

Právotvorná pravomoc veřejné správy – 1. část

MP615Z Správní právo I (20. 5. 2021)

Mgr. Tomáš Svoboda, Ph.D.

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*
- *3/ Normativní správní akty*
- *4/ Vnitřní předpisy VS*
- *5/ Legislativní rada vlády*

1/ Obecná východiska

- Tvorba práva v domácím (kontinentálním) kontextu
 - = **tvorba právních předpisů** (norem), cílevědomá činnost
 - *Ex iniuria ius non oritur*
- Právní normy
 - Právní předpis = „nosič“ právních norem
 - **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**)*
 - *Veřejnoprávní smlouvy*
 - *Faktické úkony*
- Normativní správní akty
 - Zaměřené **externě** (vnější forma)
 - Výrazem **normotvorné činnosti** (jednostranné)
 - A to **orgánů VS** (normotvorná pravomoc)

 - S obsahem a formou podzákoných právních předpisů

2/ Správní normotvorba – forma

– Forma NSA

- = *právní forma*
- **Mocenská povaha** (nerespektování = hrozba sankce)
- Normotvorná **pravomoc** (pouze některé orgány)
 - *Vláda* (čl. 78 Ústavy)
 - *Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy* (čl. 79 odst. 3 Ústavy)
 - *Zastupitelstva* (čl. 104 odst. 3 Ústavy)
- **Přezkum** právními prostředky
 - Ústavní soud (avšak zásadně nikoli „přímý“ přezkum) + neaplikace podzákonného předpisu soudem
 - Ústava připouští i NSS
- Regulace **postupu při vydávání** (nižší míra upravenosti)
- Právem předpokládaná **publikace** (podmínka platnosti)

2/ Správní normotvorba – forma

– Forma NSA – 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“ předkladatelstých úřadů (tzv. vnitřní připomínkové řízení)
- Podrobněji viz dále

2/ Správní normotvorba – forma

- Forma NSA – publikace
 - Již zákonná regulace (2 režimy, resp. sbírky)
 - 1/ Zákon č. 309/1999 Sb., o **Sbírce zákonů a mezinárodních smluv** (§ 2):
 - (1) *Ve Sbírce zákonů se vyhlášují uveřejněním jejich plného znění*
 - a) *ústavní zákony,*
 - b) *zákony,*
 - c) *zákonná opatření Senátu,*
 - d) *nařízení vlády,*
 - e) *právní předpisy vydávané ministerstvy a ostatními ústředními správními úřady; právní předpisy jiných správních úřadů a právnických osob, pokud na základě zvláštního zákona vydávají právní předpisy s celostátní působností (dále jen "právní předpisy").*
 - (2) *Právní předpisy uvedené v odstavci 1 písm. e) se označují názvem "vyhláška".*
 - Pozor, **brzy nová úprava** - zákon č. 222/2016 Sb. (od 1. 1. 2022, uvedené ale obdobně)

2/ Správní normotvorba – forma

– Forma NSA – publikace

- 2/ Zákon č. 35/2021 Sb., o **Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů**

- Ale také až od **1. 1. 2022 !**

- Jinak **dosud dle zvláštních zákonů** (např. obecní zřízení), viz následující přednáška

– § 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

– Obsah NSA

- Obecně závazná pravidla chování (= právní předpis)
- *Předmět regulace* = **abstraktní** (obecná věcná řešení)
- *Okruh adresátů* = **abstraktní** (blíže neurčitý okruh)
- Zpravidla opakovatelné využití různými subjekty
- **Právní síla** = soulad se zákony, povaha regulace
- Zpravidla **prováděcí charakter** (= *secundum et intra legem*)
- Ale výjimečně tzv. **prvotní charakter** (= *praeter legem*)

2/ Správní normotvorba – obsah

– Obsah NSA

– Čl. 2 Legislativních pravidel (**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

– Druhy NSA

– Dle „subjektu“ (orgánu)

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

– Dle povahy (účelu)

- *Prováděcí*
- *Prvotní (= OZV)*

– Dle existence zmocnění

- *Vyžadující zákonné zmocnění*
- *Toto zmocnění nevyžadující (= nařízení vlády)*

– Již nikoli NSA, ale souvisí (viz dále)

– Vnitřní předpisy VS (Statutární předpisy)

3/ NSA – Nařízení vlády

– Vláda

- = **Vrcholný orgán výkonné moci** (čl. 67 odst. 1 Ústavy)
- (Právním předpokladem obecné) formy činnosti
 - *Usnesení* = akty závazné v rámci státní správy na základě vztahů nadřízenosti a podřízenosti (*interní povaha*)
 - *Nařízení* = podzákonný 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 **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 Sbírky zákonů*
- **Publikace = Sbírka zákonů**

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* ale 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** (obecní zřízení)

– 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 zákonné zmocnění – oblast **přenesené působnosti**

– Viz následující přednáška

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** (*jednací řád obecního zastupitelstva*), **někdy nikoli** (*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*

5/ Legislativní rada vlády

- **Poradní orgán vlády**, předpokládán tzv. kompetenčním zákonem
- Zhruba **30 zpravidla externích členů** (+ další v pracovních komisích)
- **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 nehodnotí „nevládní“ návrhy, zejména poslanecké)