

Právotvorná pravomoc veřejné správy – 1. část

MP615Z Správní právo I

Tomáš Svoboda

Přednáška se nekoná z důvodu rektorského volna dne 16. 5. 2024 (MUNI Day)

Zaměření prezentace

- Základní pojmy a východiska správní právo tvorby, její postavení v právním řádu a v činnosti orgánů veřejné moci, legislativní proces a legislativní pravidla, právní předpisy vlády a orgánů státní správy.

- *1/ Obecná východiska*
- *2/ Správní normotvorba (obsah a forma)*
- *3/ Normativní správní akty*
- *4/ Vnitřní předpisy VS*
- *5/ Legislativní rada vlády*
- *6/ Přezkum*
- *7/ Krizová opatření (+ propůjčení formy)*

1/ Obecná východiska

□ **Tvorba práva** v domácím (kontinentálním) kontextu

- = **Tvorba právních předpisů (norem)**, cílevědomá činnost
- (*Ex iniuria ius non oritur*)

□ **Právní normy**

- = „Nosič“ = právní předpis
- **Vnitřní struktura** (hypotéza, dispozice, sankce – viz již dříve)
- **Znaky** právní normy (Knapp, 1995)
 - **Formální** (*původ normy, náležitá publikace*)
 - **Materiální** (*regulativnost, právní závaznost, obecnost, vynutitelnost*)

2/ Správní normotvorba – obecně

(Právní) formy činnosti VS

- Správní akty (individuální – smíšené – **normativní**)*
- Faktické úkony*
- Veřejnoprávní smlouvy*

Normativní správní akty

- Jednostranné (výraz **normotvorné činnosti**)
- Zaměřené na **opakovatelné situace** (**abstraktní obsah**) a **externě** (vnější forma činnost VS, odlišně = vnitřní předpisy)
- Vydávají **orgány VS** (v rámci normotvorná pravomoci)

- Mají **formu** a **obsah** podzákoných právních předpisů

2/ Správní normotvorba – forma NSA

□ Forma NSA

□ = *Právní forma*

□ Rozlišované roviny:

- **Mocenská povaha** (nerespektování = hrozba sankce)
- Normotvorná **pravomoc** (pouze některé orgány)
- **Přezkum** právními prostředky
- Regulace **postupu při vydávání** (nižší míra upravenosti, x ISA)
- Právem předpokládaná **publikace** (podmínka platnosti)

2/ Správní normotvorba – forma NSA

□ Forma – normotvorná pravomoc

□ **Vláda** (čl. 78 Ústavy)

- *K provedení zákona a v jeho mezích je vláda oprávněna vydávat **nařízení**. Nařízení podepisuje předseda vlády a příslušný člen vlády.*

□ **Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy** (čl. 79 odst. 3 Ústavy)

- *Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat **právní předpisy**, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.*

□ **Zastupitelstva** (čl. 104 odst. 3 Ústavy)

- *Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat **obecně závazné vyhlášky***

□ **Ve výjimečných případech** jiná forma než právní předpis

- *Tzv. propůjčení formy, zejména forma OOP (obsah NSA, ale forma SSA – různé praktické důsledky)*
- *Např. mimořádná opatření státní právy podle tzv. **pandemického zákona** (z. č. 94/2021 Sb.)*

2/ Správní normotvorba – forma NSA

□ Forma – postup vydávání

□ Zákonná regulace

- V případě zákonů (Jednací řády Parlamentu)
- V případě předpisů ÚSC (obecní zřízení apod.)
- **V případě jiných podzákonných předpisů v podstatě absentuje** (*správní řád – základní zásady činnosti SO?*)

□ **Legislativní pravidla vlády**

- Vydávány **usnesením vlády** (= interní povaha)
- **Upravují**
 - postup ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při tvorbě a projednání připravovaných právních předpisů (zejména tzv. **meziresortní připomínkové řízení + fungování Legislativní rady vlády** a jejích komisí)
 - **požadavky týkající se obsahu a formy** připravovaných právních předpisů
- Avšak neupravují tvorbu a projednávání „uvnitř“ předkladatelstkových úřadů (tzv. vnitřní připomínková řízení)
- Podrobněji viz dále...

2/ Správní normotvorba – forma NSA

□ Forma – publikace

□ Již **zákonná regulace** (2 režimy, resp. sbírky)

□ 1/ Zákon č. 222/2016 Sb., o **Sbírce zákonů a mezinárodních smluv** (§ 4):

- (1) *Ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv se vyhláší*
- a) *ústavní zákon,*
- b) *zákon,*
- c) *zákonné opatření Senátu,*
- d) *nařízení vlády,*
- e) *prováděcí právní předpis vydaný ministerstvem, jiným ústředním správním úřadem nebo Českou národní bankou, pokud jiný právní předpis nestanoví jiný postup jeho vyhlášení.*
- (2) *Prováděcí právní předpis vydaný ministerstvem, jiným ústředním správním úřadem nebo Českou národní bankou, který se vyhláší ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, se označuje názvem „vyhláška“.*

2/ Správní normotvorba – forma NSA

□ Forma – publikace

□ 2/ Zákon č. 35/2021 Sb., o **Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů** – <https://sbirkapp.gov.cz/>

- Účinnost **od 1. 1. 2022**
- Jinak do té doby dle zvláštních zákonů (např. zákon o obcích)

□ § 1 Úvodní ustanovení

- (1) *Zřizuje se Sbírka právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů (dále jen „**Sbírka právních předpisů**“) jako informační systém veřejné správy. Ve Sbírce právních předpisů se*
- *a) **vyhlašují obecně závazné vyhlášky a nařízení vydané územními samosprávnými celky (dále jen „právní předpis územního samosprávného celku“)** a **právní předpisy vydané správními úřady, stanoví-li tak jiný právní předpis (dále jen „právní předpis správního úřadu“)**, a*
- *b) **zveřejňují akty stanovené tímto zákonem, které vznikají při výkonu působnosti územních samosprávných celků nebo v souvislosti s tímto výkonem (dále jen „akt“).***

2/ Správní normotvorba – obsah NSA

□ **Obsah NSA**

- **Obecně závazná pravidla chování** = právní normy = právní předpis (nosič)

- *Předmět regulace* = **abstraktní** (obecná věcná řešení)
- *Okruh adresátů* = **abstraktní** (blíže neurčitý okruh)
- Zpravidla **opakovatelné** využití různými subjekty

- **Právní síla** = soulad se zákony (ústavním pořádkem)
 - Pozor, již není terciární normotvorba (ani vyšší právní síla)

- **Povaha regulace**
 - Zpravidla **prováděcí charakter** (= *secundum et intra legem*)
 - Ale výjimečně tzv. **prvotní charakter** u OZV (= *praeter legem*)

2/ Správní normotvorba – obsah NSA

□ **Judikatura:** Nařízení vlády a prostor pro něj

- *Z ústavního hlediska jsou **orgány s legislativní pravomocí oprávněny a povinny vydávat právní předpisy ve formě, která je jim určena.** Formou předepsanou vládě je ve smyslu čl. 78 Ústavy nařízení. Podle tohoto ustanovení může **vláda vydávat nařízení k provedení zákona a v jeho mezích.** Stačí tedy existence zákona, v jeho rámci však **musí existovat prostor pro legislativní činnost vlády.** Na tom nic nemění skutečnost, že v některých případech zákonodárce k vydání nařízení vládu výslovně zmocňuje. **Vláda se pak musí pohybovat "secundum et intra legem", nikoli mimo zákon (praeter legem).** Zjednodušeně řečeno, **má-li podle zákona být X, přísluší vládě stanovit, že má být X1, X2, X3., nikoli též, že má být Y.***
- *Z teoretického hlediska je na nařízení kladen **požadavek, aby bylo obecné a dopadalo tedy na neurčitou skupinu adresátů, neboť Ústava zmocňuje k právní úpravě, nikoli k vydání individuálního správního aktu.** Před excesy moci výkonné pak ochraňuje bariéra věcí vyhrazených k regulaci toliko zákonům (tzv. **výhrada zákona**).*
- **Pl. ÚS 45/2000**

2/ Správní normotvorba – obsah NSA

□ **Judikatura:** Nařízení vlády a prostor pro něj

- *Lze tedy shrnout, že ústavní vymezení odvozené normotvorby exekutivy spočívá na následujících zásadách.*
 - *nařízení musí být vydáno oprávněným subjektem,*
 - *nařízení nemůže zasahovat do věcí vyhrazených zákonu (nemůže tedy stanovit primární práva a povinnosti),*
 - *musí být zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard (musí být tedy otevřen prostor pro sféru nařízení).*
- *Podle čl. 26 odst. 1 Listiny je každému zaručeno právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, přičemž odst. 2 předpokládá, že zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností. Je tedy zřejmé, že **se jedná o základní právo**, které ve smyslu výše uvedených nálezů nepůsobí sice bezprostředně, a lze se ho dovolávat jen v mezích zákonů, na druhé straně však **pro jakékoliv limity takového podnikání či činnosti existuje výhrada zákona.***
- **PI. ÚS 45/2000 (pokračování)**

2/ Správní normotvorba – obsah NSA

□ **Judikatura:** Práva a povinnosti sekundární normotvorbou

□ *V případě napadeného nařízení Ústavní soud – z výše uvedených důvodů – konstatuje, že všechny citované zásady pro jeho vydání byly zachovány, neboť napadené nařízení vydala vláda jakožto oprávněný subjekt, nařízení svým obsahem nezasahuje do věcí vyhrazených zákonu (č. 256/2000 Sb.) a zákonodárcem stanovené vymezení obsahu napadeného nařízení (§ 12 zákona č. 256/2000 Sb.) je dostatečně konkrétní tak, aby bylo možno usuzovat na zřejmou vůli zákonodárce ve výše uvedeném smyslu. **Lze tedy shrnout, že napadené nařízení výhradu zákona neporušuje, neboť toliko na základě výslovného zákonného zmocnění konkretizuje problematiku upravenou v základních rysech již samotným zákonem. Opačný závěr, který by požadoval stanovení jakékoliv povinnosti přímo a výhradně zákonem, by zjevně vedl k absurdním důsledkům, a to k popření smyslu sekundární (a v některých případech i primární) normotvorby, jelikož pojmovou součástí každé právní normy je vymezení určitých práv a povinností adresátů normy.***

□ **PI. ÚS 5/01**

2/ Správní normotvorba – obsah NSA

Výhrada zákona

Listina základních práv a svobod

Čl. 4

*(1) Povinnosti mohou být **ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.***

*(2) **Meze základních práv a svobod** mohou být za podmínek stanovených Listinou základních práv a svobod **upraveny pouze zákonem.***

Čl. 41

*(1) Práv uvedených v čl. 26, čl. 27 odst. 4, čl. 28 až 31, čl. 32 odst. 1 a 3, čl. 33 a 35 Listiny je možno se domáhat **pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí.***

Ale i v řadě jiných článků, např. čl. 11 odst. 5:

*(5) **Daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona.***

2/ Správní normotvorba – obsah NSA

□ **Judikatura: Výhrada zákona (nemožnost zmocnit VS)**

- *Naproti tomu lidská práva a svobody obsažené v hlavě čtvrté jako "Hospodářská, sociální a kulturní práva"(sémanticky již bez přívlastku "základní") vyžadují ke své realizaci součinnosti dalších faktorů; nepůsobí bezprostředně jako práva výše zmíněná. Zcela evidentní je tento fakt u pojednávaného čl. 31 Listiny věty druhé. Právo na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky je tu zúženo na rozsah veřejného pojištění, a je tedy odkázáno na retribuci pojistných částek. Celá tato hlava čtvrtá ve svém souhrnu je závislá na dosažené hospodářské a sociální úrovni státu a s tím spojené výši životní úrovně. **Toto právo spadá pod režim čl. 4 odst. 1 Listiny, kdy povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních lidských práv.***
- *Normativní obsah ústavní normy čl. 31 Listiny je dále omezen čl. 41 odst. 1 Listiny, protože se ho jako práva lze dovolat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí.*
- *Také je třeba se zabývat otázkou, zda zmocnění uvedené v ustanovení § 11 odst. 4 zákona č. 20/1966 Sb., ve znění změn a doplňků, jímž tento zákon přiznává pravomoc, umožňuje zde příkladmo uvedeným subjektům blíže vymežit zdravotní péči za plnou nebo částečnou úhradu, popř. i její výši, a určit, zda takto vymezené skutečnosti jsou v souladu s ústavním pořádkem České republiky.*
- ***Jak již bylo konstatováno výše, právo na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky mají občané na základě veřejného pojištění a za podmínek blíže vymezených zákonem. Jestliže tedy tyto podmínky mohou být upraveny pouze zákonem, je zcela nezbytné, aby i rozsah a způsob jejich poskytování byl vymezen stejným legislativním režimem. Jiná než zákonná úprava by byla porušením Listiny, a tedy i ústavností.***
- **PI. ÚS 35/95, č. 206/1996 Sb.**

2/ Správní normotvorba – obsah NSA

□ **Judikatura: Výhrada zákona (nemožnost zmocnit VS)**

- *Nelze připustit, aby vymezení rozsahu výše poskytované zdravotní péče za plnou nebo částečnou úhradu byla ponechána na úpravě jiným než zákonným právním předpisům. Tím by se sféra ochrany základních práv a svobod dostala pod pravomoc moci výkonné, která k takovým pravomocím není oprávněna.*
- *Navrhované zrušení § 1 zákona ČNR č. 550/1991 Sb., ve znění zákonů č. 161/1993 Sb. a č. 59/1995 Sb., upravuje jednak všeobecné zdravotní pojištění, ale i podmínky, za nichž je na základě tohoto zákona zdravotní péče poskytována. § 2 odst. 2 téhož zákona uvádí, co zahrnuje péči plně nebo částečně hrazenou zdravotním pojištěním, aniž však v odstavci 2 téhož paragrafu přesně definuje meze péče plně či částečně hrazené zdravotním pojištěním. Při určení okruhu péče v těchto dvou rovinách odkazuje citované ustanovení na další podzákonný právní předpis - Zdravotní řád vydaný nařízením vlády ČR č. 216/1992 Sb., ve znění nařízení vlády ČR č. 50/1993 Sb. a nařízení vlády č. 149/1994 Sb. Lze tedy konstatovat, že zákon ČNR č. 550/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, obsahuje vlastně dvojí zmocnění vlády a upravuje základní koncepci zdravotní péče dalšími resortními předpisy. Tento postup odporuje jak Listině, tak i ústavnímu pořádku České republiky, neboť stanovit meze základních práv a svobod občanů lze jen zákony.*
- *Definovat zákonné vymezení obsahu a rozsahu podmínek a způsob poskytování práva občana na bezplatnou zdravotní péči je možné jen zákonem. Této povinnosti se nemůže zákonodárce zbavit tím, že zplnomocní orgán moci výkonné k vydání právních norem nižší právní síly než zákon, které by určovaly meze těchto základních práv a svobod. (...)*
- **Pl. ÚS 35/95, č. 206/1996 Sb. (pokračování)**

2/ Správní normotvorba – obsah NSA

□ **Judikatura:** Nadbytečnost (duplicita) regulace

□ *Vymezení činností v § 2 písm. b) není tedy v rozporu se zmocněním vyplývajícím ze zákona, ale je spíše nadbytečné, neboť vyjadřuje pouze to, co vyplývá ze zákona. Pokud se však vyjde ze zásady "superfluum non nocet", tedy, že **nadbytečné neškodí, nemůže tato skutečnost sama o sobě být důvodem ke zrušení napadeného právního předpisu,...***

□ **Pl. ÚS 43/97**

2/ Správní normotvorba – obsah NSA

□ Legislativní pravidla

□ Čl. 2 LP (*Obecné požadavky na tvorbu právních předpisů*)

- (1) *Přípravě každého právního předpisu musí předcházet podrobná analýza právního a skutkového stavu. Její součástí je i zhodnocení nezbytnosti změny právního stavu, a nejsou-li určité vztahy právním předpisem dosud upraveny, zhodnocení nezbytnosti rozšíření právní regulace i na tyto vztahy, včetně zhodnocení dopadů předpokládané změny právního stavu nebo dopadů právní regulace, která má být rozšířena na právní vztahy dosud právem neupravené; při tomto hodnocení se postupuje podle Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace[1]) (dále jen „obecné zásady“).*
- (2) *Při přípravě právního předpisu je třeba dbát, aby právní předpis byl v souladu s právními předpisy vyšší právní síly a s nálezy Ústavního soudu a stal se organickou součástí celého právního řádu, v souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, v souladu s právem Evropské unie, koncipován přehledně a formulován jednoznačně, srozumitelně, jazykově a stylisticky bezvadně.*

2/ Správní normotvorba – druhy NSA

□ Druhy NSA

□ Dle „subjektu“ (orgánu)

- **Vláda** = nařízení
- **Ministerstva a jiné správní úřady** = v případě NSA s celostátní působností **vyhlášky**
- **Zastupitelstva ÚSC** = **OZV** (viz následující přednáška)
- **Rady ÚSC** = **nařízení** (viz následující přednáška)

□ Dle povahy (účelu)

- **Prováděcí**
- **Prvotní** (= OZV)

□ Dle existence zmocnění

- **Vyžadující zákonné zmocnění**
- **Zmocnění nevyžadující** (= nařízení vlády, OZV)

□ **Vnitřní předpisy VS** (zvláštní kategorie tzv. *statutární předpisy*)

- NSA, ale **nikoli právní předpis** (nikoli obecná účinnost, viz dále)

3/ NSA – Nařízení vlády

□ Vláda

- = Vrcholný orgán výkonné moci (čl. 67 odst. 1 Ústavy)
- (Obecné, právem předpokládané) formy činnosti vlády
 - **Usnesení** = akty závazné v rámci státní správy na základě vztahů nadřízenosti a podřízenosti (*interní povaha*)
 - **Nařízení** = podzákoný právní předpis (*externí povaha*)
- Úřad vlády (administrace)

□ Základ pravomoci (čl. 78 Ústavy)

- ***K provedení zákona a v jeho mezích je vláda oprávněna vydávat nařízení. Nařízení podepisuje předseda vlády a příslušný člen vlády.***
- Výslovné zákonné zmocnění **nevyžadováno**
- Ale stále pouze **prováděcí povaha** (= obsahová limitace)

3/ NSA – Nařízení vlády

□ Postup při vydávání

- Zákony v zásadě neupraven
- Regulován *Legislativními pravidly* + podpůrně *jednacím řádem vlády*
- **Základní aspekty tvorby:**
 - Zpracovatelem obecně **ministerstvo** (předkládá člen vlády)
 - **Odůvodnění** (obecná a zvláštní část)
 - (Někdy i závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace)
 - **Meziresortní připomínkové řízení** (eKLEP, 15 dnů)
 - **Úprava návrhu** do eKLEP
 - Projednání **LRV** (stanovisko, 60 dnů)
 - Projednání **vládou** (schůze vlády)
 - **Čistopis** (podpis předsedy a příslušného člena vlády, viz Ústava)
 - Úřad vlády zasílá žádost o uveřejnění redakci Sbírký zákonů
- **Publikace = Sbírka zákonů**

3/ NSA – Předpisy ministerstev a jiných SÚ

□ Základ pravomoci (čl. 79 odst. 3 Ústavy)

□ *Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.*

□ Stále prováděcí charakter

□ Tentokrát však také **výslovné zákonné zmocnění** (viz další strana)

□ Tyto orgány

➤ *Ministerstva*

➤ *Jiné orgány* = *jiné ústřední správní úřady* + někdy i specializované územně dekoncentrované orgány státní správy (tzv. *dekoncentráty*)

➤ Orgány územní samosprávy = *rady ÚSC* (nařízení, viz následující přednáška)

3/ NSA – Předpisy ministerstev a jiných SÚ

□ Příklad zákonného zmocnění

□ § 199 zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu

□ Zmocnění

(1) Ministerstvo vydá vyhlášku podle § 115 odst. 5 a § 129b odst. 3.

(2) Česká národní banka vydá vyhlášku podle § 7 odst. 5, § 9aj odst. 6, § 9ar odst. 5, § 12f, § 12g odst. 3, § 12i odst. 3, § 13 odst. 3, § 14h, § 15 odst. 7, § 16 odst. 7, § 16a odst. 10, § 16b odst. 2, § 19 odst. 4, § 20 odst. 4, § 28a odst. 4, § 30 odst. 6, § 30a odst. 3, § 32 odst. 7, § 38 odst. 4, § 39 odst. 7, § 45 odst. 4, § 46 odst. 4, § 47 odst. 2, § 47 odst. 5, § 50 odst. 8, § 63 odst. 5, § 71 odst. 5, § 73f odst. 7, § 77 odst. 3, § 90a odst. 5, § 90c odst. 4, § 93 odst. 4, § 94 odst. 7, § 115 odst. 5, § 122 odst. 8, § 122b odst. 6, § 127 odst. 3, § 127d odst. 1, § 132 odst. 5, § 139 odst. 11, § 192b odst. 4 a § 198 odst. 5.

(3) Má-li Česká národní banka vyhláškou podle odstavce 2 stanovit lhůty nebo periodicitu, stanoví tyto lhůty nebo periodicitu v rozsahu potřebném pro výkon účinného dohledu podle tohoto zákona; to neplatí pro lhůty nebo pro periodicitu, u kterých je jejich délka nebo četnost stanovena právem Evropské unie.

(4) Vláda nařízením stanoví limity v eurech pro účely § 35 odst. 2 písm. c) a d), § 36 odst. 2, § 36g odst. 5, § 119c odst. 1 písm. b), § 120c odst. 2 a § 127c odst. 4 podle právního aktu Rady a Evropského parlamentu nebo Evropské komise. (Pozn.: zmocnění k vydání nařízení vlády sice není nezbytné, v praxi se však také vyskytuje)

3/ NSA – Předpisy ministerstev a jiných SÚ

□ Postup při vydávání

- Zákony (opět) v zásadě neupraven
- Regulován *Legislativními pravidly*
- **Základní aspekty tvorby:**
 - *Zpracovatelem obecně **ministerstvo** (předkládá člen vlády)*
 - ***Odůvodnění** (obecná a zvláštní část)*
 - *(Někdy i závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace)*
 - *Meziresortní **připomínkové řízení** (eKLEP, 15 dnů)*
 - *Úprava návrhu do eKLEP*
 - *Projednání v **pracovních komisích LRV** (stanovisko, 45 dnů)*
 - *Při nesouhlasu se stanoviskem **stanovisko LRV** či **následně vlády***
 - ***Upravený návrh** (podpis člena vlády či vedoucího jiného ústředního orgánu)*
 - *Žádost o uveřejnění redakci Sbírky zákonů (ne však bez projednání viz výše)*
- **Publikace = Sbírka zákonů**

3/ NSA – Předpisy ÚSC

Obecně závazné vyhlášky

- Základ pravomoci** = čl. 104 odst. 3 Ústavy

Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.

- Orgán = **zastupitelstvo**

- V mezích působnosti = **samostatná působnost** (zákon o obcích, zákon o krajích, případně zákon o hl. městě Praze)

Nařízení

- Základ pravomoci** = čl. 79 odst. 3 Ústavy

Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.

- Již třeba zákonné zmocnění = oblast **přenesené působnosti**

4/ Vnitřní předpisy VS

□ Interní povaha

- Stále **abstraktní akty**, ale jiné zaměření účinků
- Nemají **obecnou právní závaznost** (= nejsou pramenem správního práva)
- Ale stále jsou **závazné interně** (zpravidla vnitřní řízení – služební vztahy)
- Některá další označení:
 - *Interní normativní instrukce, pokyny, směrnice, normativní akty řízení* apod.

□ Oprávnění k vydání

- Někdy právem **předvídaný** (např. *jednací řád obecního zastupitelstva*), **někdy nikoli** (např. *organizační řád obecního úřadu*), ale nesmí být v rozporu se zákonem
- Právní postavení v řídicích vztazích
- **Další příklady:** *organizační, spisové, skartační, ale také provozní, ústavní a podobné řády*

4/ Vnitřní předpisy VS – statuty

□ Statuty (statutární předpisy)

- Také **abstraktní akty**
- Souvisejí se **samosprávou** (*územní i neúzemní*)
- K úpravě **vnitřních vztahů v rámci statutárního společenství**

□ Jejich **přijímání**

- *Někdy vyžadováno zákonem* (statuty měst či některé vnitřní předpisy vysokých škol)
- Jinak ovládáno *principem autonomie*

□ Pozor na záměnu s OZV

- Statutární předpisy = **interní**
- OZV = **externí**

4/ Vnitřní předpisy VS

□ **Judikatura:** Závaznost interních aktů (pro ilustraci)

- **Závazný pokyn policejního prezidenta č. 83/2006, kterým se upravuje postup orgánů Policie České republiky v souvislosti s řízením o přestupcích, je interní normativní instrukcí, ale není obecně závazným normativním právním aktem, a proto sám o sobě není ani „jiným právním předpisem“ ve smyslu zákonného znaku uvedeného v § 329 odst. 1 písm. a) tr. zákoníku. Pokud však jednotlivá ustanovení citovaného závazného pokynu vymezují povinnosti policisty v souladu s příslušným zákonem, zejména zákonem č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákonem č. 361/2003 Sb., o služebním poměru bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, a nestanoví-li více povinností či omezení než zákon, na jehož podkladě byl pokyn vydán, pak se tím jen konkretizují zákazy, příkazy a povinnosti stanovené zákonem. Vykonával-li policista svou pravomoc v rozporu s takto konkretizovanými zákazy, příkazy nebo povinnostmi, lze u něj dovést postup „odporující jinému právnímu předpisu“ i s poukazem na závazný pokyn policejního prezidenta.**
- **NS 8 Tdo 290/2015-32**

5/ Legislativní rada vlády

□ **Poradní orgán vlády**

- Předpokládán tzv. kompetenčním zákonem
- Zhruba **30 zpravidla externích členů** (+ další v pracovních komisích LRV)

- **Činnost dle statutu = posuzuje legislativní návrhy** (*věcné záměry zákonů, návrhy zákonů a návrhy nařízení vlády*) z toho hlediska, zda:
 - a) jsou v souladu s ústavním pořádkem a s ostatními součástmi právního řádu ČR,*
 - b) jsou v souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je ČR vázána,*
 - c) jsou v souladu s právem EU,*
 - d) jsou ve všech svých částech a jako celek nezbytné,*
 - e) jejich obsah je přehledně členěn, srozumitelně a jednoznačně formulován a je v souladu s ostatními závaznými pravidly legislativního procesu,*
 - f) bylo provedeno hodnocení dopadů regulace (RIA = Regulatory Impact Assessment)*
- **Účel = kritické hodnocení vládních legislativních návrhů** (ovšem již nehodnotí „nevládní“ návrhy, zejména poslanecké...)

6/ Přezkum

□ Čl. 87 Ústavy ČR

□ (1) Ústavní soud rozhoduje

- a) o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem,
- b) o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem,
- c) o ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu,
- d) o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod,

(...)

□ (3) Zákon může stanovit, že namísto Ústavního soudu rozhoduje **Nejvyšší správní soud**

- a) o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu se zákonem,
- b) spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, nepřísluší-li podle zákona jinému orgánu.

Avšak dosud nevyužito (viz znění SŘS – zde pouze přezkum služebních předpisů)

7/ Krizová opatření (+ propůjčení formy)

☐ Krizová opatření

- ☐ § 2 písm. zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon)
 - Pro účely tohoto zákona se rozumí
 - c) *krizovým opatřením organizační nebo technické opatření určené k řešení krizové situace a odstranění jejích následků, včetně **opatření, jimiž se zasahuje do práv a povinností osob**,...*
- ☐ Dle judikatury ÚS tato opatření také (resp. zejména) normativní povahy (předpisy *sui generis* s právní silou podzákonného právního předpisu)
- ☐ Nejde o NSA formálně, nýbrž **materiálně**

☐ Pandemická opatření

- ☐ Obsahově obdobná opatření podle tzv. pandemického zákona = **materiálně NSA**
- ☐ Ale formálně tzv. *propůjčena forma opatření obecné povahy* (takto také přezkum)
- ☐ Zejména pro účely usnadnění soudního přezkumu

Právotvorná pravomoc veřejné správy – 1. část

Dotazy?

Děkuji za pozornost