

Citovaná a použitá literatura

- VEČEŘA, M., DOSTÁLOVÁ, J., HARVÁNEK, J., HOUBOVÁ, D. *Základy teorie práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2004.
- BOGUSZAK, J., ČAPEK, J., GERLOCH, A. *Teorie práva*. Praha: Eurolex Bohemia, 2001.
- ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: C. H. Beck, 2008.
- DAVID, V., SLADKÝ, P., ZBOŘIL, F. *Mezinárodní právo veřejné s kazuistikou*. Praha: Leges, 2008.
- GERLOCH, A. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007.
- HARVÁNEK, J., a kol. *Teorie práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008.
- HOLLÄNDER, P. *Základy všeobecné státovědy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009.
- HUNGR, P., PRUSÁK, J. *Objektivní a subjektivní právo: vybrané problémy*. Brno: Univerzita Jana Evangelisty Purkyně, 1983.
- JELLINEK, J. *Všeobecná státověda*. Praha: Jan Leichter, 1906.
- KELSEN, H. *Základy obecné teorie státní*. Brno: Nakladatelství Barvič & Novotný, 1926.
- KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995.
- KŘEPELKA, F., SKŘIVÁNKOVÁ, K. *Právo Evropské unie*. Brno: Masarykova univerzita, 2007.
- KUBŮ, L., HUNGR, P., OSINA, P. *Teorie práva*. Praha: Linde, 2007.
- MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné: jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému*. Brno: Masarykova univerzita, 2008.
- ONDŘEJ, J. *Mezinárodní právo veřejné, soukromé, obchodní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009.
- TÝČ, V. *Úvod do mezinárodního a evropského práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2010.
- VEČEŘA, M., GERLOCH, A., SCHLOSSER, H., BERAN, K., RUDENKO, S. *Teória práva*. Bratislava: Poradca podnikateľa, 2007.

Prameny práva

3.1 Materiální a formální prameny práva

Hovoříme-li o pramenech práva, máme tím na mysli zdroje práva – tedy **zdroje, ze kterých právo vychází**, pramení. Podobně jako u samotného pojmu „právo“, kde dvojí odlišný význam slova „právo“ vyvolává nutnost odlišovat právo objektivní a právo subjektivní, musíme rozlišovat dva základní významy pojmu „pramen práva“. Můžeme se proto setkat s pramenem práva v užším slova smyslu (**formální pramen práva**; pramen práva ve formálním smyslu), který označuje, odkud lidé (subjekty) čerpají právo. V širším slova smyslu (**materiální pramen práva**; prameny práva v materiálním smyslu) pramen práva představuje vše, co ovlivňuje výslednou podobu práva. Veškeré jevy, skutečnosti, události, které způsobily, že právo je v reálném čase právě takové. Řadíme sem proto společenské jevy a události, geografické a přírodní podmínky, historické souvislosti, společenské klima a další.

Při zkoumání formálních pramenů práva se tak zaměřujeme na proces tvorby a podobu (formu) vyjádření platného práva, při zkoumání materiálních pramenů na okolnosti a podmínky vzniku práva. Pro materiální prameny práva je tedy důležitý vliv na obsah práva. Pro formální prameny práva může být, navzdory názvu, obsah také důležitý. Někdy je forma dána právě tímto obsahem (například částečně u právních obyčejů).

Mezi materiálními prameny práva se můžeme setkat s nejrůznějšími vlivy působícími na formování práva. Můžeme k nim řadit historické události, politický vývoj země, geografické podmínky, sociální poměry, ekonomickou situaci, dosavadní právotvorbu atp. Zkrátka cokoli, co způsobí, že právo je v daném čase na daném území právě takové. Při zkoumání formálních pramenů práva se zaměříme na vnější jevovou stránku práva, jež je výsledkem

specifického procedurálního postupu tvorby, který je pevně stanoveň. Pokud hovoříme o formálním prameni práva, soustředíme se na ty zdroje, ve kterých nalézáme právo. V žádných jiných pramenech – z formálních důvodů – nelze právní pravidla nalézt. **Bez formálního pramene práva nemůže existovat právní norma. Za právní normu lze považovat pouze pravidlo chování, které má vnější jevovou podobu pramene státem stanoveného či uznaného.** Stát, který s právní normou nutně spojujeme, není vždy tím, kdo stanovuje právní normy. V případě právního obyčeje právní normu a její formu pouze uznává. Proces vzniku práva a jeho vtělování do jednotlivých formálních pramenů práva má různou podobu a průběh. Na základě toho rozlišujeme právo zákonné, soudcovské a právo obyčejové.

Právo zákonné je vytvářeno na základě pravomoci a působnosti zákonem (Ústavou) stanoveného normotvůrce, které je náležitým způsobem publikováno. Ústava tak stanovuje, kdo může vydávat právní normy, a jakým způsobem (procedurou) se tak výlučně může provádět. Otázky publikace, což je samotný závěr formálního procesu tvorby práva, jsou v případě České republiky řešeny tzv. **publikační normou**, kterou představuje zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv. Otázky publikace podzákoných právních předpisů (podzákoných formálních pramenů práva) řeší také zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (úřední desky pro případ obecně závazných vyhlášek a nařízení obce) a zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (věstník právních předpisů kraje pro případ obecně závazných vyhlášek kraje a nařízení kraje).

Obyčejové právo je charakteristické tím, že stát tuto formu nevytváří, ale pouze uznává. Také se jedná o formální pramen práva, který je nepsaný, což zvyšuje nároky na poznatelnost obyčejových právních norem. Při zkoumání právních obyčejů se klade důraz na konkrétnost daného pravidla a jeho dlouhodobé používání na konkrétním území.

Soudcovské právo vzniká při autoritativní aplikaci práva. Jeho nejčastějším tvůrcem jsou soudy (v minimální míře, která se uplatňovala spíše v minulosti také správní orgány). Formálním pramenem soudcovského práva je **soudní precedent**.

V České republice se soudcovské právo po formální stránce neuznává, ačkoli rozhodnutí zejména vyšších a nejvyšších soudů mohou mít po obsahové stránce precedenční povahu. Nutnost odlišovat význam, jaký má rozhodnutí pro praxi a jeho formální závaznost, která je pro precedent nezbytná, rozebírá mimo jiné Nejvyšší správní soud takto:

„Přestože je Nejvyšší správní soud vrcholným soudním orgánem ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví, který zajišťuje jednotu a zákonnost rozhodování, jakož i sleduje a vyhodnocuje pravomocná rozhodnutí těchto soudů ve správním soudnictví – srov. § 12 s. ř. s. (obdobně i Nejvyšší soud na poli civilního soudnictví) –, nemají jeho rozhodnutí povahu soudních precedentů, jak je tomu např. v anglosaském systému práva. Rozhodnutí vyšších soudů mají toliko závaznost individuální. To znamená, že byt' je každý soud (včetně správního) při svém rozhodování vždy nezávislý, může být současně, za splnění zákonných předpokladů, vázán právním názorem vyššího soudu. V oblasti správního soudnictví je tomu tak např. tehdy, rozhoduje-li správní (městský soud) v jedné a téže věci opakovaně, tj. po proběhlém kasačním řízení, kdy bylo jeho původní rozhodnutí Nejvyšším správním soudem zrušeno, a je-li při tomto následném rozhodnutí vázán právním názorem kasačního soudu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Byt' tedy mohou rozhodnutí Nejvyššího správního soudu i Nejvyššího soudu mezi laickou veřejností navozovat dojem všeobecné závaznosti, mají toliko informativní charakter a působí jako orientační pomůcka pro účastníky řízení k nastínění směru, jímž se v příslušné projednávané věci ubírá výklad dotčených právních norem, popřípadě mohou sloužit k podpoře přesvědčivosti vyslovených právních závěrů jak účastníků řízení, tak i případně samotných soudů. Ve svém důsledku jsou i nástrojem procesní ekonomie, neboť mohou účastníkům ozřejmit možný budoucí výsledek řízení o opravných prostředcích vůči napadeným soudním rozhodnutím, tj. mohou tak šetřit majetková práva účastníků řízení. Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že pokud městský soud nerespektoval při svém rozhodování dřívější rozsudky Nejvyššího soudu, jakož i rozsudek Nejvyššího správního soudu, na které stěžovatelka poukazuje a jež byly vydány v jiných věcech, nejde z tohoto důvodu o nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Tato okolnost však nevylučuje, aby stěžovatelka současně napadla věcnou správnost vysloveného názoru městského soudu, což ostatně učinila.“ (čj. 7 Afs 18/2010-131)

3.2 Klasifikace pramenů práva

Nejčastěji můžeme rozlišit tyto základní formální prameny práva:

- **normativní právní akt,**
- **normativní smlouva,**
- **soudní precedent,**
- **právní obyčej.**

Normativní právní akty a soudní precedenty můžeme označit jako **akty**. Jsou vydávány orgány veřejné moci, a proto je spojujeme s činností státu. Tvůrce, který je vydává (právo tvorný subjekt), musí být k jejich vydání vybaven příslušnou pravomocí a působností. Proto je může nejen vydat, ale také změnit či zrušit. Normativní smlouvy jsou také spojeny s činností státu, ale vzhledem k tomu, že jejich známkem je určitá **dohoda**, nelze je považovat za akty. Normativní právní akty, soudní precedenty i normativní smlouvy jsou charakteristické cílevědomostí při jejich tvorbě. Právní obyčej se od ostatních odlišuje především určitou spontaneitou (živelností) při jejich tvorbě. Stát není tím, kdo je vydává, ale pouze je uznává. Tvůrcem právního obyčeje jsou sami adresáti.

Můžeme se setkat také s jinými formálními prameny práva, které však v našich podmínkách nemají větší faktický význam. Mezi ně můžeme zařadit následující prameny:

- právní literatura,
- právní principy,
- rozum, principy spravedlnosti,
- právní appendixy neprávnických publikací.

Tyto formální prameny práva mohou mít určitou faktickou závaznost a v některých právních systémech k nim lze přihlížet. V právním řádu České republiky se však neuplatňují, pouze jim lze okrajově věnovat pozornost, avšak nikoli jako formálními prameny práva.

Pokusíme-li se jednotlivé základní formální prameny práva charakterizovat, dojdeme k níže uvedeným specifickým znakům jednotlivých formálních pramenů práva.

3.2.1 Normativní právní akt (NPA)

- Je vytvářen státem v rámci jeho legislativní pravomoci.
- Je vytvářen cílevědomě.
- Je adresátům diktován (proto jej nazýváme **akt**).

- Může obsahovat právní normy; ty se jeho prostřednictvím stanovují, mění nebo ruší.
- Prostřednictvím NPA získávají právní normy všeobecnou závaznost (všeobecnou právní sílu).

Normativní právní akt se může překrývat s pojmem „zákon“. Obvykle je však pojem „normativní právní akt“ širší, neboť v této skupině se nenalézají jen zákony, ale také vyhlášky, nařízení atp.

Pro Evropský soud pro lidská práva je však situace mírně odlišná. Podle jeho ustálené judikatury se pod pojmem „zákon“ rozumí jakýkoli pramen práva, včetně soudního precedentu. Co se týče „zákonů“, musí splňovat tato kritéria:

- **dostupnost** – nutné zveřejnění (publikace);
- **přesnost** – zda jsou s jistotou stanoveny podmínky, při jejichž splnění dochází k právním následkům;
- **předvídatelnost** – což znamená, že účastník řízení má možnost dozvědět se na základě textu příslušného ustanovení a v případě potřeby za pomoci jeho výkladu soudní judikaturou, které chování a která opomenutí zakládají jeho odpovědnost.

3.2.2 Soudní precedent

- Je vyvážěn státem v rámci procesu autoritativní aplikace práva.
- Je vytvářen cílevědomě.
- Je adresátům diktován.
- Jde o výsledek činnosti soudního orgánu (v případě, že je výsledkem činnosti správního orgánu, nazýváme jej správním precedentem).
- Jedná se o první rozhodnutí v dané věci.

Podstatné pro právní precedent je, že řeší právní otázky, které doposud nebyly regulovány. Charakteristický je soudní precedent pro **angloamerickou** právní kulturu.

Precedent je vlastně soudním rozhodnutím, kdy soud musí spor rozhodnout, ale nemá pro jeho posouzení dostatečné pravidlo, případně pravidlo má, ale to je nutné blíže specifikovat a upravit jej pro potřeby soudní praxe. Soudy jsou pak vázány rozhodnutími vyšších soudů – musí setrvat na stávajícím precedentu, který vydal vyšší soud. To obvykle označujeme jako **princip zachování precedentů**. Tato doktrína se také nazývá „**stare decisis**“. Současně je však tato

povinnost setrvat na již vydaném rozhodnutí kompenzována metodou **hledání rozdílů**, kdy soud si musí být jist, zda případ, který rozhoduje, není v podstatných okolnostech odlišný. Pokud odlišný je, může vydat precedent nový.

Pokud hovoříme o precedentu, navykli jsme rozlišovat jeho dvě specifické části:

Ratio decidendi – soud v rámci této části závazně vysvětluje, jak dospěl k závěru. Jsou zde tedy obsažena pravidla závazná pro další aplikující subjekty.

Obiter dictum – jedná se o část rozhodnutí, která není závazná (autoritativní) a obsahuje další argumentaci soudu, jež s případem souvisí.

V případě soudních rozhodnutí však nesmíme zapomínat na to, že každé pravomocné rozhodnutí soudu je závazné pro účastníky řízení, avšak má také dopad i na další subjekty (rozhodnutí o rozvodu manželství musí respektovat každý). Precedenční rozhodnutí je však obecné povahy a je závazné i mimo konkrétní soudní spor. Tento vztah se pokusil formulovat i Ústavní soud ve věci čj. Pl. ÚS 4/06, kdy vytyká Nejvyššímu správnímu soudu, že nerespektoval jeho rozhodnutí v téže věci: „*Jestliže v předchozím zrušovacím rozhodnutí v této věci ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 252/04, vytkl Ústavní soud Nejvyššímu správnímu soudu též, že ignoroval právní názory, vyjádřené v nálezu ze dne 3. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 405/02, a tím „porušil (...) maximu plynoucí z čl. 89 odst. 2 Ústavy, dle níž jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány a osoby, pak při rozhodování následném byl Nejvyšší správní soud vystaven požadavku ještě přísnějšímu; totiž tuto vázanost promítnout (a respektovat) nikoli coby „všeobecnou“, nýbrž jakožto „konkrétní“, založenou přímo ve věci posuzované, jež je obdobou vázanosti mezi soudními instancemi rozhodujícími v téže věci.“* Ústavní soud zde naráží na individuální závaznost, neboť se jedná o stále jeden soudní spor.

I v případě precedentu mají soudy možnost se od něj odchýlit, ale pouze v případě, že své rozhodnutí přesvědčivě zdůvodní. K tomu např. rozhodnutí Ústavního soudu ve věci čj. IV. ÚS 301/05: „*Ačkoliv mají nálezy Ústavního soudu precedenční účinky, není porušením čl. 89 odst. 2 Ústavy takový výjimečný postup obecného soudu, jenž právní názor v nálezu vyjádřený odmítne respektovat, pakliže je z opodstatněných a důkladně vysvětlených důvodů přesvědčen o tom, že je nutno právní závěry prezentované Ústavním soudem revidovat. Důvodem ospravedlňujícím takový postup však nejsou pouhá tvrzení obecného soudu, že právní názory Ústavního soudu jsou argumentačně nezpochybnitelné, že judikatura Ústavního soudu je v připodobnitelných věcech nekonzistentní a že je respektuhodná, jen naznačuje-li podrobně další rozhodovací praxi.“*

V České republice není diskuse o tom, zda zde existují precedenty, doposud přesvědčivě rozhodnuta. Ústavní soud zastává stanovisko, že jeho rozhodnutí lze za precedenty považovat. Vyjádřil je například v nálezu čj. I. ÚS 70/96:

„*Čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky stanoví, že vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány i osoby. Ve věci samé rozhoduje Ústavní soud nálezem, který musí být odůvodněn a v jeho výroku je obsaženo, o čem a s jakým výsledkem Ústavní soud rozhodl. Právní názor Ústavního soudu uvedený v odůvodnění takového nálezu není bez jakéhokoli právního významu, protože je výrazem či obrazem aplikace Ústavy, Listiny základních práv a svobod, či odpovídající mezinárodní smlouvy o lidských právech, která má bezprostřední závaznost a přednost před zákonem ve smyslu čl. 10. Ústavy. Nerespektování takového právního názoru vyvolává nejistotu, zda obecný soud skutečně plní dispozici čl. 90 Ústavy, že je povolán především k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytoval ochranu právům.“*

3.2.3 Právní obyčej

- Není vytvářen státem, ten jej pouze v procesu autoritativní aplikace práva uznává.
- Je vytvářen samotnými adresáty spontánní činností.
- Je nepsaný (jakékoli sepsání do sbírek nemá na nepsanou povahu právního obyčeje žádný vliv).

Právní obyčej obvykle považujeme za nejstarší pramen práva. Již od středověku se setkáme se dvěma charakteristickými znaky právního obyčeje:

- *usus longævus* – dlouhotrvající užívání určitého pravidla na určitém území;
- *opinio necessitatis* – přesvědčení adresátů o právní závaznosti obyčejového pravidla.

K těmto dvěma základním znakům přidáváme, že obyčejové pravidlo musí být dostatečně konkrétní a stát je musí uznat. Rovněž je podstatné, že obyčejové pravidlo platí samo o sobě – bez jakéhokoli např. zákonného zmocnění. Stát je pouze uzná v procesu aplikace práva, tedy rozhodne podle právního obyčeje. Tento poslední znak někdy charakterizujeme tak, že právní obyčej musí být spojený se státním donucením.

Právní obyčej je charakteristický pro mezinárodní právo, kde se používá velmi často. V našich podmínkách se právní obyčej udržel dlouho na Slovensku (do roku 1951, do vydání občanského zákoníku). Proto jej například v roce 1933 aplikoval i tehdejší československý Nejvyšší správní soud:

„Je ovšem pravda, že podle práva na Slovensku platného i obyčejové právo je pramenem práva. Ale pramenem práva není ještě každá pouhá zvyklost, jak ji podle stylizace své tvrdí stížnost. Právotvorný účinek může mít jen případný právní zvyk po dlouhou dobu stejnotvárně vykonávaný. Existenci takového právního zvyku však stížnost ve své námitce ani netvrdí, tím méně jej něčím osvědčuje, což by bylo nutným, ježto při uplatnění zvykového práva neplatí zásada: ‚Jura novit curia‘. Neshledal proto nejvyšší správní soud přípustnou námitku stížnosti, pokud nárok stěžovatelův opírá o obyčejové právo prý v roce 1923 na Slovensku platné.“ (Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. března 1933, čj. 2080/33)

Ke znakům právního obyčeje se v nedávné době vyjadřoval také Ústavní soud. Ten ve svém rozhodnutí čj. IV. ÚS 1133/07 k precedentu a dalším méně obvyklým formálním pramenům práva uvedl:

„Typickým příkladem vymezenosti i nepsaných právních pravidel lidského chování je právo obyčejové. Pro vznik právního obyčeje je nutné obecné přesvědčení o potřebě dodržovat obecné pravidlo chování (opinio necessitatis) a dále jeho zachovávání po dlouhou dobu (usus longaevis, resp. longa consuetudo). Obě tato hlediska jsou definičními hledisky i pro vymezení obecného právního pravidla (hlediskem odlišujícím obecný princip a právní obyčej je zejména míra jejich obecnosti). V systému psaného práva má přitom obecné právní pravidlo charakter samostatného pramene práva pouze preater legem (čili pokud psané právo nestanoví jinak). I v českém právu takto platí a je běžně aplikována řada obecných právních principů, které nejsou výslovně obsaženy v právních předpisech. Příkladem je právní princip, dle něhož neznalost práva neomlouvá, nebo princip nepřipustnosti retroaktivity, a to nejenom pro odvětví práva trestního. Jiným příkladem jsou výkladová pravidla a contrario, a minore ad maius, a maiore ad minus, reductio ad absurdum apod. Dalším, a to moderním ústavním nepsaným pravidlem, je řešení kolize základních práv a svobod principem proporcionality.“

3.2.4 Normativní smlouva

- Je psaným formálním pramenem práva.
- Vzniká na základě konsenzu (dohody) stran – to ji odlišuje od aktu.
- Je výsledkem cílevědomé činnosti státu, případně dalších stanovených subjektů.

Charakteristické pro normativní smlouvu je, že se jedná o smlouvu, která obsahuje obecná ustanovení, jež obecně regulují typově vymezené společenské vztahy. Ne každá smlouva (včetně smluv mezinárodních) musí být normativní – podstatné je, aby obsahovala obecná normativní ustanovení. Pak se stává smlouvou normativní. Pokud smlouva obsahuje pouze individuální ustanovení, která se dotýkají pouze účastníků smlouvy, a nemá obecnou povahu (například kupní smlouva), není normativní a nemá povahu formálního pramene práva. V tomto případě je pouze právní skutečností, která zakládá, mění nebo ruší konkrétní (individuální) právní vztahy.

Normativní smlouva se obvykle vyskytuje v mezinárodním právu, avšak setkáme se s ní i v právu vnitrostátním. V mezinárodním právu je smluvní právo velmi důležité, neboť je uznávána formální rovnost států.

Například Vídeňská úmluva o smluvním právu pracuje s uvedenými definicemi některých pojmů:

„1. Pro účely této úmluvy:

- a) ‚smlouva‘ je mezinárodní dohoda uzavřená mezi státy písemnou formou, řídící se mezinárodním právem, sepsaná v jediné nebo ve dvou či více souvisejících listinách, ať je její název jakýkoliv;
- b) ‚ratifikace‘, ‚přijetí‘, ‚schválení‘, ‚přístup‘ je v jednotlivých případech takto pojmenovaný mezinárodní úkon, jímž stát projevuje na mezinárodním poli svůj souhlas s tím, že bude vázán smlouvou;
- c) ‚plná moc‘ je listina vydaná příslušným orgánem státu, kterou je zmocněna jedná nebo více osob zastupovat stát při jednání, při přijetí nebo ověření textu smlouvy, vyjádřit souhlas státu s tím, že bude vázán smlouvou, nebo vykonat jakýkoliv jiný úkon, který se týká smlouvy;
- d) ‚výhrada‘ je jednostranné, jakkoliv formulované nebo označené prohlášení, učiněné státem při podpisu, ratifikaci, přijetí nebo schválení smlouvy nebo při přístupu k ní, jímž tento stát zamýšlí vyloučit nebo změnit právní účinek určitých ustanovení smlouvy při jejich použití vůči tomuto státu;

- e) „stát zúčastnivší se jednání“ je stát, který se podílel na vypracování a přijetí textu smlouvy;
- f) „smluvní stát“ je stát, který projevil souhlas s tím, že bude vázán smlouvou, ať vstoupila v platnost, či nikoliv;
- g) „smluvní strana“ je stát, který projevil souhlas s tím, že bude vázán smlouvou, a vůči němuž je smlouva v platnosti;
- h) „třetí stát“ je stát, který není stranou smlouvy;
- i) „mezinárodní organizace“ je organizace mezivládní.“

Ve vnitrostátním právu řeší závaznost mezinárodních smluv čl. 10 a 10a Ústavy České republiky. V nich se stanoví: „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.“ Respektive: „(1) Mezinárodní smlouvou mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci. (2) 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.“ Mezinárodní smlouva tak musí být vyhlášená (v současnosti ve Sbírce mezinárodních smluv), s jejich ratifikací (podpisem) musí dát souhlas Parlament České republiky, musí být ratifikovaná (oprávněn je mezinárodní smlouvu podepsat prezident republiky, předseda vlády, případně jiný pověřený člen vlády) a musí být závazná pro Českou republiku. Z povahy mezinárodních smluv také vyplývá, že tato smlouva musí být bezprostředně vykonatelná, musí obsahovat ustanovení, která jsou přímo použitelná při aplikaci práva. Po splnění těchto podmínek je mezinárodní smlouva přímo závazná pro subjekty v České republice (je součástí právního řádu České republiky), a pokud stanoví něco jiného než zákon, má tzv. **aplikační přednost**. Použije se místo zákona, přičemž tento zákon se neruší.

Na vnitrostátní úrovni se jako normativní smlouvy obvykle označují **kolektivní smlouvy** (vyššího stupně) a **veřejnoprávní smlouvy**. K normativní povaze kolektivní smlouvy se vyjádřil např. Nejvyšší soud ve věci 21 Cdo 2834/2006: „Podle ustanovení § 2 odst. 1 zákona o kolektivním vyjednávání je kolektivní smlouva dvoustranným právním úkonem mezi odborovou organizací, jejímž jménem ji uzavírá zástupce příslušného odborového orgánu, a zaměstnavatelem, popř. organizací zaměstnavatelů, kterou se upravují individuální vztahy mezi zaměstnanci a zaměstnavatelem (zejména plnění poskytovaná zaměstnancům), kolektivní vztahy mezi zaměstnanci a zaměstnavatelem (např.

pracovní, mzdové a další podmínky týkající se celého kolektivu zaměstnanců nebo jeho části) a práva a povinnosti smluvních stran (tj. vymezení vztahů mezi odborovou organizací a zaměstnavatelem, popř. organizací zaměstnavatelů). V ustanoveních, která upravují individuální nebo kolektivní vztahy mezi zaměstnavatelem a zaměstnanci, z nichž vznikají nároky blíže neurčenému okruhu jednotlivých zaměstnanců, má kolektivní smlouva normativní povahu. Normativní závazky z kolektivní smlouvy je třeba považovat v širším smyslu za pramen práva (kolektivní smlouva tu plní funkci právního předpisu), neboť nároky, které vznikly z kolektivní smlouvy jednotlivým zaměstnancům, se uplatňují a uspokojují jako ostatní nároky zaměstnanců z pracovního poměru (§ 20 odst. 3 zákoníku práce). Ostatní závazky, z nichž nevznikají nároky jednotlivým zaměstnancům nebo které upravují další práva a povinnosti smluvních stran, pak mají pouze povahu smluvněprávní; v této části je třeba kolektivní smlouvu posuzovat stejně jako ostatní dvoustranné právní úkony (srov. též rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 11. 1994, sp. zn. 6 Cdo 94/94, který byl uveřejněn pod č. 50 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek, roč. 1995).“ Rozlišujeme však kolektivní smlouvu, která je normativní, a například pracovní smlouvu, která je individuální a nemá obecnou normativní povahu.

3.3 Normativní právní akty s ohledem na právní řád ČR

Podívejme se nyní na pramen práva, který je nejvíce charakteristický pro právo v České republice, a tím je normativní právní akt. Zaměříme se na specifika, která má normativní právní akt (zejména) v právním řádu ČR.

Nejčastější podobou normativních právních aktů jsou:

- ústavní zákon,
- zákon,
- zákonné opatření,
- nařízení vlády,
- vyhláška,
- obecně závazná vyhláška kraje,
- obecně závazná vyhláška obce,
- nařízení kraje,
- nařízení obce.

Jak jsme již uvedli při obecné charakteristice normativního právního aktu (NPA), je jeho forma těsně spojena s náležitým procedurálním postupem jeho tvorby. Proces tvorby NPA je završen **náležitou publikací** (vyhlášením;

promulgací). Do okamžiku publikace se stále jedná pouze o návrh normativního právního aktu, který nemá žádné právní účinky. Proto ani schválení, ani podpis prezidenta republiky, byť se jedná o podmínky vzniku NPA, nejsou okamžikem jeho vzniku. Skutečný NPA vzniká až okamžikem řádné publikace.

NPA obsahuje především právní normy, ale také může obsahovat například definici používaných pojmů (přičemž tyto definice považujeme také za právní normy), závazná interpretační ustanovení, zmocňující ustanovení nebo odkazy na jiný právní akt či jiný formální pramen práva. V některých případech NPA obsahuje také různá nenormativní ustanovení – části, ve kterých není právní norma, případně také individuální pravidla. Ve zcela výjimečných případech nemusí normativní právní akt obsahovat právní normy. Pokud normativní právní akt obsahuje byť jen jednu právní normu, používá se pro něj název **právní předpis**. Právní předpis proto můžeme charakterizovat jako nosič právní normy – je tou formou, kterou na sebe bere právní norma. Každý právní předpis je tedy normativním právním aktem, ale ne každý NPA je právním předpisem. **Ty normativní právní akty, které nenesou žádnou právní normu (ani její část), nejsou právními předpisy.** Neznamená to však, že by normativní právní akty, které nejsou právními předpisy, ztrácely jakýkoli formální význam. Odlišení právního předpisu a normativního právního aktu má tedy smysl pojmový a obsahový, ale nikoli formální.

Například zákon č. 292/2004 Sb., o zásluhách Edvarda Beneše, v sobě neobsahuje žádnou právní normu. Přestože se tedy jedná o normativní právní akt (zákon), nejedná se o právní předpis. Nemá žádný normativní (právní) význam.

Zákon č. 292/2004 Sb., o zásluhách Edvarda Beneše:

„Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

§ 1

Edvard Beneš se zasloužil o stát.

§ 2

Tento zákon nabývá účinnosti dnem jeho vyhlášení.“

Přestože se v tomto případě nejedná o právní předpis, stále je to normativní právní akt, v konkrétní podobě zákona.

Případ, kdy normativní právní akt obsahoval pouze individuální pravidla, a byl tedy díky svému obsahu individuálním právním aktem (a tedy nikoli právní předpisem), přestože měl formu ústavního zákona, popsal Ústavní soud ve svém rozhodnutí o předčasných volbách (čj. Pl. ÚS 27/09): „*Ústavní zákon č. 195/2009 Sb. je ústavním zákonem pouze formou, nikoli ale svým obsahem. Obsahem je individuálním právním aktem týkajícím se nikoli obecně vymezeného okruhu adresátů a situací, nýbrž konkrétně určeného subjektu (Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky zvolené v roce 2006) a konkrétní situace (skončení jejího volebního období dnem voleb; jež se mají konat do 15. října 2009, a zkrácení lhůt dle zákona o volbách do Parlamentu České republiky a dle soudního řádu správního pouze pro tento případ). Tato skutečnost je výslovně vyjádřena nejen v čl. 1 daného ústavního zákona, nýbrž i v čl. 2 (představujícím přímou novelu zákonů provedenou ústavním zákonem!), obsahujícím u úpravy zkrácení uvedených lhůt výslovně formulaci ‚pro tento případ‘.“*

Obsah normativního právního aktu má vnitřní strukturu. Normativní právní akt je uveden úvodní větou (označuje toho, kdo normativní právní akt vydává). V úvodu jsou obsaženy i obecné právní zásady. Obecná část obsahuje ustanovení společná více právním normám. Zvláštní ustanovení upravují jednotlivé právní instituty. Text je členěn na části, hlavy, paragrafy, písmena, případně preambule, články. Součástí závěrečných ustanovení jsou ustanovení přechodná, prováděcí doložky, derogační klauzule, ustanovení o nabytí účinnosti.

Vzhledem k tomu, že právní řád je hierarchicky uspořádán, je nezbytné určit právní sílu daného normativního právního aktu. Právní síla určí, jak vysoko v hierarchii právního řádu se právní normy obsažené v NPA (právním předpise) nalézají. Právní sílu NPA určíme vzhledem k postavení orgánu, který normativní právní akt vydal. Určení právní síly je nezbytné nejen k určení, kde v hierarchicky uspořádaném právním řádu se daný právní předpis nalézá a kam jej systematicky zařadit, ale také z něj vyplývají vztahy uspořádávající právní řád. Platí totiž, že právní norma nižší právní síly nesmí odporovat právní normě vyšší právní síly. Také právní předpis nižší právní síly může být zrušen normativním aktem vyšší právní síly. Opačně to pochopitelně možné není.

Podle právní síly rozdělujeme právní akty primární a sekundární. Primární někdy nazýváme zákonné a sekundární podzákonné. **Primární** NPA jsou ty, které mají právní sílu stejnou anebo vyšší, než je právní síla zákona. Jsou tedy

právně „silnější“ než podzákoné právní akty. Totéž plyne pro právní normy v nich obsažené. **Sekundární** (podzákoné) NPA mají právní sílu nižší, než je právní síla zákona, a nesmí být v rozporu s primárními NPA.

Primární (zákoné) normativní právní akty jsou: Ústava, ústavní zákony, zákony, zákonná opatření. Zákonná opatření vydává Senát Parlamentu České republiky v případě, je-li rozpuštěna Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky.

Sekundární (podzákoné) normativní právní akty jsou: nařízení vlády, právní předpisy ministerstev, jiných správních orgánů, orgánů územní samosprávy. Právní předpisy ministerstev a jiných správních orgánů nazýváme „vyhláška“, v případě obcí a krajů „nařízení kraje“ a „nařízení obce“. Právní předpisy orgánů územní samosprávy nazýváme „obecně závazná vyhláška kraje“ a „obecně závazná vyhláška obce“.

Vedle výše vyjmenovaných normativních právních aktů lze však nejen v historii nalézt i jiné typy. V minulosti jimi byly například dekrety prezidenta republiky vydávané za druhé světové války a krátce po ní nebo například nařízení okresních úřadů. Zvláštním typem normativního právního aktu v současnosti je rozhodnutí prezidenta republiky o amnestii.

Rozhodnutí prezidenta republiky č. 20/1998 Sb., o amnestii:

„U příležitosti svého nástupu do úřadu prezidenta republiky na další volební období využívám práva daného mi Ústavou České republiky a uděluji tuto amnestii:

Čl. I

Nařizuji, aby nebylo zahajováno, a pokud bylo zahájeno, aby bylo zastaveno trestní stíhání

- a) pro trestné činy spáchané úmyslně přede dnem tohoto rozhodnutí, pokud na ně zákon stanoví trest odnětí svobody nepřevyšující dva roky,*
- b) pro trestné činy spáchané z nedbalosti přede dnem tohoto rozhodnutí, pokud na ně zákon stanoví trest odnětí svobody nepřevyšující tři roky. (...)*

Dalším dělením, vedle dělení na primární a sekundární NPA, je rozdělení na původní a odvozené NPA. Kritériem je zde typ orgánu, který normativní právní akty vydal. **Původní normativní právní akty** vydávají orgány moci

zákonodárné (normotvorné). Tyto orgány jsou nejčastěji voleny přímo. Jedná se tak o Parlament ČR, Senát, zastupitelstva obcí či krajů. **Odvozené normativní právní akty** vydávají orgány moci výkonné. Tyto orgány nejsou voleny přímo. Odvozené normativní právní akty představují rozšíření moci výkonné do moci zákonodárné, a proto podléhají větším omezením než původní NPA.

Původním normativní právní akty jsou: Ústava, Listina základních práv a svobod, ústavní zákony, zákony, zákonná opatření, obecně závazné vyhlášky zastupitelstev územních samosprávních celků (krajů a obcí).

Odvozené normativní právní akty jsou: nařízení vlády, vyhlášky ministerstev a nařízení krajů a obcí.

Odvozené normativní právní akty mohou být vydávány pouze na základě právní normy obsažené v původním normativním právním aktu (na jejím základě a v jejích mezích) a například nařízení vlády pouze k jejímu provedení. Přímou z Ústavy je vláda ČR zmocněna k vydávání odvozených NPA (nařízení vlády), a to konkrétně článkem 78. Toto zmocnění nazýváme **generálním zmocněním**. Další orgány vydávající odvozené NPA potřebují k realizaci své právo tvorné činnosti zákonné zmocnění (zákonnou delegaci) – viz čl. 79/3 Ústavy. Bez toho výslovného zákonného zmocnění nemohou NPA vydat.

Odvozené normativní právní akty nesmí překročit meze normativního právního aktu delegujícího, jakož ani meze aktu původního. V tomto směru je právo tvůrce vázán původními NPA a pohybuje se tzv. *secundum et intra legem*, tj. v zákonem stanovených mezích, podle práva.

Ústava České republiky (publikovaná pod č. 1/1993 Sb.):

„Čl. 78

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

Čl. 79

(1) Ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem.

(2) Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon.

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

Od normativního právního aktu je potřeba odlišit tzv. **interní normativní instrukce**. Ty rovněž obsahují obecná pravidla, avšak nejsou vydány subjektem s legislativní pravomocí. Postrádají proto formální požadavky, které normativní právní akt musí splňovat. Proto jsou druhem aplikace práva, a nikoli tvorbou práva. I tyto směrnice však mají pro adresáty, kterým jsou určeny, jistou míru závaznosti. Nejsou však závazné jako normativní právní akty.

K možnosti vydávat další typy normativních právních aktů, které by měly právní sílu nižší než ty sekundární a současně prováděly odvozené normativní právní akty, se vyjadřuje skepticky Nejvyšší správní soud. Dle jeho soudu je taková terciární právo tvorba v České republice vyloučena:

„Právní teorie dále z hlediska absolutní právní síly člení prameny práva na primární a sekundární, podle relativní právní síly pak na originární a derivativní. Jak už bylo výše uvedeno, žádný primární právní předpis (zejména zákon) nestanoví Komisi pro cenné papíry oprávnění vydat prováděcí předpis či závazný výklad zákona, proto metodika nemůže být *stricto sensu* vnímána jako sekundární právní předpis. Terciární tvorba práva pak v České republice není přípustná, když sekundárními právními normami již nelze provádět delegaci legislativní pravomoci. Z pohledu druhého ze zmíněných členění by bylo možno uvažovat o metodice jako o derivativní právní normě, vydané k provedení zákona, ovšem v jakémkoli zákoně opět schází výslovné zmocnění k jejímu vydání. Existenci a charakter metodiky jakožto originárního právního předpisu jednoznačně vylučuje dikce článku 79 odst. 3 Ústavy.“ (Nejvyšší správní soud, čj. 9 Afs 29/2007-115)

3.3.1 Obsah normativního právního aktu

Na normativní právní akt bývají kladeny nejen formální požadavky, ale také požadavky obsahové. Zejména Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku a Ústavní soud při posuzování právního předpisu zvažují, zda byla naplněna taková obsahová kritéria, aby se skutečně jednalo o právní předpis.

Evropský soud tato kritéria formuloval například v rozhodnutí Rekvényi proti Maďarsku (1999), kde uvedl: „Podle ustálené judikatury Soudu je jedním z požadavků vyplývajících z výrazu ‚stanoví zákon‘ předvídatelnost. Za ‚zákon‘

lze tedy považovat pouze normu formulovanou dostatečně přesně na to, aby občanovi umožnila přizpůsobit chování: občan musí mít možnost v dostatečné míře za daných okolností předvídat, v případě potřeby za pomoci znalých poradců, důsledky, jaké mohou z určitého činu plynout. Nemusejí ovšem být předvídatelné s absolutní jistotou: zkušenost ukazuje, že taková jistota je nedosažitelná. Kromě toho je tato jistota, ačkoli je žádoucí, někdy provázána nadměrnou rigiditou; avšak právo se musí umět přizpůsobit změnám situace. Mnoho zákonů tak nevyhnutelně používá více či méně vágní formulace, jejichž interpretace a aplikace závisejí na praxi (viz Sunday Times proti Spojenému království [č. 1], 1979, Kokkinakis proti Řecku, 1993). Funkce svěřená soudním orgánům slouží právě k rozptýlení pochybností, které by mohly přetrvávat, pokud jde o interpretaci některých norem (viz rovněž Cantoni proti Francii, 1996). Míra přesnosti vnitrostátní legislativy – která v žádném případě nemůže předvídat všechny eventuality – závisí ve velké míře na obsahu příslušného právního nástroje, oblasti, kterou má pokrývat, a počtu a statutu těch, jichž se týká (viz Vogt). Vzhledem k všeobecné povaze ústavních ustanovení může být u nich požadovaná míra přesnosti nižší než ta, která je požadovaná u jiné legislativy.“

Ústavní soud v nálezu čj. Pl. ÚS 40/95 k obsahu právního předpisu konstatoval: „V posuzovaném případě bylo dále třeba odpovědět na otázku, zda napadená vyhláška je skutečně právním předpisem nejen názvem, ale také svým obsahem. Pojem právní předpis je pojmem ústavním, a je proto úkolem Ústavního soudu, který v daném případě rozhoduje o ‚zrušení jiného právního předpisu‘, aby se nejprve zabýval otázkou, zda skutečně jde o právní normativní akt, který obsahuje abstraktní normy chování, obecně závazné a vynutitelné. Touto problematikou se Ústavní soud zabýval zejména ve svém nálezu Pl. ÚS 17/94 (vyhláška obce Jívka týkající se financování základní školy) a konstatoval, že se musí jednat o právní předpis nejen podle názvu, ale o takový akt samosprávy či státní správy, ve kterém jsou obsažena závazná pravidla chování. Nemůže tady jít jen o jakési oznámení o tom, jak bude v určitých věcech obec postupovat v budoucnu.“

V těchto případech tedy vidíme, že pro posouzení, zda se jedná o NPA, může být také rozhodující jeho obsah, a nikoli pouze forma. Jakkoli je forma převažujícím znakem, jehož nepřítomnost vždy vede k závěru, že se nejedná o NPA, v mnoha ohledech je k takovému závěru nutné prozkoumat také jeho obsah.

3.3.2 Opatření obecné povahy

V praxi může dojít k situaci, kdy nelze vystačit s přesným odlišením právního předpisu (který má obecnou povahu) a individuálního právního aktu (který je individuální či konkrétní), ale je potřeba definovat také jakési mezistupně.

Takovým je tzv. **opatření obecné povahy**, které je vymezeno § 171 a následujícími správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů). V § 171 se výslovně uvádí, že závazné opatření obecné povahy není ani právním předpisem, ani rozhodnutím. Je to sice nástroj, který můžeme označit jako „kvazipředpis“, rozhodně jej však nelze vzhledem k dikci zákona řadit mezi právní předpisy. Rovněž se ale nejedná o individuální právní akt – v tomto případě individuální správní akt.

Ústavní soud ve svém rozhodnutí čj. Pl. ÚS 14/07 tuto skutečnost potvrzuje: „*Institut opatření obecné povahy, který do českého právního řádu vnesl s účinností od 1. 1. 2006 nový správní řád, představuje určité překlenutí dvou, v činnosti veřejné správy tradičních, základních forem jednostranných správních aktů: normativních (abstraktních) právních aktů na jedné straně a individuálních (konkrétních) právních aktů na straně druhé. V určitých situacích si však činnost veřejné správy vyžaduje přijímat i takové správní akty, které nejsou výlučně jen akty normativními či individuálními, ale jsou jejich určitou kombinací; jsou tak správními akty smíšené povahy s konkrétně určeným předmětem regulace a obecně vymezeným okruhem adresátů.*“

Podobně se vyjadřuje také Nejvyšší správní soud v rozhodnutí sp. zn. 9 Ao 2/2008-62. NSS podává obšírnější charakteristiku opatření obecné povahy, přičemž i zde se setkáme s charakteristikou opatření jako mezistupně mezi právním předpisem a individuálním právním aktem. „*Jak již bylo opakovaně konstatováno v judikatuře Nejvyššího správního soudu (...), opatření obecné povahy tak tvoří jistý mezičlánek mezi správním rozhodnutím a obecně závazným právním předpisem, v literatuře též někdy nazývané jako všeobecné opatření nebo abstraktně-konkrétní či konkrétně-abstraktní akt. Abstraktnost takového aktu spočívá v neurčitém okruhu adresátů, čímž se de facto přibližuje právnímu předpisu. Pro právní předpisy však je charakteristický další znak, a to obecnost co do předmětu úpravy. Zde se naopak projevuje zásadní odlišnost opatření obecné povahy od právního předpisu, neboť opatření obecné povahy řeší jednotlivou věc, jeho předmět je tedy konkrétní, podobně jako v případech správního rozhodnutí. Důvodová zpráva k uvedenému sněmovnímu tisku k tomuto konstatovala, že „opatření obecné povahy je zvláštní typ úkonu správního orgánu na hranici mezi správním aktem a právním předpisem. Jeho zavedení je motivováno jednak zahraniční zkušeností, jednak tím, že ve zvláštních právních předpisech se již pod jinými názvy vyskytuje, a dále tím, že moderní chápání vázanosti veřejné správy zákonem tenduje k tomu, aby dotčené osoby měly garantována minimální procesní práva i pro ten případ, že se úkon správního orgánu týká jejich zájmů, byť nelze jmenovitě určit účastníky.“*

Dle výše uvedeného je zřejmé, že pojmovým znakem opatření obecné povahy je konkrétní vymezení jeho předmětu. Tento předmět tedy musí být vymezen srozumitelně a jednoznačně, v opačném případě by z neurčitého okruhu adresátů nemohla být vybrána množina dotčených osob, tyto osoby by pak neměly možnost domáhat se ochrany v případě, že se předmětný úkon týká jejich práv. Je-li opatřením obecné povahy vydávána změna územního plánu obce, pak je požadavek srozumitelného vymezení předmětu opatření obecné povahy splněn, pokud je z jeho znění (a to nejen z grafické, ale i z textové části změny) zřejmé, v čem tato změna spočívá, jaké konkrétní skutečnosti se mění oproti původnímu stavu.“

Otázky

1. Popište, co jsou prameny práva.
2. Charakterizujte formální prameny práva.
3. Charakterizujte materiální prameny práva.
4. Vyjmenujte základní prameny práva.
5. Vyjmenujte šest formálních pramenů práva.
6. Charakterizujte právní obyčej.
7. Charakterizujte soudní precedent.
8. Charakterizujte normativní smlouvu.
9. Odlište od sebe právní obyčej a normativní právní akt.
10. Odlište od sebe normativní smlouvu a normativní právní akt.
11. Odlište od sebe normativní právní akt a soudní precedent.
12. Určete základní části soudního precedentu.
13. Určete, jaké postavení má mezinárodní smlouva v právním řádu ČR.
14. Vyjmenujte základní vlastnosti normativního právního aktu.
15. Odlište od sebe právní předpis a normativní právní akt.
16. Vyjmenujte základní normativní právní akty v ČR.
17. Charakterizujte a vyjmenujte primární normativní právní akty v ČR.
18. Charakterizujte a vyjmenujte sekundární normativní právní akty v ČR.
19. Charakterizujte a vyjmenujte původní normativní právní akty v ČR.
20. Charakterizujte a vyjmenujte odvozené normativní právní akty v ČR.

Opatření obecné povahy