

## Podzákoné prameny práva ČR ve světle reformy veřejné správy

Radim Polčák\*

Ačkoli je právní teorie v porovnání s ostatními disciplínami právních věd ve své materii relativně stabilním oborem, nelze se ani zde čas od času vyhnout potřebě aktualizovat určité poznatky pod vlivem momentálních legislativních změn. Nejedná se přitom nashťestí zpravidla o aktualizace zásadní, ale pouze o doplnění či drobné změny již existujících právně teoretických dogmat a systematik. Pokud se tak podíváme na soustavu předpisů, které po mnoha novelizacích definovaly strukturu a funkční vzorce státní správy a územních samospráv,<sup>1</sup> zjistíme, že systematika právních pramenů v České republice byla nejen opatřena poněkud jinými názvy právních institutů, ale že do ní přibýly i nové instituty, které se v právním prostředí České republiky doposud nevyskytovaly. Smyslem tohoto krátkého článku je tedy na zmíněné novinky upozornit, přičemž autor se níže zabývá změnami, které pod vlivem aktuální legislativy nastaly v systému podzákoných pramenů práva.

### LEGISLATIVNÍ PRAVOMOC OBCÍ A KRAJŮ

Obecní respektive krajská právo tvorba se rozpadá do dvou relativně oddělených linií, a to na právo tvorbu v samostatné působnosti a právo tvorbu v působnosti přenesené. Ačkoli změny z poslední doby se dotýkají prakticky jen pojmenování jednotlivých právních pramenů,<sup>2</sup> je jistě užitečné připomenout základy, na nichž lokální samosprávná podzákoná právo tvorba stojí.

Způsobnost orgánu vydávat právní předpisy je obecně dána existencí tzv. legislativní pravomoci.<sup>3</sup>

Jedná se o jakousi výše státní moci, která umožňuje příslušnému orgánu vydávat pro oblast pod svojí jurisdikcí právní předpisy. Jak výstižně uvádí Šín,<sup>4</sup> je třeba v této souvislosti rozlišovat mezi pojmy pravomoc legislativní a pravomoc zákonodárná. Zatímco pojem legislativní pravomoci zahrnuje oprávnění vydávat normativní právní akty a přijímat normativní smlouvy bez ohledu na jejich povahu, je pojem pravomoci zákonodárné vázán k procesu zákonodárství, tedy takzvané primární právo tvorby.<sup>5</sup> Územní samosprávné jednotky tak sice zákonodárnou pravomocí nedisponují, jsou však nadány pravomocí legislativní, konkrétně pak pravomocí vytvářet sekundární prameny práva.

V obou liniích, na něž se legislativní pravomoc územních samosprávných jednotek rozpadá, tj. linií samostatné i přenesené působnosti, je možné legislativní pravomoc označit za pravomoc omezenou<sup>6</sup>. Kraj i obec jsou totiž v legislativních možnostech omezeny poměrně specifickými mantinely danými primárními prameny práva, tj. zejména krajským respektive obecním zřízením a pak dalšími předpisy, které ještě dále omezují materii právních předpisů vydávaných v takzvané přenesené působnosti. Rozhodující význam ve stanovení limitů legislativní pravomoci měla judikatura Ústavního soudu ČR, který stávající omezení ústavního článku 104 odst. 3 pro vydávání obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti vykládal ve smyslu další restrikce, tj. v podstatě analogicky s výkladem čl. 79 odst. 3 upravujícího vydávání nařízení v působnosti přenesené.<sup>7</sup> Praktická potřeba takovou restrikci zmírnit pak vedla až k novele zákona o obcích<sup>8</sup>.

Rozdíl mezi omezenou legislativní pravomocí krajů a obcí a neomezenou legislativní pravomocí Parlamentu České republiky je pak možné dobře pozorovat

\* JUDr. Radim Polčák, Katedra právní teorie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

<sup>1</sup> Zejména zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) a dále pak například zákon č. 313/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů nebo zákon č. 311/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, a o změně některých dalších zákonů.

<sup>2</sup> Předpisy vydávané obcí respektive krajem se nyní nazývají nařízení obce a obecně závazná vyhláška obce respektive nařízení kraje a obecně závazná vyhláška kraje.

<sup>3</sup> Srov. ŠÍN, Z.: *Tvorba práva a její pravidla*, Olomouc, 2000, Univerzita Palackého v Olomouci, str. 34.

<sup>4</sup> Viz. tamtéž.

<sup>5</sup> Srov. HARVÁNEK, J. a kol.: *Teorie práva*, Brno, 2001, Masarykova univerzita v Brně, str. 149.

<sup>6</sup> Srov. ŠÍN, Z.: *Tvorba práva a její pravidla*, Olomouc, 2000, Univerzita Palackého v Olomouci, str. 34.

<sup>7</sup> K tomu viz. KADEČKA, S.: *Právo obcí a krajů v České republice*, Praha, 2003, C. H. Beck, str. 305 a násl.

<sup>8</sup> Srov. § 10 zákona č. 128/2000 Sb.

zejména na příkladu možností stanovit předmět a cíle právní regulace a určit metodu jejich dosažení. Zatímco kraj i obec jsou co do metody (tj. zejména možnosti stanovení právních povinností subjektům) omezeny zákonným zmocněním, může Parlament České republiky užívat možnosti stanovit subjektům jejich práva a povinnosti zcela libovolně (to v případě užití pravomoci ústavodárné<sup>9</sup>) nebo jen se základním negativním omezením normami ústavního pořádku České republiky (to v případě užití pravomoci zákonodárné).

Místem, kde je možné od sebe obě linie podzákoné samosprávné právo tvorby oddělit, je klasifikace legislativní pravomoci na podmíněnou a nepodmíněnou<sup>10</sup>. Zatímco, jak uvádí Šín, je možné za legislativní pravomoc podmíněnou považovat pravomoc vydávat právní předpisy jen tehdy, pokud k obecnému oprávnění vydávat právní předpisy přistoupí ještě stanovená podmínka, legislativní pravomocí nepodmíněnou rozumíme tu její variantu, která umožňuje vydávat právní předpisy přímo, aniž by byl výskyt další právní skutečnosti vyžadován. Zmíněnou právní skutečností pak může být obecně například výskyt mimořádné situace, v níž za určitých okolností může být formou tzv. extenze exekutivy<sup>11</sup> přiznána legislativní pravomoc i orgánům, které jí za normálních okolností nedisponují<sup>12</sup>.

Za skutečnost, která je splněním zmíněné podmínky a po jejímž výskytu je možné realizovat podmíněnou legislativní pravomoc, je pak v běžném „legislativním provozu“ možné označit v první řadě přijetí takové zákonné úpravy, která obsahuje zmocňovací normu<sup>13</sup> s konkrétním a speciálním zmocněním (ta bývá zpravidla přímo navázána k tzv. normě blanketové<sup>14</sup>). Samotné rozdělení samosprávné právo tvorby v samostatné a přenesené působnosti je pak možné provést v intencích výše uvedeného právě z hlediska podmíněnosti, resp. nepodmíněnosti legislativní pravomoci obcí respektive krajů. Zatímco je tedy pravomoc k vydávání právních předpisů obcí a krajů v přenesené působnosti (tj. nařízení obce a nařízení kraje) legislativní pravomocí podmíněnou, jsou naopak právní předpisy vydávané v samostatné pů-

sobnosti obce nebo kraje (tj. obecně závazné vyhlášky obce a obecně závazné vyhlášky kraje) vydávány na základě legislativní pravomoci nepodmíněné. Podmíněnost respektive nepodmíněnost se přitom projevuje i v možnostech kreativní právo tvorby, tedy tím, do jaké míry má příslušná jednotka územní samosprávy možnost sama si určit, kdy a s jakým konkrétním obsahem příslušný právní předpis vydá.

## SYSTÉM SEKUNDÁRNÍCH NORMATIVNÍCH SMLUV

Vzhledem k tomu, že se v tomto článku pohybuje stále v mezích podzákoných pramenů práva, můžeme při výkladu o normativních smlouvách pomínout takové, které se v České republice řadí k primárním pramenům práva a kterými jsou tedy mezinárodní smlouvy.<sup>15</sup> Dalším pramenem takzvaného práva smluvního jsou pak smlouvy vnitrostátní, přičemž jako didaktický příklad takových smluv bývá uváděn pracovněprávní instrument smlouvy kolektivní.<sup>16</sup>

Novinkou zavedenou do našeho právního řádu až relativně nedávno jsou takzvané smlouvy veřejnoprávní.<sup>17</sup> Jejich současný koncepční základ byl položen v průběhu takzvané druhé fáze reformy veřejné správy<sup>18</sup>, jejímž ústředním momentem je zrušení okresních úřadů a nové strukturované rozdělení správních kompetencí mezi kraje a obce různých typů. Zejména v případě krajů jsou přitom v porovnání s obcemi pravomoci související s uzavíráním a dozorem nad uzavíráním normativních smluv definovány zcela nově.

Normativními smlouvami jsou takové dohody, jejichž subjektem je alespoň na jedné straně orgán nadaný státní mocí, přičemž je důležité, že tento orgán při kontraktaci a plnění smluvních podmínek užívá v rámci své působnosti nadále svých pravomocí a nevystupuje tedy v pozici právní osoby nebo obecně vzato soukromoprávního subjektu. Rozdílná povaha subjektů se při veřejnoprávní kontraktaci projevuje zejména u takzvaných smluv subordinačních,<sup>19</sup> zatímco

<sup>9</sup> K pojmu viz KNAPP, V.: *Tvorba práva a její současné problémy*, Praha, 1998, Linde Praha, str. 74 a násl.

<sup>10</sup> Srov. ŠÍN, Z.: *Tvorba práva a její pravidla*, Olomouc, 2000, Univerzita Palackého v Olomouci, str. 35.

<sup>11</sup> K pojmu viz BOGUSZAK, J., ČAPEK, J., GERLOCH, A.: *Teorie práva*, Praha, 2001, Eurolex Praha, str. 46.

<sup>12</sup> Srov. např. § 6 zákona č. 240/200 Sb., o krizovém řízení a změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>13</sup> Viz KNAPP, V.: *Teorie práva*, Praha, 1995, C. H. Beck, str. 160 a násl.

<sup>14</sup> Viz tamtéž.

<sup>15</sup> K jejich zapojení do systému českých pramenů práva viz např.: MALENOVSKÝ, J.: *Postavení mezinárodních smluv o lidských právech v českém právu po 1. červnu 2002*, *Právník*, č. 9, 2002 nebo též KYSELA, J., KÜHN, Z.: *Applikace mezinárodního práva po přijetí tzv. euronovely Ústavy České republiky*, *Právní rozhledy*, č. 7, 2002.

<sup>16</sup> Srov. např.: HARVÁNEK, J. a kol.: *Teorie práva*, Brno, 2001, Masarykova univerzita v Brně, str. 147, GERLOCH, A., *Teorie práva*, 2. vydání, *Dobrá voda*, 2000, Aleš Čeněk, str. 72 a jiné.

<sup>17</sup> K pojmu viz KADEČKA, S.: *Veřejnoprávní smlouvy a návrh správního řádu*, *Parlamentní zpravodaj*, číslo 12/2001.

<sup>18</sup> Srov. KADEČKA, S.: *Právo obcí a krajů v České republice*, Praha, 2003, C. H. Beck, str. 22 a násl.

<sup>19</sup> K pojmu viz tamtéž.

specifický předmět a obsah právního vztahu založeného veřejnoprávní smlouvou je charakteristickým rysem obou základních typů veřejnoprávních smluv (tj. subordinančních i koordinančních).

Pro právní teorii stejně jako pro právní praxi je zásadně důležité odlišovat od sebe veřejnoprávní smlouvy normativní a veřejnoprávní smlouvy individuální.<sup>20</sup> Základní znaky obou těchto typů můžeme definovat analogicky s charakteristickými znaky individuálních a normativních právních aktů<sup>21</sup>. Zatímco individuální právní akt stejně jako individuální veřejnoprávní smlouva se vyznačuje svojí adresovaností a relativní závazností<sup>22</sup>, společným znakem normativního právního aktu a normativní veřejnoprávní smlouvy je jejich obecnost a takzvaná absolutní závaznost<sup>23</sup>. Určitý rozdíl mezi normativní veřejnoprávní smlouvou a normativním právním aktem je možné spatřovat v tom, že zatímco závaznost normativního právního aktu je pouze v rovině absolutní, má normativní veřejnoprávní smlouva roviny závaznosti hned dvě, a to rovinu absolutní i relativní.

Vyložit tyto dvě roviny závaznosti normativních veřejnoprávních smluv je možné na příkladu veřejnoprávní normativní smlouvy, která již našla své pevné místo v právním řádu České republiky a kterou je takzvaná smlouva o výkonu úkolů obecní policie na území jiné obce<sup>24</sup>. Tato smlouva je v porovnání s jinými veřejnoprávními smluvními typy výjimečná v tom, že zatímco ostatní druhy veřejnoprávních smluv uzavírají jednotky územní samosprávy k výkonu své přenesené působnosti, je smlouva o výkonu úkolů obecní policie na území jiné obce smlouvou na výkon působnosti samostatné – jako didaktický příklad byla však zvolena proto, že normativní mechanismus veřejnoprávní smlouvy je v tomto případě možné názorně demonstrovat. Subjekty způsobilými ji uzavřít jsou obce a jejím smyslem je umožnit i obcím, které z kapacitních nebo finančních důvodů nechtějí nebo nemohou zřídit vlastní obecní policii, zabezpečení výkonu funkcí

obecní policie ve spolupráci s jinou obcí, která vlastní obecní policii zřídila. Relativní rovinu závaznosti této smlouvy je možné vidět ve dvoustranném závazku, kde na jedné straně stojí povinnost vysílat na určené místo obecní strážníky a zajišťovat jejich činnost a na straně druhé pak zpravidla závazek k náhradě vynaložených nákladů. Důležitá pro normativní charakter této veřejnoprávní smlouvy je pak druhá, tedy absolutní rovina závaznosti, která se v tomto případě projevuje v povinnosti všech subjektů respektovat autoritu přiděleného strážníka i mimo území jeho domovské obce. Místní příslušnost strážníka k výkonu funkcí obecní policie včetně z ní vyplývajících povinností subjektů tedy v tomto případě není založena normativním právním aktem obce, ale pouze zmíněnou normativní veřejnoprávní smlouvou.

## ZÁVĚR

Na základě drobných legislativních změn zmíněných výše je možné konstatovat, že soustava podzákoných pramenů práva zahrnuje v České republice nyní tyto normativní právní akty: nařízení vlády, vyhlášky ministerstev, vyhlášky ústředních orgánů státní správy, obecně závazné vyhlášky krajů, nařízení krajů, obecně závazné vyhlášky obcí a nařízení obcí. Co se týče systematiky pramenů práva smluvního, rozeznáváme *nově* kromě smluv mezinárodních a kolektivních, ještě *nový* druh normativních smluv, jimiž jsou normativní smlouvy veřejnoprávní. Zbývá dodat, že výše provedený přehled a stručný výklad bude s největší pravděpodobností za nějaký čas třeba opět mírně aktualizovat, neboť zejména v oblasti veřejnoprávních smluv se v budoucnosti očekává přijetí několika právních předpisů, které by měly soubor současných veřejnoprávních smluvních typů systematizovat a také doplnit o některé kontrolní a ochranné instituty.

<sup>20</sup> K pojmům viz POLČÁK, R.: Normativita veřejnoprávních smluv, Veřejná správa: týdeník vlády České republiky. č. 23, 2003. str. 27.

<sup>21</sup> Srov. HARVÁNEK, J. a kol.: Teorie Práva, Brno, 2001, Masarykova univerzita v Brně, str. 148 a násl. a str. 209 a násl.

<sup>22</sup> Srov. tamtéž, str. 209 a násl.

<sup>23</sup> Viz KNAPP, V.: Tvorba práva a její současné problémy, Praha, 1998, Linde Praha, str. 30.

<sup>24</sup> Tento veřejnoprávní smluvní typ byl jako správní instrument zaveden do české veřejné správy od počátku roku 2003 a je upraven § 3a zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů.