



TVORBA PRÁVA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

TVORBA PRÁVA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

- □ Výklad – Úvod do tématu „Tvorba práva ve veřejné správě“ (cca 10 minut)
- Co vlastně znamená „tvorba práva“?
 - Když se řekne „tvorba práva“, většinou si představíme Parlament a zákony.
 - Jenže právo se netvoří jen tam – do hry vstupuje i veřejná správa.
 - Ta sice nevydává zákony, ale může tvořit podzákonné právní předpisy, které jsou závazné.
- □ Kdo může tvořit právo?
 - Primární zákony tvoří Parlament (zákonodárná moc).
 - Veřejná správa tvoří tzv. sekundární právo – na základě zmocnění v zákoně.
 - Typicky jde o vyhlášky, nařízení vlády, obecní vyhlášky, metodické pokyny apod.
- Co říká Ústava?
 - Zásadní je čl. 79 odst. 3 Ústavy:
„Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě zákona a v jeho mezích vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zmocněny.“
 - Jinými slovy – bez zákonného zmocnění si správní úřad „právo vymýšlet“ nemůže.

TVORBA PRÁVA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Proč je to důležité?

- Tato pravidla často řeší věci, které zákon neřeší do detailu – technické normy, místní podmínky, provozní pravidla.
- Právě ta „malá“ pravidla z veřejné správy se nás často dotýkají nejvíc – parkování, odpad, otevírací doba, veřejný pořádek...

Jaké to má hranice?

- **Veřejná správa nemá volnou ruku. Je vázaná zákonem, ústavními principy a kontrolou.**
- **Právní předpis musí být:**
 - zákonný (vydaný na základě zmocnění),
 - přehledný a srozumitelný,
 - přezkoumatelný (např. soudem).

TVORBA PRÁVA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Normotvorba ve veřejné správě

Základní rámec

- Veřejná správa může tvořit právní předpisy jen tehdy, pokud jí to umožňuje zákon.
- Tato tvorba je odvozená – říkáme jí *sekundární normotvorba*.
- Musí být vždy v souladu se zákonem a s ústavním pořádkem.

Kdo co může vydávat?

* Ministerstva, jiné správní úřady

- Vydávají vyhlášky – např. Ministerstvo dopravy vyhlášku o STK.
- Vydávají taky nařízení vlády – např. v oblasti krizového řízení nebo sociální politiky.

TVORBA PRÁVA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

* □ **Obce a kraje**

• **Mohou vydávat:**

- **Obecně závazné vyhlášky** (např. o zákazu alkoholu na veřejnosti).
- **Nařízení obce/kraje** (např. při mimořádných situacích – povodně apod.).

* □ **Územní správní úřady (např. krajské hygienické stanice)**

- **Pokud jim zákon umožní, mohou vydávat mimořádná opatření s normativním dopadem (známe např. z doby pandemie).**

TVORBA PRÁVA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

- **Typologie právních aktů**
- **a) Právní předpisy (obecně závazné normy)**
 - **Vyhlášky, nařízení – abstraktní a obecné, platí pro všechny, v určitém čase a prostoru.**
 - **Musí být publikované ve Sbírce zákonů nebo na úřední desce obce.**
- **b) Vnitřní předpisy (instrukce, směrnice)**
 - **Platí uvnitř správního orgánu nebo vůči podřízeným.**
 - **Např. metodické pokyny, interní směrnice.**

TVORBA PRÁVA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

- **c) Individuální správní akty s normativními prvky**
 - Nejsou to klasické předpisy, ale mohou mít regulační dopad na širší okruh osob.
 - Např. rozhodnutí stavebního úřadu, které fakticky ovlivní větší část území.
- **Rozdíl: Abstraktní vs. konkrétní akty**
 - Abstraktní akt = upravuje chování všech, obecně (např. vyhláška).
 - Konkrétní akt = rozhodnutí v konkrétní věci (např. rozhodnutí o pokutě).
 - Veřejná správa vydává obojí, ale v rámci normotvorby se soustředíme hlavně na ty obecné předpisy.
- **Příklady z praxe**
 - Obecní vyhláška o zákazu pyrotechniky během Silvestra.
 - Nařízení vlády o nouzovém stavu.
 - Vyhláška Ministerstva zdravotnictví o očkovacím kalendáři.

TVORBA PRÁVA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

□ Shrnutí

- **Veřejná správa může tvořit právo – ale jen pokud jí to výslovně dovoluje zákon.**
- **Rozlišujeme různé typy právních aktů – od obecně závazných předpisů až po interní instrukce.**
- **Tato normotvorba je důležitá, protože umožňuje reagovat na konkrétní situace – lokálně, technicky, rychle.**
- **Není to však „volná tvorba“ – platí pro ni přísná pravidla.**

TVORBA PRÁVA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Právní meze a požadavky na právo tvorbu

- **Zákonnost jako základ**
 - **Veřejná správa nesmí vydávat právní předpisy svévolně.**
 - **Musí k tomu mít výslovné zmocnění v zákoně – a to co do:**
 - **obsahu** (co může upravit),
 - **formy** (např. vyhláška, nařízení),
 - **okruhu subjektů**, kterým je předpis určen.
 - **Pokud zmocnění chybí nebo je překročeno, předpis je neplatný nebo neúčinný.**
- **Formální požadavky**
 - **Právní předpis musí být vydán správným orgánem, ve správné formě a dle správného postupu.**
 - **V praxi to znamená:**
 - Dodržet interní proces tvorby předpisu.
 - Zajistit jeho **vyhlášení/publikaci** (např. ve Sbírce zákonů, na úřední desce).
 - Dodržet lhůty (např. legisvakanční dobu).
- □ **Materiální požadavky**

TVORBA PRÁVA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

□ Materiální požadavky

- **Nejde jen o „papírovou správnost“, ale i o kvalitu obsahu předpisu.**
- **Předpis musí být:**
 - **srozumitelný,**
 - **předvídatelný,**
 - **v souladu s ústavními hodnotami** (např. rovnost, právní jistota, zákaz retroaktivity),
 - **proporcionální** – tedy přiměřený cíli, který sleduje.

TVORBA PRÁVA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

□ Typické chyby v praxi

- Nejasné nebo příliš obecné zmocnění – předpis pak překračuje rámec zákona.
- Regulace něčeho, co zákon výslovně neupravuje nebo naopak chrání (např. základní práva).
- Forma neodpovídá zákonnému požadavku – např. obec přijme vyhlášku místo nařízení.
- Nedostatečné odůvodnění – hlavně u vyhlášek s dopadem na chování občanů

TVORBA PRÁVA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

- **Kontrola právních předpisů veřejné správy**
- □ **Soudní přezkum**
 - **Ústavní soud může zrušit podzákonný právní předpis, pokud odporuje ústavnímu pořádku.**
 - **Nejvyšší správní soud může přezkoumávat některá opatření obecné povahy nebo jiné akty.**
- □ □ **Veřejný ochránce práv**
 - **Může upozornit na nezákonnou nebo nevhodnou praxi, včetně vadných vyhlášek.**
 - **Nemá rozhodovací pravomoc, ale jeho stanoviska mají silný autoritativní vliv.**
- **Příklad z praxe**
 - **Obec vydá vyhlášku zakazující pití alkoholu „na všech veřejných prostranstvích“ bez výjimek.**
 - **Ústavní soud takovou vyhlášku zruší, protože:**
 - zasahuje do základních práv (např. svoboda pohybu),
 - není přiměřená a chybí racionální důvod,
 - jde nad rámec zákonného zmocnění.

TVORBA PRÁVA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

□ Shrnutí

- Právní předpis od veřejné správy musí stát na pevném právním základě.
- Nestačí mít jen dobrý záměr – důležitý je proces, forma a obsah.
- Pokud tyto podmínky nejsou splněny, hrozí, že předpis bude zrušen nebo nebude vymahatelný.
- Odpovědná právotvorba je znakem kvalitní veřejné správy.

PRÁVNÍ PŘEDPISY VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Právní předpisy obcí, krajů a ministerstev

- Obce – obecně závazné vyhlášky a nařízení**
- Obecně závazné vyhlášky (OZV)**
 - Vydávány zastupitelstvem obce.
 - **Musí být založeny na výslovném zmocnění v zákoně, typicky:**
 - zákon o obcích (zákon č. 128/2000 Sb.),
 - zákon o místních poplatcích,
 - zákon o ochraně veřejného zdraví.
 - **Upravují veřejný pořádek, čistotu, pohyb psů, regulaci hluku, provozní dobu podniků, apod.**
 - **Platnost vyhlášky nastává vyhlášením na úřední desce obce (fyzické + elektronické).**
- Nařízení obce**
 - Vydává je rada obce (v obcích, kde se rada nezřizuje, zastupitelstvo).
 - Typicky na základě přímého zákonného zmocnění (např. při mimořádných událostech).
 - Např. nařízení při živelných pohromách, haváriích nebo jiných krizových situacích.
 - Jsou vykonatelné dnem účinnosti a závazné pro všechny osoby na území obce.

PRÁVNÍ PŘEDPISY VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

- Kraje – právní předpisy krajů
- Obecně závazné vyhlášky kraje
 - Vydává je zastupitelstvo kraje.
 - Upravují záležitosti v samostatné působnosti kraje (např. organizace škol, kultura, dopravní obslužnost).
 - Musí mít výslovné zákonné zmocnění, stejně jako u obcí.
- Nařízení kraje
 - Vydává je rada kraje.
 - Používají se při výkonu přenesené působnosti (např. krizová opatření).
 - Stejně jako u obcí musí být zveřejněna na úřední desce.

PRÁVNÍ PŘEDPISY VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

- **Ministerstva a jiné správní úřady – vyhlášky a nařízení vlády**
- **Vyhlášky ministerstev**
 - **Vydává je ministerstvo na základě zmocnění v konkrétním zákoně.**
 - **Typicky velmi technické nebo procesní normy – např.:**
 - vyhláška o technických požadavcích na stavby (MMR),
 - vyhláška o zdravotnické dokumentaci (MZdr),
 - vyhláška o STK (MD).
 - **Publikují se ve Sbírce zákonů, platnost nabývají dnem vyhlášení nebo později podle stanovené účinnosti.**
- **Nařízení vlády**
 - **Vydává je vláda ČR jako celek, opět pouze na základě zákonného zmocnění.**
 - **Mají vyšší normativní sílu než vyhlášky ministerstev.**
 - **Používají se k provedení zásadnějších ustanovení zákonů – např. minimální mzda, krizová opatření, cenová regulace.**
 - **Musí být rovněž vyhlášena ve Sbírce zákonů.**

PRÁVNÍ PŘEDPISY VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

- **Společné znaky všech těchto předpisů**
 - **Musí mít zákonné zmocnění – jinak jsou nezákonné.**
 - **Musí být řádně vyhlášeny – bez zveřejnění nejsou platné ani účinné.**
 - **Podléhají přezkumu – soudy (zejména Ústavní soud, NSS) mohou zrušit nezákonný předpis.**
 - **Musí respektovat hierarchii právních norem – nemohou být v rozporu se zákony nebo ústavním pořádkem.**

PRÁVNÍ PŘEDPISY VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

□ Shrnutí

- **Obce a kraje mají omezenou, ale důležitou normotvornou pravomoc – zejména v oblasti veřejného pořádku, místních poplatků a krizového řízení.**
- **Ministerstva a vláda vydávají podzákonné předpisy s celostátní působností – většinou technického charakteru.**
- **Všechny tyto předpisy jsou právně závazné, pokud jsou vydány řádně, na základě zmocnění a vyhlášeny správnou formou.**

LEGISLATIVNÍ PROCES

Legislativní proces v ČR

Co je to legislativní proces?

- Jde o postup, jak se návrh zákona stává platným právním předpisem.
- Je to klíčová část činnosti zákonodárné moci – tedy Parlamentu ČR.
- Legislativní proces upravuje Ústava ČR (hlava druhá, oddíl první) + Jednací řády PS a Senátu.

LEGISLATIVNÍ PROCES

Kdo může předložit návrh zákona?

- Poslanec nebo skupina poslanců
- Senát jako celek
- Vláda
- Zastupitelstvo kraje (spíše výjimečně)
- Nejčastějším navrhovatelem je vláda (tzv. vládní návrhy zákonů).

LEGISLATIVNÍ PROCES

□ Jak návrh zákona vypadá?

• Obsahuje:

- **Znění navrhovaného zákona** (paragrafované),
- **Důvodovou zprávu** (obecná + zvláštní část),
- **Přílohy**, např. dopady na státní rozpočet, podnikání, životní prostředí apod.

- **Vláda při přípravě návrhu prochází tzv. meziresortním připomínkovým řízením – návrh koluje mezi ministerstvy a dalšími připomínkovými místy.**

LEGISLATIVNÍ PROCES

□ Průběh legislativního procesu

1□□ První čtení (Poslanecká sněmovna)

- Předkladatel návrh stručně představí.
- Probíhá obecná rozprava – řeší se základní principy návrhu.
- Následně se rozhodne, jestli se návrh zamítne, postoupí dál, nebo vrátí k přepracování.
- Pokud postoupí dál, určí se výbory, kam návrh míří k projednání.

2□□ Druhé čtení

- Výbory připraví stanoviska a pozměňovací návrhy.
- Ve Sněmovně pak probíhá podrobná rozprava k jednotlivým ustanovením.
- Poslanci mohou navrhnout změny – tzv. pozměňovací návrhy.

3□□ Třetí čtení

- Závěrečné hlasování o celém návrhu (včetně zapracovaných změn).
- Návrh je přijat, pokud se pro něj vysloví nadpoloviční většina přítomných poslanců.

LEGISLATIVNÍ PROCES

Co se děje po Sněmovně?

Senát

- **Má na rozhodnutí 30 dnů.**
- **Může návrh:**
 - **schválit** bez výhrad – postoupí prezidentovi,
 - **zamítnout** – Sněmovna může přehlasovat absolutní většinou (101 hlasů),
 - **vrátit s pozměňovacími návrhy** – Sněmovna buď přijme, nebo setrvá na svém znění.

Prezident republiky

- **Má 15 dnů na podpis nebo veto.**
- **Pokud zákon vetuje, vrací ho zpět Sněmovně – ta může veto přehlasovat 101 hlasy.**
- **Pokud zákon podepíše, je odeslán k vyhlášení.**

LEGISLATIVNÍ PROCES

□ Vyhlášení zákona

- Zákon je publikován ve Sbírce zákonů (oficiální elektronická podoba).
- Účinnost bývá zpravidla stanovena konkrétním datem nebo 15. dnem po vyhlášení (pokud není stanoveno jinak).
- Od okamžiku účinnosti je zákon závazný pro všechny.

LEGISLATIVNÍ PROCES

□ Zkrácené legislativní řízení

- Možné jen u vládních návrhů, v naléhavých situacích (např. při krizovém stavu).
- Sněmovna může návrh projednat ve zkrácené lhůtě – často ve všech třech čteních během jednoho dne.

LEGISLATIVNÍ PROCES

□ Shrnutí

- **Legislativní proces je přesně daný postup, kterým se návrh stává závazným zákonem.**
- **Prochází Sněmovnou, Senátem a prezidentem, a nakonec je vyhlášen.**
- **Celý proces je nastaven tak, aby byla zajištěna kontrola, kvalita a legitimita zákonů.**
- **Veřejná správa může tvořit právo až po tomto procesu – na základě zákonného zmocnění.**