

PRAMENY SPRÁVNÍHO PRÁVA

JUDr. Michal Márton, Ph.D.

Prameny práva obecně

- ❑ formy, ve kterých je obsaženo objektivní právo,
- ❑ forma, v níž jsou obsaženy právní normy.

Pramenem práva obvykle rozumíme objektivizaci (zachycení, zapsání, vydání) pravidel chování do právních pravidel vyjádřených v určité právní formě = **pramen práva ve formálním smyslu**.

Pramen práva v **materiálním smyslu**: historické události, děje, skutečnosti, resp. jevy, které odůvodňují, že pramen práva je takový jaký je.

České a obecně kontinentální právo je právem psaným.

Prameny práva podle právní teorie

- **normativní právní akty** = všeobecně závazné právní předpisy, které jsou výsledkem normotvorné činnosti subjektu tvorby práva
- **normativní smlouvy** = mezinárodní smlouvy, které zavazují subjekty vnitrostátního práva
- **precedenty** = soudní rozhodnutí „judge made law“
- **právní obyčeje** = zvyklosti, podmínka je dlouhodobé chování se členů společnosti v souladu s těmito zvyklostmi, určitost práv a povinností, všeobecné přesvědčení o jejich závaznosti
- **jiné prameny práva** = ostatní, např. právní nauka

Prameny správního práva

Prameny českého správního práva, z hlediska jejich vnější formy, jsou především:

- obecně závazné normativní akty** – působící ve sféře veřejné správy, které obsahují pravidla obecně závazná pro každého, kdo se dostane do situace předvídané těmito akty,
- normativní smlouvy** – uzavírané za stanovených podmínek ve sféře veřejné správy a obsahující obecně závazná pravidla chování.

Mezi prameny českého správního práva (a českého práva obecně) fakticky **nepatří**:

- právní precedenty**
- právní obyčeje**
- právní nauka**

Obecně závazné normativní akty

- jsou nejdůležitějším a nejčastějším právním nástrojem právní regulace společenských vztahů,
- jsou výsledkem normotvorné činnosti orgánů veřejné moci
- jejich souhrn je zpravidla ztotožňován s pojmem **právní řád**,
- v praxi bývají označovány jako **obecně závazné právní předpisy**.

Prvotní normativní akty - upravují vztahy dosud právně neupravené, anebo již existující právní úpravu mění nebo ruší

- Ústava a ústavní zákony (moc výkonná, čl. 36, čl. 37 Listiny)
- zákon (kompetenční zákon č. 2/1969 Sb.)
- zákonné opatření Senátu
- obecně závazné vyhlášky obcí a krajů

Obecně závazné normativní akty

Odvozené normativní akty – konkretizují a provádějí prvotní normativní akty, jsou vydávány na základě zmocnění v nich obsažených, slouží k jejich provedení, musí s nimi být v souladu a nesmí jim odporovat.

- nařízení vlády (čl. 78 Ústavy)
- vyhlášky ministerstev (čl. 79 odst. 3 Ústavy)
- nařízení kraje (čl. 79 odst. 3 Ústavy; 30 odst. 1 písm. a) zákona o krajích)
- nařízení obce (čl. 79 odst. 3 Ústavy; § 11 odst. 1 zákona o obcích)

Platnost a účinnost obecně závazných normativních aktů

Platnost normativních aktů souvisí s jejich publikací a nastává dnem jejich **publikace** provedené v předepsané (požadované) formě. (**sbírka zákonů, věstník kraje, vyvěšením na úřední desce**)

Publikací se normativní akt stává součástí právního řádu. Normativní akt, který je publikován a je tedy platný, zavazuje příslušné orgány při tvorbě normativního aktu nižší právní síly.

Platnost normativního aktu neznamena jeho **závaznost** pro veřejnost, ta nastává až nabytím **účinnosti** normativního aktu.

Účinnost normativního aktu je stav, který umožňuje jeho aplikací vytvářet příslušné právní vztahy. Většinou nastává dnem přímo uvedeným v konkrétním normativním aktu. Pokud zde takový konkrétní den uveden není, pak normativní akt nabývá účinnosti 15. dnem po vyhlášení (publikaci). V případech, kdy to vyžaduje naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější účinnost, nejdříve však shodnou se dnem vyhlášení (platnosti).

Normativní akty mohou působit výhradně jen **do budoucna**. Ukončení platnosti normativního aktu představuje ukončení jeho účinnosti. K ukončení platnosti normativního aktu může dojít buď uplynutím stanovené doby, anebo předepsaným způsobem provedeným zrušením aktu.

Vnitřní předpisy

Zvláštním případem normativních aktů ve veřejné správě jsou tzv. **vnitřní předpisy**, které nesměřují vůči subjektům stojícím vně systému vztahů organizační nadřízenosti a podřízenosti ve veřejné správě, ale naopak směřují vůči subjektům ovládaným organizační podřízeností ve vztahu ke správnímu orgánu, který tento normativní akt vydal. Zpravidla slouží k řízení podřízených pracovníků a orgánů. Jedná se o abstraktní formy vnitřní činnosti veřejné správy, s povahou interních normativních aktů » obvykle se označují jako **interní normativní instrukce, pokyny, směrnice** nebo **normativní akty řízení** apod.

Příkladem vnitřních předpisů ve veřejné správě jsou např. **organizační řády, spisové řády, skartační řády, jednací řády** kolegiálních orgánů. Vnitřním předpisem jsou např. také **usnesení vlády**.

Vnitřní předpisy **nejsou pramenem správního práva** (ani pramenem práva obecně), jsou však závazné pro své adresáty. Nesmějí být v rozporu se zákonem.

Statuty a statutární předpisy

Povahu abstraktních aktů ve veřejné správě mají tzv. **statuty** či **statutární předpisy**. Jsou spojovány zejména se samosprávou, a to územní i zájmovou. Jedná se o abstraktní akty, které se vztahují ke jmenovitě určeným adresátům, mohou směřovat jen vůči okruhu osob v daném organizačním rámci – tzn. vůči členům příslušného samosprávného společenství.

Statutární předpisy upravují vnitřní vztahy v rámci daného statutárního společenství. V některých případech je jejich přijetí a vydání právní úpravou výslovně předpokládáno či předepisováno (např. statuty měst, statuty vysokých škol).

Statuty a statutární předpisy stojí na hraně obecně závazných právních aktů – některé z nich mají formu obecně závazného právního předpisu, jiné tuto formu nemají. Statutární předpisy u územní samosprávy se svou povahou značně **blíží** jejich samosprávným **právním předpisům**, tedy obecně závazným vyhláškám obcí a krajů vydávaným ve věcech samosprávy. Pro statutární předpisy územní samosprávy se také obvykle volí forma právního předpisu samosprávy.

Opatření obecné povahy

Bývají označována jako **akty smíšené povahy** vykazující některé znaky obecně závazných normativních aktů a některé znaky individuálních správních aktů.

Jde buď o řešení relativně konkrétní správní věci, avšak s dopadem na blíže neurčený okruh adresátů (to je častější případ), nebo půjde o řešení obecných otázek se vztahem ke jmenovitě individualizovanému adresátovi či adresátům.

Správní řád **opatření obecné povahy** definuje jako **takový závazný akt orgánu veřejné správy, který není ani právním předpisem, ani rozhodnutím.**

Správní řád stanoví, že postup jím předvídaný se pro opatření obecné povahy uplatní tam, kde „zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím.“

Zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv

Ve Sbírce zákonů se vyhlášují uveřejněním jejich plného znění:

- a) ústavní zákony,
- b) zákony,
- c) zákonná opatření Senátu,
- d) nařízení vlády,
- e) vyhlášky vydávané ministerstvy a ostatními ústředními správními úřady, příp. jinými úřady s celostátní působností

Ve Sbírce zákonů se dále vyhlášují např. **úplná znění zákonů a ústavních zákonů**, pokud je k vyhlášení jejich úplného znění zákonem zmocněn předseda vlády. Zveřejňují se zde např. také **některé typy nálezů Ústavního soudu**.

Sbírku zákonů vydává, zajišťuje její tisk a distribuci Ministerstvo vnitra.

<http://www.mvcr.cz/> - sekce Legislativa - Sbírka zákonů

Kraje a hlavní město Praha jsou povinny umožnit v pracovních dnech každému nahlížení do Sbírky zákonů, Sbírky mezinárodních smluv a Úředního věstníku Evropské unie. Ve vztahu ke Sbírce zákonů platí tato povinnosti také pro obce, městské obvody a městské části územně členěných statutárních měst.

Normativní smlouvy

- ❑ jsou mnohem méně častějším pramenem správního práva než obecně závazné normativní akty,
- ❑ v podobě mezinárodních smluv jsou hlavním pramenem mezinárodního práva, přičemž mnohé z nich jsou současně nezastupitelným pramenem práva vnitrostátního.

Pramenem vnitrostátního práva se mezinárodní smlouva stává tehdy, jestliže jde o normativní smlouvu, která se považuje součástí českého právního řádu, tzn. jestliže je způsobilá zavazovat subjekty českého práva.

Čl. 10 Ústavy ČR: Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.

Čl. 1. odst. 2 Ústavy ČR: Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.

Normativní smlouvy

Mezinárodní smlouvy **podle čl. 10 Ústavy** se vztahem k veřejné správě jsou např.:

- Evropská charta místní samosprávy (publikována č. 181/1999 Sb.),
- Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (publikována pod č. 209/1992 Sb.).

Čl. 10a Ústavy ČR: *Mezinárodní smlouvou mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci. K ratifikaci mezinárodní smlouvy uvedené v odstavci 1 je třeba souhlasu Parlamentu, nestanoví-li ústavní zákon, že k ratifikaci je třeba souhlasu daného v referendu.*

Členění pramenů správního práva podle druhu orgánu, který je vydává

Pravomoc k vydávání pramenů správního práva v ČR přísluší jednak vrcholnému zákonodárnému orgánu, dále ústředním orgánům státní správy a také příslušným samosprávným orgánům.

Prameny vydávané vrcholným zákonodárným sborem:

- Ústava
- ústavní zákony,
- zákony,
- zákonná opatření.

Prameny vydávané ústředními orgány státní správy:

- nařízení vlády (vydávají se k provádění zákonů a v jejich mezích, mají povahu prováděcího předpisu),
- obecně závazné právní předpisy ministerstev a jiných správních úřadů (vydávají se na základě a v mezích zákonů, mají povahu prováděcího předpisu).

Členění pramenů správního práva podle druhu orgánu, který je vydává

Prameny vydávané místními (územními) orgány:

- obecně závazné vyhlášky kraje v mezích samostatné působnosti (vydávají se na základě zmocnění; povinnosti lze jimi ukládat, jen stanoví-li tak zákon),
- nařízení kraje ve věcech přeneseného výkonu státní správy (vydávají se na základě a v mezích zákona, při výslovném zákonném zmocnění),
- obecně závazné vyhlášky obce v mezích samostatné působnosti (vydávají se na základě ústavního zmocnění; povinnosti lze jimi ukládat, jen stanoví-li tak zákon),
- nařízení obce ve věcech přeneseného výkonu státní správy (vydávají se na základě zmocnění v zákoně a v jeho mezích).

Členění pramenů správního práva podle stupně jejich právní síly

- Ústava + ústavní zákony (mezinárodní smlouvy)
- zákony + zákonná opatření (mezinárodní smlouvy)
- obecně závazné vyhlášky obcí a krajů
- nařízení vlády
- obecně závazné právní předpisy ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy
- nařízení krajů a obcí