

# Prameny práva, tvorba práva

Mgr. Martin Hapla, Ph.D.

# Obsah

- 1 Prameny práva
  - 1.1 Pojem pramenů práva
  - 1.2 Druhy formálních pramenů práva
  - 1.3 Právní předpis
  - 1.4 Normativní smlouva
  - 1.5 Precedent a judikát
  - 1.6 Právní obyčej
  - 1.7 Právní princip
  - 1.8 Doktrína a právní apendixy neprávních informací
  - 1.9 Závaznost pramenů práva
- 2 Tvorba práva
  - 2.1 Pojem tvorby práva
  - 2.2 Legislativní pravomoc a působnost
  - 2.3 Legislativní proces
  - 2.4 Stádia legislativního procesu
  - 2.5 Nedostatky tvorby práva

## Pojem pramenů práva

- Právo nelze ztotožnit se zákony.
- Aby mohl právník poznat právo, musí v praxi pracovat s mnohem širším rejstříkem právních informací. Zdroje těchto informací označujeme jako prameny práva.
- V případě objektivního práva rozlišujeme:  
**Materiální prameny práva** = důvody, které vedou stát k normativní úpravě společenských vztahů (např. ekonomická situace, ale i dílčí události jako třeba povodně);  
**Formální prameny práva** = informační zdroje, z nichž se dozvídáme obsah práva (např. právní předpisy, právní obyčeje atd.).
- V případě subjektivního práva je jeho pramenem určitá právní skutečnost (např. smlouva zakládající vzájemná práva a povinnosti).
- Rozlišujeme též **psané a nepsané prameny práva**.

## Druhy formálních pramenů práva

- Právní předpis  
*např. zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník*
- Normativní smlouva  
*např. dohoda č. 18/2011 Sb. m. s., mezi Českou republikou a Gruzii o podpoře a vzájemné ochraně investic*
- Precedent a judikát  
*např. náleží Ústavního soudu ČR ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09*
- Právní obyčej  
*např. v mezinárodním humanitárním právu zákaz plenění*
- Právní princip  
*např. pacta sunt servanda*
- Doktrína  
*např. učebnice Teorie práva*
- Právní apendixy neprávních informací  
*např. v určitých právních systémech náboženské texty*

## Právní předpis

- Znaky právního předpisu:

**Forma:** V jejím rámci je důležité dodržení správné **procedury** přijetí a **publikace** právního předpisu. Právní předpis vzniká jako jednostranný projev vůle právo tvůrce v rámci legislativního procesu, který má k jeho tvorbě **pravomoc a příslušnost**. Jeho veřejné vyhlášení v písemné formě představuje podmínku jeho obecné závaznosti.

**Normativita:** Znamená, že obsahem právního předpisu jsou právní normy.

**Obecná závaznost:** Právní předpis je způsobilý založit, změnit nebo zrušit subjektivní právo či právní povinnost.

- V kontinentální právní kultuře představují právní předpisy dominantní pramen práva. Jejich význam však limituje potřeba dotváření práva soudci, která je daná přirozenými omezeními jazyka a dynamikou společenských vztahů.

## Právní předpis

- Jako jeho synonymum bývá někdy chápán **normativní právní akt**. Jindy je naopak vnímán jako širší pojem než právní předpis (*Každý právní předpis je NPA a pramenem práva, avšak ne každý NPA je právním předpisem.*). Rozlišovacím kritériem v takovém případě např. je, že právní předpis na rozdíl od NPA musí vždy obsahovat nějaká právní pravidla.
- Podle absolutní právní síly rozlišujeme:  
**Primární právní akty:** ústavní akty (Ústava, ústavní zákony), zákonné akty (zákony, zákonná opatření Senátu).  
**Sekundární právní akty:** podzákonné akty (rozhodnutí prezidenta republiky, nařízení vlády, právní předpisy ministerstev a správních orgánů, nařízení rad orgánů územní samosprávy).

## Právní předpis

- Podle relativní právní síly rozlišujeme:  
**Původní (originární) akty:** ústavní akty, zákonné akty a obecně závazné vyhlášky obcí a krajů;  
**Odvozené (derivativní) akty:** nařízení vlády, vyhlášky ministerstev a správních orgánů, nařízení rad orgánů územní samosprávy.
- Podle kompetence při vydávání NPA rozlišujeme:  
**Časovou kompetenci:** omezená (např. zákonná opatření Senátu), neomezená;  
**Prostorovou kompetenci** (celostátní, lokální);  
**Věcnou kompetenci.**

## Normativní smlouva

- Podobně jako právní předpisy jsou psané, normativní i obecně závazné. Na rozdíl od nich však vznikají na základě **konsenzu nejméně dvou stran**.
- Normativní smlouvy dělíme na:
  - Mezinárodní:** Uzavírají je mezi sebou subjekty mezinárodního práva (státy, mezinárodní organizace). Ne každá mezinárodní smlouva je však smlouvou normativní – musí kromě relativních závazků stran obsahovat i obecně závazná právní pravidla.
  - Vnitrostátní:** Uzavírají je mezi sebou subjekty vnitrostátního práva. Můžeme je dále rozdělit na kolektivní smlouvy a veřejnoprávní smlouvy.

## Normativní smlouva

- V českém právním řádu má mezinárodní smlouva aplikační přednost před zákony (pokud tedy stanoví zákon a mezinárodní smlouva něco jiného, použije se mezinárodní smlouva).
- Obvyklým způsobem přijetí mezinárodní smlouvy je **ratifikace**.
- Mezinárodní smlouvy můžeme dělit na:
- **Otevřené** (může k nim přistoupit jakýkoliv stát), **polootevřené** (může k nim přistoupit jen určitá skupina států, např. z určitého regionu), **uzavřené** (je k nim možno přistoupit jen na individuální pozvání).
- **Mírové a válečné**.
- **Veřejné** (jsou zveřejněny uložením u OSN) a **tajné**.
- **Prezidentské** (sjednává je hlava státu), **vládní** (sjednává je vláda) a **rezortní** (sjednávají je ministerstva).

## Normativní smlouva

- Kolektivní smlouvu mezi sebou uzavírají odborové organizace a zaměstnavatelé.
- Rozlišujeme **kolektivní smlouvy podnikové** (uzavřené mezi zaměstnanci společnosti a jejím statutárním orgánem) a **vyššího stupně** (uzavřené mezi odborovými svazy a svazy zaměstnavatelů).
- Kolektivní smlouva má charakter normativní smlouvy pouze v některých svých částech (těch, které zakládají nároky jednotlivých zaměstnanců a jsou tak formálním pramenem práva).
- Právní úpravu kolektivních smluv najdeme v zákoníku práce a v zákoně o kolektivním vyjednávání.
- Veřejnoprávní smlouvy jsou zejména smlouvy uzavírané mezi jednotlivými orgány státní správy a mezi státními orgány a soukromoprávními subjekty za předpokladu, že jsou jejich obsahem normativní pravidla.

## Normativní smlouva

- Rozlišujeme veřejnoprávní smlouvy:
  - Koordinační:** Uzavírají ji stát, veřejnoprávní korporace, právnické a fyzické osoby vykonávající-li zákonem nebo na základě zákona svěřenou působnost v oblasti veřejné správy, a to za účelem plnění svých úkolů. Příkladem je smlouva mezi dvěma obcemi, kdy orgány jedné obce budou vykonávat přenesenou působnost pro orgány obce druhé.
  - Subordinační:** Uzavírá ji správní orgán s fyzickou nebo právnickou osobou, a to namísto vydání rozhodnutí ve správním řízení. Příkladem jsou některé smlouvy uzavírané podle stavebního zákona (např. o umístění stavby).

## Precedent a judikát

- **Precedent** = právní pravidlo obsažené v soudním (někdy i správním) rozhodnutí, které zavazuje soudy stejného nebo nižšího stupně.
- Jedná se o první rozhodnutí v dané věci.
- Precedenty jsou typické zejména pro angloamerickou právní kulturu. Ve spojitosti s nimi rozlišujeme:

**Ratio decidendi:** Jedná se o normativní a do budoucna (precedenčně) závaznou část soudního rozhodnutí.

**Obiter dictum:** Jedná se o část rozhodnutí, která není závazná, pouze shrnuje další argumenty a je uváděna pouze pro dokreslení.

**Stare decisis:** Představuje povinnost soudu rozhodnout podle předchozího precedentu.

**Judicial review:** V užším smyslu znamená rozhodnutí proti precedentu. V širším se jedná o možnost soudu rozhodovat o zrušení soudního rozhodnutí nebo právního předpisu,

## Precedent a judikát

- jsou-li v rozporu s nějakou vyšší autoritou (např. ústavou).
- Judikatura soudů v ČR nemá autoritativní závaznost (resp. je závazná pro účastníky řízení). Někdy hovoříme o jejich tzv. argumentační závaznosti. Výjimku tvoří nálezy Ústavního soudu ČR, kterými se ruší nějaký právní předpis, popřípadě jeho část.
- Judikatura nejvyšších soudních instancí je u nás publikována v zákonných sbírkách soudních rozhodnutí:  
Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu ČR,  
Sbírka soudních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu ČR,  
Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR.
- Systém precedentů představuje pružnější model práva, jehož nevýhodou však je nižší právní jistota.

## Právní obyčej

- Právní obyčej = zaužívané a státem uznávané obecné pravidlo.
- Znaky obyčeje jsou:  
**Usus longaevis** = dlouhodobé užívání obyčeje;  
**Opinio iuris** = obecně sdílené vědomí o právním charakteru obyčeje.
- Významný je i prvek **uznání právního charakteru obyčeje státem** a s ním spojená jeho vynutitelnost státní mocí. Jako další znaky bývají uváděny též jeho obecnost a skutečnost, že platí ze své vlastní právní síly (nikoliv proto, že jeho dodržování vyžaduje zákon).
- Obyčejové právo je starší než právo psané. Právní obyčeje jakožto pramen práva jsou typické zejména pro mezinárodní právo veřejné.

## Právní obyčej

- **Desuetudo** = negativní obyčej = ztráta formální platnosti právního pravidla v důsledku jeho dlouhodobého faktického neužívání.

## Doktrína a právní apendixy neprávnických informací

- **Doktrína:** Jedná se o vědecké monografie, učebnice a odborné texty s právní tematikou. Nemají absolutní závaznost. V praxi z nich však orgány aplikující právo často čerpají.
- Status podpůrného pramene práva je doktríně výslovně přiznán v mezinárodním právu veřejném Statutem Mezinárodního soudního dvora (čl. 38 odst. 1).
- **Právní apendixy neprávnických informací:** Jedná se o právní informační zdroje, které primárně nevyjadřují právní pravidla (např. různá náboženská díla, krásná literatura apod.).

## Závaznost pramenů práva

- Různé prameny práva mají odlišnou právní závaznost.
- Můžeme rozlišit:

**Absolutní závaznost:** Je dávana do souvislosti s působením právních předpisů v kontinentální právní kultuře. Adresáti v nich obsažených právních norem mají povinnost obsah těchto norem **znát** (*Neznalost zákona neomlouvá.*) a **respektovat** (*Adresát právní normy musí splnit povinnost, kterou mu tato norma ukládá*).

**Argumentační závaznost:** Je dávana do souvislosti s působením judikatury a právních principů. Pramen práva je argumentačně závazný, dokud nenalezneme lepší právní argumenty podporující odlišné stanovisko.

# Tvorba práva

*„Kdo chce jíst párky a ctít zákony, neměl by být u toho, když vznikají.“*

*Otto von Bismarck*

## Pojem tvorby práva

- Rozlišujeme:
  - Normotvorba:** tvorba jakýchkoliv norem (tedy nejen právních, ale i etických, sportovních atd.);
  - Tvorba práva:** tvorba právních norem a to nejen obsažených v právních předpisech (zákonech, nařízeních, vyhláškách apod.), ale i vytvářených cestou soudcovské tvorby práva nebo prostřednictvím obyčejového práva.
  - Zákonodárství (legislativa):** v širším smyslu chápána jako tvorba právních předpisů, v užším smyslu jako tvorba zákonů.
- Nejvýznamnější způsob tvorby práva představuje zákonodárství. Soudcovská tvorba práva bývá někdy vnímána jako velmi diskutabilní.

## Legislativní pravomoc a působnost

- Rozlišujeme formální náležitosti tvorby práva (zejména legislativní pravomoc a působnost, dále i metodu utváření právních norem) a náležitosti obsahové (např. náležitá informovanost zákonodárce).
- **Legislativní pravomoc:** Jedná se o způsobilost státního orgánu vydávat právní normativní akty. Platí, že každá právní norma musí být vydána jen tím právním orgánem, který má k tomuto vydání pravomoc. Může být **nepodmíněná** (státní orgán může vydat právní normu bez jakýchkoliv procesních omezení), nebo **podmíněná** (pravomoc je vázána na splnění určité procesní podmínky).
- **Legislativní působnost:** Určuje okruh společenských vztahů, v jejichž rámci je státní orgán způsobilý k vydávání právních norem. Může být **neomezená** (může upravovat všechny společenské vztahy), nebo **omezená** (může upravovat jen některé).

## Legislativní pravomoc a působnost

- Ústavní zákony – Parlament (čl. 15 Ústavy)
- Zákony – Parlament (čl. 15 Ústavy)
- Zákonná opatření – Senát (čl. 33 Ústavy)
- Nařízení vlády – Vláda ČR (čl. 78 Ústavy)
- Vyhlášky ministerstev a jiných správních orgánů – Ministerstva a jiné správní orgány (čl. 79 Ústavy)
- Obecně závazné vyhlášky obcí a krajů – Zastupitelstva obcí a krajů (čl. 104 Ústavy)
- Nařízení obcí a krajů – Rady obcí a krajů (§§ 11 a 102 zákona o obcích; § 7 zákona o krajích)

## Legislativní proces

- **Legislativní proces** = společenský proces tvorby právních norem, tvorba právních předpisů.
- S legislativním procesem úzce souvisí tzv. **Legislativní pravidla vlády ČR**, jejichž účelem je sjednocení postupu ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při přípravě právních předpisů a tím i zvýšení úrovně tvorby právního řádu. Upravují postup ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při tvorbě a projednání připravovaných právních předpisů, jakož i požadavky stran jejich formy a obsahu (tj. legislativní techniku).

## Stadia legislativního procesu

- **Zjištění potřeby právní úpravy;**
- **Vznik legislativního záměru** (tedy vznik politickoprávní představy o vhodnosti vydání určité právní normy);
- **Realizace legislativního záměru:**
  - rozhodnutí příslušného orgánu zahájit přípravu dotyčné právní normy,
  - vypracování osnovy navrhovaného právního předpisu, připomínkové řízení (předběžné meziresortní projednání osnovy),
  - formální podání legislativního návrhu orgánu oprávněnému o něm rozhodnout,
  - projednání legislativního návrhu tímto orgánem,
  - přijetí legislativního návrhu,
  - publikace přijatého návrhu zákonným způsobem.

## Stádia legislativního procesu

- Příkladem legislativního procesu je zákonodárný proces v České republice, u něhož můžeme rozlišit následující fáze:
- **Podání návrhu zákona:** Zákon může podat jen ten, komu Ústava přisuzuje zákonodárnou iniciativu (čl. 41) – poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku. Podané návrhy zákonů obdrží předseda Poslanecké sněmovny.
- Předseda Poslanecké sněmovny následně postoupí návrh zákona všem poslancům, poslaneckým klubům a organizačnímu výboru, jenž navrhne výbory, která mají návrh projednat. V případě, že se nejedná o vládní návrh, zašle se i vládě k vyjádření.
- **První čtení:** Návrh zákona je představen na plénu Poslanecké sněmovny, kde o něm proběhne obecná rozprava. Návrh může být schválen, nebo zamítnut již v

## Stádia legislativního procesu

tomto čtení. Pokud není, projednají jeho osnovu určené výbory.

- **Druhé čtení:** Výbory po projednání návrhu předloží Poslanecké sněmovně usnesení, v němž navrhnou jeho schválení, zamítnutí či pozměnění. Opět následuje obecná rozprava. Návrh může být vrácen výborům k novému projednání, lze k němu též podávat pozměňovací návrhy.
- **Třetí čtení:** Probíhá hlasování o návrhu. K přijetí usnesení o schválení návrhu zákona je třeba nadpoloviční většiny přítomných poslanců, v případě ústavního zákona třípětinové většiny všech poslanců. Pokud je návrh schválen, je postoupen Senátu.
- **Projednání v Senátu:** senát se může rozhodnout návrhem nezabývat (v takovém případě je zákon postoupen prezidentu republiky), může jej též schválit, nebo vrátit Poslanecké sněmovně s návrhy jeho změn. K přijetí návrhu

## Stádia legislativního procesu

je potřeba nadpoloviční většina přítomných senátorů, u ústavních zákonů třípětinová většina přítomných.

- **Vrácení Poslanecké sněmovně:** Vrácený návrh může Poslanecká sněmovna schválit ve znění, které obsahuje připomínky Senátu. Poté se postupuje návrh prezidentu republiky v novém znění. Jinak hlasuje Poslanecká sněmovna o opětovném schválení původního znění zákona. K přehlasování Senátu je třeba nadpoloviční většina všech poslanců.
- **Prezident republiky:** Prezident může zákon podepsat, vetovat, nebo je zákon vyhlášen bez prezidentova podpisu.
- **Vrácení Poslanecké sněmovně:** Je-li přijatý zákon prezidentem vrácen zpět do Poslanecké sněmovny, může jej schválit nadpoloviční většinou všech poslanců. Poté platí, že zákon byl přijat.
- **Vyhlášení zákona:** Definitivně přijatý zákon podepisuje

## Stádia legislativního procesu

předseda Poslanecké sněmovny, prezident republiky a předseda vlády. Zákon je otištěn ve Sbírce zákonů.

- Dnem vyhlášení je den rozeslání příslušné tištěné částky Sbírky. To má být provedeno nejpozději do 30 dnů od doručení přijatého zákona ministerstvu vnitra. Tímto dnem se zákon stává platným. Účinnost získává po 15 dnech od svého vyhlášení, není-li stanoveno jinak.

## Nedostatky tvorby práva

- Mezi hlavní nedostatky tvorby práva patří:
  - nesrozumitelnost a nepřehlednost formulací právních norem,
  - formulace právních norem jako výsledek kompromisu mezi různými zájmy a nikoliv jako výsledek potřeb společenského vývoje,
  - rozpornost právních norem,
  - mezerovitost právní úpravy,
  - nadměrné množství zákonných a podzákonných právních předpisů,
  - časté novelizace právních předpisů (obzvláště směřují-li do jádra příslušného právního předpisu).

Děkuji za pozornost.