

Zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, stanovil *Ministerstvu zahraničí* a *Ministerstvu vnitra* úkoly při konání voleb do Evropského parlamentu (§ 6 odst. 3 písm. k/, § 12 odst. 1 písm. l/).

Zákon č. 162/2003 Sb., o podmínkách provozování zoologických zahrad a o změně některých zákonů (*zákon o zoologických zahradách*) toliko přidal kompetenci *Ministerstvu životního prostředí* ve věcech provozování zoologických zahrad (§ 19 odst. 2).

Zákonem č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti státních příslušníků členských států Evropské unie a o změně některých zákonů (*zákon o uznávání odborné kvalifikace*) byla působnost *Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy* obohacena o věci koordinace činnosti ministerstev, jiných ústředních orgánů státní správy a profesních komor v oblasti systému uznávání odborné kvalifikace podle zvláštního zákona (§ 7, nový odst. 2).

Zákon č. 362/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 167/1998 Sb., o návykových látkách a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a *zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky*, ve znění pozdějších předpisů, doplnil působnost *Ministerstva zdravotnictví* o oblast zacházení s návykovými látkami, přípravky, prekursory a pomocnými látkami (§ 10 odst. 1) a o zvláštní organizační „součást“ ministerstva *Inspektorát omamných a psychotropních látek* (§ 10, nový odst. 3).

Zákon č. 421/2004 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, rozšířil kompetenci *Ministerstva financí* o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků (§ 4 odst. 1).

¹⁸ Vzhledem k tomu, že účinnost zákona č. 218/2002 Sb. byla již několikrát odložena (naposledy k 1. 1. 2012), je fungování této organizační jednotky problematické. Ust. § 11–13 zák. č. 218/2002 Sb., které upravuje působnost Generálního ředitelství státní služby totiž – stejně jako několik dalších ustanovení služebního zákona – nabylo účinnosti k 28. 5. 2002.

Na základě zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, přibyla Ministerstvu vnitra působnost v oblasti spisové služby (§ 12 odst. 1 písm. e/).

Zákon č. 501/2004 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím správního řádu, doplnil působnost Ministerstva vnitra o koordinační „úlohu“ v oblasti správního řízení, správního trestání a spisové služby (§ 12, nový odst. 2).

Zákon č. 587/2004 Sb., o zrušení civilní služby a o změně a zrušení některých souvisejících zákonů, vypustil kompetenci Ministerstva práce a sociálních věcí v oblasti civilní služby (§ 9).

Český telekomunikační úřad, který byl zřízen zákonem č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích, jako běžný správní úřad s celostátní působností, byl zákonem č. 95/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, „povýšen“ mezi jiné ústřední správní úřady (§ 2 odst. 1, nový bod 12.) s tím, že byla zúžena, resp. zčásti na něj přenesena působnost Ministerstva informatiky (§ 18).

Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích) přinesl zcela marginální úpravu týkající se Ministerstva informatiky: slovo „telekomunikace“ byla nahrazeno slovy „elektronické komunikace“ (§ 18).

Zákon č. 290/2005 Sb., o změně zákonů v souvislosti s přijetím zákona o Vojenském zpravodajství, v souvislosti s reorganizací vojenských zpravodajských služeb doplnil do kompetence Ministerstva obrany řízení Vojenského zpravodajství (§ 16 odst. 2 písm. e/).

Poměrně rozsáhlé přesuny působnosti, byť se to v samotném komp. zákoně příliš neprojeвило, přinesl zákon č. 57/2006 Sb., o změně zákonů v souvislosti se sjednocením dohledu nad finančním trhem. Tímto zákonem byla zrušena Komise pro cenné papíry (§ 2 bod 8.) a její působnost (stanovená zákonem č. 15/1998 Sb., o Komisi pro cenné papíry) přešla především na Českou národní banku a v menší míře i na Ministerstvo financí. Přestože tak Česká národní banka vůbec nefiguruje v komp. zákoně, neboť má podle Ústavy a zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, postavení specifického veřejnoprávního subjektu,¹⁹ vykazuje poměrně širokou pravomoc a působnost správního úřadu.

Zákonem č. 70/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona provádění mezinárodních sankcí, byla rozšířena působnost Ministerstva financí a Ministerstva zahraničních věcí. V prvním případě šlo o oblast vnitrostátní koordinace při uplatňování mezinárodních sankcí za účelem udržování mezinárodního míru a bezpečnosti, ochrany základních lidských práv a boje proti terorismu (§ 4 odst. 1), v druhém pak o účast na sjednávání mezinárodních sankcí a koordinaci postoje České republiky k nim (§ 6 odst. 1). Dále byla Česká zemědělská a potravinářská inspekce přejmenována na Státní zemědělskou a potravinářskou inspekci (§ 15 odst. 3). Dosaďovací povinnost všech ministerstev a ostatních ústředních správních úřadů plnit v okru-

¹⁹ K tomu podrob. srov. Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: Ústava České republiky. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 822 an.

hu své působnosti úkoly stanovené v zákonech a v jiných právních předpisech byla rozšířena o úkoly vyplývající z členství České republiky v Evropské unii a v ostatních integračních seskupeních a mezinárodních organizacích (§ 20).

Zákon č. 71/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, provedl zpřesnění (§ 12 odst. 1 písm. b/) a doplnění působnosti Ministerstva vnitra o oblast zřizování, uzavírání a změny charakteru hraničních přechodů (§ 12 odst. 1 písm. j/), o koordinační „úlohu“ v oblasti výkonu veřejné správy svěřené orgánům územní samosprávy (§ 12, nový odst. 3) a o koordinační „úlohu“ v oblasti služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů (§ 12, nový odst. 4). Také Ministerstvu životního prostředí přibyla působnost ústředního správního úřadu pro systém značení ekologicky šetrných výrobků a služeb a pro program podporující dobrovolnou účast v systému řízení podniku a auditu z hlediska ochrany životního prostředí (§ 19 odst. 2).

Zákonem č. 179/2006 Sb., o ověřování a uznávání výsledků dalšího vzdělávání a o změně některých zákonů (zákon o uznávání výsledků dalšího vzdělávání) byla rozšířena koordinační úloha Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy v oblasti získávání kvalifikací v systému dalšího vzdělávání podle tohoto zákona (§ 7 odst. 2).

Přijetí zákona č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění, znamenalo pouze jednu drobnou změnu: Ministerstvo pro místní rozvoj se stalo ústředním správním úřadem také ve věcech vyvlastnění (§ 14 odst. 1).

Zákonem č. 189/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o nemocenském pojištění, byla vypuštěna část kompetence Ministerstva práce a sociálních věcí („nemocenské zabezpečení“ – § 9).

Zákon č. 225/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, zkrátil působnost Ministerstva obrany o oblast koordinace vojenského letového provozu s civilním letovým provozem (§ 16 odst. 2 písm. f/).

Zákon č. 267/2006 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců, stanovil, že Ministerstvo práce a sociálních věcí je ústředním správním úřadem také pro oblast úrazového pojištění (§ 9).

Jak vyplývá již z názvu, *zákon č. 110/2007 Sb., o některých opatřeních v soustavě ústředních orgánů státní správy, souvisejících se zrušením Ministerstva informatiky* a o změně některých zákonů, zrušil *Ministerstvo informatiky* (§ 1 bod 15. a § 18), jehož působnost přešla zčásti na *Ministerstvo vnitra* (§ 12 odst. 1, nová písm. n/, o/, § 12, nový odst. 7) a zčásti na *Ministerstvo průmyslu a obchodu* (§ 13 odst. 1, nové písm. g/).

Zákonem č. 274/2008 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Policii České republiky, bylo vypuštěno ustanovení § 12 odst. 6 komp. zákona, které stanovilo, že Ministerstvo vnitra zajišťuje spolupráci v rámci mezinárodní organizace Interpol.²⁰

²⁰ Tato kompetence Ministerstva vnitra přešla na Policii České republiky. Srov. ust. § 89 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.

Zákon č. 297/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 120/2002 Sb., o podmínkách uvádění biocidních přípravků a účinných látek na trh a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony (účinnost 1. 1. 2009), doplnil působnost *Ministerstva zdravotnictví*, které se tak stalo ústředním správním úřadem také pro používání biocidních přípravků a uvádění biocidních přípravků a účinných látek na trh (§ 10 odst. 1).

Zákon č. 304/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, a některé zákony, rozšířil působnost *Ministerstva financí* o povinnost zjišťovat účetní záznamy pro potřeby státu včetně sestavování účetních výkazů za Českou republiku podle zákona upravujícího účetnictví (§ 4, nový odst. 4).

Zákon č. 295/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a *zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance*, ve znění pozdějších předpisů, především rozšiřuje působnost *Ministerstva financí* o věci regulace vydávání elektronických peněz (§ 4 odst. 1), dále se stává ústředním správním úřadem také pro zavedení jednotné měny euro na území České republiky (§ 4 odst. 1) a v neposlední řadě je posíleno jeho postavení (spolu s Českou národní bankou) v legislativním procesu: „*Ministerstvo financí spolu s Českou národní bankou připravuje a předkládá vládě návrhy zákonných úprav v oblasti měny a peněžního oběhu a návrhy zákonných úprav, kterými se upravují postavení, působnost, organizace a činnost České národní banky, s výjimkou dohledu nad finančním trhem, platebním stykem a vydáváním elektronických peněz*“ (§ 4, nový odst. 2). Kompetence *Ministerstva vnitra* je doplněno o provozování informačního systému pro nakládání s utajovanými informacemi mezi orgány veřejné moci (§ 12 odst. 5).

ZÁVĚREČNÉ POZNÁMKY

V současné době působí v České republice 14 ministerstev (financí, zahraničních věcí, školství, mládeže a tělovýchovy, kultury, práce a sociálních věcí, zdravotnictví, spravedlnosti, vnitra, průmyslu a obchodu, pro místní rozvoj, zemědělství, obrany, dopravy a životního prostředí). Jejich počet od vzniku samostatného státu tedy – po různých výše popsaných peripetiích – celkově poklesl o tři. Jiných ústředních správních úřadů nyní existuje celkem 11 (Český statistický úřad, Český úřad zeměměřický a katastrální, Český báňský úřad, Úřad průmyslového vlastnictví, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Správa státních hmotných rezerv, Státní úřad pro jadernou bezpečnost, Národní bezpečnostní úřad, Energetický regulační úřad, Úřad vlády České republiky a Český telekomunikační úřad), jejich počet se tedy naopak zvýšil – opět po rozličných výše zaznamenaných reorganizacích – celkově o tři.²¹

²¹ Postavení Úřadu vlády jako jiného ústředního správního úřadu se zdá ovšem problematické. Ve skutečnosti totiž nadále zaujímá pozici úřadu jako *pomocného útvaru* (srov. např. Sládeček, V.: cit. dílo, s. 249), když plní úkoly „*spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti vlády České republiky a jejích orgánů*“ (§ 28 odst. 2 komp. zákona) a nedisponuje žádnou vlastní působností a pravomocí. Generální ředitelství státní služby sice zřejmě bylo zřízeno (srov. pozn. 18), sotva však může vykonávat svou působnost, když služební zákon jako celek nenabyl účinnosti.

Je zřejmé, že text nemohl zachytit – a ani se o to nesnažil – celistvý přehled přesunů a změn věcné působnosti, které komp. zákon reflektuje jen ve vybraných, (podle názoru zákonodárce) významných případech, neboť úprava působnosti, jak již bylo v úvodu naznačeno, je především věcí zákonů zvláštních.²² V tomto příspěvku šlo především o hrubý nástin změn v organizaci ústřední státní správy.²³

Z textu lze seznat, že kromě případů, kdy reprodukuji dikci zákona, používám pojem (*jiný ústřední správní úřad*). Vycházím z toho, že termín *orgán státní správy* je již překonaný, nalezneme ho prakticky jen v zákonech staršího data, nové právní předpisy většinou operují s pojmem *správní úřad*. Domnívám se, že by měl být – i v souladu s terminologií Ústavy (čl. 79) – užíván již jen termín *správní úřad*.²⁴

Co vede zákonodárce k tomu, že setrvává na neustálých novelizacích již historického zákona, se mi zdá nepochopitelnou záhadou (snad důvody pietní?). Z pohledu *de lege ferenda* považuji za žádoucí konečně přijmout zcela nový zákon o struktuře ústřední státní správy, který by pracoval s právními pojmy v souladu s Ústavou („správní úřad“). Mohl by také upravit jak některá základní pravidla pro postup vlády („jednací řád“), tak příp. zcela základní principy pro tvorbu práva. Stálo by také za úvahu, zda by měl komp. zákon nadále obsahovat příkladný výčet „neústředních“ správních úřadů s celostátní působností. Je věcí další diskuse, jestli by komp. zákon takové správní úřady neměl uvádět vůbec či zda by naopak měl zahrnovat jejich úplný přehled (takových úřadů nalezneme ovšem desítky).

A zcela na závěr jedna výtka: většina ministerstev (ne-li všechny) přidává ke svému názvu „přídomek“ *České republiky*. Jde o pozůstatek, resp. pochybnou, nicméně zažitou tradici z období československé federace. Především to však neodpovídá literě komp. zákona (ani zákonům jiným), zároveň to vypadá až poněkud komicky. Lze si totiž snad představit, že by na území České republiky kupř. působilo Ministerstvo vnitra jiného státu? S podobným prohrěškem („Český“) se setkáváme i u některých jiných ústředních správních úřadů a „neústředních“ správních úřadů s celostátní působností (název je ovšem stanoven zákonem), i když můžeme zaregistrovat výjimečnou snahu o „očistění“ (Státní zemědělská a potravinářská inspekce).

²² V této souvislosti stojí za zmínku monumentální, byť dnes již historická, několikavazková práce A. Šrámka, přiřazující kompetence obsažené v jednotlivých zákonech příslušným ministerstvům: Působnost ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy. Díl I.–III. Praha: Ústav státní správy, 1980.

²³ Znamená to ovšem také, že vypuštění (části) působnosti správního úřadu z komp. zákona ještě nemusí znamenat, že se tento fragment kompetence „ztratil“ (zanikl). Může se zároveň objevit jako působnost téhož úřadu ve zvláštním zákoně (ve stejné nebo modifikované podobě) anebo může být tato část působnosti zvláštním zákonem přesunuta na jiný správní úřad. Takové případy nesporně existují, srov. pozn. 17 a 20.

²⁴ To ostatně potvrzují i Legislativní pravidla vlády, když stanoví: „Právní předpis musí být terminologicky jednotný. Zároveň je třeba dbát souladu s terminologií použitou v navazujících a souvisejících právních předpisech různé právní síly.“ (čl. 40 odst. 1)

CENTRAL ADMINISTRATIVE BODIES: IN A WHIRPOOL OF CHANGE

Summary

The author deals with the development of the structure of central administrative bodies in the Czech Republic. He depicts the creation and quashing of ministries and other central administrative bodies including the shifting of competencies from the very beginning of the existence of the new state up to these days.

The changes are mainly described through amendments of Act No. 2/1969 Collection of Laws (49 amendments so far). There are 14 ministries and 11 central administrative bodies functioning in the Czech Republic nowadays.

In conclusion, the author presents his concrete opinions *de lege ferenda* on the new law governing the structure of central administrative bodies in the Czech Republic. He suggests, among other things, that some fundamental principles for law-making and basic rules for negotiation of the government should be set in the new law.