

18 Jak se vyznat v právních předpisech

Mgr. Petr Schlesinger

Svět paragrafů, odstavců a písmen vám na první pohled může připadat neproniknutelný, zvláště když narazíte na právníka z čeledi mlžičů. S tímto klamem si však při troše trpělivosti poradíte. První otázky vás napadnou při pojmech „zákon“, „vyhláška“, „nařízení vlády“, „zákon ve znění pozdějších předpisů“. Co od nich očekávat? Jak se máte orientovat v různých typech právních předpisů, které pro svou funkci (i když třeba neradi) potřebujete, a kde je najdete?

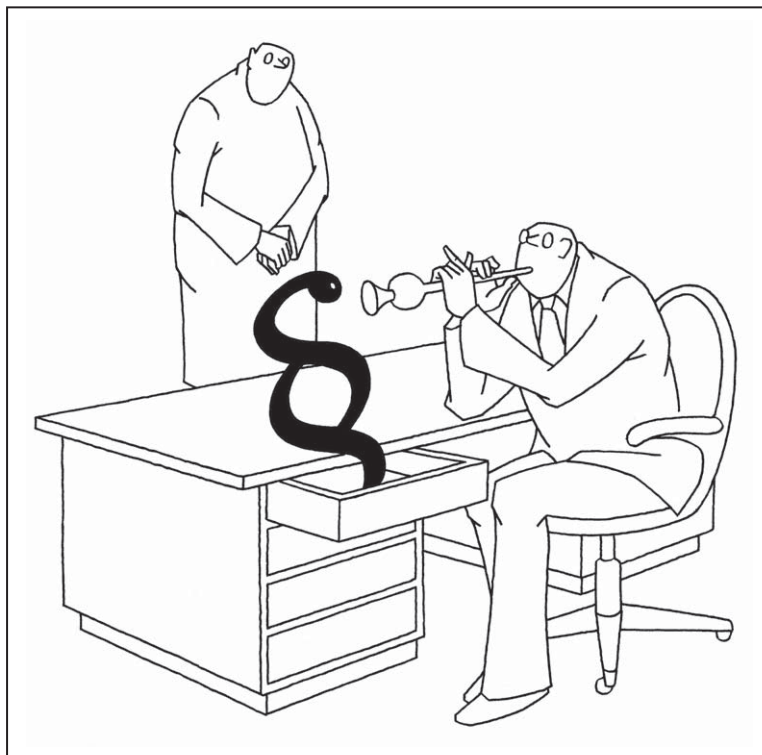
Číst právní předpisy není nic jednoduchého. Při prvním čtení nebývají zcela pochopitelné, jsou suchopárné až nestravitelné, mnohdy nejednoznačné a obvykle jeden právní předpis souvisí s dalším. Navíc jich český právní řád zahrnuje zbytečně mnoho a často se mění. Aby toho nebylo málo, staly se vstupem České republiky do Evropské unie součástí českého práva i právní normy Evropské unie.

Přesto lze v právních předpisech nalézt určitý systém. Představit ho, ukázat právní předpisy v jejich vzájemné provázanosti, to je hlavním cílem následujících řádek.

18.1 Právní předpisy jako takové aneb Trocha teorie

18.1.1 Co dělá právní předpis právním předpisem

Nepochybně instinktivně tušíte, co pojem **právní předpis** znamená. Je to „něco psaného“, co je třeba dodržovat. Avšak dodržovat se musí i soudní rozhodnutí, kterým byla například určena výše náhrady škody, či smlouva o přestavbě radnice ve vašem městě. Na rozdíl od rozhodnutí soudu či smluv musí právní předpisy dodržovat všichni; **právní předpisy jsou určeny neurčitému počtu osob**. Nejsou vázány na rasu, pohlaví, národnost, vyznání nebo podobné atributy. Jsou závazné pro všechny. Pokud se v České republice nacházejí cizinci, musí i oni na našem území dodržovat české právní předpisy.



Dalším pojmovým znakem právních předpisů je jejich **abstraktnost**. To znamená, že jednotlivá ustanovení právních předpisů jsou formulována tak obecně, aby se do nich vešly „všechny případy“, které život přináší. To je samozřejmě nemožné, neboť tvůrci právních předpisů jsou pouze lidé, nejsou vševedoucí a není v jejich silách domyslet, co všechno může v budoucnu nastat. I proto jsou revize právních předpisů (kterým se říká **novely**) poměrně častým jevem.

Právě zmíněnými dvěma znaky (zaměření na neurčitý počet osob, abstraktní povaha) se právní předpisy odlišují od soudních rozhodnutí nebo smluv různé povahy, které jsou naopak konkrétní – tzn. určeny vždy pouze smluvním stranám či stranám sporu (určitěmu počtu osob) a toliko pro ně jsou i závazné. Smlouvy ani soudní rozhodnutí nejsou napsány abstraktně, naopak konkretizují daný případ či smluvní vztah.

18.1.2 Jsou některé právní předpisy důležitější než jiné?

Pojmy „neurčitost“ a „abstraktnost“ právních norem jsou vlastní všem právním předpisům bez výjimky.

Existuje tu však jistá **hierarchie**. Některé druhy právních předpisů jsou důležitější než jiné. Právníci hovoří o **právní síle** daného právního předpisu. Právní předpisy nejvyšší právní síly jsou vždy předpisy nejzákladnější – „ústavní“¹. Neznamená to však, že se jako „ústavní“ musí nazývat, například v evropském právu se vžil pojem „primární právo“.

Všechny ostatní právní předpisy jsou vůči oněm předpisům nejvyšší právní síly v pozici **předpisů nižší právní síly** a musí být s předpisy ústavními v souladu. Právníci používají pro tento soulad pojem *konformní s Ústavou*. Na druhém místě pomyslného žebříčku právní síly stojí **zákony**. Pod zákony stojí ty právní předpisy, které mají za úkol zákony provádět. Pro tyto předpisy se používá souborného označení **prováděcí právní předpis, podzákonné právní normy** či **sekundární právní předpisy**. V dalším textu budeme používat zejména pojem „podzákonné právní normy“².

Podzákonné právní normy musí být v souladu se zákony, neboť jsou od nich odvozeny, a zákony musí být v souladu s právními předpisy nejvyšší právní síly, neboť mohou vzniknout jen v mezích daných ústavou. Podzákonné právní normy musí být samozřejmě také v souladu s ústavou, tedy právními normami nejvyšší právní síly. Podzákonné právní normy mají nejrůznější názvy a jsou vydávány různými institucemi. Tyto instituce musí mít k jejich vydávání zákonné zmocnění. Mezi podzákonnými právními normami navzájem už žádný vztah vyšší či nižší právní síly neexistuje, všechny druhy prováděcích předpisů mají stejnou právní sílu.

Samostatnou kategorií představují **právní předpisy měst a obcí**³, které města a obce vydávají v samostatné působnosti. Tyto právní předpisy jsou výrazem samosprávného pojetí územní samosprávy.

18.1.3 Kdo vydává právní předpis

Mezi právními předpisy (s abstraktní povahou, zaměřenými na neurčitý počet osob) je vztah vyšší a nižší právní síly. Předpisy nižší právní síly jsou vždy odvozeny od předpisu vyšší právní síly. Důležitým znakem právního předpisu je rovněž skutečnost, že ho vydává **orgán, který je k jeho vydání oprávněn**. Aby se zamezilo zvláště a bezpráví, musí existovat podrobná pravidla, určující, který orgán může právní předpisy vydávat. Musí rovněž existovat mantinely, v nichž se právní předpisy vydávají, a způsoby kontroly, zda nějaký orgán nepřekračuje svou pravomoc. Tato pravidla a mantinely zpravidla určují právní normy nejvyšší právní síly – tedy ústava.

Všechny právní předpisy jsou odvozeny od státu. Stát jim propůjčuje legitimitu. Stát určuje předpisem nejvyšší právní síly (například Ústavou České republiky), které instituce a orgány budou vydávat právní

předpisy nižší právní síly, tedy zákony a jejich prováděcí předpisy (podzákonné právní normy). Stát může některé oblasti svěřit jiným subjektům, například městům a obcím, a umožnit jim vydávat určité druhy právních předpisů v samostatné působnosti. V našich podmínkách jde o obecně závazné vyhlášky měst a obcí (*viz níže*).

Ústavodárce, zákonodárce a ti ostatní

Tyto pojmy nejsou ničím jiným než označením pro kolektivní orgán, který vydává určité právní normy. Ústavodárce i zákonodárce jsou většinou označení pro **Parlament**. Ústavodárce má za úkol vydat ústavní zákon/y, tedy zákon nejvyšší právní síly v daném státě. Kdežto zákonodárce vydává „pouze“ zákony, tedy právní normy nižší právní síly (vzhledem k ústavním zákonům). V praxi bývají ústavodárce a zákonodárce totožné sbory i budovy. Často se tyto pojmy používají s pejorativním nádechem ve smyslu, že praxe neví, *co ústavodárce/zákonodárce daným ustanovením určité normy hodlal vlastně říci*.

Instituce vydávající podzákonné právní normy nemají podobný výstižný název. Jsou to především ministerstva nebo jiné ústřední orgány. Podzákonné právní normy vydávají rovněž města a obce v rámci přenesené působnosti.

18.1.4 Neznalost právních předpisů neomlouvá

Právní předpisy musí dodržovat každý. K tomu, aby bylo jejich dodržování vynutitelné veřejnou mocí (například státními orgány, Policií ČR či soudy), se však musí všichni s právními předpisy důkladně seznámit. V minulosti se tak dělo jejich prostým vyhlášením, například veřejným vyhubnováním na náměstích se známým *Na vědomost se dává*. Tímto způsobem se v současné době předpisy nevyhlášují, dnes se **uveřejňují** čili **publikují**, aby nikdo nemohl tvrdit, že nemohl dostat literě zákona, neboť jej neznal. Každý se může s publikovaným právním předpisem seznámit. Publikace právních předpisů je podmínkou platnosti principu **neznalost práva neomlouvá**.

Právní předpis je výsledkem rozhodovacího a schvalovacího procesu, který probíhá v kompetentním orgánu (například Parlamentu ČR) určitým závazným způsobem. Hotový právní předpis se vyhlásí a publikuje opět stanoveným způsobem. Dodržením způsobu

1) Nejde pouze o ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, nýbrž o obecný pojem norem nejvyšší právní síly. Proto používáme malé počáteční písmeno.

2) Jde zejména o nařízení vlády a vyhlášky ministerstev.

3) Zvláštní kategorií je rovněž „městys“, avšak s ohledem na konzistentnost textu používáme „města a obce“.

vyhlášení nabývá právní předpis **platnosti**. K aplikaci právního předpisu nestačí, aby byl jen platný, nýbrž musí **nabýt účinnosti**. Účinný právní předpis je vždy předpisem platným, avšak platný právní předpis se účinným stává až po uplynutí určitého času. Jen výjimečně může platnost a účinnost splývat v jeden časový okamžik. Ve většině případů však platnost právního předpisu předchází jeho účinnosti. Doba mezi platností a nabytím účinnosti právního předpisu existuje proto, aby si lidé tento právní předpis osvojili. Právníci nazývají tuto dobu určené veřejnosti k pochopení dané právní normy pojmem *legisvakance*, tedy „prázdniny zákona“.

18.2 Jaké právní předpisy máme v České republice

V předchozí kapitole jsme se pokusili o stručnou charakteristiku právních předpisů jako takových. Přes usilovnou snahu jsme se nemohli vyhnout jisté teoretičnosti. Teď se pokusme tuto teorii ukázat na příkladech z vnitrostátního práva.

V České republice máme celou řadu právních norem různé právní síly. Nejvyšší právní sílu mají **ústavní zákony**. V hierarchii dále následují **zákony** a nižší právní sílu mají právní předpisy, které jsou od zákonů odvozené a tyto zákony provádějí; tedy – **prováděcí právní předpisy** či **podzákonné normy**. Specifické právní normy co do tvorby představují obecně závazné vyhlášky měst a obcí.

18.2.1 Ústavní zákony

Jak už bylo řečeno, s ústavními zákony musejí být ostatní právní normy v souladu. Naši základní právní normou je **Ústava České republiky**⁴. Obsahuje základní hodnotové a funkční principy fungování státu. Principy stanovené v Ústavě se dále konkretizují „obyčejnými“ zákony. Ústava České republiky obsahuje tak důležitá ustanovení, jako je rozdělení moci na moc zákonodárnou (Parlament ČR), výkonnou (vláda, ministerstva a jiné ústřední správní orgány a Prezident republiky) a moc soudní. Obsahuje rovněž základní pravidla pro výkon samosprávy měst a obcí. Vztah státu a územní samosprávy je v Ústavě vyjádřen takto⁵: „*Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávních celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem*“.

Název této podkapitoly napovídá, že ústavních zákonů je kromě Ústavy ČR více. Jsou to změny Ústavy, tedy její novely. Formu ústavního zákona mají i některé přepisy upravující zásadní otázky státu, jako například územní⁶ nebo týkající se bezpečnosti⁷.

Stejnou právní sílu jako Ústava má rovněž **Listina základních práv a svobod**. Zatímco Ústava obsahu-

je zejména základní stavební kameny pro fungování státu, je Listina základních práv a svobod katalogem základních práv a svobod. Některých práv je možno se domáhat jen prostřednictvím „obyčejných“ zákonů, avšak základních lidských práv se lze u **Ústavního soudu** domáhat přímo.

Podle usnesení Předsednictva České národní rady⁸ je Listina základních práv a svobod součástí **ústavního pořádku**. Ústavní pořádek je pojem, který znamená, že kromě Ústavy existují ještě další právní normy se stejnou právní silou jako Ústava. Někteří právníci používají místo pojmu ústavní pořádek pojem „ústava“ s malým začátečním písmenem⁹. Ústavní pořádek¹⁰ tvoří vedle Ústavy samotné a již zmíněné Listiny základních práv a svobod „*ústavní zákony přijaté podle této Ústavy a ústavní zákony Národního shromáždění Československé republiky, Federálního shromáždění Československé socialistické republiky a České národní rady upravující státní hranice České republiky a ústavní zákony České národní rady přijaté po 6. červnu 1992*“.

18.2.2 Zákony

Zákony České republiky vždy musí být v souladu s ústavním pořádkem. Proces, kterým se zákony tvoří, se nazývá **zákonodárný neboli legislativní proces** a jeho základní principy popisuje Ústava. O zákonech se usnází Parlament České republiky, který se skládá z **Poslanecké sněmovny a Senátu**. Činnost obou těchto komor parlamentního shromáždění konkretizují jejich jednací řády, přijaté ve formě zákonů¹¹. Až na výjimky o všech zákonech rozhodují obě komory Parlamentu ČR. Důležitou výjimkou je **zákon o rozpočtu**, o němž rozhoduje na návrh vlády pouze Poslanecká sněmovna.

V České republice mohou být povinnosti stanoveny neurčitému počtu osob pouze na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod, a nikoliv ostatními právními předpisy¹². Je to reakce na praxi minulého režimu, kdy byly často povinnosti stanoveny neurčitému počtu osob rovněž podzákonnými právními normami. Složitost legislativního procesu a rozdělení rolí v něm má být jistou zárukou, aby nebyl zneužit. Pouze zákonem je vázán

4) Ústavní zákon č. 1/1993 Sb.

5) Čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky

6) Například ústavní zákony o změnách státních hranic, nebo ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků

7) Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR, apod.

8) č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod

9) Například prof. Václav Pavlíček, in: Ústava a ústavní řád České republiky

10) Čl. 112 Ústavy České republiky

11) Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu

12) Čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod

rovněž soudce při soudním rozhodování. To znamená, že soudce může posoudit soulad podzákoného právního předpisu se zákonem a případně ho vůbec nepoužít. Posuzovat ústavnost zákonů však soudci samotní nesmějí, zákony musí vždy aplikovat. Pokud ale mají pochybnosti o souladu zákona s normou vyšší právní síly, předloží daný zákon Ústavnímu soudu České republiky. Pouze Ústavní soud smí rozhodovat o souladu zákona s ústavním pořádkem. Zákony regulují velkou část lidské činnosti a v České republice jich je opravdu mnoho. Podle některých autorů existuje přes 9000 zákonů! S jistou nadsázkou lze tvrdit, že v České republice existuje zákon prakticky na cokoliv. Kritici hovoří dokonce o *zapelevelování českého právního řádu* či o *právní džungli*. Touto příručkou se vlastně také pokoušíme proklesat vám schůdnou pěšinu. Rovněž Svaz měst a obcí ČR kritizuje počet a nejasné formulace některých zákonů. Stále však platí, že zákony se musí dodržovat a že jejich neznalost nikoho a za žádných okolností neomlouvá.

Jako zastupitelé a starostové se během výkonu funkce setkáte s mnoha zákony. Není v moci této příručky poskytnout ani základní výčet těch, které asi budou pro vás klíčové. Zmíňme snad jen zákon fundamentální – **zákon o obcích**¹³, kterému se rovněž říká **obecní zřízení**. Samozřejmě ve znění všech jeho novel (což právníci nazývají **ve znění pozdějších předpisů**).

18.2.3 Podzákoné právní normy

V podstatě je lze rozdělit do dvou skupin. První skupina má svůj základ v čl. 78 Ústavy a tyto podzákoné normy se nazývají **nařízení vlády**. Vláda České republiky je podle tohoto ustanovení zmocněna vydávat „*k provedení zákona a v jeho mezích*“ nařízení. Nařízení vlády provádí určitý zákon a nesmí obsahově ani kompetenčně vybočit z oblasti, kterou určitý zákon upravuje.

Druhou skupinu podzákoných právních norem tvoří právní normy, většinou nazývané **vyhlášky**. Na rozdíl od nařízení vlády, které má svůj základ v čl. 78 Ústavy, mají vyhlášky svůj ústavní základ v čl. 79 odst. 3. Podle tohoto ustanovení mohou „*ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny*“. Mezi oběma články Ústavy je na první pohled jen nepatrný rozdíl, avšak jde o rozdíl velmi významný. **Zatímco vláda může vydat nařízení k jakémukoliv zákonu, musí ostatní zmíněné orgány (tedy ministerstva, jiné správní úřady a rovněž města a obce) být přímo v zákoně zmocněny (jmenovány), aby mohly určitý prováděcí právní předpis vydat.** Těmto ustanovením se v zákonech říká **zmocňo-**

vací ustanovení a bývají v závěrečných paragrafech zákonů.

Ačkoliv se tato druhá skupina podzákoných právních norem označuje pojmem „vyhlášky“, v praxi se tyto právní normy označují i jinak. Za všechny jmenujme **nařízení obce**, které může vydávat **obec**¹⁴, **pokud je k tomu zákonem zmocněna**.

18.2.4 Obecně závazné vyhlášky měst a obcí

Od nařízení obcí se liší **obecně závazné vyhlášky měst a obcí**¹⁵. Tyto právní normy se nevydávají v souladu s čl. 79 odst. 3 Ústavy, ale mají svůj **právní základ v čl. 104 odst. 3 Ústavy**, podle něhož „*zastupitelstva mohou vydávat obecně závazné vyhlášky v mezích své působnosti*“.

Nařízení obcí se uplatní při **výkonu přenesené působnosti**, tedy činnosti, kterou města a obce vykonávají pro stát. Tato působnost je **výkonem státní správy**. Za všechny činnosti uvedme například rozhodování o stavebním povolení či vedení matriky. Obecně závazné vyhlášky se vydávají v **rámci samostatné působnosti měst a obcí**. Podle obecního zřízení¹⁶ patří do samostatné působnosti měst a obcí „*záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon*“.

18.2.5 Kdo je u nás tvůrcem právních norem

O Ústavě i o většině „obyčejných“ zákonů se v České republice usnášejí obě komory Parlamentu ČR. Rozdíl v postupu přijímání na jedné straně ústavních zákonů a na druhé zákonů podrobně vymezují jednací řády obou komor. Ústavní zákony jsou právními normami vyšší právní síly, a proto bude logicky jejich přijetí ztíženo zvýšeným počtem (kvórem) hlasů a dalšími podmínkami, které jsou nutné pro jejich přijetí.

Ústava České republiky upravuje druh právní normy¹⁷, o které se zmiňujeme poprvé – **zákonné opatření** Senátu. S těmito právními normami nemá Česká republika zatím žádné zkušenosti. Zákonná opatření Senátu jsou vázána na specifickou situaci, kdy dojde k rozpuštění Poslanecké sněmovny. V tom

13) Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

14) v souladu s § 11 zákona o obcích

15) vydávané v souladu s § 10 zákona o obcích

16) § 35 zákona o obcích

17) Čl. 33 Ústavy České republiky

případě přísluší Senátu přijímat zákonná opatření ve věcech, které nesnesou odkladu a vyžadovaly by jinak přijetí zákona. Zákonná opatření může navrhnout pouze vláda. Zákonná opatření Senátu tedy mají (jak název napovídá) právní sílu zákona. Zákonné opatření Senátu však musí následně schválit nová Poslanecká sněmovna na své první schůzi. Neschválí-li je Poslanecká sněmovna, pozbývá další platnosti.

Prováděcí právní předpisy (souborně „vyhlášky“) vydávají „ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy“. Podle **kompetenčního zákona**¹⁸ je v České republice zřízeno 14 ministerstev a 11 dalších **ústředních orgánů státní správy**. Mezi tyto orgány patří například Úřad pro ochranu hospodářské soutěže či Český telekomunikační úřad. Všechny ústřední orgány státní správy mohou vydávat vyhlášky, pokud jsou k tomu zákonem zmocněny.

18.2.6 Vyhlášení právních předpisů

Podle Ústavy¹⁹ je „k platnosti zákona třeba, aby byl vyhlášen, a způsob tohoto vyhlášení stanoví zákon“. Bez vyhlášení by se tedy zákon nestal platným a logicky by nikdy nenabyl účinnosti. Vyhlášení zákona je tudíž základní podmínkou, aby se podle zákona mohlo v konkrétních případech postupovat, aby mohl být **vynutitelný**.

Způsob vyhlášení zákonů stanoví také příslušný zákon²⁰. Ve Sbírce zákonů se uveřejňují tyto právní předpisy: a) *ústavní zákony*; b) *zákony*; c) *zákonná opatření Senátu*; d) *nařízení vlády*; e) *právní předpisy vydávané ministerstvy a ostatními ústředními správními úřady; právní předpisy jiných správních úřadů a právnických osob, pokud na základě zvláštního zákona vydávají právní předpisy s celostátní působností*. Skupina právních předpisů pod písm. e) se zjednodušeně nazývá „vyhlášky“.

Právní předpisy nabývají platnosti dnem vyhlášení ve Sbírce zákonů. Tímto dnem vyhlášení je **den rozeslání příslušné Sbírky zákonů, uvedený v jejím záhlaví**. Od pojmu „platnost“ je nutné oddělit pojem „účinnost“, se kterým je spojena „vynutitelnost“ právního předpisu. Pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy účinnosti **patnáctým dnem po vyhlášení**. Vyžaduje-li to naléhavý veřejný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení. V tom případě pak splývá okamžik platnosti a účinnosti.

Pokud citujeme právní předpisy publikované ve Sbírce zákonů, používáme zkratku **Sb.**, například tedy: *zákon č. 128/2000 Sb., zákon o obcích (obecní zřízení)*. Tato zkratka znamená právě Sbírku zákonů. Města a obce jsou povinnými odběrateli Sbírky zákonů

a Sbírky mezinárodních smluv. Znění publikované ve Sbírce zákonů je tzv. **autentickým zněním**. To znamená, že pokud se například v elektronické databázi právních předpisů vyskytne chyba, nemůže se nikdo s úspěchem dovolávat, že postupoval podle chybné právní normy, pokud tato chyba nebyla rovněž ve Sbírce zákonů.

Svaz měst a obcí ČR má informace, že povinnost odbírat Sbírku zákonů a Sbírku mezinárodních smluv města a obce poměrně zatěžuje. Zájem veřejnosti o nahlížení do ní je velmi nízký. Důvodem je mimo jiné skutečnost, že se právní předpisy poměrně často mění – novelizují. Je uživatelsky příjemnější používat různé elektronické aplikace právních norem, které právní předpisy předkládají již ve **znění pozdějších předpisů**. To znamená, že tyto elektronické aplikace zapracovávají jednotlivé novely právních norem a vytvářejí aktuální text. S jistou nadsázkou lze říci, že Sbírku zákonů jako takovou (v tištěné podobě) dnes už používá opravdu málokdo. V současných diskuzích o změně jejího pojetí vystupuje Svaz měst a obcí ČR jako odpůrce tištěné Sbírky zákonů. Nicméně, zatím nebyl zákon o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv novelizován a je tedy nutné striktně dodržovat jeho současné znění.

Přijaté zákony podepisuje předseda Poslanecké sněmovny, prezident republiky a předseda vlády. Právní předpisy, které se souborně nazývají „vyhlášky“, podepisuje příslušný (rezortní) ministr, vedoucí jiného ústředního správního úřadu nebo guvernér České národní banky.

Nařízení obcí ani obecně závazné vyhlášky se ve Sbírce zákonů nevyhlášují. I pro tyto právní předpisy ovšem platí, že musí být řádně vyhlášeny. Jinak by nenabývaly platnosti ani účinnosti. **Vyhlášení právních předpisů obcí se uskutečňuje jejich vyvěšováním na úřední desce** obecního úřadu po dobu 15 dnů. **Dnem vyhlášení právního předpisu obce je první den jeho vyvěšení na úřední desce**. Kromě toho může obec uveřejnit právní předpis obce způsobem v místě obvyklým. Pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy obce **účinnosti patnáctým dnem po dni vyhlášení**. Vyžaduje-li to naléhavý veřejný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení. Právní předpisy kraje se vyhlášují ve Věstníku právních předpisů kraje a v případě hl. m. Prahy ve Sbírce právních předpisů hl. m. Prahy.

18) Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstva a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky

19) Čl. 52 Ústavy České republiky

20) Zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv

18.2.7 Kdo vykládá právní předpisy

O ne zcela srozumitelném jazyku právních předpisů už byla řeč. Jejich častá novelizace pak způsobuje, že texty jsou nekonzistentní, málo přehledné a bývá náročné pochopit jejich smysl. V České republice není žádná instituce pověřena, aby vytvářela oficiální výklady právních předpisů. Touto institucí není ani Ústavní soud, jehož vykonatelná rozhodnutí jsou podle Ústavy²¹ „závazná pro všechny orgány i osoby“. Právně závazný výklad mají pouze **soudní rozhodnutí**, avšak jen **pro strany sporu**, nikoliv pro všechny. Soudní rozhodnutí jsou obecně nazývána *judikaturou*. Jednotlivé druhy a stupně soudů jsou procesními zákony zmocněny, aby uveřejňovaly svá rozhodnutí ve formě „Sbírek“. Nejde však o Sbírky zákonů, nýbrž o Sbírky soudních rozhodnutí. K takovým sbírkám patří například **Sbírka soudních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu** či **Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu**. Soudní judikatura není právně závazná a výklad soudů není právním předpisem. Judikaturu (zejména publikovanou ve sbírkách) však soudy respektují. Často a konstantně aplikují právní názory v ní obsažené. Tím se judikatura významně podílí na zachování právní jistoty a de facto se blíží právním předpisům.

Svaz měst a obcí České republiky se často k právním předpisům vyjadřuje. Tento jeho výklad je ze své podstaty rovněž jen doporučující. Totéž platí o výkladu právních norem, který poskytují ministerstva či jiné správní orgány. Přesto však Svaz často právní předpisy vykládá, a to zejména ty, které souvisejí s výkonem státní správy a samosprávy obcí. Výklady právních norem, které Svaz poskytuje svým členům, mohou být pro vás opravdu cenné, neboť se na nich podílejí odborníci s dlouholetými zkušenostmi.

Závazný výklad právních norem nepřinášejí ani různé tištěné komentáře k zákonům či právníká literatura, které je na našem trhu opravdu mnoho.

18.3 Jak ovlivňuje české právní předpisy Evropská unie

Česká republika je řádným členem Evropské unie. Přistoupení k EU znamenalo pro náš právní řád přijetí evropských právních norem. Ty jsou od **1. května 2004 pro ČR závazné**. Právní normy se již nevytvářejí pouze na našem území, nýbrž rovněž v evropských institucích, kde má Česká republika své nominované zástupce. Evropské právo ovlivňuje právo české podstatnou měrou. Protože se však na jeho tvorbě podílíme (jsme u jeho vzniku), nejde o ovlivňování jednostranné. Evropské právo je nedílnou součástí práva českého.

Vstupem do EU akceptovala Česká republika skutečnost, že některé oblasti budou nadále řešeny nikoliv pouze vnitrostátními, nýbrž evropskými právními předpisy. Oblasti působení evropského práva se vybíraly tak, aby byl výsledek (harmonizovaná úprava v celé EU) pro členské státy přínosem a nikoliv zátěží. V ostatních oblastech zůstává svrchovaná moc českého zákonodárce nezměněna a pouze on může na území České republiky vydávat zákony tyto oblasti regulující. Vstupem do EU Česká republika nepřišla o svou suverenitu, nýbrž získala jistou přidanou hodnotu, kterou umožňuje právě systém evropského práva. Zmíněný princip působení evropského práva jen v oblastech, kde je to prospěšné, bývá nazýván **principem subsidiarity evropského práva**.

Svaz měst a obcí velmi dobře chápe provázanost národního a evropského práva, a tak se vyjadřuje k tvorbě norem vnitrostátních i evropských. Svaz hájí zájmy měst a obcí a snaží se předejít možným negativním dopadům připravovaných právních norem bez ohledu na to, zda vznikají v Praze nebo v Bruselu.

18.3.1 Jaké nové právní předpisy přinesl vstup České republiky do Evropské unie

Podobně jako české právo lze právo evropské dělit na dvě základní skupiny: **právo primární** a **právo sekundární**. To sekundární je od práva primárního odvozené.

Pro pochopení pojmu primární právo použijme pojmu „ústavní právní normy“, avšak tento pojem se v Evropské unii nepoužívá. Všechny ostatní evropské právní normy musí být s primárním právem v souladu, podobně jako všechny české zákony musí být v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

České zákony a podzákoné normy jsou určeny neurčitému počtu osob a jsou pro všechny tyto osoby zavazující. Tomuto pojetí se blíží druh evropského sekundárního práva, který nazýváme **nařízení**. Nařízení má tedy podobný charakter jako „obyčejný“ zákon v České republice. Ostatní druhy sekundárních právních norem, tedy **směrnice**, **rozhodnutí** či **doporučení** a **stanoviska**, jsou určeny členským státům, nikoliv všem fyzickým a právníckým osobám jako právní normy v České republice. Důvodem této odlišnosti je odlišné pojetí Evropské unie jako takové proti národnímu státu. Evropskou unii tvoří jednotlivé členské státy – a právě ty převádějí (tedy **implementují**) obsah evropského práva do svých právních řádů. Způsob implementace (tedy konkrétní **transpozice**) evropského práva je ponechána na členských státech EU.

21) Čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky

a) Primární právo

Primárním právem EU (*quasi ústavním právem EU*) jsou v současnosti dvě smlouvy: **Smlouva o Evropské unii** a **Smlouva o fungování Evropské unie**. Obě jsou právním pramenem EU nejvyšší právní síly a všechny evropské sekundární právní předpisy musí být s nimi v souladu. Podobně jako Ústavní soud České republiky dbá na soulad primárního a sekundárního práva **Evropský soudní dvůr**.

Stejnou právní sílu jako zakládající smlouvy má podle Smlouvy o Evropské unii²² rovněž Listina základních práv Evropské unie, avšak s výjimkou Velké Británie, Polska a České republiky.

b) Sekundární právo**• Nařízení**

Podle Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen SFEU)²³ má nařízení obecnou působnost. To znamená, že je „závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech“. Právníci hovoří o tzv. **bezprostředním účinku evropského práva**. Nařízení se nemusí (a ani nesmí) převádět do národních právních řádů. Platí, jakmile bylo řádně vyhlášeno.

• Směrnice

Podle stejného článku SFEU je směrnice „závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům“. Tato právní norma je specificky „evropská“ a nemá obdobu mezi českými právními normami. Na rozdíl od nařízení, které je obecně závazné, zavazují směrnice pouze členské státy. A to buď členské státy všechny, anebo jen členské státy některé.

Závaznost směrnic znamená, že členské státy jsou v určité lhůtě (**implementační lhůta**) povinny převést její smysl do normy národního práva. Tato lhůta bývá většinou dvouletá. I směrnice mají bezprostřední účinek, avšak narozdíl od nařízení omezený. Jde o případ, kdyby stát neimplementoval v dané době určitou směrnici. Pokud tato směrnice obsahuje nějaká oprávnění vůči fyzickým a právníckým osobám, je možné se jich vůči státu s úspěchem domoci. Pokud však neimplementované směrnice obsahují povinnosti, nemůže je stát vůči fyzickým a právníckým osobám vymáhat, jestliže směrnici v dané lhůtě neimplementoval.

• Rozhodnutí, doporučení a stanoviska

V souladu se SFEU je rozhodnutí závazné v celém svém rozsahu „tém, kterým je určeno“. Rozhodnutí jsou právní akty, jež slouží především k řešení konkrétních případů. Svou povahou se podobají rozhodnutím ve správním řízení. Zmíněná rozhodnutí jsou na rozdíl od nařízení a směrnic určena konkrétnímu počtu osob a jejich obsah je velmi konkrétní. Doporučení a stanoviska právně závazná nejsou.

18.3.2 Kdo tvoří evropské právní normy

Podobně jako ve vnitrostátním právu probíhá i v Evropské unii zákonodárný (legislativní) proces. Primární právo EU musí schválit všechny členské státy. Příprava primárního práva sice probíhá v evropských institucích (mají na to odborný aparát), avšak jeho schvalování je ponecháno jednotlivým členům EU. Tímto způsobem bylo již několikrát primární evropské právo novelizováno, naposledy v roce 2009 tzv. **Lisabonskou smlouvou**.

Na schvalování sekundárních právních norem se podílí **Rada Evropské unie** a **Parlament Evropské unie**. V současnosti je většina právních aktů přijata formou spolurozhodování těchto dvou institucí Evropské unie tzv. **řádným legislativním postupem**²⁴.

Evropská komise má v rámci zákonodárného procesu v mnohém podobnou úlohu předkladatele jako například vláda ČR. Komise předkládá návrhy právních norem, o kterých pak rozhodují Rada a Parlament. Pokud je k tomu Komise zmocněna v určité sekundární právní normě, může vydávat další sekundární právní normy, zejména směrnice a rozhodnutí k jejímu provedení a v jejích mezích. Výjimkou nejsou ani nařízení Komise, pokud je k tomu konkrétním evropským předpisem zmocněna.

V rámci evropského legislativního procesu se k připravovaným normám vyjadřují i další evropské instituce, které mají poradní funkci (například **Výbor regionů**).

18.3.3 Publikování evropských právních předpisů

Rovněž evropské právní normy musí být řádně vyhlášeny. Podle SFEU²⁵ se evropské právní normy vyhlášují v **Úředním věstníku Evropské unie**. Vstupují v platnost dnem, který je v nich stanoven, jinak **dvačátým dnem po vyhlášení**. Podobně jako v případě vnitrostátních právních norem mají města a obce povinnost umožnit v pracovních dnech žadatelům nahlédnutí do Úředního věstníku Evropské unie. Stejně jako v případě Sbírký zákonů je **autentické pouze znění vyhlášené v Úředním věstníku EU** a nikoliv znění v elektronických databázích právních norem.

18.3.4 Evropský soudní dvůr

Rozhodovací činnost Evropského soudního dvora (judikatura) má bez nadsázky na evropské právo

22) Čl. 6 Smlouvy o Evropské unii

23) Čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie

24) Čl. 294 Smlouvy o fungování Evropské unie

25) Čl. 297 Smlouvy o fungování Evropské unie

enormní účinek. Bez judikatury Evropského soudního dvora by evropské právo jako svébytný právní systém snad ani neexistovalo. **Evropský soudní dvůr totiž evropské právo dotváří.**

Na počátku evropské integrace existovaly jen „prosté“ mezinárodní smlouvy, které uzavřely zakládající členské státy. Původně byla evropská integrace záležitostí především ekonomické povahy. Judikatura Evropského soudního dvora vytvořila mimo jiné základní principy evropského práva jako již zmíněný princip subsidiarity, princip přednosti evropského práva či princip bezprostředního účinku evropského práva.

Judikatura Evropského soudního dvora přirozeně během let ovlivnila obsah původních zakládajících smluv, které se od doby svého vzniku změnily téměř k nepoznání. Primární právo EU dnes upravuje o mnoho více oblastí než původní smlouvy. Na této skutečnosti se Evropský soudní dvůr velkou měrou podílel – **bez jeho rozhodovací činnosti a bez vůle členských států podřídit se jeho rozhodnutím by evropské právo nevzniklo.**

České a evropské právo je natolik provázáno, že nelze jedno od druhého oddělit. Určitá část českých právních předpisů se připravuje v Bruselu: to je hlavní *novum* vstupu České republiky do Evropské unie.

Související předpisy:

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
- Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávních celků
- Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR
- Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích
- Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu do Poslanecké sněmovny
- Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu do Senátu
- Zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv
- Smlouva o fungování Evropské unie

Literatura:

- Hendrych, D.: Správní právo, C.H.Beck, Praha 2009
- Pavlíček, V.: Ústava a ústavní řád České republiky, 1. díl, Linde, Praha 1998
- Pomahač, R.: Evropské právo, Karolinum, Praha 2003
- Sládeček, V.: Obecné správní právo, ASPI, Praha 2005
- Tichý/Arnold/Svoboda/Zemánek/Král: Evropské právo, Praha, C.H.Beck 2009