

Členění vnitřních předpisů pro teorii i praxi*

Vojtěch Kment**

Úvod

V českém právním prostředí běžně převažuje chápání pojmu *vnitřní předpis* jako aktu legislativního typu, který ale není pramenem práva. Uvedené vymezení je jednoduché, je však založené na formálním pojmání pramenů práva. Tento článek popisuje nový možný pohled na vnitřní předpisy, který se soustřeďuje na druh právního titulu, způsobující právní vázanost adresáta vnitřního předpisu. Metoda poskytuje členění vnitřních předpisů, které má zajímavé teoretické vlastnosti a je užitečné i pro praxi.

Vnitřní předpisy v nauce

Vnitřní předpisy nebývají předmětem samostatného zájmu nebo výzkumu, ale jsou v literatuře zmiňovány fragmentárně. Ve zvýšené míře se jimi zabývají novodobí autoři teorie práva jako např. Viktor Knapp¹, Aleš Gerloch², Jiří Boguszak³, Karel Beran^{4,5} a autoři odvětv-

ví správního práva Dušan Hendrych^{6,7} a Vladimír Sládeček⁸. V jiných odvětvích práva jsou vnitřní předpisy zmiňovány pouze jako vedlejší poznatek jiného hlavního tématu práce. Některými potřebami praxe jsou vedeny publikace autorů Svobodová⁹ a Kovalíková¹⁰.

Ačkoli autoři uvádí i jiné názvy jako normy vnitřní, interní směrnice, interní normativní akty, existuje v zásadě soulad o převažujícím pojmenování vnitřní předpisy i o jejich právních vlastnostech: jedná se o písemné akty vyjádřené normativním způsobem¹¹, obecné v tom

ISBN 80-7357-030-0. S. 40, 49, 64, 78-80, 161, 180, 200, 216, 265, 269. 304.

⁴ BERAN, K.: *Autonomní normotvorba*, In: GERLOCH, A. a kol. *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI, 2008, 424 s. S.111–124.

⁵ BERAN, K.: *Právníky osoby veřejného práva*, Praha: Linde Praha, 2006. S. 61–62, 66, 89, 96–97, 103–126.

⁶ HENDRYCH, D.; a kolektiv. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2006. 822 s. ISBN 80-7179442-2. S. 187–191.

⁷ HENDRYCH, D.: *Správní věda – Teorie veřejné správy*. Praha: ASPI Publishing, 2003. 196 s. ISBN 80-86395-86-3. S. 86.

⁸ SLÁDEČEK, V.: *Obecné správní právo*. 2. vydání. vyd. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009. 464 s. ISBN 987-80-7357-382-9. S. 73, 252, 254-255.

⁹ SVOBODOVÁ, J.: *Vnitřní směrnice pro územní samosprávné celky, příspěvkové organizace, státní fondy a organizační složky státu*, 2. vydání, Praha, ANAG, 2007, 331 s., ISBN 978-80-7263-406-4.

¹⁰ KOVALÍKOVÁ, H.: *Vnitřní směrnice pro podnikatele*, 8. vydání, Praha, ANAG, 2010, 267 s., ISBN 978-80-7263-604-4.

¹¹ Normativita vnitřního předpisu, ve vyjadřovací jazykové rovině, by teoreticky měla být stejná jako u právního předpisu. V praxi je značně kolísavá, podle autorů vnitřního předpisu. Často jimi jsou nepravníci, věcně však dobře znalí předmětu úpravy. Důsledkem bývá nejasnost nebo nejednoznačnost vnitřních předpisů z právního pohledu, který ale je důležitým účelem jejich existence. Takové vady lze odstranit spoluprací právníků na jejich tvorbě. Často přitom lze připustit, aby výsledek zůstal formou vyjadřování srozumitelný typickým adresátům, tj. byl pro ně prakticky přímo použitelný. Uvedených zvláštností normativity vnitřních předpisů v praxi

* Tento článek byl zpracován v rámci projektu specifického vysokoškolského výzkumu Univerzity Karlovy v Praze, který je registrován pod č. SVV 262 401.

** Mgr. Ing. Vojtěch Kment, konzultant a vlastník ve společnosti AXONNET, spol. s r.o.; zabývá se tematikami vyžadujícími překryv znalostí informačních technologií a práva, včetně právních a organizačních podmínek nasazování IT pro nové druhy aplikací a agend; absolvoval Právníckou fakultu UK v Praze v r. 2011 a obor elektronických počítačů na FEL ČVUT v r. 1988.

¹ KNAPP, V.: *Teorie práva*. Vydání první, 5. dotisk. vyd. Praha: C.H.Beck, 1995. 247 s. ISBN 80-7179-028-1. Rubrika 125. S. 52, Rubrika 381, S. 157, Rubrika 115, S. 49.

² GERLOCH, A.: *Teorie práva*. 3. rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2004. 344 s. ISBN 80-86473-85-6. S. 76, S. 84, S. 207.

³ BOGUSZAK, J. – ČAPEK, J. – GERLOCH, A.: *Teorie práva*. 2. přeprac. vyd. Praha: ASPI Publishing, 2004. 348 s.

smyslu, že dopadají na neurčitý počet případů téhož druhu, závazné však pouze pro účastníka určitého právního vztahu, tj. nikoli obecně závazné; netěší se presumpci správnosti; právní vady způsobují, že účastník nemá povinnost se jimi řídit z formálních důvodů (výjimkou jsou některé druhy vnitřních předpisů v bezpečnostních sborech a v Armádě ČR); nemusí být veřejně vyhlášeny, účastníci však s nimi musí být seznámeni, někdy existuje zákonná úprava způsobu seznámení.

Doprovodným jevem vnitřních předpisů je jiný způsob řešení rozporů s právními předpisy než mezi právními předpisy navzájem a existence zvláštního způsobu vnitřní kontroly nebo vnějšího dozoru.

V nauce však chybí jasný způsob systematizace vnitřních předpisů. Použijeme-li pro základ řazení odvětví nebo oblasti práva, ve kterých se daný druh vnitřního předpisu typicky využívá, lze z nauky uvedených autorů sestavit seznam druhů vnitřních předpisů uvedených v tabulce č. 1.

Je zjevné, že se nejedná o jednoznačnou kategorizaci a že při zmiňování vnitřních předpisů se běžně směšuje několik pořadacích hledisek: věcná problematika v nich obsažená, dílčí účel existence vnitřního předpisu, forma vydání a druh vydávajícího subjektu. Tabulka reflektuje i běžný přístup k vnitřním předpisům, který ve většině literatury lze nalézt, totiž uvádění jejich výčtů podle názvů nebo formálního označení, ev. dle hlavních účelů, které realizují, a které je zpravidla dostatečně odlišují od jiných vnitřních předpisů.

Ačkoliv tabulka č. 1 uvádí mnohem více druhů vnitřních předpisů než jednotliví autoři, nelze ji považovat za přehled vyčerpávající, ale spíše uvádějící nejčastěji zmiňované druhy vnitřních předpisů (reprezentanty) nebo účely vydání vnitřních předpisů. Uvedené zařazení pak je třeba považovat pouze za typické.

Vnitřní předpisy ve správním právu

Použití vnitřního předpisu není výlučné pro odvětví správního práva, přesto řada právníků vnitřní předpisy do něj podvědomě řadí, protože se zde těší zvláštnímu postavení. Svázanost veřejné správy vnitřními předpisy je mnohem vyšší než u správy soukromé. Téměř veškerá činnost prakticky všech úředních osob je silně reglementována, buď zákonem aj. prameny práva, nebo aspoň vnitřním předpisem. Důvodem zřejmě je, že zatímco v soukromé sféře je přílišná rigidita často považována za neefektivnost, podvázání možnosti vyhledat potřebu zákazníka a vyjít jí vstříc nebo se na ní adaptovat, ve sféře veřejné správy se ve značném rozsahu jedná o výkon veřejné moci (vrchnostenská činnost), která potřebuje být spoutána i za cenu případné neefektivity.

je vhodné si být vědom, tento příspěvek se jimi však přednostně nezabývá.

Dalšími důvody značné míry užívání mohou být principiální požadavky dodržování rovnosti dotčených osob aj. zásad veřejné správy.

Ve veřejném právu

Veřejná správa:

- směrnice (instrukce) pro řízení podřízených zaměstnanců v úřadu,
- směrnice pro řízení celých podřízených úřadů,
- prosazování služebního výkladu,
- spisový řád,
- služební předpis (pro úředníky),
- konkretizace úkolů provedení předpisů uložených úřadem vyšším,

Samosprávné korporace:

- statutární předpisy,
- disciplinární předpisy (implikují disciplinární odpovědnost).

Bezpečnostní sbory nebo Armáda ČR:

- rozkazy abstraktně normativní povahy,
- služební předpisy (Bezpečnostní sbory ČR),
- vojenské předpisy a vojenské řády (Armáda ČR).

V soukromém právu

- řízení podřízených,
- stanovy obchodních společností,
- provozní řády (dopravní řády, knihovny...),
- ústavní řády (nemocnice...).

V soukromém právu i ve veřejném právu:

- pracovní řád,
- organizační povahy: organizační a jednací řády,
- pracovní postupy,
- pracovní právní nároky zaměstnanců včetně mzdových.

V obtížně předem rozlišitelných oblastech práva:

- vnitřní právo či řád církví a náboženských společností,
- statuty právnických osob.

Mimoprávní vnitřní předpisy:

- pravidla her a sportů,
- pravidla pravopisná.

Tab. 1 – Přehled některých vnitřních předpisů

Podle D. Hendrycha¹² se ve veřejné správě ujalo označení vnitřní předpis nebo vnitřní instrukce a nevžilo se německé označení správní nařízení a dělení na právní a správní nařízení. Současná tuzemská teorie i legislativní praxe „považuje za **vnitřní předpisy** všechny abstraktní akty, které nemají povahu právních předpisů.“ Rozlišení na „statutární předpisy a instrukce má být jen věcí dalšího členění takových vnitřních aktů“. Hendrych se však domnívá, že přiřazení statutárních předpisů na stejnou úroveň s vnitřními předpisy v užším smyslu je matoucí, neboť mezi nimi shledává řadu rozdílů.

Hendrych proto používá definici: „**Vnitřní předpis ve veřejné správě** představuje souhrnné označení pro akty abstraktní povahy, které slouží k uspořádání poměrů uvnitř jedné nebo více organizačních jednotek nebo zařízení veřejné správy a jejichž vydání se opírá o právně zakotvený vztah podřízenosti k vydavateli aktu.“

Obdobnou definici používá Sládeček¹³: „**Vnitřní předpisy** jsou abstraktní akty vydávané v rámci určité organizační struktury nadřízeným vůči podřízeným, a to právě na základě vztahu nadřízenosti a podřízenosti; nemají povahu pramenů práva, zavazují pouze podřízené“. K vydání není třeba výslovného zákonného zmocnění. S vnitřními předpisy se lze setkat i v oblasti soukromých korporací. Pro odlišení vnitřních předpisů vydaných pro veřejnou správu (veřejnoprávně): „Hlavní rozdíl spočívá v tom, že vztah nadřízenosti a podřízenosti musí být v oblasti veřejné správy podložen právně (zpravidla zákonem).“

Oproti tomu Hendrych pak definuje¹⁴: „**Statutární předpisy** jsou především výrazem oprávnění samosprávných korporací vydávat vlastní pravidla formou abstraktních aktů a tím regulovat ty záležitosti, které patří do okruhu jim vymezené samostatné působnosti v oblasti veřejného práva.“ Příkladem korporací vydávajících statutární předpisy jsou: Česká advokátní komora, veřejné vysoké školy, Česká lékařská komora a Exekutorská komora České republiky. V právu ČR je významné rozlišovat situace, kdy statutární předpis vydá územní samosprávný celek (obec, kraj) formou obecně závazné vyhlášky, tedy právního předpisu, který je obecně závazný. Zde je patrný konflikt mezi běžným formálním pojetím pojmu vnitřní předpis a snahou vystihnout statutární povahu předpisu, která je spíše věcným hlediskem. Stejnou koncepci dělení vnitřní předpis vs. statutární předpis používá Hendrych i v dalším svém

díle¹⁵ a používají jej i další autoři správního práva Sládeček¹⁶ a Staša¹⁷.

K uvedené dvojici se v rámci správního práva někdy dále uvádí tzv. ústavní řády (provozní řády). Dle Hendrycha¹⁸ se jedná o takový druh vnitřních předpisů, které vydávají zařízení, ústavy či instituce „užívané **veřejností** za účelem nějaké služby, péče nebo uplatnění nároku (např. nemocnice, knihovny, školská zařízení, tělovýchovná zařízení)... upravují podmínky užívání nějakého zařízení veřejností a ta se takovým podmínkám **dobrovolně** podřizuje, aniž je tím omezována ve svých právech a svobodách vně takového zařízení.“

Klíč k pochopení charakteru ústavních řádů leží v historické analýze a podává jej Beran¹⁹. Za zmínku stojí Beranem citovaní Mayer a Krebs: „Způsob ústavního užívání úzce souvisel s představou ústavu jako velkého stroje, resp. zařízení. Provoz ‘zařízení’ nemohl být ‘dirigován’ subjektivními právy uživatele ústavu. Naopak, uživatel ústavu se musel zařadit do jeho nerušeného chodu.“ Beran cituje Mayera, že uživatelský vztah nenesl: „zcela úmyslně charakteristiky právního státu ...“ Podle Krebse byly ústavní řády zvláštními prameny správního práva resp. zvláštními nařízeními. Za období Výmarské republiky již část nauky vyžadovala, aby ústavní řády měly podklad v zákoně, většina nauky však ospravedlnění zákonem dle Löwera nahrazovala dobrovolným podřízením se uživatele ústavnímu řádu ve smyslu *volenti non fit iniuria*. Lze shrnout, že poskytování služeb veřejného ústavu historicky probíhalo podle zvláštních nařízení, které náležely do správního práva, zatímco v současnosti je opřeno o soukromoprávní úkon souhlasu uživatele s užíváním, ke kterému často dochází i pouze konkludentně. Zdá se tedy, že ústavní řády by proto mohly být ze správního práva vypuštěny zcela, ovšem kupř. Beran v souladu Löwerem namítá, že „... soukromoprávní uživatelský vztah vzniká smlouvou. Na uzavření smlouvy obecně, stejně jako uzavření smlouvy s určitým obsahem, však neexistuje právní nárok. Na užívání ústavu však ano, neboť každý, kdo splní podmínky pro použití ústavu, je taktéž k jeho použití připuštěn. Z této koncepce je patrný nárokový status.“ Dle Berana nárokový status je markantní u statků, jejichž poskytování je občanům garantováno Listinou základních práv a svobod. Dle Vo-

¹² HENDRYCH, D.; a kolektiv. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2006. 822 s. ISBN 80-7179442-2. S. 189–191.

¹³ SLÁDEČEK, V.. *Obecné správní právo*. cit. dílo. S. 73.

¹⁴ HENDRYCH, D.; a kolektiv. *Cit. dílo*. S. 187.

¹⁵ HENDRYCH, D.: *Autonomní normotvorba v českém správním právu*. In: Musil, J., Vanduchová, M. (uspoř.) *Pocta prof. Otovi Novotnému k 70 narozeninám*. Praha: Codex Bohemia, 1997, S. 11–18.

¹⁶ SLÁDEČEK, V.: *Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy*. Právní rozhledy, 2008, č. 4.

¹⁷ STAŠA, J.: *Statutární normotvorba profesní a akademické samosprávy*. In: Šturma, P., Tomášek, M. et al. *Nové jevy v právu na počátku 21. století. III. Proměny veřejného práva*. Praha: Karolinum, 2009, s. 372 an.

¹⁸ HENDRYCH, D.; a kolektiv. *Cit. dílo*. S. 191.

¹⁹ BERAN, K.: *Právnícké osoby veřejného práva*, *Cit. dílo*. S. 89.

pálky²⁰ je pak „správa limitována rovností před zákonem i při poskytování služeb“. Beran uzavírá, že „veřejný ústav lze považovat za právní formu, která má zabezpečit, aby se občanům dostalo požitků, které jim stát garantuje“. To platí nejen např. v oblasti zdravotnictví, ale i vysokého školství. Dle Berana veřejné univerzity jsou *mixtum compositum* veřejného ústavu a veřejnoprávní korporace.

Souhrnně lze říci, že v teorii správního práva ČR se běžně používá dichotomické dělení vnitřních předpisů (v širším smyslu) na vnitřní předpisy (v užším smyslu), které jsou založeny na vztahu podřízenosti subjektu veřejné správy k vydavateli aktu, a na statutární předpisy. Částečně se uvádí ústavní řády, u nichž však v současnosti převládá doktrína soukromoprávního souhlasu uživatele.

Určité nevýhody dosavadního pojetí

Výše užívané dělení je vedené snahou o materiální vystižení podstaty vnitřních předpisů. Beran kupř. shledává rozdíl²¹: „Autonomní právní předpis nelze považovat za 'konkretizaci zákona'“. V pojmech Berana je zde autonomní předpis statutárním předpisem a konkretizace zákona vnitřním předpisem Hendrycha v užším smyslu.

Nevýhodou používané systematizace je nutnost rozlišovat vnitřní předpis v širším smyslu, který je založen na formálním kritériu, a vnitřní předpis v užším smyslu, který je založen na materiálním kritériu. Část statutárních předpisů (vydávaných obcemi a kraji) se nám pak dostává mimo vnitřní předpisy v širším smyslu vůbec, jsou předpisy právními. V okamžiku, kdy se někdo pokusí o zahrnutí statutárních nebo jiných vnitřních předpisů ze soukromoprávních korporací, bývá zmatek dovršen. Až na výjimku Sládečka, a ani ten neupozorňuje dostatečně důrazně, teorie nereflektuje, že u vnitřních předpisů je třeba pečlivě rozlišovat nadřízenost soukromoprávní a veřejnoprávní.

Návrh nového členění vnitřních předpisů

Ve své nedávné práci²² jsem jako jeden ze vždy přítomných znaků u každého vnitřního předpisu identifikoval **existující nebo předpokládaný právní titul, na jehož základě bude adresát vnitřního předpisu obsa-**

hem vnitřního předpisu zavázán. Výhodou tohoto znaku je, že na něm lze založit členění vnitřních předpisů, které je z pohledu teorie přehledné, stručné, vzájemně disjunktí a z pohledu praxe současně i užitečné.

Všechny vnitřní předpisy z tabulky č. 1 (s výjimkou mimoprávních) lze zařadit k některému druhu právních titulů, na němž je založena povinnost adresáta vnitřní předpis dodržovat. Jsou uvedeny v tabulce č. 2 níže.

1. Subordinace, tj. vztah podřízenosti – nadřízenosti:

- (i) **soukromoprávní** – typicky založená pracovním poměrem.
- (ii) **veřejnoprávní** – vztah vyplývá z předpisů veřejného práva, postavení účastníka je navíc založeno i poměrem pracovním nebo obdobným.

2. Členství

- (i) **v samosprávné korporaci**, která je oprávněna vydávat statutární předpisy v oblasti své samostatné působnosti ve veřejném právu.
- (ii) **v korporacích soukromoprávní povahy** (spolky, družstva, společenství vlastníků jednotek apod.).

3. Právní úkon

- (i) autonomní právo v případě využívání některých služeb,
- (ii) společenská smlouva aj. zakládající dokumenty statutárního povahu soukromoprávních právnických osob, příp. vzniklé i kvaziprávním úkonem hlasování na schůzi apod.

4. Zvláštní právní úpravy (např. kolektivní smlouvy dle zákoníku práce).

Tab. 2 – Druhy právních titulů způsobující vázanost vnitřním předpisem

Vnitřní předpisy valnou většinou spadají pouze do pouhých prvních tří uvedených druhů; čtvrtá je určena pro zachycení výjimek. Narozdíl od jiných kategorizací je tato poměrně bezesporná a nedochází v ní k překrývání. Z hlediska praxe se adresátovi vnitřního předpisu poskytuje jasné vodítko umožňující zjistit, na základě jakého právního důvodu je vnitřním předpisem vázán. To mu dovoluje i snadno určit, zda skutečně vnitřním předpisem vázán je, a pokud není, jakým způsobem se proti němu případně bránit.

Pro přesnost je nutné dodat, že právní titul zavazující adresáta může být, až na opačnost postavení subjektů, totožný s titulem, který vydavatele opravňuje k vydání vnitřního předpisu (případy subordinace), častěji ale nemusí a není totožný, nebo se na straně vydavatele jedná o výsledek uplatnění více právních titulů a složitějšího jednání. Vnitřní předpis pak bude závazný jen tehdy, pokud nejen bude existovat právní titul zavazující přímo adresáta, ale i právní titul opravňující vydavatele k jeho vydání.

²⁰ BERAN, K.: *Právní osoby veřejného práva, Cit. dílo*, S. 97.

²¹ BERAN, K.: *Autonomní normotvorba, Cit. dílo*, S. 121, 123.

²² KMENT, V. *Vnitřní předpisy a právní řád České republiky*, Diplomová práce, Katedra teorie práva a právních učení, Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 2011.

Soukromoprávní subordinace

Soukromoprávní subordinace je titul, který poskytuje možnost řídit podřízené zaměstnance. Právním titulem je zpravidla pracovní smlouva, která zakládá pracovní poměr. Z ní vyplývá povinnost podřídit se příkazům statutárního orgánu nebo jiného vedoucího zaměstnance, jemuž byla pravomoc vydávání vnitřních předpisů delegována. Ten může vydat normativní akty, včetně organizačních, s platností pro všechny podřízené zaměstnance, jimiž se mohou dále podrobněji upravit vztahy podřízenosti a nadřízenosti mezi jednotlivými zaměstnanci, nebo mezi pracovními funkcemi, do nichž jsou jednotliví zaměstnanci zařazováni.

Bělina rozeznává²³ čtyři druhy vnitřních předpisů, vydávaných v rámci pracovněprávních vztahů: upravující nároky (vč. mzdových) zaměstnanců podle § 305 zákoníku práce (ZPr), pracovní řád podle § 306 ZPr, organizační předpisy a předpisy pracovních postupů (vč. bezpečnosti a ochrany při práci). Poslední dva druhy nejsou v ZPr výslovně zmíněny, možnost jejich vydávání je implikována z potřeb praxe a možnosti uplatnění práv vlastnictví, zakotvených v čl. 11 Listiny. Nauka i § 301 písm. c) ZPr vyžadují, aby zaměstnavatel zaměstnance s vnitřními předpisy seznámil, jinak jejich závaznost vůči zaměstnanci nenastává a nemůže být následně ani vymáhána.

V rámci soukromoprávní subordinace lze vydávat vnitřní předpisy v každé organizaci (soukromoprávní i veřejnoprávní), která má zaměstnance nebo jiné pracovníky, pracující na základě smlouvy obdobné smlouvě pracovní.

Adresát je vnitřními předpisy vázán, pokud obsah vnitřního předpisu nepřekračuje rozsah práv a povinností, k jejichž výkonu se v pracovní smlouvě předem zavázal, nebo jsou ze smlouvy aspoň implikovatelné. Tento rozsah je dán soukromoprávní smluvní autonomií zaměstnance a zaměstnavatele. Vydávané vnitřní předpisy proto mohou být vydávány *praeter legem*, ale v mezích uzavřené smlouvy. Vnitřní předpis nebo jeho část, které překračují meze uzavřené smlouvy, nebo jsou založené na základě neplatných částí pracovní smlouvy, jsou vůči danému zaměstnanci neplatné.

Veřejnoprávní subordinace

Veřejnoprávní subordinace je titul, který je založen zákonem nebo jiným právním předpisem veřejného práva. Znamená to, že právní řád předvídá existenci určitých osob a stanoví předem jejich vztah jako vztah nadřízenosti resp. podřízenosti, kdy podřízená osoba je povinna dodržovat příkazy osoby nadřízené.

Tyto vztahy existují ve své čisté podobě v exekutivě, tj. zejména ve veřejné správě, avšak ani zde ne ve všech případech. Veřejnoprávní vztahy jsou upraveny velkým množstvím předpisů. To omezuje možnosti přímého řízení osobami, úřední osoby by měly být především „řízeny právem“. Záležitost může být upravena právním řádem přímo, nebo je založena samostatnost úřadu jako instance řízení.

Pro vnitřní předpisy vydané v rámci veřejnoprávní subordinace proto platí Hendrychova²⁴ teze, že musí být vydány *intra et secundum lege*, tj. být založeny a nacházet se uvnitř právního řádu, aby nebyla rozšiřována enumerativnost veřejnoprávních pretenzí. Vnitřní předpisy zde tedy slouží výhradně k provádění existujícího práva, k jeho konkretizaci. Větší prostor k úpravám pomocí vnitřních předpisů zde existuje v oblasti procesní a organizační, pro zajištění efektivity chodu organizací při dosahování cílů, které pro veřejnou správu stanoví její hmotné právo.

Obecnou zásadou je, že vnitřní předpis by vždy měl být vydán jako obecný, pro neurčitý počet případů, a nezasahovat do rozhodování jednotlivých případů ad hoc.

V oblasti soudnictví je možné vnitřními předpisy řídit pouze ty činnosti, které mají v současnosti povahu tzv. státní správy soudů. Nesmí tedy zasahovat do rozhodovací pravomoci soudců a to ani v obecné úrovni.

Pro vnitřní předpisy závazné pro jejich adresáty z důvodů veřejnoprávní subordinace platí, že jednotlivé osoby mohou současně k jejich dodržování být vázány i soukromoprávním titulem, tj. např. pracovním poměrem. Může tedy existovat soukromoprávní subordinace shodných osob paralelně s veřejnoprávní, což může v praxi znejasňovat důvod právní závaznosti vnitřního předpisu. Sblhají-li se uvedené subordinace, pak vhodnější charakteristikou bude veřejnoprávní subordinace, neboť její úprava je zásadně kogentní. Soukromoprávní titul může rozšířit okruh podřízenosti, ale pouze v oblastech vztahů, které přistupují k veřejnoprávní podřízenosti. Obsah veřejnoprávní podřízenosti měnit nemůže, a to ani ve smyslu zúžení, ani rozšíření.

Veřejnoprávní subordinace se zvláštním způsobem projevuje v čistě mocenských složkách exekutivy, tj. v Armádě ČR a v Policii ČR nebo v jiných bezpečnostních sborech. V těchto složkách (zejména v armádě) je zvýšený důraz na plnění příkazů a jejich striktně hierarchickém přenášení řídicími liniemi před jinými formami struktur a organizace. Řadu vnitřních předpisů vydávají nadřízení formou abstraktně normativního rozkazu. Podřízený nemůže odepřít plnění rozkazu, na jehož splnění nadřízený trvá, ledaže by tím spáchal trestný čin. Oproti tomu v běžných oblastech výkonu veřejné moci, tj. ve veřejné správě, podřízený není po-

²³ BĚLINA M., a kol. *Zákoník práce. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008. 1084 s. ISBN 978-80-7179-607-7. S. 739–743.

²⁴ HENDRYCH, D.; a kolektiv. Cit. dílo. S. 190.

vinen plnit vnitřní předpis, který je v rozporu s právním řádem.

Členství v samosprávné korporaci s veřejnoprávní působností

Za samosprávnou korporaci zde považují především územní, profesní ev. jinou (zbývají již zřejmě pouze univerzity) samosprávu, na níž stát deleguje samosprávný výkon veřejné moci. V souladu s Beranem považují za základ samosprávy možnost vlastního vydávání pravidel, což Beran nazývá autonomií, a ne samostatný výkon pravidel stanovených státem. Prostorem tvorby vnitřních pravidel by měla být **oblast působnosti**, která je státem dané korporaci svěřena. Pro tyto předpisy se běžně rovněž používá název statutární předpisy.

Existuje kvalitativní rozdíl v tom, zda některý (vnitřní) předpis provádí a rozvíjí existující právo, jako tomu je v případě shora uvedené veřejnoprávní subordinace, nebo když se jím stanoví právo nové, byť je omezené působností nebo jiným podobným obecným kritériem rozsahu, v němž může nové právo vznikat. K této koncepci se nakonec přiklonil i Ústavní soud při stanovení dovolené normotvorby územních samosprávných celků ve vlastní působnosti. V ČR platí, že poslední zmíněné předpisy jsou součástí právního řádu, jsou obecně závazné, a nejedná se tedy o vnitřní předpis (ačkoli jinak se vyznačují vlastnostmi statutárních předpisů).

Je sporné, do jaké míry mají do této kategorie závaznosti spadat zájmové samosprávné korporace. Zřejmě záleží, do jaké míry je možné danou zájmovou činnost provozovat mimo tyto korporace, popř. zda při nutnosti členství existuje jejich dostatečná konkurence, nebo nikoli. Čím přísněji je možnost provádění činnosti vázána na členství a čím méně organizací existuje, tím spíše budou mít i veřejnoprávní charakter.

Podstatou zvláštnosti statutárních předpisů je, že jsou přijímány orgánem korporace, tedy zástupci členů, pro členy korporace. Závaznost vnitřního předpisu plyne pro konkrétní osobu ze vztahu členství v dané organizaci. Výjimkou z tohoto pravidla je, pokud jsou vnitřní pravidla samosprávné korporace používána na žadatele o členství, tj. pouze potenciální budoucí členy. Vztah členství má zvláštní kvalitu. Nejedná se o subordinaci, protože člen má na vedení organizace určitý vliv. Člen se rovněž těší tomu, že je stejným druhem subjektu jako ostatní členové a měl by proto být chráněn normativností vnitřních předpisů, které dopadají na všechny členy zásadně stejně.

Členství v korporacích soukromoprávní povahy

Členem lze být i v korporacích soukromoprávní povahy jako jsou občanská sdružení, družstva (zejména bytová) nebo společenství vlastníků jednotek. Členství v těchto korporacích má buď účel zájmový (včetně charitativních, kulturních, sportovních, vzdělávacích apod. zájmů) nebo majetkový. V druhém případě se jedná především o správu společného majetku. Pro korporace typu spolek je typické, že členství je zcela fakultativní. U korporací druhu bytové družstvo nebo společenství vlastníků členství může být nucené, tj. odvíjí se od zájmu užívat (mít v nájmu) byt nebo vlastnit určitou bytovou jednotku.

Právní úkon – užívání služeb (provozní a ústavní řády)

Na první pohled jsou provozní a ústavní řády podobně předpřipraveným smluvním podmínkám, formulářovým aj. adhesním smlouvám. Lze vůči nim však shledat několik rozdílů. Ačkoli základ jejich závaznosti je spatřován v soukromoprávním souhlasu uživatele, jejich poskytování v sobě přesto zpravidla zahrnuje nějaký veřejnoprávní prvek, přinejmenším financování, jehož prostřednictvím je k dispozici i kontrola nad poskytovatelem služeb. Řády i služby mají často dlouhou tradici s blízkostí k veřejné správě, pro níž řízení vnitřními předpisy bylo tradiční a předcházelo vzniku oboru správního práva. Označení „řád“ má v sobě určitý jazykově psychologický faktor něčeho objektivně daného, usazeného, ověřeného časem i množstvím subjektů a proto správného, hodného dodržování. Z hlediska obsahového tyto **řády velmi často stanoví povinnosti jednání při užívání služby mezi uživateli služby navzájem**, nikoli jen vůči poskytovateli služby, jak tomu bývá u smluvních podmínek bank, pojišťoven apod. Účelem je vzájemně nerušené užívání služby, stanovené předem třetí osobou se znalostí specifík svého zařízení i situací, k nimž v něm mezi uživateli navzájem nebo vůči poskytovateli může docházet. Účelem může být i **ekonomická efektivita** poskytování služby. Znakem je i **hromadnost při užívání**. Dalším znakem je, že zatímco ze smluvních podmínek může významnější klient vyjednat výjimku, u řádu by to být možné nemělo. Výsledná obecná normativita působí ve prospěch legitimacy obsahu.

Pro hodnocení provozních řádů je též zásadní historická analýza Berana, zmíněná již výše. Ústav je dítětem 19. století s jeho vírou v racionalitu a rozum, s nímž osvěcené osoby mohou předem snadno určit, co je a bude dobré pro uživatele ústavu. To mohlo být adekvátní a ekonomické v tehdejší době (obecného nedo-

statku), ale je sporné, zda se stejný model hodí pro uspokojování pestrých individualizovaných potřeb současnosti. Zatímco v některých oblastech jako je veřejná doprava tomu tak může být dosud, neboť zdroje jako je dopravní prostor ulic jsou stále stejně omezené, u jiných služeb může být již forma ústavu příliš rigidní, znalostně a organizačně překonaná.

Nahrazení funkcí ústavu podnikatelskými subjekty však nemusí být právně a prakticky jednoduché. Povinnost poskytovat služby lze založit systémem smluv, nebo vydáváním obecně závazných předpisů k poskytování určitých služeb. Optimální přitom je mít k dispozici i mimoprávní nástroje, jako je tržní konkurence poskytovatelů služeb, nebo jiný dostatečně efektivní nástroj zpětné vazby, který omezuje možnost odčerpávání prostředků na tvorbu zisku. Značné obtíže právní regulaci mohou působit již jen jazykové vyjadřovací prostředky. Jazyk a pojmový aparát odborných disciplin je odlišný od jazyka právního. Lze to dokumentovat na současných snahách o zavedení standardů ve zdravotnictví. Dosavadní systém zdravotnictví poskytovaného vesměs zdarma, při němž se uplatňuje „volné (správně) uvážení“ lékaře, zvané též „rationing“, o vhodné a ještě ekonomicky přijatelné léčbě, je právně snadno vyjádřitelný, ale pochopitelně trpí neduhy jaké má každá právní úprava s diskrečí. Systém založený na standardech začne ale ihned narážet na značné množství variant nemocí a úrazů. Právní metoda, která zásadně spočívá v přesné regulaci uzavřených výčtů situací, s otevřením nejvýše na situace jim podobné, zde selhává, protože obsahově se zde právo dostává na komplikované medicínské dějiště. Lékaři nedisponují schopnostmi pregnatně právně formulovat, právníci schopnostmi znát a vyjádřit medicínské znalostní pole. K tomu přistupuje, že objektivními údaji jsou pouze výsledky některých lékařských testů, zatímco mnoho symptomů projevů lidského organismu je pacientem vyjadřováno a lékařem vnímáno subjektivně. Navíc se odborná oblast rozvíjí rychleji, než se případně stačí modernizovat její právní zachycení. V případě kombinace více nemocí současně tradiční metody řešení kolizí právních předpisů mohou selhat nebo vést k nežádoucím důsledkům vůbec.

Právní úkon – společenská smlouva, stanovy ...

Narozdíl od Berana²⁵ nepovažují „statutární předpisy“ veřejnoprávních korporací a soukromoprávních obchodních korporací za analogické, přinejmenším z analyzovaného hlediska vnitřních předpisů, které vydávají. Důvodem mi je, že v typické moderní soukromoprávní obchodní korporaci neexistuje pro personální substrát převážně vztah členství, ale vztah podřízenosti zaměstnance. Zaměstnanec má žádný nebo jen mini-

mální vliv na obsah vnitřních předpisů, které jsou obchodní společností vydávány.

Společenská smlouva, zakládací listina nebo stanovy obchodních společností jsou základem tří druhů vztahů. Prvním druhem jsou vztahy mezi společníky a v této rovině mají tyto dokumenty čistě smluvní charakter a nejedná se o žádný vnitřní předpis pro společníky. Některá ustanovení týkající se organizací valných hromad, uplatňování práv malých akcionářů u velkých akciových společností apod., sice mohou budit dojem vnitřního předpisu, přesto dávám přednost jejich pojetí jako normativní smlouvy, neboť lépe odráží postavení společníků jako principiálně vzájemně rovných partnerů a „pánů smluv“. Pojmu předpis neodpovídá, aby subjekt předepisoval oprávnění a povinnosti sám sobě, byť v případně mnohostranné smlouvě, ale aby tak činil vůči někomu jinému.

V druhé rovině vztahů se těmito dokumenty zakládají hlavní řídicí a kontrolní orgány společnosti. Pro osoby v těchto funkcích budou společenská smlouva a stanovy hlavním vnitřním předpisem, podle kterého musí jednat, jakousi „ústavou“ obchodní společnosti, danou společníky. Osob v těchto funkcích však bude poměrně málo.

Teprve ve třetí rovině dokumenty vyjadřují vztah k zaměstnancům, přičemž tyto vztahy ale nebudou zpravidla nijak konkretizovány a budou ponechány na obchodním vedení společnosti, aby je v souladu s cíly společnosti vytvořilo, zpravidla pomocí pracovních smluv. Pro zaměstnance nebudou proto společenská smlouva a stanovy přednostně závazné z toho důvodu, že byly jejich společností vydány, ale proto, že s danou společností mají uzavřenou pracovní smlouvu. Je pravda, že cíle a činnost společnosti mohou být ve společenské smlouvě a stanovách vyjádřeny, bude se však zásadně jednat jen o velmi hrubá a obecná vyjádření.

Domnívám se proto, že společenské smlouvy a stanovy jsou u soukromoprávních obchodních společností ze své statutární povahy vnitřním předpisem pouze pro osoby plnící funkce orgánů společnosti. U těchto osob bude existovat mandátní apod. smlouva jako přímý titul, který prostředkuje i závaznost stanov a společenské smlouvy, nicméně specifikem těchto smluv bude, že společenská smlouva nebo stanovy jim, v kombinaci s právním řádem, předem upravují rozsah působnosti a pravomocí, zejména pak pravomoci jednat jménem společnosti a řídit ji nebo kontrolovat její vedení. V tomto smyslu tyto dokumenty tvoří přechod mezi abstraktní povahou právnícké osoby a konkrétními fyzickými osobami, jejichž prostřednictvím nabývá společnost život a jednání.

Pro zaměstnance představují společenská smlouva a stanovy rovněž vnitřní předpisy, ovšem pro ně závazný z titulu své soukromoprávní podřízenosti, pojednané již výše, a nikoli z jejich statutární kvality. Uvedené dokumenty představují spíše jakýsi průkaz oprávnění vedoucích společností uzavřít s nimi pracovní smlouvu

²⁵ BERAN, K.: *Cit. dílo*. S. 62.

a vydávat vnitřní předpisy. Společenská smlouva a stanovky jsou rovněž vnitřními předpisy z hlediska hierarchie vnitřních předpisů a představují jejich normativní vrchol. Vedoucí pracovníci společnosti musí vydávat vnitřní předpisy v souladu s nimi a v jejich mezích.

Zvláštní soukromoprávní obchodní společnosti

Pouze v některých velmi zvláštních případech lze považovat zakládací dokumenty za vnitřní předpis, který dopadá i na jejich společníky. Je tomu tak v těch případech, kdy je obchodní společnost nebo jiná podobná právnická osoba zakládána za účelem zvláštních vzájemných budoucích obchodních styků společníků. Může tomu tak např. být v případě burz, v případě nákupních nebo prodejních družstev apod., přičemž společenství ve společnosti je nutnou podmínkou k navazující obchodní činnosti. Bude se jednat o situace, kdy společník sice stanoví zakládací smlouvou oprávnění a povinnosti i sám pro sebe, ale pro jinou roli, než je typická role společníka. Touto jinou rolí bude účast na činnosti společnosti, které mu společenství umožňuje, tedy např. provádět obchody na burze, zúčastnit se společných nákupů nebo prodejů apod.

Zvláštní právní úpravy

Tato kategorie slouží jako výjimka z výše uvedených možností a současně jako sběrná kategorie pro případy, jejichž existence se v budoucnosti teprve zjistí. Typicky sem spadají vnitřní předpisy závazné pro adresáty na základě zvláštní kombinace předpisů veřejnoprávního charakteru a soukromoprávních právních úkonů.

Příkladem mohou být některé vnitřní úpravy činnosti církví nebo náboženských společenství. V případě uzavření manželství formou církevního sňatku se snoubenci musí podřídit jimi stanoveným pravidlům provádění úkonu a rovněž na ně dopadají některé vnitřní organizační záležitosti církve, neboť jen oprávněný církevní funkcionář je oprávněn sňatek celebrat²⁶.

Jiným příkladem může být jednorázová účast na činnostech, jejichž povaha je trvaleji externě upravena a k jejichž dodržování se lze dobrovolně přihlásit. Např. účast osoby ve sportovním turnaji vzniká na základě přijaté přihlášky, která odpovídá vypsání turnaje pořadatelem, které se odvolává na sportovní pravidla, vyhlášená některou sportovní asociací. Pořadatel ani účastník turnaje přitom nemusí být nutně členem oné asociace, která pravidla vyhlásila nebo je místně prostředkuje.

²⁶ Dle § 4a odst. 1 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině, v účinném znění, pod sankcí neexistence manželství dle § 17a odst. 3 stejného zákona.

Souhrn

V článku je navržen a rozebrán nový možný způsob členění vnitřních předpisů. Je použitelný, aniž by bylo nutné zahrnout dosavadní přístupy k vnitřním předpisům, oproti nim však skýtá četné výhody.

Z hlediska teorie se jedná o způsob, jak do jednoho systému zahrnout vnitřní předpisy ze všech odvětví práva ČR. Navzdory veškerým rozdílům, které mezi odvětvími panují a promítají se i do různorodosti pojetí vnitřních předpisů v jejich rámcích, dostačuje pro tuto systematizaci jedno společné kritérium. Výhodou je poměrná jednoduchost a nevelký počet nalezených kategorií. Podstatné je, že kategorie jsou v zásadě disjunktí, k souběhu právních titulů dochází poměrně výjimečně a i tento souběh lze jednoznačně řešit.

Řada poznatelných vlastností pak má sice rovněž teoretický základ, mají však bezprostřední praktický význam. Jedná se o následující **praktické výhody**.

První přímý důsledek systému je, že adresátovi vnitřního předpisu se poskytuje jasné vodítko, aby rozeznal, zda a z jakých právních důvodů je vnitřním předpisem nebo i jeho uvažovanou částí vázán, ev. zda se mu poskytují nějaká oprávnění.

Rozeznáním podkladového právního důvodu lze vyřešit i mnohé případné kolize mezi vnitřními předpisy navzájem, nebo kolizi vnitřního předpisu vůči některému právnímu předpisu. Platí sice obecná teze, že vnitřní předpis nesmí být v rozporu s právním předpisem, pokud by však rozpor panoval i mezi právním důvodem podkládajícím vnitřní předpis a daný právní předpis, bude výsledek záviset spíše na řešení tohoto původního rozporu.

Na základě uvedeného členění lze v případě potřeby pohotově vytvořit právní argumentaci, včetně určení, která soustava soudnictví by spor případně měla řešit.

Konečně, důležitý je i důsledek pro autory a vydavatele vnitřních předpisů. Ti by se měli snažit, aby v rámci jednoho vnitřního předpisu nedocházelo k mísení druhů podkladových právních důvodů, na jejichž základě je vnitřní předpis právně závazný. Umožňuje to udržování aktuálnosti právních předpisů v případě změn podkladových právních důvodů a lze i snadněji sledovat, do kterých vnitřních předpisů se změny mají promítnout. Především však případné mísení druhů pravděpodobně způsobí, že mnozí adresáti budou zavázáni pouze některými částmi vnitřních předpisů. To je nežádoucí z hlediska právní jistoty osob i organizací, může to být i důvodem nejasných a proto špatných vztahů osob, nebo nesplnění účelů, pro něž jsou vnitřní předpisy vlastně vydávány.

Na závěr upozorníme, že předložený systém do značné míry vychází z pozitivistické koncepce konečného členění a struktury pramenů práva. V tuzemské

praxi příležitostně dochází k výskytu rozsudků²⁷, které zde nastíněné meze překračují. Rešeršemi zjištěné judikáty však představují spíše výjimky soudní praxe, nikoli výzvu předloženému návrhu členění, a proto zde ani nejsou více probírány.

Abstrakt

Článek poskytuje úvod do běžně rozeznávaných druhů vnitřních předpisů a metod jejich systematizace v kontextu právního řádu České republiky. Popisuje čerstvě nalezený způsob členění, který je založen na

²⁷ • Rozh. č. 1383/2007 Sb. NSS, seš. 12 ze dne 23. 8. 2007 (č. j. 7 Afs 45/2007-251).

• Rozsudek NSS č.j. 2 As 54/2007-94, ze dne 29. 1. 2008 a na něj navazující nálezn. sp. zn. II. ÚS 1217/08 z 11. 11. 2008 (nevydán).

• Rozsudek NS č.j. 8 Tdo 68/2010 ze dne 17. 10. 2010.

druhu právního titulu, který způsobuje jejich závaznost pro určité osoby. Tento přístup je teoreticky nový, relativně jednoduchý a rovněž praktický pro denní použití.

Summary

Article provides the introduction into commonly recognized types of inner regulations in the context of the legal order of Czech Republic and some methods of their categorization. It describes the currently discovered approach of classification, which is based upon the type of the legal title which causes the legal binding of a person by the specific inner regulation. It is a theoretically new approach to inner regulations which is relatively simple as well as practical for every day use.