

RECENZE

Kněžínek, Jan. Kompetenční zákon. Komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2025, ISBN 978-80-286-0299-4, 548 s.

Kompetenční zákon, resp. – jak sám autor recenzovaného komentáře správně poznamenává – legislativně správným označením zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, je nepochybně zásadním právním předpisem, byť mu lze nadále vyčítat terminologickou nejednotnost ve vztahu k řadě dalších předpisů. I přes nesporný význam kompetenčního zákona mu byla doposud komplexně věnována toliko jediná komentářová publikace, a to před více než devíti lety z pera totožného autora, tedy Jana Kněžínka.

Již v úvodu musí recenzent poznamenat, že recenzované druhé vydání komentáře nepředstavuje pouhou „aktualizaci“ původního komentáře z roku 2016, nýbrž podstatné rozšíření reflektující vývoj právní úpravy a související rozhodovací praxe soudů, o čemž svědčí i nárůst rozsahu o více než jednu třetinu. I v případě druhého vydání nadále platí, že jde o v zásadě jednu z mála publikací, v níž je věnována nezanedbatelná pozornost Úřadu vlády jako takovému.

I druhé vydání je dílem jediného autora, dlouholetého místopředsedy – v letech 2018 a 2019 předsedy – Legislativní rady vlády Jana Kněžínka. Skutečnost, že jde o dílo jediného autora, má nesporná pozitivita, neboť jednotlivé pasáže komentáře jsou celkově provázány a předložená argumentace autora je konzistentní. Na druhou stranu kompetenční zákon podle názoru recenzenta představuje natolik významný právní předpis, že by bylo záhodné, aby této materii byla věnována pozornost též dalšími autory, a to buď v rámci „konkurenční“ publikace anebo v rámci autorského kolektivu.

Není pak překvapením, že struktura výkladu sleduje strukturu komentovaného zákona, byť již na tomto místě je nutné vyzdvihnout, že komentář není toliko strohým okomentováním platné právní úpravy. Ambicí autora totiž nebylo pouhé komentování právní úpravy, nýbrž její zasazení do co možná nejširších souvislostí, to vše doplněné o historický vhled do fungování ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy (zde se recenzent drží terminologie kompetenčního zákona). Řada pasáží recenzovaného komentáře tak působí spíše jako odborná monografie na pomezí mezi ústavním a správním právem, než jako „klasická“ komentářová literatura. To ovšem recenzent s ohledem na absenci komplexních teoreticko-právních pojednání ve vztahu ke kompetenčnímu zákonu považuje za jeden z hlavních přínosů recenzovaného komentáře.

Největší pozornost autor věnuje ustanovením části první kompetenčního zákona (§ 1 a § 2), jimiž došlo ke zřízení ministerstev, jako ústředních správních úřadů, v jejichž čele stojí člen vlády, a i jiným ústředním správním úřadům, v jejichž čele stojí osoba, která členem vlády není.

Čtenáře patrně překvapí historický exkurz, jenž samotnému výkladu autora předchází. Nicméně tento historický exkurz stojí za pozornost a do značné míry přináší vysvětlení některých přístupů k výkladu kompetenčního zákona a představuje oporu pro řadu závěrů, které autor činí. Následně již dochází k výkladu samotných základů fungování ústřední státní správy a ústředních správních úřadů. Komentář se zde věnuje způsobu zřizování ústředních správních úřadů a vymezování jejich působnosti, ustanovování jejich „hlav“, ať už jde o ministry, nebo jiné osoby, či podmínkám vlastního řízení ústředních úřadů.

Pozitivní je, že autor neopomíná ani otázky vztahu ministerstev a jiných ústředních správních úřadů, a to jak navzájem, tak i k jiným orgánům veřejné moci a územním samosprávným celkům, včetně otázek řešení kompetenčních sporů, k nimž v praxi z povahy věci nezřídka kdy dochází.

Pozornost autora je dále věnována taktéž právním poměrům zaměstnanců v ústředních správních úřadech, ať již jejich režim podléhá zákonu o státní službě a/nebo jsou z jeho působnosti naopak vyňaty, byť sám autor poukazuje na to, že zákonodárce při odlišování těchto dvou režimů není příliš důsledný a někdy pro vynětí z režimu zákona o státní službě nejsou dány legitimní důvody a podobně.

Autor se dále věnuje i otázkám vystupování ústředních správních úřadů v právních vztazích, odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci nebo třeba otázkám nezávislosti „nezávislých“ správních úřadů, a to nejen s ohledem na způsob ustanovení jejich vedoucího do funkce.

Kladně pak recenzent hodnotí to, že výklad se neomezuje jen na samotné ústřední správní úřady, ale jistý prostor je věnován též řadě specifických orgánů s celostátní působností. Příkladem je možné zmínit Etickou komisi České republiky pro ocenění účastníků odboje a odporu proti komunismu, Národní akreditační úřad pro terciární vzdělávání podle zákona o vysokých školách nebo poměrně „mladý“ orgán fungující přibližně jeden rok, jímž je služební komise podle zákona o státní službě.

Jak již recenzent naznačil v úvodu, výklad obsahuje značné množství relevantní judikatury. Za zajímavé považuje recenzent též pasáže věnované „příkladům“, k nimž došlo či by mohlo dojít. Příkladem lze poukázat na okolnosti vzniku nakonec nepodané kompetenční žaloby předsedy vlády na prezidenta republiky v případě, kdy prezident republiky bojkotoval návrh předsedy vlády na odvolání člena vlády.

Druhou část kompetenčního zákona, tedy část vymezující okruhy působnosti jednotlivých čtrnácti českých ministerstev, považuje recenzent za zdařile pojatou. Autor totiž svůj výklad k ní zasazuje do kontextu jednotlivých speciálních úprav vymezujících působnost jednotlivých ministerstev s tím, že je zjevná snaha autora o co maximálně nejkompaktnější a vyčerpávající pojednání. Jde o logický a správný přístup, který recenzent kvituje, byť je třeba jedním dechem kriticky

uvést, že text ale kvůli tomuto přístupu v některých pasážích působí až příliš hutně. Kdo se však přes tuto skutečnost přenesse, získá velmi obsírnou představu a jedinečný přehled o tom, jakou působnost jednotlivá ministerstva vykonávají, a podle kterých právních předpisů. Ani v této části autor neopomněl reflektovat relevantní judikaturu a doplnit ji o praktické příklady.

Komentář k části třetí kompetenčního zákona, která upravuje zásady činnosti ústředních správních úřadů, navazuje svým pojetím a způsobem zpracování na komentář k části první. I zde jsou jednotlivé zásady rozebírány velmi zevrubně a vysvětlovány i na jednotlivých praktických příkladech. Autor i zde přináší na řadě míst kritický pohled na jednotlivé instituty a předkládá řadu podnětných úvah, byť autorův text místy přechází spíše až do kritické monografie než komentářové literatury.

Jak již recenzent zmínil shora, značná pozornost je věnována roli vlády jako vrcholného orgánu výkonné moci ve vztahu k jednotlivým ústředním správním úřadům. Jelikož uvedená část kompetenčního zákona obsahuje též ustanovení vymezující působnost Úřadu vlády České republiky jako jednoho z jiných ústředních správních úřadů (§ 28), je i jeho působnost rozebrána, a to opět velmi zevrubně.

V neposlední řadě se výklad věnuje také jednotlivým poradním orgánům vlády a jejich činnosti, ať už jde o Legislativní radu vlády a její pracovní komise nebo Radu hospodářské a sociální dohody neboli „tripartitu“ jako poradní orgány upravené přímo v kompetenčním zákoně (§ 28a), tak i o ostatní poradní orgány kompetenčním zákonem neupravené.

Celkově druhé vydání komentáře ke kompetenčnímu zákonu z pera Jana Kněžínska není "jen" typickým komentářem, místy jde spíše o odbornou monografii. Autor plně zúročuje své bohaté praktické zkušenosti s fungováním ústřední státní správy. Tím spíše pak by toto zdařilé dílo nemělo uniknout pozornosti nikoho, resp. knihovně nikoho, kdo se o komentovanou problematiku alespoň rámcově zajímá a chce své znalosti dále prohloubit.

Jan Brož