

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Diplomová práce

Právní normotvorba v oblasti státní správy

Vojtěch Šváb

Plzeň, 2013

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra správního práva

Diplomová práce

Právní normotvorba v oblasti státní správy

Vojtěch Šváb

Studijní program: M6805 Právo a právní věda

Studijní obor: Právo

Vedoucí práce: JUDr. et PhDr. Jan Malast

Katedra správního práva

Fakulta Právnická Západočeské univerzity v Plzni

Plzeň, 2013

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vytvořil zcela samostatně a pouze za použití zdrojů níže uvedených.

V Plzni dne 26.3.2013

.....

podpis

Obsah

1. Úvod.....	- 1 -
2. Obecné pojmy	- 3 -
2.1 Veřejná správa	- 3 -
2.2 Státní správa.....	- 4 -
2.3 Samospráva	- 6 -
2.4 Právní normy.....	- 8 -
2.5 Nařízení.....	- 10 -
2.6 Vyhlášky	- 10 -
2.7 Statutární předpisy	- 11 -
2.8 Vnitřní předpisy	- 11 -
3. Příprava a tvorba podzákoných prováděcích právních předpisů.....	- 13 -
4. Legislativní činnost vlády	- 15 -
4.1 Vytváření návrhů zákonů Parlamentu ČR	- 15 -
4.2 Legislativní rada vlády České republiky.....	- 17 -
4.3 Právo vyjádřit se k návrhům zákonů, na jejichž vytváření se vláda nepodílela.-	- 17 -
4.4 Nařízení vlády	- 18 -
5. Legislativní činnost ministerstev a jiných správních úřadů	- 21 -
5.1 Příprava návrhu právního předpisu	- 21 -
5.1.1 Určení zpracovatele a s kým bude spolupracovat	- 22 -
5.1.2 Příprava podkladů	- 23 -
5.1.3 Vnitřní připomínkové řízení.....	- 23 -
5.1.4 Odstraňování rozporů.....	- 24 -
5.1.5 Schvalování návrhu.....	- 24 -
5.1.6 Příprava mezirezortního připomínkového řízení	- 25 -
5.2 Mezirezortní připomínkové řízení	- 25 -
5.2.1 Okruh připomínkových míst	- 25 -
5.2.2 Lhůty ke stanoviskům	- 26 -
5.2.3 Odstraňování rozporů z mezirezortního připomínkového řízení	- 26 -
5.3 Náležitosti návrhu předkládaného vládě	- 27 -
5.3.1 Obálka materiálu.....	- 28 -
5.3.2 Návrh usnesení vlády	- 28 -
5.3.3 Předkládací zpráva	- 28 -
5.3.4 Návrh právního předpisu.....	- 29 -
5.3.5 Vyhodnocení připomínkového řízení.....	- 30 -

5.4	Vyhlášky ministerstev a jiných správních úřadů	31 -
5.4.1	Náležitosti vyhlášek	33 -
6.	Právní předpisy samosprávy	34 -
6.1	Dělení podle subjektu územní samosprávy	34 -
6.2	Dělení podle ústavního oprávnění	34 -
6.3	Dělení podle působnosti z hlediska rozdělení veřejné správy	35 -
6.3.1	Obecně závazné vyhlášky	35 -
6.3.2	Nařízení obcí a krajů	36 -
6.4	Dělení podle obligatornosti a fakultativnosti vydání předpisů samosprávy	37 -
6.5	Působnost právních předpisů územních samosprávných celků	38 -
6.5.1	Působnost věcná	38 -
6.5.2	Působnost místní	39 -
6.5.3	Působnost časová	39 -
6.5.4	Působnost osobní	40 -
6.6	Náležitosti a struktura právních předpisů územních samosprávných celků	40 -
6.6.1	Označení vydavatele	41 -
6.6.2	Název právního předpisu	41 -
6.6.3	Úvodní věta	42 -
6.6.4	Text právního předpisu	43 -
6.6.4.1	Preambule	43 -
6.6.4.2	Právně závazná část	43 -
6.6.4.3	Výjimky	44 -
6.6.4.4	Závěrečná ustanovení	44 -
6.6.5	Odkazy a poznámky	45 -
6.6.6	Podpisy	46 -
6.6.7	Přílohy	46 -
6.6.8	Legislativní proces	47 -
6.6.8.1	Návrh právního předpisu	47 -
6.6.8.2	Připomínkové řízení	47 -
6.6.8.3	Schválení návrhu	48 -
6.6.8.4	Vyhlášení	49 -
7.	Interní předpisy	50 -
7.1	Náležitosti interních předpisů	50 -
7.2	Obecná závaznost interních předpisů	51 -
8.	Závěr	55 -
9.	Použité materiály	57 -
10.	Resumé	60 -

1. Úvod

Tato diplomová práce je pojmenována Právní normotvorba v oblasti státní správy, což je podstatná součást výkonné moci. Jde o tematiku, která sice už byla zpracována po částech, ale ještě se patrně neobjevila v ucelené podobě v jediném dokumentu. Prvním cílem této práce je tedy uvést souhrnně potřebné informace k jednotlivým odvětvím tohoto tématu na jednom místě. Tyto informace sestávají nejen z popisu jednotlivých podzákonných právních předpisů, které jsou v rámci státní správy vydávány, ale také přináší pohled na legislativní techniku a postupy jejich vytváření. Mnohdy jde i o přípravu zákonů.

Druhým cílem, a dost možná důležitějším, je náhled na problematiku interních předpisů, které jsou obecně považovány za obecně nezávazné a zpravidla je psáno, popř. říkáno, že nejsou pramenem práva. Většinou je to pravda, ovšem už se v historii objevily případy, v jejichž rámci nebylo toto tvrzení zcela jednoznačné a bylo přezkoumáváno soudní cestou. Výsledky těchto soudních procesů by mohly přinést překvapivé závěry.

Práce samotná je po tomto úvodu rozdělena do šesti kapitol, a v jejich rámci také i několika stupňů podkapitol, a závěru. První kapitola se zabývá vysvětlením pojmů, které se dále objevují v samotném textu, popř. pojmům, ke kterým se některé dále uvedené informace vztahují.

Druhá kapitola už se věnuje obecné charakteristice prováděcích právních předpisů, které jsou ze značné části náplní této diplomové práce, a jejich přípravě, smyslu a základním principům a pravidlům, které by měly být dodržovány, při jejich vytváření.

Třetí kapitola je nazvána Legislativní činnost vlády a, jak už název napovídá, je to první kapitola, zabývající se blížeji konkrétním orgánem, který se nějakým způsobem na právní normotvorbě v oblasti státní správy podílí. Součástí této kapitoly je také část věnovaná právu vlády vyjádřit se k návrhu zákona, jehož autorem sama vláda není.

Následující kapitola se zabývá postavením ministerstev a jiných správních úřadů v procesu přípravy návrhů zákonů a prováděcích právních

předpisů. Důraz je kladen zejména na ministerstva, jakožto ústřední orgány státní správy, v jejichž čele stojí člen vlády.

Pátá kapitola je věnována podzákoně právní normotvorbě územních samosprávných celků, tzn. obcí a krajů. Součástí této kapitoly jsou také informace v oblasti vydávání právních předpisů územních samosprávných celků v samostatné působnosti, ač samospráva není z hlediska názvu diplomové práce náplní práce, jde o tematiku příliš blízkou uváděným informacím, než aby byla zcela opomenuta.

Závěrečná kapitola obsahuje v první řadě obecné informace o interních předpisech a v druhé části blíže rozebírá dva významné nálezy Nejvyššího správního soudu (a v rámci jednoho z nich také rozhodnutí Městského soudu v Praze), které přicházejí s neotřelým náhledem na vnitřní předpisy a jejich právní význam pro subjekty nepodřízené orgánu, který je vydal.

Dalo by se říci, že tato kapitola je svým pojetím zásadní částí diplomové práce. V rámci nálezu Nejvyššího správního soudu je zde stručně popsán skutkový stav, pro pochopení způsobu, jakým se Nejvyšší soud k daným výsledkům dobral. Závěrečný odstavec poté shrnuje poznatky, ke kterým Nejvyšší správní soud došel.

V závěru je následně souhrnně uvedeno, nakolik považuje autor diplomové práce cíle za dosažené.

Závěrem tohoto úvodu je třeba říci, že oproti zadání diplomové práce došlo k úpravě osnovy práce, která byla v zadání pojata velice zjednodušeně a působila značně neúplným a neodborným dojmem. Všechny body zůstaly v práci zachovány, byly však upraveny některé jejich formulace a rovněž byly podřazeny pod rozsáhlejší témata v rámci jednotlivých kapitol.

2. Obecné pojmy

2.1 Veřejná správa

Pro vymezení pojmu veřejná správa je třeba začít vysvětlením, co je to správa. V učebnicích správního práva je tento pojem považován za velmi složitý a těžce popsateľný, proto se objevuje snaha o obecnou definici správy, platnou pro více vědních oborů, které s tímto pojmem pracují. Jedním z ranějších vysvětlení tak je, že správa je „*činnost nesoucí se za trvalým účelem řídit ty které záležitosti*“.¹

Správa se rozlišuje na správu soukromou a veřejnou. Soukromá správa je vykonávána v soukromém zájmu, často ve spojitosti s hospodářskou aktivitou fyzických a právnických osob, zatímco veřejná správa je vykonávána ve veřejném zájmu, nejčastěji ve formě vrchnostenské činnosti. Hranice mezi oběma druhy správy je občas velice tenká, zejména co se týká samosprávy.

Na veřejnou správu můžeme nahlížet ze dvou hledisek, pojetím materiálním, kde chápeme veřejnou správu jako určitou činnost, a pojetím formálním, kde označujeme veřejnou správu instituce, který ji vykonávají. Materiální pojetí můžeme vymežit dvojím způsobem, pozitivním a negativním. Stejně jako u jiných definic, pozitivní způsob je složitější na vysvětlení, protože zahrnuje popis úkonů, spadajících pod pojem veřejná správa, a je snadné takovou definici vymežit příliš úzce, nebo naopak příliš široce. Negativní materiální pojetí vychází jednoduše z teorie dělby státní moci a říká, že veřejná správa je souhrnem činností, které nespádají pod činnosti zákonodárné nebo soudní.

Formální hledisko vidí veřejnou správu jako instituce a jejich orgány, provádějící veřejné úkoly pod označením správní úřady.²

Existují další způsoby dělení veřejné správy a to do druhů, teorie ovšem v tomto dělení zajedno a rozdělení je možné podle více hledisek, J. Hoetzel například dělí veřejnou správu na vrchnostenskou a nevrchnostenskou,

¹ Pražák, J., Právo veřejné, Díl druhý: právo správní, Praha, 1905, str. 1, převzato z Hendrych, D. a kol., Správní právo, Obecná část, 7. vydání, Praha, C.H.Beck, 2009, str. 4

² Hendrych, D. a kol., Správní právo, Obecná část, 7. vydání, Praha, C.H.Beck, 2009, str. 5 – 7

vázanou a volnou, politickou, fakultativní a obligatorní, státní správu a samosprávu, správu a správní soudnictví, správu a policii.³ D. Hendrych dělí veřejnou správu z hledisek organizačního uspořádání, právní formy a úkolů veřejné správy.

Z organizačního hlediska dále nalézá územní a věcné hledisko a subjekty veřejné správy. Územní hledisko se dále dělí na ústřední správu, oblastní a obecní správu. Z věcného hlediska se dělí veřejná správa na všeobecnou a specializovanou. Subjekty veřejné správy jsou stát, obce a kraje, jiné samosprávné celky a ostatní subjekty veřejného nebo soukromého práva.

Dělení veřejné správy podle právní formy dělí veřejnou správu podle toho, zda se použije veřejného, či soukromého práva, na veřejnou správu vrchnostenskou a fiskální. Fiskální veřejná správa se uplatní, vystupuje-li stát v právním vztahu jako rovný partner, vrchnostenská veřejná správa se vyznačuje použitím veřejného práva a nadřazenou pozicí státu v právním vztahu. Při plnění úkolů v oblasti služby společnosti vrchnostenská a fiskální veřejná správa může splývat a je nutné vybrat právní formu pro konkrétní situaci.

Podle úkolů veřejné správy dělíme veřejnou správu do jednotlivých správních odvětví, např. vnitřní správa, sociální věci, zdravotnictví, školství, kultura apod.⁴

2.2 Státní správa

Státní správa je činnost vykonávána přímo státními orgány nebo státními úřady jako jeho organizační složky bez právní subjektivity, nebo nepřímo jinými subjekty veřejné správy v rámci přenesené působnosti na zákonné delegace státem.

Mezi přímé vykonavatele státní správy, důležité pro účely této diplomové práce, patří vláda, ministerstva a jiné správní úřady s celostátní působností přímo řízené vládou.

³ Hoetzel, J., cit. d., str. 15, převzato z Hendrych, D. a kol., Správní právo, Obecná část, 7. vydání, Praha, C.H.Beck, 2009, str. 11

⁴ Hendrych, D. a kol., Správní právo, Obecná část, 7. vydání, Praha, C.H.Beck, 2009, str. 11 – 13

Vláda je vrcholným orgánem výkonné moci a skládá se z předsedy vlády, místopředsedů vlády a ministrů.⁵ Rozhoduje sborově formou usnesení a nadpoloviční většinou hlasů všech členů. Vláda má řídicí funkci vůči podřízeným orgánům státní správy, dále má právo zákonodárné iniciativy a právo vydávat nařízení vlády k provedení zákona a v jeho mezích.

Ministerstva jsou ústřední správní úřady s dílčí věcnou působností. V čele ministerstva stojí ministr, který ministerstvo řídí, odpovídá za jeho činnost a vykonává pravomoci v působnosti ministerstva. Tyto pravomoci může ministr delegovat na vedoucí pracovníky ministerstva, nezbaví se však odpovědnosti za rozhodnutí těchto pracovníků.

Působnost jednotlivých ministerstev vyjadřuje zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, který také určuje podřazenost ministerstev vládě.

Ministerstva vypracovávají návrhy zákonů a nařízení vlády a mají možnost vydávat na základě speciálního zmocnění v zákoně vyhlášky.

Jiné správní úřady s celostátní působností řízené vládou jsou velmi podobné ministerstvům, rozdíl nacházíme v tom, že v jejich čele není ministr, ale vedoucí jmenovaný vládou, nebo prezidentem republiky, a dále v tom, že obor jejich působnosti je užší, než u ministerstev, a vztahuje se na odborně technickou problematiku vyžadující zvláštní úřad.⁶

Nepřímí vykonavatelé státní správy jsou jiné právní subjekty, na které byl zákonem, nebo rozhodnutím na základě zákona delegován výkon státní správy ve vymezeném rozsahu.

Nejvýznamnějším takovým případem je přenesená působnost orgánů obcí a krajů jako územních samosprávných celků. Výkon státní správy lze orgánům územní samosprávy svěřit jen na základě zákona, který stanoví, které územní samosprávné celky budou vykonávat státní správu v přenesené působnosti a v jakém rozsahu. Svěří-li zákon výkon státní správy obci, stává se její územ správním obvodem.

Přenesenou působnost vykonávají ve správních obvodech obcí a krajů obecní úřady, pověřené obecní úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou

⁵ Zákon č. 1/1993 Sb. – Ústava České republiky, čl. 67

⁶ Hendrych, D. a kol., Správní právo, Obecná část, 7. vydání, Praha, C.H.Beck, 2009, str. 126 – 129

působností, krajské úřady, zvláštní orgány obcí a krajů a komise rad obcí, nestanoví-li zákon výslovně, že výkon státní správy v přenesené působnosti je svěřen jinému orgánu obce nebo kraje.⁷

2.3 Samospráva

Samosprávu rozlišujeme na územní a zájmovou. Zájmová samospráva se týká skupin subjektů, spojující společný zájem, například profesní komory apod. V rámci zájmové samosprávy mohou dané subjekty vydávat interní instrukce, nemají ale možnost vydávat podzákonné právní předpisy.

Zajímavější z pohledu této diplomové práce je samospráva územní. Nositeli územní samosprávy jsou územní samosprávné celky, což jsou obce jako základní územní samosprávné celky a kraje jako vyšší územní samosprávné celky. Česká republika omezila Ústavou své normativní a výkonné pravomoci a delegovala je na územní samosprávné celky, které jsou veřejnoprávními korporacemi, mající vlastní majetek a hospodařící podle vlastního rozpočtu. Základními znaky územních samosprávných celků jsou územní základ, osobní základ a právní subjektivita.

Územním základem rozumíme vymezení oblasti, v rámci které vykonávají obce a kraje svoji působnost. Tato oblast je určena hranicemi, oddělovacími jednotlivé územní samosprávné celky. V případě obcí může na základě veřejnoprávní smlouvy orgán jedné obce vykonávat správní úkoly ve správním obvodu, který obsahuje území více obcí.

Obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů, tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce. Změnit hranice obce je možné pouze pomocí sloučení obcí, připojení obce, oddělení části obce, nebo jinými změnami hranic obcí. Sloučení obcí vychází z dohody dvou a více sousedních obcí o zániku původních obcí a vytvoření obce nové na území slučovaných obcí. Připojení obce je velmi podobné, avšak zaniká jen jedna obec, zatímco ta druhá se rozroste o území obce připojené. Právním nástupcem sloučených nebo připojených obcí je obec vzniklá jejich sloučením nebo obec,

⁷ Hendrych, D. a kol., Správní právo, Obecná část, 7. vydání, Praha, C.H.Beck, 2009, str. 132 – 133

kteřá při připojení obce nezaniká. Tato obec se stává příjemcem výnosu daní podle zvláštního zákona, které by jinak podle zvláštních právních předpisů připadly zaniklé obci. Na tuto obec přechází též majetek, včetně finančních prostředků zaniklých obcí, ostatní práva a závazky těchto obcí, včetně jejich práva zakladatele a zřizovatele právnických osob, a dále organizační složky těchto obcí.⁸

Nová obec může vzniknout i oddělením části obce. Část obce, která se chce oddělit, musí mít samostatné katastrální území sousedící nejméně se dvěma obcemi nebo jednou obcí a cizím státem a tvořící souvislý územní celek; po oddělení musí mít alespoň 1 000 občanů. Stejně podmínky musí splňovat i obec po oddělení její části. S oddělením části obce musí vyslovit souhlas v místním referendu občané žijící na území té části obce, která se chce oddělit.⁹

Jinými změnami obce se rozumí jednak změny hranic obcí, při nichž nedochází ke sloučení obcí, připojení obce nebo oddělení části obce, které se uskutečňují na základě dohody zúčastněných obcí po projednání s příslušným katastrálním úřadem¹⁰, a také změny hranic vyvolané zákonem, nebo ústavním zákonem.¹¹

Vyšším samosprávným územním celkem je kraj. Území krajů je dáno ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, který říká, že Česká republika je rozdělena na čtrnáct krajů, včetně hlavního města Prahy, jejichž hranice se mohou měnit pouze zákonem.

Osobní základ územních samosprávných celků nelze zaměňovat s občanstvím, přestože občané obcí a krajů jsou primární součástí osobního základu. Osobní základ můžeme určit od práv garantovaných zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), které zahrnuje občany obce, fyzické osoby, starší 18 let a vlastníci na území obce nemovitost, a fyzické osoby, které dosáhly věku 18 let, jsou cizími státními občany a jsou v obci hlášeny k

⁸ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, § 1, § 19

⁹ Tamtéž, § 20a, § 21/1

¹⁰ Tamtéž, § 26

¹¹ Hendrych, D. a kol., Správní právo, Obecná část, 7. vydání, Praha, C.H.Beck, 2009, str. 147

trvalému pobytu, stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena.

Lze také vycházet z okruhu osob, na které se vztahuje pravomoc obce a kraje, tedy kromě výše uvedených osob i na fyzické osoby, zdržující se na území obce či kraje a fyzické nebo právnické osoby, které zde vyvíjejí nebo budou vyvíjet určitou činnost, např. podnikatele s místem podnikání, sídlem nebo provozovnou na území obce či kraje.¹²

Právní subjektivitu odvozujeme od ustanovení v § 2 zákona o obcích (obecním řízení), který říká, že obec vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Z tohoto ustanovení a také z čl. 101 odst. 3 Ústavy ČR, říkájícím, že územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu, dovozujeme, že obce a kraje jsou právními osobami.

Samospráva je zaručena čl. 8 Ústavy ČR a lze ji vysvětlit jako ústavou a zákony stanovený okruh záležitostí veřejné správy, jejichž vykonávání vlastním jménem je svěřeno samosprávné korporaci odlišné od státu, která při jejich výkonu podřízena orgánům státu, stát pouze provádí právní dozor nad jejich jednáním.¹³ Významným ustanovením je také článek 87 odst. 1 písm. c) Ústavy ČR, který garantuje územní samosprávu tím, že dává orgánům územní samosprávy možnost podat ústavní stížnost proti nezákonnému zásahu státu.¹⁴

2.4 Právní normy

Samotný pojem norma označuje pravidlo, že něco má být. Právní norma je poté jedním z pravidel lidského chování. Existuje mnoho teoretických výkladů a náhledů na právní normy, stejně tak jako způsobů dělení.

Pro potřeby této diplomové práce postačí, když si řekneme, že právní normy musejí naplňovat určité znaky a to znaky formální a materiální. Formálními znaky jsou zejména původ právní normy od ústavou k jejímu vydání oprávněného subjektu a náležitá, zákonem předepsaná publikace. Mezi

¹² Hendrych, D. a kol., Správní právo, Obecná část, 7. vydání, Praha, C.H.Beck, 2009, str. 148

¹³ Tamtéž, str. 150

¹⁴ Kadečka, S., Právo obcí a krajů v České republice, 1. vydání, Praha, C.H.Beck, 2003, str. 16

materiální znaky se řadí regulativnost, právní závaznost, obecnost a vynutitelnost státní mocí.¹⁵

To tedy znamená, že právní norma je vydávána za účelem regulace určitého regulovatelného předmětu ve společnosti, její závaznost vzniká ze vztahu postavení normotvorného subjektu práva a adresáta práva, obecně vymezuje svojí skutkovou podstatu a umožňuje státní moci donucovat k jejímu plnění, popřípadě k ukládání sankcí za její porušení.

Známe více způsobů, jak právní normy rozdělovat, nejdůležitějším dělením pro tuto práci však je třídění podle právní síly, tzv. hierarchie právních norem. Z hlediska právní síly se dále rozeznává absolutní a relativní právní síla. Absolutní právní síla rozděluje právní normy na normy zákonné a podzákonné, relativní právní síla pak určuje nadřazenost některých norem jiným a pravidlo, že podřazená norma nesmí být v rozporu s nadřazenou, která může takovou normu i zrušit.

Soubor obecně závazných právních norem utváří právní předpisy. Absolutní právní síla dělí právní předpisy na zákonné a podzákonné, jinými slovy primární a sekundární. V rámci zákonných právních předpisů známe ještě členění na ústavní zákony, jako nejvyšší vrstvy právních předpisů, a zákony. „V evropském kontinentálním právu to znamená, že zákony tvoří základ právního řádu a všechny podzákonné normy jsou od nich přímo či nepřímo odvozeny“.¹⁶

Relativně se právní předpisy dělí na originární a derivativní (původní a odvozené). Vztah mezi těmito právními předpisy je takový, že derivativní právní předpisy se vydávají na základě a k provedení právních předpisů originárních. Vyskytují se i případy, kdy právní předpisy vyhradí své provedení jinému právnímu předpisu stejné síly, takovéto zdánlivě odvozené právní předpisy se však také považují za právní předpisy originární.¹⁷

¹⁵ Knapp, V., Teorie práva, 1. vydání, Praha, C.H.Beck 1995, str. 148

¹⁶ Knapp, V. a kol., Tvorba práva a její současné problémy, 1. vydání, Linde Praha a.s., 1998, str. 46

¹⁷ Tamtéž, str. 46

2.5 Nařízení

Pojem nařízení se dá vyložit dvěma způsoby, teoretickým a jako část názvu právních předpisů, vydávaných v rámci veřejné správy.¹⁸

V teoretickém smyslu jsou jako nařízení označeny všechny právní normy vydané orgány výkonné moci, tzn. pravomoc vydávat nařízení mají, za podmínek stanovených Ústavou a zákony, vláda, ministerstva a ostatní správní úřady a příslušné orgány obcí a vyšších samosprávných celků ve věcech přenesené působnosti. Z tohoto pohledu by se mohlo nabízet, že nařízení je synonymem pro podzákoný právní předpis. V oblasti teorie má tato myšlenka své zastánce, mnozí ovšem tvrdí, že je třeba odlišit zejména pojmy nařízení a statutární předpisy, protože rozdíly mezi těmito pojmy jsou příliš značné, aby se dalo říci, že statutární předpisy jsou jen územně a osobně omezenými nařízeními.¹⁹

S pojmem nařízení ve smyslu právního předpisu výkonné moci se dále pojí pojem zmocnění k vydávání nařízení. Známe generální a speciální zmocnění. Generální zmocnění se týká nařízení vlády a speciální zmocnění je spojeno s nařízeními správních úřadů a orgánů územní samosprávy.²⁰

Naopak z hlediska české právní úpravy se za nařízení považuje pouze právní akt vlády a nařízení orgánů samosprávy v oblasti působnosti přenesené státní správy.

2.6 Vyhlášky

Jako vyhlášky jsou označené listiny, určené právní úpravou, nebo příslušným orgánem veřejné moci ke zveřejnění.²¹

Právní předpisy vydávané ministerstvy a ostatními ústředními správními úřady, právní předpisy jiných správních úřadů a právnických osob,

¹⁸ Průcha, P., Pomahač, R., Lexikon – Správní právo, 1. vydání, Nakladatelství Jiří Motloch – Sagit, 2002, str. 241

¹⁹ Hendrych, D., Normativní činnost veřejné správy (K problematice nařízení a obdobných předpisů), Pocta prof. JUDr. Karlu Malému, DrSc.: k 65. Narozeninám, 1. vydání, Karolinum, 1995, str. 314

²⁰ Tamtéž, str. 315

²¹ Průcha, P., Pomahač, R., Lexikon – Správní právo, 1. vydání, Nakladatelství Jiří Motloch – Sagit, 2002, str. 597

pokud na základě zvláštního zákona vydávají právní předpisy s celostátní působností, se označují jako vyhláška.²²

Právní předpisy, vydávané zastupitelstvy obcí a vyšších samosprávných celků v oblasti samostatné působnosti, se také označují pojmem vyhláška, přestože formou jsou to statutární předpisy.

2.7 Statutární předpisy

Názory na statutární předpisy se opět různí, jak již bylo uvedeno výše, část teorie považuje statutární předpisy za nařízení s omezenou místní a osobní působností, na druhou stranu, odpůrci této teorie uvádí argumenty, proč statuty považovat za zcela odlišnou formu právních předpisů. Statutární předpisy jsou, stejně jako nařízení, předpisy abstraktní, chybí u nich ale požadavek obecnosti, z důvodu jejich omezené působnosti. Důležitějším rozdílem však je, že zatímco nařízení je možné vydat jen a pouze k provedení zákona, ať už v případě vlády bez zmocnění, nebo se zmocněním pro ministerstva a jiné správní úřady, statutární předpisy může subjekt veřejné správy vydat už na základě své pravomoci vymezené zákonem.²³ Není tedy vázán na zákonné zmocnění a je pouze na jeho vůli, učiní-li tak.

2.8 Vnitřní předpisy

Podstatou vnitřních předpisů je, že směřují vůči subjektům podřízených orgánu, který je vydal. Zpravidla slouží k řízení pracovníků a orgánů, které jsou daným orgánem řízeny a jsou mu podřízeny. Interní předpisy jsou nástrojem operativního řízení výkonu veřejné správy a do jisté míry také zabezpečují její výkon.

²² Zákon č. 309/1999 Sb. o Sběrce zákonů a Sběrce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů, § 1/2

²³ Hendrych, D., Normativní činnost veřejné správy (K problematice nařízení a obdobných předpisů), Pocta prof. JUDr. Karlu Malému, DrSc.: k 65. Narozeninám, 1. vydání, Karolinum, 1995, str. 318

Bude jim věnováno více prostoru v dalších částech této práce, protože se s nimi pojí pár otázek, které si zaslouží větší pozornost, než jen krátkou definici.²⁴

²⁴ Průcha, P., Pomahač, R., Lexikon – Správní právo, 1. vydání, Nakladatelství Jiří Motloch – Sagit, 2002, str. 139

3. Příprava a tvorba podzákoných prováděcích právních předpisů

Příprava prováděcích právních předpisů může být v zásadě dvojí: souběžná či samostatná, v závislosti na tom, má-li vstoupit v účinnost současně se zákonnou úpravou, nebo jde-li o nový prováděcí předpis k dosud platnému zákonu.²⁵

Tvorba podzákoných právních předpisů by měla dodržovat také následující zásady, vyjádřené v Legislativních pravidlech vlády ČR: měla by se soustředit jen na nezbytně nutné případy, držet se v rámci zákona, neměnit či rozšiřovat jeho ustanovení, nepřejímat ustanovení zákona. Dále není možné prostřednictvím prováděcího právního předpisu přenášet zákonem určená oprávnění na nižší orgány, delegovat zmocnění k vydávání dalších prováděcích právních předpisů a zakládat nová práva orgánům, nové povinnosti občanům a vytvářet nové právní instituty.²⁶

K prováděcím podzákoným právním předpisům se tedy pojí zejména princip svrchovanosti zákona, opodstatněnost právního prováděcího předpisu a stabilita zákona. Počet podzákoných právních předpisů každoročně několikanásobně převažuje počet zákonů, na což se také musí brát zřetel.

Smyslem prováděcích právních předpisů je úprava podrobností, které nejsou natolik zásadní, aby byly obsaženy v zákonu samotném. Je na zákonodárném orgánu, aby vždy přezkoumal opodstatnění podzákoného právního předpisu, v zákonu musí své rozhodnutí vyjádřit zmocňovacím ustanovením, kde vymezí, co všechno bude předmětem prováděcího právního předpisu a v jakém rozsahu. Toto platí zejména pro zmocnění o vydání podzákoného právního předpisu ministerstvem nebo jiným ústředním orgánem státní správy s průřezovou působností, kvůli širšímu dopadu takového předpisu.²⁷

Předpokladem pro důsledné dodržení principu souladu prováděcího právního předpisu se zákonem je úplná a přesná formulace úvodního

²⁵ Šin, Z. Tvorba práva. Pravidla, metodika, technika. 1. vydání. Praha, C.H.Beck, 2003, str. 113

²⁶ Tamtéž, str. 113-114

²⁷ Knapp V. a kol., Tvorba práva a její současné problémy, 1. vydání, Linde Praha a.s., 1998, str. 126

ustanovení o zmocnění, určení orgánu, pověřeného vydáním prováděcího předpisu, přesným označením zákona, nebo části zákona, která má být upravena, co je předmětem úpravy, v jakém rozsahu a další náležitosti. To vede také k přehledu souladu podzákoného právního předpisu se zákonem i přehlednosti právní úpravy celkově.²⁸

Odpovědnost za ústavnost a zákonnost prováděcích právních předpisů mají konkrétní legislativní orgány a ochranu ústavnosti a zákonnosti má podle čl. 83 Ústavy ČR Ústavní soud. Mezi jeho pravomoci patří rozhodování o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem a rozhodování o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem.²⁹

Zákon může stanovit, že namísto Ústavního soudu rozhoduje o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu se zákonem, Nejvyšší správní soud.³⁰

²⁸ Knapp V. a kol., Tvorba práva a její současné problémy, 1. vydání, Linde Praha a.s., 1998, str. 127

²⁹ Zákon č. 1/1993 Sb. – Ústava České republiky, čl. 87/1 a, b

³⁰ Tamtéž, čl. 87/3 a

4. Legislativní činnost vlády

Legislativní činnost vlády má svůj základ v Ústavě ČR, konkrétně ve čl. 78, který dává vládě oprávnění k vydávání prováděcích právních předpisů, nařízení. Podobné oprávnění dává Ústava v následujícím článku také ministerstvům, jiným správním úřadům a orgánům územní samosprávy, s jednou zásadní odlišností, totiž, že tito k vydání nařízení na rozdíl od vlády musejí být zákonem výslovně zmocněni. Vláda disponuje tzv. generálním zmocněním, které jí umožňuje vydat prováděcí předpis i k zákonu, ve kterém není výslovné zmocnění obsaženo.³¹

Zvláštní pravidla pro vydávání prováděcích právních předpisů vlády a ministerstev jsou dána v Legislativních pravidlech vlády ČR. Zde jsou upraveny základní zásady tvorby prováděcích právních předpisů, postupy státních orgánů při přípravě návrhů zákonů k předložení vládou Parlamentu ČR a postup přípravy, projednávání, vyhlášení a uveřejňování prováděcích obecně závazných právních předpisů v působnosti vlády a ústředních správních orgánů.³²

Legislativní činnost vlády má tři základní oblasti: právo zákonodárné iniciativy – vytváření návrhů zákonů a jejich předložení Parlamentu ČR, právo vyjádřit se ke všem návrhům zákonů, na jejichž vytváření se vláda nepodílela a právo vydávat nařízení k provedení zákona a v jeho mezích.³³

4.1 Vytváření návrhů zákonů Parlamentu ČR

Proces vytváření návrhu zákona sestává z několika kroků: příprava návrhu právní úpravy příslušným ministerstvem, projednání v připomínkovém řízení, předložení návrhu právní úpravy vládě k projednání, projednání návrhu

³¹ Harvánek, J. a kol., Teorie práva, Plzeň, Aleš Čeněk, 2008, str. 234

³² Tamtéž, str. 235

³³ Šrámek, A. a kol., Tvorba právních norem ve veřejné správě, Praha, Nakladatelství V. Kvasnička, 1995, str. 74

právní úpravy ve vládě, předložení vládního návrhu právní úpravy a jeho projednávání v Poslanecké sněmovně, publikace právní úpravy.³⁴

Návrh právní úpravy, vypracovaný příslušným ministerstvem obsahuje v první řadě zásady tohoto zákona, které tvoří úplný podklad, ze kterého vláda a posléze výbory sněmoven Parlamentu vychází při posuzování efektivity a účelnosti právní úpravy. Vymezují se zde cíle, motivace, obsah, výhody a nevýhody návrhu, součástí jsou i právní a ekonomické rozbory, vyhodnocující dopady navrhované právní úpravy.³⁵

Příslušný ministr předloží vládě návrh zásad, ten se dále předá k posouzení Legislativní radě vlády ČR, jejíž stanovisko je poté pro vládu závazné. Po případných úpravách vytvoří předkladatel společně s Legislativní radou vlády ČR finální znění. Toto znění předloží vláda předsedovi Parlamentu k projednání.

Po schválení zásad se věc vrací zpět k příslušnému ministerstvu, které na základě zásad vypracuje samotný návrh zákona. Dbá se na přesné právní vyjadřování a soulad s platnými právními předpisy. Součástí návrhu jsou zásady zákona, předkládací zpráva, právní úprava, návrhy prováděcích předpisů a důvodová zpráva, obsahující shrnuté informace o nezbytnosti úpravy, cíle, prostředky jejich dosažení a hodnocení právního a ekonomického stavu.³⁶

Návrh zákona se opět předloží k projednání Legislativní radě vlády ČR a po jejím stanovisku vládě. Po odsouhlasení vypracuje předkladatel konečný text zákona, který podepisují předkladatel a předseda vlády. Takto schválený a podepsaný návrh zákona se předloží předsedovi Parlamentu k dalšímu projednání.

Vláda má právo požadovat po Poslanecké sněmovně, aby projednala vládní návrh zákona do tří měsíců od jeho předložení, pokud s tím spojí žádost o vyslovení důvěry.³⁷

Vláda má výlučnou zákonodárnou iniciativu, co se týče návrhu zákona o státním rozpočtu a návrhu státního závěrečného účtu.³⁸ Dále pouze vláda

³⁴ Šrámek, A. a kol., Tvorba právních norem ve veřejné správě, Praha, Nakladatelství V. Kvasnička, 1995, str. 76

³⁵ Harvánek, J. a kol., Teorie práva, Plzeň, Aleš Čeněk, 2008, str. 235

³⁶ Tamtéž, str. 236-237

³⁷ Zákon č. 1/1993 Sb. – Ústava České republiky, čl. 44/3

může navrhnout zákonné opatření Senátu ve věcech, které nesnesou odkladu a vyžadovaly by jinak přijetí zákona, v případě, kdy dojde k rozpuštění Poslanecké sněmovny.³⁹

4.2 Legislativní rada vlády České republiky

Legislativní rada vlády ČR je poradní orgán vlády v oblasti její zákonodárné činnosti. Má 32 členů, zejména externích odborníků, pracujících za symbolickou odměnu. Součástí Legislativní rady vlády ČR je sedm stálých komisí, specializovaných na jednotlivá právní odvětví: dvě komise pro správní právo, komise pro finanční právo, komise pro pracovní právo a sociální věci, komise pro soukromé právo, komise pro trestní právo a komise pro hodnocení dopadů regulace.⁴⁰

Není-li stanoveno jinak, zasedá Legislativní rada vlády ČR jednou za čtrnáct dní.

4.3 Právo vyjádřit se k návrhům zákonů, na jejichž vytváření se vláda nepodílela

Toto právo plyne z článku 44 Ústavy ČR, který dává vládě oprávnění vyjádřit se ke všem návrhům zákonů, a dále stanoví, že nevyjádří-li se do třiceti dnů od doby, kdy jí byl návrh zákona doručen, má se za to, že se vyjádřila kladně.⁴¹ „V odborné literatuře se poukazuje na to, že tato právní fikce může být nevyhovující v případě, že se vláda po ústavní třicetidenní lhůtě vyjádří k návrhu zákona negativně. V takovém případě je nutno dát za pravdu názoru, že Poslanecká sněmovna přihlédně ke skutečnému stanovisku vlády, nikoliv k ústavněprávně presumovanému.“⁴²

³⁸ Zákon č. 1/1993 Sb. – Ústava České republiky, čl. 42/1

³⁹ Tamtéž, čl. 33/1,3

⁴⁰ Vláda České republiky – pracovní a poradní orgány, <<http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/legislativni-rada-vlady-25264>>

⁴¹ Zákon č. 1/1993 Sb. – Ústava České republiky, čl. 44/1,2

⁴² Hendrych, D., Svoboda, C., c. d., str. 68, převzato z: Knapp V. a kol., Tvorba práva a její současné problémy, 1. vydání, Linde Praha a.s., 1998, str. 86

Přípravu stanoviska vlády k návrhům zákonů, jejichž předkladatelem není vláda, upravují Legislativní pravidla vlády ČR.

4.4 Nařízení vlády

Vláda má ústavní pravomoc vydávat nařízení k provedení zákona bez zvláštního zmocnění uvedeného v zákoně, musí jen dodržet povinnost vydání k provedení zákona a v jeho mezích. Zároveň ovšem platí, že tam, kde je účelné a potřebné zabezpečit provedení zákona za pomoci nařízení vlády, je v zákoně vyjádřeno výslovné zmocnění, existence generálního zmocnění slouží pro předem nepředvídané nebo mimořádné okolnosti.⁴³

Pro nařízení vlády platí, stejně jako pro prováděcí právní předpisy obecně, že nemá přejímat ustanovení zákona. Další pravidla, postup přípravy a celý legislativní proces stanoví Legislativní pravidla vlády ČR. Postup je podobný, jako u tvorby návrhu zákona.

Součástí návrhu nařízení vlády je odůvodnění, které má obecnou a zvláštní část. Obecná část obsahuje vysvětlení nezbytnosti navrhované přípravy, odůvodnění jejích hlavních principů, zhodnocení souladu navrhované právní úpravy se zákonem, k jehož provedení je navržena, včetně souladu se zákonným zmocněním k jejímu vydání, je-li nařízení vlády navrhováno na základě tohoto zmocnění, a zároveň zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s předpisy, judikaturou a obecnými právními zásadami Evropské unie. Dále návrh nařízení vlády obsahuje zhodnocení platného právního stavu a odůvodnění nezbytnosti jeho změny, je-li navrhována novela nařízení vlády, předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, dále sociální dopady, včetně dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, a dopady na životní prostředí. Poslední součástí obecné části odůvodnění je zhodnocení současného stavu a dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k rovnosti mužů a žen, je-li hlavním předmětem navrhované právní

⁴³ Šín, Z. Tvorba práva. Pravidla, metodika, technika. 1. vydání. Praha, C.H.Beck, 2003, str. 114-115

úpravy úprava postavení fyzických osob. Zhodnocení musí obsahovat vysvětlení příčin případných rozdílů, očekávaných dopadů nebo očekávaného vývoje, s využitím statistických a jiných údajů členěných na muže a žen jsou-li tyto údaje k dispozici.⁴⁴

Ve zvláštní části jsou odůvodněna jednotlivá ustanovení navrhovaného nařízení, včetně vysvětlení jejich principů, nezbytnosti a účelu. Do zvláštní části se nepřejímají položky obsažené v obecné části odůvodnění.⁴⁵

Obdobně jako u návrhu zákona nastává po doručení návrhu nařízení orgánem, který jej vypracoval, připomínkové řízení. Lhůta pro sdělení připomínek činí 15 pracovních dnů, pokud orgán, který návrh nařízení vlády k připomínkám předkládá, nestanoví lhůtu delší. Lhůtu lze zkrátit na 5 pracovních dnů, jde-li o nařízení stanovující všeobecný vyměřovací základ důchodového pojištění, nebo přepočítávající koeficient a upravující částky pro výpočet základu důchodového pojištění, resp. 10 pracovních dnů, jde-li o návrh nařízení, kterým se zvyšují důchody nebo částky životního minima.⁴⁶

Návrh nařízení vlády, upravený podle výsledků připomínkového řízení, se zašle k projednání vládě, týž den zašle člen vlády návrh nařízení vlády předsedovi vlády a Legislativní radě vlády ČR. Součástí materiálu, kterým se návrh nařízení vlády předkládá vládě a Legislativní radě, je spolu s odůvodněním i předkládací zpráva, pro jejíž obsah platí totéž, co platí pro návrh zákona.

Jde-li o návrh novely nařízení vlády, je součástí materiálu, kterým se návrh nařízení vlády předkládá vládě a Legislativní radě vlády ČR, rovněž text nařízení vlády nebo jeho části v platném znění s vyznačením navrhovaných změn.

Legislativní rada vlády ČR projedná předložený návrh nařízení vlády do 60 dnů ode dne, v němž jí byl návrh nařízení vlády předložen.

Čistopis nařízení vlády ve znění závěrů ze schůze vlády vypracuje orgán, v jehož čele je člen vlády nebo vedoucí jiného ústředního orgánu státní správy, který vládě návrh nařízení vlády předložil. Čistopis nařízení vlády

⁴⁴ Legislativní pravidla vlády České republiky, Část třetí, Hlava I, Čl. 14

⁴⁵ Šín, Z. Tvorba práva. Pravidla, metodika, technika. 1. vydání. Praha, C.H.Beck, 2003, str. 115

⁴⁶ Legislativní pravidla vlády České republiky, Část třetí, Hlava I, Čl. 13/4

vlastnoručně podepisuje člen vlády, který vládě návrh nařízení vlády předložil, a předseda vlády. Poté se nařízení vlády uveřejní ve Sbírce zákonů.⁴⁷

Podíl nařízení vlády na celkovém počtu podzákoných právních předpisů je přibližně deset procent, což nechává značně větší počet prováděcích předpisů ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy. Přestože tento fakt ještě nebyl odborně nijak vysvětlen, nabízí se úvaha, že je to dáno zejména skutečností, že zpracovatelem návrhů zákonů jsou zpravidla ministerstva nebo jiné ústřední orgány, které při vytváření zmocnění pro vydání prováděcího právního předpisu určí jako pověřený orgán spíše sami sebe, než vládu. Vláda se tedy jako legislativní orgán na řízení státu pomocí práva příliš velkou měrou nepodílí. Výjimku tvoří oblast práce a sociálních věcí.⁴⁸

⁴⁷ Legislativní pravidla vlády České republiky, Část třetí, Hlava I, Čl. 15

⁴⁸ Knapp V. a kol., Tvorba práva a její současné problémy, 1. vydání, Linde Praha a.s., 1998, str. 130-131, shodně i Šín, Z. Tvorba práva. Pravidla, metodika, technika. 1. vydání. Praha, C.H.Beck, 2003, str. 116

5. Legislativní činnost ministerstev a jiných správních úřadů

Legislativní činnost ministerstev a jiných správních úřadů je založena článkem 79 Ústavy ČR, který těmto orgánům dává pravomoc vydávat na základě a v mezích zákona právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.

V předchozí kapitole o legislativní činnosti vlády bylo řečeno, že příslušná ministerstva zpracovávají návrhy zákonů, podávaných vládou, dále i jiné právní předpisy, spadající do jejich působnosti, jakož i další návrhy, jejichž přípravu jim vláda uložila. V tom tedy nacházíme druhou oblast normotvorby ministerstev. Tato kapitola bude zčásti zaměřena na techniku a postup výše zmíněných legislativních prací. Druhá část bude rozebírat vyhlášky jako prováděcí právní předpisy ministerstev a jiných správních úřadů.

5.1 Příprava návrhu právního předpisu

Povinnost připravovat návrhy zákonů a jiných právních předpisů, týkajících se věcí, které patří do jejich působnosti, je ministerstvům dána §24 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Samotný postup přípravy návrhu právního předpisu je v rámci jednotlivých ministerstev určen vnitřními předpisy daných ministerstev, které určí, kdo návrh zpracuje, s kým při tom bude spolupracovat, přípravu podkladů, vnitřní připomínkové řízení, odstraňování rozporů, schvalování návrhů a mezirezortní připomínkové řízení, jde-li o návrh, kde je ho potřeba.⁴⁹

⁴⁹ Šrámek, A. a kol., Tvorba právních norem ve veřejné správě, Praha, Nakladatelství V. Kvasnička, 1995, str. 59 - 60

5.1.1 Určení zpracovatele a s kým bude spolupracovat

Návrh právního předpisu je v rámci ministerstva zpravidla připravován takovým odborným útvarem, který má k danému tématu věcně nejbližší, za spolupráce s legislativním útvarem. Legislativní útvar nese odpovědnost za právní stránku věci, zatímco technické a ekonomické útvary jsou odpovědné za zpracování ekonomických a technických částí. Proto je součinnost útvarů nutná již od počátku procesu přípravy právního předpisu.

Tato spolupráce má zajistit zejména návaznost připravovaného právního předpisu na právní řád, logickou strukturu, správné a úsporné použití právního jazyka, popř. i slučitelnost s právem Evropské unie.

Organizace spolupráce by měla fungovat tak, aby společným zpracovatelem a tím pádem i budoucím předkladatelem právního předpisu byl legislativní útvar. Blíže je to stanoveno ve vnitřních legislativních pravidlech ministerstva.

Stejný postup se uplatní u přípravy nařízení vlády a opatření ministerstva.

Dotýká-li se připravovaná úprava více odborných útvarů, je možná spolupráce různých odborných útvarů ministerstva, případné negativní kompetenční spory by měl řešit vnitřní předpis a rozhodovat o nich by měl nejbližší společně nadřízený vedoucí pracovník.

Příprava právního předpisu může probíhat pod vedením speciální komise v čele s vedoucím pracovníkem ministerstva. Členy této komise mohou být po domluvě s vedoucími dalších ministerstev nebo jiných správních úřadů také odborní pracovníci těchto úřadů, čímž se zajistí příznivé podmínky pro průběh následného mezirezortního připomínkového řízení. Tento postup je běžnější při přípravě právního předpisu v časovém tlaku.⁵⁰

⁵⁰ Šrámek, A. a kol., Tvorba právních norem ve veřejné správě, Praha, Nakladatelství V. Kvasnička, 1995, str. 60 - 62

5.1.2 Příprava podkladů

Přípravu podkladů má v rámci ministerstva na starosti zpracovatel, tzn. příslušný věcný útvar, toto pravidlo by opět mělo být podloženo interním předpisem ministerstva.

Podkladem pro přípravu právních předpisů jsou zpravidla věcné materiály, provádějící rozbor daného problému a dávající způsob řešení právně závazným způsobem. Jde o materiály na úrovni jednotlivých ministerstev a správních úřadů, projednávané a přijímané vedením, materiály projednávané vládou či poradou ministrů a v určitých oblastech i specializované externí rozborů. Součástí podkladů je také právní rozbor a zhodnocení dosavadní úpravy. V neposlední řadě se přihlíží k evropskému právu a slučitelností připravovaného předpisu s právem Evropské unie.

5.1.3 Vnitřní připomínkové řízení

Vnitřní připomínkové řízení je v procesu přípravy právního předpisu klíčovou fází na úrovni ministerstva. Od vyřešení poznámek a připomínek uvnitř ministerstva se odvíjí kvalita projednávání návrhu právního předpisu ve vedení. „Lze jej definovat jako zaujímání autoritativního stanoviska určitého odborného útvaru ministerstva k návrhu právního předpisu.“⁵¹

Je třeba jej organizovat na úrovni ředitelství jednotlivých odborů ministerstva, za účelem jeho hodnotnosti vůči vedení. Interní předpisy upravující přípravu právních předpisů by měla stanovit rozsah připomínkových míst, přičemž legislativní útvar a útvar rezortní kontroly se účastní povinně. Dalším povinně se účastnícím odborem by měl být útvar pro evidenci vnitřních předpisů ministerstva a vydávání ministerského věstníku, v případech, kdy se jedná o interní předpis.⁵²

Vedle vymezení připomínkových míst je důležité také poskytnout k připomínkám dostatečnou lhůtu, v závislosti na složitosti a rozsahu

⁵¹ Šrámek, A. a kol., Tvorba právních norem ve veřejné správě, Praha, Nakladatelství V. Kvasnička, 1995, str. 63

⁵² Tamtéž, str. 63

připravované úpravy. Lhůta by nikdy neměla být kratší než pět dnů k vyjádření stanoviska dožádaných útvarů.

Nedojde-li během stanovené lhůty k vyjádření, usuzuje z toho zpracovatel, že dotčený útvar žádné připomínky nemá, na druhou stranu, podá-li takový útvar připomínky opožděně, je-li to stále možné, měl by zpracovatel k těmto připomínkám přihlédnout. Nepodání připomínek se také poznamenává v předkládací zprávě návrhu pro vedení ministerstva.

5.1.4 Odstraňování rozporů

Diskuze týkající se připomínek doručených během vnitřního připomínkového řízení probíhá nejprve na úrovni útvaru zpracovatele a připomínkových míst. Pokud nedojde k vyřešení rozporů, přesune se na úroveň ředitelství odborů. Ředitel odboru zpracovatele rozhodne o výsledku přetrvávajícího sporu a sepíše o tom rozporový list. Není-li připomínka přijata, musí být její odmítnutí odůvodněno vedení ministerstva ve formě samostatné přílohy, nebo jako součást předkládací zprávy. O právních připomínkách vždy rozhoduje legislativní útvar ministerstva, a to i když dané připomínky nevznesl.

5.1.5 Schvalování návrhu

Schválením návrhu právního předpisu se rozumí schválení v rámci ministerstva, z něhož návrh vzešel. Po schválení vedením je návrh předložen k mezirezortnímu připomínkovému řízení.⁵³

Projednání ve vedení ministerstva se účastní ředitel odboru, který návrh zpracoval, spolu s dalšími pracovníky odboru, je-li jich potřeba k zodpovězení dotazů, objasnit souvislosti nebo podat vysvětlení k návrhu. Dále se jednání účastní ředitel legislativního útvaru ministerstva, jehož přítomnost je nezbytná a vyplývá již z povahy věci.

⁵³ Šrámek, A. a kol., Tvorba právních norem ve veřejné správě, Praha, Nakladatelství V. Kvasnička, 1995, str. 64

Interní legislativní předpisy mohou stanovit, že věcný útvar a legislativní útvar jsou společnými předkladateli, což je odůvodněno tím, že legislativní útvar je odpovědný za právní úroveň návrhu a návaznost na dosavadní právní úpravu.

5.1.6 Příprava mezirezortního připomínkového řízení

Po projednání návrhu právního předpisu ve vedení ministerstva vzniká na základě zápisu z jednání konečná formulace návrhu. Tato finální verze se překládá ministrovi, nebo pověřenému náměstkovi k předání do mezirezortního připomínkového řízení.

Součástí návrhu je důvodová zpráva, jedná-li se o návrh zákona, nebo nařízení vlády, jde-li o návrh vyhlášky, je její součástí odůvodnění, obsahující ekonomický, právní a politický rozbor. Vedle těchto rozborů je účelem důvodové zprávy i odůvodnění celková charakteristika navrhované úpravy, vysvětlení jednotlivých ustanovení, jejich vzájemných vztahů a souvislostí, souvislostí s právním řádem celkově a slučitelností s právem Evropské unie.

Význam důvodové zprávy a odůvodnění lze najít i z hlediska interpretačního a z hlediska aplikace navrhovaného zákona.⁵⁴

5.2 Mezirezortní připomínkové řízení

5.2.1 Okruh připomínkových míst

Po projednání návrhu právního předpisu vedením ministerstva nastupuje na úrovni ministra, popř. pověřeného náměstka mezirezortní připomínkové řízení. Stejně se postupuje, připravuje-li návrh jiný správní úřad s celostátní působností, koordinuje-li ho příslušný ministr.

Mezirezortní připomínkové řízení má za cíl rozšíření, legislativní a obsahové dopracování návrhu právního předpisu a ujasnění jeho postavení a

⁵⁴ Šrámek, A. a kol., Tvorba právních norem ve veřejné správě, Praha, Nakladatelství V. Kvasnička, 1995, str. 64 - 66

vztahů v právním řádu. Je to rozhodující fáze přípravy návrhu právního předpisu pro rozsah a obsah návrhu, vytváří do jisté míry základ finální podoby návrhu zákona, či prováděcího předpisu.

Okruh připomínkových míst je ideálně co nejširší a měla by existovat neopomenutelná připomínková místa, účastníci se mezirezortního připomínkového řízení. Dalšími účastníky, kteří připadají v úvahu, jsou profesní komory, svazy podnikatelů, právnické fakulty, vědecká pracoviště, apod., v závislosti na obsahu návrhu právního předpisu a vhodnosti účasti takových subjektů.⁵⁵

5.2.2 Lhůty ke stanoviskům

Lhůta ke stanovisku má v mezirezortním připomínkovém řízení značný význam, ve vztahu ke kvalitě připomínek, tím pádem i pro kvalitu mezirezortního připomínkového řízení celkem. Lhůta pro sdělení připomínek činí 20 pracovních dnů, pokud orgán, který návrh zákona k připomínkám předkládá, nestanoví lhůtu delší. Tato lhůta pro sdělení připomínek neplatí, pokud vláda uloží vypracovat návrh zákona z důvodu naléhavosti v termínu, který neumožňuje výše uvedenou lhůtu dodržet. V tomto případě lhůtu pro sdělení připomínek stanoví orgán, který návrh zákona k připomínkám předkládá, tato lhůta však nesmí být kratší než 5 pracovních dnů. Lhůtu pro sdělení připomínek k návrhu zákona o státním rozpočtu na příslušný rok stanoví Ministerstvo financí, tato lhůta však nesmí být kratší než 10 pracovních dnů.⁵⁶

5.2.3 Odstraňování rozporů z mezirezortního připomínkového řízení

Nehodlá-li předkladatel přijmout větší počet připomínek od několika připomínkových míst, svolá se k projednání připomínek účastníků mezirezortního připomínkového řízení mezirezortní porada, a to na úrovni

⁵⁵ Šrámek, A. a kol., Tvorba právních norem ve veřejné správě, Praha, Nakladatelství V. Kvasnička, 1995, str. 66 - 68

⁵⁶ Legislativní pravidla vlády České republiky, Část druhá, Hlava II, Čl. 8/3-5

ředitelství příslušného odboru předkladatele. Případná neúčast určitého účastníka připomínkového řízení se nevykládá jako odstoupení od připomínky.

Možnosti projednání připomínek z mezirezortního připomínkového řízení jsou dvojí, hromadná mezirezortní porada a samostatná mezirezortní jednání s jednotlivými připomínkovými místy. Druhá možnost je použitelná v případě menšího počtu připomínek a nese s sebou tu nevýhodu, že s případnou změnou, vzniklou tímto jednáním, může nesouhlasit další účastník mezirezortního připomínkového řízení.

Ať mezirezortní porady, či samostatného mezirezortního projednání se účastní pracovníci oprávnění přijmout jednoznačné stanovisko, zda na připomínce trvají, nebo se jí vzdávají. Součástí řízení je prezence účastníků a měl by být i zápis z jednání.

V případě, že by předkladatel přijal všechny připomínky, nebo by naopak žádné připomínky nebyly vzneseny, není třeba již z logiky věci konat ani mezirezortní poradu, ani samostatné projednání připomínek.⁵⁷

Nepodaří-li se odstranit některé připomínky jednáním mezirezortní porady nebo samostatným jednáním s ministerstvy na úrovni ředitelství odborů, je třeba přesunout jednání na úroveň ministrů nebo jimi pověřených náměstků, a teprve na základě výsledku tohoto projednání vytvořit pro vládu závěr, je-li, nebo není-li návrh právního předpisu předkládaný vládě s rozporem. Z takového jednání je třeba vypracovat zápis, který může být přiložen k návrhu právního předpisu, předkládaného vládě. Tento zápis podepisují účastníci jednání, tzn. vedoucí pracovníci ministerstev.⁵⁸

5.3 Náležitosti návrhu předkládaného vládě

Náležitosti návrhu materiálu pro jednání schůze vlády obsahující návrh právního předpisu předkládaného vládě stanoví Jednací řád vlády a dále je určují Legislativní pravidla vlády. Skládá se z obálky materiálu, návrhu usnesení vlády, předkládací zprávy, samotného návrhu právního předpisu, včetně důvodové zprávy, a vyhodnocení připomínkového řízení.

⁵⁷ Šrámek, A. a kol., Tvorba právních norem ve veřejné správě, Praha, Nakladatelství V. Kvasnička, 1995, str. 69

⁵⁸ Tamtéž, str. 69 - 70

5.3.1 Obálka materiálu

Obálka materiálu obsahuje název předkladatele, jednací číslo předkladatele, titul „Pro schůzi vlády“, název předkládaného materiálu, důvod předložení vládě, obsah materiálu v jednotlivých bodech, jméno, příjmení, titul, funkce předkladatele, datum a místo a pořadové číslo materiálu. Rozlišuje se také materiál obsahující a neobsahující utajované informace, v případě materiálu obsahující utajované informace obsahuje obálka ještě stupeň utajení a počet utajovaných a neutajovaných příloh materiálu.

5.3.2 Návrh usnesení vlády

V návrhu usnesení vlády je třeba zmínit vyjádření vlády, že schvaluje předložený návrh zákona, a uvést zmocnění předsedy vlády k předložení takového návrhu Parlamentu ČR k dalšímu projednání ve formě vládního návrhu zákona. Zároveň je nutné pověřit příslušného ministra vypracování konečného znění návrhu zákona a nakonec je třeba uložit členu vlády, který návrh zákona předložil, aby jej v Parlamentu ČR jménem vlády zdůvodnil.

V případě nařízení vlády je nutno uvést schválení vládou a uložení předkládajícímu ministrovi, aby vypracoval konečné znění nařízení vlády, podepsal je a předložil k podpisu předsedovi vlády.⁵⁹

5.3.3 Předkládací zpráva

Předkládací zpráva obsahuje stručné vyjádření účelu sledovaného předloženým návrhem zákona, sdělení, zda a s kterými jinými ministerstvy, nebo jinými ústředními orgány státní správy byl návrh zákona vypracován ve spolupráci, pokud tuto spolupráci uložila vláda, sdělení, která připomínková místa nezaslala připomínky, resp. sdělení, že k předloženému návrhu zákona připomínky nemají ani ke dni, kdy byly práce na materiálu před jeho

⁵⁹ Šrámek, A. a kol., Tvorba právních norem ve veřejné správě, Praha, Nakladatelství V. Kvasnička, 1995, str. 72

předložením vládě ukončeny, vymezení připomínek, které jsou předkládány vládě k projednání jako rozpor, jenž se nepodařilo vyřešit, a stanovisko orgánu, který je předkladatelem návrhu zákona vládě, k této připomínce, uvedení připomínek, které byly připomínkovými místy označeny jako zásadní, kterým nebylo vyhověno, s uvedením, který orgán připomínku uplatnil a z jakého důvodu jí nebylo vyhověno. Uvedená připomínka není předmětem rozporu, i když ji tato připomínková místa označila za zásadní.⁶⁰

5.3.4 Návrh právního předpisu

Vlastní normativní text je logickou a nevýznamnější součástí návrhu právního předpisu, předkládaného vládě. Je vypracovaný podle Legislativních pravidel vlády ČR a jeho nedílnou částí je důvodová zpráva.

Důvodová zpráva má obecnou a zvláštní část. Obecná část obsahuje zhodnocení platného právního stavu, včetně zhodnocení současného stavu ve vztahu k rovnosti mužů a žen, je-li hlavním předmětem navrhované právní úpravy úprava postavení fyzických osob. Zhodnocení musí obsahovat vysvětlení příčin případných rozdílů, očekávaných dopadů nebo očekávaného vývoje, s využitím statistických a jiných údajů členěných na muže a ženy, jsou-li tyto údaje k dispozici. Důvodová zpráva dále zahrnuje odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy, včetně dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k rovnosti mužů a žen v rozsahu viz výše.

Důvodová zpráva také vysvětluje nezbytnost navrhované právní úpravy v jejím celku, hodnotí soulad navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky, zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie nebo obecnými právními zásadami práva Evropské unie, popřípadě i s legislativními záměry a s návrhy předpisů Evropské unie. V důvodové zprávě se uvedou též výsledky jednání a konzultací s orgány Evropské unie o věcech týkajících se navržené právní úpravy, včetně závěrů a závazků, které z těchto jednání vyplynuly, zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána.

⁶⁰ Legislativní pravidla vlády České republiky, Část druhá, Hlava II, Čl. 10/4, 5

Odůvodnění dále rozebírá předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, dále sociální dopady, včetně dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, a dopady na životní prostředí.

Závěrem může důvodová zpráva obsahovat i odůvodnění návrhu, aby Poslanecká sněmovna vyslovila s návrhem zákona souhlas již v prvním čtení, pokud se to navrhuje.

Zvláštní část důvodové zprávy se člení podle jednotlivých paragrafů navrhovaného zákona, nebo v případě novely zákona podle jednotlivých článků a jednotlivých bodů novely. Výjimečně lze členit zvláštní část důvodové zprávy podle skupin paragrafů nebo podle skupin bodů novely. Zvláštní část důvodové zprávy obsahuje odůvodnění jednotlivých navrhovaných ustanovení zákona, vysvětlení jejich účelu, principů, nezbytnosti, případně obsahuje i srovnání s platným právním stavem. Do odůvodnění jednotlivých navrhovaných ustanovení se nepřijímá text těchto ustanovení, ani text a argumentace, obsažené v obecné části důvodové zprávy. Vyžaduje-li naléhavý obecný zájem, aby zákon nabyl účinnosti dnem jeho vyhlášení, uvedou se důvody, které k tomu vedou, v odůvodnění ustanovení o nabytí účinnosti zákona.⁶¹

5.3.5 Vyhodnocení připomínkového řízení

Pro projednání návrhu právního předpisu má značný význam také vyhodnocení mezirezortního připomínkového řízení. Je třeba uvést přehled orgánů, kterým byl materiál zaslán ke stanovisku, datum, v němž byl materiál rozeslán a lhůtu stanovenou předkladatelem pro sdělení stanoviska, výsledky připomínkového řízení, včetně sdělení, že materiál je předkládán bez rozporů, případně s popisem rozporů, které se nepodařilo odstranit.⁶²

Materiál, který byl předmětem připomínkového řízení, lze považovat za bezrozporný v případech, že předkladatel připomínky bezvýhradně akceptoval,

⁶¹ Legislativní pravidla vlády České republiky, Část druhá, Hlava II, Čl. 9/1,2,4

⁶² Jednací řád vlády České republiky, Článek IV, odst. 7/d

připomínající místo prohlásilo, že na připomínkách netrvá, nebo došlo-li v rámci jednání o připomínkách k dohodě předkladatele a připomínkového místa, jejímž důsledkem je akceptování připomínky, odstoupení od připomínky, nebo vypracování nového znění rozporného místa návrhu.⁶³

5.4 Vyhlášky ministerstev a jiných správních úřadů

Vyhlášky jsou způsobem přímého provedení zákona, který mají ministerstva a jiné správní úřady k dispozici, a patří mezi prováděcí právní předpisy. Rozdíl mezi prováděcími předpisy vlády a prováděcími předpisy je za prvé v tom, že zatímco pro podzákonný právní předpis vydávaný vládou stanoví ústava povinně formu nařízení, pro právní předpisy ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ústava žádnou zvláštní formu neurčuje. Pouze v zákoně o sbírce zákonů je stanoveno, že právní předpisy vydávané ministerstvy a jinými ústředními správními úřady se označují názvem vyhláška.⁶⁴

Druhý rozdíl spočívá v tom, že na rozdíl od vlády, ministerstva a ostatní správní úřady potřebují k vydání podzákonného právního předpisu výslovné zákonné zmocnění.⁶⁵

Zákonné zmocnění lze několika způsoby rozdělit. V první řadě můžeme rozlišit kogentní a dispozitivní zmocnění.

Kogentní zmocnění stanoví, že příslušné ministerstvo nebo správní úřad je povinen prováděcí právní předpis vydat, s nesplněním této povinnosti však právní řád nespojuje žádnou sankci. Na druhou stranu, v některých případech je zákonné zmocnění formulováno takovým způsobem, že bez jeho provedení není zákon vůbec aplikovatelný, nebo je aplikovatelný jen v omezeném rozsahu. Taková zákonná zmocnění jsou vyjádřena např. slovy „v rozsahu stanoveném prováděcím předpisem“ nebo „nad míru stanovenou prováděcím předpisem“ apod. V jiných případech nemá neprovedení kogentního

⁶³ Šrámek, A. a kol., Tvorba právních norem ve veřejné správě, Praha, Nakladatelství V. Kvasnička, 1995, str. 73 - 74

⁶⁴ Šín, Z. Tvorba práva. Pravidla, metodika, technika. 1. vydání. Praha, C.H.Beck, 2003, str. 116

⁶⁵ Zářecký, P., Zákonné zmocnění pro vládu, ministerstva a jiné správní úřady k vydávání prováděcích právních předpisů, Správní právo 2/2007, str. 66

zákonného zmocnění vliv na aplikovatelnost nebo na omezení aplikovatelnosti zákona.

Zákonné zmocnění dispozitivní ponechává rozhodnutí o vydání či nevydání na uvážení zmocněného ministerstva nebo jiného správního úřadu.

Vzhledem k tomu, že tyto prováděcí právní předpisy jsou vydávané na základě zmocnění, k provedení a v mezích určitého zákona, v případě zrušení takového zákona nemají nárok na další existenci, měly by tedy být zrušeny zároveň s takovým zákonem.⁶⁶

Jiným způsobem, jakým je možno členit zákonná zmocnění, je podle podmínek, kladených na zmocněného zákonodárcem. Ty jsou pro zmocněné ministerstvo, popř. jiný správní úřad, závazné, protože prováděcí právní předpisy mohou být vydány jen na základě zákona a v jeho mezích.

První skupinou podmínek jsou požadavky, aby zmocněný projednal návrh podzákonného právního předpisu s jiným subjektem. Jedná se zpravidla o případy blízkosti kompetencí, provedení kompetence bezprostředně souvisí s kompetencí jiného subjektu. Tato podmínka nemá příliš velký praktický význam, protože návrhy právních předpisů procházejí připomínkovým řízením, ve kterém se jiná ministerstva mohou k návrhu předpisu vyjádřit a případné spory se řeší projednáváním.

V druhé skupině podmínek nacházíme požadavek dohody mezi zmocněným a dalším správním úřadem. Většinou se jedná o případy kompetenčního průniku. Vydaný prováděcí právní předpis ve svém záhlaví cituje zákonné zmocnění a informuje o svém vydání v dohodě s určitým správním úřadem.

Zde můžeme ovšem narazit na závažný problém, kdy je pověřené ministerstvo nebo jiný správní úřad povinno vydat prováděcí předpis, zároveň však nedojde k dohodě s daným správním úřadem. Proto existují pochybnosti o funkčnosti a oprávněnosti této podmínky.

Poslední skupinou podmínek jsou podmínky společného vydání prováděcího předpisu, to pokud předmět právní úpravy spadá do kompetence dvou a více úřadů, které by ho mohly vydat i samostatně. Tuto podmínku

⁶⁶ Zářecký, P., Zákonná zmocnění pro vládu, ministerstva a jiné správní úřady k vydávání prováděcích právních předpisů, Správní právo 2/2007, str. 79

můžeme tedy považovat spíše za oprávnění dvou a více ministerstev vydat společnou vyhlášku.⁶⁷

5.4.1 Náležitosti vyhlášek

Náležitosti vyhlášky jsou do značné míry podobné s náležitostmi nařízení vlády, stejně tak pro předložení návrhu vyhlášky k připomínkám se použijí obdobně pravidla pro předložení k připomínkám návrhu nařízení vlády. Lhůta pro sdělení připomínek činí patnáct pracovních dnů, nestanoví-li předkládající orgán lhůtu delší. Součástí návrhu vyhlášky je odůvodnění, které lze k zajištění jeho přehlednosti členit na obecnou a zvláštní část, v ostatním pro obsah odůvodnění platí totéž, co pro odůvodnění přiložené k návrhu nařízení vlády. Návrh vyhlášky, upravený v rámci připomínkového řízení, se předloží k podpisu členovi vlády nebo vedoucímu jiného ústředního orgánu státní správy, současně se mu předloží k informaci stanoviska, která k tomuto návrhu vyhlášky zaujali účastníci připomínkového řízení. Poté je podána žádost o uveřejnění vyhlášky ve Sbírce zákonů.

Je-li vyhláška vydávána na základě zákonného zmocnění, které vyžaduje, aby byla vydána například v dohodě nebo po projednání s jiným orgánem, uvede se v žádosti o uveřejnění ve Sbírce zákonů, že tento požadavek byl splněn.⁶⁸

⁶⁷ Zářecký, P., K normotvorné činnosti ministerstev a jiných správních úřadů, Správní právo 3/96, str. 132 – 139

⁶⁸ Legislativní pravidla vlády ČR, Část třetí, Hlava II, čl. 16

6. Právní předpisy samosprávy

Právní normotvorba územní samosprávy je zaručena Ústavou ČR a to v článku 79 odst. 3 a článku 104 odst. 3 a dále je rozvedena v zákoně o obcích (obecním zřízení) a zákoně o krajích (krajské zřízení). Právní předpisy územní samosprávy můžeme rozdělit podle subjektu územní samosprávy, podle ústavního zmocnění, podle působnosti z hlediska rozdělení veřejné správy a podle obligatornosti a fakultativnosti vydání těchto předpisů.

6.1 Dělení podle subjektu územní samosprávy

Právní předpisy v rámci územních samosprávy vydávají základní územní samosprávné celky, obce, a vyšší územní samosprávné celky, kraje. Orgány, které vydávají právní předpisy v rámci samostatné působnosti, jsou u obcí i krajů zastupitelstva a vydávané právní předpisy se nazývají obecně závazné vyhlášky. V případě přenesené působnosti jsou vydávajícími orgány rady a právní předpisy se nazývají nařízení. Nemá-li obec zřízenou radu, vydává nařízení zastupitelstvo obce.⁶⁹

6.2 Dělení podle ústavního oprávnění

Jak již bylo psáno výše, v Ústavě ČR je právo územních samosprávných celků vydávat právní předpisy vyjádřeno na dvou místech, ve hlavě III. a ve hlavě VII.

Podle čl. 79 odst. 3 jde o vydání podzákonného právního předpisu na základě a k provedení zákona, k jejichž vydání je třeba výslovného zákonného zmocnění, tzn. právní předpisy derivativní. Jedná se o výkon státní moci.⁷⁰

Právními předpisy podle čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR rozumíme předpisy vydávané v rámci samosprávy, ke kterým požadavek speciálního zákonného

⁶⁹ Kadečka, S., Právo obcí a krajů v České republice, 1. vydání, Praha, C.H.Beck, 2003, str. 142 – 144, 253

⁷⁰ Zářecký, P., K normotvorné činnosti obcí (vyšších územních samosprávných celků), Správní právo 2/96, str. 65 – 72

zmocnění není, tady hovoříme o obecně závazných vyhláškách. Jde tedy o právní předpisy originární.⁷¹

Toto rozdělení je úzce spjato s rozdělením následujícím.

6.3 Dělení podle působnosti z hlediska rozdělení veřejné správy

6.3.1 Obecně závazné vyhlášky

Obecně závazné vyhlášky vydávají zastupitelstva obcí a krajů, opravňuje je k tomu Ústava ČR a příslušné zákony o obecním, resp. krajském zřízení. Zcela volně však umožňují vydávat jen obecně závazné vyhlášky nestanovící povinnost, např. obecně závazná vyhláška o zřízení obecní policie, nebo obecně závazná vyhláška o vymezení jiných obecních symbolů než znak a vlajku.⁷²

Omezení nacházíme u obecně závazných vyhlášek, které ukládají povinnosti. Obec může povinnosti ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány, dále pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku, k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti, jinak pouze, stanoví-li tak zvláštní zákon.⁷³ To znamená, že chce-li obec obecně závaznou

⁷¹ Zářecký, P., K normotvorné činnosti obcí (vyšších územních samosprávných celků), Správní právo 2/96, str. 65 – 72

⁷² Kopecký, M., Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva, Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, str. 141 – 143

⁷³ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, § 10

vyhláškou uložit jiné než výše uvedené povinnosti, musí k tomu být zmocněna jiným zákonem.

Pro kraje jsou pravidla vydávání obecně závazných vyhlášek ukládajících povinnosti ještě přísnější, protože obecně závaznou vyhláškou kraje vydanou zastupitelstvem v mezích jeho samostatné působnosti lze ukládat povinnosti fyzickým a právnickým osobám, jen stanoví-li tak zákon.⁷⁴

6.3.2 Nařízení obcí a krajů

Nařízení jsou právní předpisy obcí a krajů vydávané v rámci přenesené působnosti. K jejich vydání je potřeba speciální zákonné zmocnění a musí se řídit nejen zákony, ale i podzákonnými předpisy vydanými v mezích zákonů a k jejich provedení. Oprávněny k vydávání nařízení jsou rada obce nebo kraje, a pokud nemá obec zřízení radu, tak zastupitelstvo obce.

Obec s rozšířenou přenesenou působností je oprávněna vydávat nařízení pro celý správní obvod své rozšířené působnosti.⁷⁵

Mezi nařízení obcí patří určení, kde lze konat shromáždění bez oznámení, vymezení oblastí obce, ve kterých lze užívat místní komunikace za sjednanou cenu, omezení užití místních komunikací, podmínky odstraňování sněhu, náledí a závad ve schůdnosti z komunikací, stanovení maximálních cen, tržní řád, cenová mapa stavebních pozemků, mimořádná veterinární opatření na návrh krajské veterinární správy, krizová opatření v nouzovém stavu nebo ve stavu nebezpečí, omezení stání nákladních vozidel, smogový regulační řád pro zdroje znečištění ovzduší.⁷⁶

Obce s rozšířenou působností upravují pomocí nařízení vymezení silnic, na kterých se nezajišťuje sjízdnost a schůdnost odstraňováním sněhu a náledí, zákaz rušivých činností pro ochranu přírody, zákaz vstupu do lesa, záměr zadat zpracování lesní hospodářské osnovy, nařízení mimořádných opatření v lese.

⁷⁴ Zákon č. 129/2000 Sb. o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, § 6

⁷⁵ Kopecký, M., Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva, Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, str. 152 – 153

⁷⁶ Koudelka, Z., Právní předpisy samosprávy, 2. Vydání, Praha, Linde Praha, a.s. – Právnické a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořinské a Jana Tuláčka, 2008, str. 58

Nařízení kraje se týkají požárního řádu kraje a stanovení plošného pokrytí kraje jednotkami požární ochrany, zdrojů vody k hašení a stanovení požární ochrany ve zvláštních případech, stanovení maximálních cen, zřízení přírodního parku, nařízení mimořádných opatření v lese, které přesahují obvod obce s rozšířenou působností, vymezení silnic, na kterých se nezajišťuje sjízdnost a schůdnost odstraňováním sněhu a náledí, stanovení náhrady za poskytnutí věcných prostředků pro zabezpečení obrany státu, regulační řád pro smogové situace.⁷⁷

6.4 Dělení podle obligatornosti a fakultativnosti vydání předpisů samosprávy

Obligatorní právní předpisy jsou takové předpisy, které územní samospráva musí ze zákona vydat. V oblasti samostatné působnosti sem patří statuty územně členěných statutárních měst a obecně závazné vyhlášky stanovící územní obvody základních škol, zřizuje-li obec více škol, nebo zřizuje-li školu svazek obcí, jehož členem je daná obec.

V oblasti přenesené působnosti se za obligatorní nařízení považují taková, na která je v zákoně odkazováno pomocí věty obec (kraj) vydá (přijme) nařízení.

Dále jsou územní samosprávné celky povinny vydat právní předpisy, kterými se ruší dosavadní právní předpisy, došlo-li u nich ke zrušení zákonného zmocnění nebo byla-li u nich zúžena věcná působnost územní samosprávy.

Fakultativních právních předpisů územních samosprávných celků je většina obecně závazných vyhlášek v oblasti samostatné působnosti. Záleží u nich pouze na vůli obce či kraje, vydá-li takový předpis. V oblasti přenesené působnosti jsou to taková nařízení, jejichž zákonné zmocnění obsahuje slova obec (kraj) může vydat nařízení.⁷⁸

⁷⁷ Koudelka, Z., Právní předpisy samosprávy, 2. Vydání, Praha, Linde Praha, a.s. – Právnícké a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořinské a Jana Tuláčka, 2008, str. 58 – 59

⁷⁸ Tamtéž, str. 62

6.5 Působnost právních předpisů územních samosprávných celků

U právních předpisů územní samosprávy rozeznáváme působnost věcnou, místní, časovou a osobní.

6.5.1 Působnost věcná

Věcná působnost vymezuje oblast společenských vztahů, které jsou upravovány právními předpisy územních samosprávných celků. Do této oblasti spadají úkoly obcí či krajů týkající se řešení místních záležitostí v rámci veřejné správy, tzn. v rámci samostatné i přenesené působnosti.

Z hlediska věcné působnosti právních předpisů územní samosprávy je důležité, aby nepřekračovaly věcnou působnost obce nebo kraje, jinak riskují protizákonnost nebo dokonce protiústavnost. Právní předpisy územních samosprávných celků by také neměly upravovat to, co již upravuje zákon nebo jiný prováděcí předpis k takovému zákonu určený, ledaže by zákon výslovně umožňoval zvláštní úpravu daného území.⁷⁹

V rámci věcné působnosti rozlišujeme samostatnou a přenesenou působnost územní samosprávy, což je vyjádřeno vydávanými předpisy. V samostatné působnosti jsou vydávány obecně závazné vyhlášky, zatímco v přenesené působnosti jsou vydávána nařízení. Je proto třeba rozlišit, které konkrétní činnosti územních samosprávných celků se budou řešit v samostatné a které v přenesené působnosti. Ze zákonů o obecním a krajském zřízení vyplývá, že zákon musí zmocněním stanovit, že daná problematika spadá do přenesené působnosti územní samosprávy, nestanoví-li tak, jedná se vždy o působnost samostatnou.⁸⁰

Věcná působnost se může samozřejmě také změnit, čímž se zároveň změní územních samosprávných celků k vydání právních předpisů. Například to, co bylo dříve posuzováno jako samostatná působnost vykonávána obecně závaznou vyhláškou, může být novelizací zákona změněno na výkon přenesené

⁷⁹ Koudelka, Z., Právní předpisy samosprávy, 2. Vydání, Praha, Linde Praha, a.s. – Právnícké a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořinské a Jana Tuláčka, 2008, str. 70

⁸⁰ Vedral, J., Nařízení nebo vyhláška?, Moderní obec 7/2001, str. 31 – 32

státní správy. Takovou zákonnou změnou nedojde automaticky k zrušení právních předpisů územní samosprávy, které daný problém upravují. Nejsou-li po změně věcné působnosti právní předpisy v rozporu s hmotně právní zákonnou úpravou, mohou být dále používány beze změny. Pokud by však došlo novelizací zákona k zúžení působnosti veřejné moci, staly by se dotčené právní předpisy územní samosprávy protiústavními a musely by být zrušeny.⁸¹

6.5.2 Působnost místní

Místní působností rozumíme vymezení oblasti, na níž ty které právní předpisy upravují dané okruhy společenských vztahů. Je možné, že územní samosprávný celek chce právním předpisem upravit vztahy jen části svého území, proto je nutné přesně stanovit, pro jaké oblasti právní předpis platí. To se týká statutárních měst dělených na městské části či obvody a obcí složených z více katastrálních území. Není-li tak uvedeno, platí právní předpis pro celé obce nebo kraje. Toto vyplývá přímo ze zákona o obecním, popř. krajském zřízení a ústavního charakteru obcí a krajů jako veřejnoprávních územních korporací.

V případě sloučení nebo připojení obce je povinnou součástí dohody určení právních předpisů, které zůstávají v platnosti, a které naopak zanikají. V případě oddělení části obce zůstávají původní právní předpisy v platnosti v nové i staré obci, mohou však již být nezávisle na sobě měněny a rušeny. Změnit hranice kraje je možné jen ústavním zákonem, tato otázka je pro kraje tedy bezpředmětná.⁸²

6.5.3 Působnost časová

S časovou působností se pojí pojmy platnost právního předpisu, účinnost právního předpisu a retroaktivita.

⁸¹ Koudelka, Z., Právní předpisy samosprávy, 2. Vydání, Praha, Linde Praha, a.s. – Právnické a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořinské a Jana Tuláčka, 2008, str. 84 – 85

⁸² Tamtéž, str. 87 – 89

Platnost právního předpisu nastává dnem řádného zveřejnění a tím pádem vstupem do platného právního řádu daného území. Řádným vyhlášením rozumíme zveřejnění na úřední desce obce nebo ve věstníku kraje.

Účinnost právního předpisu je jeho schopnost vyvolávat zamýšlené účinky. Účinnost nastává dnem uvedeným ve znění právního předpisu, není-li uvedena v právním předpisu, nastává patnáctým dnem po vyhlášení.⁸³

Retroaktivita znamená zpětná účinnost právního předpisu, rozlišujeme právní předpisy bez zpětné účinnosti, s nepravou zpětnou účinností, což znamená, že se předpisy použijí na právní vztahy vzniklé před účinností předpisu, v rozsahu vzniklém teprve po vstupu právního předpisu v účinnost, a právní předpisy s pravou zpětnou účinností, které se aplikují zpětně na právní vztahy a to i na ty jejich části, které vznikly před účinností právního předpisu. Obecně platí povolení pravé retroaktivity jen ve prospěch adresátů právního předpisu.

6.5.4 Působnost osobní

Právní předpisy územních samosprávných celků platí pro všechny fyzické i právnické osoby na území těchto celků, podle předmětu úpravy. Náleží-li část majetku na území územního samosprávného celku jiné obci, kraji, či státu, jsou i tyto obce, kraje, nebo stát zavázáni právními předpisy k danému majetku se vztahujícími.⁸⁴

6.6 Náležitosti a struktura právních předpisů územních samosprávných celků

Zákon o obecním zřízení a zákon o krajském zřízení nestanoví formální náležitosti právních předpisů, vydávaných územními samosprávnými celky, s výjimkou označení vydavatele a podpisů. Logickou součástí právního předpisu je i jeho samotný text. Pro zbytek obsahu právních předpisů musíme

⁸³ Koudelka, Z., Právní předpisy samosprávy, 2. Vydání, Praha, Linde Praha, a.s. – Právnické a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořinské a Jana Tuláčka, 2008, str. 92

⁸⁴ Tamtéž, str. 92 – 93

tedy vycházet z právní nauky a vymežit strukturu právních předpisů územní samosprávy tak, aby byly právní předpisy adresátům co nejsrozumitelnější a snadné k orientaci.

Můžeme říci, že mezi náležitosti obsahu právních předpisů územních samosprávných celků patří označení vydavatele, název právního předpisu, úvodní věta, text právního předpisu, odkazy a poznámky, podpisy a případně také přílohy.⁸⁵ Přijaté obecně závazné vyhlášky a nařízení musí být samozřejmě také náležitě vyhlášeny.

6.6.1 Označení vydavatele

Vydavatelem právního předpisu je vždy obec nebo kraj. Toto platí pro samostatnou i přenesenou působnost, a to z toho důvodu, že stát deleguje část státní správy na obce či kraje jako veřejnoprávní korporace, nikoliv na konkrétní orgán, který je však k vydání předpisu jménem obce či kraje příslušný.

Samotné označení vydavatele se poté skládá ze slov Obec (Město), Kraj a název příslušného územního samosprávného celku. Nesprávné označení vydavatele samo osobě nevede k neplatnosti právního předpisu.

6.6.2 Název právního předpisu

Pod označením vydavatele by mělo následovat označení názvu právního předpisu, tedy obecně závazná vyhláška nebo nařízení. Často se stává, že obce užívají jen označení vyhláška, což je formální chyba, protože může dojít k záměně právního předpisu za veřejnou vyhlášku vydávanou orgány samosprávy podle správního řádu. Označení vyhláška lze použít jen ve vlastním textu právního předpisu jako legislativní zkratku.

Po uvedení názvu právního předpisu by mělo následovat číslo a rok vydání. Právní předpisy obce se označují pořadovými čísly. Číselná řada se

⁸⁵ Koudelka, Z., Právní předpisy samosprávy, 2. Vydání, Praha, Linde Praha, a.s. – Právnické a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořínské a Jana Tuláčka, 2008, str. 94

uzavírá vždy koncem každého kalendářního roku. Je nutno používat jednu společnou číselnou řadu, nerozdělovat mezi obecně závazné vyhlášky a nařízení. Právní předpisy kraje se číslují postupně podle pořadí publikace ve Věstníku právních předpisů kraje. Číselná řada právních předpisů kraje, jakož i číselná řada jednotlivých částek Věstníku, se uzavírá vždy koncem každého kalendářního roku.⁸⁶

Pochybení v číslování právních předpisů územních samosprávných celků však nemá bez dalšího vliv na jejich platnost.

Právní předpis územní samosprávy by měl také obsahovat datum přijetí předpisu příslušným orgánem.

Po datu přijetí následuje název konkrétního právního předpisu. Ten by měl být zároveň stručný a výstižný, pokud by název byl formulován rozsáhle a složitě, je možné do závorky uvést zkrácené znění, které se bude pro daný právní předpis dále používat.

6.6.3 Úvodní věta

Úvodní věta právního předpisu předchází samotnému textu a je formulována následujícím způsobem: „Zastupitelstvo se usneslo (popř. Rada se usnesla) na této obecně závazné vyhlášce (na tomto nařízení):“

V úvodní větě je taktéž vhodné uvést, na základě jakého konkrétního zákonného zmocnění je nařízení obce či kraje v přenesené působnosti vydáváno. Totéž platí i pro obecně závazné vyhlášky, jsou-li vydávány na základě speciálního zákonného zmocnění.

Je-li vydávaným právním předpisem obecně závazná vyhláška obce stanovící povinnosti, je vhodné uvést, na základě jakého ustanovení je tak činěno. Neuvedení takových ustanovení, nebo uvedení chybného ustanovení nemá vliv na platnost právního předpisu, pokud je jeho obsah v souladu se zákonem.⁸⁷

⁸⁶ Koudelka, Z., Právní předpisy samosprávy, 2. Vydání, Praha, Linde Praha, a.s. – Právnícké a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořinské a Jana Tuláčka, 2008, str. 95 – 97

⁸⁷ Tamtéž, str. 97-99

6.6.4 Text právního předpisu

Po úvodní větě následuje vlastní text právního předpisu. Ten se skládá ze dvou částí, preambule, která je fakultativní a nemusí být vždy součástí právního předpisu, a právně závazné části, která je přítomna vždy. Zde se nachází právní úprava, která je právním předpisem zamýšlena. Neměl by tu být opísován text jiných právních předpisů, ty je možné je citovat v poznámce pod čarou.

6.6.4.1 Preambule

Preambule zpravidla není součástí právních předpisů územních samosprávných celků, dokonce většinou nebývá součástí právních předpisů obecně, nacházíme ji zejména u zásadních a základních předpisů, jako je Ústava ČR a Listina základních práv a svobod.

V preambuli jsou vyjádřena základní myšlenky, nejen právní, ale např. i filozofické, politické apod., ze kterých vycházejí zásady vyjádřené konkrétními ustanoveními právních norem v právně závazné části.

Co se týče právních předpisů územních samosprávných celků, můžeme občas nalézt preambuli u obecně závazných vyhlášek zabývajících se statuty statutárních měst.

Preambule neobsahuje konkrétní právní normy upravující chování osob v určitých situacích, její účel je čistě výkladový.

6.6.4.2 Právně závazná část

Právně závazná část je podstatou právního předpisu, obsahuje konkrétní znění právních norem upravující společenské vztahy. Právně závazná část se rozděluje za pomoci základního, vyššího a nižšího členění.⁸⁸

⁸⁸ Koudelka, Z., Právní předpisy samosprávy, 2. Vydání, Praha, Linde Praha, a.s. – Právnické a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořinské a Jana Tuláčka, 2008, str. 99 – 101

U právních předpisů územních samosprávných celků je základním ustanovením článek. Vyšším členěním rozumíme seskupení článků do oddílů, ty pak dále do dílů, díly do hlav a hlavy do částí. Nižším členěním můžeme jednotlivé články rozdělit na číslované odstavce, ty na písmeny označené pododstavce anebo dále na body odlišené čísly v pořadové řadě.

Hlavy, díly a oddíly by měly být opatřeny nadpisy. V případě, že upravují jeden právní institut, je možné označit nadpisy i jednotlivé články, popř. skupiny článků.

Zákonem o obecním ani krajském zřízení nejsou vysloveně stanovena pravidla členění právních předpisů územní samosprávy, záleží na autorovi předpisu, zohledňuje se složitost a rozsáhlost daného právního předpisu.

6.6.4.3 Výjimky

Ke konci právního předpisu se uvádí případný způsob a podmínky výjimek z pravidel vyjádřených uvedeným právním předpisem. Jsou zde uvedeny podmínky, za kterých je možné výjimku udělit, stejně tak jako orgán územní samosprávy, který je k udělení výjimky oprávněný, neupravuje-li, nebo dokonce nezakazuje-li udělování výjimek zákon.

6.6.4.4 Závěrečná ustanovení

V předposledním článku právních předpisů bývají zrušovací ustanovení, přesně uvádějící název a číselné označení zrušovaných obecně závazných vyhlášek nebo nařízení, jsou-li nějaká. V posledním článku právního předpisu je uvedena účinnost předpisu, pokud není vyjádřena, stanoví zákony o obecním a krajském zřízení, že nastává patnáctým dnem po vyhlášení.⁸⁹

⁸⁹ Koudelka, Z., Právní předpisy samosprávy, 2. Vydání, Praha, Linde Praha, a.s. – Právnické a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořinské a Jana Tuláčka, 2008, str. 101 – 102

6.6.5 Odkazy a poznámky

Odkazy a poznámky v textu slouží k snadnější orientaci těch, kteří budou právní předpis aplikovat, často je totiž předmět právního předpisu již částečně upraven jiným právním předpisem, nebo existují blízce navazující právní předpisy.

Odkaz je ustanovení přímo v textu právního předpisu, které odkazuje na jiný právní předpis, např. při použití pojmu, který je již upraven nebo zmíněn v jiných právních předpisech.

Odkazy jsou statické a dynamické. Statické odkazy zmiňují názvy jiných právních předpisů a jejich čísla ve Sbírce zákonů a jimi odkazované předpisy se použijí ve znění ke dni platnosti odkazujícího právního předpisu územní samosprávy bez ohledu na nahrazení novějším právním předpisem.

Dynamické odkazy obsahují jen názvy právních předpisů a znamenají použití předpisů v aktuálním znění ke dni aplikace právního předpisu územní samosprávy.

Odkázat je možné nejen na právní předpisy, ale i na přílohy k právním předpisům, nebo je možné dát jinému orgánu územní samosprávy zmocnění k další úpravě věci, není-li odkazující orgán ze zákona povinen přijmout danou úpravu formou právního předpisu.

Poznámka pod čarou je definice určitého pojmu pomocí formulace „podle zvláštních předpisů“. Za touto formulací následuje číslo poznámky a pod čarou je uveden daný zvláštní předpis mimo vlastní text právního předpisu. Cílem poznámek pod čarou je zachovat přehlednost právního předpisu, samy od sebe nezakládají práva a povinnosti.⁹⁰

Protože odkazy jsou součástí vlastního právně závazného textu předpisu a poznámky pod čarou ne, je vhodnější používat spíše poznámek. Dojde-li totiž ke změně právního předpisu, na který je odkazováno, odkaz stále směřuje k již neplatnému předpisu, nastává tedy nutnost novelizace právního předpisu, který odkaz obsahuje. Poznámka pod čarou není právně závazná a odkazuje na zvláštní předpis bez jeho bližšího určení, použije se tedy předpis účinný v době

⁹⁰ Koudelka, Z., Právní předpisy samosprávy, 2. Vydání, Praha, Linde Praha, a.s. – Právnické a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořinské a Jana Tuláčka, 2008, str. 102 – 104

aplikace, bez ohledu na předpis uvedený v poznámce pod čarou. Dojde-li ovšem ke zrušení právního předpisu, na který je odkázáno v poznámce pod čarou, bez náhrady, je třeba zvážit novelizaci tak jako tak.

6.6.6 Podpisy

Právní předpisy územních samosprávných celků musí být podepsány příslušnými osobami přímo na svém originále a v jiných textech uvedením jmen podepisujících osob. Je vhodné uvést u příslušných osob i jejich funkce, přestože to zákon vysloveně nepožaduje.

Právní předpisy obcí musí být podepsány starostou a místostarostou, u statutárních měst primátorem a náměstkem, právní předpisy krajů podepisují hejtman a náměstek hejtmana.

V případě nepřítomnosti starosty (hejtmana) je možné podepsání právního předpisu prvním místostarostou (prvním náměstkem hejtmana) a místostarostou (náměstkem hejtmana), popřípadě dvěma místostarosty (náměstky hejtmana). Dojde-li k situaci, že je přítomen pouze jeden místostarosta (náměstek hejtmana) podepisuje právní předpis sám na místě starosty (hejtmana) i místostarosty (náměstka hejtmana). Podpisy mají pouze symbolický význam, nedávají starostům, popř. hejtmanům vůči schváleným právním předpisům územních samosprávných celků právo veta.⁹¹

Pro nesprávně podepsaný právní předpis územních samosprávných celků platí předpoklad správnosti, považují se tedy za platné až do okamžiku jejich zrušení.⁹²

6.6.7 Přílohy

Přílohy, jsou-li součástí právního předpisu, se umísťují až na závěr za podpisy. Přílohy právních předpisů jsou jejich právně závaznou součástí, na

⁹¹ Kadečka, S., Právo obcí a krajů v České republice, 1. vydání, Praha, C.H.Beck, 2003, str. 324

⁹² Koudelka, Z., Právní předpisy samosprávy, 2. Vydání, Praha, Linde Praha, a.s. – Právnické a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořinské a Jana Tuláčka, 2008, str. 105 – 108

základě odkazu v konkrétních ustanoveních právně závazného textu předpisu. Přílohy musí být schváleny spolu s právním předpisem, jakékoliv změny v nich lze učinit jen formou novelizace, výjimkou je odstranění gramatických a tiskových chyb.⁹³

6.6.8 Legislativní proces

6.6.8.1 Návrh právního předpisu

Návrh právního předpisu zpracovává věcně příslušný odbor obecního či krajského úřadu anebo magistrátu, popř. jejich zaměstnanec nebo skupina zaměstnanců. Zpracovatel je povinen seznámit se s platnou právní úpravou a věcnými důvody navrhovaného předpisu.⁹⁴

Součástí návrhu je důvodová zpráva. Důvodová zpráva obsahuje zejména výstižné a konkrétní zhodnocení platného stavu po stránce právní a ekonomické spolu s uvedením důvodů nové právní úpravy, potřebné vysvětlení navrhované právní úpravy, cílů, které sleduje a způsobu jejich provádění, výhody, finanční a hospodářský dopad navrhované právní úpravy ve vztahu k rozpočtu obce nebo kraje a způsob úhrady potřebných nákladů, dopad na počet pracovních sil a na občany.⁹⁵

6.6.8.2 Připomínkové řízení

Připomínkové řízení zajišťuje zpracovatel, je-li zpracovatelem jednotlivce, zajišťuje připomínkové řízení v nezbytném rozsahu podle místních podmínek vedoucí věcně příslušného odboru, tajemník obecního úřadu, starosta obce, ředitel krajského úřadu apod.

⁹³ Koudelka, Z., Právní předpisy samosprávy, 2. Vydání, Praha, Linde Praha, a.s. – Právnické a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořinské a Jana Tuláčka, 2008, str. 109

⁹⁴ Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, krajů a hlavního města Prahy, Metodická pomůcka, II. část, čl. 2/1

⁹⁵ Tamtéž, II. část, čl. 2/2

Návrh se zasílá k věcnému posouzení a k zaujetí stanoviska útvarům úřadu, jejichž působnosti se věcně dotýká a dále orgánům, určeným zvláštními předpisy. Návrh právního předpisu kraje, který se týká samosprávy obcí, se podle možnosti projedná rovněž s těmito obcemi a návrh právního předpisu hlavního města Prahy se projedná vždy se všemi městskými částmi. Týká-li se návrh jiných právnických osob, lze návrh zaslat k posouzení a zaujetí stanoviska rovněž některým z nich.

K zaujetí stanoviska se určí zpravidla lhůta patnáct dnů. Tuto lhůtu lze prodloužit nebo zkrátit s přihlédnutím ke složitosti a rozsahu navrhované úpravy, aby dožádané orgány a osoby měly dostatek času na odpovědné vypracování stanoviska. Konec lhůty se stanoví konkrétním datem.

Zaujímají-li dožádané orgány k návrhu odchýlná stanoviska, je třeba tato stanoviska s nimi projednat. Postup při projednávání je třeba volit podle povahy případu, a to buď v samostatném jednání, nebo na společné poradě. Přitom je třeba vzít v úvahu, že vyhovění připomínce jednoho orgánu v samostatném jednání může vyvolat nesouhlas orgánů jiných.

Průběh a výsledky připomínkového řízení uvádí zpracovatel návrhu v předkládací zprávě. V předkládací zprávě se uvádí zejména s kým byl návrh projednán a výsledek tohoto projednání.⁹⁶

6.6.8.3 Schválení návrhu

Před předložením návrhu na jednání zastupitelstva se doporučuje jeho předběžné projednání v radě s tím, že rada seznámí zastupitelstvo na začátku projednávání návrhu se svým stanoviskem. K posouzení návrhů právních předpisů mohou obce, hlavní město Praha a kraje zřídit legislativně právní poradní orgány, které své stanovisko sdělí v předstihu schvalujícímu orgánu obce, hlavního města Prahy nebo kraje.

Nařízení obce vydává rada obce, hlavního města Prahy nebo kraje. V obcích, kde není zřízena rada, vydává nařízení obce zastupitelstvo obce.

⁹⁶ Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, krajů a hlavního města Prahy, Metodická pomůcka, II. část, čl. 3

Obecně závaznou vyhlášku obce vydává zastupitelstvo obce, hlavního města Prahy nebo kraje.⁹⁷

6.6.8.4 Vyhlášení

Vyhlášení přijatých obecně závazných vyhlášek a nařízení je podmínkou jejich platnosti.

Právní předpisy obcí se vyhláší vyvěšením na úřední desce obecního úřadu po dobu patnácti dnů, dnem vyhlášení je první den vyvěšení. Vyhlášení nařízení obce s rozšířenou působností se provede stejně a zároveň se vyvěsí na úředních deskách všech obecních úřadů ve správním obvodu obce s rozšířenou působností.

Právní předpisy krajů se vyhláší ve Věstníku přijatých právních předpisů kraje, dnem vyhlášení je den rozeslání dané částky Věstníku.

Právní předpisy hlavního města kraje se zveřejňují ve Sbírci právních předpisů hlavního města Prahy, dnem vyhlášení je den rozeslání příslušné částky Sbírký.

Platnost právních předpisů územních samosprávných celků nastává jejich vyhlášením, účinným se stávají dnem v nich uvedeným, jinak patnáctým dnem po vyhlášení. Nejdříve se právní předpisy územní samosprávy mohou stát účinnými prvním dnem po jejich vyhlášení.⁹⁸

⁹⁷ Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, krajů a hlavního města Prahy, Metodická pomůcka, II. část, čl. 4

⁹⁸ Kopecký, M., Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva, Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, str. 160 – 161

7. Interní předpisy

Obecnou charakteristikou interních předpisů je, že jsou to předpisy, vydávané organizacemi pro své pracovníky a podřízené složky, které jsou závazné pouze pro tyto subjekty, mající tedy striktně interní charakter. Specifikují oprávnění a povinnosti, obsažené v právních předpisech, a není tedy k jejich vydávání třeba zvláštního zákonného zmocnění.

Obecné zmocnění k vydávání vnitřních předpisů v rámci pracovněprávních vztahů je obsaženo v zákoníku práce, dávající vedoucímu zaměstnanci oprávnění stanovit a ukládat podřízeným zaměstnancům pracovní úkoly, organizovat, řídit a kontrolovat jejich práci a dávat jim k tomu účelu závazné pokyny. Tyto závazné pokyny vedoucí zaměstnanec může vydat písemně. Také správní úřady jsou zaměstnavateli, a proto vydávají i interní předpisy tohoto charakteru.

Interní předpisy nemusejí být veřejně vyhlášeny, zcela stačí, jsou-li vhodným způsobem sděleny těm osobám, jichž se týkají. Lze jimi zavazovat v příslušných věcech podřízené orgány a osoby ve vnitřních vztazích veřejné správy, jakož i podřízené organizační složky státu a státní příspěvkové organizace či jiné státní organizace.

Mezi nejběžnější interní předpisy patří organizační řád, pracovní řád, požární řád, bezpečnostní předpisy, provozní předpisy, provozní řády pro objekty i činnosti, metodické předpisy, a další.⁹⁹

7.1 Náležitosti interních předpisů

Vnitřní předpisy musejí být vydány písemně, nesmí být v rozporu s právními předpisy, nesmí být vydány se zpětnou účinností, pod sankcí úplné, nebo částečné neplatnosti. Jsou vydávány zpravidla na dobu určitou, ale mohou být vydány i na dobu neurčitou.

⁹⁹ Vavera, F., Vnitřní předpisy ve zkratce, Ministerstvo vnitra, <<http://www.mvcr.cz/clanek/vnitri-predpisy-ve-zkratce.aspx>>

Interní předpisy jsou závazné pro zaměstnavatele, jakožto pro tvůrce vnitřního předpisu, a pro všechny jeho zaměstnance, tedy adresáty vnitřního předpisu.

Nabývají účinnosti dnem, který je v nich stanoven, nejdříve však dnem, kdy byly u zaměstnavatele vhodným způsobem publikovány.

Zaměstnavatel je povinen zaměstnance s obsahem vnitřních předpisů seznámit, to samé platí pro případy jejich zrušení. Je vhodné přímo stanovit platnost i účinnost. Interní předpisy musí být všem zaměstnancům zaměstnavatele přístupné.

Vydavatel vnitřních předpisů je povinen uschovat vnitřní předpisy, a to i po době skončení jejich platnosti.¹⁰⁰

7.2 Obecná závaznost interních předpisů

Obecně se má za to, že vnitřní předpisy nejsou prameny práva, a vztahy v nich obsažené nejsou právními normami. Jejich vydáváním se uskutečňuje oprávnění řídit činnost podřízených a jejich plnění je zachováváním právní povinnosti řídit se pokyny nadřízených. Tato práva a povinnosti vyplývají z obecně závazných, normativních právních aktů, jež jsou prameny práva.

Nejvyšší správní soud se však již potýkal s případy, kdy bylo v soudním sporu navrhováno, že interní předpisy mohou být zdrojem subjektivních veřejných oprávnění účastníků řízení. Prvním takovým případem byl spor, ukončený rozhodnutím Nejvyššího správního soudu spis. zn. NSS 2 Ans 1/2005 – 57.

Stranou žalobce (stěžovatele) byla právnická osoba, již byla zamítnuta žaloby proti nečinnosti žalovaného finančního úřadu, kterou žalobce žádal, aby žalovaný vydal rozhodnutí ve věci vytykácího řízení v rámci daňového řízení. Vzhledem k tomu, že zákon nestanoví lhůtu pro rozhodnutí správního úřadu, byl vydán pokyn Ministerstva financí, který stanovil, že vytykácí řízení, které bylo předmětem sporu, má být uzavřeno nejpozději do tří měsíců ode dne, kdy daňový subjekt splní veškeré podmínky, které daňový subjekt (žalobce) splnil.

¹⁰⁰ Vavera, F., Vnitřní předpisy ve zkratce, Ministerstvo vnitra, <<http://www.mvcr.cz/clanek/vnitni-predpisy-ve-zkratce.aspx>>

Žalovaný uvedl, že lhůty, stanovené daným pokynem Ministerstva financí, si je vědom. Soud rozhodující v první instanci se vyjádřil ve smyslu, že jelikož pokyn Ministerstva financí není obecně závazným právním předpisem, jeho porušení nemůže bez dalšího znamenat porušení subjektivních veřejných práv účastníka řízení podle daňového řádu, a žalobu zamítl.

Nejvyšší správní soud, ke kterému žalobce podal kasační stížnost, došel k závěru, že není pochyb, že pokyn Ministerstva financí není obecně závazným právním předpisem, nýbrž vnitřním předpisem, který určuje, jak mají postupovat finanční ředitelství, tj. orgány podrobené řídicí pravomoci Ministerstva financí, a těmto finančním ředitelstvím podřízené finanční úřady.

Dále není pochyb o tom, že uvedený vnitřní předpis ministerstva nemůže upravovat práva a povinnosti soukromých osob, nýbrž může toliko ukládat úkoly osobám podléhajícím řídicí pravomoci toho, kdo vnitřní předpis vydává. Uvedený vnitřní předpis však není pro soukromé osoby, jichž se činnost finančních úřadů dotýká, tj. pro daňové subjekty, bez právního významu. Pokyn Ministerstva financí totiž finančním úřadům konkrétně ukládá, v jakých časových dimenzích musí uzavírat vytýkácí řízení. Pokyn stanovuje zcela konkrétní lhůty, v nichž se tak má stát i zcela konkrétní podmínky začátku běhu těchto lhůt.¹⁰¹

Daným pokynem správní orgán sám sobě v rámci pravomocí stanovených mu zákonem a bez toho, aby se jakkoli dotkl zákonem zaručených práv soukromých osob, stanovil pro abstraktně definovaný okruh případů pravidla přísnější, než která na něj klade zákon. Tato přísnější pravidla jsou finančními úřady nepochybně všeobecně dodržována a pracovníci těchto úřadů považují za nezbytné tak činit. To ostatně plyne i z vyjádření žalovaného, který tvrdí, že lhůty stanovené pokynem dodržel a že si jich je vědom.

Není tedy pochyb, že na základě tohoto pokynu se vytvořila správní praxe, která spočívá v tom, že vytýkácí řízení se uzavírají ve lhůtách stanovených tímto pokynem. Jestliže se takováto praxe vytvořila, správní orgán se od ní nemůže v jednotlivém případě odchýlit, neboť takový jeho postup by byl libovůlí, která je v právním státě nepřipustná.

¹⁰¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 Ans 1/2005-57, k nalezení na www.nssoud.cz, také ve Sb. NSS, č. 605/2005

Obecně se odchýlit od určité správní praxe, jež se vytvořila, správní orgán může, avšak zásadně pouze *pro futuro*, z racionálních důvodů a pro všechny případy, kterých se praxí zavedený postup správního orgánu dotýká. Je tedy nepochybně možné změnit příslušný pokyn Ministerstva financí a stanovit pro uzavírání vytýkacích řízení jiné lhůty a jiné podmínky jejich uplatnění, anebo nestanovit lhůty žádné, ovšem něco takového může platit pouze do budoucna a pro všechny případy uzavírání vytýkacích řízení.

Časové limity, kterými sám sebe zavázal správní orgán, vytvářejí určitou správní praxi. Tyto časové limity jsou pak pro správní orgán právně závazné.¹⁰²

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek prvoinstančního soudu a vrátil mu věc k novému rozhodnutí s tím, že daný soud je vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu.

Z tohoto rozhodnutí Nejvyššího správního soudu později vycházel i Městský soud v Praze v rozsudku s č. j. 10 Ca 186/2005 – 204, když zrušil rozhodnutí Celního ředitelství o odvolání dovozce tabáku (účastníka) proti dodatečnému platebnímu výměru Celního úřadu Kolín, a opřel se při tom o skutečnost, že platební výměr byl určen na základě porušení vnitřních předpisů Celního ředitelství celním úřadem.

Celní ředitelství podalo kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu s tím, že Městský soud v Praze nesprávně dovodil obecnou závaznost interních předpisů Celního ředitelství, kterou Nejvyšší správní soud rozsudkem č. j. 7 Afs 45/2007 - 251 zamítl s tím, že běžným postupem celních úřadů se vytvořila správní praxe, která je tím pádem pro celní úřady právně závazná. S odvoláním na předchozí judikát Nejvyšší správní soud uvedl, že správní orgán se od správní praxe nemůže v jednotlivém případě odchýlit, neboť takový jeho postup by byl libovůlí, která je v právním státě nepřípustná.

Ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení vyplývá princip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí v případě, že mu zákon dává prostor pro uvážení, pokud se taková praxe vytvořila. Obecně se od vytvořené určité správní praxe lze odchýlit, avšak zásadně pouze *pro*

¹⁰² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 Ans 1/2005-57, k nalezení na www.nssoud.cz, také ve Sb. NSS, č. 605/2005

futuro a z racionálních důvodů. Je totiž zcela v dispozici příslušného orgánu tuto správní praxi změnit anebo nestanovit pravidla žádné, ovšem něco takového může platit vždy pouze do budoucna.¹⁰³

Ze všech výše uvedených rozhodnutí je možno dojít k názoru, že interní předpisy mohou být obecně závazné a mohou být pramenem práva, za předpokladu, že jimi správní orgán vytvoří sám pro sebe správní praxi, čímž dá vůči správnímu orgánu nepodřízeným osobám subjektivní veřejné oprávnění očekávat a dovolávat se dodržování dané správní praxe.

¹⁰³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2007, čj. 7 Afs 45/2007-251, k nalezení na www.nssoud.cz, také ve Sb. NSS, č. 1383/2007

8. Závěr

Správní právo je oblastí práva, která se obecně dá považovat za častěji se novelizující a měnící se, než ostatní právní odvětví. To ovšem úplně neplatí pro oblast představující náplň této diplomové práce. Po zpracování celého tématu je možné konstatovat, že z valné části je toto téma již mnoho let neměnné.

Jak již bylo řečeno v úvodu, tato diplomová práce s názvem Právní normotvorba v oblasti státní správy si dala dva cíle. Prvním cílem bylo, vytvořit dokument, který by obsahoval informace o prováděcích právních předpisech v oblasti státní správy, tj. o nařízení vlády, vyhláškách ministerstev a jiných správních úřadů, nařízení územních samosprávných celků, stejně jako o obecně závazných vyhláškách, které jsou územně samosprávnými celky vydávány v rámci samostatné působnosti. Bylo řečeno, že nespádají do oblasti státní správy, avšak jsou z pochopitelných důvodů tématu blízké a proto byly pro úplnost v diplomové práci zahrnuty.

Vedle prováděcích právních předpisů informuje diplomová práce o úloze vlády a ministerstev při přípravě návrhů zákonů, předkládaných Parlamentu České republiky a některým dalším úlohám, např. oprávnění vlády vyjadřovat se k návrhům zákonu, jejichž zpracovatelem vláda není.

Autor práce se domnívá, že tento první cíl je možné označit za splněný, protože všechny tyto informace jsou v diplomové práci obsaženy a je snad také možné tvrdit, že i v určitém logickém seskupení. Nezbyvá tedy než doufat, že je tato diplomová práce v rámci jediného textu schopna uvést případnému hledajícímu, který ji otevře, všechny potřebné informace k danému tématu. Ohledně druhého vytyčeného cíle, tj. otázky interních předpisů, z rozebraných nálezů Nejvyššího správního soudu vyplývají nové závěry, kterými se teorie v literatuře do této doby nezabývala.

Navzdory zažitým názorům je totiž možné říci, že interní předpisy mohou být za určitých okolností považovány za prameny práva a je tak možné prohlásit je v daných situacích za obecně závazné.

Vyplývají-li z interního předpisu pravidla, neupravená blíže v zákoně, nebo stanoví-li takový interní předpis pravidla přísnější, než jaké klade na

správní úřady zákon, a příslušný správní úřad se takovým interním předpisem řídí, je takový interní předpis pro správní úřad právně závazný a dotyčný správní úřad si tím vytváří sám pro sebe správní praxi, kterou je následně možno očekávat a dokonce i požadovat ze strany nepodřízených subjektů.

Autor této diplomové práce tedy považuje také druhý vytyčený cíl za splněný, protože z výše uvedeného vyplývají nové poznatky ohledně interních předpisů, které podloženy rozhodnutími soudu, konkrétně Městského soudu v Praze a Nejvyššího správního soudu.

Toto stanovisko, totiž obecnou závaznost interních předpisů, však není možné prohlásit za bezvýhradně platné pro všechny interní předpisy obecně, z uvedených poznatků vyplývá obecná závaznost interních předpisů jen za určitých okolností a bylo by chybou automaticky považovat interní předpisy za prameny práva obecně.

9. Použité materiály

Literatura:

HARVÁNEK, J. a kol., Teorie práva, Plzeň, Aleš Čeněk, 2008, ISBN: 978-80-7380-104-5

HENDRYCH, D. a kol., Správní právo, Obecná část, 7. vydání, Praha, C.H.Beck, 2009, ISBN: 978-80-7400-049-2

KADEČKA, S., Právo obcí a krajů v České republice, 1. vydání, Praha, C.H.Beck, 2003, ISBN: 80-7179-794-4

KNAPP, V., Teorie práva, 1. vydání, Praha, C.H.Beck 1995, ISBN: 80-7179-028-1

KNAPP, V. a kol., Tvorba práva a její současné problémy, 1. vydání, Linde Praha a.s., 1998, ISBN: 80-7201-140-5

KOPECKÝ, M., Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva, Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, ISBN: 978-80-7357-561-8

KOUDELKA, Z., Právní předpisy samosprávy, 2. Vydání, Praha, Linde Praha, a.s. – Právnícké a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořinské a Jana Tuláčka, 2008, ISBN: 978-80-7201-690-7

PRAŽÁK, J., Právo veřejné, Díl druhý: právo správní, Praha, 1905

PRŮCHA, P., POMAHAČ, R., Lexikon – Správní právo, 1. vydání, Nakladatelství Jiří Motloch – Sagit, 2002, ISBN: 80-7208-314-7

SOUKUP, L., Pocta prof. JUDr. Karlu Malému, DrSc.: k 65. Narozeninám, 1. vydání, Karolinum, 1995, ISBN: 80-7184-092-0

ŠÍN, Z., Tvorba práva. Pravidla, metodika, technika. 1. vydání. Praha, C.H.Beck, 2003, ISBN: 80-7179-832-0

ŠRÁMEK, A. a kol., Tvorba právních norem ve veřejné správě, Praha, Nakladatelství V. Kvasnička, 1995, ISBN: 80-85255-57-X

ZÁŘECKÝ, P., K normotvorné činnosti ministerstev a jiných správních úřadů, in Správní právo 3/96

ZÁŘECKÝ, P., K normotvorné činnosti obcí (vyšších územních samosprávních celků), in Správní právo 2/96

ZÁŘECKÝ, P., Zákonná zmocnění pro vládu, ministerstva a jiné správní úřady k vydávání prováděcích právních předpisů, in Správní právo 2/2007

VEDRAL, J., Nařízení nebo vyhláška?, in Moderní obec 7/2001

Právní zdroje:

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Legislativní pravidla vlády České republiky

Jednací řád vlády České republiky

Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, krajů a hlavního města Prahy,

Metodická pomůcka

Judikatura:

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 Ans 1/2005-57, k nalezení na www.nssoud.cz, také ve Sb. NSS, č. 605/2005

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2007, čj. 7 Afs 45/2007-251, k nalezení na www.nssoud.cz, také ve Sb. NSS, č. 1383/2007

Internetové zdroje:

Vavera, F., Vnitřní předpisy ve zkratce, Ministerstvo vnitra,
<<http://www.mvcr.cz/clanek/vnitni-predpisy-ve-zkratce.aspx>>

Vláda České republiky – pracovní a poradní orgány,
<<http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/legislativni-rada-vlady-25264>>

10. Resumé

The theme of this diploma work is the making of law norms in the sphere of state administration.

It is divided into six chapters, apart from introduction and conclusion. The first chapter describes some basic terms which are mentioned or are related to other terms in the work.

Second chapter is dedicated to the making of law norms in general.

The following chapters, beginning with the third one, are giving information about individual norm-creating subjects. Those subjects are subsequently the government, ministries and territorial self-governing units.

The seventh chapter is dealing with internal regulations and their potential general obligation.

This diploma work has two main goals, first being creation of a summary of information related to this theme and the second, which is the previously mentioned general obligation of internal regulations.

The author of this work considers both of these goals fulfilled.