

Prameny správního práva, **normy správního práva**

BZ210Zk Základy správního práva

3. přednáška 20. 2. 2024

doc. JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D.

Osnova přednášky

- **Prameny** správního práva (**pojem a formy** pramenů správního práva, **druhy** pramenů správního práva, **platnost a účinnost**, normativní smlouvy)
- **Normy** správního práva (**pojem a členění** norem správního práva, **interpretace a aplikace** norem správního práva, tzv. **neurčité právní pojmy, správní uvážení**).

Na co má přednáška odpovědět?

- *Co se rozumí pojmem prameny správního práva?*
- *Jak lze členit prameny správního práva?*
- *Charakterizujte podstatu obecně závazných normativních aktů jako pramenů správního práva.*
- *Charakterizujte pojem a podstatu norem správního práva.*
- *Poukažte na možné členění norem správního práva.*

Prameny správního práva

- objektivizace (zhmotnění) pravidel chování jako právních pravidel vyjádřená ve státem stanovené nebo státem uznané právní **formě** (zejména normativního aktu): **formální pramen práva**
- x **materiální pramen práva**: okolnosti (*společenské, historické, hospodářské, kulturní, ...*, kupř. *míra decentralizace, existence samosprávy, členství v EU*) vedoucí k tomu, že právní pravidla chování jsou právě taková, jaká jsou
- Prameny (správního) práva obsahují normy (správního) práva

Prameny správního práva

– normativní akty

1. české/národní/domácí
2. „unijní“ (EU): nařízení a směrnice

– normativní smlouvy

1. mezinárodní
2. veřejnoprávní

– obyčej a precedent

- nejsou přímo pramenem práva, ale **vliv tzv. (ustálené) rozhodovací praxe** správních orgánů a soudů (tzv. judikatura), specifická role Ústavního soudu

Prameny správního práva

- **Normativní akty** jsou **stěžejním pramenem** správního práva (obsahují-li normy správního práva):
 1. obecně závazné: obsahují **závazná pravidla** chování, původcem je stát nebo veřejnoprávní korporace; jednostranná pravidla chování
 2. **vynutitelné**
- **Normativní akty** coby pramen správního práva jsou převládající akty **odvozené**; tzv. **správní normotvorba** („správní právo tvoří sebe samo“) realizace primárních normativních aktů skrze odvozené normativní akty ve sféře veřejné správy
- Podmínky pro vydávání normativní aktů:
 - Mohou je vydávat příslušné orgány
 - Musí být ve stanovené formě
 - Musí být dodržen předepsaný procesní („legislativní“) postup
 - Musí být respektován princip právní síly a s tím spojená původnost či odvozenost normativních aktů

Prameny správního práva

- (formální) prameny správního práva lze členit:
 1. Podle **druhu orgánu, který jej vydal** (vrcholný orgán – Parlament a vláda, ústřední orgán (z. č. 2/1969 Sb.), územní orgán): **zákony** (i ústavní a zákonná opatření) **nařízení vlády; vyhlášky** ministerstev a jiných ústředních správních úřadů; **obecně závazné vyhlášky, nařízení obcí a krajů, nařízení**
 2. Podle stupně **právní síly**: **ústava a ústavní zákony, zákony, prováděcí právní předpisy** (nařízení vlády, nařízení a vyhlášky) a **předpisy územní samosprávy** (obecně závazné vyhlášky a nařízení obcí a krajů); pro vztahy mezi předpisy **navzájem**, externě jsou **závazné stejně**
 3. **Prvotní (primární) a odvozené (sekundární)**: primární jsou **zákony a obecně závazné vyhlášky**, odvozené (**nařízení vlády, vyhlášky a nařízení obcí a krajů a nařízení**); odvozené mají ty primární **konkretizovat a provádět** (tzv. prováděcí předpisy) na základě **zákonného zmocnění a v jeho mezích**

Platnost a účinnost

- **Platnost:** dnem publikace (vyhlášení); je součástí právního řádu, další předpisy s nimi nesmí být v rozporu, zatím ale ještě „nepůsobí“ navenek, ukončení (pozbytí) platnosti je spojeno s ukončením účinnosti
- **Účinnost:** podmínkou je předchozí platnost, ovlivňuje chování adresátů, nastávají účinky
- Předpisy **nepůsobí zpětně (zákaz retroaktivity)**, účinnost nemůže být před platností; tzv. **jednotné dny (data) účinnosti:** 1. 1. nebo 1. 7. (i jindy, ale v odůvodněných případech)

Platnost a účinnost

§ 9 zákona č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv

(1) Právní předpis vyhlášený ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv **nabývá platnosti jeho vyhlášením** podle § 10.

(2) Není-li dále stanoveno jinak, nabývá právní předpis vyhlášený ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv **účinnosti k 1. lednu nebo k 1. červenci** kalendářního roku.

(3) Vyžaduje-li to **naléhavý obecný zájem**, lze ve **zvlášť výjimečných případech** stanovit dřívější den nabytí účinnosti než stanovený v odstavci 2, **nejdříve však počátkem dne následujícího po dni vyhlášení právního předpisu**. Vyhláší-li se nouzový stav, stav ohrožení státu nebo válečný stav nebo vydává-li se právní předpis v souvislosti s ním anebo jedná-li se o **zákonodárny proces ve stavu legislativní nouze**, lze stanovit, že **právní předpis nabude účinnosti vyhlášením**. Není-li účinnost v právním předpisu vyhlášeném ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv stanovena, nabude právní předpis účinnosti k nejbližšímu 1. lednu nebo k nejbližšímu 1. červenci kalendářního roku.

(4) Je-li stanoven den **nabytí účinnosti, který předchází dni vyhlášení** právního předpisu vyhlášeného ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, právní předpis vyhlášený ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv **nabývá účinnosti k nejbližšímu 1. lednu nebo k nejbližšímu 1. červenci** kalendářního roku.

(5) Právní předpis podle § 2 odst. 1 písm. d) nebo e) nebo jiný akt podle § 4 může být vyhlášen **nejdříve současně s vyhlášením zákona, k jehož provedení nebo na jehož základě je vydán, a může nabýt účinnosti nejdříve současně s nabytím účinnosti tohoto zákona**; to neplatí pro zákon o státním rozpočtu a pro zákon, kterým se mění zákon o státním rozpočtu, jež nabývají účinnosti prvním dnem následujícím po dni jejich vyhlášení.

Platnost a účinnost

ÚČINNOST

§ 22

- (1) Tento zákon **nabývá účinnosti dnem následujícím po dni jeho vyhlášení.**
- (2) Ustanovení § 1 až 8 **pozbývají platnosti** uplynutím dne 28. února 2022.

Platnost a účinnost

§ 4 zákona č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů

(1) Právní předpis územního samosprávného celku a právní předpis správního úřadu **nabývají platnosti jejich vyhlášením** podle § 2.

(2) Pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývá právní předpis územního samosprávného celku a právní předpis správního úřadu účinnosti **počátkem patnáctého dne následujícího po dni jeho vyhlášení**. Vyžaduje-li to **naléhavý obecný zájem**, lze výjimečně stanovit dřívější počátek jejich účinnosti, nejdříve však **počátkem dne následujícího po dni jejich vyhlášení**; je-li pro to důvod spočívající v ohrožení života, zdraví, majetku nebo životního prostředí, lze stanovit, že právní předpis **nabude účinnosti vyhlášením**.

(3) Je-li v právním předpisu územního samosprávného celku nebo v právním předpisu správního úřadu stanoven den nabytí účinnosti, který předchází dni jeho vyhlášení, **nabývá právní předpis účinnosti počátkem patnáctého dne následujícího po dni jeho vyhlášení**.

Normativní smlouvy

- vedle normativních aktů jsou **též pramenem správního práva**
- jedná se především o **mezinárodní smlouvy** (včetně tzv. zakládacích smluv a primárního práva EU) v oblasti správního práva (kupř. EÚLP, ECHMS, ...); **aplikační přednost** podle čl. 10 Ústavy
- koordinační veřejnoprávní smlouvy? (kupř. změna místní příslušnosti správního orgánu)

Judikatura

- rozhodnutí soudů **nejsou obecně pramenem práva** (x **zrušující nálezy ÚS** coby „negativního zákonodárce“, publikována ve Sb.
- význam tzv. judikatury z hlediska **interpretace a aplikace** v daném případě
- význam tzv. ustálené judikatury z hlediska **legitimního očekávání** (v řešení konkrétní situace), totéž platí i pro správní orgány a jejich rozhodovací praxi (srov. § 2 odst. 4 správního řádu č. 500/2004 Sb.)
- Vyhledávání judikatury: ASPI, Beck-online, <https://vyhledavac.nssoud.cz/>

Normy správního práva

- Vlastní **pravidlo chování**, tj. „**norma**“ (norma není totéž co předpis)
- Obsažené **v pramenech**, proto **obecně závazná a vynutitelná** pravidla chování
- **Hypotéza** (pokud, podmínka, ...) – **dispozice** (co dělat) – **sankce** (následek, pokud je to jinak)

Normy správního práva

– Členění norem na:

- Regulativní a ochranné
- Zavazující (příkazující a zakazující) a zmocňující
- Oprávněnostní a povinnostní
- Kompetenční, organizační, hmotněprávní a procesně právní

– Působnost norem:

- Místní („kde“ – celostátní x územní)
- Časová („kdy“ – neomezená x omezená)
- Osobní („na koho“ – úplně všichni x vymezené kategorie osob: řidiči, úředníci, cizinci, podnikatelé, příslušníci bezpečnostních sborů, studenti VŠ, rodiče, ...)
- Věcná („na co“ – vymezení oblasti či úseku veřejné správy)

Realizace norem správního práva

1. **Přímá realizace** norem správního práva (chování v souladu s nimi, netřeba další „interakce“), nicméně ne vždy je možná, resp. je dostačující přímá realizace
2. (autoritativní) **aplikace** norem správního práva, pozice správního orgánu, který aplikuje normu na konkrétní situaci, předchází **interpretace** (výklad)

Interpretace (výklad): vyložení obsahu normy, nutnost jejího poznání

– Podle **subjektu:**

1. Výklad legální: kdo je k tomu zmocněn zákonem
2. Výklad autentický: kdo normu vydal (tzv. důvodová zpráva)
3. Výklad doktrinální

– Podle **metod:**

1. Jazykový (gramatický)
2. Logický (argumentační principy)
3. Systematický
4. Historický
5. Teleologický
6. Obecný a individuální
7. Doslovný
8. Rozšiřující a zužující

Správní uvážení

- **Správní uvážení** (úvaha, diskrece): s určitou skutečností není spojen jediný možný následek, ale možnost volby mezi několika řešeními („lze“ nebo „může“), volba co nejvhodnějšího, požadavek odůvodnění
- *Správní uvážení nesmí vést k nepodloženým rozhodnutím a nesmí vést k libovůli orgánů, které rozhodují v daňovém či jiném správním řízení. Již z jazykového výkladu je přitom jasné, že správní uvážení je úvahou a nikoliv naopak aplikací dispozic právních norem s kasuistickými hypotézami. Správní uvážení probíhá vždy v mezích, stanovených ústavním pořádkem, příslušnou právní normou či podle základních zásad právních, jimiž je ovládáno rozhodování správních orgánů.* (nález ÚS ze dne 12. 12. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 31/08)

Správní uvážení a neurčité pojmy

kategorie tzv. neurčitých právních pojmů; jejich definování obecně v právních předpisech pro jejich povahu samu není vhodné, dokonce ani možné. Neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat; jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Při interpretaci neurčitého právního pojmu se správní orgán musí zabývat konkrétní skutkovou podstatou, jakož i ostatními okolnostmi případu, přičemž sám musí alespoň rámcově obsah a význam užitého neurčitého pojmu objasnit, a to z toho hlediska, zda posuzovanou věc lze do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého pojmu zařadit. ... Zákonodárce užitím neurčitých pojmů dává orgánu aplikujícímu právní předpis prostor, aby posoudil, zda konkrétní situace patří do rozsahu neurčitého pojmu či nikoli. (NSS, sp. zn. 5 Afs 151/2004, č. 701/2005 Sb. NSS)

Správní uvážení a neurčité pojmy

- Pozor, jistá forma úvahy je při výkladu **tzv. neurčitých pojmů** (jde o úvahu, ale ne o správní uvážení); *veřejný zájem, veřejný pořádek, bez zbytečného odkladu,*
- **Někdy správnímu uvážení předchází nutnost výkladu neurčitého pojmu:** „*Ustanovení § 14 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, je kombinací neurčitého právního pojmu a správního uvážení, kdy neurčitým právním pojmem je "případ zvláštního zřetele hodný" a vlastní rozhodnutí správního orgánu vyjádřené slovy "lze udělit humanitární azyl" představuje správní uvážení.*“ (NSS, sp. zn. 5 Azs 105/2004, č. 375/2004 Sb. NSS)

Prameny ke studiu (opakování):

- Průcha, P. Základy správního práva. 3. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2023, s. 35 - 45