

# **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 (*anglo-americký systém*)
- **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 povinnost 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