

---

# LEGISLATIVA

UČEBNÍ TEXT PRO ZVLÁŠTNÍ ČÁST ÚŘEDNICKÉ  
ZKOUŠKY Z OBORU STÁTNÍ SLUŽBY „LEGISLATIVA“

---



Úřad vlády  
České republiky







# LEGISLATIVA

*Učební text pro zvláštní část úřednické zkoušky  
z oboru státní služby „Legislativa“*



**KOLEKTIV AUTORŮ**

# **LEGISLATIVA**

*Učební text pro zvláštní část úřednické zkoušky  
z oboru státní služby „Legislativa“*



**Úřad vlády  
České republiky**

Vzor citace: Kolektiv autorů: *Legislativa. Učební text pro zvláštní část úřednické zkoušky z oboru státní služby „Legislativa“*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2025, 630 s.

### **AUTORSKÝ KOLEKTIV:**

Mgr. et Mgr. Tomáš Dundr	– kap. 13; společně s F. Wagnerem kap. 1.1
Mgr. Miloš Franc	– kap. 9.1 až 9.7, 9.9 až 9.14; společně s R. Hankovcem rejstřík judikatury obecných soudů
Mgr. Jiří Gaňo	– kap. 14.9 až 14.13, 17
Mgr. Radomír Hanák	– kap. 11
Mgr. Rudolf Hankovec	– kap. 3.3 a 3.4; společně s J. Kněžínkem kap. 3.1 a 3.2; rejstřík judikatury Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva; společně s M. Francem rejstřík judikatury obecných soudů
Mgr. Aleš Chocholáč	– kap. 14.1 až 14.8, 20.2
JUDr. Jan Kněžínek, Ph.D.	– kap. 1.2, 1.6, 2; společně s R. Hankovcem kap. 3.1 a 3.2
JUDr. Mgr. Jiří Lenfeld, Ph.D., M.A.	– kap. 4
Mgr. Ladislav Ocelák	– kap. 20.1, 20.3
Mgr. Martina Prudilová	– kap. 1.3, 1.5, 10.1
Mgr. Tomáš Přenosil	– kap. 5.1 až 5.6
JUDr. Miroslav Pulgret, Ph.D.	– kap. 7, 8
Mgr. Jan Strnad	– kap. 9.8, 10.2, 10.3
Mgr. Marek Svatoš	– kap. 14.14 až 14.16
Mgr. Ing. Dušan Uher	– kap. 5.7, rejstřík judikatury Soudního dvora EU
Mgr. Eva Vaníčková	– kap. 12
JUDr. Josef Vedral, Ph.D.	– kap. 16, 18, 19
JUDr. Mgr. Jakub Vlček	– kap. 15
MUDr. Mgr. Filip Wagner	– kap. 1.4; společně s T. Dundrem kap. 1.1
JUDr. Markéta Whelanová, Ph.D.	– kap. 6

Editor: Jan Kněžínek

Vydal Úřad vlády České republiky.

© Tomáš Dundr, Miloš Franc, Jiří Gaňo, Radomír Hanák, Rudolf Hankovec, Aleš Chocholáč, Jan Kněžínek, Jiří Lenfeld, Ladislav Ocelák, Martina Prudilová, Tomáš Přenosil, Miroslav Pulgret, Jan Strnad, Marek Svatoš, Dušan Uher, Eva Vaníčková, Josef Vedral, Jakub Vlček, Filip Wagner, Markéta Whelanová, 2025

**ISBN 978-80-7440-360-6** (online, pdf)

## PŘEHLED OBSAHU

Předmluva .....	23
1. Legislativa .....	25
2. Právní předpisy .....	81
3. Ústavní pořádek .....	133
4. Právo Evropské unie .....	157
5. Zajišťování implementace práva Evropské unie v České republice .....	195
6. Metody implementace práva Evropské unie .....	219
7. Postavení mezinárodního práva, včetně mezinárodních smluv, v právním řádu České republiky .....	263
8. Legislativní a nelegislativní materiály .....	289
9. Zákonodárná iniciativa .....	301
10. Regulace a plánování legislativní činnosti .....	317
11. Meziresortní připomínkové řízení .....	327
12. Projednávání legislativních materiálů legislativními orgány vlády a vládou .....	343
13. Projednávání návrhů zákonů Parlamentem .....	355
14. Legislativně technické požadavky .....	389
15. Mimořádné stavy podle ústavního zákona o bezpečnosti České republiky a jejich provedení v právním řádu .....	409
16. Základní instituty správního práva, jejich význam a provedení v textech právních předpisů .....	425
17. Základní instituty soukromého práva, jejich význam a provedení v textech právních předpisů .....	491
18. Základní zásady činnosti správních orgánů, správní orgány, správní řízení a další postupy správních orgánů .....	507
19. Činnost správních orgánů a její formy .....	535
20. Základní instituty trestního práva a správního trestání, jejich význam a provedení v textech právních předpisů .....	575
Seznam použité literatury .....	599

# OBSAH

<b>Předmluva</b> .....	<b>23</b>
<b>1. Legislativa</b> .....	<b>25</b>
<b>1.1 Pojem „legislativa“</b> .....	25
<b>1.2 Prameny práva</b> .....	28
<b>1.2.1 Prameny práva ve formálním smyslu</b> .....	28
<b>1.2.2 Prameny práva České republiky</b> .....	30
1.2.2.1 Právní předpisy .....	30
1.2.2.2 Mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu .....	31
1.2.2.3 Přímou použitelné předpisy Evropské unie .....	34
1.2.2.4 Vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu .....	35
1.2.2.5 Úvaha o některých dalších pramenech práva .....	37
<b>1.2.3 Prameny práva v materiálním smyslu</b> .....	42
<b>1.2.4 Prameny práva v gnozeologickém pojetí</b> .....	42
<b>1.3 Právní řád</b> .....	42
<b>1.4 Právní předpis a právní norma</b> .....	43
<b>1.4.1 Pojem právo, objektivní a subjektivní právo</b> .....	43
<b>1.4.2 Právní norma</b> .....	46
1.4.2.1 Znaky právní normy .....	47
1.4.2.2 Prvky a modality právní normy .....	48
1.4.2.3 Struktura právní normy .....	50
1.4.2.4 Působnost právních norem .....	51
1.4.2.5 Hierarchie právních norem .....	54
1.4.2.6 Druhy právních norem .....	55
1.4.2.7 Právní principy .....	59
<b>1.4.3 Právní předpis</b> .....	61
<b>1.5 Základní principy tvorby právních předpisů</b> .....	63
<b>1.5.1 Zhodnocení nezbytnosti právní regulace</b> .....	63
<b>1.5.2 Princip jasnosti, předvídatelnosti a určitosti práva</b> .....	63
1.5.2.1 Určitost a jasnost právního předpisu .....	64

1.5.2.2	Přehlednost právního předpisu .....	65
1.5.2.3	Jednoznačnost a srozumitelnost právního předpisu, jazyková a stylistická bezvadnost právního předpisu .....	66
1.5.2.4	Nerozpornost právního předpisu .....	67
<b>1.5.3</b>	<b>Úloha legislativních útvarů a Legislativní rady vlády .....</b>	<b>67</b>
<b>1.6</b>	<b>Způsoby interpretace normativního textu .....</b>	<b>68</b>
<b>1.6.1</b>	<b>Metody výkladu práva .....</b>	<b>69</b>
1.6.1.1	Jazykový výklad .....	69
1.6.1.2	Logický výklad .....	70
1.6.1.2.1	<i>Argumentum a contrario</i> .....	70
1.6.1.2.2	<i>Argumentum a fortiori</i> .....	71
1.6.1.2.3	<i>Argumentum a maiori ad minus</i> .....	71
1.6.1.2.4	<i>Argumentum a minori ad maius</i> .....	71
1.6.1.2.5	<i>Argumentum a simili</i> .....	71
1.6.1.2.6	<i>Argumentum ad absurdum</i> .....	72
1.6.1.2.7	<i>Argumentum a silentio legis</i> .....	72
1.6.1.3	Systematický výklad .....	73
1.6.1.3.1	<i>Lex superior derogat legi inferiori</i> .....	73
1.6.1.3.2	<i>Lex specialis derogat legi generali</i> .....	73
1.6.1.3.3	<i>Lex posterior derogat legi priori</i> .....	74
1.6.1.3.4	<i>Argumentum a rubrica</i> .....	75
1.6.1.4	Teleologický výklad .....	75
1.6.1.5	Historický výklad .....	76
1.6.1.6	Komparativní výklad .....	77
1.6.1.7	Mezery v právu a použití analogie .....	77
1.6.1.7.1	<i>Analogie zákona (analogia legis)</i> .....	78
1.6.1.7.2	<i>Analogie práva (analogia iuris)</i> .....	78
<b>2.</b>	<b>Právní předpisy .....</b>	<b>81</b>
<b>2.1</b>	<b>Druhy právních předpisů .....</b>	<b>81</b>
<b>2.1.1</b>	<b>Obecně k druhům právních předpisů .....</b>	<b>81</b>
<b>2.1.2</b>	<b>Ústavní zákony .....</b>	<b>83</b>

<b>2.1.3</b>	<b>Zákony</b> .....	84
2.1.3.1	Zákony obecně .....	84
2.1.3.2	Specifika zákonů podle čl. 40 Ústavy (organické zákony) .....	86
2.1.3.3	Specifika zákona o státním rozpočtu .....	88
<b>2.1.4</b>	<b>Zákonná opatření Senátu</b> .....	89
<b>2.1.5</b>	<b>Nařízení vlády</b> .....	92
<b>2.1.6</b>	<b>Vyhlášky ministerstev, jiných ústředních správních úřadů nebo České národní banky</b> .....	93
<b>2.1.7</b>	<b>Právní předpisy jiných než ústředních správních úřadů</b> .....	94
<b>2.1.8</b>	<b>Právní předpisy územních samosprávných celků</b> .....	95
2.1.8.1	Obecně k právním předpisům územních samosprávných celků .....	95
2.1.8.2	Nařízení obce, kraje a hlavního města Prahy .....	96
2.1.8.3	Obecně závazné vyhlášky obce, kraje a hlavního města Prahy .....	97
<b>2.1.9</b>	<b>Krizová opatření</b> .....	99
<b>2.1.10</b>	<b>Některé historické druhy právních předpisů</b> .....	101
<b>2.1.11</b>	<b>Předpisy EU a mezinárodní smlouvy</b> .....	101
<b>2.2</b>	<b>Platnost a účinnost právního předpisu</b> .....	102
<b>2.2.1</b>	<b>Platnost právního předpisu</b> .....	102
<b>2.2.2</b>	<b>Účinnost právního předpisu</b> .....	106
2.2.2.1	Účinnost právního předpisu obecně .....	106
2.2.2.1.1	Pojem účinnost .....	106
2.2.2.1.2	Obecné požadavky na vyjádření účinnosti právního předpisu .....	107
2.2.2.1.3	Absence ustanovení o účinnosti právního předpisu .....	108
2.2.2.1.4	„Retroaktivně“ stanovená účinnost .....	109
2.2.2.2	Ustanovení o nabytí účinnosti v návrhu právního předpisu .....	113
2.2.2.2.1	Kdy nejdříve může nabýt účinnosti právní předpis vyhlášený ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv ...	113
2.2.2.2.2	Formulace ustanovení o nabytí účinnosti právního předpisu .....	114
2.2.2.2.3	Dělená účinnost právního předpisu .....	117
<b>2.2.3</b>	<b>Ukončení platnosti a účinnosti právního předpisu</b> .....	119
2.2.3.1	Zrušení právního předpisu obecně .....	119

2.2.3.2 Zrušení právního předpisu jiným právním předpisem .....	119
2.2.3.3 Zrušení právního předpisu Ústavním soudem .....	121
2.2.3.4 Absence ratihabice zákonného opatření Senátu .....	123
2.2.3.5 „Samozrušovací“ ustanovení .....	124
2.2.3.6 Obsoletní právní předpisy .....	125
<b>2.2.4 Specifika platnosti a účinnosti právních předpisů vyhlášených ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních orgánů .....</b>	<b>126</b>
<b>2.3 Retroaktivita .....</b>	<b>127</b>
2.3.1 Obecně k retroaktivitě .....	127
2.3.2 Pravá retroaktivita .....	128
2.3.3 Nepravá retroaktivita .....	130
<b>3. Ústavní pořádek .....</b>	<b>133</b>
3.1 Pojem ústavní pořádek .....	133
3.2 Jednotlivé součásti ústavního pořádku České republiky .....	135
3.2.1 Ústava .....	135
3.2.2 Listina základních práv a svobod .....	137
3.2.3 Ústavní zákony přijaté podle Ústavy .....	138
3.2.4 Ústavní zákony Národního shromáždění Československé republiky, Federálního shromáždění Československé socialistické republiky a České národní rady upravující státní hranice České republiky .....	141
3.2.5 Ústavní zákony České národní rady přijaté po 6. červnu 1992 .....	142
3.2.6 Mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách .....	143
3.2.7 Ústavní pořádek a jiné mezinárodní smlouvy, ano či ne? .....	145
3.3 Užití pojmu ústavní pořádek .....	145
3.4 Základní ústavní zásady / principy .....	146
3.4.1 Princip suverenity lidu .....	146
3.4.2 Princip ochrany základních práv a svobod .....	146
3.4.3 Princip dělby moci .....	147
3.4.4 Princip nezávislosti moci soudní .....	147
3.4.5 Princip (materiálního) právního státu .....	147
3.4.6 Princip legality .....	148

3.4.7	<i>Princip zákazu libovůle (svévole)</i>	148
3.4.8	<i>Princip právní jistoty a důvěry v právo</i>	149
3.4.9	<i>Princip zákazu zpětné účinnosti právních norem</i>	149
3.4.10	<i>Princip ochrany legitímního očekávání</i>	150
3.4.11	<i>Princip proporcionality</i>	151
3.4.12	<i>Princip veřejnosti práva a s ním související zásada „neznalost zákona neomlouvá“</i>	152
3.4.13	<i>Princip obecnosti zákona</i>	152
3.4.14	<i>Princip jasnosti, předvídatelnosti a určitosti práva</i>	152
3.4.15	<i>Princip rovnosti v právech a zákaz diskriminace</i>	153
<b>4.</b>	<b>Právo Evropské unie</b>	<b>157</b>
4.1	<b>Prameny práva Evropské unie</b>	157
4.1.1	<i>Předpisy Evropské unie</i>	157
4.1.1.1	Primární právo	158
4.1.1.2	Sekundární právo	158
4.1.1.3	Mezinárodní smlouvy a akty přijaté na jejich základě	162
4.1.2	<i>Judikatura soudního dvora Evropské unie</i>	163
4.1.3	<i>Obecné právní zásady</i>	164
4.1.3.1	Obecné právní zásady v užším smyslu	164
4.1.3.2	Obecné právní zásady společné právním řádům členských států	164
4.2	<b>Legislativní proces v Evropské unii</b>	165
4.2.1	<i>Řádný legislativní postup</i>	168
4.2.1.1	Předlegislativní fáze	169
4.2.1.2	Zahájení řádného legislativního postupu	170
4.2.1.3	Projednání v Evropském parlamentu a v Radě – tři čtení	171
4.2.1.4	Finalizace a publikace přijatého legislativního aktu	172
4.2.2	<i>Zvláštní legislativní postup</i>	172
4.2.2.1	Konzultační postup	173
4.2.2.2	Postup souhlasu	173
4.2.2.3	Další případy zvláštního legislativního postupu	174
4.2.2.4	Změna legislativního postupu	174

4.2.3	<i>Specifické postupy přijímání předpisů Evropské unie – kodifikace, přepracování</i> .....	175
4.2.3.1	Kodifikace .....	175
4.2.3.2	Metoda přepracování (přepracovaná znění) .....	176
4.2.4	<i>Zapojení České republiky do legislativního procesu v Evropské unii</i> .....	178
4.3	<b>Legislativní a nelegislativní akty</b> .....	178
4.3.1	<i>Legislativní akty</i> .....	179
4.3.2	<i>Nelegislativní akty</i> .....	179
4.3.2.1	Akty v přenesené pravomoci (článek 290 SFEU) .....	180
4.3.2.2	Akty prováděcí (článek 291 SFEU) .....	181
4.4	<b>Vztah práva České republiky k právu Evropské unie</b> .....	182
4.4.1	<i>Zásada aplikační přednosti</i> .....	183
4.4.2	<i>Zásada loajální spolupráce</i> .....	184
4.4.3	<i>Omezení normotvorné pravomoci vnitrostátních orgánů a informační povinnosti vlády – čl. 10a a 10b Ústavy</i> .....	184
4.4.3.1	Článek 10a Ústavy .....	185
4.4.3.2	Článek 10b Ústavy .....	185
4.5	<b>Hodnocení dopadů návrhů předpisů Evropské unie na právní řád České republiky</b> .....	188
4.5.1	<i>Analýza dopadů předpisů Evropské unie na právní řád České republiky v průběhu procesu jejich přijímání</i> .....	189
4.5.2	<i>Implementační lhůty a legislativně technická a jazyková kvalita textů návrhů předpisů Evropské unie</i> .....	190
4.5.2.1	Implementační lhůty .....	191
4.5.2.2	Legislativně technická a jazyková kvalita textu návrhu předpisu Evropské unie .....	192
5.	<b>Zajišťování implementace práva Evropské unie v České republice</b> .....	195
5.1	<b>Organizační zajištění implementace předpisů Evropské unie</b> .....	195
5.2	<b>Gestor a jeho role</b> .....	196
5.2.1	<i>Přidělení gesce a gesční spory</i> .....	197
5.2.2	<i>Spolugesce</i> .....	198
5.2.3	<i>Změna gesce</i> .....	198

<b>5.3 Posuzování předpisů Evropské unie z hlediska implementace</b> .....	198
<b>5.4 Implementační předpis</b> .....	200
5.4.1 <i>Požadavky na formální úpravu návrhů implementačních předpisů</i> ...	200
5.4.2 <i>Lhůty pro předložení návrhů implementačních předpisů</i> .....	202
<b>5.5 Rozdílová a srovnávací tabulka</b> .....	203
5.5.1 <i>Rozdílová tabulka</i> .....	203
5.5.2 <i>Srovnávací tabulka</i> .....	204
5.5.2.1 Popis srovnávací tabulky .....	205
5.5.2.2 Kontrola srovnávací tabulky .....	206
<b>5.6 Notifikace transpozičních předpisů</b> .....	207
<b>5.7 Oznamování technických předpisů</b> .....	207
5.7.1 <i>Právní úprava</i> .....	207
5.7.2 <i>Transpoziční úprava</i> .....	208
5.7.3 <i>Působnost právní úpravy</i> .....	208
5.7.4 <i>Pojem „technický předpis“</i> .....	209
5.7.4.1 Technická specifikace .....	210
5.7.4.2 Jiný požadavek .....	210
5.7.4.3 Předpis pro služby .....	210
5.7.4.4 Zákazy .....	211
5.7.5 <i>Základní povinnosti členských států</i> .....	211
5.7.5.1 Oznamovací povinnost .....	211
5.7.5.2 Povinnost odložit přijetí technického předpisu .....	213
5.7.5.2.1 <i>Předání připomínek</i> .....	214
5.7.5.2.2 <i>Zaujetí podrobného stanoviska</i> .....	214
5.7.5.2.3 <i>Ohlášení přijímané harmonizační úpravy</i> .....	215
5.7.5.3 Výjimky ze základních povinností členských států .....	215
5.7.5.3.1 <i>Naléhavé důvody</i> .....	215
5.7.5.3.2 <i>Další stanovené výjimky z oznamovací povinnosti a povinnosti odložit přijetí technického předpisu</i> .....	215
5.7.6 <i>Odkazy na směrnici</i> .....	216
5.7.7 <i>Důsledky porušení stanoveného postupu</i> .....	216

5.7.8	<i>Kontaktní místo a povinnosti předkladatele návrhu technického předpisu</i> .....	217
5.7.9	<i>Databáze TRIS</i> .....	218
<b>6.</b>	<b>Metody implementace práva Evropské unie</b> .....	<b>219</b>
6.1	<b>Úvod do problematiky implementace práva Evropské unie</b> .....	219
6.2	<b>Transpozice směrnic</b> .....	220
6.2.1	<i>Východiska</i> .....	220
6.2.2	<i>Cíl a účel směrnice a jeho zohlednění při transpozici</i> .....	220
6.2.3	<i>Míra podrobnosti transpozice</i> .....	221
6.2.4	<i>Jasnost, srozumitelnost, přehlednost, jednoznačnost transpozice</i> ....	222
6.2.5	<i>Kopírování směrnic?</i> .....	223
6.2.6	<i>Systematičnost transpozice, ústavní konformita a pojmosloví</i> .....	224
6.2.7	<i>Transpozice odkazem a její limity</i> .....	226
6.2.8	<i>Odchýlení se od textu směrnice</i> .....	229
6.3	<b>Adaptace na nařízení</b> .....	232
6.3.1	<i>Východiska</i> .....	232
6.3.2	<i>Vypuštění nebo jiné úpravy příslušného ustanovení českého právního řádu tak, aby nevznikal rozpor s přímo použitelným nařízením EU</i> .....	233
6.3.3	<i>Dopracování české právní úpravy tak, aby nařízení mohla vyvolávat své účinky</i> .....	234
6.3.4	<i>Neopisování nařízení</i> .....	239
6.4	<b>Implementace rozhodnutí</b> .....	240
6.4.1	<i>Východiska</i> .....	240
6.4.2	<i>Metody implementace rozhodnutí</i> .....	240
6.5	<b>Implementace primárního práva</b> .....	241
6.5.1	<i>Východiska</i> .....	241
6.5.2	<i>Pravidla vnitřního trhu</i> .....	242
6.5.2.1	Základní charakteristika čtyř základních svobod vnitřního trhu .....	242
6.5.2.1.1	<i>Volný pohyb zboží a jeho omezení (články 28-37 SFEU)</i> .....	242
6.5.2.1.2	<i>Volný pohyb osob a jeho omezení (články 45-55 SFEU)</i> .....	244

6.5.2.1.3	<i>Volný pohyb služeb a jeho omezení (články 56-62 SFEU)</i>	246
6.5.2.1.4	<i>Volný pohyb kapitálu a plateb a jejich omezení (články 63-66 SFEU)</i>	247
6.5.2.2	Koncept přímé a nepřímé diskriminace na základě státní příslušnosti a nediskriminační opatření omezující volný pohyb ....	247
6.5.2.2.1	<i>Přímá diskriminace a její ospravedlnění</i>	248
6.5.2.2.2	<i>Nepřímá diskriminace a její ospravedlnění</i>	249
6.5.2.2.3	<i>Nediskriminační opatření omezující volný pohyb a jejich ospravedlnění</i>	250
6.5.2.3	Rozšiřování pojetí zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti	251
6.5.3	<b><i>Hospodářská soutěž, další ustanovení s přímým účinkem a ustanovení o politikách Evropské unie</i></b>	253
6.6	<b>Implementace judikatury</b>	255
6.6.1	<i>Východiska</i>	255
6.6.2	<i>Zohledňování judikatury</i>	256
6.7	<b>Zohledňování doporučení a dalších <i>soft law</i> aktů</b>	258
6.7.1	<i>Východiska</i>	258
6.7.2	<i>Zohledňování <i>soft law</i></i>	259
7.	<b>Postavení mezinárodního práva, včetně mezinárodních smluv, v právním řádu České republiky</b>	263
7.1	<b>Teorie vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva</b>	263
7.2	<b>Úprava vzájemného vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva v mezinárodním právu</b>	266
7.3	<b>Způsoby recepce mezinárodního práva do práva vnitrostátního</b>	269
7.4	<b>Kategorie mezinárodních smluv v českém právním řádu</b>	273
7.5	<b>Sjednávání a vnitrostátní projednávání mezinárodních smluv v českém právním řádu</b>	276
7.6	<b>Kontrola ústavnosti mezinárodních smluv v českém právním řádu</b>	283
8.	<b>Legislativní a nelegislativní materiály</b>	289
8.1	<b>Druhy materiálů</b>	289

<b>8.2</b>	<b>Náležitosti legislativních materiálů a požadavky na legislativní materiály</b> .....	289
<b>8.2.1</b>	<b><i>Obsah legislativních materiálů přehledně</i></b> .....	289
<b>8.2.2</b>	<b><i>Některé části legislativních materiálů podrobně</i></b> .....	291
8.2.2.1	Návrh usnesení vlády .....	291
8.2.2.2	Předkládací zpráva .....	292
8.2.2.3	Důvodová zpráva .....	292
8.2.2.4	Platné znění návrhu právního předpisu s vyznačením navrhovaných změn a doplnění .....	295
8.2.2.5	Rozdílová tabulka .....	295
8.2.2.6	Srovnávací tabulka .....	296
8.2.2.7	Návrh prováděcích právních předpisů nebo jejich tezí .....	299
<b>8.3</b>	<b>Náležitosti nelegislativního materiálu a požadavky na nelegislativní materiál</b> .....	299
<b>8.3.1</b>	<b><i>Obsah nelegislativního materiálu přehledně</i></b> .....	299
<b>8.3.2</b>	<b><i>Některé části nelegislativního materiálu podrobně</i></b> .....	300
8.3.2.1	Návrh usnesení vlády .....	300
8.3.2.2	Předkládací zpráva .....	300
<b>9.</b>	<b>Zákonodárná iniciativa</b> .....	<b>301</b>
<b>9.1</b>	<b>Význam zákonodárné iniciativy</b> .....	301
<b>9.2</b>	<b>Kdo disponuje zákonodárnou iniciativou</b> .....	304
<b>9.3</b>	<b>Úprava přípravy návrhu zákona</b> .....	305
<b>9.4</b>	<b>Role prezidenta republiky ve vztahu k návrhu zákona</b> .....	306
<b>9.5</b>	<b>Obsahové náležitosti návrhu zákona</b> .....	306
<b>9.6</b>	<b>Předložení a zpětvzetí návrhu zákona</b> .....	307
<b>9.7</b>	<b>Vláda jako předkladatel návrhu zákona</b> .....	308
<b>9.8</b>	<b>Návrh zákona, jehož předkladatelem není vláda</b> .....	309
<b>9.9</b>	<b>Důsledky podání a případného včasného neprojednání návrhu zákona</b> .....	311
<b>9.10</b>	<b>Specifika projednávání zákona o státní rozpočtu podle Ústavy</b> .....	311
<b>9.11</b>	<b>Zákonné opatření Senátu</b> .....	312
<b>9.12</b>	<b>Zkrácené jednání o návrzích zákonů</b> .....	313

9.13	Evropská občanská iniciativa .....	313
9.14	Pozměňovací návrh k návrhu zákona jako zastřená zákonodárna iniciativa .....	315
<b>10.</b>	<b>Regulace a plánování legislativní činnosti .....</b>	<b>317</b>
10.1	Legislativní pravidla vlády, jejich forma, obsah a závaznost .....	317
10.1.1	<i>Legislativní pravidla vlády obecně .....</i>	317
10.1.2	<i>Obecné požadavky na tvorbu právních předpisů v Legislativních pravidlech vlády .....</i>	317
10.1.3	<i>Konkrétní legislativně technické požadavky .....</i>	318
10.1.4	<i>Jednotlivé kroky při tvorbě a projednání právního předpisu .....</i>	318
10.1.5	<i>Význam Legislativních pravidel vlády .....</i>	319
10.2	Plán legislativních prací vlády, jeho význam a příprava .....	319
10.3	Hodnocení dopadů regulace a jeho promítnutí do legislativního procesu .....	324
<b>11.</b>	<b>Meziresortní připomínkové řízení .....</b>	<b>327</b>
11.1	Povaha a význam meziresortního připomínkového řízení .....	327
11.2	Připomínková místa .....	328
11.2.1	<i>Povinná připomínková místa, jimž se návrh zasílá vždy .....</i>	329
11.2.1.1	Ministerstva a Úřad vlády .....	329
11.2.1.2	Odbor kompatibility Úřadu vlády .....	330
11.2.2	<i>Povinná připomínková místa, jimž se návrh zasílá, pokud je splněna podmínka stanovená Legislativními pravidly vlády .....</i>	331
11.2.2.1	Ostatní jiné ústřední správní úřady a některé další orgány a osoby .....	331
11.2.2.2	Kraje, hlavní město Praha, sdružení obcí s celostátní působností a sdružení krajů s celostátní působností .....	332
11.2.2.3	Kancelář prezidenta republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny, Kancelář Senátu a Nejvyšší kontrolní úřad .....	332
11.2.2.4	Ústavní soud, Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud a Nejvyšší státní zastupitelství .....	332
11.2.2.5	Družstevní asociace České republiky, Hospodářská komora České republiky, Agrární komora České republiky, Rada pro veřejný dohled nad auditem a profesní komory zřízené zákonem .....	333

11.2.2.6	Odborové organizace a organizace zaměstnavatelů .....	333
11.2.3	<i>Nepovinná připomínková místa</i> .....	333
11.2.4	<i>Připomínkování veřejností</i> .....	333
11.3	<b>Lhůty</b> .....	334
11.4	<b>Zásadní a doporučující připomínky</b> .....	334
11.4.1	<i>Zásadní připomínky</i> .....	335
11.4.2	<i>Doporučující připomínky</i> .....	335
11.4.3	<i>Připomínky k návrhu vyhlášky</i> .....	336
11.5	<b>Vypořádání připomínek</b> .....	336
11.5.1	<i>Povinnost vypořádání připomínek a jeho způsob</i> .....	337
11.5.2	<i>Vypořádání rozporu</i> .....	338
11.6	<b>Výjimky</b> .....	339
11.6.1	<i>Výjimky vyplývající přímo z Legislativních pravidel vlády</i> .....	339
11.6.1.1	Nahrazení věcného záměru zákona o státním rozpočtu .....	339
11.6.1.2	Neprovedení meziresortního připomínkového řízení .....	339
11.6.1.3	Kratší lhůta pro sdělení připomínek .....	340
11.6.2	<i>Výjimka udělovaná předsedou Legislativní rady vlády pro jednotlivé případy</i> .....	341
11.6.2.1	Výjimka podle čl. 76 odst. 1 Legislativních pravidel vlády .....	341
11.6.2.2	Výjimka podle čl. 76 odst. 2 Legislativních pravidel vlády .....	342
<b>12.</b>	<b>Projednávání legislativních materiálů legislativními orgány vlády a vládou</b> .....	<b>343</b>
12.1	<b>Legislativní orgány vlády</b> .....	<b>343</b>
12.1.1	<i>Legislativní rada vlády</i> .....	<b>343</b>
12.1.1.1	Statut Legislativní rady vlády .....	344
12.1.1.2	Jednací řád Legislativní rady vlády .....	344
12.1.1.3	Působnost Legislativní rady vlády .....	344
12.1.1.4	Složení Legislativní rady vlády .....	345
12.1.1.5	Předseda Legislativní rady vlády .....	346
12.1.1.6	Způsob výkonu působnosti Legislativní rady vlády .....	346
12.1.2	<i>Pracovní komise Legislativní rady vlády</i> .....	347

12.1.2.1	Působnost pracovních komisí Legislativní rady vlády .....	348
12.1.2.2	Způsob výkonu působnosti pracovních komisí Legislativní rady vlády .....	348
12.1.2.3	Složení pracovních komisí .....	348
12.1.2.4	Příslušnost pracovních komisí k projednání jednotlivých legislativních materiálů .....	348
<b>12.2</b>	<b>Projednávání legislativních materiálů legislativními orgány vlády .....</b>	<b>348</b>
12.2.1	<i>Předložení legislativních materiálů legislativním orgánům vlády ....</i>	348
12.2.2	<i>Schůze pracovních komisí Legislativní rady vlády .....</i>	349
12.2.3	<i>Průběh zasedání Legislativní rady vlády .....</i>	350
12.2.4	<i>Výstup projednání legislativního materiálu Legislativní radou vlády ...</i>	351
<b>12.3</b>	<b>Postavení vlády v legislativním procesu .....</b>	<b>352</b>
12.3.1	<i>Předložení legislativního návrhu vládě .....</i>	352
12.3.2	<i>Postup při projednávání legislativního návrhu vládou .....</i>	352
12.3.3	<i>Rozhodnutí vlády o legislativním návrhu .....</i>	353
<b>13.</b>	<b>Projednávání návrhů zákonů Parlamentem .....</b>	<b>355</b>
<b>13.1</b>	<b>Zákonodárny proces v parlamentu a jeho význam .....</b>	<b>355</b>
<b>13.2</b>	<b>Parlament v České republice .....</b>	<b>357</b>
13.2.1	<i>Poslanecká sněmovna .....</i>	358
13.2.2	<i>Senát .....</i>	360
<b>13.3</b>	<b>Projednávání legislativních návrhů v Parlamentu .....</b>	<b>362</b>
13.3.1	<i>Projednávání návrhů zákonů obecně .....</i>	362
13.3.2	<i>Průběh projednávání návrhů zákonů v Poslanecké sněmovně .....</i>	363
13.3.2.1	Postup po předložení návrhu zákona .....	365
13.3.2.2	Prvé čtení návrhu zákona .....	366
13.3.2.3	Projednání návrhu zákona ve výborech .....	367
13.3.2.4	Druhé čtení návrhu zákona .....	368
13.3.2.5	Projednání pozměňovacích návrhů garančním výborem .....	368
13.3.2.6	Třetí čtení návrhu zákona .....	369
13.3.3	<i>Průběh projednávání návrhů zákonů v Senátu .....</i>	370
13.3.4	<i>Specifické situace parlamentního legislativního procesu .....</i>	372

13.3.4.1	Schválení návrhu zákona Poslaneckou sněmovnou již v prvním čtení .....	372
13.3.4.2	Projednávání návrhů ústavních zákonů .....	373
13.3.4.3	Projednávání návrhů zákonů podle čl. 40 Ústavy .....	374
13.3.4.4	Projednávání návrhu zákona o státním rozpočtu .....	375
13.3.4.5	Projednávání návrhů zákonných opatření Senátu .....	377
13.3.4.6	Stav legislativní nouze .....	380
13.3.4.7	Zákonodárny proces za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu .....	383
<b>13.3.5</b>	<b><i>Pozměňovací návrhy a přílepy</i></b> .....	<b>384</b>
<b>13.3.6</b>	<b><i>Obstrukce</i></b> .....	<b>386</b>
<b>13.4</b>	<b>Účast prezidenta republiky v zákonodárném procesu</b> .....	<b>387</b>
<b>14.</b>	<b>Legislativně technické požadavky</b> .....	<b>389</b>
<b>14.1</b>	<b>Východiska</b> .....	<b>389</b>
<b>14.2</b>	<b>Terminologie v právním předpise</b> .....	<b>390</b>
<b>14.3</b>	<b>Definice pojmů</b> .....	<b>390</b>
<b>14.4</b>	<b>Legislativní zkratka</b> .....	<b>391</b>
<b>14.5</b>	<b>Odkazy</b> .....	<b>391</b>
<b>14.5.1</b>	<b><i>Vnitřní odkaz</i></b> .....	<b>391</b>
<b>14.5.2</b>	<b><i>Odkaz na jiný právní předpis</i></b> .....	<b>391</b>
<b>14.5.3</b>	<b><i>Odkaz na předpis Evropské unie</i></b> .....	<b>392</b>
<b>14.5.4</b>	<b><i>Odkaz na českou technickou normu, jinou technickou normu nebo mezinárodní technický dokument</i></b> .....	<b>392</b>
<b>14.6</b>	<b>Použití slov „obdobně“ a „přiměřeně“</b> .....	<b>393</b>
<b>14.7</b>	<b>Poznámka pod čarou</b> .....	<b>393</b>
<b>14.8</b>	<b>Citace v právních předpisech</b> .....	<b>394</b>
<b>14.9</b>	<b>Zmocňovací ustanovení</b> .....	<b>395</b>
<b>14.9.1</b>	<b><i>Generální zmocnění</i></b> .....	<b>396</b>
<b>14.9.2</b>	<b><i>Zákonné zmocnění</i></b> .....	<b>396</b>
<b>14.9.3</b>	<b><i>Zmocnění k povolování výjimek ze zákona</i></b> .....	<b>397</b>
<b>14.9.4</b>	<b><i>Možné důsledky vadného zákonného zmocnění</i></b> .....	<b>398</b>
<b>14.10</b>	<b>Přechodná a zrušovací ustanovení</b> .....	<b>398</b>

14.10.1	<i>Přechodná ustanovení</i> .....	398
14.10.2	<i>Zrušovací ustanovení</i> .....	399
14.11	<b>Ustanovení o účinnosti</b> .....	399
14.11.1	<i>Dělená účinnost</i> .....	401
14.11.2	<i>Pozbytí platnosti</i> .....	401
14.11.3	<i>Účinnost právních předpisů podle zákona o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů</i> .....	401
14.12	<b>Přímá a nepřímá novela</b> .....	402
14.13	<b>Přílepký</b> .....	403
14.13.1	<i>Pozměňovací návrh jako přílepek</i> .....	404
14.14	<b>Právní domněnka</b> .....	405
14.15	<b>Právní fikce</b> .....	405
14.16	<b>Lhůta a doba</b> .....	406
14.16.1	<i>Lhůta</i> .....	406
14.16.2	<i>Doba</i> .....	407
15.	<b>Mimořádné stavy podle ústavního zákona o bezpečnosti České republiky a jejich provedení v právním řádu</b> .....	<b>409</b>
15.1	<b>Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky</b> .....	409
15.1.1	<i>Úvodem</i> .....	409
15.1.2	<i>Mimořádné stavy</i> .....	409
15.1.2.1	Nouzový stav .....	410
15.1.2.2	Stav ohrožení státu .....	412
15.1.2.3	Válečný stav .....	412
15.1.2.4	Společné pro mimořádné stavy .....	413
15.1.3	<i>Modifikace legislativního procesu v mimořádných stavech</i> .....	413
15.1.4	<i>Další záležitosti upravené v ústavním zákoně o bezpečnosti České republiky</i> .....	414
15.2	<b>Navazující zákony</b> .....	414
15.2.1	<i>Krizový zákon</i> .....	415
15.2.1.1	Stav nebezpečí .....	415
15.2.1.2	Další úprava v krizovém zákoně .....	416

15.2.2	<i>Zákon o integrovaném záchranném systému</i>	420
15.2.3	<i>Zákon o hospodářských opatřeních pro krizové stavy</i>	420
15.2.4	<i>Zákon o zajišťování obrany České republiky</i>	421
15.2.5	<i>Branný zákon</i>	422
15.3	<b>Závěr</b>	422
16.	<b>Základní instituty správního práva, jejich význam a provedení v textech právních předpisů</b>	<b>425</b>
16.1	<b>Veřejná správa</b>	425
16.2	<b>Vrchnostenská a nevrchnostenská veřejná správa</b>	433
16.3	<b>Vrchnostenská a nevrchnostenská veřejná správa – rozdíly mezi nimi a jejich důsledky</b>	442
16.4	<b>Státní správa a samospráva</b>	452
16.5	<b>Územní samospráva</b>	464
16.6	<b>Profesní (a zájmová) samospráva</b>	472
16.7	<b>Správněprávní vztahy</b>	475
16.8	<b>Působnost a pravomoc správních orgánů</b>	480
16.9	<b>Správní uvážení a neurčité právní pojmy</b>	483
17.	<b>Základní instituty soukromého práva, jejich význam a provedení v textech právních předpisů</b>	<b>491</b>
17.1	<b>Úvod do soukromého práva</b>	491
17.2	<b>System právních předpisů soukromého práva</b>	492
17.3	<b>Základní zásady soukromého práva</b>	493
17.4	<b>Právní normy – dispozitivní a kogentní</b>	494
17.5	<b>Osoby</b>	495
17.5.1	<i>Člověk – fyzická osoba</i>	495
17.5.2	<i>Právnícká osoba</i>	496
17.5.3	<i>Entity bez právní osobnosti</i>	497
17.6	<b>Právní osobnost a svéprávnost</b>	497
17.6.1	<i>Opatření při nezpůsobilosti právně jednat</i>	498
17.7	<b>Právní jednání</b>	499

17.7.1	<i>Neplatnost</i> .....	500
17.7.2	<i>Zdánlivost</i> .....	501
17.8	<b>Ochrana slabší strany</b> .....	501
17.9	<b>Povinnost nahradit újmu</b> .....	502
17.9.1	<i>Obecná pravidla k náhradě škody</i> .....	503
17.9.2	<i>Zvláštní ustanovení</i> .....	504
17.10	<b>Superficiální zásada</b> .....	505
18.	<b>Základní zásady činnosti správních orgánů, správní orgány, správní řízení a další postupy správních orgánů</b> .....	<b>507</b>
18.1	<b>Rozsah působnosti správního řádu</b> .....	507
18.2	<b>Správní orgány podle správního řádu</b> .....	509
18.3	<b>Správní orgány podle soudního řádu správního</b> .....	515
18.4	<b>Negativní vymezení působnosti správního řádu (na co se správní řád nevztahuje)</b> .....	516
18.5	<b>Základní zásady činnosti správních orgánů</b> .....	518
18.6	<b>Správní řád jako obecný procesní předpis</b> .....	530
19.	<b>Činnost správních orgánů a její formy</b> .....	<b>535</b>
19.1	<b>Kategorizace správních činností</b> .....	535
19.2	<b>Abstraktní akty</b> .....	536
19.3	<b>Rozhodnutí (správní akt)</b> .....	539
19.4	<b>Opatření obecné povahy</b> .....	552
19.5	<b>Jiné (neregulativní) úkony správních orgánů</b> .....	561
19.6	<b>Veřejnoprávní smlouvy</b> .....	565
19.7	<b>Faktické úkony</b> .....	569
20.	<b>Základní instituty trestního práva a správního trestání, jejich význam a provedení v textech právních předpisů</b> .....	<b>575</b>
20.1	<b>Veřejnoprávní delikty, základní principy trestání</b> .....	575
20.1.1	<i>Obecné znaky trestného činu a správního deliktu</i> .....	576
20.1.2	<i>Znaky skutkové podstaty trestného činu a správního deliktu</i> .....	577

<b>20.2</b>	<b>Trestní právo</b>	578
20.2.1	<i>Trestný čin</i>	579
20.2.2	<i>Trestní sankce</i>	580
20.2.3	<i>Trestněprávní indemnita a imunita</i>	580
20.2.4	<i>Trestní odpovědnost právnických osob</i>	581
20.2.5	<i>Zahlázení odsouzení</i>	581
20.2.6	<i>Rejstřík trestů</i>	581
20.2.7	<i>Bezúhonnost</i>	582
20.2.8	<i>Rozdíly mezi trestným činem a přestupkem</i>	583
<b>20.3</b>	<b>Správní delikty</b>	584
20.3.1	<i>Přestupky</i>	584
20.3.1.1	Úprava odpovědnosti za přestupky a řízení o nich	584
20.3.1.2	Obecné podmínky odpovědnosti za přestupek	585
20.3.1.3	Zvláštní podmínky odpovědnosti za přestupek	585
20.3.1.4	Správní tresty a ochranná opatření	587
20.3.1.5	Evidence přestupků	587
20.3.1.6	Orgány příslušné k projednání přestupků	588
20.3.2	<i>Správní (veřejné) disciplinární delikty</i>	589
20.3.2.1	Disciplinární delikty osob ve služebním poměru	589
20.3.2.2	Disciplinární delikty členů profesních komor	590
20.3.2.3	Disciplinární delikty žáků a studentů	591
20.3.2.4	Disciplinární delikty osob zbavených osobní svobody	591
20.3.4	<i>Pořádkové delikty</i>	591
20.3.5	<i>Platební delikty</i>	592
20.3.6	<i>Tvorba ustanovení o přestupcích</i>	592
20.3.6.1	Obecné požadavky	593
20.3.6.2	Konkrétní požadavky na skutkové podstaty přestupků	594
20.3.6.3	Subjekt přestupku	595
20.3.6.4	Subjektivní stránka přestupku	595
20.3.6.5	Správní tresty	595
20.3.6.5	Systematika ustanovení o přestupcích	596

<b>Seznam použité literatury .....</b>	<b>599</b>
<b>Ostatní prameny .....</b>	<b>605</b>
<i>Usnesení vlády .....</i>	605
<i>Usnesení Poslanecké sněmovny .....</i>	607
<i>Rozhodnutí Ústavního soudu .....</i>	607
<i>Rozhodnutí obecných soudů .....</i>	613
<i>Rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie .....</i>	621
<i>Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva .....</i>	626
<i>Internetové stránky .....</i>	626

## PŘEDMLUVA

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

do rukou se Vám dostává učební text pro zvláštní část úřednické zkoušky z oboru státní služby „Legislativa“, který vypracoval kolektiv autorů složený z legislativců Úřadu vlády České republiky působících v Sekci Legislativní rady vlády.

Primárním cílem tohoto studijního textu je naplnit požadavky stanovené zákonem o státní službě, tedy poskytnout systematické a strukturované informace ke každému zkušebnímu okruhu potřebné pro vykonání zvláštní části úřednické zkoušky v oboru státní služby „Legislativa“. Ač se text i v porovnání s některými učebními texty pro jiné obory služby může jevit jako rozsáhlý, obsahuje vesměs základní pensum informací, které by měl každý legislativce znát nebo o nich mít alespoň povědomí. Ostatně legislativa jako lidská činnost spočívající v tvorbě právních předpisů včetně jejich projednávání představuje jednu z nejsložitějších a nejnáročnějších služebních činností, čemuž odpovídá i zařazení jednotlivých legislativních činností v katalogu služebních činností a od něj odvozené platové třídy. Od toho se nutně odvíjejí i požadavky na znalosti, které by měl legislativce pro řádný výkon služby mít. Pro lepší porozumění souvislostem jsme se tam, kde to bylo účelné, pokusili text doplnit praktickými příklady.

Sekundárním cílem, o jehož naplnění jsme se jako autoři snažili, je, aby nešlo jen o dokument na jedno použití, ale aby se k němu i držitelé osvědčení o úspěšném absolvování zvláštní části úřednické zkoušky z oboru státní služby „Legislativa“ mohli posléze vracet a hledat v něm inspiraci a zdroj poznání. Jde tedy zároveň o kolektivní monografii, která se věnuje stěžejním otázkám legislativy.

Všem, kteří s tímto textem pracují v souvislosti s jeho primárním cílem, přejeme úspěšné vykonání úřednické zkoušky.

Zpracováno podle právního stavu ke dni 25. července 2025.

V Praze dne 29. července 2025

Jan Kněžínek  
za kolektiv autorů



# 1. LEGISLATIVA

**Legislativa** – pojem, prameny práva, právní řád, právní předpis a právní norma, základní principy tvorby právních předpisů, způsoby interpretace normativního textu

## 1.1 Pojem „legislativa“

Pojem **legislativa** má svůj etymologický původ v latině ve spojení latinských slov *lex* (*lex, legis, f.* – zákon) a *ferre* (*fero, ferre, tuli, latum* – nést, přinést, ...), tedy v překladu přinášení, navrhování nebo dávání zákona – zákonodárství. **Za základní význam pojmu legislativa** tak lze považovat právě **tvorbu zákonů** (*stricto sensu*), nebo **obecně tvorbu práva** (*largo sensu*).

Slovo legislativa je však slovem **mnohoznačným, vícevýznamovým**, tedy pojem legislativa je polysémantický. Mnohoznačná slova mají vedle významu základního i význam nebo **významy odvozené (druhotné)**, a to zpravidla na základě vzájemné souvislosti. V případě pojmu legislativa pak rozlišujeme nejméně tyto jeho významy:

1. tvorba zákonů (*stricto sensu*) nebo tvorba práva, respektive právních předpisů (*largo sensu*),
2. soubor zákonů (*stricto sensu*) nebo soubor právních předpisů (*largo sensu*),
3. zákonodárná moc.

Pro úvodní přehled je rovněž vhodné uvést vymezení pojmu legislativa v základních slovnících českého jazyka<sup>1</sup>. Slovník spisovného jazyka českého vymezuje pojem legislativa takto: „**legislativa** [-tý-], -y ž. (z lat. zákl.) práv. *zákonodárná moc, činnost; zákonodárství; činnost směřující k vydávání právních předpisů vůbec*: demokratická l.; poměr exekutivy k l-ě; – pružná l.; úspěchy na poli l-y.“, Slovník spisovné češtiny pak vymezuje pojem legislativa takto: „**legislativa** [-ty- i -tý-], -y ž <l> *tvorba právních norem*“. Akademický slovník cizích slov pak obsahuje vymezení: „**legislativa** [-ty- i -tý-], -y ž <l> práv. 1. *tvorba právních norem a činnost zákonodárných sborů, zákonodárná moc, zákonodárství; 2. platné zákony a jiné právní předpisy*.“.

**Legislativa** jako **tvorba práva** představuje soubor vzájemně na sebe navazujících kroků, jejichž smyslem a účelem je vznik právní normy, respektive právního předpisu, jakožto písemného vyjádření právních norem. Pro vymezení legislativy jakožto tvorby práva je nezbytné si rovněž vymežit a ohraničit pojmy normotvorba a tvorba práva. Pojem **normotvorba** má širší význam než pojem tvorba práva a zahrnuje v sobě obecnou tvorbu jakýchkoliv norem jakožto pravidel lidského chování, tedy nejen tvorbu norem právních, ale např. náboženských pravidel, pravidel pravopisu, nebo herních pravidel. Pojem **tvorba**

<sup>1</sup> Dostupné na: <https://prirucka.ujc.cas.cz/?slovo=legislativa> [citováno dne 15. července 2025]

**práva** se vztahuje k tvorbě právních norem jakožto obecně závazných pravidel lidského chování, která jsou stanovena a vymáhána státem, přičemž z hlediska vymezení pojmu legislativa má význam soustředit se především na písemně vyjádřené právní normy v podobě právních předpisů. V obecné rovině se samozřejmě tvorba práva vztahuje nejen k normám heteronomním daným subjektu práv zvenčí, ale rovněž k normám autonomním, tedy těm, které si subjekt práv vytváří sám, tyto autonomní normy však nejsou vlastním předmětem legislativy jakožto tvorby práva, byť se autonomní tvorba právních norem může odehrávat v mezích vymezených heteronomními normami.

Tvorba a přijetí právního předpisu představuje složitý proces, v jehož rámci jsou některé kroky a etapy tvorby a přijímání právního předpisu relativně podrobně právem regulovány. V případě zákonů je právem podrobně regulována především ta část jejich tvorby a přijímání, která je ohraničena podáním návrhu zákona zákonodárnému sboru k tomu oprávněným návrhovatelem a promulgací zákona. Vlastní tvorbě a přijetí právního předpisu by měla předcházet podrobná a kontinuální analýza společenských vztahů, ze které může vycházet rozhodnutí, zda společenské vztahy vyžadují právní regulaci a jakou, případně zda dosavadní právní regulace společenských vztahů vyžaduje změnu nebo zda je ještě nadále právní regulace v takových vztazích potřebná. V takovém případě je třeba vedle společenské reality znát i dosavadní právní úpravu a aplikační praxi, která se k takové právní úpravě vztahuje. Na tuto fázi pak navazuje vlastní proces tvorby a projednání právního předpisu – **legislativní proces**. Ten tak v případě přípravy budoucího vládního návrhu zákona, v návaznosti na analýzu společenských vztahů, zahrnuje i samotné zpracování prvotního návrhu příslušným ústředním správním úřadem (např. ministerstvem), zpravidla včetně vnitřního připomínkového řízení (tzn. projednání v rámci příslušného ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu). Návrh zákona je pak po jeho projednání, úpravách a schválení v rámci předkladatele k tomu oprávněnou osobou rozeslán do připomínkového řízení (někdy označovaného jako vnější nebo meziresortní), následuje vypořádání připomínek k němu uplatněných, předložení návrhu zákona vládě, na které navazuje jeho projednání v legislativních orgánech vlády (Legislativní rada vlády a její pracovní komise) a následně vládou. Vláda následně předkládá vládní návrh zákona k projednání Poslanecké sněmovně. Na úrovni obou komor je průběh legislativního procesu podrobně upraven v zákonech o jejich jednacích řádech, na projednání a schválení vládního návrhu zákona Parlamentem navazuje posouzení návrhu prezidentem republiky, jeho podpis (neuplatní-li svou pravomoc vrátit Parlamentu přijatý zákon) a publikace zákona ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv – někdy je jako legislativní proces označována jen tato část od předložení návrhu zákona Poslanecké sněmovně po jeho publikaci. Podává-li návrh zákona poslanec, skupina poslanců, Senát nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku je situace v oblasti tvorby návrhu zákona odlišná a méně formalizovaná, byť například v případě návrhu zákona podávaného Senátem je v jeho jednacím řádu rovněž podrobněji upraven způsob tvorby a projednání návrhu, aby mohl být předložen Senátem jako celkem – senátní návrh zákona. V případě prováděcích právních předpisů je oprávnění k jejich vydání regulováno na ústavní úrovni v čl. 78 a čl. 79 odst. 3 Ústavy, jejich tvorba, projednání a způsob přijetí je pak regulováno především

Legislativními pravidly vlády. U prováděcích právních předpisů je legislativní proces podstatně kratší, absentuje zejména projednání v Parlamentu a u návrhů vyhlášek i vládou. V anglické teorii je legislativní proces u zákonů obvykle označován jako *law-making*, v němčině jako *Gesetzgebungsverfahren*.

**Legislativa** může být vnímána rovněž ve významu souboru právních norem, respektive **souboru právních předpisů** platných v daném čase na určitém území, zpravidla státu. I v případě legislativy jako souboru právních předpisů je možné rozlišovat užší a širší význam tohoto pojmu, tedy buď je třeba legislativu vnímat čistě jako soubor zákonů, nebo jako soubor všech právních předpisů. Anglický výraz pro soubor zákonů je *legislation*. S pojmem legislativa v takto vymezeném významu úzce souvisí i pojem **právní řád**, který je vymezen jako systém pramenů práva, které obsahují soubor všech právních norem platných v daném čase na daném území<sup>2</sup>. Takový soubor právních norem je ve svém celku jednotný a bezrozporný, přičemž tato jeho bezrozpornost je zajišťována mimo jiné hierarchií systému právních norem, řešením možných rozporů v průběhu legislativního procesu, derogačními pravidly a interpretací právních norem. V našem případě, tedy v případě našeho právního řádu se oba pojmy, tedy legislativa jakožto soubor právních předpisů platných v daném čase na našem území a náš právní řád, fakticky překrývají. Lze tedy v našem právním prostředí uzavřít, že legislativa může být vnímána ve významu právní řád.

Schopnost státu vytvářet na svém území nezávisle na jiných ucelený soubor právních norem – právní řád – a vynucovat na svém území jejich dodržování je jedním ze základních atributů suverenity státu:

**Legislativa** ve významu **moc zákonodárná** představuje označení pro orgány státu nadané pravomocí vydávat zákony, tedy pro parlament. Tyto orgány jsou z hlediska dělby moci tradičně odděleny od moci výkonné (exekutivy) a moci soudní (jurisdikce). Tato horizontální dělba moci tak vytváří jeden z účinných systémů brzd a protivah, který je mimo jiné postaven i na vzájemné kontrolní funkci jednotlivých mocí vůči sobě navzájem. Anglicky moc zákonodárnou označujeme jako *legislature*. K parlamentu (jako zákonodárnému sboru obecně) a Parlamentu (jako zákonodárnému sboru České republiky) viz též kap. 1.3.

Z výše uvedeného je tedy patrné, že pojem legislativa se užívá v širším smyslu jak pro činnost, tak i pro její výsledek, tedy jak pro tvorbu právních předpisů (veškerého psaného práva), tak pro samotný soubor platných právních předpisů (veškeré platné psané právo). To pak platí i pro užší pojetí, kdy legislativa vyjadřuje jak proces tvorby zákonů, tak pro jejich soubor. Ani vnímání pojmu legislativa, respektive uvědomování si jednotlivých jeho významů, není v čase statické. V českém právním kontextu je tak v současné době pojem legislativa **nejčastěji** používán v kontextu souboru právních předpisů (právního řádu), přičemž ke zvýraznění tohoto vnímání jistě přispělo i častější užívání spojení „evropská legislativa“.

---

<sup>2</sup> GERLOCH, A. *Teorie práva*. 8. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021, s. 89.

Závěrem nelze samozřejmě opomenout ještě jeden význam pojmu legislativa, kterého je užito pro **označení oboru služby**. Služba, jak je vymezena v § 5 odst. 1 zákona o státní službě, zahrnuje mimo jiné i **přípravu návrhů právních předpisů**, tedy legislativu ve významu tvorby práva – tvorby právních předpisů.

## 1.2 Prameny práva

Pramenem práva je striktně vzato **právní norma**.<sup>3</sup> Nás však zajímá, jakým způsobem je norma komunikována navenek vůči adresátům práva, tedy **prostředek, v němž je právní norma obsažena**. V tomto chápání lze jako na pramen práva nahlížet na prostředek, jimž je právní norma komunikována, tedy nosič právní normy požívající obecné závaznosti (např. zákon, právní obyčej, precedens).

Pramenem práva tedy dále označujeme **zdroj, ze kterého lze seznat právně závazná pravidla chování**. Podstatnými jsou pro nás tedy **prameny práva ve formálním smyslu**, tedy přímé prameny poznání **objektivního práva**. Jde o odpověď na otázku *quid iuris*,<sup>4</sup> tedy co je právo. Podle některých autorů jsou z pohledu právní vědy skutečnými prameny práva právě jen prameny ve formálním smyslu.<sup>5</sup> Druhy pramenů práva ve formálním smyslu se v různých právních systémech liší.

Vedle toho zná právní teorie i **prameny práva v materiálním smyslu**. Někteří autoři pak přidávají ještě **prameny práva v gnozeologickém pojetí**.<sup>6</sup>

### 1.2.1 Prameny práva ve formálním smyslu

Mluvíme-li dále o pramenech práva ve formálním smyslu, zajímá nás forma, v níž je objektivní právo obsaženo a ze které lze zjistit, co je objektivním právem.

**Právní řád České republiky je součástí kontinentální právní kultury**, která je – vedle angloamerického právního systému (*common law*) a systému islámského práva (*šaría*) – jedním ze tří základních právních systémů. Ty se dále člení na různé subkultury či školy.

Příslušná právní kultura ovlivňuje také pojetí druhů pramenů práva. Zatímco v angloamerické právní kultuře hrají podstatnou roli soudní precedenty (*case law* nebo *judge made law*) a v islámském právu jsou primárními prameny *Korán* a *Sunna*,<sup>7</sup> **základním pramenem práva v kontinentální právní kultuře je zákon** a řada významných právních odvětví je

<sup>3</sup> KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 129.

<sup>4</sup> KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 129.

<sup>5</sup> BOGUSZAK, J., ČAPEK, J. *Teorie práva*. Praha: Codex Bohemia, 1997, s. 27.

<sup>6</sup> Např. GERLOCH, A. *Teorie práva*. 8. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021, s. 82. Shodně A. Gerloch In: VEČEŘA, M. a kol. *Teória práva*. 4. vydání. Bratislava: Eurokódex, 2011, s. 77.

<sup>7</sup> HALLAQ, W. B. *An Introduction to Islamic Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, s. 16.

kodifikována ve formě zákoníků. Dominantní roli při tvorbě práva v kontinentálním právním systému hrají parlamenty jako orgány zákonodárné moci a naopak **soudním rozhodnutím je přikládána povaha aktů aplikace práva**, které právo netvoří, ale toliko dotvářejí. Uvedené však neplatí bez výhrady, protože přinejmenším zaváděním ústavního soudnictví se ústavní soudy formovaly do role tzv. negativního zákonodárce<sup>8</sup> a jejich zrušovací nálezy se staly v negativním smyslu pramenem práva jako zrušovací akty.

Není bez zajímavosti, že právě v Československu byl právně zřízen první specializovaný ústavní soud nadaný pravomocí rušit platné zákony, a to uvozacím zákonem k Ústavní listině z roku 1920, který byl přijat 29. února 1920.<sup>9</sup> V Rakousku byla podobná pravomoc svěřena tamnímu ústavnímu soudnímu dvoru (*Verfassungsgerichtshof*), a to rakouskou ústavou z 1. října 1920 (*Bundes-Verfassungsgesetz*). Prvenství toto však zůstalo pouze na papíře. Rakouský ústavní soud již v tu dobu fakticky existoval, šlo v podstatě o „zreformovaný analogický orgán starého Rakouska“ – říšský soud,<sup>10</sup> zatímco československý se poprvé sešel až 17. listopadu 1921.<sup>11</sup> Prvorepublikový ústavní soud byl povolán rozhodovat o tom, vyhovují-li zákony republiky Československé a zákony sněmu Podkarpatské Rusi zásadě článku I., tedy zásadě, že zákony odporující ústavní listině, jejím součástkám a zákonům ji měnícím a doplňujícím jsou neplatné a že ústavní listina a její součástky mohou býti měněny nebo doplňovány jen zákony označenými za ústavní. František Weyr nicméně poukazyval, že neplatnými se takové zákony mohly stát až výslovným prohlášením ústavního soudu a do té doby samy o sobě neplatné nebyly a po tuto dobu by šlo spíše o „vadné“ než „neplatné“ zákony.<sup>12</sup> Jelikož prvorepublikový ústavní soud za dobu své prvorepublikové existence žádný zákon nezrušil, nemohl k této otázce zaujmout žádný judikatorní výklad.<sup>13</sup>

V moderním světě se navíc jednotlivé právní kultury vzájemně ovlivňují, což je v případě evropského prostoru ještě akcelerováno i působením práva Evropské unie.

---

<sup>8</sup> KELSEN, H. *General Theory of Law and State*. Clark: Law Book Exchange, 2009, s. 268-269.

<sup>9</sup> Zákon č. 121/1920 Sb. z. a n., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky.

<sup>10</sup> KELSEN, H. *O státu, právu a demokracii. Výběr prací z let 1914-1938*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 106.

<sup>11</sup> LANGÁŠEK, T. *Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920-1948*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 50.

<sup>12</sup> Viz WEYR, F. *Soustava československého státního práva*. Brno: Nakladatelství Barvič & Novotný, 1921, s. 74-75.

<sup>13</sup> Jana Osterkamp jako jediný případ, kdy ústavní soud zrušil zákon, uvádí „protektorátní“ nález z 28. června 1939, kterým byl zrušen zákon č. 147/1933 Sb. z. a n., o stíhání protistátní činnosti státních zaměstnanců a některých jiných osob a o překládání soudců na jiné služební místo proti jejich vůli, tento nález však již nebyl publikován – viz OSTERKAMP, J. *Ústavní soudnictví v meziválečném Československu*. Právník, 2007, č. 6, s. 596. Ještě v období druhé republiky vyslovil ústavní soud s plnými účinky rozpor s ústavní listinou a tudíž neplatnost některých ustanovení opatření stálého výboru národního shromáždění o vyvlastnění a o některých jiných opatřeních k účelům hospodářského přebudování státu nebo dočasného hospodářského zajištění nezaměstnaných osob – viz vyhláška předsedy vlády č. 134/1939 Sb., kterou se uveřejňuje nález ústavního soudu o opatření Stálého výboru ze dne 16. listopadu 1938, č. 291 Sb. z. a n., o vyvlastnění a o některých jiných opatřeních k účelům hospodářského přebudování státu nebo dočasného hospodářského zajištění nezaměstnaných osob; rovněž SLÁDEČEK, V. *Ústavní soudnictví*. Praha: C. H. Beck, 1999, s. 14.

## 1.2.2 Prameny práva České republiky

Právní řád České republiky patří do rodiny právních řádů vyvěrajících z kontinentální právní úpravy. Základními prameny práva jsou tedy ústava, resp. ústavní řád (tj. ústavní pořádek České republiky), a zákony. Významnou roli mají i jiné právní předpisy, které jsou v součtu kvantitativně nejčetnější. Do oblasti pramenů práva nicméně vstupují i jiné akty, zejména nálezy Ústavního soudu a některé mezinárodní smlouvy. V neposlední řadě okruh pramenů práva České republiky významně ovlivňuje členství České republiky v Evropské unii, a to především skrze přímo použitelné předpisy Evropské unie.

### 1.2.2.1 Právní předpisy

Hlavním pramenem práva v České republice jsou **právní předpisy**, označované také jako **normativní právní akty**. Jde o přísně formalizované prameny vydávané příslušnými orgány státní moci nebo jinými orgány veřejné moci na základě a v rámci jim stanovené působnosti.

Patří sem nejenom zákony jako originární právní předpisy schvalované Parlamentem, ale i jiné právní předpisy, které jsou od zákonů zpravidla odvozené a vydávané *secundum et intra legem*. Zvláštní kategorií originárních právních předpisů pak jsou právní předpisy vydávané územními samosprávnými celky v rámci výkonu jejich práva na samosprávu.

V České republice rozlišujeme konkrétně tyto druhy právních předpisů podle právní síly a podle toho, který orgán veřejné moci je příslušný k jejich přijetí:

- a) **ústavní zákony** jako akty prvotní normotvorby Parlamentu coby ústavodárce požívající nejvyšší právní sílu,
- b) **zákony** jako akty prvotní normotvorby Parlamentu coby zákonodárce,
- c) **zákonná opatření Senátu** jako akty prvotní normotvorby Parlamentu s právní silou zákona,
- d) **nařízení vlády** jako akty odvozené normotvorby přijímané vládou a nadané podzákonnou právní silou,
- e) **právní předpisy správních úřadů nebo územních samosprávných celků v přenesené působnosti podle čl. 79 Ústavy** jako akty odvozené normotvorby s podzákonnou právní silou; vydává-li je ústřední správní úřad nebo Česká národní banka, označují se jako **vyhlášky**,<sup>14</sup>
- f) **obecně závazné vyhlášky územních samosprávných celků** (obcí nebo krajů) jako akty originární normotvorby s podzákonnou právní silou,
- g) **některá krizová opatření vlády** podle krizového zákona, pokud je jejich obsah materiálně právním předpisem, jako sekundární akty podzákonné normotvorby.<sup>15</sup>

Kategorizaci právních předpisů v českém právním řádu se podrobněji věnuje kap. 2.1.

---

<sup>14</sup> § 2 odst. 2 zákona č. 222/2016 Sb., o Sběrce zákonů a mezinárodních smluv.

<sup>15</sup> Srov. např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 106/20 nebo usnesení sp. zn. Pl. ÚS 20/20.

### 1.2.2.2 Mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu

Právní teorie řadí mezinárodní smlouvy mezi tzv. **normativní právní smlouvy**.<sup>16</sup> Z jejich smluvní povahy plyne, že jejich vznik nezávisí jen na vůli jednoho subjektu mezinárodního práva, ale jsou výsledkem konsenzu mezi nejméně dvěma subjekty mezinárodního práva – nejčastěji mezi státy. Mezinárodní smlouvy však mohou být uzavírány kupříkladu také s mezinárodními organizacemi a institucemi či se Svatým stolcem.

Naopak v případě entit, které nejsou státem, by uzavření mezinárodní smlouvy mohlo být problematické. Proto kupříkladu otázku zamezení dvojímu zdanění s Tchaj-wanem neřeší mezinárodní smlouva, jak je jinak obvyklé mezi státy, ale speciální zákon č. 45/2020 Sb., o zamezení dvojímu zdanění ve vztahu k Tchaj-wanu, jehož přílohou je text ustanovení dohodnutých mezi Českou ekonomickou a kulturní kanceláří Tchaj-pej a Tchajpejskou hospodářskou a kulturní kanceláří Praha. Takto dohodnutá ustanovení nejsou mezinárodní smlouvou. Tchaj-wan a jemu podobné entity se v českých zákonech zpravidla označují jako „*samostatná jurisdikce, která není státem*“,<sup>17</sup> popřípadě jako „*entita, která z hlediska mezinárodního práva není státem*“.<sup>18</sup>

Mezinárodní smlouvy jsou **pramenem práva mezinárodního**. K otázce, zda a popřípadě za jakých podmínek se stanou i pramenem práva vnitrostátního, přistupují státy různě v souladu se svými ústavními předpisy. Podle mezinárodního práva sice platí **zásada *pacta sunt servanda***, je nicméně otázkou smluvních stran, jakými prostředky naplnění této zásady na vnitrostátní úrovni docílí. K podrobnostem viz kap. 7.2 a 7.3.

**Česká republika některé mezinárodní smlouvy inkorporuje do svého právního řádu** a tím z nich činí pramen vnitrostátního práva. Mezinárodní smlouva je pramenem práva České republiky za předpokladu, že byla **ratifikována se souhlasem Parlamentu, Česká republika jí je vázána a taková smlouva byla zákonným způsobem vyhlášena**, tedy ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, popřípadě historicky ve Sbírce mezinárodních smluv, Sbírce zákonů nebo Sbírce zákonů a nařízení. Ustanovení čl. 10 Ústavy konkrétně stanoví, že vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu. Vymezení okruhu mezinárodních smluv, k jejichž ratifikaci je vyžadován souhlas (obou komor) Parlamentu, vymezuje čl. 49 Ústavy tak, že jde o smlouvy:

- a) upravující práva a povinnosti osob,
- b) spojenecké, mírové a jiné politické,
- c) z nichž vzniká členství České republiky v mezinárodní organizaci,
- d) hospodářské, jež jsou všeobecné povahy, nebo
- e) o dalších věcech, jejichž úprava je vyhrazena zákonu.

---

<sup>16</sup> GERLOCH, A. *Teorie práva*. 8. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021, s. 86-87.

<sup>17</sup> Srov. například zákon o daních z příjmů.

<sup>18</sup> Zákon č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě a o změně některých zákonů (zákon o zahraniční službě).

Jde o takzvané **smlouvy prezidentské**, někdy také označované jako parlamentní, jimž Ústava v čl. 10 přiznává postavení součásti právního řádu. Právě a pouze tyto mezinárodní smlouvy Ústava inkorporovala do českého vnitrostátního práva a učinila z nich jednu z kategorií pramenů českého práva. Specifickou **podmnožinou jsou pak mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách**, kterým Ústavní soud přiznal postavení součásti ústavního pořádku České republiky (blíže viz kap. 3.2.6).<sup>19</sup> Pokud se v právních předpisech používá slovní spojení „*mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu*“, rozumí se tím právě mezinárodní smlouva podle čl. 10 Ústavy, a toto spojení již implikuje splnění všech Ústavou stanovených podmínek inkorporace.

Do kategorie mezinárodních smluv, které jsou součástí právního řádu, spadají i **smlouvy tvořící primární právo Evropské unie** (srov. kap. 4.1.1.1). Ústavní soud je, na rozdíl od mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách, za součást ústavního pořádku nepovažuje (srov. kap. 3.2.7).

**Ústava neřeší právní sílu** inkorporovaných mezinárodních smluv. Předpokládá se, že pokud bude určitá otázka upravena jak zákonem (či jiným právním předpisem), tak i mezinárodní smlouvou, bude aplikován zákon (či jiný právní předpis) jako standardní pramen vnitrostátního práva. Přednostní použití mezinárodní smlouvy, která je součástí právního řádu, **nastoupí až v situaci, pokud by taková mezinárodní smlouva stanovila něco jiného než zákon**, tedy pokud by se zákon a mezinárodní smlouva obsahově rozcházely. Jde o takzvanou **aplikační přednost mezinárodní smlouvy před zákonem**, která **neimplikuje vyšší právní sílu mezinárodní smlouvy**. Kolize mezi zákonem a mezinárodní smlouvou ostatně může být zdánlivá, respektive záměrná, typicky v případě, kdy pravidlo vyplývající z mezinárodní smlouvy bude mít povahu *lege specialis* pro určitou specifickou situaci ve vztahu ke konkrétnímu státu, jeho orgánům nebo jeho občanům, což může být praktické v případě bilaterálních smluv a mnohdy i v případě smluv multilaterálních s nižším počtem smluvních stran. Aplikační přednost nicméně nastoupí i v případě, kdy rozpor mezi zákonem a mezinárodní smlouvou je zcela nezamýšlený a nelze jej vyřešit výkladem, který by daný závazek vyplývající z mezinárodní smlouvy respektoval (mezinárodněprávně konformní výklad). Zvolí se takový postup interpretace a aplikace pramene práva, jenž garantuje naplnění ústavního imperativu, podle kterého Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.<sup>20</sup>

V praxi však může být situace složitější. Řada mezinárodních smluv, ač formálně splní podmínky stanovené v čl. 10 Ústavy a stanou se součástí právního řádu, může obsahovat ustanovení, která nejsou způsobilá přímé aplikace. Typicky půjde o různé cíle či úkoly pro smluvní strany, které nemají povahu bezprostředně použitelných pravidel. Jde o to, zda dané ustanovení mezinárodní smlouvy **má samovykonatelnou povahu, neboli povahu self-executing** pravidla. Pouze takové pravidlo totiž lze přímo aplikovat. Jde o podmínku

---

<sup>19</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/01.

<sup>20</sup> Čl. 1 odst. 2 Ústavy.

faktickou, nikoliv právní. Pokud by samovykonatelnost absentovala, je z povahy věci vyloučena přímá aplikace takového pravidla a tedy i přednostní aplikace před zákonem.<sup>21</sup>

S aplikační předností mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy ostatně souvisí i **institut předběžného (preventivního) přezkumu souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem**. Ústavní soud podle čl. 87 odst. 2 Ústavy rozhoduje o souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a a 49 Ústavy s ústavním pořádkem, a to před její ratifikací, a do rozhodnutí Ústavního soudu nemůže být smlouva ratifikována. V praxi je však institut preventivního přezkumu využíván pouze výjimečně.<sup>22</sup>

**Ostatní mezinárodní smlouvy, tedy takové, které nejsou uvedeny v čl. 10 Ústavy, se součástí českého právního řádu nestávají.** Jde o mezinárodní smlouvy vládní nebo resortní povahy, které buď vůbec nepodléhají ratifikaci, nebo jejich ratifikace není podmíněna souhlasem Parlamentu. Působení závazků, které z takových mezinárodních smluv pro Českou republiku vyplývají, je nutné realizovat skrze prameny vnitrostátního práva, typicky skrze právní předpisy a jejich aplikaci, a to případně i za cenu změny vnitrostátního práva. Případně lze uvažovat o jejich inkorporaci cestou odkazů v jednotlivých zákonech,<sup>23</sup> což však byla praxe běžná především v období, kdy vztah mezinárodních smluv a vnitrostátního práva nebyl řešen na ústavní úrovni.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Například pravidlo čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, podle kterého „každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek“, je samovykonatelné. Naopak pravidlo čl. 2 Trestněprávní úmluvy o korupci, podle kterého „každá smluvní strana přijme taková legislativní a jiná opatření, která budou nezbytná pro to, aby nabídka, slib nebo poskytnutí nepatřičné výhody přímo či nepřímo nějakou osobou veřejnému činiteli této smluvní strany, ať již přímo jemu nebo někomu jinému, aby jednal anebo nejednal při výkonu jeho funkce, bylo pokládáno za trestný čin podle tuzemského práva, je-li tento čin spáchán úmyslně“, samovykonatelné není, neboť nemůže nahradit nečinnost zákonodárce při vymezení skutkové podstaty trestného činu a trestu za něj (zásada *nullum crimen / nulla poena sine lege*). Pokud by ale mezinárodní smlouva zakazovala státu trestat určitá jednání nebo mu ukládala povinnost zrušit jejich trestnost, takové pravidlo by samovykonatelné bylo a mělo by přednost před skutkovou podstatou, kterou mezinárodní smlouva jako trestnou nepřipouští. K tomu viz čl. 2 písm. g) Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen, podle kterého se „státy ... zavazují ... zrušit všechna národní trestní ustanovení, jež diskriminují ženy“.

<sup>22</sup> Ústavní soud se sice již v roce 2004 zabýval Aténskou smlouvou ze dne 16. dubna 2003, kterou Česká republika a dalších devět států přistoupilo k Evropské unii, řízení však skončilo toliko z procesních důvodů pro opožděnost návrhu – viz usnesení sp. zn. Pl. ÚS 1/04. Následně proběhl dvojí meritorní přezkum Lisabonské smlouvy – viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (Lisabon I) a Pl. ÚS 29/09 (Lisabon II). Aktuálně je řešena věc přezkumu smlouvy se Svatým stolcem v řízení vedeném pod sp. zn. Pl. ÚS 8/25.

<sup>23</sup> SCHEU, H. C. *Úvod do mezinárodního práva veřejného*, 3. vydání. [Systém ASPI]. Auditorium [cit. 2025-7-9]. ASPI\_ID MN967CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X.

<sup>24</sup> TÝČ, V. *K otázce vztahu mezinárodních smluv a čs. právního řádu*. Právník, 1984, č. 9, s. 824 an. MIKULE, V. *Vnitrostátní platnost mezinárodních smluv, na které se nevztahuje čl. 10 Ústavy*. In: O vztahu ústavního a mezinárodního práva. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica, 1997, č. 1, s. 66 an.

### 1.2.2.3 Přímou použitelné předpisy Evropské unie

Přistoupením k Evropské unii se Česká republika zavázala naplňovat závazky, které pro ni vyplývají jak ze zakládacích smluv (**primárního práva**), tak i aktů majících základ v primárním právu. Již bylo uvedeno, že samotné primární právo v České republice působí z titulu svého **mezinárodně smluvního základu**, dodržování primárního práva je naplňováním požadavku dodržovat závazky plynoucí z mezinárodního práva.

Podle článku 288 Smlouvy o fungování Evropské unie přijímají orgány Evropské unie pro výkon jejich pravomocí tzv. typické **právní akty** ve formě nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska.

**Nařízení** má obecnou působnost a je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech. **Směrnice** je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům. **Rozhodnutí** je závazné v celém rozsahu, pokud však jsou v něm uvedeni ti, jimž je určeno, je závazné pouze pro ně. **Doporučení a stanoviska** nejsou závazná.

Tyto akty, spolu s tzv. atypickými právními akty, tvoří **sekundární právo Evropské unie**. Také závaznost sekundárního práva pro Českou republiku má **mezinárodně smluvní základ**, neboť vyplývá z primárního práva.

V rámci aktuální kapitoly se nicméně sluší nadnět **otázku, zda a které prameny sekundárního práva Evropské unie jsou pramenem práva České republiky**, tedy otázku, kolem které recentní učebnice teorie práva vesměs opatrně našlapují.

Samotná Ústava vnitrostátní účinky práva Evropské unie neřeší.<sup>25</sup> Z vymezení jednotlivých aktů práva Evropské unie je patrné, že ne každý právní akt Evropské unie je způsobilý mít účinky pramene práva České republiky, resp. pramene vnitrostátního práva. Máme nicméně za to, že **pramenem práva České republiky jsou přímo použitelné předpisy Evropské unie, tedy nařízení**, a to z důvodu, že mají obecnou působnost a jsou závazná v celém rozsahu a přímo použitelná ve všech členských státech. Bez ohledu na jejich mezinárodně smluvní základ představují samostatnou kategorii předpisu, kterou nelze podřadit pod kategorii mezinárodních smluv. **Působí erga omnes** stejně jako právní předpisy, české orgány veřejné moci jsou povinny je přednostně aplikovat a zavazují i soukromé osoby. Podmínkou samozřejmě bude, aby dané ustanovení nařízení svým obsahem takovou aplikaci umožňovalo.

---

<sup>25</sup> Kupříkladu Ústava Slovenské republiky naopak v čl. 7 ods. 2 výslovně stanoví: „Právne záväzné akty Európskych spoločenstiev a Európskej únie majú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky.“ Podobné pravidlo obsahuje i polská Ústava (*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*) v čl. 91 odst. 3: „Pokud tak stanoví smlouva ratifikovaná Polskou republikou o založení mezinárodní organizace, použije se přímo právo stanovené touto smlouvou a v případě rozporu se zákonnými ustanoveními má přednost. / Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuující organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami.“ Z komparativního pohledu jde však o řešení spíše výjimečné, viz MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné a jeho poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému*. Brno: Doplněk, 2008, s. 526.

Obdobně je třeba uvažovat u takových **rozhodnutí**, která jsou svých charakterem obdobná nařízením. Jde nejčastěji o případy, kdy rozhodnutí provádějí nařízení (např. prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2021/914 ze dne 4. června 2021 o standardních smluvních doložkách pro předávání osobních údajů do třetích zemí podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679) a neuvádějí výslovně, komu jsou určena, ač vyžadují plnění povinností soukromých osob.

Soudní dvůr Evropské unie navíc připustil, že i ustanovení směrnic mohou mít za určitých výjimečných podmínek vertikální přímý účinek, díky kterému se jich vůči státu budou moci dovolávat jednotlivci před vnitrostátními soudy. Ustanovení směrnice by však musela být bezpodmínečná, dostatečně jasná a přesná a zároveň členským státem ve stanovené lhůtě netransponovaná.<sup>26</sup> Pokud by na tento vertikální přímý účinek směrnice došlo, lze si logicky klást otázku, zda i směrnice nebude v takovém případě pramenem vnitrostátního práva. Zde už se ale pohybujeme na tenkém ledě. Tím spíše, že vertikální přímý účinek byl Soudním dvorem Evropské unie přiznán i u některých rozhodnutí provádějících směrnicí.<sup>27</sup>

Právu Evropské unie je věnována samostatná kap. 4.

#### 1.2.2.4 Vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu

Ústava v čl. 89 odst. 2 stanoví, že vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou **závazná pro všechny orgány i osoby**. Ústava tedy přiznává takovým rozhodnutím obecnou závaznost, což je vlastnost jinak typická pro právní předpisy.

Uvedené ústavní pravidlo je v praxi vykládáno tak, že se ve skutečnosti netýká všech vykonatelných rozhodnutí Ústavního soudu, ale pouze takových, jejichž povaha a obsah umožňují působení *erga omnes*. Takovou funkci mohou stěžejně plnit kupříkladu usnesení upravující průběh řízení před Ústavním soudem, neboť ta z povahy věci mohou zavazovat pouze účastníky řízení respektive ty, jichž se týkají.

Ustanovení je třeba chápat v kontextu nejdůležitější působnosti Ústavního soudu, kterou je ochrana ústavnosti. Jde především o rozhodování o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem (přezkum ústavnosti zákonů), o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem (přezkum ústavnosti jiných právních předpisů), ale také o rozhodování o ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu (tzv. komunální stížnost) a o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod (individuální stížnost).

Ústavní soud z čl. 89 odst. 2 Ústavy dovozuje povinnost obecných soudů rozhodovat v souladu s **právním názorem vysloveným Ústavním soudem v jeho nálezech, jinými**

<sup>26</sup> Srov. např. rozsudek Soudního dvora ve věci 41-74, *Yvonne van Duyn v. Home Office*, bod 12.

<sup>27</sup> Srov. např. rozsudek Soudního dvora ve věci C-156/91 *Hansa Fleisch*.

**slovy povinnost sledovat „ratio decidendi“**, tj. vyložené a aplikované nosné právní pravidlo (rozhodovací důvod), o něž se výrok předmětného nálezu opíral.<sup>28</sup> Ústavní soud jinými slovy za obecně závazné považuje toliko nálezy včetně nosných důvodů, o které se jejich výrok opírá. Závazné není *obiter dictum*, ač i to může působit silou své přesvědčivosti.

Za všeobecně závazná tedy nepovažuje usnesení a ty části odůvodnění nálezu, která nepředstavují nosné důvody (*ratio decidendi*). Jde samozřejmě jak o **nálezy plenární** (spisová značka začínající **Pl. ÚS**), tak i **senátní** (spisová značka začínající římským číslem označujícím příslušný senát Ústavního soudu, tedy I. ÚS, II. ÚS, III. ÚS nebo IV. ÚS).

Uvedený výklad ústavního soudu je ve shodě s doktrínou. Také ta **přiznává závaznost erga omnes pouze výrokům nálezů Ústavního soudu a jejich nosným důvodům**. Podle Bobka s Kühnem by „závaznost ... měly mít pouze jeho ústavněprávní výklady“.<sup>29</sup>

V této souvislosti se hovoří o **precedenční závaznosti** nálezů Ústavního soudu. Sluší se zdůraznit, že takto zavázány nejsou jen soudy, ale i ostatní orgány včetně orgánů správních, ale také orgány ústavní včetně vlády<sup>30</sup> a Parlamentu, a v neposlední řadě také všechny fyzické a právnické osoby.

Z hlediska nálezu Ústavního soudu jako pramene práva mohou v zásadě nastat tři situace:

**1. Nález zrušuje zákon nebo jiný právní předpis nebo jejich jednotlivé ustanovení.**

V tomto případě Ústavní soud konal jako „negativní zákonodárce“ a jeho nález přímo ovlivnil psanou podobu objektivního práva.<sup>31</sup> Nosné důvody mají precedenční povahu

---

<sup>28</sup> Např. nálezy Ústavního soudu nálezu sp. zn. III. ÚS 252/04, IV. ÚS 301/05 aj.

<sup>29</sup> BOBEK, M., KÜHN, Z. a kol. *Judikatura a právní argumentace*, 2. vydání [Systém ASPI]. Auditorium [cit. 2025-5-21]. ASPI\_ID MN16876CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X.

<sup>30</sup> Srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/03, ve kterém Ústavní soud shledal porušení čl. 89 odst. 2 Ústavy vládou v tom, že vláda nerespektovala nosné důvody (*ratio decidendi*) jeho dřívějších zrušovacích nálezů ve věci deregulace nájemného, když nerespektovala Ústavním soudem naznačený další ústavně konformní postup a naopak postupovala způsobem, který Ústavní soud v dřívějších nálezech shledal za protiústavní.

<sup>31</sup> Zde odhlížíme od ojedinělé praxe nálezů, jejichž výroky jsou pseudozrušovací a ke „zrušení“ právního předpisu nebo jeho jednotlivého ustanovení přistupují formou výkladu (výkladová derogace), aniž by se text právního předpisu navenek změnil. Takový výrok bývá označován jako „**rozsahový výrok**“ a mění se jím rozsah adresátů právní normy. Tuto praxi nicméně nepovažujeme za šťastnou z hlediska právní jistoty, byť ji chápeme jako důsledek snahy Ústavního soudu omezit důsledky derogace jen na ty právní vztahy, které byly předmětem přezkumu. Příkladem může být hned několik nálezů k zákonu č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu. Například v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/10 Ústavní soud rozhodl, že „ustanovení § 3 odst. 4 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění zákona č. 418/2009 Sb., pokud se týká soudce, se ruší dnem 30. září 2010“. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 pak, že „ustanovení obsažené v § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., naposledy ve znění zákona č. 11/2013 Sb., vyjádřené slovem „2,75násobek“, pokud se týká soudců okresních, krajských, vrchních soudů, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu, se ruší uplynutím dne 31. prosince 2014“. Ani v jednom z těchto případů nedoznal text zákona v důsledku nálezu žádných změn. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/24 Ústavní soud rozhodl, že „ustanovení § 3 odst. 3 ve slovech „2,822násobek“ zákona č. 236/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů, se ruší uplynutím dne 31. 12. 2024“, současně však v odůvodnění uvedl, že „ve vztahu k soudkyním a soudcům ovšem toto ustanovení nelze použít již ode dne 1. 1. 2024“. V tomto případě šlo o kombinaci časově omezené výkladové derogace (pro rok 2024

a takový náleží by v zásadě měl být překážkou i pro přijetí právní úpravy obsahově totožné s tou, kterou Ústavní soud zrušil.

2. **Nález se týká návrhu na zrušení právního předpisu nebo jejich jednotlivých ustanovení, ale je zamítavý.** V tomto případě se objektivní právo nezměnilo, nosné důvody Ústavního soudu i tak mají precedenční závaznost, zejména pokud je jeho obsahem návod, jak daný právní předpis či jeho jednotlivé ustanovení ústavně konformně vykládat. Objektivně však jde spíše o judikatorní dotváření práva než o vytvoření pramene práva.
3. **Nález se netýká návrhu na zrušení právního předpisu nebo jeho jednotlivého ustanovení.** V tomto případě se precedenční povaha nálezu týká rozhodování v obdobných věcech a i zde jde spíše o dotváření práva.

### 1.2.2.5 Úvaha o některých dalších pramenech práva

Někteří autoři mezi prameny práva v podobě sekundárních aktů řadí i **některá rozhodnutí prezidenta republiky**,<sup>32</sup> která mají **obecnou**,<sup>33</sup> **respektive normativní**<sup>34</sup> **povahu**. Jako příklad normativního aktu *sui generis* uvádějí **rozhodnutí prezidenta o amnestii**<sup>35</sup> podle čl. 63 odst. 1 písm. k) Ústavy nebo **rozhodnutí o přenosu pravomoci sjednávat mezinárodní smlouvy**<sup>36</sup> podle čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy.<sup>37</sup> Uvedené akty prezidenta republiky se pohybují na pomezí aktů aplikace práva a výkonu normotvorné pravomoci.<sup>38</sup> Při posouzení, zda skutečně mají být považovány za pramen práva, je stěžejní, zda je budeme chápat jako normativní akt *sui generis*, a pak by pramenem právy byly, nebo jako individuální akt *sui generis* (akt aplikace práva), a pak by pramenem práva nebyly.

Povahou **rozhodnutí o amnestii** -se zabýval Ústavní soud v řízení vedeném pod sp. zn. Pl. ÚS 4/13 v rámci přezkumu amnestie ze dne 1. ledna 2013. Zde dospěl k závěru,

---

a jen ve vztahu k soudcům) s následnou standardní derogací (s účinky vůči soudcům i „představitelům“). Podobně Ústavní soud postupoval i v „neplatových“ nálezech sp. zn. Pl. ÚS 34/04, Pl. ÚS 43/04, Pl. ÚS 6/05 či Pl. ÚS 16/15, pokud shledal, že derogační důvody se týkají pouze některých adresátů právní úpravy. K rozsahovým a jiným atypickým výrokům rozhodnutí Ústavního soudu viz Valenta, T. Užití interpretativních a jiných typů výroků v judikatuře Ústavního soudu. *Jurisprudence* 6/2019.

<sup>32</sup> K pravomocím prezidenta republiky viz čl. 62 a 63 Ústavy. Rozhodnutí prezidenta republiky podle čl. 63 Ústavy včetně rozhodnutí vydávaných na základě pravomoci založené prezidentu republiky zákonem vyžadují ke své platnosti kontrasignaci předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády.

<sup>33</sup> BOGUSZAK, J., ČAPEK, J. *Teorie práva*. Praha: Codex Bohemia, 1997, s. 52-53.

<sup>34</sup> GERLOCH, A. *Teorie práva*. 8. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021, s. 91.

<sup>35</sup> BOGUSZAK, J., ČAPEK, J. *Teorie práva*. Praha: Codex Bohemia, 1997, s. 52; GERLOCH, A. *Teorie práva*. 8. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021, s. 91.

<sup>36</sup> BOGUSZAK, J., ČAPEK, J. *Teorie práva*. Praha: Codex Bohemia, 1997, s. 53.

<sup>37</sup> Viz rozhodnutí prezidenta republiky o sjednávání mezinárodních smluv, č. 144/1993 Sb.

<sup>38</sup> Podobně tomu bude i v případě rozhodnutí prezidenta republiky o přenesení pravomoci v řízení o udělení milosti (aktuální rozhodnutí je vyhlášeno pod č. 353/2023 Sb.; v minulosti šlo o rozhodnutí č. 33/1994 Sb., později zrušené rozhodnutím č. 234/2003 Sb., a následně o rozhodnutí č. 378/2013 Sb.).

že **rozhodnutí o amnestii za pramen práva považuje**, zároveň však konstatoval, že amnestijní rozhodnutí je aktem ústavně založené diskrece exekutivy a jako takové je vyňato v zásadě z právní (soudní) kontroly, a proto je nutno ho považovat za nezrušitelné, včetně zrušení ze strany soudní moci (k dispozici je toliko odpovědnost politická).

Ústavní soud v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 4/13 k povaze rozhodnutí prezidenta republiky o amnestii konkrétně uvedl: „[V] právní vědě neexistuje shoda: tak např. Karel Klíma ve svém komentáři k ustanovení § 63 odst. 1 písm. j) Ústavy uvádí, že „amnestie je aktem aplikace práva, který vykazuje určité normativní znaky“ (srov. Klíma, Karel a kol. Komentář k Ústavě a Listině. Praha: Plzeň, 2005. s. 324, viz též Kantoříková, Jana: „Amnestie“. In: Encyklopedie ústavního práva. Ed. Karel Klíma. Praha: ASPI, 2007, s. 10). Podle této koncepce jde o individuální právní akt *sui generis*, mající určité obecné důsledky. Jiná koncepce amnestijního rozhodnutí je založena naopak na tezi, že amnestijní rozhodnutí má povahu normativního právního aktu (*sui generis*) [doktrína uvádí, že „rozhodnutí prezidenta má povahu zvláštního předpisu“ (viz např. Bahýľová, Lenka a kol. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 776), resp. že „... amnestie není směřována k jednotlivci, ale ke skupinám jednotlivců nebo k určitým druhům trestných činů. Má tedy povahu normativního právního aktu.“ (Pavlíček, Václav a kol. Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. Praha: Leges, 2011, s. 851)].

Jak již zaznamenal František Weyr, „protiklad obecných a konkrétních norem jest nutně pouze relativní, tj. že táž norma může se jevit jako obecná (vzhledem k jiné konkrétnější) a konkrétní vzhledem k jiné obecnější“ (srov. Weyr, František. Teorie práva. Brno-Praha: Orbis, 1936, s. 43). Tomu koresponduje, že výkladové problémy se odehrávají na škále „právní předpis“ (čistý) – „právní předpis *sui generis*“ – „akt aplikace práva *sui generis*“ – a „akt aplikace práva (čistý)“ s tím, že přechody, zejména mezi druhou a třetí alternativou, lze předjímat jako diskrétní a závisí do značné míry na tom, čeho interpret zamýšlí dosáhnout.

Pro hodnocení, že **amnestijní rozhodnutí představuje normativní právní akt**, lze spatřovat jistou oporu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/99 ze dne 23. 5. 2000 (N 73/18 SbNU 135; 167/2000 Sb.), v němž pojem právního předpisu (normativního právního aktu) Ústavní soud vymezil obsahovými znaky, kdy měl za rozhodující to, že akt státního orgánu je obecný, tj. že má právně normativní obsah, přičemž „stupeň obecnosti vlastní právní normě je přitom vymezen tím, že právní norma určuje svůj předmět a subjekty jako třídy definičními znaky, a nikoli určením (výčtem) jejich prvků.“. Na tomto názoru setrval i v další judikatuře, zejména pak v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009 (N 199/54 SbNU 445; 318/2009 Sb.), v němž explicitně konstatoval, že „Materiální náhled na posuzování pramenů práva Ústavní soud s naprostou jednoznačností vyslovil i v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/99 ze dne 23. 5. 2000 (N 73/18 SbNU 135; 167/2000 Sb.) ... dle něhož klasifikaci pramenů práva nutno odvinout v první řadě od obsahu právní normy.“.

Nelze si však nevšimnout specifičnosti amnestijního rozhodnutí, jež spočívá v tom, že oproti (standardnímu) právnímu předpisu nemá všechny jeho obsahové znaky, jestliže neobsahuje opakovatelné pravidlo (je naopak jednorázové); přitom právě trvalost je významným znakem obecné normy (dojde-li k naplnění normy, platí dále pro budoucí případy daného druhu), což v případě amnestijního rozhodnutí neplatí, a není proto také kdykoliv zaměnitelné pozdější obecnou normou podle zásady *lex posterior derogat priori*. Odlišnost panuje i v rovině formální (název jde o rozhodnutí), jakož i funkcionální, neboť neplní roli právního předpisu, nýbrž výjimky z něj. Lze-li o amnestijním rozhodnutí uvažovat také jako o tzv. normě opatření, u nichž ani hypoteticky již v budoucnu nemůže vzniknout právní skutečnost, jež by vyvolala právní normou předvídané následky, pak je jeho posuzování svojí povahou retroaktivním, jež pravomoc

Ústavního soudu zásadně přesahuje [srov. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 5/98 ze dne 22. 4. 1999 (U 32/14 SbNU 309)].

*Názor, že amnestijní rozhodnutí právním předpisem není, lze odůvodnit i odkazem na nedávnou judikaturu Ústavního soudu, jmenovitě na závěry vyslovené v souvislosti s rozhodnutím prezidenta o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny, přezkoumávaným v tzv. „kauze Melčák“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 27/09 a rozhodnutí s ním související) ... . Ústavní soud uvedl v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 24/09 ze dne 1. 9. 2009 (U 16/54 SbNU 607; 312/2009 Sb.) (jímž odložil vykonatelnost rozhodnutí prezidenta republiky č. 207/2009 Sb., o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky), ... že „... jakkoli má i prvky normativního právního aktu“, je nutno rozhodnutí prezidenta určující den konání voleb „považovat za akt aplikace uvedeného ústavního zákona ...“ (totéž Ústavní soud zopakoval v dalším usnesení o den později, jímž řízení o ústavní stížnosti stěžovatele M. Melčáka přerušil a s ústavní stížností spojený návrh na zrušení ústavního zákona č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny, postoupil k rozhodnutí plénu). Navrhovateli užitá citace pochází z nálezu vydaného v této věci dne 10. 9. 2009 (sp. zn. Pl. ÚS 27/09), jež však nesměřuje k ničemu jinému (jak se ostatně z ní podává) než připomenutím též „normativních prvků“ vytvořit předpolí pro dovolání se ustanovení § 70 odst. 3 zákona o Ústavním soudu a na jeho základě deklarovat, že rozhodnutí prezidenta „pozbývá platnosti“.*

*I kdyby ... napadené amnestijní rozhodnutí bylo kvalifikovatelné jako „jiný právní předpis“, k projednání návrhu navrhovatelů Ústavní soud není – stejně jako v případě kvalifikace coby aktu aplikace práva ... – příslušný [§ 43 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu].“<sup>39</sup>*

Pokud jde o **amnestie**, jsou v České republice vyhlašovány velmi zřídka. V období od vzniku samostatné České republiky byla vydána toliko tři rozhodnutí prezidenta republiky o amnestii, z nichž všechny se týkaly trestných činů a žádná přestupků, a sice:

1. rozhodnutí prezidenta republiky č. 1/2013 Sb., o amnestii ze dne 1. ledna 2013,
2. rozhodnutí prezidenta republiky č. 20/1998 Sb., o amnestii ze dne 3. února 1998,
3. rozhodnutí prezidenta republiky č. 56/1993 Sb., o amnestii ze dne 3. února 1993.

Pro srovnání lze uvést, že ve Slovenské republice se ve stejném období uskutečnilo celkem třináct amnestií, z nichž některé se týkaly i přestupků. Dvě z amnestií na trestné činy byly posléze zrušeny usnesením Národní rady Slovenské republiky, a to jedno zčásti a druhé zcela,<sup>40</sup> a toto zrušení následně aproboval i Ústavní soud Slovenské republiky.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Body 14 až 18 a 30 usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/13.

<sup>40</sup> Usnesení Národní rady Slovenské republiky č. 570 z 5. dubna 2017 o zrušení článku V a článku VI rozhodnutí předsedy vlády SR o amnestii z 3. března 1998 a k úplnému zrušení rozhodnutí předsedy vlády SR o amnestii ze 7. července 1998. Ke zrušení tedy došlo po téměř 20 letech od vyhlášení amnestií. První z amnestií vyhlásil předseda vlády SR Vladimír Mečiar, a to pouhý den poté, co 2. března 1998 skončilo funkční prezidenta SR Michala Kováče a úřad prezidenta SR zůstal neobsazen a nový ještě nebyl zvolen. Zrušené části první z amnestií nařizovaly, aby se nezačínalo, a pokud začalo, aby se zastavilo trestní stíhání za trestné činy spáchané jednak v souvislosti s přípravou a průběhem referenda z 23. a 24. května 1997, a jednak v souvislosti se zavlčením Michala Kováče mladšího (tj. syna bývalého prezidenta) do ciziny. Totéž duplicitně nařizovala i druhá z předmětných amnestií. Ruku v ruce s tím bylo zrušeno rozhodnutí prezidenta SR o milosti ze dne 12. prosince 1997, kterým prezident SR Michal Kováč udělil milost svému synovi Michalu Kováči mladšímu.

<sup>41</sup> Srov. nález Ústavního soudu Slovenské republiky sp. zn. PL. ÚS 7/2017.

V případě **rozhodnutí o přenosu pravomoci sjednávat mezinárodní smlouvy** jde nicméně podle našeho názoru o situaci odlišnou. Přenesení pravomoci totiž nemá v rovině vnitrostátního práva externí účinky a jde toliko o opatření směřující dovnitř výkonné moci. Je sice pravdou, že rozhodnutím č. 144/1993 Sb., o sjednávání mezinárodních smluv, prezident republiky přenesl nejen pravomoc sjednat, ale i pravomoc schválit mezinárodní smlouvu, ale uvedené rozhodnutí prezidenta se týká pouze smluv vládních a resortních, které se, jak již bylo uvedeno výše, nestávají součástí právního řádu, neboť nejsou mezinárodními smlouvami ve smyslu čl. 49 Ústavy. Výsledkem postupu vlády nebo jejího člena podle uvedeného rozhodnutí prezidenta republiky tedy nemůže být sjednání ani schválení mezinárodní smlouvy, která by se stala pramenem vnitrostátního práva ve smyslu čl. 10 Ústavy. O zařazení rozhodnutí prezidenta republiky č. 144/1993 Sb., o sjednávání mezinárodních smluv, mezi prameny práva tedy máme jisté pochybnosti.

Vedle obecného rozhodnutí prezidenta republiky č. 144/1993 Sb., o sjednávání mezinárodních smluv, není vyloučeno, aby prezident republiky vydal také **ad hoc rozhodnutí týkající se přenesení pravomoci sjednat mezinárodní smlouvu**, na kterou jinak obecné rozhodnutí nedopadá. Rozhodnutím ze dne 11. března 2005 přenesl prezident republiky na vládu pravomoc sjednat Protokol č. 14 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.<sup>42</sup> Rozhodnutím ze dne 29. července 2008 prezident republiky přenesl na vládu pravomoc ke sjednání ukončení platnosti Úmluvy o zřízení Evropského policejního úřadu (Úmluva o Europolu), založené na článku K.3 Smlouvy o Evropské unii, a protokolů s ní souvisejících; přenesení pravomoci zde nesměřovalo ke vzniku závazku z mezinárodní smlouvy, nýbrž k **ukončení existence mezinárodněprávního závazku**.<sup>43</sup> Rozhodnutím ze dne 11. října 2024 prezident republiky přenesl na vládu pravomoc sjednat Smlouvu mezi Českou republikou a Svatým stolcem o některých právních otázkách. Uvedená *ad hoc* rozhodnutí prezidenta republiky nicméně nepovažujeme za prameny práva.

Podobně jsou někdy za pramen práva (coby normativní právní smlouvy) označovány také **veřejnoprávní smlouvy, pokud obsahují obecně závazné (normativní) právní pravidlo**.<sup>44</sup> I v jejich případě však lze mít o zařazení mezi prameny práva pochybnost. Blíže k veřejnoprávním smlouvám viz kap. 19.6.

Do oblasti normativních smluv bývají řazeny i kolektivní smlouvy uzavírané v oblasti pracovněprávních vztahů, zejména pak **kolektivní smlouvy vyššího stupně**. Za zaměstnance uzavírá kolektivní smlouvu výlučně odborová organizace, a to i pro své nečleny a dokonce i pro své odpůrce a odpůrce obsahu kolektivní smlouvy, neboť kolektivní smlouva je i pro tyto zaměstnance závazná. Institut kolektivního vyjednávání, ústící do kolektivních smluv, je tedy spjat s **extenzí jejich normativní působnosti mimo rámec působnosti**

---

<sup>42</sup> SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 362.

<sup>43</sup> MLSNA, P., KNĚŽÍNEK., J. *Mezinárodní smlouvy v českém právu. Teoretická východiska, sjednávání, schvalování, ratifikace, vyhlášení a aplikace*. Praha: Linde, 2009, s. 218-220.

<sup>44</sup> Shodně HARVÁNEK, J. a kol. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 281-282.

**obligační.**<sup>45</sup> Kolektivní smlouva je právním jednáním, v němž odborová organizace a zaměstnavatel, popřípadě jejich zástupci sjednávají kolektivní pracovní podmínky, tedy takové podmínky, za nichž zaměstnanci konají práci. Kolektivní smlouvy vyššího stupně se uzavírají pro více než dva zaměstnavatele, odborové organizace, případně odborové svazy s organizací nebo organizacemi zaměstnavatelů. Vedle toho existují ještě podnikové kolektivní smlouvy, které se uzavírají mezi příslušnou odborovou organizací působící u zaměstnavatele a zaměstnavatelem pro jeden podnik, popřípadě jeho organizační jednotku.<sup>46</sup> V kolektivní smlouvě je možné upravit práva zaměstnanců v pracovněprávních vztazích, jakož i práva nebo povinnosti smluvních stran této smlouvy, avšak k ujednáním, která zaměstnancům ukládají povinnosti nebo zkracují jejich práva, se nepřihlíží.<sup>47</sup> Smluvní strany kolektivní smlouvy vyššího stupně mohou společně navrhnout, aby bylo vyhlášeno **sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv**, že kolektivní smlouva vyššího stupně je závazná i pro další zaměstnavatele s převažující činností v daném odvětví.<sup>48</sup>

Podle Nejvyššího soudu má kolektivní smlouva **normativní povahu v ustanoveních, která upravují individuální nebo kolektivní vztahy mezi zaměstnavatelem a zaměstnanci, z nichž vznikají nároky blíže neurčenému okruhu jednotlivých zaměstnanců.** Práva, která vznikla z normativních ustanovení kolektivní smlouvy jednotlivým zaměstnancům, se uplatňují a uspokojují jako ostatní práva zaměstnanců z pracovního poměru. Normativní ustanovení kolektivní smlouvy (normativní závazky) je třeba považovat **v širším smyslu za pramen práva** (kolektivní smlouva tu plní funkci právního předpisu).<sup>49</sup>

Budou-i za pramen práva ve formálním smyslu považovány kolektivní smlouvy, zejména kolektivní smlouvy vyššího typu, pak by se ve stejném rozsahu mělo obdobně nahlížet také na **kolektivní dohody pro veřejnoprávní oblast služebních poměrů.**

V neposlední řadě se pak nabízí otázka, jak nahlížet na **právní principy a právní zvyklosti**, které existují mnohdy imanentně či v ne zcela ujasněné podobě. V tradičním (konzervativním) chápání pramenů práva by však zřejmě za pramen práva být považovány neměly, byť do práva prozařují a zejména jeho aplikaci výrazně ovlivňují.

---

<sup>45</sup> Srov. náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 40/02. Uvedeným náleží Ústavní soud zrušil ustanovení zákona Federálního shromáždění č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání, podle kterého Ministerstvo práce a sociálních věcí republiky mohlo stanovit právním předpisem, že kolektivní smlouva vyššího stupně je závazná i pro zaměstnavatele, kteří nejsou členy organizace zaměstnavatelů, která tuto smlouvu uzavřela, za podmínky, že jde o zaměstnavatele s obdobnou činností a obdobnými ekonomickými a sociálními podmínkami, kteří mají sídlo na území příslušné republiky a není pro ně závazná kolektivní smlouva vyššího stupně.

<sup>46</sup> HŮRKA, P., RANDLOVÁ, N., DOLEŽÍLEK, J., ROUČKOVÁ, D., VYSOKAJOVÁ, M., DOUDOVÁ, S., KOŠNAR, M., HORNA, V. a kol. *Zákoník práce: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2025-7-25]. ASPI\_ID KO262\_2006CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X.

<sup>47</sup> Srov. § 23 až 29 zákoníku práce.

<sup>48</sup> Srov. zákon č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání.

<sup>49</sup> Např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 6. 2004, sp. zn. 21 Cdo 223/2004 nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 6. 2020, sp. zn. 21 Cdo 259/2020.

### 1.2.3 Prameny práva v materiálním smyslu

Prameny práva v materiálním smyslu jsou důvody a okolnosti vedoucí k tomu, že určitá otázka se stane předmětem právní regulace. Jde o hledání odpovědi na otázku, odkud se právo ve společnosti vzalo, jaký je jeho původ a justifikace.<sup>50</sup> Takovými okolnostmi budou společensko-politické poměry, historické tradice, mezinárodněprávní a mezinárodněpolitické vztahy, složení obyvatelstva včetně složení národnostního a náboženského apod. Mohou to být i okolnosti ryze nahodilé (hospodářská krize, přírodní pohroma, pandemie, ozbrojený konflikt apod.). Je zjevné, že jde o kategorie, které přesahují oblast práva a spadají především do oblasti sociologické s možným filozoficko-politologickým přesahem.

### 1.2.4 Prameny práva v gnozeologickém pojetí

Prameny práva v gnozeologickém pojetí jsou rozšířené prameny poznání práva, kde vedle pramenů ve formálním pojetí hraje roli rovněž to, jak je právo v praxi interpretováno a aplikováno. Předmětem zkoumání jsou v takovém případě také judikatura a ustálená (ústavní a správní) praxe.

## 1.3 Právní řád

Právním řádem se obecně rozumí **system pramenů práva, který obsahuje právní normy určitého státu, resp. společenství států.**<sup>51</sup> Právní řád tak vyjadřuje, jaké právní předpisy a další prameny práva v daném státě, resp. v rámci mezinárodního společenství, platí.

Za základní charakteristické znaky právního řádu je možné považovat:

- otevřenost (v průběhu času do něj vstupují nové právní normy),
- dynamický charakter (jeho aktuální stav lze určit ke konkrétnímu časovému momentu) a
- zacílení (zaměření na regulaci společenských vztahů prostřednictvím práva).<sup>52</sup>

Právní předpisy se stávají součástí právního řádu okamžikem jejich vyhlášení a přestávají být jeho součástí, jakmile jsou formálně zrušeny. Blíže viz kap. 2.2.1 a 2.2.3. Z uvedeného vyplývá, že právní řád může obsahovat i právní předpisy, které se fakticky nepoužívají, resp. se podle nich už nepostupuje, ale které formálně stále platí, protože zrušeny nebyly. Blíže viz kap. 2.2.3.6.

---

<sup>50</sup> KNAPP, V. *Teorie práva*, Praha: C. H. Beck, 1995, s. 28-32, 129.

<sup>51</sup> GERLOCH, A. *Teorie práva*. 8. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021, s. 89.

<sup>52</sup> KUBŮ, L., HUNGR, P., OSINA, P. *Teorie práva*. Praha: Linde, 2007, s. 20.

Na základě výše uvedeného vymezení pojmu právní řád lze rozlišovat **právní řády národní**, tj. právní řády jednotlivých států, a **právní řády mezinárodních společenství**, mezi které je možné zařadit např. i právní řád Evropské unie. Blíže viz kap. 4.1.

Základem národních právních řádů většinou bývá ústava, resp. ústavní řád (ústavní pořádek), a jejich součástí jsou dále zejména právní předpisy přijaté zákonodárnými sbory a právní předpisy přijaté dalšími orgány (typicky na základě zákonného zmocnění orgány moci výkonné nebo orgány územní samosprávy).

**Právní řád České republiky** je tvořen zákony, včetně zákonů ústavních, a dalšími právními předpisy. Blíže viz kap. 2.1. Součástí právního řádu České republiky jsou také vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána,<sup>53</sup> a vykonatelné nálezy Ústavního soudu, zejména pak ty, jimiž Ústavní soud zrušil zákon, jiný právní předpis nebo jejich konkrétní ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy.<sup>54</sup>

## 1.4 Právní předpis a právní norma

### 1.4.1 Pojem právo, objektivní a subjektivní právo

Obdobně jako pojem legislativa je v českém jazyce pojem právo **polysémantický**. Položíme-li si tedy otázku, jak právo vymežit, narazíme na první úskalí, totiž v jakém jazykovém významu chceme právo vymežit, co si vlastně pod pojmem právo představujeme a v jakém jeho smyslu slova jej vymežujeme. Aleš Gerloch ve své učebnici Teorie práva k pojmu právo uvádí, že se „[j]edná ... o multidimenzionální fenomén, který musí být zkoumán ve více rovinách, resp. aspektech. Nelze jej tedy vymežit jednoduchou definicí, jde o polysémi (vícevýznamový) výraz“<sup>55</sup>. Zmíňme v této souvislosti alespoň normativní, hodnotovou a sociální úroveň obsaženou v pojmu právo, právo tedy představuje nejen prostý soubor právních norem, ale v jejich hierarchii a vzájemném uspořádání je vyjádřeno hodnotové smýšlení společnosti, stejně jako jsou obsahem práva ve společnosti se uplatňující reálné právní vztahy, vazby a situace.

Ve značně zjednodušené podobě rozlišujeme dva základní významy pojmu právo, tedy právo vykládáme jako

1. soubor obecně závazných pravidel jednání stanovených státem, nebo
2. oprávnění konkrétní osoby (subjektu práv) jednat určitým způsobem, který jí zaručují obecně závazná pravidla jednání.

---

<sup>53</sup> Čl. 10 Ústavy.

<sup>54</sup> GERLOCH, A. *Teorie práva*. 8. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021, s. 89.

<sup>55</sup> GERLOCH, A. *Teorie práva*. 8. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021, s. 23.

Pro dokreslení mnohoznačnosti slova právo lze pro odlehčení textu uvést, že v minulosti se např. jako „právo“ označovala zdobená dřevěná hůl, která představovala odznak rychtářské moci, jako „právo“ byly v minulosti označovány i některé soudy (např. Moravskoslezské zemské právo – *K. k. mähr.-schles. Landrecht*, nebo Slezská knížecí zemská práva v Opavě / v Těšíně / v Jánském Vrchu). Pojmem právo v množném čísle pak v současnosti označujeme například právnické studium („studium práv“).

Pojem **právo v objektivním smyslu** slova lze se značnou mírou zjednodušení vymezit jako ucelený normativní systém tvořený seznatelným souborem platných právních norem jakožto obecně závazných pravidel lidského chování, který je vytvořen nebo aprobován státem a jehož dodržování stát vynucuje<sup>56</sup>. Ani objektivní právo nevzniká nezávisle na lidech, naopak od lidí pochází, je výsledkem lidské činnosti. Aby mohlo být právo označeno za normativní systém a právní norma za obecně závaznou, musí být jeho adresátem poznatelná, tedy vyjádřena takovým způsobem, který umožňuje za využití interpretačních metod poznat její obsah. Soubor právních norem tak musí být vyjádřen v podobě formálních pramenů práva, tedy takových, které stát uznává za pramen práva. Objektivní právo tak jako soubor právních norem vyjádřený v podobě formálních pramenů práva představuje právní řád.

**Právo v subjektivním smyslu** je někdy ztotožňováno s pojmem oprávnění. Subjektivní právo lze vymezit jako právními normami zaručenou možnost určitého chování subjektu práv, kterému zpravidla odpovídá povinnost jiného subjektu práv takové chování strpět. Takto právními normami zaručenou možnost chování subjektu práv může, ale nemusí využít, nebo nemusí využít v plném rozsahu.

Obsahem právní normy však nemusí být jen zaručená možnost chovat se určitým způsobem, tedy oprávnění, ale jejím obsahem může být naopak povinnost subjektu práv chovat se určitým způsobem. V takovém případě již není na subjektu práv, aby si určoval, zda takové možnosti využije, ale naopak je povinen k určitému způsobu chování, při jehož nerespektování může následovat donucení.

Z hlediska vztahu subjektu právo tvorného a subjektu, který je adresátem právní normy, se rozlišuje právo (právní normu) heteronomní a autonomní. Právo nebo právní norma, které jsou stanovené adresátu normy zvnějšku, tedy adresát normy není totožný se subjektem právo tvorným, se označují za **heteronomní**. V případě práva nebo právní normy, kde si práva a povinnosti klade jejich adresát sám, používáme označení **autonomní** právo nebo právní norma. Autonomní právo si tak vytvářejí účastníci právních vztahů mezi sebou a sami si tak vymezují vzájemná práva a povinnosti. Zpravidla tak činí v mezích práva heteronomního, tedy daného jim zvenčí autoritou nadanou mocí vynutit jeho dodržování, **nelze obecně připustit tvorbu autonomního práva, které by bylo v rozporu s právem**

---

<sup>56</sup> K tomu blíže viz např. GERLOCH, A. *Teorie práva*. 8. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021, s. 23-24, HARVÁNEK, J. a kol. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 20, nebo ŠKOP, M., SMEJKALOVÁ, T., ŠTĚPÁNÍKOVÁ, M. *Teorie práva. Průvodce studiem*. Dostupné na:

[https://is.muni.cz/do/law/stud/el/teorie\\_prava/docs/teorie\\_prava\\_pruvodce\\_studiem.pdf](https://is.muni.cz/do/law/stud/el/teorie_prava/docs/teorie_prava_pruvodce_studiem.pdf) [cit. dne 16.7.2025].

**heteronomním.** Autonomním právem účastníci právních vztahů pro sebe vlastním právním jednáním vytvářejí právní rámec, ve kterém realizují svá subjektivní práva a povinnosti, vytvářejí tak fakticky pro sebe obdobu objektivního práva, jehož jsou adresátem. Ačkoliv tedy například smlouva představuje pro své účastníky rámec pro možné chování, normám v takové smlouvě obsaženým chybí základní atribut, tedy obecná závaznost. Takovým normám navíc chybí vtělení do formálního pramene práva. Rovněž vynutitelnost takových norem je zpravidla odvislá od donucovací mocenské pozice právotvorného subjektu heteronomních norem, v jejichž rámci se autonomní právo vytváří.

Na závěr obecného pojednání o právu se sluší zmínit ještě jeden *dualismus*, a to právo pozitivní a právo přirozené a jejich vzájemný vztah. V souvislosti s právem a jeho hodnotovou rovinou si mnohdy klademe otázku, zda právo, které je výsledkem autoritativního, státem realizovaného vzniku právních norem, respektive jejich souboru, který označujeme jako právní řád nebo objektivní právo, je skutečně garantem spravedlnosti nebo dobra. Soubor obecně závazných platných právních norem vytvořených státem jako důsledek lidské činnosti označujeme jako **pozitivní právo**. Oproti tomu **přirozené právo** jakožto soubor pravidel (zde záměrně neuvádíme norem, neboť se jedná spíše o principy) vzniká bez ingerence státu nezávisle na vůli člověka a není státem ve své existenci ani udržováno, je ze své podstaty věčné a nezměnitelné<sup>57</sup>. Vztah obou, tedy práva přirozeného a práva pozitivního se odvíjí od odpovědi na výše položenou otázku, tedy zda právo pozitivní, tvořené a udržované státem, vycházející z vůle lidí, je vždy spravedlivé a dobré, nebo se má s ideálem spravedlnosti a dobra poměřovat. Zda tedy právo pozitivní má vedle sebe nebo nad sebou ještě nějaký hodnotový korektiv v podobě práva přirozeného. Ostatně tuto otázku vyjadřují i dva základní právní principy, tedy „*lex iniusta non est lex*“ – nespravedlivý zákon není zákon, proti kterému stojí (alespoň částečně) Ulpianův „*dura lex, sed lex*“ – tvrdý zákon, ale zákon<sup>58</sup>. Pro zajímavost ještě uvedeme, jak v roce 1931 pojednával v tomto kontextu přední český civilista Jaromír Sedláček, který uváděl: „*Nejvyšší norma právní, nejpůvodnější norma právní nemůže mít formu psaného zákona, neboť tento je v hierarchii norem právních dosti nízko umístěn. Norma nejvyšší není pranou. Norma tato není ani psaným předpisem státním, neboť je nadřazena státům.*“<sup>59</sup>.

Před výkladem o právních normách je ještě vhodné zmínit dva právně-teoretické pojmy, a to princip legální licence a princip enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí, které vyjadřují vzájemný vztah osoby (jedince) a státu (veřejné moci) v právu. Princip **legální licence** vyjadřuje zásadu, že každý může činit, co není zákonem zakázáno, což je vyjádřeno výslovně v čl. 2 odst. 4 Ústavy, podle kterého „*[k]aždý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.*“, a v čl. 2 odst. 3 Listiny

<sup>57</sup> Viz např. GERLOCH, A. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021, s. 25-26.

<sup>58</sup> ŠKOP, M., SMEJKALOVÁ, T., ŠTĚPÁŇKOVÁ, M. *Teorie práva. Průvodce studiem*. Dostupné na [https://is.muni.cz/do/law/stud/el/teorie\\_prava/docs/teorie\\_prava\\_pruvodce\\_studiem.pdf](https://is.muni.cz/do/law/stud/el/teorie_prava/docs/teorie_prava_pruvodce_studiem.pdf) [cit. dne 16.7.2025], s. 24.

<sup>59</sup> SEDLÁČEK, J. *Občanské právo československé. Všeobecné nauky*. Reprint původního vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 12.

základních práv a svobod, podle kterého „[k]aždý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“. Takto jednoduše však princip legální licence postavit bez dalšího nelze. Každý člověk je vedle výslovného zákonného zákazu limitován i skutečností, že stejně jako on mají i ostatní lidé stejná práva, tedy jeho svoboda je omezena svobodou druhých. Naopak princip **enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí** striktně limituje veřejnou moc, kterou lze uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby stanovenými zákonem, což je rovněž vyjádřeno výslovně, a to v čl. 2 odst. 3 Ústavy, podle kterého „[s]tátní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon“, a v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle kterého „[s]tátní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví“. Ani tato zásada ale není tak jednoduchá. I veřejnou moc, jejíž výkon zákon připouští, je možno vykonávat jen při respektování zásad subsidiarity a proporcionality a při šetření základních lidských práv a svobod.

## 1.4.2 Právní norma

Právní norma je **obecně závazné pravidlo lidského chování, které je vytvořené nebo uznané státem, jehož dodržování je státem vynucováno**. Obsahem konkrétní právní normy nemusí být vždy přímo konkrétní lidské chování, ale v konečném důsledku se aplikace každé právní normy projeví ve sféře subjektivního práva nebo povinnosti konkrétního člověka. Obecných definic právní normy je bezpočet, podstatné však je uvědomit si, že právní normy stanoví, co býti má, mají tedy předpisující (preskriptivní) charakter. Oproti tomu výrok stanovuje, že něco je (nebo bylo), má tedy popisný (deskriptivní) charakter<sup>60</sup>. Typickým příkladem pro rozlišení výroku a právní normy je zákon č. 22/1930 Sb., o zásluhách T. G. Masaryka, v jehož § 1 odst. 1 je uvedeno, že „*T. G. Masaryk zasloužil se o stát*“. Jedná se o typické ustanovení, které nemá normativní povahu, ale je určitým hodnotícím výrokem toho, co bylo v minulosti. Oproti tomu § 1 odst. 2 téhož zákona obsahuje ustanovení: „*Výrok tento budiž na věčnou paměť vtesán do kamene v obou sněmovnách Národního shromáždění*“. V tomto případě se již jedná o jednoduchou právní normu, která stanoví, co se má stát v budoucnosti, tedy že hodnotící výrok má být vtesán do kamene v obou sněmovnách Národního shromáždění.

Právní normy představují základní prvky, z nichž se skládá právo, respektive právní řád, jsou-li vyjádřeny ve formálních pramenech práva.

---

<sup>60</sup> GERLOCH, A. *Teorie práva*. 8. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021, s. 31.

### 1.4.2.1 Znaky právní normy

Z výše uvedeného vymezení právní normy plyne, že aby pravidlo chování bylo právní normou, musí mít určité vlastnosti, které označujeme jako znaky právní normy. Ty rozlišujeme na formální a materiální.

Mezi **formální znaky** právní normy patří skutečnost, že byla vydána k tomu oprávněným orgánem v předepsané formě, která byla náležitým způsobem publikována. Právní norma tedy musí být předně vydána tvůrcem, který má legislativní pravomoc. Který orgán je nadán takovou pravomocí, zpravidla určuje právní předpis nejvyšší právní síly. Druhým formálním znakem je forma, ve které je právní norma vydána. Podmínkou působení právní normy je její seznatelnost, její obsah tedy musí být vyjádřen zpravidla písemně, a to ve formě pramene práva, což ovšem samo osobně ještě nedostačuje. Aby mohla být právní norma obecně závazná, musí být v předepsané formě rovněž náležitě publikována, aby se adresát právní normy mohl s jejím obsahem seznámit.

K **materiálním znakům** právní normy pak řadíme normativnost, obecnou závaznost, obecnost a vynutitelnost (státem):

- a) **Normativnost** je obecná vlastnost jakékoliv normy, kterou má být regulováno chování, tedy co nemá normativní charakter, nemůže být vůbec normou, natož normou právní. Právní norma tedy stanoví, že něco býti má. Neznaменá to nutně, že je taková norma vyjádřena příkazem (nebo zákazem).
- b) **Obecná závaznost** právních norem je jejich imanentní vlastnost, právní normy totiž způsob chování předepisují.
- c) **Obecnost** právní úpravy se vztahuje jak k subjektům právní regulace, tak k jejímu předmětu. Tím je předně odlišena právní norma od individuálního správního aktu – rozhodnutí, i od opatření obecné povahy. Právní norma tak reguluje subjekty vymezené pomocí obecných kritérií, nikoliv individuálně určené, dopadá tedy například na držitele poštovní licence, kterému ukládá povinnost, nikoliv na konkrétní osobu, kterou by právní norma označila jejím jménem. Dopadá tak na předem neurčený okruh držitelů poštovní licence a každý, kdo se stane držitelem poštovní licence, se stane adresátem takové normy. Stejně tak není možné, aby právní norma dopadala na konkrétní případ, ale musí dopadat na obecně vymezené případy, nelze tedy například přijmout normu, která by upravovala povolení pro výstavbu jaderné elektrárny v konkrétním místě, a ještě navíc konkrétním subjektem. Je samozřejmě možné, že stanovením konkrétních racionálních podmínek pro její výstavbu bude určena jen jedna vhodná lokalita, protože jiné místo z hlediska bezpečného provozu prostě neobstojí. Příkladem zákona, který nesplňuje požadavky obecnosti může být zákon č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železnic a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů.

- d) **Vynutitelnost** právní normy státem je posledním z jejích materiálních znaků. Jde však o vlastnost, která nemusí přímo vyplývat z konkrétní právní normy, ale může plynout z jejich souboru. Vynutitelnost právní normy tak může plynout z jiné právní normy, tedy z jiné součásti právního řádu.

#### 1.4.2.2 Prvky a modality právní normy

Každá právní norma, aby mohla jako norma obstát a vyvolat své účinky ve vnějším světě, musí obsahovat tři prvky, kterými jsou subjekt, objekt a obsah právní normy. Je tedy zřejmé, že se nejedná o prvky, které by vyjadřovaly nebo upravovaly strukturu právní normy z hlediska její stavby, ale vyjadřují nezbytné náležitosti z hlediska působení právní normy.

**Subjekty** právní normy jsou dva, subjekt právotvorný a adresát (recipient) právní normy. Právotvorným subjektem je ten, kdo právní normu tvoří, vydává a jehož vůle se v právní normě projevuje. Kdo je právotvorným subjektem, je vyjádřeno zpravidla v právních předpisech nejvyšší právní síly. V našem případě je až na výjimky obecně závazných vyhlášek a nařízení obce nebo kraje, tedy právních předpisů vydávaných obcemi nebo kraji, subjektem právotvorným stát. Adresátem právní normy je ten, komu je právní norma určena, kdo má v důsledku existence právní normy konkrétní oprávnění nebo povinnost, případně ve vztahu ke komu je právní normou založen jiný následek, a kdo tedy ve skutečném světě právní normu realizuje uplatněním své vůle určitým způsobem jednat. Adresátem právní normy tak může být jen ten, kdo je schopen projevit svou vůli uplatnit své oprávnění nebo splnit svou povinnost. Adresátem právní normy tak mohou být lidé nebo právnické osoby soukromého i veřejného práva, tedy i stát.

Každá právní norma má neomezený počet adresátů, pokud jde o povinnost takovou normu neporušovat, tedy tato povinnost se uplatní *erga omnes*. Současně však se právní norma zpravidla neomezuje jen na povinnost neporušovat ji, ale ukládá i jinou povinnost nebo přiznává oprávnění. Zde však již nemusí být okruh adresátů neomezený, ale adresáti právní normy mohou být určeni prostřednictvím obecných znaků v právní normě vyjádřených.

Právní norma bez existence právotvorného subjektu nemůže existovat, neboť v takovém případě není ten, kdo je oprávněn právní normu vytvořit a vtělit do ní svou vůli, jak se má adresát právní normy chovat. Není-li adresáta právní normy, neměla by právní norma na koho působit a nemohla by tak být realizována ve skutečném světě.

Druhým prvkem právní normy je **objekt** nebo také předmět, tedy to, co je právní normou regulováno. Právní normy mohou fakticky regulovat jen jediný objekt, a to lidské chování, byť tak nemusí činit přímo, ale může k takové regulaci docházet ve spojení s jinou právní normou. Jen konkrétním lidským chováním se totiž může existence právní normy projevit ve vnějším světě. Upravuje-li tedy právní norma např. právní skutečnosti nebo subjekty práva, sama o sobě důsledky ve vnějším světě nevyvolá, ale taková právní norma může být podmínkou, která je nezbytná k naplnění jiné právní normy. Příkladem takové normy může být § 23 občanského zákoníku, podle kterého „Člověk má právní osobnost od narození až

do smrti.“. Touto normou se vlastně zakládá způsobilost člověka mít v mezích právního řádu práva a povinnosti, tedy chovat se ve vnějším světě s právními důsledky. Tato norma tedy sice chování člověka nereguluje, ale je základním předpokladem toho, aby se lidské chování právem předpokládaným způsobem projevilo. Lze samozřejmě regulovat jen takové lidské chování, které je vůlí člověka ovlivnitelné, neboť jen takové chování může směřovat k naplnění právní normy.

Posledním prvkem právní normy je **obsah**, který (právně i logicky) spojuje adresáta právní normy s jejím objektem. Právo tvůrce tak fakticky určuje, jakým způsobem má adresát právní normy realizovat její objekt, tedy jakým způsobem se má realizovat právní normou stanovené chování. Fakticky se tak může jednat například o příkaz, zákaz nebo dovolení.

**Modalita** právní normy je způsob, jakým se reguluje lidské chování, aby bylo dosaženo účelu právní normy, tedy toho, co právní norma předpokládá, že býtí má. Právo tvůrce vyjadřuje v právní normě modalitu objektivní v podobě příkazu, zákazu nebo dovolení. Z hlediska adresáta právní normy je pro něj založeno oprávnění nebo povinnost, tedy subjektivní modalita.<sup>61</sup> O subjektivních modalitách bylo již pojednáno na jiném místě (kap. 1.4.1). Zbývá tedy podrobněji pojednat ještě o objektivních modalitách a jejich vzájemných vztazích. **Příkaz** vyjadřuje pozitivní povinnost subjektu, tedy chování, které je od subjektu povinnosti vyžadováno. **Zákaz** vyjadřuje negativní povinnost subjektu, tedy chování, kterého se nesmí subjekt takové povinnosti dopustit. **Dovolení** na rozdíl od příkazu a zákazu nevyjadřuje povinnost subjektu, ale jeho oprávnění. Explicitně vyjádřené dovolení nevyklučuje samo o sobě možnost subjektu jednat jiným způsobem, jeho účelem je však zpravidla vyjádřit, že určité chování má vyšší hodnotu. Dovolení však může být provázeno zákazem jiného chování. Implicitně je dovolení obsaženo v příkazu, neboť příkázané jednání je současně dovolené, je však rovněž jediné možné. Ve vztahu k dovolení nezakázaného jednání je třeba zmínit zásadu legální licence (viz kap. 1.4.1), která je v právním řádu výslovně upravena. Dovolení pak může vyplynout i z mlčení, tedy z toho, že právo některé skutečnosti vůbec neupravuje.

Příkázané jednání je jedním dovoleným (a jediným možným), zakázané jednání je naopak jedním nedovoleným. Příkaz a zákaz jsou pak vzájemně neslučitelné modalities, nelze příkazat něco, co je zakázané (a opačně). Dovolení určitého chování (tedy vyjádření, že takové chování je žádoucí) je neslučitelné se zákazem takového chování, dovolení však může být doplněno zákazem jiného chování, které je nežádoucí. V případě příkazu, tedy jediného možného chování, již zákaz jiného chování nedává logický smysl, neboť takový zákaz je v příkazu implicitně obsažen.

---

<sup>61</sup> GERLOCH, A. *Teorie práva*. 8. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021, s. 34.

### 1.4.2.3 Struktura právní normy

Právní norma se skládá z jednotlivých částí (elementů), které jsou v rámci právní normy logicky provázány. Skládá se z hypotézy, dispozice a sankce. Mohlo by se tedy jevit, že má právní norma trichotomickou strukturu. **Hypotéza** vyjadřuje podmínky, za nichž nastupuje dispozice, vymezuje i adresáty právní normy a další podmínky její působnosti. Podmínky stanovené hypotézou tak mají deskriptivní charakter. **Dispozice** stanovuje pravidlo chování, které nastane v případě, že dojde k naplnění podmínek hypotézy. Dispozice tedy představuje esenciální součást právní normy, neboť bez dispozice (tedy pravidla chování) by chyběl základní znak právní normy, její normativnost. **Sankce** vyjadřuje následek pro případ, že není splněna dispozice právní normy. Obsahuje-li právní norma sankci, pak se neuplatní vždy, ale jen v případě nedodržení dispozice. Z tohoto pohledu se tedy právní norma jeví jako tetrachomická, neboť jsou-li splněny podmínky dispozice, uplatní se hypotéza. Až pro případ, že není splněna dispozice, uplatní se sankce. Představa o trichotomické (nebo tetrachomické) struktuře právní normy však není přijímána všude obecně, lze se setkat i se strukturou klasické právní normy vyjádřenou částí podmínkovou a částí následkovou<sup>62</sup>.

Právní normy pak podle vyjádření hypotézy členíme na **podmíněné**, tedy ty, které mají hypotézu vyjádřenu, a **nepodmíněné**, tedy ty, které hypotézu neobsahují. Právní normy, které obsahují sankci se označují jako **perfektní**, ty, které sankci neobsahují, jsou normami **imperfektními**. Norma, které obsahuje jen dispozici, je tedy normou nepodmíněnou imperfektní, norma, která obsahuje všechny tři prvky, je pak normou podmíněnou perfektní. V této souvislosti je třeba si uvědomit, že celá právní norma nemusí být nutně tvořena jen jednou větou nebo obsažena jen v jednom ustanovení. V rámci struktury právního předpisu může být například obvyklé, že sankce v podobě přestupků jsou obsaženy na jiném místě, než je obsažena hypotéza a dispozice normy.

Příkladem podmíněné perfektní normy je § 145 zákona č. 90/2012 Sb. o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), podle kterého „*Vznikne-li rozdělením podílu ve společnosti nový podíl, musí být zachována nejnižší výše vkladu požadovaná tímto zákonem nebo společenskou smlouvou; k rozdělení podílu v rozporu s tím se nepřihlíží.*“. Modře je zde vyznačena hypotéza, zeleně dispozice a červeně sankce.

Mimo právních norem, jejichž struktura je složena z hypotézy, dispozice a sankce, nebo tedy přinejmenším dispozice, jinak též právní normy s klasickou strukturou, rozlišujeme ještě právní normy s odlišnou strukturou, které jsou někdy označovány jako právní normy s neklasickou strukturou.

Mezi normy s neklasickou strukturou patří zejména normy **kolizní**. Kolizní norma obecně nestanovuje pravidlo chování, ale řeší situaci, jakého právního řádu se použije pro řešení konkrétního případu. Taková kolizní norma je tvořena **rozsahem**, který vymezuje podmínky,

<sup>62</sup> HARVÁNEK, J. a kol. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 178.

a **navázáním**, které určuje právní řád, kterého se pro řešení případu použije.<sup>63</sup> Příkladem takové kolizní normy může být § 48 odst. 1 zákona č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém, podle kterého „*Způsobnost osoby uzavřít manželství, jakož i podmínky jeho platnosti se řídí právním řádem státu, jehož je tato osoba občanem.*“.

Odlíšnou strukturu mají i normy **teleologické** (finální), které jsou vyjádřeny stanovením cíle, kterého má být dosaženo.

#### 1.4.2.4 Působnost právních norem

Z hlediska působnosti, to znamená rozsahu aplikace právní normy, lze u právních norem rozlišovat jejich působnost věcnou, územní (místní), osobní (personální) a časovou (temporální). Z toho, jakou má norma působnost, vyplývají podmínky, za kterých může právní norma ovlivnit chování jejího adresáta, respektive i to, kdo je jejím adresátem.

Z hlediska rozsahu věcné, územní, osobní a časové působnosti pak lze u všech těchto rozlišovat působnost obecnou, zvláštní a výjimečnou<sup>64</sup>. **Obecná působnost** má nejširší rozsah a je fakticky limitována dosahem právotvůrce, tedy především územím, na kterém se určitý právní řád uplatňuje. Příkladem vyjádření takovéto obecné působnosti může být císařský patent č. 946/1811 ř. z., v jehož uvozovací části v odstavci 3 je stanoveno: „*Když se takto k opravě tohoto tak důležitého odvětví zákonodárství užilo mínění znalců a zkušeností z praxe nabytých, rozhodli jsme se nyní tento obecný zákoník občanský pro veškeré naše německé dědičné země vyhlásiti a naříditi, aby ho 1. lednem 1812 počalo býti používáno.*“.

**Zvláštní působnost** znamená, že je působnost právní normy v některé části nebo ve všech omezená. Pravidlem bývá omezení působnosti osobní nebo věcné, není však vyloučeno omezit ani působnost územní (např. právní předpisy vztahující se k národním parkům, chráněným krajinným oblastem, lázeňským místům nebo vojenským újezdům) nebo časovou (např. zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (tzv. pandemický zákon), který v ustanovení o účinnosti v § 22 odst. 2 stanoví: „*Ustanovení § 1 až 8a pozbývají platnosti uplynutím dne 30. listopadu 2022.*“).

**Výjimečná působnost** pak vyjadřuje exempci, tedy okruh věcí, území, osob nebo i dobu, na které se právní norma nevztahuje. Příkladem může být § 1 odst. 2 zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), podle kterého: „*Tento zákon se nevztahuje na právní vztahy související s úpravou podmínek vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti na území České republiky. Tím není dotčena úprava stanovená přímo použitelným předpisem Evropské unie v oblasti volného pohybu pracovníků.*“.

<sup>63</sup> Např. KUČERA, Z. *Mezinárodní právo soukromé*. 6. vydání. Brno: Doplněk, 2004, s. 105-108.

<sup>64</sup> ŠKOP, M., SMEJKALOVÁ, T., ŠTĚPÁNÍKOVÁ, M. *Teorie práva. Průvodce studiem*. Dostupné na: [https://is.muni.cz/do/law/stud/el/teorie\\_prava/docs/teorie\\_prava\\_pruvodce\\_studiem.pdf](https://is.muni.cz/do/law/stud/el/teorie_prava/docs/teorie_prava_pruvodce_studiem.pdf) [cit. dne 16.7.2025], s. 106-107.

**Věcná působnost** právní normy vymezuje skutkové charakteristiky případů, které právní norma upravuje, tedy pro jakou skutkovou podstatu se takové normy použije. Podle tohoto kritéria pak lze rozlišovat právní **normy obecné a speciální**. Znakem právní normy je její obecnost, tedy ani právní norma speciální nesmí tento svůj charakter ztratit, přesto vymezuje po věcné stránce užší okruh než norma obecná. S ohledem na zásadu bezrozpornosti právního řádu je třeba v této souvislosti upozornit, že upravuje-li speciální právní norma skutkovou otázku jinak než právní norma obecnější, a mají-li tyto právní normy stejnou sílu, platí zásada *lex specialis derogat legi generali*.

**Územní působnost** vyjadřuje, na jakém území bude právní norma vyvolávat své následky. Obecně se územní působnost právní normy kryje s působností právo tvůrce. Právní normy tak můžeme v obecné podobě odvodit od státu jakožto právo tvůrce, pak se bude jednat o právní normy s celostátní působností, nebo např. od orgánů územní samosprávy, v takovém případě se bude jednat o normy místní (krajské, obecní). Jak v případě norem celostátních, tak norem místních může právo tvůrce jejich územní působnost ještě omezit. V případě norem celostátních se tak děje pravidelně v případě specifických oblastí, např. chráněných přírodních území nebo vojenských areálů. V úvahu přichází i situace použití právní normy mimo území státu. Mimo území státu může působnost právní normy dopadat na konkrétní osoby nikoliv v rámci principu teritoriality, ale v rámci **principu personality** (státní občanství nebo sídlo právnické osoby). Aplikace takových norem bývá zpravidla zajištěna mezinárodní smlouvou nebo v rámci kolizních norem jiného státu. Specifická je pak situace v oblasti aplikace norem trestního práva u trestných činů spáchaných v cizině, kde se vedle principu personality uplatňují i zásady registrace, ochrany, univerzality a subsidiární univerzality. S kolizní úpravou u soukromoprávních vztahů s mezinárodním prvkem souvisí i otázka možnosti volby rozhodného práva.

**Osobní působnost** právní normy vymezuje osoby, na něž bude právní norma dopadat. V souvislosti s osobní působností je třeba si uvědomit, že i pro osobní působnost platí, že právní norma je obecné pravidlo chování. Nedůvodné vynětí z působnosti právní normy nebo její omezení ve vztahu k určitým, byť obecně vymezeným osobám, by bylo možno pokládat za porušení zásady rovnosti před zákonem. Ve vztahu k osobní působnosti právní normy je tak třeba vždy vážit, zda její omezení může s ohledem na tento princip obstát. Vymezení osobní působnosti jako zvláštní je zpravidla odůvodněno konkrétními vlastnostmi určitých osob, jako je věk nebo profese. V souvislosti s osobní působností je však třeba zmínit i otázku vynětí z působnosti právní normy, tedy výjimečný rozsah osobní působnosti. Zde se pak lze setkat s pojmem **imunita**, kdy tedy dojde k vyloučení určitého okruhu adresátů z působnosti právní normy. Můžeme pak rozlišovat imunitu hmotněprávní (absolutní), jinak též **indemnitu**, kdy je subjekt zcela vyňat z působení právní normy, nebo procesní (relativní), kdy dochází jen k úpravě procesního režimu (např. je třeba souhlasu příslušné komory zákonodárského sboru k trestnímu stíhání jejího člena). Možné je se rovněž setkat s **exempcí** z působnosti určitého orgánu k vynucení právní normy a svěřením tohoto vynucení orgánu jinému. I zde je však nutno důsledně vážit otázku rovnosti adresátů právní normy před zákonem. Posledním okruhem, který je třeba v rámci osobní působnosti

právní normy zmínit, je vzájemný vztah postavení občanů a cizinců. Cizinci obecně podléhají na území státu stejné právní úpravě jako občané státu s výjimkou případů, kdy jsou konkrétní práva nebo povinnosti svěřeny právě občanům. V případě povinnosti se může jednat např. o brannou povinnost, v případě oprávnění např. o volební právo (v některých případech však bývá volební právo svěřeno i cizincům, např. tam, kde to plyne z práva Evropské unie).

**Časová působnost** právní normy vymezuje dobu, po kterou je schopna vyvolávat následky v normě obsažené, tedy ovlivňovat konkrétní lidské chování. V „životě“ právní normy lze spatřovat několik okamžiků – její schválení, platnost, účinnost a její zánik. Schválení právní normy vyjádřené v rámci formálního pramene práva je výsledkem regulovaného procesu jejího schvalování k tomu příslušným orgánem nadaným právo tvornou autoritou v užším smyslu slova, tedy právní normu vydat (schválit). Schválením formálního pramene práva (v písemné podobě), který sice vyjadřuje vůli právo tvůrce, ale ještě právní norma nevzniká, neboť nesplňuje všechny formální a materiální znaky právní normy, především ještě nebyla publikována a není obecně právně závazná. Právní norma tedy musí být v rámci formálního pramene práva předepsaným způsobem vyhlášena – pro většinu našich formálních pramenů práva platí publikace ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. Co se rozumí vyhlášením právního předpisu, je upraveno v § 10 odst. 1 zákona 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv), podle kterého se za normálních okolností *„Vyhlášením aktu ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv se rozumí zpřístupnění částky, v níž je akt obsažen, s využitím elektronického systému Sbírky zákonů a mezinárodních smluv.“* Okamžikem, kdy dojde k publikaci právního předpisu, stává se v něm vyjádřená právní norma seznatelnou pro své adresáty. S publikací formálního pramene práva – právního předpisu – spojujeme jeho **platnost**, tímto okamžikem se totiž právní předpis stává součástí právního řádu, jehož součástí se tak stává i právní norma, která je v právním předpise obsažena. Přesto však ani publikací nevzniká obecná právní závaznost právní normy, její okamžik totiž plyne právě z obsahu právní normy a označuje se jako její **účinnost**. Až účinností vzniká kompletní právní norma, která je způsobilá ve vnějším světě vyvolat v ní obsažené následky, tedy ovlivnit lidské chování. Jen v takovém případě můžeme hovořit o právní normě. Mezi dobou platnosti právní normy a dobou její účinnosti zpravidla uplyne různě dlouhá doba, kterou označujeme jako **legisvakanční doba**. Ta slouží především k tomu, aby se adresáti právní normy mohli s jejím obsahem řádně seznámit před tím, než bude právní norma způsobilá regulovat jejich chování. Ani to však není úplně přesné, neboť ani nabytím účinnosti nemusí být právní norma schopna ovlivnit chování lidí, protože společenské prostředí ještě nemusí být na její aplikaci plně připraveno. Je tedy nanejvýše žádoucí u právních norem důsledně zvažovat, kdy stanovit okamžik nabytí jejich účinnosti, aby se nerozcházel jejich účinnost právní a sociální. K platnosti a účinnosti právních předpisů, respektive právních norem v nich obsažených blíže viz kap. 2.2.

Jako čistě teoretickou je možné položit si otázku, kdy nabývá účinnosti ustanovení právního předpisu o jeho účinnosti. To totiž vyjadřuje, od kdy je právní norma způsobilá ovlivňovat lidské chování. Logicky by pak toto ustanovení mohlo dost obtížně regulovat samo sebe, svou účinnost by nemohlo stanovit, pokud by již samo účinné nebylo. Postačí tedy konstatovat, že účinnost ustanovení o účinnosti, které samo o sobě nepředstavuje bez spojení s jiným ustanovením právního řádu právní normu, je totožná s platností právního předpisu.

Právní norma nemusí existovat věčně a v určitém okamžiku může zaniknout. Zánik právní normy může být vyjádřen přímo v právní normě, v takovém případě zaniká právní norma z vnitřních důvodů. To však nebývá pravidlem, neboť i u časového působení právní normy se na počátku spíše předpokládá její obecné, časově neurčité působení. Častější jsou tak důvody zániku právní normy dané vnějšími okolnostmi. V souvislosti s derogací právní normy se lze setkat s pojmy **abrogace**, tedy úplné zrušení právní normy, a **obrogace**, tedy nahrazení právní normy právní normou jinou, jinak též její novelizace. Derogace může být výslovná, výslovně je tedy upravena ve formálním prameni práva. Protože však právní řád jakožto soubor právních norem musí být bezrozporný, musí existovat rovněž pravidla, jak určit právní normu, která vyvolává své účinky v případě, kdy vedle sebe existuje více právních norem upravujících stejnou věc a jsou vzájemně rozporné. V takovém případě se uplatní obecné právní principy derogace mlčky, tedy především „*lex superior derogat legi inferiori*” pro normy s různou právní silou, a dále „*lex posterior derogat legi priori*” a „*lex specialis derogat legi generali*” pro normy se stejnou právní silou. K těmto principům však nemusíme nutně přistupovat jako k principům derogačním, ale i jako k principům interpretačním<sup>65</sup>.

Právní norma, i když není derogována, se může stát obsoletní, tedy vyjít z užívání, neboť například může ztratit své adresáty nebo svůj objekt, neboť chování, které upravuje, nebude nadále možné.

Právní norma z časového hlediska působí do budoucna. K problematice retroaktivity právních norem blíže viz kap. 2.3.

#### 1.4.2.5 Hierarchie právních norem

Struktura právního řádu je vyjádřena hierarchií právních předpisů jakožto formálních pramenů práva z hlediska jejich právní síly. Právní předpis jakožto formální pramen práva, který vyjadřuje v písemné podobě obsah právních norem, tak fakticky vytváří i hierarchii právních norem z hlediska jejich právní síly.

---

<sup>65</sup> K tomu blíže viz ŠKOP, M., SMEJKALOVÁ, T., ŠTĚPÁŇKOVÁ, M. *Teorie práva. Průvodce studiem*. Dostupné na [https://is.muni.cz/do/law/stud/el/teorie\\_prava/docs/teorie\\_prava\\_pruvodce\\_studiem.pdf](https://is.muni.cz/do/law/stud/el/teorie_prava/docs/teorie_prava_pruvodce_studiem.pdf) [cit. dne 16.7.2025], s. 126-117.

Na tomto místě se tak omezíme především na konstatování, že norma nižší právní síly nesmí odporovat normě vyšší právní síly, stejně jako že normou nižší právní síly nemůže být rušena právní norma vyšší právní síly.

Právní normy můžeme rozlišit na právní normy **originární** (původní), které nejsou odvozeny od jiné právní normy, a **derivativní** (odvozené), které mají zpravidla prováděcí charakter k jiné právní normě a od ní se odvozují. Právní normy původní jsou obsaženy v ústavních zákonech a v obecně závazných vyhláškách obcí a krajů, zpravidla pak též v zákonech a zákonných opatřeních Senátu. Nemusí tomu tak být ovšem vždy, i norma obsažená v zákoně se může odvozovat od právní normy obsažené v ústavním zákoně, nebo může mít zákon adaptační charakter k přímo použitelnému předpisu Evropské unie, u takového zákona je pak otázkou, do jaké míry je potřeba existence takové právní normy vyvolána právě přímo použitelným předpisem Evropské unie. Druhým kritériem třídění právních norem může být z tohoto pohledu dělení na právní normy primární, mezi které řadíme ústavní zákony, zákony, zákonná opatření Senátu a obecně závazné vyhlášky obcí, a sekundární, kam řadíme nařízení vlády a právní předpisy vydané podle čl. 79 odst. 3 Ústavy, tedy např. vyhlášky vydávané ministerstvy. Zákony tvoří v kontinentální právní kultuře základ právního řádu a sekundární právní předpisy jsou od nich odvozeny, tedy ve vztahu k nim platí princip svrchovanosti zákona.

V souvislosti s hierarchií právních norem je třeba ještě upozornit na čl. 10 Ústavy, podle kterého „*Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.*“, stejně jako na vztah k právu Evropské unie – k tomu blíže kap. 4 a 7.

#### 1.4.2.6 Druhy právních norem

Právní normy lze třídit a klasifikovat z nejrůznějších hledisek. Klasifikační systémy právních norem nejsou samoúčelné, jejich smyslem je usnadnit orientaci v právním řádu, zjednodušit interpretaci právních předpisů a usnadnit poznání obsahu právních norem. Ze správně určeného druhu právní normy pak mohou v některých případech vyplynout logické závěry pro aplikaci právní normy, tedy jaké chování taková norma umožňuje nebo vyžaduje. Jednotlivé druhy právních norem mají v řadě případů své logické vztahy, zařazení normy do jednoho druhu například může vylučovat zařazení do jiného. I při tvorbě práva má klasifikace právních norem svůj význam, neboť umožňuje určit vhodnou legislativní techniku a jazykové vyjádření právní normy.

Některé možné způsoby klasifikace právních norem již byly uvedeny v předchozím textu, a to především klasifikace podle struktury právní normy na normy **podmíněné a nepodmíněné, perfektní a imperfektní** nebo normy **s klasickou a neklasickou strukturou**, podle použité modality dispozice normy se normy dělí **na zakazující,**

**příkazující a dovolující.** V předchozím textu bylo uvedeno i třídění norem **podle jejich hierarchie.**

Předně rozlišujeme normy **hmotněprávní**, které v zásadě stanovují, jaká subjektivní práva nebo povinnosti má adresát právní normy, a **procesní**, které určují, jakým způsobem lze subjektivní práva uplatnit a domoci se jich a jak je tento postup uplatnění práva realizován.

Poměrně složitým kritériem třídění právních norem je jejich dělení na normy **soukromoprávní** a normy **veřejnoprávní**. Pro jejich rozlišení byla vypracována řada teorií, připomeňme alespoň teorii zájmovou (vycházející od Ulpiana a navazující na zájem jednotlivců v kontrastu se zájmem státu), subordinační (vycházející z nadřazenosti a podřazenosti subjektů nebo jejich rovnosti) nebo teorii organickou.

Podle povahy hypotézy právní normy rozlišujeme právní normy **obecné** a **zvláštní** (speciální), kdy norma zvláštní upravuje pro některé případy, které svou povahou spadají pod normu obecnou, jiný právní následek, než stanoví norma obecná. Pro určení právního následku se v takovém případě podle zásady *lex specialis derogat legi generali* uplatní právě norma zvláštní. Je-li právní norma vyjádřena obecně, kdy není limitována omezením na konkrétní případy, lze ji označit jako právní normu **abstraktní**, jsou-li naopak v právní normě obsaženy omezující podmínky jejího použití vyjmenováním konkrétních okolností, hovoříme o právních normách **kazuistických**. Stále však platí, že materiálním znakem právní normy je její obecnost, tedy ani norma kazuistická nemůže upravovat konkrétní případ nebo situaci, ale předem neurčený okruh případů.

Po adresátu právní normy je vždy vyžadováno, aby určil, zda lze konkrétní skutkové okolnosti podřadit pod právní normu. Podle míry nezbytného uvážení lze rozlišovat právní normy **relativně abstraktní**, které dávají svému adresátu větší prostor pro uvážení než právní normy **relativní konkrétní**, a to zejména tím, že užívají neurčitých právních pojmů.

Obsahuje-li právní norma v některé své strukturální části výčet, může se jednat buď o výčet **taxativní**, tedy úplný, který umožňuje v rámci aplikace právní normy pracovat jen s prvky obsaženými v tomto výčtu, nebo o výčet **demonstrativní**, tedy příkladný, který při aplikaci právní normy umožňuje využít i prvků ve výčtu neobsažených. Demonstrativní výčet však zpravidla bývá doplněn obecným vymezením, z něhož demonstrativní výčet vychází a které jej fakticky může limitovat na z hlediska možností aplikace právní normy výčet s omezeným množstvím prvků. Samostatný demonstrativní výčet není vhodný pro stanovování povinností nebo úpravu sankcí, a s ohledem na princip enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí ani pro úpravu působnosti a pravomoci orgánů veřejné moci. Výčet může být **kumulativní**, tedy všechny v něm uvedené prvky musí nastat současně, nebo **alternativní**, kdy pro aplikaci právní normy postačuje naplnění jen některého z v něm uvedených prvků. Kumulativní výčet bývá vyjádřen spojkou „a“ mezi jeho posledními dvěma prvky, alternativní pak spojkou „nebo“. Může být rovněž nezbytné vyjádřit, aby aplikována byla právě jen jedna z uvedených variant, v takovém případě je nezbytné vyjádřit to výslovně. Použití gramatických pravidel může být s ohledem na legislativní pravidla vlády a psaní čárky před spojkou „nebo“ dosti komplikované.

Právní normy **kogentní** (*imperativní*) jsou takové, které nedávají jejich adresátům prostor pro jejich modifikaci v rámci uplatnění jejich vůle. Adresát právní normy se tedy musí chovat, jak mu stanoví právní norma, realizuje tak vůli právotvůrce. Oproti tomu právní norma **dispozitivní** (*supletivní*) je podpůrná, dává tedy adresátům právní normy prostor upravit si uplatněním vlastní vůle pravidla chování odchylně od způsobu, kterým je upravuje právní norma dispozitivní. Adresáti právní normy tak mají prostor vytvořit si vlastní autonomní právo. Pokud tak neučiní, uplatní se dispozitivní právní norma, která tak zpravidla stanoví pravidlo chování podpůrně pro případ, že si adresáti právní normy své chování neupraví. Dispozitivní právní normy se využívají především v právu soukromém, neznamená to však, že by nebylo možné využít je i v rámci práva veřejného.

V souvislosti s normami kogentními a dispozitivními v soukromém právu je možné upozornit např. na § 1 odst. 2 občanského zákoníku, podle kterého „*[n]ezakazuje-li to zákon výslovně, mohou si osoby ujednat práva a povinnosti odchylně od zákona; zakázána jsou ujednání porušující dobré mravy, veřejný pořádek nebo právo týkající se postavení osob, včetně práva na ochranu osobnosti.*“. Dispozitivnost právní normy lze zpravidla určit i z použitých obrátů zdůrazňujících možnost odchylného ujednání např. „*nedohodnou-li se jinak*“, „*neujednají-li si jinak*“, „*nestanoví-li společenská smlouva jinak*“. Jako příklad je možné uvést § 198 odst. 2 zákona o obchodních korporacích, který stanoví, že „*[z]anikne-li právnická osoba, která je jednatelem, s právním nástupcem, stává se jednatelem její právního nástupce, nestanoví-li společenská smlouva jinak.*“. V ustanovení vyjádřená právní norma se tak aplikuje v případě, že společenská smlouva nestanoví jinak.

Spojení slov „*nedohodnou-li se*“ ale může mít zcela odchylný význam, právní norma nemusí stanovit pravidlo, ale naopak postup, jak dohodu nahradit. Např. § 893 občanského zákoníku stanoví, že „*[n]edohodnou-li se rodiče, který z nich dítě při právním jednání zastoupí, rozhodne soud na návrh rodiče, který z rodičů bude za dítě právně jednat a jakým způsobem.*“. Právní norma sama o sobě má sice podpůrný charakter, neobsahuje však pravidlo pro případ, že nedojde k dohodě, místo toho stanoví postup, jak dohodu nahradit, a to rozhodnutím soudu.

Právní normy odkazující a blanketové mají za cíl spojit část právní normy s její další částí, která však je obsažena v jiné části téhož právního předpisu nebo v jiném právním předpise. Právní normy **odkazující** odkazují na konkrétní právní předpis nebo jeho část, **blanketové** právní normy pak obecně na jiný právní předpis bez jeho bližší specifikace.

**Kompetenční** právní normy vymezují pravomoc a působnost orgánů veřejné moci. Klíčové kompetenční normy bývají obsaženy v ústavách. Kompetenční normy jsou obsaženy např. v zákoně č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, který se jinak též označuje jako kompetenční zákon. Kompetenční normy jsou obsaženy i v řadě dalších právních předpisů, např. v § 200 odst. 1 zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon, se stanoví, že „*Úřad vykonává kontrolu dodržování tohoto zákona, právních předpisů vydaných k jeho provedení a závazků plynoucích z mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána, pokud se vztahují k mírovému využívání jaderné energie*

*a ionizujícího záření, naplňování rozhodnutí vydaných na základě tohoto zákona a plnění povinností stanovených zákonem o metrologii v případě měřidel určených nebo používaných pro měření ionizujícího záření a radioaktivních látek.“.*

Právní normy **zmocňovací** zakládají jinému orgánu než zákonodárnému sboru právo vydávat podzákoné právní předpisy. Zmocnění může být **generální**, kdy konkrétní orgán má zmocnění ve všech vymezených případech, nebo **konkrétní**, kdy se konkrétnímu orgánu dává takové oprávnění jen pro určitý případ. Příkladem generálního zmocnění je čl. 78 Ústavy, podle kterého „*[k] provedení zákona a v jeho mezích je vláda oprávněna vydávat nařízení.“*. I konkrétní zmocnění mají svůj základ v Ústavě, a to v čl. 79 odst. 3, podle kterého „*[m]inisterstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.“*. Vedle tohoto ústavního zmocnění pak musí být jejich pravomoc vydat podzákoný právní předpis obsažena ještě v příslušném zákoně, který má být takovým podzákoným předpisem proveden, např. v § 42 odst. 1 zákona č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o vinohradnictví a vinařství), je stanoveno, že „*Ministerstvo vydá vyhlášky k provedení § 4 odst. 4, § 6 odst. 4, § 11 odst. 3, § 12 odst. 7, § 14b, § 16 odst. 4 a 11, § 23 odst. 14, § 26 odst. 12, § 27 odst. 14, § 28 odst. 8, § 30 odst. 6 a § 37 odst. 10.“*. Zákonnou delegaci nemůže zmocněný orgán dále přenést.

V souvislosti s konkrétním zmocněním vyvstává teoretická otázka, jaký je charakter zmocnění, které je obsaženo v „běžném“ zákoně a zmocňuje vládu k vydání nařízení. Vláda má totiž generální oprávnění k vydání nařízení k provedení jakéhokoliv zákona v jeho mezích. Takové konkrétní zmocnění má bezesporu funkci zdůraznění, že konkrétní věc by vláda měla nařízením provést. Zajímavější situace však může nastat, pokud zákonodárce stanoví vládě v zákoně meze pro vydání takového nařízení, např. že takové nařízení vydá do 30. září na následující kalendářní rok. Zákonodárce tak zřejmě stanovuje meze, které by bylo třeba respektovat i v rámci využití generálního zmocnění.

Jako právní normy **operativní** se označují ty, které vymezují účinnost jiných právních norem. Operativní normou tedy je ustanovení o nabytí účinnosti, případně o pozbytí platnosti právního předpisu, respektive právních norem v něm obsažených. Operativní právní normou v širším smyslu slova pak je i norma derogační, neboť derogací se stanovuje, že jiná právní norma pozbývá platnosti, a novelizace, která rovněž zakládá derogaci původní právní normy a nahrazuje ji jinou její podobou.

Sama **účinná derogační norma nemůže být derogována**, neboť svou účinností naplnila svůj význam a vyčerpala se, derogovala jinou právní normu, která pak ani derogací derogační normy nemůže být obnovena. Derogovanou právní normu nelze obnovit jinak než aktivní činností právotvůrce, který ji znovu vydá.<sup>66</sup>

**Změna ustanovení o účinnosti**, dokud nevyvolá jím předvídané právní následky, je možná. Hovoříme pak o posunu účinnosti. S ohledem na zákaz retroaktivity nelze připustit posun

---

<sup>66</sup> K tomu např. KELSEN, H. *Všeobecná teorie norem*. Brno: Masarykova univerzita, 2000, s. 119-120.

účinnosti na dřívější den, než je den následující po dni, ve kterém taková změna byla vyhlášena. Výjimečně by k tomu mohlo dojít k okamžiku vyhlášením změny, a to tehdy, vydává-li se právní předpis v souvislosti s nouzovým stav, stavem ohrožení státu nebo válečným stavem anebo jedná-li se o zákonodárný proces ve stavu legislativní nouze.

O právních normách kolizních a teleologických již bylo v předcházejícím textu blíže pojednáno. Specifickým typem kolizní normy jsou některé **intertemporální** právní normy, které mohou mít stejnou strukturu jako právní norma kolizní, tedy rozsah a navázání. Příkladem takové intertemporální normy složené z rozsahu a navázání může být § 273 odst. 1 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, podle kterého, „*[p]okud došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona k zahájení zadávání veřejných zakázek, zadávání rámcových smluv, soutěže o návrh, řízení o přezkoumání úkonů zadavatele nebo řízení o správních deliktech před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže podle zákona č. 137/2006 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, dokončí se taková zadávání, soutěže anebo řízení podle zákona č. 137/2006 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.*“.

Zmínit je třeba ještě právní normy **doporučující**, které nestanoví závazné pravidlo chování, ale jen doporučení, jakým způsobem se chovat. O jejich povaze, zda se jedná o právní normy nebo nikoliv, se odborná literatura neshodne. Chybí u nich však znaky normativnosti a závaznosti jako materiální znaky právní normy. Fakticky tedy o právní normu nejde. V minulosti byl příkladem takové normy § 585 Obecného zákoníku občanského (ABGB), podle kterého, „*[k]do pořizuje ústně, musí prohlásiti svoji poslední vůli vážně před třemi způsobilými svědky, kteří současně jsou přítomni a jsou s to potvrditi, že nepřihodil se v osobě zůstavitelově podvod nebo omyl. Není sice nezbytné, ale jest opatrné, aby svědkové buď všichni společně nebo každý zvláště zůstavitelův projev pro usnadnění paměti buď sami si zaznamenali anebo dali pokud možno nejdříve zaznamenati.*“.<sup>67</sup> Svědkové tedy nemají povinnost zaznamenat si poslední vůli testujícího, ale je jim to jako rada doporučeno. S doporučeními se lze setkat i v současném právním řádu, kdy např. v příloze č. 3 k vyhlášce č. 8/2021 Sb., o Katalogu odpadů a posuzování vlastností odpadů (Katalog odpadů), se v bodě 7 mimo jiné uvádí: „*Doporučuje se pravidelně provádět zkoušku s referenční látkou.*“ V § 14 odst. 6 vyhlášky č. 208/0224 Sb., o minimálních standardech pro ochranu hospodářských zvířat, se mimo jiné stanoví, že „*[p]ři stavbě kotců lze použít dřevěnou konstrukci, stěny kotců musí být pro jeleny alespoň 1,8 m vysoké a do výše 1 m pevné, zbývající část stěn může být z pletiva, pro daňky se doporučuje používat pevné celé stěny.*“.

### 1.4.2.7 Právní principy

Právní principy představují z práva vycházející základní ideje a hodnoty, myšlenky a východiska, na kterých je právní řád postaven. Lze v nich tedy nalézt znak normativnosti.

---

<sup>67</sup> KNAPP, V. *Tvorba práva a její současné problémy*. Praha: Linde Praha, a.s., 1998, s. 42-43.

Jejich poznání je však složitější než v případě právních norem, neboť vyplývají z práva jako celku.

Právní principy mohou být vyjádřeny v právních předpisech výslovně, a to zpravidla v podobě obecných zásad, častěji však plynou z právního řádu jako celku a vztahů jeho jednotlivých částí. Pro právní principy jakožto nosné ideje práva platí, že je třeba je vzájemně poměřovat. Nelze vycházet z jednoduchých pravidel přednosti, jako je tomu u právních norem.

Nelze říct, že by právní principy byly svým charakterem vždy obecné, byť tomu tak zpravidla bude, neboť představují nosné hodnotové ideje práva, např. právní jistota nebo legitimní očekávání. I mezi právními principy však bude možné nalézat principy konkrétnější, např. přiměřenost legisvakance nebo publikace právních předpisů.

I v rámci tvorby práva se uplatňuje řada principů, které jsou někdy výslovně zakotveny v právním řádu (např. princip publikace), obecně ale plynou z právního řádu jako celku. Z principů, které se uplatňují v rámci tvorby práva, lze pro příklad zmínit alespoň:

- a) **ústavnost a zákonnost**, tedy že tvorba práva se uskutečňuje postupy stanovenými na úrovni norem ústavního práva a v jejich mezích, právní normy jsou vyjádřeny formálními prameny práva a k jejich vydání jsou příslušné na ústavní úrovni určené orgány veřejné moci,
- b) **soulad s mezinárodně právními závazky**, kdy je nezbytné zohledňovat při tvorbě práva mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána, a rovněž závazky vyplývající pro Českou republiku z členství v mezinárodních organizacích,
- c) **kompatibilitu s právem Evropské unie**, kdy je nezbytné již v procesu tvorby práva zohledňovat požadavky práva Evropské unie, jeho stavbu a aplikační praxi,
- d) **svrchovanost zákona**, kdy delegovaná prováděcí právo tvorba musí mít svůj základ a meze v zákoně a musí pro ni existovat zmocnění (generální pro vládu v ústavě nebo konkrétní pro jiný orgán v ústavě a konkrétním zákoně), povinnosti lze ukládat jen na základě zákona a v jeho mezích a zřizovat orgány veřejné moci a upravovat jejich pravomoc a působnost lze výhradně zákonem,
- e) **bezrozpornost právního řádu**, která by měla být zajišťována v co nejvyšší možné míře již na úrovni tvorby práva, kdy je nezbytné jednotlivé právní normy posuzovat s ohledem na celý právní řád, zda se mohou stát jeho koherentní součástí, a případné rozpory je pak nezbytné odstranit,
- f) **kontinuitu**, kdy právní řád se vyvíjí, pomineme-li období převratů a radikálních změn, v určitém rozsahu kontinuální a očekávatelně, neboť právo tvorba předně vychází z důsledné analýzy společenských jevů a potřeby jejich regulace, nevzniká současně z ničeho, ale je pokračováním nějakého společenského vývoje, byť některé oblasti práva reagují, respektive musejí reagovat s ohledem na společenský vývoj

rychleji, např. oblast práva informačních technologií, umělé inteligence nebo finančních nástrojů, než jiné tradičně konzervativnější oblasti, např. právo rodinné,

- g) **zákaz retroaktivity**, který je stěžejní pro zajištění právní jistoty ve společnosti a akceptace právních norem (blíže viz kap. 2.3),
- h) **právní jistotu**, která je vedle zákazu retroaktivity zajišťována především stabilitou a bezrozporností právního řádu, neboť kontinuální proces neustálých změn, které navíc mnohdy vedou ke zcela protichůdným řešením, vyvolává značnou míru nejistoty u adresátů právních norem, kteří se pak komplikovaně přizpůsobují na jejich aplikaci, nestabilní právní prostředí pak vede k obtížnému společenskému přijetí takových právních norem,
- i) **legitimní očekávání**, které souvisí jak s principem právní jistoty, tak s principem kontinuity právního řádu, tedy adresát právní normy by měl mít možnost její existenci předvídat a neměl by být vystavován překvapivým řešením, neboť svou společenskou existenci zejména v klíčových oblastech zpravidla plánuje dlouhodobě dopředu v očekávání určitého vývoje právního řádu,
- j) **publikace právních předpisů**, kdy každá právní norma musí být vyjádřena písemně ve formálním pramenu práva a před tím, než začne být aplikována, publikována způsobem právem stanoveným,
- k) **přiměřenost legisvakance**, tedy zásada, že adresátu právní normy by měla být před okamžikem, než bude mít povinnosti přizpůsobit svoje chování právní normě, poskytnuta dostatečná doba na to, aby se s jejím obsahem seznámil a připravil se na její aplikaci, aby tedy právní a sociální účinnost právní normy mohly nastat pokud možno v jeden okamžik,
- l) **adresné derogace**, tedy aby bylo najisto postaveno, která právní norma pozbývá platnosti a k jakému okamžiku, když derogační ustanovení by mělo být vyjádřeno jednoznačným výčtem, nikoliv obecnou formulací např. ve znění „*platnosti pozbývají všechny dosavadní právní předpisy, které jsou s touto úpravou v rozporu*“.<sup>68</sup>

### 1.4.3 Právní předpis

Právní předpis představuje formální pramen práva, který zachycuje v písemné podobě obsah právní normy / právních norem. Pojem právní norma tedy není totožný s pojmem právní předpis, neboť právní norma sama o sobě má nehmotnou povahu a její obsah je nalézán interpretací textu právního předpisu.

---

<sup>68</sup> K tomu podrobněji CVRČEK F., NOVÁK F. a kol. *Legislativa. Teoretická východiska a problémy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 111-123.

Právní předpis lze tedy charakterizovat jako normativní právní akt vydaný k tomu zmocněným orgánem (právotvůrcem), který je písemný a vyhlášený zákonem stanoveným způsobem. Právní předpis, aby byl právním předpisem v materiálním smyslu, musí být nosičem právní normy.

Právní norma ve svém celku nemusí být vyjádřena jednou větou nebo jedním ustanovením zákona. V úvahu tak přicházejí zejména tyto varianty vztahu právní normy a právního předpisu:

- a) právní předpis obsahuje jednu úplnou právní normu (tato situace je výjimečná),
- b) právní předpis obsahuje více (úplných) právních norem,
- c) více právních norem je obsaženo ve svém celku ve více právních předpisech.

S ohledem na skutečnost, že právní předpis, aby byl právním předpisem, musí obsahovat právní normu s jejími znaky, právním předpisem nemohou být, byť by byly publikovány ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (nebo jiným predepsaným způsobem), akty, které neobsahují právní normu. Právním předpisem v materiálním smyslu tedy nebude např. zákon č. 292/2004 Sb., o zásluhách Edvarda Beneše, nebo zákon č. 94/2012 Sb., o zásluhách Václava Havla, neboť neobsahují žádnou právní normu, ale pouze hodnotící výrok. Stejně tak nemohou být právním předpisem akty, které mají jen jednorázový, ke konkrétní skutečnosti se vztahující charakter. Právní předpisem nemůže být ani akt, který nebyl vydán k tomu oprávněným orgánem. Z tohoto pohledu by právním předpisem nemohl být ani takový akt, u něhož legislativní proces trpěl zcela zásadními vadami, např. zákon by nebyl navržen tím, kdo má podle Ústavy zákonodárnou iniciativu, u zákona jiného navrhovatele, než vlády by nebylo vyžádáno stanovisko vlády k němu, zákon by nebyl postoupen k projednání Senátu nebo prezidentu republiky a rovnou by byl publikován a řada dalších.

Vedle právních norem může právní předpis obsahovat metanormativní ustanovení, kterými jsou např. preambule, principy, vysvětlující definice, explikace nebo legislativní zkratky. Vždy je však třeba hodnotit jejich obsah, neboť i tyto části právního předpisu mohou nést právní normu. Preambule mohou mít význam uvedení a vysvětlení právního předpisu, mohou však vyjadřovat i základní hodnoty, ze kterých právní předpis vychází, a nelze tak odhlédnout od jejich možné normativní povahy.

Právní předpisy představují v České republice hlavní pramen práva. Radíme sem ústavní zákony, zákony, zákonná opatření Senátu, nařízení vlády, právní předpisy správních úřadů nebo orgánů územních samosprávných celků v přenesené působnosti podle čl. 79 odst. 3 Ústavy, obecně závazné vyhlášky územních samosprávných celků a některá krizová opatření vlády podle krizového zákona, pokud je jejich obsah materiálně právním předpisem. K tomu blíže viz kap. 1.2 a kap. 2.1.

## 1.5 Základní principy tvorby právních předpisů

K některým obecným principům, které plynou z právního řádu jako celku a které se uplatňují v rámci tvorby práva, blíže viz kap. 1.4.2.7.

### 1.5.1 Zhodnocení nezbytnosti právní regulace

Procesu tvorby právních předpisů by měl předcházet **sběr relevantních informací**, na základě jejichž zhodnocení lze kvalifikovaně rozhodnout, zda určité vztahy je třeba právem regulovat či nikoli. **Právní regulace by měla být odůvodněná a nezbytná**, neboť stát by neměl právními předpisy stanovovat pravidla chování v těch oblastech života, kde to není nutné.<sup>69</sup>

Součástí návrhu právního předpisu proto musí být i jeho důvodová zpráva, resp. návrh právního předpisu musí být náležitě odůvodněn. To vyplývá jak z jednacího řádu Poslanecké sněmovny,<sup>70</sup> tak z Legislativních pravidel vlády.<sup>71</sup> **Odůvodnění právního předpisu** tím, že shrnuje jak platný právní stav, tak vysvětluje principy a nezbytnost nové právní úpravy, by mělo poskytnout orgánu, který je kompetentní k přijetí návrhu právního předpisu, dostatek informací nejen o obsahu navrhované právní úpravy, ale také o důvodech vedoucích k jeho přijetí.

Legislativní pravidla vlády, která upravují postup ministerstev a jiných ústředních správních úřadů při tvorbě právních předpisů, (blíže viz kap. 10.1.1) rovněž výslovně stanoví, že přípravě každého právního předpisu musí předcházet podrobná analýza skutkového a právního stavu a že je třeba zhodnotit nezbytnost rozšíření právní regulace nebo změny právního stavu. Ke splnění tohoto cíle slouží **proces hodnocení dopadů regulace (tzv. RIA)**, který je blíže stanoven Obecnými zásadami pro hodnocení dopadů regulace. Blíže viz kap. 10.3.

### 1.5.2 Princip jasnosti, předvídatelnosti a určitosti práva

Tvorba práva je úzce spojena s právní jistotou, která je jedním ze stěžejních prvků demokratického právního státu. Blíže viz kap. 3.4.8. Při vymezení základních principů tvorby práva je proto třeba primárně vycházet z Ústavy.

Z čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny se dovozuje **princip jasnosti, předvídatelnosti a určitosti práva** (blíže viz kap. 3.4.14), od kterého se odvíjí **požadavky na určitost, jasnost, přehlednost, srozumitelnost, jednoznačnost, nerozpornost a na jazykovou a stylistickou bezvadnost právního předpisu**.

---

<sup>69</sup> Srov. čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny.

<sup>70</sup> § 19 a 20 zákona č. 222/2016 Sb.

<sup>71</sup> Čl. 9, 14 a čl. 16 odst. 4 Legislativních pravidel vlády.

Tato základní východiska pro tvorbu právních předpisů odvozená z Ústavy, resp. Listiny, se pak konkrétně projevují i v některých legislativně technických požadavcích, které pro účely tvorby právních předpisů na úrovni ministerstev a jiných ústředních správních úřadů stanoví Legislativní pravidla vlády.

### 1.5.2.1 Určitost a jasnost právního předpisu

Je-li jedním ze základních rysů právního předpisu jeho normativnost (blíže viz kap. 2.1.1), měl by právní předpis obsahovat pouze ustanovení normativní povahy, tj. taková, která obsahují pravidla chování. Nenormativním ustanovením, která pouze něco deklarují či proklamují, je třeba se vyhnout, byť absolutně vyloučena nejsou.<sup>72</sup> Výjimečně se v právních předpisech i taková ustanovení objevují, jde však většinou o případy, kde jejich uvedení odůvodňuje účel právní úpravy.<sup>73</sup> Jedná se např. o preambule zákonů, které mohou sloužit k usnadnění aplikace zákona a jako interpretační vodítko,<sup>74</sup> nebo o zákony vyjadřující naplnění určitého historicky odůvodněného cíle či účelu.<sup>75</sup>

Vzhledem k tomu, že právní předpis má stanovit pravidla chování, měl by být **formulován tak, aby z jeho textu bylo zřejmé, jaké chování je zakázáno a jaké povinnosti jsou uloženy**. Stejně tak by z něj mělo být **možné dovodit, jaké následky hrozí za nesplnění uložených povinností**.

Najít tu správnou míru určitosti textu právní normy nebývá vždy jednoduché, a to i s ohledem na to, že základním rysem právního předpisu je jeho obecnost. I podle judikatury Ústavního soudu je **jistá míra neurčitosti právního předpisu akceptovatelná**, neboť je logickým důsledkem povahy právní normy coby obecného měřítko regulujícího chování právních subjektů, ovšem její intenzita nesmí vyloučit možnost stanovení normativního obsahu daného ustanovení i pomocí obvyklých interpretačních postupů.<sup>76</sup>

Na jednu stranu je třeba ustanovení formulovat dostatečně určitě, na druhou stranu **je třeba se vyhnout kazuistickým ustanovením**, tedy takovým, která jsou příliš detailní a zbytečně podrobná. Kromě toho, že taková ustanovení činí právní předpis dosti nepřehledným, mnohdy ani (paradoxně) nepřispívají k lepšímu porozumění textu.

---

<sup>72</sup> Srov. např. náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/93.

<sup>73</sup> KNĚŽÍNEK, J., MLSNA, P., VEDRAL, J. *Příprava návrhů právních předpisů*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2010, s. 22.

<sup>74</sup> Např. zákon č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi), nebo zákon č. 262/2011 Sb., o účastnících odboje a odporu proti komunismu.

<sup>75</sup> Např. zákon č. 22/1930 Sb., o zásluhách T. G. Masaryka, nebo zákon č. 480/1991 Sb., o době nesvobody.

<sup>76</sup> Srov. např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 44/02 nebo Pl. ÚS 23/02.

### 1.5.2.2 Přehlednost právního předpisu

Kromě toho, že je požadavek přehlednosti právního předpisu odvozen z výše zmíněného ústavního principu jasnosti, předvídatelnosti a určitosti práva, je také stanoven v čl. 2 odst. 2 písm. d) Legislativních pravidel vlády, podle kterého má být právní předpis koncipován přehledně.

Právní předpis by měl být **strukturován tak, aby z něj byl zcela zřejmý smysl a účel předmětné právní úpravy**.<sup>77</sup> Tento požadavek se vztahuje nejen na právní předpis jako celek, ale platí i pro formulování jeho jednotlivých ustanovení.

Pokud se zaměříme na obsah právních předpisů, tedy na jednotlivé právní normy, lze uvést, že i způsob, jakým jsou formulovány, může podstatně přispět k přehlednosti právního předpisu jako takového. Jak již bylo uvedeno výše, právní norma má jistou logickou vnitřní strukturu a tu je vhodné, je-li to možné, při jejich formulování respektovat. Ke struktuře právní normy blíže viz kap. 1.4.2.3.

S požadavkem přehlednosti právního předpisu rovněž souvisí některé nedovolené legislativní techniky, např. **zákaz úpravy věcí různorodých**<sup>78</sup> nebo **zákaz nepřímých novel**<sup>79</sup>.

Zákazem úpravy věcí různorodých, tedy věcí, které spolu bezprostředně nesouvisejí, je vyjádřen důraz na věcnou souvislost právních norem obsažených v jednom právním předpise. Úprava věcí, které spolu bezprostředně nesouvisejí, má negativní vliv na přehlednost právního řádu a nežádoucí bývá i předmětem řízení před Ústavním soudem, resp. předmětem jeho posouzení, zda se nejedná o přílepky nebo tzv. legislativní jezdce, tj. zda se nejedná o právní úpravu protiústavní. Blíže viz kap. 14.13.

Nepřímé novelty pak nepřispívají k přehlednosti právního řádu, neboť zasahují do působnosti jiného právního předpisu, a jdou tedy proti obecnému požadavku, aby se právní předpis stal organickou součástí právního řádu.<sup>80</sup> Mohou tak působit nejen jistou roztržičností právní úpravy, ale i interpretační problémy. Blíže viz kap. 14.12.

K naplnění požadavku na přehlednost právního předpisu dále slouží i **dodržení jeho vnější formy**, k čemuž lze využít zavedeného, resp. Legislativními pravidly vlády stanoveného, **systému vnitřního členění právních předpisů**.<sup>81</sup> S jeho využitím lze právní předpis logicky vnitřně strukturovat, což může přispět nejen ke snazší orientaci v právním předpise, ale může být také vodítkem při jeho výkladu. Obecně platí, že základním prvkem právních

<sup>77</sup> KNĚŽÍNEK, J., MLSNA, P., VEDRAL, J. *Příprava návrhů právních předpisů*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2010, s. 12.

<sup>78</sup> Čl. 39 odst. 4 Legislativních pravidel vlády.

<sup>79</sup> Čl. 54 odst. 1 Legislativních pravidel vlády.

<sup>80</sup> KNĚŽÍNEK, J., MLSNA, P., VEDRAL, J. *Příprava návrhů právních předpisů*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2010, s. 132.

<sup>81</sup> Srov. hlava I části sedmé Legislativních pravidel vlády.

předpisů v našem právním řádu je zpravidla paragraf. Paragraf má obsahovat ustanovení, která se týkají pouze téže věci, a i když je třeba dát přednost paragrafům krátkým, nebrání to v jejich dalším členění na odstavce, pododstavce a body. Rozsáhlejší právní předpis je možné, a právě z důvodu zajištění jeho přehlednosti často i vhodné, strukturovat na části a ty pak případně dále na hlavy, díly, oddíly a pododdíly.

### 1.5.2.3 Jednoznačnost a srozumitelnost právního předpisu, jazyková a stylistická bezvadnost právního předpisu

Tento požadavek vychází z čl. 2 odst. 4 Ústavy a vyplývá i ze samotné podstaty právní normy jako takové. Právní norma stanovující pravidlo chování musí být **dostatečně srozumitelná, aby jejím adresátům bylo jednoznačně zřejmé, co z normy vyplývá, tj. jaká mají práva, jaké pro ně platí povinnosti a jaké jsou důsledky jejich porušení nebo nesplnění.**<sup>82</sup> Právní předpis proto **nemůže vyvolávat obsahové nejasnosti a otázky po smyslu právní úpravy.** Z tohoto důvodu je nezbytné používat jazyk, který dá textu jasný obsah a přesný význam.

V této souvislosti je vhodné uvést, že při tvorbě právních předpisů se používá zvláštní druh jazyka, který je označován za „**právní jazyk**“. Rozumí se jím druh obecného spisovného jazyka, který se používá nejen při tvorbě právních předpisů, ale také v jednotlivých právních odvětvích a v právní vědě a který má jistá specifika jak v oblasti pojmosloví, tak v oblasti stylistiky.<sup>83</sup> Jeho základními rysy jsou především vyšší míra formálnosti a maximální zacílení na přesnost, jednoznačnost a srozumitelnost daného textu.<sup>84</sup> Jazyk používaný v právních předpisech není ani jazykem uměleckým, ani jazykem hovorovým. Neměl by proto obsahovat např. archaické nebo slangové výrazy, dlouhá a složitá souvětí a měl by se vyvarovat použití synonym a homonym, metafor a emocionálně zabarvených výrazů. Některé rysy právního jazyka užívaného při tvorbě právních předpisů vyplývají z toho, že jde o jazyk účelový, jehož cílem je přesně formulovat právní normu, která má nějakou vnitřní strukturu. Pro právní jazyk je proto v tomto kontextu typické používání podmínkových vět.

Hlavní specifikum právního jazyka ovšem spočívá v zaměření na **terminologickou přesnost**. Jazyk právních předpisů používá pojmy se zcela jasným obsahem a vymezené pojmy používá důsledně bez využití synonym.

Na úrovni Legislativních pravidel vlády je tento požadavek výslovně stanoven v jejich čl. 2 odst. 2 písm. d). Jednotlivá ustanovení právního předpisu mají být formulována jednoznačně, srozumitelně a jazykově a stylisticky bezvadně.

---

<sup>82</sup> Srov. náleží Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS 7/2000.

<sup>83</sup> KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 118.

<sup>84</sup> GERLOCH, A. *Teorie práva*. 8. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021, s. 112-113.

Důraz na terminologickou přesnost se v oblasti tvorby práva na vládní úrovni dále projevuje v konkrétních požadavcích Legislativních pravidel vlády na zavádění a používání pojmů a legislativních zkratk nebo v pravidlech pro používání cizích slov a zkratk.<sup>85</sup> Blíže viz kap. 14.2 až 14.4.

#### 1.5.2.4 Nerozpornost právního předpisu

**Právní normy by měly tvořit ucelený a provázaný systém** a je-li nějaká právní norma nově přijímána, měla by se stát organickou součástí existujícího právního řádu. Proto je třeba **dbát na to, aby si jednotlivé právní normy vzájemně neodporovaly**, tudíž aby pro stejnou situaci nestanovovaly odlišná nebo protichůdná pravidla.

Tento požadavek, který je podstatný pro právní jistotu a zásadně přispívá ke srozumitelnosti práva a tím pádem i k důvěře občanů v právo a právní stát, se v Legislativních pravidlech vlády konkrétně odráží v jejich čl. 2 odst. 2 písm. a) až c). Podle těchto ustanovení má být právní předpis **v souladu s právními předpisy vyšší právní síly, s nálezy Ústavního soudu a dále s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, a s právem Evropské unie**. Důsledkem nesplnění tohoto požadavku může být za stanovených podmínek i případné zrušení právního předpisu.<sup>86</sup> Blíže viz kap. 2.2.3.3.

Požadavek na nerozpornost právního předpisu ovšem míří i dovnitř právního předpisu, tj. týká se i jeho jednotlivých ustanovení (právních norem), která mezi sebou musejí být vzájemně provázána a nesmějí mezi nimi být vzájemné rozpory. **Vnitřní nesoulad právního předpisu** sice nemusí sám o sobě vést k jeho zrušení, nicméně působí negativně na jeho přehlednost a srozumitelnost a může vést k rozporu s principem jasnosti, předvídatelnosti a určitosti práva.

#### 1.5.3 Úloha legislativních útvarů a Legislativní rady vlády

Tvorba právních norem, resp. právních předpisů, je poměrně složitá činnost vyžadující znalost nejen právního řádu jako takového, ale i výše uvedených principů tvorby práva, včetně principů ústavních a související judikatury Ústavního soudu. Zásadní pro činnost legislativce je i perfektní znalost českého jazyka, včetně zvláštností jazyka právního. Z tohoto důvodu je tvorba právních předpisů brána jako specifická právní činnost, jejíž výkon vyžaduje náležitou kvalifikaci.

V procesu tvorby právních předpisů proto plní nezastupitelnou roli legislativní útvary jednotlivých úřadů, na nichž by měli působit odborníci schopní formulovat text právního předpisu tak, aby byly všechny výše uvedené požadavky naplněny. Jedině tak lze zajistit,

---

<sup>85</sup> Čl. 40 Legislativních pravidel vlády.

<sup>86</sup> Čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy.

aby právní řád České republiky byl organickým a ucelným systémem, který nebude obsahovat ani zbytečnou, ani nesrozumitelnou či rozpornou právní regulaci.

Podstatnou roli v tomto směru hraje i Legislativní rada vlády a její pracovní komise, které svou činností přispívají ke zvýšení kvality legislativní činnosti na úrovni vlády a jednotlivých ministerstev. S ohledem na úkoly, které jsou Legislativní radě vlády svěřeny,<sup>87</sup> je právě Legislativní rada vlády často tím orgánem, na jehož úrovni dochází k odhalení možného nesouladu s výše uvedenými základními principy tvorby právních předpisů, popř. i s ústavním řádem (pořádkem) nebo právem Evropské unie.

## 1.6 Způsoby interpretace normativního textu

Interpretace je **výklad práva**, tedy duševní činnost člověka směřující ke skutečnému poznání obsahu práva (právních norem). Předmětem zkoumání je smysl a obsah právních norem s cílem normě porozumět, pochopit ji a následně použít. Interpretace práva je **nutným předpokladem k jakékoliv realizaci práva**, ať už bude mít povahu aplikace práva v konkrétním případě nebo povede například k návrhu změny právní úpravy, sepsání odborného pojednání či jen pouhého laického podání či smlouvy mezi osobami soukromého práva.

Otázky související s interpretací normativního textu jsou obecně velmi složité, často vysoce teoretické a jsou jim věnovány celé monografie.<sup>88</sup> Interpretaci práva **lze zkoumat z řady hledisek**, například podle toho, kdo výklad práva činí (orgán veřejné moci či někdo jiný), zda jde o výklad závazný, či nikoliv, a podobně.

Pro účely dalšího textu se nicméně omezíme na **základní vhled do problematiky metod výkladu normativního textu**, jak jsou v různé podobě a struktuře podávány v tuzemských učebnicích teorie práva.<sup>89</sup>

Dlužno dodat, že z pohledu legislativce, tedy toho, kdo jednotlivé právní normy v návrzích právních předpisů formuluje, hraje významnou roli také vysoká míra předporozumění, kdy musí **zvažovat, jak jím navržená formulace normativního textu bude následně vykládána** druhými, tedy zda cíl, který danou normou sleduje, bude následně v praxi naplněn. Souvisí to s požadavkem, aby jakýkoliv návrh právního předpisu byl koncipován přehledně a formulován jednoznačně, srozumitelně, jazykově a stylisticky bezvadně.

---

<sup>87</sup> Čl. 1 bod 3 Statutu Legislativní rady vlády.

<sup>88</sup> V tuzemské právní vědě například MELZER, F. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011; WINTR, J. *Metody a zásady interpretace práva*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2019; TELEČ, I. *Metodika výkladu právních předpisů*. Brno: Doplněk, 2001.

<sup>89</sup> Například BOGUSZAK, J., ČAPEK, J. *Teorie práva*. Praha: Codex Bohemia, 1997, s. 133-138; GERLOCH, A. *Teorie práva*. 8. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021, s. 146-150; HARVÁNEK, J. a kol. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 372-378; KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 28-32, 170-173.

## 1.6.1 Metody výkladu práva

### 1.6.1.1 Jazykový výklad

Jazykový výklad, někdy též označovaný jako **sémantický** či **gramaticko-sémantický**, je **základní metodou výkladu práva** na základě smyslu jednotlivých slov a jejich řazení do vět. Výsledkem má být prvotní porozumění obsahu jednotlivých normativních vět. Podle ústavního soudu však „*jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikaci právní normy, je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího obsahu a účelu*“.<sup>90</sup> Provedení jazykového výkladu je nezbytným krokem v rámci interpretace práva, avšak zároveň krokem základním a nikoliv posledním. Je **předstupněm pro použití dalších výkladových metod**, na jejichž vrcholu stojí výklad teleologický. Jak připomíná Ústavní soud, „*[m]echanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity*“.<sup>91</sup> Ostatně platí, že právo tvoří ucelený systém a jeho obsah nelze bezpečně poznat jen z jednotlivých vět, byť jde o věty normativní, ale je potřeba zohlednit relevantní vazby v rámci celého systému.

Nakolik je jazykový výklad právních předpisů funkční, se **odvíjí od toho, jak přesně je normotvůrce schopen svůj legislativní záměr zhmotnit v legislativním textu**. Podle Filipa Melzera „*právní předpis vyjadřuje primárně jazyková vyjádření zákonodárce, kterými chtěl dát najevo svou zákonodárnou vůli*“.<sup>92</sup> Dikci právního předpisu pak považuje za „*primární indicii*“ stanovení jeho smyslu.<sup>93</sup> Jan Wintr v textu zákona a v jeho jazykovém významu spatřuje „*důležitý základ též systematického, historického a teleologického výkladu*“.<sup>94</sup> Ještě smířlivěji k jazykovému výkladu přistupuje Martin Škop, podle kterého „*není důvod odmítat jazykový výklad jen proto, že existují případy, ve kterých je text víceznačný, nesrozumitelný či jinak problematický*“.<sup>95</sup> Máme za to, že jazykový výklad ob stojí tam, kde není dána pochybnost o jeho souladu se smyslem a účelem právní úpravy. To však znamená nutnost učinit alespoň elementární pokus ověřit jej některou z právně sofistikovanějších výkladových metod. Ostatně základní pravidla ústavního pořádku stanoví, že výkladem právních norem nelze oprávnit odstranění nebo ohrožení základů demokratického státu<sup>96</sup> a že při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu, přičemž taková omezení nesmějí být zneužívána

<sup>90</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/97.

<sup>91</sup> Tamtéž.

<sup>92</sup> MELZER, F. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 88.

<sup>93</sup> Tamtéž, s. 89.

<sup>94</sup> WINTR, J. *Metody a zásady interpretace práva*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2019, s. 72.

<sup>95</sup> ŠKOP, M. *Některé techniky jazykové metody interpretace práva*. Právník, 2017, č. 9, s. 770-771.

<sup>96</sup> Čl. 9 odst. 3 Ústavy.

k jiným účelům, než pro které byla stanovena.<sup>97</sup> Občanský zákoník stanoví, že „*zákonnému ustanovení nelze přikládat jiný význam, než jaký plyne z vlastního smyslu slov v jejich vzájemné souvislosti a z jasného úmyslu zákonodárce; nikdo se však nesmí dovolávat slova právního předpisu proti jeho smyslu*“.<sup>98</sup>

Od obsahu jazykového vyjádření právní normy se pak bude odvíjet, zda zvolený výklad bude **doslovný, zužující** (restriktivní) nebo naopak **rozšiřující** (extenzivní).

Zatímco z pohledu aplikace je jazykový výklad pouze prvotní výkladovou metodou, **z pohledu legislativce je nutné dbát na to, aby se jazykový výklad pokud možno nerozcházel s výsledky jiných, složitějších výkladových metod**. Opět se tím vracíme k požadavku na jednoznačnost, srozumitelnost a jazykovou a stylistickou bezvadnost návrhů právních předpisů. I při vědomí toho, že jazykový výklad je toliko prvotním nástrojem přiblížení se k aplikaci právní normy, musí legislativce volit takové jazykové vyjádření, které nevyvolá pochybnosti o smyslu a účelu právní normy. **Normativní text musí být formulován tak, aby vylučoval mnohost výkladů**. Vypůjčíme-li si, s jistou mírou nadsázky, slova Pavla Matese, právu musí rozumět i pastucha z Kašperských hor.

### 1.6.1.2 Logický výklad

Mezi základní metody výkladu práva bývá řazen též výklad logický, který zkoumá obsah právní normy **na základě pravidel formální logiky** skrze logické právní argumenty. Bez ambicí o podání uceleného výkladu mezi tyto argumenty právní logiky řadíme kupříkladu dále uvedené argumenty, přičemž zde rámcově vycházíme z členění podle Aleše Gerlocha a Drahomíry Houbové, kteří rozlišují mezi výkladem logickým a systematickým.<sup>99</sup> Jsme si však vědomi, že náhled na systematické rozdělení jednotlivých základových metod není jednotný a že různí autoři mohou různé metody a jejich podmnožiny strukturovat odlišně.<sup>100</sup>

#### 1.6.1.2.1 Argumentum a contrario

V případě *argumentu a contrario* jde o logický argument z opaku. Platí-li *A*, nemůže současně platit *non A*. Je-li například v zákoně o trestní odpovědnosti právnických osob obsažen taxativní výčet trestných činů, kterých se právnická osoba může dopustit,<sup>101</sup> z takového výčtu současně a *contrario* vyplývá, že jiných trestných činů se dopustit nemůže.

---

<sup>97</sup> Čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

<sup>98</sup> § 2 odst. 2 občanského zákoníku. Uvedenému pravidlu předchází v § 2 odst. 1 imperativ vykládat ustanovení soukromého práva v souladu s ústavním pořádkem, tedy ústavně konformně.

<sup>99</sup> Viz GERLOCH, A. *Teorie práva*. 8. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021, s. 146-150; HOUBOVÁ, D. In: HARVÁNEK, J. a kol. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 373-377.

<sup>100</sup> Např. WINTR, J. *Metody a zásady interpretace práva*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2019, s. 73-134.

<sup>101</sup> § 7 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

### **1.6.1.2.2 Argumentum a fortiori**

*Argumentum a fortiori* tedy argument podle významu či síly je souhrnné označení pro dále uvedené *argumentum a maiore ad minus* a *argumentum a minore ad maius*. Problémem obou těchto argumentů je jistá míra jejich nespolehlivosti, což plyne už ze samotné skutečnosti, že k sobě navzájem působí zrcadlově. Volba, zda se vydat od většího k menšímu či naopak od menšího k většímu, se odvíjí od významu hodnot, jichž se ten který výklad týká, což v sobě nutně zahrnuje úsudek, která z variant je pro daný případ lepší a která naopak horší.

### **1.6.1.2.3 Argumentum a maiori ad minus**

*Argumentum a maiori ad minus* je argument většího k menšímu. Pokud z § 21 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, plyne, že se ministerstva a ostatní ústřední správní úřady ve veškeré své činnosti řídí také usneseními vlády, pak to na základě *argumentu a maiori ad minus* tím spíše platí i pro další správní úřady na nižší než ústřední úrovni. Pokud Listina základních práv a svobod umožňuje za přesně stanovených podmínek vyvlastnění nebo nucené omezení vlastního práva, a to jen ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu, lze na základě *argumentu a maiori a minus* dospět k závěru, že za týchž podmínek umožňuje také obdobné omezení držby.

### **1.6.1.2.4 Argumentum a minori ad maius**

V případě *argumentu a minori ad maius* jde o opačný případ než v případě předchozím, tedy o argument od menšího k většímu. Pokud právní norma spojuje určitý následek s méně závažnou právní okolností, tím spíše dopadá na okolnost závažnější. Pokud tedy například čl. 10 Ústavy počítá s tím, že součástí právního řádu se může stát pouze mezinárodní smlouva, k jejíž ratifikaci dal souhlas Parlament, lze z toho za použití *argumentu a minori ad maius* dovodit, že totéž by platilo i pro souhlas vyslovený lidem v referendu konaném na základě ústavního zákona.

### **1.6.1.2.5 Argumentum a simili**

*Argumentum a simili*, tedy argument podobnosti představuje logickou metodu, kdy se na základě podobnosti do daného pravidla podřazují otázky, které sice dané pravidlo neřeší, ale podobají se pravidlu v něm řešenému. Běžné je použití tohoto argumentu u demonstrativních výčtů. Někdy také bývá označován jako *argumentum per analogiam*.

Kupříkladu zákon o silničním provozu definuje chodce tak, že jím je mj. i osoba, která vede psa. *Argumentem a simili* lze dopět k závěru, že chodcem bude i osoba, která vede jiného

domáciho mazlíčka, například kočku. Ostatně samotná definice chodce výklad a simile výslovně předpokládá, když končí slovy „a podobně“.

Pokud správní řád připouští, že osoba nahlížející do spisu má právo činit si výpisy,<sup>102</sup> *argumentem a simili* lze s přihlédnutím ke smyslu a účelu práva seznámit se s obsahem spisu jednoznačně dospět k závěru, že má právo například i na to sama si pořídit i fotografie či kopie dokumentů prostřednictvím mobilní telefonu či fotoaparátu.

#### 1.6.1.2.6 *Argumentum ad absurdum*

V případě tohoto argumentu, označovaného též jako *reductio ad absurdum*, jde spíše o podpůrný argument používaný v kombinaci s jinými argumenty. Smyslem je dovedením do krajnosti dokázat, že některý z jiných argumentů, který by jinak připadal v úvahu, vede ke zcela mylnému, zjevně neobhajitelnému a nesprávnému až absurdnímu závěru, a proto nemá být použit. Racionální zákonodárce by k takovému závěru zcela jistě nemohl svou normu směřovat.

Ondřej Málek za absurdní označuje takový výsledek interpretace právního textu, který:

- a) vede k rozporu s jinou právní normou,
- b) je v rozporu s právními principy příslušného právního řádu,
- c) vede k (právně nebo fakticky) nemožnému závěru (*reductio ad impossibile*),
- d) vede k nepřijatelným následku,
- e) je nesmyslný nebo nedává rozumný (logický) smysl nebo
- f) je v rozporu s teleologií interpretovaného ustanovení právního předpisu.<sup>103</sup>

#### 1.6.1.2.7 *Argumentum a silentio legis*

*Argumentum a silentio legis* znamená argument mlčením zákona. Úzce souvisí s právními zásadami, mezi které patří následující zásady:

- a) každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá,
- b) státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (zásada enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí),
- c) zásada *nullum crimen sine lege a nulla poena sine lege*.

Mlčící zákon neukládá povinnosti jednotlivcům, neumožňuje jejich trestání a nezakládá působnost ani pravomoc orgánům veřejné moci.

---

<sup>102</sup> § 38 odst. 4 správního řádu.

<sup>103</sup> MÁLEK, O. *Několik poznámek k argumentu ad absurdum*. In: *Weyrovy dny právní teorie 2016*. Brno: Masarykova univerzita, 2016.

### 1.6.1.3 Systematický výklad

Již bylo opakovaně uváděno, že právní řád tvoří ucelený systém a v jeho rámci tvoří ucelený systém i jednotlivé právní normy. Systematický výklad pracuje se zasazením jednotlivých norem do tohoto systému. V systému se porovnávají dvě nebo více právních norem z takových hledisek, jako je jejich právní síla, obecnost a specialita či časové hledisko jejich vzniku. Základní výkladová pravidla v rámci systematického výkladu jsou popsána na následujících řádcích.

#### 1.6.1.3.1 *Lex superior derogat legi inferiori*

Zásada *lex superior derogat legi inferiori* vyjadřuje výkladové pravidlo, že právní norma vyšší právní síly má přednost před normou nižší právní síly.

Toto pravidlo vychází ze zásady právní síly jednotlivých právních norem, tedy **hierarchie právního řádu**. Pokud se v rámci interpretace dospěje k závěru, že existuje obsahová kolize mezi právními normami různé právní síly, je třeba při výkladu **upřednostnit normu vyšší právní síly**. Půjde-li o kolizi mezi ústavním zákonem a běžným zákonem, musí být volen výklad souladný s ústavním zákonem (ústavně konformní výklad). Důsledkem není zrušení (derogace) normy nižší právní síly, ale její nepoužití.

V některých případech může aplikace uvedeného výkladového pravidla vyvolat právem předvídané procesní následky. Například podle čl. 95 odst. 2 Ústavy platí, že „[d]ojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu“. Uvedený postup nicméně připadá v úvahu jen tehdy, kdy zákon není možné **vyložit ústavně konformním způsobem**, například i v návaznosti na již existující rozhodnutí Ústavního soudu,<sup>104</sup> neboť je-li ústavně konformní výklad možný, soud je povinen takový výklad upřednostnit.<sup>105</sup>

#### 1.6.1.3.2 *Lex specialis derogat legi generali*

Zásada *lex specialis derogat legi generali* vyjadřuje výkladové pravidlo, že speciální právní norma má přednost před normou obecnou. Uvedené pravidlo zohledňuje **princip bezrozpornosti právního řádu** a uplatní se tehdy, existuje-li zdánlivý konflikt mezi dvěma právními normami **stejně právní síly**.

V tomto případě jde o zkoumání, zda pro posuzovanou situaci není v některém ze zdánlivě kolidujících právních norem stanoveno **speciální pravidlo, které by se v takovém případě mělo uplatnit před pravidlem obecným**. Jinými slovy se tedy zkoumá, zda zdánlivě

---

<sup>104</sup> Srov. čl. 89 odst. 2 Ústavy.

<sup>105</sup> Srov. čl. 9 odst. 3 Ústavy, čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, § 2 odst. 1 občanského zákoníku aj.

kolidující právní normy nejsou ve vztahu obecnosti a speciality. Právní norma obsahující speciální pravidlo může být obsažena jak v témže předpise jako norma obecná, tak i v právním předpise jiném.

Jsou-li obecná i zvláštní právní norma obsaženy v jednom právním předpis, je vhodné **řadit je od obecných ke zvláštním**, což aplikaci výkladového pravidla usnadňuje.

Obecným pravidlem je, že plně svéprávným se člověk stává zletilostí a zletilosti se nabývá dovršením osmnáctého roku věku.<sup>106</sup> Speciálním pravidlem k tomu je pravidlo, podle kterého se před nabytím zletilosti nabývá plně svéprávnosti přiznáním svéprávnosti, nebo uzavřením manželství.<sup>107</sup>

V § 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, je obsažena definice přestupku, podle které je přestupkem společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin. Speciální úpravou k tomu je § 112 odst. 1 téhož zákona, podle kterého se na dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, hledí ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona jako na přestupky podle tohoto zákona. Díky přechodnému ustanovení platí fikce, že přestupkem jsou i dosavadní jiné správní delikty, které za přestupek výslovně označeny nejsou.

Na postup při správě daní se použijí pravidla stanovená daňovým řádem jako speciální procesní úprava ve vztahu ke správnímu řádu coby obecnému procesnímu kodexu upravujícímu postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.

### 1.6.1.3.3 *Lex posterior derogat legi priori*

Zásada *lex posterior derogat legi priori* znamená, že pozdější právní norma má přednost před normou starší.

Pravidlo *lex posterior derogat legi priori* nastoupí v případě, kdy mezi obsahově kolidujícími právními normami v předpisech **stejně právní síly** nelze dovést vztah obecného a speciálního pravidla. V takovém případě je nutné zkoumat, která z kolidujících právních norem je novější a která starší. Novější právní úprava pak má přednost před úpravou starší.

V § 247a daňového řádu je s účinností od 1. ledna 2015 obsažena úprava pokut za nesplnění povinnosti nepeněžité povahy. Dnem 1. července 2017 však nabyl účinnosti zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, podle jehož § 112 odst. 1 se na dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona hledí jako na přestupky podle tohoto zákona. Novější úprava, ač se pohybuje na hraně nepřímé novely, působí jako *lex posterior* a na skutkové podstaty deliktů podle § 247a daňového řádu je tedy třeba pohlížet jako na přestupky ve smyslu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Potřebě užít uvedené výkladové pravidlo lze mnohdy předejít tím, že do právního řádu nebudou zaváděna duplicitní či překrývající se pravidla, popřípadě že v souvislosti

---

<sup>106</sup> § 30 odst. 1 občanského zákoníku.

<sup>107</sup> § 30 odst. 2 občanského zákoníku.

s přijetím nového pravidla budou dřívější pravidla buď změněna, nebo zrušena. Kolizím lze předcházet i pomocí přechodných ustanovení v nové právní úpravě.

#### 1.6.1.3.4 *Argumentum a rubrica*

Specifickou roli v rámci systematického výkladu hraje *argumentum a rubrica*. V tomto případě jde o zohlednění systematického zařazení interpretovaného ustanovení v rámci struktury právního předpisu (část, hlava, díl, oddíl, pododdíl, skupinový a jiný nadpis, ale i samotný název zákona). Ač platí, že *rubrica non est lex*, tedy že nadpisy v právním předpise obecně nemají normativní povahu a nejsou právně závazné,<sup>108</sup> systematické řazení může sehrát roli při výkladu právní normy. Tak například zařazení čl. 80 Ústavy, který upravuje postavení státního zastupitelství, v rámci hlavy o moci výkonné nezavdává pochybnost o tom, že soustava státního zastupitelství není součástí soudní moci a její jednotlivé články i jednotliví členové soustavy – státní zástupci nemají ústavně garantované srovnatelné postavení se soudy, respektive soudci.

#### 1.6.1.4 Teleologický výklad

Objektivní teleologický výklad spočívá v nalézání účelu právní normy. Úzce souvisí z **teorií racionálního zákonodárce**,<sup>109</sup> tedy takového, který zákony netvoří svévolně, ale sleduje jimi rozumné a zpětně ověřitelné účely, které respektují hodnoty demokratického právního státu a hodnotová východiska společnosti.<sup>110</sup> Uvedené lze vztáhnout na všechny ostatní normotvůrce a pak lze hovořit o **teorii racionálního normotvůrce**.

Objektivní teleologický výklad respektuje uznávané právní principy a je založen na účtě k právům a svobodám člověka a občana. Jde o výklad podle principu *e ratione legis*, tedy ze smyslu zákona.

S teleologickým výkladem souvisí tzv. **teleologická redukce**, kdy je v případě množství výkladových alternativ vyloučena ta, která vede z pohledu smyslu a účelu právní normy k nepřijatelným důsledkům. Podle Ústavního soudu výjimečně „*lze aprobovat i výklad právní normy contra verba legis, tedy v rozporu s jejím textem (doslovným výkladem), jsou-li gramatický význam i účel normy nepochybné [viz náleze ze dne 28. 7. 2009*

---

<sup>108</sup> Viz náleze Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 485/98: „...stejně jako jiné části právního předpisu, jejichž posláním je zlepšit přehlednost předpisu a orientaci v právním řádu (nadpis právního předpisu, označení částí, hlav, dílů, oddílů, paragrafů), jsou i poznámky pod čarou pouhou legislativní pomůckou, která nemůže být závazným pravidlem pro výklad právního předpisu a stanovení pravidel chování.“

<sup>109</sup> V. Knapp jej označuje jako „racionálního konzistentního zákonodárce“, viz KNAPP, V. *Vědecká propedeutika pro právníky*. Praha: Eurolex, 2003, s. 60.

<sup>110</sup> Zákonodárcem rozumíme orgán nadaný zákonodárnou pravomocí, nikoliv jednotlivého poslance nebo senátora, ač se tak někdy chybně označují. V podmínkách České republiky je zákonodárce Parlament, tvořený dvěma komorami – Poslaneckou sněmovnou a Senátem.

sp. zn. Pl. ÚS 9/09 (N 166/54 SbNU 117); srov. WINTR, J. *Metody a zásady interpretace práva*. 2. vyd. Praha, 2019, s. 231].“

Ústavní soud aplikoval výklad *contra verba legis* kupříkladu ve vztahu k zákonu o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku,<sup>111</sup> když konstatoval, že „vychází ... z již *plausibilního názoru*, že *vyplácení finanční náhrady ve výši pouze podle vyhlášky (pozn. autora: vyhláška č. 182/1988 Sb. v cenách platných ke dni 24. června 1991, tedy podle doslovného výkladu napadeného ustanovení a § 28a zákona o půdě, je pouze základem pro výsledné určení výše náhrady. Zejména proto, že v současné době výše náhrady podle vyhlášky dosahuje zlomku současné hodnoty a má toliko symbolický význam. Ústavní soud proto dále nepočítá (v souladu s recentní judikaturou) s možností, že by mohl být upřednostněn doslovný výklad napadeného ustanovení, nýbrž posuzuje soulad dovozeného výkladu teleologického podle principu e ratione legis s ústavním pořádkem. A to především s ústavně zaručenými právy na soudní ochranu a na ochranu vlastnictví podle čl. 36 odst. 1 a čl. 11 odst. 1 Listiny.*“<sup>112</sup>

### 1.6.1.5 Historický výklad

Historický výklad směřuje ke zkoumání historického kontextu vzniku dané právní normy, tedy jaký cíl byl normotvůrcem sledován v době vzniku právní normy. Vodítkem k tomuto poznání může být kupříkladu důvodová zpráva, stenografické záznamy z projednávání návrhu daného předpisu, obsah připomínek v různých fázích legislativního procesu včetně připomínkového řízení, vývoj podoby návrhu právního předpisu v rámci legislativního procesu, veřejné diskuze a podobně. Jde nicméně o výkladovou metodu spíše doplňkovou, protože čím delší doba od přijetí právní normy uplynula a čím větší proměnou prošly společenské poměry, tím více se původní záměr normotvůrce relativizuje. Smysl zákona a jeho jednotlivých právních norem se totiž v čase vyvíjí a nakonec je vždy stěžejní smysl, který je danému ustanovení přiřkládán v době, kdy je jeho výklad činěn.

Extrémním příkladem, kdy by historický výklad při aplikaci na současné právní poměry selhával, je situace aplikace právních norem přijatých komunistickým režimem v polistopadovém období. Ostatně Ústavní soud již v první polovině 90. let 20. století judikoval, že „*Ústava České republiky akceptuje a respektuje princip legality jako součást celkové koncepce právního státu, neváže však pozitivní právo jen na formální legalitu, ale výklad a použití právních norem podřizuje jejich obsahově-materiálnímu smyslu, podmiňuje právo respektováním základních konstitutivních hodnot demokratické společnosti a těmito hodnotami*

---

<sup>111</sup> Viz § 16 odst. 1 a § 28a zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku. Ustanovení § 16 odst. 1 cit. zákona stanoví: „*Za pozemky, které se podle tohoto zákona nevydávají a za které nelze poskytnout jiný pozemek, náleží peněžitá náhrada ve výši ceny odňatého pozemku stanovené podle § 28a ...*“. Ustanovení § 28a cit. zákona stanoví: „*Pokud tento zákon nestanoví jinak, poskytují se náhrady podle tohoto zákona v cenách platných ke dni 24. června 1991, a to u věcí nemovitých v cenách podle vyhlášky č. 182/1988 Sb., ve znění vyhlášky č. 316/1990 Sb., a u věcí movitých v zůstatkových účetních cenách, u věcí movitých s nulovou zůstatkovou cenou ve výši 10 % pořizovací ceny.*“.

<sup>112</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/19.

*také užití právních norem měří. To znamená i při kontinuitě se „starým právem“ hodnotovou diskontinuitu se „starým režimem““.<sup>113</sup>*

### 1.6.1.6 Komparativní výklad

Komparativní výklad je doplňkovou metodou, která má svůj význam především v doktríně, respektive v rámci vědeckého bádání. Spočívá v argumentaci obdobnými úpravami v jiných státech a v tom, jak jsou v těchto jiných státech vykládány. Jde v podstatě o určitou podmnožinu právní komparatistiky, tedy srovnávací právní vědy.

### 1.6.1.7 Mezery v právu a použití analogie

V praxi nastávají případy, kdy právní úprava na řešení některých otázek nepamatuje a právní normy nepostihují všechny v úvahu připadající alternativy společenských vztahů, a přitom zde existuje právní otázka či spor, které je potřeba rozhodnout. V takových případech bude mnohdy potřeba aplikovat právo na základě analogie.

Rozlišují se dva druhy analogie, a to **analogie zákona** (*analogia legis*) a **analogie práva** (*analogia iuris*).

Analogie je obecně přípustná v procesním právu, stejně jako v právu soukromém. V odvětvích práva veřejného hmotného by analogie byla přípustná pouze v případě, kdy nepovede v neprospěch jednotlivce. V oblasti trestání je pak analogie v souladu se zásadou *nullum crimen sine lege* vyloučena.

Nejvyšší správní soud se k otázce použití analogie vyslovil tak, že „[a]nalogií aplikace práva je třeba rozumět řešení právem neupravených vztahů podle právní úpravy vztahů podobných. Teorie práva rozlišuje tzv. analogii legis, tedy situaci, kdy se na skutkovou podstatu zákonem neřešenou aplikuje právní norma, která je obsažena ve stejném zákoně a která upravuje skutkovou podstatu nejpodobnější, a tzv. analogii iuris, tzn. situaci, kdy lze výjimečně aplikovat právní zásady příslušného právního odvětví, případně dokonce obecné právní zásady, které obsahuje celý právní řád, ovšem pouze za předpokladu, že není možné postupovat prostřednictvím analogie legis. Použití analogie iuris je ve veřejném právu značně nežádoucí, zatímco použití analogie legis lze za účelem vyplnění mezer v procesní úpravě za předpokladu, že je to ve prospěch ochrany práv účastníků řízení, použít. [...] Doktrína připouští ve veřejném právu použití analogie legis pouze v omezené míře, a to navíc pouze pro použití v situacích, kdy zákon danou právní problematiku vůbec neřeší. V takovém případě je přípustné pro výklad chybějící právní úpravy či pojmu podpůrně užít zákonného ustanovení svou povahou a účelem nejbližšího.“<sup>114</sup>

---

<sup>113</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/93.

<sup>114</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2011, čj. 9 As 47/2011-105,

### 1.6.1.7.1 Analogie zákona (*analogia legis*)

**Analogie zákona** (*analogia legis*) je situace, kdy se na řešení určité právem neřešené otázky použije právní norma dopadající na případ co nejpodobnější.

Podle zákona o státní službě služební orgán zproští státního zaměstnance výkonu služby, pokud bylo zahájeno jeho trestní stíhání pro úmyslný trestný čin nebo trestný čin proti pořádku ve věcech veřejných z nedbalosti a jeho ponechání ve výkonu služby by ohrožovalo řádný výkon služby.<sup>115</sup> Úprava však již nepamatuje na situaci, kdy se následně dopěje k závěru, že zproštění služby již není důvodné, ač trestní stíhání nadále trvá. Naproti tomu zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů výslovně připouští, že pominou-li důvody, pro které byl příslušník zproštěn výkonu služby, zproštění výkonu služby se ukončí.<sup>116</sup> S ohledem na absenci obdobné úpravy v zákoně o státní službě je na místě analogické použití úpravy podle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

Pro oblast služebních poměrů ostatně důvody pro použití analogie v jiné věci dovedl i Nejvyšší správní soud, když judikoval, že „[v] žalobě směřující proti rozhodnutí o valorizaci výsluhového příspěvku nelze napadat způsob výpočtu původně přiznaného výsluhového příspěvku. Vydání soudně přezkoumatelného rozhodnutí se lze (vedle standardních opravných prostředků) domoci i prostřednictvím žádosti o přepočtení výsluhového příspěvku. S ohledem na chybějící úpravu přepočtu výsluhového příspěvku v zákoně č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, se analogicky použije § 142 odst. 4 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání.“<sup>117</sup>

### 1.6.1.7.2 Analogie práva (*analogia iuris*)

**Analogie iuris** (analogie práva) nastupuje v situaci, kdy neexistuje ani právní norma upravující obdobné vztahy a kdy je daná věc řešena na základě principů daného právního odvětví, do něhož řešená otázka spadá.

Podle Nejvyššího správního soudu „[a]nalogie iuris nemusí spočívat pouze v aplikaci právních zásad příslušného právního odvětví, případně obecných právních zásad, nýbrž i v aplikaci takového ustanovení, které se vyskytuje na jiném místě právního řádu a je co do své povahy nejbližší na řešenou skutkovou podstatu, avšak za respektování právě oněch zásad (obdobně srov. Mates, P. Analogie ve správním právu, kdy ano a kdy ne. Správní právo, Praha, 2014, roč. 47, č. 1–2, s. 37). Takto obdobně uplatnil analogii iuris Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 28. 4. 2005, č.j. 2 Afs 51/2004-57, v němž uvedl, že „[j]e-li úprava daňového ručitelství jako zvláštního veřejnoprávního institutu v daňových

<sup>115</sup> § 48 odst. 1 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>116</sup> § 40 odst. 5 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>117</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016, č.j. 9 As 69/2016-31, č. 3478/2016 Sb. NSS.

*zákonech kusá, nezbývá než si tam, kde daňové zákony mlčí a kde nelze užít analogii legis v rámci veřejného práva [...], vypomoci analogií iuris ve vztahu k základním principům soukromoprávního institutu ručení, který je upraven zejména v § 546 až § 550 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku ‘.*<sup>118</sup>

---

<sup>118</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2016, čj. 6 As 75/2015-17, č. 3383/2016 Sb. NSS.



## 2. PRÁVNÍ PŘEDPISY

**Právní předpisy** – druhy, podmínky jejich přijetí, zákonné zmocnění, závaznost, platnost a účinnost, retroaktivita

### 2.1 Druhy právních předpisů

#### 2.1.1 Obecně k druhům právních předpisů

Právní předpisy představují v kontinentální právní kultuře, Českou republiku nevyjímaje, klíčovou kategorii pramenů práva. Právní předpisy jsou obecně závazné normativní právní akty, které jsou vydávány k tomu příslušnými orgány veřejné moci v rámci legislativního procesu.

Právní předpisy lze členit z řady hledisek, jako je hledisko kompetenční, tedy který orgán je oprávněn jej vydat (orgán moci zákonodárné, výkonné nebo orgán územní samosprávy), či hledisko právní síly, anebo hledisko, zda jde o projev prvotní (originární) normotvorby anebo odvozené (sekundární) normotvorby.

V České republice rozlišujeme tyto druhy (vnitrostátních) právních předpisů podle právní síly a podle toho, který orgán veřejné moci je příslušný k jejich přijetí:

- h) **ústavní zákony** jako akty prvotní normotvorby Parlamentu coby ústavodárce požívající nejvyšší právní sílu,
- i) **zákony** jako akty prvotní normotvorby Parlamentu coby zákonodárce,
- j) **zákonná opatření Senátu** jako akty prvotní normotvorby Parlamentu s právní silou zákona.
- k) **nařízení vlády** jako akty odvozené normotvorby přijímané vládou a nadané podzákonnou právní silou,
- l) **právní předpisy správních úřadů nebo územních samosprávných celků v přenesené působnosti podle čl. 79 Ústavy** jako akty odvozené normotvorby s podzákonnou právní silou,
- m) **obecně závazné vyhlášky územních samosprávných celků** jako akty originární normotvorby s podzákonnou právní silou,
- n) **krizová opatření vlády** podle krizového zákona, pokud je jejich obsah materiálně právním předpisem, a to jako akt odvozené normotvorby s podzákonnou právní silou.<sup>119</sup>

---

<sup>119</sup> Např. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 106/20 nebo usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 20/20.

Charakteristickými znaky právních předpisů jsou především **normativnost** (regulativnost), **obecnost**, **všeobecná závaznost** a **vynutitelnost státem**. Jednotlivé znaky jsou vzájemně provázané a pro zajištění efektivity právní regulace je od sebe nelze vzájemně oddělit.

**Normativnost** znamená, že právní předpisy v rámci svých právních norem stanoví závazná pravidla chování (má být) a naopak by v zásadě neměly obsahovat nenormativní proklamace, byť třeba i pravdivé, a jiný podobný balast, ze kterého žádné pravidlo chování nelze dovodit. Právní předpis má normovat pravidla. Vysvětlovat důvody a souvislosti má důvodová zpráva či jiný obdobný doprovodný dokument.

Jako příklad nenormativního ustanovení lze uvést § 2 zákona č. 66/1986 Sb., o umělém přerušení těhotenství, který stanoví, že „[n]ežádoucímú těhotenství se předchází především výchovou k plánovanému a odpovědnému rodičovství v rodině, ve škole a zdravotnických zařízeních, výchovným působením v oblasti sociální a kulturní a využíváním prostředků k zabránění těhotenství“.

Zároveň ale Ústavní soud již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/93 judikoval, že „[n]aše nová ústava není založena na hodnotové neutralitě, není jen pouhým vymezením institucí a procesů, ale včleňuje do svého textu i určité regulativní ideje, vyjadřující základní nedotknutelné hodnoty demokratické společnosti. Česká ústava akceptuje a respektuje princip legality jako součást celkové koncepce právního státu, neváže však pozitivní právo jen na formální legalitu, ale výklad a použití právních norem podřizuje jejich obsahově-materiálnímu smyslu, podmiňuje právo respektováním základních konstitutivních hodnot demokratické společnosti a těmito hodnotami také užití právních norem měří“ a „[ú]stavní zřízení demokratického státu **neupírá Parlamentu právo vyjádřit svou vůli i svá morální a politická stanoviska způsobem, který v rámci obecných právních zásad pokládá za vhodný a přiměřený – a to, případně, i formou právního zákona, pokládá-li za vhodné a účelné touto právní formou aktu zdůraznit společenský význam a dosah svého prohlášení. Tak tomu bylo např. v zákoně, vydaném za První republiky, kterým se konstatovalo, že T. G. Masaryk se zasloužil o stát“.**

**Obecnost** znamená opak individuality, pravidla v právních předpisech by měla být vyjádřena obecně jak pokud jde o vymezení okruhu adresátů, tak i co do předmětu právní regulace. Má-li právní předpis omezenou osobní působnost (např. na účastníky silničního provozu, zaměstnance a zaměstnavatele, určité kategorie pracovníků, daňové nebo hospodářské subjekty, děti apod.), musí být okruh adresátů právní úpravy vždy vymezen obecně na všechny osoby, které splňují vymezené podmínky, a nikoliv jmenovitě. Obecnost by se však měly týkat nejen vymezení osoby, na něž regulace dopadá, ale také předmětu právní regulace, který by se měl týkat obecně vymezených případů (např. staveb splňujících určitá kritéria) a ne jednotlivých situací (např. staveb jezů na Labi,<sup>120</sup> vzletové a přistávací dráhy 06R-24L letiště Praha Ruzyně<sup>121</sup> či dálničního obchvatu Plzně, ve vztahu k jejichž realizaci navíc zákonodárce zákonem výslovně deklaroval veřejný zájem).

Protiústavnost naopak Ústavní soud z hlediska posuzování obecnosti a konkrétnosti zákonné úpravy neshledal ve výčtu prioritních dopravních staveb v příloze liniového zákona. Ústavní

<sup>120</sup> Srov. náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/04.

<sup>121</sup> Srov. náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/08.

soud zde nálezem sp. zn. Pl. ÚS 39/18 „*neshledal, že zákonodárcem zvolená úprava vážící použitelnost napadeného procesního institutu ve vyvlastňovacích řízeních vedených ohledně jmenovitě určených staveb v příloze zákona má dopady do ústavní zásady rovnosti*“. Uvedl mj., že „*[p]ředpokladem obecnosti je nepochybně i mimo celospolečenského významu trvalost předmětu regulace (státní rozpočet, stavba infrastruktury, vydání historického majetku církvím). Nelze též pominout, že představa, že bude zákonem upraven obecný postup pro takové stavby, kdežto konkrétní stavba klíčové infrastruktury bude z rozhodování Parlamentu (popř. Poslanecké sněmovny podle čl. 42 odst. 1 Ústavy) vyloučena a svěřena do rukou ministra, je z hlediska praktické proveditelnosti v parlamentním systému nereálná (a v rozporu s pojetím tzv. racionálního zákonodárce)*“.

**Všeobecná závaznost** znamená, že právní předpisy působí vůči všem (*erga omnes*) v rámci vymezené osobní působnosti skrze jednotlivá závazně stanovená pravidla chování, která musejí být adresáty respektována, a naopak nejde kupříkladu o rady či doporučení určitého postupu. To samozřejmě ještě zdůrazňuje akcent na normativnost jednotlivých právních norem.

**Vynutitelnost státem** představuje stěžejní vlastnost právních předpisů spočívající v tom, že stát je schopen dodržování práva vynutit. Stát má tzv. monopol státního donucení. Vynutitelnost je nezbytnou podmínkou, aby bylo dosaženo nejen formální, ale i materiální všeobecné závaznosti právního předpisu. Způsob, jakým je plnění právních povinností státem vynucováno, se samozřejmě liší podle toho, o jaké povinnosti jde. Může jít o nejrůznější druhy sankcí (veřejnoprávních či soukromoprávních), výkon rozhodnutí, ale i různé závazné faktické pokyny, zásahy apod.

**Právní předpis nemůže být zaměňován s právní normou.** Nejde o synonyma. Zatímco právní norma představuje konkrétní jednotlivé pravidlo chování (*má býti*), právní předpisy budou zpravidla souborem mnoha takových právních norem (pravidel chování) pro určitou oblast společenských vztahů vymezenou věcnou působností daného právního předpisu. Právními normami jsou tvořena jednotlivá ustanovení právního předpisu.

Právní předpisy je nutno **odlišovat od interních předpisů, individuálních aktů** (zejména rozhodnutí) či od **opatření obecné povahy** jako abstraktně konkrétních správních aktů.

## 2.1.2 Ústavní zákony

Ústavní zákony jsou právními předpisy **nejvyšší právní síly** a dohromady tvoří **stěžejní část ústavního pořádku** České republiky. Ve svém názvu výslovně obsahují údaj o tom, že jde o ústavní zákon.<sup>122</sup> Jde o zvláštní kategorii zákonů, které se od ostatních zákonů odlišují tím, že mají vyšší právní sílu a podléhají **složitějšímu schvalovacímu procesu**, který se projevuje jejich vyšší rigiditou. K přijetí ústavního zákona je totiž třeba, aby se na něm usnesly **tři pětiny všech poslanců** (tj. nejméně 120 poslanců z 200) a **tři pětiny**

<sup>122</sup> Složitější je to v případě Listiny základních práv a svobod, k ústavnímu pořádku viz kap. 3.1 až 3.3.

**přítomných senátorů**<sup>123</sup> (v případě Senátu je tedy kvórum proměnlivé) a prezident republiky je **nemůže vetovat**.<sup>124</sup>

Senát při projednávání ústavních zákonů není vázán žádnou lhůtou, nemůže vyjádřit vůli nezabývat se jimi, a pokud by návrh ústavního zákona zamítnul, legislativní proces tím končí, v případě návrhu ústavního zákona tedy **Senát nemůže být Poslaneckou sněmovnou přehlasován**.

Senát každopádně může **vrátit návrh ústavního zákona s pozměňovacími návrhy** Poslanecké sněmovně. V takovém případě se uplatní postup upravený ve stykovém zákoně,<sup>125</sup> označovaný jako tzv. **princip člunku** (franc. *navette*), resp. člunkování, spočívající v tom, že při absenci shody může každá z parlamentních komor předkládat druhé komoře upravenou verzi návrhu (ústavního) zákona, dokud se obě komory neshodnou na jeho konkrétním znění. Komory jsou při tom časově limitovány **trváním volebního období Poslanecké sněmovny**.

K projednávání návrhu ústavního zákona na základě principu člunku v České republice doposud nikdy nedošlo, Senát nikdy žádný návrh ústavního zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy nevrátil.

Právě schvalování kvalifikovanou (ústavní) většinou a skutečnost, že obě komory Parlamentu jsou si při projednávání návrhů ústavních zákonů rovny, představují stěžejní prvek zvýšené **rigidity ústavního pořádku** a tím i stability základních prvků ústavního systému České republiky.

## 2.1.3 Zákony

### 2.1.3.1 Zákony obecně

Zákony jsou tzv. **prvotním neboli originárním pramenem práva** a k jejich přijímání je příslušný **Parlament** jako orgán moci zákonodárné. Souvisí to i s tím, že pro řešení řady zásadních otázek platí tzv. výhrada zákona, tedy pravidlo, že některé věci lze řešit pouze zákonem.

Ústava s ohledem na skutečnost, že český Parlament je dvoukomorový, tvořený Poslaneckou sněmovnou a Senátem, zároveň stanoví základní rámec vztahu mezi oběma komorami v rámci zákonodárného procesu, který je dále rozpracován především v zákoně o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a ve stykovém zákoně.

---

<sup>123</sup> Čl. 39 odst. 4 Ústavy.

<sup>124</sup> Čl. 50 odst. 1 Ústavy.

<sup>125</sup> § 3 až 5 zákona č. 300/2017 Sb., o zásadách jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek a o změně zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, (stykový zákon).

**Poslanecká sněmovna je v legislativním procesu silnější komorou.** To se projevuje mj. tím, že až na zákony podle čl. 40 Ústavy (a samozřejmě ústavní zákony) může Poslanecká sněmovna přijmout zákon i proti vůli Senátu, tedy může Senát přehlasovat. Na přijímání zákona o státním rozpočtu se pak Senát vůbec nepodílí, jak ještě bude popsáno.

**Zákonodárnou iniciativou,** tedy pravomocí předkládat návrhy zákonů, jsou nadáni jednotlivý poslanec, skupina poslanců, Senát (jako celek), vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku (tedy zastupitelstvo kraje nebo hlavního města Prahy). Návrhy zákonů se **podávají Poslanecké sněmovně.**<sup>126</sup>

Nejde-li o návrh zákona předložený vládou, má **vláda právo vyjádřit se k němu.** K tomu jí Ústava stanoví prekluzivní lhůtu **třiceti dnů** od doby, kdy byl vládě návrh zákona doručen. Marným uplynutím této lhůty nastupuje právní fikce, že se vláda k takovému návrhu vyjádřila kladně.<sup>127</sup>

Návrh zákona, se kterým **Poslanecká sněmovna** vyslovila souhlas, postoupí Poslanecká sněmovna bez zbytečného odkladu **Senátu.** Senát projedná návrh zákona a usnese se k němu **do třiceti dnů** od jeho postoupení. Senát svým usnesením návrh zákona **schválí** nebo **zamítne** nebo **vrátí** Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy anebo vyjádří **vůli se jím nezabývat.** Jestliže se Senát v uvedené třicetidenní lhůtě nevyjádří, platí, že je návrh zákona přijat.<sup>128</sup> Jestliže Senát vyjádří vůli nezabývat se návrhem zákona, je tímto usnesením návrh zákona přijat.<sup>129</sup>

Jestliže **Senát návrh zákona zamítne,** hlasuje o něm Poslanecká sněmovna znovu a návrh zákona je přijat, jestliže je schválen nadpoloviční většinou všech poslanců, tj. hlasy nejméně 101 poslance. Pozměňovací návrhy už v Poslanecké sněmovně nejsou v této fázi procesu přípustné.<sup>130</sup>

Jestliže Senát návrh zákona **vrátí Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy,** hlasuje o něm Poslanecká sněmovna ve znění schváleném Senátem a jejím usnesením je návrh zákona přijat. Jestliže však Poslanecká sněmovna neschválí návrh zákona ve znění schváleném Senátem, hlasuje znovu o návrhu zákona ve znění, ve kterém byl postoupen Senátu, a návrh zákona je v takovém případě přijat, jestliže je schválen nadpoloviční většinou všech poslanců, tzn. hlasy nejméně 101 poslance. Ani v tomto případě už pozměňovací návrhy v Poslanecké sněmovně nejsou přípustné.<sup>131</sup>

---

<sup>126</sup> Čl. 41 Ústavy.

<sup>127</sup> Čl. 44 odst. 1 a 2 Ústavy.

<sup>128</sup> Čl. 45 a 46 Ústavy.

<sup>129</sup> Čl. 48 Ústavy.

<sup>130</sup> Čl. 47 odst. 1 a 4 Ústavy.

<sup>131</sup> Čl. 47 odst. 2 až 4 Ústavy.

**Prezident republiky má právo vrátit přijatý zákon**, s výjimkou zákona ústavního, s odůvodněním do patnácti dnů ode dne, kdy mu byl postoupen.<sup>132</sup> Jde o tzv. suspenzivní veto prezidenta republiky.<sup>133</sup> O vráceném zákonu hlasuje Poslanecká sněmovna znovu. Pozměňovací návrhy nejsou přípustné. Jestliže Poslanecká sněmovna setrvá na vráceném zákonu nadpoloviční většinou všech poslanců (tzn. nejméně 101 poslanců), zákon se vyhlásí. Jinak platí, že zákon nebyl přijat.<sup>134</sup> Přijaté zákony podepisuje předseda Poslanecké sněmovny, prezident republiky a předseda vlády.<sup>135</sup>

Zákony se vyhlášují **ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv**.

Z hlediska následné aplikace je pak podstatné také to, že soudce je při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu.

Soudce tudíž není *a priori* vázán jinými (podzákonými) právními předpisy a naopak je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu. Pokud by shledal nesoulad jiného (podzákoného) právního předpisu se zákonem nebo takovou mezinárodní smlouvou, jiný (podzákoný) právní předpis nebude aplikovat.<sup>136</sup> To však neznamená, že by soudci mohli jiné (podzákoné) právní předpisy zcela ignorovat. Ostatně i Ústavní soud zdůraznil, že není-li soudcem shledán nesoulad jiného (podzákoného) právního předpisu se zákonem nebo mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu, je soudce vázán také podzákonými právními předpisy.<sup>137</sup> Jde o jakousi podmíněnou vázanost soudce podzákonými právními předpisy.<sup>138</sup>

### 2.1.3.2 Specifika zákonů podle čl. 40 Ústavy (organické zákony)

Zákony podle **čl. 40 Ústavy** bývají též někdy označovány jako tzv. **organické zákony**. Jejich specifikum spočívá v tom, že k jejich přijetí je **třeba, aby byly schváleny Poslaneckou sněmovnou a Senátem**, tedy oběma komorami Parlamentu. Také v případě zákonů podle čl. 40 Ústavy se může uplatnit **zásada člunku**.<sup>139</sup> Jinak ale mají tyto zákony **stejnou právní sílu jako ostatní (běžné) zákony**, nejsou součástí ústavního pořádku a k jejich schválení postačuje v obou komorách prostá většina přítomných poslanců,

---

<sup>132</sup> Podle čl. 8 odst. 3 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, však prezident republiky nemá po dobu stavu ohrožení státu nebo válečného stavu právo vracet zákon přijatý ve zkráceném jednání.

<sup>133</sup> K počítání lhůty pro uplatnění suspenzivního veta viz náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/97. Jelikož konec lhůty připadl na den pracovního klidu, je podle Ústavního soudu jejím posledním dnem nejbližší příští pracovní den.

<sup>134</sup> Čl. 50 Ústavy.

<sup>135</sup> Čl. 51 Ústavy.

<sup>136</sup> Srov. čl. 95 odst. 1 Ústavy.

<sup>137</sup> Viz např. náleží Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 274/01, III. ÚS 269/05, Pl. ÚS 5/07, I. ÚS 2315/15.

<sup>138</sup> KNĚŽÍNEK, J. *Kompetenční zákon: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI\_ID KO2\_1969CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X.

<sup>139</sup> Ani v případě zákona podle čl. 40 Ústavy k tomu doposud nikdy nedošlo.

resp. senátorů. Rozdíl mezi ostatními (běžnými) zákony a zákony podle čl. 40 Ústavy tedy spočívá v tom, že Poslanecká sněmovna nemůže Senát přehlasovat, tyto zákony tedy mají vyšší míru rigidity než běžné zákony, ale zároveň nižší než zákony ústavní, neboť k jejich přijetí není vyžadována kvalifikovaná většina. Odlišnost je i v tom, že na rozdíl od zákonů ústavních je **prezident republiky může vetovat**.<sup>140</sup>

Organickými zákony podle čl. 40 Ústavy jsou:

1. volební zákony;
2. stykový zákon a
3. zákon o jednacím řádu Senátu.

**Volebním zákonem** přitom je nejenom zákon upravující volby do Poslanecké sněmovny a Senátu, ale každý zákon, který upravuje otázky související s některým druhem voleb, v nichž lid volí své zástupce, resp. s výkonem volebního práva.

Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/05 výslovně uvedl, že „[m]á-li Senát plnit svoji stabilizační funkci, neexistuje žádný rozumný důvod, proč by při tvorbě volebních pravidel měl tuto funkci vykonávat pouze ve vztahu k volbám parlamentním, a nikoliv při tvorbě zákonů upravujících volby do těch orgánů, jimiž jsou samostatně spravovány obce a kraje. Pro stabilitu demokracie není totiž důležité jen to, jak jsou voleny komory Parlamentu, ale i jak volí občané své zástupce na úrovni územní samosprávy; nelze dovést na úrovni ústavní, že by – vzdor jinému rozsahu pravomoci Parlamentu a územních samospráv – pro udržení a rozvoj demokracie byly parlamentní volby důležitější než volby do samosprávných zastupitelstev obcí a krajů“. Mezi volební zákony by patřil i zákon o financování volebních kampaní, podobně jako jednorázové volební zákony z období pandemie onemocnění COVID-19. Volebním zákonem naopak například není zákon o střetu zájmů.<sup>141</sup>

**Stykový zákon**, resp. slovy Ústavy „zákon o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek“, upravuje výlučně vztah mezi komorami Parlamentu a měl by tedy být výsledkem konsenzu mezi nimi, protože pouze v takovém případě mohou být stykové věci v praxi skutečně funkční.

Sluší se dodat, že stykový zákon byl posledním ze zákonů, jejichž existenci Ústava předvíдалa a jež dlouhou dobu nebyly zákonodárcem přijaty.

**Zákon o jednacím řádu Senátu** je mezi zákony podle čl. 40 Ústavy zahrnut z týchž důvodů jako zákon stykový, tedy aby Senátu nemohla být pravidla jeho jednání oktrojována (vnucena) Poslaneckou sněmovnou. V případě jednacího řádu Senátu je to ještě podstatnější

---

<sup>140</sup> Čl. 50 Ústavy *a contrario*.

<sup>141</sup> Viz body 67 až 73 nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/17, kde je mj. uvedeno, že „pojmem „volební zákon“ (jako jednu ze součástí právního řádu) použitý v čl. 40 Ústavy nelze ztotožňovat s jakoukoli (každou) úpravou provádění voleb, nýbrž jen s tím, co ústavní pořádek spojuje s volbami jako procesem realizace práva na sebeorganizaci nositele moci ve formě ustanovování reprezentantů lidu (čl. 2 odst. 1 Ústavy), popř. reprezentantů územního samosprávného společenství (čl. 100 odst. 1 Ústavy). Jde tak o úpravu postupu, kterým jsou ustanovováni formou volby do svých funkcí poslanci, senátoři a zastupitelé, a od roku 2012 rovněž prezident republiky (čl. 54 odst. 2 Ústavy).“.

než v případě stykového zákona, neboť jednací řád Senátu upravuje poměry toliko v Senátu a Poslanecké sněmovny se dotýká pouze nepřímo.

Proto také v době první republiky platilo, že každá komora Národního shromáždění si svůj jednací řád přijímala zcela autonomně, když § 37 Ústavní listiny 1920 stanovil, že „[s]voje vnitřní poměry upravuje každá sněmovna jednacím řádem, který vydá ve vlastní působnosti“, a jednací řády komor neměly formu zákona.

Čas od času se objevuje debata o tom, zda by okruh organických zákonů podle čl. 40 Ústavy neměl být rozšířen. Nejčastěji je v této souvislosti zmiňován zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu. Objektivně vzato by však mezi organické zákony mnohem víc věcně spadal například zákon o Ústavním soudu, který upravuje, kdo a za jakých podmínek je oprávněn podat návrh na zahájení řízení a další pravidla o řízení před Ústavním soudem.<sup>142</sup>

### 2.1.3.3 Specifika zákona o státním rozpočtu

Státní rozpočet České republiky je přijímán vždy **na jeden kalendářní rok**, a to **ve formě zákona**, pro jehož přípravu a projednávání platí značně odlišná pravidla než pro ostatní návrhy zákonů. Forma zákona je Ústavou státnímu rozpočtu propůjčena, materiálně totiž státní rozpočet atributy klasického zákona jako souboru závazných pravidel chování nevykazuje.<sup>143</sup>

Podle čl. 42 Ústavy návrh zákona o státním rozpočtu **podává vláda** a projednává jej na veřejné schůzi a usnází se o něm **jen Poslanecká sněmovna**. Senát se tedy na přijímání zákona o státním rozpočtu nepodílí, a to dokonce ani v době, kdy je Poslanecká sněmovna rozpuštěna. Podle čl. 33 odst. 2 Ústavy totiž Senátu nepřísluší ve věci státního rozpočtu přijímat zákonná opatření Senátu.

Podrobnosti ohledně přípravy návrhu státního rozpočtu stanoví zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (**rozpočtová pravidla**). Speciální pravidla pro projednání návrhu zákona o státním rozpočtu platí i podle **zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny**. Mj. platí, že součástí zákona o státním rozpočtu **nemohou být změny nebo zrušení jiných zákonů**,<sup>144</sup> a to proto, aby touto formou nemohl být obcházen Senát.

---

<sup>142</sup> Srov. například návrh novely Ústavy předložený tehdejším ministrem pro legislativu do připomínkového řízení dne 7. října 2024 pod čj. 54688-2024-UVCR, jehož legislativní proces ale dále nepokračoval: <https://odok.gov.cz/portal/veklep/material/ALBSD9TFVYD3/>, nebo návrh skupiny v tu chvíli již opozičních poslanců České pirátské strany, projednávaný jako sněmovní tisk č. 879, Poslanecká sněmovna, 9. volební období, [www.psp.cz](http://www.psp.cz), a stanovisko vlády k němu.

<sup>143</sup> Srov. KNĚŽÍNEK, J. *Kompetenční zákon: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI\_ID KO2\_1969CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X.

<sup>144</sup> § 101 odst. 3 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

## 2.1.4 Zákonná opatření Senátu

Zákonná opatření Senátu jsou právními předpisy s **právní silou zákona**. Mohou být přijímána pouze ve výjimečných případech vymezených Ústavou.

Ačkoliv je český Parlament dvoukomorový, v důsledku možného **rozpuštění Poslanecké sněmovny**<sup>145</sup> může nastat situace, kdy po přechodnou dobu bude funkční pouze jedna z parlamentních komor, a to Senát. Výkon zákonodárné pravomoci v takových případech přechází po přechodnou dobu a v nezbytně nutném a omezeném rozsahu na Senát, který je – na rozdíl od Poslanecké sněmovny – nerozpuštělný. Právě v takových případech Senát přijímá **zákonná opatření Senátu**.

Období, ve kterém je Senát oprávněn zákonná opatření přijímat, **začíná okamžikem, ke kterému prezident republiky Poslaneckou sněmovnu rozpustil**.

Rozhodnutí prezidenta republiky by se z rozhodnutí prezidenta republiky vyhlášovalo ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. V dosud jediném novodobém rozhodnutí prezidenta republiky o rozpuštění Poslanecké sněmovny, č. 265/2013 Sb., bylo stanoveno, že „[t]oto rozhodnutí nabývá účinnosti dnem jeho vyhlášení“. S ohledem na současnou koncepci elektronické Sbírky zákonů a mezinárodních smluv by však dnes šlo spíše o „vyhlášení“ (tzn. okamžik vyhlášení s přesností na sekundy), popřípadě v zájmu vyšší právní jistoty o pozdější den (např. den následující po dni vyhlášení rozhodnutí prezidenta republiky).

Nejasný však může být **okamžik, kdy pravomoc přijímat zákonná opatření Senátu končí**. Vyjádření právní normy v Ústavě bohužel jednoznačnosti nepřispívá, což vede k tomu, že na tuto otázku existuje **více rozdílných právních názorů**.

Sdílíme konzervativní a dost možná menšinový názor, že toto období **končí zvolením nové Poslanecké sněmovny**.<sup>146</sup> Byla-li Poslanecká sněmovna rozpuštěna, konají se volby do šedesáti dnů po jejím rozpuštění.<sup>147</sup> Mezi zvolením nové Poslanecké sněmovny a jejím ustavením je situace fakticky v zásadě srovnatelná se situací, kdy Poslanecká sněmovna v předchozím volebním období rozpuštěna nebyla,<sup>148</sup> a v takové situaci Senát rovněž nemůže přijímat zákonná opatření.

**Opačný názor**, že „*Senátu náleží pravomoc přijímat zákonná opatření až do doby, kdy se po volbách sejdou nově zvolení poslanci na ustavující schůzi PS, tedy i v době po volbách*“,

---

<sup>145</sup> K důvodům rozpuštění Poslanecké sněmovny viz čl. 35 Ústavy.

<sup>146</sup> Podobně ANTOŠ, M. *Zákonodárný proces po rozpuštění Poslanecké sněmovny*. Správní právo, 2013, č. 11, Petr Mlsna In: RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol. *Ústava České republiky: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI\_ID KO1\_1993CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X, nebo KNEŽÍNEK, J., ŘEZNÍČEK, T. *Stykový zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 32.

<sup>147</sup> Čl. 17 odst. 2 Ústavy.

<sup>148</sup> Srov. čl. 34 odst. 4 Ústavy: „*Zasedání Poslanecké sněmovny končí uplynutím jejího volebního období nebo jejím rozpuštěním*.“

zastává Lenka Bahýľová.<sup>149</sup> Podobně Jindřiška Syllová uvádí, že „[z]ákonné opatření může Senát přijmout až do zahájení ustavující schůze nově zvolené Poslanecké sněmovny, neboť až do té doby je možno považovat za splněnou podmínku „dojde-li k rozpuštění“.“<sup>150</sup> Jan Kysela pak mluví o období „až po reálném zahájení činnosti Poslanecké sněmovny nově zvolené“.<sup>151</sup>

Senátní návrh stykového zákona z roku 2008 (sněmovní tisk č. 615, Poslanecká sněmovna, 5. volební období), který však nebyl přijat, předpokládal výslovné ustanovení o „době počínající dnem, kdy byla Sněmovna rozpuštěna, a končící dnem předcházejícím dni zahájení ustavující schůze Sněmovny“, čímž se pokoušel o výklad Ústavy skrze zákonem stanovené pravidlo.

Také při rozpuštění Poslanecké sněmovny v roce 2013 bylo uvažováno, že by tak Senát mohl zákonná opatření přijímat až do ustavující schůze, resp. dokonce až do takové fáze ustavující schůze nově zvolené Poslanecké sněmovny, aby je na této své první schůzi mohla ratifikovat. Taková úvaha objektivně vzata není nepraktická, protože mezi zvolením Poslanecké sněmovny a zahájením její ustavující schůze, natož pak jejím skončením může uplynout poměrně dlouhá doba.<sup>152</sup> Uvedený výklad se však nakonec v praxi neuplatnil, přičemž roli hrála i jistá předběžná procesní opatrnost, aby zákonná opatření Senátu posléze nemohla být zpochybněna. V praxi by značnou komplikací mohla působit i doba mezi schválením zákonného opatření Senátu a jeho vyhlášením ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, na což má Ministerstvo vnitra jako publikační úřad zákonnou lhůtu 30 dnů, tedy by nemuselo být zcela jasné, o čem vlastně Poslanecká sněmovna jedná.

Podmínky, za kterých lze zákonné opatření Senátu přijmout, jsou vymezeny v čl. 33 Ústavy. Zde je stanoveno, že **dojde-li k rozpuštění Poslanecké sněmovny**, přísluší Senátu přijímat zákonná opatření ve věcech, které [1.] **nesnesou odkladu** a [2.] **vyžadovaly by jinak přijetí zákona**. Nepřísluší mu však přijímat zákonné opatření **ve věcech [1.] Ústavy, [2.] státního rozpočtu, [3.] státního závěrečného účtu, [4.] volebního zákona a [5.] mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy**. Zákonné opatření může Senátu **navrhnout jen vláda**. Naopak Senát ani zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku to učinit nemůže, a pochopitelně ani poslanec nebo skupina poslanců, neboť Poslanecká sněmovna je rozpuštěna a žádní poslanci tedy v danou chvíli nejsou.

Výjimečnost institutu zákonných opatření Senátu je potvrzena tím, že v praxi k jejich přijetí doposud došlo pouze v období rozpuštění Poslanecké sněmovny v jejím 6. volebním období. Senát tehdy na návrh vlády přijal toliko čtyři zákonná opatření Senátu.

---

<sup>149</sup> ŠIMÍČEK, V., SUCHÁNEK, R., MOLEK, P., VYHNÁNEK, L., FILIP, J., BAHÝĽOVÁ, L., PODHRÁZKÝ, M. *Ústava České republiky: Komentář*. [Systém ASPI]. Linde. ASPI\_ID KO1i1993CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X.

<sup>150</sup> SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 371.

<sup>151</sup> KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině. 1. díl. 2. vydání*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 303.

<sup>152</sup> Ústava v čl. 34 odst. 1 sice stanoví, že „zasedání Poslanecké sněmovny svolává prezident republiky tak, aby bylo zahájeno nejpozději třicátý den po dni voleb; neučiní-li tak, sejde se Poslanecká sněmovna třicátý den po dni voleb“, sotva by však mohla stanovit, jak dlouho má ustavující schůze trvat, neboť její délka se odvíjí od složitosti povolebních politických vyjednávání.

K jednotlivým oblastem, v nichž Senát podle čl. 33 Ústavy nemůže přijmout zákonné opatření Senátu, lze uvést následující:

- i. **Věcmi Ústavy** je třeba rozumět veškeré ústavní zákony. Zákonným opatřením Senátu tedy nelze schvalovat ústavní zákony. To je v souladu s pravidlem, že Ústava může být doplňována či měněna pouze ústavními zákony.<sup>153</sup>
- ii. Vyloučení možnosti řešit zákonným opatřením Senátu **věci státního rozpočtu** je dáno specifickými pravidly přijímání zákona o státním rozpočtu České republiky. Podle čl. 42 odst. 2 Ústavy se o návrhu zákona o státním rozpočtu usnáší jen Poslanecká sněmovna. Při absenci zákona o státním rozpočtu hospodaří státu v režimu rozpočtového provizoria podle rozpočtových pravidel.
- iii. Pod pojem **volební zákon** bude spadat každý zákon, kterým se upravují otázky související s některým druhem voleb, jimiž si lid v rámci zastupitelské demokracie volí své zástupce, resp. s výkonem volebního práva. Zde lze odkázat na již výše uvedený nálezn Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/05.
- iv. Pokud jde o **státní závěrečný účet a mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy**, je jejich uvedení v kompetenční výluce nadbytečné, neboť ani v jednom případě nejde o věc vyžadující jinak přijetí zákona. Státní závěrečný účet nemá formu zákona, stejně jako ji nemá souhlas k ratifikaci mezinárodní smlouvy či souhlas k odstoupení od ní nebo k jejímu vypovězení. Nedopadá na ně tedy už pozitivní definice podmínek, kdy lze zákonné opatření Senátu přijmout, a není tedy žádný logický důvod zavádět pro ně výluku v rámci negativního vymezení případů, kdy zákonné opatření Senátu přijmout nelze.

Podle čl. 33 odst. 4 Ústavy **podepisuje** zákonné opatření Senátu předseda Senátu, prezident republiky a předseda vlády. Prezident republiky **není oprávněn vetovat** zákonné opatření Senátu. Zákonné opatření se **vyhlašují stejně jako zákony**, tedy ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

Podle čl. 33 odst. 5 Ústavy musí být zákonné opatření Senátu **následně schváleno (ratihabováno) nově zvolenou Poslaneckou sněmovnou na její první schůzi**, tedy na schůzi ustavující.<sup>154</sup> Pokud by Poslanecká sněmovna zákonné opatření Senátu na své první, tj. ustavující schůzi neschválila (neratihabovala), toto zákonné opatření Senátu **pozbývá další platnosti**. To znamená, že by přestalo být součástí právního řádu a s **účinky ex nunc** (od nyní) je nutné jej považovat za zrušené. Absence ratihabice nepůsobí do minulosti, tedy nemá retroaktivní účinky, neboť by to bylo v rozporu s principy právní jistoty. Tomu odpovídá i slovní spojení „pozbývá další platnosti“, jímž se myslí pozbytí platnosti *pro futuro*, účinky pozbytí platnosti nastávají *ex nunc*.

Zajímavý teoreticko-právně interpretační problém by nastal, pokud by neratihabované zákonné opatření Senátu mělo formu novely (zákona či jiného zákonného opatření Senátu). Pozbytím další platnosti by pochopitelně přestala *ex nunc* platit všechna ustanovení, jež byla takovým

---

<sup>153</sup> Srov. čl. 9 odst. 1 Ústavy.

<sup>154</sup> Podle § 6 stykového zákona navíc platí, že předseda Senátu postoupí nově zvolené Poslanecké sněmovně zákonné opatření Senátu bez zbytečného odkladu tak, aby je mohla projednat na své první schůzi. Senát může pověřit svého člena, aby v Poslanecké sněmovně odůvodnil přijetí zákonného opatření. Po projednání zákonného opatření Senátu v Poslanecké sněmovně sdělí předseda Poslanecké sněmovny bez zbytečného odkladu předsedovi Senátu, zda Poslanecká sněmovna na své první schůzi zákonné opatření Senátu schválila.

zákoným opatřením Senátu do původního právního předpisu vložena. Otázkou však je, zda by to mělo za následek obživnutí původní právní úpravy dotčené neratifikovaným zákoným opatřením Senátu, typicky navrácení původně zrušeného či nahrazeného textu. V řadě případů by se podobnému problému zřejmě dalo předejít volbou vhodné legislativní techniky novelizujícího zákoného opatření Senátu.

**Usnesení Poslanecké sněmovny ve věci ratifikace** zákoného opatření Senátu, ať už je o ní rozhodnuto kladně či záporně, se stejně jako **sdělení předsedy Poslanecké sněmovny**, že se Poslanecká sněmovna na své první schůzi o zákoném opatření Senátu neusnesla, **vyhlašují ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv**.<sup>155</sup>

Ač to neplyne výslovně z čl. 95 Ústavy, je soudce vázán zákonými opatřeními Senátu stejně jako zákony, a to i před jejich ratifikací. V opačném případě by úprava zákoných opatření Senátu zcela postrádala smysl.

## 2.1.5 Nařízení vlády

Nařízení vlády jsou **podzákonými, prováděcími právními předpisy**. Podle čl. 78 Ústavy platí, že **k provedení zákona a v jeho mezích** (*secundum et intra legem*) je vláda oprávněna vydávat nařízení. Ústava tedy obsahuje **generální zmocňovací ustanovení** a vláda na jeho základě může svým nařízením provést jakýkoliv zákon, samozřejmě za předpokladu, že se bude pohybovat v jeho mezích. Vláda tedy k provedení zákona **nepotřebuje výslovné zákonné zmocnění** v tom kterém zákoně, který provádí, byť i ta se v praxi poměrně často vyskytují.

Nařízení vlády jsou projevem **odvozené normotvorby**, neboť aby vláda mohla vydat nařízení, nejprve musí existovat zákon, který bude prováděn.

Prováděný zákon musí dávat „**zjevný prostor pro regulaci formou nařízení vlády**“<sup>156</sup>, v opačném případě by jej vláda provést nemohla, a to ani na základě generální zmocňovací klauzule obsažené v čl. 78 Ústavy. Nařízení vlády tedy **nesmí vybočit z mezí zákona**, tzn. nesmí být *praeter legem*. Samozřejmě také nemůže zasahovat ani do věcí vyhrazených zákonu. Nařízení vlády tak například **nesmí stanovit primární práva a povinnosti**.<sup>157</sup> Nařízení vlády také nesmí zákon doplňovat (rozšiřovat) nebo dokonce měnit.<sup>158</sup>

---

<sup>155</sup> § 4 písm. d) zákona č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv).

<sup>156</sup> Bod 106 nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 26/16.

<sup>157</sup> Srov. čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod: „*Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.*“ Potažmo čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod: „*Daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona.*“

<sup>158</sup> Srov. nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 45/2000: „*Vláda se ... musí pohybovat „secundum et intra legem“, nikoli mimo zákon (praeter legem). Zjednodušeně řečeno, má-li podle zákona býti X, přísluší vládě stanovit, že má býti X1, X2, X3, nikoli též, že má býti Y.*“

Ani s výslovným souhlasem zákonodárce není vláda oprávněna nařízením upravovat otázky stojící mimo předmět prováděného zákona.<sup>159</sup>

Stejně jako ve všech ostatních případech i při schvalování nařízení vlády platí, že **vláda rozhoduje ve sboru** a k přijetí jejího usnesení je třeba souhlasu **nadpoloviční většiny všech jejích členů**.<sup>160</sup>

Ústava v čl. 78 rovněž stanoví, že nařízení **podepisuje předseda vlády a příslušný člen vlády**.

Pokud by návrh nařízení vlády předkládal vládě jiný ústřední správní úřad než ministerstvo, ten, kdo stojí v jeho čele, následně vládou přijaté nařízení vlády nepodepisuje, neboť není členem vlády. V takovém případě bude nařízení vlády podepsáno pouze předsedou vlády, jak lze demonstrovat na příkladu nařízení vlády č. 347/2016 Sb., o sazbách poplatků na odbornou činnost Státního úřadu pro jadernou bezpečnost, jehož návrh předkládal Státní úřad pro jadernou bezpečnost jako ústřední správní úřad.

Nařízení vlády se vyhláší **ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv**.

Z hlediska kategorizace správních aktů lze nařízení vlády řadit mezi abstraktní správní akty (srov. kap. 19).

## 2.1.6 Vyhlášky ministerstev, jiných ústředních správních úřadů nebo České národní banky

Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou **na základě a v mezích zákona** vydávat právní předpisy, **jsou-li k tomu zákonem zmocněny**. Tato úprava je dána v čl. 79 odst. 3 Ústavy. Týká se právních předpisů všech správních úřadů, tedy nejen právních předpisů vydávaných ministerstvy a jinými ústředními správními úřady, avšak právě právní předpisy vydávané ústředními správními úřady (včetně ministerstev) budou v praxi zdaleka nejvýznamnější. Navíc, jak bude uvedeno dále, se tato úprava týká i právních předpisů orgánů územních samosprávních celků vydávaných v přenesené působnosti, tedy nařízení obcí a krajů.

Jde o **podzákoné, prováděcí právní předpisy** a o akty odvozené normotvorby. Oproti nařízením vlády spočívá podstatný rozdíl v tom, že čl. 79 odst. 3 Ústavy **nepředstavuje generální zmocnění** pro vydávání právních předpisů správních úřadů. Představuje toliko ústavní rámec, avšak pravomoc konkrétního správního úřadu (či orgánu územního samosprávného celku) vydat ten který prováděcí právní předpis musí **plynout až z konkrétního zákona, který tuto pravomoc založí zákonným zmocněním** a současně vymezí právní základ a právní rámec v podobě mezí, v nichž se příslušný orgány musí při vydání takového prováděcího právního předpisu pohybovat. Samotné stanovení pravomoci vydat vyhlášku nestačí, musí vždy zároveň existovat **zákonem vymezený**

---

<sup>159</sup>Viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/07.

<sup>160</sup>Čl. 76 Ústavy.

**prostor pro podzákonou regulaci** formou prováděcího právního předpisu ministerstva, jiného správního úřadu nebo orgánu územní samosprávy.

Naopak se neliší právní síla právních předpisů podle čl. 79 odst. 3 Ústavy a nařízení vlády podle čl. 78 Ústavy. Jejich **právní síla je stejná**. Případné kolize mezi nařízením vlády a vyhláškou ministerstva nebo jiného správního úřadu je třeba řešit **standardními výkladovými metodami** (pravidlo *lex specialis*, resp. *lex posterior*). Kolizím lze předcházet i tím, že vláda nebude realizovat svou nařizovací pravomoc tam, kde zákon výslovně zmocňuje ke svému provedení jednotlivé ministerstvo či jiný správní úřad.

V tomto kontextu působí poněkud kontroverzně nařízení vlády č. 352/2000 Sb., kterým se mění některé vyhlášky ministerstev a jiných správních úřadů, jímž vláda novelizovala vyhlášky vydané na základě konkrétních zákonných zmocnění některými ministerstvy.

Ústava sama nezná a nepožívá pojem vyhláška. To, že v případě právních předpisů podle čl. 79 odst. 3 Ústavy, které byly vydány **ministerstvem nebo jiným ústředním správním úřadem**, se **používá označení vyhláška**, plyne až ze zákona upravujícího jejich vyhlášení, kterým je v současné době zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

Pokud jde o **vyhlášky České národní banky**, samotný čl. 79 Ústavy na ně nepamatuje, neboť Česká národní banka je ústřední bankou státu,<sup>161</sup> nikoliv správním úřadem nebo orgánem územního samosprávního celku. Objevují se také až v zákoně o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, respektive v jednotlivých zákonech, které Českou národní banku zmocňují k vydání (prováděcího) právního předpisu. Podle zákona o České národní bance jsou České národní bance **svěřeny kompetence správního úřadu** v rozsahu stanoveném tímto zákonem a jinými právními předpisy.<sup>162</sup> Na realizaci její právotvorné působnosti je proto nutno vztáhnout **všechny podmínky stanovené v čl. 79 odst. 3 Ústavy** a na vyhlášky České národní banky je tedy nutno hledět prismatem uvedeného ustanovení Ústavy stejně jako na právní předpis správního úřadu.

Vyhlášky ministerstev, jiných ústředních správních úřadů a České národní banky se vyhláší **ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv**.

Z hlediska kategorizace správních aktů lze tyto prováděcí právní předpisy řadit mezi abstraktní správní akty (srov. kap. 19).

### 2.1.7 Právní předpisy jiných než ústředních správních úřadů

V tomto případě jde o právní předpisy vydávané **správními úřady, které nejsou ministerstvy ani jinými ústředními správními úřady**. Tyto jiné správní úřady mohou mít jak celostátní,

---

<sup>161</sup> Viz čl. 98 Ústavy.

<sup>162</sup> § 1 odst. 3 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů.

tak i regionální působnost. Jimi vydané právní předpisy mají stejnou právní sílu jako právní předpisy (vyhlášky) vydávané ministerstvy a jinými ústředními správními úřady.

Pokud jde o podmínky pro vydávání takových právních předpisů jiných správních úřadů, je jejich ústavněprávní základ dán v **čl. 79 odst. 3 Ústavy**, tedy stejně jako v případě vyhlášek ministerstev a jiných ústředních správních úřadů. Správní úřady tedy mohou vydávat právní předpisy **na základě a v mezích zákona, jsou-li k tomu zákonem zmocněny**.

Příkladem takových právních předpisů mohou být **nařízení Agentury ochrany přírody a krajiny** podle zákona o ochraně přírody a krajiny, právní předpis (**nařízení**) **Státní veterinární správy** o mimořádných veterinárních opatřeních podle veterinárního zákona, **nařízení krajských hygienických stanic** podle zákona o ochraně veřejného zdraví apod.

Pravdou však je, že mnohé z těchto právních předpisů se budou mírou konkrétnosti předmětu regulace materiálně spíše blížit opatřením obecné povahy.

Rozdíl oproti právním předpisům ústředních správních úřadů spočívá v tom, že se tyto právní předpisy nevyhlašují ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. Stanoví-li tak zvláštní zákon, vyhlašují se v samostatné **Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů** podle zákona č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.

Zvláštní zákony by samozřejmě mohl stanovit i jiný způsob vyhlašování takových právních předpisů, například vyvěšením na úřední desce, s ohledem na existenci Sbírky právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů by však takový postup byl v neprospěch právní jistoty adresátů právní regulace.

Také zde platí, že z hlediska kategorizace výstupů činnosti veřejné správy půjde o abstraktní správní akty, které se v teorii správního práva označují jako nařízení (viz kap. 19).

## 2.1.8 Právní předpisy územních samosprávných celků

### 2.1.8.1 Obecně k právním předpisům územních samosprávných celků

Právními předpisy územních samosprávných celků jsou:

- a) **nařízení (obce, kraje nebo hlavního města Prahy)** jako právní předpisy vydávané v přenesené působnosti,
- b) **obecně závazné vyhlášky (obce, kraje nebo hlavního města Prahy)** jako právní předpisy vydávané v samostatné působnosti.

Právní předpisy územních samosprávných celků se vyhlašují **ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů**. K tomu viz kap. 2.2.4.

Pravomoc vydávat právní předpisy nemají městské části, a to ani v hlavním městě v Praze.

### 2.1.8.2 Nařízení obce, kraje a hlavního města Prahy

Nařízení obcí, krajů a hlavního města Prahy spadají do kategorie odvozených (sekundárních) **(prováděcích, podzákoných) právních předpisů** ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy. I pro ně tedy platí, co již bylo uvedeno výše, tedy že mohou být vydávány **jen na základě a v mezích zákona** za současného splnění podmínky, že orgány územních samosprávných celků jsou k jejich vydání **zákonem zmocněny**. Jde o odvozené právní předpisy vydávané **v přenesené působnosti**.

Obce vykonávající rozšířenou působnost mohou rovněž vydávat nařízení obce pro svůj stanovený správní obvod.

Orgánem územní samosprávy příslušným k jejich vydání je **rada obce** nebo **rada kraje**, resp. **rada hlavního města Prahy**. Není-li zřízena rada obce, vydává nařízení obce **zastupitelstvo obce**. Rada hlavního města Prahy může v přenesené působnosti vydávat na základě a v mezích zákona nařízení hlavního města Prahy, je-li k tomu zákonem zmocněno hlavní město Praha, obce, obce s rozšířenou působností nebo kraje.<sup>163</sup>

Označení těchto předpisů obcí jako nařízení se používá od 12. listopadu 2000, kdy nabyly účinnosti zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, a kdy proběhly první volby do zastupitelstev krajů. Předchozí právní úprava tyto předpisy označovala jako **obecně závazné vyhlášky obce v přenesené působnosti** a s tímto názvem se lze ostatně ještě výjimečně setkat jako s reziduem v některých starších právních předpisech. Kde takové předpisy pojednávají o obecně závazné vyhlášce v přenesené působnosti,<sup>164</sup> je třeba ji chápat jako nařízení obce, resp. nařízení hlavního města Prahy.

Obec se při vydávání nařízení obce řídí zákony a jinými právními předpisy.<sup>165</sup> z čehož vyplývá, že nařízení obce musí být se zákony a jinými právními předpisy v souladu. Jiným právním předpisem v tomto kontextu může být i obecně závazná vyhláška obce či kraje,<sup>166</sup> ač mezi nařízením obce a obecně závaznou vyhláškou obce není vztah právního předpisu nižší právní síly a právního předpisu vyšší právní síly.<sup>167</sup>

Obec například podle živnostenského zákona může formou nařízení obce vydat tržní řád, kterým vymezení místa pro nabídku a prodej zboží a pro nabídku a poskytování služeb mimo provozovnu určenou k tomuto účelu rozhodnutím, opatřením nebo jiným úkonem vyžadovaným stavebním zákonem, tzn. na tržnicích a tržištích. Podle stavebního zákona mohou hlavní město Praha, statutární město Brno a statutární město Ostrava v přenesené působnosti vydat nařízení, kterým s výjimkou požadavků na výstavbu staveb dálnic, silnic, drah a civilních leteckých staveb

---

<sup>163</sup> § 44 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>164</sup> Například § 39 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu).

<sup>165</sup> § 61 odst. 2 písm. a) obecního zřízení.

<sup>166</sup> Martin Kopecký In: KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. Zákon o obcích: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI\_ID KO128\_2000CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X.

<sup>167</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/04.

stanoví podrobné požadavky na vymezení pozemků, požadavky na umístování staveb a technické požadavky na stavby, s výjimkou požadavků na stavby technické infrastruktury odchylně od vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj (tzv. stavební předpisy).

Nařízení kraje musí být v souladu se zákony a právními předpisy vydanými vládou (tzn. nařízeními vlády) a ústředními správními úřady (tzn. vyhláškami ministerstev a jiných ústředních správních úřadů).<sup>168</sup>

Rada kraje například podle zákona o požární ochraně vydává nařízením kraje požární poplachový plán kraje a stanoví podmínky k zabezpečení plošného pokrytí území kraje jednotkami požární ochrany, zdrojů vody k hašení požárů a tyto zdroje určí, požární ochrany v době zvýšeného nebezpečí vzniku požáru, požární ochrany v budovách zvláštního významu, požární ochrany při akcích, kterých se zúčastňuje větší počet osob.

Rada hlavního města Prahy se při vydávání nařízení hlavního města Prahy řídí zákony a jinými právními předpisy.<sup>169</sup>

Jak již bylo uvedeno výše, příkladem nařízení hlavního města Prahy mohou být tzv. Pražské stavební předpisy vydané podle stavebního zákona.

Problematika dozoru nad vydáváním a obsahem nařízení obcí, krajů a hlavního města Prahy je pro tu kterou kategorii územních samosprávných celků upravena v obecním zřízení, krajském zřízení a v zákoně o hlavním městě Praze. Ve vztahu k obcím jej vykonává krajský úřad, ve vztahu ke krajům a hlavnímu městu Praze je to věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad. Zákony umožňují pozastavit účinnost (sistovat) sporné nařízení vlády, v konečném důsledku však o jeho zrušení musí rozhodnout Ústavní soud.<sup>170</sup>

### 2.1.8.3 Obecně závazné vyhlášky obce, kraje a hlavního města Prahy

Ústavněprávní základ obecně závazných vyhlášek územních samosprávných celků jako originárních právních předpisů vydávaných při výkonu územní samosprávy (v samostatné působnosti) je dán v čl. 104 odst. 3 Ústavy. **Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.** Platí to jak pro zastupitelstva obcí, tak i pro zastupitelstva krajů a pro zastupitelstvo hlavního města Prahy. Tuto pravomoc naopak nemají zastupitelstva městských obvodů či městských částí, a to ani v hlavním městě Praze.<sup>171</sup>

Územní samosprávné celky jsou Ústavou zmocněny v samostatné působnosti k **originární normotvorbě** a k vydávání obecně závazných vyhlášek nepotřebují žádné další zákonné

---

<sup>168</sup> § 8 odst. 1 krajského zřízení.

<sup>169</sup> § 31 odst. 3 písm. a) zákona o hlavním městě Praze.

<sup>170</sup> § 125 obecního zřízení, § 83 krajského zřízení, § 108 zákona o hlavním městě Praze.

<sup>171</sup> § 134 odst. 2 obecního zřízení, § 89 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze.

zmocnění. To je zásadně odlišuje od nařízení, vydávaných v přenesené působnosti, v jejichž případě naopak jde o normotvorbu odvozenou.

Ústavní soud v nálezu sp. zn. 45/06 konstatoval, že „*ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy je nutno nadále interpretovat ... tak, že obce jsou přímo tímto ustanovením Ústavy zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek. Logickým důsledkem tohoto výkladu potom je, že na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, jehož dikce explicitní zákonné zmocnění vyžaduje, k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (s výhradou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny), neboť pojmově není právního předpisu bez stanovení právních povinností*“.

Zastupitelstva však mohou obecně závazné vyhlášky vydávat pouze v **mezích své působnosti**, jež není v podrobnostech stanovena Ústavou, ale vyplyne až z běžných zákonů. Jak k tomu uvádí Ivo Pospíšil, „*[p]roblematičnost tohoto ustanovení spočívá v tom, že působnost zastupitelstev je stanovena na úrovni zákona, nikoliv přímo v Ústavě*“,<sup>172</sup> limity normotvorné pravomoci obcí a krajů v samostatné působnosti jsou navíc dále dotvářeny bohatou judikaturou Ústavního soudu.

**Obec podle obecního zřízení** může v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou ukládat povinnosti:

- a) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány,
- b) pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku,
- c) k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti, nebo
- d) stanoví-li tak zvláštní zákon.<sup>173</sup>

**Obdobně** jsou zákonné limity působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky stanoveny také v **zákoně o hlavním městě Praze** ve vztahu k zastupitelstvu hlavního města Prahy.<sup>174</sup> Formu obecně závazné vyhlášky má též Statut hlavního města Prahy.

---

<sup>172</sup> RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol. Ústava České republiky: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI\_ID KO1\_1993CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X.

<sup>173</sup> § 10 obecního zřízení.

<sup>174</sup> § 44 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze.

Podle **krajského zřízení** pak platí odlišná konstrukce, a to, že obecně závaznou vyhláškou kraje vydanou zastupitelstvem v mezích jeho samostatné působnosti lze ukládat povinnosti fyzickým a právnickým osobám, **jen stanoví-li tak zákon**.<sup>175</sup> Obecná úprava srovnatelná s obsahem § 10 obecního zřízení v případě krajů neexistuje, speciální právní úpravy umožňující vydávat obecně závazné vyhlášky krajů jsou pak spíše výjimečné.

Formu obecně závazné vyhlášky kraje historicky měla například závazná část plánu odpadového hospodářství kraje podle již zrušeného zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů. Rudolf Cogan dále jako příklad uvádí obecně závazné vyhlášky o symbolech kraje.<sup>176</sup>

V případě všech územních samosprávných celků platí, že obecně závazné vyhlášky kraje musejí být v souladu se zákony, respektive že při jejich vydávání se územní samosprávný celek řídí zákony.

Dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí, krajů a hlavního města Prahy je rovněž upraven v obecním zřízení, krajském zřízení a v zákoně o hlavním městě Praze. Ve vztahu k obcím jej vykonává Ministerstvo vnitra. Zákony mu rovněž umožňují pozastavit účinnost (*sistovat*) sporné obecně závazné vyhlášky, byť i zde v konečném důsledku o jejím zrušení musí rozhodnout Ústavní soud.<sup>177</sup>

## 2.1.9 Krizová opatření

Právním předpisem *sui generis* mohou být **krizová opatření** vlády, která vláda přijímá za některého z mimořádných stavů podle ústavního zákona o bezpečnosti České republiky, tedy za nouzového stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu. Neplatí to však automaticky pro všechna krizová opatření. Pro posouzení je totiž nutné **v každém konkrétním případě zkoumat obsah** takového krizového opatření. Ostatně už samo vymezení krizových opatření obsažených v krizovém zákoně naznačuje pestrou škálu možných variant. Krizovým opatřením se totiž podle krizového zákona rozumí **organizační nebo technické opatření určené k řešení krizové situace a odstranění jejích následků**, včetně opatření, jimiž se zasahuje do práv a povinností osob.

Ústavní soud v této souvislosti judikoval, že rozhodnutí vlády o krizovém opatření, kterými je zasahováno do základních práv a svobod přímo, nebo která pro takovýto zásah prostřednictvím individuálního správního aktu vytvářejí právní základ, mohou mít tedy různou podobu a obsah a nelze je tudíž souhrnně podřadit pod jedinou kategorii právních aktů. Z hlediska řízení před Ústavním soudem však musí být v závislosti na svém obsahu

---

<sup>175</sup> § 6 krajského zřízení.

<sup>176</sup> COGAN, R. Zákon o krajích: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI\_ID KO129\_2000CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X.

<sup>177</sup> § 123 obecního zřízení, § 81 krajského zřízení, § 106 zákona o hlavním městě Praze.

vždy přezkoumatelná buď jako právní předpis, nebo jako rozhodnutí či jiný zásah orgánu veřejné moci.<sup>178</sup>

Povahu krizového opatření je podle jeho obsahu nutné posuzovat v každém jednotlivém případě individuálně. Pokud je krizové opatření materiálně právním předpisem *sui generis*, jde o právní předpis **podzákoný**, který je výsledkem **odvozené (sekundární) normotvorby**. Ač krizové opatření vydává vláda, **nejde o nařízení vlády** a ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv by se publikovalo samotné usnesení vlády, jímž bylo krizové opatření přijato.<sup>179</sup>

Podstatné také je, že právním předpisem není samotný akt, kterým vláda vyhláší nouzový stav, tedy usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu. **Usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu je aktem vládnutí politického charakteru**. Jak uvedl v této souvislosti Ústavní soud, „*neobsahuje-li samotné rozhodnutí o nouzovém stavu ve smyslu čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti republiky přímo konkrétní krizová opatření, je jeho přímý a „izolovaný“ přezkum Ústavním soudem v zásadě vyloučen, neboť v takovém případě jde primárně o akt vládnutí politického charakteru. Naopak – v případě, že by konkrétní krizová opatření byla stanovena přímo v rozhodnutí o nouzovém stavu, přezkum Ústavního soudu by nemohl být absolutně vyloučen vůči té části rozhodnutí, která by obsahovala konkrétní krizová opatření obsahující obecně závazná normativní pravidla chování*“.<sup>180</sup>

Právním předpisem nejsou ani mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví vydávaná podle zákona o ochraně veřejného zdraví, ač se jimi především v době pandemie onemocnění covid-19 řešily v podstatě obdobné otázky jako krizovými opatřeními. Tato opatření Ministerstva zdravotnictví mají formu opatření obecné povahy. Soudní judikatura nakonec připustila, že vyhlášením nouzového stavu vládou podle ústavního zákona o bezpečnosti České republiky se nemění pravomoc Ministerstva zdravotnictví k vydání opatření podle § 69 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví,<sup>181</sup> což nakonec vedlo k tomu, že celkově v praxi výrazně převážila právě opatření vydávaná Ministerstvem zdravotnictví. Dvoukolejnost formy, kdy krizová opatření vlády jsou právním předpisem *sui generis* a opatření Ministerstva zdravotnictví naopak opatřeními obecné povahy, se samozřejmě promítá jak do otázek soudního přezkumu,<sup>182</sup> tak i do oblasti případné náhrady škody. Jak ale uvádějí Handrlíca, Balounová a Sharapaev, „*pro tuto kvalifikaci lze vedle formálního zákonného označení nalézt i další legitimní důvody spočívající v tom, že v případě mimořádných opatření MZd existuje jistý zájem na jejich přezkumu, zintenzivněný absencí alespoň základní politické kontroly jejich vydávání*“.<sup>183</sup>

---

<sup>178</sup> Např. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 106/20 nebo usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 20/20.

<sup>179</sup> Srov. FRONC, J. *Usnesení vlády jako právní předpis: terminologický zmatek sui generis*. Jurisprudence, 2021, č. 1, s. 33–38; SVOBODA, T., HEJČ, D. *K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (I. část)*. Právní rozhledy, 2021, č. 9, s. 319–320.

<sup>180</sup> Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/20.

<sup>181</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, čj. 6 As 114/2020-63, č. 4184/2021 Sb. NSS.

<sup>182</sup> K ucelenému přehledu judikatury z nelehkého období pandemie onemocnění covid-19 včetně judikatury k pandemickému zákonu viz *Koronavirus: Soudní přezkum opatření*. Výběr literatury, 2023, č. 1.

<sup>183</sup> HANDRLÍCA, J., BALOUNOVÁ, J., SHARAPAEV, V. *Náhrady a opatření přijatá v době pandemie*. Právní rozhledy, 2020, č. 22, s. 791.

### 2.1.10 Některé historické druhy právních předpisů

Výše podaný výčet druhů právních předpisů si neklade za cíl být vyčerpávající. S ohledem na kontinuitu práva se i do platného právního řádu mohou promítat předpisy ve formách, které již stávající právo nezná, jde o právní formy historické, přesto však pro obsah právního řádu nadále relevantní.

Příkladem mohou být **zákonná opatření předsednictva České národní rady, zákonná opatření předsednictva Federálního shromáždění či zákonná opatření Národního shromáždění**. Tato opatření byla právními předpisy přijímanými v době, kdy rada nebo shromáždění nezasedaly z důvodu skončení jeho zasedání uplynutím volebního období, a mají právní sílu zákona.

Ryze historickým, materiálně obsoletním a politicky vyhaslým druhem právních předpisů pak byly **dekrety prezidenta republiky**. Měly vesměs právní sílu zákona, ústavní dekrety prezidenta republiky pak právní sílu ústavního zákona,<sup>184</sup> o tu ale přišly nejpozději nabytím účinnosti Ústavy dnem 1. lednu 1993,<sup>185</sup> což však s ohledem na jejich obsoletnost (a vyhaslost) nemělo žádný normativní význam.

### 2.1.11 Předpisy EU a mezinárodní smlouvy

Obecně lze konstatovat, že ani předpisy Evropské unie jako mezinárodní organizace ani mezinárodní smlouvy by neměly být považovány za právní předpisy, ale jde o svébytné prameny práva.

Ostatně i z tohoto důvodu se v českých právních předpisech nepoužívá v souvislosti s předpisy Evropské unie slovní spojení „právní předpis Evropské unie“ nebo „přímo použitelný právní předpis Evropské unie“, ale jen slovní spojení „předpis Evropské unie“ či „přímo použitelný předpis Evropské unie“.

Problematicke práva Evropské unie a mezinárodním smlouvám jsou věnovány kap. 4 a 7.

---

<sup>184</sup> Srov. ústavní zákon č. 57/1946 Sb., kterým se schvalují a prohlašují za zákon dekrety prezidenta republiky, jímž byly dekrety prezidenta republiky s účinky *ex tunc* ratifikovány a prohlášeny za zákony, resp. v případě ústavních dekretů za ústavní zákony.

<sup>185</sup> Srov. čl. 112 odst. 3 Ústavy, který ty dosavadní ústavní zákony, které Ústava neučinila součástí ústavního pořádku ani je nezrušila, takzvaně dekonstitucionalizoval, tedy jim odejmul právní sílu ústavního zákona a přiznal jim napříště toliko právní sílu zákona běžného. Dotklo se to jak ústavních dekretů prezidenta republiky, tak i samotného ústavního zákona č. 57/1946 Sb.

## 2.2 Platnost a účinnost právního předpisu

### 2.2.1 Platnost právního předpisu

K platnosti právního předpisu **je třeba, aby byl vyhlášen**. Pro případ zákonů je toto pravidlo výslovně stanoveno v čl. 52 odst. 1 Ústavy, obsahovaly je ostatně i ústavy československé.<sup>186</sup> V případě ostatních právních předpisů je v ústavněprávní rovině lze bezesporu dovodit z čl. 1 odst. 1 Ústavy, podle kterého je Česká republika demokratický právní stát, mezi jehož atributy nutně patří i požadavek na dostupnost veškerého platného práva. Hovoří se též o tzv. **publicitě práva**. Má-li platit zásada *ignorantia iuris non excusat* (neznalost práva neomlouvá), musí mít každý možnost právo seznat, co je platným právem. L. Fuller řadí zpřístupnění pravidel, která mají být dodržována, mezi podmínky morálky, která umožňuje právo, resp. mezi základní podmínky, aby systém práva nebyl špatný.<sup>187</sup> Bylo by samozřejmě iluzorní předpokládat, že se s takovými pravidly každý seznámí, zde jde spíše o fikci, neboť nikdo není s to znát veškeré právo. V. Knapp v uvedené zásadě spatřuje spíše akcent na obecnou **seznatelnost práva** než na fingovanou znalost právní normy.<sup>188</sup> Způsob a forma vyhlášení právních předpisů by měly garantovat maximální možný prostor pro to se s platným právem efektivně seznámit.

Na skutečnosti, že platnost právního předpisu označuje jeho normativní existenci, jejíž **počátek je dán vyhlášením právního předpisu**, je shoda i v rámci soudobé tuzemské právně teoretické nauky.<sup>189</sup> Pojmy vyhlášení, publikace a promulgace představují v tomto ohledu synonyma. Platný právní předpis však ještě sám o sobě nevyvolává vznik, změnu nebo zánik práv a povinností jeho adresátů, k tomu mu chybí ještě další nezbytná vlastnost, a sice účinnost.

Vyhlašování právních předpisů se v moderních státech řídí **formální publikační zásadou** a Česká republika v tomto ohledu není výjimkou. Tato zásada spočívá v tom, že za vyhlašování (publikaci) právních předpisů odpovídá stát, který za tímto účelem vydává oficiální úřední publikační věstník, který je **jediným oficiálním a státem garantovaným zdrojem** poznání o tom, co je platným právem. Podstatné je, aby právní předpis byl v oficiálním publikačním

---

<sup>186</sup> Viz § 49 odst. 1 ústavní listiny Československé republiky z roku 1920, § 61 odst. 1 Ústavy Československé republiky z roku 1948 (Ústava 9. května), čl. 52 odst. 3 Ústavy Československé socialistické republiky z roku 1960 ve znění před 1. lednem 1969 a posléze čl. 45 odst. 3 a čl. 111 odst. 3 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, v němž první z citovaných ustanovení se vztahovalo na federální zákony a druhé na zákony republikové.

<sup>187</sup> FULLER, L. L. *Morálka práva*. Praha: Oykoymenth, 1998, s. 41-42, 51-52.

<sup>188</sup> KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 75.

<sup>189</sup> BOGUSZAK, J. ČAPEK, J. *Teorie práva*. Praha: Codex Bohemia, 1997, s. 51; GERLOCH, A. *Teorie práva*. 8. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021, s. 99-100; HARVÁNEK, J. a kol. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 210; KUBŮ, L., HUNGR, P., OSINA, P. *Teorie práva*. Praha: Linde, 2007, s. 79; VEČEŘA, M. a kol. *Teória práva*. 4. vydání. Bratislava: Eurokodex, 2011, s. 75; KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 163-164.

věstníku vyhlášen v podobě, v jaké byl k tomu kompetentním orgánem (Parlamentem, vládou, příslušným správním úřadem) schválen.

Zákonem je v České republice zřízen oficiální **úřední publikační věstník**, v němž jsou zveřejňována znění právních předpisů, a který je veřejně dostupný. Tím je v současné době především **Sbírka zákonů a mezinárodních smluv** (zkr. **Sb.**) podle zákona č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv). Zákon nabyl účinnosti dnem 1. lednem 2024 a Sbírka zákonů a mezinárodních smluv se podle něj vede **v elektronické podobě**. Před uvedeným datem byly právní předpisy publikovány především ve Sbírce zákonů (zkr. **Sb.**), respektive Sbírce zákonů a nařízení (zkr. **Sb. z. a n.**), a to v podobě listinné. Publikačním úřadem, tedy správním úřadem odpovědným za vydávání Sbírky, je tradičně Ministerstvo vnitra.

**Právními předpisy vyhlášenými ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv** jsou:

- a) ústavní zákony,
- b) zákony,
- c) zákonná opatření Senátu,
- d) nařízení vlády,
- e) prováděcí právní předpisy vydané ministerstvem, jiným ústředním správním úřadem nebo Českou národní bankou, pokud jiný právní předpis nestanoví jiný postup jeho vyhlášení; tyto prováděcí právní předpisy se označují názvem „vyhláška“.

Povahu právního předpisu *sui generis*, který se vyhláší ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv,<sup>190</sup> mohou mít i **krizová opatření** přijímaná vládou za některého z mimořádných stavů podle ústavního zákona o bezpečnosti České republiky. Ústavní soud opakovaně konstatoval, že rozhodnutí vlády o krizovém opatření, kterými je zasahováno do základních práv a svobod přímo, nebo která pro takovýto zásah prostřednictvím individuálního správního aktu vytvářejí právní základ, mohou mít tedy různou podobu a obsah, protože je nelze souhrnně podřadit pod jedinou kategorii právních aktů. Z hlediska řízení před Ústavním soudem však musí být v závislosti na svém obsahu vždy přezkoumatelná buď jako právní předpis, nebo jako rozhodnutí či jiný zásah orgánu veřejné moci. Ústavní soud musí tuto povahu krizového opatření posoudit v každém jednotlivém případě podle jeho obsahu.

Z dalších aktů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv lze z hlediska platnosti a účinnosti právních předpisů příkladmo uvést:<sup>191</sup>

- a) nálezy Ústavního soudu, pokud tak stanoví jiný zákon, jímž se zde rozumí zákon o Ústavním soudu,<sup>192</sup>

---

<sup>190</sup> Viz § 8 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>191</sup> § 4 zákona č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

<sup>192</sup> K tomu viz § 57 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, který vymezuje okruh nálezů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. Mj. jde o veškeré nálezy, kterými

- b) sdělení Ústavního soudu, jestliže o jeho vyhlášení Ústavní soud rozhodne,
- c) usnesení Poslanecké sněmovny o tom, že setrvává na zákonu vráceném prezidentem republiky,
- d) usnesení Poslanecké sněmovny o zákonném opatření Senátu, nebo sdělení předsedy Poslanecké sněmovny, že se Poslanecká sněmovna na své první schůzi o zákonném opatření Senátu neusnesla,
- f) usnesení vlády, pokud tak stanoví jiný zákon<sup>193</sup> nebo jestliže o jeho vyhlášení vláda rozhodne,
- g) rozhodnutí předsedy vlády o vyhlášení nouzového stavu,
- i) sdělení Ministerstva vnitra o opravě chyby.

**Právní předpis** vyhlášený ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv **nabývá platnosti jeho vyhlášením**.<sup>194</sup> Co se rozumí vyhlášením, se odvíjí od toho, zda byl akt publikován prostřednictvím elektronického systému Sbírky zákonů a mezinárodních smluv, což by mělo být pravidlem, anebo zda k jeho publikaci došlo mimo tento systém, což je možné jen v případě, brání-li vyhlášení aktu prostřednictvím elektronického systému překážka a věc nesnese odkladu.

Je-li předpis vyhlášen prostřednictvím elektronického systému, je od počátku naplněno pravidlo o vedení Sbírky v elektronické podobě. Ministerstvo vnitra v takovém případě uchová jeden výtisk částky v listinné podobě po dobu 25 let ode dne vyhlášení aktu v ní obsaženého. Po uplynutí této doby se výtisk vybere za archiválii. Obecní úřady, úřady městských obvodů nebo městských částí územně členěných statutárních měst, úřady městských částí hlavního města Prahy, krajské úřady a Magistrát hlavního města Prahy umožní v úředních hodinách bezplatně nahlížet do Sbírky zákonů a mezinárodních smluv v elektronické podobě.

Vyhlášením aktu (a tedy i právního předpisu) ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv se podle stávající zákonné úpravy rozumí **zpřístupnění částky, v níž je akt obsažen, s využitím elektronického systému Sbírky zákonů a mezinárodních smluv**. Datum a čas vyhlášení aktu ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv s přesností na sekundy se uvede spolu s příslušnou zpřístupněnou částkou v elektronickém systému Sbírky zákonů a mezinárodních smluv. Vyhlášením se zde tedy rozumí **okamžik vyhlášení (s přesností na sekundy)**, který odpovídá skutečnému stavu vyhlášení, a nikoliv počátek konkrétního dne. Souvisí to s tím, že s účinností zákona č. 222/2016 Sb. byl spuštěn elektronický systém Sbírky zákonů a mezinárodních smluv (tzv. eSbírka), který postup s takovouto přesností umožňuje. Současná zákonná úprava se tím tak koncepčně liší od předchozích zákonných úprav vyhlášení právních předpisů, které počítaly s vyhlášením s přesností na dny, kdy

---

Ústavní soud rozhodl o návrhu na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy, bez ohledu na to, zda jde o nález zrušovací.

<sup>193</sup> Srov. čl. 12 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky: „Rozhodnutí o nouzovém stavu, o stavu ohrožení státu nebo válečném stavu se zveřejňují v hromadných sdělovacích prostředcích a vyhláší se stejně jako zákon.“ Viz rovněž § 8 krizového zákona.

<sup>194</sup> § 9 zákona č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

dnem vyhlášení byl den rozeslání příslušné částky Sbírký zákonů, uvedený v jejím záhlaví.<sup>195</sup>

Zákonná úprava počítá i se **situací, kdy by elektronický systém Sbírký zákonů a mezinárodních smluv nebyl použitelný z důvodu překážky**, typicky v důsledku jeho technické nefunkčnosti či jiné obdobné závažné překážky. Příkladem takové situace může být technický výpadek systému, hackerský útok a podobně. V takovém případě nastupuje nouzový způsob vyhlášení právních předpisů mimo systém, ale **pouze v případě předpisů, jejichž vyhlášení je třeba provést bezodkladně**. V ostatních případech by se mělo, lze-li v rozumné době očekávat odpadnutí překážky pro vyhlášení v elektronickém systému, s vyhlášením předpisu vyčkat až na opětovné zprovoznění systému. Zákon konkrétně stanoví, že nastane-li **překážka bránící vyhlášení aktu s využitím elektronického systému Sbírký zákonů a mezinárodních smluv** a je-li potřeba akt neprodleně vyhlásit, Ministerstvo vnitra uveřejní oznámení o existenci překážky na své úřední desce, oznámí tuto skutečnost v hromadných sdělovacích prostředcích. Vyhlášením aktu se v takovém případě rozumí **rozeslání částky, v níž je akt uveřejněn, v listinné podobě**. Ministerstvo vnitra v takovém případě zajistí rozeslání částek ministerstvům, jiným ústředním správním úřadům, Kanceláři Poslanecké sněmovny, Kanceláři Senátu, Kanceláři prezidenta republiky, České národní bance, Nejvyššímu kontrolnímu úřadu, Ústavnímu soudu, krajským úřadům a Magistrátu hlavního města Prahy. Po dobu trvání překážky mají tyto částky v listinné podobě účinky podoby elektronické. Následné zpřístupnění částek, které byly vydány v listinné podobě, v elektronickém systému Sbírký zákonů a mezinárodních smluv zajistí Ministerstvo vnitra neprodleně po pominutí překážky, která využití elektronického systému při jejich vyhlášení bránila.

Krajské úřady a Magistrát hlavního města Prahy umožní po dobu trvání překážky, která brání vyhlášení aktů s využitím elektronického systému Sbírký zákonů a mezinárodních smluv, v úředních hodinách bezplatně nahlížet do částek v listinné podobě, které byly v době trvání této překážky vydány.

Platí-li, že počátek platnosti právního předpisu je dán okamžikem jeho vyhlášení, potom **konec platnosti je dán výslovným zrušením právního předpisu**. Tomu se budeme podrobněji věnovat níže.

Pro úplnost lze uvést, že předpisy Evropské unie jsou vyhlášeny v Úředním věstníku Evropské unie (zkr. Úř. věst. EU). Pokud se však mluví o právních předpisech, rozumí se tím primárně předpisy vnitrostátního práva. Jako na právní předpisy nepohlížíme ani na mezinárodní smlouvy, k jejichž vyhlášení existovala v období od 1. ledna 2000 do 31. prosince 2023 samostatná Sbírký mezinárodních smluv (zkr. Sb. m. s.).

---

<sup>195</sup> Naposledy šlo o úpravu obsaženou v § 3 odst. 2 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírcé zákonů a o Sbírcé mezinárodních smluv, obdobnou úpravu ale obsahovaly i předchozí zákonné úpravy.

Problematicke samostatné **Sbírky právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadu** podle zákona č. 35/2020 Sb., Sbírky právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadu, je věnována kap. 2.2.4.

## 2.2.2 Účinnost právního předpisu

### 2.2.2.1 Účinnost právního předpisu obecně

#### 2.2.2.1.1 Pojem účinnost

Účinnost právního předpisu je určující vlastností právního předpisu nezbytnou k tomu, aby se právní předpis mohl stát aplikovatelným a aby právní normy v něm obsažené mohly vyvolat právotvorem vymezené právní následky. Účinnost bývá definována jako „*taková vlastnost právního předpisu, která spočívá v možnosti způsobit s přijetím normy vymezené*“<sup>196</sup> a „*je v čase přesně ohraničena určením, od kdy do kdy mají být společenské vztahy upravovány*“.<sup>197</sup> Účinnost právního předpisu tedy určuje průběh časové osy, v níž **normativní úprava vyvolává právní účinky**. Nabytí účinnosti právního předpisu zásadně spadá v jedno s okamžikem **počátku jeho časové působnosti**.

Účinnost nelze zaměňovat s platností právního předpisu.<sup>198</sup> Počátek účinnosti nesmí v žádném případě předcházet okamžiku nabytí platnosti (publikaci) právního předpisu. V opačném případě by byl právní předpis retroaktivní a takováto jeho retroaktivita by byla nepřípustná. Uvedený princip platí v demokratickém právním státu absolutně. Zákaz retroaktivity nelze obcházet ani skrze jiná ustanovení právního předpisu, tvářící se kupříkladu jako ustanovení přechodná, která by fakticky vyvolávala retroaktivní účinek v právním předpise obsažených právních norem.

Příkladem retroaktivního přechodného ustanovení z nedávné doby mohou být přechodná ustanovení v zákoně č. 57/2025 Sb., kterým se mění zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Zákon č. 57/2025 Sb. byl Parlamentem schválen dne 17. února 2025, ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv vyhlášen dne 6. března 2025 a účinnosti v souladu se svým čl. VIII nabyt (s výjimkami) dnem následujícím po dni jeho vyhlášení, tedy dnem 7. března 2025. Součástí zákona č. 57/2025 Sb. jsou však také přechodná ustanovení obsažená v jeho čl. II a IV. V přechodném ustanovení čl. II je stanoveno, že „*[p]ři stanovení výše platových základů*

<sup>196</sup> GERLOCH, A. *Teorie práva*. 8. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021, s. 100.

<sup>197</sup> BOGUSZAK, J. ČAPEK, J. *Teorie práva*. Praha: Codex Bohemia, 1997, s. 74.

<sup>198</sup> Např. František Weyr však naopak považoval rozlišování mezi platností a účinností právního předpisu za nesprávné a normativně nemožné a uváděl, že „*pojem platného, ale dosud neúčinného (nezávazného) zákona nemá normativního smyslu. Pojmy platnosti a účinnosti (závaznosti) spadají normativně v jedno*“, viz WEYR, F. *Soustava československého práva státního*. Praha: F. Borový, 1921, s. 83. Srov. též WEYR, F. *Teorie práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2015 (reprint vydání z r. 1935), s. 39-41. Obdobný názor zastával Adolf Procházka, viz PROCHÁZKA, A. *Základy práva intertemporálního se zvláštním zřetelem k § 5 obč. zák.* Brno: Barvič & Novotný, 1928, s. 26.

*představitelů a soudců pro období od 1. ledna 2025 do dne nabytí účinnosti tohoto zákona se postupuje podle § 4 zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona“.* Ustanovení čl. IV pak obsahuje obdobné pravidlo ve vztahu k platové základně státních zástupců. Jde o zjevný pokus zákonodárce docílit toho, aby zákon vyvolal účinky zpětně už od 1. ledna 2025, ačkoliv účinnosti nabyl až po tomto datu. Taková přechodná ustanovení jsou zjevně retroaktivní a tedy rozporná se zákazem (pravé) retroaktivity jako podstatné náležitosti demokratického právního státu. Navíc z nich zřejmě plyne zpětné snížení platové základny oproti závěrům vyplývajícím z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/24 (srov. bod 143 cit. nálezu), a to jak pro soudce, tak pro státní zástupce, a ostatně asi i pro jiné představitele veřejné moci odměňované na základě zákona č. 236/1995 Sb. Dlužno dodat, že přechodná ustanovení nebyla součástí původního vládního návrhu zákona (sněmovní tisk č. 825, Poslanecká sněmovna, 9. volební období) a do zákona byla vložena až pozměňovacím návrhem v Poslanecké sněmovně.

Časový úsek mezi počátkem platnosti právního předpisu a okamžikem, kdy právní předpis nabude účinnosti, bývá označován jako **legisvakance** či **legisvakanční doba** (z latinského *vacatio legis*).

Legisvakanční doba slouží především k tomu, aby se adresáti právní úpravy mohli v dostatečném předstihu seznámit s obsahem právního předpisu dříve, než pro ně začnou z jednotlivých norem takového předpisu plynout práva a povinnosti, a přizpůsobit mu své poměry. Zároveň by ale měla být legisvakanční doba využita příslušnými správními úřady k vypracování prováděcích právních předpisů, mají-li být k provedení nového či novelizovaného zákona vydány, ale také kupříkladu k přípravě dokumentů metodické či obdobné povahy.

Pro aplikaci právní normy, respektive právního předpisu, v němž je daná právní norma obsažena, je naprosto nezbytné, aby časový rámec jejich účinnosti byl **jednoznačně seznatelný**, tedy aby adresáti práv a povinností mohli své chování právní normě přizpůsobit.

### **2.2.2.1.2 Obecné požadavky na vyjádření účinnosti právního předpisu**

Nejvhodnějším způsobem, pokud jde o určení okamžiku počátku účinnosti právního předpisu, je stanovit tento okamžik **přímo v daném předpise v rámci ustanovení o nabytí účinnosti**. Takové ustanovení bude z hlediska systematiky zpravidla **posledním ustanovením** (paragrafem, článkem) daného právního předpisu. Nabývá-li právní předpis účinnosti určitým dnem, je třeba tomu rozumět tak, že je účinný již od počátku takového dne.<sup>199</sup> Zákon však může nabýt účinnosti i k jinému okamžiku, který se nemusí shodovat s počátkem konkrétního dne.

Pokud jde naopak o okamžik ukončení účinnosti (a platnosti) právního předpisu, nebude tento okamžik zpravidla předem, v době přijímání a vyhlášení předpisu znám a vplyne

---

<sup>199</sup> Toto pravidlo platí v právu obecně, viz § 601 odst. 1 občanského zákoníku, podle kterého, „[n]abývá-li se právo nebo vzniká-li povinnost v určitý den, nabude se nebo vznikne počátkem toho dne“.

až z derogačního ustanovení jiného právního předpisu, jímž bude předchozí právní předpis zrušen k okamžiku nabytí účinnosti zrušovacího ustanovení. Nový právní předpis pak zpravidla ten předchozí, zrušovaný nahradí. Je však možné, že i po svém zrušení bude právní předpis aplikován na základě přechodných ustanovení zrušovacího předpisu, a to mnohdy i po poměrně dlouhou dobu.

### 2.2.2.1.3 Absence ustanovení o účinnosti právního předpisu

Ustanovení o nabytí účinnosti je standardní součástí právních předpisů a jak již bylo uvedeno, systematicky bývá zařazováno do závěrečných ustanovení, respektive do posledního paragrafu či článku právního předpisu. Jde o řešení, které je pro adresáty právní úpravy nejsrozumitelnější. Neplatí to však zcela bez výjimky. **Proto je pro případ, kdyby daný právní předpis ustanovení o okamžiku nabytí své účinnosti neobsahoval,** tradičně přímo v zákoně upravujícím vyhlášení právních předpisů obsaženo ustanovení, které stanoví obecné pravidlo pro nabytí účinnosti právního předpisu pro případy, kdy by speciální úprava v konkrétním předpise absentovala. Rozhodující by v takovém případě bylo pravidlo obsažené v zákoně upravujícím vyhlášení právních předpisů, který je účinný v době vyhlášení právního předpisu, v němž ustanovení o účinnosti absentuje. To je nutné zvlášť zdůraznit, neboť historicky se tyto úpravy lišily. Podle stávajícího zákona č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, platí, že není-li stanoveno jinak, nabývá právní předpis vyhlášený ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv účinnosti **k 1. lednu nebo k 1. červenci** kalendářního roku. Někdy se o 1. lednu a 1. červenci také mluví jako o (jednotných) dnech právní účinnosti, ač je to spíše marketingový než právní pojem.

Pokud by tedy byl ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv právní předpis, který by vlastní ustanovení o nabytí své účinnosti neobsahoval, za účinnosti stávající úpravy vyhlášen například dne 15. května 2025, nabyl by účinností dnem 1. července 2025, a pokud by byl vyhlášen 10. září 2025, byl by účinný od 1. ledna 2026. Pokud by takový předpis byl vyhlášen 1. ledna 2026, byl by nicméně účinný až od 1. července 2026, neboť zde současně platí pravidlo, že právní předpis nabývá účinnosti nejdříve počátkem dne následujícího po dni jeho vyhlášení. Problémem stávající právní úpravy nicméně je, že v některých případech negarantuje potřebnou legisvakanci, tedy dobu mezi počátkem platnosti (vyhlášením) a nabytím účinnosti. Pokud by právní předpis bez vlastního ustanovení o nabytí účinnosti byl vyhlášen 31. prosince 2025, bude účinný už od následujícího dne, tj. od 1. ledna 2026.

Jednotné dny právní účinnosti, tedy pravidlo, že právní předpisy by měly *a priori* nabývat účinnosti 1. ledna nebo 1. července, je však v našem právu relativně mladé. Součástí právního řádu se stalo s účinností od 31. prosince 2019.<sup>200</sup>

---

<sup>200</sup> Zavedeno bylo zákonem č. 277/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, a to jednak do tehdy účinného § 3 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, jednak do § 9 již platného a tehdy dosud neúčinného zákona

Předtím se na našem území dlouhodobě – v období od 11. července 1945 do 30. prosince 2019 – uplatňovalo obecné pravidlo, podle kterého, pokud nebyla stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení.<sup>201</sup> Před 11. červencem 1945 pak již od samotného vzniku samostatného československého státu platilo, že účinnost předpisů, u nichž nebyl výslovně stanoven jiný počátek účinnosti, počínala 30 dnů po vyhlášení.<sup>202</sup>

V praxi se však předpisy, v nichž by nebylo obsaženo zvláštní ustanovení o nabytí jejich účinnosti, v podstatě nevyskytují, takže ustanovení o určení účinnosti právního předpisu podle zákona upravujícího vyhlásování zákonů představují spíše jakousi pojistku.

Příkladem právního předpisu, v němž speciální ustanovení o nabytí účinnosti nebylo obsaženo, a tudíž bylo nutné jeho účinnost určit podle obecné úpravy obsažené v zákoně o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv, může být zákon č. 319/2006 Sb., o některých opatřeních ke zprůhlednění finančních vztahů v oblasti veřejné podpory, a o změně zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů.<sup>203</sup>

Jak ale bude záhy ukázáno, je význam obecné klauzule o nabytí účinnosti právního předpisu širší, než by bylo pouhé stanovení pravidla pro případ, kdy v některém právním předpise ustanovení o nabytí účinnosti absentuje.

#### 2.2.2.1.4 „Retroaktivně“ stanovená účinnost

Jestliže absence ustanovení o nabytí účinnosti v právním předpise je situací v zásadě naprosto výjimečnou, naopak poměrně častým je takové **stanovení počátku účinnosti právního předpisu datem, které v době vyhlášení právního předpisu (a tedy jeho vstupu v platnost) již uplynulo**. Takový stav je samozřejmě nežádoucí, neboť podřívá právní jistotu adresátů právní úpravy. Pokud k němu dojde, tak pouze v případě zákonů a jde o zpravidla důsledek špatného odhadnutí **délky parlamentního legislativního procesu**, popřípadě o důsledek průtahů parlamentního legislativního procesu. Nejtypičtější je to v případě, kdy Senát návrh zákona vrátí Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy nebo jej zamítne, popřípadě je-li přijatý zákon vrácen (vetován) prezidentem republiky, a Poslanecká sněmovna o takovém návrhu, popřípadě o vráceném zákonu znovu

---

č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlásováných ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv).

<sup>201</sup> Viz § 3 odst. 3 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv, ve znění účinném před 31. prosincem 2019, resp. předtím § 5 odst. 2 zákona č. 545/1992 Sb., o Sbírce zákonů České republiky, § 6 odst. 2 zákona č. 131/1989 Sb., o Sbírce zákonů, § 7 zákonného opatření č. 4/1962 Sb., o vyhlásování zákonů a jiných právních předpisů, § 6 zákona č. 77/1959 Sb., o Sbírce zákonů a o Úředním listě, § 5 zákona č. 214/1948 Sb., o sbírkách zákonů, § 5 odst. 1 dekretu prezidenta republiky č. 19/1945 Sb., o Sbírce zákonů a nařízení republiky Československé.

<sup>202</sup> Viz § 2 zákona č. 1/1918 Sb. z. a n., jímž se upravuje vyhlásování zákonů a nařízení, § 4 zákona č. 139/1919 Sb. z. a n., jímž se upravuje vyhlásování zákonů a nařízení, a § 4 dekretu prezidenta republiky č. 4/1940 Úř. věst. čsl., jímž se upravuje veřejné vyhlášení nově vydávaných právních ustanovení československé vlády.

<sup>203</sup> Dlužno dodat, že původní vládní návrh zákona (sněmovní tisk č. 1185, Poslanecká sněmovna, 4. volební období, 2005, www.psp.cz) ustanovení o účinnosti v § 13 obsahoval.

hlasuje a Senát nebo prezidentské veto přehlasuje většinou hlasů všech poslanců (tj. nejméně 101 poslancem). V rámci legislativního procesu lze totiž opravu účinnosti navrhnout naposledy ve třetím čtení v Poslanecké sněmovně.<sup>204</sup> Změnit ji samozřejmě může i Senát, ale pouze za cenu toho, že návrh zákona vrátí Poslanecké sněmovně s pozměňovacím návrhem. U návrhu zákona vráceného nebo zamítnutého Senátem již Poslanecká sněmovna do data uvedeného v ustanovení o účinnosti zasáhnout nemůže.<sup>205</sup> Stejně tak nemůže změnit datum účinnosti zákona ani při přehlasování prezidentova suspenzivního veta.<sup>206</sup>

Namátkou lze uvést některé příklady zákonů s takto „retroaktivním“ ustanovením o účinnosti. Zákon č. 326/2009 Sb., o podpoře hospodářského růstu a sociální stability, byl ve Sbírce zákonů vyhlášen 24. září 2009, ale část uvedeného zákona byla podle jeho ustanovení o účinnosti účinná již od 1. července 2009. V případě zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, pak došlo k jeho vyhlášení dne 6. února 2017, ale ve vztahu k jeho části je v něm jako den nabytí účinnosti uveden 1. leden 2017.

Nejde však jen o problém současného práva a důsledek bikameralismu českého Parlamentu. Demonstrovat to lze na příkladu zvláště kuriozním, neboť se shodou náhod týká právě předpisu upravujícího vyhlášení právních předpisů (*sic!*). Jde konkrétně o zákonné opatření č. 4/1962 Sb., o vyhlášení zákonů a jiných právních předpisů, které bylo vyhlášeno ve Sbírce zákonů dne 23. ledna 1962, ale v ustanovení o účinnosti byl uveden 1. leden 1962.

Některé další příklady, na něž posléze reagovala soudní judikatura, jsou uvedeny v dalším textu.

Důsledky takové situace byly donedávna řešeny vesměs pouze právní teorií a judikaturou. **Na zákonné úrovni bylo příslušné pravidlo stanoveno až s účinností od 31. prosince 2019**, a to v souvislosti se zavedením tzv. jednotných dnů právní účinnosti, do tehdy účinného zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů. Následně tuto úpravu převzal i zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, který nabyl účinnosti dnem 1. ledna 2024. Tato právní úprava vychází z teze, že pokud je ustanovení o nabytí účinnosti právního předpisu retroaktivní, **pohlíží se na něj, jako kdyby v právním předpise vůbec nebylo** a počátek účinnosti se určí podle obecného pravidla obsaženého v zákoně o Sbírce zákonů

---

<sup>204</sup> Viz § 95 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny: „*Ve třetím čtení se koná rozprava, ve které lze navrhnout pouze opravu data účinnosti návrhu zákona, legislativně technických chyb, gramatických nebo písemných chyb a úpravy, které vyplývají z přednesených pozměňovacích návrhů, popřípadě podat návrh na opakování druhého čtení.*“ Z pojmu „oprava“ lze usuzovat, že by mělo jít pouze o případy, kdy původně navržené datum je vadné, neboť to, co netrpí vadou, nemůže být předmětem opravy. Návrhy změn, které nemají povahu opravy chyby, by měly být předmětem standardních pozměňovacích návrhů podaných v rámci druhého čtení návrhu zákona. Praxe v Poslanecké sněmovně se však v některých případech jeví být liberálnější.

<sup>205</sup> Srov. čl. 47 odst. 4 Ústavy: „*Pozměňovací návrhy nejsou při projednávání zamítnutého nebo vráceného návrhu zákona v Poslanecké sněmovně přípustné.*“

<sup>206</sup> Čl. 50 odst. 2 Ústavy: „*O vráceném zákonu hlasuje Poslanecká sněmovna znovu. Pozměňovací návrhy nejsou přípustné. ...*“

a mezinárodních smluv.<sup>207</sup> Takový právní předpis tedy nabude účinnosti **nejblíže následujícím 1. lednem nebo 1. červencem** poté, co byl vyhlášen. Stávající právní úprava zde bezprostředně navazuje na předchozí judikaturu Nejvyššího správního soudu z doby před účinností stávajícího zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

Stěžejním je v této souvislosti rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4 Ans 5/2007-60, publikovaný pod č. 1791/2009 Sb. NSS. V něm Nejvyšší správní soud judikoval, že „*stanoví-li právo tvorce nabytí účinnosti právního předpisu dnem předcházejícím jeho publikaci, je takové ustanovení absolutně neaplikovatelné, a proto je třeba s takovým právním předpisem zacházet, jako by ustanovení o nabytí jeho účinnosti absentovalo. Nastane-li taková situace u právního předpisu, jenž se vyhláší ve Sbírce zákonů, použije se proto § 3 odst. 3 věta první zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, podle kterého nabývají právní předpisy účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení, pokud není stanovena účinnost pozdější.*“ Zde je nutné zdůraznit, že závěry byly dovozovány z právní úpravy účinné v době, kdy byl zákon s „retroaktivně“ stanovenou účinností, jehož se rozsudek týkal, vyhlášen ve Sbírce zákonů. Nejvyšší správní soud upřednostnil ústavně konformní výklad s využitím zákonných pravidel podle obecné zákonné úpravy, při jejichž aplikaci je retroaktivita ustanovení o účinnosti pojmově vyloučena. Vždy by mohlo jít pouze o retroaktivitu zdánlivou. Nejvyšším správním soudem posuzovaná věc se konkrétně týkala zákona č. 61/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění zákona č. 81/2005 Sb., a zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, který byl ve Sbírce zákonů vyhlášen dne 8. března 2006, ačkoliv je v něm jako den nabytí jeho účinnosti uveden již 1. leden 2006.

Tento koncept nicméně posléze částečně naboural Ústavní soud svým nálezením sp. zn. Pl. ÚS 22/13 ze dne 12. listopadu 2013, kterým „retroaktivní“ ustanovení o účinnosti v jiném zákoně zrušil. V tomto případě šlo konkrétně o část šestou zákona č. 494/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění zákona č. 306/2009 Sb., a některé další zákony. Zákon č. 494/2012 Sb. byl vyhlášen dne 31. prosince 2012, ale jako den nabytí jeho účinnosti v něm byl uveden 1. červenec 2012. Ústavní soud v tomto případě vzal v potaz, že součástí zákona byla i novela trestního zákoníku. Ústavní soud v této souvislosti uvedl, že „*[z]ákaz zpětné účinnosti trestního práva je uznáván ve všech novodobých právních úpravách a je považován za stěžejní princip trestního práva. Znamená, že čin je trestný, jen pokud byla trestnost zákonem stanovena dříve, než byl spáchán (§ 1 trestního zákoníku). Tento zákaz v českém právním řádu nachází svůj odraz zejména v tzv. časové působnosti trestního zákona, upravené v čl. 40 odst. 6 Listiny a potažmo § 2 trestního zákoníku. Podle těchto ustanovení se trestnost činu posuzuje a trest ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán (zásada zákonnosti trestního práva – nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege). Pro další odvětví práva, jejichž ustanovení zákon č. 494/2012 Sb. rovněž novelizuje, je nutno zákaz retroaktivity dovodit z čl. 1 Ústavy a principu právní jistoty ... . Zpětná (časová) účinnost zákona není vyloučena u právních norem, které nepředstavují zásah do právní jistoty a jedná se o právní úpravu in favorem dotčených osob, jak*

---

<sup>207</sup> Viz § 9 odst. 4 zákona č. 222/2016 Sb., ve znění pozdějších předpisů: „*Je-li stanoven den nabytí účinnosti, který předchází dni vyhlášení právního předpisu vyhlášeného ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, právní předpis vyhlášený ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv nabývá účinnosti k nejbližšímu 1. lednu nebo k nejbližšímu 1. červenci kalendářního roku.*“

je tomu v případě čl. 40 odst. 6 věta druhá Listiny či § 2 odst. 1 věta za středníkem trestního zákona, podle nichž se pozdějšího zákona použije, jestliže je to pro pachatele příznivější. To ale není případ, který by bylo možno vztáhnout na nyní posuzovaný návrh .... Ústavní soud si je vědom, že obecné soudy již řešily situace, kdy zákonodárce stanovil nabytí účinnosti právního předpisu dnem předcházejícím jeho publikaci. Obecné soudy v těchto situacích postupovaly tak, jako by ustanovení o nabytí účinnosti v textu příslušného právního předpisu absentovalo (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Ans 5/2007 ze dne 28. 11. 2008). Tento postup Ústavní soud tímto svým rozhodnutím nehodlá revidovat či odmítnout. V posuzovaném případě se však jedná o speciální situaci, neboť popsaná chyba zákonodárce zasahuje do oblasti trestní, v níž platí speciální ústavní zásada, obsažená ve výše citovaném čl. 40 odst. 6 Listiny. V posuzovaném případě tedy Ústavní soud přistoupil ke zrušení napadeného ustanovení, neboť s odkazem na specifikum posuzování trestnosti činu nebyl v této věci možný ústavně konformní výklad<sup>208</sup>. Je samozřejmě otázkou, zda by Ústavní soud volil stejně přísný výklad i za účinnosti zákona č. 222/2016 Sb., který na uvedené situace pamatuje výslovným speciálním pravidlem, které by se v době jeho rozhodování v roce 2013 muselo dovozovat toliko výkladem. Spíše lze mít za to, že nikoliv.

Již bylo také uvedeno, že **účinnost právního předpisu není ohraničena pouze jejím počátkem, nýbrž i jejím koncem**. Ten však až na výjimky není předem znám a vyplyne teprve z novelizačních, resp. spíše derogačních ustanovení jiných, později přijatých právních předpisů. Vystává však otázka, zda derogační ustanovení znamená ukončení pouze platnosti právního předpisu, popřípadě jeho účinnosti, anebo zda ukončuje jak jeho platnost, tak i účinnost.

Zřejmě nebude zásadního sporu o tom, že **zrušením pozbývá právní předpis platnosti**.<sup>209</sup> Může však zrušený právní předpis zůstat předpisem účinným? V obecné rovině lze mít za to, že nikoliv.<sup>210</sup> Je-li právní předpis zrušen, tj. pozbyl-li platnosti, **zaniká současně jeho účinnost**, a to za předpokladu, že právní předpis nepozbyl účinnosti k dřívějšímu datu.<sup>211</sup> Zrušení právního předpisu pochopitelně nebrání tomu, aby byl zrušený (a tedy neplatný a neúčinný) právní předpis aplikován na příslušné právní vztahy v souladu s **intertemporálními pravidly podle účinného práva**, popřípadě na základě jiných

---

<sup>208</sup> Bod 23 nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 22/13.

<sup>209</sup> Tomu ostatně odpovídají i „samozrušovací“ ustanovení právních předpisů přijímaných pouze na dobu časově omezenou, která, ač jsou jinak vesměs zahrnuta v rámci ustanovení o účinnosti, pojednávají o ukončení, resp. pozbytí platnosti právního předpisu či jeho konkrétního ustanovení a otázka ukončení účinnosti výslovně neřeší. Viz např. § 44 zákona č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech, který stanovil, že „platnost tohoto zákona končí posledním dnem kalendářního roku, v němž uplynou dvě léta od konání prvních voleb do zastupitelstev krajů“, nebo § 122 bod 2 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, podle něhož „ustanovení § 118 odst. 1 a 2 pozbývá platnosti uplynutím dne 31. prosince 2011“.

<sup>210</sup> Shodně BOGUSZAK, J., ČAPEK, J. *Teorie práva*. Praha: Codex Bohemia, 1997, s. 75.

<sup>211</sup> Srov. dnes již neužívanou koncepci rušení právních předpisů Ústavním soudem ČSFR, popřípadě úpravu pozastavení účinnosti (sistace) právních předpisů územního samosprávného celku.

právních či výkladových pravidel.<sup>212</sup> Jeho účinnost však bude zprostředkována pouze skrze jiný právní předpis, který je platný a účinný.

## 2.2.2.2 Ustanovení o nabytí účinnosti v návrhu právního předpisu

### 2.2.2.2.1 Kdy nejdříve může nabyt účinnosti právní předpis vyhlášený ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv

Již výše bylo uvedeno, že počátek účinnosti nesmí v žádném případě předcházet okamžiku nabytí platnosti právního předpisu, tedy jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. Současně by až na naprosté výjimky mělo být pravidlem, že adresáti právní úpravy by měli mít alespoň minimální časový prostor na to, aby se s obsahem nové právní úpravy mohli seznámit.

Zásadně by mělo být respektováno **obecné pravidlo, že právní předpisy nabývají účinnosti k 1. lednu nebo k 1. červenci**, tedy k tzv. jednotným dnům právní účinnosti. Pouze **ve zvlášť výjimečných případech**, vyžaduje-li to **naléhavý obecný zájem**, lze stanovit **dřívější den nabytí účinnosti** než nejbližší následujícím dnem jednotné právní účinnosti, tj. v prvním pololetí 1. červencem a ve 2. pololetí 1. lednem. Kumulativní splnění obou těchto podmínek, tj. existence naléhavého obecného zájmu a že jde o případ zvlášť výjimečný, by mělo být **doloženo v rámci důvodové zprávy**, popřípadě alespoň v rámci jakéhokoliv jiného odůvodnění, například k pozměňovacímu návrhu. Může jít například o účinnost patnáctým dnem po jeho vyhlášení, prvním dnem druhého měsíce po jeho vyhlášení apod., **nejdříve však počátkem dne následujícího po dni vyhlášení** právního předpisu. Zákon tedy **garantuje alespoň minimální legisvakanci**, která bude dána dobou od okamžiku vyhlášení právního předpisu ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv do počátku následujícího kalendářního dne, a to zpravidla v řádu alespoň několika hodin.

Naopak ještě před 31. prosincem 2019 bývalo podle tehdejší právní úpravy neblahou, avšak běžnou praxí, že právní předpisy nabývaly účinnosti dnem jejich vyhlášení. Naprosto odstrašujícím příkladem je v tomto ohledu zákon č. 240/2013 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech, v jehož § 677 je stanoveno, že nabývá účinnosti dnem jeho vyhlášení. Zákonodárce tedy (na základě pozměňovacího návrhu) připustil, aby zákon, který má bezmála 700 paragrafů, neměl žádnou legisvakanci.

Stávající zákonná úprava naopak pro běžné situace v podstatě vylučuje **případy, kdy právní předpis může nabyt účinnosti již okamžikem svého vyhlášení**, tedy kdy počátek platnosti a účinnosti spadá časově v jedno. Stanovit účinnost právního předpisu již jeho vyhlášením je možné jen v případech, vyhláší-li se **[1.] nouzový stav**, **[2.] stav ohrožení státu** nebo **[3.] válečný stav** nebo vydává-li se právní předpis v souvislosti s ním anebo jedná-li se o **[4.] zákonodárny proces ve stavu legislativní nouze**. Právní předpis v takovém případě **nabývá účinnosti okamžikem jeho vyhlášení**, který je s přesností

---

<sup>212</sup> Srov. čl. 75 odst. 1 soudního řádu správního: „Při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.“

na sekundy uveden spolu s příslušnou zpřístupněnou částkou v elektronickém systému Sbírký zákonů a mezinárodních smluv. Také tyto skutečnosti musí být vysvětleny v důvodové zprávě z hlediska naléhavého obecného zájmu a zvláštní výjimečnosti dané situace.

Příkladem takového zákona schváleného ve stavu legislativní nouze může být zákon č. 294/2024 Sb., kterým se mění zákon č. 433/2023 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2024. Zákon byl v souladu s vládním návrhem vládou schválen Poslaneckou sněmovnou tak, že „nabývá účinnosti jeho vyhlášením“ (sněmovní tisk č. 802, Poslanecká sněmovna, 9. volební období). Ve znění zákona publikovaném Ministerstvem vnitra ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv se však z nepochopitelných důvodů objevila jiná, Parlamentem neschválená formulace, že „zákon nabývá účinnosti dnem jeho vyhlášení“, která nejenže se liší textově, ale i obsahem a neodpovídá požadavkům zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

Dlužno dodat, že pokud má právní předpis nabýt účinnosti k jinému datu než k 1. červenci nebo k 1. lednu, ale současně **nejde o datum dřívější, nýbrž pozdější**, než by byl standardní „jednotný den právní účinnosti“, nemusí být dán ani naléhavý obecný zájem, ani nemusí jít o případ zvlášť výjimečný. Bude postačovat běžné odůvodnění.

Typickým příkladem mohou být předpisy v oblasti školství, které z povahy věci – z důvodu návaznosti na školní rok – standardně nabývají účinnosti od 1. září. Velmi běžné to bude i v případě implementačních právních předpisů, jejichž účinnost se bude odvíjet od dat stanovených příslušným předpisem Evropské unie, ve které se žádné „jednotné dny právní účinnosti“ neuplatňují.

#### **2.2.2.2 Formulace ustanovení o nabytí účinnosti právního předpisu**

Při tvorbě právních předpisů má být naprostou samozřejmostí, že návrh každého právního předpisu **má obsahovat ustanovení o nabytí jeho účinnosti**.

Při formulování takového ustanovení je, v souladu s obecnými požadavky na právotvorbu, nezbytné, aby zamýšlený okamžik nabytí účinnosti právního předpisu byl v jeho návrhu vyjádřen jednoznačně, srozumitelně a logicky správně. Zpravidla bude stanoven **konkrétním datem** či vázán na **uplynutí konkrétní doby**.<sup>213</sup> Například „[t]ento zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2026“, „[t]ento zákon nabývá účinnosti šedesátým dnem po jeho vyhlášení“, „[t]ento zákon nabývá účinnosti prvním dnem druhého kalendářního měsíce následujícího po jeho vyhlášení“ a podobně. Není-li vyjádřen konkrétní den přesným datem, vždy by mělo být voleno takové vyjádření, které je pro adresáta snadno spočitatelné.<sup>214</sup> Jde o vyjádření okamžiku, o kterém se nejen ví, že nastane, ale také kdy nastane.

---

<sup>213</sup> Např. § 28 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv (pozn. autora: zákon citován s původním názvem před 1. červencem 2025).

<sup>214</sup> Za nevhodný příklad lze považovat ustanovení § 6 zákona č. 305/1999 Sb., o zákazu použití, skladování, výroby a převodu protipěchotních min, podle kterého některá jeho ustanovení nabyla účinnosti „po uplynutí 240 dnů ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona“.

Není však vyloučeno, aby nabytí účinnosti právního předpisu bylo vymezeno obecněji vazbou na určitou **právní skutečnost, která má v budoucnu teprve nastat**. Vhodné to bude zejména v případě, kdy předem není jasné, k jakému datu či okamžiku taková skutečnost nastane. Stěžejní však vždy bude, aby naplnění podmínek pro to, aby právní předpis nabyl účinnosti, bylo bezpečně seznatelné, a to nejpozději v době, kdy k nabytí jeho účinnosti dochází, a nikoliv až zpětně.<sup>215</sup>

Typickým příkladem takové úpravy je podmínění počátku účinnosti právního předpisu **okamžikem, kdy se pro Českou republiku stane závaznou určitá mezinárodní smlouva**, na kterou daný právní předpis navazuje, popřípadě ji „vnitrostátně provádí“, anebo kdy se mezinárodní smlouva stane součástí právního řádu České republiky ve smyslu čl. 10 Ústavy.<sup>216</sup> Vhodnější z hlediska naplnění ústavní kautely, že Česká republika dodržuje závazky vyplývající pro ni z mezinárodního práva,<sup>217</sup> je každopádně vázat účinnost právní úpravy na okamžik, kdy mezinárodní smlouva pro Českou republiku začne být závazná.

Zcela běžnou praxí to bylo v době příprav na vstup České republiky do Evropské unie, kdy byla řádově v desítkách předpisů užitá formulace, podle které daný předpis či jeho přesně vymezená část „nabývá účinnosti dnem vstupu smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii v platnost“. Dalším příkladem může být ustanovení § 10 zákona č. 213/2011 Sb., o zákazu použití, vývoje, výroby, skladování a převodu kazetové munice a o jejím zničení (zákon o zákazu kazetové munice), podle kterého „*tento zákon nabývá účinnosti dnem vstupu Úmluvy (o kazetové municí) v platnost pro Českou republiku*“. Zatímco v případě smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii (tzv. Athénská smlouva) šlo o vstup v platnost celé smlouvy, v případě Úmluvy o kazetové municí již tato mezinárodní smlouva jako taková platná byla a Česká republika k ní přistupovala jako další smluvní strana, čemuž odpovídala i zvolená formulace v ustanovení zákona o zákazu kazetové munice (vstup úmluvy v platnost pro Českou republiku).<sup>218</sup>

---

<sup>215</sup> Aleš Gerloch uvádí, že takovou právní skutečností může být dosažení určité míry inflace – viz GERLOCH, A. *Teorie práva*. 8. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021, s. 101. Jelikož však v tomto případě bude míra inflace zjištěna zpravidla až ex post a do té doby půjde pouze o prognózy, bylo by ustanovení o účinnosti, které by se vázalo pouze na dosažení určité míry inflace, krajně nepraktické a zřejmě i nevhodné z hlediska právní jistoty. Bezsporně by však bylo možné účinnost vázat na vyhlášení určitého sdělení (např. Českého statistického úřadu či České národní banky) ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, např. i o míře dosažené inflace, pokud by jej právní úprava předpokládala a pokud by stanovila přesná pravidla včetně lhůt pro jeho vyhlášení.

<sup>216</sup> Podle čl. 10 Ústavy platí, že vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu.

<sup>217</sup> Čl. 1 odst. 2 Ústavy.

<sup>218</sup> Sluší se připomenout, že v mezinárodním právu je pojmu „platnost“ přikládán jiný význam než v právu českém. Hovoří-li se o platnosti mezinárodní smlouvy, rozumí se tím okamžik, kdy již taková smlouva působí účinky, a pojem platnost mezinárodní smlouvy se obsahově blíží našemu chápání účinnosti právního předpisu. Článek 24 Vídeňské úmluvy o smluvním právu stanoví:

„1. Smlouva vstupuje v platnost způsobem a dnem určeným v jejích ustanoveních nebo dohodou států, které se zúčastnily jednání.

2. Není-li takových ustanovení nebo takové dohody, vstupuje smlouva v platnost tehdy, jakmile souhlas s tím být vázán smlouvou byl vyjádřen všemi státy, které se zúčastnily jednání.

Zákon č. 276/2003 Sb., o Antarktidě a o změně některých zákonů, nabyl účinnosti „*dnem vyhlášení Protokolu (o ochraně životního prostředí ke Smlouvě o Antarktidě sjednaného v Madridu dne 4. října 1991) ve Sbírce mezinárodních smluv*“, tedy dnem, kdy se tento protokol stal součástí právního řádu České republiky, což bylo dovršeno jeho vnitrostátní publikací. Některá ustanovení zákona č. 459/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 276/2003 Sb., o Antarktidě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, pak nabývají účinnosti „*dnem vyhlášení přílohy VI Protokolu o ochraně životního prostředí ke Smlouvě o Antarktidě ve Sbírce mezinárodních smluv*“.

Nemusí však nutně jít jen o mezinárodní smlouvu, počátek účinnost právního předpisu může být vázán i na konkrétní budoucí **akt orgánu mezinárodní organizace**, bude-li takový budoucí akt v ustanovení o účinnosti jednoznačně a nezaměnitelně identifikován.

Kupříkladu zákon č. 170/2007 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti se vstupem České republiky do schengenského prostoru, nabyl v převážné části „*dnem stanoveným v rozhodnutí Rady Evropské unie o spuštění Schengenského informačního systému v České republice*“, resp. některá jeho ustanovení „*dnem odstranění kontrol na státních hranicích, stanoveným v rozhodnutí Rady Evropské unie o vstupu v platnost Úmluvy podepsané dne 19. června 1990 v Schengenu mezi Belgickým královstvím, Spolkovou republikou Německo, Francouzskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím a Nizozemským královstvím k provedení dohody podepsané dne 14. června 1985 o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích pro Českou republiku*“.

Může jít i o nějakou jinou **relevantní skutečnost mající základ v mezinárodním právu**, potažmo v právu Evropské unie.

Ve vládním návrhu zákona o České národní bance z roku 2009, který ale nakonec nebyl přijat v důsledku nepřehlasování veta prezidenta republiky, byl počátek jeho účinnosti navržen „*dnem zavedení jednotné měny euro jako měny České republiky*“.<sup>219</sup>

Ustanovení o nabytí účinnosti právního předpisu lze vázat i na jinou právní skutečnost. Takovou právní skutečností může být například **uskutečnění určitých voleb do určitého orgánu**, např. do zastupitelstev krajů.

Jako příklad lze uvést zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech, který podle svého § 43 nabyl účinnosti „*dnem voleb do zastupitelstev krajů v roce 2000*“. Volby tehdy proběhly dne 12. listopadu 2000 jako jednodenní, takže toto vyjádření nabytí účinnosti bylo možné. V případě dvoudenních voleb by nicméně bylo nutné vyjádřit, zda má jít o první či druhý den konání voleb. To lze ukázat na příkladu zákona č. 167/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, jehož část nabyla účinnosti „*prvním dnem volebního období Poslanecké sněmovny zvolené po dni vyhlášení tohoto zákona*“.

---

3. Vyjádří-li stát souhlas s tím, že bude vázán smlouvou, po jejím vstupu v platnost, vstupuje smlouva pro tento stát v platnost dnem vyjádření jeho souhlasu, pokud v ní není stanoveno jinak.

4. Ustanovení smlouvy, která upravují ověření textu, vyjádření souhlasu států s tím, že budou vázány smlouvou, způsob nebo den vstupu v platnost, výhrady, funkce deponitáře, jakož i jiné otázky nutně vznikající před vstupem smlouvy v platnost, se provádějí počínaje přijetím textu smlouvy.“

<sup>219</sup> Sněmovní tisk č. 800, Poslanecká sněmovna, 5. volební období, www.psp.cz.

Vázat nabytí účinnosti určitého právního předpisu na **nabytí účinnosti jiného právního předpisu** je v zásadě také možné, ale mělo by jít o předpis stejné nebo vyšší právní síly. V žádném případě by nabytí účinnosti právního předpisu nemělo být podmíněno pozdějším přijetím jiného právního předpisu nižší právní síly, neboť v opačném případě by ten, kdo je oprávněn přijmout předpis nižší právní síly, mohl ve svém důsledku zmařit účinky přijetí předpisu s vyšší právní silou. Zvláště markantní by to bylo v případě, kdy by účinnost zákona jako aktu Parlamentu byla podmíněna vydáním podzákonného právního předpisu jako aktu exekutivy, která by tak svou nečinností mohla nabytí účinnosti zákona dokonce zcela znemožnit.

Příkladem, kdy ustanovení o nabytí účinnosti jednoho zákona odkazuje na nabytí účinnosti jiného zákona, může být § 21 zákona č. 283/1992 Sb., o Akademii věd České republiky, kde je stanoveno, že „[t]ento zákon nabývá účinnosti dnem nabytí účinnosti zákona Federálního shromáždění uvedeného v § 18 odst. 1, nejpozději však dnem 31. prosince 1992“. Některé části zákona č. 293/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 135/2016 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zadávání veřejných zakázek, nabyly účinnosti „dnem nabytí účinnosti zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek“.

Ať už bude ustanovení o účinnosti formulováno kterýmkoliv z naznačených způsobů, vždy je třeba volit navržený konkrétní den nabytí účinnosti tak, aby byla **zohledněna potřebná doba pro projednání a schválení návrhu právního předpisu**, pro signování přijatého předpisu příslušnými ústavními činiteli, jakož i pro jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, a v neposlední řadě též **adekvátní legisvakanční doba** s ohledem na rozsah právního předpisu, jeho význam a okruh adresátů práv a povinností. Není přípustné, a to za žádných okolností, aby v návrhu právního předpisu bylo navrhováno zpětné nabytí účinnosti. Výše uvedené bezezbytku platí i v případě, kdy je volena takzvaná dělená účinnost, která by sama o sobě měla být výjimkou, neboť přehlednosti právního předpisu nepřispívá.

#### 2.2.2.3 Dělená účinnost právního předpisu

Dělená účinnost představuje situaci, kdy **různé části jednoho právního předpisu nabývají účinnosti k různým okamžikům**. Namísto toho, aby se změny řešily ve více návrzích, je předkládán návrh pouze jediný, ale skutečnost, že **úprava nemá nabývat účinnost v jeden okamžik**, je zohledněna právě v ustanovení o účinnosti. Může jít jak o případy přijetí nového zákona, tak i, a to asi bude případ častější, o zákon obsahující novelu jednoho nebo více právních předpisů. K využívání dělené účinnosti by se každopádně mělo přistupovat střídavě a bylo by vhodné ji užívat pouze tehdy, je-li dělená účinnost skutečně nezbytná.

Jedna časová osa v ustanovení o účinnosti je vždy **vymezena jako základní**, ostatní časové osy pak představují **odchylku od základní časové osy**.

Příkladem zákona s dělenou účinností může být zákon č. 191/2016 Sb., o ochraně státních hranic České republiky a o změně souvisejících zákonů (zákon o ochraně státních hranic), jehož ustanovení o nabytí jeho účinnosti zní: „*Tento zákon nabývá účinnosti prvním dnem druhého kalendářního měsíce následujícího po dni jeho vyhlášení s výjimkou ustanovení § 5 odst. 2 písm. c), které nabývá účinnosti prvním dnem osmého kalendářního měsíce následujícího po dni jeho vyhlášení.*“ První den druhého kalendářního měsíce představuje základní časovou osu, první dnem osmého kalendářního měsíce pak odchylku od ní.

Pokud se dělená účinnost (odchylka od základní časové osy) týká **části obsahující novelu** jiného právního předpisu, je vhodné dbát na to, aby se dělená účinnost netýkala jednotlivých slov, ale zpravidla jednotlivých novelizačních bodů. I v případech, kdy **nejde o novelu** jiného právního předpisu, je vhodnější dělenou účinnost vázat na konkrétně vymezené části návrhu právního předpisu [části, hlavy, díly, oddíly, články, paragrafy, odstavce, písmena (tzv. pododstavce) či body] než na jednotlivá slova v textu právního předpisu.

Pokud je od základní časové osy **více odchylných časových os**, je vhodné ustanovení o účinnosti v zájmu lepší přehlednosti členit do písmen (pododstavců).

Jako až extrémní příklad lze uvést ustanovení o účinnosti zákona č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů, které je důsledkem toho, že se v jednom návrhu upravují věci, které spolu nemají buď žádnou nebo jen velmi vzdálenou věcnou souvislost. Ustanovení o účinnosti v tomto případě zní: „*Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2024, s výjimkou ustanovení*

- a) *čl. LVI bodu 13, čl. LXXXIV a čl. LXXXV, která nabývají účinnosti dnem následujícím po dni jeho vyhlášení,*
- b) *čl. LIV bodů 31 a 41 a čl. LVI bodů 3, 9, 15, 26, 30 a 31, která nabývají účinnosti dnem 1. února 2024,*
- c) *čl. XXXII bodů 1 až 6, 8, 9, 11 až 35, 37, 39 až 41, 44 až 51, 53 až 64, čl. XXXIII, čl. XLVI, čl. LIV bodů 26 až 30 a 32, čl. LVI bodů 19 až 25 a čl. LXVI bodu 6, která nabývají účinnosti dnem 1. března 2024,*
- d) *čl. XI bodů 2 až 4, čl. XVII bodů 11 a 19, čl. LXXII bodů 5 až 11 a 13 a čl. LXXIII, která nabývají účinnosti dnem 1. července 2024,*
- e) *čl. XIII bodů 4, 12 až 14, 26, 30, 32, 34, 43, 48 až 50, 60, 62, 63, 67 a 70, čl. XIV bodů 3, 4, 7 a 8, čl. XV bodů 8, 29 a 32, čl. XXXII bodu 10, čl. XLIII bodů 3 a 5, čl. LIV bodů 21, 33, 42, 50 a 53, čl. LVI bodů 7, 10, 16, 27 a 32, čl. XCVII a čl. XCVIII, která nabývají účinnosti dnem 1. ledna 2025,*
- f) *čl. LIV bodu 5, čl. LVII, čl. LXXXII bodů 1, 2, 5 až 10, čl. LXXXIII, čl. XCI, čl. XCII bodů 103, 107, 154 a 156 a čl. CXIII bodů 10 a 13, která nabývají účinnosti dnem 1. července 2025,*
- g) *čl. LIV bodů 22, 34, 43, 51 a 54 a čl. LVI bodů 8, 11, 17, 28 a 33, která nabývají účinnosti dnem 1. ledna 2026,*
- h) *čl. LIV bodů 35, 44, 52 a 55 a čl. LVI bodů 12, 18, 29 a 34, která nabývají účinnosti dnem 1. ledna 2027.“*

## 2.2.3 Ukončení platnosti a účinnosti právního předpisu

### 2.2.3.1 Zrušení právního předpisu obecně

Zrušením právního předpisu **končí jeho platnost**, takový předpis přestává být součástí platného práva. Pozbyl-li právní předpis platnosti, **zaniká současně i jeho účinnost**, pokud právní předpis nepozbyl účinnosti (byť třeba i jen dočasně, k dřívějšímu datu.<sup>220</sup> Zrušení právního předpisu **nepůsobí do minulosti**, což jinými slovy znamená, že právní vztahy vzniklé za účinnosti zrušené úpravy zůstávají jejím zrušením nedotčeny. Opak by byl pravou retroaktivitou.

I již zrušený právní předpis, respektive jeho jednotlivé právní normy mohou být nadále aplikovány, a to typicky na základě přechodných ustanovení obsažených v účinném právním předpise. Typickým příkladem takového přechodného ustanovení bývá ustanovení, které stanoví, že již probíhající řízení se dokončí (procesní aspekt) a práva a povinnosti (hmotněprávní aspekt) se v nich posoudí podle dosavadní (jinak zrušované) právní úpravy. Další příkladem může být pravidlo, podle kterého se právní poměry v určité věci i nadále řídí dosavadní (jinak zrušovanou) právní úpravou.

Problematicke přechodných a zrušovacích ustanovení je věnována kap. 14.10.

### 2.2.3.2 Zrušení právního předpisu jiným právním předpisem

Nejběžnějším případem zrušení právního předpisu bude jeho **zrušení jiným, pozdějším právním předpisem** v rámci jeho zrušovacích ustanovení. Spolu se zrušením právního předpisu je třeba zrušit i **všechny jeho případné novely**, neboť ty nemají samostatnou normativní existenci.<sup>221</sup> Ruší se nejenom celé novelizační právní předpisy, které obsahovaly pouze novelu zrušovaného právního předpisu, ale také jednotlivé novelizační části obsahující novelu zrušovaného zákona, zatímco jiné části nenovelizující zrušovaný zákon zůstávají nadále zachovány. Právní předpis by měl být zrušován primárně **právním předpisem stejné právní síly**, tedy ústavní zákon ústavním zákonem, zákon zákonem a nařízení vlády nařízením vlády, respektive vyhláška vyhláškou atd.

---

<sup>220</sup> Srov. dnes již neužívanou koncepci rušení právních předpisů Ústavním soudem ČSFR, popřípadě úpravu pozastavení účinnosti (sistace) právních předpisů územního samosprávného celku.

Ústavní zákon Federálního shromáždění č. 91/1991 Sb., o Ústavním soudu České a Slovenské Federativní Republiky, ve svém čl. 3 odst. 1 konkrétně stanovil: „*Jestliže Ústavní soud svým nálezem vysloví, že je nesoulad mezi právními předpisy uvedenými v čl. 2, pozbyvají dotčené předpisy, jejich části, popřípadě některá jejich ustanovení účinnosti; orgány, které tyto předpisy vydaly, jsou povinny je do šesti měsíců od vyhlášení nálezu Ústavního soudu uvést do souladu s ústavními zákony, mezinárodními smlouvami, popřípadě zákony Federálního shromáždění. Neučiní-li tak, pozbyvají takové předpisy, jejich části nebo ustanovení platnosti po šesti měsících od vyhlášení nálezu; to neplatí pro ústavní zákony České národní rady a Slovenské národní rady.*“

<sup>221</sup> Např. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/96.

Typicky půjde o případy, kdy právní úprava obsažená ve starším zákoně je **nahrazována úpravou pozdější**. Správní řádem z roku 2004 byl zrušen a nahrazen správní řád z roku 1967, občanským zákoníkem z roku 2011 byl zrušen občanský zákoník z roku 1964 apod. Někdy se v této souvislosti mluví o abrogaci, kdy se starší zákon naprosto zrušuje,<sup>222</sup> v kontrastu s obrogací, při níž jsou daný právní předpis, resp. jeho jednotlivá právní normy toliko novelizovány.

Pokud je právní předpis **zrušován bez náhrady**, což je spíše výjimečné, využívá se k tomu samostatný zrušovací právní předpis. Jelikož ale právní řád tvoří ucelený normativní systém, bude zpravidla se zrušením určitého právního předpisu mnohdy stejně nutné zohlednit jeho zrušení novelizací jiných, souvisejících právních předpisů, popřípadě ji zohlednit i v přechodných ustanoveních obsahujících pravidla, jak má být v některých případech po zrušení právního předpisu bez náhrady postupováno.

Například zákonem č. 458/2022 Sb., kterým se zrušuje zákon č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb, ve znění pozdějších předpisů, a mění a zrušují další související právní předpisy, nejenže došlo ke zrušení zákona o (elektronické) evidenci tržeb, ale jeho zrušení se zároveň muselo propsat do souvisejících zákonů v oblasti finančního práva. Podobně zákonem č. 185/2023 Sb., kterým se zrušuje zákon č. 307/2000 Sb., o zemědělských skladních listech a zemědělských veřejných skladech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a kterým se mění některé související zákony, byl nejen zrušen zákon č. 307/2000 Sb., ale současně se jeho zrušení promítlo do zákona o komoditních burzách a zákona o správních poplatcích.

Z hlediska rušení právních předpisů bez náhrady lze za bezprecedentní označit zákon č. 276/2023 Sb., o zrušení obsoletních právních předpisů, kterým bylo zrušeno 6 645 zákonů a podzákoných právních předpisů z let 1918 až 2018. Jelikož zákon č. 276/2023 Sb. byl zákonem běžným, nebyl jím zrušen žádný ústavní zákon. Více z politických než právních důvodů nedošlo ke zrušení žádného z dekretů prezidenta republiky. Poněkud paradoxně se zákon č. 276/2023 Sb. poté, co vyvolal kýžený zrušovací účinek, sám stal, podobně jako jiné jen zrušovací předpisy, zákonem obsoletním.

Možné však je i zrušení právního předpisu **předpisem vyšší právní síly**. Ústavním zákonem tedy mohl být zrušen běžný zákon i podzákoný právní předpis, ač k tomu v praxi nedochází.

Zákonem pak může být zrušen i podzákoný právní předpis. Typicky k tomu bude docházet v případě, kdy pro další existenci podzákoného právního předpisu **odpadne zákonný základ či rámec**, ať už kvůli zrušení zmocňovacího ustanovení, nebo kvůli změně rámce (mezí), ve kterých by se podzákoný právní předpis měl pohybovat. Souvisí to s tím, že zrušení zmocňovacího ustanovení samo o sobě nemá za následek zánik prováděcího právního předpisu, který byl na základě takového zmocňovacího ustanovení vydán.<sup>223</sup>

---

<sup>222</sup> HANEL, J. J. *Všeobecné právo. I. Státověda*. Praha: Nakladatelství J. Otty, 1909, s. 27-28. TUMPACH, J., PODLAHA, A. *Český slovník bohovědný. Díl první*. Praha: Václav Kotrba, 1912, s. 32. ŠKOP, M., MACHÁČ, P. *Základy právní nauky*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer (dříve ASPI). ASPI\_ID MN3210CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X.

<sup>223</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 52/03.

Zákonem však nelze podzákoný právní předpis měnit, neboť by to znamenalo porušení dělby moci.<sup>224</sup>

Příkladem rušení prováděcích právních předpisů zákonem opět může být občanský zákoník, kterým bylo mj. zrušeno celkem 28 prováděcích právních předpisů – nařízení vlády nebo vyhlášek.

Stavebním zákonem z roku 2021 byla zrušena dokonce i dvě nařízení hlavního města Prahy upravující tzv. pražské stavební předpisy jako právní předpisy orgánu územního samosprávného celku vydané v přenesené působnosti. Jelikož tyto předpisy podléhají stejnému ústavnímu režimu jako právní předpisy ministerstev a jiných správních úřadů, tedy čl. 79 Ústavy,<sup>225</sup> je takový postup možný. Naopak by nebylo možné zákonem zrušit obecně závaznou vyhlášku obce nebo kraje, neboť by šlo o zásah do územní samosprávy. V případě zrušení předpisu územního samosprávného celku vydaného v přenesené působnosti je naopak zásah do práva na územní samosprávu pojmově vyloučen.

Podstatné je, že „[t]aké po zrušení zákonného zmocnění k vydání prováděcího právního předpisu příslušný exekutivní orgán disponuje normotvornou pravomocí, nicméně pouze pravomocí takovou úpravu derogovat, a protože šlo o zrušující akt – tj. akt bez věcného obsahu, nepotřeboval zákonné – tj. kompetenční vymezení, jež se dotýká, jak uvedeno shora, toliko rozsahu a obsahu takového aktu“.<sup>226</sup>

Opačně to možné není, předpisem nižší právní síly nelze zrušit předpis právní síly vyšší.

Nařízením vlády nelze zrušit vyhlášku ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu a naopak.

### 2.2.3.3 Zrušení právního předpisu Ústavním soudem

Právní předpis může být za stanovených podmínek zrušen Ústavním soudem, který v takovém případě někdy bývá označován jako tzv. **negativní zákonodárce**.<sup>227</sup> Ústavní soud v této oblasti konkrétně rozhoduje:

- a) o zrušení **zákonů** nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v **rozporu s ústavním pořádkem**,<sup>228</sup>
- b) o zrušení **jiných právních předpisů** nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v **rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem**.<sup>229</sup>

---

<sup>224</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 52/03 uvádí, že „by bylo porušením principu dělby moci, kdyby příslušnou právní úpravu obsaženou v prováděcím právním předpisu měnil přímo zákonodárce“.

<sup>225</sup> Srov. čl. 79 odst. 3 Ústavy: „Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.“

<sup>226</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 52/03.

<sup>227</sup> KELSEN, H. *General Theory of Law and State*. Clark: Law Book Exchange, 2009, s. 268-269.

<sup>228</sup> Čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy.

<sup>229</sup> Čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy.

**Kdo a za jakých podmínek je oprávněn podat návrh na zahájení řízení** a další pravidla o řízení před Ústavním soudem, stanoví zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

Podle Ústavy platí, že rozhodnutí Ústavního soudu je **vykonatelné, jakmile bylo vyhlášeno** způsobem stanoveným zákonem, **pokud Ústavní soud o jeho vykonatelnosti nerozhodl jinak.**<sup>230</sup> Ze zákona o Ústavním soudu pak plyne, že nálezy, kterými Ústavní soud rozhodl o návrhu na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy, se vyhláší **ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.**<sup>231</sup> Takové nálezy jsou **vykonatelné dnem jejich vyhlášení** ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, pokud nerozhodne Ústavní soud jinak. Ústavní soud může stanovit, že **vykonatelnost nálezu nastane později**, tedy vykonatelnost svého nálezu odložit na pozdější dobu.

To je sice koncepčně sporné, neboť tím Ústavní soud připouští, že právní úprava, kterou shledal protiústavní, se může po jistou dobu nadále aplikovat, ale v řadě případů půjde o praktické řešení. Když Ústavní soud svým nálezem sp. zn. Pl. ÚS 16/99 ze dne 27. června 2001, vyhlášeným ve Sbírce zákonů dne 2. srpna 2001 pod č. 276/2001 Sb., rozhodl o zrušení tehdejší části páté občanského soudního řádu obsahující právní úpravu správního soudnictví, stanovil, že vykonatelnost jeho nálezu nastane dokonce až dnem 31. prosince 2002. Vzal přitom v potaz, že i protiústavní úprava správního soudnictví je lepší než úprava žádná, jakož i to, že stav prací na přijetí nového soudního řádu správního neumožňoval nabytí účinnosti dříve než k 1. lednu 2003.

Ústavní soud však v minulosti výjimečně rozhodl i tak, že vykonatelnost svého nálezu naopak akceleroval na dobu před jeho vyhlášením ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (resp. dříve ve Sbírce zákonů). I pak by ale mělo platit, že vykonatelnost nastane **nejdříve dnem ústního vyhlášení nálezu** Ústavním soudem, tzn. že Ústavní soud i v těchto případech stanoví účinky nálezu *ex nunc*, nikoliv *ex tunc*.

Standardně bude Ústavní soud rušit právní předpis nebo jeho jednotlivé ustanovení dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. Například ve věci zrušení ústavního zákona č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny, však rozhodl Ústavní soud svým nálezem sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. září 2009, že uvedený ústavní zákon se zrušuje dnem 10. září 2009, tedy již ke dni svého rozhodnutí. Částka Sbírky zákonů, ve které byl uvedený nález pod č. 318/2009 Sb. vyhlášen, byla rozeslána až následujícího dne, tedy 11. září 2009. Podobně Ústavní soud postupoval například u nálezů sp. zn. Pl. ÚS 6/05 a sp. zn. Pl. ÚS 13/05.

Vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou **závazná pro všechny orgány i osoby.**<sup>232</sup> Fakticky se však toto pravidlo převážně vykládá tak, že uvedenou závaznost *erga omnes* mají pouze výroky nálezů Ústavního soudu a jejich nosné důvody. M. Bobek a Z. Kühn zdůrazňují, že „závaznost by měly mít pouze jeho ústavněprávní výklady“, když současně

---

<sup>230</sup> Čl. 89 odst. 1 Ústavy.

<sup>231</sup> § 57 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>232</sup> Čl. 89 odst. 2 Ústavy.

připomínají, že „[v] usnesení odmítajícím návrh pro zjevnou neopodstatněnost by v ideálním případě ani relevantní ústavněprávní otázky řešeny být neměly“.<sup>233</sup> V této souvislosti hovoří o **precedenční závaznosti** nálezů Ústavního soudu.<sup>234</sup>

Pokud by právní předpis nebo jeho jednotlivé ustanovení bylo zrušeno dříve, než o návrhu na jeho zrušení rozhodne Ústavní soud, bude to zpravidla důvod pro zamítnutí návrhu, neboť již jednou zrušený předpis nebo jeho část nelze zrušit podruhé.<sup>235</sup> Pokud by však Ústavní soud v případě řízení o konkrétní kontrole norem shledal, že daný předpis nebo jeho ustanovení byly v rozporu s ústavním pořádkem, uvedenou skutečnost zkonstatuje akademickým výrokem, např. „*ustanovení XY bylo v rozporu s čl. ... Listiny základních práv a svobod*“.<sup>236</sup> Nejde však již o derogaci daného ustanovení, ale spíše o návod pro jeho aplikaci ve věcech, v nichž by ještě mohlo být aplikováno, a i takový nález je závazný pro všechny orgány a osoby.

### 2.2.3.4 Absence ratihabice zákonného opatření Senátu

Ve vztahu k zákonným opatřením Senátu má zrušovací účinky jednak usnesení nově zvolené Poslanecké sněmovny přijaté na její ustavující schůzi, kterým **neschválí ratihabici** zákonného opatření Senátu, jednak i to, že ustavující schůze Poslanecké sněmovny skončila, aniž by se na ní o ratihabici zákonných opatření Senátu **vůbec hlasovalo**. Podle čl. 33 odst. 5 Ústavy totiž platí, že „*[z]ákonné opatření Senátu musí být schváleno Poslaneckou sněmovnou na její první schůzi. Neschválí-li je Poslanecká sněmovna, pozbývá další platnosti*“.

Jisté obtíže z hlediska průběhu ustavující schůze Poslanecké sněmovny může představovat skutečnost, že zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny v úpravě o průběhu ustavující schůze na ratihabici zákonných opatření Senátu vůbec nepamatuje.

S ohledem na zásadu publicity práva lze mít za to, že derogační účinky nastávají až **okamžikem vyhlášení** usnesení Poslanecké sněmovny nebo sdělení předsedy Poslanecké sněmovny ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. Ministerstvo vnitra by takový akt mělo vyhlásit ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv bezodkladně. Dlužno dodat, že „neratihabice“ zákonného opatření Senátu dosud v praxi nikdy nenastala.

---

<sup>233</sup> BOBEK, M., KÜHN, Z. a kol. *Judikatura a právní argumentace*, 2. vydání. [Systém ASPI]. Auditorium. ASPI\_ID MN16876CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X.

<sup>234</sup> Shodně MELZER, F. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 21 an.

<sup>235</sup> Srov. § 66 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů: „*Návrh je nepřijatelný, jestliže zákon, jiný právní předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení, jejichž zrušení je navrhováno, pozbýly před doručením návrhu Ústavnímu soudu platnosti nebo dosud nebyly vyhlášeny ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv nebo jiným zákonem stanoveným způsobem.*“ K tomu viz například nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/2000, Pl. ÚS 42/03 a Pl. ÚS 38/06.

<sup>236</sup> Viz nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 35/08.

### 2.2.3.5 „Samozrušovací“ ustanovení

Pokud je předem jasné, že určitý právní předpis nebo jeho část jsou přijímány **na omezenou dobu, jejíž konec je v době jeho přijímání znám**, bývá mnohdy přistupováno k tomu, že se v daném právním předpisu výslovně stanoví omezená doba jeho platnosti nebo platnosti jeho vymezené části. Hovořit lze o tzv. „samozrušovacím“ ustanovení.

„Samozrušovací“ ustanovení se v takovém případě zpravidla uvede jako druhý odstavec **v ustanovení o účinnosti** právního předpisu a stanoví se v něm, že daný právní předpis nebo jeho část **pozbyvá platnosti uplynutím určitého dne**, popřípadě se okamžik platnosti vyjádří jiným jednoznačným způsobem. Předchází se tím budoucímu vzniku obsoletních právních předpisů.

Poměrně časté je to u prováděcích právních předpisů přijímaných v souvislosti s mimořádnými událostmi. Například v § 3 odst. 2 nařízení vlády č. 270/2024 Sb., o použití Armády České republiky v období od 17. září 2024 do 30. listopadu 2024 k likvidaci následků pohromy způsobené povodněmi na území České republiky, je stanoveno, že toto nařízení pozbyvá platnosti uplynutím dne 30. listopadu 2024. Skutečnost, že jde o prováděcí právní předpis s omezenou platností a účinností, bývá vyjádřena již i v jeho názvu.

Ustanovení však bývají užívána i v případě zákonů, jako tomu bylo například v období pandemie onemocnění COVID-19 nebo v souvislosti s ruskou agresí proti Ukrajině. Tak například v § 22 odst. 2 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, (tzv. pandemický zákon), je stanoveno: „*Ustanovení § 1 až 8a pozbyvají platnosti uplynutím dne 30. listopadu 2022.*“ V případě předpisů přijímaných v souvislosti s ruskou agresí na Ukrajině se nicméně ukázalo, že původní odhad konce platnosti dané právní úpravy může být příliš optimistický, což následně vedlo k pozdější novelizaci samozrušovacích ustanovení.

Výjimečně se lze se „samozrušovacím“ ustanovením setkat i v obecném předpise kodexového typu, což lze demonstrovat na příkladu § 396 odst. 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, kde je stanoveno: „*Ustanovení § 238 odst. 1 pozbyvá platnosti dnem, kdy nabude účinnosti vypovězení Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 45 o zaměstnávání žen podzemními pracemi v podzemí a dolech všech druhů, 1935 (č. 441/1990 Sb.).*“

V žádném případě však takto **nelze navrhopvat ustanovení o pozbytí platnosti novely**, a to ani jako celku, ani jejích jednotlivých ustanovení (částí, článků či novelizačních bodů), neobsahuje-li stejná novela změnu téhož ustanovení, která by plynule nahradila ustanovení plynoucí ze zrušovaného novelizačního bodu.<sup>237</sup> Je tomu tak proto, že novela sama o sobě nemá samostatnou normativní existenci, nýbrž se stává nedílnou součástí právní předpisu, jenž jí je novelizován. Navíc by vznikla právní nejistota v tom směru, zda zrušení novely znamená jen jakousi „kanibalizaci“ právního předpisu, nebo zda v jejím důsledku neobživne předchozí právní úprava, jež byla derogována sice pozdější, avšak posléze zrušenou novelou.

---

<sup>237</sup> Viz např. časová souslednost účinnosti a platnosti novelizačních bodů 15 a 16 obsažených v čl. I zákona č. 218/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, ve vztahu ke znění § 11 odst. 1 zákona o soudních poplatcích.

### 2.2.3.6 Obsoletní právní předpisy

V praxi může docházet k situacím, kdy právní předpis sice nikdy nebyl formálně zrušen a je tedy nadále součástí právního řádu (platného objektivního práva), ale z různých důvodů **již nepřipadá v úvahu jeho aplikace na recentní právní vztahy**. Takové předpisy můžeme označit za **obsoletní**. Někdy se v této souvislosti hovoří o právních předpisech **vyhaslých**.

Obsoletními právními předpisy můžeme rozumět takové, které jsou z různých důvodů neaplikovatelné, ale formálně nedošlo k jejich zrušení. Formálně sice jsou platné a zpravidla i účinné, ale z objektivních důvodů je nelze použít. Neaplikovatelné budou typicky proto, že byly bez výslovného zrušení nahrazeny pozdější právní úpravou, takže na ně dopadá výkladové pravidlo *lex posterior derogat legi priori*. Půjde však i o předpisy, kterým se obsahově vyčerpaly, aniž by byly nahrazeny jinou právní úpravou, typicky o jednorázové úpravy či úpravy přijímané pro fakticky časově omezené období, které se vyčerpají buď jejich jednotlivou aplikací anebo plynutím času. Takové jednorázové či časově omezené předpisy již vyvolaly vznik, změnu nebo zánik anebo jiný právní následek a tím se z nich staly spíše historickoprávní dokumenty než prameny platného práva.

Příkladem jednorázových právních úprav či úprav pro časově omezené období mohou být ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii, a na něj navazující zákon č. 114/2003 Sb., provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně některých zákonů (zákon o provádění referenda). Referendum podle nich proběhlo a Česká republika na jeho základě jeho výsledku k 1. květnu 2004 k Evropské unii přistoupila, jejich další použití je tak z povahy věci vyloučeno. Podobně je tomu v případě ústavního zákona č. 69/1998 Sb., o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny, který (z pohledu pozdější judikatury Ústavního soudu<sup>238</sup> pravděpodobně protiústavně) zkracoval volební období Poslanecké sněmovny zvolené v roce 1996.

Patří sem ale i případy, kdy byl výslovně zrušen právní předpis, ale nedošlo k výslovnému zrušení jeho novely. Takové novely se stanou obsoletními, neboť samy o sobě normativně neobstojí.

Předcházet vzniku obsoletních předpisů typicky lze důsledným rušením původních předpisů při přijímání předpisů nových, popřípadě i prostřednictvím „samozrušovacích“ ustanovení.

Vysoký počet obsoletních předpisů, které ještě donedávna byly součástí českého právního řádu, byl dán tristní praxí obecných (blanketních) zrušovacích ustanovení využívaných zejména v rámci roků zlidovění práva v počátcích komunistického režimu v 50. letech 20. století. V tehdejších nových předpisech se totiž zrušované právní předpisy neoznačovaly individuálně, ale pouze typově skrze předmět nově přijímané úpravy. Typicky tak, že se zrušují „veškeré předpisy o věcech upravených tímto zákonem“, popřípadě „všechny dosavadní předpisy, které odporují ustanovením tohoto zákona“, eventuálně s doplněním o příklad či příkladný výčet

---

<sup>238</sup> Srov. zrušovací náleží sp. zn. Pl. ÚS 27/09 k pozdějšímu ústavnímu zákonu č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny, známý též jako náleží ve věci „Melčák“.

takových předpisů. Zákonem č. 276/2023 Sb., o zrušení obsoletních právních předpisů, bylo zrušeno celkem 6 645 takových obsoletních předpisů a současně jím byl stanoven výčet celkem 3 616 právních předpisů, které se považují (právní fikcí) za výslovně zrušené obecnými (blanketními) zrušovacími ustanoveními dřívějších právních předpisů.

## 2.2.4 Specifika platnosti a účinnosti právních předpisů vyhlášených ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních orgánů

Kromě Sbírky zákonů a mezinárodních smluv existuje ještě **Sbírka právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů**. Byla zřízena zákonem č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů, s účinností od 1. ledna 2022. Sbírka právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů je informačním systémem veřejné správy, jejím **správcem je Ministerstvo vnitra**.

Ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů se vyhláší jednak **právní předpisy územních samosprávných celků**, tedy obecně závazné vyhlášky a nařízení vydaná územními samosprávnými celky, a dále **právní předpisy vydané správními úřady, stanoví-li tak jiný právní předpis**.

Příkladem právních předpisů správních úřadů, vyhlášených ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů mohou být **nařízení Agentury ochrany přírody a krajiny** podle zákona o ochraně přírody a krajiny, právní předpis (**nařízení**) **Státní veterinární správy** o mimořádných veterinárních opatřeních podle veterinárního zákona, **nařízení krajských hygienických stanic** podle zákona o ochraně veřejného zdraví apod. Nikdy se v ní však nevyhláší právní předpisy vyhlášené ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, tedy ani prováděcí právní předpisy vydané ministerstvem, jiným ústředním správním úřadem nebo Českou národní bankou.

Pokud jde o **platnost** takto vyhlášených právních předpisů, platí stejné pravidlo jako v případě zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. Právní předpis územního samosprávného celku a právní předpis správního úřadu **nabývají platnosti jejich vyhlášením**.

Odlíšné pravidlo však platí pro jejich **účinnost**. Platí, že **pokud není stanovena účinnost pozdější**, nabývá právní předpis územního samosprávného celku a právní předpis správního úřadu účinnosti **počátkem patnáctého dne následujícího po dni jeho vyhlášení** ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.

Tato sbírka tedy nezná jednotné dny právní účinnosti, ale drží se osvědčeného konzervativního přístupu, který před 31. prosincem 2019 platil i pro Sbírku zákonů.

Pouze vyžaduje-li to **naléhavý obecný zájem**, lze výjimečně stanovit dřívější počátek jejich účinnosti, nejdříve však **počátkem dne následujícího po dni jejich vyhlášení**. Jen je-li pro to důvod spočívající v ohrožení života, zdraví, majetku nebo životního prostředí, lze

v naléhavém obecném zájmu výjimečně stanovit, že takový právní předpis nabude **účinnosti vyhlášením**.

Zároveň platí, že je-li v právním předpisu územního samosprávného celku nebo v právním předpisu správního úřadu stanoven **den nabytí účinnosti, který předchází dni jeho vyhlášení**, nabývá právní předpis účinnosti **počátkem patnáctého dne** následujícího po dni jeho vyhlášení.

Podle přechodného ustanovení zákona č. 35/2020 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů, současně platilo, že územní samosprávné celky a správní úřady byly povinny platné a účinné právní předpisy, které se vyhlášují podle tohoto zákona a které byly vydány před 1. lednem 2021, **zveřejnit ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů** (spolu s jejich metadaty) nejpozději **do 3 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, tedy do konce roku 2024**. V opačném případě takové předpisy **pozbyly platnosti uplynutím 31. prosince 2024**.<sup>239</sup>

Za zmínku stojí také to, že ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů se **nevyhlašují žádné nálezy Ústavního soudu**, a to ani v případě, kdy byl zrušen právní předpis v této sbírce publikovaný.

## 2.3 Retroaktivita

### 2.3.1 Obecně k retroaktivitě

České právo neobsahuje pozitivní definici toho, co se rozumí retroaktivitou. Její vymezení je tedy nutné hledat jednak v právní teorii, jednak v judikatuře, především pak v judikatuře Ústavního soudu.

Retroaktivitou rozumíme **zpětnou časovou působnost** právního předpisu, respektive jeho jednotlivých právních norem.

Teoretické členění je podstatně komplikovanější,<sup>240</sup> ale pro účely tohoto textu se lze v spokojit s tím, že v zásadě bývají rozlišovány dvě situace, a to:

- a) **pravá retroaktivita,**
- b) **nepravá retroaktivita.**

---

<sup>239</sup> Blíže viz KOPECKÝ, M., BALOUNOVÁ, J. *Zákon o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů. Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI\_ID KO35\_2021CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X.

<sup>240</sup> Viz TRYZNA, J. *Retroaktivita v právu*. Praha: Auditorium, 2024.

### 2.3.2 Pravá retroaktivita

Pravá retroaktivita nastane v případě, kdy **účinky nové právní úpravy dopadají na období, kdy ještě tato právní úprava neexistovala**, kdy nebyla součástí platného práva. Časová působnost takového právního předpisu tedy v takovém případě zasahuje do období před jeho platností. Jde o retroaktivitu v pravém slova smyslu.

Pravá retroaktivita nikdy **nemůže plynout ze samotného ustanovení o účinnosti**. Retroaktivní ustanovení o účinnosti by totiž bylo od počátku absolutně nepoužitelné a okamžik nabytí účinnosti by se v takovém případě, hovoříme-li o právních předpisech vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, určil podle zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. Pokud se v praxi pravá retroaktivita vyskytne, často **vyplyne z přechodných ustanovení**, popřípadě bude **kamuflována skrze jiný, zdánlivě neretroaktivní institut**.

Pravá retroaktivita je v právním státě v zásadě nepřípustná, neboť zásadním způsobem **podrývá právní jistotu a důvěru v právo** a je způsobilá narušit práva nabytá v dobré víře. Jde o porušení zásady *lex non retro agit*, tedy zásady, že zákon nepůsobí zpětně. Její zákaz bývá v Českém právu **dovozován z čl. 1 odst. 1 Ústavy**, tedy z pravidla vymezujícího Českou republiku jako **demokratický právní stát** založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana.

V. Knapp uvádí, že „*retroaktivní právní norma ... nemá základní vlastnosti právní normy, nýbrž je právní fikcí, že něco v minulosti bylo po právu, co po právu nebylo, resp. že něco nebylo po právu, co po právu bylo*“.<sup>241</sup> Žádný adresát práv a povinností na ni v okamžiku svého jednání nemůže adekvátně reagovat, protože obsah takové regulace mu ještě nemůže být znám.

Výslovný obecný zákaz bychom totiž v českém právním řádu jinak hledali marně. Výjimku představuje pouze ustanovení týkající se **oblasti trestní**. Zde je výslovně stanoven zákaz retroaktivity, modifikovaný ovšem zároveň povinnou retroaktivitou ve prospěch pachatele. Konkrétně podle **čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod** platí, že „*[t]restnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější*“.

Kromě toho lze dovodit i některé další **výjimečné situace**, kdy je i v demokratickém právním státě **pravá retroaktivita přípustná**. Ústavní soud tak kupříkladu dovodil jako ústavně konformní pravidlo obsažené v zákoně o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu, podle kterého se „*[d]o promlčecí lhůty trestných činů ... nezapočítává doba od 25. února 1948 do 29. prosince 1989, pokud z politických důvodů neslučitelných se základními zásadami právního řádu demokratického státu nedošlo k pravomocnému odsouzení nebo zproštění obžaloby*“. Odůvodnil to **hodnotovou diskontinuitou s komunistickým režimem**, který určité trestné činy a jejich pachatele

---

<sup>241</sup> KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 210.

fakticky odmítal stíhat. Právě v této diskontinuitě s režimem pošlapávajícím základní práva a svobody spočívá ona výjimečnost, díky které byla pravá retroaktivita, navíc v oblasti trestní, připuštěna.

Naopak jako protiústavní bylo Ústavním soudem zrušeno přechodné ustanovení § 112 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, které v některých případech prodlužovalo promlčecí dobu přestupků spáchaných před účinností zákona.<sup>242</sup> Ústavní soud v nálezech Pl. ÚS 15/19 a Pl. ÚS 4/20 dovodil, že pod pojem „trestnost činu“ užitý v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod spadá i hmotněprávní úprava zániku trestní odpovědnosti a odpovědnosti za přestupek včetně promlčení trestní odpovědnosti a zániku odpovědnosti za přestupek uplynutím promlčecí doby. Pro srovnání lze uvést, že zatímco otázka délky promlčecí doby je v českém právu chápána jako otázka hmotněprávního vymezení podmínek trestnosti, v řadě jiných evropských států jí je naopak přikládán význam toliko procesní podmínky vymezující časový úsek, v jehož rámci lze vést řízení o trestném činu. To potom znamená možnost promlčecí dobu, která dosud neuplynula, prodlužovat, což akceptuje i Evropský soud pro lidská práva jako souladné s čl. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.<sup>243</sup> V této souvislosti však nelze přehlédnout, že díky čl. 7 Úmluvy a čl. 40 odst. 6 Listiny se od sebe liší a Listina v těchto věcech poskytuje před retroaktivitou širší ochranu než Úmluva.

Příkladem nepřipustné pravé retroaktivity, kterou se zákonodárce pokusil kamuflovat skrze jiný právní institut, může být **pokus o zpětné snížení státní podpory stavebního spoření skrze institut dodatečného zdanění srážkovou daní** ve výši 50 %. Šlo o státní podporu, na jejíž vyplacení již vznikl nárok, avšak v okamžiku jejího vyplacení byla v důsledku uplatnění srážkové daně vyplacena ve snížené výši. Ústavní soud nálezem sp. zn. Pl. ÚS 53/10 tuto úpravu zrušil, když dospěl k závěru, že srážková daň byla nástrojem obejití zákazu pravé retroaktivity a šlo fakticky jen o zpětné snížení výše státní podpory, na kterou již vznikl nárok. Dovodil to ze skutečnosti, že se srážková daň měla uplatnit pouze v jednom kalendářním roce ve vztahu ke státní podpoře, na kterou již vznikl nárok, zatímco pro další roky již zákonodárce tímž zákonem od daně upustil a *pro futuro* přistoupil ke snížení výše státní podpory (zde již šlo o nepravou retroaktivitu).

Otázka retroaktivity byla diskutována též v souvislosti se zaváděním **daně z neočekávaných zisků** (tzv. *windfall tax*) do zákona o daních z příjmů s účinností od 1. ledna 2023. V úvahu byla brána i judikatura německého Spolkového ústavního soudu (*Bundesverfassungsgericht*), podle které (rozhodnutí 2 BvL 1/03) se v oblasti daňového práva skutečná zpětná účinnost (zpětné působení právních následků) vyskytuje pouze tehdy, pokud zákonodárce dodatečně změnil již vzniklou daňovou povinnost, což pro oblast daně z příjmů znamená, že změna předpisů

---

<sup>242</sup> Ustanovení § 112 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb. znělo: „Ustanovení dosavadních zákonů o lhůtách pro projednání přestupku nebo jiného správního deliktu, lhůtách pro uložení pokuty za přestupek nebo jiný správní delikt a lhůtách pro zánik odpovědnosti za přestupek nebo jiný správní delikt se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona nepoužijí. Odpovědnost za přestupek a dosavadní jiný správní delikt však nezanikne dříve, než by uplynula některá ze lhůt podle věty první, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.“

<sup>243</sup> Například rozhodnutí Coëme a další proti Belgii (č. 32492/96 a další), Previti proti Itálii (č. 1845/08), Biagioli proti San Marinu (č. 8162/13), Natase proti Rumunsku (č. 80563/12).

s účinností pro probíhající zdaňovací období spadá do kategorie nepravé zpětné účinnosti.<sup>244</sup> Nakonec se však v zákoně o daních z příjmů z opatrnosti zvolilo řešení, které do tehdy probíhajícího zdaňovacího období nezasáhlo a tudíž žádnou retroaktivitu neobsahovalo.

### 2.3.3 Nepravá retroaktivita

Nepravá retroaktivita nastává v případě, kdy nová právní úprava zasahuje do právních vztahů vzniklých v minulosti, ale **nečiní tak zpětně, nýbrž do budoucna**, buď od účinnosti nové právní úpravy, nebo od pozdějšího data po uplynutí stanoveného přechodného období (typicky **podle přechodných ustanovení** nové právní úpravy). Samotný vznik dotčených právních vztahů se řídí úpravou účinnou v době jejich vzniku, nová úprava však jejich obsah do budoucna mění.

Nepravá retroaktivita bývá také někdy označována jako retrospektiva, respektive jednotlivé ustanovení jako retrospektivní. Jak ale uvádí J. Tryzna, samotný pojem „retrospektiva“ nemusí mít vždy zcela jasný obsah a může být vnímán i jen jako specifická výše případů nepravé retroaktivity.<sup>245</sup>

Nejde tedy o retroaktivitu v pravém slova smyslu a je v zásadě nejen přípustná, ale i vcelku běžná a mnohdy i žádoucí, když v řadě případů přispívá k větší přehlednosti právního řádu tím, že působení právních pravidel pro obdobné situace do budoucna sjednocuje. **Protiústavní by byly pouze excesivní případy využití nepravé retroaktivity, které by zasáhly do principu právní jistoty a principu důvěry v právo podle čl. 1 odst. 1 Ústavy.** Typicky v praxi půjde o poměrování principu právní jistoty a principu rovnoprávnosti.<sup>246</sup>

Příkladem nepravé retroaktivity může být **snížení výše státní podpory stavebního spoření**. Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10 shledal jako ústavně konformní nepravou retroaktivitu spočívající v tom, že ve vztahu k již existujícím smlouvám o stavebním spoření došlo zákonem ke snížení budoucí výše státní podpory.

Podstatné bylo, že předmětem snížení byl příspěvek ze státního rozpočtu, na který ke dni účinnosti zákona dosud nevznikl nárok (což je odlišná situace od výše popsaného zdanění již dospělého nároku srážkovou daní). V případě snížení státní podpory *pro futuro* nedošlo k narušení principu právní jistoty a ochrany důvěry v právo ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy. Totožný závěr pak Ústavní soud nepřekvapivě zopakoval i ve svém pozdějším nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/24.

---

<sup>244</sup> „Die maßgebliche Rechtsfolge steuerrechtlicher Normen ist das Entstehen der Steuerschuld. Im Sachbereich des Steuerrechts liegt eine echte Rückwirkung (Rückbewirkung von Rechtsfolgen) daher nur vor, wenn der Gesetzgeber eine bereits entstandene Steuerschuld nachträglich abändert. Für den Bereich des Einkommensteuerrechts bedeutet dies, dass die Änderung von Normen mit Wirkung für den laufenden Veranlagungszeitraum der Kategorie der unechten Rückwirkung zuzuordnen ist.“

<sup>245</sup> TRYZNA, J. *Retroaktivita v právu*. Praha: Auditorium, 2024, s. 99-103.

<sup>246</sup> GERLOCH, A. *Teorie práva*. 8. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021, s. 105.

Jako příklad lze uvést i relativně nedávný nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 30/23 ve věci **snížení valorizace důchodů**. Ústavní soud zde shledal, že snížením valorizace se zákonodárce nedopustil ani nepřipustné retroaktivity (zpětné působnosti) zákona, neboť ke snížení mimořádné valorizace přistoupil ještě před vznikem právního nároku příjemců důchodů. Samotné určení měsíce, od něhož se odvozuje následně stanovené mimořádné zvýšení důchodů, totiž ještě nepředstavuje vznik právního nároku na jeho výplatu, tento nárok vzniká teprve splatností konkrétní dávky.

Už bylo naznačeno, že s nepravou retroaktivitou bezprostředně souvisí **stanovení intertemporálních pravidel v rámci přechodných ustanovení**. Pokud totiž přechodná ustanovení absentují, mohou vzniknout výkladové obtíže, zda, v jakém rozsahu a od kdy nová právní úprava do budoucna mění obsah dříve vzniklých právních vztahů. Přechodná ustanovení v tomto ohledu dají potřebnou právní jistotu a zajistí jednotnou aplikaci. Přechodným ustanovením je věnována samostatná kap. 14.10.1.

Příkladem z poslední doby může být nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3241/24, v němž se Ústavní soud zabýval dopady právní úpravy obsažené v § 306 stavebního zákona, která **zkrátila lhůtu pro podání žaloby proti rozhodnutí stavebního úřadu ve správním soudnictví** oproti obecné dvouměsíční lhůtě na jeden měsíc, a tato změna současně nebyla doprovázena žádným přechodným ustanovením.

Obecné soudy zde dospěly k závěru, že od účinnosti nového stavebního zákona se zkrácená lhůta automaticky uplatňuje i na žaloby proti rozhodnutím vydaným před účinností stavebního zákona, je-li žaloba podávána již za jeho účinnosti (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 3 As 183/2024-26). V některých případech to dokonce znamenalo, že právo podat efektivně žalobu zaniklo dnem nabytí účinnosti stavebního zákona, a to v případech, kdy před účinností stavebního zákona uplynul první měsíc původní dvouměsíční lhůty a v okamžiku nabytí jeho účinnosti již běžel měsíc druhý. Ústavní soud však tento výklad uvedeným nálezem odmítnul jako protiústavní. Jak uvedl, „[p]řestože je nepravá retroaktivita procesních norem obecně přípustná, a je také obecným východiskem při časové kolizi dvou právních norem, nelze ji mechanicky prosazovat i v těch situacích, kdy vede k nepoměrně intenzivnějším zásahům do podstaty a smyslu základních práv a svobod, než by vedl výklad prospektivní. Obecné východisko nepravé retroaktivity při absenci přechodných ustanovení nezbavuje obecné soudy povinnosti **chránit základní práva (čl. 4 Ústavy) a šetřit jejich podstaty a smyslu při výkladu a aplikaci podústavního práva (čl. 4 odst. 4 Listiny)**“.



## 3. ÚSTAVNÍ POŘÁDEK

**Ústavní pořádek** – součásti, základní ústavní zásady a jejich promítnutí do úpravy právních předpisů

### 3.1 Pojem ústavní pořádek

Ústavní řád České republiky je založen na principu **polylegální ústavy**. Normy nejvyšší právní síly nejsou obsaženy v jediném právním dokumentu – Ústavě, ale **ústavu v širším slova smyslu tvoří i další normativní prameny ústavního práva**. Jde o opak ústavy monolegální, obsažené v jediném základním zákoně státu. Polylegální pojetí ústavy zapadá do dosavadních ústavních tradic, všechny československé ústavy byly rovněž polylegální a polylegální byla i Prošincová rakouská ústava (*Dezemberverfassung*) z roku 1867.

Zatímco polylegální pojetí ústavy je na našem území tradiční, **pojem „ústavní pořádek“** jako legální termín je relativně nový, zavedla jej až Ústava (ústavní zákon č. 1/1993 Sb.) v článcích 3 a 112 odst. 1 a jeho zavedení souviselo s tím, že bylo motivováno **začlenit Listinu základních práv a svobod do ústavního řádu** nově vzniklé České republiky.<sup>247</sup>

Obsah ústavního pořádku je **vymezen v čl. 112 odst. 1 Ústavy**. Tvoří jej „*tato Ústava, Listina 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*“. Jde v podstatě o **synonymum ústavy v širším slova smyslu**. Samotná Listina základních práv a svobod je za součást ústavního pořádku prohlášena již v čl. 3 Ústavy.

Pokud jde o Listinu základních práv a svobod, byla přijata dne 9. ledna 1991 československým Federálním shromážděním a byla uvozena ústavním zákonem č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky. Uvozovací ústavní zákon současně stanovil, že „[ú]stavní zákony, jiné zákony a další právní předpisy, jejich výklad a používání musí být v souladu s Listinou základních práv a svobod“<sup>248</sup> a Listinu tedy podle některých názorů postavil nejen nad běžné zákony, ale i nad ostatní zákony a přiznal jí nadústavní právní sílu.<sup>249</sup> Tento specifický koncept vzal za své zánikem Československa, neboť zatímco Listina základních práv a svobod se stala součástí ústavního pořádku České republiky, pro její uvozovací ústavní zákon

<sup>247</sup> K původní kritice pojmu ústavní pořádek viz např. HŘEBEJK, J. *Ústavní pořádek České republiky*. Právnick, 1993, č. 5.

<sup>248</sup> Čl. 1 odst. 1 ústavního zákona č. 23/1991 Sb.

<sup>249</sup> PAVLÍČEK, V. *Poznámky k úpravě občanských práv a k osudu Československa*. Právnick, 1993, č. 3, s. 230.

to neplatilo a v jeho případě naopak došlo k jeho dekonstitucionalizaci, tedy k pozbytí právní síly ústavního zákona.<sup>250</sup> Uvozovací ústavní zákon se tím fakticky stal obsoletním. S uvedeným souvisí i otázka, **jak Listinu základních práv a svobod citovat**. Chybou je citovat Listinu základních práv a svobod jako ústavní zákon č. 2/1993 Sb., neboť v daném případě o žádný ústavní zákon nejde. V rámci svých dvou dosavadních novelizací byla Listina citována jako „*Listina základních práv a svobod, vyhlášená usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. jako součást ústavního pořádku České republiky*“.

Z formálněprávního hlediska je tedy vymezení ústavního pořádku v Ústavě koncipováno tak, že se jím rozumí **neuzavřená množina (soubor) platných ústavních zákonů**. Jednotlivé součásti ústavního pořádku tedy mají shodnou právní sílu ústavního zákona. Spolu s Ústavou a Listinou základních práv a svobod pak představují **jádro ústavy v širším slova smyslu**, přičemž výčet chráněných a zaručovaných základních práv a svobod není (až na výjimky) obsažen přímo v samotné Ústavě.

Podle čl. 9 odst. 1 Ústavy platí, že **Ústava může být doplňována či měněna pouze ústavním zákonem**. Všechny ústavní zákony, které byly a budou přijaty podle Ústavou předepsané procedury, proto patří a budou patřit do ústavního pořádku (tj. do ústavy v širším smyslu). Zákonodárce, resp. ústavodárce je však limitován dikcí čl. 9 odst. 2 Ústavy, který stanoví, že **změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřipustná**.

Obdobně jako moc zákonodárná, je limitována i moc soudní, a to prostřednictvím čl. 9 odst. 3 Ústavy, podle kterého „*[v]ýkladem právních norem nelze oprávnit odstranění nebo ohrožení základů demokratického státu*“. Z uvedeného vyplývá, že některé základní principy demokratického právního státu (např. lidská důstojnost, základní svobody, dělba moci, právní jistota, demokracie a suverenita lidu, zákaz svévole a retroaktivity...), které tvoří **tzv. materiální jádro Ústavy**, nelze změnit ani ústavním zákonem, ani rozhodnutím soudu, neboť tvoří samu podstatu Ústavy.

**Ústavním zákonem** se ve formálním smyslu rozumí zákon, který byl **jako ústavní označen** a vyhlášen a byl schválen oběma komorami Parlamentu **kvalifikovanou třipětinovou většinou** všech poslanců a kvalifikovanou třipětinovou většinou přítomných senátorů (čl. 39 odst. 4 Ústavy). V podrobnostech viz kap. 13.

Právní doktrína, jakož i Ústavní soud ve své rozhodovací praxi, pak užívají výraz „ústavní pořádek“ jako synonymum pro **soubor ústavních zákonů** (ústavní řád), **ústavních zásad a ústavních zvyklostí**<sup>251</sup>.

---

<sup>250</sup> Čl. 112 odst. 3 Ústavy.

<sup>251</sup> Ústavní soud ve své rozhodovací praxi definuje „ústavní zvyklost“ jako: „*[d]louhodobě praktikovaný ústavní postup, který odpovídá hodnotovému a institucionálnímu konsenzu ústavních orgánů a opakovaně potvrzuje určitou interpretaci ustanovení Ústavy...*“ (viz např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 33/97, Pl. ÚS 14/01, Pl. ÚS 13/05, Pl. ÚS 87/06, Pl. ÚS 24/07, Pl. ÚS 36/17, Pl. ÚS 6/21 a další).

Ústavní soud ve své rozhodovací praxi dále dovodil, že rozsah pojmu ústavní pořádek nelze vyložit toliko s ohledem na ustanovení čl. 112 odst. 1 Ústavy, nýbrž i vzhledem k ustanovení čl. 1 odst. 2 a čl. 95 odst. 2 Ústavy, a proto je nezbytné do jeho rámce zahrnout i **ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách**<sup>252</sup>.

## 3.2 Jednotlivé součásti ústavního pořádku České republiky

Ústavní pořádek České republiky ve smyslu jeho legální definice podle čl. 112 odst. 1 Ústavy a související judikatury Ústavního soudu tvoří formální prameny práva nejvyšší právní síly, tedy prameny ústavního práva:

1. tato Ústava,
2. Listina základních práv a svobod,
3. ústavní zákony přijaté podle této Ústavy,
4. ústavní zákony Národního shromáždění Československé republiky, Federálního shromáždění Československé socialistické republiky a České národní rady upravující státní hranice České republiky,
5. ústavní zákony České národní rady přijaté po 6. červnu 1992.

Nad rámec vymezení obsahu pojmu ústavní pořádek podle čl. 112 odst. 1 Ústavy považuje Ústavní soud za jeho součást také:

6. ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách.<sup>253</sup>

### 3.2.1 Ústava

Ústava sebe samu prohlašuje za součástí ústavního pořádku. Slovy „**tato Ústava**“ v čl. 112 odst. 1 je tedy třeba rozumět **ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky**, přijatý Českou národní radou dne 16. prosince 1992, který pojem ústavní pořádek České republiky do českého práva zavedl. Ústava je základním zákonem České republiky a normativním ohniskem veškerého českého práva.

Ústavu lze měnit a doplňovat pouze ústavním zákonem. To jinými slovy znamená, že Ústavu **lze ústavními zákony buď měnit**, tedy formou přímé novely provádět změny v samotném jejím textu, **anebo doplňovat**, tedy přijímat ústavní zákony s vlastní ústavní matérií, které následně v polylegálním ústavním řádu stojí vedle Ústavy a normy v nich

---

<sup>252</sup> Srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 36/01.

<sup>253</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/01, vyhlášený pod č. 403/2002 Sb.

obsažené mají povahu *legis specialis*. V praxi může stejný ústavní zákon Ústavu jak měnit, tedy obsahovat její přímou novelu, tak doplňovat, tedy obsahovat vlastní materii, typicky pokud vlastní materie doplňující Ústavu (např. zřízení vyšších územních samosprávných celků) vyvolá potřebu navazujících přímých změn v Ústavě.

Ústava byla od svého přijetí **několikrát měněna**, tedy novelizována přímými novelami, a tyto její novely jsou rovněž součástí ústavního pořádku. Konkrétně šlo o novelizace Ústavy:

- *ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky*, jímž došlo ke zřízení čtrnácti vyšších územních samosprávných celků,
- *ústavním zákonem č. 300/2000 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., a ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky*, který řešil některé bezpečnostní aspekty v návaznosti na přistoupení České republiky v Severoatlantické smlouvě a její vstup do Organizace Severoatlantické smlouvy (NATO),
- *ústavním zákonem č. 448/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., ústavního zákona č. 300/2000 Sb. a ústavního zákona č. 395/2001 Sb.*, který měnil hlavní cíl činnosti České národní banky z péče o stabilitu měny na péči o cenovou stabilitu,
- *ústavním zákonem č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů*, který mj. i v souvislosti s chystaným vstupem České republiky do Evropské unie měnil vztah ústavního pořádku k mezinárodnímu právu a především k mezinárodním smlouvám,
- *ústavním zákonem č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů*, kterým se v souvislosti s referendem v Ústavě řešily některé související pravomoci prezidenta republiky a působnost Ústavního soudu,
- *ústavním zákonem č. 319/2009 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů*, kterým bylo Poslanecké sněmovně umožněno navrhnout prezidentu republiky své rozpuštění unesením přijatým třípětinovou většinou všech poslanců,
- *ústavním zákonem č. 71/2012 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů*, kterým byl změněn způsob volby prezidenta republiky z nepřímé na přímou volbu,

- *ústavním zákonem č. 98/2013 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, kterým došlo k omezení imunity poslanců, senátorů a soudců Ústavního soudu,*
- *ústavním zákonem č. 87/2024 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, a ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb., kterým byly zavedeny stálé senátní obvody a pevné termíny voleb do Senátu a do zastupitelstev krajů a obcí.*

Z hlediska odpovědi na otázku, pod kterou z kategorií předpisů tvořících ústavní pořádek novely Ústavy spadají, záleží na tom, zda na ně budeme pohlížet materiálně, nebo formálně.<sup>254</sup> Při materiálním pojetí, které vychází z toho, že novela právního předpisu nemá vlastní normativní existenci, můžeme i novely Ústavy řadit pod „tuto Ústavu“, neboť jejich obsah se stává nedílnou součástí normativního textu Ústavy. Při formálním pohledu by na ně bylo pohlíženo jako na „ústavní zákony přijaté podle této Ústavy“. Pro praxi však toto rozlišování nemá valného významu, neboť novely Ústavy budou tak jako tak součástí ústavního pořádku. Formální pojetí se přesto jeví jako praktičtější s ohledem na častou praxi ústavních zákonů, které Ústavu zároveň mění i doplňují.

### 3.2.2 Listina základních práv a svobod

**Listina základních práv a svobod** byla za součást ústavního pořádku prohlášena již v čl. 3 Ústavy, což zdůrazňuje její mimořádné postavení jako ústavního katalogu lidských práv a základních svobod. Tím, že Ústava prohlásila Listinu za součást ústavního pořádku, jí přiznala **právní sílu ústavního zákona**.

Samotná Listina základních práv a svobod byla do současné doby dvakrát novelizována a její **změny měly formu ústavního zákona**. Šlo konkrétně o:

- *ústavní zákon č. 162/1998 Sb., kterým se mění Listina základních práv a svobod,*
- *ústavní zákon č. 295/2021 Sb., kterým se mění Listina základních práv a svobod, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.*

V případě úvah, pod kterou kategorií v rámci vymezení ústavního pořádku spadají ústavní zákony novelizující Listinu základních práv a svobod, platí obdobně to, co bylo uvedeno v případě ústavních zákonů novelizujících Ústavu. Při formálním pojetí půjde o ústavní zákony přijaté podle Ústavy.

---

<sup>254</sup> PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. 2. vydání. Praha: Leges, 2015, s. 332.

### 3.2.3 Ústavní zákony přijaté podle Ústavy

Zdaleka nejpočetnější množinu v rámci ústavního pořádku představují **ústavní zákony přijaté podle Ústavy**, neboť tato množina zahrnuje všechny ústavní zákony přijaté od vzniku samostatné České republiky, tedy **od 1. ledna 1993**.

V prvé řadě půjde o všechny **ústavní zákony, které měnily Ústavu**, tedy ji přímo novelizovaly. Stejně tak půjde o ústavní zákony, které obsahovaly novelu Listiny základních práv a svobod. O obou těchto kategoriích ústavních zákonů již bylo pojednáno v kap. 3.2.1 a 3.2.2.

Zvláštní pozornost si nicméně zaslouhují **ústavní zákony, které Ústavu doplňují**, tedy které jako *lex specialis* stojí vedle Ústavy, ať už Ústava jejich existenci výslovně předpokládá či nikoliv. Není podstatné, zda současně obsahovaly také přímou novelu Ústavy, či nikoliv.

Mezi ústavní zákony doplňující Ústavu v prvé řadě spadá **ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků** a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, jímž bylo vytvořeno čtrnáct vyšších územních samosprávných celků, jimiž jsou hlavní město Praha a třináct krajů. Jde o ústavní zákon, jehož existenci Ústava od počátku předpokládala. Ústavní zákon o vytvoření vyšších územních samosprávných celků byl dvakrát **novelizován**, a to ústavními zákony č. 176/2001 Sb. a č. 135/2011 Sb., jimiž se měnily názvy některých krajů.

Velmi významným ústavním zákonem doplňujícím Ústavu je **ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky**, doposud jednou novelizovaný – ústavním zákonem č. 300/2000 Sb. Jde o ústavní zákon, jehož existenci Ústava výslovně nepředvíдалa. K podrobnostem o tomto ústavním zákonu včetně důvodů jeho přijetí viz kap. 15.1.

Ač je dnes již obsoletní, historicky byl velmi významným **ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii** a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů. Šlo o jednorázový ústavní zákon navazující na čl. 2 odst. 2 Ústavy, podle kterého ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo. Referendum o přistoupení k Evropské unii bylo první a doposud také poslední referendum, kterým byla v České republice přímo vykonávána státní moc lidem. Přes četné návrhy žádný jiný ústavní zákon o referendu, ať už *ad hoc* či obecný, přijat nebyl. K tomu je nutno poznamenat, že Ústava nevyžaduje, aby ústavní zákon o referendu existoval, jeho existenci pouze výslovně připouští jako výjimku z pravidla, že Česká republika je založena na principu zastupitelské demokracie.

Mezi jednorázové ústavní zákony patří také **ústavní zákon č. 69/1998 Sb., o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny**. Podobně jako ústavní zákon o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii je i tento ústavní zákon již obsoletní. Kromě toho je třeba jej zpětně vnímat jako ústavně sporný, neboť podobný pozdější jednorázový ústavní zákon zkracující volební období Poslanecké sněmovny – konkrétně ústavní zákon

č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny, byl posléze zrušen nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 27/09.

Ústavní soud v uvedeném nálezu uvedl, že „[d]le čl. 9 odst. 1 Ústavy může tato být doplňována či měněna pouze ústavními zákony. Nadto Ústava v řadě svých ustanovení výslovně zmocňuje Parlament k vydání ústavních zákonů upravujících přesně vymezenou materii (čl. 2 odst. 2, čl. 10a odst. 2, čl. 11, čl. 100 odst. 3). Pro posouzení ústavnosti dodržení kompetence při vydání ústavního zákona č. 195/2009 Sb. nutno tudíž zodpovědět otázku, zdali lze ústavní zákon ad hoc (pro jedinečný případ) podřadit pod rámec přípustných ústavních změn dle čl. 9 odst. 1 Ústavy. Ústavní zákon ad hoc (pro jedinečný případ) není ani doplněním, ani změnou Ústavy. Obsahově ústavní zákon pro jedinečný případ může nabýt dvou podob – buď jde o časově omezené suspendování Ústavy anebo věcnou, resp. osobní výjimku z obecné platnosti ústavní úpravy.

Doplnění ústavy lze charakterizovat tím, že se u něj doplňované ústavní ustanovení nemění, přičemž doplňované a doplňující ustanovení nejsou rozporná. Změna ústavy znamená zrušení, resp. částečné zrušení určitého ústavního ustanovení a případně (nikoli nutně) zakotvení ustanovení nového. Prolomením ústavy se ústava neruší, přičemž prolomené (v posuzovaném případě suspendované) ustanovení a ustanovení prolamující (v daném případě suspendující) jsou rozporná.

**Ústavní zákon č. 195/2009 Sb. je ústavním zákonem pouze formou, nikoli ale obsahem.** Obsahem je individuálním právním aktem týkajícím se nikoli obecně vymezeného okruhu adresátů a situací, nýbrž konkrétně určeného subjektu (Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky zvolené v roce 2006) a konkrétní situace (skončení jejího volebního období dnem voleb, jež se mají konat do 15. října 2009, a zkrácení lhůt dle zákona o volbách do Parlamentu České republiky a dle soudního řádu správního pouze pro tento případ). Tato skutečnost je výslovně vyjádřena nejen v čl. 1 daného ústavního zákona, nýbrž i v čl. 2 (představujícím přímou novelu zákonů provedenou ústavním zákonem!), obsahujícím u úpravy zkrácení uvedených lhůt výslovně formulaci „pro tento případ“.

Je-li nucen Ústavní soud odpovědět na otázku, zmocňuje-li čl. 9 odst. 1 Ústavy Parlament rovněž k vydávání individuálních právních aktů formou ústavních zákonů (např. k vydávání trestních rozsudků vůči konkrétním osobám za konkrétní skutek, k vydávání správních rozhodnutí o vyvlastnění, ke zkrácení funkčního období konkrétního představitele státního orgánu, atd., atd.), odpověď zní – nikoli!“. Kdyby ústavní zákon č. 69/1998 Sb. již nebyl zkonsumovaný, bylo by pravděpodobně možná tytéž závěry Ústavního soudu vztahovat i na něj.

Specifikou kategorií ústavních zákonů, jejichž existenci Ústava předvídá, jsou **ústavní zákony, jimiž se mění státní hranice České republiky**. Podle čl. 11 Ústavy platí, že území České republiky tvoří nedílný celek, jehož státní hranice mohou být měněny jen ústavním zákonem. Ke změnám státních hranic lze uvést, že Česká republika je nemůže provádět jednostranně. Změna státní hranice České republiky a s ní související změna státního území s sebou totiž vždy nutně nese změnu státního území některého ze sousedních států. Proto **každé změně státních hranic musí předcházet mezinárodní smlouva mezi Českou republikou a dotčeným sousedním státem**. Taková mezinárodní smlouva je mezinárodní smlouvou, k jejíž ratifikaci je podle čl. 49 Ústavy nutný souhlas obou komor Parlamentu, a lze ji řadit mezi politické mezinárodní smlouvy. Vyslovování souhlasu k ratifikaci takové mezinárodní smlouvy i samotná ratifikace probíhají standardním způsobem jako u kterékoliv

jiné mezinárodní smlouvy, kterou se nepřenáší pravomoci orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci. Komory Parlamentu dávají souhlas k ratifikaci prostou většinou přítomných poslanců a senátorů a nevyžadují se žádné kvalifikované většiny. Kvalifikovanou třípětinovou většinou všech poslanců a přítomných senátorů se však schvaluje ústavní zákon o změně státních hranic, který existuje vedle dané mezinárodní smlouvy. V praxi tedy **změna státních hranic spočívá jednak v uzavření a ratifikaci příslušné mezinárodní smlouvy, jednak v přijetí speciálního ústavního zákona**. Přijetí příslušného ústavního zákona ve smyslu č. 11 Ústavy je uváděno jako implicitní podmínka pro ratifikaci mezinárodní smlouvy o změně státních hranic.<sup>255</sup>

Demonstrovat to lze na příkladu ústavního zákona č. 633/2004 Sb., o změně státních hranic se Spolkovou republikou Německo, který sice nabyl účinnosti dnem jeho vyhlášení, tedy dnem 17. prosince 2004, avšak změna státních hranic nabyla platnosti teprve dnem 1. srpna 2005, kdy vstoupila v platnost související Smlouva mezi Českou republikou a Spolkovou republikou Německo o změně průběhu společných státních hranic v prostoru dálničního mostu na hraničním přechodu Rozvadov – Waidhaus, podepsaná v Praze dne 17. dubna 2003. Ratifikační listiny byly vyměněny v Berlíně dne 26. května 2005, tedy až poté, co ústavní zákon o změně státních hranic byl platný a formálně i účinný.

Obdobně tomu bylo i v případě jiných změn státních hranic České republiky. Také samotné ústavní zákony o změně státních hranic bývají atypické, když jejich čl. 1 stanoví, že „*Parlament souhlasí se změnami státních hranic České republiky s ... podle Smlouvy mezi Českou republikou a ... o změnách průběhu společných státních hranic v hraničních úsecích ...*, podepsané v ... dne ....“, čl. 2 pak, že „*změny státních hranic České republiky podle Smlouvy uvedené v čl. 1 nabývají platnosti dnem, kdy vstoupí v platnost Smlouva*“. Následuje standardní ustanovení o účinnosti ústavního zákona. Normativní obsah i časovou působnost takového ústavního zákona každopádně určuje až příslušná mezinárodní smlouva. *De lege ferenda* se nabízí otázka, zda by takový ústavní zákon neměl vstupovat v účinnost až dnem vstupu příslušné mezinárodní smlouvy v platnost (srov. kap. 2.2.2.2).

Ústavními zákony přijatými podle Ústavy, jimiž došlo ke změně státních hranic České republiky, jsou:

- *ústavní zákon č. 74/1997 Sb., o změnách státních hranic se Slovenskou republikou, který byl zároveň úplně prvním ústavním zákonem přijatým podle Ústavy,*
- *ústavní zákon č. 76/2004 Sb., o změnách státních hranic s Rakouskou republikou,*
- *ústavní zákon č. 633/2004 Sb., o změně státních hranic se Spolkovou republikou Německo,*
- *ústavní zákon č. 235/2012 Sb., o změnách státních hranic s Rakouskou republikou.*

K ústavním zákonům upravujícím státní hranice České republiky, které byly přijaty před účinností Ústavy, tedy před 1. lednem 1993, viz následující kap. 3.2.4.

---

<sup>255</sup> MLSNA, P., KNĚŽÍNEK, J. *Mezinárodní smlouvy v českém právu. Teoretická východiska, sjednávání, schvalování, ratifikace, vyhlášení a aplikace*. Praha: Linde, 2009, s. 228.

### 3.2.4 Ústavní zákony Národního shromáždění Československé republiky, Federálního shromáždění Československé socialistické republiky a České národní rady upravující státní hranice České republiky

Jestliže Ústava v čl. 11 stanoví, že státní hranice mohou být měněny jen ústavním zákonem, navazuje tím na tradici československých ústav, které obsahovaly podobné řešení.<sup>256</sup> Ústavodárce se proto vcelku logicky musel vypořádat s otázkou, jak naložit s **historickými ústavními zákony z doby před 1. lednem 1993**, které řešily otázku průběhu státní hranice a ke dni vzniku samostatné České republiky byly nadále relevantní.

Ústavní zákony z doby existence Československa, tedy z období před 1. lednem 1993, ústavodárce začlenil do ústavního pořádku České republiky **za předpokladu, že upravují státní hranice České republiky**. Naopak by se součástí ústavního pořádku nestaly, pokud by upravovaly státní hranice pouze té části bývalého Československa, která rozdělením Československa vytvořila státní území Slovenské republiky, popřípadě území Podkarpatské Ukrajiny.<sup>257</sup>

Vymezení parlamentů či komor, o jejichž ústavní zákon šlo, souvisí s postupným vývojem uspořádání československého parlamentu. V dobách unitárního Československa to bylo Národní shromáždění.<sup>258</sup> V období po federalizaci Československa spadalo přijetí ústavního zákona o změně státních hranic do působnosti Federálního shromáždění,<sup>259</sup> národní rady republik k němu nicméně dávaly souhlas rovněž ve formě ústavního zákona.<sup>260</sup> Proto se ke každé změně státních hranic České republiky z období československé federace vztahují dva ústavní zákony, z nichž prvním vyslovila se změnou souhlas Česká národní rada a druhým Federální shromáždění příslušnou změnu v návaznosti na konkrétní mezinárodní smlouvu s daným sousedním státem v rovině ústavního práva završilo.

---

<sup>256</sup> Srov. § 3 odst. 1 Ústavní listiny 1920, § 166 Ústavy 9. května z roku 1948, čl. 107 odst. 2 Ústavy Československé socialistické republiky z roku 1960 ve znění účinném před 1. lednem 1969 a čl. 3 odst. 2 a 3 ústavního zákona o československé federaci.

<sup>257</sup> Srov. ústavní zákon č. 55/1935 Sb. z. a n., o úpravě státních hranic s Rumunskem, který byl jako obsoletní zrušen zákonem č. 276/2023 Sb., o zrušení obsoletních právních předpisů. Už k 1. lednu 1993 byl uvedený ústavní zákon dekonstitucionalizován ustanovením čl. 112 odst. 3 Ústavy.

<sup>258</sup> Jelikož v období od účinnosti ústavního zákona č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, tj. od 11. července 1960, do nabytí účinnosti ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, dnem 1. ledna 1969 nebyl přijat žádný ústavní zákon měnící státní hranice České republiky, ustanovení vymezující ústavní pořádek neuvádí Národní shromáždění Československé socialistické republiky.

<sup>259</sup> Čl. 3 odst. 2 ústavního zákona o československé federaci stanovil: „*Hranice Československé socialistické republiky a hranice České socialistické republiky a Slovenské socialistické republiky mohou být změněny jen ústavním zákonem Federálního shromáždění.*“

<sup>260</sup> Čl. 3 odst. 3 ústavního zákona o československé federaci stanovil: „*Hranice každé z obou republik se mohou změnit jen se souhlasem příslušné národní rady. Národní rada dává souhlas svým ústavním zákonem.*“

Součástí ústavního pořádku jsou konkrétně tyto ústavní zákony z doby před 1. lednem 1993, které upravují státní hranice České republiky:

- *ústavní zákon č. 102/1930 Sb. z. a n., o úpravě státních hranic s Německem, Rakouskem a Maďarskem*, který je zároveň nejstarším ústavním zákonem tvořícím ústavní pořádek České republiky,
- *ústavní zákon č. 205/1936 Sb. z. a n., o úpravě státních hranic s Německem*,
- *ústavní zákon č. 62/1958 Sb., o konečném vytyčení státních hranic s Polskou lidovou republikou*,
- *ústavní zákon České národní rady č. 30/1974 Sb., o souhlasu ke změnám hranic České socialistické republiky*, který se týkal státních hranic s Rakouskem a Česká národní rada jím dala souhlas ke změnám, které byly posléze stanoveny federálním ústavním zákonem č. 66/1974 Sb.,
- *ústavní zákon č. 66/1974 Sb., o změnách státních hranic s Rakouskou republikou*,
- *ústavní zákon České národní rady č. 121/1981 Sb., o souhlasu ke změnám hranic České socialistické republiky s Německou demokratickou republikou*, kterým Česká národní rada dala souhlas ke změnám, které byly posléze stanoveny federálním ústavním zákonem č. 37/1982 Sb.,
- *ústavní zákon č. 37/1982 Sb., o změnách státních hranic s Německou demokratickou republikou*,
- *ústavní zákon České národní rady č. 43/1988 Sb., o souhlasu ke změnám hranic České socialistické republiky na hraničních vodních tocích s Polskou lidovou republikou*, kterým Česká národní rada dala souhlas ke změnám, které byly posléze stanoveny federálním ústavním zákonem č. 169/1988 Sb.
- *ústavní zákon č. 169/1988 Sb., o změnách průběhu státních hranic na hraničních vodních tocích s Polskou lidovou republikou*.

### **3.2.5 Ústavní zákony České národní rady přijaté po 6. červnu 1992**

Součástí ústavního pořádku České republiky jsou také všechny ústavní zákony přijaté Českou národní radou po 6. červnu 1992. Datum 6. června 1992 je zvoleno z důvodu, že ve dnech 5. a 6. června 1992 se uskutečnily volby do České národní rady (a stejně tak i do Federálního shromáždění a Slovenské národní rady). Právě z těchto voleb vzešla politická reprezentace, jež nakonec rozhodla o zániku československé federace, a uvedené volby jsou tedy považovány za zdroj legitimacy ke všem politickým i právním krokům, které nakonec vedly k zániku československé federace.

Ústavní zákony České národní rady, které se staly součástí ústavního pořádku České republiky, aniž by řešily státní hranice České republiky, jsou pouze dva a byly přijaty až o dost později v roce 1992, a to konkrétně 15. a 22. prosince 1992. Jsou jimi:

- *ústavní zákon č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky*, který byl přijat pouhý den před samotnou Ústavou a nabyl účinnosti dnem 31. prosince 1992,
- *ústavní zákon č. 29/1993 Sb., o některých dalších opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky*, přijatý šest dnů po přijetí Ústavy, který nabyl účinnosti dnem 1. ledna 1993, tedy k okamžiku vzniku samostatné České republiky.

### 3.2.6 Mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách

Až do 25. června 2002 bylo ustanovení čl. 112 odst. 1 Ústavy, vymezující pojem ústavní pořádek České republiky chápáno jako taxativní. V doktríně o tom nebylo pochyb a respektovala to i aplikační praxe. Ta se však změnila nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. června 2002, který byl ve Sbírce zákonů vyhlášen pod č. 403/2002 Sb. Ústavní soud se v něm vyslovil k otázce, jak nadále hodlá pohlížet na mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, které jako svébytnou kategorii mezinárodních smluv Ústava původně inkorporovala do českého právního řádu a přiznávala jim bezprostřední závaznost a přednost před zákonem. Tzv. euronovela Ústavy, tedy ústavní zákon č. 395/2001 Sb., však tuto koncepci opustila a do českého právního řádu inkorporovala všechny vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal souhlas Parlament a jimiž je Česká republika vázána, přičemž takové (tzv. prezidentské) mezinárodní smlouvy získaly aplikační přednost před zákonem, pokud by stanovily něco jiného než zákon. K podrobnostem viz kap. 7.4.

Zdálo se tedy, že svébytná kategorie mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách díky euronovele Ústavy pozbyla v českém právním řádu svoje specifické postavení. Ostatně po euronovele Ústavy se již nepočítalo s tím, že mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách budou **referenčním kritériem pro posuzování „ústavnosti“ zákonů** a po euronovele Ústavy vyslovují komory Parlamentu **souhlas k ratifikaci** takových mezinárodních smluv prostou většinou, zatímco před euronovelou se vyžadovalo dosažení ústavní většiny tří pětin všech poslanců a tří pětin přítomných senátorů podobně jako v případě přijetí ústavního zákona.

Ústavní soud však v předmětném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 judikoval, že *„rozsah pojmu ústavního pořádku nelze vyložit toliko s ohledem na ustanovení čl. 112 odst. 1 Ústavy, nýbrž i vzhledem k ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy, a do jeho rámce zahrnout i ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách“*. Ústavní

soud tedy konstatoval, že mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách považuje za součást ústavního pořádku. Ústavní soud rovněž dovodil, že čl. 95 odst. 2 Ústavy je i po euronovele Ústavy nutno interpretovat v tom smyslu, že **je povinností obecného soudu předložit Ústavnímu soudu k posouzení rovněž věc, v níž dojde k závěru, že zákon, jehož má být při jejím řešení použito, je v rozporu s ratifikovanou a vyhlášenou mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách.** Přes značnou kritiku, kterou uvedený nález vyvolat napříč odbornou veřejností,<sup>261</sup> a ač vlastně šlo jen o *obiter dictum*, je s ním při výkladu pojmu ústavní pořádek nutno pracovat a respektovat jej,<sup>262</sup> třebaže z něj plyne řada dodnes jednoznačně nevyřešených právních otázek. Mj. do dnešní doby není jednoznačně vyřešena otázka, které mezinárodní smlouvy bude Ústavní soud považovat za lidskoprávní a které nikoliv.<sup>263</sup> Zejména doposud není jasné, zda se závěry Ústavního soudu vztahují i na mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách ratifikované až po účinnosti euronovely Ústavy.

Například vláda jako vedlejší účastník řízení vedeného před Ústavním soudem ve věci návrhu skupiny senátorů na posouzení souladu mezinárodní Smlouvy mezi Českou republikou a Svatým stolcem pod sp. zn. Pl. ÚS 8/25 ve svém vyjádření mj. uvádí, že „by ... považovala za zcela absurdní, aby mezinárodní smlouva schvalovaná dle čl. 39 odst. 2 Ústavy pouhou nadpoloviční většinou přítomných členů dané komory Parlamentu mohla mít postavení a účinky ústavního zákona (příp. i s derogačními účinky dle principu *lex posterior derogat legi priori*, resp. *lex specialis derogat legi generali*), k jehož schválení je třeba kvalifikované (ústavní) většiny. K opačnému závěru nemůže vést ani *obiter dictum* v nálezu Pl. ÚS 36/01, které nebylo v doktríně ani pozdější judikatuře přijato jednoznačně, ale v každém případě směřovalo primárně k zachování „ústavních“ účinků mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách ratifikovaných ještě před tzv. euronovelou“.<sup>264</sup>

---

<sup>261</sup> KÜHN, Z., KYSELA, J. *Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je?* Časopis pro právní vědu a praxi, 2002, č. 3; FILIP, J. *Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená ústavodárci Ústavním soudem.* Právní zpravodaj, 2002, č. 11; PAVLÍČEK, V. *Teoretická koncepce Ústavy ČR.* In: Deset let Ústavy České republiky. Praha: Eurolex Bohemia, 2003; MALENOVSKÝ, J. *Euronovela Ústavy: Ústavní inženýrství ústavodárce nebo Ústavního soudu či obou?* In: Deset let Ústavy České republiky. Praha: Eurolex Bohemia, 2003; HOLLÄNDER, P. *Dotváření Ústavy judikaturou Ústavního soudu.* In: Deset let Ústavy České republiky. Praha: Eurolex Bohemia, 2003; HOLEČEK, M. *Nad desátým výročím přijetím Ústavy ČR.* In: Deset let Ústavy České republiky. Praha: Eurolex Bohemia, 2003; KÜHN, Z. *Samovykonatelnost, přímá účinnost a některé teoretické otázky aplikace mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu.* Právník, 2004, č. 5; SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář.* Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2007; WAGNEROVÁ, E. *Právní síla mezinárodních smluv o lidských právech v domácím právním řádu,* blog Jiné právo, 2007, <http://jinepravo.blogspot.com/2007/11/prvn-sla-mezinrodnch-smluv-o-lidskch.html>; MLSNA, P., KNĚŽÍNEK, J. *Mezinárodní smlouvy v českém právu. Teoretická východiska, sjednávání, schvalování, ratifikace, vyhlásování a aplikace.* Praha: Linde, 2009, s. 197 an.

<sup>262</sup> Srov. též nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 44/02.

<sup>263</sup> POSPÍŠIL, I., TÝČ, V. a kol. *Mezinárodní lidskoprávní závazky postkomunistických zemí: případy České republiky a Slovenska.* Praha: Leges, 2016, s. 105-109.

<sup>264</sup> Body 14 a 15 vyjádření vlády (dokument Úřadu vlády čj. 16150-2025-UVCR), dostupné na: [www.usoud.cz](http://www.usoud.cz).

### 3.2.7 Ústavní pořádek a jiné mezinárodní smlouvy, ano či ne?

Pokud Ústavní soud připustil, že některé mezinárodní smlouvy mohou být součástí ústavního pořádku, logicky se nabízí otázka, zda to kromě již zmíněných mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách nemohou být i smlouvy jiné. Pokud se kupříkladu v případě mezinárodních smluv podle čl. 10a Ústavy, tedy smluv, jimiž se některé pravomoci orgánů České republiky přenášejí na mezinárodní organizaci nebo instituci, v obou komorách Parlamentu vyžaduje souhlas k ratifikaci udělený „ústavní“ většinou, může to evokovat, že právě tyto smlouvy by také mohly být součástí ústavního pořádku. Takové úvahy je však třeba odmítnout. **Právo Evropské unie, a to ani právo primární, netvoří součást ústavního pořádku České republiky** a kvalifikovaná většina vyžadovaná k souhlasu komor Parlamentu k ratifikaci mezinárodních smluv podle čl. 10a Ústavy na této skutečnosti nic nemění. **Unijní právo nevytváří kritéria vlastního ústavního přezkumu.** Jinak řečeno, situace nesprávné či rozporné implementace práva Evropské unie není důvodem k zásahu ze strany Ústavního soudu, neboť tato oblast je případně doménou Soudního dvora EU. Pokud jde o vztah systémů práva, v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 50/04 Ústavní soud výslovně uvedl, že neakceptuje doktrínu nadřazenosti evropského práva nad ústavním pořádkem.

K podrobnostem ohledně práva Evropské unie viz kap. 4.

## 3.3 Užití pojmu ústavní pořádek

Přesné vymezení toho, co je ústavní pořádek a jaké jsou podstatné zásady demokratického a právního státu, má zásadní význam **především pro Ústavní soud**<sup>265</sup>, jakožto soudní orgán ochrany ústavnosti<sup>266</sup>, neboť **soudci Ústavního soudu jsou při svém rozhodování vázáni výlučně ústavním pořádkem a zákonem o Ústavním soudu**<sup>267</sup>.

**Soulad s ústavním pořádkem je referenčním kritériem pro zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení<sup>268</sup>], či zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení<sup>269</sup> a pro vyslovení (ne)souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a a čl. 49 Ústavy s ústavním pořádkem před její ratifikací<sup>270</sup> (čl. 87 odst. 2 Ústavy).**

---

<sup>265</sup> Vzhledem k postavení Ústavního soudu v právním státě má zásadní význam i pro všechny adresáty jeho rozhodnutí, resp. adresáty přezkoumávaného právního předpisu.

<sup>266</sup> Čl. 83 Ústavy.

<sup>267</sup> Čl. 88 odst. 2 Ústavy.

<sup>268</sup> Čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy.

<sup>269</sup> V uvedeném typu řízení je kritériem přezkumu i zákon – viz čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy.

<sup>270</sup> Čl. 95 odst. 2 Ústavy.

Vymezení ústavního pořádku je důležité též pro podání **ústavní žaloby Senátu proti prezidentu republiky** pro hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku (čl. 65 odst. 2 Ústavy), **i pro soudce obecných soudů**, neboť podle čl. 95 odst. 2 Ústavy platí, že dojde-li obecný soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu<sup>271</sup>.

## 3.4 Základní ústavní zásady / principy

Ústavní zásady představují soubor principů, které strukturují právní řád demokratického právního státu, resp. jsou z něj odvoditelné, a které především zajišťují, že výkon státní moci je vázán právem a respektuje základní práva jednotlivce. Jsou zároveň i pramenem práva. Každá právní úprava proto musí vyjadřovat k ústavním zásadám (principům) respekt.

### 3.4.1 Princip suverenity lidu

Uvedený princip se projevuje již v samotné preambuli Ústavy („*My, občané České republiky ... prostřednictvím svých svobodně zvolených zástupců přijímáme tuto Ústavu České republiky.*“), jakož i v čl. 1 Listiny („*Lidé jsou svobodní a rovni v důstojnosti i v právech. Základní práva a svobody jsou nezadatelné, nezcizitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné.*““).

Samotný princip suverenity lidu je pak výslovně zakotven v první části čl. 2 odst. 1 Ústavy („*Lid je zdrojem veškeré státní moci;*“). Je vyjádřen jednak v možnosti každého zletilého občana České republiky k projevu vůle při personálním ustavování moci zákonodárné (čl. 18 Ústavy) a prezidenta republiky (čl. 56 Ústavy), popřípadě v možnosti přímého projevu vůle lidu (čl. 2 odst. 2 Ústavy).

### 3.4.2 Princip ochrany základních práv a svobod

Právní stát je neoddělitelně spojen s ochranou základních práv. Uvedený princip je zakotven zejména v čl. 1 odst. 1 Ústavy („*Česká republika je ... stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana.*“), čl. 3 Ústavy („*Součástí ústavního pořádku České republiky je Listina základních práv a svobod.*“) nebo čl. 4 Ústavy („*Základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci.*“). Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně potvrzuje, že **respekt k lidské důstojnosti a základním právům je podstatnou náležitostí demokratického právního státu.**

---

<sup>271</sup> Podle § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, je soud oprávněn podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení v souvislosti se svou rozhodovací činností.

### 3.4.3 Princip dělby moci

Zásada dělby moci na **zákonodárnou, výkonnou a soudní** je základním stavebním kamenem demokratického právního státu. Každá moc má Ústavou přesně vymezenou působnost (a k jejímu naplnění svěřené kompetence) a určité kontrolní a garanční mechanismy, jejichž úkolem je zabránit překračování stanovené působnosti nebo dokonce nepřiměřené kumulaci moci. V literatuře se hovoří o systému vzájemných brzd a protiváh.<sup>272</sup> Ústavní soud zdůrazňuje, že rovnováha mezi těmito složkami je nezbytná pro zabránění zneužití moci (např. nález sp. zn. Pl. ÚS 7/02).

### 3.4.4 Princip nezávislosti moci soudní

Princip **nezávislosti soudní moci** je dalším ze základních pilířů demokratického právního státu. Jeho smyslem je zajistit, aby soudy mohly rozhodovat **nestranně, objektivně a bez vnějšího vlivu** (zejména ze strany výkonné a zákonodárné moci), neboť nezávislé soudnictví je klíčové pro ochranu práv jednotlivce a kontrolu zákonnosti výkonu moci. Ústavní soud k uvedenému principu např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/04 uvedl: „*Nezávislost soudní moci je základní podmínkou existence právního státu. Její narušení by znamenalo ohrožení samotné podstaty ústavního pořádku.*“.

Podle Ústavního soudu zahrnuje nezávislost soudní moci několik dimenzí:

- **Institucionální nezávislost** (soudní moc je oddělena od moci zákonodárné a výkonné; soudy mají vlastní organizační strukturu a rozhodovací pravomoci; je garantována nezávislost rozpočtová a personální).
- **Individuální nezávislost** (soudce je při rozhodování vázán pouze zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu, soudce Ústavního soudu pak pouze ústavním pořádkem a zákonem o Ústavním soudu; soudce je chráněn před odvoláním bez zákonného důvodu, jakož i před přeložením; soudce má zajištěnu hmotnou a funkční nezávislost – např. plat, imunita, kárná odpovědnost).
- **Nestrannost** (nezávislost je úzce spojena s nestranností, tedy schopností rozhodovat bez předsudků a osobních zájmů).

### 3.4.5 Princip (materiálního) právního státu

Česká republika je v čl. 1 odst. 1 Ústavy definována (mimo jiné) jako právní stát. V základech právního státu stojí trojice principů (zásad):

---

<sup>272</sup> WINTR, J. *Principy českého ústavního práva*. 4. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018, s. 75; HOLLÄNDER, P. *Základy všeobecné státovědy*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 392; KYSELA, J. *Dělba moci v kontextu věcného hledání dobré vlády*. Praha: Leges, 2019, s. 137.

- **princip vázanosti státní moci zákonem** jinak též **princip legality** (čl. 2 odst. 3 Ústavy)<sup>273</sup>
- a ve vztahu k jedincům **zásada „co není zakázáno je dovoleno“** a **zásada „nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá“** (čl. 2 odst. 4 Ústavy).

Uvedené zásady jsou též vyjádřením **principu primátu jednotlivce nad státem** (též čl. 2 odst. 1 Ústavy) a **principu ochrany oprávněné důvěry občanů v právo**.

### 3.4.6 Princip legality

Uvedený princip je zakotven v čl. 2 odst. 3 Ústavy („*Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.*“) a dále též v čl. 2 odst. 2 Listiny („*Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.*“).

Lze jej parafrázovat tak, že právo (**zákon**) **stanovuje**, kdy státní moc může/musí/nesmí zasáhnout (**případy**), kam až může při takovém zásahu zajít (**meze**) a jaké prostředky může použít (**způsoby**). Právo tedy stojí nad státem (státní mocí) a poskytuje občanům **právní jistotu**, že právem jsou vázány všechny složky státní moci – tj. moc zákonodárná, výkonná a soudní, jakož i orgány územní samosprávy (viz též **princip právní jistoty a důvěry v právo** a **princip jasnosti, předvídatelnosti a určitosti práva**).

S principem vázanosti státní moci zákonem je nerozlučně spojen též **princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci** (a s ním spojené **legitimní očekávání předvídatelného postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem a zákonnými požadavky**, jakož i **princip ochrany dobré víry v nabytá práva založená akty veřejné moci** (ať již v individuálním případě plynou přímo ze zákona nebo z aktu nebo z aktu jeho aplikace).

Jedině předvídatelný postup orgánů veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky totiž vylučuje prostor pro případnou **libovůli (svévůli)**, pro niž v demokratickém právním státě není místa<sup>274</sup>. Jakékoliv rozhodnutí, či úkon představitelů státní moci učiněný mimo uvedený ústavní rámec představuje porušení **zákazu libovůle** a je proto v rozporu s ústavním pořádkem.

### 3.4.7 Princip zákazu libovůle (svévole)

Tento princip vychází zejména z dikce čl. 1 odst. 1 Ústavy a z čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Je tedy úzce spojen s principem materiálního právního státu a principem legality.

---

<sup>273</sup> Tato zásada bývá někdy označována též jako zásada enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí.

<sup>274</sup> Srov. např. nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2451/18.

Ústavní soud ve své konstantní judikatuře definuje, že zákaz libovůle znamená, že **rozhodování orgánů veřejné moci musí být racionální, předvídatelné, přezkoumatelné a odůvodněné**. Jakékoli rozhodnutí, které tyto znaky postrádá, může být považováno za svévolné a tedy protiústavní.<sup>275</sup>

Státní moc tedy nesmí rozhodovat nahodile, každé rozhodnutí musí být logicky a právně zdůvodněno při zohlednění všech relevantních okolností a obdobné případy musí být posuzovány obdobně.

### 3.4.8 Princip právní jistoty a důvěry v právo

Pro demokratický právní stát je charakteristický též princip právní jistoty, spočívající mimo jiné v tom, že právní pravidla budou jasná a přesná a budou zajišťovat, že právní vztahy a jejich důsledky zůstanou pro adresáty pravidel předvídatelné. Závazky a sliby, které na sebe stát vezme vůči jednotlivcům, by měly být dodržovány (**princip legitimního očekávání**). Princip právní jistoty pak je třeba spojit se **zákazem arbitrárnosti**, aby možnost uvážení státních orgánů byla omezena procedurami, které zabrání zneužití tohoto uvážení, (přičemž tou nejlepší prevencí i následnou ochranou proti arbitrárnosti je přístup ke spravedlnosti, tedy k soudu, který správné uvážení podrobí soudní kontrole).

Neopomenutelnou **součástí principu právní jistoty** je též **předvídatelnost práva a legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky**<sup>276</sup>.

Pojmovou součástí principu právní jistoty a principu ochrany důvěry občanů v právo je též **zákaz zpětné účinnosti právních norem** (retroaktivity).

### 3.4.9 Princip zákazu zpětné účinnosti právních norem

I přesto, že Ústava neobsahuje explicitně vyjádřený **zákaz retroaktivity právních norem**, tento zákaz vyplývá ze zásady právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy.

Doktrína i Ústavní soud rozlišují **pravou retroaktivitu, která je zásadně nepřípustná**<sup>277</sup>, a **nepravou retroaktivitu, která naopak je až na výjimky obecně přípustná**.<sup>278</sup>

---

<sup>275</sup> Srov. např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2451/18, I. ÚS 557/09, III. ÚS 1735/13, Pl. ÚS 33/97 a řada dalších.

<sup>276</sup> Srov. např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 690/01, II. ÚS 487/03, III. ÚS 2451/18.

<sup>277</sup> Výjimkou ze zákazu pravé retroaktivity je retroaktivita ve prospěch jedince. Čl. 40 odst. 6 Listiny ji dokonce výslovně ukládá (za předpokladu rozdílných trestněprávních úprav v době spáchání skutku a v době rozhodování o něm se takový skutek posuzuje podle právní úpravy, jež je pro pachatele výhodnější).

<sup>278</sup> Srov. např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/96, Pl. ÚS 51/2000, Pl. ÚS 33/01, Pl. ÚS 53/10, Pl. ÚS 1/14, Pl. ÚS 17/11, Pl. ÚS 1/14, Pl. ÚS 18/14, Pl. ÚS 21/17, Pl. ÚS 1/20 a další.

Podstata **pravé retroaktivity** spočívá v tom, že právní norma působí vznik právních vztahů před svou účinností za podmínek, které teprve dodatečně stanovila, nebo na jejím základě dochází ke změně právních vztahů vzniklých podle staré právní úpravy, a to s účinky do období před účinností nového zákona. **Pravá retroaktivita je zásadně nepřipustná, pokud je s ní současně spojen zásah do principů ochrany důvěry v právo, právní jistoty, resp. ochrany nabytých práv. V případě trestního práva je naopak pravá retroaktivita ve prospěch pachatele povinná.**

V případě **nepravé retroaktivity** sice nový zákon nezakládá právní následky pro minulost, v minulosti nastalé skutečnosti však právně kvalifikuje jako podmínku budoucího právního následku nebo pro budoucnost modifikuje právní následky založené podle dřívějších předpisů.

**Nepravá retroaktivita je obecně přípustná**, jde-li o ustanovení vhodné a potřebné k dosažení zákonného cíle. **Může však být shledána nepřipustnou** tehdy, je-li právní úpravou zasazeno do důvěry ve skutkovou podstatu a význam zákonodárných přání pro veřejnost nepřevyšuje, resp. nedosahuje zájem jednotlivce na další existenci dosavadního práva.

K podrobnostem ohledně retroaktivity viz kap. 2.3.

### 3.4.10 Princip ochrany legitimního očekávání

V judikatuře Ústavního soudu je **chráněno legitimní očekávání**<sup>279</sup> jako jeden z principů vyplývajících z principu právní jistoty a důvěry občanů v právo, principu určitosti, bezrozpornosti a předvídatelnosti právní úpravy (viz dále) či z principů dobré správy (viz princip právní jistoty a důvěry v právo). Ústavní soud v řadě svých rozhodnutí aplikoval princip ochrany legitimního očekávání v souvislosti s ochranou vlastnického práva, resp. pokojného užívání majetku<sup>280</sup> i v oblasti sociálních práv.<sup>281</sup>

Obecně platí, že stát a orgány veřejné správy by měly respektovat oprávněnou důvěru, kterou mají občané v právo a ve správné fungování systému. To znamená, že stát by neměl měnit pravidla tak, aby poškodila občany, kteří se na stávající pravidla spoléhali a podle nich jednali. **Princip právní jistoty a z něj plynoucí princip ochrany legitimního očekávání však nelze ztotožnit s požadavkem na absolutní neměnnost právní úpravy (jak ostatně konstantně judikuje Ústavní soud).**<sup>282</sup>

---

<sup>279</sup> Srov. např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 287/04.

<sup>280</sup> Srov. např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/02, Pl. ÚS 9/07, IV. ÚS 525/02, Pl. ÚS 55/13, Pl. ÚS 24/19 a řada dalších.

<sup>281</sup> Srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 55/10, Pl. ÚS 55/13, Pl. ÚS 30/23 a řada dalších.

<sup>282</sup> Srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 55/05, bod 60, nález sp. zn. Pl. ÚS 17/11, bod 85, nález sp. zn. Pl. ÚS 21/18, bod 55, nález sp. zn. Pl. ÚS 5/19, bod 72, nález sp. zn. Pl. ÚS 87/20, bod 126 a další).

### 3.4.11 Princip proporcionality

Je zakotven v čl. 4 odst. 4 Listiny, který stanoví: „Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.“.

Každý zásah do základních práv tedy musí být přiměřený, nezbytný a sledovat legitimní cíl.

Ústavní soud používá **test proporcionality** jako základní nástroj přezkumu ústavnosti zásahů do základních práv a svobod.<sup>283</sup> Podstatu a jednotlivé prvky testu proporcionality vyložil Ústavní soud například v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/02, kde uvedl: „*Tato obecná zásada zahrnuje tři principy, respektive kritéria posuzování přípustnosti zásahu. První z nich je princip způsobilosti naplnění účelu (nebo také vhodnosti), dle něhož musí být příslušné opatření vůbec schopno dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku. Dále se pak jedná o princip potřebnosti, dle něhož je povoleno použití pouze nejšetrnějšího – ve vztahu k dotčeným základním právům a svobodám – z více možných prostředků. Třetím principem je princip přiměřenosti (v užším smyslu), dle kterého újma na základním právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli, tj. opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních.*“.

Princip přiměřenosti (v užším smyslu) tedy zejména předpokládá, že opatření omezující základní práva či svobody nesmějí svými negativními důsledky přesáhnout klady, které představuje veřejný zájem na těchto opatřeních. K omezení základních práv či svobod sice může zcela výjimečně dojít i v případě jejich kolize s některým z veřejných statků (veřejný zájem); podstatná je však v této souvislosti maxima, podle které základní právo či svobodu lze omezit pouze v případě mimořádně silného a řádně odůvodněného veřejného zájmu, při pečlivém šetření podstaty a smyslu omezovaného základního práva.

**Ve vztahu k oboru služby „Legislativa“ lze za relevantní označit dále uvedené znaky/principy právního státu:**

---

<sup>283</sup> Práv uvedených v čl. 26, čl. 27 odst. 4, čl. 28 až 31, čl. 32 odst. 1 a 3, čl. 33 a 35 Listiny je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí (čl. 41 odst. 1 Listiny). V případě těchto práv aplikuje Ústavní soud tzv. test racionality. Klíčovým faktorem zde není posouzení potřebnosti, nýbrž prostá rozumnost a racionalita. „*Testem ústavnosti v tomto smyslu projde taková zákonná úprava, u níž lze zjistit sledování nějakého legitimního cíle a která tak činí způsobem, jenž si lze představit jako rozumný prostředek k jeho dosažení, byť nemusí jít o prostředek nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.*“ (viz ustálená judikatura Ústavního soudu).

### 3.4.12 Princip veřejnosti práva a s ním související zásada „neznalost zákona neomlouvá“

Princip veřejnosti (publicity) práva<sup>284</sup> je zakotven v čl. 52 odst. 1 Ústavy („K platnosti zákona je třeba, aby byl vyhlášen.“). Veřejné vyhlášení právního předpisu v souladu s příslušným zákonem<sup>285</sup> je nezbytné k tomu, aby každý měl možnost seznámit se s jeho obsahem. Je též základním předpokladem platnosti a účinnosti právního předpisu (blíže viz kap. 2).

Od zásady veřejnosti (publicity) práva se odvíjí zásada, že neznalost zákona, resp. práva neomlouvá (*ignorantia legis non excusat, ignorantia iuris non excusat*), tedy že nikdo nemůže omlouvat protiprávnost svého jednání tím, že neznal právo.

Tato zásada se pak promítá kupříkladu do vymezení právního omylu v oblasti trestního práva v širokém slova smyslu. Podle § 19 trestního zákoníku platí, že kdo při spáchání trestného činu neví, že jeho čin je protiprávní, nejedná zaviněně, nemohl-li se omylu vyvarovat. Současně je však stanoveno, že omylu bylo možno se vyvarovat, pokud povinnost seznámit se s příslušnou právní úpravou vyplývala pro pachatele ze zákona nebo jiného právního předpisu, úředního rozhodnutí nebo smlouvy, z jeho zaměstnání, povolání, postavení nebo funkce, anebo mohl-li pachatel protiprávnost činu rozpoznat bez zřejmých obtíží. Obdobnou úpravu obsahuje též § 17 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

### 3.4.13 Princip obecnosti zákona

Všeobecnost<sup>286</sup> obsahu je ideálním, typickým a podstatným materiálním znakem zákona (v porovnání se soudními rozsudky, vládními a správními akty). Zákon by měl obsahovat pouze obecná pravidla a neměl by obsahovat ustanovení regulující jedinečný případ.

### 3.4.14 Princip jasnosti, předvídatelnosti a určitosti práva

Určitost, jasnost, přehlednost, srozumitelnost, jednoznačnost, nerozpornost, jazyková a stylistická bezvadnost jsou požadavky, jež lze vyvozovat z dikce čl. 2 odst. 4 Ústavy (a čl. 2 odst. 3 Listiny).<sup>287</sup> Zákon by tedy měl být formulován s dostatečnou přesností tak, aby umožňoval jeho adresátům v rozsahu přiměřeném okolnostem rozeznat co je/není zákonem zakázáno, případně co jim zákon ukládá činit. Zároveň musí být zákon

---

<sup>284</sup> Srov. např. nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 420/09.

<sup>285</sup> Zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a zákon o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.

<sup>286</sup> Srov. např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/04, Pl. ÚS 24/08, Pl. ÚS 39/18.

<sup>287</sup> Srov. např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 215/94, Pl. ÚS 21/01, Pl. ÚS 15/02, II. ÚS 566/05, Pl. ÚS 77/06, Pl. ÚS 83/06, Pl. ÚS 8/07, Pl. ÚS 29/11, Pl. ÚS 28/16 a další.

formulován natolik určitě a jasně, aby umožňoval předvídat (v případě potřeby s vhodným poradenstvím) důsledky konkrétního jednání.<sup>288</sup>

Na druhou stranu však též platí, že **jistá míra neurčitosti je nezbytnou vlastností každé právní normy**<sup>289</sup>, neboť absolutní přesnost ve formulování právních předpisů a snaha jí dosáhnout mohou vést k přílišné rigiditě. Ne všechna pravidla chování a právní pojmy je tedy vhodné či možné přesně naformulovat. Naopak, některé oblasti právní úpravy pro svou povahu vyžadují nastavit právní rámec spíše pomocí účelu, kterého má být dosaženo, jakož i principů a cílů, které potom soudy a státní orgány uvádějí v život aplikační činností.

Je třeba též poznamenat, že požadavek na míru určitosti právní úpravy se liší v různých oblastech práva. Nejvyšší je v právu trestním (zásada *nulla poena sine lege certa*), v oblasti soukromého práva je však přípustná (a často nutná) výrazně obecnější úprava, a to především s ohledem na širokou škálu právních jednání v oblasti soukromého života.

Případné potíže při výkladu ustanovení právního předpisu nejsou důvodem jeho protiústavnosti. Neposkytuje-li ustanovení pro některé situace jazykově jednoznačnou odpověď, je třeba, aby soud za pomoci výkladových metod hledat smysl a účel interpretovaného zákonného ustanovení, jež má být v řízení před ním aplikováno, a vyložit jej, a to ústavně konformní interpretací.<sup>290</sup>

### 3.4.15 Princip rovnosti v právech a zákaz diskriminace

Princip rovnosti v právech a zákaz diskriminace<sup>291</sup> jsou zakotveny v čl. 1 Listiny („*Lidé jsou svobodní a rovní v důstojnosti i v právech. Základní práva a svobody jsou nezadatelné, nezczitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné.*“). Jsou též výrazem ústavního zákazu libovůle při stanovování práv a povinností.

Z konstantní judikatury Ústavního soudu (jakož i Evropského soudu pro lidská práva<sup>292</sup>) vyplývá, že rovnost je kategorií relativní, k jejímuž porušení je třeba, aby se s různými

---

<sup>288</sup> Srov. např. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci Vavříčka a další proti České republice ze dne 8. 4. 2021, stížnost č. 47621/13.

<sup>289</sup> Srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 28/12, Pl. ÚS 98/20.

<sup>290</sup> Ústavní soud ve své judikatuře dovozuje, že není dán důvod ke zrušení zákona/jeho ustanovení, je-li možný – případně mezi jinými – i výklad, jenž tomuto požadavku (tj. ústavně konformnímu výkladu) vyhovuje (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 48/95, Pl. ÚS 20/05, Pl. ÚS 36/01).

<sup>291</sup> Srov. rozsáhlou a ustálenou judikaturu, v níž Ústavní soud zformuloval hlediska ústavněprávního posouzení kategorie rovnosti (viz především nálezy sp. zn. Pl. ÚS 16/93, Pl. ÚS 36/93, Pl. ÚS 4/95, Pl. ÚS 5/95, Pl. ÚS 15/02, Pl. ÚS 33/03, Pl. ÚS 47/04, Pl. ÚS 6/05 a další).

<sup>292</sup> Srov. např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 42/03; Pl. ÚS 53/04; II. ÚS 1609/08; Pl. ÚS 4/07; Pl. ÚS 49/10; Pl. ÚS 10/22; rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci D. H. proti České republice ze dne 13. 11. 2007, stížnost č. 57325/00; rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci Carson proti Spojenému království ze dne 16. 3. 2010, stížnost č. 42184/05; rozsudek ve věci Ponomaryov a další proti Bulharsku ze dne 21. 6. 2011, stížnost č. 5335/05; rozsudek ve věci Ünal Tekeli proti Turecku ze dne 16. 11. 2004, stížnost č. 29865/96; a další.

subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, zacházelo rozdílným způsobem, aniž by pro takový přístup existovaly objektivní a rozumné důvody. Jinak řečeno „*stejně nesmí být upravováno libovolně nestejně, avšak zároveň nestejně nesmí být upravováno libovolně stejně*“.

Případné právní rozlišování v přístupu k určitým právům tedy nesmí být projevem libovůle zákonodárce.<sup>293</sup> Jinak řečeno, je na uvážení zákonodárce, jak právně reguluje určitou oblast pro různé kategorie subjektů – adresátů regulace, nicméně tato diskrece není absolutní. Platí to zejména, pokud se odlišné zacházení dotýká realizace Listinou chráněného základního práva. Určitá zákonná úprava, jež zvýhodňuje jednu skupinu či kategorii osob oproti jiným, nemůže být tudíž bez dalšího označena za porušení principu rovnosti. Zákonodárce má určitý prostor k úvaze, zda takové preferenční zacházení zakotví. Musí přitom dbát o to, aby zvýhodňující přístup byl založen na objektivních a rozumných důvodech (legitimní cíl zákonodárce) a aby mezi tímto cílem a prostředky k jeho dosažení (právní výhody) existoval vztah přiměřenosti. Princip rovnosti tedy nelze chápat jako nivelizaci ve výsledku, nýbrž je třeba jej interpretovat jako garanci stejných startovních šancí<sup>294</sup>.

K prokázání porušení zákazu diskriminace pak oba výše uvedené soudy (resp. všechny soudy) užívají tzv. **test přímé diskriminace**<sup>295</sup>. Ten se skládá z následujících kroků, které lze vyjádřit formou otázek:

- jde o srovnatelné jednotlivce nebo skupiny?;
- je s nimi nakládáno odlišně na základě některého ze zakázaných důvodů (čl. 3 odst. 1 Listiny)?;
- je odlišné zacházení stěžovateli k tíži (uložením břemene nebo odepřením dobra)?;
- je toto odlišné zacházení ospravedlnitelné, tj. a) sleduje legitimní zájem? a b) je přiměřené?

Právní doktrína dále rozlišuje **rovnost neakcesorickou a akcesorickou**.

**Neakcesorická rovnost** (obecná rovnost před zákonem) je chráněná čl. 1 Listiny („*Lidé jsou svobodní a rovní v důstojnosti i v právech. Základní práva a svobody jsou nezadatelné, nezcižitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné.*“) a představuje obecný zákaz diskriminace. Podle čl. 1 Listiny se jí výslovně těší pouze lidé, tj. jednotlivci jako důstojné lidské bytosti.<sup>296</sup> Protiústavnost ve formě porušení neakcesorické rovnosti by mohla být shledána pouze teoreticky v extrémním případě, pokud by pro preferenci dané osoby či kategorie

---

<sup>293</sup> Srov. např. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 30/15.

<sup>294</sup> Srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 11/02.

<sup>295</sup> Srov. např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 49/10, Pl. ÚS 1/20 a další.

<sup>296</sup> Kraje a obce se mohou dovolávat výhradně zásahu do akcesorické rovnosti podle čl. 3 odst. 1 Listiny, tj. rovnosti ve vztahu k realizaci jiného základního práva nebo svobody (srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 30/15).

osob zákonodárce neměl vůbec žádný racionální důvod, případně by takové preferenci scházel jakýkoliv účel a smysl a jednalo by se tak ze strany zákonodárce o libovůli.

**Akcesorická rovnost** (rovnost ve vztahu k zvlášť chráněnému postavení či vlastnostem – pohlaví, rasa, barva pleti, jazyk, víra a náboženství, politické či jiné smýšlení, národní nebo sociální původ, příslušnost k národnostní nebo etnické menšině, majetek, rod nebo jiné postavení) je zakotvena v čl. 3 odst. 1 Listiny. Důvodem odlišného zacházení tedy musí být nějaké osobní vlastnosti, které zpravidla nelze ovlivnit (např. pohlaví, rasa), či musí jít o důvody spočívající na osobních volbách odrážejících osobnostní rysy každého z nás, jako je náboženství, či politické názory. Akcesorická rovnost není rovností absolutní – nerovné zacházení může být přípustné, pokud je založeno na objektivních a rozumných důvodech (např. zdravotní stav, věk, ekonomická situace). Akcesorická rovnost je svým způsobem **komplementární** k principu neakcesorické (obecné rovnosti), která je svojí působností z podstaty věci širší.



## 4. PRÁVO EVROPSKÉ UNIE

**Právo Evropské unie** – prameny, legislativní proces v Evropské unii, legislativní a nelegislativní akty, vztah práva České republiky k právu Evropské unie, hodnocení dopadů návrhů předpisů Evropské unie na právní řád České republiky

### 4.1 Prameny práva Evropské unie

Evropská unie je nadána právní subjektivitou a vlastním právním řádem, který je oddělený od mezinárodního práva a práva jejích členských států. Prameny práva Evropské unie tvoří **předpisy Evropské unie, judikatura Soudního dvora Evropské unie a obecné právní zásady.**

#### 4.1.1 Předpisy Evropské unie

Mezi předpisy Evropské unie se řadí **primární právo, sekundární právo, mezinárodní smlouvy a akty přijaté na jejich základě.**

V kontextu terminologie práva Evropské unie je třeba vysvětlit rozdíl mezi pojmy předpis Evropské unie a právní akt (popř. akt). Předpis Evropské unie je pojem, který se užívá vnitrostátně<sup>297</sup> (zejména v kontextu implementace práva Evropské unie) a je definován v čl. 2 odst. 1 písm. a) Metodických pokynů pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii (dále jen „Metodické pokyny“).<sup>298</sup> Primární právo pojem předpis Evropské unie nepoužívá, článek 288 Smlouvy o fungování Evropské unie hovoří o právních aktech Unie. Právě s odkazem na tuto unijní terminologii jsou i dále v textu užívány, nehovoří-li se přímo o implementaci práva Evropské unie, pojmy právní akt nebo akt.

---

<sup>297</sup> Např. ale jednací řády obou komor Parlamentu pojem akt v kontextu projednávání záležitostí Evropské unie užívají. Pojem akt je v návaznosti na terminologii Smluv užíván i ve Směrnici vlády o postupu při nakládání s dokumenty Rady a jinými dokumenty Evropské unie, projednávání záležitostí Evropské unie v Senátu a Poslanecké sněmovně Parlamentu a přípravě českého jazykového znění právních aktů (směrnice o nakládání s dokumenty Evropské unie), schválené usnesením vlády ze dne 6. srpna 2014 č. 665 a změněné usnesením vlády ze dne 13. prosince 2023 č. 954.

<sup>298</sup> Metodické pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii, schválené usnesením vlády ze dne 12. října 2005 č. 1304 a změněné usnesením vlády ze dne 26. října 2009 č. 1344, usnesením vlády ze dne 3. ledna 2018 č. 19, usnesením vlády ze dne 27. února 2018 č. 138 a usnesením vlády ze dne 22. února 2021 č. 178.

### 4.1.1.1 Primární právo

Primární právo tvoří především **smlouvy, na nichž je Evropská unie založena** (dále jen „Smlouvy“) a které stanoví rozdělení kompetencí mezi Evropskou unií a jejími členskými státy a vymezují pravomoci orgánů Evropské unie. Jedná se o Smlouvu o Evropské unii (SEU), Smlouvu o fungování Evropské unie (SFEU), Smlouvu o založení Evropského společenství pro atomovou energii (EURATOM), včetně protokolů, příloh a prohlášení k těmto smlouvám, ve znění smluv, které je mění nebo doplňují. Primární právo dále zahrnuje **smlouvy o přistoupení** jednotlivých členských států včetně protokolů, příloh a prohlášení k těmto smlouvám. Do primárního práva bývá od přijetí Lisabonské smlouvy někdy řazena i Listina základních práv Evropské unie.<sup>299</sup>

### 4.1.1.2 Sekundární právo

Sekundární právo tvoří předpisy, k jejichž vydání jsou orgány Evropské unie zmocněny primárním právem. Zahrnují **právní akty uvedené v článku 288 SFEU (nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska)** a ostatní akty, označované jako **atypické akty**.<sup>300</sup>

**Nařízení je právním aktem, který má obecnou působnost, je závazné v celém svém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech Evropské unie.** Obecná působnost znamená, že nařízení má závazný právní účinek vůči všem (*erga omnes*).

Nařízení je závazné, a to v celém rozsahu; stanoví tedy na rozdíl od směrnic nejen povinnost dosáhnout určitého výsledku, ale zpravidla také ukládá konkrétní povinnosti. Charakter nařízení vylučuje, aby bylo aplikováno částečně nebo selektivně, aby bylo měněno nebo doplňováno, nebo aby byly na vnitrostátní úrovni přijímány právní předpisy, kterými by mohl být dotčen obsah nebo působnost nařízení nebo které by bránily jednotné aplikaci nařízení na celém území Evropské unie.

Nařízení je přímo použitelné. Jedním z projevů přímé použitelnosti nařízení je normativní bezprostřednost, která znamená, že od okamžiku, kdy nařízení vstoupí v platnost,<sup>301</sup>

---

<sup>299</sup> V souladu s článkem 6 SEU uznává Evropská unie práva, svobody a zásady obsažené v Listině základních práv Evropské unie ze dne 7. prosince 2000, ve znění upraveném dne 12. prosince 2007 ve Štrasburku, jež má stejnou právní sílu jako Smlouvy.

<sup>300</sup> K vymezení jednotlivých typů aktů viz SIMON, D. *Komunitární právní řád*. Praha: ASPI, 2005; SYLLOVÁ, J., PÍTROVÁ, L., PALDUSOVÁ, H. a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010; zjednodušený přehled poskytují webové stránky orgánů a institucí Evropské unie:

[https://commission.europa.eu/law/law-making-process/types-eu-law\\_cs](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/types-eu-law_cs);

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=LEGISSUM:ai0032>.

<sup>301</sup> Pojem platnost má v českém a evropském právu odlišný význam. V českém právu platnost znamená, že se právní předpis stává, a to vyhlášením ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, součástí českého právního řádu (začíná právně existovat); od platnosti je pak třeba odlišovat účinnost jako okamžik, kdy právní předpis začne vyvolávat právní účinky. V právu EU je pojem platnosti obecně spojen s okamžikem, kdy právní akt Evropské unie začne vyvolávat právní účinky vůči adresátům (právo EU tedy v zásadě nerozlišuje platnost a účinnost); uvedené platí, pokud není odložena použitelnost právního aktu. Viz dále kap. 4.2.

vyvolává ve vnitrostátním právním řádu účinky bez přispění jakéhokoliv vnitrostátního opatření, na jehož základě by docházelo k implementaci nebo uveřejnění nařízení. Z přímé použitelnosti dále vyplývá, že nařízení je nadáno přímým účinkem jako takové samo o sobě (*per se*) a již ze své podstaty zakládá občanům Evropské unie práva a povinnosti.

I když mají ustanovení nařízení přímý účinek již na základě povahy a úlohy nařízení v systému pramenů práva Evropské unie, bývá téměř pravidlem, že některá jeho ustanovení ke své aplikaci vyžadují, aby členské státy přijaly implementační opatření.<sup>302</sup> Jedná se například o institucionální ustanovení (vytvoření nebo určení odpovědného vnitrostátního orgánu) nebo povinnost členského státu stanovit pravidla týkající se sankcí za porušení nařízení a přijmout veškerá opatření nezbytná k zajištění jejich uplatňování.

**Směrnice je právním aktem závazným pro každý členský stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům.** Legislativní metoda je tedy při přijetí směrnice dvoustupňová, kdy je přijetí směrnice na unijní úrovni, která stanoví cíle, jichž má být dosaženo, propojeno s následnou transpozicí na vnitrostátní úrovni, tedy promítnutím směrnice do vnitrostátního právního předpisu zaměřeným na dosažení cíle a účelu předpokládaného směrnici.<sup>303</sup>

Na rozdíl od nařízení, které je závazné v celém svém rozsahu, stanoví směrnice pouze povinnost dosáhnout určitého výsledku. Míra volného uvážení členského státu při transpozici směrnic může být proměnlivá podle míry podrobnosti úpravy obsažené v konkrétní směrnici. Lhůta pro provedení transpozice je stanovena v každé směrnici a zpravidla není delší než dva roky.<sup>304</sup> Vnitrostátní orgány musí o transpozičních opatřeních, která přijmou, informovat Evropskou komisi (dále také jen „Komise“); tento proces se nazývá notifikace. Pokud členský stát směrnici do svých vnitrostátních právních předpisů neprovede ve stanovené lhůtě, může Evropská komise zahájit s členským státem řízení o porušení povinnosti vyplývající z práva Evropské unie (angl. „*infringement procedure*“).

Článek 288 SFEU přiznává přímý účinek pouze nařízením. Soudní dvůr Evropské unie nicméně připustil, že ustanovení směrnic mohou mít za určitých podmínek přímý účinek, tedy zakládat práva, kterých se před vnitrostátními soudy mohou dovolávat jednotlivci.<sup>305</sup> Soudní dvůr nicméně spojil přímý účinek směrnic s několika podmínkami. Směrnice má

---

<sup>302</sup> Přijetí implementačních opatření, které mají podobu změn právního řádu České republiky zaměřených na aplikaci nařízení, se označuje termínem adaptace (přizpůsobení); k tomu viz čl. 2 odst. 2 písm. c) Metodických pokynů.

<sup>303</sup> K pojmu transpozice viz čl. 2 odst. 2 písm. b) Metodických pokynů.

<sup>304</sup> Zpravidla bývá transpoziční lhůta kratší, a to zejména u aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů. Evropská komise obvykle v návrzích právních aktů nenavrhuje lhůty delší než 12 měsíců.

<sup>305</sup> Hovoříme o vertikálním přímém účinku (právu jednotlivce dovolávat se ustanovení směrnice vůči členskému státu, který měl povinnost směrnici transponovat). Obecně současně platí, že směrnice nemají horizontální přímý účinek (jednotlivec se nemůže dovolávat ustanovení směrnice vůči jinému jednotlivci).

přímý účinek, jsou-li její ustanovení bezpodmínečná, dostatečně jasná a přesná, a pokud členský stát netransponoval směrnici ve stanovené lhůtě.<sup>306</sup>

**Rozhodnutí je závazné v celém rozsahu. Pokud jsou v něm uvedeni ti, jimž je určeno, je závazné pouze pro ně.** Stanoví-li tak Smlouvy, mohou být rozhodnutí adresována všem členskými státy. V takovém případě se jedná o nepřímý legislativní nástroj, který se svým charakterem blíží směrnici. Na rozdíl od směrnice je ale rozhodnutí závazné v celém svém rozsahu (tedy nejen, co do cíle, kterého má být dosaženo) a fakticky tedy zakládá práva a povinnosti jednotlivcům.

Rozhodnutí může mít přímý účinek vůči tomu, komu je určeno – přímo takové osobě zakládat práva nebo povinnosti.

Rozhodnutí adresovaná členskými státy mohou v určitých případech také zakládat práva jednotlivcům a vyvolávat tak přímý účinek obdobný přímému účinku, který je za určitých podmínek přiznán směrnicím.<sup>307</sup>

**Doporučení a stanoviska nejsou závazná.** Prostřednictvím doporučení mohou orgány a instituce Evropské unie<sup>308</sup> navrhnout určité kroky, aniž by z nich vyvozovaly závaznou povinnost pro toho, komu jsou určena, nebo vyjádřit svůj postoj k určité problematice. Stanoviska rovněž představují instrument, který umožňuje orgánům a institucím Evropské unie nezávazné vyjádření k určité problematice. Nezávaznost doporučení a stanovisek, jakož i níže uvedených nezávazných atypických aktů, ale neznamená, že je lze při výkladu a aplikaci práva Evropské unie opomenout.<sup>309</sup>

**Atypické akty** představují kategorii aktů přijímaných orgány Evropské unie, které se týkají převážně vnitřního fungování Evropské unie. Tyto akty nesou označení „*atypické*“, protože nespádají do kategorie právních aktů upravených článkem 288 SFEU. Některé z atypických aktů jsou zmíněny přímo Smlouvami, další se postupně vyvinuly v průběhu unijní institucionální praxe. Některé z atypických aktů jsou závazné, jiné nikoli.

---

<sup>306</sup> Srov. např. rozsudek Soudního dvora ve věci 41-74, *Yvonne van Duyn v. Home Office*, bod 12.

<sup>307</sup> K tomu srov. rozsudek Soudního dvora ve věci C-584/18 *D. Z. proti Blue Air – Airline Management Solutions SRL*, bod 64: „Pokud jde zatřetí o možnost dovolat se vůči cílovému členskému státu povinnosti uvedené v čl. 3 odst. 1 rozhodnutí č. 565/2014, je třeba připomenout, že Soudní dvůr připustil, že se jednotlivci mohou vůči členskému státu dovolávat ustanovení unijního rozhodnutí, které je mu určeno, jestliže jsou povinnosti, jež tato ustanovení tomuto členskému státu ukládají, bezpodmínečné a dostatečně přesné“. K tomu viz též WHELANOVÁ, M., ZBÍRAL, R., GRINC, J. *Praktická příručka pro implementaci práva Evropské unie do Českého právního řádu*. Brno: Masarykova univerzita, 2022, s. 169 an.

<sup>308</sup> Orgány Evropské unie jsou uvedeny v čl. 13 odst. 1 SEU: Evropský parlament, Evropská rada, Rada, Evropská komise, Soudní dvůr Evropské unie, Evropská centrální banka a Účetní dvůr. Instituce jsou v čl. 13 odst. 1 SEU neuvedené, např. Výbor regionů, nebo Hospodářský a sociální výbor.

<sup>309</sup> K tomu viz dále v souvislosti s výkladem pojmu tzv. *soft law*.

Příkladem atypických aktů vymezených konkrétními ustanoveními Smluv jsou jednací řády orgánů a institucí Evropské unie<sup>310</sup> a interinstitucionální dohody, tj. dohody, které vymezují modalitu vzájemné spolupráce mezi orgány Evropské unie.<sup>311</sup>

Příkladem atypických aktů, které nejsou upraveny ve Smlouvách, jsou usnesení Evropského parlamentu, jimiž vyjadřuje své politické postoje, závěry a usnesení Evropské rady a Rady, sdělení Evropské komise často představující nové politiky a legislativní iniciativy, zelené knihy k zahájení veřejných konzultací nebo bílé knihy obsahující podrobné návrhy opatření, která mají být přijata na unijní úrovni.<sup>312</sup>

S pojmem atypických aktů souvisí ještě pojem *soft law*, který ale nelze s pojmem atypických aktů zcela zaměňovat,<sup>313</sup> byť se oba pojmy prolínají. Mezi *soft law* bývají řazeny i nezávazné akty (doporučení a stanoviska) a nezávazné atypické akty.

S tím, jak se společenské vztahy stávají komplexnějšími, vyvíjí se i cíle, povaha a forma jejich regulace. Jedním z charakteristických rysů tohoto vývoje, který se nevyhýbá ani Evropské unii, je odklon od tradičních legislativních nástrojů a příklon k alternativním regulatorním nástrojům, které představují i právně nevynutitelné nástroje, označované právě jako *soft law*.<sup>314</sup> V Bílé knize s názvem „Evropská správa“ Evropská komise mimo jiné uvádí, že „[...] právní předpisy jsou často jen součástí širšího řešení kombinujícího formální pravidla s nezávaznými nástroji, jakými jsou doporučení, pokyny, nebo dokonce samoregulace v rámci společně dohodnutých rámcových podmínek.“<sup>315</sup>

Pojem *soft law* tedy zastřešuje širokou skupinu dokumentů, jejichž povaha není Smlouvami jednoznačně vymezena<sup>316</sup> a které nejsou právně závazné. Využívání dokumentů *soft law* jako nástrojů k realizaci politik Evropské unie a alternativní formy regulace je v poslední době stále častější, v nejšířší míře je využívá Evropská komise.<sup>317</sup>

I když nejsou dokumenty *soft law* právně závazné a nemohou zakládat práva, kterých se jednotlivci mohou dovolávat před vnitrostátními soudy, nepostrádají veškeré právní

---

<sup>310</sup> Viz články 232, 240, 254, 287, 303 a 306 SFEU.

<sup>311</sup> Viz článek 295 SFEU.

<sup>312</sup> Zde lze řadit i akty přijímané podle Hlavy V SEU v oblasti Společné zahraniční a bezpečnostní politiky v rámci mezivládní spolupráce (tzv. druhý pilíř podle SEU).

<sup>313</sup> Mezi atypické akty jsou řazeny např. interinstitucionální dohody, které ale mohou mít v souladu s článkem 295 SFEU závaznou povahu a nemohou být tedy řazeny mezi instrumenty tzv. *soft law*, jejichž definičním znakem je právní nezávaznost.

<sup>314</sup> Mezi další alternativní regulatorní nástroje bývá řazena např. samoregulace, společná regulace, srovnávací hodnocení, společný tlak, vytváření sítí sociálních vazeb nebo standardizace.

<sup>315</sup> European Governance. *A White Paper*, COM(2001) 428 final, s. 20 (Úř. věst. C 287, 12. 10. 2001, s. 1).

<sup>316</sup> Srov. SENDEN, L. *Soft law and its implications for institutional balance in the EC*. *Utrecht Law Review*, 2005, č. 2, s. 81.

<sup>317</sup> Obecné zmocnění pro Komisi k vydávání právně nevynutitelných nástrojů (*soft law*) představuje čl. 17 odst. 1 SEU.

účinky. Vnitrostátní orgány jsou povinny je vzít v úvahu při výkladu, implementaci a aplikaci práva Evropské unie.<sup>318</sup>

#### 4.1.1.3 Mezinárodní smlouvy a akty přijaté na jejich základě

Mezinárodními smlouvami se rozumí dohody<sup>319</sup> uzavřené Evropskou unií nebo Evropským společenstvím pro atomovou energii, zejména ve smyslu článků 216 a 217 SFEU.<sup>320</sup>

V souladu s čl. 216 odst. 1 SFEU může Evropská unie v rámci své působnosti uzavírat dohody se třetími zeměmi či mezinárodními organizacemi. V souladu s čl. 216 odst. 2 SFEU jsou tyto dohody pro Evropskou unii a její členské státy závazné a jsou nedílnou součástí práva Evropské unie. Podle článku 217 SFEU může Evropská unie uzavřít také dohody o přidružení, které stanoví vzájemná práva a povinnosti, společné postupy a zvláštní řízení.<sup>321</sup> Mezinárodní dohody uzavřené Evropskou unií jsou pro její orgány závazné, a tudíž mají přednost před jinými akty sekundárního práva Evropské unie.<sup>322</sup>

Mezinárodní smlouvy sjednávané v působnosti Evropské unie lze rozlišit na:

- **smlouvy sjednávané ve výlučné pravomoci Evropské unie** (dvoustranné a mnohostranné dohody uzavřené Evropskou unií nebo Evropským společenstvím pro atomovou energii se zeměmi mimo Evropskou unii nebo s mezinárodními organizacemi v oblastech, v nichž může Evropská unie jednat sama);
- **smlouvy smíšeného typu** (smlouvy uzavřené společně členskými státy a Evropskou unií nebo Evropským společenstvím pro atomovou energii se zeměmi mimo Evropskou unii nebo s mezinárodními organizacemi v oblastech, v nichž Evropská unie a členské státy sdílejí pravomoci);
- **akty orgánů vzniklé na základě mezinárodních smluv.**

---

<sup>318</sup> Srov. např. rozsudek věci C-317/08, *Alassini a další*, bod 40.

<sup>319</sup> Užívání pojmů „smlouva“ a „dohoda“ odráží terminologii českého znění Smluv, které užívá oba pojmy *promiscue*; mezi oběma pojmy není (v kontextu tohoto textu) významový rozdíl.

<sup>320</sup> Bližší informace o mezinárodních smlouvách sjednávaných v působnosti Evropské unie jsou dostupné např. v databázi EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/inter-agree.html?locale=cs>.

<sup>321</sup> Podle tohoto ustanovení byla uzavřena např. i Dohoda o obchodu a spolupráci mezi Evropskou unií a Evropským společenstvím pro atomovou energii na jedné straně a Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irsku (Úř. věst. L 444, 31. 12. 2020, s. 14).

<sup>322</sup> Srov. např. rozsudek ve věci C-366/10, *Air Transport Association of America a další*, bod 50.

## 4.1.2 Judikatura soudního dvora Evropské unie

System soudů Evropské unie tvoří **Soudní dvůr Evropské unie**,<sup>323</sup> složený ze **Soudního dvora a Tribunálu**.<sup>324</sup>

**Soudní dvůr** se skládá z 27 soudců a 11 generálních advokátů. Úlohou generálních advokátů je předkládat veřejně, zcela nestranně a nezávisle odůvodněná stanoviska ve věcech, které podle statutu Soudního dvora Evropské unie vyžadují jejich účast.<sup>325</sup>

**Tribunál** se skládá ze dvou soudců z každého členského státu.

Soudci a generální advokáti Soudního dvora a soudci Tribunálu jsou jmenováni vzájemnou dohodou vlád členských států na dobu šesti let a do funkce mohou být jmenováni opakovaně.

V rámci svěřených pravomocí<sup>326</sup> Soudní dvůr Evropské unie zejména **přezkoumává legalitu aktů orgánů Evropské unie, dbá na dodržování povinností členských států vyplývajících ze Smluv a zajišťuje jednotný výklad práva Evropské unie**. K zajištění jednotného výkladu práva Evropské unie přispívá především institut **řízení o předběžné otázce**. Jedná se o druh řízení před Soudním dvorem Evropské unie, které umožňuje vnitrostátním soudům členských států požádat o výklad nebo posouzení platnosti práva Evropské unie.<sup>327</sup> **Judikatura Soudního dvora Evropské unie proto představuje důležitý pramen práva Evropské unie.**

---

<sup>323</sup> Soudní dvůr Evropské unie vykonává soudní pravomoci nejen ve vztahu k Evropské unii, ale i ve vztahu k Evropskému společenství pro atomovou energii (Euratom). K postavení a pravomocem Soudního dvora Evropské unie: [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_6999/cs/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_6999/cs/).

<sup>324</sup> V souladu s článkem 257 SFEU mohou Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem zřídit specializované soudy připojené k Tribunálu, příslušné rozhodovat v prvním stupni o některých kategoriích žalob ve zvláštních oblastech. Jediným dosud zřízeným specializovaným soudem byl Tribunál pro veřejnou službu, který v letech 2005 až 2016 řešil případy zahrnující instituce Evropské unie a jejich zaměstnance. V rámci reformy soudnictví Evropské unie byl tento soud v roce 2016 zrušen a jeho povinnosti byly převedeny zpět na Tribunál.

<sup>325</sup> Viz článek 252 SFEU.

<sup>326</sup> Soudní dvůr zajišťuje v souladu s čl. 19 odst. 1 SEU dodržování práva při výkladu a provádění Smluv; organizaci a pravomoci Soudního dvora Evropské unie dále upravují články 251 a násl. SFEU.

<sup>327</sup> Článek 267 SFEU stanoví: „Soudní dvůr Evropské unie má pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se:

a) výkladu Smluv,

b) platnosti a výkladu aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Unie.

Vyvstane-li taková otázka před soudem členského státu, může tento soud považuje-li rozhodnutí o této otázce za nezbytné k vynesení svého rozsudku, požádat Soudní dvůr Evropské unie o rozhodnutí o této otázce.

Vyvstane-li taková otázka při jednání před soudem členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, je tento soud povinen obrátit se na Soudní dvůr Evropské unie.

Vyvstane-li taková otázka při jednání před soudem členského státu, které se týká osoby ve vazbě, rozhodne Soudní dvůr Evropské unie v co nejkratší lhůtě.“

### 4.1.3 Obecné právní zásady

Obecné právní zásady **představují zásadní právní principy Evropské unie a jejích členských států** a mají v hierarchii norem unijního práva **právní sílu primárního práva**. Smlouvy neuvádějí jejich úplný výčet, výslovně jsou ale zmíněny například v článku 4 SEU (zásada loajální spolupráce), článku 5 SEU (zásada svěřeni pravomocí, zásada subsidiarity a proporcionality), čl. 6 odst. 3 SEU (ve vztahu k ochraně základních práv), článku 9 SEU (ve vztahu k demokratickým zásadám), čl. 19 odst. 1 druhém pododstavci (zásada účinné právní ochrany) nebo obecně v čl. 340 druhém pododstavci SFEU (ve vztahu k mimosmluvní odpovědnosti). S ohledem na legislativní proces v Evropské unii pak nelze opomenout odkaz na zásadu proporcionality v článku 296 SFEU, kde je tato zásada kritériem pro určení druhu aktu,<sup>328</sup> nestanoví-li jej Smlouvy.

Vzhledem k tomu, že ve Smlouvách není uveden úplný výčet obecných právních zásad, ani podrobnosti týkající se jejich aplikace, jsou dovozovány z konstantní judikatury Soudního dvora Evropské unie. Obecné právní zásady současně hrají klíčovou roli při výkladu práva Evropské unie.

Lze rozlišovat mezi **obecnými právními zásadami v užším smyslu**, které se vztahují ke specifickým problémům práva Evropské unie a jejího institucionálního systému, a **obecnými právními zásadami společnými právním řádům členských států**.

#### 4.1.3.1 Obecné právní zásady v užším smyslu

Obecné právní zásady v užším smyslu jsou vlastní právnímu řádu Evropské unie, vyvinuly se z ducha a systému Smluv a jsou dovozovány z primárního práva. Řadí se mezi ně zejména **zásada loajální spolupráce, zásada svěřeni pravomocí, zásada subsidiarity, zásada proporcionality, zásada účinné právní ochrany, zásada aplikační přednosti práva Evropské unie, zásada odpovědnosti členského státu za porušení práva Evropské unie, zásada nezaměnitelnosti normativních nástrojů, zásada institucionální rovnováhy nebo zásada publikace**.

#### 4.1.3.2 Obecné právní zásady společné právním řádům členských států

Tyto zásady dovozuje Soudní dvůr Evropské unie z právních řádů členských států, přičemž se nutně nemusí ve své konkrétní podobě vyskytovat vždy současně ve všech právních řádech členských států. Bývají mezi ně řazeny **obecně přijímané právní zásady**,<sup>329</sup> **zásady**

---

<sup>328</sup> V dokumentech Evropské unie se pod pojmem „*typ*“ nebo „*druh*“ aktu rozumí jednotlivé kategorie právních aktů vymezené ve Smlouvách (zejména v článku 288 SFEU – nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska).

<sup>329</sup> Jde zejména o tyto zásady: žádný zločin bez zákona (*nullum crimen sine lege*), žádný trest bez zákona (*nulla poena sine lege*), v pochybnostech ve prospěch obviněného (*in dubio pro reo*), ne dvakrát o tomtéž

demokratického právního státu společné členskými státy<sup>330</sup> a zásady vyplývající z mezinárodního práva.<sup>331</sup>

## 4.2 Legislativní proces v Evropské unii

Legislativní proces v Evropské unii lze v užším, právně technickém významu, vymezit jako **formalizovaný a právem Evropské unie upravený proces tvorby právních aktů Evropské unie zakončený jejich vyhlášením v Úředním věstníku Evropské unie**. V širším smyslu lze ale na legislativní proces v Evropské unii nahlížet jako na postupy a procesy, kterými se formálně realizuje legislativní záměr (záměr unijního zákonodárce regulovat určité vztahy právem). Toto **širší pojetí legislativního procesu** lépe vystihuje realitu tvorby právních aktů v Evropské unii, kdy formálnímu zahájení legislativního procesu předchází příprava podkladů pro právní úpravu a příprava textu vlastního návrhu právního aktu na úrovni Evropské komise, často navíc doprovázená veřejnými konzultacemi zainteresovaných stran.

Od procesu tvorby právních aktů Evropské unie není možno oddělit otázky spojené s jejich výkladem, aplikací a prováděním na vnitrostátní úrovni.

Případné odlišnosti mezi legislativním procesem v Evropské unii a vnitrostátním legislativním procesem vyplývají z odlišné institucionální struktury, normativní úpravy, legislativní techniky a institucionální praxe. Od pojmu legislativní proces je pak třeba odlišovat pojem **legislativní postup**, který může být v kontextu práva Evropské unie, v souladu s článkem 289 SFEU, řádný nebo zvláštní.

Pravomoc předkládat návrhy právních aktů Evropské unie je v souladu s čl. 17 odst. 2 SEU prakticky výlučně svěřena do rukou Evropské komise, která má právo disponovat s návrhem právního aktu v průběhu celého legislativního procesu, zejména pak právo na stažení návrhu právního aktu z projednávání v případě, že není možné dosáhnout dohody na jeho schválení.

*Čl. 17 odst. 2 SEU*

*Nestanoví-li Smlouvy jinak, mohou být legislativní akty Unie přijaty pouze na návrh Komise. Ostatní akty se přijímají na návrh Komise, pokud tak Smlouvy stanoví.*

---

(*ne bis in idem*), nikdo nemůže převést víc práv, než sám má (*nemo plus iuris ad alium transferre potest quam ipse habet*), nikdo nesmí být soudcem ve vlastní věci (*nemo iudex in sua causa*), pozdější zákon ruší zákon dřívější (*lex posterior derogat legi priori*), zvláštní zákon ruší obecný (*lex specialis derogat legi generali*).

<sup>330</sup> Jde např. o zásady zákazu diskriminace, ochrany základních lidských práv, právní jistoty nebo rovného zacházení.

<sup>331</sup> Jde např. o zásadu dohody se mají dodržovat (*pacta sunt servanda*).

Omezená pravomoc jiných orgánů Evropské unie (zejména Evropského parlamentu a Rady) předkládat, až na několik Smlouvami vymezených výjimek, návrhy právních aktů patří ke skutečnostem, které výrazně odlišují legislativní proces v Evropské unii od vnitrostátního a předurčují Evropskou komisi do role klíčového aktéra při přijímání právních aktů Evropské unie.

V souladu s čl. 5 odst. 1 SEU se vymezení pravomocí Evropské unie řídí zásadou svěřených pravomocí. V souladu s čl. 13 odst. 2 SEU jedná každý orgán v mezích působnosti<sup>332</sup> svěřené mu Smlouvami a v souladu s podmínkami, postupy a cíli v nich stanovenými. To znamená, že pravomoci Evropské unie existují pouze tehdy, pokud výslovně nebo mlčky vyplývají ze Smluv. Z hlediska tvorby předpisů Evropské unie je odrazem zásady svěřených pravomocí volba právního základu pro každý přijímaný právní akt. **Právní základ** představuje **ustanovení práva Evropské unie, na jehož základě je příslušný návrh právního aktu Evropské unie přijímán**. V některých případech právní základ výslovně stanoví typ aktu, který má být přijat, a způsob hlasování o přijetí návrhu (např. kvalifikovaná většina, jednomyslnost). Právní základ je uveden v preambuli právního aktu (viz příklad dále).

Pro postup přijímání konkrétního návrhu právního aktu Evropské unie je tedy určující zvolený právní základ, ze kterého může vyplynout kromě konkrétního postupu přijímání, typ aktu, který má být přijat, a hlasovací procedura (např. jednomyslnost nebo kvalifikovaná většina). Po přijetí Lisabonské smlouvy jsou základními postupy pro přijímání právních aktů Evropské unie řádný a zvláštní legislativní postup. Těmto postupům bude věnována pozornost v dalším výkladu.

Příklad právního základu

*Článek 114 SFEU*

*Není-li ve Smlouvách stanoveno jinak, použijí se k dosažení cílů uvedených v článku 26 následující ustanovení. **Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem** po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem **přijímají opatření ke sbližování ustanovení právních a správních předpisů členských států, jejichž účelem je vytvoření a fungování vnitřního trhu.***

---

<sup>332</sup> Pojmy pravomoc a působnost je třeba v tomto kontextu vykládat jako autonomní pojmy unijního práva a nezaměňovat je s vymezením pojmů pravomoc a působnost v českém právním řádu; právo Evropské unie užívá pojmy pravomoc a působnost *promiscue*.

## Příklad indikace právního základu v preambuli návrhu právního aktu

Návrh

### SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY

**o sblížení právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků**

(Text s významem pro EHP)

### PRÁVNÍ ZÁKLAD



EVROPSKÝ PARLAMENT A RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na článek 114 této smlouvy,

s ohledem na návrh Evropské komise,

po postoupení návrhu legislativního aktu vnitrostátním parlamentům,

s ohledem na stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru,

s ohledem na stanovisko Výboru regionů,

v souladu s řádným legislativním postupem,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/37/ES ze dne 5. června 2001 o sblížení právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby,

V souladu s čl. 289 odst. 3 SFEU platí, že právní akty přijaté legislativním postupem (míněno řádným nebo zvláštním legislativním postupem) jsou **legislativní akty**. Pojem legislativního aktu, o kterém bude pojednáno níže, se objevuje ve Smlouvách v kontextu vymezení pravomocí unijních orgánů (v souladu s výše citovaným čl. 17 odst. 2 SEU mohou být legislativní akty přijaty, nestanoví-li Smlouvy jinak, pouze na návrh Evropské komise), v kontextu vymezení pravomocí vnitrostátních parlamentů v rámci legislativního procesu v Evropské unii [v souladu s čl. 12 písm. a) SEU jsou vnitrostátním parlamentům postupovány návrhy legislativních aktů] a při vymezení povinností gestorů při projednávání návrhů právních aktů Evropské unie na vnitrostátní úrovni [v souladu s čl. 17 odst. 1 směrnice o nakládání s dokumenty Evropské unie je gestor povinen zpracovat rámcovou pozici ke každému návrhu legislativního aktu; gestorem je v souladu s čl. 2 písm. f) směrnice o nakládání s dokumenty Evropské unie „orgán státní správy odpovědný za prosazování pozice České republiky při projednávání dokumentu Rady nebo jiného

*dokumentu Evropské unie v orgánech Evropské unie a plnění povinností vlády při projednávání tohoto dokumentu v Senátu a Poslanecké sněmovně“].*

V souladu s článkem 297 SFEU platí, že legislativní a nelegislativní akty, a dále nařízení, směrnice, které jsou určeny všem členským státům, se **vyhlašují v Úředním věstníku Evropské unie** a vstupují v **platnost** dvacátým dnem po vyhlášení, pokud není v právním aktu stanoven jiný den vstupu v platnost. Pojem platnost má v evropském právu odlišný význam než v českém právu.<sup>333</sup> Vyhlášení právního aktu v Úředním věstníku Evropské unie je podmínkou jeho platnosti a závaznosti.<sup>334</sup> K vyhlášení musí dojít v jazyce adresáta právní normy (úředním jazyce členského státu).<sup>335</sup> Ostatní směrnice a rozhodnutí, ve kterých je uvedeno, komu jsou určena, se oznamují těm, jimž jsou určeny, a nabývají účinku tímto oznámením. Od data platnosti je třeba odlišovat **datum použitelnosti**, tedy datum, ke kterému nastávají právní účinky právního aktu Evropské unie, nebo jeho některého ustanovení. Datum použitelnosti je zpravidla shodné s datem vstupu v platnost, ale může být stanoveno odlišně (odloženo), aby vznikl časový prostor pro přijetí prováděcích aktů na úrovni Evropské unie nebo vnitrostátní implementační úpravy. V tomto kontextu je třeba ještě zmínit pojem **transpoziční lhůta**, o které článek 297 SFEU explicitně nehovoří. Transpoziční lhůtu lze definovat jako lhůtu stanovenou pro členský stát v konkrétním právním aktu (směrnici) k přijetí vnitrostátních opatření s cílem dosáhnout účelu směrnice.<sup>336</sup>

**Informace o legislativním procesu a stavu projednávání jednotlivých návrhů právních aktů Evropské unie** jsou **dostupné v databázi EUR-Lex**.<sup>337</sup>

## 4.2.1 Řádný legislativní postup

V současné době je **řádný legislativní postup** obecným postupem pro přijímání právních aktů Evropské unie. Používá se pro oblasti politik, ve kterých má Evropská unie výlučné nebo sdílené pravomoci s členskými státy.<sup>338</sup>

---

<sup>333</sup> V evropském právu je platnost právního aktu obecně spojena s okamžikem, kdy právní akt začne vyvolávat právní účinky vůči adresátům (obsahově se tedy pojem platnost v evropském právu blíží pojmu účinnost v českém právu). Uvedené platí, pokud není odložena použitelnost právního aktu Evropské unie.

<sup>334</sup> K tomu rozsudek ve věci C-146/11, *Pimix*, bod 33: „[...] je třeba připomenout, že základní zásada v právním řádu Unie vyžaduje, aby akt, jehož autorem jsou orgány veřejné moci, nemohl být uplatňován vůči jednotlivcům před tím, než mají možnost se s ním seznámit prostřednictvím řádného vyhlášení v Úředním věstníku Evropské unie.“

<sup>335</sup> Srov. rozsudek ve věci C-161/06, *Skoma-Lux*, bod. 38: „...kategorický požadavek právní jistoty vyžaduje, aby právní úprava Společenství [Unie] umožnila dotčeným osobám seznámit se přesně s rozsahem povinností, které jim ukládá, což lze zaručit pouze řádným vyhlášením v jazyce adresáta“.

<sup>336</sup> K této problematice blíže viz dále podkapitola 4.5.2.1 (Implementační lhůty).

<sup>337</sup> Dostupné: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?lang=cs>.

<sup>338</sup> Jedná se o pravomoci vymezené v článcích 3 a 4 SFEU.

V souladu s článkem 289 SFEU spočívá řádný legislativní postup v tom, že Evropský parlament a Rada přijímají společně na návrh Evropské komise nařízení, směrnice nebo rozhodnutí. Pro řádný legislativní postup je charakteristické, že **Evropský parlament a Rada přijímají jako (unijní) spoluzákonodárci**<sup>339</sup> právní akt společně a mají stejná práva a povinnosti. Z toho plyne, že žádný z nich nemůže přijmout právní akt bez souhlasu toho druhého a oba unijní spoluzákonodárci musí schválit identický text. Postup je podrobně upraven v článku 294 SFEU.

I v případě řádného legislativního postupu platí, že **Evropská komise může kdykoliv v průběhu projednávání svůj návrh právního aktu stáhnout** (např. pokud se podoba textu návrhu v průběhu vyjednávání výrazně změní, dojde ke změně situace, popř. je zřejmé, že nebude dosaženo shody nad textem návrhu).

#### 4.2.1.1 Předlegislativní fáze

Řádný legislativní postup je formálně zahájen předáním návrhu Evropské komise Evropskému parlamentu a Radě. Tomuto kroku nicméně předchází **příprava příslušného textu** (*dossier*) v jednom z **generálních ředitelství Evropské komise** (*Directorate-General, DG*). Podnět k přípravě návrhu legislativního aktu může Komisi podat prakticky kdokoli, podnět může vzejít i z **občanské iniciativy**. Institut občanské iniciativy zakotvuje článek 11 SEU. Jeden milion občanů Evropské unie může vyzvat Evropskou komisi, aby v rámci svých pravomocí předložila vhodný návrh k otázkám, k nimž je podle mínění těchto občanů nezbytné přijetí právního aktu Evropské unie pro účely provedení Smluv.<sup>340</sup>

V některých případech se Evropská komise může rozhodnout předložit dokument (tzv. **zelenou nebo bílou knihu**), jehož účelem je iniciovat veřejnou debatu o určitém tématu, případně provést **veřejnou konzultaci**.

Předlegislativní fáze končí hlasováním o textu návrhu legislativního aktu v kolegiu komisařů. Každý komisař disponuje jedním hlasem, a to včetně předsedy Evropské komise. Rozhodnutí se přijímají většinou hlasů počtu členů kolegia, ale obecně je vždy snahou dosáhnout konsensu nad schvalovaným návrhem. **Text návrhu legislativního aktu** má relativně striktně danou strukturu (**preambule** obsahující odkaz na právní základ návrhu a legislativní postup, **body odůvodnění, normativní text**).

---

<sup>339</sup> V této souvislosti je možno se v dokumentech Evropské unie a v odborné literatuře setkat i s pojmy „*kolegislátoři*“ nebo „*spolunormotvůrci*“.

<sup>340</sup> Podrobnosti institutu občanské iniciativy upravuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/788 ze dne 17. dubna 2019 o evropské občanské iniciativě (Úř. věst. L 130, 17.5.2019, s. 55).

#### 4.2.1.2 Zahájení řádného legislativního postupu

**Návrh legislativního aktu** schválený kolegiem Evropské komise **je zveřejněn a předán institucím a orgánům**, které jsou v souladu se Smlouvami o něm oprávněny jednat. Klíčovou roli hrají **Evropský parlament a Rada**, ale v rámci řádného legislativního postupu jsou do přijímání legislativních aktů zapojeny i poradní instituce – **Hospodářský a sociální výbor** a **Výbor regionů**, které musí být konzultovány, jejich stanoviskem se ale unijní spoluzákonodárci (Evropský parlament a Rada) nemusí řídit.

Smlouvy upravují i zapojení **vnitrostátních parlamentů** do legislativního procesu v Evropské unii. V souladu s čl. 12 písm. a) a b) SEU jsou jim postupovány návrhy legislativních aktů v souladu s **Protokolem o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii** a vnitrostátní parlamenty zajišťují, že je dodržována zásada subsidiarity. Podle **Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality** mají vnitrostátní parlamenty lhůtu osmi týdnů od zaslání návrhu legislativního aktu na to, aby posoudily jeho soulad se zásadou subsidiarity (konkrétní postup si stanoví každý parlament zvlášť). Pokud odůvodněná stanoviska o nedodržení zásady subsidiarity v návrhu legislativního aktu představují nejméně jednu třetinu všech hlasů přidělených vnitrostátním parlamentům (jednokomorové parlamenty disponují dvěma hlasy, ve dvoukomorovém parlamentu má každá komora jeden hlas), musí být návrh přezkoumán a předkladatel návrhu, kterým je zpravidla Evropská komise,<sup>341</sup> musí rozhodnout, že návrh buď zachová, změní nebo jej stáhne. Toto rozhodnutí musí být odůvodněno. O tomto mechanismu se hovoří jako o tzv. **žluté kartě**. Pokud v rámci řádného legislativního postupu představují odůvodněná stanoviska nejméně prostou většinu hlasů přidělených vnitrostátním parlamentům a Evropská komise trvá na zachování návrhu, musí v odůvodněném stanovisku uvést, proč se domnívá, že je daný návrh v souladu se zásadou subsidiarity. Toto odůvodněné stanovisko a odůvodněná stanoviska vnitrostátních parlamentů musí být předložena unijním spoluzákonodárcům (Evropský parlament a Rada), aby je ještě před ukončením prvního čtení v rámci řádného legislativního postupu posoudili. Pokud 55 % většina v Radě a většina odevzdaných hlasů v Evropském parlamentu rozhodne, že návrh není v souladu se zásadou subsidiarity, není legislativní návrh dále zvažován. O tomto mechanismu se hovoří jako o tzv. **oranžové kartě**. Konečné rozhodnutí o souladu návrhu legislativního aktu zůstává v obou případech v rukou unijních orgánů, dosažení potřebné většiny hlasů vnitrostátních parlamentů je v praxi organizačně velmi obtížné, a proto je institut tzv. žlutých a oranžových karet v praxi využíván jen omezeně.

---

<sup>341</sup> V souladu s článkem 3 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality se „návrhem legislativního aktu“ rozumějí návrhy Evropské komise, podněty skupiny členských států, podněty Evropského parlamentu, žádosti Soudního dvora, doporučení Evropské centrální banky a žádosti Evropské investiční banky za účelem přijetí legislativního aktu.

### 4.2.1.3 Projednání v Evropském parlamentu a v Radě – tři čtení

Projednávání návrhu legislativního aktu přijímaného řádným legislativním postupem probíhá souběžně v Evropském parlamentu a Radě. Postup upravený v článku 294 SFEU je poměrně komplikovaný a zahrnuje **první a druhé čtení, dohodovací postup a třetí čtení**.<sup>342</sup>

Evropský parlament během prvního čtení návrh Evropské komise přezkoumá a může jej buď schválit beze změn, nebo upravit. Rada se může během svého prvního čtení rozhodnout postoj Evropského parlamentu schválit, čímž se legislativní akt považuje za přijatý, nebo může postoj Evropského parlamentu pozměnit a vrátit návrh Evropskému parlamentu k druhému čtení.

Evropský parlament postoj Rady přezkoumá a schválí – v takovém případě je akt považován za přijatý – nebo jej zamítne, takže daný akt nevstoupí v platnost a postup se zastavuje, nebo navrhne pozměňovací návrhy a vrátí návrh Radě ke druhému čtení. Rada posoudí postoj Evropského parlamentu ve druhém čtení, a buď všechny pozměňovací návrhy Evropského parlamentu schválí, čímž se legislativní akt považuje za přijatý, nebo je všechny zamítne, což vede ke svolání dohodovacího výboru.

Účelem dohodovacího výboru, který je tvořen stejným počtem poslanců Evropského parlamentu a zástupců Rady, je dosáhnout dohody o společném návrhu. V případě neúspěchu jednání nevstoupí daný legislativní akt v platnost a postup se zastavuje. V případě, že se ohledně společného návrhu podaří dosáhnout dohody, návrh se postupuje Evropskému parlamentu a Radě ke třetímu čtení.

Evropský parlament posoudí v rámci třetího čtení společný návrh a hlasuje o něm na plenárním zasedání. Evropský parlament nemůže změnit znění společného návrhu. V případě, že jej zamítne nebo jej neprojedná, akt není přijat a celý postup je ukončen. Rada rovněž posoudí v rámci třetího čtení společný návrh. Znění návrhu nemůže změnit. V případě, že jej zamítne nebo jej neprojedná, legislativní akt není přijat a celý postup je ukončen. V případě, že legislativní akt schválí Evropský parlament i Rada, je akt přijat.

Pokud je návrh legislativního aktu v některé fázi postupu zamítnut nebo Evropský parlament a Rada nemohou dosáhnout kompromisu, návrh není přijat a postup je ukončen. Nový postup lze znovu zahájit pouze na základě nového návrhu Evropské komise.

**Většina návrhů legislativních aktů je v praxi přijímána v prvním čtení (více než 80 % návrhů), popř. na začátku druhého čtení (tzv. „early second reading“), dohodovací výbor a třetí čtení prakticky nejsou v praxi využívány. To je možné díky využití institutu tzv. **trialogů**. Cílem těchto třístranných neformálních jednání zástupců Rady, Evropského parlamentu a Evropské komise je dosáhnout prozatímní dohody nad textem návrhu legislativního aktu, která je přijatelná pro oba unijní spoluzákonodárce – Evropský**

---

<sup>342</sup> K tomu blíže např.: [https://www.europarl.europa.eu/infographic/legislative-procedure/index\\_cs.html](https://www.europarl.europa.eu/infographic/legislative-procedure/index_cs.html); <https://www.consilium.europa.eu/cs/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/>.

parlament i Radu. Tato prozatímní dohoda musí být následně schválena každým z těchto orgánů formálními postupy. Trialog se může konat v kterékoliv fázi řádného legislativního postupu s cílem vyřešit spornou otázku.

#### 4.2.1.4 Finalizace a publikace přijatého legislativního aktu

Návrhy legislativních aktů jsou vyjednávány v anglickém jazyce. Návrh textu legislativního aktu, nad kterým byla dosažena politická shoda, je následně **přeložen do úředních jazyků Evropské unie**<sup>343</sup> a prochází právně-lingvistickou revizí, v rámci které se kontroluje formální, jazyková a obsahová správnost textu. V rámci **právně-lingvistické revize**, na které se podílejí oba unijní spoluzákonodárci, nemůže dojít k věcným změnám textu. Na úrovni Rady probíhá právně-lingvistická revize v pracovní skupině právníků-lingvistů, jejímž gestorem je odbor kompatibility Úřadu vlády České republiky (OKOM), který také koordinuje zpracování připomínek České republiky k projednávaným textům návrhů legislativních aktů, a to k jejich anglickému i českému jazykovému znění.<sup>344</sup>

Text, který prošel právně-lingvistickou revizí, je následně **vyhlášen v Úředním věstníku Evropské unie**. Vyhlášení zajišťuje **Úřad pro publikace Evropské unie**,<sup>345</sup> který provádí i finální redakční úpravy textu před jeho publikací. Pokud se po vyhlášení předpisu v Úředním věstníku Evropské unie zjistí, že jsou v jeho textu chyby, lze je odstranit formalizovaným **postupem opravy (korigenda)**, která se rovněž vyhlašuje v Úředním věstníku Evropské unie. Protože je oprava zásahem do právní jistoty, **nelze opravovat** chyby, které nemají dopad na porozumění textu (typicky překlepy nebo zjevné gramatické chyby). Obdobně jako v případě právně-lingvistické revize platí, že oprava nemůže vést k věcné změně textu (typicky se opravují chyby v překladu). Na vnitrostátní úrovni zpracovává návrhy na opravy a předkládá je orgánům Evropské unie opět odbor kompatibility Úřadu vlády České republiky.<sup>346</sup>

#### 4.2.2 Zvláštní legislativní postup

**Zvláštní legislativní postup**, který vymezuje čl. 289 odst. 2 SFEU, zahrnuje různé postupy přijímání právních aktů Evropské unie, které se postupně formovaly v průběhu evropské integrace. V rámci zvláštního legislativního postupu **přijímá právní akt buď Evropský parlament za účasti Rady, nebo Rada za účasti Evropského parlamentu**. Konkrétní

---

<sup>343</sup> Evropská unie má 24 úředních jazyků: angličtina, bulharština, čeština, dánština, estonština, finština, francouzština, chorvatština, irština, italština, litevština, lotyšština, maďarština, maltština, němčina, nizozemština, polština, portugalská, rumunština, řečtina, slovenština, slovinština, španělština a švédština.

<sup>344</sup> Viz článek 34 a násl. směrnice o nakládání s dokumenty Evropské unie, kde jsou upraveny vnitrostátní postupy přípravy českého jazykového znění právních aktů (předpisů) Evropské unie.

<sup>345</sup> Webové stránky Úřadu pro publikace Evropské unie: <https://op.europa.eu/cs/home>.

<sup>346</sup> Viz článek 36 směrnice o nakládání s dokumenty Evropské unie.

právní základ pro přijetí právního aktu určuje, který z vedených orgánů je v daném případě hlavním činitelem. Na rozdíl od řádného legislativního postupu tedy nemají Evropský parlament a Rada při přijímání právních aktů zvláštním legislativním postupem rovné postavení.

#### 4.2.2.1 Konzultační postup

Nejrozšířenějším typem zvláštního legislativního postupu je **konzultační postup**, v jehož rámci je úloha Evropského parlamentu omezena. Rada rozhoduje v rámci tohoto postupu po konzultaci s Evropským parlamentem, přičemž není jeho stanoviskem vázána. Ke konzultaci ale musí vždy dojít, pokud má být předpis platně přijat. **Rada tedy přijme návrh předpisu až poté, kdy jí Evropský parlament předloží své stanovisko.** Evropský parlament může schválit, zamítnout nebo předložit pozměňovací návrhy k návrhu Evropské komise, ale Rada není povinna tyto návrhy zohlednit.

Konzultační postup je využíván při vyjednávání mezinárodních smluv v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky Evropské unie a v dalších oblastech stanovených Smlouvami, jako je politika hospodářské soutěže (článek 103 SFEU) nebo harmonizace nepřímých daní (článek 113 SFEU).

##### *Článek 113 SFEU*

*Rada zvláštním legislativním postupem a po konzultaci s Evropským parlamentem a Hospodářským a sociálním výborem **jednomyslně** přijme ustanovení k harmonizaci právních předpisů týkajících se daní z obratu, spotřebních daní a jiných nepřímých daní v rozsahu, v jakém je tato harmonizace nezbytná pro vytvoření a fungování vnitřního trhu a zabránění narušení hospodářské soutěže.*

#### 4.2.2.2 Postup souhlasu

Dalším případem zvláštního legislativního postupu jsou situace, kdy Rada rozhoduje se souhlasem Evropského parlamentu. Bez souhlasu Evropského parlamentu není předpis přijat, Evropský parlament ale nemůže navrhnout změny v textu. Rada nemá pravomoc stanovisko Evropského parlamentu přehlasovat.

Postup souhlasu se uplatňuje při přijímání některých mezinárodních smluv vyjednaných jménem Evropské unie, např. obchodních dohod s jednou nebo více zeměmi mimo

##### *Čl. 352 odst. 1 SFEU*

*Ukáže-li se, že k dosažení některého z cílů stanovených Smlouvami je nezbytná určitá činnost Unie v rámci politik vymezených Smlouvami, které však k této činnosti neposkytují nezbytné pravomoci, **přijme Rada na návrh Komise jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu** vhodná ustanovení. Pokud jsou dotyčná ustanovení přijímána Radou zvláštním legislativním postupem, rozhoduje rovněž **jednomyslně, na návrh Komise a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.***

Evropskou unií nebo s mezinárodními organizacemi (čl. 207 odst. 3 SFEU), při schvalování smluv o přistoupení nových členských států k Evropské unii, při rozhodování o závažném porušení základních práv (čl. 7 odst. 2 SEU), v případě rozhodování o vystoupení členského státu z Evropské unie (čl. 50 odst. 2 SEU) nebo při přijímání právních aktů na základě tzv. doložky flexibility (čl. 352 odst. 1 SFEU).

#### 4.2.2.3 Další případy zvláštního legislativního postupu

Zvláštní legislativní postup zahrnuje i případy, kdy Evropský parlament nerozhoduje na základě návrhu Evropské komise, ale z vlastního podnětu.

*Čl. 223 odst. 2 SFEU*

*Evropský parlament z vlastního podnětu zvláštním legislativním postupem formou nařízení určí po vyžádání stanoviska Komise a se souhlasem Rady úpravu a obecné podmínky výkonu funkcí svých členů. Všecká pravidla a podmínky týkající se daňového režimu jeho stávajících nebo bývalých členů vyžadují v Radě jednomyslnost.*

Za zvláštní legislativní postup označuje článek 314 SFEU také schvalování ročního rozpočtu Evropské unie.

*Článek 314 SFEU*

*Evropský parlament a Rada stanoví zvláštním legislativním postupem roční rozpočet Unie v souladu s těmito ustanoveními: ...*

#### 4.2.2.4 Změna legislativního postupu

Článek 48 odst. 7 druhý pododstavec SEU umožňuje změnit použití zvláštního legislativního postupu na řádný legislativní postup jednomyslným rozhodnutím Evropské rady po obdržení souhlasu Evropského parlamentu. Návrh na změnu postupu mohou vetovat vnitrostátní parlamenty, přičemž stačí nesouhlas jednoho z nich.<sup>347</sup> Jedná se o tzv. **obecnou přechodovou klauzuli (obecnou „*clause passerelle*“)**. Článek 353 SFEU stanoví taxativní výčet případů, kdy není změna postupu možná (jedná se např. o výše zmíněnou doložku flexibility podle čl. 352 odst. 1 SFEU).

SFEU obsahuje i případy **tzv. zvláštní přechodové klauzule (zvláštní „*clause passerelle*“)**. V těchto případech jsou stanoveny méně striktní podmínky pro změnu zvláštního legislativního postupu na řádný legislativní postup (příkladem je čl. 153 odst. 2 čtvrtý pododstavec SFEU, čl. 192 odstavec 2 druhý pododstavec SFEU).

---

<sup>347</sup> V případě vícekomorových vnitrostátních parlamentů stačí nesouhlas jen jedné z komor (to je i případ České republiky).

V souladu s vnitrostátní právní úpravou obsaženou v jednacích řádech obou komor Parlamentu,<sup>348</sup> je hlasování zástupce České republiky pro přijetí takového návrhu na změnu legislativního postupu vázáno na předchozí souhlas Parlamentu (v této souvislosti se hovoří o tzv. vázaném mandátu), o kterém bude pojednáno níže.

### 4.2.3 Specifické postupy přijímání předpisů Evropské unie – kodifikace, přepracování

Kromě postupů, o kterých bylo pojednáno výše, upravuje právo Evropské unie ještě další postupy přijímání právních aktů, které nejsou upraveny Smlouvami, ale interinstitucionálními dohodami. Jedná se o postup kodifikace a metodu přepracování.

#### 4.2.3.1 Kodifikace

Cílem kodifikace je zjednodušení a aktualizace stávajících právních aktů Evropské unie a zmenšení jejich objemu.<sup>349</sup> Jedná se o **postup, kdy se ustanovení jednoho nebo více právních aktů a jejich změny sloučí do jednoho nového právního aktu, kterým se zruší právní akty, které nový právní akt nahrazuje, aniž by došlo ke změně podstaty ustanovení rušených právních aktů**. Postup kodifikace upravuje **Interinstitucionální dohoda ze dne 20. prosince 1994 Zrychlená pracovní metoda pro úřední kodifikaci právních předpisů**.<sup>350</sup> V rámci procesu kodifikace nemůže dojít k obsahovým (věcným) změnám textu. Na procesu přijímání kodifikovaných právních aktů se podílí poradní pracovní skupina složená z právních služeb Evropského parlamentu, Rady a Evropské komise, jež zkoumá návrhy na kodifikaci a potvrzuje, zda jsou splněny podmínky kodifikace. Interinstitucionální dohoda zavádí zrychlený postup pro přijímání kodifikovaných právních aktů,<sup>351</sup> který modifikuje obvyklé legislativní postupy pro přijímání právních aktů. Pokud se v průběhu přijímání kodifikovaného právního aktu ukáže, že je nutné překročit rámec prosté kodifikace a učinit obsahové změny, je úlohou Evropské komise předložit k tomuto účelu případné návrhy. Evropská komise se v Interinstitucionální dohodě

---

<sup>348</sup> Viz § 109i a násl. zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, a § 119k a násl. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu.

<sup>349</sup> Kodifikace právních předpisů – praktická příručka (dokument Rady č. 15993/1/08 REV 1), s. 3.

<sup>350</sup> Interinstitucionální dohoda ze dne 20. prosince 1994 Zrychlená pracovní metoda pro úřední kodifikaci právních předpisů (96/C 102/02) (tento dokument zrušuje a nahrazuje dokument uveřejněný v Úř. věst. C 293 dne 8. listopadu 1995) (Úř. věst. C 102, 4. 4. 1996, s. 2).

<sup>351</sup> Návrh Evropské komise prozkoumají ze všech hledisek v rámci zrychleného postupu Evropský parlament (jediný výbor pro prozkoumání návrhu a zrychlený schvalovací postup) a Rada (prozkoumání jedinou pracovní skupinou a postup podle „bodu I/A“ mezi Coreperem a Radou).

současně zavazuje, že do návrhů pro kodifikaci nezačlení obsahové změny právních aktů, jež mají být kodifikovány.<sup>352</sup>

Kodifikace může být **vertikální**, kdy se jeden právní akt a jeho změny sloučí do jediného nového právního aktu. O **horizontální** kodifikaci se pak jedná v případě, kdy se dva nebo více právních aktů týkajících se související problematiky a jejich změny sloučí do jediného nového právního aktu.

Postup obsažený v interinstitucionální dohodě z roku 1994 se vztahuje **pouze na právní akty přijímané Evropským parlamentem a Radou**. Právní akty přijímané Komisí se kodifikují v souladu s postupy Evropské komise a do jejich přijímání nejsou Evropský parlament, Rada a členské státy zapojeny.

Postup kodifikace je třeba odlišovat od konsolidace a přepracování. **Konsolidace** spočívá v redakčním spojení právního aktu a jeho změn. Konsolidovaný akt nemá žádné právní účinky a ponechává jednotlivé dotčené právní akty v platnosti. O metodě přepracování je pojednáno níže.

V rámci Rady jsou návrhy kodifikovaných aktů projednávány pracovní skupinou pro kodifikaci právních předpisů, jejímž gestorem je odbor kompatibility Úřadu vlády České republiky. Jak již bylo uvedeno výše, v průběhu kodifikace není možno provádět věcné změny v textu právního aktu, lze proto uplatnit pouze právně-lingvistické připomínky a navrhnout opravu tzv. kodifikačních chyb.<sup>353</sup>

Součástí přijatých kodifikovaných právních aktů je příloha obsahující srovnávací tabulku, jež umožňuje dohledat změny, které byly v textu provedeny. Kodifikovaný akt se již znovu neimplementuje, protože v něm nedochází k věcným změnám (kodifikovaným aktem tedy nejsou dotčeny povinnosti členských států týkající se lhůt pro implementaci původních právních aktů, které kodifikovaný akt nahrazuje, ve vnitrostátním právu).

#### 4.2.3.2 Metoda přepracování (přepracovaná znění)

Obdobně jako v případě kodifikace je i postup při přípravě přepracovaných znění právních aktů upraven interinstitucionální dohodou, konkrétně se jedná o **Interinstitucionální dohodu o systematictějším využívání metody přepracování právních aktů**.<sup>354</sup>

---

<sup>352</sup> Viz Interinstitucionální dohoda ze dne 20. prosince 1994 Zrychlená pracovní metoda pro úřední kodifikaci právních předpisů, cit. výše, bod 3.

<sup>353</sup> O kodifikační chybu se jedná zejména v těchto případech: do kodifikovaného návrhu nebyl následkem opomenutí začleněn text zveřejněný v Úředním věstníku Evropské unie nebo byl takový text do návrhu začleněn chybně; chybí kodifikační značky na místech, kde je nezbytné je uvést; jsou zpochybňovány změny uvozené kodifikačními značkami; chybí aktualizace odkazů, dat nebo definic nebo je jejich aktualizace provedena chybně; je zachováno obsoletní ustanovení; je nedůsledně používána terminologie.

<sup>354</sup> Interinstitucionální dohoda ze dne 28. listopadu 2001 o systematictějším využívání metody přepracování právních aktů (2002/C 77/01) (Úř. věst. C 77, 28. 3. 2002, s. 1).

Přepřacování je **legislativní metoda, která umožňuje provádění věcných změn právních aktů a jejich kodifikaci v rámci jediného legislativního textu, který nahrazuje původní právní akt.**

V průběhu projednávání návrhů přepřacovaných znění právních aktů jsou dodržovány postupy stanovené Smlouvami a **není stanovena zjednodušená procedura pro jejich přijímání** (na rozdíl od kodifikace). Přepřacovaná znění projednávají na úrovni Rady věcně příslušné pracovní skupiny (není jako v případě kodifikace vytvořena zvláštní pracovní skupina). Návrh na přepřacování nicméně přezkoumává poradní pracovní skupina skládající se ze zástupců právních služeb Evropského parlamentu, Rady a Evropské komise. Tato skupina se ve svém stanovisku vyjadřuje k tomu, zda návrh neobsahuje žádné jiné podstatné změny, než které byly jako takové označeny.<sup>355</sup>

Pokud se v průběhu legislativního procesu prokáže, že je nezbytné provést podstatné změny ustanovení návrhu přepřacovaného znění právního aktu, které nebyly zahrnuty do návrhu Evropské komise, provedou se tyto změny postupem stanoveným ve Smlouvách na příslušném právním základě. Jinými slovy, předpokladem využití metody přepřacování je, že všechny věcné změny jsou zahrnuty již v návrhu Evropské komise. O přepřacovaný právní akt se také nejedná, pokud došlo k podstatným změnám všech ustanovení původního právního aktu, který je novým právním aktem nahrazen a zrušen. Podstatnou změnou je jakákoli změna, která se na rozdíl od ryze formálních či redakčních změn týká věcného obsahu dosavadního právního aktu.

Metoda přepřacování se dotýká i procesu provádění přepřacovaných právních aktů. Povinnost transponovat přepřacovanou směrnici do vnitrostátního práva se týká pouze těch ustanovení, která prošla podstatnou změnou. Ustanovení, která zůstala v přepřacované směrnici nezměněna, se provedou v souladu s původními směrnicemi.<sup>356</sup> Obdobně se postupuje i při implementaci jiných typů přepřacovaných právních aktů (zejména nařízení).

Interinstitucionální dohoda stanoví rovněž pravidla legislativní techniky, jakož i náležitosti bodů odůvodnění návrhů přepřacovaných znění právních aktů. Stejně jako v případě kodifikovaných právních aktů je součástí přepřacovaných znění příloha obsahující srovnávací tabulku, jež umožňuje dohledat změny, které byly v textu provedeny.

---

<sup>355</sup> Srov. bod 9 Interinstitucionální dohody ze dne 28. listopadu 2001 o systematictějších využívání metody přepřacování právních aktů, cit. výše.

<sup>356</sup> K tomu viz bod 7 Interinstitucionální dohoda ze dne 28. listopadu 2001 o systematictějších využívání metody přepřacování právních aktů, cit. výše.

#### 4.2.4 Zapojení České republiky do legislativního procesu v Evropské unii

Česká republika se účastní legislativního procesu v Evropské unii zejména prostřednictvím zastoupení v přípravných orgánech (pracovních skupinách) a formacích Rady a ve výborech Evropské komise. Právě aktivní účast na vyjednávání návrhu textu právního aktu Evropské unie na pracovní úrovni již od raných fází legislativního procesu je klíčová pro ovlivnění jeho výsledné podoby.

Koordinace přípravy pozice České republiky v průběhu vyjednávání návrhu právních aktů probíhá v rámci koordinačních mechanismů Výboru pro Evropskou unii.<sup>357</sup> Ke každému návrhu právního aktu Evropské unie je přidělen gestor,<sup>358</sup> tedy orgán státní správy odpovědný za prosazování pozice České republiky při projednávání návrhu právního aktu v orgánech Evropské unie a při plnění povinností vlády při projednávání tohoto návrhu právního aktu v Poslanecké sněmovně a Senátu.<sup>359</sup> Gestor připravuje podklady pro jednání přípravných orgánů a formací Rady a výborů Evropské komise a po jejich schválení<sup>360</sup> prosazuje pozici České republiky v nich obsaženou při vyjednávání návrhu právního aktu Evropské unie.

V rámci vnitrostátních koordinačních mechanismů evropských agend probíhá současně i spolupráce s poslanci Evropského parlamentu zvolenými za Českou republiku, kterým jsou zasílány pozice České republiky k projednávaným návrhům právních aktů (a k pozměňovacím návrhům k nim předkládaným při projednávání v Evropském parlamentu), aby je mohli případně zohlednit při hlasování o návrhu právního aktu.

### 4.3 Legislativní a nelegislativní akty

**Legislativní akty** jsou **právní akty Evropské unie** přijímané **legislativním postupem** Evropským parlamentem a Radou. **Nelegislativní akty** jsou **akty v přenesené pravomoci** a **prováděcí akty**.

---

<sup>357</sup> K tomu blíže: <https://vlada.gov.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/veu/vybor-pro-evropskou-unii-22560/>.

<sup>358</sup> Viz článek 7 a násl. směrnice vlády o nakládání s dokumenty Evropské unie.

<sup>359</sup> Viz čl. 2 písm. f) směrnice vlády o nakládání s dokumenty Evropské unie.

<sup>360</sup> Schvalování probíhá v souladu s koordinačními mechanismy stanovenými statutárními dokumenty Výboru pro Evropskou unii.

### 4.3.1 Legislativní akty

Jak již bylo uvedeno výše, pojem legislativní akt vymezuje čl. 289 odst. 3 SFEU jako **akt přijatý legislativním postupem**. **Legislativní postup je řádný<sup>361</sup> nebo zvláštní.<sup>362</sup>** **Vymezení legislativního aktu je formální**, je tedy vztaženo primárně k postupu, jakým je přijat. Pro legislativní akty platí, že se jedná se o závazné právní akty (nařízení, směrnice a rozhodnutí) ve smyslu článku 288 SFEU. Nestanoví-li Smlouvy jinak, mohou být přijímány pouze na návrh Evropské komise.<sup>363</sup> Evropský parlament a Rada zasedají při projednávání návrhů legislativních aktů a hlasují o nich veřejně.<sup>364</sup> V souladu s článkem 2 Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii se návrhy legislativních aktů postupují vnitrostátním parlamentům a vnitrostátní parlamenty v souladu s článkem 6 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality posuzují, zda je návrh legislativního aktu v souladu se zásadou subsidiarity. Legislativní akty se vyhláší v Úředním věstníku Evropské unie a není-li v nich stanoveno jinak, vstupují v platnost dvacátým dnem po vyhlášení.<sup>365</sup>

Některá ustanovení Smluv nehovoří explicitně o tom, že je právní akt přijímán na jejich základě přijímán v souladu se zvláštním legislativním postupem, přestože se fakticky postup přijímání takového právního aktu od zvláštního legislativního postupu neliší. Jde například o čl. 103 odst. 1 SFEU.<sup>366</sup>

*Čl. 103 odst. 1 SFEU*

*Nařízení nebo směrnice potřebné k provedení zásad uvedených v člancích 101 a 102 **přijímá Rada** na návrh Komise **a po konzultaci s Evropským parlamentem**.*

### 4.3.2 Nelegislativní akty

Nelegislativní akty jsou právní akty, které přijímá zejména Evropská komise<sup>367</sup> v návaznosti na přenesení pravomoci (akty v přenesené pravomoci podle článku 290 SFEU) nebo s cílem provést legislativní akt (prováděcí akty podle článku 291 SFEU). Nelegislativní akty tvoří většinu přijímaných právních aktů Evropské unie. Pojem akt v přenesené pravomoci

<sup>361</sup> Viz čl. 289 odst. 1 SFEU.

<sup>362</sup> Viz čl. 289 odst. 3 SFEU.

<sup>363</sup> Viz čl. 17 odst. 2 SEU.

<sup>364</sup> Viz čl. 15 odst. 2 SFEU.

<sup>365</sup> Jak bylo uvedeno výše, u některých právních aktů se lze setkat s odložením použitelnosti (účinků platnosti) na pozdější datum.

<sup>366</sup> Kromě výše uvedeného čl. 103 odst. 1 SFEU jde například o čl. 95 odst. 3 a článek 109 SFEU.

<sup>367</sup> Za podmínek stanovených v čl. 291 odst. 2 SFEU mohou být svěřeny prováděcí pravomoci i jiným orgánům Evropské unie, např. Radě.

je definován na základě své působnosti a účinků,<sup>368</sup> zatímco pojem prováděcí akt je definován svým účelem (vytvořením jednotných prováděcích podmínek).

Pojem nelegislativní akt je možno vnímat dvojím způsobem. Jednak jako právní akt Evropské unie přijímaný jiným než řádným nebo zvláštním legislativním postupem.<sup>369</sup> Někdy je ale vnímán tento pojem úžeji a je vztahován pouze k nelegislativním aktům s obecnou působností (akty v přenesené pravomoci) ve smyslu článku 290 SFEU<sup>370</sup>, a v tomto pojetí je třeba jej odlišovat od legislativních aktů ve smyslu článku 289 SFEU a od prováděcích aktů podle článku 291 SFEU. V tomto textu se pracuje s prvním, širším pojetím pojmu nelegislativní akt.

#### 4.3.2.1 Akty v přenesené pravomoci (článek 290 SFEU)

Akty v přenesené pravomoci jsou **nelegislativní akty s obecnou působností, kterými se doplňují nebo mění některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné.**

Pravomoc přijímat akty v přenesené pravomoci je možno **přenést pouze na Evropskou komisi**, a nikoliv na jiné orgány Evropské unie. Delegací pravomoci přijímat akty v přenesené pravomoci svěřuje unijní zákonodárce Evropské komisi pravomoc přijímat opatření, jež by mohl přijmout sám.<sup>371</sup> Pro provedení tohoto článku není třeba stanovit žádná prováděcí pravidla.<sup>372</sup>

Akty v přenesené pravomoci jsou od jiných právních aktů Evropské unie odlišeny terminologicky. **Součástí názvu aktů v přenesené pravomoci jsou slova „v přenesené pravomoci“.**<sup>373</sup>

Pojem nelegislativní akt může být zavádějící, může evokovat, že se jedná o nezávazný právní akt (tak tomu není, jde o obecně závazný právní akt); působí současně nelogicky,

---

<sup>368</sup> Jedná se o akt s obecnou působností, kterým se doplňují nebo mění některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné.

<sup>369</sup> S tímto pojetím pracuje např. databáze EUR-Lex:  
<https://eur-lex.europa.eu/CS/legal-content/glossary/non-legislative-acts.html>.

<sup>370</sup> SYLLOVÁ, J., PÍTROVÁ, L., PALDUSOVÁ H. a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 881.

<sup>371</sup> Příkladem aktů v přenesené pravomoci jsou nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2025/870 ze dne 28. února 2025, kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1139, pokud jde o odkazy na ustanovení Chicagské úmluvy; směrnice Komise v přenesené pravomoci (EU) 2024/1986 ze dne 6. května 2024, kterou se mění směrnice Rady (EU) 2019/997, pokud jde o strojově čitelnou zónu náhradního cestovního dokladu EU.

<sup>372</sup> Přestože, jak bylo uvedeno výše, není třeba k provedení článku 290 SFEU přijmout žádné prováděcí právní akty, při výkladu a aplikaci tohoto ustanovení je nutno přihlídnout též k dokumentům, které byly v souvislosti s tímto ustanovením přijaty, konkrétně jde o sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě s názvem Provádění článku 290 Smlouvy o fungování Evropské unie (COM (2009) 673 final); Obecná shoda – akty v přenesené pravomoci ze dne 14. dubna 2011 (dok. 8753/1/11 REV 1).

<sup>373</sup> Viz čl. 290 odst. 3 SFEU.

že je možno nelegislativním aktem měnit legislativní akt. Pojem nelegislativní akt je nicméně potřeba chápat v souladu s tím, jak jej definují Smlouvy.

Unijní zákonodárce je povinen **vymezit v legislativním aktu cíle, obsah, rozsah a dobu trvání přenesení pravomoci**. Časové omezení přenesení pravomoci by nemělo být na újmu efektivnosti a rychlosti přijímání prováděcích opatření. Přenesení pravomoci může být **vázáno na dvě podmínky**. Unijní zákonodárce v základním aktu může zakotvit **právo na zrušení přenesení pravomoci** nebo **právo na vyslovení námitek** ve lhůtě stanovené v legislativním aktu. Unijní zákonodárce přitom není povinen stanovit obě podmínky kumulativně.

Evropská komise při přijímání aktů v přenesené pravomoci konzultuje odborníky z vnitrostátních orgánů všech členských států zodpovědných za provádění aktů v přenesené pravomoci po jejich přijetí. Za tímto účelem zřídila Evropská komise skupiny odborníků, které ale mají pouze poradní funkci.

Článek 290 SFEU neobsahuje žádná pravidla pro postup přijímání aktů v přenesené pravomoci. Evropská komise je v podstatě „jen“ povinna dodržovat věcné a časové meze přenesení pravomoci. Evropská komise je tedy při přijímání aktů v přenesené pravomoci značně nezávislá. V praxi činí problémy pojmové vymezení aktů v přenesené pravomoci, konkrétně výklad slov „*podstatné prvky základního aktu*“, „*doplňuje*“ a „*mění*“. Problém právní úpravy aktů v přenesené pravomoci je možno spatřovat i v tom, že Smlouvy nestanoví kritéria pro rozlišení aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů.

#### 4.3.2.2 Akty prováděcí (článek 291 SFEU)

**Prováděcí akt je nelegislativní akt, jímž se stanoví podrobná pravidla umožňující jednotné provádění právně závazných aktů Evropské unie.**

Za provedení právně závazných aktů Evropské unie<sup>374</sup> odpovídají primárně členské státy.<sup>375</sup> Pokud však právně závazný akt Evropské unie vyžaduje k provedení jednotné podmínky, resp. je nezbytné zajištění jednotného provedení tohoto právního aktu, vykonává prováděcí pravomoci Evropská komise, která tak činí pod kontrolou členských států.<sup>376</sup> Ve zvláštních, náležitě odůvodněných případech a v případech stanovených v článcích 24 a 26 SEU může základní akt<sup>377</sup> svěřit prováděcí pravomoci Radě.

---

<sup>374</sup> Pojem „*právně závazný akt*“ je širší, než pojmy „*legislativní akt*“ ve smyslu čl. 289 odst. 2 SFEU nebo „*právní akt Unie*“ ve smyslu článku 288 SFEU (může jim být i např. rozsudek Soudního dvora Evropské unie).

<sup>375</sup> Viz čl. 291 odst. 1 SFEU.

<sup>376</sup> Ke způsobu, jakým členské státy kontrolují Evropskou komisi, viz níže.

<sup>377</sup> V tomto kontextu se pod pojmem „*základní akt*“ rozumí právní akt Evropské unie, na základě kterého je prováděcí akt přijímán.

Pojem „provedení“ podle článku 291 SFEU je třeba vykládat tak, že zahrnuje individuální opatření i závazné akty s obecnou působností.

Prováděcí akty přijímané na základě článku 291 SFEU jsou od jiných právních aktů Evropské unie odlišeny i terminologicky. **Součástí názvu prováděcích aktů je slovo „prováděcí“.**<sup>378</sup>

Z článku 291 SFEU vyplývá, že pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Evropskou komisi při výkonu prováděcích pravomocí, budou stanoveny v nařízení, které přijme Rada a Evropský parlament řádným legislativním postupem. Tímto nařízením je **nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 182/2011, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí.**<sup>379</sup> Kontrola ze strany členských států je vykonávána výbory složenými z jejich zástupců, jimž předsedá zástupce Evropské komise. Základní postupy projednávání ve výborech jsou dva, a to **poradní a přezkumný**.

Evropský parlament a Rada mohou,<sup>380</sup> v případě, že je základní akt přijímán řádným legislativním postupem, kdykoliv sdělit Komisi, že se domnívají, že návrh prováděcího aktu překračuje prováděcí pravomoci stanovené v základním aktu. V tomto případě Evropská komise návrh prováděcího aktu přezkoumá se zřetelem k vyjádřeným postojům a informuje Evropský parlament a Radu o tom, zda hodlá návrh prováděcího aktu ponechat beze změn, pozměnit či vzít zpět. Evropský parlament a Rada tedy nemají ve vztahu k přijímání prováděcích aktů, na základě uvedených kontrolních pravomocí, právo veta.

## 4.4 Vztah práva České republiky k právu Evropské unie

Smlouvy představují více než jen dohodu mezi členskými státy. Evropská unie má právní subjektivitu a vlastní právní řád, který je nezávislý na mezinárodní povaze Smluv. Povahu právního řádu Evropské unie je nutno vnímat v kontextu judikatury Soudního dvora Evropské unie. Za klíčový je v tomto směru obecně považován rozsudek ve věci 6-64 *Costa*,<sup>381</sup> ze kterého plynou tři důležité závěry:

- Smlouvy vytvořily, na rozdíl od běžných mezinárodních smluv, evropský právní řád, který je nedílnou součástí právních řádů členských států a je pro ně závazný;
- vytvořením Evropské unie převedly členské státy v souladu se Smlouvami některé pravomoci vnitrostátních orgánů na orgány Evropské unie, omezily tak svou

---

<sup>378</sup> Viz čl. 291 odst. 4 SFEU.

<sup>379</sup> Úř. věst. L 55, 28. 2. 2011, s. 13.

<sup>380</sup> Viz článek 11 nařízení (EU) č. 182/2011.

<sup>381</sup> Srov. rozsudek ve věci 6-64 *Costa*, bod 3; k tomu srov. též např. SENDEN, L. *Soft law and its implications for institutional balance in the EC*, cit. výše, s. 83.

svrchovanost a vytvořily soubor právních předpisů, které zavazují jejich státní příslušníky i je samotné;

- členské státy nesmí přijímat vnitrostátní právní předpisy, které jsou v rozporu s právem Evropské unie, protože by tím zpochybnilly podstatu samotné Evropské unie. Pokud přesto dojde k rozporu mezi vnitrostátním právním předpisem a právem Evropské unie, mělo by mít právo Evropské unie při výkladu a aplikaci přednost.

#### 4.4.1 Zásada aplikační přednosti

Z rozsudku ve věci 6-64 *Costa* je dovozována jedna z klíčových obecných právních zásad práva Evropské unie, a to zásada aplikační přednosti, kterou lze shrnout tak, že **právo Evropské unie má aplikační přednost před jakýmkoli ustanovením vnitrostátního práva členských států, včetně ústavních norem**. Přednost práva Evropské unie není absolutní, v souladu s čl. 4 odst. 2 SEU ctí Evropská unie národní identitu členských států, která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech, včetně místní a regionální samosprávy.

Otázka aplikační přednosti práva Evropské unie před ústavními normami členských států není jednoznačná a je předmětem intenzivní akademické debaty i výkladu ze strany vnitrostátních soudů jednotlivých členských států. Řada nejvyšších soudních instancí členských států Evropské unie se nikdy zcela nepodřídila doktríně absolutní přednosti práva Evropské unie nad veškerým ústavním právem, především pak ponechala jistou rezervu při interpretaci principů, jako jsou princip demokratického právního státu a oblast ochrany základních práv a svobod.<sup>382</sup> Výklad obecné právní zásady aplikační přednosti se stal předmětem posuzování i ze strany českého Ústavního soudu,<sup>383</sup> dle kterého má zásada aplikační přednosti své hranice v materiálním ohnisku Ústavy.

Zásada aplikační přednosti se uplatňuje bez ohledu na povahu nebo právní sílu vnitrostátního právního předpisu, nebo bez ohledu na to, který vnitrostátní orgán členského státu jej vydal (může to být orgán moci zákonodárné nebo i výkonné). Vztahuje se i na vnitrostátní právní předpisy, které byly přijaty po přijetí dotčeného aktu Evropské unie, neuplatňuje se tedy obecný princip *lex posterior derogat priori*. V souladu se zásadou aplikační přednosti by vnitrostátní orgány měly aplikovat právní akty Evropské unie a případně i bez návrhu neaplikovat jakékoliv ustanovení vnitrostátního práva odporující

---

<sup>382</sup> K tomu viz KOSAŘ, D., KŘEPELKA, F., VYHNÁNEK, L. *Kompendium evropského ústavního práva*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017, s. 46.

<sup>383</sup> K tomu např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (*Cukerné kvóty III*), Pl. ÚS 66/04 [Evropský zatýkácí rozkaz (*eurozatykač*)], Pl. ÚS 19/08 (*Lisabon I*), Pl. ÚS 29/09 (*Lisabon II*).

právu Evropské unie. To však v praxi nemůže platit absolutně, protože i v případě práva Evropské unie platí zákaz výkladu *contra legem*.<sup>384</sup>

#### 4.4.2 Zásada loajální spolupráce

Zásadu loajální spolupráce, která je jednou z obecných právních zásad práva Evropské unie, upravuje čl. 4 odst. 3 SEU.<sup>385</sup> Podle této zásady se **Evropská unie a členské státy navzájem respektují a pomáhají si při plnění úkolů vyplývajících ze Smluv**. Respekt je tedy oboustranný. Na jedné straně musí loajální spolupráci poskytovat členské státy vůči orgánům Evropské unie, na druhé straně orgány Evropské unie vůči členským státům. Povinnost Evropské unie respektovat členské státy odráží čl. 4 odst. 2 SEU, podle kterého Evropská unie ctí rovnost členských států před Smlouvami a jejich národní identitu, která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech, včetně místní a regionální samosprávy.

Členské státy musí **učinit veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Evropské unie**.<sup>386</sup> Povinnost členského státu v tomto případě výrazně přesahuje běžnou mezinárodněprávní povinnost dodržovat závazky vyplývající z mezinárodního práva (zásada *pacta sunt servanda*). Členské státy se musí chovat takovým způsobem a přijmout taková opatření, aby byla zajištěna plná účinnost práva Evropské unie.

Členské státy mají rovněž povinnost **usnadňovat Evropské unii plnění jejích úkolů a zdržet se všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Evropské unie**.<sup>387</sup> Jde o negativně formulovanou povinnost zdržet se jednání, které by mohlo vést k porušení Smluv ze strany členských států. S tím ale koresponduje povinnost orgánů Evropské unie zdržet se narušení oprávněných životních zájmů členských států.

**Praktickým projevem zásady loajální spolupráce je povinnost členského státu řádně a včas implementovat právo Evropské unie.**

#### 4.4.3 Omezení normotvorné pravomoci vnitrostátních orgánů a informační povinnosti vlády – čl. 10a a 10b Ústavy

Evropská unie je nadnárodní organizací s autonomním právním řádem, vlastní právní subjektivitou a pravomocí přijímat právní akty závazné nejen pro členské státy, ale stále

---

<sup>384</sup> Jedná se o výklad „*proti zákonu*“.

<sup>385</sup> K tomu blíže SYLLOVÁ, J., PÍTROVÁ, L. PALDUSOVÁ H. a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 18 an.

<sup>386</sup> Viz čl. 4 odst. 3 druhý pododstavec SFEU.

<sup>387</sup> Viz čl. 4 odst. 3 třetí pododstavec SFEU.

častěji i pro fyzické a právnické osoby. Na základě smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii<sup>388</sup> byly na orgány Evropské unie přeneseny některé pravomoci orgánů České republiky (jedná se o ty pravomoci, které orgánům Evropské unie svěřuje právo Evropské unie).

#### 4.4.3.1 Článek 10a Ústavy

Článek 10a Ústavy stanoví ústavní rámce přenesení pravomocí.<sup>389</sup> **Mezinárodní smlouvou mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci, tedy především Evropskou unii a její orgány.** Pojem „*některé pravomoci*“ je třeba vykládat v souladu s čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy. Není proto možné přenést pravomoci, pokud by tím došlo ke změně podstatných náležitostí demokratického právního státu.

Toto přenesení (propůjčení) části pravomocí orgánů České republiky je, jak vyplývá z nálezů Ústavního soudu, propůjčením podmíněným. Delegace části pravomocí vnitrostátních orgánů může trvat potud, pokud jsou tyto pravomoci vykonávány orgány Evropské unie způsobem slučitelným s uchováním základů státní suverenity České republiky a způsobem, jenž neohrožuje samotnou podstatu nebo materiální jádro právního státu. Pokud by jedna z těchto podmínek realizace přenosu pravomocí nebyla naplněna, tj. pokud by vývoj v Evropské unii ohrožoval samotnou podstatu státní svrchovanosti České republiky nebo podstatné náležitosti demokratického právního státu, bylo by třeba trvat na tom, aby se těchto pravomocí opětovně ujaly vnitrostátní orgány České republiky; přitom platí, že k ochraně ústavnosti je povolán Ústavní soud (v souladu s čl. 83 Ústavy).<sup>390</sup>

#### 4.4.3.2 Článek 10b Ústavy

Důsledkem přenesení některých pravomocí orgánů České republiky na orgány Evropské unie v souladu s čl. 10a Ústavy, které zahrnují i pravomoc přijímat v souladu se Smlouvami

---

<sup>388</sup> Smlouva mezi Belgickým královstvím, Dánským královstvím, Spolkovou republikou Německo, Řeckou republikou, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Irskem, Italskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím, Nizozemským královstvím, Rakouskou republikou, Portugalskou republikou, Finskou republikou, Švédským královstvím, Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska (členskými státy Evropské unie) a Českou republikou, Estonskou republikou, Kyperskou republikou, Lotyšskou republikou, Litevskou republikou, Maďarskou republikou, Republikou Malta, Polskou republikou, Republikou Slovinsko, Slovenskou republikou o přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyperské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky k Evropské unii (Úř. věst. L 236, 23. 9. 2003, s. 17).

<sup>389</sup> K tomu blíže KLÍMA, K. a kol., *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, s. 107 an.

<sup>390</sup> K tomu viz KOSAR, D., KŘEPELKA, F., VYHNÁNEK, L. *Kompendium evropského ústavního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2017, s. 55; též náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (*Cukerné kvóty III*).

obecně závazné právní akty, je omezení rozhodovací a normotvorné pravomoci vnitrostátních orgánů.<sup>391</sup>

Jedním z institutů, který vyvažuje přenesení normotvorných pravomocí náležejících Parlamentu na orgány Evropské unie, jsou **informační povinnosti vlády** podle čl. 10b odst. 1 Ústavy. V souladu s tímto ustanovením vláda pravidelně a předem informuje Parlament o otázkách souvisejících se závazky vyplývajícími z členství České republiky v mezinárodní organizaci nebo instituci uvedené v čl. 10a Ústavy (míněna je zde Evropská unie). Informační povinnosti vlády jsou koncipovány jako pravidelné a předběžné a předmět informačních povinností je zvolen velmi široce. Konkrétní vymezení informačních povinností vlády je ponecháno prováděcí úpravě; podrobně je upraveno v jednacích řádech obou komor Parlamentu<sup>392</sup> a ve směrnici o nakládání s dokumenty Evropské unie. Obě komory mají ve vztahu k vládě rovné postavení.

Vláda je především povinna předkládat Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu návrhy aktů (resp. v případě Senátu legislativních aktů) Evropské unie společně se svým předběžným stanoviskem.<sup>393</sup>

Informační povinnosti vlády zahrnují i povinnost člena vlády dostavit se před jednáním Rady, na jehož pořadu jsou zařazeny návrhy aktů nebo jiných dokumentů Evropské unie, na jednání výboru pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny, jestliže o to výbor požádá, a podat informace týkající se postoje, který k dané problematice projednáváné v Radě zaujme Česká republika. Člen vlády na jednání výboru rovněž doplní informace či podá vysvětlení k návrhům aktů nebo jiných dokumentů Evropské unie, byla-li k tomu vláda vyzvána předchozím usnesením tohoto výboru.<sup>394</sup> S informačními povinnostmi vlády souvisí i zasílání zpráv ze zasedání Rady výboru pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny věcně odpovědným členem vlády, pravidelná vystoupení předsedy vlády na půdě výboru pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny před konáním Evropské rady a po něm nebo projednávání informací o zasedání Evropské rady na plénu Senátu.

V souladu s čl. 10b Ústavy se Poslanecká sněmovna a Senát vyjadřují k připravovaným rozhodnutím Evropské unie, a tím se podílí na formulování pozice České republiky k těmto rozhodnutím. Pojem rozhodnutí je třeba vykládat široce, může zahrnovat jakýkoliv právní akt Evropské unie. V praxi se nicméně Parlament vyjadřuje zejména k právním aktům Evropské unie, jejichž podobou může Česká republika reálně ovlivnit (jde v první řadě o návrhy legislativních aktů). Vyjádření komor Parlamentu má formálně podobu usnesení.

---

<sup>391</sup> K tomu blíže KLÍMA, K. a kol., *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, s. 112 an.

<sup>392</sup> Viz § 109a jednacího řádu Poslanecké sněmovny a § 119a jednacího řádu Senátu.

<sup>393</sup> Je obvyklé, že je tímto stanoviskem rámcová pozice, která, vedle toho, že je stanoviskem vlády pro účely informování Parlamentu, vymezuje i mantinely pro vyjednávání o návrhu právního aktu Evropské unie v orgánech Evropské unie.

<sup>394</sup> Viz § 109b odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

Poslanecká sněmovna a Senát zkoumají připravovaná rozhodnutí Evropské unie s přihlédnutím k informacím, které jim vláda poskytuje ve svých předběžných stanoviscích. Obě komory mohou stanovisko vlády podpořit, odmítnout, nebo doporučit jeho změny. Vláda není, s výjimkou tzv. vázaného mandátu, o kterém bude pojednáno níže, vyjádřením Poslanecké sněmovny nebo Senátu k připravovaným rozhodnutím Evropské unie vázána.

Institut, který umožňuje vnitrostátním parlamentům vyjádřit se dříve, než je rozhodnuto na úrovni Evropské unie, se označuje jako **parlamentní výhrada**. Parlamentní výhrada v praxi znamená, že vláda nezaujme při jednání v Radě konečné stanovisko k projednávanému návrhu aktu Evropské unie, pokud nebude ukončen postup projednávání tohoto návrhu v příslušné komoře Parlamentu v souladu s jejím jednacím řádem.

Institut parlamentní výhrady je upraven v jednacích řádech obou komor Parlamentu, a to v jednacím řádu Poslanecké sněmovny ve vztahu ke každému návrhu aktu Evropské unie (s výjimkou aktů nebo jiných dokumentů značné naléhavosti),<sup>395</sup> a v jednacím řádu Senátu pak jen ve vztahu k legislativním aktům s tím, že povinnost vznést parlamentní výhradu se uplatní jen po dobu lhůty, která podle práva Evropské unie musí uplynout mezi zpřístupněním návrhu legislativního aktu parlamentům členských států v úředních jazycích Evropské unie a jeho zařazením na předběžný pořad jednání Rady.<sup>396</sup>

Ustanovení jednacích řádů obou komor Parlamentu jsou pak konkretizována článkem 28 směrnice o nakládání s dokumenty Evropské unie. **Obdrží-li gestor rozhodnutí Senátu nebo Poslanecké sněmovny projednat dokument Rady nebo jiný dokument Evropské unie,<sup>397</sup> uplatní v rámci projednávání tohoto dokumentu v orgánech Evropské unie parlamentní výhradu.** Parlamentní výhrada indikuje orgánům Evropské unie a ostatním členským státům, že po dobu trvání parlamentní výhrady **nemůže Česká republika zaujmout k dokumentu (návrhu aktu) konečné stanovisko.** Parlamentní výhrada ale **nebrání zástupcům České republiky v účasti na projednávání dokumentu (návrhu aktu) Evropské unie v přípravných orgánech a formacích Rady.**

S ustanovením čl. 10b odst. 2 Ústavy souvisí například i pravomoc Poslanecké sněmovny pojednávat personální nominace do orgánů Evropské unie.<sup>398</sup>

**Usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu** týkající se dokumentů Evropské unie, včetně návrhů právních aktů, **zohlední jejich gestor při formulaci stanovisek pro jednání v orgánech Evropské unie,** zejména při přípravě instrukcí pro jednání přípravných orgánů Rady a podkladů pro mandát pro jednání formace Rady nebo její části a na jednání Evropské

---

<sup>395</sup> Viz § 109b odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

<sup>396</sup> Tuto lhůtu upravuje článek 4 Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů a je stanovena na 8 týdnů; lhůta může být zkrácena v náležitě odůvodněných naléhavých případech.

<sup>397</sup> Přestože směrnice vlády o nakládání s dokumenty Evropské unie hovoří o jakémkoliv dokumentu Rady nebo jiném dokumentu Evropské unie, v praxi se parlamentní výhrada uplatňuje především u závazných právních aktů Evropské unie (nařízení, směrnice a rozhodnutí).

<sup>398</sup> Viz § 109b odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

rady.<sup>399</sup> **Gestor informuje Senát nebo Poslaneckou sněmovnu o způsobu zohlednění usnesení**, je-li to v usnesení požadováno, a poskytne další případně požadované informace.<sup>400</sup>

Jak už bylo uvedeno výše, vláda není vyjádřením Parlamentu k připravovaným rozhodnutím Evropské unie vázána. Platí, že Parlament musí být slyšen, byť nikoli vyslyšen.<sup>401</sup> Z tohoto pravidla existuje výjimka, která se vztahuje k institutu tzv. **vázaného mandátu**. Smlouvy obsahují řadu ustanovení (označovaných někdy jako evolutivní klauzule),<sup>402</sup> která mají *pro futuro* umožnit jejich dílčí procesní či materiální změny bez využití klasického postupu pro takové změny (příkladem jsou ustanovení, která umožňují změnu legislativního postupu, o kterých bylo pojednáno výše). Fakticky se jedná o změny primárního práva, které přesahují rámec standardního parlamentního projednávání předpisů Evropské unie ve smyslu čl. 10b Ústavy. Proto byla do jednacích řádů obou komor Parlamentu zakotvena procesní ustanovení, která **podmiňují pravomoc člena vlády, resp. jeho zástupce, hlasovat jménem České republiky pro přijetí návrhu na takovou změnu předchozím souhlasem obou komor Parlamentu**. Postup předchozího souhlasu je vázán na konkrétní právní základy ve Smlouvách, které evolutivní klauzule obsahují.

Institut předchozího souhlasu procesně upravují § 109i a násl. zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, § 119k a násl. zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, článek 30 a násl. směrnice o nakládání s dokumenty Evropské unie a materiál Postup vlády v souvislosti s žádostí o předchozí souhlas Parlamentu s využitím tzv. „evolutivních klauzulí“ podle Lisabonské smlouvy.<sup>403</sup>

## 4.5 Hodnocení dopadů návrhů předpisů Evropské unie na právní řád České republiky

V praxi je implementace předpisu Evropské unie<sup>404</sup> nezřídka vnímána jako „*věc členských států*“, která je oddělena od samotného vyjednávání návrhu předpisu Evropské unie. Implementace je ale klíčová pro dosažení zamýšlených účinků unijní právní regulace, proto

---

<sup>399</sup> Viz čl. 27 odst. 1 směrnice o nakládání s dokumenty Evropské unie.

<sup>400</sup> Viz čl. 27 odst. 2 směrnice o nakládání s dokumenty Evropské unie. V tomto kontextu se hovoří o informační povinnosti gestora; nezaměňovat s informačními povinnostmi vlády ve smyslu článku 10b Ústavy.

<sup>401</sup> Srov. KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, s. 116.

<sup>402</sup> Tyto změny byly zakotveny tzv. Lisabonskou smlouvou v roce 2009.

<sup>403</sup> Materiál s názvem Postup vlády v souvislosti s žádostí o předchozí souhlas Parlamentu s využitím tzv. „evolutivních klauzulí“ podle Lisabonské smlouvy byl projednán a schválen Výborem pro Evropskou unii; dostupný je například na webové stránce: [isap.vlada.gov.cz](http://isap.vlada.gov.cz).

<sup>404</sup> Vzhledem k tomu, že se v této kapitole hovoří o právních aktech Evropské unie v kontextu jejich implementace do českého právního řádu, je užíván namísto termínu „*akt*“ nebo „*právní akt*“ vnitrostátně zaužívaný termín „*předpis Evropské unie*“.

je třeba se zabývat již od počátku legislativního procesu v Evropské unii otázkou, zda bude mít návrh předpisu Evropské unie dopady na právní řád České republiky.<sup>405</sup>

Jakmile je nad textem návrhu předpisu Evropské unie dosaženo politické shody, nemohou v něm být prováděny věcné změny. Překlad a právně lingvistická revize textu předcházející publikaci přijatého předpisu v Úředním věstníku Evropské unie mohou odstranit pouze legislativně technické a jazykové nedostatky textu nebo chyby v překladu. Proto je nutné věnovat pozornost textu návrhu předpisu Evropské unie od počátku legislativního procesu tak, aby jeho vyjednaná podoba byla nejen srozumitelná pro adresáty, ale aby bylo možné jej i řádně a včas implementovat a aplikovat na vnitrostátní úrovni.

#### 4.5.1 Analýza dopadů předpisů Evropské unie na právní řád České republiky v průběhu procesu jejich přijímání

Analýza dopadů (monitoring legislativních dopadů) představuje systémové sledování legislativních dopadů připravovaných předpisů Evropské unie na právní řád České republiky již ve fázi jejich projednávání v orgánech Evropské unie. Jeho cílem je:

- vytvořit celkový přehled a statistiku legislativních dopadů návrhů předpisů Evropské unie;<sup>406</sup>
- přispět k větší provázanosti legislativního procesu na úrovni Evropské unie s legislativním procesem vnitrostátním;
- získat ještě před přijetím návrhu předpisu Evropské unie co nejvíce údajů o jeho legislativních dopadech, což by mělo ve svém důsledku přispět k včasnému zajištění implementace předpisů Evropské unie do právního řádu České republiky.

Na základě článku 26 Metodických pokynů by měla analýza dopadů sloužit také jako jeden z možných informačních podkladů pro zjednodušování a spojování legislativních úkolů v rámci legislativního procesu v České republice, a to tak, aby v období 6 měsíců nebyly opakovaně předkládány změny téhož vnitrostátního právního předpisu.

V souladu s čl. 5 odst. 1 Metodických pokynů **provede gestor u každého návrhu předpisu Evropské unie analýzu dopadů na právní řád České republiky**. Podle stavu projednávání návrhu předpisu Evropské unie gestor analýzu dopadů **průběžně upřesňuje**.<sup>407</sup> V analýze dopadů uvede gestor zejména právní předpisy České republiky, které bude nutné

---

<sup>405</sup> Sledování dopadů návrhů předpisů Evropské unie vychází z doporučení Komise 2005/309/ES ze dne 12. července 2004 k provádění směrnic, které se týkají vnitřního trhu (Úř. věst. L 98 ze dne 16. 4. 2005, s. 47).

<sup>406</sup> Tyto přehledy by měly sloužit jako informační podpora, a to nejen pro účely informování vlády či tvorbu podkladů pro sestavení Plánu legislativních prací vlády, ale též pro ostatní subjekty, které se přípravou vnitrostátních předpisů zabývají (zejména legislativní odbory jednotlivých ministerstev či ostatních ústředních orgánů státní správy).

<sup>407</sup> Viz čl. 5 odst. 2 Metodických pokynů.

v případě přijetí návrhu doplnit, změnit, zrušit nebo nahradit novými.<sup>408</sup> O závěrech vyplývajících z analýzy dopadů a všech jejích změnách informuje gestor odbor kompatibility Úřadu vlády České republiky.<sup>409</sup>

**Pokud je k návrhu předpisu Evropské unie vypracována rámcová pozice,<sup>410</sup> je analýza dopadů její součástí** a zpracovává se do části „*Předpokládané změny právního řádu ČR*“.

Informace vyplývající z analýzy dopadů jsou evidovány odborem kompatibility Úřadu vlády České republiky v **databázi Informačního systému pro aproximaci práva (ISAP) č. 2C (Monitoring legislativních dopadů)**, kde jsou přístupné všem ministerstvům a dalším ústředním správním úřadům. Výstupy z analýzy dopadů tvoří součást zpráv a informací předkládaných vládě a Výboru pro Evropskou unii o plnění legislativních závazků vyplývajících ze členství České republiky v Evropské unii, o stavu implementace předpisů Evropské unie v České republice a o legislativních dopadech návrhů předpisů Evropské unie na právní řád České republiky.<sup>411</sup> Výstupy z analýzy dopadů jsou i součástí výhledu implementačních prací vlády na další kalendářní roky, který je vládě předkládán spolu s Plánem legislativních prací vlády a který obsahuje seznam projednávaných návrhů předpisů Evropské unie s uvedením předpokládaných právních předpisů České republiky, které bude nutné doplnit, změnit, zrušit nebo nahradit novými.

#### **4.5.2 Implementační lhůty a legislativně technická a jazyková kvalita textů návrhů předpisů Evropské unie**

Aby mohly být předpisy Evropské unie na vnitrostátní úrovni řádně a včas implementovány, je potřeba, aby měl členský stát dostatečný časový prostor implementaci provést (v předpisu musí být stanovena dostatečně dlouhá implementační lhůta) a text musí být po obsahové, legislativně technické a jazykové stránce dostatečně kvalitní. Na tuto potřebu reaguje článek 5a Metodických pokynů.

Na úrovni Evropské unie nemají legislativně technická pravidla závaznou povahu a jejich úprava je roztržštěná.<sup>412</sup> Obecná vodítka a zásady v oblasti legislativní techniky obsahuje

---

<sup>408</sup> Viz čl. 5 odst. 3 Metodických pokynů.

<sup>409</sup> Viz čl. 5 odst. 5 Metodických pokynů.

<sup>410</sup> Povinnost gestora zpracovat rámcovou pozici upravuje článek 17 a násl. směrnice o nakládání s dokumenty Evropské unie. Rámcová pozice je vypracovávána, projednávána a schvalována v souladu se statutárními dokumenty Výboru pro Evropskou unii – Statut Výboru pro Evropskou unii, Jednací řád Výboru pro Evropskou unii (vládní úroveň), Jednací řád Výboru pro Evropskou unii (pracovní úroveň); dokumenty tvoří přílohu usnesení vlády ze dne 22. listopadu 2023 č. 892. K Výboru pro Evropskou unii blíže <https://vlada.gov.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/veu/vybor-pro-evropskou-unii-22560/>.

<sup>411</sup> Viz čl. 10 odst. 1 a 2 Metodických pokynů.

<sup>412</sup> Legislativně technická pravidla obsahují např. *Příručka o aktech přijímaných v rámci Rady, Příručka legislativní techniky Komise* nebo *Pravidla pro jednotnou úpravu dokumentů* vydávaná Úřadem pro publikace Evropské unie.

Společná praktická příručka Evropského parlamentu, Rady a Komise pro osoby podílející se na redakci právních předpisů Evropské unie (dále jen „Společná praktická příručka“),<sup>413</sup> kterou vytvořily právní služby tří klíčových unijních orgánů (Evropského parlamentu, Rady a Evropské komise). Příručka je určena každému, kdo se podílí na redakci nejběžnějších typů předpisů Evropské unie.

#### 4.5.2.1 Implementační lhůty

V kontextu českého legislativního procesu a nastavených ústavních limitů pro implementaci (ústavní imperativ stanovit práva a povinnosti osob<sup>414</sup> a působnost vnitrostátních orgánů<sup>415</sup> zákonem) je potřebné, aby, pokud je pro zajištění řádné implementace nezbytné přijmout, změnit nebo zrušit vnitrostátní právní předpis, byla implementační lhůta stanovena v dostatečné délce, optimálně 24 měsíců.

Společná praktická příručka stanoví v bodu 20, že data pro provedení směrnic jsou vyjádřena tak, aby zaručila dostatečnou dobu k jejich provedení. Toto obecné pravidlo je nicméně limitováno článkem VII bod 42 Interinstitucionální dohody o zdokonalení tvorby právních předpisů<sup>416</sup> z roku 2016, který stanoví: „*Tři orgány zdůrazňují, že právní předpisy Unie je zapotřebí pohotově a správně uplatňovat v členských státech. Lhůta pro provedení směrnic ve vnitrostátním právu bude co možná nejkratší a obecně nebude delší než dva roky.*“ V praxi zpravidla Evropská komise nenavrhuje lhůty, které by byly delší než 12 měsíců.

U některých návrhů předpisů Evropské unie je délka implementační lhůty stanovena fixním datem, které se ale následně nemění, ani když se vyjednávání návrhu předpisu oproti původním předpokladům prodlouží. Výsledkem pak může být výrazně zkrácená implementační lhůta (v délce jen několika měsíců). Zvláštní kapitolu tvoří implementační lhůty u aktů Evropské komise v přenesené pravomoci a prováděcích aktů. Tyto akty mohou upravovat práva a povinnosti osob nebo působnost vnitrostátních orgánů (a tím vnitrostátně vyžadovat implementaci formou zákona), implementační lhůty ale u nich bývají velmi krátké. Možnost členských států ovlivnit délku implementační lhůty je u těchto aktů omezená. Tyto akty jsou navíc nezřídka publikovány se zpožděním, i když je znalost jejich

---

<sup>413</sup> Evropská komise, Právní služba, *Společná praktická příručka Evropského parlamentu, Rady a Komise pro osoby podílející se na redakci právních předpisů Evropské unie*, Úřad pro publikace Evropské unie, 2015, <https://data.europa.eu/doi/10.2880/56412>.

<sup>414</sup> Viz čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod: „*Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.*“; k tomu též čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy a čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod.

<sup>415</sup> Viz čl. 79 odst. 1 Ústavy: „*Ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem.*“

<sup>416</sup> Interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o zdokonalení tvorby právních předpisů (Úř. věst. L 123, 12. 5. 2016, s. 1).

obsahu pro členský stát klíčová k dokončení implementace předpisu Evropské unie, na základě které jsou tyto akty přijímány (základní akt). To má dopad na reálnou délku implementační lhůty základního aktu, fakticky dochází k jejímu zkrácení, protože gestor čeká s dokončením implementace na publikaci aktů v přenesené pravomoci nebo prováděcích aktů.

Zvláštní případ pak tvoří návrhy nařízení, které vyžadují implementaci do českého právního řádu (např. z důvodu, že obsahují ustanovení směrnicevého typu, popř. bude nezbytné stanovení sankcí za porušení povinností obsažených v nařízení nebo stanovení působnosti vnitrostátního orgánu). U nich je třeba v průběhu vyjednávání usilovat o stanovení odložené použitelnosti, aby vznikl dostatečný časový prostor pro adaptaci.

Proto čl. 5a odst. 1 Metodických pokynů stanoví, že **gestor u návrhu předpisu Evropské unie vždy posoudí, zda je navrhovaná lhůta pro implementaci dostačující**. Při posuzování návrhu vychází gestor z analýzy dopadů, zejména z implementačních předpisů České republiky, které bude v případě přijetí návrhu předpisu Evropské unie nezbytné přijmout, přičemž vždy vezme v úvahu dobu nezbytnou pro přijetí předpokládaných předpisů Evropské komise, které budou předpis Evropské unie provádět. V případě, že navrhovaná lhůta pro implementaci není dostačující, uvede gestor tuto skutečnost v rámcové pozici, promítne ji do své vyjednávací pozice k návrhu předpisu Evropské unie a při vyjednávání prosazuje dostatečnou lhůtu pro provedení implementace.

#### **4.5.2.2 Legislativně technická a jazyková kvalita textu návrhu předpisu Evropské unie**

V souladu s čl. 5a odst. 3 Metodických pokynů **posuzuje gestor návrhy předpisů Evropské unie a v průběhu vyjednávání dbá na jejich legislativně technickou kvalitu** za účelem usnadnění implementace přijatých předpisů Evropské unie do vnitrostátního práva. **Výsledky svého posuzování zohledňuje průběžně ve své vyjednávací pozici**, zejména pak v instrukcích pro jednání v orgánech Evropské unie, a to při zachování plné flexibility vyjednávací strategie. Konkrétní problémy, na které by se měl gestor zaměřit při posuzování textu návrhu předpisu Evropské unie, jsou uvedeny v čl. 5a odst. 2 Metodických pokynů.

Podle čl. 5a odst. 2 písm. a) Metodických pokynů je třeba dbát na to, aby bylo **znění předpisu Evropské unie jasné, srozumitelné, přehledné a jednoznačné**. Text předpisu Evropské unie by tedy měl být snadno pochopitelný, stručný a bez nadbytečných prvků a neměl by vyvolávat pochybnosti. Tento princip reflektuje bod 1.1 Společné praktické příručky a jeho účelem je učinit předpisy Evropské unie srozumitelnějšími a zabránit právním sporům v důsledku jejich špatné redakční kvality. Tyto požadavky se zdají být samozřejmé, bohužel ale předpisy Evropské unie tyto požadavky ne vždy naplňují. Zájem na dosažení politického kompromisu vede v legislativní praxi na unijní úrovni nezřídka k tomu, že jsou otázky kvality textu v rámci vyjednávání upozadovány.

Podle čl. 5a odst. 2 písm. b) Metodických pokynů je třeba dbát na to, aby **typ a formální označení předpisu Evropské unie odpovídalo jeho obsahu**. Opět i v tomto případě ustanovení odráží Společnou praktickou příručku, konkrétně bod 2, který stanoví, že redakce aktů Evropské unie odpovídá typu daného aktu, zejména tomu, zda je právně závazný či nikoli.

Toto ustanovení reaguje na případy z praxe, kdy je předpis Evropské unie sice formálně označen jako nařízení, reálně ale obsahuje řadu ustanovení směrnicevého typu,<sup>417</sup> která vyžadují implementaci do českého právního řádu, a to často formou zákona. V těchto případech bývají nezřídka v textu návrhu předpisu Evropské unie použity i formulace typické pro směrnice (např. „Členské státy zajistí / určí / přijmou...“). Vzhledem k tomu, že nařízení nemají stanovené žádné transpoziční lhůty (může být pouze posunuta jeho použitelnost, což nebývá pravidlem), může zajištění včasné implementace takového nařízení činit v praxi problémy. Patří sem i případy, kdy závazný právní akt Evropské unie<sup>418</sup> obsahuje deklaratorní ustanovení.

Podle čl. 5a odst. 2 písm. c) Metodických pokynů je třeba dbát na to, aby byla **změna předpisu Evropské unie provedena předpisem Evropské unie stejného typu**. Toto ustanovení míří na situace, kdy je nařízení měněno směrnicí nebo kdy je směrnice měněna nařízením. Nařízení a směrnice se odlišují metodou regulace, která se odráží i v jejich obsahu. Proto není vhodné novelizovat jeden typ aktu jiným typem aktu, což platí právě zejména ve vztahu k nařízením a směrnicím, které se odlišují i způsobem implementace. Ustanovení navazuje na bod 18.6 Společné praktické příručky, který uvádí, že je obecně vhodnější, aby byl pozměňující akt stejného typu jako pozměňovaný akt, a zejména se nedoporučuje měnit nařízení směrnicí. Z pohledu unijního zákonodárce je problematické, pokud by měla být oblast upravená přímo použitelným nařízením, které zajišťuje jednotou aplikaci právní regulace v rámci celé Evropské unie, nově upravena směrnicí, která povede k odlišným způsobům transpozice v jednotlivých členských státech. Problematický může být ale i případ, kdy je směrnice nahrazována nebo měněna nařízením. V tomto případě je často třeba provést negativní implementaci, tedy dříve promítnutá ustanovení dublující se s nařízením vypustit, resp. reimplementaci (pokud nařízení obsahuje ustanovení směrnicevého typu), a mohou vznikat i problémy s výkaznictvím implementace, referenčními odkazy nebo terminologií.

Podle čl. 5a odst. 2 písm. d) Metodických pokynů je třeba dbát na to, aby **zmocnění pro přijímání předpisů Evropské unie podle článků 290 a 291 SFEU bylo formulováno jednoznačně a byly stanoveny jeho meze**. Akty v přenesené pravomoci a prováděcí akty

---

<sup>417</sup> Srov. bod 2.1.1 Společné praktické příručky: „Protože nařízení jsou přímo použitelná a závazná v celém rozsahu, musí být jejich ustanovení formulována tak, aby ti, jimž jsou určena, neměli žádné pochybnosti o právech a povinnostech z nich vyplývajících; neměla by odkazovat na zprostředkující orgány členských států, ledaže akt členským státům ukládá přijmout doplňující opatření.“

<sup>418</sup> Právním aktem Evropské unie se v tomto kontextu rozumí nařízení, směrnice a rozhodnutí ve smyslu článku 288 SFEU.

mohou významně doplňovat a měnit předpis Evropské unie (základní akt), na základě kterého jsou Komisí přijímány. Mohou tedy samy vyžadovat implementaci do českého právního řádu, a pokud mění práva a povinnosti osob, nebo zasahují do kompetence vnitrostátních orgánů, musí mít pak tato implementace podobu zákona. Bez znalosti jejich obsahu nemůže často gestor provést implementaci základního aktu. Implementační lhůty u těchto předpisů navíc bývají velmi krátké, což jen dále jejich řádnou a včasnou implementaci komplikuje. Je proto třeba, aby bylo zmocnění pro jejich přijímání formulováno co nejpřesněji a obsahovalo i časový rámec pro vydání aktů v přenesené pravomoci nebo prováděcích aktů (v optimálním případě by měly být vyhlášeny v Úředním věstníku Evropské unie společně se základním aktem).

Podle čl. 5a odst. 2 písm. e) Metodických pokynů je třeba dbát na to, aby **terminologie používaná v předpisu Evropské unie byla jednotná a byla soudržná i s jinými již platnými předpisy Evropské unie**. Toto ustanovení sleduje zajištění jazykové srozumitelnosti předpisů Evropské unie. Předpisy Evropské unie vznikají v mnohojazyčném prostředí a měly by být formulovány za použití takové terminologie a větné struktury, která k této mnohojazyčnosti přihlíží. Proto by měl být text jednoduchý, jasný a srozumitelný, aby se minimalizovalo riziko chyb v překladu. Je třeba dodržovat jednotný překlad zejména odborných termínů (terminologická konzistence), a to nejen v rámci jednoho předpisu, ale i napříč právním řádem Evropské unie. Dále je třeba respektovat terminologickou autonomii práva Evropské unie a pojmy a termíny příznačné pro kterýkoliv vnitrostátní právní řád užívat s opatrností.

Předpisy Evropské unie se v praxi vyjednávají v anglickém jazyce. Teprve poté, co je dosaženo politické shody nad textem předpisu, je text překládán do dalších úředních jazyků Evropské unie. I přesto by měla být věnována pozornost českému znění návrhů předpisů Evropské unie již od počátku jejich vyjednávání. Čím dříve se na možný problém, např. s překladem odborného termínu, upozorní, tím větší je šance, že se podaří chybu napravit.

Podle čl. 5a odst. 2 písm. f) je třeba dbát na to, aby byla **vyjednána výjimka z působnosti předpisu Evropské unie, má-li upravovat situace nebo činnosti, které v České republice nemohou právně nebo fakticky existovat**. Pokud má mít Česká republika výjimku z působnosti předpisu Evropské unie a tím i výjimku z povinnosti takový předpis (nebo některé jeho ustanovení) implementovat, je třeba, aby tato výjimka byla explicitně obsažena v normativním textu předpisu, nestačí tedy např. zmínka v bodu odůvodnění.

## 5. ZAJIŠŤOVÁNÍ IMPLEMENTACE PRÁVA EVROPSKÉ UNIE V ČESKÉ REPUBLICE

**Zajišťování implementace práva Evropské unie v České republice** – organizační zajištění implementace předpisů Evropské unie, gestor a jeho role, posuzování předpisů Evropské unie z hlediska implementace, návrhy implementačních předpisů, formální požadavky na jejich úpravu a lhůty pro jejich předkládání, rozdílová a srovnávací tabulka, technická notifikace

### 5.1 Organizační zajištění implementace předpisů Evropské unie

**Implementací práva Evropské unie** se rozumí zejména příprava a proces přijímání právních předpisů České republiky, které jsou zaměřeny na dosažení slučitelnosti právního řádu České republiky s právem Evropské unie.<sup>419</sup>

Organizační zajištění implementace předpisů Evropské unie v České republice vychází z institucionálního rámce, jehož cílem je zabezpečit **včasné, úplné a správné plnění legislativních závazků České republiky** jako členského státu Evropské unie. Klíčové postavení v tomto procesu mají věcně příslušné správní úřady, především v roli gestorů k předpisům Evropské unie a předkladatelů návrhů právních předpisů České republiky, a odbor kompatibility Úřadu vlády České republiky jako koordinační a metodický útvar.

Odbor kompatibility Úřadu vlády České republiky v rámci vnitrostátního procesu implementace práva Evropské unie posuzuje věcnou správnost a včasnost implementace práva Evropské unie do právních předpisů České republiky, vypracovává stanoviska k návrhům právních předpisů České republiky o jejich slučitelnosti s právem Evropské unie, a to jednak v meziresortním připomínkovém řízení a jednak po předložení návrhu vládě, respektive pracovním komisím Legislativní rady vlády.

Odbor kompatibility Úřadu vlády České republiky při plnění koordinační role dále zajišťuje především informační podporu a sledování plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii, výměnu dat s orgány Evropské unie a tvorbu a správu Informačního systému pro aproximaci práva (ISAP).

**Informační systém pro aproximaci práva (ISAP) je hlavním pracovním nástrojem pro zajištění plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii.** Jedná se o databázový systém, který obsahuje souhrnné informace

---

<sup>419</sup> Čl. 2 odst. 2 písm. a) Metodických pokynů.

o navrhovaném i platném právu Evropské unie a o právních předpisech implementujících právo Evropské unie v České republice, jejich návrzích a legislativním procesu.

Na základě sledování konkrétních parametrů, jako jsou nedokončená implementace předpisů Evropské unie, počet netransponovaných směrnic, počet neimplementovaných nařízení, počet řízení vedených Evropskou komisí proti České republice apod., a s pomocí dalších statistických výstupů z databází systému ISAP je v pravidelných čtvrtletních intervalech **informována o stavu plnění legislativních závazků vláda.**<sup>420</sup> Při zjištění nedostatků jsou příslušným členům vlády nebo vedoucím správních úřadů ukládány úkoly k nápravě těchto nedostatků. Každý měsíc je o stavu plnění legislativních závazků **informován Výbor pro Evropskou unii na pracovní úrovni.**<sup>421</sup>

Dalším materiálem, který je založen na údajích ze systému ISAP, je Zpráva o přejímání závazků vyplývajících z členství v Evropské unii do právního řádu, kterou je vláda povinna na základě jednacího řádu Senátu<sup>422</sup> nejméně **jednou ročně předložit Senátu.**

V rámci systému pracovních komisí Legislativní rady vlády se otázkám spojeným s implementací předpisů Evropské unie speciálně věnuje **Komise pro veřejné právo IV – komise pro evropské právo.**

Hlavními zdroji pravidel a postupů jsou:

- **Metodické pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii,** schválené usnesením vlády ze dne 12. října 2005 č. 1304, v platném znění (dále také jen „Metodické pokyny“),
- **Směrnice vlády o postupu při nakládání s dokumenty Rady a jinými dokumenty Evropské unie, projednávání záležitostí Evropské unie v Senátu nebo v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky a přípravě českého jazykového znění právních aktů (směrnice o nakládání s dokumenty Evropské unie),** schválená usnesením vlády ze dne 6. srpna 2014 č. 665, v platném znění,
- **Legislativní pravidla vlády.**

## **5.2 Gestor a jeho role**

Gestor je správní úřad, který je **odpovědný za zajištění řádné implementace předpisu Evropské unie jako celku,** zejména za jeho transpozici, adaptaci českého právního řádu

---

<sup>420</sup> Čl. 10 odst. 1 Metodických pokynů.

<sup>421</sup> Čl. 10 odst. 2 Metodických pokynů.

<sup>422</sup> § 119a odst. 1 písm. b) zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů.

nebo jiné zohlednění.<sup>423</sup> Ke každému předpisu Evropské unie je určen pouze **jeden gestor**.<sup>424</sup>

Gestor má ve vztahu ke konkrétnímu předpisu Evropské unie především následující povinnosti:

- vyhodnotit rozsah a způsob jeho implementace (viz kap. 5.3),
- zpracovat srovnávací tabulku (viz kap. 5.5),
- připravit a předložit včas návrhy nezbytných implementačních předpisů nebo jejich přípravu a předložení zajistit (viz kap. 5.4),

### 5.2.1 Přidělení gesce a gesční spory

**Přidělování gescí a evidenci gestorů k předpisům Evropské unie zajišťuje odbor kompatibility Úřadu vlády České republiky prostřednictvím systému ISAP.** Proces přidělování gescí k platným předpisům Evropské unie je upraven v článku 3 Metodických pokynů. Proces přidělování gescí k návrhům předpisů Evropské unie je upraven směrnicí o nakládání s dokumenty Evropské unie.

Pokud jde o platný předpis Evropské unie, odbor kompatibility Úřadu vlády České republiky při přidělení gesce zohlední především, kdo byl gestorem k návrhu předpisu Evropské unie, působnost příslušného správního úřadu, gesce určené k souvisejícím předpisům Evropské unie a v neposlední řadě předpokládaný způsob implementace předpisu Evropské unie do právního řádu České republiky.

Gestor **může přidělenou gesci odmítnout**. Odmítnutí musí být odůvodněno a doplněno odůvodněným návrhem na jiného gestora.<sup>425</sup> V případě vzniku gesčního sporu,<sup>426</sup> typicky při opakovaném odmítání přijetí gesce, odbor kompatibility Úřadu vlády České republiky pozastavuje proces určování gesce a zahajuje jednání k vyřešení gesčního sporu. V případě, že se gesční spor nepodaří vyřešit na pracovní úrovni, **odbor kompatibility Úřadu vlády České republiky připraví materiál pro vládu**, zpracovaný ve spolupráci s dotčenými správními úřady, za účelem konečného rozhodnutí sporu. Předkladatelem **materiálu na vládu** je předseda Legislativní rady vlády jako člen vlády.

V praxi je gesce nejčastěji přidělována ministerstvům a jiným ústředním správním úřadům a dále také některým podřízeným správním úřadům, například Generálnímu ředitelství cel a Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví.

---

<sup>423</sup> Čl. 2 odst. 2 písm. g) Metodických pokynů.

<sup>424</sup> Čl. 3 odst. 1 Metodických pokynů.

<sup>425</sup> Čl. 3 odst. 5 Metodických pokynů.

<sup>426</sup> Čl. 3b Metodických pokynů.

## 5.2.2 Spolugesce

Nemůže-li gestor zajistit náležitou implementaci předpisu Evropské unie sám ve své působnosti, určuje s ohledem na povahu a obsah předpisu Evropské unie spolugestory.<sup>427</sup> Spolugestor se **podílí na plnění povinností gestora a v rozsahu své působnosti odpovídá společně s gestorem** za plnění povinností vyplývajících z Metodických pokynů.<sup>428</sup> Je povinen poskytnout gestorovi veškerou potřebnou součinnost, zejména při přípravě implementačních předpisů a srovnávací tabulky. V případě, že je nutné, aby byl předkladatelem návrhu implementačního předpisu jiný správní úřad odlišný od gestora, stává se tento předkladatel zároveň spolugestorem k dotyčnému předpisu Evropské unie.<sup>429</sup>

## 5.2.3 Změna gesce

Gesci k předpisu Evropské unie, která již byla určena, lze změnit<sup>430</sup> pouze **na základě návrhu gestora, k němuž je přiložen souhlas nově navrženého gestora** s převzetím gesce. Tato situace nastává zejména v případě zřizování nebo rušení správních úřadů (například zřízení Digitální a informační agentury, zrušení Ministerstva informatiky), popřípadě při změně jejich působnosti. Gestor je povinen s návrhem na změnu gesce **seznámit spolugestory**.

## 5.3 Posuzování předpisů Evropské unie z hlediska implementace

Posouzení předpisu Evropské unie z hlediska nutnosti jeho implementace je prvním a klíčovým krokem ke splnění legislativních závazků, které z něho pro Českou republiku vyplývají. Vyhodnocení rozsahu a způsobu implementace předpisu Evropské unie v České republice je **hlavní povinností gestora k předpisu Evropské unie**.

Cílem posouzení je v první řadě určit, zda daný předpis Evropské unie vyžaduje implementaci v právním řádu České republiky, a pokud ano, jakým právním předpisem nebo jakými právními předpisy má být implementace provedena, v jakém rozsahu a v jakých lhůtách, případně, zda již stávající právní předpisy v České republice implementaci zajišťují. Pokud je nutné implementační právní předpisy přijmout, musí gestor současně určit jejich

---

<sup>427</sup> Článek 3a Metodických pokynů.

<sup>428</sup> Čl. 2 odst. 2 písm. h) Metodických pokynů.

<sup>429</sup> Například transpozice směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/2184 ze dne 16. prosince 2020 o jakosti vody určené k lidské spotřebě, k níž je gestorem Ministerstvo zdravotnictví, byla dokončena přijetím vyhlášky č. 13/2024 Sb., o požadavcích na jakost balených vod a o způsobu jejich úpravy, jejímž předkladatelem bylo Ministerstvo zemědělství. Ministerstvo zemědělství se tak v rozsahu své působnosti stalo spolugestorem k uvedené směrnici.

<sup>430</sup> Článek 3c Metodických pokynů.

předkladatele nebo zpracovatele, předpokládané termíny jejich předložení vládě a Legislativní radě vlády, respektive předložení pracovním komisím Legislativní rady vlády a předpokládaná data nabytí účinnosti. Při určení těchto termínů by měl dodržet pravidla pro zajištění včasné implementace podle článku 6b Metodických pokynů (viz kap. 5.4.2).

Posouzení stavu implementace předpisu Evropské unie není možné zodpovědně provést, pokud není řádně vyhodnocena implementace jeho jednotlivých ustanovení. Gestor by měl proto nejdříve **vyhodnotit implementaci jeho jednotlivých ustanovení** a poté **vyhodnotit implementaci předpisu Evropské unie jako celku**. Při vyhodnocení by měl gestor zohlednit také rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie či zahájená řízení o porušení povinností vyplývajících z práva Evropské unie, aby bylo případně vyhověno rovněž výtkám Evropské komise. Vyhodnocení implementace celého předpisu gestor **zaznamenává do příslušné databáze systému ISAP**, včetně vložení srovnávací tabulky.

Výsledkem posouzení jednotlivých ustanovení předpisu Evropské unie mohou být zejména následující situace:

- ustanovení je již v právním řádu České republiky **plně implementováno**,
- ustanovení je v právním řádu České republiky **implementováno částečně**,
- ustanovení v právním řádu České republiky **implementováno není a implementováno být musí**,
- ustanovení v právním řádu České republiky implementováno není a implementováno být nemusí, neboť je **přímo aplikovatelné**,
- ustanovení v právním řádu České republiky implementováno není a implementováno být nemusí, protože je **nerelevantní** z hlediska implementace například z některého z těchto důvodů:
  - ustanovení **není určeno České republice**, resp. vztahuje se výlučně k území jiného členského státu Evropské unie bez přesahů do právních vztahů v České republice,
  - ustanovení **není možné objektivně naplnit z geografických důvodů**,
  - ustanovení se vůbec **netýká členských států Evropské unie**, ale upravuje pravomoci nebo postupy orgánů Evropské unie, zejména Evropské komise,
  - ustanovení je **fakultativní povahy** a Česká republika možnosti dané tímto ustanovením nevyužívá (dojde-li později k rozhodnutí, že Česká republika bude možnosti dané fakultativním ustanovením předpisu Evropské unie využívat, je nutné dané ustanovení ze skupiny nerelevantních ustanovení vypustit),
  - ustanovení má **proklamativní, deklaratorní či jiný obecný soft law charakter** a nemá žádné bezprostřední dopady do práv fyzických nebo právnických osob ani do kompetencí orgánů veřejné moci nebo osob pověřených výkonem veřejné správy,

- o ustanovení **obecným způsobem upravuje spolupráci mezi členskými státy a Evropskou komisí**, např. notifikaci transpozičních předpisů Evropské komisi či povšechné podávání zpráv a informací, pro které již existuje dostatečně rámcová/široká kompetence státního orgánu.

## 5.4 Implementační předpis

Implementačními předpisy je zajišťován **soulad právního řádu České republiky s právem Evropské unie**. Implementační předpis musí mít zpravidla formu obecně závazného právního předpisu. Pokud z předpisu Evropské unie vyplývá nutnost změny právního řádu České republiky, je nezbytné připravit odpovídající návrhy implementačních předpisů, které musí zajistit **včasné, úplné a správné provedení daného předpisu Evropské unie**. Za implementační předpis je tedy považován právní předpis České republiky, který:

- **transponuje požadavky směrnice Evropské unie do právního řádu České republiky,**
- **zajišťuje adaptaci právního řádu České republiky na nařízení Evropské unie,** nebo
- **přispívá k aplikaci práva Evropské unie jiným způsobem.**<sup>431</sup>

**Hlavní odpovědnost** za přípravu návrhu implementačního předpisu, jeho předložení a přijetí nese **gestor k implementovanému předpisu Evropské unie**. Nicméně, jak již bylo uvedeno výše, pokud gestor nepřipravuje návrh implementačního předpisu sám ve své působnosti, ale návrh implementačního předpisu je připravován v působnosti jiného správního úřadu, stává se tímto tento **jiný správní úřad spolugestorem** k dotčenému předpisu Evropské unie a odpovídá za přípravu návrhu implementačního předpisu, jeho předložení a přijetí společně s gestorem.

Předkladatel návrhu právního předpisu České republiky, kterým jsou měněna či rušena stávající ustanovení českých právních předpisů, která již implementují právo Evropské unie, musí zajistit, že navrhované změny **nesníží dosaženou míru implementace**.<sup>432</sup>

### 5.4.1 Požadavky na formální úpravu návrhů implementačních předpisů

Návrh implementačního předpisu musí splňovat požadavky kladené obecně také na ostatní návrhy právních předpisů České republiky, které jsou stanoveny zejména v Legislativních pravidlech vlády, Jednácím řádu vlády a Metodických pokynech.

---

<sup>431</sup> Čl. 2 odst. 2 písm. d) Metodických pokynů.

<sup>432</sup> Čl. 15 odst. 2 Metodických pokynů.

Vládě nebo pracovním komisím Legislativní rady vlády by **měly být v zásadě předkládány pouze návrhy právních předpisů, které jsou plně slučitelné s právem Evropské unie**. Z pohledu posouzení jejich slučitelnosti je u všech návrhů právních předpisů především nezbytné, aby **součástí předloženého materiálu** byla **důvodová zpráva**, ve které **předkladatel zhodnotí slučitelnost navrhované právní úpravy s právem Evropské unie**, tj. s dotčenými předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie a obecnými právními zásadami práva Evropské unie. V případě, že návrh implementuje předpisy Evropské unie, je třeba uvést jejich výčet a popsat způsob jejich implementace.<sup>433</sup>

U návrhů implementačních právních předpisů dále přistupuje povinnost, aby byly součástí předloženého materiálu:

- **rozdílová tabulka**, a
- **srovnávací tabulky** k předpisům Evropské unie, jejichž ustanovení by měla být předkládaným návrhem implementována.

Oba uvedené typy tabulek, tedy rozdílová a srovnávací, jsou povinnou součástí materiálu jak při jeho předložení do meziresortního připomínkového řízení, tak následně vládě, respektive pracovním komisím Legislativní rady vlády.

Podstatné požadavky na formální úpravu návrhu implementačního předpisu stanoví také příloha č. 5 Legislativních pravidel vlády<sup>434</sup>. V samotném návrhu by měla být **ustanovení** nebo jejich části, **jimiž je zajišťována implementace práva Evropské unie, vyznačena podtržením** a mělo by být **pod nimi uvedeno celexové<sup>435</sup> číslo implementovaného předpisu Evropské unie**. Takto označená ustanovení je nutné uvést rovněž v rozdílové tabulce.

U návrhu implementačního předpisu je třeba dále v souladu s Legislativními pravidly vlády,<sup>436</sup> obvykle do úvodních ustanovení navrhovaného právního předpisu, zařadit **ustanovení vymezující předpisy Evropské unie implementované navrhovaným právním předpisem**, které např. zní: „*Tento zákon (Toto nařízení, Tato vyhláška) upravuje v návaznosti na přímo použitelný předpis Evropské unie*“, nebo v případě implementace směrnice Evropské unie ustanovení, které zní: „*Tento zákon (Toto nařízení, Tato vyhláška)*

---

<sup>433</sup> Čl. 9 odst. 2 Legislativních pravidel vlády, čl. 17 odst. 1 Metodických pokynů.

<sup>434</sup> Způsob prokazování slučitelnosti navrhovaných právních předpisů s právem Evropské unie (EU) a postup při předběžných konzultacích o návrhu zákona s výborem pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny.

<sup>435</sup> Celexové číslo (CELEX) je jednoznačný identifikátor dokumentů v databázi EUR-Lex, který umožňuje snadné vyhledávání a citaci dokumentů EU. Toto číslo nezávisí na jazykové verzi dokumentu a má jasně danou strukturu vytvoření. Nejčastěji je využíváno při identifikaci předpisů Evropské unie, v tom případě začíná číslem 3 (označuje sektor právních aktů EU), dále následuje rok publikace, poté písmenná identifikace typu předpisu (L pro směrnice, R pro nařízení a D pro rozhodnutí), poté je vlastní číslo dokumentu v souvislé řadě od počátku daného roku v okamžiku zveřejnění. Příklad: *Směrnice Rady (EU) 2025/50 ze dne 10. prosince 2024 o rychlejší a spolehlivější úlevě z nadměrných srážkových daní* má celexové číslo 32025L0050. Více na stránkách <https://eur-lex.europa.eu>.

<sup>436</sup> Čl. 48 Legislativních pravidel vlády.

zapracovává příslušné předpisy Evropské unie“, s tím, že názvy implementovaných předpisů Evropské unie se uvedou v poznámce pod čarou.

V případě implementace směrnic Evropské unie vychází výše uvedená povinnost ze závěrečných ustanovení směrnic, v nichž je zpravidla stanovena povinnost, aby předpisy členských států, které byly přijaty k transpozici dané směrnice, obsahovaly odkaz na transponovanou směrnici, nebo aby byl takový odkaz učiněn při jejich úředním vyhlášení (tzv. **referenční povinnost**).

## **5.4.2 Lhůty pro předložení návrhů implementačních předpisů**

Za účelem zajištění včasné implementace předpisů Evropské unie musí gestor k předpisu Evropské unie dbát především na to, aby byla příprava implementačních předpisů započata co nejdříve. Pokud to okolnosti umožňují, je s přípravou implementačních předpisů České republiky vhodné začít již **během procesu projednávání návrhu předpisu Evropské unie**, který má být implementován. Předkladatel návrhu implementačního předpisu, tj. gestor k implementovanému předpisu Evropské unie nebo jiný správní úřad, v jehož působnosti je návrh implementačního předpisu, by měl vypracovat a předkládat návrhy implementačních předpisů vždy tak, aby nabyly **účinnosti nejpozději dnem, který vyplývá z implementovaného předpisu Evropské unie** pro jeho řádnou implementaci. U směrnic Evropské unie tedy nejpozději ke dni **uplynutí transpoziční lhůty**.

Metodické pokyny stanoví v článku 6b **minimální lhůty** pro předložení návrhu implementačního předpisu do meziresortního připomínkového řízení a dále vládě (respektive pracovním komisím Legislativní rady vlády) v závislosti na druhu právního předpisu, kterým má být implementace provedena, a implementační lhůtě vyplývající z implementovaného předpisu Evropské unie.

**Návrh zákona** je třeba předložit **do meziresortního připomínkového řízení nejpozději 11 měsíců** před uplynutím implementační lhůty a **vládě nejpozději 9 měsíců** před uplynutím implementační lhůty.

**Návrh nařízení vlády a návrh vyhlášky** je třeba předložit **do meziresortního připomínkového řízení nejpozději 4 měsíce** před uplynutím implementační lhůty a **vládě nebo pracovním komisím Legislativní rady vlády nejpozději 2 měsíce** před uplynutím implementační lhůty.

Lhůty pro předkládání návrhů implementačních předpisů stanovené v Metodických pokynech jsou zpravidla respektovány také při sestavování **Plánu legislativních prací vlády** na příslušné období.

Výše uvedené lhůty byly v Metodických pokynech stanoveny tak, aby s ohledem na standardní délku legislativního procesu v České republice a jeho jednotlivé fáze, včetně publikace ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, zajistily pokud možno včasnou implementaci dotčených předpisů Evropské unie. V případech, kdy není možné lhůty stanovené v Metodických pokynech dodržet, zejména z důvodu, že to lhůta pro implementaci

stanovená v dotčeném předpisu Evropské unie neumožňuje a je výrazně kratší<sup>437</sup>, měl by předkladatel návrh příslušného implementačního předpisu předložit v co nejkratší době po vyhlášení implementovaného předpisu Evropské unie v Úředním věstníku Evropské unie.

Návrh implementačního předpisu prochází **standardním legislativním procesem**. Pro návrhy implementačních předpisů neexistuje v České republice žádný speciální proces, který by umožnil rychlejší nebo zjednodušené schvalování. V případě zpoždění s plněním legislativních závazků, které lze důvodně očekávat, může nicméně předkladatel využít možnosti, které standardní legislativní proces nabízí k jeho zkrácení. Například může požádat o **zkrácení meziresortního připomínkového řízení**<sup>438</sup> nebo o **schválení návrhu zákona v prvním čtení v Poslanecké sněmovně**.<sup>439</sup>

Jako příklad nezodpovědného chování předkladatele návrhu implementačního předpisu je naopak třeba zmínit situaci, kdy předkladatel žádá, i při vědomí zpoždění s předkládáním připravovaného implementačního zákona, které sám zapříčinil, o posunutí termínu jeho předložení vládě v rozporu se lhůtami stanovenými v Metodických pokynech, respektive v Plánu legislativních prací vlády.

## 5.5 Rozdílová a srovnávací tabulka

Pro **zajištění kontroly správné implementace** předpisů Evropské unie do právního řádu České republiky a jeho souladu s právem Evropské unie je kladen důraz na zpracování srovnávacích a rozdílových tabulek. Tyto tabulky slouží k vykazování stavu provedené implementace dotčených předpisů Evropské unie a jsou využívány k **analýze souladu ustanovení právních předpisů České republiky s právem Evropské unie a k identifikaci případných nedostatků**, jako je například nedostatečná, nesprávná či zcela chybějící implementace. Pokud jsou rozdílová a srovnávací tabulky přiloženy k návrhu implementačního předpisu, musí si údaje v rozdílové tabulce, srovnávacích tabulkách a v samotném návrhu vzájemně odpovídat.

### 5.5.1 Rozdílová tabulka

Rozdílovou tabulku je povinen zpracovat předkladatel daného návrhu implementačního předpisu. Z rozdílové tabulky by měl být patrný **vztah mezi jednotlivými ustanoveními navrhovaného implementačního předpisu a jednotlivými ustanoveními implementovaných předpisů Evropské unie**. Na jejím základě by mělo být umožněno posoudit, zda je

---

<sup>437</sup> U směrnic Evropské unie je někdy stanovena transpoziční lhůta výrazně kratší než obvyklé dva roky, a to např. tři nebo šest měsíců.

<sup>438</sup> Čl. 76 odst. 1 Legislativních pravidel vlády.

<sup>439</sup> § 90 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.

předkládaný návrh právního předpisu z pohledu zamýšlené implementace práva Evropské unie úplný a věcně správný.

Náležitosti rozdílové tabulky stanoví příloha č. 5 Legislativních pravidel vlády, a to včetně ukázky její podoby:

Navrhovaný právní předpis		Odpovídající předpis EU		
Ustanovení (část, §, odst., písm., apod.)	Obsah	Celex č.	Ustanovení (čl., odst., písm., bod, apod.)	Obsah
Číslo předpisu EU (kód celex)		Název předpisu EU		

### 5.5.2 Srovnávací tabulka

Srovnávací tabulka<sup>440</sup> představuje **nástroj pro systematické posuzování stavu implementace jednotlivých předpisů Evropské unie** (v praxi zejména směrnic a nařízení) v právním řádu České republiky. Jejím zpracováním se mimo jiné naplňuje požadavek stanovený v článku 6a Metodických pokynů, podle něhož gestor zaznamenává **výsledky posouzení předpisu Evropské unie ve vztahu k platné i navrhované právní úpravě**. V případě implementace směrnice Evropské unie slouží srovnávací tabulka také jako **podklad pro provedení notifikace transpozičních předpisů**.

Zpracovat srovnávací tabulku a vložit ji **do systému ISAP** je jednou z hlavních **povinností gestora** k předpisu Evropské unie.

**V některých případech není třeba srovnávací tabulku zpracovávat.** Jedná se například o situaci, kdy směrnice nevyžaduje provedení v České republice a je například určena pouze jinému nebo jiným členským státům. U jiných předpisů Evropské unie než směrnic není třeba srovnávací tabulku zpracovat, pokud z daného předpisu Evropské unie nevyplývají České republice povinnosti, jejichž splnění vyžaduje přijetí implementačních předpisů. Každopádně musí gestor v takové případě **v systému ISAP uvést, z jakých důvodů není třeba srovnávací tabulku vypracovat**.

Gestor je povinen **srovnávací tabulku průběžně aktualizovat** tak, aby vždy **odpovídala skutečnému a aktuálnímu stavu**. Nastanou-li jakékoliv skutečnosti, které si vyžadají změnu údajů zanesených ve srovnávací tabulce, například byl přijat návrh nového implementačního předpisu, došlo ke změně ustanovení stávajících implementačních předpisů nebo se gestor rozhodl pro implementaci dotčeného předpisu Evropské unie jiným

<sup>440</sup> Článek 6a Metodických pokynů.

způsobem, musí gestor **neprodleně vložit do příslušné databáze ISAP** aktualizovanou srovnávací tabulku.

Na posouzení předpisu Evropské unie, zpracování srovnávací tabulky a jejích aktualizací se společně s gestorem podílejí **spolugestoři**. Při vypracování srovnávací tabulky a jejích aktualizací se musí gestor a spolugestoři dohodnout zejména v případě, je-li spolugestor předkladatelem návrhu implementačního předpisu a je povinen k jeho návrhu připojit srovnávací tabulky ke všem dotčeným předpisům Evropské unie.<sup>441</sup>

### 5.5.2.1 Popis srovnávací tabulky

Srovnávací tabulka je tabulkou, ve které jsou **na levé straně uvedena znění ustanovení předpisu Evropské unie**, ke kterému je srovnávací tabulka zpracována, a **na pravé straně jsou uvedeny implementační předpisy a znění jejich ustanovení**, která zohledňují ustanovení předpisu Evropské unie uvedená na levé straně tabulky, respektive návrhy implementačních předpisů, a **to společně s hodnocením dosaženého (aktuálního) stavu implementace**.

Ukázky srovnávacích tabulek:

Vyhodnocení PT (**plná transpozice**), včetně nevyužití fakultativního ustanovení předpisu Evropské unie:

Srovnávací tabulka pro posouzení implementace předpisu Evropské unie

Celox:	32020L1151	Lhůta pro implementaci	1. 1. 2022	Úřední věstník	L 256	Gestor	MF	Zpracoval (jméno+datum):	XXXXXX, 11. 2. 2025
Název:	Směrnice Rady (EU) 2020/1151 ze dne 29. července 2020, kterou se mění směrnice 92/83/EHS o harmonizaci struktury spotřebních daní z alkoholu a alkoholických nápojů						Schválil (jméno+datum):	XXXXXX, 11. 2. 2025	
Právní předpis EU				Implementační předpisy ČR					
Ustanovení (článek, odst., písm., atd.)	Citace ustanovení			Číslo Sb. / ID	Ustanovení (§, odst., písm., atd.)	Citace ustanovení		Vyh. odn. oce. ní *	Poznámka
Článek 1 odst. 1 (čl. 3 odst. 1 druhý pododstavec)	Směrnice 92/83/EHS se mění takto: 1) V čl. 3 odst. 1 se doplňují nové pododstavce, které znějí: „Pro účely měření stupňů Plato se berou v potaz všechny složky piva, včetně složek přidávaných po skončení kvašení.“			353/2003 ve znění 59/2010 93/2022	§ 81 odst. 3 (účinnost od 1. ledna 2031)	(3) Prováděcí právní předpis stanoví velký Ballingův vzorec a metody určení extraktu původní mladiny. Pro účely metody určení extraktu původní mladiny se berou v potaz složky piva přidané po skončení kvašení.		PT	
Článek 1 odst. 1 (čl. 3 odst. 1 třetí pododstavec)	Odchylně od druhého pododstavce mohou členské státy, které ke dni 29. července 2020 neberou pro účely měření stupňů Plato v potaz složky piva, jež byly přidány po kvašení, v této praxi pokračovat do 31. prosince 2030.“			353/2003 ve znění 59/2010 93/2022	§ 81 odst. 3	(3) Prováděcí právní předpis stanoví velký Ballingův vzorec a metody určení extraktu původní mladiny. Pro účely metody určení extraktu původní mladiny se neberou v potaz složky piva přidané po skončení kvašení.		PT	
Článek 1 odst. 2 (čl. 5 odst. 1)	2) V článku 5 se odstavce 1 nahrazuje tímto: „1. Členské státy mohou uplatňovat snížené sazby, které mohou poklesnout pod minimální sazbu, na pivo, jehož skutečný obsah alkoholu nepřesáhne 3,5 % objemových.“					Nevyužití z hlediska transpozice. Jedná se o fakultativní ustanovení, které ČR nevyužije.		NT	

Jedno ustanovení předpisu Evropské unie (v tomto případě směrnice Evropské unie) je implementováno více ustanoveními více právních předpisů České republiky:

Článek 1 odst. 15 písm. a) bod i) (čl. 27 odst. 1 písm. b)) první pododstavec	b) jsou-li tyto výrobky používány v rámci procesu výroby jakéhokoli výrobku, který není určen pro lidskou spotřebu, pokud byl daný lih denaturován v souladu s požadavky jakéhokoli členského státu pro stanovený účel. Osvobození od daně se uplatní, když takovýto denaturovaný lih: – byl začleněn do výrobku, který není určen k lidské spotřebě, nebo – se používá k údržbě a čištění výrobního zařízení používaného pro tento konkrétní výrobní proces.	353/2003 ve znění 179/2022 462/2024	§ 71 písm. e)	Od daně je také osvobozen lih e) obecně denaturovaný, v příbuzné nebo lih ve výrobcích, pokud jsou tyto výrobky vyrobeny z lihu denaturovaného podle zvláštního právního předpisu <sup>52)</sup> <sup>52) § 10 odst. 2 zákona č. 61/1997 Sb. ze dne 6. března 1997 o lihu a o změně a doplnění zákona č. 453/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákona České národní rady č. 387/1992 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů.</sup>	PT	
		353/2003 ve znění 179/2022	§ 71 písm. f)	Od daně je také osvobozen lih f) zvláště denaturovaný syntetický a zvláště denaturovaný kvasný určený k použití pro stanovený účel <sup>52)</sup> <sup>52) § 10 odst. 2 zákona č. 61/1997 Sb. ze dne 6. března 1997 o lihu a o změně a doplnění zákona č. 453/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákona České národní rady č. 387/1992 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů.</sup> Z důvodu rozsáhlosti znění přílohy není zde uvedeno.		
		141/1997 ve znění 289/2016	Příloha II			
		353/2003 ve znění 93/2022	§ 67 odst. 3 písm. a)	(3) Na lih se hledí jako na nedenaurovaný také, pokud je zjištěno, že a) obsahuje jiný denaturační prostředek než denaturační prostředek pro zvláštní denaturaci, kterým by měl být tento lih zvláště denaturován podle zákona upravujícího lih, menší množství denaturačního prostředku, než je stanoveno v zákoně upravujícím lih, nebo je zvláště denaturovaný lih použit pro jiný účel než účel stanovený v zákoně upravujícím lih.		

<sup>441</sup> Čl. 9 odst. 2 Legislativních pravidel vlády.

Vyhodnocení DT (**dílčí transpozice**). Plné transpozice bude dosaženo přijetím návrhu implementačního předpisu s identifikačním číslem 9189<sup>442</sup>:

Článek 1 odst. 15 písm. a) bod i) (čl. 27 odst. 1 písm. b))	b) jsou-li tyto výrobky používány v rámci procesu výroby jakéhokoli výrobku, který není určen pro lidskou spotřebu, pokud byl daný lih denaturován v souladu s požadavky jakéhokoli členského státu pro stanovený účel. Osvobození od daně se uplatní, když takovýto denaturovaný lih: – byl začleněn do výrobku, který není určen k lidské spotřebě, nebo – se používá k údržbě a čištění výrobního zařízení používaného pro tento konkrétní výrobní proces. Členské státy použijí kapitolu IV směrnice 2008/118/ES na přepravu denaturovaného lihu, který ještě nebyl začleněn do výrobku, který není určen k lidské spotřebě. <sup>44</sup>	353/2003	§ 71 odst. písm. e)	(1) Od daně je také osvobozen lih e) obecně denaturovaný, přiboulná a lih ve výrobcích, pokud jsou tyto výrobky vyrobeny z lihu denaturovaného podle zvláštního právního předpisu <sup>52)</sup>	DT	2.
		353/2003	§ 71 odst. písm. f)	(1) Od daně je také osvobozen lih f) zvláště denaturovaný syntetický a zvláště denaturovaný kvasný určený k použití pro stanovený účel <sup>52)</sup>		
		9189				

Vyhodnocení NT (**netransponováno**). Plné transpozice bude dosaženo přijetím návrhu implementačního předpisu s identifikačním číslem 9189:

Článek 1 odst. 1 (čl. 3 odst. 1 druhý pododstavec)	Směrnice 92/83/EHS se mění takto: 1) V čl. 3 odst. 1 se doplňují nové pododstavce, které znějí: „Pro účely měření stupňů Plato se berou v potaz všechny složky piva, včetně složek přidaných po skončení kvašení.“	9189			NT	
--	--	------	--	--	----	--

V závěru srovnávací tabulky musí být uveden **výčet všech právních předpisů České republiky a všech návrhů implementačních předpisů**, které jsou v tabulce uvedeny. Tato závěrečná část srovnávací tabulky slouží jako přehledný seznam implementačních předpisů a jejich návrhů k danému předpisu Evropské unie.

Rekapitulace platných předpisů a legislativních návrhů, jejichž prostřednictvím je implementován předpis ES/EU

**1. Seznam platných předpisů ČR (úplné názvy).**

Por.č.	Číslo Sb.	Název předpisu	Účinnost předpisu
1.	353/2003	Zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních	1. 1. 2004
2.	95/2011	Zákon č. 95/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 61/1997 Sb., o lihu a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákona České národní rady č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o lihu), ve znění pozdějších předpisů	1. 5. 2011
3.	364/2019	Zákon č. 364/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní v souvislosti se zvyčováním příjmů veřejných rozpočtů	1. 1. 2020
4.	61/1997	Zákon č. 61/1997 Sb., o lihu a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákona České národní rady č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů (zákon o lihu)	1. 7. 1997
5.	354/2003	Zákon č. 354/2003 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o spotřebních daních	1. 1. 2004
6.	308/2013	Zákon č. 308/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o povinném značení lihu	1. 12. 2013
7.	344/2013	Zákoně opatření Senátu č. 344/2013 Sb., o změně daňových zákonů v souvislosti s rekonstrukcí soukromého práva a o změně některých zákonů	1. 1. 2014

**2. Seznam návrhů předpisů ČR (úplné názvy).**

Por.č.	Číslo ID	Předkladatel	Název návrhu předpisu	Předpokládané datum zahájení přípravy / stav přípravy	Předpokládané datum předložení vládě	Předpokládané datum nabytí účinnosti
1.	9189	MF	Zákon, kterým se mění zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů	červenec 2020	listopad 2021	den následující po dni vyhlášení

**3. Poznámky**

Por.č.	Text poznámky
1.	V rámci sjednávání Přístupové smlouvy ČR k EU došlo k mylnému pojetí pěstitelských pálenic, přičemž se dostatečně nepodařilo vysvětlit, že se jedná o tradiční výrobu destilátů jako službu pro pěstitele ovoce, nikoliv o jejich komerční výrobu v malých lihovarech. Z tohoto důvodu v konečném znění Přístupové smlouvy došlo k množstevnímu rozdělení malých lihovarů (do 10 hl lihu ročně) a pěstitelských pálenic (více než 10 hl ročně). Do směrnice byla tato podmínka přenesena do čl. 22 odst. 6 směrnice 31992L0093, resp. čl. 22 odst. 6a směrnice 32020L1151. Tato podmínka nikdy nebyla implementována, neboť nebyla součástí vyjednávací pozice ČR a ani závěrem přístupových vyjednávání s Komisí.
2.	Transpozice první a druhé odrážky čl. 27 odst. 1 písm. b) směrnice 31992L0093 ve znění 32020L1151 je zajištěna zejména ustanovením § 71 odst. 1 písm. f) zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ze kterého vyplývá, že až v okamžiku splnění stanoveného účelu použití, resp. zapracování zvláště denaturovaného lihu do konečného výrobku, se uplatní osvobození od daně. Účely použití jsou stanoveny v příloze č. 2 vyhlášky č. 141/1997 Sb., která vychází ze zmocnění v zákoně č. 61/1997 Sb., o lihu, ve znění pozdějších předpisů.

### 5.5.2.2 Kontrola srovnávací tabulky

Odbor kompatibility Úřadu vlády České republiky každou srovnávací tabulku vloženou do systému ISAP **kontroluje z hlediska formálních náležitostí i správnosti** uvedených údajů. Má-li k ní připomínky, sdělí tyto připomínky písemně gestorovi, který je povinen je bez zbytečného odkladu vypořádat.

<sup>442</sup> Identifikační čísla přiděluje odbor kompatibility Úřadu vlády zpravidla na požádání gestora, resp. předkladatele.

## 5.6 Notifikace transpozičních předpisů

Předpisy, kterými jsou transponována ustanovení směrnic Evropské unie, musí být **notifikovány (oznámeny) Evropské komisi**. Povinnost notifikovat transpoziční předpisy je zpravidla obsažena v závěrečných ustanoveních směrnic Evropské unie, a to současně s povinností, aby nabyly účinnosti ve lhůtě, která je tam stanovena. Uvedená povinnost může být stanovena také v nařízení Evropské unie, zejména pokud mění směrnici Evropské unie. Teprve po oznámení transpozičních předpisů Evropské komisi lze považovat povinnosti plynoucí z dané směrnice Evropské unie za splněné. Notifikace transpozičních předpisů musí být stejným způsobem provedena **i v případě, kdy došlo ke změně ustanovení**, která již dříve transponovala ustanovení směrnice, **nebo k jejich zrušení a nahrazení předpisem novým**.

Notifikaci právních předpisů, které transponují směrnice Evropské unie v České republice, **provádí centrálně odbor kompatibility Úřadu vlády České republiky**.<sup>443</sup> Pro provedení notifikace je gestorům ke směrnicím stanovena povinnost vypracovat **podklady pro splnění notifikační povinnosti** a předat je odboru kompatibility Úřadu vlády. Jako podklad pro notifikaci slouží **aktualizovaná srovnávací tabulka a dopis – souhlas s notifikací transpozičních předpisů**. Za správnost podkladů odpovídá gestor k dané směrnici.<sup>444</sup> Spolu s transpozičními předpisy je Evropské komisi zpravidla notifikována také srovnávací tabulka či její zjednodušená verze.<sup>445</sup>

## 5.7 Oznamování technických předpisů

### 5.7.1 Právní úprava

Relativně samostatnou otázkou, která přímo souvisí s implementací práva Evropské unie a ovlivňuje legislativní proces v členských státech Evropské unie, představuje oblast oznamování technických předpisů. Oznamování technických předpisů Evropské komisi, neboli tzv. „technickou notifikací“, upravuje v současné době **směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1535 ze dne 9. září 2015 o postupu při poskytování**

---

<sup>443</sup> Článek 7 Metodických pokynů.

<sup>444</sup> Čl. 7 odst. 1 a 2 Metodických pokynů.

<sup>445</sup> Dle rozsudku Soudního dvora Evropské unie ve věci C-543/17, *Komise v. Belgie*, je nutné oznámit Evropské komisi i vztah jednotlivých ustanovení směrnice k jednotlivým ustanovením vnitrostátního práva. K naplnění tohoto požadavku je proto Evropské komisi poskytnuta společně se zněním transpozičního předpisu také srovnávací tabulka nebo její zjednodušená verze (bod 59 výše uvedeného rozsudku: „*Pokud má být naplněn požadavek právní jistoty a zajištěno provedení všech ustanovení této směrnice na celém dotčeném území, jsou členské státy ve vztahu ke každému ustanovení zmíněné směrnice povinny uvést jedno či více vnitrostátních ustanovení, která zajišťují jeho provedení.*“).

**informací v oblasti technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti**<sup>446</sup> (ve zbytku této kapitoly uváděna dále také jen „směrnice“).

Primárním cílem směrnice je preventivní kontrolou na úrovni Evropské unie chránit volný pohyb zboží. Není tedy jejím cílem pouze zajistit informovanost Evropské komise o zamýšlených technických předpisech v členských státech, ale obecnějším záměrem je **odstranit nebo omezit překážky obchodu na vnitřním trhu, informovat ostatní členské státy o technických předpisech** navrhovaných některým členským státem, **poskytnout Evropské komisi a ostatním členským státům čas nezbytný k reakci** a navržení případných změn, které umožní zmírnit omezení volného pohybu zboží vyplývající ze zamýšleného předpisu, a v neposlední řadě **poskytnout čas nezbytný k tomu, aby byla případně daná věc upravena harmonizujícím předpisem** na úrovni Evropské unie.<sup>447</sup>

## 5.7.2 Transpoziční úprava

Právní úprava, která směrnici transponuje v České republice, byla přijata ještě před vstupem České republiky do Evropské unie, s účinností dnem vstupu smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii v platnost. Směrnice je v českém právním řádu provedena v § 7 zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů,<sup>448</sup> a ustanoveními nařízení vlády č. 339/2002 Sb., o postupech při poskytování informací v oblasti technických předpisů, technických dokumentů a technických norem, které provádí § 7 zákona o technických požadavcích na výrobky.

## 5.7.3 Působnost právní úpravy

Věcná působnost směrnice je širší, než by se z běžného významu pojmu „technický předpis“ mohlo jevit. Přestože směrnice směřuje k ochraně volného pohybu zboží, jakožto jedné ze základních svobod vnitřního trhu, její **působnost je založena** v zásadě samostatně **na pojmu technického předpisu** a nezávisí na skutečnosti, zda zamýšlený technický předpis vyhovuje požadavkům volného pohybu zboží či nikoliv. Podmínky, při jejichž

---

<sup>446</sup> Úř. věst. L 241, 17. 9. 2015, s. 1. Jedná se o kodifikované znění původní směrnice 83/189/EHS, resp. směrnice 98/34/ES. Proces kodifikace, jak je chápán ve smyslu unijního legislativního procesu, je ryze formálním legislativním procesem, při němž nejsou připouštěny žádné podstatné změny původních předpisů a jako nové předpisy jsou přijímána jejich konsolidovaná (úplná) znění. Nově přijatý předpis původní předpis zrušuje, včetně jeho novel, aniž by však byly dotčeny povinnosti členských států vyplývající ze zrušených předpisů. U směrnice to především znamená, že členským státům zůstává zachována povinnost transponovat ustanovení zrušených směrnic v původně stanovených lhůtách. Odkazy na zrušenou směrnici se přitom považují za odkazy na směrnici nově přijatou v souladu s tabulkou srovnávající jejich jednotlivá ustanovení, kterou kodifikované verze směrnic obsahují v příloze. Svoji relevanci si tak zcela podržuje rovněž judikatura k ustanovením původních, formálně zrušených, směrnic.

<sup>447</sup> Srov. např. rozsudky ve věcech C-194/94, *CIA Security International*, bod 50, nebo C-443/98, *Unilever*, bod 42.

<sup>448</sup> Zákon č. 205/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

splnění lze výjimečně odůvodnit překážky volného pohybu zboží, tak rovněž nepředstavují relevantní kritérium pro vymezení působnosti směrnice, zejména proto, že se vůbec netýkají pojmu technického předpisu.<sup>449</sup>

Směrnice se v podstatě použije na všechny „technické předpisy“ členských států bez ohledu na důvody, pro které jsou přijímány. Nic ve směrnici nenaznačuje, že by z požadavků stanovených směrnicí byly vyjmuty předpisy stanovené v některé z oblastí práva, kupříkladu, jak výslovně uvádí judikatura Soudního dvora Evropské unie, práva trestního.<sup>450</sup>

Případné účinky technického předpisu na obchod na vnitřním trhu nejsou kritériem, které by vymezovalo působnost směrnice. Směrnice nestanoví žádnou výjimku typu *de minimis*, na jejímž základě by se nevztahovala na technické předpisy členských států s relativně minimálními účinky na obchod uvnitř Evropské unie.<sup>451</sup>

#### 5.7.4 Pojem „technický předpis“

Pro účely směrnice se „technickým předpisem“ rozumí čtyři kategorie ustanovení vnitrostátních předpisů:

- „technické specifikace“<sup>452</sup>,
- „jiné požadavky“<sup>453</sup>, a
- „předpisy pro služby“<sup>454</sup>,

jejichž dodržování je v členském státě nebo na jeho větší části závazné *de iure* nebo *de facto*, a:

- „zákazy“<sup>455</sup>, tj. právní a správní předpisy členských států, které zakazují výrobu, dovoz, prodej nebo používání určitého výrobku nebo zakazují poskytování nebo využívání určité služby nebo usazování jejího poskytovatele.<sup>456</sup>

Za výrobky se považují nejen průmyslové výrobky, ale také zemědělské produkty, včetně produktů rybolovu. Výrobky musí být ocenitelné penězi a způsobilé jako takové tvořit předmět obchodních transakcí.<sup>457</sup>

---

<sup>449</sup> Srov. např. rozsudek ve věci C-267/03, *Lindberg*, body 49 až 52.

<sup>450</sup> Srov. např. rozsudek ve věci C-13/96, *Bic Benelux*, bod 19, nebo ve věci C-226/97, *Lemmens*, bod 20.

<sup>451</sup> Srov. např. rozsudek ve věci C-267/03, *Lindberg*, body 92 až 94.

<sup>452</sup> Čl. 1 odst. 1 písm. c) směrnice (EU) 2015/1535.

<sup>453</sup> Čl. 1 odst. 1 písm. d) směrnice (EU) 2015/1535.

<sup>454</sup> Čl. 1 odst. 1 písm. e) směrnice (EU) 2015/1535.

<sup>455</sup> Čl. 1 odst. 1 písm. f) směrnice (EU) 2015/1535.

<sup>456</sup> Srov. např. rozsudek ve věci C-144/16, *Município de Palmela*, bod 25.

<sup>457</sup> Srov. např. rozsudek ve spojených věcech C-42/10 C-45/10 a C-57/10, *Vlaamse Dierenartsenvereniging a Janssens*, bod 68.

#### 5.7.4.1 Technická specifikace

Pojem „**technická specifikace**“ předpokládá, že se **vnitrostátní předpis musí týkat výrobku nebo jeho obalu jako takových**, a stanovit tak některou z jeho požadovaných vlastností nebo postupů souvisejících s jeho požadovanými vlastnostmi.<sup>458</sup> Definice ve směrnici výslovně zahrnuje pod pojem „technická specifikace“ rovněž výrobní metody a postupy používané v souvislosti se zemědělskými produkty, s výrobky určenými pro lidskou spotřebu a pro spotřebu zvířat a s léčivými přípravky. V závislosti na povaze daného výrobku se může jednat například o požadavky na jakost, složení, bezpečnost, rozměry, životnost, energetickou účinnost, prodejní název, výrobní metody, zkušební metody, postupy posuzování shody, označení na obalu nebo dokumenty obsažené v balení, jako jsou návody k použití.

#### 5.7.4.2 Jiný požadavek

O „**jiný požadavek**“ se jedná, pokud předpis členského státu stanoví požadavek, který má **vliv na spotřební cyklus výrobku po jeho uvedení na trh**. Často se jedná o úpravu, která je přijímána z důvodu ochrany spotřebitele nebo životního prostředí. „**Jiný požadavek**“ **musí představovat podmínku, která může významně ovlivnit složení dotčeného výrobku, jeho povahu nebo jeho uvádění na trh**.<sup>459</sup> Zejména se může jednat o požadavky spojené s používáním výrobku, jeho likvidací nebo recyklací.

#### 5.7.4.3 Předpis pro služby

Pojem „**předpis pro služby**“ se týká **regulace služeb informační společnosti**. Vztahuje se pouze na předpisy, které se týkají takových služeb, tj. všech služeb, jež jsou poskytovány zpravidla za úplaty a současně na dálku, elektronicky a na individuální žádost jejich příjemce.<sup>460</sup>

Za „**předpis pro služby**“ směrnice považuje ustanovení vnitrostátních předpisů, která stanoví požadavky na přístup ke službám informační společnosti a jejich poskytování. Jedná se zejména o požadavky na poskytovatele služeb, službu samotnou a příjemce služeb. Zároveň **musí být přijímány se zvláštním záměrem regulovat služby informační společnosti přímo a cíleně**. Pokud na ně působí pouze nepřímo nebo vedlejším způsobem, pod pojem „**předpis pro služby**“ nespadají. V závislosti na daných okolnostech mohou „**předpis pro služby**“ představovat kupříkladu ustanovení předpisů, která stanoví požadavky na profesní zkušenosti nebo dobré jméno poskytovatele služby, obdržení nezbytné licence, poplatky a sazebníky za poskytování služby, přípustné formy propagace poskytované

<sup>458</sup> Srov. např. rozsudek ve věci C-267/03, *Lindberg*, bod 57; rozsudek ve věci C-20/05, *Schwibbert*, bod 35; ve věci C-361/10, *Intercommunale Interrosane a Fédération de l'Industrie et du gaz*, bod 21, nebo ve věci C-144/16, *Município de Palmela*, bod 26.

<sup>459</sup> Srov. např. rozsudek ve věci C-267/03, *Lindberg*, body 65, 66 a 72; rozsudek ve věci ve věci C-307/13, *Ivansson a další*, bod 26, nebo ve věci C-144/16, *Município de Palmela*, bod 27.

<sup>460</sup> Srov. např. rozsudek ve věci C-144/16, *Município de Palmela*, bod 28.

služby nebo na určité vlastnosti příjemce služby, jako je potřebný věk pro příjem služby, např. pro účast na on-line hazardních hrách.

#### 5.7.4.4 Zákazy

Čtvrtá kategorie technických předpisů („zákazy“) je charakteristická **zákazem používání určitého výrobku**. Dotyčná vnitrostátní úprava musí jít jasně nad rámec omezení určitých možných způsobů používání výrobku, a tudíž netýkat se pouhého omezení jeho používání. Patří sem předpisy členských států, které neumožňují žádné jiné používání výrobku, s výjimkou čistě okrajového, které je možno od daného výrobku důvodně očekávat. Na rozdíl od „jiných požadavků“, nemusí být takový zákaz schopen významně ovlivnit složení, povahu výrobku nebo jeho uvedení na trh. V judikatuře Soudního dvora Evropské unie byla kategorie „zákazy“ vyložena zejména v souvislosti se zákazem provozovat hazardní hry na určitých typech hracích automatů.<sup>461</sup>

#### 5.7.5 Základní povinnosti členských států

K zajištění svého účelu stanoví směrnice zejména základní **povinnost členských států sdělit Evropské komisi v zásadě každý návrh technického předpisu**<sup>462</sup> a dále stanoví různou **dobu** v závislosti na okolnostech, **po kterou jsou členské státy povinny zdržet se přijetí technického předpisu**, jehož návrh oznámily<sup>463</sup>.

##### 5.7.5.1 Oznamovací povinnost

S výhradou stanovených výjimek **jsou členské státy povinny sdělit Evropské komisi každý návrh technického předpisu**, který zamýšlejí přijmout, **včetně důvodů dokládajících nezbytnost jeho přijetí**. V případě potřeby a nebylo-li tak již učiněno při předchozím sdělení, musí členské státy současně Evropské komisi oznámit znění základních právních předpisů, které jsou zásadně a přímo dotčeny, jestliže je znalost jejich znění nutná pro posouzení účinků navrhovaného technického předpisu. Příkladem může být povinnost oznámit společně s návrhem prováděcího právního předpisu, který je technickým předpisem, také znění zákona obsahující zmocnění k vydání navrhovaného prováděcího právního předpisu.

Oznamovací povinnost **dopadá na všechny návrhy technických předpisů bez ohledu na jejich právní sílu**. V případě právních předpisů České republiky se tedy typicky jedná

---

<sup>461</sup> Srov. např. rozsudky ve věci C-267/03, *Lindberg*, body 76, 77 a 80, nebo ve spojených věcech C-213/11, C-214/11 a C-217/11, *Fortuna a další*, body 31 a 32.

<sup>462</sup> Čl. 5 odst. 1 směrnice (EU) 2015/1535.

<sup>463</sup> Článek 6 směrnice (EU) 2015/1535.

o návrhy zákonů, nařízení vlády a právních předpisů ministerstev, jiných správních úřadů<sup>464</sup> a orgánů územní samosprávy, které obsahují některá ustanovení naplňující znaky „technického předpisu“ ve smyslu směrnice.

U právních předpisů orgánů územní samosprávy se nemusí jednat pouze o nařízení vydávaná v přenesené působnosti.<sup>465</sup> Přestože to není obvyklé, za určitých okolností si lze představit nutnost splnění oznamovací povinnosti také u obecně závazných vyhlášek vydávaných v samostatné působnosti, například v oblasti regulace provozování hazardních her.

Povinně oznamovány jsou však i návrhy dalších technických předpisů, které nemají povahu právního předpisu, jako jsou například opatření obecné povahy. Tím, kdo taková oznamovaná opatření obecné povahy vydává v České republice nejčastěji, je Český metrologický institut.<sup>466</sup>

**Četnost ani rozsah ustanovení, jež v daném návrhu splňují definici „technického předpisu“, není z pohledu oznamovací povinnosti rozhodující.** Členské státy jsou povinny jako návrh technického předpisu oznámit Evropské komisi i návrh předpisu, který taková ustanovení obsahuje pouze okrajově a hlavní předmět jeho právní úpravy je odlišný.

S ohledem na rozdíly v legislativním procesu v různých členských státech, ale zřejmě i vzhledem k rozdílům v procesu přijímání jednotlivých druhů právních předpisů v rámci jednoho členského státu, směrnice přesně nestanoví, kdy má být oznamovací povinnost splněna, ale ponechává okamžik jejího splnění na uvážení každého členského státu. Z definičních znaků návrhu technického předpisu nicméně vyplývá **požadavek, aby se návrh nacházel ve stádiu přípravy, kdy v něm ještě mohou být provedeny zásadní změny.** Oznamovací povinnost proto nebude možné považovat za řádně splněnou, pokud by byl návrh technického předpisu oznámen až tehdy, kdy takové změny již nebude možné uskutečnit. Česká transpoziční úprava v tomto směru stanoví v § 2 odst. 1 písm. a) nařízení vlády č. 339/2002 Sb., že návrh musí být předán „*ve stadiu, kdy v něm mohou být ještě provedeny podstatné změny, nejméně ve lhůtě 100 dnů před plánovaným datem předložení návrhu ke schválení*“.

---

<sup>464</sup> V roce 2024 a prvním pololetí roku 2025 byly kupříkladu jako návrh technického předpisu Českou republikou oznámeny: návrh novely atomového zákona, návrh novely zákona o návykových látkách, návrh novely zákonů v oblasti správy daní a působnosti Celní správy České republiky, návrh novely veterinárního zákona, návrh zákona o digitální ekonomice, návrh nařízení vlády o seznamu zařazených psychoaktivních látek, návrh nařízení vlády o provedení některých ustanovení zákona o municích, návrh vyhlášky o požadavcích na výstavbu, návrh vyhlášky o požadavcích na škrob, luštěniny, olejnatá semena a výrobky z nich nebo návrh vyhlášky o psychomodulačních látkách.

<sup>465</sup> Např. nařízení č. 10/2016 Sb. hl. m. Prahy, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze (pražské stavební předpisy), jehož návrh byl oznámen Evropské komisi dne 23. listopadu 2015.

<sup>466</sup> Český metrologický institut na základě zákona č. 505/1990 Sb., o metrologii, vydává opatření obecné povahy, kterými stanoví požadované metrologické a technické vlastnosti měřidel. Český metrologický institut je podle své zřizovací listiny příspěvkovou organizací zřízenou Ministerstvem průmyslu a obchodu.

Pokud po oznámení návrhu technického předpisu Evropské komisi v něm oznamující členský stát v průběhu procesu jeho dalšího přijímání provede nějaké změny, které je možné pokládat za zásadní, musí daný návrh oznámit znovu. Doba, po kterou je povinen zdržet se přijetí technického předpisu, začíná od opakovaného oznámení běžet od začátku.

Jakmile je technický předpis přijat, je povinností členského státu, který jeho návrh oznámil, sdělit neprodleně Evropské komisi jeho konečné znění. Evropské komisi je tím dána mimo jiné možnost posoudit, do jaké míry vzal členský stát v úvahu případné předchozí připomínky nebo se řídil podrobnými stanovisky (viz níže).

### **5.7.5.2 Povinnost odložit přijetí technického předpisu**

V rámci přijímání právního předpisu, který je technickým předpisem ve smyslu směrnice, **je nezbytné zpravidla minimálně počítat s dobou, po kterou nebude možné navrhovaný technický předpis přijmout.** Během této doby mají Evropská komise a členské státy možnost, aby se k oznámenému návrhu technického předpisu vyjádřily. **Na paměti je ovšem třeba mít také její možné prodloužení,** pokud Evropská komise nebo některý z členských států zaujmou podrobné stanovisko či případně bude na úrovni Evropské unie přijímána v dané věci jednotná právní úprava.

Doba, po kterou musí členské státy odložit přijetí navrhovaného technického předpisu, je stanovena **obecně na tři měsíce ode dne, kdy Evropská komise obdržela znění návrhu.** Po stejnou dobu je v zásadě vhodné také pozastavit práce na přijímání daného předpisu, a to přinejmenším z důvodu, aby návrh nedoznal zásadních změn, které by si vyžádaly opakované oznámení.

Po uvedenou dobu tří měsíců mají Evropská komise a členské státy možnost na návrh technického předpisu reagovat. Tato **reakce může mít formu:**

- **předání připomínek**<sup>467</sup>,
- **zaujetí podrobného stanoviska**<sup>468</sup>, nebo
- **ohlášení Evropské komise o přijímané harmonizační úpravě**<sup>469</sup>.

S výjimkou předání připomínek, mají ostatní dvě možné reakce vliv na prodloužení doby, po kterou musí členské státy odložit přijetí navrhovaného technického předpisu. Pokud Evropská komise ani členské státy na oznámený návrh technického předpisu nijak nereagují, lze daný technický předpis po uplynutí doby tří měsíců od obdržení znění návrhu Evropskou komisí přijmout bez dalšího.

---

<sup>467</sup> Čl. 5 odst. 2 směrnice (EU) 2015/1535.

<sup>468</sup> Čl. 6 odst. 2 směrnice (EU) 2015/1535.

<sup>469</sup> Čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice (EU) 2015/1535.

### 5.7.5.2.1 Předání připomínek

Evropská komise a členské státy mohou k oznámenému návrhu technického předpisu členskému státu, který oznámení učinil, předat v zásadě jakékoliv připomínky. **Připomínky, které předají, mají ve své podstatě doporučující povahu, neboť ani neprodlužují dobu, po níž nelze dotyčný technický předpis přijmout.** Oznamující členský stát by je však měl v co největší míře vzít do úvahy při jeho další přípravě.

V praxi, přestože takovou povinnost směrnice nestanoví, jsou členské státy Evropskou komisí vyzývány, aby se k předaným připomínkám vyjádřily, jak s nimi naložily, zda je vzaly v úvahu či nikoliv, společně s důvody, jaké je k tomu vedly. Uvedená praxe může být účelná také pro oznamující členský stát, neboť poskytnutými vysvětleními může případně předejít následnému zaujetí podrobného stanoviska.

### 5.7.5.2.2 Zaujetí podrobného stanoviska

Podrobné stanovisko zaujímá Evropská komise nebo členský stát, jestliže má za to, že oznámený navrhovaný technický předpis může vytvořit překážky volného pohybu zboží na vnitřním trhu, respektive může vytvořit překážky volného pohybu služeb nebo svobody usazování poskytovatelů služeb na vnitřním trhu, má-li předpis povahu „předpisu pro služby“. **V důsledku zaujetí podrobného stanoviska Evropskou komisí nebo některým z členských států je prodloužena doba, po kterou musí oznamující členský stát odložit přijetí dotyčného technického předpisu, a to o další jeden nebo tři měsíce, v závislosti na jeho povaze.**<sup>470</sup>

Bylo-li k oznámenému návrhu zaujato podrobné stanovisko, je oznamující členský stát povinen podat Evropské komisi zprávu o opatřeních, která hodlá na jeho základě přijmout. Evropská komise by se měla k uvažovaným opatřením oznamujícího členského státu vyjádřit.<sup>471</sup>

---

<sup>470</sup> Členské státy jsou povinny odložit přijetí každého navrhovaného technického předpisu, s výjimkou „předpisu pro služby“ nebo předpisu povahy dobrovolné dohody, o další tři měsíce (tj. celkem o šest měsíců). U „předpisu pro služby“ nebo předpisu povahy dobrovolné dohody musí členské státy odložit přijetí navrhovaného technického předpisu o další jeden měsíc (tj. celkem o čtyři měsíce). Např. u návrhu vyhlášky o požadavcích na jakost balených vod a o způsobu jejich úpravy (oznámeného dne 10. července 2023) byla v důsledku podrobného stanoviska Evropské komise (ze dne 9. října 2023) prodloužena doba, po kterou nebylo možné návrh přijmout, do 11. ledna 2024; obdobně u návrhu nařízení vlády o seznamu psychomodulačních látek (oznámeného dne 17. února 2025) byla v důsledku podrobného stanoviska Evropské komise (ze dne 12. května 2025) prodloužena doba, po kterou není možné návrh přijmout, do 18. srpna 2025.

<sup>471</sup> Jako příklad může opět sloužit návrh nařízení vlády o seznamu psychomodulačních látek, kdy Česká republika odpověděla na sdělení podrobného stanoviska dne 18. června 2025 a Evropská komise v reakci ze dne 23. června 2025 považovala odpověď České republiky za uspokojivou.

### 5.7.5.2.3 Ohlášení přijímané harmonizační úpravy

Doba, po kterou musí členské státy odložit přijetí technického předpisu, jehož návrh oznámily, se prodlužuje až na 18 měsíců, pokud Evropská komise ohlásí, že je na úrovni Evropské unie v dané věci připravována směrnice, nařízení nebo rozhodnutí, nebo že má v úmyslu takovou směrnici, nařízení nebo rozhodnutí navrhnout.

### 5.7.5.3 Výjimky ze základních povinností členských států

Výjimky z oznamovací povinnosti nebo povinnosti odložit přijetí technického předpisu stanoví směrnice pro vyjmenované typy předpisů především v článku 7. Již předchozí ustanovení<sup>472</sup> nicméně umožňuje, aby se členské státy za stanovených podmínek vyhnuly povinnosti odložit přijetí technického předpisu, pokud se dovolávají určitých **naléhavých důvodů způsobených vážnými a nepředvídatelnými okolnostmi**, které souvisejí například s ochranou veřejného zdraví nebo bezpečnosti.

#### 5.7.5.3.1 Naléhavé důvody

Existence výše zmíněných **naléhavých důvodů** nicméně nijak **nezprošťuje členský stát povinnosti oznámit návrh dotčeného technického předpisu** ještě ve stádiu jeho přípravy, kdy v něm mohou být provedeny zásadní změny. **Naléhavost** přijímaných technických předpisů **musí členský stát** také v oznámení **náležitě odůvodnit**. Evropská komise se zpravidla k takovému oznámení vyjádří co nejdříve.<sup>473</sup>

Skutečnost, že nedochází k odložení přijetí technického předpisu a členské státy mohou pokračovat v jeho přijímání a daný předpis přijmout, se nedotýká možnosti Evropské komise a ostatních členských států se k návrhu takového předpisu vyjádřit. Mohou tedy v prvé řadě oznamujícímu členskému státu k jeho návrhu předat připomínky.

#### 5.7.5.3.2 Další stanovené výjimky z oznamovací povinnosti a povinnosti odložit přijetí technického předpisu

Z povinnosti oznámit návrh vnitrostátního předpisu jsou podle směrnice především vyjmuty **předpisy členských států** nebo dobrovolné dohody, **kterými členské státy implementují závazné unijní akty**, jež vyžadují přijetí technických specifikací nebo předpisů pro služby

---

<sup>472</sup> Čl. 6 odst. 7 směrnice (EU) 2015/1535.

<sup>473</sup> Jako příklad může sloužit návrh nařízení vlády o seznamu zařazených psychoaktivních látek, který byl oznámen Evropské komisi dne 17. prosince 2024 a u kterého Evropská komise dne 13. ledna 2025 připustila naléhavost projednávané věci, nebo návrh novely vyhlášky o stanovení podmínek pro předepisování, přípravu, distribuci, výdej a používání individuálně připravovaných léčivých přípravků s obsahem konopí pro léčebné použití, který byl oznámen dne 2. prosince 2024 a Evropská komise uznala oprávněnost postupu pro naléhavé případy dne 16. prosince 2024.

informační společnosti. Nicméně i návrhy takových předpisů je členský stát povinen oznámit, zejména překračuje-li v některých ustanoveních rámec stanovené unijní úpravy, tj. pokud navrhovaný vnitrostátní předpis obsahuje další (jiná) ustanovení charakteru technického předpisu, která nejsou nezbytná pro implementaci unijního předpisu, nebo pokud implementovaný unijní předpis umožňuje volné uvážení na straně členského státu.<sup>474</sup>

### 5.7.6 Odkazy na směrnici

Směrnice stanoví, že **technický předpis** přijatý členskými státy **musí obsahovat odkaz na směrnici** nebo musí být takový odkaz učiněn při jeho úředním vyhlášení<sup>475</sup>. Požadavek je promítnut v § 5 nařízení vlády č. 339/2002 Sb., podle kterého musí být v každém technickém předpisu nebo technickém dokumentu, který byl oznámen v souladu se směrnicí, tato skutečnost uvedena. Na požadavek stanovený ve směrnici, respektive v § 5 nařízení vlády č. 339/2002 Sb., je konkrétně reagováno také v Legislativních pravidlech vlády.

Podle Legislativních pravidel vlády musí právní předpis, pokud je technickým předpisem a jako takový byl oznámen Evropské komisi, v závěrečných ustanoveních obsahovat text, že daný předpis (zákon, nařízení, vyhláška) byl „*oznámen v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1535 ze dne 9. září 2015 o postupu při poskytování informací v oblasti technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti*“. Obdobně se postupuje rovněž v případě novel, ve kterých musí být výše uvedený text obsažen v samostatném článku.<sup>476</sup>

### 5.7.7 Důsledky porušení stanoveného postupu

Je-li přijat členským státem technický předpis, jehož návrh, popřípadě změna návrhu, musely být Evropské komisi předem oznámeny, aniž se tak stalo, nebo byl přijat po oznámení návrhu v době, po kterou jeho přijetí směrnice zapovídá, považuje se taková skutečnost za podstatnou vadu v procesu jeho přijímání. Soudní dvůr Evropské unie proto v judikatuře dovedl **specifický druh sankce, která spočívá v nevynutitelnosti povinností, jež z dotyčného technického předpisu vyplývají pro jednotlivé fyzické či právnické osoby.**

**Ustanovení článků směrnice, která stanoví povinnost členských států sdělit Evropské komisi návrhy technických předpisů a stanoví dobu, po kterou jsou členské státy povinny zdržet se přijetí technického předpisu, jehož návrh oznámily,<sup>477</sup> mají přímý účinek.** Jsou bezpodmínečná a dostatečně přesná, takže se jich mohou dovolávat jednotlivci

---

<sup>474</sup> Srov. např. rozsudek ve věci C-443/98, *Unilever*, body 28 a 29.

<sup>475</sup> Článek 9 směrnice (EU) 2015/1535.

<sup>476</sup> Čl. 48 odst. 7 a čl. 55 odst. 6 Legislativních pravidel vlády.

<sup>477</sup> Články 5 a 6 směrnice (EU) 2015/1535.

přímo v řízeních před orgány členských států, typicky orgány soudními. Soudy členských států nemají při rozhodování sporů k vnitrostátnímu technickému předpisu přijatému v rozporu s požadavky směrnice přihlížet a musí odmítnout jeho použití.<sup>478</sup> V případě sporů mezi jednotlivci je tak zde určitým způsobem prolomena zásada zákazu horizontálního přímého účinku směrnic.<sup>479</sup>

### 5.7.8 Kontaktní místo a povinnosti předkladatele návrhu technického předpisu

V každém členském státě existuje **kontaktní místo**, které zajišťuje plnění povinností vyplývajících ze směrnice. Funkci kontaktního místa plní v České republice **Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví (ÚNMZ)**<sup>480</sup>. Jeho úkolem je zejména komunikovat s Evropskou komisí a ostatními členskými státy ve věci oznamování návrhů technických předpisů České republiky, předávat informace jednotlivým resortům a zabezpečovat jednotlivá oznámení návrhů Evropské komisi a s nimi související kroky.

Stejně jako ostatní členské státy má Česká republika možnost vyjádřit se k návrhům technických předpisů oznámených jinými členskými státy. ÚNMZ proto též předává návrhy technických předpisů z jiných členských států věcně příslušným resortům a profesním organizacím a poskytuje procesní podporu při vypracování výsledného vyjádření (připomínek nebo podrobného stanoviska) za Českou republiku, které by mělo být vypracováno ve spolupráci se všemi dotčenými institucemi, a jeho zaslání Evropské komisi.

**Za splnění povinností vyplývajících z oznamování návrhů technických předpisů nicméně odpovídá předkladatel** daného návrhu. Je tedy vždy na předkladateli, aby posoudil, zda je navrhovaný předpis technickým předpisem ve smyslu směrnice a dále činil veškeré nezbytné kroky, které postup podle směrnice vyžaduje. Předkladatel návrhu technického předpisu proto především musí:

- ve stádiu přípravy, kdy navrhovaný předpis ještě může doznat zásadních změn, předat ÚNMZ, společně s návrhem předpisu, vyplněný formulář, který slouží pro provedení oznámení,
- dodržet dobu, po kterou nesmí navrhovaný předpis přijmout, případně při provedení podstatných změn zopakovat postup oznámení,
- vzít v úvahu připomínky od Evropské komise a ostatních členských států,

---

<sup>478</sup> Srov. zejména rozsudek ve věci C-194/94, *CIA Security International* a ve věci C-443/98, *Unilever*.

<sup>479</sup> V této souvislosti se hovoří o tzv. incidenčním účinku směrnic. Fyzická či právnická osoba se dovolává přímého účinku směrnice vůči státu, jeho důsledky však dopadají na práva a povinnosti jiné fyzické či právnické osoby, se kterou je ve sporu.

<sup>480</sup> Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví byl zřízen zákonem č. 20/1993 Sb. o zabezpečení výkonu státní správy v oblasti technické normalizace, metrologie a státního zkušebnictví, jako správní úřad, který je podřízen Ministerstvu průmyslu a obchodu.

- dodržet případně prodlouženou dobu, po kterou nesmí navrhovaný předpis přijmout, a přijmout náležitá opatření k vypořádání podrobného stanoviska, a
- poskytnout bez zbytečného odkladu ÚNMZ přijatý technický předpis, nebo oznámit, že od jeho přijetí upustil.

### **5.7.9 Databáze TRIS**

Informace o všech oznámeních učiněných všemi členskými státy jsou dostupné na internetových stránkách Evropské komise v databázi TRIS (*Technical Regulations Information System*)<sup>481</sup>. Stránky jsou přístupné ve všech úředních jazycích členských států. Kromě možnosti vyhledávání jednotlivých podaných oznámení podle různých kritérií obsahují rovněž základní informace o postupu podle směrnice.

---

<sup>481</sup> <https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu>.

## 6. Metody implementace práva Evropské unie

**Metody implementace práva Evropské unie** – implementace primárního a sekundárního práva a dalších pramenů práva Evropské unie, pojem transpozice a adaptace

### 6.1 Úvod do problematiky implementace práva Evropské unie

Metody implementace práva Evropské unie upravují **Metodické pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii**, schválené usnesením vlády ze dne 12. října 2005 č. 1304, ve znění usnesení vlády ze dne 26. října 2009 č. 1344, usnesení vlády ze dne 3. ledna 2018 č. 19, usnesení vlády ze dne 27. února 2018 č. 138 a usnesení vlády ze dne 22. února 2021 č. 178 (dále jen „Metodické pokyny“).

**Implementaci** definují Metodické pokyny jako *přípravu a proces přijímání právních předpisů České republiky, zaměřené na dosažení slučitelnosti právního řádu České republiky s právem Evropské unie, a dalších opatření, která jsou nutná k zajištění řádné aplikace práva Evropské unie* [čl. 2 odst. 2 písm. a) Metodických pokynů]. Implementace je tudíž pojímána velmi široce, aby zahrнула i takové kroky, které nemusejí být pouze legislativní, ale které fakticky umožní naplnění požadavků práva EU. Těmi mohou být například určité vnitřní organizačně technické změny, které přeskupí strukturu příslušného útvaru tak, aby mohl lépe plnit požadavky vyplývající z práva EU.

Podmnožinou pojmu implementace jsou pojem transpozice (promítnutí) a pojem adaptace (přizpůsobení).

Za **transpozici (promítnutí)** Metodické pokyny považují změnu právního řádu České republiky, která je zaměřena na dosažení cíle a účelu předpokládaného směrnici [čl. 2 odst. 2 písm. b) Metodických pokynů].

**Adaptací (přizpůsobením)** je pak podle Metodických pokynů změna právního řádu České republiky zaměřená na zajištění aplikace nařízení [čl. 2 odst. 2 písm. c) Metodických pokynů].

Pojem transpozice je tudíž spojen předně se směrnicemi a jejich zapracováváním do českého právního řádu.

Pojem adaptace je pak spojen zejména s nařízeními a přizpůsobením českého právního řádu tak, aby podle své definice přímo použitelná nařízení mohla v českém právním prostředí bezproblémově působit.

## 6.2 Transpozice směrnice

### 6.2.1 Východiska

Směrnice jsou tzv. typickými právními akty (předpisy) EU. Podle článku 288 Smlouvy o fungování EU platí, že

*Směrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům.*

**Směrnice jsou tedy závazné pro členské státy, kterým jsou adresovány.** Znějí na „výsledek“, kterého by členské státy měly dosáhnout. Směrnice sama o sobě tudíž nezakládá práva ani povinnosti jednotlivci (osobě soukromého práva).<sup>482</sup>

**Směrnice nicméně typicky upravují právní vztahy, které se týkají fyzických a právnických osob soukromého práva. Směrnice tedy zavazuje členské státy a ty mají příslušná práva a povinnosti osob soukromého práva stanovit ve svých vnitrostátních právních řádech.** Členské státy přitom musejí zajistit, že ve vnitrostátním právním prostředí bude obsah směrnice uplatňován. Osoby soukromého práva pak mají plnit to, co jim – na základě směrnice – stanoví vnitrostátní právo. **Uvedený proces provedení směrnice je transpozicí (promítnutím) směrnice do vnitrostátních právních řádů členských států.**

Transpozice směrnice přitom musí být provedena jednak věcně správně, ale zároveň i včas, tedy v rámci transpoziční lhůty, která je typicky ve směrnici (na jejím konci) uvedena. Včasné provedení transpozice směrnice je sledováno prostřednictvím tzv. notifikace, tedy v souvislosti s oznamováním transpozičních opatření ke směrnicím Evropské komisi (viz kap. 5).

**Základní pravidla pro transpozici směrnice upravují Metodické pokyny v čl. 20 a 20a.**

### 6.2.2 Cíl a účel směrnice a jeho zohlednění při transpozici

Vzhledem k tomu, že směrnice znějí na výsledek, kterého má členský stát dosáhnout, měl by být při transpozici směrnice do českého právního řádu naplněn cíl a účel, který směrnice stanoví.

Tento cíl a účel by v první řadě měl být seznatelný ze samotné směrnice, na druhou stranu striktně pojatý jazykový výklad daného ustanovení směrnice nemusí vždy poukázat

---

<sup>482</sup> Tento základní koncept má ale odchylky, které jsou zejména předmětem doktríny tzv. přímo a nepřímého účinku směrnic – viz dále. Ač se jedná předně o případy, kdy se soukromá osoba dovolává přímo účinného ustanovení směrnice, která nebyla správně a včas transponována, a to vůči členskému státu, byly již vyjudikovány i specifické případy, ve kterých byl dovozen dopad v horizontálních vztazích (jednotlivec vůči jednotlivci – viz např. oblast tzv. technických notifikací, rozsudek C-194/94, *CIA Security International*).

na skutečný záměr, který směrnice měla. Při naplňování cíle a účelu směrnice je podstatné, jak danou směrnicí zamýšlenou úpravu vykládá preambule ke směrnici. Preambule ke směrnicím se sice do vnitrostátního práva nepromítají, neboť nemají „závaznou právní sílu“, mají ale významný interpretační charakter (srov. čl. 15 odst. 4 a 5 Metodických pokynů). Vlastní ustanovení směrnice by tudíž měla být ozřejměna prostřednictvím preambule, která někdy více než samotný text směrnice osvětlí skutečný záměr úpravy.

Na druhou stranu je preambuli potřeba brát jako interpretační vodítko, které nemá stejnou právní sílu jako samotný normativní text směrnice. V případě rozporu mezi preambulí ke směrnici a vlastním normativním textem směrnice je proto potřeba upřednostnit normativní text směrnice, resp. důraz na preambuli by neměl přetvářet význam vlastního ustanovení směrnice či se od něj výrazně odchylovat. Tento přístup potvrdila i judikatura Soudního dvora EU.<sup>483</sup>

### 6.2.3 Míra podrobnosti transpozice

Podle čl. 20 odst. 1 Metodických pokynů má transpozice směrnice **naplňoval cíl a účel dané směrnice**. To ale neznamená, že by příslušná implementační právní úprava členského státu běžně mohla být pouze rámcová a pouze principiálně naplňovat to, co směrnice požaduje. Ač podrobnost transpozice je vždy záležitostí daného případu, je možné v judikatuře Soudního dvora EU najít několik obecných závěrů, které rozhodnutí o detailnosti promítnutí konkrétní směrnice usměrňují.

Soudní dvůr EU již dříve stanovil, že transpozice směrnice nemusí nutně vyžadovat legislativní činnost, pakliže principy ústavního a správního práva zajišťují plnou aplikaci směrnice a pokud postavení soukromých osob vyplývající z těchto principů je dostatečně přesné a jasné, takže osoby si jsou vědomy svých práv a mohou se jich dovolávat před národními soudy (rozsudek 29/84, *Komise v. Německo*). Následně, v rozsudku C-361/88, *Komise v. Německo*, Soudní dvůr uvedl: „...pro převedení směrnice do domácího právního řádu není nezbytné, aby její ustanovení byla inkorporována formálně a ve svém doslovném znění zvláštním legislativním aktem; v závislosti na obsahu směrnice může být obecný legislativní kontext pro účely implementace směrnice dostatečný za předpokladu, že skutečně garantuje úplnou aplikaci směrnice dostatečně jasným a přesným způsobem tak, že v případech, kdy směrnice přiznává jednotlivcům práva, jsou dotčení jednotlivci schopni zjistit celkový rozsah svých práv a v případech, kdy je to nutné, i se těchto práv dovolávat před národními soudy.“<sup>484</sup>

---

<sup>483</sup> Rozsudek C-162/97, *Nilsson*, zejména body 35-57. Z novější judikatury např. rozsudek C-303/19, *Istituto Nazionale della Previdenza Sociale*, bod 26 a násl.: „preambule unijního aktu nemá právní závaznost a nemůže být uplatňována jako důvod pro odchýlení se od vlastních ustanovení dotčeného aktu ani pro výklad těchto ustanovení ve smyslu zjevně odporujícím jejich znění“.

<sup>484</sup> Obdobně rozsudky Soudního dvora EU C-214/98, *Komise v. Řecko*, C-38/99, *Komise v. Francie* nebo C-29/14, *Komise v. Polsko*.

Ač se uvedené vyjádření judikatury Soudního dvora EU na první pohled zdá benevolentní, ukazuje se ve skutečnosti, že je poměrně obtížné zajistit, aby „*obecný legislativní kontext*“ skutečně garantoval úplnou aplikaci směrnice dostatečně jasným a přesným způsobem.

Rozhodně není dostatečné, aby se detailně znějící ustanovení směrnic zobecňovala s tím, že podrobnosti budou v praxi aplikovány skrze přímý<sup>485</sup> nebo nepřímý<sup>486</sup> účinek směrnic. Tyto účinky směrnic, které vyvstávají na povrch zejména při řešení sporů, totiž nijak nezbavují členské státy povinnosti plně transponovat směrnici (viz např. rozsudky Soudního dvora 102/79, *Komise v. Belgie*, bod 12, C-298/99, *Komise v. Itálie*, bod 23).

Konkrétní spory řešené u Soudního dvora EU ukazují, že i když se členské státy někdy v řízeních o porušení Smlouvy odvolávají na „*obecný kontext*“ daný vnitrostátním právem, tento málokdy podle Soudního dvora naplní konkrétní požadavky směrnic, obzvláště pokud směrnice směřuje k založení práv státních příslušníků jiných členských států (viz rozsudky C-298/99, *Komise v. Itálie*, bod 28, C-365/93, *Komise v. Řecko*, bod 9). Užívání příliš obecných formulací, i když směrnice zní detailně, tudíž obvykle správnou cestou není. Obecný kontext se tudíž běžně dá využít pouze tehdy, kdy směrnice sama na obecný kontext odkazuje, například když pouze rámcově stanoví, že členské státy budou mít k dispozici transparentní postupy, které umožní soukromým subjektům bránit se proti zamítavým rozhodnutím – pak lze obvykle poukázat na takové „*střechové*“ úpravy, jako je například zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

Transpozici přitom vyžadují i detailní technická pravidla (viz např. rozsudek Soudního dvora EU C-29/14, *Komise v. Polsko*).

## 6.2.4 Jasnost, srozumitelnost, přehlednost, jednoznačnost transpozice

Transpoziční předpis ke směrnici má být **jasný, srozumitelný, přehledný a jednoznačný**, jak stanoví čl. 20 odst. 2 první věta Metodických pokynů. Pouze takový předpis totiž zajistí to, že budou fyzickým a právnickým osobám zřejmá práva a povinnosti, která na ně,

---

<sup>485</sup> Přímým účinkem je schopnost ustanovení práva EU zakládat soukromým subjektům přímo práva (a jiným subjektům povinnosti), která musejí vnitrostátní soudy (a případně i jiné orgány veřejné moci) chránit. Uvedených ustanovení se tedy osoby soukromého práva mohou přímo dovolávat. Nicméně aby právní norma měla přímý účinek, musí být dostatečně jasná a přesná, a byť může být dále předmětem soudního výkladu, nesmí umožňovat aplikujícímu orgánu širokou míru uvážení. Rovněž musí být bezpodmínečná (tedy nesmí umožňovat členskému státu žádnou výhradu) a musí být schopna vyvolat účinky bez následného doplňujícího či konkretizačního prováděcího opatření. V případě směrnice je přímý účinek vázán nejenom na nesprávné, ale i pozdní provedení směrnice do vnitrostátního práva, tedy po transpoziční lhůtě.

<sup>486</sup> Nepřímým účinkem (rovněž také povinnost eurokonformního či eurokonzistentního výkladu) je povinnost vnitrostátních orgánů členských států, zejména soudů, vykládat normy vnitrostátního práva „ve světle znění a účelu“ práva EU tak, aby bylo dosaženo cíle, který toto právo sleduje, případně aby byl upřednostněn z možných výkladů vnitrostátního práva takový výklad, který nejlépe umožní zajistit efektivitu práva EU.

prostřednictvím transpozice, ze směrnice dopadají. **Uvedené pravidlo je projevem principu právní jistoty.**

Princip právní jistoty má v tomto případě nejen vnitrostátní, ale i unijní rozměr. Soudní dvůr se totiž ve své bohaté judikatuře již mnohokrát vyjadřoval k uvedeným zásadám implementačních předpisů, a to především s ohledem na transpozici směrnic.

Podle judikatury Soudního dvora EU platí, že v případě, kdy směrnice zakládá práva soukromým subjektům nebo kdy upravuje jejich právní postavení, musí být **transpozice dostatečně přesná a jasná, aby si dotčené subjekty mohly být vědomy všech svých práv, která ze směrnice vyplývají, a je-li to nutné, byly schopny se jich dovolávat před národními soudy** (např. rozsudky 29/84, *Komise v. Německo*, 363/85, *Komise v. Itálie*, C-162/99 *Komise v. Itálie*). Jasnost a přesnost pak vystupuje do popředí **obzvláště tehdy, když jsou soukromým osobám ukládány povinnosti** (rozsudek C-58/89, *Komise v. Německo*).

### 6.2.5 Kopírování směrnic?

S otázkou metody transpozice souvisí i to, **nakolik je vhodné směrnici fakticky „přepsat“, a nakolik je naopak vhodné směrnici promítnout způsobem, který bude s využitím vlastních slov promítat cíl a účel směrnice do vnitrostátního práva.** Ač řešení obvykle závisí na okolnostech konkrétního případu, je vhodné zmínit následující.

**Kopírování, tedy přepisování směrnic** bývá ve vnitrostátním prostředí předmětem kritiky<sup>487</sup> zejména v případě promítání směrnic do zákonů, neboť obvykle se v tomto případě nepodaří naplnit výše uvedená kritéria jasnosti, srozumitelnosti, přehlednosti a jednoznačnosti. Vznikají pak pochybnosti o rozsahu a obsahu práv a povinností fyzických a právnických osob, správních postupech, popřípadě se nedaří zamezit opakování toho, co již v českém právním řádu je obsaženo. Promítání směrnic, které se stávající úpravou nevytvoří koherentní celek, totiž způsobuje zmatení úprav, a rovněž často vytváří tzv. *double-banking*, jakousi dvojkolejnost, kdy transpoziční ustanovení k evropské směrnici žijí svým životem, a neorganicky a někdy i nelogicky upravují právní vztahy.

To ale na druhou stranu neznamená, že by převzetí textu směrnice do českého právního řádu bylo zapovězeno. Naopak **v případě techničtějších úprav** spočívajících zejména v transpozicích do vyhlášek či nařízení vlády se velmi těsné přidržování textu směrnice připouští, a zřejmě je i žádoucí. U zcela technických parametrů uváděných v tabulkách navíc mnohdy ani jiný přístup, než doslovné převzetí, není možný. To je podpořeno i tím, že Evropská komise při kontrole transpozice směrnic často vyžaduje naprosto přesné

---

<sup>487</sup> Z poslední doby např. MAZZIOTTI, G., MOONEY, D. 'Copying into Copyright Law': Ireland's minimalist transposition of Directive 2019/790. Wolters Kluwer, May 11, 2023. Dostupné na: <https://copyrightblog.kluweriplaw.com/2023/05/11/copying-into-copyright-law-irelands-minimalist-transposition-of-directive-2019-790/>.

převzetí textu směrnice a hrozí zahájením řízení o porušení Smlouvy. Prosté převzetí ustanovení směrnice do českého právního řádu je ale limitováno tím, že uvedené ustanovení směrnice je dostatečně jasné, přesné a bezpodmínečné, konzistentní a jasně formulované; a dále musí směřovat na práva a povinnosti osob soukromého práva a nikoliv obecně na členské státy, které mají určitý výsledek zajistit. Kopírovaná úprava tudíž nesmí být takového charakteru, který vyžaduje další provedení na vnitrostátní úrovni, či upravuje různé alternativy či odchylky pro členské státy. Naopak, pouhé převzetí se musí z hlediska obsahu včetně terminologie hodit do stávajících ustanovení a vytvářet s nimi koherentní celek.

Zvláštní problematiku pak představuje **transpozice vágních a nejasných ustanovení směrnic**, která nejsou blíže na úrovni EU vysvětlena. I taková ustanovení jsou předmětem transpozice, problém je ale v tom, že přebírání příliš vágních ustanovení směrnic způsobuje riziko nejasnosti v českém právním řádu, a následně i riziko soudních sporů. Na druhou stranu snaha o dovysvětlení daného ustanovení v českém právu může způsobit, že smysl daného ustanovení směrnice bude ve vnitrostátním právu zúžen či jinak věcně posunut, a nebude tedy přesně odpovídat cíli a účelu, který směrnice stanoví, což naopak může vést až k odpovědnosti členského státu, zejména k řízení o porušení Smlouvy. Nejobvyklejší jsou případy, kdy směrnice používá určitý pojem, který není dostatečně na úrovni EU vysvětlen či definován. V takových případech lze obvykle doporučit alespoň to, aby byl daný pojem či ustanovení, které musí být transponováno, vysvětlen v důvodové zprávě.

**Transpoziční předpis by dále neměl obsahovat podmínky nebo požadavky, které nejsou pro promítnutí směrnice nezbytné**, pokud mohou překážet výsledku, jehož má být podle směrnice dosaženo nebo mohou způsobit, že směrnice nebude promítnuta v předepsané lhůtě (čl. 20 odst. 2 Metodických pokynů). Přestože je možné se v praxi často setkat s případy, kdy toto pravidlo není dodrženo, jeho ratio je zřejmé: nepreferuje se takové promítnutí směrnice, které je zatíženo dalšími úpravami čistě vnitrostátního charakteru, jež mohou ohrozit vlastní transpozici jak z hlediska věcného, tak z hlediska časového.

## 6.2.6 Systematičnost transpozice, ústavní konformita a pojmosloví

Transpoziční předpis by měl respektovat systematiku právního řádu ČR, zejména nemá znovu upravovat práva a povinnosti, která již ve stejném rozsahu a se stejnými účinky upravuje jiný právní předpis.

Z uvedeného ustanovení vyplývá, že v ČR se preferuje při transpozici směrnic **metoda citlivého promítnutí do stávajících vnitrostátních předpisů**, která je v souladu s definicí směrnic, že „volba forem a prostředků“ se ponechává na členských státech EU. Snaha je tedy vytvořit s platnými českými právními předpisy koherentní celek, který nezpůsobí zmatení úprav, a nevytvoří tzv. *double-banking*, jakousi dvojkolejnost (pro vztahy čistě vnitrostátní a pro vztahy s evropským prvkem). Do určité míry má tato metoda i evropský kontext: z rozsudku Soudního dvora 102/79, *Komise v. Belgie*, bodu 12 totiž vyplývá,

že implementováno by mělo být do předpisů té právní síly, do kterých členský stát provádí úpravu obdobných čistě vnitrostátních požadavků s obdobným obsahem.

Co se týče **podmínky ústavnosti**, je nutné uvést, že tato nijak nevyplývá z práva EU. Naopak, právo EU již od prvních rozsudků Soudního dvora EU konstantně uvádí, že platnost ani účinek aktů EU není dotčen ani tehdy, vyplývá-li určité právní jednání rozporné s unijním právem přímo z ústavních předpisů členských států.<sup>488</sup> Soudní dvůr EU, a to přesto, že reflektuje ústavní principy v členských státech v případech, kdy je v kontextu práva EU považuje za legitimní, nutné a přiměřené,<sup>489</sup> v obecné rovině neuznává překážky ústavního charakteru za důvody, které dostatečně ospravedlňují neplnění závazků členských států (směrnice) vůči EU.<sup>490</sup> Na druhou stranu však ani nijak nezasahuje do pravomoci členských států upravit si ústavní náležitosti vlastním způsobem.<sup>491</sup> Koexistence ústavního práva a práva EU je tak velmi citlivým tématem, které se v průběhu času proměňuje, a náhledy na ni nejsou nikterak jednoznačné.

I přesto však ústavní rovina hraje při implementaci práva EU do českého právního řádu značnou roli; implementační předpis, který by sice dostatečně odrážel požadavky práva EU, avšak nenaplňoval požadavky ústavní, by totiž mohl být zrušen Ústavním soudem, a to i přes požadavek eurokonformního výkladu.<sup>492</sup> To by způsobilo následné porušení legislativních závazků ČR vůči EU. Z tohoto důvodu je nutno při implementaci práva hledat taková řešení, která budou naplňovat jak požadavky unijní, tak náležitosti vnitrostátní, aby takový předpis nebyl problematický v žádné z těchto rovin.

Metodické pokyny v čl. 20 odst. 2 rovněž uvádí, že **je-li to pro zajištění plného promítnutí možné, využívají se v transpozičním předpisu pojmy již zavedené v právním řádu ČR**. Opět se jedná o požadavek, který souvisí s maximální snahou směrnicí promítnout takovým způsobem, který vytvoří koherentní celek s ostatními částmi českého právního řádu. Různé pojmosloví pro tytéž právní vztahy totiž vytvoří zmatení úpravy, protože není jasné, o čem přesně zákonodárce hovoří a jaký je rozsah povinností, které na chaoticky vymezené pojmy navazují. Tudíž jinak znějící pojem českého práva, který však má obsah shodný s pojmem užívaným danou směrnicí, by měl mít při transpozici přednost.<sup>493</sup>

---

<sup>488</sup> Viz například rozsudky 11-70, *Internationale Handelsgesellschaft* či C-285/98, *Kreil*.

<sup>489</sup> Např. rozsudek C-208/09, *Ilonka Sayn-Wittgenstein*, bod 93.

<sup>490</sup> Srov. rozsudek C-102/79, *Komise v. Belgie*, bod 15, C-285/98, *Kreil*, bod 12.

<sup>491</sup> Srov. např. rozsudek C-369/90, *Micheletti* v případě udělování státních občanství členských států.

<sup>492</sup> Viz např. náleží Ústavního soudu Pl. ÚS 24/10, kterým byla zrušena transpoziční úprava k tehdy ještě platné směrnici Evropského parlamentu a Rady 2006/24/ES ze dne 15. března 2006 o uchovávání údajů vytvářených nebo zpracovávaných v souvislosti s poskytováním veřejně dostupných služeb elektronických komunikací nebo veřejných komunikačních sítí, provedená do zákona č. 127/2005 Sb. o elektronických komunikacích a prováděcí vyhlášky k němu.

<sup>493</sup> Tento předpoklad však neplatí v případě implementace nařízení. Ta by naopak měla mít vzhledem ke své přímé použitelnosti stejně znějící pojmový odraz ve vnitrostátním právu. Bylo by tudíž například problematické, když by nařízení upravovalo určitý hmotněprávní institut s využitím určitého přímo

Stává se ale rovněž, že při transpozici směrnic není možné najít přesný český ekvivalent k evropskému termínu, resp. český ekvivalent k evropskému termínu při podrobnější analýze v detailech nepokrývá všechny aspekty, které by měl podle směrnice mít. Nejvíce je tento problém zřejmý u specifických pojmů a institutů práva EU, které není jednoduché bezproblémově promítnout do českého právního řádu. Pojmy jako „podnik“ nebo „usazení“ jsou autonomní, a tudíž nemají v českém pojmosloví odpovídající odraz. V některých případech lze uvedené pojmy nahradit jinými (například pojem „usazení“ pojmem „sídlo“ i „pobočka“), v jiných případech to ale možné není, neboť by se modifikoval význam tohoto pojmu. Pak zejména v případech, kdy se upravuje problematika subjektů, která má značný přeshraniční dopad, se častěji přebírají ustanovení směrnic EU tak, jak jsou, byť i to bývá předmětem kritiky.<sup>494</sup>

V souvislosti s tím vzniká otázka, **nakolik musejí být přebírány všechny pojmy uvedené v definičním aparátu dané směrnice.** Tento definiční aparát je často velmi rozsáhlý, navíc definice ve směrnících běžně obsahují zároveň i pravidla chování a občas i definice kruhem.

Podle judikatury Soudního dvora EU platí, že pojmy ve směrnici je potřeba provádět, pokud je to nutné s ohledem na jiná ustanovení směrnice stanovící povinnost členských států (viz rozsudek C-32/05, *Komise v. Lucembursko*, body 61 a 65). *A contrario* k tomu, při transpozici není nutné ve vnitrostátním právním řádu definovat pojmy, které směrnice sice obsahuje, které ale nejsou podstatné pro transpozici, tj. jejich převedení do vnitrostátního práva nemá žádný vliv na dosažení výsledku předpokládaného směrnicí. Tento závěr vyplývá z rozsudku C-363/85, *Komise v. Itálie*, který se týkal pojmu „pet animals“, tedy „domácí mazlíčci“. Soudní dvůr EU zde uvedl, že pokud vnitrostátní právo neobsahuje určitou definici vyplývající ze směrnice, avšak tato absence není způsobila zabránit řádné implementaci směrnice a ani Evropská komise není schopna předložit důkaz o praktických obtížích, není možné mluvit o porušení povinnosti členských států.

## 6.2.7 Transpozice odkazem a její limity

Transpozice odkazem představuje takové promítnutí směrnice, kdy část směrnice ustanovení nebude mít ve vnitrostátním právním řádu vůbec žádný odraz prostřednictvím výslovných transpozičních ustanovení a adresát bude pouze odkázán na dohledání relevantních ustanovení v právu EU prostřednictvím pouhého odkazu na směrnici

---

použitelného pojmu, avšak za porušení tohoto institutu by se v českém právu stanovila sankce, která by ve své dikci využívala jinak znějící český pojem, ač se stejným významem jako pojem nařízení. V praxi návaznost pojmosloví na nařízení EU činí problémy (viz například diskuse ohledně s občanskoprávním pojmoslovím kolidujícího pojmu „zplnomocněný zástupce“ v návrhu zákona o stavebních výrobcích, který ale používá řada předpisů EU, mj. i přímo použitelných nařízení), a to zejména tehdy, kdy nařízení mění či doplňují směrnici, která již ale byla provedena s ohledem na pojmosloví českého právního řádu.

<sup>494</sup> SILVEIRA, J. T. *The Copy/Paste approach to transpose EU directives*. Prezentace dostupná na: [www.icjp.pt/sites/default/files/cidp/projectos/docs/copy-paste\\_approach\\_to\\_transpose\\_eu\\_directives\\_022021.pdf](http://www.icjp.pt/sites/default/files/cidp/projectos/docs/copy-paste_approach_to_transpose_eu_directives_022021.pdf)?724.

ve vnitrostátním právním předpise. Podmínky pro provedení této metody transpozice do českého práva stanoví čl. 20a Metodických pokynů.

Uvedený způsob transpozice je třeba odlišit od referenčního odkazu (viz čl. 20 odst. 5 Metodických pokynů a zejména čl. 48 Legislativních pravidel vlády – viz kap. 5).

Transpozice odkazem je proto metoda poněkud diskutabilní z hlediska naplnění požadavku právní jistoty jakožto základní zásady spojené s transpozicí směrnic, neboť nemusí naplnit požadavek na jasnost, srozumitelnost, přehlednost či jednoznačnost transpozice. Navíc vznášejí otázky ohledně obcházení povinnosti členského státu řádně transponovat směrnici do svého vnitrostátního práva. Jinými slovy, pouhý odkaz na směrnici ve vnitrostátním právu často nenaplní požadavek judikatury na „*promítnutí směrnice do vnitrostátního práva prostřednictvím ustanovení způsobilých vytvořit situaci, která je dostatečně přesná, jasná a transparentní, a která umožní jednotlivcům zjistit rozsah jejich práv a povinností*“ a požadavek na vytvoření zvláštního právního rámce v dané oblasti.<sup>495</sup> To platí především tehdy, pokud je využíváno odkazů na směrnici pouze prostřednictvím nenormativní poznámky pod čarou.

Uvedená možnost provedení transpozice formou odkazu je proto poměrně riziková a může být využita jen v ojedinělých případech, které neohrozí výše uvedené předpoklady vyplývající z principu právní jistoty. Situaci komplikuje i to, že ani Soudní dvůr EU se nikdy jednoznačně nevyjádřil k možnostem a limitům provedení transpozice směrnice prostřednictvím pouhého odkazu. Evropská komise, jak ukazuje praxe, pak určité způsoby provedení transpozice prostřednictvím odkazu toleruje (resp. v některých případech nezahajuje řízení o porušení Smlouvy), to je však slabý argument pro zakotvení obecného principu, který by byl širěji využitelný. Ze střípků, které současný stav práva EU ukazuje, se tak dá vyčíst, že v případě transpozice odkazem je potřeba mít obezřetný postoj. Proto i Metodické pokyny limitují transpozici odkazem na přesně vymezené případy.

V ČR je transpozice odkazem přípustná tehdy, promítá-li se ustanovení směrnice dopadající na omezený okruh fyzických nebo právnických osob (a to zejména profesionálů, nikoliv „laiků“), a toto ustanovení zároveň nedává jinou možnost, než text směrnice doslovně převzít. Článek 20a Metodických pokynů byl směřován zejména na obsáhlé technické přílohy ke směrnicím, které jsou promítány do prováděcích vyhlášek. V praxi se ale vyskytují spíše případy odkazů na zákonné úrovni, resp. různé kombinace odkazů na směrnici a vnitrostátní úpravu.

Zvláštní případ přípustného odkazu na směrnici pak představuje případ, kdy je nezbytné v právním řádu ČR uznat nebo jinak zohlednit skutečnosti, které nastaly v souladu se směrnicí v jiném členském státě nebo u orgánu EU. Bývá totiž běžné, že příslušná směrnice upravuje přeshraniční vztahy, či jinak na vzájemnou vazbu k jinému členskému státu navazuje. Pak je často potřeba upravit, že určité českým právem upravené instituty

---

<sup>495</sup> Viz například rozsudek C-361/88, *Komise v Německo*, bod 24.

se použijí i na skutečnosti, které vznikly v jiném členském státě, avšak pouze za podmínek, které daná směrnice předvídá.

Z hlediska formálního je vhodné zmínit, že se připouští nejenom přímý odkaz na směrnici, ale i dynamičnost tohoto odkazu, což je vyjádřeno slovy „v platném znění“. Směrnice totiž obdobně jako jiné předpisy EU procházejí poměrně častými novelizacemi, a proto zejména v případě přímého odkazu na směrnici, kdy se transpozice směrnice blíží implementaci nařízení, vyvstává problém s tím, zda a jak v tomto odkazu zohlednit i případné navazující novely směrnice. Metodické pokyny připouští, že v případě přímého odkazu na směrnice může být využit dynamický odkaz, tedy není nutné všechny relevantní novelizace směrnice v právních předpisech vyjmenovávat (viz např. § 12 zákona č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, který stanoví v návaznosti na čl. 10d směrnice 2003/87/ES, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/410, využití prostředků z Modernizačního fondu).

**Transpozice odkazem má ale rovněž své limity.** Předně, transpozice odkazem není proveditelná tehdy, kdy ustanovení směrnice není dostatečně jasné, přesné a bezpodmínečné, zejména dává-li členský stát na výběr z daných možností. To je logické, neboť v takovémto případě by se nejasnost pouze převtělila do odkazu na směrnici, místo toho, aby byla odstraněna prostřednictvím transpozice. Tím by došlo k porušení principu právní jistoty.

Další případy, ve kterých není transpozice odkazem možná, ve značné míře souvisejí i s vnitrostátními ústavními zásadami a běžnými legislativními postupy. Z transpozičního předpisu ke směrnici by totiž mělo být zřejmé, jaký je rozsah jeho působnosti, jak jsou vymezeny základní pojmy, jaká práva a povinnosti fyzických a právnických osob stanoví, jaké sankce jsou na neplnění příslušných povinností navázány či jaké kompetence orgánů veřejné moci vymezuje. Takové základní parametry by neměly být řešeny prostřednictvím pouhého odkazu. V takovém případě by totiž mohly být porušeny imperativy vyplývající z čl. 79 odst. 1 Ústavy nebo čl. 4 odst. 1 a čl. 39 Listiny základních práv a svobod. Proto se v ČR nepřipouští obsáhlejší odkazování na směrnice nahrazující vlastní transpozici.

To koreluje s (byť sporadickou) judikaturou Soudního dvora EU, viz rozsudek C-96/95, *Komise v. Německo*, ve kterém mj. Soudní dvůr k argumentaci Německa, že dané směrnice jsou tak detailní, že vnitrostátní orgány mohou uznat a jednotlivci rozpoznat rozsah svých práv přímo na základě ustanovení směrnice, uvedl (v bodě 36), že „[p]ouhá skutečnost, že článek 2 odst. 2 cizineckého zákona obsahuje obecný odkaz na právo Společenství, nezakládá transpozici směřující ke skutečné a úplné implementaci směrnic 90/364 a 90/365 provedené jasným a přesným způsobem, když obě směrnice zamýšlejí udělit práva státním příslušníkům jiných členských států. Dále, skutečnost, že německé právo výslovně bere v potaz ustanovení práva Společenství o svobodě pohybu pro určité kategorie osob jiných než těch, které pokrývají uvedené směrnice, zhoršuje potíže, se kterými se potýkají osoby spadající pod směrnice při zjišťování rozsahu svých práv.“

### 6.2.8 Odchýlení se od textu směrnice

Odchýlit se při transpozici od textu směrnice není zcela zapovězeno, takový postup má ale určité mantinely.

Odchyly nejčastěji vyplývají z vlastního textu směrnice či jiného předpisu EU; mnohé směrnice vysloveně členské státy k odchýlným úpravám opravňují.<sup>496</sup> Někdy ale odchyly vyplývají i z primárního práva<sup>497</sup> nebo judikatury Soudního dvora EU.<sup>498</sup> I mezinárodní smlouvy, které jsou součástí práva EU, mohou stanovit určité odchyly.<sup>499</sup>

Odchylyka je obvykle bezproblémově přípustná tehdy, když explicitně vyplývá z ustanovení práva EU a svým rozsahem nejde nad rámec toho, co může být touto výjimkou upraveno. V právu EU se ovšem setkáváme s případy, kdy použití odchylyky není zcela jasně v předpisech EU uvedeno, resp. použití takové výjimky vyplývá z práva EU konkludentně. V tomto smyslu je základem správné pochopení směrnice ve vztahu k preambuli a primárnímu právu (viz čl. 15 odst. 4 Metodických pokynů), popřípadě navazující judikatuře. Důležité je rovněž provedení analýzy týkající se toho, nakolik se jedná o minimální nebo maximální harmonizaci na úrovni EU, tedy zda vůbec úprava ve směrnici odchylyky umožňuje (tj. že se nejedná o úplnou harmonizaci). Často je potřeba provést takový výklad, který bude brát v potaz širší pochopení vazeb mezi jednotlivými prameny práva EU, například dvěma směrnicemi či nařízeními EU. V rámci odchýlných úprav patří mezi nejčastější jevy, které je potřeba zhodnotit, níže uvedené.

#### ***Zpřísňující transpozice a její limity s ohledem na primární právo***

Příslušnou směrnicí je vždy potřeba vnímat ve vztahu k jiným částem práva EU. V tomto ohledu je nejdůležitější správně porozumět směrnicí jakožto předpisu EU, který je sekundárním, odvozeným aktem od práva primárního. Správné pochopení směrnice však může být ozřejmeno i judikaturou Soudního dvora EU.

---

<sup>496</sup> Z poslední doby viz značné množství odchylek ve směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1023 ze dne 20. června 2019 o rámcích preventivní restrukturalizace, o oddlužení a zákazech činnosti a opatřeních ke zvýšení účinnosti postupů restrukturalizace, insolvence a oddlužení a o změně směrnice (EU) 2017/1132 (směrnice o restrukturalizaci a insolvenční).

<sup>497</sup> Například výjimka pro zaměstnávání ve veřejné správě, čl. 45 odst. 4 SFEU.

<sup>498</sup> Například rozhodnutí Soudního dvora C-52/04, *Personalrat der Feuerwehr Hamburg*, ve kterém Soudní dvůr uvedl, že činnosti vykonávané zásahovými silami takové veřejné požární služby sice spadají do působnosti směrnic z oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a pracovní doby (směrnice Rady 89/391/EHS a směrnice Rady 93/104/ES), avšak překročení limitů v nich uvedených je možné v případě výjimečných okolností takové závažnosti a rozsahu, kdy musí dočasně převážet cíl směřující k zajištění řádného fungování služeb nezbytných k ochraně takových veřejných zájmů, jakými jsou veřejný pořádek, zdraví a bezpečnost, nad cílem spočívajícím v zajištění bezpečnosti a zdraví pracovníků přidělených k zásahovým a záchranným jednotkám; nicméně, i v této výjimečné situaci musejí být v co největším možném rozsahu zachovány cíle směrnice 89/391/EHS.

<sup>499</sup> Viz dohoda o přidružení v případě rozsudku C-485/07, *Akdas*.

Ustanovení primárního práva, ze kterého směrnice vychází, je obligatorně uvedeno v preambuli směrnice, a to obvykle hned v její úvodní části. Tento právní základ směrnice přitom často odhalí, jak lze ke směrnici v obecném kontextu přistupovat: například zda je možné jít nad nebo pod její rámec, zda je možné upravit nějaké odchylky či jiné postupy v daném členském státu, tj. zda a případně jaký prostor ponechává pravomocím členských států EU.

V prvé řadě je nutné určit, zda dané oblasti, u kterých členský stát uvažuje o odlišné úpravě, nespadají do výlučné kompetence EU; pokud ano, přísluší veškerá úprava EU, a členský stát nemůže žádným způsobem danou oblast dotvářet. Mezi případy výlučných kompetencí je možné uvést společnou obchodní politiku,<sup>500</sup> oblast hospodářské soutěže v celoevropském měřítku<sup>501</sup> či oblast celní<sup>502</sup> a měnové unie.<sup>503</sup>

Pokud daná zvažovaná úprava nezasahuje do výlučných kompetencí EU, je nutné předně zvážit, jakou míru pravomocí členský stát ke své úpravě má. Jedná-li se o úpravu spadající do sdílených pravomocí (například vnitřní trh, doprava, životní prostředí), závisí manévrovací prostor členského státu na tom, nakolik EU v dané oblasti jednala a jak široce harmonizovala právo na unijní úrovni. Jedná-li se pak o sféru pouhých doplňkových (podpůrných) pravomocí EU (například kultura, vzdělávání), bude prostor pro členský stát širší než v předešlém případě, neboť zde EU nesmí harmonizovat právo členských států. Stejně tak široký prostor logicky bude mít členský stát tehdy, když se bude jednat o sféru, ve které si zachovává své pravomoci (například vojenství). I přesto ale platí, že členský stát může vykonávat své pravomoci jen v rozsahu, ve kterém nezasáhne do pravomocí EU a neporuší své závazky, a to nejčastěji v oblasti vnitřního trhu.

**Typicky je tudíž při transpozici směrnic a využívání přísnějších vnitrostátních úprav potřeba analyzovat, do jaké míry je daná směrnice směrnicí z oblasti vnitřního trhu, a nakolik tedy navazuje na volný pohyb osob, zboží služeb nebo kapitálu a plateb.**

Pro směrnice z oblasti vnitřního trhu je totiž společné to, že **vytvářejí jednotný standard právní úpravy, a pak obvykle není možné přijímat plošná přísnější opatření, resp. je nutné počítat s tím, že přísnějším opatřením je možné zatížit pouze domácí výrobky (popř. služby, činnosti, apod.). Naopak výrobky (popř. služby, činnosti) z jiných členských států EU, které splňují standard dané směrnice, není možné omezovat** (výsledkem bude tzv. obrácená diskriminace – diskriminace domácích). Přísnější národní úprava jdoucí nad rámec směrnice totiž může zabránit nebo ohrozit volný pohyb uvnitř EU pro osoby, zboží, služby nebo kapitál a platby, které ale již splňují požadavky dané směrnice

---

<sup>500</sup> Článek 206 SFEU.

<sup>501</sup> Článek 101 SFEU.

<sup>502</sup> Článek 28 SFEU.

<sup>503</sup> Článek 119 SFEU.

(srov. rozsudek Soudního dvora EU C-341/05, *Laval un Partneri Ltd*, zejména body 79 a 80). Přičemž přísnější úpravou může být i dřívější použití směrnice.

### ***Minimální nebo maximální transpozice, úplná harmonizace***

Při transpozici směrnic je poměrně často možné se setkat s případy, kdy směrnice je **minimálního charakteru**, tj. buď přímo z jejích vlastních ustanovení, nebo alespoň z preambule, vyplývá, že členský stát může stanovit podmínky či požadavky jdoucí nad rámec směrnice ve zpřísnujícím směru, tedy více podporující cíl daný směrnicí (viz např. směrnice z oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci). Pak členský stát může takové zpřísnění využít. Obdobně v případě, kdy směrnice naopak stanoví **maximální limity**, které ale mohou být nižší (např. maximální expozice vystavení určitým škodlivým látkám).

Oproti tomu některé směrnice jsou schváleny v režimu tzv. **úplné harmonizace**. Směrnice pak představuje dohodnutý rámec stanovící vyvážené rozdělení práv a povinností mezi protichůdnými stranami, což následně implikuje nemožnost členského státu jít nad rámec úpravy, kterou směrnice jednotně stanoví. Mezi směrnice schválené v režimu úplné harmonizace patří například některé směrnice z oblasti ochrany spotřebitele, které stanoví vyvážený rozsah práv a povinností mezi podnikatelem – profesionálem a spotřebitelem, jakožto slabší smluvní stranou (viz např. směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům, čl. 4 a navazující rozsudek Soudního dvora rozsudek C-421/12, *Komise v. Belgie*, bod 50; nebo čl. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/83/EU ze dne 25. října 2011 o právech spotřebitelů).

### ***Uplatnění fakultativních ustanovení, výběr z variant či využití výjimek a odchylek vyplývajících ze směrnic***

Legislativní aktivita je pak nutná i tehdy, pokud členský stát hodlá využít určité výjimky, odchylky či možnosti vyplývající ze směrnice. To ovšem neznamená, že členský stát je nucen výjimky, odchylky či fakultativní ustanovení využít (v případě variant však může jít o povinnost nějakou variantu vybrat). Podstatné je, že nejsou-li takové výjimky, odchylky či možnosti vyplývající ze směrnic promítnuty do vnitrostátního práva, nemohou pak vyvolávat účinky vůči soukromým subjektům (např. bod 51 rozsudku Soudního dvora EU C-227/09, *Accardo a další*, který se týkal odchylek v úpravě pracovní doby). Nejsou-li odchylky podle směrnice ve vnitrostátním právu dobře provedeny, nelze se jich pak vůči jednotlivcům dovolávat.

Platí tedy, že případné dovolené odchýlení se od základní myšlenky uvedené ve směrnicí či využití jiné diskrece musí mít oporu v českých právních předpisech.

## 6.3 Adaptace na nařízení

### 6.3.1 Východiska

#### **Základní pravidla pro adaptaci českého právního řádu na nařízení upravují Metodické pokyny v čl. 21.**

Nařízení jsou tzv. typickými právními akty (předpisy) EU. Podle článku 288 Smlouvy o fungování EU platí, že

*Nařízení má obecnou působnost. Je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech.*

Nařízení nejsou adresována pouze členským státům, ale všem, tedy i osobám soukromého práva, a vůči všem tudíž mohou vyvolávat zamýšlené účinky. Přímá použitelnost nařízení pak implikuje to, že nebude potřeba žádný recepční akt, tedy mechanismus převedení nařízení do vnitrostátního práva členského státu.<sup>504</sup>

Přímá použitelnost nařízení však automaticky nezpůsobuje to, že se členský stát může vždy spoléhat pouze na nařízení a očekávat, že nařízení sama vyvolají příslušné jimi předvídané účinky. Je totiž potřeba vzít v potaz, že nařízení působí v právním prostředí příslušného členského státu, a tento stát tudíž musí zajistit, že budou existovat vzájemné provazby mezi unijní a vnitrostátní rovinou, které uvedou přímo použitelné nařízení v život, a že rovněž budou eliminována taková ustanovení vnitrostátního práva, která by účinkům přímo použitelného nařízení bránila nebo je zbytečně kopírovala, a tím nepřiznávala přímo použitelným pravidlům jejich pravý charakter.

V návaznosti na nařízení tudíž členské státy běžně musejí provádět úpravy svých vnitrostátních právních řádů tak, aby s ohledem na příslušný systém v daném členském státě nařízení vyvolalo účinky, které předvídá. Některá ustanovení nařízení tak musí být v českém právním řádu dopracována, další ustanovení českého právního řádu naopak vypuštěna či jinak upravena, protože způsobují rozpor s nařízením, nebo protože nařízení zbytečně dublují, čímž zastírají pravou podstatu přímo použitelných pravidel, která mají být dodržována.

V případě ČR je tak potřeba provádět zejména následující změny českých právních předpisů:

- vypouštět ustanovení, která zakládají rozpor s nařízením, či sporná vnitrostátní ustanovení reformulovat tak, aby se nevytvářela překážka pro přímou použitelnost nařízení; vzhledem k tomu, že v poslední době často nařízení nahrazují směrnice v dané

---

<sup>504</sup> Rozsudek Soudního dvora EU 39-72, *Komise v. Itálie*, bod 17: „*Jakákoliv prováděcí ustanovení, která mohou bránit přímému účinku nařízení, a tím ohrozit jejich souběžné a jednotné použití ve Společenství, jsou v rozporu se Smlouvou.*“.

oblasti, je uvedené spojeno i s vypouštěním těch ustanovení českého právního řádu, která dříve transponovala nařízením rušené směrnice;

- dopracovávat resp. měnit český právní řád v návaznosti na nařízení tak, aby nařízení mohla vyvolávat své účinky. Mezi takovou „aktivní“ legislativní činnost typicky patří úkol:
  - stanovit působnost příslušného orgánu, který bude dohlížet a vynucovat nařízení, a případně i jeho pravomoc, nevyplývá-li dostatečně z nařízení;
  - zajistit plnou aplikaci povinností uvedených v nařízení EU, která jsou určena členskými státy nebo odkazují na vnitrostátní právo, a v případě, že nařízení EU dává členskému státu volbu při úpravě určitých právních vztahů, nebo diskreci pro možný odchylný postup, jasným způsobem stanovit, které z možných variant bude využito, resp. že se využívá odchylný postup;
  - stanovit sankce za porušení povinností vyplývajících z nařízení;
  - vytvořit provazby na nařízení tak, aby byla odstraněna nejednoznačnost a tzv. *double banking*, což se v současné době týká zejména procesních ustanovení nařízení.

### 6.3.2 Vypuštění nebo jiné úpravy příslušného ustanovení českého právního řádu tak, aby nevznikal rozpor s přímo použitelným nařízením EU

Při adaptaci českého právního řádu na nařízení je potřeba zajistit, že budou naplněny požadavky judikatury Soudního dvora EU, která za problematický a v rozporu se zásadou právní jistoty považuje stav, kdy jsou ponechána v platnosti ustanovení vnitrostátního práva neslučitelná s právem EU (přímo použitelnými nařízenými) a adresáti práv jsou tak ponecháni ve stavu nejistoty vzhledem k možnostem vyplývajícím z práva EU, které jim svědčí. Jak Soudní dvůr EU uvádí v rozsudku C-185/96, *Komise v. Řecko*, bodě 30, „ponechání v platnosti právních předpisů, i když jen formální, které, pokud by se nestaly obsoletními, by porušovaly právo Společenství, vyvolává pochybnosti o slučitelnosti se zásadou právní jistoty, pokud taková situace prohlubuje obtíže oprávněných osob při zjišťování rozsahu jejich práv.“. V návaznosti na to z uvedeného rozsudku vyplývá shrnutí, že zachování vnitrostátních právních předpisů, které jsou neslučitelné s unijním právem, a to i když členský stát jedná v souladu s tímto právem, zakládá nejednoznačný stav, jelikož ponechává ty, kterých se tyto právní předpisy týkají, ve stavu nejistoty vzhledem k možnostem vyplývajícím z unijního práva, na které se může jednotlivec spolehnout. Zachování právních předpisů, pokud se již nestaly obsoletními, které porušují unijní právo, je tak v rozporu se zásadou právní jistoty.<sup>505</sup>

---

<sup>505</sup> Dále například i rozsudek 167-73, *Komise v. Francie*. Z novější judikatury viz Spojené věci C-539/10 P a C-550/10 P, *Stichting al-Aqsa v. Rada Evropské unie a Nizozemské království v. Stichting Al-Aqsa*, bod 87.

Odstraňování rozporů se týká jak případu, kdy se tvoří vnitrostátní adaptační úprava k určitému novému nařízení, tak i případu, kdy by jakákoliv vnitrostátní úprava, jež nemá mít implementační charakter, založila rozpor se staršími platnými nařízeními. Uvedený princip nemůže překrýt ani princip přednosti práva EU před právem vnitrostátním. Přímá použitelnost nařízení a princip přednosti unijního práva před právem vnitrostátním je tak potřeba chápat jako interpretační pravidlo, které ale členský stát nezabavuje povinnosti uzpůsobit své vnitrostátní právo tak, aby zde byly bezrozporné provázané právní úpravy, jež si mezi sebou vzájemně nebudou konkurovat.

V českých podmínkách pak na základě uvedeného pravidla nejčastěji dochází k tomu, že se rozporná ustanovení vnitrostátního práva buď zcela vypustí, nebo alespoň upraví tak, že bude zajištěna provazba vnitrostátní roviny s nařízením, a k rozporu s nařízením nebude moci v legislativní rovině dojít. Taková provazba se nejčastěji provádí prostřednictvím odkazů v textu na přímo použitelný předpis EU, který stanoví určitou úpravu jinak, případně konkrétně specifikované nařízení EU, které stanoví odchýlnou úpravu.

### **6.3.3 Dopracování české právní úpravy tak, aby nařízení mohla vyvolávat své účinky**

Provedení nařízení EU může mít i podobu jeho pozitivní implementace, tj. dopracování českého právního řádu tak, aby nařízení EU mohlo bezproblémově působit v praxi. Navazuje se tak na požadavky vyplývající z judikatury Soudního dvora EU, která v různých případech požaduje, aby členské státy přijímaly nutná legislativní, regulatorní, administrativní nebo finanční opatření, která zajistí efektivní aplikaci ustanovení daného nařízení, popř. aby přijímaly implementační opatření, která stanoví účinná opatření směřující k naplnění nařízení, a to za podmínky, že nenaruší přímou použitelnost nařízení. Přijímání nutných implementačních opatření členskými státy se přitom podle judikatury Soudního dvora EU, a v návaznosti na to i čl. 21 odst. 1 Metodických pokynů, týká i případů, kdy nařízení k tomu členské státy výslovně nezmocňuje, avšak vnitrostátní doplnění nařízení je nutné z důvodu zajištění jeho řádné aplikace, výkonu a dodržování.

Takový český právní předpis, který doplní nařízení za tím účelem, aby byly vyvolány účinky, které nařízení předpokládá, a aby bylo nařízení plně aplikováno, se podle Metodických pokynů nazývá adaptačním předpisem. Adaptační předpis se pak svým charakterem podobá transpozičnímu předpisu, a proto pro něj platí kritéria obdobná transpozičnímu předpisu uvedená v čl. 20 odst. 2 Metodických pokynů. To v obecné rovině vyplývá i z judikatury Soudního dvora EU (rozsudek C-313/99, *Mulligan*).<sup>506</sup> Podle této judikatury Soudního dvora pak adaptační předpis k nařízení:

- musí být v souladu s cíli příslušné politiky, kterou nařízení provádí (tj. nesmí být rozporné s nařízením, popř. obecnými zásadami práva),

---

<sup>506</sup> Rozsudek se týkal vnitrostátní prováděcí úpravy k nařízení o odvodech v oblasti mléka.

- musí stanovit objektivní kritéria a být v souladu s obecnými principy práva EU (principem právní jistoty, ochrany legitimních očekávání, přiměřenosti, nediskriminace a respektu k lidským právům),
- má mít formu právního předpisu, dotýká-li se práv a povinností soukromých osob, a má být publikován, aby byla zajištěna informovanost soukromých osob o rozsahu jejich práv a povinností.

Aby byl adresát adaptačního předpisu srozuměn s tím, že dané doplnění českého právního řádu je potřeba aplikovat v kontextu s daným přímo použitelným nařízením, odkazuje se v adaptačním předpisu na dané prováděné nařízení. Pro způsob odkazování jsou relevantní Legislativní pravidla vlády, zejména jejich čl. 48.

Otázkou ale je, která ustanovení nařízení mají být v českém právním řádu prováděna, aby nařízení mohlo bezproblémově působit v praxi. Jednoznačné přesné kritérium pro určení těchto ustanovení není možné, protože vždy závisí na formulaci, kontextu i návaznosti konkrétního nařízení na český právní řád. Je nicméně možné vytipovat charakteristická ustanovení nařízení, která běžně další vnitrostátní provedení vyžadují, neboť jinak nemohou být bezproblémově aplikována v praxi.

### ***Vyjasnění, kdo bude příslušným orgánem členského státu***

V první řadě je potřeba jasně stanovit, který orgán státní správy, případně který subjekt bude nařízení provádět, dozorovat jeho dodržování a vynucovat. Nařízení totiž běžně neurčují kompetenci orgánů v daném členském státě, to je vnitrostátní záležitostí. Nařízení proto obsahují nejčastěji formulace „*příslušný orgán (členského státu)*“, objevují se však i jiné formulace, například „*orgán dozoru nad trhem*“, „*příslušný vnitrostátní orgán členského státu*“ či „*vnitrostátní kontrolní úřad*“. V některých novějších nařízeních se vyskytuje i výraz „*kontaktní místo*“. Z českého právního řádu pak musí zřetelně vyplývat, kdo takovým orgánem, úřadem či kontaktním místem je.

Uvedené pravidlo pak musí vyplývat ze zákona, čímž se plní i ústavní požadavky, které je potřeba při adaptaci českého právního řádu na nařízení EU dodržet. Implementace nařízení EU do českého právního řádu totiž musí být provedena ústavně konformním způsobem, v souladu s čl. 79 odst. 1 Ústavy, podle kterého ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem.

Proto čl. 21 odst. 4 Metodických pokynů stanoví, že „*[p]okud nařízení předpokládá výkon určité působnosti vnitrostátním orgánem a v právním řádu České republiky nemá věcně příslušný vnitrostátní orgán působnost v potřebném rozsahu stanovenou, popřípadě není takový orgán zřízen, je nutno navrhnout přímou novelu zákona nebo samostatný zákon; obdobně to platí, pokud v právním řádu České republiky není stanovena dostatečná procesní úprava*“.

### **Provedení povinností pro členské státy a odkazy na vnitrostátní právo**

V současné době nařízení obsahují značné množství ustanovení, která přenechávají přijetí určitých opatření členským státům. Uvedená ustanovení nařízení nejčastěji znějí například takto: „členské státy přijmou opatření, která zajistí, že provozovatelé přijmou opatření za účelem...“, „členské státy zavedou systém pro...“, „členské státy určí...“, „členské státy stanoví“, apod. Jedná se o ustanovení, která fakticky znějí na výsledek, kterého má být dosaženo, a podobají se tak značně směrnícím.<sup>507</sup> Pak musí být zřejmé, který orgán v českém právním prostředí bude tím, který bude přijímat opatření, stanovovat, určovat apod. příslušná opatření na základě nařízení, případně – je-li nařízení málo konkrétní – musí být zřejmé, v rámci jakých limitů se pravomoci českého správního orgánu budou pohybovat, jaká opatření budou přijímána, jaké budou charakteristiky systému, který má být členskými státy podle nařízení přijat, apod.

Dále, nařízení samo mnohdy výslovně neuvádí žádné zmocnění pro členské státy jednat konkrétním způsobem, nicméně ze znění nařízení není možné vyčíst ani to, že by existovaly konkrétní postupy či požadavky harmonizované na úrovni EU. Pak se může ukázat, že bez bližšího provedení ve vnitrostátním právu není řádná aplikace nařízení EU možná a že dopracování na národní úrovni je nutné, i když jej nařízení EU výslovně nepožaduje.<sup>508</sup>

Obdobně závěry o jasném právním rámci se použijí i tehdy, pokud nařízení odkazuje na vnitrostátní právo. Pak musí být české právní předpisy nastaveny tak, aby byla zajištěna bezproblémová aplikace nařízení.<sup>509</sup>

---

<sup>507</sup> Jedná se o značně problematický přístup, který je často způsoben praktickými důvody. Bývá důsledkem snahy dosáhnout (nekonkrétního) konsensu při vyjednávání o nové právní úpravě na úrovni EU.

<sup>508</sup> Srov. rovněž rozsudek Soudního dvora EU C-541/16, *Komise v. Dánsko*:

28. *Je nesporné, že členské státy mohou přijmout prováděcí opatření k nařízení, pokud tím nenaruší jeho přímou použitelnost, nezastřou jeho povahu unijního práva a upřesní-li prostor pro uvážení, který jim toto nařízení svěřuje, za podmínky, že nepřekročí meze stanovené ustanoveními tohoto nařízení (rozsudek ze dne 21. prosince 2011, Danske Svineproducenter, C-316/10).*
31. *Jak nicméně vyplývá z bodu 28 tohoto rozsudku a jak uvedl generální advokát v bodě 41 svého stanoviska, členské státy mohou přijmout vnitrostátní prováděcí opatření k nařízení i tehdy, pokud je k tomu nařízení výslovně nezmocňuje.*

<sup>509</sup> Srov. rozsudek Soudního dvora EU C-367/09, *Belgisch Interventie – en Restitutiebureau*:

36. *Z čl. 2 odst. 4 nařízení č. 2988/95 dále vyplývá, že s výhradou existující právní úpravy Unie se postupy pro provádění kontrol, opatření a správních sankcí stanovených touto právní úpravou řídí právem členských států.*
38. *Je totiž třeba zdůraznit, že pokud právní předpisy Unie neobsahují žádná zvláštní ustanovení, která v případě jejich porušení stanoví sankci, nebo pokud tyto předpisy stanoví, že v případě porušení práva Unie mohou být použity určité sankce, ale nestanoví taxativním způsobem sankce, které členské státy mohou uložit, čl. 4 odst. 3 SEU ukládá členským státům povinnost přijmout veškerá účinná opatření k sankcionování jednání poškozujících finanční zájmy Unie (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 21. září 1989, *Komise v. Řecko*, 68/88, *Recueil*, s. 2965, bod 23, jakož i ze dne 8. července 1999, *Nunes a de Matos*, C-186/98, *Recueil*, s. I-4883, body 12 a 14).*

### ***Využití diskrece pro členské státy***

Další ustanovení nařízení EU, která vyžadují provedení ve vnitrostátním právu, jsou ta, která stanoví určitý výběr z variant či diskreci pro členské státy. Jedná se tudíž nejčastěji o ustanovení nařízení, podle kterých členský stát může určitý požadavek, postup, institut podle práva EU zavést, není to však jeho povinností, resp. je jeho povinností „pouze“ vybrat jednu z možností. Pokud se pak členský stát rozhodne takového fakultativního ustanovení nařízení využít, nebo určí-li z možného výběru daného nařízením jednu variantu, kterou se bude řídit, musí to jasně uvést ve svém právním řádu, jak konstatoval Soudní dvůr EU.<sup>510</sup>

Přitom je potřeba zdůraznit, že nařízení v současné době obsahují značné množství fakultativních ustanovení; typicky se jedná o formulace „členský stát může“. Pokud tedy ČR hodlá takové diskrece využít, musí to vyplývat z jejího právního řádu, jinak nemůže být taková diskrece aplikovatelná.

### ***Stanovení sankcí ve vazbě na prováděné nařízení***

Další typickou legislativní povinností, která se týká adaptace českého právního řádu na nařízení EU, je úprava sankcí. Nařízení totiž běžně neuvádějí, jaké sankce (typ sankcí a jejich výši) má členský stát přijmout. Sankční aparát k tomu, aby nařízení mohlo být řádně uplatňováno v praxi, je tudíž nutné stanovit ve vnitrostátním právu. Toto stanovení sankcí se pak řídí obecnými zásadami, které vyplývají z judikatury Soudního dvora EU<sup>511</sup> a které mnohdy nařízení samo vysloveně zmiňuje. Typickou formulací je například tato formulace:

#### *Sankce*

*Členské státy stanoví sankce za porušení tohoto nařízení a přijmou veškerá opatření nezbytná k jejich uplatňování. Stanovené sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující.*

*Členské státy neprodleně oznámí takto stanovené sankce a všechny jejich následné změny Komisi.*

Najdeme však i nařízení, která žádnou zmínku o sankcích neuvádějí – časté to bývá u odvozené legislativy Evropské komise (nařízení Komise v přenesené pravomoci, prováděcích nařízení Komise).

Naopak některá nařízení dnes již konkrétněji stanoví typy i výši sankcí, tudíž limitují členské státy v jejich rozhodování o represivních opatřeních (viz čl. 83 nařízení Evropského

---

<sup>510</sup> Viz rozsudek C-528/15, *Al Chodor a další*, ze kterého vyplývá, že ustanovení nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států, které ponechává na členských státech EU volbu (diskreci) jednat určitým způsobem, musí být v případě, že dotčený členský stát EU hodlá dané volby (diskrece) využít, implementováno do vnitrostátního právního řádu obecně závazným právním předpisem. Absence výslovného ustanovení takového vnitrostátního právního předpisu má za následek neaplikovatelnost ustanovení nařízení EU, které zakládá diskreci pro členské státy.

<sup>511</sup> Rozsudky Soudního dvora EU 14/83, *von Colson*, 79/83, *Harz* – upravit sankce účinné a odrazující, ale i přiměřené; sankce za porušení práva EU rovněž nemají být méně přísné, než jsou sankce za porušení obdobných institutů čistě vnitrostátního práva (C-460/06, *Paquay*).

parlamentu a Rady (EU) 2016/679 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES, či některá nařízení z oblasti kapitálového trhu). Taková ustanovení nařízení pak nemohou být vnitrostátně změněna, resp. sankce nemohou být stanoveny odchýlně od nařízení.

Co se týče povahy sankcí, tak převažují sankce v oblasti správního trestání, byť není možné vyloučit ani trestní sankce, například v oblasti ochrany finančních zájmů EU.

Co se týče správních sankcí, úpravu jejich legislativního ztvárnění lze nalézt v materiálu Zásady tvorby právní úpravy přestupků, který byl schválen usnesením vlády ze dne 31. července 2018 č. 498 o Zásadách tvorby právní úpravy přestupků a který reaguje na změnu koncepce správního trestání.<sup>512</sup> Úprava týkající se sankcí za porušení přímo použitelných nařízení EU je obsažena v bodě 3.1.5 Zásad tvorby právní úpravy přestupků. Jeden z možných způsobů úpravy správních sankcí za neplnění povinností vyplývajících z nařízení EU stanoví rovněž Metodické pokyny v čl. 21 odst. 5.

Typické způsoby stanovení sankcí za neplnění nařízení jsou tedy následující:

- 1) způsob podle čl. 21 odst. 5 Metodických pokynů, tedy formulace genericky pojaté, zobecněné skutkové podstaty vyjadřující druh protiprávního jednání, které se doplní o odkaz na přímo použitelný předpis EU s využitím jeho druhového názvu, jež je případně doplněn o poznámku pod čarou s úplným názvem tohoto předpisu EU, tedy bez odkazu na příslušný článek nařízení v textu zákona,
- 2) způsob podle Zásad tvorby právní úpravy přestupků, tj. formulace skutkové podstaty prostřednictvím odkazu na konkrétní ustanovení nařízení s označením tohoto nařízení přímo v textu zákona; skutková podstata má být opatřena hlavními znaky protiprávního jednání,
- 3) jen ve výjimečných případech, jak rovněž připouští Zásady tvorby právní úpravy přestupků, formulací protiprávního jednání pomocí pouhého odkazu na celý přímo použitelný předpis EU anebo pomocí obecného odkazu na množinu přímo použitelných předpisů EU v určité druhově vymezené oblasti. Uvedené, vzhledem ke svému omezenému použití, připadá v úvahu u tzv. zbytkové skutkové podstaty, jejímž cílem je podchytit zbývající skutky nezahrnuté výslovně v jiných sankčních ustanoveních. Výjimečné použití této metody vyplývá z toho, že může narážet na princip legality trestů, a to zejména tam, kde jsou nařízení velmi rozsáhlá a jejich formulace poměrně vágní. Zbytková skutková podstata pak může být využita pouze tehdy, když jsou již všechny hlavní skutky vyplývající z nařízení výslovně sankčně pokryty jinými ustanoveními – zbytková skutková podstata pak tedy slouží pouze pro pokrytí případů, které jsou například z důvodu své podrobnosti či marginálního charakteru obtížně podchytitelné jinak.

---

<sup>512</sup> Srov. materiály dostupné na <https://mv.gov.cz/clanek/zakon-o-odpovednosti-za-prestupky-a-rizeni-onych-ucinny-od-1-7-2017.aspx>.

### **Odkazy na nařízení zajišťující vzájemnou provázanost s instituty vnitrostátního práva**

Nejobtížnějším úkolem pro adaptaci českého právního řádu na nařízení EU je zajistit, že úprava v právu EU (přímo použitelném nařízení) a vnitrostátním právu na sebe bude vzájemně navazovat a tvořit logický celek. S tímto úskalím je možné se setkat zejména dnes se vzrůstajícím počtem velmi obsáhlých nařízení EU, která zasahují i do procesu a kontroly, jež mají být ve vnitrostátním právu v návaznosti na nařízení EU vykonávána, resp. v případech, kdy nařízení EU fakticky vyžaduje vytvoření určitého vnitrostátního systému v rámci nařízením povolených výjimek. Pak obvykle nezbude nic jiného, než poměrně podrobně určité instituty vnitrostátního práva dopracovat či upravit, aby bylo možné využít postupů, která nařízení v určitém rámci umožňují nebo jejichž použití předpokládají. Takové adaptační úpravy jsou obvykle poměrně rozsáhlé.

Příkladem je možné uvést novelizační úpravu v zákoně o zpracování osobních údajů, která je doprovodnou novelou návrhu novely zákona o Policii ČR (sněmovní tisk 807/0, Poslanecká sněmovna, 9. volební období)<sup>513</sup>. Uvedená změna zákona o zpracování osobních údajů navazuje na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1689 ze dne 13. června 2024, kterým se stanoví harmonizovaná pravidla pro umělou inteligenci a mění nařízení (ES) č. 300/2008, (EU) č. 167/2013, (EU) č. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 a (EU) 2019/2144 a směrnice 2014/90/EU, (EU) 2016/797 a (EU) 2020/1828 (akt o umělé inteligenci). Návrh je stále v legislativním procesu (t.č. doporučen prezidentovi k podepsání).

Nebo je možné poukázat např. na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1143/2014 o prevenci a regulaci zavlečení či vysazování a šíření invazních nepůvodních druhů, které bylo v oblasti povolování adaptováno mj. do zákona o ochraně přírody a krajiny (viz § 13d odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, resp. celá hlava druhá tohoto zákona).

### **6.3.4 Neopisování nařízení**

Nařízení jsou přímo použitelná a vyvolávají účinky *per se*. V obecné rovině není dovoleno přenášení obsahu nařízení do českého právního řádu, jak striktně vyplývá ze starší judikatury Soudního dvora EU.<sup>514</sup> Tento závěr ale není absolutní, mj. ve světle novější judikatury a i dnešní situace, kdy nařízení (zejména nařízení Komise v přenesené pravomoci) například v jednotlivostech novelizují směrnice. Přenesení nařízení EU do vnitrostátního právního řádu členského státu připustila i judikatura Soudního dvora EU v rozsudku 272/83, *Komise v. Itálie*, ze kterého vyplývá, že výjimečně je možno z důvodu přehlednosti

---

<sup>513</sup> Viz <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=246024>, část sedmá.

<sup>514</sup> Rozsudek Soudního dvora EU 34-73, *Variola* z roku 1973 uvádí, že přímá aplikovatelnost nařízení znamená, že vstup v platnost a aplikace ve prospěch nebo neprospěch soukromých osob zásadně nezávisí na jakýchkoli recepčních opatřeních ve vnitrostátním právu a že ustanovení vnitrostátního práva kopírující obsah přímo aplikovatelného pravidla komunitárního (unijního) práva nemohou v žádném případě ovlivnit přímou aplikovatelnost.

a srozumitelnosti vnitrostátního práva tento přístup umožnit. Mělo by se ale vždy jednat o odůvodněné řešení, které je potřebné, protože jinak by bylo nutné provádět kombinaci různých ustanovení na unijní, vnitrostátní a případně i regionální úrovni, která by bez přenesení části obsahu nařízení EU do vnitrostátního práva způsobila pro adresáty práv obtížně srozumitelnou právní úpravu.

## 6.4 Implementace rozhodnutí

### 6.4.1 Východiska

Rozhodnutí jsou dalšími tzv. typickými právními akty (předpisy) EU. Podle článku 288 Smlouvy o fungování EU platí, že

*Rozhodnutí je závazné v celém rozsahu. Pokud jsou v rozhodnutí uvedeni ti, jimž je určeno, je závazné pouze pro ně.*

**Základní pravidla pro adaptaci českého právního řádu na nařízení upravují Metodické pokyny v čl. 24 odst. 1.** Toto ustanovení Metodických pokynů směřuje na rozhodnutí podle článku 288 SFEU, která jsou důležitá pro účely implementace, tedy převážně taková rozhodnutí, jež mají charakter právního předpisu.

Z definice rozhodnutí v článku 288 SFEU se zdá, že SFEU spíše charakterizuje rozhodnutí jako individuální správní akty. Ve skutečnosti však rozhodnutí mají hybridní charakter. V některých případech se chovají jako individuální správní akty (např. při rozhodování Evropské komise v oblasti veřejných podpor), jindy jsou ale právním předpisem. Hybridní charakter je dán i tím, že rozhodnutí někdy připomínají směrnice, jindy naopak nařízení. S tím se pak pojí i způsob jejich implementace do českého právního řádu – transpozice, nebo adaptace. Je-li tudíž rozhodnutí nebo jeho ucelená část podobné směrnici, mělo by být do českého právního řádu převedeno metodou transpozice. Naopak připomíná-li nařízení, lze využít metodu adaptace.

Základní otázkou tudíž je, jak rozpoznat, zda je rozhodnutí svým charakterem podobné spíše směrnici, či nařízení.

### 6.4.2 Metody implementace rozhodnutí

#### *Rozhodnutí obdobná směrnicím*

Podobnost rozhodnutí se směrnicemi nastává tehdy, pokud rozhodnutí směřuje k úpravě práv a povinností fyzických a právnických osob, resp. stanoví obecné cíle členských států, které ale bude třeba naplnit skrze jednání těchto osob, avšak podle závěrečných ustanovení je určeno pouze členskému státu (členským státům). Poměrně často to bývá tehdy, když rozhodnutí provádí, mění či doplňuje určitou směrnicí, nemusí to ale být pravidlem.

V tomto případě by rozhodnutí, nebo alespoň ta jeho část připomínající směrnici, mělo být implementováno obdobně jako směrnice, tj. fakticky promítnuto do českého práva (metoda transpozice). V opačném případě by totiž nastalo to, že rozhodnutí určené členskému státu by nebylo možné přímo vztáhnout na osoby soukromého práva (rozhodnutí není přímo použitelné ze své definice), tudíž by vůči nim nemohlo vyvolávat účinky. Takový závěr vyplývá z rozsudků 9-70, *Franz Grad*, C-156/91, *Hansa Fleisch* nebo C-584/18, *D. Z. v. Blue Air – Airline Management Solutions SRL*.

### **Rozhodnutí obdobná nařízením**

Naopak podobnost rozhodnutí s nařízením nastává tehdy, když rozhodnutí, s ohledem na svůj obsah a omezený rozsah toho, komu je určeno, může vyvolat účinky samo o sobě, a může tedy být přímo použitelné. Nejčastěji se jedná o taková rozhodnutí, která stanoví povinnost přímo členskému státu, jenž má určité úkoly provádět prostřednictvím svých orgánů. Nejedná se tudíž o případ, kdy je rozhodnutí určeno členskému státu (členskými státy) a zároveň fakticky zakládá povinnosti pro osoby soukromého práva. Jde typicky o případy, kdy rozhodnutí vyžaduje pouze určitý postup státu a jeho orgánů bez přímých obecně závazných externích účinků na soukromé osoby.

V takových případech se pak na rozhodnutí nebo jeho část pohlíží obdobně jako na nařízení a lze využít metodu adaptace. Obvykle pak postačí na takové rozhodnutí pouze odkázat podobně jako na nařízení. Nelze ale vyloučit, že i takové rozhodnutí bude vyžadovat, obdobně jako v případě implementace nařízení, vnitrostátní legislativní úpravy zejména v kompetenční rovině (co bude který orgán dělat), a že bude vyvolávat i potřebu značných faktických činností (implementace ve faktické rovině) na úrovni členského státu.

## **6.5 Implementace primárního práva**

### **6.5.1 Východiska**

Primární právo ve formě zakládacích smluv (tedy SEU, SFEU, Euratom; všechny smlouvy včetně příslušných protokolů, příloh a prohlášení, a obdobně i smlouvy o přistoupení)<sup>515</sup> obsahuje širokou škálu různě zaměřených ustanovení. Vymezuje základní zásady (např. loajalita, subsidiarita, proporcionalita, cíle EU, ochrana národní identity), strukturu a pravomoci institucionálního rámce EU, pravidla fungování vnitřního trhu včetně hospodářské soutěže a v neposlední řadě základy jednotlivých politik EU.

Na druhou stranu, vzhledem k povaze primárního práva málokdy vzniká potřeba přímé implementace jeho ustanovení do vnitrostátních právních řádů členských států (implementace v pozitivním smyslu). Jinak vyjádřeno, na rozdíl od většiny ustanovení sekundárního práva (zejména směrnic) nebude v praktické rovině obvyklé, aby orgány

---

<sup>515</sup> Viz čl. 2 odst. 1 písm. c) Metodických pokynů.

členského státu musely vykazovat provedení nějakého konkrétního ustanovení primárního práva. Ta jsou totiž většinou prováděna až následně, při implementaci konkrétního předpisu sekundárního práva EU (zejména směrnice), který dané ustanovení primárního práva uvádí v život. Při implementaci primárního práva je zásadní zejména její negativní rozměr, tj. odstraňování rozporů mezi vnitrostátním právem a primárním právem EU, potažmo nevytváření rozporů nových (implementace v negativním smyslu).

**Základní pravidla pro implementaci primárního práva upravují Metodické pokyny v čl. 19.**

## 6.5.2 Pravidla vnitřního trhu

Odstraňování rozporů s primárním právem se zaměřuje zejména na bezproblémové fungování tzv. **4 základních svobod, tedy volného pohybu zboží, služeb, osob a kapitálu (a plateb)**. Tyto svobody tvoří vnitřní trh, tedy prostor bez vnitřních hranic,<sup>516</sup> a spolu s pravidly hospodářské soutěže a jednotlivými politikami EU, resp. zejména ustanoveními s tzv. přímým účinkem, tvoří základ pravidel EU.

Uvedené základní svobody vnitřního trhu jsou principiálního charakteru a mají přímý účinek. To způsobuje, že se jich mohou přímo dovolávat i jednotlivci (osoby soukromého práva).<sup>517</sup> **Proto je důležité, aby vnitrostátní právo zajišťovalo bezproblémové přímé působení těchto svobod a nenastavilo vnitrostátní pravidla tak, že by jejich uplatňování v praxi bylo obtížné.**

### 6.5.2.1 Základní charakteristika čtyř základních svobod vnitřního trhu

Předně je třeba porozumět tomu, co která svoboda vnitřního trhu zajišťuje, resp. co zakazuje. Pro správné pochopení těchto pravidel je třeba osvojit si jak příslušná ustanovení primárního práva, zejména SFEU, tak i navazující základní judikaturu Soudního dvora EU.

#### 6.5.2.1.1 Volný pohyb zboží a jeho omezení (články 28-37 SFEU)

Hlavním cílem této základní svobody vnitřního trhu je zajistit, aby výrobek uvedený na trh v jednom členském státě EU mohl být bez jakýchkoliv překážek uveden na trh v jiném členském státě EU.<sup>518</sup> **Uvedené překážky se projevují prostřednictvím dovozních**

---

<sup>516</sup> Čl. 26 odst. 2 SFEU.

<sup>517</sup> A to většinou i v horizontální rovině, tedy jednotlivec (osoba soukromého práva) vůči jinému jednotlivci (osobě soukromého práva). Nicméně pouze ve vertikální rovině, tedy ve vztahu jednotlivce (osoba soukromého práva) – stát působí zákaz cel a kvantitativních omezení nebo zákaz daňové diskriminace (srov. např. rozsudky 26-62, *Van Gend en Loos* či 57-65, *Alfons Lütticke*).

<sup>518</sup> K naplnění této povinnosti napomáhá též systém tzv. technických notifikací podle směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1535 ze dne 9. září 2015 o postupu při poskytování informací v oblasti technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti, podle které, zjednodušeně řečeno, musí

**a vývozních cel mezi členskými státy EU a opatření s účinkem rovnocenným clům (článek 30 SFEU),<sup>519</sup> či prostřednictvím množstevních omezení dovozu/vývozu a opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením dovozu/vývozu (články 34 a 35 SFEU). Tyto překážky či opatření jsou zakázány a neměly by se tudíž v právním řádu členského státu EU vyskytovat, až na výjimky, resp. přípustná omezení (viz níže).**

Dále, inherentní součástí volného pohybu zboží je **princip vzájemného uznávání** výrobků z jiných členských států EU.<sup>520</sup> Tento princip vyjadřuje myšlenku, že zboží (výrobek), který je na trhu jednoho členského státu EU, nemůže představovat problém pro trhy jiných členských států EU, pokud cílový (hostitelský) členský stát neprokáže dostatečně silný důvod, proč by měl mít právo uplatňovat svá přísnější pravidla vylučující to, co je přijatelné jinde v EU. I tomuto principu mají právní předpisy odpovídat a v některých případech má tato zásada i konkrétní odraz (např. § 13b zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky; § 11a zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích).<sup>521</sup>

**Určité výjimky či omezení z uvedených zákazů jsou tedy připuštěny;** jinými slovy, volný trh bez jakýchkoli překážek pohybu zboží mezi členskými státy EU může být právem členského státu omezen. Omezení musejí být předně založena **na důvodech uvedených přímo v primárním právu v článku 36 SFEU;** důvody ospravedlňujícími nerovné zacházení tedy může být např. veřejný pořádek, veřejná bezpečnost, ochrana zdraví a života lidí a zvířat, ochrana rostlin, či ochrana národního kulturního pokladu.

Další důvody ospravedlňující výjimky ze zákazů překážek volného pohybu zboží mohou **vyplývat z judikatury Soudního dvora EU týkající se tzv. kategoričkových požadavků.**<sup>522</sup> Takto byl judikaturou doplněn např. důvod spočívající v ochraně životního prostředí.<sup>523</sup>

Uplatnění výjimek či omezení z příslušných zákazů jsou ale vázána ještě na **další kritéria vymezená judikaturou Soudního dvora EU, jako je přiměřenost.** K těmto dalším

---

být nový na úrovni EU neharmonizovaný požadavek zaváděný členským státem EU, který by mohl být způsobilý omezit volný pohyb zboží, oznámen Evropské komisi a jiným členským státům EU, a vyčkat na jejich vyjádření.

<sup>519</sup> K zakazu těchto překážek v oblasti volného pohybu zboží je pro úplnost nutné přibrat ještě ustanovení SFEU týkající se diskriminačního zdanění – viz článek 110 SFEU: „Členské státy nepodrobí přímo ani nepřímo výrobky jiných členských států jakémukoli vyššímu vnitrostátnímu zdanění než je to, jemuž jsou přímo nebo nepřímo podrobena podobné výrobky domácí. Členské státy nepodrobí dále výrobky jiných členských států vnitrostátnímu zdanění, které by poskytovalo nepřímou ochranu jiným výrobkům.“

<sup>520</sup> Srov. např. rozsudky C-110/05, *Komise v. Itálie*, bod 33; C-333/08, *Evropská komise v. Francie*.

<sup>521</sup> Určitou obdobu principu vzájemného uznávání je možné najít, s příslušnými specifiky, i u jiných základních svobod vnitřního trhu: pro volný pohyb služeb např. rozsudek 279/80, *Webb*; pro volný pohyb osob např. rozsudek C-340/89, *Vlassopoulou*; pro volný pohyb kapitálu např. rozsudek C-279/00, *Komise v Itálie*.

<sup>522</sup> Srov. rozsudky 8-74, *Dassonville*; 120/78, *Cassis de Dijon*; C-267/91 a C-268/91, *Keck*; C-112/00, *Schmidberger*, apod.

<sup>523</sup> Z poslední doby např. rozsudek C-147/21 *CIHEF*, bod 51.

kritériím viz dále koncept tzv. přímé a nepřímé diskriminace a nediskriminačních opatření omezujících volný pohyb.

Příklad:

Z hlediska volného pohybu zboží byla problematická novela zákona o potravinách z roku 2021, která pro prodejny s prodejní plochou nad 400 m<sup>2</sup> požadovala povinné zastoupení českých potravin, tedy potravin vyrobených v České republice. Novela byla schválena bez uvedeného problematického požadavku.

### 6.5.2.1.2 Volný pohyb osob a jeho omezení (články 45-55 SFEU)

V rámci svobody volného pohybu osob je třeba rozlišovat úpravu vztahující se na tzv. pracovníky, a úpravu týkající se svobody usazování.

**V případě tzv. pracovníků (články 45-48 SFEU)**, tj. občanů EU, kteří skutečně vykonávají výdělečnou činnost v závislém vztahu, která není čistě doplňková nebo okrajová,<sup>524</sup> se svoboda volného pohybu osob (pracovníků) projevuje tak, že tito nesmí být znevýhodněni v jiném členském státě EU v porovnání s domácími pracovníky.

**Svoboda usazování (články 49-55 SFEU) se pak vztahuje na fyzické osoby – podnikatele** (osoby samostatně výdělečně činné vykládané v širokém slova smyslu), kteří jsou občany EU, a **právníkové osoby** založené podle práva některého členského státu, které mají sídlo, ústřední správu nebo hlavní místo podnikání v některém členském státě EU. Projevem svobody usazování je to, že příslušná hospodářská činnost těchto osob, jež má trvalý, resp. dlouhodobý základ,<sup>525</sup> nesmí být omezena překážkami a že tedy uvedeným osobám musí být umožněno vykonávat danou činnost i v jiném členském státě EU, například prostřednictvím pobočky.

Subjekty využívající práva usazování tedy nesmí být znevýhodněny oproti v daném členském státě usazeným (domácím) konkurentům.

**I z této svobody jsou připuštěny výjimky, resp. omezení.**

**V případě volného pohybu pracovníků** je třeba předně zmínit **výjimky připuštěné primárním právem** v čl. 45 odst. 3 a 4 SFEU. Takovými výjimkami – důvody ospravedlňujícími nerovné zacházení – je veřejný pořádek, veřejná bezpečnost nebo ochrana zdraví. Výjimky jsou připuštěny i v případě velmi restriktivně pojímaného zaměstnání ve veřejné správě.

---

<sup>524</sup> Srov. rozsudky 53/81, *Levin*; C-357/89, *Raulin*; C-85/96, *Sala*.

<sup>525</sup> Výkon hospodářské činnosti na trvalém či dlouhodobém základě, jakožto znaku usazení, v kontrastu s dočasným nebo ojedinělým výkonem hospodářské činnosti v rámci volného pohybu služeb, je třeba posuzovat *ad hoc*, s ohledem zejména na dobu trvání, četnost, pravidelnost a nepřetržitost výkonu činnosti na území České republiky.

V **případě svobody usazování jsou výjimky připuštěné primárním právem** vymezeny v člancích 51 a 52 SFEU. Důvody ospravedlňujícími nerovné zacházení jsou činnosti spjaté s výkonem veřejné moci v daném členském státě nebo důvody veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti či ochrany zdraví.

I v případě této svobody platí, že **další možnosti odůvodnění (ospravedlnění) svobody volného pohybu osob vyplývají z judikatury Soudního dvora EU**. A i zde je podstatné, že vedle vymezených legitimních důvodů musejí být pro ospravedlnění výjimky naplněna i další **kritéria vymezená judikaturou Soudního dvora EU**, jako je **přiměřenost**. K tomu viz dále koncept tzv. přímé a nepřímé diskriminace a nediskriminačních opatření omezující volný pohyb.

Pro úplnost je třeba dodat, že v nedávné době byla zřetelná snaha o kodifikaci části pravidel v oblasti volného pohybu osob a služeb prostřednictvím sekundárního práva EU, a to prostřednictvím směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu či směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, nicméně tyto počiny nikdy nebyly komplexní a zdaleka tak nepokryly všechny důležité aspekty, které primární právo (a na něj navazující judikatura Soudního dvora EU) upravuje. Na druhou stranu zejména v případě směrnice 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu je patrný odklon, resp. posuny od judikaturou Soudního dvora EU vymezených závěrů ke svobodám volného pohybu, a to např. v tom smyslu, že tento sekundární předpis EU (kupř. v případě úpravy tzv. povolovacích režimů) nevyžaduje přeshraniční prvek, tedy použije se i na čistě vnitrostátní situace, kdy veškeré relevantní prvky se nacházejí pouze uvnitř jednoho členského státu.<sup>526</sup>

Příklady:

Z hlediska **volného pohybu pracovníků** představuje hájitelnou přímou diskriminaci například ustanovení § 60 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, které vyžaduje, aby soudcem nebo přísedícím byl pouze státní občan České republiky.

Z hlediska **práva usazování** byla naopak jako problematická shledána podmínka, která se dříve objevovala v zákoně č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád). § 7 odst. 1 tohoto zákona dříve uváděl, že *notářem může být jmenován státní občan České republiky, který...* Podmínka českého státního občanství notářů byla v řízení před Soudním dvorem EU C-575/16, *Komise v. Česká republika*, uznána za diskriminační a v rozporu s článkem 51 SFEU. Na základě výsledku uvedeného řízení bylo ustanovení § 7 odst. 1 notářského řádu změněno tak, aby nebyli diskriminováni státní příslušníci jiných členských států EU (a obdobně i EHP a Švýcarska). Podle dnes platného znění notářem může být jmenován státní občan členského státu Evropské unie, jiného státu tvořícího Evropský hospodářský prostor nebo Švýcarské konfederace.

---

<sup>526</sup> Směrnice tak na jedné straně stanoví taxativní seznamy přímo zakázaných nebo potenciálně problematických požadavků v právu členských států EU, jež byly jako problematické z hlediska volného pohybu identifikovány judikaturou Soudního dvora EU, na straně druhé právní režim směrnice nestaví, na rozdíl od judikatury, na vyhodnocování, která z potenciálně dotčených základních svobod vnitřního trhu je převažující, a na předpokladu existence přeshraničního prvku. Srov. rozsudek C-360/15, X, body 98-110.

### 6.5.2.1.3 Volný pohyb služeb a jeho omezení (články 56-62 SFEU)

Hlavním cílem této základní svobody vnitřního trhu je zajistit, že **fyzické osoby – podnikatelé** (osoby samostatně výdělečně činné vykládané v širokém slova smyslu), kteří jsou občany EU, a **právnícké osoby** založené podle práva některého členského státu, které mají sídlo, ústřední správu nebo hlavní místo podnikání v jednom členském státě EU (tedy již legálně vykonávající tuto činnost v jiném členském státě EU), budou moci **dočasně nebo příležitostně vykonávat hospodářskou činnost bez zbytečných překážek i na území jiného členského státu EU**.<sup>527</sup> Klasicky jde o případ, kdy **přeshraniční prvek plní samotný poskytovatel služby**, který překračuje hranice svého (domovského) členského státu EU do jiného (hostitelského) státu EU, například stavební firma orientovaná na domácí trh se zaváže v rámci jednorázového projektu postavit dům v jiném členském státě EU. Postupně se ale hranice volného pohybu služeb rozšířily, a tak je dnes cílem volného pohybu služeb umožnit to, aby **poskytovatelé usazení v jednom (domovském) členském státě EU mohli vykonávat hospodářskou činnost ve prospěch příjemců usazených v jiném (hostitelském) členském státě EU**. **Přes hranice** se tak nemusí pohybovat pouze samotný poskytovatel služby, ale i **sama služba** (například v případě internetového sázení), nebo i **příjemce služby** (například pacient podstupující lékařský zákrok v jiném členském státě EU). Volný pohyb služeb tak má charakter „zbytkové“ svobody a pokrývá hospodářské činnosti již nepokryté jinými svobodami vnitřního trhu.

**I z této svobody jsou připuštěny výjimky, resp. omezení, v první řadě ty, které na úrovni primárního práva** odpovídají těm u svobody usazování (článek 62 SFEU – důvody ospravedlňujícími nerovné zacházení mohou tedy i v tomto případě být činnosti spjaté s výkonem veřejné moci v daném členském státě, nebo důvody veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti či ochrany zdraví).

A rovněž v tomto případě platí, že **další možnosti odůvodnění (ospravedlnění) omezení volného pohybu služeb vyplývají z judikatury Soudního dvora EU**. I zde je podstatné, že vedle vymezených legitimních důvodů musejí být pro ospravedlnění výjimky naplněna i další **kritéria vymezená judikaturou Soudního dvora EU**, jako je **přiměřenost**. K tomu viz dále koncept tzv. přímé a nepřímé diskriminace a nediskriminačních opatření omezující volný pohyb.

I k této svobodě se váže snaha Evropské unie o kodifikaci části pravidel prostřednictvím sekundárního práva EU, konkrétně pravidel vyplývajících z judikatury Soudního dvora EU, jež se týká práva usazování a volného pohybu služeb – viz směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (k ní alespoň rámcově pojednání u svobody usazování).

Příklad:

Dnes již neplatný zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, který byl zrušen zákonem č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, v § 1 odst. 7 stanovil, že „[p]rovozovatelem

---

<sup>527</sup> Srov. rozsudky C-55/94, *Gebhard*; C-215/01, *Schnitzer*; či C-43/93, *Vander Elst*.

*loterie nebo jiné podobné hry může být jen právnická osoba se sídlem na území České republiky, které oprávněný orgán vydal povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry“.* Bez sídla na území ČR tehdy nebylo možné provozovat ani online formu sázení, což fakticky znemožňovalo volný pohyb služeb v této oblasti i v případech, kdy škodlivost takové aktivity byla minimální.

#### **6.5.2.1.4 Volný pohyb kapitálu a plateb a jejich omezení (články 63-66 SFEU)**

Cílem této základní svobody vnitřního trhu je **zakázat veškerá omezení** týkající se pohybu kapitálu a plateb mezi členskými státy<sup>528</sup> **i členskými státy a třetími zeměmi.**<sup>529</sup>

Kladení překážek volnému pohybu kapitálu a plateb tedy není dovoleno, avšak i v tomto případě jsou **připuštěny výjimky, resp. omezení.**

**Na úrovni primárního práva tyto výjimky vymezuje články 65 SFEU;** je připuštěno uplatňovat daňová omezení, která mohou rozlišovat mezi daňovými poplatníky podle místa bydliště nebo podle místa, kde je kapitál investován, resp. mohou být činěna nezbytná opatření odůvodněná veřejným pořádkem nebo veřejnou bezpečností. Tato opatření ale nesmí představovat ani prostředek svévolné diskriminace, ani zastřené omezování volného pohybu kapitálu a plateb.

I v tomto případě platí, že **další možnosti odůvodnění (ospravedlnění) svobody volného pohybu kapitálu a plateb vyplývají z judikatury Soudního dvora EU.** A i zde je podstatné, že vedle vymezených legitimních důvodů musejí být pro ospravedlnění výjimky naplněna i další **kritéria vymezená judikaturou Soudního dvora EU,** jako je **přiměřenost.** K tomu viz dále koncept tzv. přímé a nepřímé diskriminace a nediskriminačních opatření omezující volný pohyb.

##### Příklad:

Problematická byla některá ustanovení dnes již zrušeného zákona č. 219/1995 Sb., devizový zákon, která nad rámec vyjednaných výjimek mezi Českou republikou a Evropskými společenstvími při vstupu ČR do EU omezovala přístup občanů jiných členských států EU k majetku na území ČR.

#### **6.5.2.2 Koncept přímé a nepřímé diskriminace na základě státní příslušnosti a nediskriminační opatření omezující volný pohyb**

Zajištění čtyř základních svobod, a zejména svobody volného pohybu osob, služeb a kapitálu (volný pohyb zboží, jakožto nejstarší svoboda, má vzhledem ke svému pojetí zákazu cel a kvantitativních omezení a opatření s rovnocenným účinkem určitá specifika),

---

<sup>528</sup> Srov. rozsudky C-222/97, *Trummer et Mayer*; 163/94, *Sanz de Lera*; C-98/01, *Komise v. Spojené království* či C-213/04, *Burtscher*.

<sup>529</sup> Viz rozsudek C-124/95, *HM Treasury and Bank of England*.

je hodnoceno prostřednictvím konceptu přímé a nepřímé diskriminace na základě státní příslušnosti a nediskriminačních opatření omezujících volný pohyb.<sup>530</sup>

#### 6.5.2.2.1 Přímá diskriminace a její ospravedlnění

**Přímou diskriminaci** představují situace, opatření, požadavky či podmínky daného členského státu EU, které

- pro občana EU či právnickou osobu z jiného členského státu EU (v návaznosti na volný pohyb osob nebo služeb),
- pro kapitál či platby pocházející z jiného členského státu EU (v návaznosti na volný pohyb kapitálu a plateb),
- případně pro zboží z jiného členského státu (v návaznosti na volný pohyb zboží)

přímo zakládá **méně výhodné zacházení** (například zákaz výkonu určité činnosti, omezení podnikání) **z důvodu státní příslušnosti** osoby (případně původu zdroje, výrobku).

**Přímou diskriminaci lze v určitých případech ospravedlnit.** Výjimky je přitom potřeba vykládat restriktivně.

Toto ospravedlnění musí mít základ v **některém důvodu (legitimním cíli) uvedeném v primárním právu** (viz výše, zejména veřejný pořádek, veřejná bezpečnost, ochrana veřejného zdraví podle typu základní svobody vnitřního trhu). **K tomu ale musí být naplněny i další požadavky, které vytvořila judikatura Soudního dvora EU, zejména požadavek proporcionality** (v širším smyslu). Přijímané opatření ospravedlňované příslušným důvodem uvedeným v primárním právu tedy musí být nejenom legitimní, ale **i vhodné** k naplnění legitimního cíle, **nezbytné** (tedy nezatěžovat více, než je nutné) **a přiměřené** (v užším smyslu, tedy nepředstavovat nepřiměřenou zátěž ve vztahu k cíli, který sleduje). Přijímané opatření, aby bylo hájitelné, musí rovněž **konzistentně směřovat k naplnění sledovaného cíle.**

Typickými podmínkami, které – když nejsou náležitě ospravedlněny ve výše uvedených mezích stanovených primárním právem a judikaturou Soudního dvora EU – představují zakázanou přímou diskriminaci, jsou podmínky, které výkon určité hospodářské činnosti podmiňují požadavkem českého státního občanství či sídla na území ČR. Může se ale jednat i třeba o požadavek minimálního kapitálu pro společnosti se sídlem v jiném členském

---

<sup>530</sup> Ve vztahu k volnému pohybu zboží, a to dovozu zboží, se projevuje odlišný vývoj judikatury, která rozlišuje mezi požadavky na výrobky (rozsudky 8-74, *Dassonville*; 120/78, *Cassis de Dijon*), požadavky na způsob prodeje (tzv. „selling arrangements“; rozsudky C-267/91 a C-268/91, *Keck*; C-71/02, *Karner*) a požadavky na použití výrobku (rozsudky C-110/05, *Komise v. Italská republika*; C-142/05, *Mickelsson a Roos*). I přes uvedené jiné pojetí ale platí, že v případě dovozu zboží se uplatní obdobné zásady, jako u jiných základních svobod vnitřního trhu (viz bod 34 uvedeného rozsudku C-110/05). Oproti tomu volněji je pojmán vývoz zboží do jiného členského státu, který se omezuje na zákaz diskriminace mezi výrobou v členském státě zaměřenou na export a výrobou v členském státě zaměřenou na domácí trh, jde tedy o nezvýhodňování domácí produkce (rozsudek 15/79, *Groenveld*).

státě EU, požadavek na zřízení účtu u české banky nebo požadavek na zakoupení českého produktu (tzv. kvóty na potraviny).

**Všechny takové požadavky, podmínky či opatření, které jsou navrhovány (případně již se nacházejí) v českých právních předpisech, je třeba buď vypustit, nebo odůvodnit tak, aby byly hájitelné z hlediska práva EU – primárního práva a judikatury Soudního dvora EU.**

#### **6.5.2.2.2 Nepřímá diskriminace a její ospravedlnění**

Pod **nepřímou diskriminaci** spadají situace, opatření, požadavky či podmínky, které sice na první pohled neznevýhodňují občany EU či právnické osoby z jiných členských států EU, ani kapitál či platby pocházející z jiného členského státu EU, případně ani zboží z jiného členského státu EU, ale při faktické realizaci daného navrhovaného opatření, podmínky či požadavku takové účinky mají, tedy **diskriminují ve svých důsledcích**.

**Nepřímou diskriminaci je oproti variantě přímé diskriminace snazší ospravedlnit.** Vyžadována je přítomnost na státní příslušnosti nezávislých **objektivních důvodů sledovaných vnitrostátním právem (tzv. naléhavé důvody obecného zájmu)**, které průběžně vyjasňuje a dotváří judikatura Soudního dvora EU (vedle důvodů již uvedených v primárním právu lze zmínit například ochranu pracovníků, stabilitu sociálního systému, ochranu životního prostředí, atd.). I zde je důležité naplnění **požadavku proporcionality** (v širším smyslu), tudíž předmětná opatření musí být i **vhodná** k naplnění sledovaného (legitimního) cíle, **nezbytná** (nezatěžovat více, než je nutné)<sup>531</sup> a **přiměřená** (v užším smyslu, tedy nepředstavovat nepřiměřenou zátěž v porovnání s cílem, kterého se má dosáhnout). I v tomto případě musí **konzistentně („soudržně a systematicky“)**<sup>532</sup> **směřovat k jejich naplnění sledovaného cíle**.

Typickou podmínkou, která – když není náležitě odůvodněna ve výše uvedeném smyslu – představuje nepřímou diskriminaci, je podmínka trvalého pobytu na území ČR. Pro cizince, a to i občana EU, je totiž nepochybně obtížnější ve srovnání s českým státním příslušníkem splnit požadavek na trvalý pobyt. Zatímco pro českého státního příslušníka má trvalý pobyt evidenční charakter (viz zákon o evidenci obyvatel), pro cizince, a to i občana EU, je třeba k jeho získání naplnit další požadavky, a musí být dodržen i časový rámec daný zákonem (občan jiného členského státu EU může získat trvalý pobyt v ČR teprve po 5 letech pobytu – viz příslušná ustanovení zákona o pobytu cizinců).

---

<sup>531</sup> Jde předně o to, aby z opatření přicházejících do úvahy byla přijata ta nejméně omezující opatření.

<sup>532</sup> Viz např. rozsudek C-169/07, *Hartlauer*, bod 55.: „Zaprvé je třeba připomenout, že vnitrostátní právní předpisy jsou vhodné k zaručení uskutečnění dovolávaného cíle pouze tehdy, pokud opravdu odpovídají snaze jej dosáhnout soudržným a systematickým způsobem.“. Půjde tedy například o to, aby v méně závažných případech nebyla přijímána tvrdší opatření, když naopak v závažnějších případech jsou používána méně omezující opatření.

Obdobně je třeba nahlížet i na kritérium bydliště,<sup>533</sup> neboť to je rovněž obvykle obtížněji splnitelné pro státní příslušníky jiných (členských) států. Obzvláště postižení pak mohou být osoby vykonávající určitou činnost pouze dočasně nebo příležitostně v rámci volného pohybu služeb, nebo přeshraniční pracovníci – tzv. pendleři, kteří na pravidelném základě dojíždějí za prací do ČR z jiného členského státu EU.

Obdobně problematický ale může být i požadavek na předchozí výkon činnosti na území ČR pro získání určitého oprávnění, znalost českého jazyka a u volného poskytování služeb požadavek na povolení, jenž odpovídá povolení pro usazené osoby (a tedy nezohledňuje dočasnou nebo příležitostnou povahu volného poskytování služeb). Rovněž v případě volného poskytování služeb jsou problematické požadavky na zaplacení pojistného nebo splnění jiné povinnosti, kterou poskytovatel služby již plní ve státě svého usazení (např. povinné členství v profesní komoře v členském státě dočasně nebo ojedinelého výkonu služby).

**Všechny takové požadavky, podmínky či opatření, které jsou navrhovány (případně již se nacházejí) v českých právních předpisech, je třeba buď vypustit, nebo ospravedlnit tak, aby byly hájitelné z hlediska práva EU – primárního práva a judikatury Soudního dvora EU.**

#### **6.5.2.2.3 Nediskriminační opatření omezující volný pohyb a jejich ospravedlnění**

Judikatura Soudního dvora EU vymezila i pojem nediskriminačních opatření omezujících volný pohyb (srov. rozsudky C-415/93, *Bosman* či C-55/94, *Gebhard*). Podle judikatury jsou tedy **zakázána i taková vnitrostátní opatření, která – přestože se aplikují bez diskriminace na základě státní příslušnosti – jsou způsobilá omezit nebo učinit méně atraktivním využití základních svobod zaručených primárním právem**. I z tohoto zákazu je možno připustit **výjimky**, a to velmi podobné, jako u nepřímé diskriminace (srov. např. rozsudek C-110/05, *Komise v. Itálie*).<sup>534</sup> V zásadě se musí jednat o **opatření nediskriminační, která budou ospravedlnitelná naléhavými důvody obecného zájmu**, a zároveň způsobilá (vhodná) k zajištění **sledovaného cíle, k jehož naplnění rovněž musí konzistentně směřovat**. Opatření rovněž musejí být **proporcionální**, tedy **nezbytná** (nepřekračující meze toho, co je k dosažení daného cíle nutné) a **přiměřená** (nepředstavovat nepřiměřenou zátěž v porovnání s cílem, kterého se má dosáhnout).

Příkladem takových opatření mohou být opatření uvedená v zákoně č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění Covid-19 (pandemický zákon), která byla následně zrušena Ústavním soudem (např. omezení činnosti obchodní nebo výrobní provozovny nebo provozu obchodního centra nebo stanovení podmínek pro jejich provoz mimořádným opatřením podle pandemického zákona). Nebo § 5 písm. e) krizového zákona (č. 240/2000 Sb.).

---

<sup>533</sup> Srov. rozsudky C-57/96, *Meints*; C-237/94, *O'Flynn*; C-137/84, *Mutsch*.

<sup>534</sup> Případ se týkal zákazu uvedeného v italském právu, aby mopedy, motocykly, motorové tříkolky a čtyřkolky mohly táhnout přípojné vozidlo; posuzován byl z hlediska naplnění tehdejšího čl. 28 Smlouvy o ES, tedy opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení dovozu.

I v tomto případě všechny takové požadavky, podmínky či opatření, které jsou navrhovány (případně již se nacházejí) v českých právních předpisech, **je třeba buď vypustit, nebo ospravedlnit** tak, aby byly hájitelné z hlediska práva EU – primárního práva a judikatury Soudního dvora EU.

### 6.5.2.3 Rozšiřování pojetí zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti

#### *Zákaz diskriminace ve vztahu k rodinným příslušníkům*

Zejména v oblasti volného pohybu osob je třeba vzít v potaz to, že obdobná práva, jaká mají občané EU (zejména jsou-li ekonomicky aktivní), se uplatní i na rodinné příslušníky občanů EU, kteří občany EU **doprovázejí nebo následují**,<sup>535</sup> resp. jsou rodinnými příslušníky pracovníků,<sup>536</sup> včetně příhraničních pracovníků – pendlerů<sup>537</sup> **vykonávajících volný pohyb osob** (a obdobně u osob samostatně výdělečně činných). Tito rodinní příslušníci tudíž mají obdobná práva jako občané EU bez ohledu na svou státní příslušnost.

Obdobně i v oblasti volného pohybu služeb – práva rodinných příslušníků fyzických osob využívajících volného pohybu služeb potvrdila judikatura Soudního dvora EU.<sup>538</sup>

#### *Zákaz diskriminace ve vztahu k ekonomicky neaktivním osobám*

V souvislosti s maastrichtskou novelizací zakládacích smluv (tedy ještě v 90. letech minulého století) došlo k výraznému posunu v chápání zásady zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti ve vztahu k tzv. ekonomicky (hospodářsky) neaktivním osobám. Zakládací smlouvy totiž původně byly aplikovány na osoby vykonávající v jiném členském státě hospodářskou činnost. Maastrichtskou smlouvou ale byly doplněny o institut občanství EU (dnes mu odpovídají články 20 a 21 SFEU). Ten, spolu s plošně znějící antidiskriminační klauzulí, jež je dnes vtělena do článku 18 SFEU,<sup>539</sup> způsobil to, že posléze začal být Soudním dvorem EU posuzován zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti v širší obecné rovině, která nezahrnuje pouze výkon hospodářské činnosti.<sup>540</sup> Pozornost proto zasluhují ve zvýšené míře i ty právní vztahy, které nedopadají pouze na osoby ekonomicky

---

<sup>535</sup> Viz čl. 2 odst. 2, čl. 3 odst. 1 a čl. 24 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.

<sup>536</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie (kodifikované znění) a např. rozsudky Soudního dvora 94/84, *Deak*; 261/83, *Castelli*; 32/75, *Christini*, C-20/12, *Giersch* nebo C-238/15, *Verruga*.

<sup>537</sup> Osoby mající bydliště v jednom členském státě EU a pracující v jiném členském státě EU.

<sup>538</sup> Srov. rozsudek C-60/00, *Carpenter*.

<sup>539</sup> Čl. 18 první pododstavec SFEU zní: „V rámci použití Smluv, aniž jsou dotčena jejich zvláštní ustanovení, je zakázána jakákoli diskriminace na základě státní příslušnosti.“

<sup>540</sup> Srov. rozsudky C-184/99, *Grzelczyk*, C-456/02, *Trojani*, C-148/02, *García Avello*; C-192/05, *K. Tas-Hagen*, nebo C-28/04, *Tod's SpA*.

(hospodářsky) aktivní a které se týkají například studentů či právnických osob nehospodářské povahy.

Příklad:

Zmínit je možné rozsudek Soudního dvora C-148/02, *Garcia Avello*, ve kterém se posuzoval případ změny jména dětí španělsko-belgického páru žijícího v Belgii. Zatímco španělská ambasáda zaregistrovala jména dětí podle španělského úzu, belgická matrice odmítla žádosti manželů o vyhovění španělskému zvyku pro tvorbu jména a zaregistrovala jména dětí podle belgického práva. Takový postup shledal Soudní dvůr EU jako diskriminační a v rozporu s primárním právem. V této věci je znatelný posun oproti rozsudku C-168/91, *Konstantinidis*, který se týkal obdobného problému, ovšem v oblasti vztahující se k výdělečné činnosti. Rozsudek *Garcia Avello* se odrazil v zákoně o matrikách.

***Zákaz diskriminace ve vztahu k vybraným třetím zemím nebo vybraným kategoriím cizinců***

Rovněž je třeba upozornit, že pravidla týkající se volného pohybu osob, zboží, služeb a kapitálu (plateb) je nutné uplatňovat i ve vztahu k některým třetím zemím. Výsadní postavení zde mají členské státy Evropského hospodářského prostoru (EHP), jimž Dohoda o Evropském hospodářském prostoru dává práva velmi obdobná členským státům EU. Obvykle je tudíž potřeba v oblasti odstraňování rozporů s primárním právem v záležitostech vnitřního trhu přistupovat obdobně zejména k občanům členských států EHP, kteří nejsou zároveň členy EU, a to i v případě činností vykonávaných ve státech EHP (Island, Lichtenštejnsko, Norsko). Takový pokyn stanoví i čl. 16 Metodických pokynů.

Značné výhody pak na základě mezinárodních dohod vyplývají i pro Švýcarsko a v případě volného pohybu zboží i pro Turecko. V období po Brexitu není možné v některých případech (oblast volného pohybu osob) pominout ani Spojené království.

Právo EU dnes navíc právo na rovné zacházení v některých případech zaručuje i specifickým skupinám občanů třetích zemí, kterým konkrétní výhody v oblasti volného pohybu osob zakládají sekundární předpisy EU. I taková ustanovení sekundárního práva EU je nutné vzít v potaz, typicky při regulaci přístupu k ekonomické činnosti (zaměstnání či podnikání) nebo při formulaci nároků na výhodu sociálního charakteru (sociální zabezpečení, přístup ke vzdělání).<sup>541</sup> K tomu viz například formulace § 1 zákona č. 18/2003 Sb., o uznávání odborné kvalifikace, nebo § 3 odst. 2 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře.

---

<sup>541</sup> Problematiku upravuje rozsáhlý soubor směrnic, z nich některé již byly novelizovány:

Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny;

Směrnice Rady 2003/109 ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajících rezidenty;

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1883 ze dne 20. října 2021 o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci a o zrušení směrnice Rady 2009/50/ES;

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní

### 6.5.3 Hospodářská soutěž, další ustanovení s přímým účinkem a ustanovení o politikách Evropské unie

Implementace primárního práva zahrnuje i **odstraňování rozporů s pravidly hospodářské soutěže**, která jsou základem pro to, aby jednotný trh mohl řádně fungovat. Jedná se o vesměs přímo účinná pravidla primárního práva, která zahrnují široký okruh záležitostí sahající od zneužití dominantního postavení a kartely po poskytování veřejných podpor, upravených v člancích 101 až 109 SFEU. Výklad a aplikace těchto ustanovení je konkretizována v celé řadě závazných předpisů sekundárního práva EU, *soft law* dokumentech či judikatuře Soudního dvora EU.

Při implementaci pravidel hospodářské soutěže je třeba předně brát v potaz široké pojetí pojmu „podnik“,<sup>542</sup> a to včetně veřejných podniků či podniků jednajících v obecném hospodářském zájmu. Platí, že veřejné podniky či podniky jednající v obecném hospodářském zájmu by měly do pravidel hospodářské soutěže zasahovat co nejméně a co nejméně ji omezovat. Mají tedy podléhat soutěžním pravidlům, pokud není prokázáno, že odchýlení se od těchto pravidel je nezbytné a přiměřené vzhledem k výkonu úkolu (poslání) tohoto podniku a životaschopných podmínek. Tomuto pojetí by tedy mělo odpovídat i české právo. Dále platí, že stát má zajistit transparentní vztahy mezi státem a veřejnými podniky.<sup>543</sup>

Při **poskytování veřejných podpor**, tedy veškerého financování směřujícího k tíži veřejných rozpočtů, které vede nebo může vést k narušení hospodářské soutěže prostřednictvím zvýhodnění určitých podniků nebo odvětví a které má dopad na obchod mezi členskými státy,<sup>544</sup> je třeba mít na paměti, že problematické může být jak poskytování

---

ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany;

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98 ze dne 13. prosince 2011 o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě;

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/36/EU ze dne 26. února 2014 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem zaměstnání jako sezónní pracovníci;

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/66/EU ze dne 15. května 2014 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí na základě převedení v rámci společnosti;

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/801 ze dne 11. května 2016 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem výzkumu, studia, stáže, dobrovolnické služby, programů výměnných pobytů žáků či vzdělávacích projektů a činnosti *au-pair*.

<sup>542</sup> Tento pojem zahrnuje jakékoli entity zabývající se hospodářskou činností nezávisle na jejich právním postavení či způsobu financování (z pravidel hospodářské soutěže tak nejsou plošně vyloučeny ani subjekty, které nejsou založeny za účelem dosažení zisku, ani různé subjekty napojené na veřejné rozpočty).

<sup>543</sup> Srov. např. rozsudek C-41/90, *Höfner* nebo C-280/00, *Altmark Trans*, a rovněž směrnice Komise 2006/111/ES ze dne 16. listopadu 2006 o zprůhlednění finančních vztahů mezi členskými státy a veřejnými podniky a o finanční průhlednosti uvnitř jednotlivých podniků (kodifikované znění).

<sup>544</sup> Čtyři základní kritéria pro posouzení, zda jde o (bez souhlasu Evropské komise) zakázanou veřejnou podporu, tedy jsou: 1. financování určité činnosti nebo subjektu státem nebo ze státních prostředků, 2. za selektivních podmínek, 3. kdy hrozí ovlivnění obchodu mezi členskými státy a 4. narušení soutěže (např. C-222/04, *Ministero dell'Economia e delle Finanze*).

veřejných podpor v pozitivním slova smyslu (přímá finanční podpora ze strany státu), tak i ve smyslu negativním (úlevy od plateb pro stát či nevymáhání těchto plateb).

Nové veřejné podpory mohou být poskytovány pouze v případě, že jsou slučitelné se společným trhem, což posuzuje Evropská komise, bez jejíhož předchozího souhlasu nesmí být taková opatření realizována (čl. 108 odst. 3 SFEU, pravidla oznamování Evropské komisi jsou pak obsažena v nařízení Rady 2015/1589 ze dne 13. července 2015, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 108 Smlouvy o fungování Evropské unie). Tomuto postupu tudíž musí (i z časového hlediska) odpovídat české právo, zejména není možné takovou podporu, byť by měla vnitrostátní právní základ, realizovat bez souhlasu Evropské komise. Výjimky však jsou připuštěny pro určité specifické případy stanovené sekundárním právem EU – viz např. nařízení Komise č. 651/2014 ze dne 17. června 2014, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem, nebo rozhodnutí Komise 2012/21/EU ze dne 20. prosince 2011 o použití čl. 106 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie na státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby udělené určitým podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu. Specifika jsou dána i pro podpory malého rozsahu (*de minimis*).<sup>545</sup>

V souvislosti s právem hospodářské soutěže je třeba rovněž připomenout, že pro určitá odvětví (zemědělství, doprava) platí zvláštní (sektorová) pravidla. Obecná pravidla se uplatňují pouze tehdy, pokud zvláštní (sektorové) předpisy EU vydané na základě ustanovení o společných politikách nestanoví jinak (články 40 či 91 SFEU).

Implementace primárního práva se zaměřuje i na „***jiná ustanovení s přímým účinkem a ustanovení o politikách Evropské unie***“ (čl. 19 odst. 1 Metodických pokynů), se kterými je rovněž třeba ve vnitrostátním právu odstraňovat rozpory. Nutnost důsledného zohlednění této povinnosti je ale – na rozdíl od základních svobod vnitřního trhu – poněkud překryta tím, že mnohé požadavky dalších ustanovení primárního práva již byly vtěleny do jednotlivých předpisů sekundárního práva EU.

Příkladmo je možné zmínit přímo účinný článek 157 SFEU zakládající zásadu rovného odměňování mezi muži a ženami, který do značné míry naplňují tzv. antidiskriminační směrnice transponované zejména do zákona č. 198/2008 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), a v nedávné době i směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/970.<sup>546</sup>

Obdobně zásada „znečišťovatel platí“ (čl. 191 odst. 2 SFEU) je dnes provedena v řadě směrnic v oblasti životního prostředí.

---

<sup>545</sup> Viz nařízení Komise (EU) 2023/2831 ze dne 13. prosince 2023 o použití článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na podporu *de minimis* a nařízení Komise (EU) 2023/2832 ze dne 13. prosince 2023 o použití článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na podporu *de minimis* udílenou podnikům poskytujícím služby obecného hospodářského zájmu.

<sup>546</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/970 ze dne 10. května 2023, kterou se posiluje uplatňování zásady stejné odměny mužů a žen za stejnou práci nebo práci stejné hodnoty prostřednictvím transparentnosti odměňování a mechanismů prosazování.

Specifickou otázkou je pak **implementace Listiny základních práv EU**. Její dopady jsou totiž limitovány tím, že členské státy jsou Listinou základních práv EU vázány, pokud uplatňují právo EU (čl. 51 odst. 1 Listiny). Soudní dvůr EU ve své judikatuře pro aplikaci Listiny vyžaduje, aby existovalo (vedle ustanovení Listiny) jiné konkrétní pravidlo práva EU, které dopadá na danou situaci, nebo konkrétní povinnost členského státu stanovená právem EU.<sup>547</sup> Do působnosti Listiny základních práv EU spadají rovněž případy, kdy členský stát při implementaci využívá prostor pro uvážení daný sekundárním právem EU<sup>548</sup> nebo kdy vnitrostátní právo upravuje přípustné omezení volného pohybu (základních svobod vnitřního trhu).<sup>549</sup> Jinými slovy, Listina základních práv EU se tak nejčastěji využije jako určitý korektiv toho, co již vyplývá z jiných ustanovení práva EU, a nejčastěji má odraz v principiálních záležitostech, jako je omezení soudního přezkumu (např. záležitosti cizineckého práva), zákaz diskriminace (např. záležitosti pracovněprávní), nebo ochrana soukromí (např. záležitosti ochrany osobních údajů).

## 6.6 Implementace judikatury

### 6.6.1 Východiska

Judikatura Soudního dvora Evropské unie tvoří pramen práva EU. Závěry Soudního dvora EU totiž pouze nevykládají právo *inter partes*, tedy mezi stranami soudního sporu, ale rovněž právo EU dotvářejí. Dopady takových rozhodnutí tedy přesahují vzájemné závazky týkající se stran sporu, a mají vliv na širokou skupinu obdobných právních vztahů nebo právních institutů, které jsou upraveny v právních rádech jednotlivých členských států. Nejedná se přitom o jednoduchou záležitost, už jenom s ohledem na množství: na stránkách Soudního dvora EU ([curia.europa.eu](http://curia.europa.eu)) je ke dni 24. dubna 2025 uvedeno, že od roku 1952 bylo vydáno 47 267 rozsudků a usnesení.

Není ani podstatné, v jakém řízení byl příslušný závěr Soudního dvora EU nalezen, zda v řízení o předběžné otázce, řízení o porušení povinnosti či jiném. Nejvyšší množství rozsudků Soudního dvora EU se ale vydává v rámci „nepřímých“ řízení o předběžné otázce, zejména tato řízení jsou tudíž zdrojem potřebných právních analýz.

Důležitost judikatury pro legislativní závazky členských států EU shrnul např. rozsudek Soudního dvora ve spojených věcech C-231/06 až C-233/06, *Jonkman*, v rámci kterého se posuzovalo i to, nakolik je členský stát povinen přizpůsobit svou právní úpravu v návaznosti na rozsudek vydaný Soudním dvorem na základě žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

---

<sup>547</sup> Srov. C-682/15, *Berlioz Investment Fund*, C-80/18 až C-83/18, *UNESA*, C-177/17 a C-178/17, *Demarchi Gino*.

<sup>548</sup> Srov. C-411/10 a C-493/10, *N.S. a další*, C-258/14, *Florescu*, C-682/15, *Berlioz Investment Fund*.

<sup>549</sup> Srov. C-390/12, *Pfleger*, C-165/14, *Rendón Marín*, C-66/18, *Komise v. Maďarsko*, C-78/18, *Komise v. Maďarsko*.

Soudní dvůr EU uvedl následující:

„37 V tomto ohledu je třeba připomenout, že na základě zásady loajální spolupráce stanovené článkem 10 Smlouvy o ES [pozn. autorky: dnešní čl. 4 odst. 3 Smlouvy o EU] jsou členské státy povinny odstranit protiprávní důsledky porušení práva Společenství [pozn. autorky: dnes Evropské unie] (rozsudek ze dne 7. ledna 2004, *Wells*, C-201/02, *Recueil*, s. I-723, bod 64 a uvedená judikatura).

38 V návaznosti na rozsudek vydaný na základě žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, ze kterého vyplývá neslučitelnost vnitrostátních právních předpisů s právem Společenství, tudíž orgánům dotčeného členského státu přísluší přijmout obecná i zvláštní opatření k zajištění dodržování práva Společenství na jeho území (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek *Wells*, body 64 a 65, jakož i rozsudek ze dne 25. března 2004, *Azienda Agricola Giorgio, Giovanni et Luciano Visentin a další*, C-495/00, *Recueil*, s. I-2993, bod 39). Uvedené orgány, byť si zachovávají výběr opatření, která je třeba přijmout, musejí zejména dbát na to, aby bylo vnitrostátní právo co nejdříve v souladu s právem Společenství a aby byla zajištěna plná účinnost práv, která procesním subjektům vyplývají z práva Společenství.“

Povinnost vyhovět judikatuře Soudního dvora je tudíž odvozována přímo z primárního práva EU, ze zásady loajální spolupráce, která je dnes vtělena do čl. 4 odst. 3 Smlouvy o EU.

## 6.6.2 Zohledňování judikatury

### ***Základní pravidlo pro implementaci judikatury upravují Metodické pokyny v čl. 18 odst. 1.***

Ustanovení používá termín „zohledňování“ judikatury. Tento právně poněkud nejistý pojem byl zvolen proto, aby byl vytvořen určitý prostor pro uvážení předkladatele českého právního předpisu ohledně relevance příslušného závěru Soudního dvora EU na posuzovaný český právní předpis. Míra podobnosti právních institutů a skutkových okolností, které se řešily v příslušném rozhodnutí Soudního dvora EU, ve vztahu k navrhovaným nebo již existujícím řešením v českých právních předpisech, totiž bývá různá, a pak je otázkou, nakolik je závěr uvedený v judikatuře skutečně objektivně použitelný na české právo. To je předmětem zhodnocení každého konkrétního případu. V obecné rovině je ale možné shrnout, že implementace judikatury předpokládá předně to, že bude ve vnitrostátním (českém) právu odstraněn rozpor s tím, co judikatura stanoví, a tam, kde je to potřeba, bude vnitrostátní (český) právní řád dopracován tak, aby požadavky judikatury byly naplněny (tedy fakticky metoda adaptace).

Zvláštní skupinu tvoří rozsudky Soudního dvora EU, kterými je Česká republika odsouzena za porušení povinnosti. Tyto rozsudky, týkají-li se nedostatečného nebo chybného provedení práva EU do českého právního řádu, vyžadují urychlenou legislativní reakci, aby se předešlo finančním sankcím za porušení práva EU. Příkladem je např. rozsudek C-575/16, *Komise v. Česká republika*, kterým byla uznána za diskriminační a v rozporu s článkem 51 SFEU podmínka státního občanství notářů v notářském řádu, nebo z poslední doby rozsudek C-808/21, *Komise v. Česká republika*, podle kterého Česká republika tím,

že občanům EU, kteří nemají státní občanství České republiky, ale mají bydliště v České republice, odepírá právo stát se členem politické strany nebo politického hnutí, nesplňuje povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 22 SFEU.

Specifikum judikatury spočívá i v tom, že zastřešuje ostatní prameny práva EU. Velmi často vykládá a dotváří jak primární, tak sekundární právo EU, ale i obecné právní zásady, a v dnešní době i práva vyplývající z Listiny základních práv EU.

Metodické pokyny proto zmiňují nejčastější případy, kdy je třeba obzvlášť pečlivě judikaturu analyzovat a náležitě implementovat, aby došlo k naplnění požadavků práva EU.

#### Příklady:

Judikatura vykládá a dotváří primární právo:

- viz výše pojednání o primárním právu, kde je průběžně judikatura Soudního dvora EU zmiňována.

Judikatura vykládá a dotváří sekundární právo:

- Je možné zmínit judikaturou Soudního dvora EU vytvořenou zásadu započítávání pracovní pohotovosti na pracovišti do pracovní doby – např. rozsudky C-303/98, *Simap* a C-151/02, *Jäger*, které vyložily směrnici Rady ze dne 12. června 1989 o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců při práci (89/391/EHS) a tehdy platnou směrnici Rady 93/104/ES ze dne 23. listopadu 1993 o některých aspektech úpravy pracovní doby, tedy dnešní směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/88/ES ze dne 4. listopadu 2003 o některých aspektech úpravy pracovní doby. Tato judikatura měla značný dopad na pojetí institutu pracovní doby v zákoníku práce a služebních předpisech.
- Dále je možné poukázat na judikaturu Soudního dvora EU týkající se tzv. technických notifikací (viz otázka č. 5), např. rozsudky C-194/94, *CIA Security International*, C-443/98, *Unilever* nebo C-20/05, *Schwibbert*. Podle této judikatury mají tzv. technické předpisy členských států podle směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1535 ze dne 9. září 2015 o postupu při poskytování informací v oblasti technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti (kodifikované znění),<sup>550</sup> které neprovádějí konkrétní požadavek předpisu EU (jedná se o tzv. neharmonizovanou sféru) a které jsou způsobilé narušit volný pohyb zboží mezi členskými státy, projít speciální notifikační procedurou stanovenou v této směrnici. Bez řádného splnění této notifikační procedury nemohou být technické předpisy členského státu vůbec účinné (aplikovatelné) vůči soukromým osobám. Potom tedy ani soukromá osoba, pro níž bude plnění technického předpisu podstatné, nemůže jeho plnění a dodržování vyžadovat vůči jiné soukromé osobě, která se tímto předpisem nehodlá dobrovolně řídit.
- Ve vztahu k nařízením, a to dnešnímu nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie (a dřívějšímu nařízení (EHS) č. 1612/68) je pak možné zmínit judikaturou vytvořený koncept tzv. sociálních výhod – např. rozsudky 207/78, *Even*, 53/81, *Levin*, 66/85, *Lawrie-Blum*, C-57/96, *Meints*, nebo C-274/96, *Bickel a Franz*. Z judikatury vyplývá, že sociálními

---

<sup>550</sup> Předchůdkyní této směrnice byla směrnice Evropského Parlamentu a Rady 98/34/ES ze dne 22. června 1998 o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů, a před ní směrnice 83/189/ES (jsou zmiňované ve starší judikatuře).

výhodami jsou „všechny výhody, které, ať jsou nebo nejsou spojeny s pracovní smlouvou, jsou obecně poskytovány národním pracovníkům zejména z důvodu jejich objektivního statutu pracovníka nebo jako důsledek pouhého bydliště na státním území, a jejichž rozšířením na pracovníky, kteří jsou státními příslušníky jiných členských států, se může usnadnit volný pohyb uvnitř Společenství.“ (rozsudek 207/78 *Even*). Z takto široké koncepce, která má značné dopady zejména do předpisů sociálního zabezpečení, vyplývá třeba i to, že sociální výhodou může být za určitých podmínek rovněž volba jednacího jazyka před soudem nebo správním orgánem (rozsudek C-274/96, *Bickel a Franz*).

Judikatura vykládá a dotváří obecné zásady právní

- Předně je možné zmínit obsáhlou judikaturu Soudního dvora EU, kterou byla vytvořena doktrína přímého účinku směrnic (rozsudky 152/84, *Marshall*, C-430/93, *van Schijndel*, C-144/04, *Mangold* nebo C-555/07, *Kücükdeveci*) a nepřímého účinku směrnic (rozsudky 14/83, *von Colson a 79/83, Harz*, C-397/01 až C-403/01, *Pfeiffer* nebo C-268/06, *Impact*). Nepřehlédnutelný je rovněž judikaturou vytvořený koncept odpovědnosti členského státu za škodu vzniklou porušením práva EU (rozsudky C-6/90 a C-9/90, *Francovich*, C-46/93 a C-48/93, *Brasserie de pecheur* nebo C-224/01, *Köbler*).

Ve vztahu k legislativě je pak vhodné zmínit i Soudním dvorem vykládanou a rozvíjenou zásadu právní jistoty, např. rozsudek C-29/14, *Komise v. Polsko*, podle kterého „aby bylo vyhověno požadavku právní jistoty, musí být ustanovení směrnice provedena s nezpochybnitelným závazným účinkem a s požadovanou specifícností, přesností a jasností... Tato zásada právní jistoty vyžaduje přiměřené zveřejnění vnitrostátních opatření přijatých podle unijní právní úpravy, aby bylo subjektům práva dotčeným takovými opatřeními umožněno rozpoznat rozsah jejich práv a povinností v konkrétní oblasti upravené unijním právem...“.

## 6.7 Zohledňování doporučení a dalších *soft law* aktů

### 6.7.1 Východiska

Posledním typickým aktem práva EU jsou doporučení a stanoviska.

Článek 288 SFEU stanoví, že

*Doporučení a stanoviska nejsou závazná.*

**Implementaci doporučení a jiných právně nezávazných aktů sekundárního práva upravují Metodické pokyny v čl. 23.**

Ustanovení článku 288 SFEU výslovně zmiňuje doporučení a stanoviska. Oblast nezávazných právních aktů (předpisů) v právu EU dnes ale značně přesahuje to, co vysloveně stanoví Smlouva. V právu EU totiž kromě doporučení a stanovisek najdeme i nejrůznější druhy sdělení, pokynů nebo závěrů (Evropské rady) či rezoluce nebo zprávy, apod., které mají proměnlivou povahu – někdy se přibližují spíše politickým strategiím či cílům, jindy mají poměrně značné dopady na pochopení závazných předpisů EU,

a tudíž jsou zásadní minimálně ve výkladové rovině. Obecně je možné mluvit o **soft law aktech**.

### 6.7.2 Zohledňování *soft law*

Ač jsou uvedené *soft law* akty právně nezávazné povahy, neznamená to, že jsou zcela bez účinků. Je ale rovněž třeba vzít v potaz to, že charakter *soft law* aktů je velmi různý, jak je uvedeno v předešlém bodě.

#### *Pojetí v judikatuře Soudního dvora EU*

K povaze doporučení se vyjádřil Soudní dvůr EU již v rozsudku C-322/88, *Grimaldi*. V uvedeném případě se projednávala právní povaha Evropského seznamu nemocí z povolání, který byl doporučením z roku 1962 doporučen členským státům k převzetí do národního práva. Soudní dvůr zde uvedl, že doporučení jsou přijímána orgány Společenství v případech, kdy tyto orgány nemají podle Smlouvy pravomoc přijímat závazná opatření nebo kdy se nezdá být vhodné přijímat závazná pravidla. Zároveň připomněl, že vzhledem k tomu, že doporučení nejsou závazná, nemohou vyvolat závazné účinky; nemohou tedy ani vytvářet práva, kterých by se jednotlivci mohli dovolávat před národním soudem. Na druhou stranu ale Soudní dvůr zdůraznil, že není možné připustit názor, že doporučení nemají žádný právní účinek. Národní soudy jsou podle jeho názoru povinny vzít doporučení v úvahu v případech, kdy rozhodují spory jim předložené, zejména když tato doporučení „vnášejí světlo“ do výkladu národních opatření přijatých za účelem jejich implementace nebo kde jsou zaměřeny na doplnění závazných komunitárních (dnes unijních) pravidel. Podle rozsudku *Grimaldi*, bodu 18, tedy „[v]nitrostátní soudy mají při rozhodování sporů, které jsou jim předloženy, vzít v úvahu doporučení, zejména pokud doporučení osvětlují výklad vnitrostátních opatření přijatých za účelem jejich implementace nebo pokud jsou pojata jako doplněk k závazným ustanovením práva Společenství.“

Určité právní důsledky pak judikatura přisoudila i sdělením, která doplňují závazné předpisy EU, a to například v rozsudku Soudního dvora C-290/94, *Komise v. Řecko*. Zde se projednával případ porušení závazků vyplývajících z tehdejšího čl. 48 odst. 4 Smlouvy o založení ES a nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství a rozsahu výjimky spočívající v možnosti vyžadovat státní občanství daného členského státu pro zaměstnávání ve veřejné správě. Rozsah výjimky byl limitován sdělením Komise 88/C 72/02, které bylo i v tomto případě Soudním dvorem vzato v potaz.

Z poslední doby je pak – zejména z hlediska problematiky přezkumu *soft law* aktů – možné zmínit rozsudek C-501/18, *BT v. Balgarska Narodna Banka*.

### **Zohledňování soft law doplňujících nebo vykládajících závazné předpisy EU**

Ač v obou výše uvedených případech *Grimaldi* a *Komise v. Řecko* Soudní dvůr EU směřoval své závěry do roviny výkladu, je nepochybné, že aby doporučení, sdělení či jiné *soft law* akty byly vzaty náležitě v potaz, je nutné se jimi zabývat již ve fázi tvorby příslušného českého právního předpisu. Jinak hrozí, že se tato otázka znovu objeví v pozdějším stádiu v rámci aplikace práva EU a navazujícího vnitrostátního práva.

Soudní dvůr EU nicméně výslovně neuvedl, jak v legislativní rovině se *soft law* akty zacházet. Vychází se proto z toho, že *soft law* akty mají určitý (právní) účinek, který ale – vzhledem k absenci závaznosti – není formulován tvrdě. Metodické pokyny proto v tomto případě mluví o „zohlednění“. **„Zohlednit“ soft law akt tudíž neznamená nutnost vždy důsledně implementovat celý obsah soft law do vnitrostátního práva, ale spíše postupovat při implementaci právně závazného předpisu EU s vědomím existence a důsledků tohoto soft law aktu a pokud možno v souladu s ním. Zejména pokud ze soft law aktu, který vykládá nebo doplňuje závazný předpis sekundárního práva, vyplývají určité požadavky, principy či pravidla, tak by tato měla být i v legislativní rovině naplněna, a není-li to vzhledem k objektivním důvodům možné, mělo by být podáno vysvětlení v důvodové zprávě daného českého právního předpisu.**

Jde-li o *soft law* akt obsahující výklad podaný Radou či Evropskou komisí, může být dále tento akt argumentem v případném řízení o nesplnění povinnosti nebo v jiném řízení týkajícím se výkladu právně závazného předpisu sekundárního práva (podobně jako preambule právně závazných aktů). Předpokladem samozřejmě je, že takový výklad není v rozporu s právně závazným předpisem EU. Výklad podaný Evropskou komisí přinejmenším naznačuje, jak bude Evropská komise hodnotit řádnou implementaci příslušného právně závazného předpisu EU. Členský stát ale jistě může obhajovat jiný výklad, jímž se při implementaci řídil, například pokud výklad Evropské komise příliš zužuje prostor pro uvážení přenechaný členskými státy právně závazným předpisem EU.

Zvláštní skupinu *soft law* aktů tvoří sdělení Komise v oblasti hospodářské soutěže, prostřednictvím kterých Evropská komise vyjadřuje svůj pohled na problematiku spadající do její kompetence vyplývající již z primárního práva. Obzvláště častý je tento přístup v oblasti veřejných podpor, nad jejichž legalitou Evropská komise bdí. Evropská komise pak prostřednictvím takových sdělení dává na vědomí, jak při posuzování daných záležitostí bude postupovat. Vyhovění podmínkám příslušných sdělení Komise typicky v oblasti udělování veřejných podpor pak pro členský stát představuje tu výhodu, že členský stát má jistotu, že jím udělená státní podpora spadající do rámce příslušného sdělení nebude označena za podporu nedovolenou, a tím pádem i schvalování takové podpory bude podstatně svižnější, než kdyby mělo dojít ke klasické notifikační proceduře (viz čl. 108 odst. 3 SFEU) založené na podrobném přezkoumávání jednotlivých (ekonomických) kritérií, které se o sdělení Komise neopírají.

Problematičnost oblasti zohledňování *soft law* dále v dnešní době komplikuje to, že stále více je možné setkat se s případy, kdy se *soft law* akty fakticky zezávazňují prostřednictvím

sekundárních předpisů EU, které na tyto nezávazné akty odkazují, a to třeba i ve vymezení působnosti daného předpisu EU.<sup>551</sup> K tomu je nutné připočítat ještě to, že k *soft law* aktům Komise, Rady, Evropské rady či jiných orgánů EU vyjmenovaných v článku 13 SEU v poslední době ve velké míře přidávají další *soft law* akty jiných orgánů, které jsou nejčastěji v anglickém jazyce označovány za „Agency“ nebo „Authority“. Mnohé tyto akty ani nejsou k dispozici v českém jazyce, a už vůbec ne v Úředním věstníku EU. Pouze namátkou je možné zmínit v oblasti finančního trhu obecné pokyny nebo doporučení EBA (*European Banking Authority Guidelines/Recommendations*),<sup>552</sup> v oblasti zdravotnictví pokyny Evropské agentury pro léčivé přípravky<sup>553</sup> (*European Medicines Agency Guidelines*), v oblasti energetiky pokyny Agentury pro spolupráci energetických regulačních orgánů<sup>554</sup> (*Framework Guidelines of Agency for the Cooperation of Energy Regulators – ACER*) či v oblasti osobních údajů pokyny, doporučení a osvědčené postupy („*guidelines, recommendations, and best practices*“), které vydává Evropský sbor pro ochranu osobních údajů.<sup>555</sup> Povaha uvedených aktů není ani na úrovni EU uspokojivě dořešena, jejich dopad do práv a povinností soukromých osob je sporný.

### **Zohledňování *soft law* s významným právně-politickým dopadem**

Vzhledem k velké proměnlivosti charakteru *soft law* je možné se setkat s takovými akty, které mají významný právně-politický dopad. Těmi jsou například závěry Evropské rady, závěry nebo usnesení Rady, či nejrůznější stanoviska nebo doporučení související s využíváním prostředků z rozpočtu EU. „Implementace“ tohoto *soft law* typicky spočívá v úpravě politických dokumentů, vnitřních pravidel dotačních programů atd., ale může mít eventuelně i přesah do právního řádu. Je totiž stále častější, že právně závazný předpis sekundárního práva stanoví naplnění požadavků z formálně nezávazného aktu jako podmínku či kritérium pro přiznání určitého plnění členským státům. Příkladem jsou doporučení a stanoviska v rámci evropského semestru<sup>556</sup> (doporučení Rady k národnímu

---

<sup>551</sup> Srov. např. směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/633 ze dne 17. dubna 2019 o nekalých obchodních praktikách mezi podniky v zemědělském a potravinovém řetězci, která v čl. 1 odkazuje na doporučení Komise 2003/361/ES, které navíc v českém jazyce bylo publikováno teprve nedávno.

<sup>552</sup> Viz čl. 16 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1093/2010 ze dne 24. listopadu 2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro bankovníctví), o změně rozhodnutí č. 716/2009/ES a o zrušení rozhodnutí Komise 2009/78/ES.

<sup>553</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 726/2004 ze dne 31. března 2004, kterým se stanoví postupy Společenství pro registraci humánních a veterinárních léčivých přípravků a dozor nad nimi a kterým se zřizuje Evropská agentura pro léčivé přípravky.

<sup>554</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/942 ze dne 5. června 2019, kterým se zřizuje Agentura Evropské unie pro spolupráci energetických regulačních orgánů.

<sup>555</sup> Čl. 70 odst. 1 písm. d) nařízení 2016/679 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů.

<sup>556</sup> Tím je každoročně probíhající proces, kterým se koordinují hospodářské a sociální politiky EU. Během evropského semestru členské státy EU ladí své rozpočtové a hospodářské politiky s cíli a pravidly dohodnutými na úrovni EU.

programu reforem a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu do roku 2024)<sup>557</sup> a jejich postupně sílící vazba na čerpání různých prostředků z rozpočtu EU. Takové předpisy EU, které stanoví České republice povinnost vyvinout úsilí ke splnění určitého cíle, se pak implementují tak, aby bylo, s ohledem na možnosti České republiky, tohoto cíle v největší možné míře dosaženo (viz čl. 23 odst. 2 Metodických pokynů).

### ***Zohledňování soft law s okrajovým dopadem***

A v neposlední řadě některé *soft law* akty mají výrazně dobrovolnou povahu bez případných negativních dopadů na Českou republiku v případě jejich neplnění, a tak je jejich implementace ponechána na rozhodnutí gestora (čl. 23 odst. 1 druhá věta Metodických pokynů).

---

<sup>557</sup> Např. doporučení Rady ze dne 10. července 2012 k národnímu programu reforem České republiky na rok 2012 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu České republiky na období 2012–2015, Úř. věst. C 219, 24. 7. 2012, s. 17, ve kterém Rada tehdy doporučovala, aby ČR v období 2012–2013 mj. zavedla „další změny veřejného důchodového systému k zajištění jeho dlouhodobé udržitelnosti“, přijala „další opatření k podstatnému zvýšení dostupnosti cenově přístupné a kvalitní předškolní péče o dítě“, nebo „naléhavě přijala a uvedla v účinnost služební zákon s cílem podpořit stabilitu a efektivitu veřejné správy a zamezit porušování předpisů“. Zejména nezajištění dostatečné transparentnosti, efektivity a stability státní správy prostřednictvím služebního zákona mohlo mít vliv na přístup ČR k prostředkům z rozpočtu EU.

Dnes je platné doporučení Rady ze dne 21. ledna 2025, kterým se schvaluje národní střednědobý fiskálně-strukturální plán Česka, Úř. věst. C, C/2025/666, 10. 2. 2025, ve kterém Rada doporučuje Česku, aby růst čistých výdajů nepřekročil maximální hodnoty stanovené v příloze doporučení (zde se tedy zaměřuje úžeji a konkrétněji na fiskální oblast).

## 7. POSTAVENÍ MEZINÁRODNÍHO PRÁVA, VČETNĚ MEZINÁRODNÍCH SMLUV, V PRÁVNÍM ŘÁDU ČESKÉ REPUBLIKY

**Postavení mezinárodního práva, včetně mezinárodních smluv, v právním řádu České republiky** – teorie vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva, úprava vzájemného vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva v mezinárodním právu, způsoby recepce mezinárodního práva do práva vnitrostátního, kategorie mezinárodních smluv v českém právním řádu, sjednávání a vnitrostátní projednávání mezinárodních smluv, kontrola ústavnosti mezinárodních smluv

### 7.1 Teorie vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva

Zatímco mezinárodní právo veřejné je jediné, vnitrostátních právních řádů je více, neboť každý stát má svůj vlastní (vnitrostátní) právní řád. Všechny státy světa jsou si vzájemně rovnými a suverénními subjekty mezinárodního práva a na svém státním území jsou nadány svrchovanou mocí.

Právní řády jednotlivých států jsou si vzájemně rovny. Vnitrostátní právo jiného státu se může uplatnit na daném území jen v souladu s vnitrostátním právním řádem územního suveréna a s jeho souhlasem nebo na základě mezinárodního práva.

Své vnitřní právní řády nemají samozřejmě jen státy, ale i mezinárodní organizace a ostatní subjekty mezinárodního práva, jsou-li nadány normotvornou způsobilostí.

Vztah mezi mezinárodním a vnitrostátním právem má dvě dimenze – materiální a formální. **Z materiálního pohledu** můžeme právní vztahy rozdělit na vztahy **upravené výlučně vnitrostátním právem** (např. občanské právo, správní právo), vztahy upravené **výlučně mezinárodním právem** (např. diplomatické a konzulární právo, mezinárodní právo smluvní) a vztahy upravené **konkurenčně** jak vnitrostátním, tak i mezinárodním právem (např. ochrana lidských práv, pracovní právo).

Podíváme-li se na vztah mezinárodního a vnitrostátního práva **formálním pohledem**, může se jevit vzájemný vztah poněkud složitějším. Z formálního pohledu je třeba zabývat se **otázkou platnosti právních norem a jejich právní silou**. Je-li určitý právní vztah upraven jak vnitrostátním, tak i mezinárodním právem a tyto právní úpravy jsou vzájemně neslučitelné, stojí adresáti těchto právních norem stejně jako orgány veřejné moci před složitou volbou, které z obou právních norem mají přizpůsobit své chování, respektive kterou právní normu aplikovat.

Vztah mezinárodního a vnitrostátního práva lze z formálního hlediska koncepčně pojmout buď **monisticky**, tedy v perspektivě jediného systému práva, nebo **dualisticky**, kdy je na mezinárodní právo a vnitrostátní právo nahlíženo jako na dva oddělené samostatné právní systémy. Od toho se odvíjejí monistické a dualistické teorie vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva. Historicky se lze setkat dokonce s trialistickou koncepcí, kdy se vedle mezinárodního a vnitrostátního práva za samostatný právní systém považuje také kanonické právo.<sup>558</sup>

**Monistické teorie** vycházejí z předpokladu, že systém práva je jen jediný (univerzální) a v jeho rámci jsou upraveny veškeré právní vztahy – vnitrostátní i mezinárodní. Monismus však předpokládá, že nebude existovat žádný konflikt mezi jednotlivými složkami právního systému. Právní norma nižší právní síly ustoupí právní normě s vyšší právní silou (*lex superior derogat legi inferiori*), přičemž nezáleží na tom, zda jde o právní normu vnitrostátního nebo mezinárodního práva, ale výlučně na stupni její právní síly. Mezi právními normami stejné právní síly se pak uplatní interpretační principy *lex specialis derogat legi generali* (zvláštní úprava má přednost před normou obecnější, subsidiární, která se uplatní jen tam, kde zvláštní právní předpis věc sám neupravuje), popřípadě *lex posterior derogat legi priori* (pozdější právní úprava má přednost před právní úpravu dřívější).

Ani monistické teorie však nemohou přehlížet rozdíly mezi vnitrostátním a mezinárodním právem a musí vyřešit jejich vztah uvnitř jediného systému práva, přičemž považují buď vnitrostátní, anebo mezinárodní právo za prvotní. Monistické teorie jsou tedy dvě, a to monismus s **primátem vnitrostátního práva** a monismus s **primátem mezinárodního práva**.

**Teorie monismu s primátem vnitrostátního práva** považuje mezinárodní právo za vnější státní právo. Stát tvoří právní normy vnitrostátní i mezinárodní svým jednostranným projevem vůle. Závazky vůči jiným subjektům mezinárodního práva stát přebírá svým sebeomezením. Státní orgány jsou k tomuto zmocněny ústavou nebo jinými vnitrostátními právními předpisy. Teorie monismu s primátem vnitrostátního práva však nedokáže objasnit vznik obyčejových pravidel mezinárodního práva, neboť ke vzniku mezinárodního obyčeje není třeba souhlasu státu, a přesto je pro něj závazný.<sup>559</sup> Teorie monismu s primátem vnitrostátního práva neumí také vysvětlit existenci právního nástupnictví (sukcese) států do práv a závazků zaniklého státu. Mezinárodní právo by jako vnější právo státní mělo při zániku státu zaniknout spolu s tímto státem a jeho vnitrostátním právem, nicméně tomu tak není a při zániku státu se aktivují pravidla mezinárodního práva upravující právní nástupnictví (sukcesi) států ve vztahu k mezinárodním smlouvám,

---

<sup>558</sup> HOBZA, A. *Úvod do mezinárodního práva mírového, část I.* Praha: 1933, s. 11.

<sup>559</sup> MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné – obecná část – a poměr k jiným právním systémům.* 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 337.

státnímu majetku, státním dluhům, státním archívům a členství v mezinárodních organizacích; členství v mezinárodních organizacích na nový stát nepřechází.

**Teorie monismu s primátem mezinárodního práva** dosahuje jednoty systému práva tím, že podřizuje vnitrostátní právo mezinárodnímu právu cestou delegace pravomocí, kdy vnitrostátní právo je ve své platnosti omezeno mezinárodním právem a mezinárodní právo zmocňuje stát k vnitrostátní zákonodárné činnosti.<sup>560</sup> Teorie monismu s primátem mezinárodního práva vychází z předpokladu, že společná vůle mezinárodního společenství formulovaná v mezinárodním právu je nadřazena vůli jednotlivého státu. Zásada *pacta sunt servanda* je považována za zdroj veškerého práva, když z ní jednak pramení závaznost mezinárodního práva, od něhož se odvozují všechny vnitrostátní právní řády.<sup>561</sup> I teorie monismu s primátem mezinárodního práva má však své slabiny, neboť je jasné, že mezinárodní právo, které upravuje právní vztahy mezi jednotlivými státy a ostatními subjekty mezinárodního práva, vytvářejí státy jako územní suveréni (spolu s ostatními subjekty mezinárodního práva s normotvornou způsobilostí) a tedy že vnitrostátní právo muselo logicky vzniknout dříve.

Vedle nich se v monistickém pojetí objevuje také **teorie koordinace**, podle níž vnitrostátní a mezinárodní právo regulují dva různé druhy vztahů a každé tedy působí ve své oblasti, čímž potřeba řešení primátu jednoho nebo druhého v podstatě odpadá.<sup>562</sup>

**Dualistická teorie** o vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva považuje rozdíly mezi mezinárodním a vnitrostátním právem za natolik podstatné, že na vnitrostátní právo a mezinárodní právo nahlíží jako na dva samostatné a zcela oddělené právní systémy. Jde o právní systémy mj. s odlišnými subjekty, prameny a jurisdikčními a sankčními orgány, které upravují rozdílné společenské vztahy. Porušení pravidel mezinárodního práva automaticky neznamená porušení práva vnitrostátního a naopak.

Subjektem vnitrostátního práva jsou stát a fyzické a právnické osoby, zatímco subjektem mezinárodního práva jsou státy, mezinárodní organizace a instituce, Svatý stolec, Svrchovaný řád maltézských rytířů, města s mezinárodním statutem, Mezinárodní výbor Červeného kříže, národně osvobozené hnutí, povstalci, válečná strana a jednotlivci. Prameny českého vnitrostátního práva jsou ústavní zákony, zákony, zákonná opatření Senátu, nařízení vlády, vyhlášky a nařízení a vyhlášky územně samosprávných celků, zatímco pramenem mezinárodního práva jsou mezinárodní obyčeje, mezinárodní smlouvy, obecné zásady práva uznané civilizovanými národy, judikatura mezinárodních soudů, učení nekvalifikovanějších znalců mezinárodního práva, spravedlnost, jednostranné právní akty subjektů mezinárodního práva s normotvornou způsobilostí.

---

<sup>560</sup> Např. KELSEN, H. *Ryzí nauka právní, metoda a základní pojmy*. Brno – Praha: Orbis, 1933, s. 35.

<sup>561</sup> Kriticky k tomu viz HOBZA, A. *Úvod do mezinárodního práva mírového, část I*. Praha: 1933, s. 86.

<sup>562</sup> TÜRK, D. *Základy mezinárodního práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2010, s. 61-62.

V současné době při řešení vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva dochází často ke kombinaci různých prvků reprezentujících čistou teorii dualismu a čisté teorie monismu s primátem práva mezinárodního nebo vnitrostátního, díky čemuž vznikají **teorie umírněného dualismu, respektive umírněného monismu**. Státy ve svých právních řádech (většinou na ústavní úrovni) řeší vztah svého vnitrostátního práva k mezinárodnímu právu různě, v jejich ústavách tak můžeme v různé míře nalézt prvky monistické i dualistické.

**V českém právním prostředí je vztah mezinárodního a vnitrostátního práva založen na teorii umírněného dualismu**, proto je pro vstup mezinárodního práva do právního řádu České republiky nezbytný **akt recepce mezinárodního práva**.

## 7.2 Úprava vzájemného vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva v mezinárodním právu

Pohlédneme-li na vztah mezinárodního a vnitrostátního práva očima práva mezinárodního, pak mezinárodní právo plní úlohu ústředního systému a jednotlivé vnitrostátní právní řády vystupují jako satelitní systémy. Mezinárodní právo zajišťuje jednotu systému a podřizuje si jednotlivé vnitrostátní právní systémy. Mezinárodní právo je schopno podříditi si vnitrostátní právní řády díky čtyřem základním principům, které potvrdila bohatá judikatura mezinárodních soudů na konci 19. století a začátku 20. století, a to princip nedovolatelnosti vnitrostátního práva, princip nadřazenosti mezinárodního práva, princip výlučnosti mezinárodního práva a princip dělby práce mezi mezinárodním a vnitrostátním právem.<sup>563</sup>

**Princip nedovolatelnosti vnitrostátního práva:** Stát se nezbaví mezinárodní odpovědnosti za nesplnění svých mezinárodněprávních závazků námitkou, že mu ve splnění závazků brání jeho vnitrostátní právo (zobecněné konstatování arbitrážního tribunálu z roku 1872 ve věci *Alabama*). Jinými slovy stát se nedovolá svého vnitrostátního práva jako důvodu pro nesplnění mezinárodního závazku. Tento obyčejový princip je kodifikován v čl. 27 Vídeňské úmluvy o smluvním právu z roku 1969 ve znění: „*Strana se nemůže dovolávat ustanovení svého vnitrostátního práva jako důvodu pro neplatnost smlouvy. / A party may not invoke the provisions of its internal law as justification for its failure to perform a treaty.*“.

**Princip nadřazenosti mezinárodního práva:** Dojde-li k rozporu mezi mezinárodním právem a ústavou státu, ústava musí ustoupit (arbitrážní nález z roku 1875 ve věci *Montijo*). Stálý dvůr mezinárodní spravedlnosti v posudku z roku 1932 ve věci *Zacházení s polskými příslušníky v Danzigu* judikoval: „...*podle všeobecně přijatých zásad...stát nemůže namítat*

---

<sup>563</sup> MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné – obecná část – a poměr k jiným právním systémům*. 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 340-341.

proti jinému státu svou vlastní ústavu, aby se vyhnul závazkům, které mu ukládají mezinárodní právo nebo platné smlouvy“.<sup>564</sup>

**Princip výlučnosti mezinárodního práva:** Mezinárodní právo se chová jako uzavřený systém. Striktně rozlišuje prvky, které se nacházejí uvnitř systému, a prvky, jež působí za jeho hranicemi. V souladu s touto logikou přisuzuje právní povahu pouze vlastním pravidlům, kdežto normy ostatních právních řádů, včetně vnitrostátního práva, považuje za mimoprávní skutečnosti. Systém mezinárodního práva se chová výlučně a nepřihlíží k právní existenci vnitrostátního práva. Stálý dvůr mezinárodní spravedlnosti v posudku z roku 1926 ve věci *Polského Horního Slezska* judikoval: „Z pohledu mezinárodního Dvora, jenž je jeho orgánem, jsou vnitrostátní zákony, stejně jako soudní rozhodnutí či administrativní opatření, pouhými fakty, projevy vůle států.“<sup>565</sup>

**Princip dělby práce mezi mezinárodním a vnitrostátním právem:** Stálý dvůr mezinárodní spravedlnosti v posudku z roku 1925 ve věci *Výměny řeckého a tureckého obyvatelstva* judikoval: „stát, jenž platně sjednal mezinárodní závazky, je povinen upravit v nezbytné míře své zákonodárství, aby zajistil provádění těchto závazků“. Stát je povinen dosáhnout výsledku, k němuž se na poli mezinárodního práva zavázal, ovšem je zcela na volbě státu, jakým způsobem požadovaného výsledku dosáhne.<sup>566</sup>

**Důsledky koexistence pravidel mezinárodního a vnitrostátního práva z hlediska práva mezinárodního.** V zásadě lze rozlišit tři situace.

- a) **Pravidla mezinárodního a vnitrostátního práva jsou v plném souladu.** Tato situace nevyvolává žádné problémy a je ideálním stavem koexistence mezinárodního a vnitrostátního práva.<sup>567</sup> Pravidla mezinárodního a vnitrostátního práva existují vedle sebe a nikterak si nevadí.

V tomto případě ke kolizi právních řádů nedochází, proto není ani nutná úprava vnitrostátního právního řádu.

- b) **Pravidla mezinárodního a vnitrostátního práva si vzájemně odporují nebo jsou vzájemně neslučitelná.** Tato situace není ideální a vyskytuje se často.

1. Může nastat situace, kdy mezinárodní právo předpokládá existenci určité vnitrostátní právní normy, avšak tato norma ve vnitrostátním právu chybí

---

<sup>564</sup> Permanent Court of Justice: Series A./B. Judgements, Orders and Advisory Opinions. Fascicule No. 44, 1932, s. 24: „It should however be observed that, while on the one hand, according to generally accepted principles, a State cannot rely, as against another State, on the provisions of the latter's Constitution, but only on international law and international obligations duly accepted, on the other hand and conversely, a State cannot adduce as against another State its own Constitution with a view to evading obligations incumbent upon it under international law or treaties in force.“ Viz [www.icj.cij.org](http://www.icj.cij.org).

<sup>565</sup> MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné – obecná část – a poměr k jiným právním systémům*. 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 341-342.

<sup>566</sup> Tamtéž, s. 342.

<sup>567</sup> Tamtéž, s. 344.

(např. v trestním zákoníku chybí skutková podstata trestného činu, k jehož postihu se stát zavázal v mezinárodní smlouvě).

2. Může nastat situace, kdy se ve vnitrostátním právu uplatňuje právní norma, jež ukládá chování mezinárodním právem zakázané nebo nedovolené. V této situaci existují vedle sebe dvě pravidla chování, která jsou vzájemně neslučitelná. Adresát právní normy je v situaci, kdy jednáním poruší buď mezinárodní právo nebo právo vnitrostátní, což je situace nežádoucí.

V tomto případě je třeba uvést vnitrostátní právo do souladu s právem mezinárodním. Může se jednat o přijetí nové vnitrostátní právní úpravy (nebo novelizaci úpravy stávající), a to v případě, že právní úprava požadovaná mezinárodním právem v národním právu chybí. Nebo se naopak může jednat o situaci, kdy mezinárodní právo nějaké jednání nedovoluje nebo zakazuje a pak je nezbytné vnitrostátní právní úpravu, jež je s mezinárodním závazkem v rozporu, zrušit nebo změnit.<sup>568</sup> Popřípadě lze nesoulad, pokud má základ v mezinárodní smlouvě, odstranit také tím, že stát danou mezinárodní smlouvu v souladu s pravidly mezinárodního práva vypoví nebo od ní odstoupí anebo docílí jejího zániku.

Důsledky tohoto nesouladu mezinárodního práva s právem vnitrostátním mezinárodní právo řeší následovně [Stálý dvůr mezinárodní spravedlnosti ve věci *Wimbledon* (1923) a Mezinárodní soudní dvůr ve věci *Nottenbohm* (1955)]:

1. Mezinárodní orgán konstatuje obsahovou neslučitelnost příslušné normy vnitrostátního práva s mezinárodním právem. Mezinárodní orgán nemůže vnitrostátní normu zrušit ani změnit, neboť systémy mezinárodního a vnitrostátního práva jsou samostatné a jsou vzájemně odděleny.
2. Mezinárodní orgán prohlásí neslučitelnou normu vnitrostátního práva za nepoužitelnou s tím, že se jí stát, který tuto normu vydal nemůže dovolat vůči jiným státům a ostatním subjektům mezinárodního práva před mezinárodními rozhodovacími orgány. Tím se tato vnitrostátní norma stane z hlediska mezinárodního práva neaplikovatelnou, přestože její platnost zůstane ve vnitrostátním právu zachována.
3. Mezinárodní orgán může též rozhodnout o mezinárodní odpovědnosti státu, který neslučitelnou vnitrostátní právní normu vydal. Nicméně, pouhá existence neslučitelné vnitrostátní právní normy zpravidla mezinárodní odpovědnost státu nezaloží, neboť vnitrostátní právo je pro mezinárodní právo pouhé *factum*, tedy mimoprávní skutečnost. K tomu, aby mezinárodní odpovědnost státu vznikla, je třeba, aby na základě neslučitelné vnitrostátní právní normy došlo k chování, jež způsobí jinému subjektu mezinárodního práva újmu nebo škodu.

Konstatování, že určitá vnitrostátní norma, popřípadě rozhodnutí je v rozporu s mezinárodním právem, většinou nevyvolá povinnost dotyčného státu je zrušit nebo změnit. Mezinárodní právo respektuje, že náprava nebývá možná v případech, které byly uvnitř státu pravomocně

---

<sup>568</sup> Tamtéž, s. 344-345.

rozhodnuty (obecná právní zásada *exceptio rei iudicate*). Mezinárodní právo se spokojí s uložením kompenzační povinnosti ve prospěch poškozeného.

V tomto případě je třeba uvést vnitrostátní právo do souladu s právem mezinárodním, odhlédneme-li od možnosti předběžné kontroly ústavnosti mezinárodní smlouvy podle čl. 87 odst. 2 Ústavy, která je však realizována ještě předtím, než k porušení mezinárodní smlouvy vůbec může dojít. Uvedení vnitrostátního práva do souladu s právem mezinárodním může typicky spočívat v přijetí nové vnitrostátní právní úpravy (včetně novelizace úpravy stávající), a to v případě, že právní úprava požadovaná mezinárodním právem v národním právu chybí. Nebo se naopak může jednat o situaci, kdy mezinárodní právo nějaké jednání nedovoluje nebo zakazuje a pak je nezbytné vnitrostátní právní úpravu, jež je s mezinárodním závazkem v rozporu, zrušit nebo změnit, popřípadě se z mezinárodního závazku vyvázat, je-li to možné,<sup>569</sup> a to za podmínek stanovených mezinárodním právem.<sup>570</sup>

- c) **Pravidla vnitrostátního práva poskytují vyšší ochranu nad rámec práva mezinárodního.** V této situaci právo vnitrostátní neporušuje právo mezinárodní, ledaže by právo mezinárodní takovou právní úpravu zakazovalo. Vnitrostátní právní úprava je plně v souladu s právem mezinárodním. Mezinárodní právo v takovém případě nesmí konstatovat protiprávnost vstřícnější vnitrostátní právní úpravy, ani její nedovolatelnost na mezinárodním poli. Stát, o jehož vnitrostátní právní úpravu se jedná, může tuto vstřícnější vnitrostátní právní úpravu jednostranně zrušit nebo změnit, aniž by tím porušil mezinárodní právo.

## 7.3 Způsoby recepce mezinárodního práva do práva vnitrostátního

Recepti (převzetí) mezinárodního práva do práva vnitrostátního lze provést celkem čtyřmi způsoby: transformace, adaptace, inkorporace a adopce. Kontinentální právní systém

---

<sup>569</sup> Například podle čl. 2 Protokolu č. 13 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod týkajícímu se zrušení trestu smrti za všech okolností, vyhlášenému pod č. 114/2004 Sb. m. s., platí, že od ustanovení tohoto Protokolu nelze odstoupit podle článku 15 Úmluvy (a podle čl. 3 Protokolu nelze ani vůči jeho ustanovením učinit výhradu podle článku 57 Úmluvy).

<sup>570</sup> Kupříkladu v čl. 20 Úmluvy o zákazu použití, skladování, výroby a převodu protipěchotních min a o jejich zničení, vyhlášené pod č. 29/2000 Sb. m. s., je stanoveno, že v rámci uplatňování své státní svrchovanosti má každý účastnický stát právo od této Úmluvy odstoupit. Oznámení o takovém odstoupení podá všem ostatním účastnickým státům, depozitáři a Radě bezpečnosti Organizace spojených národů. Tato listina o odstoupení musí obsahovat úplné vysvětlení důvodů, jež toto odstoupení motivovaly. Toto odstoupení nabude platnosti teprve šest měsíců poté, co listinu o odstoupení obdrží depozitář. Dostane-li se však do vypršení této šestiměsíční lhůty odstupující účastnický stát do ozbrojeného konfliktu, nenabude odstoupení platnosti, dokud ozbrojený konflikt neskončí. Odstoupení účastnického státu od této Úmluvy v žádném případě neovlivní povinnost států i nadále plnit závazky přijaté na základě příslušných norem mezinárodního práva.

využívá transformaci, adaptaci a inkorporaci. Anglosaský právní systém k recepci využívá adopci.

#### a) **Transformace**

Při transformaci dochází k recepci mezinárodního práva jeho **doslovným přepisem** do vnitrostátního práva přijetím vnitrostátního právního předpisu. V českém právním prostředí přijetím ústavního zákona, zákona, nařízení vlády nebo vyhlášky.

Výsledkem transformace je vznik vnitrostátní právní normy shodné s mezinárodní smlouvou. Ustanovení mezinárodní smlouvy lze tak nalézt skoro ve stejném znění i ve vnitrostátní právní normě.

Jedná se o tzv. **formální dualismus**, kdy stejná problematika je upravena dvěma prameny práva – vnitrostátním a mezinárodním.

Při existenci dvou pramenů práva vzniká zcela přirozeně problém jednotnosti výkladu pravidel upravených v právní normě. K závaznému výkladu jsou oprávněny jak vnitrostátní orgány (soudy), tak i mezinárodní entity (smluvní strany, mezinárodní soudy...). Není zajištěna jednotnost závazného výkladu obsahu mezinárodní smlouvy a vnitrostátního právního předpisu. Vnitrostátní soudy jsou oprávněny pouze k závaznému výkladu vnitrostátního předpisu, který mezinárodní smlouvu do národního práva recipoval, aniž by byly jakkoli oprávněny k výkladu mezinárodního práva. Mezinárodní orgány, oprávněné k výkladu dané mezinárodní smlouvy, zase naopak nejsou povolány k výkladu vnitrostátního práva. S transformací je tedy spojena **dvojkolejnost ve výkladu práva**.

Navíc je zde riziko ztráty v překladu, neboť řada mezinárodních smluv není sjednávána v českém jazyce jako rozhodném pro jejich výklad.

Bezesporu kladnou stránkou transformace je úplnost recepce pravidel obsažených v mezinárodní smlouvě do vnitrostátního práva. Riziko, že při transformaci dojde k opomenutí recepce některého ustanovení smlouvy do vnitrostátního práva, je díky doslovnosti přepisu relativně malé, ač jistá úskalí mohou plynout ze skutečnosti, že autentickým zněním nemusí být znění v jazyce, do něhož je smlouva pro účely přepisu překládána.

Transformace se hodí pro recepci např. psychotropních látek zařazených do Seznamu I podle Úmluvy o psychotropních látkách z roku 1971, vyhlášené pod č. 62/1989 Sb. Tento seznam psychotropních látek byl recipován formou transformace do Seznamu č. 4 psychotropních látek v příloze č. 4 k nařízení vlády č. 463/2013 Sb., o seznamech návykových látek, ve znění pozdějších předpisů. Příslušné chemické vzorce byly pouze převzaty z mezinárodní smlouvy a uvedeny ve vnitrostátním právu, aniž by byly změněny. V případě chemických vzorců navíc odpadá i riziko nepřesného překladu do českého jazyka.

Též čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950, vyhlášené pod č. 209/1992 Sb., upravující zákaz mučení, byl převzat do českého právního řádu

formou transformace a je upraven v čl. 7 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Také v tomto případě bylo ustanovení mezinárodní smlouvy převzato do vnitrostátního práva takřka beze změny. Ustanovení čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950 zní: „[Zákaz mučení] Nikdo nesmí být mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.“, zatímco ustanovení čl. 7 odst. 2 Listiny základních práv a svobod zní: „Nikdo nesmí být mučen ani podroben krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu.“.

## b) **Adaptace**

Při recepci mezinárodního práva formou adaptace dochází také ke vzniku vnitrostátní právní normy jako u transformace, ale s tím rozdílem, že se jedná pouze o **obsahovou a nikoli doslovnou recepci** mezinárodní normy.

Při adaptaci může tedy snadněji dojít k opomenutí recepce některého ustanovení mezinárodní smlouvy, neboť závazky podle mezinárodní smlouvy se převádějí do podoby vlastní vnitrostátnímu právu včetně příslušné právní terminologie.

Naopak pozitivem adaptace je, že při přepisu mezinárodní normy do vnitrostátního práva adaptuje jazyk a instituty smlouvy tak, aby zcela odpovídaly vnitrostátnímu právnímu řádu a byla tak zajištěna bezvadná aplikace mezinárodní smlouvy v národním právním řádu. Mezinárodní smlouva je totiž vždy výsledkem jednání dvou nebo více států (či jiných subjektů mezinárodního práva) a zachycuje dohodnutý kompromis.

Vnitrostátní právní řády jednotlivých států jsou různé. Mohou obsahovat různé právní instituty s rozdílnou právní úpravou. Mnohdy se jedná o smluvní strany s různými právními systémy (např. kontinentálně-evropský právní systém, anglosaský právní systém nebo systém s prvky islámského práva).

I v tomto případě se jedná se o tzv. **formální dualismus**, kdy stejná problematika je upravena dvěma prameny práva – vnitrostátním a mezinárodním, a **není zajištěna jednotnost závazného výkladu** obsahu mezinárodní smlouvy a vnitrostátního právního předpisu. Samotný obsah normy mezinárodního práva může nicméně sloužit při výkladu adaptační vnitrostátní právní normy tak, aby byl zajištěn mezinárodněprávně konformní výklad.

Formou adaptace byl recipován do vnitrostátního práva např. čl. 12 odst. 2 písm. d) Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech z roku 1966 vyhlášeného pod č. 120/1976 Sb., který upravuje závazek státu vytvořit podmínky, které by zajistily všem lékařskou pomoc a péči v případě nemoci.

Stát může zajistit jen takovou lékařskou péči, která odpovídá jeho možnostem. Dostupnost a kvalita lékařské péče je tedy v každém státě jiná. Stát tento závazek vyplývající z mezinárodní smlouvy promítne tak, aby zajistil smysl a cíl závazku, k němuž se zavázal, nicméně cesta k tomuto cíli může být různá.

Např. dostupnost zdravotnické záchranné služby v České republice je upravena v § 5 odst. 2 zákona č. 374/2011 Sb., o zdravotnické záchranné službě. Dojezdová doba zdravotnické záchranné služby v České republice je stanovena do 20 minut od nahlášení události zdravotnické záchranné službě. V jiném státě však může být tato doba kratší nebo delší, a to v závislosti na jeho možnostech.

### c) Inkorporace

Dalším způsobem recepce je inkorporace. Při inkorporaci nedochází k recepci mezinárodní smlouvy prostřednictvím vnitrostátního právního předpisu. Mezinárodní smlouva se stává součástí práva vnitrostátního – pramenem vnitrostátního práva, aniž by ztratila svou mezinárodněprávní povahu. Mezinárodní smlouva bývá po ukončení procesu nutného ke vstupu v platnost vyhlášena v oficiální sbírce vnitrostátně závazných právních předpisů (např. ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv). Mezinárodní smlouva je tak pro vnitrostátní subjekty bezprostředně závazná bez existence vnitrostátního právního předpisu, který by ji recipoval (jedná se o tzv. **formální monismus**).

K interpretaci mezinárodní smlouvy jsou oprávněny pouze smluvní strany smlouvy, případně jimi pověřený jiný mezinárodní orgán (např. mezinárodní soud nebo konference smluvních států). Díky inkorporaci je **zajištěn výklad smlouvy jedním (mezinárodněprávním) k tomu kompetentním orgánem**. Po inkorporaci jsou vnitrostátní orgány povinny aplikovat a interpretovat smluvní text jako mezinárodní smlouvu a nikoli jako vnitrostátní právní předpis.<sup>571</sup> Od toho se odvíjí i pravidlo, že rozhodným pro výklad smlouvy je její autentické znění, ač nemusí jít o vnitrostátní úřední jazyk.

### d) Adopce

Adopce se tradičně využívá v **anglosaském právním prostředí**. Při adopci dochází k osvojení mezinárodního práva vnitrostátním soudcem v jeho rozhodovací praxi. Mezinárodní právo je tak do vnitrostátního práva vtaženo (recipováno) ve formě soudního rozhodnutí, které se stává precedentem v rozhodovací praxi vnitrostátních soudů.<sup>572</sup> Doktrína adopce se ve Velké Británii uplatňuje pro obyčejové právo, zatímco jednotlivé mezinárodní smlouvy se do tamního právního řádu transformují zvláštními transformačními zákony.<sup>573</sup>

---

<sup>571</sup> MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné – obecná část – a poměr k jiným právním systémům*. 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 356.

<sup>572</sup> VERDROSS, A., SIMMA, B. *Universelles Völkerrecht, Theorie und Praxis*. Berlin: Duncker & Humblot, 1976, s. 437.

<sup>573</sup> FILIP, J. *K čl. 10 Ústavy ČR z hlediska ústavního práva*. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica, 1997, č. 1, s. 36; Filip zde čerpá z: BROWNIE, I.: *Principles of International Public Law*. Oxford, 1979, s. 33 an.

## 7.4 Kategorie mezinárodních smluv v českém právním řádu

Základní recepční norma zakotvená ve vnitrostátním právu rámcově definuje, zda a v jaké míře se mezinárodní právo stává součástí práva vnitrostátního a které orgány státní moci jsou zmocněny rozhodovat o recepci norem mezinárodního práva. Základní recepční norma má tedy věcnou a kompetenční složku.

Recepci mezinárodních smluv v české ústavní praxi řeší tzv. **generální recepční norma** obsažená v čl. 10 Ústavy, ve kterém je zakotvena *zásada aplikační přednosti* některých mezinárodních smluv před zákonem: „*Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.*“.

Mezinárodní smlouvy, které je možné ratifikovat pouze se souhlasem obou komor Parlamentu, jsou uvedeny v čl. 49 Ústavy a jedná se o následující mezinárodní smlouvy:

- a) smlouvy upravující práva a povinnosti osob,
- b) smlouvy spojenecké, mírové a jiné politické,
- c) smlouvy, z nichž vzniká členství České republiky v mezinárodní organizaci,
- d) smlouvy hospodářské, jež jsou všeobecné povahy,
- e) smlouvy o dalších věcech, jejichž úprava je vyhrazena zákonu.

Kromě generální recepční normy v čl. 10 je v čl. 1 odst. 2 Ústavy zakotvena ještě obecná právní zásada *pacta sunt servanda* vztahující se k mezinárodnímu právu: „*Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.*“ Tato zásada se netýká jen dodržování mezinárodních smluv, ale i mezinárodních obyčejů, judikátů mezinárodních soudních orgánů a ostatních pramenů mezinárodního práva.

Podle čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy prezident republiky sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy, s tím, že sjednávání mezinárodních smluv může přenést na vládu nebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy. Této pravomoci prezident republiky využil a vydal rozhodnutí č. 144/1993 Sb. o sjednávání mezinárodních smluv. Toto generální zmocnění vydal s výhradou jiného rozhodnutí v jednotlivých konkrétních případech. Takovým rozhodnutím prezidenta republiky v konkrétním případě bylo např. rozhodnutí prezidenta republiky Petra Pavla, kterým přenesl na vládu pravomoc sjednat Smlouvu mezi Českou republikou a Svatým stolcem o některých právních otázkách.

Mezinárodní smlouvy se v českém právním řádu dělí do tří kategorií:

- a) **smlouvy prezidentské**, k jejichž ratifikaci musí dát podle čl. 49 Ústavy souhlas obě komory Parlamentu a které se za splnění podmínek stanovených v čl. 10 Ústavy stávají součástí právního řádu České republiky,
- b) **smlouvy vládní**, které nevyžadují souhlas Parlamentu a svým významem přesahují rámec působnosti jednoho ústředního správního úřadu,

- c) **smlouvy resortní**, které nevyžadují souhlas Parlamentu a svým významem nepřesahují rámec působnosti jednoho ústředního správního úřadu.

V čl. 10 Ústavy se sice hovoří pouze o tzv. prezidentských smlouvách, ale tato skutečnost nikterak nebrání možnosti České republiky uzavírat i mezinárodní smlouvy vládní a resortní kategorie, k jejichž uzavření není třeba souhlasu obou komor Parlamentu ve smyslu čl. 49 Ústavy. Tato skutečnost vyplývá i z již zmíněného čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy. Mezinárodní smlouvy vládní a resortní se však nestávají součástí právního řádu České republiky.

### Kategorie ustanovení mezinárodních smluv

Ustanovení mezinárodních smluv lze rozdělit do dvou skupin. Jednu skupinu tvoří smluvní ustanovení, k jejichž aplikaci ve vnitrostátním právu není třeba existence žádného vnitrostátního právního předpisu. Druhou skupinu naopak tvoří smluvní ustanovení, která ke své vnitrostátní aplikaci vnitrostátní právní předpis potřebují.

- a) **Ustanovení samovykonatelné** (*self-executing*) je ustanovení mezinárodní smlouvy, které je ve vnitrostátním právním řádu přímo použitelné.

Např. čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950, který zní: „[Zákaz mučení] Nikdo nesmí být mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.“, a čl. 7 Úmluvy o právech dítěte vyhlášené pod č. 104/1991 Sb., který zní: „Každé dítě je registrováno ihned po narození a má od narození právo na jméno, právo na státní příslušnost, a pokud to je možné, právo znát své rodiče a právo na jejich péči.“

- b) **Ustanovení nesamovykonatelná** (*non self-executing*) je ustanovení mezinárodní smlouvy, které ke své vnitrostátní použitelnosti potřebuje své promítnutí do vnitrostátního práva formou ústavního zákona, zákona, zákonného opatření Senátu a/nebo podzákonného právního předpisu.

Např. právo na dostupnou zdravotní péči zakotvené v čl. 12 odst. 2 písm. d) Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech z roku 1966 (v tomto ustanovení je zakotven závazek státu vytvořit podmínky, které by zajistily všem lékařskou pomoc a péči v případě nemoci).

V mezinárodních smlouvách se vedle sebe běžně vyskytují jak ustanovení samovykonatelné, tak nesamovykonatelné povahy. Je tedy nezbytné posuzovat přímo jednotlivá ustanovení a nikoli mezinárodní smlouvu jako celek. Mezinárodní smlouva by, vzhledem k výskytu samovykonatelných a nesamovykonatelných ustanovení, mohla být jako celek nezařaditelná. Pokud se tedy v tomto textu hovoří o samovykonatelných a nesamovykonatelných smlouvách, mají se na mysli jejich jednotlivá konkrétní ustanovení.

Přímá použitelnost (samovykonatelnost) je spojena s aplikací mezinárodní smlouvy a nesouvisí se samotnou recepcí mezinárodní smlouvy do vnitrostátního práva. Recepce je pouze nezbytným předpokladem aplikace mezinárodní smlouvy ve vnitrostátním právním řádu.

**Samovykonatelná ustanovení** mezinárodní smlouvy ke své aplikaci ve vnitrostátním právním řádu **nepotřebují vnitrostátní právní normu** ve formě ústavního zákona, zákona, zákonného opatření Senátu nebo podzákonného právního předpisu.

K přenosu těchto ustanovení mezinárodních smluv postačuje v případě českého právního řádu *generální recepční norma* obsažená v čl. 10 Ústavy.

Ustanovení mezinárodní smlouvy, která jsou přímo použitelná na právní poměry vnitrostátních subjektů (fyzických a právnických osob), jsou považována za samovykonatelná, pokud kumulativně splňují níže uvedená kritéria:

- a) ustanovení obsahuje pravidlo přímo určené vnitrostátním subjektům,
- b) ustanovení stanoví práva a/nebo povinnosti jednoznačně, bezpodmínečně a dostatečně konkrétně (není třeba provést zpřesnění vnitrostátním právním předpisem),
- c) ustanovení mezinárodní smlouvy je pro stát (Českou republiku) závazné,
- d) přímá použitelnost ustanovení není vyloučena, omezena nebo podmíněna smluvními stranami a
- e) mezinárodní smlouva je vnitrostátně vyhlášena ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (dříve např. ve Sbírce zákonů nebo Sbírce mezinárodních smluv).

Např. čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950, který zní: „*[Zákaz mučení] Nikdo nesmí být mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.*“,

nebo čl. 7 Úmluvy o právech dítěte vyhlášené pod č. 104/1991 Sb., který zní: „*Každé dítě je registrováno ihned po narození a má od narození právo na jméno, právo na státní příslušnost, a pokud to je možné, právo znát své rodiče a právo na jejich péči.*“.

V českém právním řádu splňují výše uvedené podmínky **pouze mezinárodní smlouvy prezidentské**. Pro samovykonatelné smlouvy je vhodným způsobem recepce **inkorporace**.

**Nesamovykonatelná ustanovení mezinárodní smlouvy jsou všechna ostatní ustanovení, která nesplňují výše uvedená kritéria pro ustanovení samovykonatelná.**

Skupinu nesamovykonatelných ustanovení smluv lze rozdělit na:

- a) ustanovení určená mezinárodním organizacím,

*např. čl. 7 Charty OSN vyhlášené pod č. 30/1947 Sb., který zní: „(1) Jako hlavní orgány Spojených národů se zřizují: Valné shromáždění, Rada bezpečnosti, Hospodářská a sociální rada, Poručenská rada, Mezinárodní soudní dvůr a sekretariát. (2) Podle této charty mohou být zřízeny pomocné orgány, které by se ukázaly potřebnými.“*,

- b) ustanovení určená státům, která nemají upravit právní postavení jednotlivců (fyzických a právnických osob),

*např. čl. 94 odst. 1 Charty OSN vyhlášené pod č. 30/1947 Sb., který zní: „Každý člen Spojených národů se zavazuje jednati podle rozhodnutí Mezinárodního soudního dvora v každém sporu, v kterém je stranou.“,*

- c) ustanovení určená státům, která mají upravit právní postavení jednotlivců (fyzických a právnických osob),

*např. právo na dostupnou zdravotní péči zakotvené v čl. 12 odst. 2 písm. d) Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech z roku 1966 (v tomto ustanovení je zakotven závazek státu vytvořit podmínky, které by zajistily všem lékařskou pomoc a péči v případě nemoci).*

K provedení ustanovení určených státům, která mají upravit právní postavení jednotlivců (fyzických a právnických osob), je třeba, aby stát přijal vnitrostátní legislativní opatření. V českém právním prostředí je vhodným způsobem recepce **transformace** nebo **adaptace**.

## 7.5 Sjednávání a vnitrostátní projednávání mezinárodních smluv v českém právním řádu

V obecném mezinárodním právu je mezinárodní smlouvou ujednání dvou nebo více subjektů mezinárodního práva, které má z vůle těchto subjektů mezinárodněprávní účinky a řídí se mezinárodním právem.

Ke sjednání mezinárodní smlouvy vyžaduje mezinárodní právo **plnou moc** vydanou příslušnými vnitrostátními orgány pro mezinárodní styky. Z titulu svých funkcí a bez předložení plné moci se za zástupce svého státu považují hlavy států, předsedové vlád a ministři zahraničních věcí, a to pro všechny úkony související se sjednáváním mezinárodní smlouvy (tj. pro přijetí textu i k podpisu mezinárodní smlouvy); vedoucí diplomatické mise, a to pro přijetí textu mezinárodní smlouvy mezi vysílajícím státem a přijímajícím státem (nikoliv tedy již k podpisu mezinárodní smlouvy); pověření zástupci států na mezinárodní konferenci, u mezinárodní organizace nebo u některého z jejích orgánů, a to pro přijetí textu smlouvy na této konferenci, v této organizaci nebo orgánu (nikoliv tedy již k podpisu mezinárodní smlouvy).

Definice mezinárodní smlouvy obsažená ve Vídeňské úmluvě o smluvním právu mezi státy z roku 1969, vyhlášené pod č. 15/1988 Sb., je o něco užší než výše uvedená definice vycházející z obyčejového mezinárodního práva. V čl. 2 Vídeňské úmluvy o smluvním právu z roku 1969 je mezinárodní smlouva definována jako „*mezinárodní dohoda uzavřená mezi státy písemnou formou, řídící se mezinárodním právem, sepsaná v jediné nebo ve dvou či více souvisících listinách, ať je její název jakýkoliv*“.

Pravidla pro sjednávání a vnitrostátní projednávání mezinárodních smluv v České republice jsou upraveny **směrnici vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání a ukončování platnosti mezinárodních smluv**, schválenou usnesením vlády ze dne 11. února 2004 č. 131 a změněnou usnesením vlády ze dne 16. listopadu 2005 č. 1469.

Mezinárodní smlouvou se pro účely této směrnice rozumí každé písemné ujednání, bez ohledu na jeho formu a název, které Česká republika sjednává s jedním nebo více státy, případně s jednou nebo více mezinárodními vládními organizacemi, a z něhož pro smluvní strany vznikají práva a závazky podle mezinárodního práva.

Pravomoc sjednávat a ratifikovat mezinárodní smlouvy přísluší podle vnitrostátního práva prezidentu republiky, který na základě zmocnění daného mu čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy přenesl rozhodnutím ze dne 28. dubna 1993 (č. 144/1993 Sb.), s výhradou svého jiného rozhodnutí v jednotlivých případech, sjednávání a schvalování smluv, které nevyžadují souhlas Parlamentu, přístup k nim a jejich přijetí na vládu a na její jednotlivé členy.

Sjednávání mezinárodních smluv je nedílnou součástí zahraniční politiky České republiky. Ministerstvo zahraničních věcí sleduje, zda jsou mezinárodní smlouvy sjednávány v souladu se zahraničně politickými zájmy České republiky a s obecně uznávanými zásadami a normami mezinárodního smluvního práva. Z těchto důvodů s ním musí být příprava a sjednání každé smlouvy projednány. Ministerstvo zahraničních věcí dále koordinuje a zabezpečuje přípravu, sjednávání a vnitrostátní projednávání mezinárodních smluv, zabezpečuje vyhlásování mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána, ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, zajišťuje za Českou republiku jejich registraci v sekretariátu Organizace spojených národů, případně v dalších mezinárodních organizacích, vede jejich evidenci a v případě, že je Česká republika deponitářem mezinárodní smlouvy, vykonává deponitářské funkce, a sleduje dodržování a provádění mezinárodních smluv z hlediska uplatňování zájmů zahraniční politiky České republiky.

Přípravu a projednávání návrhu na sjednání mezinárodní smlouvy zabezpečuje ministerstvo, do jehož působnosti zcela nebo převážně náleží otázky, jež mají být navrhovanou smlouvou upraveny, nebo které v konkrétním případě určí vláda (dále jen „gestor“).

Před zahájením vlastního jednání o mezinárodní smlouvě může gestor provést **sondáž**, jejímž cílem je zejména zjištění stanoviska druhé strany k možnosti sjednání mezinárodní smlouvy v konkrétní oblasti, k přibližnému rozsahu otázek, které jí mají být upraveny, k předpokládané kategorii mezinárodní smlouvy a ke způsobu jednání o textu mezinárodní smlouvy (diplomatickou cestou nebo jednáním delegací expertů). Sondáž se uskutečňuje zpravidla diplomatickou cestou.

Před zahájením jednání o návrhu textu mezinárodní smlouvy zpracuje gestor vždy **návrh směrnice pro jednání**, který obsahuje:

- a) zdůvodnění účelnosti sjednání smlouvy, včetně předpokládaného dopadu na státní rozpočet,

- b) návrh zásad smluvní úpravy, které budou při jednání uplatňovány, popřípadě návrh textu smlouvy, který bude tyto zásady obsahovat, včetně návrhu na způsob řešení případných sporů vyplývajících z výkladu nebo z provádění smlouvy, nebo informaci o tom, že gestor nepovažuje úpravu řešení sporů ve smlouvě za nutnou,
- c) vymezení mandátu obsahujícího priority a limity pro postup delegace expertů,
- d) informaci, zda se bude podle jeho předpokladu jednat o prezidentskou smlouvu, vládní smlouvu nebo resortní smlouvu spolu se zdůvodněním,
- e) návrh na složení delegace expertů nebo informaci o tom, že bude jednání vedeno diplomatickou cestou. Směrnice pro jednání o mnohostranné smlouvě na mezinárodních konferencích, v orgánech mezinárodních vládních organizací, v jejich pracovních skupinách a v mezivládních dvoustranných výborech a komisích je součástí směrnice pro postup české delegace na konferenci a při jednání v mezinárodní vládní organizaci.

#### **Návrh směrnice pro jednání zašle gestor do meziresortního připomínkového řízení.**

Návrh směrnice musí být projednán s vedoucími všech zúčastněných ministerstev, popřípadě dalších orgánů státní správy. Návrh směrnice pro jednání o mezinárodní smlouvě, která by měla být sjednána jako prezidentská smlouva, musí být projednán s vedoucími všech ministerstev, popřípadě dalších zúčastněných orgánů státní správy, dále též s předsedou Legislativní rady vlády a prostřednictvím Kanceláře prezidenta republiky k němu musí být vyžádáno stanovisko prezidenta republiky; návrh této směrnice gestor rovněž zašle k informaci předsedům zahraničních výborů Poslanecké sněmovny a Senátu. Stanovisko vedoucích ministerstev a dalších zúčastněných orgánů státní správy musí být gestorovi zasláno písemně nejdéle do 15 pracovních dnů ode dne doručení návrhu. Směrnicí schvaluje gestor v dohodě s vedoucími všech zúčastněných ministerstev, popřípadě dalších orgánů státní správy, a v případě prezidentské smlouvy též s prezidentem republiky a s předsedou Legislativní rady vlády. Směrnice musí být projednána a schválena ještě před zahájením expertních jednání. Pro expertní jednání o návrzích mezinárodních smluv s různými státy o stejném předmětu může gestor vypracovat vzorový návrh směrnice, který projedná obdobným způsobem.

Následuje **expertní jednání o návrhu mezinárodní smlouvy**, které zajišťuje gestor. Výsledek expertních jednání o textu mezinárodní smlouvy není pro Českou republiku závazný, neboť podléhá vnitrostátnímu schválení. Z tohoto důvodu nemůže být text návrhu připravované mezinárodní smlouvy, vypracovaný při těchto jednáních, vedoucím delegace expertů ani podepsán, ani parafován s účinky podpisu mezinárodní smlouvy či autentifikace jejího textu. O jednání se zpravidla sepíše protokol, v němž se zhodnotí průběh a výsledek jednání, a k tomuto protokolu se připojí dohodnutý text návrhu mezinárodní smlouvy, který může být na žádost druhé strany parafován bez účinků podpisu mezinárodní smlouvy či autentifikace jejího textu.

Po ukončení expertního jednání o návrhu mezinárodní smlouvy, na kterém se smluvní strany dohodly na textu mezinárodní smlouvy, připraví gestor **návrh na sjednání mezinárodní smlouvy** k vnitrostátnímu projednání. **Návrh na sjednání mezinárodní smlouvy gestor zašle do meziresortního připomínkového řízení.** Návrh na sjednání mezinárodní smlouvy zašle gestor k zaujetí stanoviska členům vlády a vedoucím dalších zúčastněných orgánů státní správy. V případě, že má být sjednána prezidentská smlouva, zašle gestor návrh na její sjednání k zaujetí stanoviska všem členům vlády a vedoucím dalších zúčastněných orgánů státní správy, předsedovi Legislativní rady vlády a prostřednictvím Kanceláře prezidenta republiky prezidentu republiky. Návrh na sjednání smlouvy mající vztah k měnové politice a devizovému hospodářství zašle vždy ministru financí a guvernérů České národní banky; návrh na sjednání smlouvy obsahující úpravu s možným dopadem do oblasti nakládání s osobními údaji zašle vždy ke stanovisku předsedovi Úřadu pro ochranu osobních údajů. Návrh na sjednání prezidentské smlouvy zašle k informaci též předsedům zahraničních výborů Poslanecké sněmovny a Senátu. Stanovisko členů vlády, vedoucích dalších zúčastněných orgánů státní správy a předsedy Legislativní rady vlády musí být gestorovi zasláno písemně nejdéle do 15 pracovních dnů ode dne doručení návrhu; jestliže předseda Legislativní rady vlády rozhodl, že návrh mezinárodní smlouvy bude předložen Legislativní radě vlády k posouzení, zda je v souladu s ústavním pořádkem, s ostatními součástmi právního řádu České republiky a se závazky vyplývajícími z členství České republiky v Evropské unii, bude o této skutečnosti gestora neprodleně informovat. Stanovisko Legislativní rady vlády zašle gestorovi bez průtahů poté, co bylo přijato. Ve výjimečných případech může gestor požádat, aby bylo stanovisko k návrhu na sjednání mezinárodní smlouvy předneseno na poradě pověřených zástupců zúčastněných orgánů.

**Návrh na sjednání resortní smlouvy** po projednání v meziresortním připomínkovém řízení **schvaluje příslušný člen vlády na základě předchozího souhlasu ministra zahraničních věcí.** Ministr zahraničních věcí sdělí své stanovisko k návrhu na sjednání resortní smlouvy nejpozději do 15 pracovních dnů ode dne jeho doručení. **Obdobně se postupuje v případě, že by se jednalo o návrh na výpověď nebo na jiný způsob ukončení platnosti resortní smlouvy.**

**Návrh na sjednání prezidentské nebo vládní smlouvy** po projednání v meziresortním připomínkovém řízení **gestor předkládá vládě ke schválení. Návrh spolupodepisuje, pokud Ministerstvo zahraničních věcí není samo gestorem, ministr zahraničních věcí.** Ministerstvu zahraničních věcí gestor návrh zasílá s dostatečným předstihem před jeho projednáním ve vládě. Ministerstvo zahraničních věcí vrátí gestorovi spolupodepsaný materiál nebo materiál s objasněním důvodů, pro které jej nelze spolupodepsat, do 10 pracovních dnů po jeho obdržení. **Obdobně se postupuje v případě, že by se jednalo o návrh na výpověď nebo na jiný způsob ukončení platnosti prezidentské nebo vládní smlouvy.** Jedná-li se o výpověď nebo jiný způsob ukončení platnosti prezidentské smlouvy, je samozřejmě nezbytné, aby k výpovědi nebo jinému způsobu ukončení platnosti byl dán souhlas obou komor Parlamentu a rovněž prezidenta republiky.

**Návrh na sjednání prezidentské smlouvy nebo na výpověď nebo na jiný způsob ukončení platnosti prezidentské smlouvy vláda postoupí poté, co návrh schválí, k projednání Poslanecké sněmovně a Senátu.**

#### **Projednání prezidentské smlouvy v Poslanecké sněmovně:**

Poslanecká sněmovna jedná o mezinárodních smlouvách, pokud je třeba jejího souhlasu k ratifikaci nebo má-li být odstoupeno od smlouvy, k jejíž ratifikaci vyslovila souhlas. Mezinárodní smlouva se předkládá alespoň v jednom autentickém znění a v českém překladu.

**Je-li to nezbytné, může vláda navrhnout Poslanecké sněmovně, aby s návrhem na ratifikaci nebo výpověď nebo na jiný způsob ukončení platnosti prezidentské smlouvy podle čl. 10 a 49 Ústavy vyslovila souhlas již v prvním čtení;** návrh, aby Poslanecká sněmovna vyslovila souhlas již v prvním čtení, musí vláda odůvodnit v předkládací zprávě. Takto nelze projednat návrh na souhlas k ratifikaci nebo k výpovědi nebo k jinému způsobu ukončení platnosti prezidentské smlouvy podle čl. 10a Ústavy, kterou se některé pravomoci orgánů České republiky přenášejí na mezinárodní organizaci nebo instituci.

**Návrh mezinárodní smlouvy vláda předkládá předsedovi Poslanecké sněmovny,** který jej postoupí organizačnímu výboru a rozešle poslancům. Organizační výbor navrhne, který výbor má být garanční, popřípadě kterému dalšímu výboru nebo výborům má být návrh přikázán, a určí zpravodaje pro prvé čtení. V rámci prvního čtení proběhne obecná a podrobná rozprava.

Po projednání mezinárodní smlouvy v prvním čtení výbor, jemuž bylo projednání mezinárodní smlouvy přikázáno, předloží předsedovi Poslanecké sněmovny usnesení, v němž zejména doporučí, zda má Poslanecká sněmovna vyslovit k ratifikaci mezinárodní smlouvy souhlas nebo zda odstupuje od mezinárodní smlouvy, k jejíž ratifikaci byl již vysloven souhlas. Usnesení výboru k návrhu na projednání mezinárodní smlouvy, popřípadě oponentní zpráva nebo záznam o jednání výboru se doručí všem poslancům, a to nejméně 24 hodin před zahájením druhého čtení mezinárodní smlouvy.

Ve druhém čtení mezinárodní smlouvy vystoupí navrhovatel a po něm zpravodaj. Zpravodaj odůvodní návrh výboru. O mezinárodní smlouvě a návrhu výboru se koná rozprava. Po jejím skončení Poslanecká sněmovna rozhodne, zda vyslovuje k ratifikaci souhlas nebo zda souhlasí s odstoupením od mezinárodní smlouvy, k jejíž ratifikaci byl již vysloven souhlas; může též rozhodnout, že jednání odročuje.

**K vyslovení souhlasu k ratifikaci nebo odstoupení od mezinárodní smlouvy podle čl. 10 a 49 Ústavy, k jejíž ratifikaci byl již vysloven souhlas, je třeba souhlasu nadpoloviční většiny přítomných poslanců.** Poslanecká sněmovna je způsobilá se usnášet za přítomnosti alespoň jedné třetiny poslanců, tj. alespoň 67 poslanců. Nicméně k vyslovení souhlasu k ratifikaci nebo odstoupení od **mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy,** k jejíž

ratifikaci byl již vysloven souhlas, je třeba souhlasu **třipětinové většiny všech poslanců**, tj. alespoň 120 poslanců.

### **Projednání prezidentské smlouvy v Senátu:**

Senát jedná o mezinárodních smlouvách, pokud je k jejich ratifikaci třeba souhlasu obou komor Parlamentu nebo má-li být odstoupeno od smlouvy, k jejíž ratifikaci dal Parlament souhlas. Mezinárodní smlouva se předkládá Senátu alespoň v jednom autentickém znění a v českém překladu.

**Mezinárodní smlouvu vláda předkládá předsedovi Senátu**, který ji neprodleně postoupí organizačnímu výboru a rozešle ji všem senátorům a senátorským klubům. Organizační výbor na nejbližší schůzi po předložení mezinárodní smlouvy přikáže tuto smlouvu výboru, popřípadě výborům a doporučí předsedovi Senátu, aby byla smlouva zařazena na pořad schůze Senátu. Přikáže-li organizační výbor mezinárodní smlouvu více výborům, určí, který z nich bude výborem garančním.

Po projednání ve výboru jsou mezinárodní smlouva a usnesení výboru postoupeny k projednání na plénu Senátu. O mezinárodní smlouvě a usnesení výboru se koná rozprava. Po jejím skončení Senát rozhodne, zda vyslovuje k ratifikaci souhlas nebo zda souhlasí s odstoupením od mezinárodní smlouvy, k jejíž ratifikaci byl již vysloven souhlas; může též rozhodnout, že jednání odročuje.

**Za mimořádných okolností, zejména jsou-li zásadním způsobem ohroženy základní práva a svobody občanů nebo bezpečnost státu nebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody, může předseda Senátu na žádost vlády rozhodnout, že mezinárodní smlouva bude projednána ve zkráceném jednání.** Mezinárodní smlouvu, která má být projednána ve zkráceném jednání, předseda Senátu postoupí organizačnímu výboru a neprodleně rozešle všem senátorům a senátorským klubům. Organizační výbor bezodkladně přikáže mezinárodní smlouvu výboru, popřípadě výborům a určí lhůtu, do které musí výbor, popřípadě výbory mezinárodní smlouvu projednat. Současně doporučí předsedovi Senátu, aby mezinárodní smlouva byla zařazena na začátek pořadu schůze Senátu. Tuto schůzi je předseda Senátu povinen svolat tak, aby byla zahájena nejpozději do 10 dnů od postoupení mezinárodní smlouvy Senátu. Před projednáváním mezinárodní smlouvy plénum Senátu posoudí, zda jsou splněny podmínky pro zkrácené jednání. Neshledá-li důvody pro mimořádný postup, mezinárodní smlouvu ve zkráceném jednání neprojedná. Jinak postupuje podle ustanovení o jednání o mezinárodních smlouvách.

**K vyslovení souhlasu k ratifikaci nebo odstoupení od mezinárodní smlouvy podle čl. 10 a 49 Ústavy**, k jejíž ratifikaci byl již vysloven souhlas, je třeba **souhlasu nadpoloviční většiny přítomných senátorů**. K vyslovení souhlasu k ratifikaci nebo odstoupení od **mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy**, k jejíž ratifikaci byl již vysloven souhlas, je třeba souhlasu **třipětinové většiny přítomných senátorů**. Senát je způsobilý se usnášet za přítomnosti alespoň jedné třetiny senátorů, tj. alespoň 27 senátorů.

### **Ratifikace mezinárodní smlouvy prezidentem republiky:**

Mezinárodní smlouva, k jejíž ratifikaci vyslovily souhlas obě komory Parlamentu, je postoupena prezidentu republiky k ratifikaci. Obdobně je postoupen prezidentu republiky k ratifikaci návrh na výpověď nebo na jiný způsob ukončení platnosti prezidentské smlouvy.

Je na rozhodnutí prezidenta republiky, zda mezinárodní smlouvu nebo její výpověď nebo jiný způsob ukončení její platnosti ratifikuje nebo neratifikuje. Přestože Ústava nestanoví prezidentu republiky žádnou lhůtu, ve které by měl mezinárodní smlouvu ratifikovat nebo sdělit, že ji neratifikuje, měl by se prezident republiky v přiměřené lhůtě rozhodnout, zda mezinárodní smlouvu ratifikuje, nebo sdělit, že ji neratifikuje, a to s ohledem na čl. 18 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, v níž je zakotven mezinárodní závazek státu nemařit předmět a účel mezinárodní smlouvy před jejím vstupem v platnost.

Mezinárodní smlouvu (nebo její výpověď) ratifikovanou prezidentem republiky je třeba v souladu s čl. 63 odst. 3 Ústavy ještě postoupit předsedovi vlády nebo jím pověřenému členovi vlády ke spolupodpisu (kontrasignaci), neboť toto rozhodnutí prezidenta republiky vyžaduje ke své platnosti jeho spolupodpis. Za rozhodnutí prezidenta republiky, které vyžaduje spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády, odpovídá vláda.

Ratifikační listiny a listiny o přístupu k mezinárodním smlouvám a o jejich přijetí, jakož i listiny o jejich schválení vládou, vyhotovuje a jejich výměnu nebo uložení zařizuje na žádost gestora Ministerstvo zahraničních věcí. Ministerstvo zahraničních věcí provádí na žádost gestora rovněž opatření spojená s výměnou nót o schválení mezinárodní smlouvy.

Ministerstvo zahraničních věcí po schválení výpovědi provádí na žádost gestora opatření spojená s rozhodnutím o výpovědi mezinárodní smlouvy.

### **Vyhlášení mezinárodní smlouvy ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv:**

Ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv se sdělením Ministerstva zahraničních věcí vyhláší platné mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána, spolu s jejich plným zněním rozhodným pro jejich výklad a s překladem do českého jazyka v případě, že zněním rozhodným pro výklad mezinárodní smlouvy není české znění, dále oznámení o výpovědi mezinárodních smluv a o jiných skutečnostech důležitých pro jejich provádění a rozhodnutí přijatá mezinárodními orgány a orgány mezinárodních organizací, jimiž je Česká republika vázána, spolu s jejich plným zněním rozhodným pro jejich výklad a s českým překladem, není-li zněním rozhodným pro jejich výklad české znění.

### **Archivace, evidence a registrace mezinárodních smluv:**

Ministerstvo zahraničních věcí archivuje všechny mezinárodní smlouvy, jejichž smluvní stranou je Česká republika, a vede jejich evidenci. Ministerstvo zahraničních věcí dále vede

evidenci států, které jsou vázány mnohostrannými smlouvami, jejichž smluvní stranou je Česká republika.

Registraci mezinárodních smluv, jimiž je vázána Česká republika, v sekretariátě Organizace spojených národů a v příslušných orgánech jiných mezinárodních organizací zajišťuje Ministerstvo zahraničních věcí v dohodě s gestorem a s druhou smluvní stranou.

## 7.6 Kontrola ústavnosti mezinárodních smluv v českém právním řádu

V České republice se kontrola ústavnosti mezinárodních smluv provádí formou **preventivní předběžné kontroly ústavnosti**. Kontrolu ústavnosti mezinárodní smlouvy je možné provést pouze před její ratifikací, a to na návrh. Následná kontrola ústavnosti mezinárodní smlouvy po její ratifikaci je vyloučena. Podat návrh na provedení preventivní předběžné kontroly ústavnosti není povinné. Je to zcela na rozhodnutí navrhovatele.

Kontrola souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem přísluší Ústavnímu soudu a v Ústavě je upravena v čl. 87 odst. 2 a čl. 89 odst. 3: „*Ústavní soud rozhoduje o souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a a čl. 49 s ústavním pořádkem, a to před její ratifikací. Do rozhodnutí Ústavního soudu nemůže být smlouva ratifikována.*“ [čl. 87 odst. 2]. „*Rozhodnutí Ústavního soudu, kterým byl podle čl. 87 odst. 2 vysloven nesoulad mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem, brání ratifikaci smlouvy do doby, než bude nesoulad odstraněn.*“ [čl. 89 odst. 3].

Řízení před Ústavním soudem je upraveno zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. Řízení o souladu mezinárodních smluv podle čl. 10a a čl. 49 Ústavy s ústavními zákony upravuje § 71a a násl. zákona o Ústavním soudu.

Návrh na posouzení souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem může podat:

- a) komora Parlamentu od okamžiku, kdy jí byla mezinárodní smlouva předložena k vyslovení souhlasu k ratifikaci, do okamžiku, kdy se na vyslovení souhlasu usnesla,
- b) skupina nejméně 41 poslanců nebo skupina nejméně 17 senátorů od okamžiku, kdy byl Parlamentem k ratifikaci mezinárodní smlouvy vysloven souhlas, do okamžiku, kdy prezident republiky smlouvu ratifikoval,
- c) skupina nejméně 41 poslanců nebo skupina nejméně 17 senátorů od okamžiku, kdy byl vyhlášen výsledek referenda, kterým byl dán souhlas k ratifikaci mezinárodní smlouvy, do okamžiku, kdy prezident republiky smlouvu ratifikoval,
- d) prezident republiky od okamžiku, kdy mu byla mezinárodní smlouva předložena k ratifikaci.

Účastníkem řízení je vedle navrhovatele vždy též Poslanecká sněmovna a Senát, prezident republiky a vláda.

Při rozhodování posuzuje Ústavní soud obsah mezinárodní smlouvy z hlediska jejího souladu s ústavním pořádkem. Soudci Ústavního soudu jsou při svém rozhodování vázáni pouze ústavním pořádkem a zákonem o Ústavním soudu. Na rozdíl od soudců obecných soudů, kteří jsou při rozhodování vázáni zákonem (včetně ústavního zákona) a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu.

Dojde-li Ústavní soud po provedeném řízení k závěru, že mezinárodní smlouva není v rozporu s ústavním pořádkem, rozhodne nálezem, že ratifikace mezinárodní smlouvy není v rozporu s ústavním pořádkem. Ratifikační proces může u mezinárodní smlouvy pokračovat.

Dojde-li Ústavní soud po provedeném řízení k závěru, že mezinárodní smlouva je v rozporu s ústavním pořádkem, vysloví tento nesoulad nálezem; v nálezu uvede, se kterým ustanovením ústavního pořádku je mezinárodní smlouva v rozporu. Nález Ústavního soudu, jímž byl vysloven nesoulad mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem, brání ratifikaci mezinárodní smlouvy do doby, než bude nesoulad odstraněn.

### **Vybraná judikatura Ústavního soudu k problematice vztahu mezinárodního práva a vnitrostátního práva České republiky**

Ústavní soud se ve své bohaté rozhodovací praxi věnuje i vztahu vnitrostátního a mezinárodního práva v podmínkách českého právního řádu.

Ústavní soud v řadě svých rozhodnutí vymezil ústavní rámec posuzování poměru vnitrostátního práva České republiky a mezinárodního práva včetně práva Evropské unie, a to zejména intepretací čl. 10 a 10a, jakož i čl. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy. Klíčovými jsou v této souvislosti nálezy sp. zn. Pl. ÚS 50/04, Pl. ÚS 66/04, Pl. ÚS 19/08, Pl. ÚS 29/09 a Pl. ÚS 5/12.

**Pro posouzení vztahů práva České republiky a práva mezinárodního včetně práva evropského** stanovil Ústavní soud následující principy, které shrnul ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/12 ze dne 31. 1. 2012 ke slovenským důchodům XVII takto:

*„**Princip eurovstřícnosti** vyslovil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 66/04 k ústavnosti právního institutu eurozatykače: „Z čl. 1 odst. 2 Ústavy, ve spojení s principem spolupráce stanoveným čl. 10 Smlouvy o ES, vyplývá ústavní princip, podle něhož mají být domácí právní předpisy včetně Ústavy interpretovány souladně s principy evropské integrace a spolupráce komunitárních orgánů a orgánů členského státu. Pokud tedy existuje několik interpretací Ústavy, jejíž součástí je Listina základních práv a svobod, přičemž jen některé z nich vedou k dosažení závazku, který převzala Česká republika v souvislosti se svým členstvím v EU, je nutno volit výklad, který podporuje realizaci tohoto závazku, a nikoli výklad, který tuto realizaci znemožňuje.“*

*V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 50/04 formuloval Ústavní soud **princip dvojí vázanosti transformovaného evropského práva**, tj. jeho nutného souladu jak s evropským právem, tak i s ústavním pořádkem. Ač tedy referenčním rámcem přezkumu Ústavním soudem zůstávají normy ústavního pořádku, nemůže Ústavní soud zcela přehlížet dopad*

komunitárního práva na tvorbu, aplikaci a interpretaci vnitrostátního práva, a to v oblasti právní úpravy, jejíž vznik, působení a účel jsou bezprostředně navázány na komunitární právo.

Za určitou paralelu rozhodnutí Spolkového ústavního soudu SRN „Solange I“ [poznámka autora: *solange* čti *zólange*, tj. česky *dokud*, *pokud*], „Solange II“ a „Maastricht-Urteil“ lze pak považovat nálezy sp. zn. Pl. ÚS 50/04 vymezující **základní hlediska posuzování vztahu Ústavy a evropského práva**: „Je nepochybné, že přistoupením České republiky k Evropskému společenství, resp. Evropské unii, došlo k zásadní změně uvnitř českého právního řádu, neboť tímto okamžikem Česká republika převzala do svého vnitrostátního práva celou masu evropského práva. Tedy bezpochyby došlo k onomu posunu právního prostředí, tvořeného podústavními právními normami, který nutně musí ovlivňovat nahlížení celého dosavadního právního řádu, včetně ústavních principů a zásad, to vše ovšem za předpokladu, že faktory, jež ovlivňují vnitrostátní právní prostředí, nejsou samy o sobě v rozporu s demokratickou právní státností, resp. výklad těchto faktorů nesmí vést k ohrožení demokratické právní státnosti. Takový posun by byl v rozporu s čl. 9 odst. 2, resp. odst. 3 Ústavy ... Současný standard ochrany základních práv uvnitř Společenství nezavdává podle Ústavního soudu žádné příčiny se domnívat, že tento standard ochrany základních práv skrze uplatňování principů z nich plynoucích má nižší kvalitu než ochrana poskytovaná v České republice, resp. že standard ochrany se výrazně liší od ochrany doposud poskytované ve vnitrostátním prostředí Ústavním soudem.“. **Princip ochrany čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy** je obsažen i v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 66/04: „Ústavní princip výkladu domácího práva souladně se závazky České republiky vyplývajícími z jejího členství v Evropské unii je omezen možným významem ústavního textu. Článek 1 odst. 2 Ústavy tedy není ustanovením způsobilým libovolně měnit význam jakéhokoliv jiného výslovného ústavního ustanovení. Pokud domácí metodologie výkladu ústavního práva neumožňuje vyložit příslušnou normu souladně s evropským právem, je pouze na ústavodárci změnit ústavu. Tuto pravomoc může ovšem ústavodárce vykonávat jen za podmínky zachování podstatných náležitostí demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy), jež nejsou v dispozici ústavodárce, pročez pravomoc měnit tyto náležitosti nelze přenést ani smlouvou podle čl. 10a Ústavy.“. Uvedený princip akcentoval Ústavní soud i v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/08 a následně i nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/09: „Ústavní soud zůstává vrcholným ochráncem české ústavnosti, a to i proti eventuálním excesům unijních orgánů a evropského práva, což také jasně odpovídá na zpochybňovanou otázku suverenity České republiky; je-li Ústavní soud vrcholným interpretem ústavních předpisů České republiky, které mají na českém území nejvyšší právní sílu, je zřejmé, že čl. 1 odst. 1 Ústavy nemůže být porušen. Pokud by totiž evropské orgány vykládaly nebo rozvíjely právo EU takovým způsobem, který by ohrožoval základy materiálně chápané ústavnosti a podstatné náležitosti demokratického právního státu, které jsou v souladu s Ústavou chápány jako nedotknutelné (čl. 9 odst. 2 Ústavy), potom by takové právní akty nemohly být v České republice závazné. V souladu s tím hodlá český Ústavní soud přezkoumávat jako *ultima ratio* i to, zda se právní akty evropských orgánů drží v mezích pravomocí, které jim byly poskytnuty. V tomto směru se tedy Ústavní soud v zásadě ztotožnil s některými závěry Spolkového ústavního soudu

vyjádřenými v jeho tzv. Maastrichtském rozhodnutí (srov. výše), podle něhož má princip většiny dle příkazu vzájemného ohledu, vyplývajícího z věrnosti Společenství, svoji mez v ústavních principech a elementárních zájmech členských zemí; výkon svrchované moci svazkem států, jímž je Evropská unie, je přitom založen na zmocnění států, které zůstávají suverénními a které prostřednictvím svých vlád pravidelně jednají v mezistátní oblasti, a tím řídí integrační proces. “ V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008 (N 201/51 SbNU 445; 446/2008 Sb.) z pohledu procesního zdůraznil tezi, dle níž je myslitelná jeho ingerence zejména u aplikace evropského práva v konkrétních případech, jež mohou napadnout Ústavnímu soudu cestou individuálních ústavních stížností souvisejících s eventuálními (výjimečnými) excesy unijních orgánů a unijního práva do základních práv a svobod. Rámec své kontroly výkonu přenesených kompetencí orgány Evropské unie přitom vymezil třemi oblastmi: nefunkčností jejích institucí, ochranou materiálního ohniska Ústavy, a to nejen ve vztahu k evropskému právu, nýbrž i k jeho konkrétní aplikaci, a konečně působením jako ultima ratio, tj. oprávněním zkoumat, zda některý akt orgánů Evropské unie nevybočil z pravomocí, které Česká republika podle čl. 10a Ústavy na Evropskou unii přenesla, přičemž za ty by bylo možné považovat zejména opuštění hodnotové identity a překročení rozsahu svěřených kompetencí. “

**Základní hlediska pro posuzování vztahu českého práva a evropského práva** vymezil Ústavní soud v již zmíněném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006 k cukerným kvótám III. „Potud, pokud“ a došel mimo jiné i k těmto závěrům:

„Ustanovení čl. 10a, který byl do Ústavy vložen ústavním zákonem č. 395/2001 Sb. (tzv. euronovelou Ústavy), totiž představuje ustanovení umožňující přenos některých pravomocí orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci, tedy především EU a její orgány. Okamžikem, kdy se stala Smlouva o založení ES ve znění všech jejích revizí a ve znění přístupové smlouvy závaznou pro Českou republiku, došlo k přenosu těch pravomocí vnitrostátních orgánů, které podle primárního práva ES vykonávají orgány ES, na tyto orgány.

Jinak řečeno, okamžikem přistoupení České republiky k ES se realizoval přenos těchto pravomocí, a to tak, že Česká republika propůjčila tyto pravomoci orgánům ES. V rozsahu těchto pravomocí, které realizují orgány ES, se pak omezily pravomoci všech příslušných vnitrostátních orgánů bez ohledu na to, zda se jedná o pravomoci normativní či individuálně rozhodovací.

Toto propůjčení části pravomocí je ovšem podle Ústavního soudu propůjčením podmíněným, neboť originárním nositelem suverenity a z ní vyplývajících pravomocí nadále zůstala Česká republika, jejíž suverenitu konstituuje nadále čl. 1 odst. 1 Ústavy. Podle něho je Česká republika svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Ona podmíněnost delegace těchto pravomocí se podle Ústavního soudu projevuje ve dvou rovinách: v rovině formální a v rovině materiální. První z těchto rovin se týká samotných mocenských atributů státní svrchovanosti, druhá rovina se

týká obsahových komponent výkonu státní moci. Jinak řečeno, delegace části pravomocí vnitrostátních orgánů může trvat potud, pokud tyto pravomoci jsou orgány ES vykonávány způsobem slučitelným s uchováním základů státní suverenity České republiky a způsobem, jenž neohrožuje samotnou podstatu materiálního právního státu. Pokud by jedna z těchto podmínek realizace přenosu pravomocí nebyla naplněna, tj. pokud by vývoj v ES, resp. EU ohrožoval samotnou podstatu státní svrchovanosti České republiky nebo podstatné náležitosti demokratického právního státu, bylo by třeba trvat na tom, aby se těchto pravomocí opětovně ujaly vnitrostátní orgány České republiky, přitom platí, že k ochraně ústavnosti je povolán Ústavní soud (čl. 83 Ústavy). Řečené platí v dimenzi formální v rámci platné ústavní úpravy. Pokud jde o podstatné náležitosti demokratického právního státu, ty podle čl. 9 odst. 2 Ústavy leží dokonce i mimo dispozice samotného ústavodárce. Ústavní soud již ve svém prvním nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/93 (Sbírka rozhodnutí, svazek 1, nález č. 1; vyhlášen pod č. 14/1994 Sb.) týkajícím se zákona o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu konstatoval, že konstitutivní principy demokratické společnosti v rámci ústavy jsou postaveny nad zákonodárnou pravomoc a tím ultra vires Parlamentu. V dalším nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 (Sbírka rozhodnutí, svazek 26, nález č. 80; vyhlášen pod č. 403/2002 Sb.) Ústavní soud uvedl, že žádnou novelu Ústavy nelze interpretovat v tom smyslu, že by jejím důsledkem bylo omezení již dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod.

Pokud by proto výkon delegovaných pravomocí byl orgány ES realizován způsobem regresivním vůči dosavadnímu pojetí podstatných náležitostí demokratického právního státu, jednalo by se o realizaci v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, která by si vyžadovala opětovné převzetí těchto pravomocí vnitrostátními orgány České republiky. [...]

Bezprostřední použitelnost ve vnitrostátním právu a přednostní aplikace nařízení vyplývá z vlastní dogmatiky komunitárního práva, tak jak byla v minulosti podána v judikatuře ESD [srov. např. rozhodnutí 26/62 NV *Algemene Transport- en Expeditie Orde-neming Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen* (1963) ECR I; 6-64 *Costa v. ENEL* (1964) ECR 585]. Komunitární právo totiž samo určuje a specifikuje, na rozdíl od mezinárodního práva, jaké jsou jeho vnitrostátní účinky v členských státech.

Pokud členství v ES s sebou nese určité omezení pravomocí vnitrostátních orgánů ve prospěch komunitárních orgánů, musí být nutně jedním z projevů takového omezení i omezení volnosti členských států určovat vnitrostátní účinky komunitárního práva (srov. Král, R.: *Znovu k zakotvení vnitrostátních účinků komunitárního práva v Ústavě ČR. Právní rozhledy*, roč. 2004, č. 3, s. 111). Jinak řečeno, s přenesením některých pravomocí na ES je spojen i zánik volnosti České republiky určovat vnitrostátní účinky komunitárního práva, které se odvozují v oblastech, v nichž k tomuto přenosu došlo, přímo z komunitárního práva. Ustanovení čl. 10a Ústavy tak vlastně působí obousměrně: tedy tvoří normativní základ pro přenos pravomocí a současně je tím ustanovením Ústavy, které otevírá vnitrostátní právní řád pro působení komunitárního práva včetně pravidel týkajících se jeho účinků uvnitř právního řádu České republiky (srov. Kühn, Z. – Kysela, J.: *Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu? Právní rozhledy*, roč. 2004, č. 1,

*s. 23-27; nebo Kühn, Z.: Ještě jednou k ústavnímu základu působení komunitárního práva v českém právním řádu. Právní rozhledy, roč. 2004, č. 10, s. 395-397).*

*Ústavní soud je toho názoru, že – pokud jde o působení komunitárního práva ve vnitrostátním právu – je třeba přijmout takový přístup, který by nekonzervoval účinky komunitárního práva ve vnitrostátním právním řádu. Takový přístup by totiž neodpovídal tomu, že samotná dogmatika účinků, které komunitární akty vyvolávají ve vnitrostátním právu, prošla a prochází dynamickým vývojem. Toto pojetí také nejlépe zajišťuje to, co bylo uvedeno shora, totiž podmíněnost přenosu části pravomocí. [...]*

*Navíc z judikatury ESD vyplývá pravidlo, podle kterého členské státy nesmějí skrze vnitrostátní právní předpisy reprodukovat ustanovení bezprostředně aplikovatelného komunitárního práva, resp. jakékoliv vnitrostátní opatření provádějící nařízení je v rozporu s bezprostřední aplikovatelností nařízení [srov. případy 93/71, Orsolina Leonesio v. Ministero dell'agricoltura e Oreste, (1972) ECR 287; 39/72 Commission of the European Communities v. Italian Republic, (1973) ECR 101; 34/73 Fratelli Variola S.p.A. v. Amministrazione italiana delle Finanze, (1973) ECR 981].“.*

## 8. LEGISLATIVNÍ A NELEGISLATIVNÍ MATERIÁLY

**Legislativní a nelegislativní materiály** – druhy legislativních materiálů, jejich náležitosti a požadavky na ně, náležitosti nelegislativních materiálů

### 8.1 Druhy materiálů

Materiály projednávané v rámci meziresortního připomínkového řízení, předložené k projednání vládě, Legislativní radě vlády nebo pracovním komisím Legislativní rady vlády lze rozdělit na materiály

- a) legislativní, kterými jsou
  1. návrh věcného záměru zákona,
  2. návrh zákona,
  3. návrh zákonného opatření Senátu,
  4. návrh nařízení vlády,
  5. návrh vyhlášky,
- b) nelegislativní.

### 8.2 Náležitosti legislativních materiálů a požadavky na legislativní materiály

Náležitosti legislativních materiálů a požadavky na jednotlivé legislativní materiály upravují zákon o Sběrce zákonů a mezinárodních smluv (§ 19 a 20), zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (§ 86) a zákon o jednacím řádu Senátu (§ 120a). Podrobněji pak náležitosti a požadavky upravují Legislativní pravidla vlády, Jednací řád vlády a Metodické pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii.

#### 8.2.1 Obsah legislativních materiálů přehledně

Legislativní materiál obsahující **návrhu věcného záměru zákona** se skládá z těchto částí:

- a) průvodní dopis,
- b) obálka (vzor je uveden v příloze č. 1b Jednacího řádu vlády),
- c) návrh usnesení vlády (vzor je uveden v příloze č. 2 Jednacího řádu vlády),
- d) předkládací zpráva,

- e) návrh věcného záměru zákona,
- f) závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA), byla-li zpracována,
- g) vypořádání připomínek, uskutečnilo-li se meziresortní připomínkové řízení (zásadní připomínky je třeba vypořádat vždy).

Legislativní materiál obsahující **návrh zákona** se skládá z těchto částí:

- a) průvodní dopis,
- b) obálka (vzor je uveden v příloze č. 1b Jednacího řádu vlády),
- c) návrh usnesení vlády (vzor je uveden v příloze č. 2 Jednacího řádu vlády),
- d) předkládací zpráva,
- e) návrh zákona,
- f) důvodová zpráva,
- g) závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA), byla-li zpracována,
- h) platné znění zákona s vyznačením navrhovaných změn a doplnění, jedná-li se o novelu zákona,
- i) rozdílová tabulka, jedná-li se o implementační návrh zákona,
- j) srovnávací tabulka, jedná-li se o implementační návrh zákona,
- k) návrh prováděcích právních předpisů nebo jejich tezí, jsou-li k dispozici,
- l) stručný popis obsahu právního předpisu,
- m) informativní přehled veřejnoprávních povinností, pokud z návrhu zákona veřejnoprávní povinnosti vyplývají (vzor je stanoven v příloze zákona o Sběrce zákonů a mezinárodních smluv),
- n) vypořádání připomínek, uskutečnilo-li se meziresortní připomínkové řízení (zásadní připomínky je třeba vypořádat vždy).

Legislativní materiál obsahující **návrh zákonného opatření Senátu** obsahuje tytéž náležitosti jako legislativní materiál obsahující návrh zákona s výjimkou závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace (RIA).

Legislativní materiál obsahující **návrh nařízení vlády** obsahuje tytéž náležitosti jako legislativní materiál obsahující návrh zákona s výjimkou návrhu prováděcích právních předpisů nebo jejich tezí.

Legislativní materiál obsahující **návrh vyhlášky** obsahuje tytéž náležitosti jako legislativní materiál obsahující návrh zákona s výjimkou návrhu prováděcích právních předpisů nebo jejich tezí a návrhu usnesení vlády.

Ačkoli v praxi legislativní materiály obsahují uvedené náležitosti už při jejich rozeslání do meziresortního připomínkového řízení, jsou předkládací zpráva, platné znění zákona s vyznačením navrhovaných změn a doplnění a návrh prováděcích právních předpisů nebo jejich tezí vyžadovány Legislativními pravidly vlády jako povinná náležitost legislativního

materiálu až při jeho předložení k projednání vládě, Legislativní radě vlády nebo pracovním komisím Legislativní rady vlády.

Legislativní materiál obsahující **projednanou verzi (čistopis)** se skládá z těchto částí:

- a) průvodní dopis (jen u vládního návrhu zákona, vládního návrhu zákonného opatření Senátu a nařízení vlády),
- b) obálka (jen u vládního návrhu zákona a vládního návrhu zákonného opatření Senátu),
- c) vlastní legislativní materiál – vládní návrh zákona, vládní návrh zákonného opatření Senátu, nařízení vlády nebo vyhláška,
- d) důvodová zpráva (všechny legislativní materiály kromě věcného záměru zákona),
- e) závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA), byla-li zpracována (jen u vládního návrhu zákona),
- f) platné znění právního předpisu s vyznačením navrhovaných změn a doplnění, jedná-li se o novelu (všechny legislativní materiály kromě věcného záměru zákona),
- g) rozdílová tabulka, jedná-li se o implementační návrh (jen u vládního návrhu zákona a vládního návrhu zákonného opatření Senátu),
- h) návrh prováděcích právních předpisů nebo jejich tezí, jsou-li k dispozici (jen u vládního návrhu zákona a vládního návrhu zákonného opatření Senátu),
- i) stručný popis obsahu právního předpisu (všechny legislativní materiály kromě věcného záměru zákona),
- j) informativní přehled veřejnoprávních povinností, pokud z návrhu zákona veřejnoprávní povinnosti vyplývají (všechny legislativní materiály kromě věcného záměru zákona).

## **8.2.2 Některé části legislativních materiálů podrobně**

Náležitosti některých částí legislativních materiálů podrobněji upravují Legislativní pravidla vlády, Jednací řád vlády a Metodické pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii.

### **8.2.2.1 Návrh usnesení vlády**

**Návrh usnesení vlády** má část schvalovací, ukládací a případně další nebo jen některou z těchto částí. Pokud vláda schvaluje legislativní materiál, vyjádří se to ve schvalovací části návrhu usnesení vlády vždy výrazem „schvaluje“. Ukládací část návrhu usnesení vlády musí obsahovat označení orgánu, kterému vláda úkol ukládá, konkrétně vyjádřený úkol a termín, do kterého má být úkol splněn. Není-li termín stanoven, má se za to, že uložený úkol má být splněn do 30 dnů. V případné další části návrhu usnesení vlády může být stanoveno, že vláda bere určitou skutečnost na vědomí, doporučuje určité postupy nebo něco žádá. Při vypracování návrhu usnesení vlády musí předkladatel materiálu pro jednání schůze vlády, dbát, aby navržené usnesení nebylo v rozporu s jiným, dříve vládou přijatým usnesením.

Má-li předkladatel za to, že je třeba změnit nebo zrušit dříve přijaté rozhodnutí vlády, musí navrhnout změnu již přijatého usnesení vlády nebo jeho zrušení či zrušení jeho části.

### **8.2.2.2 Předkládací zpráva**

**Předkládací zpráva** obsahuje zejména níže uvedené informace:

- a) stručné (obecné) vyjádření účelu sledovaného předloženým legislativním materiálem,
- b) sdělení, zda a s kterými jinými ministerstvy (členy vlády) nebo jinými ústředními správními úřady byl legislativní materiál vypracován ve spolupráci, pokud tuto spolupráci uložila vláda,
- c) stručné vyhodnocení meziresortního připomínkového řízení a uvedení zejména informace, zda je návrh předkládán s rozpory, a pokud ano, vymezení připomínky (popřípadě připomínek), která je předkládána vládě k projednání jako rozpor, jenž se nepodařilo vyřešit, a stanovisko orgánu, který je předkladatelem legislativního materiálu do vlády, k této připomínce; je-li to z hlediska přehlednosti předkládací zprávy účelné, lze v ní vyhodnotit meziresortní připomínkové řízení pouze obecně a v podrobnostech odkázat na samostatnou část legislativního materiálu obsahující vypořádání meziresortního připomínkového řízení.

Pokud se návrh zákona odchyluje od věcného záměru schváleného vládou, uvede se tato odchylka a její odůvodnění v předkládací zprávě.

Předkládací zpráva je součástí i materiálu, kterým se návrh vyhlášky předkládá k projednání v pracovních komisích Legislativní rady vlády. **V předkládací zprávě k návrhu vyhlášky** se uvedou výše uvedené informace za předpokladu, že jsou pro návrh vyhlášky relevantní.

### **8.2.2.3 Důvodová zpráva**

**Důvodová zpráva** se skládá z obecné a zvláštní části.

**Obecná část** důvodové zprávy **k návrhu zákona nebo zákonného opatření Senátu** obsahuje:

- a) zhodnocení platného právního stavu, vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy, odůvodnění jejích hlavních principů a shrnutí nejdůležitějších změn, které oproti stávající právní úpravě zavádí,
- b) zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky a s ostatními součástmi právního řádu,
- c) zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána,
- d) zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie nebo obecnými právními zásadami práva Evropské unie, popřípadě i s legislativními záměry a s návrhy předpisů Evropské unie, a k návrhu zákona, resp. k návrhu zákonného opatření Senátu připojí srovnávací tabulky ke všem dotčeným předpisům Evropské unie, ve kterých postačuje k ustanovením

předpisu Evropské unie uvádět místo celého textu navrhovaných implementačních ustanovení pouze identifikační číslo návrhu, jinak se uvede, že předpisy Evropské unie, judikatura soudních orgánů Evropské unie nebo obecné právní zásady práva Evropské unie se na danou oblast nevztahují; v důvodové zprávě se uvedou též výsledky jednání a konzultací s orgány Evropské unie o věcech týkajících se navržené právní úpravy, včetně závěrů a závazků, které z těchto jednání vyplynuly,

- e) předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty a na podnikatelské prostředí České republiky,
- f) zhodnocení, zda návrhem zákona, resp. návrhem zákonného opatření Senátu není zakládána veřejná podpora,
- g) zhodnocení dopadů na práva a povinnosti fyzických a právnických osob,
- h) zhodnocení sociálních dopadů, včetně dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, dopadů na ochranu práv dětí a dopadů na životní prostředí,
- i) zhodnocení současného stavu a dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen; zhodnocení musí obsahovat vysvětlení příčin případných rozdílů, očekávaných dopadů nebo očekávaného vývoje, s využitím statistických a jiných údajů, jsou-li tyto údaje k dispozici,
- j) zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů, které musí obsahovat vysvětlení účelu navrhovaného zpracování osobních údajů a popis návaznosti na stávající nebo již připravovaná zpracování osobních údajů, posouzení navrhovaného řešení zpracování z hlediska nezbytnosti a přiměřenosti ve vztahu k jím sledovanému účelu a posouzení rizik pro práva a svobody fyzických osob a možných opatření k jejich snížení,
- k) zhodnocení korupčních rizik,
- l) zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu,
- m) zhodnocení dopadů na rodiny, zejména s ohledem na plnění funkcí rodiny, s ohledem na počet vyživovaných členů, na případnou přítomnost hendikepovaných členů a rodiny samoživitelů, rodiny se třemi a více dětmi a další specifické životní situace, dále s ohledem na posílení integrity a stability rodiny a posílení rodinné harmonie, lepší rovnováhy mezi prací a rodinou a na posílení mezigeneračních a širších příbuzenských vztahů; zhodnocení musí obsahovat vysvětlení příčin případných rozdílů, očekávaných dopadů nebo očekávaného vývoje, s využitím statistických nebo jiných údajů, jsou-li tyto údaje k dispozici,
- n) zhodnocení územních dopadů, včetně dopadů na územní samosprávné celky,
- o) zhodnocení souladu navrhovaného řešení se zásadami tvorby digitálně přívětivé legislativy, včetně zhodnocení rizika vyloučení nebo omezení možnosti přístupu specifických skupin osob k některým službám v důsledku digitalizace jejich poskytování (digitální vyloučení),
- p) datum, kdy proběhla konzultace návrhu zákona, resp. návrhu zákonného opatření Senátu s Evropskou centrální bankou a s jakým výsledkem, pokud návrh zákona,

resp. návrh zákonného opatření Senátu takové konzultaci podléhá na základě rozhodnutí Rady č. 98/415/ES o konzultacích vnitrostátních orgánů s Evropskou centrální bankou k návrhům právních předpisů,

- q) informace podle zákona o regulaci lobbování, kterými jsou jméno, popřípadě jména, a příjmení, obchodní firma nebo název lobbisty, který při přípravě, projednávání nebo schvalování návrhu zákona, resp. návrhu zákonného opatření Senátu lobboval,
- r) odůvodnění návrhu, aby Poslanecká sněmovna vyslovila s návrhem zákona souhlas již v prvním čtení, pokud se to navrhuje.

V případě, že se k návrhu zákona vypracovává závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace podle Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA), v obecné části důvodové zprávy u požadavků na její obsah podle písmen a), e) a g) až o) se uvedou stručná shrnutí závěrů vyplývajících z provedeného hodnocení dopadů regulace s tím, že v podrobnostech se odkáže na informace obsažené v této závěrečné zprávě. V případě, že při vypracovávání hodnocení dopadů regulace byly provedeny rozsáhlé analýzy, lze tyto uvést v příloze k závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace. Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace se uvede jako samostatná část materiálu, kterým se návrh zákona předkládá vládě a Legislativní radě vlády k projednání.

**Obecná část důvodové zprávy k návrhu nařízení vlády a k návrhu vyhlášky** obsahuje totéž, co obecná část důvodové zprávy k návrhu zákona a k návrhu zákonného opatření Senátu, s níže uvedenými rozdíly:

Obecná část důvodové zprávy k návrhu nařízení vlády a k návrhu vyhlášky **navíc obsahuje** zhodnocení souladu navrhované právní úpravy se zákonem, k jehož provedení je navržena, včetně souladu se zákonným zmocněním k jejímu vydání, jsou-li nařízení vlády nebo vyhláška navrhovány na základě tohoto zmocnění.

Obecná část důvodové zprávy k návrhu nařízení vlády nebo vyhlášky naopak **neobsahuje**:

- a) zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky a s ostatními součástmi právního řádu,
- b) zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána,
- c) odůvodnění návrhu, aby Poslanecká sněmovna vyslovila s návrhem zákona souhlas již v prvním čtení, pokud se to navrhuje.

**Zvláštní část důvodové zprávy** se člení podle jednotlivých paragrafů navrhovaného právního předpisu, nebo v případě novely právního předpisu podle jednotlivých článků a jednotlivých bodů novely. Výjimečně lze členit zvláštní část důvodové zprávy podle skupin paragrafů nebo podle skupin bodů novely. Zvláštní část důvodové zprávy obsahuje odůvodnění jednotlivých navrhovaných ustanovení právního předpisu, vysvětlení jejich účelu, principů, nezbytnosti, případně obsahuje i srovnání s platným právním stavem. Zvláštní část důvodové zprávy dále v odůvodnění jednotlivých navrhovaných ustanovení právního předpisu obsahuje popis právních norem v nich obsažených a z nich vyplývajících práv

a povinností. Do odůvodnění jednotlivých navrhovaných ustanovení se nepřejímá text těchto ustanovení, ani text a argumentace, obsažené v obecné části důvodové zprávy. Vyžaduje-li naléhavý obecný zájem, aby právní předpis nabyl účinnosti dnem následujícím po dni jeho vyhlášení nebo k dřívějšímu dni než k 1. lednu nebo k 1. červenci kalendářního roku, uvedou se důvody, které k tomu vedou, včetně naléhavého obecného zájmu na takto stanoveném dni nabytí účinnosti v odůvodnění ustanovení o nabytí účinnosti právního předpisu. Má-li právní předpis vydávaný v souvislosti s vyhlášeným nouzovým stavem, stavem ohrožení státu nebo válečným stavem nebo v zákonodárném procesu ve stavu legislativní nouze nabytí účinnosti jeho vyhlášením, uvedou se důvody, které k tomu vedou, v odůvodnění ustanovení o nabytí účinnosti právního předpisu.

#### **8.2.2.4 Platné znění návrhu právního předpisu s vyznačením navrhovaných změn a doplnění**

**Platné znění návrhu právního předpisu s vyznačením navrhovaných změn a doplnění** je součástí legislativního materiálu tehdy, jedná-li se o novelu právního předpisu.

Pro vypracování textu právního předpisu nebo jeho části v platném znění s vyznačením navrhovaných změn platí následující zásady:

Jde-li o novelu rozsáhlou, která se týká převážné části právního předpisu, je základem pro další zpracování textu celý právní předpis v platném znění; nejde-li o takto rozsáhlou novelu a novela se týká jen omezené části právního předpisu nebo jen jeho jednotlivého paragrafu, je základem pro další zpracování textu část právního předpisu nebo jeho jednotlivý paragraf v platném znění; vždy to však musí být taková část právního předpisu v platném znění, aby navrženou novelu bylo možno posoudit v souvislostech obsažených v novelizovaném právním předpisu. Do takto vypracovaného návrhu se navržená novela promítne tak, že:

- a) nově doplňované nebo vkládané ustanovení, včetně jednotlivých slov, se vyznačí tučným písmem; pokud se vkládá odstavec, písmeno nebo bod, provede se zároveň odpovídající změna označení, resp. číslování,
- b) ustanovení, včetně jednotlivých slov, vypouštěné bez náhrady, se přeškrtně jednoduchou čarou; pokud se vypouští odstavec, písmeno nebo bod, provede se zároveň odpovídající případná změna označení, resp. číslování,
- c) dosavadní ustanovení, včetně jednotlivých slov, nahrazované jiným ustanovením, se přeškrtně jednoduchou čarou a bezprostředně za tímto textem se uvede tučným písmem nově navrhované ustanovení.

#### **8.2.2.5 Rozdílová tabulka**

**Rozdílová tabulka** je součástí legislativního materiálu, jedná-li se o implementační návrh právního předpisu. Vzor rozdílové tabulky je uveden v příloze č. 5 Legislativních pravidel vlády.

Součástí každého materiálu, který obsahuje implementační návrh právního předpisu, je tam, kde je to možné, i rozdílová tabulka, která obsahuje na jedné straně buď úplné znění ustanovení navrženého právního předpisu nebo charakteristiku obsahu tohoto ustanovení, a na druhé straně tomu odpovídající úplné znění normativního ustanovení předpisu EU nebo charakteristiku jeho obsahu. V závěru tabulky se uvádí úplný výčet předpisů EU, které se navrženého právního předpisu týkají, s uvedením jejich identifikačního čísla (CELEX) a názvu v českém znění tak, jak je uveden v Úředním věstníku Evropské unie. Rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie se v rozdílové tabulce neuvádějí.

Vzor rozdílové tabulky:

### Rozdílová tabulka návrhu právního předpisu ČR s předpisy EU

Navrhovaný právní předpis		Odpovídající předpis EU		
Ustanovení (část, §, odst., písm., apod.)	Obsah	Celex č.	Ustanovení (čl., odst., písm., bod, apod.)	Obsah

Číslo předpisu EU (kód celex)	Název předpisu EU

#### 8.2.2.6 Srovnávací tabulka

**Srovnávací tabulka** je součástí legislativního materiálu, jedná-li se o implementační návrh právního předpisu. Podoba srovnávací tabulky je upravena v čl. 6a Metodických pokynů pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii.

Do srovnávací tabulky zpracovává gestor příslušného předpisu Evropské unie výsledky posouzení rozsahu a způsobu implementace tohoto předpisu Evropské unie do českého právního řádu provedeného podle Metodických pokynů pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii.

Ve srovnávací tabulce se na levé straně uvádí ustanovení předpisu Evropské unie a na pravé straně se uvádí implementační předpisy a znění jejich příslušných ustanovení, které zohledňují uvedená ustanovení předpisu Evropské unie, respektive návrhy implementačních předpisů, ve kterých budou ustanovení předpisu Evropské unie zohledněna, a to společně s hodnocením dosaženého stavu implementace. U návrhu implementačního předpisu se uvádí do srovnávací tabulky alespoň předpokládaný termín předložení tohoto návrhu vládě nebo pracovním komisím Legislativní rady vlády a nabytí jeho účinnosti.

Vzor srovnávací tabulky:

**Srovnávací tabulka pro posouzení implementace předpisu Evropské unie**

Celex:			Lhůta pro implementaci		Úřední věstník		Gestor		Zpracoval (jméno+datum):		
Název:									Schválil (jméno+datum):		
		Právní předpis EU			Implementační předpisy ČR						
Ustanovení (článek, odst., písm., atd.)		Citace ustanovení			Číslo Sb. / ID	Ustanovení (§, odst., písm., atd.)	Citace ustanovení	Vyhodnocení *	Poznámka		

Rekapitulace platných předpisů a legislativních návrhů, jejichž prostřednictvím je implementován předpis ES/EU

**1. Seznam platných předpisů ČR (úplné názvy).**

Poř. č.	Číslo Sb.	Název předpisu	Účinnost předpisu
1.			
2.			
3.			

**2. Seznam návrhů předpisů ČR (úplné názvy).**

Poř.č.	Číslo ID	Předkladatel	Název návrhu předpisu	Předpokládané datum zahájení přípravy / stav přípravy	Předpokládané datum předložení vládě	Předpokládané datum nabytí účinnosti
1.						
2.						
3.						

**3. Poznámky**

Poř. č.	Text poznámky

\*/ použijte zkratky: PT - plná transpozice, DT - dílčí transpozice, NT - netransponováno, PAD - plná adaptace, DAD - dílčí adaptace, NA – neadaptováno

### **8.2.2.7 Návrh prováděcích právních předpisů nebo jejich tezí**

**Návrh prováděcích právních předpisů nebo jejich tezí** bývá součástí materiálu, kterým se předkládá návrh zákona nebo návrh zákonného opatření Senátu, pokud návrh zákona nebo návrh zákonného opatření Senátu obsahuje zmocnění k vydání prováděcího právního předpisu a tento prováděcí právní předpis má nabýt účinnosti současně se zákonem nebo zákonným opatřením Senátu. Návrh prováděcího právního předpisu se v této fázi předkládá bez předchozího projednání v meziresortním připomínkovém řízení a v pracovních komisích Legislativní rady vlády.

## **8.3 Náležitosti nelegislativního materiálu a požadavky na nelegislativní materiál**

Náležitosti nelegislativního materiálu a požadavky na nelegislativní materiál upravuje Jednací řád vlády.

### **8.3.1 Obsah nelegislativního materiálu přehledně**

**Nelegislativní materiál** se skládá z těchto částí:

- a) průvodní dopis,
- b) obálka (vzor obálky je uveden v příloze č. 1a Jednacího řádu vlády),
- c) návrh usnesení vlády (vzor návrhu usnesení je uveden v příloze č. 2 Jednacího řádu vlády),
- d) příloha návrhu usnesení vlády, je-li potřeba (vzor přílohy návrhu usnesení je uveden v příloze č. 2 Jednacího řádu vlády),
- e) předkládací zpráva,
- f) vlastní písemný podklad ve věci (jde-li o jednoduchou věc, může vlastní písemný podklad ve věci nahradit předkládací zpráva, ve které se uvedou potřebné údaje),
- g) důvodová zpráva, je-li zpracována,
- h) vypořádání připomínek, uskutečnilo-li se meziresortní připomínkové řízení (zásadní připomínky je třeba vypořádat vždy),
- i) pokud je v závěru materiálu navrhováno legislativní řešení mající věcné dopady, zpracuje se jako samostatná část materiálu přehled dopadů návrhu právního předpisu podle Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA); z tohoto přehledu musí být zřejmé, že danou problematiku nelze řešit jinak než legislativní cestou.

Nelegislativní materiál nemusí obsahovat všechny výše uvedené části. Obsah nelegislativního materiálu je proměnlivý v závislosti na tom, čeho se týká. Pravidelnou částí nelegislativního materiálu jsou průvodní dopis, obálka, návrh usnesení, předkládací zpráva a vlastní písemný podklad ve věci.

## **8.3.2 Některé části nelegislativního materiálu podrobně**

### **8.3.2.1 Návrh usnesení vlády**

**Návrh usnesení vlády**, jež je jednou z částí nelegislativního materiálu, obsahuje tytéž náležitosti a musí splňovat stejné požadavky jako návrh usnesení vlády, jež je jednou z částí legislativního materiálu.

### **8.3.2.2 Předkládací zpráva**

**Předkládací zpráva** obsahuje vždy stručné vyjádření důvodu, pro který je materiál předkládán vládě; má-li vláda uskutečnit pravomoc na základě konkrétního ustanovení zákona, uvede se zároveň citace tohoto ustanovení. Dále pak stručnou charakteristiku obsahu vlastního písemného podkladu ve věci, zhodnocení současného stavu a dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k rovnosti mužů a žen, týká-li se navrhované řešení postavení fyzických osob, zhodnocení musí obsahovat vysvětlení příčin případných rozdílů, očekávaných dopadů nebo očekávaného vývoje, s využitím statistických nebo jiných údajů členěných na muže a ženy, jsou-li tyto údaje k dispozici. Předkládací zpráva obsahuje rovněž zhodnocení současného stavu a dopadů navrhovaného řešení na rodiny, zejména s ohledem na plnění funkcí rodiny, s ohledem na počet vyživovaných členů, na případnou přítomnost hendikepovaných členů a rodiny samoživitelů, rodiny se třemi a více dětmi a další specifické životní situace, dále s ohledem na posílení integrity a stability rodiny a posílení rodinné harmonie a lepší rovnováhy mezi prací a rodinou a také s ohledem na posílení mezigeneračních a širších příbuzenských vztahů; zhodnocení musí obsahovat vysvětlení příčin případných rozdílů, očekávaných dopadů nebo očekávaného vývoje, s využitím statistických nebo jiných údajů, jsou-li tyto údaje k dispozici. Součástí je i přehled orgánů, kterým byl materiál zaslán ke stanovisku, datum rozeslání materiálu a lhůta stanovená předkladatelem pro sdělení stanoviska, výsledky připomínkového řízení, včetně sdělení, že materiál je předkládán bez rozporů, případně s popisem rozporu, který se nepodařilo odstranit ani na úrovni členů vlády. Výsledky připomínkového řízení (s výjimkou nevyřešených rozporů) lze vyjádřit v samostatné části materiálu s uvedením připomínkujících míst a jejich připomínek a stanoviska předkladatele k nim.

## 9. ZÁKONODÁRNÁ INICIATIVA

**Zákonodárná iniciativa** – význam, kdo jí disponuje; návrh zákona, jehož předkladatelem není vláda – podmínky uplatňování, vyjádření vlády

### 9.1 Význam zákonodárné iniciativy

Ústava stanoví, že lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.<sup>574</sup>

**Právní řád České republiky je soubor psaných právních norem, hierarchicky uspořádaných podle právní síly.** Tvoří jej ústavní zákony (ve svém souboru označované jako „ústavní pořádek“<sup>575</sup>), zákony a zákonná opatření Senátu<sup>576</sup>, vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána<sup>577</sup>, nálezy Ústavního soudu, kterými se ruší určitý zákon nebo jiný právní předpis anebo jejich jednotlivá ustanovení<sup>578</sup>, a podzákoné právní předpisy, kterými se rozumí zejména nařízení vlády<sup>579</sup>, vyhlášky ústředních správních úřadů a České národní banky<sup>580</sup>, prováděcí právní předpisy jiných správních úřadů (v teorii správního práva označovaná jako nařízení)<sup>581</sup> a právní předpisy územních samosprávných celků<sup>582</sup>. Blíže viz kap. 1 a 2.

**Zákonem se rozumí toliko zákon ve formálním smyslu, tedy právní předpis, na kterém se usnesl Parlament, je označen jako zákon (popřípadě ústavní zákon nebo zákonné opatření Senátu) a byl vyhlášen ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv<sup>583</sup>, popřípadě v některém z předchozích zákonem stanovených úředních listů.**

---

<sup>574</sup> Viz čl. 2 odst. 1 Ústavy.

<sup>575</sup> Viz čl. 112 odst. 1 Ústavy.

<sup>576</sup> Viz čl. 33 Ústavy.

<sup>577</sup> Viz čl. 10 a 49 Ústavy.

<sup>578</sup> Viz čl. 87 Ústavy.

<sup>579</sup> Viz čl. 78 Ústavy.

<sup>580</sup> Viz čl. 79 odst. 3 Ústavy a § 2 odst. 2 zákona č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

<sup>581</sup> Viz čl. 79 odst. 3 Ústavy.

<sup>582</sup> Viz čl. 79 odst. 3 Ústavy; § 10 (obecně závazné vyhlášky obce) a § 11 (nařízení obce) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů; § 6 (obecně závazné vyhlášky kraje) a § 7 (nařízení kraje) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů; § 44 odst. 1 (obecně závazná vyhláška hlavního města Prahy) a § 44 odst. 2 (nařízení hlavního města Prahy) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>583</sup> Viz čl. 33 odst. 4 a čl. 52 odst. 1 Ústavy, § 107 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, a § 1 a 2 zákona č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv), ve znění pozdějších předpisů.

Projednávání zákonů se rozdílnou měrou účastní Parlament, potažmo obě jeho komory, vláda a prezident republiky. Přijetí zákona je výsledkem procesu, v němž všichni zúčastnění dostali příležitost se s projednávanou matérií podrobně seznámit a informovaně se k ní vyjádřit. Náležitým je takový proces, který umožňuje otevřenou diskusi mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových. Transparentní slyšení stran reprezentujících veřejnost přispívá k její identifikaci s produktem rozhodovacího procesu, v tomto případě se zákonem. To je také hlavním důvodem preference parlamentního zákonodárství před přijímáním aktů se silou zákona uvnitř exekutivy.<sup>584</sup>

**Zákonodárná iniciativa označuje právo formálně zahájit parlamentní proces vedoucí k přijetí nového zákona, nebo změně anebo zrušení zákona stávajícího.**

**Zákonodárná moc v České republice náleží Parlamentu<sup>585</sup>**, který je tvořen dvěma komorami, a to Poslaneckou sněmovnou a Senátem. **Zákonodárnou funkcí Parlamentu se rozumí přijímání zákonů. Postavení Parlamentu jako zákonodárce je výlučné**, byť ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo<sup>586</sup>; ústavní zákon stanovující obecně, kdy lid vykonává státní moc přímo (tzv. ústavní zákon o obecném referendu) nicméně dosud nebyl přijat.<sup>587</sup> Ústava ostatně existenci takového ústavního zákona nevyžaduje, ale toliko připouští.

**Procedurální základ parlamentní fáze legislativního procesu upravuje hlava druhá Ústavy, proces samotný pak zákony upravující jednací řády jednotlivých komor Parlamentu a zákon upravující zásady jednání a styku komor Parlamentu mezi sebou a navenek (stykový zákon).**<sup>588</sup> Blíže viz kap. 13.

**Tvorba vnitrostátního právního řádu vychází ze základních principů a hodnot vyjádřených v Ústavě.** Normativní princip demokratického právního státu je obsažen v čl. 1 odst. 1 Ústavy, který Českou republiku výslovně označuje jako demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Úcta k právům a svobodám jedince je nepochybně také právě jedním z oněch principů právního státu, jak má na mysli preambule Ústavy, resp. účel fungování státu a státní moci. Stejný účel vyjadřuje i čl. 2 odst. 3 Ústavy, podle něhož lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.<sup>589</sup>

---

<sup>584</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 41/23 ze dne 4. prosince 2024, bod 86.

<sup>585</sup> Viz čl. 15 Ústavy.

<sup>586</sup> Viz čl. 2 odst. 2 Ústavy.

<sup>587</sup> Ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, byl úpravou přijatou v návaznosti na čl. 10a Ústavy k úpravě jediného referenda.

<sup>588</sup> Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 300/2017 Sb., o zásadách jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek a o změně zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, (stykový zákon).

<sup>589</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. února 2007, bod 37.

**Co do předmětu možné úpravy, není z možnosti právní regulace vyňat žádný okruh společenských vztahů, zákonodárce je omezen pouze ústavním pořádkem. Ústava výslovně stanoví, že změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná a že výkladem právních norem nelze oprávnit odstranění nebo ohrožení základů demokratického státu.**<sup>590</sup> Blíže viz kap. 13.

**Tvorbu mezinárodního smluvního práva upravuje Vídeňská úmluva o smluvním právu.**<sup>591</sup> Pravomoc sjednávat a ratifikovat mezinárodní smlouvy Ústava přiznává prezidentu republiky, který může pravomoc sjednávat mezinárodní smlouvy přenést na vládu nebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy.<sup>592</sup> Podle Ústavy je k ratifikaci mezinárodních smluv upravujících vyjmenované okruhy věcí třeba souhlasu obou komor Parlamentu.<sup>593</sup> Procesní postup Parlamentu při schvalování smluv, k jejichž ratifikaci se vyžaduje jeho souhlas<sup>594</sup>, upravují jednací řády obou komor<sup>595</sup>. Postup vlády ve věcech mezinárodních smluv upravuje Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv<sup>596</sup> a ve věcech mezinárodních smluv sjednávaných Evropskou unií pak Směrnice vlády ke sjednávání mezinárodních smluv v rámci Evropské unie a k jejich vnitrostátnímu projednávání<sup>597</sup>. Blíže viz kap. 5 a 7.

Zákon nemusí mít nutně vždy a v celém rozsahu povahu obecné normy (příkazu, zákazu nebo dovolení). K tomu lze poukázat na interpretační význam preambule (úvodního prohlášení) Ústavy a preambule Listiny základních práv a svobod jako výraz politické deklarace vyjadřující principy, ideové a programové cíle ústavodárce.<sup>598</sup> Preambulí je rovněž uveden zákon o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu, přičemž i některá ustanovení tohoto zákona nemají charakter normativní, ale charakter politické či morální deklarace, jimž zákonodárce propůjčil formu zákona s cílem zdůraznit jejich společenský význam a dosah.<sup>599</sup> Obdobně lze poukázat na tzv. zákony o zásluhách.<sup>600</sup>

---

<sup>590</sup> Viz čl. 9 odst. 2 a 3 Ústavy.

<sup>591</sup> Vídeňská úmluva o smluvním právu, vyhlášená pod. č. č. 15/1988 Sb., ve znění sdělení č. 9/2014 Sb.m.s.

<sup>592</sup> Viz čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy.

<sup>593</sup> Viz čl. 49 Ústavy.

<sup>594</sup> Viz čl. 10a odst. 2 a čl. 49 Ústavy.

<sup>595</sup> Viz část patnáctá (§ 108 a 109) zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a část desátá (§ 115 až 117c) a část jedenáctá (§118 až 119) zákona o jednacím řádu Senátu.

<sup>596</sup> Viz usnesení vlády ze dne 11. února 2004 č. 131.

<sup>597</sup> Viz usnesení vlády ze dne 9. ledna 2008 č. 6.

<sup>598</sup> PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J. *Ústava a ústavní řád České republiky, Svazek I.: Ústava České republiky*, 2. vydání. Praha: Linde, 1998, s. 46-50.

<sup>599</sup> Zákon č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu, ve znění pozdějších předpisů. K otázce nenormativnosti rezoluce, které byla propůjčena forma ustanovení zákona viz náleží Ústavního soudu č. 14/1994 Sb. ze dne 21. prosince 1993 ve věci návrhu na zrušení zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu.

<sup>600</sup> Zákon č. 22/1930 Sb., o zásluhách T. G. Masaryka, zákon č. 117/1990 Sb., o zásluhách M. R. Štefánika, zákon č. 292/2004 Sb., o zásluhách Edvarda Beneše, nebo zákon č. 94/2012 Sb., o zásluhách Václava Havla.

Zákonem se specifickým obsahem a strukturou je zákon o státním rozpočtu<sup>601</sup>, který upravuje finanční vztahy zabezpečující financování některých funkcí státu v rozpočtovém roce. Blíže viz kap. 1 a 3.

**Pravomoc k vydávání podzákonných (prováděcích, sekundárních) právních předpisů jsou Ústavou svěřeny moci výkonné.** Vrcholným orgánem výkonné moci je vláda<sup>602</sup>, kterou Ústava opravňuje<sup>603</sup> k vydání nařízení k provedení zákona a v jeho mezích (generální zmocnění). Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, (pouze) jsou-li k tomu zákonem zmocněny (výslovné zmocnění).<sup>604</sup> **Ústava neupravuje právo vyjmenovaného okruhu osob zahájit právotvorný proces vedoucí k přijetí podzákonného právního předpisu vládou nebo ústředním správním úřadem.** Blíže viz kap. 2.

## 9.2 Kdo disponuje zákonodárnou iniciativou

**Podle čl. 41 odst. 2 Ústavy může návrh zákona podat poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku.** Ústava neupravuje požadavky na složení skupiny poslanců jako navrhovatelů, nicméně musí tak činit právě jako skupina poslanců, nikoli jako orgán Poslanecké sněmovny.<sup>605</sup> Ztratí-li poslanec mandát, nelze projednat návrhy, které podal.<sup>606</sup> V případě návrhu podaného skupinou poslanců lze dovodit, že takový návrh by nebylo možné projednat pouze, pokud by ztratili mandát všichni poslanci tvořící takovou skupinu.

**Výčet uvedený v čl. 41 odst. 2 Ústavy je výlučný;** jiným subjektům ani orgánům veřejné moci Ústava zákonodárnou iniciativu nepřiznává. Podání Poslanecké sněmovně obsahující „návrh na přijetí zákona“ uplatněný podatelem neuvedeným ve výčtu čl. 41 odst. 2 Ústavy by byl pouze **podnětem** na úpravu určité problematiky zákonem.<sup>607</sup> Ústava, resp. ústavní pořádek neupravuje institut lidové iniciativy.<sup>608</sup>

---

<sup>601</sup> Podle § 5 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, je státní rozpočet souhrnem finančních dokumentů tvořených zákonem o státním rozpočtu, rozpisem ukazatelů státního rozpočtu, podrobných rozpočtů organizačních složek státu a změn těchto dokumentů.

<sup>602</sup> Viz čl. 67 odst. 1 Ústavy.

<sup>603</sup> Viz čl. 78 Ústavy.

<sup>604</sup> Viz čl. 79 odst. 3 Ústavy.

<sup>605</sup> SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář.* 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2016, s. 423-430.

<sup>606</sup> Viz § 121 odst. 2 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

<sup>607</sup> S takovým podáním by bylo nakládáno buďto jako s jiným podáním občanů podle § 114 jednacího řádu Poslanecké sněmovny, nebo, bylo-li by peticí podle zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů, bylo by s ní nakládáno podle § 113 jednacího řádu Poslanecké sněmovny upravujícím vyřizování petic adresovaných Poslanecké sněmovně.

<sup>608</sup> „Lidová iniciativa je iniciativa zákonem stanoveného počtu občanů, která může vést k vyhlášení referenda (obvyklé ve Švýcarsku) či k přijetí zákona.“ In: HENDRYCH, D. a kol. *Právní slovník.* 3. vydání, Praha:

Ústava neupravuje zvláštní pravidla pro podání návrhu ústavního zákona ani nepreferuje návrh zákona uplatněný určitým podatelem. Nejčastějším podatelem návrhů zákonů je nicméně vláda.<sup>609</sup>

### 9.3 Úprava přípravy návrhu zákona

**Proces přípravy návrhu zákona není na úrovni zákona obecně upraven.** Výjimkou je úprava projednání návrhu zákona podávaného Senátem Poslanecké sněmovně upravená zákonem o jednacím řádu Senátu.<sup>610</sup> Návrh zákona, který podává Senát Poslanecké sněmovně, může k projednání v Senátu navrhnout senátor, skupina senátorů, výbor nebo komise Senátu. Návrh senátního návrhu zákona musí obsahovat náležitosti návrhu zákona stanovené zákonem o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Blíže viz kap. 13.

Proces přípravy návrhu zákona podávaného zastupitelstvem vyššího územně samosprávného celku není v zákoně o krajích ani v zákoně o hlavním městě Praze specificky upraven. Zákon o krajích upravuje toliko výhradní pravomoc zastupitelstva kraje předkládat návrhy zákonů Poslanecké sněmovně.<sup>611</sup> Obdobně je podle zákona o hlavním městě Praze právo předkládat návrhy zákonů Poslanecké sněmovně vyhrazeno zastupitelstvu hlavního města Prahy.<sup>612</sup>

**Příprava návrhu zákona vládou není upravena ani Ústavou<sup>613</sup> ani prostým zákonem, ale Legislativními pravidly vlády, jež s ohledem na svou formu usnesení vlády zavazují vládu a orgány moci výkonné vládě podřízené.** Výjimkou je úprava vypracování návrhu

---

C. H. Beck, 2009. K formám participativní demokracie dále viz SYLLOVÁ, J. *Všeobecná referenda ve státech Evropské unie, Ústavní a zákonná úprava. Závaznost a praxe referend. Srovnávací studie*. Praha: Kancelář Poslanecké sněmovny, 2017. Specifickým institutem v právním řádu České republiky je ustanovení § 12 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého platí, že, [v]ysloví-li občané městské části, která má alespoň 500 obyvatel a územně sousedí s jinou obcí, v místním referendu souhlas s oddělením této městské části od hlavního města Prahy, je zastupitelstvo hlavního města Prahy povinno ve lhůtě 90 dnů ode dne konání místního referenda podat Poslanecké sněmovně návrh zákona o změně území hlavního města Prahy.“

<sup>609</sup> Viz závěr „V parlamentních demokraciích vlády zpravidla navrhuje nejméně 70 % legislativní agendy a zhruba 80 % z toho, co navrhuje, je skutečně přijato.“ SAIEGH, S. M. Lawmaking, in: MARTIN, S., SAALFELD, T., STRÖM, K. W. (eds.) *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2014, s. 484; citace převzata z KYSELA, J. *Moc výkonná jako činitel právo tvorby. Přehled rolí a problémů*, Legislativní příloha. Správní právo. 2018, č. 10, s. V. J. Kyselak tomu dále uvádí: „Ponechme stranou, že nevíme přesně, nakolik výraz „přijato“ máme číst jako „přijato beze změny“, faktem však je, že vláda je hegemonem zákonodárné iniciativy.“ Tamtéž.

<sup>610</sup> Viz § 127 až 131 zákona o jednacím řádu Senátu.

<sup>611</sup> Viz § 35 odst. 2 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).

<sup>612</sup> Viz § 59 odst. 2 písm. a) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

<sup>613</sup> Nicméně platí, že aby byl návrh zákona návrhem vládním, musí se na něm vláda před jeho předložením Poslanecké sněmovně usnést postupem podle čl. 76 Ústavy.

zákona o státním rozpočtu upravená rozpočtovými pravidly a zákonem o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.<sup>614</sup> Blíže viz kap. 12.

## 9.4 Role prezidenta republiky ve vztahu k návrhu zákona

Ústavní pořádek<sup>615</sup> upravuje právo prezidenta republiky vrátit Parlamentu přijatý zákon (suspenzivní veto prezidenta republiky); prezident republiky **nedisponuje zákonodárnou iniciativou**.

## 9.5 Obsahové náležitosti návrhu zákona

**Obsahové náležitosti návrhu zákona Ústava neupravuje. To činí až zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny<sup>616</sup>** tak, že návrh zákona musí obsahovat přesné znění toho, na čem se má Poslanecká sněmovna usnést, a musí obsahovat součásti a přílohy stanovené zákonem o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. Ústava a ani zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny zvláštní obsahové náležitosti návrhu ústavního zákona neupravují.

**Obsahové náležitosti návrhu právního předpisu a dokumentů souvisejících s návrhem právního předpisu vyhlášeného ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv**, který se předkládá vládě, Legislativní radě vlády nebo jejímu orgánu, Poslanecké sněmovně, a je-li navrhovaným právním předpisem zákonné opatření Senátu, Senátu, **stanoví zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv**.

Předně jde o vlastní text návrhu právního předpisu, resp. text právního předpisu ve znění návrhu novely, jde-li o návrh novely právního předpisu. K návrhu právního předpisu se pro informaci přikládá alespoň důvodová zpráva, stručný popis obsahu návrhu právního předpisu a informativní přehled veřejnoprávních povinností vyplývajících z návrhu právního předpisu.<sup>617</sup>

K návrhu právního předpisu vyhlášeného ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv se přikládá rovněž návrh prováděcího právního předpisu nebo alespoň jeho teze, vyžaduje-li

---

<sup>614</sup> Viz § 8 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a § 12 až 16 zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>615</sup> Viz čl. 50 odst. 1 a čl. 62 písm. h) Ústavy upravující toto tzv. suspenzivní veto ve vztahu k návrhům zákonů s výjimkou zákonů ústavních; Ústava nezakládá právo prezidenta republiky vrátit Senátu zákonné opatření Senátu. Podle čl. 8 odst. 3 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, nemá po dobu stavu ohrožení státu nebo válečného stavu prezident republiky právo vracet zákon přijatý ve zkráceném jednání. Blíže viz kap. 15.

<sup>616</sup> Viz § 86 odst. 2 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

<sup>617</sup> Viz § 19 zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

návrh právního předpisu vydání prováděcího právního předpisu a má-li prováděcí právní předpis nabýt účinnosti současně s návrhem právního předpisu.

Zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv upravuje podrobné požadavky na obsah, resp. strukturu důvodové zprávy. Zákonná úprava přitom rozlišuje mezi užším okruhem náležitostí důvodové zprávy přikládané k návrhu zákona<sup>618</sup> podanému poslancem, skupinou poslanců, Senátem, nebo zastupitelstvem vyššího územního samosprávného celku a širším okruhem náležitostí důvodové zprávy přikládané k ostatním návrhům právních předpisů.<sup>619</sup>

Zákonem svého druhu, jehož každoroční přijetí a specifické obsahové náležitosti jsou upraveny zákonem o rozpočtových pravidlech, je zákon o státním rozpočtu.

## 9.6 Předložení a zpětvzetí návrhu zákona

**Návrh zákona se předkládá předsedovi Poslanecké sněmovny.**<sup>620</sup>

Návrhy zákonů, mezinárodní smlouvy, stanoviska vlády, zprávy, informace nebo jiné podklady pro jednání Sněmovny se předkládají předsedovi Sněmovny **v elektronické podobě**.<sup>621</sup> Předložením podkladu v elektronické podobě se rozumí takové jeho zpřístupnění Kanceláři Poslanecké sněmovny, které umožňuje, aby byl v elektronické podobě bez dalších úprav zveřejněn v souladu se zákonem o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Navrhovatel je povinen ověřit si u Kanceláře sněmovny technické požadavky na předkládání podkladů; nespĺňuje-li předložený podklad požadavky stanovené zákonem o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, má se za to, že nebyl předložen; předseda Sněmovny vyzve navrhovatele k odstranění zjištěných nedostatků do 5 pracovních dnů ode dne jeho předložení.<sup>622</sup>

Počínaje 15. lednem 2026 dojde ke změně způsobu předkládání návrhů zákonů Poslanecké sněmovně. Nově se návrh zákona, stanovisko vlády k návrhu zákona a další materiály v procesu projednávání zákona Poslaneckou sněmovnou budou vytvářet a předkládat prostřednictvím elektronického systému tvorby právních předpisů, tedy prostřednictvím systému e-Legislativa; výjimka bude platit pro případy, kdy zákon umožňuje předložit návrh nebo stanovisko ústně.<sup>623</sup>

---

<sup>618</sup> Viz § 20 odst. 1 zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

<sup>619</sup> Viz § 20 odst. 2 zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. Jde jak o návrhy zákonů, jejichž předkladatelem je vláda, tak o návrhy jiných právních předpisů, jejichž předkladateli jsou ministerstva, jiné ústřední správní úřady nebo Česká národní banka, a které jsou vyhlášovány ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, tedy nařízení vlády a vyhlášky.

<sup>620</sup> Viz čl. 41 odst. 1 Ústavy a § 87 odst. 1 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

<sup>621</sup> Viz § 120b zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění účinném před 15. lednem 2026.

<sup>622</sup> Viz § 120c zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

<sup>623</sup> Viz § 120b zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění účinném od 15. ledna 2026.

**Navrhovatel může vzít návrh zákona zpět** až do zahájení rozpravy ve třetím čtení návrhu zákona; poté může vzít takový návrh zpět jen se souhlasem Poslanecké sněmovny.<sup>624</sup> Poslanec, který byl členem skupiny poslanců, která předložila návrh zákona, může vzít návrh zákona zpět s účinky jen za svou osobu.

Specifickou úpravu zpětvzetí návrhu zákona upravuje rozpočtové právo, když za podmínek podle zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti je vláda povinna vzít zpět návrh zákona o státním rozpočtu a předložit návrh nový.<sup>625</sup>

V novém volebním období Poslanecké sněmovny nelze projednat návrhy, které nebyly projednány a rozhodnuty v minulém volebním období, s výjimkou peticí a návrhů, o nichž je ústavním zákonem oprávněn po rozpuštění Poslanecké sněmovny rozhodnout Senát.<sup>626</sup>

## 9.7 Vláda jako předkladatel návrhu zákona

**Vláda je vrcholným orgánem moci výkonné;** sestává z předsedy, místopředsedů a ministrů, kteří mohou být a zpravidla též jsou pověřeni řízením ministerstev. Vláda rozhoduje ve sboru a k přijetí usnesení vlády je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů.<sup>627</sup>

**Vláda řídí činnost ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy a odpovídá za úroveň jí schvalovaných návrhů zákonů, označovaných pak jako vládní návrh zákona.**

Jednou ze základních zásad činnosti ústředních orgánů státní správy je **povinnost pečovat o náležitou právní úpravu věcí patřících do působnosti České republiky, připravovat návrhy zákonů a jiných právních předpisů týkajících se věcí, které patří do jejich působnosti, jakož i návrhy, jejichž přípravu jim vláda uložila, dbát o zachovávání zákonnosti v okruhu své působnosti a činit podle zákonů potřebná opatření k nápravě.**<sup>628</sup>

---

<sup>624</sup> Viz § 86 odst. 3 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

<sup>625</sup> Viz § 14 písm. a) zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, podle kterého, „[č]iní-li výše dluhu sektoru veřejných institucí po odečtení rezervy peněžních prostředků při financování státního dluhu nejméně 55 % nominálního hrubého domácího produktu, uplatní se od prvního dne druhého kalendářního měsíce následujícího po dni vyhlášení takto upravené výše dluhu následující opatření vedoucí k dlouhodobě udržitelnému stavu veřejných financí a) vláda schválí a předloží Poslanecké sněmovně návrh a střednědobý výhled státního rozpočtu a rozpočtů státních fondů, které vedou k dlouhodobě udržitelnému stavu veřejných financí; byl-li již návrh zákona o státním rozpočtu nebo návrh rozpočtu státního fondu předložen bez splnění této podmínky, vláda takový návrh vezme zpět a neprodleně předloží návrh nový, ...“.

<sup>626</sup> Viz § 121 odst. 1 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

<sup>627</sup> Viz čl. 76 odst. 1 a 2 Ústavy.

<sup>628</sup> Viz § 24 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

**Proces přípravy návrhu zákona**, který má být předložen Parlamentu vládou, a legislativně technické požadavky na něj kladené **upravují Legislativní pravidla vlády**. Blíže viz kap. 12.

## 9.8 Návrh zákona, jehož předkladatelem není vláda

Vedle vlády může návrh zákona podat též **poslanec, skupina poslanců, Senát nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku**.

**Vládě náleží právo vyjádřit se ke všem návrhům zákonů**, přičemž nevyjádří-li se vláda k návrhu zákona **do 30 dnů** od doby, kdy jí byl návrh zákona doručen, platí, že se vyjádřila kladně.<sup>629</sup>

Předseda Poslanecké sněmovny poté, co obdrží návrh zákona, jej postoupí organizačnímu výboru; návrh zákon se doručí všem poslancům. Zároveň předseda Poslanecké sněmovny, pokud není předkladatelem návrhu zákona vláda, požádá ji, aby se k tomuto návrhu vyjádřila.<sup>630</sup>

Vyjádření vlády k návrhu zákona není pro Poslaneckou sněmovnu závazné.

Ústava ani zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny neupravují nároky na **obsah vyjádření vlády k návrhu zákona**. Co do obsahu svého vyjádření k návrhu zákona tedy vláda není zákonem nijak omezena.

Způsob přípravy stanoviska vlády k návrhům zákonů, jejichž předkladatelem není vláda, je upraven v části páté (čl. 20) Legislativních pravidel vlády. Zpracovatelem návrhu stanoviska vlády a jeho předkladatelem na jednání schůze vlády je předseda Legislativní rady vlády.

Předseda Legislativní rady vlády s přihlédnutím k obsahu předloženého návrhu zákona osloví prostřednictvím elektronické knihovny legislativního procesu informačního systému oběhu dokumentů, jehož správcem je Úřad vlády České republiky (elektronická knihovna eKLEP informačního systému ODok Úřadu vlády České republiky) všechny nebo vybrané členy vlády a vedoucí jiných ústředních správních úřadů, jejichž působnosti se obsah návrhu zákona týká. Zároveň předseda Legislativní rady vlády stanoví osloveným lhůtu pro sdělení jejich stanovisek.

V případě koaličních vlád je zvyklostí, že předseda Legislativní rady vlády okruh oslovených osob vymezí tak, aby mu byl znám názor zástupců všech politických stran a hnutí ve vládě zastoupených.

Oslovení členové vlády, popřípadě vedoucí jiných ústředních správních úřadů, následně do elektronické knihovny legislativního procesu vloží své **stanovisko**, které by mělo být

---

<sup>629</sup> Viz čl. 44 odst. 1 a 2 Ústavy.

<sup>630</sup> Viz § 87 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

**jednoznačné (souhlas nebo nesouhlas)** a v návaznosti na to hlavní věcné argumenty odůvodňující toto stanovisko. V praxi je však často využívána i třetí možnost, kterou elektronická knihovna eKLEP umožňuje, a to zaujetí **neutrálního stanoviska**.<sup>631</sup>

Na základě stanovisek, které oslovení členové vlády a vedoucích jiných ústředních správních úřadů vložili do elektronické knihovny eKLEP, připraví předseda Legislativní rady vlády pro jednání schůze vlády materiál, jehož součástí je

1. návrh usnesení vlády s přílohou, v níž je obsažen samotný návrh stanoviska vlády k předloženému návrhu zákona,
2. předkládací zpráva, která musí obsahovat cíl předloženého návrhu zákona a přehled vyjádření oslovených členů vlády a vedoucích jiných ústředních správních úřadů spolu s jejich odůvodněními a odůvodnění zohlednění těchto stanovisek v návrhu stanoviska vlády, a
3. případně též informace o tom, zda předkladatel navrhuje, aby Poslanecká sněmovna s návrhem zákona vyslovila souhlas již v prvním čtení.<sup>632</sup>

S přihlédnutím ke stanoviskům, která mu na jeho vyžádání byla sdělena, předseda Legislativní rady vlády navrhne vládě, aby k předloženému návrhu zákona zaujala **souhlasné, neutrální nebo nesouhlasné stanovisko**.<sup>633</sup>

Vláda své vyjádření (stanovisko) k návrhu zákona přijímá usnesením na jednání schůze vlády<sup>634</sup> a následně je zasílá předsedovi Poslanecké sněmovny.

Po vyjádření vlády k návrhu zákona, nebo nevyjádří-li se vláda k takovému návrhu do 30 dnů od doručení žádosti, doporučí do 15 dnů organizační výbor předsedovi Poslanecké sněmovny zařadit předložený návrh zákona se stanoviskem vlády, bylo-li předloženo včas, do návrhu pořadu schůze Poslanecké sněmovny. Blíže viz kap. 13.

---

<sup>631</sup> Např. v případě, že se předložený návrh zákona přímo netýká působnosti osloveného ministerstva.

<sup>632</sup> Viz § 90 odst. 2 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

<sup>633</sup> V legislativní praxi nastávají případy, kdy vláda k návrhu zákona nemůže s ohledem na jeho dílčí nedostatky zaujmout souhlasné stanovisko, přestože v obecné rovině souhlasí s potřebou řešení předmětné problematiky. Popřípadě vláda poukáže na to, že návrh úpravy příslušné problematiky by bylo lépe připravit jako vládní návrh zákona, jehož přijetí předchází hledání co nejširšího odborného konsensu (viz úpravu připomínkového řízení podle Legislativních pravidel vlády).

<sup>634</sup> Viz čl. 76 Ústavy.

## 9.9 Důsledky podání a případného včasného neprojednání návrhu zákona

Podáním návrhu na přijetí zákona **není založena povinnost Parlamentu navrhovaný zákon přijmout**, tím méně pak v navržené podobě, což plyne z postavení Parlamentu jako legislativního suveréna.

Právní řád však upravuje důsledky včasného neprojednání návrhů některých zákonů.

Prezident republiky může rozpustit Poslaneckou sněmovnu, jestliže se Poslanecká sněmovna neusnese do tří měsíců o vládním návrhu zákona, s jehož projednáním spojila vláda otázku důvěry.<sup>635</sup>

Návrh zákona o státní rozpočtu vláda Poslanecké sněmovně předkládá nejpozději tři měsíce před začátkem rozpočtového roku.<sup>636</sup> Rozpočtový rok je shodný s rokem kalendářním. Důsledkem včasného neschválení zákona o státním rozpočtu tak, aby nabyl účinnosti k začátku rozpočtového roku, je hospodaření státu podle rozpočtového provizoria, a to až do doby, než zákon o státním rozpočtu nabude účinnosti<sup>637</sup> Blíže viz kap. 13.

## 9.10 Specifika projednávání zákona o státní rozpočtu podle Ústavy

Návrh zákona o státním rozpočtu **předkládá Poslanecké sněmovně jen vláda**.<sup>638</sup> Návrh zákona o státním rozpočtu **projednává jen Poslanecká sněmovna**.<sup>639</sup> Součástí zákona o státním rozpočtu nemohou být změny nebo zrušení jiných zákonů.<sup>640</sup> Vláda může s projednáním návrhu zákona o státním rozpočtu spojit žádost o vyslovení důvěry.<sup>641</sup>

---

<sup>635</sup> Viz čl. 35 odst. 2 a čl. 44 odst. 3 Ústavy.

<sup>636</sup> Viz § 8 odst. 8 rozpočtových pravidel ve spojení s § 101 odst. 1 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

<sup>637</sup> Viz § 9 rozpočtových pravidel.

<sup>638</sup> Viz čl. 42 odst. 1 Ústavy.

<sup>639</sup> Viz čl. 42 odst. 2 Ústavy; čl. 45 až 48 Ústavy se nepoužijí. Projednávání návrhu zákona o státním rozpočtu upravuje část třináctá (§ 101 až 106) zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

<sup>640</sup> Podle § 101 odst. 3 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny nemohou být součástí zákona o státním rozpočtu změny nebo zrušení jiných zákonů. Viz též nálezn Ústavního soudu Pl. ÚS 21/01, vyhlášený pod č. 95/2002 Sb.

<sup>641</sup> Viz čl. 44 odst. 3 Ústavy.

## 9.11 Zákonné opatření Senátu

Specifickou formou právního předpisu je zákonné opatření Senátu. **Dojde-li k rozpuštění Poslanecké sněmovny**, přísluší Senátu přijímat zákonná opatření **ve věcech, které nesou odkladu a vyžadovaly by jinak přijetí zákona.**<sup>642</sup> Zákonné opatření Senátu podepisuje předseda Senátu, prezident republiky a předseda vlády; vyhlašuje se stejně jako zákony.<sup>643</sup> Zákonné opatření Senátu musí být schváleno (ratihabováno) Poslaneckou sněmovnou na její první schůzi. Neschválí-li je Poslanecká sněmovna, pozbývá další platnosti.<sup>644</sup>

**Senátu nepřísluší přijímat** zákonné opatření **ve věcech Ústavy, státního rozpočtu, státního závěrečného účtu, volebního zákona** a mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy.<sup>645</sup> Výslovné vyloučení státního závěrečného účtu a mezinárodních smluv podle čl. 10 je nicméně v Ústavě nadbytečné, neboť jde o věci, které by jinak nevyžadovaly přijetí zákona.

Zákonné opatření může Senátu **navrhnout jen vláda.**<sup>646</sup>

**Obsahové náležitosti návrhu zákonného opatření Senátu** upravuje zákon o jednacím řádu Senátu.<sup>647</sup> Návrh zákonného opatření Senátu musí obsahovat přesné znění toho, na čem se má Senát usnést. Součástí návrhu zákonného opatření Senátu je důvodová zpráva. Obecná část důvodové zprávy obsahuje prohlášení, že součástí navrhované právní úpravy nejsou věci, jejichž úpravu zákonným opatřením Senátu Ústava vylučuje, a odůvodnění, proč její přijetí nesnese odkladu. Dále obecná část důvodové zprávy obsahuje zejména zhodnocení platného právního stavu, odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy, vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy jako celku, zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky a s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie a předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy, zejména nároky na státní rozpočet a rozpočty krajů a obcí. Zvláštní část důvodové zprávy vysvětluje obsah jednotlivých ustanovení navrhované právní úpravy. Společně s návrhem zákonného opatření Senátu předloží vláda též návrh prováděcího předpisu, který má být vydán na základě zmocnění obsaženého v návrhu zákonného opatření Senátu a má současně s ním nabýt účinnosti. Obsahuje-li návrh zákonného opatření Senátu návrh novely zákona, předloží vláda též znění platného zákona nebo jeho části, jíž se novelizace týká, s vyznačením navrhovaných změn.

---

<sup>642</sup> Viz čl. 33 odst. 1 Ústavy.

<sup>643</sup> Viz čl. 33 odst. 4 Ústavy.

<sup>644</sup> Viz čl. 33 odst. 5 Ústavy.

<sup>645</sup> Viz čl. 33 odst. 2 Ústavy.

<sup>646</sup> Viz čl. 33 odst. 3 Ústavy.

<sup>647</sup> Viz § 120 zákon o jednacím řádu Senátu.

## 9.12 Zkrácené jednání o návrzích zákonů

Po dobu stavu ohrožení státu nebo válečného stavu může vláda požadovat, aby Parlament projednal vládní návrh zákona ve zkráceném jednání; ve zkráceném jednání nemůže být projednán návrh ústavního zákona.<sup>648</sup> Zákonodárný proces za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu upravují zákony upravující jednací řád příslušné komory Parlamentu.<sup>649</sup> Blíže viz kap. 13 a 15.

## 9.13 Evropská občanská iniciativa

**Občané České republiky mají jako občané Evropské unie podle Smlouvy o Evropské unii (SEU) právo obrátit se prostřednictvím evropské občanské iniciativy přímo na Evropskou komisi a vyzvat ji, aby předložila návrh právního aktu pro účely provedení SEU a Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU), podobné právu svěřenému Evropskému parlamentu článkem 225 SFEU a Radě článkem 241 SFEU.**

Evropská občanská iniciativa slouží k zapojení občanů Evropské unie do jejího politického života a přispívá k posílení jejího demokratického fungování. Evropská občanská iniciativa naplňuje čl. 11 odst. 4 SEU a článek 24 SFEU a podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/788 ze dne 17. dubna 2019 o evropské občanské iniciativě by se na ni mělo nahlížet v kontextu jiných prostředků, jimiž mohou občané upozornit unijní orgány na určité otázky.<sup>650</sup>

Pravidla a postupy evropské občanské iniciativy upravuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/788 ze dne 17. dubna 2019 o evropské občanské iniciativě. Citovaným nařízením byla s účinností od 1. ledna 2020 zrušena dosavadní právní úprava evropské občanské iniciativy na úrovni sekundárního práva Evropské unie, kterým bylo nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 211/2011 ze dne 16. února 2011 o občanské iniciativě.

Právní řád České republiky byl na úpravu evropské občanské iniciativy adaptován **zákonem o evropské občanské iniciativě**.<sup>651</sup>

Uplatnění evropské občanské iniciativy probíhá v následujících krocích:

1. Organizátoři evropské občanské iniciativy (skupina alespoň 7 občanů EU, z nichž každý musí žít v jiném členském státě) ji zaregistrují u Evropské komise. Evropská

---

<sup>648</sup> Viz čl. 8 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky.

<sup>649</sup> Viz § 100a zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a § 119 zákona o jednacím řádu Senátu.

<sup>650</sup> Viz bod 1 recitálu nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/788 ze dne 17. dubna 2019 o evropské občanské iniciativě.

<sup>651</sup> Zákon č. 191/2012 Sb., o evropské občanské iniciativě, ve znění pozdějších předpisů.

komise o registraci informuje Evropský parlament, Radu, Evropský hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů.

2. Po registraci evropské občanské iniciativy mohou organizátoři provádět mezi občany EU po dobu 12 měsíců sběr prohlášení o podpoře. Sběr prohlášení o podpoře může probíhat v listinné podobě a on-line. Signatáři musí být občany Evropské unie a musí být ve věku, který opravňuje k hlasování ve volbách do Evropského parlamentu, nebo jim musí být minimálně 16 let (platí jen v některých zemích). Každá osoba smí prohlášení o podpoře dané iniciativy podepsat pouze jednou. Náležitosti prohlášení o podpoře upravuje přímo použitelný předpis Evropské unie.
3. Aby byla evropská občanská iniciativa platná, musí získat podporu nejméně jednoho milionu občanů Evropské unie, s tím, že alespoň v jedné čtvrtině členských států musí počet podpisů přesáhnout minimální hranici upravenou přímo použitelným předpisem Evropské unie.
4. Platná evropská občanská iniciativa může být po získání minimálního počtu prohlášení o podpoře předložena Evropské komisi, a to spolu s údaji o zdrojích podpory a financování, které iniciativa získala. Zaregistrovanou evropskou občanskou iniciativu může vzít zpět skupina jejích organizátorů kdykoliv předtím, než je předložena Evropské komisi.
5. Po potvrzení prohlášení o podpoře Evropská komise zveřejní oznámení v registru a iniciativu předá Evropskému parlamentu, Radě Evropské unie, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru, Výboru regionů a vnitrostátním parlamentům.
6. Následně proběhne ve lhůtách podle citovaného nařízení k evropské občanské iniciativě veřejné slyšení v Evropském parlamentu, Evropská komise přijme skupinu organizátorů iniciativy a umožní jim podrobně vysvětlit její cíle a následně Evropská komise organizátorům sdělí právní a politické závěry ohledně dotyčné iniciativy. Opatření Evropské komise může mít povahu přípravy návrhu právního předpisu, nebo nelegislativního opatření.
7. Pokud má Evropská komise v úmyslu přijmout opatření v reakci na iniciativu, včetně případného přijetí jednoho nebo více návrhů právního aktu EU, uvede se ve sdělení také plánovaný harmonogram těchto opatření. Sdělení se oznámí skupině organizátorů a Evropskému parlamentu, Radě Evropské unie, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů a zveřejní se.

Opatření Evropské komise v návaznosti na evropskou občanskou iniciativu může následně posoudit Evropský parlament. Dále viz kap. 4.

## 9.14 Pozměňovací návrh k návrhu zákona jako zastřená zákonodárná iniciativa

Pravidelnou součástí parlamentní fáze legislativního procesu jsou pozměňovací návrhy k návrhům zákonů.

Ústava výslovně zmiňuje pozměňovací návrhy pouze při úpravě postupu Poslanecké sněmovny poté, co Senát svým usnesením vrátí návrh zákona Poslanecké sněmovně.<sup>652</sup>

**Institut pozměňovacího návrhu upravují jednací řády komor Parlamentu a limity jeho uplatňování nalézá Ústavní soud**, který v rámci své rozhodovací činnosti formuloval soubor požadavků, které musí pozměňovací návrh splňovat, aby ho bylo možno považovat za „řádný“.<sup>653</sup>

Ústavní soud konstatoval, že pozměňovací návrh, který mění projednávaný návrh zákona, musí být pozměňovacím návrhem **nejen ve formálním, ale i materiálním smyslu**: musí skutečně toliko pozměňovat předkládaný návrh zákona, tzn. musí se týkat téhož předmětu návrhu, jeho základní účel musí mít úzký vztah k základnímu účelu projednávaného návrhu zákona a nesmí extenzívně vybočit z takto omezeného prostoru vyhrazeného pozměňovacím návrhům. Schválení zákona s pozměňovacím návrhem nesplňujícím tyto podmínky porušuje principy demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), zejména princip dělby moci, demokratičnosti legislativního procesu, předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti, obchází institut zákonodárné iniciativy podle čl. 41 Ústavy a porušuje právo vlády vyjádřit se k návrhu zákona (čl. 44 Ústavy).<sup>654</sup>

Pozměňovací návrhy, které nesplňují shora uvedené požadavky, v legislativní praxi označované jako „přílepky“, jsou pozměňovacími návrhy jen formálně, zdánlivě, ve skutečnosti jde o nový návrh zákona ve smyslu čl. 41 a násl. Ústavy a zastřenou zákonodárnou iniciativou a jako takové mohou být důvodem pro zrušení části zákona přílepem dotčené. Blíže viz kap. 13 a 14.

---

<sup>652</sup> Viz čl. 47 odst. 2 Ústavy.

<sup>653</sup> Viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 nebo Pl. ÚS 41/23.

<sup>654</sup> Analytická právní věta v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. února 2007.



## 10. REGULACE A PLÁNOVÁNÍ LEGISLATIVNÍ ČINNOSTI

**Regulace a plánování legislativní činnosti** – Legislativní pravidla vlády, jejich forma, obsah a závaznost, plán legislativních prací vlády, jeho význam a příprava, hodnocení dopadů regulace a jeho promítnutí do legislativního procesu

### 10.1 Legislativní pravidla vlády, jejich forma, obsah a závaznost

#### 10.1.1 Legislativní pravidla vlády obecně

Legislativní pravidla vlády upravují jednak **postup ministerstev a jiných ústředních správních úřadů při tvorbě a projednávání právních předpisů**, jednak požadavky na **obsah a formální náležitosti právních předpisů**.

Legislativní pravidla vlády mají formu **usnesení vlády**, vláda tak jejich prostřednictvím reguluje legislativní činnost svých členů, resp. ministerstev a jiných ústředních správních úřadů. Legislativní pravidla vlády tedy nezavazují jiné subjekty, které disponují zákonodárnou iniciativou podle čl. 41 odst. 2 Ústavy, tj. nejsou podle nich povinni postupovat poslanci, senátoři ani zastupitelstva vyšších územních samosprávních celků.

Z obsahového hlediska lze Legislativní pravidla vlády rozdělit do několika oblastí:

- a) obecné požadavky na tvorbu právních předpisů,
- b) konkrétní legislativně technické požadavky a
- c) postup při přípravě právních předpisů.

#### 10.1.2 Obecné požadavky na tvorbu právních předpisů v Legislativních pravidlech vlády

Mezi **obecné požadavky na tvorbu právních předpisů**, které lze najít hned v úvodních ustanoveních Legislativních pravidel vlády (čl. 2), patří

- provedení podrobné analýzy právního a skutkového stavu před zahájením přípravy právního předpisu,
- požadavek na soulad právního předpisu s právními předpisy vyšší právní síly, s mezinárodními smlouvami a s právem Evropské unie a
- požadavek, aby byl právní předpis koncipován přehledně a formulován jednoznačně, srozumitelně, jazykově a stylisticky bezvadně.

Další obecné požadavky, které se zaměřují spíše na obsah právních předpisů, lze najít mimo úvodní ustanovení Legislativních pravidel vlády až mezi jejich konkrétními legislativně technickými pravidly, přičemž některé navazují na obecná omezení vyplývající z principu demokratického právního státu. Jedná se např. o:

- požadavek, aby právní předpis obsahoval pouze ustanovení normativní povahy (čl. 39 odst. 1),
- zákaz úpravy věcí různorodých, které spolu bezprostředně nesouvisejí (čl. 39 odst. 4),
- omezení k vydání prováděcích právních předpisů vyplývajících ze zákonného zmocnění, resp. z principu výhrady zákona (čl. 39 odst. 6 a 7),
- požadavek na terminologickou jednotnost právního předpisu (čl. 40) nebo
- zákaz retroaktivity (čl. 53 odst. 4).

### **10.1.3 Konkrétní legislativně technické požadavky**

**Konkrétní legislativně technické požadavky** tvoří největší část Legislativních pravidel vlády (část sedmá) a zahrnují konkrétní legislativní techniky, včetně pravidel pro formulaci normativního textu a novelizačních bodů. K podrobnostem ohledně konkrétních legislativně technických požadavků viz kap. 14.

### **10.1.4 Jednotlivé kroky při tvorbě a projednání právního předpisu**

Legislativní pravidla vlády podrobně **stanoví jednotlivé kroky při tvorbě a projednání právního předpisu**, mezi které patří příprava všech náležitostí návrhu právního předpisu, včetně odůvodnění zahrnujícího také zhodnocení dopadů návrhu právního předpisu na různé oblasti, projednání návrhu právního předpisu v připomínkovém řízení (blíže k podrobnostem ohledně meziresortního připomínkového řízení viz kap. 11), předložení návrhu právního předpisu vládě a Legislativní radě vlády, popř. pouze jejím pracovním komisím, příprava čistopisu právního předpisu a jeho předložení k podpisu oprávněné osobě, resp. příprava vládního návrhu zákona a jeho předložení k projednání v Parlamentu. Legislativní pravidla vlády rovněž stanoví některé specifické postupy (čl. 17 až 19), např. je-li vyhlášen stav legislativní nouze, a postup přípravy stanoviska vlády k návrhům zákonů, jejichž předkladatelem není vláda (čl. 20). K podrobnostem ohledně postupu u návrhu zákona, jehož předkladatelem není vláda, viz kap. 9.8.

Posouzení, zda při přípravě právního předpisu byly dodrženy požadavky na tvorbu a obsah právních předpisů, je svěřeno Legislativní radě vlády. K podrobnostem ohledně působnosti Legislativní rady vlády viz kap. 12.1.1.3.

### 10.1.5 Význam Legislativních pravidel vlády

Význam Legislativních pravidel vlády spočívá především ve shrnutí základních požadavků na tvorbu a obsah právních předpisů a ve sjednocení postupu ministerstev a jiných ústředních správních úřadů při přípravě právních předpisů. To je žádoucí mj. i vzhledem k tomu, že vláda je mezi nositeli zákonodárné iniciativy tím, kdo předkládá nejvíce návrhů zákonů. Její legislativní činnost tak může být zásadním způsobem usnadněna a zefektivněna, má-li pravidla tvorby právních předpisů na své úrovni sjednocena a formalizována. Jsou-li Legislativní pravidla vlády dodržována, může to mít podstatný vliv i na kvalitu právního řádu, ve smyslu zvýšení této kvality. Nicméně s ohledem na formu Legislativních pravidel vlády v podobě usnesení vlády, nemá porušení postupů a nedodržení požadavků v nich stanovených dopad na existenci konkrétního právního předpisu. Jsou-li ovšem překročena ta pravidla, která odrážejí ústavní limity určující obsah práva v demokratickém právním státě,<sup>655</sup> může to mít fatálnější následky a takový postup může vést až ke zrušení právního předpisu; to je ovšem důsledkem rozporu s ústavními principy, nikoli rozporu s Legislativními pravidly vlády.

## 10.2 Plán legislativních prací vlády, jeho význam a příprava

Plán legislativních prací vlády je **nástrojem plánování činnosti vlády** a jeho příprava může být nejen **efektivním prostředkem pro řízení činnosti vlády** předsedou vlády, ale také (zejména v případě koaličních vlád) vhodnou **platformou pro kontrolu posuzování plnění programového prohlášení vlády** (a koaliční smlouvy) a **plnění legislativních závazků České republiky vyplývajících z jejího členství v Evropské unii**.

Plán legislativních prací vlády ani postup při jeho přípravě není výslovně upraven právními předpisy ani usneseními vlády. Výjimkou je zmínění plánu legislativních prací vlády v čl. 3 Legislativních pravidel vlády, který se však týká věcného záměru zákona,<sup>656</sup> a v Obecných zásadách pro hodnocení dopadů regulace (RIA).

Příprava plánu legislativních prací vlády je **svěřena předsedovi Legislativní rady vlády**.<sup>657</sup>

Pro plánování legislativní činnosti vlády slouží dva obdobné nástroje – **výhled legislativních prací vlády** a **plán legislativních prací vlády**. Vláda svoji legislativní činnost plánuje zpravidla **na období jednoho kalendářního roku** (plán legislativních prací vlády). Tento dokument obsahuje **závazné úkoly a termíny jejich plnění**. Pouze na počátku volebního období bývá spolu s plánem legislativních prací vlády vládě předkládán **výhled legislativních**

---

<sup>655</sup> Zejména čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 1, čl. 2 odst. 2 a 3, čl. 4 Listiny základních práv a svobod.

<sup>656</sup> Věcný záměr zákona je zpracováván a předkládán k projednání vládě v případě, že věcný záměr zákona je obsažen v plánu legislativních prací vlády (*formální hledisko*); do plánu legislativních prací vlády se věcný záměr zařadí, jestliže má být dosavadní zákon nahrazen koncepčně novou zákonnou úpravou, nebo obsah návrhu zákona má spočívat v úpravě věcí, které dosud nejsou v právním řádu upraveny (*materiální hledisko*), avšak pouze tehdy, pokud nebude převážná část obsahu návrhu zákona zajišťovat implementaci práva Evropské unie.

<sup>657</sup> Čl. VIII odst. 1 písm. d) Jednacího řádu vlády.

**prací vlády**, jehož cílem je naplánovat legislativní činnost členů vlády na zbývající tříletou část volebního období, nebo spíše – přesněji řečeno – informovat o předpokládaném termínu plnění hlavních legislativních úkolů, které členové vlády hodlají plnit během stávajícího volebního období v letech následujících po roce, na který byl přijat plán legislativních prací vlády.<sup>658</sup> Vzhledem k tomu, že **vláda bere výhled legislativních prací vlády pouze na vědomí**, nejsou v něm uvedené úkoly ani související termíny závazné, předpokládá se však, že je členové vlády zohlední při tvorbě následujících plánů legislativních prací vlády na příslušné kalendářní roky. **Postup pro sestavení návrhu výhledu legislativních prací vlády** se s výjimkou způsobu stanovení termínu předložení příslušného návrhu právního předpisu vládě (ve výhledu legislativních prací vlády je stanoven na kalendářní čtvrtletí, v plánu legislativních prací vlády na kalendářní měsíc) **neliší od postupu pro sestavení návrhu plánu legislativních prací vlády**.

Proces tvorby plánu legislativních prací vlády trvá od okamžiku, kdy předseda Legislativní rady vlády zašle ostatním členům vlády žádost o předložení podkladů pro sestavení návrhu plánu legislativních prací vlády, po projednání návrhu plánu legislativních prací vlády vládou přibližně 3 měsíce. **Zdrojem pro sestavení plánu tedy jsou podklady, které předsedovi Legislativní rady vlády zasílají všichni členové vlády, guvernér České národní banky a vedoucí dalších ústředních správních úřadů.**<sup>659</sup> Do podkladů by měli promítnout legislativní úkoly, které vyplývají z programového prohlášení vlády (a v případě koaliční vlády též z koaliční smlouvy), úkoly vyplývající z legislativních závazků České republiky vůči Evropské unii, a zároveň se předpokládá, že součástí plánu legislativních prací vlády budou i úkoly vyplývající z vlastních potřeb resortů a s výjimkou prvního legislativního plánu ve volebním období též úkoly uvedené ve výhledu legislativních prací vlády. Do návrhu plánu legislativních prací vlády lze rovněž zapracovat úkoly, stanovené již dříve přijatými usneseními vlády; neshoduje-li se v případě návrhu na zapracování takového úkolu do plánu legislativních prací vlády navrhovaný termín plnění úkolu s termínem vyplývajícím z předchozího usnesení vlády, bude po schválení vládou platit nový termín uvedený v plánu legislativních prací vlády. Pokud ovšem nejsou tyto legislativní úkoly v plánu legislativních prací vlády promítnuty, neznamená to, že by byly zrušeny.

V plánu legislativních prací vlády se uvádějí pouze **věcné záměry zákonů, návrhy ústavních zákonů a ostatních zákonů, jejichž navrhovatelem bude vláda, a návrhy nařízení vlády**. Do plánu legislativních pravidel prací se nezařazují návrhy právních předpisů, k jejichž vydávání jsou zmocněna ministerstva, jiné správní úřady nebo orgány územní samosprávy.

Vždy musí být stanoven **jediný člen vlády**, který je za plnění konkrétního úkolu uvedeného v plánu legislativních prací vlády, tj. za zpracování a předložení návrhu právního předpisu vládě, odpovědný (**předkladatel**). Členů vlády přímo se účastnících na plnění úkolu může

---

<sup>658</sup> Například v dubnu 2022 byly v návaznosti na jmenování nové vlády vzešlé z voleb do Poslanecké sněmovny na podzim 2021 vládě současně předloženy Plán legislativních prací vlády na zbývající část roku 2022 a Výhled legislativních prací vlády na léta 2023 až 2025.

<sup>659</sup> Členové vlády, kteří plní informační a koordinační funkci vůči jinému ústřednímu správnímu úřadu, do podkladů zahrnují po vzájemné dohodě i legislativní úkoly tohoto úřadu.

být více (**spolupředkladatelé**), vyžaduje se však, aby byl takový postup mezi předkladatelem a spolupředkladateli předem projednán. Smyslem spolupředkladatelství je zajistit vzájemnou provázanost návrhu právního předpisu s právními předpisy v oblastech nepatřících do působnosti primárního zpracovatele návrhu právního předpisu.

Kromě **předkladatele** a případného spolupředkladatele obsahují podklady pro sestavení návrhu plánu legislativních prací vlády **název úkolu**, v případě právního předpisu **implementujícího právo Evropské unie jeho název a termín stanovený pro implementaci, termín předložení návrhu právního předpisu vládě, předpokládaný termín nabytí účinnosti** navrhovaného právního předpisu a informaci o tom, **zda se navrhuje provést zpracování hodnocení dopadů regulace (RIA)**. Spolu s údaji, které jsou následně uvedeny v plánu legislativních prací vlády, proto ministerstva a ostatní ústřední správní úřady zasílají předsedovi Legislativní rady vlády informace o tom, co je cílem připravovaného návrhu právního předpisu, definici problému a zhodnocení nezbytnosti změny právního stavu, popis zvažovaných variant přípravy legislativního návrhu a některé další skutečnosti sloužící jako podklad pro posouzení, zda u předmětného legislativního úkolu bude navrhováno zpracování hodnocení dopadů regulace podle Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace. Předložené informace a doporučení předkladatele budoucího návrhu právního předpisu týkající se hodnocení dopadů regulace následně posoudí pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace a návrh plánu legislativních prací vlády je ve sloupci „RIA“ upraven v souladu se závěry jednání této komise. V návaznosti na vládní politiku boje proti korupci jsou úkoly navrhované k zařazení do plánu legislativních prací vlády posuzovány rovněž ve vztahu k zásadním koncepčním materiálům vlády v této oblasti a v návrhu plánu legislativních prací vlády určeném pro jednání vlády je indikováno, u kterých právních předpisů bude zhodnocení korupčních rizik dále podrobněji projednáváno **Radou vlády pro koordinaci boje s korupcí**, tj. nad rámec obecně stanovených požadavků na projednávání legislativních materiálů stanovených v Legislativních pravidlech vlády. Obdobně je do plánu legislativních prací vlády doplněna též informace, zda má být návrh právního předpisu projednán **Radou vlády pro informační společnost**.

Ve vztahu k plnění závazků České republiky vůči Evropské unii je při sestavování návrhu plánu legislativních prací vlády pečlivě **dbáno na to, aby tento plán reflektoval všechny předpisy Evropské unie, které je nutné v době časové působnosti plánu implementovat do právního řádu České republiky**, a aby příslušné návrhy právních předpisů implementační povahy byly vládě předkládány **s dostatečným časovým předstihem** před termínem stanoveným pro implementaci.<sup>660</sup> V plánu legislativních prací vlády se pro přehlednost kromě termínu, k němuž má být podle práva Evropské unie implementace provedena, uvádí i názvy předpisů Evropské unie, k nimž se příslušný legislativní úkol vztahuje. Spolu s plánem legislativních prací vlády jsou vládě předkládány i dva dokumenty, které vláda bere na vědomí a které se týkají zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii. Prvním z dokumentů je Přehled implementačních

---

<sup>660</sup> Pravidla pro zajištění včasné implementace jsou uvedena v čl. 6b Metodických pokynů pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii.

prací vlády, který obsahuje aktuální **chronologický seznam předpisů Evropské unie, které je nutné v době časové působnosti plánu legislativních prací vlády implementovat** do právního řádu České republiky, seznam souvisejících návrhů implementačních předpisů, termíny jejich předložení vládě a datum předpokládaného nabytí účinnosti i lhůty pro provedení implementace. Přehled implementačních prací vlády je v plné míře promítnut do úkolů, uvedených v plánu legislativních prací vlády. Současně je vládě předkládán i Výhled implementačních prací vlády na další kalendářní roky, tedy **seznam návrhů předpisů Evropské unie, které jsou aktuálně projednávány v institucích Evropské unie**, a výčet právních předpisů České republiky, které bude nutné v případě přijetí uvedených návrhů předpisů Evropské unie nově přijmout či novelizovat.

Takto připravený návrh plánu legislativních prací vlády je následně rozeslán do meziresortního připomínkového řízení a při jeho přípravě a projednání se dále **postupuje v souladu s Jednacím řádem vlády**.

Po schválení plánu legislativních prací vlády vládou je předkladatel návrhu právního předpisu uvedeného v plánu legislativních prací vlády – případně v součinnosti se spolupředkladatelem – povinen **předložit návrh právního předpisu vládě k projednání ve stanoveném termínu** a případně též zpracovat hodnocení dopadů regulace. Závazný je též údaj týkající se následného projednání návrhu právního předpisu Radou vlády pro koordinaci boje s korupcí a Radou vlády pro informační společnost. Ostatní související údaje uvedené v plánu legislativních prací vlády slouží pro informaci adresátů tohoto dokumentu. S tímto záměrem bývá v posledních letech do plánu legislativních prací vlády doplněna též **informace o cíli navrhovaného právního předpisu**, stejně jako informace o tom, zda bude předložením úkolu uvedeného v plánu legislativních prací vlády plněna komponenta některé z výzev v rámci Národního plánu obnovy. Materiál určený pro jednání schůze vlády rovněž běžně obsahuje informace o vztahu úkolů uvedených v plánu legislativních prací vlády k záměrům uvedeným v programovém prohlášení vlády a je-li vláda koaliční, též v koaliční smlouvě.

**Kontrola plnění úkolů uložených plánem** legislativních prací vlády se uskutečňuje na schůzích vlády v rámci **pravidelných měsíčních zpráv o plnění úkolů vlády**. Za splnění úkolu se považuje předložení návrhu právního předpisu vládě a Legislativní radě vlády k projednání, bez ohledu na to, zda vláda takový návrh schválila, nebo zda byl vládní návrh zákona následně schválen Parlamentem. Nebyl-li návrh právního předpisu vládě a Legislativní radě vlády ve stanoveném termínu předložen, rozhodne vláda na návrh příslušného člena vlády zpravidla o novém konečném termínu plnění úkolu, popřípadě, pokud se záměr řešit věc prostřednictvím legislativní úpravy ukázal zbytečným či neefektivním, nebo pokud již byl úkol splněn v rámci jiného návrhu právního předpisu, vláda takový úkol zruší. Nepostupuje se tedy cestou novelizace plánu legislativních prací vlády.

**Návrhy právních předpisů lze samozřejmě vládě předložit též mimo plán legislativních prací vlády**, např. objeví-li se potřeba reagovat na aktuální situaci. Má-li však plán legislativních prací vlády co nejlépe plnit svou funkci a mít co nejvyšší vypovídací hodnotu, je žádoucí, aby zahrnoval všechny návrhy, o nichž se v době jeho schvalování ví, že v rozhodném období (kalendářním roce, na který se plán vztahuje) budou předkládány vládě.

Obrázek: Příklad některých úkolů, uložených Plánem legislativních prací vlády na rok 2025 Ministerstvu spravedlnosti

č.	předkladatel	legislativní úkol / cíl	implementace	předložení vládě	nabytí účinnosti	NPO	RIA	RVIS	RVKBK
1	MSp	<p><b>Návrh nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 189/2019 Sb., o způsobu určení hodnoty obydlí, které dlužník není povinen vydat ke zpeněžení</b></p> <p>Opravit způsob výpočtu hodnoty obydlí, které dlužník není povinen vydat ke zpeněžení, navázáním na nový typ statistických souborů vydávaných Českým statistickým úřadem s názvem „Ceny nemovitostí“.</p>		06.25	09.25	ne	ne	ne	ne
2	MSp	<p><b>Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony</b></p> <p>Transponovat směrnici Evropského parlamentu a Rady 2024/1203 ze dne 11. dubna 2024 o trestněprávní ochraně životního prostředí a o nahrazení směrnic 2008/99/ES a 2009/123/ES.</p>	05.26	07.25	05.26	ne	ne	ne	ne

Vysvětlivky k tabulce

<b>č.</b>	Pořadové číslo legislativního úkolu.
<b>předkladatel</b>	Zkratka předkladatele úkolu, pod ním zkratky případných spolupředkladatelů.
<b>legislativní úkol / cíl</b>	Název legislativního úkolu (tučně), pod ním cíl formulovaný předkladatelem. V případě implementace práva EU plný název transponované směrnice nebo nařízení.
<b>implementace</b>	Termín stanovený pro implementaci právního předpisu (ve formátu měsíc.rok).
<b>předložení vládě</b>	Termín stanovený pro předložení právního předpisu vládě (ve formátu měsíc.rok).
<b>nabytí účinnosti</b>	Předpokládaný termín nabytí účinnosti právního předpisu (ve formátu měsíc.rok).
<b>NPO</b>	Indikace, zda je legislativním úkolem plněna komponenta některé z výzev v rámci Národního plánu obnovy.
<b>RIA</b>	Indikace, zda má k úkolu být zpracováno hodnocení dopadů regulace.
<b>RVIS</b>	Indikace, zda má úkol být projednán na Radě vlády pro informační společnost.
<b>RVKBK</b>	Indikace, zda má úkol být projednán na Radě vlády pro koordinaci boje s korupcí.

### 10.3 Hodnocení dopadů regulace a jeho promítnutí do legislativního procesu

Hodnocení dopadů regulace (tzv. **RIA – Regulatory Impact Assessment**) je soubor kroků, jejichž **podstatou je hodnocení očekávaných dopadů navrhovaných právních předpisů s cílem je zkvalitnění normotvorby**. Hodnocení dopadů regulace provádějí ministerstva a ostatní ústřední správní úřady **v souvislosti s přípravou návrhů právních předpisů (*ex ante* RIA)** a jeho správné provedení umožňuje utvořit si **představu o dopadech chystané právní regulace**. Hodnocení dopadů regulace tedy spočívá ve shromáždění podkladů sloužících pro přijetí kvalifikovaného rozhodnutí o tvorbě a rozsahu připravovaných právních předpisů a v posuzování pozitivních a negativních stránek zvažovaných variant řešení. Provedení hodnocení dopadů regulace by rovněž mělo **zabránit vzniku neopodstatněné nebo nadbytečně zatěžující regulace**.

Základ pro provedení hodnocení dopadů zamýšlené právní úpravy stanoví již úvodní ustanovení Legislativních pravidel vlády. Podle čl. 2 odst. 1 Legislativních pravidel vlády musí přípravě každého právního předpisu předcházet podrobná analýza právního a skutkového stavu, jejíž součástí je i **zhodnocení nezbytnosti změny právního stavu**, a nejsou-li určité vztahy právním předpisem dosud upraveny, **zhodnocení nezbytnosti rozšíření právní regulace** i na tyto vztahy, včetně zhodnocení dopadů předpokládané změny právního stavu nebo dopadů právní regulace, která má být rozšířena na právní vztahy dosud právem neupravené.

Pokud jde o postup při tomto hodnocení, Legislativní pravidla vlády odkazují na **Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace**, které stanoví **základní procesní pravidla a metodický postup** pro vypracovávání hodnocení dopadů regulace (RIA) a přezkumu účinnosti regulace (tzv. ex post RIA).

**Před rozhodnutím o legislativním způsobu řešení problému musí být zpracován přehled dopadů**, který obsahuje vymezení problému, stanovení cílů, jichž má být dosaženo, identifikaci dotčených subjektů a předpokládané dopady navrhované právní úpravy. Součástí přehledu dopadů je vyhodnocení alternativních řešení a vyhodnocení důsledků nepřijetí navrhovaného řešení, ze kterého vyplývá, že věc nelze řešit jinak než právní úpravou. **Na základě přehledu dopadů se rozhoduje o zpracování, nebo nezpracování RIA**; tu je třeba zpracovat, pokud jsou v přehledu dopadů identifikovány vznikající nové a rozsáhlé dopady např. na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty, administrativní zátěž, náklady plynoucí z regulace pro podnikatele a občany, na konkurenceschopnost nebo na ekonomické a právní vztahy mezi orgány veřejné správy i soukromými subjekty. **Výjimky z povinnosti zpracovat RIA** jsou uvedeny v bodě 3.8 Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (jde např. o návrh novely Ústavy, návrh zákona o státním rozpočtu, případy stavu legislativní nouze a krizových situací, případy pouhých parametrických změn nebo o implementační předpisy, u kterých není dána možnost diskrece a jejichž návrhy nejdou nad rámec požadavků práva EU). V případě návrhu vyhlášky se RIA zpracovává na základě rozhodnutí předkladatele nebo předsedy Legislativní rady vlády po konzultaci s předkladatelem.

O provedení RIA rozhoduje **v rámci schvalování plánu legislativních prací vlády** na příslušný kalendářní rok vláda. V návrhu plánu legislativních prací vlády, který je předkládán vládě ke schválení, je zohledněno doporučení pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace. K podrobnostem ohledně plánu legislativních prací vlády a jeho přípravy viz kap. 10.2. V případě, že je návrh právního předpisu předkládán **mimo plán legislativních prací vlády**, provádí se RIA vždy [s výjimkami uvedenými v bodě 3.8 písm. a) až f) Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace]. Na základě čl. 76 odst. 2 Legislativních pravidel vlády může na základě žádosti předkladatele návrhu zákona nebo nařízení vlády a zpracovaného přehledu dopadů **předseda Legislativní rady vlády** rozhodnout o tom, že se hodnocení dopadů regulace neprovede.

**Náležitosti přehledu dopadů a hodnocení dopadů regulace** (metodika pro hodnocení dopadů regulace) jsou uvedeny v části III. Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace.

Součástí hodnocení dopadů regulace musí být kromě jiných náležitostí **důvod předložení právního předpisu a jeho cíle** (popis stávající situace a existujícího problému, který má být řešen, popis existujícího právního stavu v dané oblasti, identifikace dotčených subjektů, popis cílového stavu a vyhodnocení rizik), **návrh variant řešení, vyhodnocení nákladů a přínosů jednotlivých variant, stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení, návrh způsobu implementace vybrané varianty a vynuovení regulace, přezkum účinnosti regulace a závěrečná zpráva RIA, která je součástí materiálu, kterým je návrh právního předpisu předkládán vládě** (v případě vyhlášky pracovním komisím Legislativní rady vlády).

Z institucionálního hlediska je k posuzování kvality zpracování hodnocení dopadů regulace jednotlivými předkladateli návrhů právních předpisů příslušná **komise pro hodnocení dopadů regulace**, která je jednou z pracovních komisí Legislativní rady vlády. **Stanovisko komise pro hodnocení dopadů regulace** je následně promítnuto ve stanovisku Legislativní rady vlády, resp. předsedy Legislativní rady vlády. K podrobnostem ohledně pracovních komisí Legislativní rady vlády a stanoviska Legislativní rady vlády viz kap. 12.2.2 a 12.2.4.

Součástí procesu hodnocení dopadů regulace je **přezkum účinnosti regulace (*ex post RIA*)**, který je prováděn ústředním správním úřadem, do jehož působnosti právní předpis patří, po celou dobu účinnosti tohoto právního předpisu. Provádění *ex post RIA* zajišťuje předkladatel návrhu právního předpisu. V závěrečné zprávě RIA je stanoven přezkum, ve kterém předkladatel návrhu zákona nebo nařízení vlády uvede přesný časový horizont a základní indikátory, na jejichž základě bude po nabytí účinnosti právního předpisu **sledovat působení přijatého právního předpisu** a sbírat a vyhodnocovat informace o jeho **fungování v praxi**. Zpracování přezkumu u vyhlášek je na zvážení předkladatele.

# 11. MEZIRESORTNÍ PŘIPOMÍNKOVÉ ŘÍZENÍ

**Meziresortní připomínkové řízení** – připomínková místa, lhůty, zásadní a doporučující připomínky, vypořádání připomínek, výjimky

## 11.1 Povaha a význam meziresortního připomínkového řízení

Tvorba práva představuje proces. Jednou z fází tohoto procesu je meziresortní připomínkové řízení, jež je upraveno zejména v čl. 5 Legislativních pravidel vlády. Sama pravidla však adjektivum „meziresortní“ nepoužívají, vystačí si toliko s termínem „připomínkové řízení“ stejně jako např. Jednací řád vlády. Ostatně, hovořit o připomínkovém řízení pouze jako o meziresortním, tedy probíhajícím mezi resorty-ministerstvy, není přesné, neboť do procesu tvorby práva v této fázi jsou zahrnuty i další subjekty, jež včetně ministerstev označujeme jako připomínková místa (viz kap. 11.2). Proto se taky někdy lze setkat s označením vnější připomínkové řízení.

Meziresortní připomínkové řízení je formalizovaným procedurálním požadavkem v procesu tvorby právních předpisů. Meziresortní připomínkové řízení není formalizováno beze zbytku do všech detailů a ponechává určitý volný prostor pro zapojené subjekty, jež využívají legislativní zvyklosti (např. samotné adjektivum „meziresortní“ nebo v případě formy a způsobu vypořádání připomínek – viz kap. 11.5). I tak můžeme na meziresortní připomínkové řízení pohlížet jako na součást komplexního kontrolního mechanismu tvorby práva v rámci moci výkonné, jež sjednocuje postup připomínkování návrhů právních předpisů. Mimo jiné je tím naplňován i normotvorný úkol uložený ministerstvům a jiným ústředním správním úřadům v § 24 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, podle kterého ministerstva a jiné ústřední správní úřady pečují o náležitou právní úpravu věcí patřících do působnosti České republiky a připravují návrhy zákonů a jiných právních předpisů týkajících se věcí, které patří do jejich působnosti, jakož i návrhy, jejichž přípravu jim vláda uložila. Česká republika není jediná země, jež má upraven mechanismus meziresortního připomínkového řízení. Lze uvést např. Slovensko, kde základní parametry připomínkového řízení jsou dokonce upraveny zákonem, a to § 10 *zákona č. 400/2015 Z.z., o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov*.

Legislativní pravidla vlády upravují meziresortní připomínkové řízení pro návrh věcného záměru zákona a dále pro návrh zákona, nařízení vlády, vyhlášky a zákonného opatření Senátu. V případě návrhu zákonného opatření Senátu platí, že se pro jeho přípravu použijí tato pravidla přiměřeně s tím, že mu nikdy nepředchází věcný záměr (čl. 19 Legislativních pravidel vlády).

Důležitý význam meziresortního připomínkového řízení spočívá v tom, že dojde-li na základě výsledků připomínkového řízení k podstatné změně obsahu věcného záměru, návrhu zákona nebo nařízení vlády, zašle je orgán, který je vypracoval, znovu k připomínkám (čl. 5 odst. 12, čl. 8 odst. 6 a čl. 13 odst. 6 Legislativních pravidel vlády).

Význam meziresortního připomínkového řízení uznává i judikatura Ústavního soudu, byť nedodržení postupu stanoveného Legislativními pravidly vlády nezakládá porušení ústavně předepsaného způsobu přijetí zákona nebo jiného právního předpisu.<sup>661</sup> Ústavní soud totiž okolnost, zda vůbec a jakým způsobem proběhlo meziresortní připomínkové řízení, promítá do posuzování ústavní konformity napadené právní úpravy. Např. neproběhne-li meziresortní připomínkové řízení vůbec, je legitimita napadených ustanovení oslabena, „*neboť jejich dopad do lidských práv nebyl v rámci schvalovacího procesu předmětem větší pozornosti*“,<sup>662</sup> anebo dokonce ve vztahu k platovým restrikcím vůči soudcům dovodil, že v případě, kdy proběhlo, avšak na připomínky (respektive slovy Ústavního soudu „*stanovisko moci soudní*“) nebylo reagováno, „*jde o přitěžující faktor nasvědčující tomu, že restrikce je nepřiměřená*“.<sup>663</sup> Avšak na druhou stranu „*Bylo-li naopak na stanovisko soudní moci reagováno – tedy připomínkám bylo plně či zčásti vyhověno nebo byly vypořádány argumentací, která není mimoběžná – může jít dokonce o faktor svědčící ve prospěch závěru, že přijatá restrikce je přiměřená*“.<sup>664</sup>

## 11.2 Připomínková místa

Připomínková místa jsou oprávněna uplatňovat k návrhu právního předpisu a věcnému záměru zákona připomínky, a mají právo na to, aby jim tyto materiály předkladatel zaslal (dále budou návrh právního předpisu a věcný záměr zákona označovány pro účely této kapitoly jako „*návrh*“, pokud nebude nutné jejich rozlišení).

Připomínková místa lze dělit na **povinná připomínková místa**, jimž se návrh zasílá vždy bez ohledu na svůj obsah, na **další povinná připomínková místa**, jimž se návrh zasílá, pokud je splněna podmínka stanovená Legislativními pravidly vlády, tzn. pokud obsah návrhu nějak souvisí s jejich postavením, působností nebo činností, a na **nepovinná připomínková místa**. Povinným připomínkovým místům se návrh zasílá prostřednictvím elektronické knihovny eKLEP informačního systému ODok Úřadu vlády (dále pro účely této kapitoly „*elektronická knihovna*“), nepovinným připomínkovým místům pak v listinné nebo elektronické podobě. Zároveň se návrh zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup v elektronické knihovně pro veřejnost (tzv. VeKLEP)<sup>665</sup>.

<sup>661</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/15, bod 54.

<sup>662</sup> V případě poslaneckého pozměňovacího návrhu nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 40/17, bod 44.

<sup>663</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/22, bod 126.

<sup>664</sup> Tamtéž.

<sup>665</sup> <https://odok.gov.cz/portal/>.

Povinným připomínkovým místům podle čl. 5 odst. 1 písm. a) až c), g) a h) Legislativních pravidel vlády<sup>666</sup> je přiznána vyšší důležitost, neboť jsou oproti ostatním případně povinna sdělit ve lhůtě pro sdělení připomínek orgánu, který návrh k připomínkám předložil, tu skutečnost, že k předloženému návrhu nemají připomínek. Také je na tato povinná připomínková místa, kromě odboru kompatibility Úřadu vlády, upozorněno v předkládací zprávě, pokud nezaslala připomínky.

Uvedené dělení připomínkových míst má **význam pro vypořádání** uplatněných připomínek (viz kap. 11.5).

## 11.2.1 Povinná připomínková místa, jimž se návrh zasílá vždy

### 11.2.1.1 Ministerstva a Úřad vlády

[čl. 5 odst. 1 písm. a) Legislativních pravidel vlády]

Povinnými připomínkovými místy jsou ministerstva, respektive ministři, neboť ne každý ministr stojí v čele ministerstva jakožto správního úřadu (*ministr bez portfeje*). Je na vůli vlády, zda ministra pověří výkonem agendy bez vztahu k správnímu úřadu. Jako příklad lze uvést ministra pro vědu, výzkum a inovace nebo předsedu Legislativní rady vlády. Zde je vhodné upozornit na to, že předsedou Legislativní rady vlády musí být člen vlády, ať už člen vlády pověřený řízením ministerstva (ministr) nebo jiný člen vlády, tj. předseda vlády, místopředseda vlády, ministr bez portfeje (§ 28a zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky).<sup>667</sup>

Jelikož podle čl. 79 odst. 1 Ústavy lze ministerstva a jiné správní úřady zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem, činí tak v základu pro ústřední správní úřady zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.<sup>668</sup> Svým § 1 vymezuje ústřední správní úřady, v jejichž čele je člen vlády, a jedná se o těchto 14 ministerstev:

---

<sup>666</sup> Ministerstva a Úřad vlády, ostatní jiné ústřední správní úřady a některé další orgány a osoby, kraje, hlavní město Praha, sdružení obcí s celostátní působností a sdružení krajů s celostátní působností, odborové organizace, organizace zaměstnavatelů a odbor kompatibility Úřadu vlády.

<sup>667</sup> Za zmínku stojí, že předsedou Legislativní rady vlády byl v roce 1990 rovněž Petr Pithart, který zastával funkci předsedy vlády. Z hlediska jmenování předsedy Legislativní rady vlády se jednalo o mimořádnou skutečnost, která se na rozdíl od případů, kdy byli předsedy Legislativní rady vlády jmenování místopředsedové vlády nebo ministři bez portfeje, doposud neopakovala. Viz PRUDILOVÁ, M., SUCHOMEL, V., KNĚŽÍNEK, J. (eds.): *Pocta Legislativní radě vlády k 50. výročí (1969 – 2019)*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2019.

<sup>668</sup> Jak uvádí Kněžínek, „[z]atímco ... v roce 1969 zákon [č. 2/1969 Sb.] česká ministerstva a jiné ústřední správní úřady skutečně zřizoval, nyní již to v podstatě neplatí, neboť jednotlivá ministerstva a jiné ústřední správní úřady byly postupně zřizovány a rušeny speciálními zákony, kde novela kompetenčního zákona zpravidla byla pouze jednou z jejich částí“. Viz KNĚŽÍNEK, J. *Kompetenční zákon: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2025-7-24]. ASPI\_ID KO2\_1969CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X.

1. Ministerstvo financí,
2. Ministerstvo zahraničních věcí,
3. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy,
4. Ministerstvo kultury,
5. Ministerstvo práce a sociálních věcí,
6. Ministerstvo zdravotnictví,
7. Ministerstvo spravedlnosti,
8. Ministerstvo vnitra,
9. Ministerstvo průmyslu a obchodu,
10. Ministerstvo pro místní rozvoj,
11. Ministerstvo zemědělství,
12. Ministerstvo obrany,
13. Ministerstvo dopravy a
14. Ministerstvo životního prostředí.

Úřad vlády je zahrnut do kategorie povinných připomínkových míst především s ohledem na to, že zajišťuje činnost členů vlády bez portfeje včetně předsedy vlády.

### **11.2.1.2 Odbor kompatibility Úřadu vlády**

*[čl. 5 odst. 1 písm. h) Legislativních pravidel vlády]*

Odbor kompatibility Úřadu vlády jako povinné připomínkové místo posuzuje návrh z hlediska jeho slučitelnosti s právem Evropské unie, nicméně za plnou slučitelnost návrhu a správnost údajů týkajících se práva Evropské unie<sup>669</sup> odpovídá orgán, který návrh vypracoval, jak je výslovně uvedeno v případě věcného záměru zákona<sup>670</sup> a v případě návrhu zákona<sup>671</sup>. Byť Legislativní pravidla vlády nestanoví stejně v případech nařízení vlády a vyhlášky, i u nich se uplatní totéž pravidlo, a to především s ohledem na to, že pouze orgán, který návrh vypracoval, může znát všechny okolnosti vzniku a tvorby návrhu.

---

<sup>669</sup> Čl. 4 odst. 5 Legislativních pravidel vlády.

<sup>670</sup> Čl. 5 odst. 2 Legislativních pravidel vlády

<sup>671</sup> Čl. 8 odst. 2 Legislativních pravidel vlády.

## **11.2.2 Povinná připomínková místa, jimž se návrh zasílá, pokud je splněna podmínka stanovená Legislativními pravidly vlády**

### **11.2.2.1 Ostatní jiné ústřední správní úřady a některé další orgány a osoby [čl. 5 odst. 1 písm. b) Legislativních pravidel vlády]**

V prvé řadě se jedná o jiné ústřední orgány státní správy než ministerstva, resp. ministry, jež jsou vymezeny v § 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, a tvoří je (vyjma Úřadu vlády, jenž spadá rovněž do kategorie podle kap. 11.2.1.1) těchto 16 ústředních správních úřadů:

1. Český statistický úřad,
2. Český úřad zeměměřický a katastrální,
3. Český báňský úřad,
4. Úřad průmyslového vlastnictví,
5. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže,
6. Správa státních hmotných rezerv,
7. Státní úřad pro jadernou bezpečnost,
8. Národní bezpečnostní úřad,
9. Energetický regulační úřad,
10. Český telekomunikační úřad,
11. Úřad pro ochranu osobních údajů,
12. Rada pro rozhlasové a televizní vysílání,
13. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí,
14. Národní úřad pro kybernetickou a informační bezpečnost,
15. Národní sportovní agentura a
16. Digitální a informační agentura.

Dále do této kategorie připomínkových míst patří Česká národní banka, Národní rozpočtová rada, Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, Bezpečnostní informační služba, Úřad pro zahraniční styky a informace, Generální inspekce bezpečnostních sborů, Kancelář finančního arbitra, Akademie věd České republiky, Ústav pro studium totalitních režimů, veřejný ochránce práv a zmocněnec vlády pro lidská práva.

Připomínková místa této kategorie jsou připomínkovými místy, pouze pokud se jich návrh týká z hlediska jejich působnosti nebo jako organizačních složek státu. Z hlediska jejich působnosti je tedy nutná znalost zákonné úpravy, jež jediná může jejich působnost stanovit. Co se týče zmocněnce vlády pro lidská práva, jeho působnost není stanovena zákonem, ale usneseními vlády.

### **11.2.2.2 Kraje, hlavní město Praha, sdružení obcí s celostátní působností a sdružení krajů s celostátní působností**

*[čl. 5 odst. 1 písm. c) Legislativních pravidel vlády]*

Do této kategorie spadají kraje, hlavní město Praha a sdružení obcí s celostátní působností (např. Svaz měst a obcí České republiky nebo Sdružení místních samospráv České republiky) a sdružení krajů s celostátní působností (Asociace krajů České republiky). Samotné obce do této ani jiné kategorie nespádají.

Aby se kraje, hlavní město Praha a výše uvedená sdružení staly připomínkovým místem, je nutné, aby se jednalo o návrh týkající se samostatné nebo přenesené působnosti obce, kraje nebo hlavního města Prahy. Pokud nestanoví zákon, že jde o samostatnou působnost nebo o přenesenou působnost, platí, že jde vždy o činnost patřící do samostatné působnosti.

### **11.2.2.3 Kancelář prezidenta republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny, Kancelář Senátu a Nejvyšší kontrolní úřad**

*[čl. 5 odst. 1 písm. d) Legislativních pravidel vlády]*

Kancelář prezidenta republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny, Kancelář Senátu a Nejvyšší kontrolní úřad jsou připomínkovými místy, pokud se jich jako organizačních složek státu nebo jejich působnosti, mají-li postavení orgánu státu, návrh týká.

Jako příklad lze uvést postavení Kanceláře prezidenta republiky, Kanceláře Poslanecké sněmovny a Kanceláře Senátu jako správních úřadů na úseku archivnictví a výkonu spisové služby podle § 43 písm. c) zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, konkrétněji např. rozhodování o námitkách podle § 50 písm. b) téhož zákona.

### **11.2.2.4 Ústavní soud, Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud a Nejvyšší státní zastupitelství**

*[čl. 5 odst. 1 písm. e) Legislativních pravidel vlády]*

Ústavní soud, Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud a Nejvyšší státní zastupitelství jsou připomínkovými místy, a to pokud se jich jako organizačních složek státu nebo jejich působnosti anebo procesních pravidel, jimiž se řídí, návrh týká.

Nejčastěji se bude jednat o návrhy týkající se zákona o Ústavním soudu, občanského soudního řádu, soudního řádu správního, zákona o soudech a soudcích, trestního řádu a zákona o státním zastupitelství.

### **11.2.2.5 Družstevní asociace České republiky, Hospodářská komora České republiky, Agrární komora České republiky, Rada pro veřejný dohled nad auditem a profesní komory zřízené zákonem**

*[čl. 5 odst. 1 písm. f) Legislativních pravidel vlády]*

Družstevní asociace České republiky, pokud se návrh týká družstevnictví, Hospodářská komora České republiky a Agrární komora České republiky, pokud se návrh týká právní regulace podnikání, Rada pro veřejný dohled nad auditem, pokud se návrh týká právní regulace její činnosti nebo oblasti její působnosti, a profesní komory zřízené zákonem (např. Česká lékařská komora nebo Komora veterinárních lékařů České republiky) jsou připomínkovými místy, pokud se návrh týká právní regulace nebo oblasti působnosti těchto komor.

### **11.2.2.6 Odborové organizace a organizace zaměstnavatelů**

*[čl. 5 odst. 1 písm. g) Legislativních pravidel vlády]*

Odborové organizace (např. Českomoravská konfederace odborových svazů) a organizace zaměstnavatelů (např. Svaz průmyslu a dopravy České republiky), pokud se návrh týká důležitých zájmů pracujících, zejména hospodářských, výrobních, pracovních, mzdových, kulturních a sociálních podmínek, jak vyplývá z § 320 odst. 1 zákoníku práce, a připomínková místa stanovená mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána.

## **11.2.3 Nepovinná připomínková místa**

Podle čl. 5 odst. 11 Legislativních pravidel vlády může orgán návrh, který vypracoval, považuje-li to za účelné, zaslat v listinné nebo elektronické podobě k připomínkám i dalším připomínkovým místům, například profesním sdružením, zájmovým skupinám podnikatelů nebo spotřebitelů anebo vědeckým a odborným institucím. Je tak čistě na uvážení zpracovatele návrhu, zda jej zašle i jiným připomínkovým místům, než těm vymezeným v čl. 5 odst. 1 Legislativních pravidel vlády, ovšem v zájmu legitimacy a široké akceptovatelnosti návrhu je vhodné jej zaslat právě i těmto jiným připomínkovým místům.

## **11.2.4 Připomínkování veřejností**

Na základě zveřejnění návrhu ve veřejné knihovně legislativního procesu může k návrhu uplatňovat připomínky i veřejnost, tedy de facto kdokoli. Připomínky uplatněné veřejností se však předmětem rozporu stát nemohou a pokud jsou uplatněny včas a k návrhu se jednoznačně vztahují, obecně se vyhodnotí v předkládací zprávě<sup>672</sup> (vypořádání připomínek viz kap. 11.5)

---

<sup>672</sup> Čl. 7 odst. 4 písm. f) Legislativních pravidel vlády

## 11.3 Lhůty

Legislativní pravidla vlády v rámci meziresortního připomínkového řízení upravují lhůty pro sdělení připomínek.

Podle čl. 5 odst. 3 Legislativních pravidel vlády se lhůta počítá podle dnů, a to pouze podle dnů pracovních s tím, že 15 pracovních dnů se stanoví pro věcný záměr zákona, návrh nařízení vlády a vyhlášky a 20 pracovních dnů pro návrh zákona, a to ode dne vložení návrhu do elektronické knihovny. Lhůta počíná běžet pracovním dnem, který bezprostředně následuje po dni, v němž byl návrh do elektronické knihovny vložen, a končí uplynutím posledního pracovního dne lhůty.

Nic však nebrání orgánu, který návrh předkládá, stanovit lhůtu delší, avšak lhůtu kratší může tento orgán stanovit pouze v případě, že mu byla udělena výjimka předsedy Legislativní rady vlády podle čl. 76 odst. 1 Legislativních pravidel vlády.

Není výjimečné, že připomínkové místo sdělí své připomínky až po stanovené lhůtě. V těchto případech je však zvyklostí, že orgán, který návrh předkládá, i s opožděně sdělenými připomínkami dále nakládá jako s včas uplatněnými. Děje se tak i v případech podstatných připomínek uplatněných připomínkovými místy podle čl. 5 odst. 1 písm. d) až f) Legislativních pravidel vlády<sup>673</sup> a nepovinnými připomínkovými místy, kde pravidla výslovně stanoví, že ty, kterým se nevyhoví, se uvedou v předkládací zprávě, pokud byly uplatněny ve stanovené lhůtě [čl. 7 odst. 4 písm. e) a f) Legislativních pravidel vlády]. Jinak, zjevně s ohledem na často obsáhlé a složité návrhy, pravidla nestanoví, že by lhůta pro sdělení připomínek byla lhůtou propadnou.

Povinná připomínková místa sdělují připomínky orgánu, který návrh předložil, prostřednictvím elektronické knihovny, nepovinná připomínková místa v elektronické nebo listinné podobě (čl. 5 odst. 5 Legislativních pravidel vlády).

## 11.4 Zásadní a doporučující připomínky

S ohledem na povahu připomínek sdělených připomínkovými místy je lze rozdělit na zásadní a doporučující. Nicméně Legislativní pravidla vlády znají pouze termín „zásadní připomínka“ a termín „doporučující připomínka“ opomíjí, avšak v rámci legislativních zvyklostí je dlouhodobě používán. Připomínku lze uplatnit nejen vůči samotnému textu návrhu právního předpisu, ale i k dalším částem předkládaného materiálu, jako je např. důvodová zpráva.

---

<sup>673</sup> Kancelář prezidenta republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny, Kancelář Senátu, Nejvyšší kontrolní úřad, Ústavní soud, Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud, Nejvyšší státní zastupitelství, Družstevní asociace České republiky, Hospodářská komora České republiky, Agrární komora České republiky, Rada pro veřejný dohled nad auditem a profesní komory zřízené zákonem.

Obě skupiny připomínek musejí být formulovány jednoznačně a konkrétně, musejí být řádně odůvodněny a je-li požadováno nahradit určitý text jiným textem, musí být navržena nová formulace (čl. 5 odst. 6 Legislativních pravidel vlády).

K dosažení přehlednosti se připomínky člení na připomínky obecné a na připomínky k jednotlivým částem textu návrhu (čl. 5 odst. 6 Legislativních pravidel vlády). Připomínky obecné se budou v zásadě týkat samotné koncepce, celého návrhu, jeho podstatné části nebo opakovaně se vyskytnuvšímu problému. Připomínky k jednotlivým částem textu se pak týkají např. i jednoho slova, sousloví, pododstavce atd.

Zásadní a doporučující připomínky připomínková místa uplatňují k věcnému záměru zákona, návrhu zákona a nařízení vlády. V případě vyhlášky se podle Legislativních pravidel vlády zásadní připomínky neuplatňují (viz kap. 11.4.3).

### 11.4.1 Zásadní připomínky

Legislativní pravidla vlády vymezují zásadní připomínku ve vztahu k připomínce uplatněné povinnými připomínkovými místy podle čl. 5 odst. 1 písm. a) až c), g) a h) jako připomínku, jež tato připomínková místa považují za podstatnou. K tomu je přidán formální požadavek na označení každé takové připomínky slovy „*tato připomínka je zásadní*“. Jako zásadní nelze označit připomínku, jež se týká legislativně technických požadavků (část sedmá Legislativních pravidel vlády).

Nicméně je možné, že i povinná připomínková místa podle čl. 5 odst. 1 písm. d) až f) Legislativních pravidel vlády a nepovinná připomínková místa uplatní připomínku podstatné povahy, a dokonce ji jako zásadní označí. Nicméně pouze v případě podstatné připomínky uplatněné povinnými připomínkovými místy podle čl. 5 odst. 1 písm. a) až c), g) a h)<sup>666</sup> Legislativních pravidel vlády, pokud orgán, který návrh k připomínkám předložil, jí vyhovět nehodlá, **stává se tato připomínka předmětem rozporu**. Zásadní připomínky uplatněné ostatními připomínkovými místy se předmětem rozporu stát nemohou a ty, jimž vyhověno nebylo (pokud splňují formulační, obsahové a strukturální požadavky čl. 5 odst. 6 Legislativních pravidel vlády a jsou uplatněny ve stanovené lhůtě) se alespoň uvedou v předkládací zprávě s uvedením důvodu, proč jim vyhověno nebylo [čl. 7 odst. 4 písm. e) a f) Legislativních pravidel vlády].

### 11.4.2 Doporučující připomínky

Připomínky ostatní můžeme označit jako připomínky doporučující. Jak bylo uvedeno výše, termín „doporučující připomínka“ Legislativní pravidla vlády neznají, namísto toho hovoří o tom, že ostatní připomínky neoznačené jako zásadní mají povahu návrhu a pokud jim orgán, který věcný záměr zákona nebo návrh právního předpisu předložil, nevyhoví, nejsou považovány za předmět rozporu. V jejich rámci připomínková místa uplatňují také

připomínky týkající se legislativně technických požadavků. Doporučující připomínky není radno odmítat, jelikož i ty přispívají k tomu, aby návrh právního předpisu byl koncipován přehledně a formulován jednoznačně, srozumitelně, jazykově a stylisticky bezvadně [čl. 2 odst. 2 písm. d) Legislativních pravidel vlády].

### 11.4.3 Připomínky k návrhu vyhlášky

Pro sdělení připomínek k návrhu vyhlášky se prostřednictvím vnitřního odkazu použijí obdobně ustanovení Legislativních pravidel vlády o sdělování, formulaci, obsahu a struktuře připomínek.<sup>674</sup> Ustanovení Legislativních pravidel vlády o zásadních připomínkách, vzniku rozporu, vypořádání rozporu a případném opakování připomínkového řízení se však nepoužijí ani přiměřeně, jelikož zde takový vnitřní odkaz chybí. Vyplývá to z povahy vyhlášky, na niž můžeme nahlížet jako na prováděcí právní akt vydávaný jednotlivým resortem (v to počítaje i vyhlášky vydávané ve spolupráci nebo po dohodě apod.), za něž odpovídá příslušný ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu. A právě to stanoví i čl. 1 odst. 1 Legislativních pravidel vlády, podle kterého ministři a vedoucí jiných ústředních správních úřadů odpovídají vládě za úroveň a včasnou přípravu jimi schvalovaných vyhlášek. Z toho důvodu návrhy, na něž je předkladatel vyhlášky povinen reagovat a lze je projednat i na jednání vlády, vstupují do hry až poté, co je návrh vyhlášky předložen pracovním komisím Legislativní rady vlády. Nicméně i k návrhu vyhlášky bývají uplatňovány zásadní připomínky a předkladatel se je snaží, v rámci zachování dobrých vztahů s připomínkovými místy, vypořádat. To nic nemění na tom, že pokud jim předkladatel návrhu vyhlášky nehodlá vyhovět, nestávají se předmětem rozporu.

## 11.5 Vypořádání připomínek

Termín „*vypořádání připomínek*“ jako takový Legislativní pravidla vlády nepoužívají, nicméně zavádí jej Jednací řád vlády, jenž požaduje jako obsahovou náležitost materiálu legislativní povahy předkládaného na jednání schůze vlády také „*Vypořádání připomínkového řízení*“ (příloha č. 1/b Jednacího řádu vlády).

Orgán, který návrh k připomínkám předložil, vypořádání připomínek provést nemusí, pokud např. na základě uplatněných připomínek zjistí, že pokračovat v další práci na návrhu nemá smysl.

Legislativní pravidla vlády nestanoví lhůtu pro vypořádání připomínek. Předkladatel je však často vázán usnesením vlády, jež mu stanoví lhůtu k předložení návrhu vládě, popřípadě návrh má provést implementaci práva Evropské unie a tato je v zásadě vždy lhůtou vázána

---

<sup>674</sup> Čl. 16 odst. 5 Legislativních pravidel vlády.

stanovenou příslušným předpisem Evropské unie. Předkladatel tak s vypořádáním připomínek nemůže libovolně otálet.

### 11.5.1 Povinnost vypořádání připomínek a jeho způsob

Orgán, který návrh k připomínkám předložil, je povinen vypořádat (v podání Legislativních pravidel vlády „*projednat*“) připomínky, jež se staly předmětem rozporu. Jinak orgán, který návrh k připomínkám předložil, projedná s připomínkovými místy uplatněné připomínky, pokud to považuje za potřebné. Vžila se však praxe, že se vypořádávají/projednávají veškeré připomínky.

Způsob vypořádání připomínek Legislativní pravidla vlády nestanoví, s ohledem na požadavek Jednacího řádu vlády však výsledek vypořádání připomínek musí být zaznamenán v písemné formě. Děje se tak na základě praxe i v případě vyhlášek, jež se jinak na jednání schůze vlády předkládají jen výjimečně. Pro vypořádání připomínek se vžila forma tabulky, z níž má být přehledně patrné ke kterému ustanovení návrhu (bodu novely) uplatňuje jaké připomínkové místo jakou připomínku a samotný způsob vypořádání této připomínky orgánem, který návrh k připomínkám předložil.<sup>675</sup>

Kromě finální fáze vypořádání rozporu Legislativní pravidla vlády ani nestanoví, na které úrovni mají být připomínky vypořádány a jsou tak v této části příhodně flexibilní.

Pro označení samotného způsobu vypořádání připomínky (s případným komentářem) se postupně ustálila zejména tato označení:

- Akceptováno/Vyhověno (připomínka přijata a do návrhu plně promítnuta),
- Akceptováno částečně/Vyhověno částečně (připomínka přijata jen z části, ve zbytku může být např. vysvětlena nebo může nastat i rozpor),
- Akceptováno jinak/Vyhověno jinak (orgán, který návrh k připomínkám předložil s obsahem připomínky souhlasí, ale volí jiné řešení jejího promítnutí),
- Neakceptováno/Nevyhověno (s připomínkou orgán, který návrh k připomínkám předložil, nesouhlasí, nicméně připomínkové místo na ní dále netrvá),
- Neakceptováno – rozpor / Nevyhověno-rozpor (pouze u zásadních připomínek) nebo
- Vysvětleno / Neakceptováno – Vysvětleno / Nevyhověno nebo pouze Vysvětleno (připomínka přijata nebyla, ale s připomínkovým místem byla probrána a toto na ní nadále netrvá).

---

<sup>675</sup> Vzory tabulek vypořádání připomínek lze dohledat na <https://www.odok.gov.cz/portal/katalog/procesy/> u jednotlivých návrhů v podkategorii Vzor materiálu.

## 11.5.2 Vypořádání rozporu

Nepodaří-li se podle Legislativních pravidel vlády (čl. 5 odst. 8) rozpor odstranit ani na úrovni náměstků nebo vrchních ředitelů sekcí, řeší ho člen vlády nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu, který má návrh vládě předložit, s těmito konkrétně vymezenými osobami:

- v případě ministerstev, resp. ministrů, Úřadu vlády a odboru kompatibility Úřadu vlády (kap. 11.2.1.1 a 11.2.1.2) jednáním s jiným členem vlády,
- v případě ostatních jiných ústředních správních úřadů a některých dalších orgánů a osob (kap. 11.2.2.1) jednáním s vedoucím jiného ústředního orgánu státní správy, s guvernérem České národní banky, předsedou Národní rozpočtové rady, veřejným ochráncem práv nebo s vedoucím dalšího orgánu,
- v případě krajů, hlavního města Prahy, sdružení obcí s celostátní působností a sdružení krajů s celostátní působností (kap. 11.2.2.2) jednáním s hejtmanem, primátorem hlavního města Prahy nebo se statutárním orgánem sdružení obcí nebo sdružení krajů a
- v případě odborových organizací a organizací zaměstnavatelů (kap. 11.2.2.6) jednáním s osobou stojící v čele odborové organizace nebo organizace zaměstnavatelů.

Pokud zpracovává návrh jiný ústřední správní úřad, koordinační funkci je pověřen příslušný člen vlády (čl. 3 odst. 4 Legislativních pravidel vlády)<sup>676</sup> a rozpor není odstraněn na nižší úrovni řízení, jedná před předložením návrhu vládě o vyřešení rozporu příslušný člen vlády za účasti vedoucího jiného ústředního správního úřadu (čl. 5 odst. 9 Legislativních pravidel vlády).

Je-li odstranění rozporu úspěšné, je současně nutno dbát na to, aby tím nevznikl rozpor s jiným připomínkovým místem.

Není-li odstranění rozporu úspěšné, předloží se rozpor spolu s návrhem k rozhodnutí vládě. Pokud je předmětem rozporu připomínka uplatněná odborovou organizací nebo organizací zaměstnavatelů uvedenou v čl. 5 odst. 1 písm. g) Legislativních pravidel vlády, rozpor za ně na schůzi vlády vypořádává předseda Legislativní rady vlády, tedy člen vlády. Při jednání o rozporech je třeba dbát na to, aby vládě byly předloženy k rozhodnutí pouze nevyřešené rozpory koncepčního charakteru s tím, že návrh v takovém případě zpravidla obsahuje konkrétní varianty směřující k řešení rozporu. Dojde-li po předložení návrhu vládě k vyřešení rozporu, informuje příslušný člen vlády, který návrh vládě předložil, o této skutečnosti bezodkladně ostatní členy vlády.

Lze dodat, že podle judikatury Ústavního soudu „*případné rozpory s připomínkovými místy nemohou vést k závěru o neústavním způsobu přijetí nařízení vlády, neboť předložení*

---

<sup>676</sup> Usnesení vlády ze dne 14. srpna 2013 č. 632 o pověření členů vlády koordinační a informační funkcí vůči některým ústředním orgánům státní správy, v jejichž čele není člen vlády, vůči Bezpečnostní informační službě a vůči Generální inspekci bezpečnostních sborů, ve znění usnesení vlády ze dne 28. listopadu 2016 č. 1052, usnesení vlády ze dne 26. srpna 2019 č. 623 a usnesení vlády ze dne 5. dubna 2023 č. 231.

*návrhu k projednání vládě „bez rozporů“ není ústavní ani zákonnou podmínkou pro přijetí nařízení vlády“ (sp. zn. Pl. ÚS 35/23, bod 59). Totéž bude zřejmě platit i pro další právní předpisy, neboť ani pro ně není předložení vládě „bez rozporů“ ústavní podmínkou jejich přijetí.*

## **11.6 Výjimky**

Výjimky z meziresortního připomínkového řízení lze rozdělit na ty, jež vyplývají přímo z Legislativních pravidel vlády a vůči výše uvedenému představují úpravu speciální, a na ty, jež jsou udělovány předsedou Legislativní rady vlády pro jednotlivé případy.

### **11.6.1 Výjimky vyplývající přímo z Legislativních pravidel vlády**

#### **11.6.1.1 Nahrazení věcného záměru zákona o státním rozpočtu**

U návrhu zákona o státním rozpočtu na příslušný rok věcný záměr nahrazuje zpráva k návrhu státního rozpočtu na příslušný rok (čl. 4 odst. 7 Legislativních pravidel vlády) a projednání zprávy k návrhu státního rozpočtu na příslušný rok před jejím předložením vládě podléhá zvláštnímu režimu dohodnutému ministrem financí s ostatními správci kapitol (čl. 5 odst. 4 Legislativních pravidel vlády). Ostatně proces přípravy státního rozpočtu je velmi podrobně upraven rozpočtovými pravidly.

#### **11.6.1.2 Neprovedení meziresortního připomínkového řízení**

##### ***Návrh zákona o státním rozpočtu***

K návrhu zákona o státním rozpočtu se podle čl. 8 odst. 5 Legislativních pravidel vlády meziresortní připomínkové řízení neprovede. Důvodem je skutečnost, že příprava státního rozpočtu probíhá na základě pravidel upravených zákonem – rozpočtovými pravidly.

##### ***Návrhy některých nařízení vlády***

Podle čl. 13 odst. 5 Legislativních pravidel vlády se meziresortní připomínkové řízení neprovede k těmto návrhům nařízení vlády:

- návrh nařízení vlády, kterým se pro účely důchodového pojištění stanoví údaje jednoznačně vyplývající z pravidel obsažených v zákoně o důchodovém pojištění, a k návrhu nařízení vlády o zvýšení příplatků k důchodu, pokud vláda podle pravidel obsažených v zákoně o důchodovém pojištění nemůže nijak ovlivnit zvýšení důchodů,
- návrh nařízení vlády o úpravě náhrady za ztrátu na výdělků po skončení pracovní neschopnosti vzniklé pracovním úrazem nebo nemocí z povolání a o úpravě náhrady nákladů na výživu pozůstalých podle pracovníprávních předpisů,

- návrh nařízení vlády o úpravě náhrady za ztrátu na služebním příjmu po skončení neschopnosti ke službě vzniklé služebním úrazem nebo nemocí z povolání a o úpravě náhrady nákladů na výživu pozůstalých,
- návrh nařízení vlády o úpravě náhrady poskytované vojákům a pozůstalým a
- návrh nařízení vlády, kterým se stanoví finanční limity a částky pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek.

***Projednávání návrhu Legislativní radou vlády nebo její pracovní komisí je přerušeno a návrh je opětovně předkládán***

Pokud Legislativní rada vlády přeruší projednávání věcného záměru zákona, návrhu zákona anebo návrhu nařízení vlády nebo pracovní komise Legislativní rady přeruší projednávání návrhu vyhlášky a předkladatel má předložit jeho upravené znění, meziresortní připomínkové řízení se neprovede.<sup>677</sup> Přerušování projednávání je nicméně možné jen se souhlasem předkladatele, který se tím zpravidla vyhne nedoporučujícímu stanovisku Legislativní rady vlády nebo její pracovní komise.

***Návrh prováděcího právního předpisu předkládaný spolu se zákonem***

Připomínkové řízení se podle čl. 10 odst. 5 Legislativních pravidel vlády neprovede k návrhu prováděcího předpisu, je-li předkládán jako součást materiálu k návrhu zákona k projednání vládě a Legislativní radě vlády a zákon obsahuje zmocnění k vydání tohoto prováděcího předpisu a tento prováděcí právní předpis má nabýt účinnosti současně se zákonem.

### **11.6.1.3 Kratší lhůta pro sdělení připomínek**

***Návrh zákona***

Pokud vláda uloží vypracovat návrh zákona z důvodu naléhavosti v termínu, který neumožňuje dodržet lhůtu 20 pracovních dnů, lhůtu pro sdělení připomínek stanoví orgán, který návrh zákona k připomínkám předkládá, a lhůta nesmí být kratší než 5 pracovních dnů (čl. 8 odst. 4 Legislativních pravidel vlády).

***Návrhy některých nařízení vlády***

Legislativní pravidla vlády stanoví kratší lhůtu pro sdělení připomínek u těchto nařízení vlády:

- podle čl. 13 odst. 4 Legislativních pravidel vlády jde o návrh nařízení vlády, kterým se zvyšují částky životního minima a existenčního minima, návrh nařízení vlády, kterým se pro účely příspěvku na bydlení ze státní sociální podpory pro příslušný kalendářní rok stanoví výše nákladů srovnatelných s nájemným, částek, které

---

<sup>677</sup> Čl. 7 odst. 3, čl. 10 odst. 4, čl. 15 odst. 2 a čl. 16 odst. 10 Legislativních pravidel vlády.

se započítávají za pevná paliva, a částek normativních nákladů na bydlení, a návrh nařízení vlády o zvýšení některých dávek pěstounské péče, státních příspěvků a zaopatřovacího příspěvku podle zákona o sociálně-právní ochraně dětí; lhůtu pro sdělení připomínek stanoví orgán, který návrh nařízení vlády k připomínkám předkládá, a lhůta nesmí být kratší než 10 pracovních dnů a

- podle čl. 13 odst. 5 Legislativních pravidel vlády jde o návrh nařízení vlády, kterým se pro účely důchodového pojištění stanoví údaje jednoznačně vyplývající z pravidel obsažených v zákoně o důchodovém pojištění, a návrh nařízení vlády o zvýšení příplatků k důchodu, pokud by vláda mohla podle pravidel obsažených v zákoně o důchodovém pojištění rozhodnout o vyšším zvýšení důchodů; lhůtu pro sdělení připomínek stanoví orgán, který návrh nařízení vlády k připomínkám předkládá, a lhůta nesmí být kratší než 5 pracovních dnů.

### ***Návrhy některých vyhlášek***

K návrhu vyhlášky, kterou se provádí usměrňování tvorby cen (cenová regulace), návrhu vyhlášky o stanovení výše paušální částky náhrady nákladů při práci na dálku a k návrhu vyhlášky, kterou se pro účely poskytování cestovních náhrad stanoví výše sazeb stravného, výše sazeb základních náhrad za používání silničních motorových vozidel a výše průměrných cen pohonných hmot, lhůtu pro sdělení připomínek stanoví orgán, který návrh vyhlášky k připomínkám předkládá, a lhůta nesmí být kratší než 5 pracovních dnů (čl. 16 odst. 3 Legislativních pravidel vlády).

## **11.6.2 Výjimka udělovaná předsedou Legislativní rady vlády pro jednotlivé případy**

*(čl. 76 Legislativních pravidel vlády)*

### **11.6.2.1 Výjimka podle čl. 76 odst. 1 Legislativních pravidel vlády**

Individuální výjimku může udělit předseda Legislativní rady vlády výjimečně pro jednotlivé případy na základě návrhu člena vlády nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu, a to tak, že změní lhůty stanovené Legislativními pravidly vlády nebo omezí okruh připomínkových míst anebo stanoví, že se meziresortní připomínkové řízení neprovede. V některých případech jsou lhůty zkráceny dokonce až ke konkrétní hodině dne (např. 12:00), nicméně tento postup je velmi ojedinělý.

K návrhu se zpravidla přiloží návrh právního předpisu nebo platné znění s vyznačením navrhovaných změn, jde-li o návrh novely právního předpisu.

### **11.6.2.2 Výjimka podle čl. 76 odst. 2 Legislativních pravidel vlády**

Individuální výjimku může udělit předseda Legislativní rady vlády výjimečně pro jednotlivé případy na základě návrhu člena vlády nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu i z provedení hodnocení dopadů regulace.

Byť to Legislativní pravidla vlády výslovně neuvádějí, žádosti o výjimky se činí a výjimky se udělují zpravidla písemně, vyskytly se však ojedinělé případy během covidové pandemie, kdy byly žádosti činěny a výjimky udělovány ústně (telefonicky, na schůzi vlády apod.).

## 12. PROJEDNÁVÁNÍ LEGISLATIVNÍCH MATERIÁLŮ LEGISLATIVNÍMI ORGÁNY VLÁDY A VLÁDOU

**Projednávání legislativních materiálů legislativními orgány vlády a vládou –**  
Legislativní rada vlády a její pracovní komise, způsob projednání materiálů vládou,  
usnesení vlády

### 12.1 Legislativní orgány vlády

Legislativními orgány vlády rozumíme jednak Legislativní radu vlády, která je poradním orgánem vlády, a dále pracovní komise Legislativní rady vlády.<sup>678</sup>

#### 12.1.1 Legislativní rada vlády

Zřídit Legislativní radu vlády jako svůj **poradní orgán** pro oblast legislativní činnosti umožňuje vládě § 28a zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění zákona č. 272/1996 Sb., který zároveň stanoví, že v čele Legislativní rady vlády stojí člen vlády.

Poprvé byla Legislativní rada vlády zřízena vládou České socialistické republiky usnesením ze dne 5. prosince 1969 č. 255 jako objektivní, iniciativní, poradní a koordinační orgán vlády České socialistické republiky v oblasti legislativní činnosti.

Po roce 1989 byla pro působení vlády České republiky jmenována první polistopadová Legislativní rada vlády usnesením vlády ČSR ze dne 31. ledna 1990 č. 25 a od té doby působí s průběžnými změnami v jejím složení jako poradní orgán české vlády nepřetržitě.

V polistopadovém období se základem pro činnost Legislativní rady vlády stalo usnesení vlády ze dne 21. srpna 1998 č. 534 k zabezpečení činnosti Legislativní rady vlády, kterým byly schváleny základní dokumenty upravující činnost Legislativní rady vlády, a to Statut Legislativní rady vlády a Jednací řád Legislativní rady vlády.<sup>679</sup>

S existencí Legislativní rady vlády zároveň počítá zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv).

---

<sup>678</sup> Shodně kolektiv autorů: *Legislativní proces (Teorie a praxe)*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2011, s. 293-297; KNĚŽÍNEK, J. *Kompetenční zákon: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI\_ID KO2\_1969CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X.

<sup>679</sup> Blíže viz PRUDILOVÁ, M., SUCHOMEL, V., KNĚŽÍNEK, J. *Pocta Legislativní radě vlády k 50. výročí (1969 – 2019)*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2019.

### **12.1.1.1 Statut Legislativní rady vlády**

Postavení, působnost, činnost, vnitřní uspořádání a složení Legislativní rady vlády upravuje Statut Legislativní rady vlády. Statut Legislativní rady vlády byl schválen usnesením vlády ze dne 21. srpna 1998 č. 534 k zabezpečení činnosti Legislativní rady vlády.

Statut mimo jiné, jak bude pojednáno v kap. 12.1.2, upravuje též zřizování pracovních komisí Legislativní rady vlády.

### **12.1.1.2 Jednací řád Legislativní rady vlády**

Jednací řád Legislativní rady vlády upravuje způsob jednání Legislativní rady vlády na jejích zasedáních a způsob jednání pracovních komisí Legislativní rady vlády na jejich schůzích. Vydání Jednacího řádu Legislativní rady vlády předpokládá Statut Legislativní rady vlády. Jednací řád Legislativní rady vlády byl rovněž schválen usnesením vlády ze dne 21. srpna 1998 č. 534 k zabezpečení činnosti Legislativní rady vlády.

### **12.1.1.3 Působnost Legislativní rady vlády**

Do působnosti Legislativní rady vlády spadá

- a) zaujímat stanoviska pro vládu k [1.] návrhům věcných záměrů zákonů, [2.] návrhům zákonů a [3.] návrhům nařízení vlády,
- b) zaujímat stanoviska k závěrům pracovních komisí Legislativní rady vlády nebo odboru kompatibility Úřadu vlády České republiky k návrhům vyhlášek, pokud zpracovatel návrhu vyhlášky vyjádří nesouhlas s těmito závěry,
- c) zaujímat stanoviska v dalších případech, rozhodne-li tak vláda nebo předseda Legislativní rady vlády,<sup>680</sup>
- d) vyjadřovat se k návrhům Legislativních pravidel vlády a k návrhům jejich změn a
- e) na návrh předsedy Legislativní rady vlády jmenovat a odvolávat členy pracovních komisí Legislativní rady vlády a jmenovat předsedy a místopředsedy pracovních komisí Legislativní rady vlády z řad jejich členů a odvolávat je.<sup>681</sup>

---

<sup>680</sup> V tomto případě půjde o posuzování vybraných právních otázek. Například v roce 2023 se Legislativní rada vlády takto zabývala problematikou opětovného předkládání mezinárodních smluv k vyslovení souhlasu k jejich ratifikaci a jejich opětovného projednávání Senátem, postavením Rady pro výzkum, vývoj a inovace ve vztahu k tvorbě návrhu státního rozpočtu nebo návrhem na ratifikaci Úmluvy Rady Evropy o prevenci a potírání násilí na ženách a domácího násilí (Istanbulská úmluva). Viz Výroční zpráva o činnosti Legislativní rady vlády za rok 2023, [www.vlada.gov.cz](http://www.vlada.gov.cz).

<sup>681</sup> Čl. 2 Statutu Legislativní rady vlády.

Legislativní rada vlády při výkonu své působnosti návrhy posuzuje z hlediska, zda:

- a) jsou v souladu s ústavním pořádkem a s ostatními součástmi právního řádu České republiky,
- b) jsou v souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána,
- c) jsou v souladu s právem Evropské unie,
- d) jsou ve všech svých částech a jako celek nezbytné,
- e) jejich obsah je přehledně členěn, srozumitelně a jednoznačně formulován a je v souladu s ostatními závaznými pravidly legislativního procesu a
- f) bylo provedeno hodnocení dopadů regulace v souladu s Obecnými zásadami pro hodnocení dopadů regulace (RIA).<sup>682</sup>

#### **12.1.1.4 Složení Legislativní rady vlády**

Legislativní rada vlády se skládá z jejího předsedy, kterým je vždy člen vlády, a dále z místopředsedů a dalších členů.

Předsedu, místopředsedy a další členy Legislativní rady vlády jmenuje vláda, přičemž předsedu jmenuje na návrh předsedy vlády, místopředsedy a další členy na návrh předsedy Legislativní rady vlády.

Rozhodnutí o tom, který člen vlády bude předsedou Legislativní rady, je plně v kompetenci vlády. V dosavadní historii polistopadové Legislativní rady vlády jím byl buď člen vlády pověřený řízením Ministerstva spravedlnosti (ministr spravedlnosti), anebo člen vlády bez portfeje (ať už jako předseda vlády, místopředseda vlády nebo ministr bez portfeje).<sup>683</sup> Otázka, který z členů vlády bude předsedou Legislativní rady vlády, je vesměs spíš výsledkem politických dohod určujících podobu vlády.

Legislativní rada vlády může mít různý počet členů, přičemž pevný počet jejích členů není stanoven. Legislativní radu vlády tvoří zpravidla kolem 30 členů.

Členy Legislativní rady vlády jsou odborníci na různé obory práva zejména z řad akademických obcí právnických fakult, soudnictví, advokacie a státní správy.

Při výběru členů Legislativní rady vlády se dbá na to, aby v Legislativní radě vlády byli zastoupeni právní odborníci na jednotlivé obory práva v potřebném počtu.

---

<sup>682</sup> Čl. 1 odst. 3 Statutu Legislativní rady vlády.

<sup>683</sup> Předsedou Legislativní rady vlády byl v roce 1990 také Petr Pithart, který zastával funkci předsedy vlády. Z hlediska jmenování předsedy Legislativní rady vlády se jednalo o mimořádnou skutečnost, která se na rozdíl od případů, kdy byli předsedy Legislativní rady vlády jmenováni místopředsedové vlády nebo ministři bez portfeje, doposud neopakovala. Viz PRUDILOVÁ, M., SUCHOMEL, V., KNĚŽÍNEK, J. (eds.): *Pocta Legislativní radě vlády k 50. výročí (1969 – 2019)*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2019.

### 12.1.1.5 Předseda Legislativní rady vlády

Do působnosti předsedy Legislativní rady vlády spadá

- a) řídit zasedání Legislativní rady vlády; po dobu jeho nepřítomnosti řídí zasedání Legislativní rady vlády některý z jejích místopředsedů nebo členů pověřený řízením zasedání předsedou Legislativní rady vlády,
- b) podepisovat stanoviska zaujatá Legislativní radou vlády a stanoviska předsedy Legislativní rady vlády a předkládat je vládě,
- c) oprávnění rozhodnout, že legislativní návrh nebude projednán Legislativní radou vlády a že k němu bude vypracováno stanovisko předsedy Legislativní rady vlády, jestliže jde o úpravu, která
  - nemá, v případě věcného záměru zákona nebude mít, formu komplexního zákona (nikoliv novely zákona),
  - neobsahuje zásadní legislativní problémy ani nedostatky v hodnocení dopadů regulace, jejichž řešení si vyžaduje projednání návrhu Legislativní radou vlády, nebo
  - je časově naléhavá.<sup>684</sup>

Při rozhodování, zda legislativní návrh bude projednán Legislativní radou vlády nebo zda k němu bude vypracováno stanovisko předsedy Legislativní rady vlády přihlíží předseda Legislativní rady vlády rovněž ke kapacitním možnostem Legislativní rady vlády.<sup>685</sup> V této souvislosti lze konstatovat, že k většině návrhů zákonů a nařízení vlády je právě i s přihlédnutím ke kapacitním možnostem zpracováno stanovisko předsedy Legislativní rady vlády. Naopak v případě návrhů věcných záměrů zákonů je to spíše výjimečné.<sup>686</sup>

### 12.1.1.6 Způsob výkonu působnosti Legislativní rady vlády

Legislativní rada vlády vykonává svoji působnost prostřednictvím

- a) zasedání Legislativní rady vlády,
- b) předsedy Legislativní rady vlády a
- c) pracovních komisí Legislativní rady vlády.<sup>687</sup>

---

<sup>684</sup> Čl. 4 odst. 3 Statutu Legislativní rady vlády.

<sup>685</sup> Čl. 4 odst. 4 Statutu Legislativní rady vlády.

<sup>686</sup> Stanovisko předsedkyně Legislativní rady vlády bylo zpracováno k věcnému záměru stavebního zákona (stanovisko čj. 393/19 ze dne 19. června 2019, <https://odok.gov.cz/>).

<sup>687</sup> Čl. 1 odst. 2 Statutu Legislativní rady vlády.

Formálně vzato je tedy výkonem působnosti Legislativní rady vlády i výstup předsedy Legislativní rady vlády nebo pracovní komise Legislativní rady vlády, ač jde o věc, kterou se samotná Legislativní rada vlády jako kolektivní poradní orgán vůbec nezabývala.

### **12.1.2 Pracovní komise Legislativní rady vlády**

Statutem Legislativní rady vlády jsou podle jednotlivých oborů práva nebo účelu jejich činnosti zřízeny čtyři typy pracovních komisí Legislativní rady vlády s tím, že druhy a počet pracovních komisí v rámci tohoto členění navrhuje předseda Legislativní rady vlády.<sup>688</sup>

Typy pracovních komisí jsou:

- a) **komise pro veřejné právo**; tato pracovní komise projednává legislativní návrhy obsahující úpravu právních vztahů s převahou ingerence orgánů veřejné správy a moci, nebo organizačních složek státu nebo územních samosprávných celků, s výjimkou věcí trestního práva; v současné době je v postavení **komise pro veřejné právo** zřízeno celkem 6 pracovních komisí, a to
  - 1) Komise pro veřejné právo I – **komise pro správní právo č. 1**,
  - 2) Komise pro veřejné právo I – **komise pro správní právo č. 2**,
  - 3) Komise pro veřejné právo I – **komise pro správní právo č. 3**,
  - 4) Komise pro veřejné právo II – **komise pro finanční právo**,
  - 5) Komise pro veřejné právo III – **komise pro pracovní právo a sociální věci**,
  - 6) Komise pro veřejné právo IV – **komise pro evropské právo**,
- b) **komise pro soukromé právo**, která projednává legislativní návrhy obsahující převážně úpravu právních vztahů mezi fyzickými a právnickými osobami navzájem,
- c) **komise pro trestní právo**, která projednává legislativní návrhy obsahující převážně právní vztahy ve věcech trestních,
- d) **komise pro hodnocení dopadů regulace**, která projednává u legislativních návrhů vyhodnocení dopadů navrhované regulace a zprávy z přezkumu účinnosti regulace v souladu s Obecnými zásadami pro hodnocení dopadů regulace (RIA). Pracovní komise pro hodnocení dopadů regulace dále v rámci posuzování návrhu Plánu legislativních prací vlády navrhuje, u kterých legislativních návrhů má být provedeno hodnocení dopadů regulace. V rámci posouzení návrhu výhledu přezkumu účinnosti regulace doporučuje zařazení přezkumů k projednání touto pracovní komisí.

---

<sup>688</sup> Čl. 5 Statutu Legislativní rady vlády.

### **12.1.2.1 Působnost pracovních komisí Legislativní rady vlády**

Do působnosti pracovních komisí Legislativní rady vlády spadá zaujímání stanovisek k:

- a) legislativním návrhům předloženým vládě a Legislativní radě vlády, tj. věcným záměrům zákonů, návrhům zákonů a návrhům nařízení vlády, a
- b) návrhům vyhlášek.

V této souvislosti lze zdůraznit, že ačkoliv platí, že i činnost pracovních komisí je výkonem působnosti Legislativní rady vlády, je zjevné, že činnost komisí je v řadě ohledů značně svébytná. Platí to zvláště v případě projednávání návrhů vyhlášek, jimiž se – jak ještě bude uvedeno dále – za standardních okolností samotná Legislativní rada vlády na svých zasedáních vůbec nezabývá.

### **12.1.2.2 Způsob výkonu působnosti pracovních komisí Legislativní rady vlády**

Pracovní komise Legislativní rady vlády vykonávají svoji působnost prostřednictvím svých schůzí.

### **12.1.2.3 Složení pracovních komisí**

Pracovní komise Legislativní rady vlády se skládá z předsedy, místopředsedy a dalších jejích členů. Místopředsedů komise může být i více; jejich počet není pevně stanoven.

### **12.1.2.4 Příslušnost pracovních komisí k projednání jednotlivých legislativních materiálů**

Která z pracovních komisí Legislativní rady vlády legislativní návrh projedná, určuje formálně předseda Legislativní rady vlády, fakticky pak spíše aparát Sekce Legislativní rady vlády Úřadu vlády České republiky.

## **12.2 Projednávání legislativních materiálů legislativními orgány vlády**

### **12.2.1 Předložení legislativních materiálů legislativním orgánům vlády**

Legislativní materiály se legislativním orgánům vlády předkládají poté, co k nim proběhlo připomínkové řízení včetně vypořádání připomínek. Bez předchozího připomínkového

řízení je jejich předložení možné pouze v případě, že pro ně platí výjimky z povinnosti konat připomínkové řízení (blíže viz kap. 11.6), popřípadě byla-li předsedou Legislativní rady vlády udělena výjimka z povinnosti konat připomínkové řízení.

Legislativní materiály předkládá k projednání člen vlády nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu. Činí tak prostřednictvím elektronické knihovny eKLEP informačního systému ODok Úřadu vlády České republiky.

Návrhy věcných záměrů zákonů, návrhy zákonů a návrhy nařízení vlády se prostřednictvím knihovny eKLEP předkládají Legislativní radě vlády. Tím je takový legislativní materiál zároveň předložen i vládě jako takové. Návrhy vyhlášek se pak prostřednictvím knihovny eKLEP předkládají k projednání pouze pracovním komisím Legislativní rady vlády.

### **12.2.2 Schůze pracovních komisí Legislativní rady vlády**

**Návrh věcného záměru zákona, návrh zákona nebo návrh nařízení vlády** je zpravidla nejprve projednán na schůzi pracovní komise Legislativní rady vlády určené podle věcného obsahu, tj. oboru práva, jehož věci legislativní návrh upravuje. Konkrétní legislativní návrh může projednat vícero pracovních komisí. Teprve poté dochází buď k vydání stanoviska předsedy Legislativní rady vlády, nebo k projednání takového legislativního návrhu samotnou Legislativní radou vlády.

Na schůze pracovních komisí jsou zváni zástupci předkladatele projednávaného legislativního návrhu, kteří k dotazům členů pracovní komise blíže vysvětlují důvody navržené úpravy.

Výstupem projednání legislativního materiálu pracovní komisí Legislativní rady vlády je její písemné stanovisko, kde jsou uvedeny připomínky a návrhy na úpravu předloženého legislativního návrhu. Toto stanovisko je v případě návrhu věcného záměru zákona, návrhu zákona nebo návrhu nařízení vlády jedním z podkladů pro zpracování návrhu stanoviska Legislativní rady vlády k předloženému legislativnímu materiálu nebo stanoviska předsedy Legislativní rady vlády v případech, kdy předseda Legislativní rady vlády rozhodne,<sup>689</sup> že předložený legislativní materiál nebude projednán Legislativní radou vlády. Zpracování návrhů stanovisek Legislativní rady vlády a návrhů stanovisek předsedy Legislativní rady vlády zajišťuje Odbor vládní legislativy Úřadu vlády České republiky.

**Odlišný je postup při projednávání návrhů vyhlášek.** Návrhy vyhlášek totiž zpravidla projednávají pouze pracovní komise. Jejich projednávání Legislativní radou vlády je spíše výjimečné a došlo by k němu pouze v případě, pokud předkladatel návrhu vyhlášky vyjádřil nesouhlas se závěry, které vplynuly z projednání návrhu vyhlášky v pracovní komisi Legislativní rady vlády (nebo které k návrhu vyhlášky zaujal odbor kompatibility Úřadu

---

<sup>689</sup> Čl. 4 bodů 3 a 4 Statutu Legislativní rady vlády.

vlády České republiky). Takovéto případy se v praxi vyskytují jen výjimečně, zpravidla méně než jednou ročně.

Pro úplnost lze dodat, že pokud by předkladatel následně nesouhlasil ani se závěry Legislativní rady vlády, může požádat o projednání návrhu vyhlášky vládou. K tomu však doposud nikdy nedošlo.

Lhůta pro sdělení stanoviska pracovní komise k návrhu vyhlášky je stanovena Legislativními pravidly vlády, podle kterých má pracovní komise sdělit své stanovisko příslušnému orgánu bez zbytečného odkladu, nejpozději však do 45 dnů ode dne, ve kterém byl návrh vyhlášky pracovní komisi předložen. Tímto dnem počátku běhu lhůty je den vložení návrhu vyhlášky do elektronické knihovny eKLEP informačního systému ODok Úřadu vlády České republiky.

### **12.2.3 Průběh zasedání Legislativní rady vlády**

Zasedání Legislativní rady vlády se konají podle potřeby, zpravidla jednou za dva týdny. Zasedání řídí předseda Legislativní rady vlády, popřípadě jím pověřený místopředseda Legislativní rady vlády nebo její jiný pověřený člen.

Předseda Legislativní rady vlády ve spolupráci s útvarem Úřadu vlády České republiky, který organizačně a technicky zajišťuje činnost Legislativní rady, pověří některého z členů Legislativní rady vlády, popřípadě člena pracovní komise Legislativní rady vlády, přípravou zpravodajské zprávy k určitému bodu programu zasedání Legislativní rady vlády; tento člen se označuje jako zpravodaj. Při výběru zpravodaje se přihlíží k tomu, aby zpravodajem byl člen Legislativní rady vlády s odbornými znalostmi, popřípadě i praktickými zkušenostmi v oblasti práva, do kterého návrh projednávaného právního předpisu spadá.

Zpravodajskou zprávu přednese zpravodaj na zasedání Legislativní rady vlády. K přípravě zpravodajské zprávy má zpravodaj k dispozici kromě materiálu předloženého k projednání i návrh stanoviska Legislativní rady vlády, zápis ze schůze pracovní komise Legislativní rady vlády a stanovisko odboru kompatibility Úřadu vlády České republiky. Ve zpravodajské zprávě vyjádří zpravodaj svůj názor na předložený legislativní materiál, zejména upozorní na právní vady a chyby, které v materiálu shledal.

Zasedání Legislativní rady vlády se vždy účastní předkladatel zastoupený členem vlády nebo vedoucím jiného ústředního správního úřadu, který projednávaný legislativní návrh předložil; člen vlády a vedoucí jiného ústředního správního úřadu může být zastoupen svým náměstkem nebo vrchním ředitelem sekce. Jednání se mohou zúčastnit i další odborní pracovníci předkladatele. Předkladatel na zasedání Legislativní rady vlády obhajuje předložený návrh, přitom se vyjadřuje k přednesené zpravodajské zprávě, návrhu stanoviska Legislativní rady vlády a připomínkám vzneseným jednotlivými členy Legislativní rady vlády.

Vzhledem ke koordinačnímu a poradnímu charakteru Legislativní rady vlády je její jednání vedeno k vyjasnění a sjednocení názorů na základě odborné argumentace.

Není-li při jednání dosaženo jednoty názorů, většinový názor se zjišťuje hlasováním přítomných členů Legislativní rady vlády. Právo hlasovat nemá ten člen Legislativní rady vlády, který se na přípravě legislativního návrhu před jeho předložením vládě a Legislativní radě vlády podílel nebo u kterého se zřetelem na jeho poměr k legislativnímu návrhu hrozí riziko možného střetu zájmů; při rovnosti hlasů je rozhodující hlas předsedajícího.

Ze zasedání Legislativní rady vlády se pořizuje zvukový záznam a stručný zápis, ve kterém se zaznamenají stanoviska a doporučení, jakož i zásadní závěry z jednání.

#### **12.2.4 Výstup projednání legislativního materiálu Legislativní radou vlády**

Připomínky a závěry, které vyplynou z projednání legislativního materiálu Legislativní radou vlády, zpracuje odbor vládní legislativy Úřadu vlády České republiky (OKOM) ve formě stanoviska Legislativní rady vlády. Stanovisko obsahuje obecné připomínky širšího charakteru k předloženému legislativnímu materiálu a konkrétní návrhy na úpravu předloženého právního předpisu, pokud byly při projednávání legislativního materiálu uplatněny a Legislativní rada vlády se na nich shodla.

Ve stanovisku Legislativní rady vlády je dále obsaženo v návaznosti na výsledek projednání legislativního materiálu některé z těchto doporučení Legislativní rady vlády pro účely jeho projednání vládou:

- a) schválit návrh v předloženém znění,
- b) schválit návrh ve znění úprav navržených ve stanovisku, nebo
- c) neschválit návrh a vrátit jej předkladateli buď k dopracování z důvodů uvedených ve stanovisku, nebo s tím, že předložený návrh právní úpravy není nutný.

Stejnou formu a obsah má i stanovisko předsedy Legislativní rady vlády, pokud se jedná o materiál, který nebyl z rozhodnutí předsedy Legislativní rady vlády zařazen na jednání Legislativní rady vlády.

Stanovisko Legislativní rady vlády a stanovisko předsedy Legislativní rady vlády podepisuje předseda Legislativní rady vlády, popřípadě některý jím pověřený místopředseda.

Legislativní pravidla vlády upravují lhůtu, ve které má Legislativní rada vlády návrh věcného záměru zákona, návrh zákona nebo návrh nařízení vlády projednat. Tato lhůta činí 60 dnů ode dne, ve kterém byl návrh Legislativní radě vlády předložen.<sup>690</sup> Pokud Legislativní rada projednávání návrhu přeruší se závěrem, že předkladatel má předložit upravené znění návrhu, běží ode dne jeho předložení nová šedesátidenní lhůta.

---

<sup>690</sup> Viz čl. 7 odst. 2, čl. 10 odst. 2 a čl. 15 odst. 4 Legislativních pravidel vlády.

## **12.3 Postavení vlády v legislativním procesu**

Vláda v postavení vrcholného orgánu moci výkonné je v legislativní oblasti nadána ústavním právem zákonodárné iniciativy, tj. pravomocí podávat Poslanecké sněmovně návrhy zákonů včetně ústavních, a dále právem k provedení zákona vydávat nařízení vlády.

Legislativní proces na úrovni vlády je klíčovou součástí tvorby právního řádu v České republice. Vláda jako výkonný orgán hraje významnou roli při navrhování zákonů, které následně projednává Parlament. Vládní návrhy zákonů činí většinou cca 60 až 70 % návrhů zákonů podaných Poslanecké sněmovně. Kromě návrhů zákonů jsou v legislativním procesu na úrovni vlády projednávány dále návrhy věcných záměrů zákonů a návrhy nařízení vlády.

Výjimečně vláda může projednávat i návrh vyhlášky, a to v případě, pokud by předkladatel takového návrhu nesouhlasil se závěry k nimž dospěla Legislativní rada vlády při posuzování nesouhlasu předkladatele se stanoviskem pracovní komise Legislativní rady vlády, popřípadě se stanoviskem odboru kompatibility Úřadu vlády. V praxi však takový případ doposud nenastal.

V jiných případech vláda návrhy vyhlášek neprojednává a jejich návrhy se vládě ani nepředkládají k projednání.

### **12.3.1 Předložení legislativního návrhu vládě**

Současně s předložením návrhu věcného záměru zákona, návrhu zákona nebo návrhu nařízení vlády Legislativní radě vlády je tento legislativní materiál předložen i vládě. Fakticky jde o jeden úkon předkladatele učiněný prostřednictvím elektronické knihovny eKLEP informačního systému ODok

Vymezení okamžiku předložení legislativního návrhu vládě je podstatné mj. z hlediska plnění lhůt uložených vládou pro předložení jednotlivých návrhů. Zároveň však podle Jednacího řádu vlády platí, že materiál legislativní povahy nelze na schůzi vlády projednat, není-li k němu vypracováno stanovisko Legislativní rady vlády nebo stanovisko předsedy Legislativní rady vlády.<sup>691</sup>

### **12.3.2 Postup při projednávání legislativního návrhu vládou**

Postup při předkládání a projednávání materiálů vládou a způsob jejího rozhodování o nich upravuje Jednací řád vlády. V čl. II odst. 8 je však obsažena výjimka z režimu Jednacího řádu vlády, a to právě pro materiály určené pro jednání schůze vlády, které mají legislativní povahu. Těmi jsou návrhy věcných záměrů zákonů, návrhy zákonů, návrhy nařízení vlády

---

<sup>691</sup> Čl. V odst. 4 Jednacího řádu vlády.

a návrhy stanovisek vlády k návrhům zákonů, jejichž předkladatelem není vláda, tj. stanovisek vlády k návrhům zákonů podávaných Poslanecké sněmovně subjekty, které mají, vedle vlády, zákonodárnou iniciativu. Zákonodárnou iniciativu má poslanec, skupina poslanců, Senát a zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku, tj. kraje a hlavního města Prahy. To z toho důvodu, že proces projednávání legislativních návrhů na úrovni vlády podrobně upravují již výše zmíněné dokumenty – Legislativní pravidla vlády, Statut Legislativní rady vlády a Jednací řád Legislativní rady vlády.

Jsou-li návrh věcného záměru zákona, návrh zákona nebo návrh nařízení vlády zařazeny na program schůze vlády za účelem jejich projednání vládou, předloží k tomuto bodu jednání vlády předseda Legislativní rady vlády jím podepsané stanovisko Legislativní rady vlády, popřípadě stanovisko předsedy Legislativní rady vlády. Tímto stanoviskem, jakož ani v něm obsaženým doporučením, jak má vláda o legislativním návrhu rozhodnout, není vláda vázána, a to vzhledem k charakteru Legislativní rady vlády jako poradního orgánu vlády. Většinou se však vláda s návrhy Legislativní rady vlády na úpravu legislativního návrhu ztotožní a v převážené většině případů podle doporučení obsaženého ve stanovisku Legislativní rady vlády legislativní návrh schválí s úpravami obsaženými ve stanovisku Legislativní rady vlády, popřípadě předsedy Legislativní rady vlády. To je pak vyjádřeno v tzv. schvalovací části usnesení vlády.

V programu schůze vlády se legislativní návrh zpravidla zařazuje ve smyslu čl. V odst. 5 Jednacího řádu vlády do části B určené k projednání vládě předložených materiálů s rozpravou. Výjimečně může být legislativní návrh zařazen do části C programu schůze vlády a schválen bez rozpravy, a to za podmínky, že se jedná o návrh, který je vládě předložen bez rozporů, není v něm navrženo uložit úkoly jiným členům vlády nebo vedoucím jiných ústředních orgánů státní správy než předkladateli a jeho obsah nemá zásadní význam z hlediska ekonomického, politického a sociálního, a lze proto předpokládat, že jej vláda může schválit bez rozpravy.

Podle čl. IV odst. 10 Jednacího řádu vlády k materiálu zařazenému do části B programu schůze vlády předsedající uděluje úvodní slovo předkladateli materiálu. Předkladatel v úvodním slově stručně charakterizuje obsah materiálu a odůvodní závěry, které jsou v materiálu navrhovány. Pokud se předkladatel v úvodním slově k materiálu legislativní povahy nevyjádří ke stanovisku Legislativní rady vlády nebo stanovisku předsedy Legislativní rady vlády, má se za to, že s tímto stanoviskem souhlasí. Po odpovědích na dotazy se koná k projednávanému bodu programu schůze vlády rozprava. Po skončení rozpravy předsedající navrhuje závěry jednání, včetně případných změn v předloženém materiálu obsaženém návrhu usnesení, které předkladatel navrhuje vládě přijmout.

### **12.3.3 Rozhodnutí vlády o legislativním návrhu**

Podle čl. 76 Ústavy vláda rozhoduje ve sboru a k přijetí usnesení vlády je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů.

Rozhodnutí vlády mají tedy formu usnesení a zavazují všechny členy vlády, ministerstva, jiné ústřední správní úřady, a další orgány nebo osoby, pokud tak stanoví jiný zákon.

Jak je již výše uvedeno, schvalovací část usnesení vlády obsahuje závěr z projednání legislativního materiálu vládou, tedy zda návrh věcného záměru zákona, návrh zákona nebo návrh nařízení vlády schválila nebo neschválila, a kromě vyjádření, zda je schvaluje s úpravami obsaženými ve stanovisku Legislativní rady vlády nebo stanovisku předsedy Legislativní rady vlády, se ve schvalovací části uvede, zda vláda přijala ještě jiné další návrhy na úpravu legislativního materiálu. To se vyjadřuje ve schvalovací části usnesení tak, že vláda schválila legislativní návrh s úpravami podle závěrů vlády. Obdobně to platí i u legislativních materiálů, které jsou předloženy s rozporem, a oním závěrem vlády je právě to, jak byl daný rozpor vyřešen.

Usnesení vlády k legislativnímu návrhu obsahuje, kromě schvalovací části, dále ukládací část, kde vláda, pokud legislativní návrh schválila, uloží svému členovi, jehož resort legislativní návrh zpracoval, a který tento návrh vládě předložil, vypracovat konečné znění vládního návrhu zákona nebo návrhu nařízení vlády, což zpravidla spočívá v zapracování změn navržených Legislativní radou vlády a schválených vládou do předloženého legislativního návrhu.

Usnesení vlády, jedná-li se o návrh zákona, obsahuje vedle schvalovací a ukládací části dále návrh určený Poslanecké sněmovně, aby s vládním návrhem zákona vyslovila souhlas již v prvním čtení, a to v případě, že se jedná o návrh zákona, jehož přijetí je časově naléhavé, a vláda se na tomto způsobu projednání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně shodla. Dále pak usnesení vlády obsahuje pověření pro

- předsedu vlády, aby předložil vládní návrh zákona předsedovi Poslanecké sněmovny k dalšímu projednání a podle charakteru a obsahu vládního návrhu zákona též s upozorněním, že vládní návrh zákona se týká členství České republiky v Evropské unii, nebo s návrhem na schválení vládního návrhu zákona v prvním čtení,
- člena vlády, který návrh zákona vládě předložil, aby jej odůvodnil v Parlamentu.

Pro případ, že tento člen vlády nebude moci vládní návrh zákona v Parlamentu odůvodnit, obsahuje usnesení vlády též zmocnění pro předsedu vlády, aby na základě odůvodněné žádosti tohoto člena vlády pověřil plněním úkolu odůvodnit vládní návrh zákona v Parlamentu jiného člena vlády.

Konečně v závěru usnesení vlády jsou uvedeni členové vlády, kteří usnesením vlády uložené úkoly provedou. U návrhů zákonů a nařízení vlády jsou jimi předseda vlády a příslušný člen vlády.

## 13. PROJEDNÁVÁNÍ NÁVRHŮ ZÁKONŮ PARLAMENTEM

**Projednávání návrhů zákonů v Parlamentu** – rozdíl mezi ústavními zákony a zákony; specifika projednávání návrhů zákonů podle čl. 40 Ústavy a návrhu zákona o státním rozpočtu, projednání návrhů zákonů v Poslanecké sněmovně a jeho fáze, lhůty, stav legislativní nouze a podmínky jeho uplatnění, projednávání návrhů zákonů v Senátu, zákonná opatření Senátu, účast prezidenta republiky v zákonodárném procesu

### 13.1 Zákonodárny proces v parlamentu a jeho význam

**Zákonodárna moc** obecně znamená legální oprávnění vydávat zákony, včetně ústavních zákonů. Moc zákonodárna je jeden ze tří základních druhů státní moci (vedle moci výkonné a soudní) a pro označení orgánu, který je nadán oprávněním vydávat zákony, se také používá označení **zákonodárce**.

Zákonodárnou moc vykonává v moderních demokratických státech bez ohledu na formu vlády (parlamentní republika, prezidentská republika nebo konstituční/parlamentní monarchie) **parlament**<sup>692</sup>, což je ústřední orgán státu, který má čtyři společné znaky:

- kolegiální charakter,
- přímá volba občany na základě všeobecného a rovného volebního práva (pokud má parlament více komor, postačí tato volba alespoň u jedné z nich),
- celostátní působnost a
- pravomoc přijímat zákony a státní rozpočet<sup>693</sup>.

Význam moci zákonodárné a jejího postavení v ústavním systému lze spatřovat zejména v tom, že právě parlament je v systémech zastupitelských demokracií (dosti často i jediným) přímo voleným zástupcem vůle lidu. To se promítá i do jeho postavení jako orgánu, který má výsadní nebo prioritní oprávnění přijímat zákony jako základní předpisy tvořící právní řád státu, jež obecně a originárně stanoví povinnosti všem osobám. Postavení parlamentu a jeho oprávnění se nicméně v různých formách vlády významně odlišují, nejvýrazněji to lze pozorovat na rozdílech v postavení parlamentu v parlamentní a prezidentské formě vlády<sup>694</sup>.

---

<sup>692</sup> Parlamentní orgány mají v různých státech různý název (např. parlament, shromáždění, rada, kongres, sněm/sněmovna, senát apod.).

<sup>693</sup> Blíže viz PAVLÍČEK V., JIRÁSKOVÁ, V. a kol. *Ústavní právo a státověda, I. díl. Obecná státověda*. 3. vydání. Praha: Leges, 2021, s. 396 an.

<sup>694</sup> PAVLÍČEK, V., JIRÁSKOVÁ, V. a kol. *Ústavní právo a státověda, I. díl. Obecná státověda*. 3. vydání. Praha: Leges, 2021, s. 392-395.

Výsadní postavení moci zákonodárné se projevuje **oprávněními parlamentu vůči moci výkonné**, zejména tak, že vláda jako orgán moci výkonné je v parlamentním systému (nikoli v prezidentském) odpovědná právě parlamentu, který ji může fakticky odvolat vyslovením nedůvěry, resp. tím, že vládě nevyjádří důvěru (v České republice jde o odpovědnost vlády Poslanecké sněmovně a vláda v takové situaci musí podat demisi). Jednací řád Poslanecké sněmovny obsahuje i některé další projevy oprávnění vůči vládě jako orgánu moci výkonné, například oprávnění poslance požadovat od členů vlády informace a vysvětlení potřebná pro výkon jeho funkce a jejich povinnost je poskytnout, povinnost člena vlády odpovídat na interpelace poslanců a povinnost člena vlády dostavit se osobně na schůzi sněmovny nebo jejího výboru, pokud o to požádají.

V České republice je Parlament, jak podle Ústavy zní oficiální název zákonodárného sboru, výhradním zákonodárcem, s výjimkou možnosti obsažené v čl. 2 odst. 2 Ústavy, který připouští, aby speciální ústavní zákon stanovil, kdy lid vykonává moc přímo, tedy rozsah použití přímé demokracie (např. celostátní referendum) pro rozhodování některých důležitých otázek, tedy případně i pro schvalování zákonů; tato možnost je zatím však pouze teoretická, protože Ústavou umožněná obecná úprava celostátního referenda byla zatím realizována pouze jednorázovým ústavním zákonem č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii.

Oprávnění přijímat zákony (dávat zákony) lze chápat v širším smyslu nejen jako projednávání a schvalování zákonů, ale i jako oprávnění navrhopvat a přijímat změny a doplnění navržené zákonné úpravy, tedy **pozměňovací návrhy**.

Oprávnění přijímat zákony je funkčně odlišné od **zákonodárné iniciativy** jako legálního oprávnění předkládat zákonodárci návrhy zákonů, tedy navrhopvat zákony, nicméně možností měnit či doplnit text úpravy předloženého návrhu zákona se jí do jisté míry přibližuje. Zákonodárnou iniciativou obvykle disponuje širší okruh orgánů státu nebo jiných osob, což platí i v České republice. K zákonodárné iniciativě viz též kap. 9.

**Zákonodárný proces** v parlamentu (zákonodárném sboru) je postup projednávání a přijímání zákonů parlamentem. Lze jej vnímat jako součást legislativního procesu jako širšího celku zahrnujícího celý proces od vzniku (navržení) textu zákonného předpisu, přes jeho projednávání k tomu oprávněnými orgány až po jeho finální přijetí a uveřejnění v oficiálním publikačním zdroji státu, rozsáhlejší legislativní proces je zejména v případě návrhů zákonů, které nepředkládají sami členové parlamentu nebo parlamentní komora jako celek. Na podobu a rozsah zákonodárného procesu má vliv samotná podoba parlamentu (existence případného rozčlenění parlamentu) a pravidla, kterými se samotné projednávání návrhů zákonů v něm řídí.

## 13.2 Parlament v České republice

Zákonodárným sborem České republiky je Parlament, který je složen ze dvou komor, Poslanecké sněmovny a Senátu. Parlament je ústavním orgánem, jemuž podle čl. 15 odst. 1 Ústavy náleží zákonodárná moc.

Parlament tedy reprezentuje **bikameralismus** (dvoukomorovost), což je model parlamentu, který je složen ze dvou komor, většinou označovaných jako dolní a horní komora. V tomto systému se obě komory podílejí na výkonu funkcí parlamentu, zejména na zákonodárném procesu, ale často v něm mají odlišnou úlohu, zároveň jsou na sobě alespoň do jisté míry nezávislé – organizačně, odlišným složením a často i způsobem kreace jejich členů.<sup>695</sup> Bikameralismus je obecně modelem, který je typický ve federacích, případně ve výrazně regionálně členěných větších státech (např. USA, Spolková republika Německo, Rakousko, Itálie, Velká Británie, Francie, Polsko atd.), nicméně postupně pronikl do parlamentních systémů i v řadě výrazně unitárních menších států, což je i případ České republiky. Jako výhoda bikameralismu se udává větší kontrola moci a snížení rizika jejího zneužití nebo možnost rovnoměrnější reprezentace jednotlivých společenských skupin. Navenek směřuje bikameralismus vzhledem k podílu dvou na sobě nezávislých komor na zákonodárné činnosti fakticky k více konsensuálnímu rozhodování nebo k méně častějším radikálním zákonným úpravám, a to zejména v systémech, v nichž se způsob kreace či volby členů obou komor nebo termín jejich volby liší. Nevýhodou může být případná větší délka legislativního procesu a složitější prosazování zásadnějších změn nebo zcela nových zákonných úprav.<sup>696</sup>

Opakem dvoukomorového parlamentu je parlament jednokomorový, reprezentující model **unikameralismu** (jednokomorovost), kdy není přijetí zákona závislé na rozhodnutí nějaké druhé části parlamentu. Obvyklejší je tento model spíše v menších unitárních státech bez výrazné regionální fragmentace (např. Slovensko, Maďarsko, Portugalsko, Dánsko, Řecko, Švédsko, Izrael atd.). Jako jeho výhoda bývá vnímána rychlost, transparentnost a efektivita legislativního procesu.

Základní úprava Parlamentu a jeho komor je obsažena v Ústavě v jejích člancích 15 až 53; úprava moci zákonodárné je tak svým rozsahem v Ústavě největší. Ústava kromě vymezení obou parlamentních komor, počtu jejich členů, jejich vedení a orgánů obecně upravuje některé základní otázky související s jejich fungováním: například volby do obou komor, aktivní a pasivní volební právo, volební systém, mandát poslance nebo senátora a jeho vznik, zánik a výkon, slib poslance nebo senátora, poslaneckou a senátorskou imunitu nebo usnášeníschopnost. Dále Ústava upravuje hlavní nebo obecné otázky samotného fungování obou komor, tedy způsob jednání a postup projednávání jednotlivých projednávaných materiálů.

---

<sup>695</sup> Což nemusí být dáno jen odlišným volebním systémem do obou komor, ale v některých výrazně decentralizovaných unitárních státech jsou členové horních komor voleni nebo delegováni nepřímo, například územními samosprávnými celky (regiony) apod.

<sup>696</sup> Zevrubně k bikameralismu viz např. KYSELA, J. *Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004.

Podrobnější úpravu voleb do obou komor svěřuje Ústava zákonné úpravě<sup>697</sup>, stejně jako podrobnější úpravu vnitřní organizace komor, podoby a podmínek jednání parlamentních komor, která je obsažena v **jednacích řádech obou parlamentních komor**<sup>698</sup> a vedle nich pak v zákonné úpravě některých aspektů jejich vzájemného styku (tzv. **stykový zákon**)<sup>699</sup>.

### 13.2.1 Poslanecká sněmovna

Poslanecká sněmovna je dolní komorou Parlamentu. Poslanecká sněmovna má 200 poslanců, kteří jsou voleni na základě všeobecného, přímého a rovného volebního práva na dobu 4 let tajným hlasováním. Volební právo při volbách do Poslanecké sněmovny má každý občan České republiky starší 18 let (tzv. aktivní volební právo) a zvolen poslancem (tzv. pasivní volební právo) pak může být jakýkoli občan České republiky starší 21 let; u některých osob je však Ústavou nebo zvláštním zákonem stanovena neslučitelnost jejich funkce s funkcí poslance nebo senátora, takže v případě zvolení poslancem musí být výkon takové funkce ukončen nebo naopak se taková osoba nemůže ujmout výkonu poslaneckého mandátu<sup>700</sup>.

Poslanecká sněmovna je volena podle poměrného volebního systému, kdy jsou voleny kandidátní listiny sestavené jednotlivými politickými stranami, hnutími nebo jejich koalicemi ve 14 volebních krajích, a v každém kraji je zvolen větší počet poslanců, který je rozdělen mezi kandidující politické subjekty poměrně podle počtu hlasů, které v daném kraji získaly, přičemž poslanecké mandáty získají pouze ty kandidující subjekty, jež získají alespoň 5 % ze všech platných hlasů odevzdaných v celostátním součtu, v případě koalice složené ze dvou politických stran nebo hnutí pak 8 % a při vícečlenné koalici 11 %. Uvedený volební systém do Poslanecké sněmovny se nepřímě promítá i do podoby organizace a procedur jednání Poslanecké sněmovny, v němž vzhledem k volebnímu systému mají významné postavení jednotlivé **poslanecké kluby**, tedy kluby politických stran nebo hnutí sdružující poslance, kteří jsou jejich členy nebo byli zvoleni na jejich kandidátních listinách.

Poslanecká sněmovna je **schopna se usnášet**, tedy přijímat usnesení ve věcech, které projednává, včetně schvalování návrhů zákonů, za přítomnosti třetiny všech poslanců (tj. alespoň 67) při jednání. Splnění podmínky usnášeníschopnosti je důležité pro možnost přijetí rozhodnutí ve většině sněmovnou projednávaných věcí, kdy postačuje souhlas

---

<sup>697</sup> Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky.

<sup>698</sup> Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu.

<sup>699</sup> Zákon č. 307/2017 Sb., o zásadách jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek (stykový zákon).

<sup>700</sup> Podle čl. 22 odst. 1 Ústavy je s funkcí poslance nebo senátora neslučitelný výkon úřadu prezidenta republiky, funkce soudce a další funkce, které stanoví zákon. Takovými dalšími funkcemi neslučitelnými s funkcí poslance stanovenou zvláštní zákonnou úpravou, jsou např. státní zástupci (§ 21 odst. 1 písm. d) zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů), členové bankovní rady České národní banky (§ 6 odst. 5 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance) nebo státní zaměstnanci (§ 33 odst. 1 písm. b) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě) apod.

nadpoloviční většiny přítomných poslanců, tzv. **prostá většina**<sup>701</sup>. V některých věcech je však k přijetí usnesení Poslanecké sněmovny potřebná přísnější většina, vyžadující vyšší míru konsenzu v rámci sněmovny. Může jít jednak o tzv. **absolutní většinu**, kdy se vyžaduje souhlas nadpoloviční většiny všech poslanců (tedy nejméně 101 poslanců z celkových 200), nebo o tzv. **kvalifikovanou většinu** tří pětin všech poslanců (tj. nejméně 120 poslanců). Rozdílné většiny potřebné pro schválení se v Poslanecké sněmovně promítají i v pravidlech projednávání legislativních návrhů.

Poslanecká sněmovna zřizuje jako své orgány výbory a komise. **Výbory** jsou odborné orgány sněmovny sdružující menší skupiny poslanců, které jsou specializované na projednávání materiálů (včetně návrhů zákonů) v ucelených věcných oblastech, které většinou odpovídají organizaci ministerstev, resp. agend v působnosti členů vlády, kteří nestojí v čele ministerstev (členové vlády bez portfeje). Některé výbory Poslaneckou sněmovnou obligatorně zřízeny být podle jednacího řádu Poslanecké sněmovny<sup>702</sup> musí: jde o organizační výbor, mandátový a imunitní výbor, petiční výbor, rozpočtový výbor, kontrolní výbor, výbor pro evropské záležitosti (jeho činnost souvisí i s naplňováním čl. 10b odst. 1 a 2 Ústavy) a výbor pro mediální záležitosti. Zřízení dalších výborů záleží na rozhodnutí Poslanecké sněmovny, přičemž výbory jsou zřizovány jejím usnesením na počátku každého volebního období Poslanecké sněmovny, nejde-li o změnu v průběhu volebního období. Poslanec může být členem nejvýše dvou výborů (do tohoto omezení se nezapočítává členství v mandátovém a imunitním, petičním a organizačním výboru), poslanci, kteří jsou členy vlády, pak nemohou být členy výborů. Výbory jsou významným aktérem procesu projednávání návrhů zákonů v Poslanecké sněmovně.

Specifické je postavení **organizačního výboru**, který organizuje a koordinuje práci Poslanecké sněmovny, včetně jejích schůzí, i práci jejích orgánů. Předsedou organizačního výboru je předseda Poslanecké sněmovny, místopředsedy jsou místopředsedové sněmovny a dále jsou jeho členy další poslanci navržení jednotlivými poslaneckými kluby podle zásady poměrného zastoupení.

Výbory si mohou pro řešení určité dílčí problematiky zřizovat **podvýbory**. Ty pak mají důležitou úlohu i při projednávání návrhů zákonů, kdy před samotným projednáním ve výboru je návrh projednán podvýborem zřízeným pro oblast, která je blízká předmětu navrhované úpravy, a jeho stanovisko pak slouží jako podklad pro projednání na výboru.

**Komise** mohou být (jejich zřízení není obligatorní) Poslaneckou sněmovnou zřizovány z poslanců, ale i osob, které poslanci nejsou, přičemž jim současně sněmovna stanoví jejich úkoly. Komise mohou být zřízeny jako stálé (např. Stálá komise pro Ústavu nebo Volební komise) nebo dočasné k řešení jednotlivého úkolu. Zřízení některých stálých komisí navíc vyplývá ze zvláštních zákonů, jde zejména o stálé komise pro kontrolu činnosti jednotlivých

---

<sup>701</sup> Viz čl. 39 odst. 2 Ústavy.

<sup>702</sup> § 32 jednacího řádu Poslanecké sněmovny.

zpravodajských služeb nebo některých dalších státních orgánů a úřadů v bezpečnostní oblasti<sup>703</sup>. Zvláštní povahu má **vyšetřovací komise**<sup>704</sup>, kterou může sněmovna zřídit na návrh nejméně 40 poslanců pro vyšetření věci veřejného zájmu, přičemž jejími členy jsou jen sněmovnou zvolení poslanci. Vyšetřovací komise má ze zákona poměrně rozsáhlé vyšetřovací pravomoci (oprávnění opatřovat si potřebné podklady, vyžadovat nezbytná vysvětlení a vyslýchat svědky apod.).

### 13.2.2 Senát

Senát je horní komorou Parlamentu, v němž zasedá 81 senátorů.

Senátoři jsou voleni na základě všeobecného, přímého a rovného volebního práva na dobu 6 let tajným hlasováním, přičemž na rozdíl od poslanců jsou voleni podle většinového volebního systému v 81 jednomandátových volebních obvodech, přičemž každé 2 roky je takto volena jedna třetina senátorů. Kandidáty na senátory vedle kandidátů politických stran, hnutí nebo koalic mohou být i na nich nezávisle kandidující samostatní kandidáti. Pasivní volební právo při volbách do Senátu je odlišné od Poslanecké sněmovny, senátorem tedy může být zvolen jen občan České republiky starší 40 let.

Volební systém do Senátu se fakticky promítá i do podoby procedury projednávání návrhů zákonů v této komoře, zejména se však do jeho podoby promítá omezený časový prostor, který Senát má pro projednání návrhu zákona předloženého Poslaneckou sněmovnou v důsledku třicetidenní prekluzivní lhůty pro projednání běžící ode dne postoupení návrhu sněmovnou<sup>705</sup>.

Nejde-li však o pravidla nebo instituty vyvolané výslovnou úpravou v Ústavě nebo tímto omezeným časovým prostorem, který Senát pro jejich projednání má, tak je podoba legislativního procesu v něm, tedy projednávání návrhů zákonů, popř. návrhů zákonných opatření Senátu upravená v jednacím řádu Senátu (a zčásti i přímo v Ústavě) často podobná legislativnímu procesu v Poslanecké sněmovně.

To platí například pro způsobilost Senátu přijímat usnesení a pravidla pro přijetí usnesení. Senát je, stejně jako Poslanecká sněmovna, schopen se usnášet, tedy přijímat usnesení ve věcech, které projednává, včetně schvalování návrhů zákonů, za přítomnosti třetiny všech senátorů (tj. alespoň 27) při jednání. Obecně opět stejně jako v Poslanecké sněmovně

---

<sup>703</sup> Ve volebním období 2021 – 2025 jde o Stálou komisi pro kontrolu činnosti Bezpečnostní informační služby, Stálou komisi pro kontrolu činnosti Úřadu pro zahraniční styky a informace, Stálou komisi pro kontrolu činnosti Vojenského zpravodajství, Stálou komisi pro kontrolu činnosti Finančního analytického úřadu, Stálou komisi pro kontrolu činnosti Generální inspekce bezpečnostních sborů, Stálou komisi pro kontrolu činnosti Národního bezpečnostního úřadu, Stálou komisi pro kontrolu činnosti Národního úřadu pro kybernetickou a informační bezpečnost.

<sup>704</sup> § 48 jednacího řádu Poslanecké sněmovny.

<sup>705</sup> Čl. 46 odst. 1 Ústavy.

pro přijetí rozhodnutí (usnesení) ve většině projednávaných věcí postačuje **prostá většina**<sup>706</sup>, tedy souhlas nadpoloviční většiny přítomných senátorů. Pouze ve věcech, o kterých to přímo stanoví Ústava, je i v Senátu třeba k přijetí usnesení **absolutní většina**, tj. nadpoloviční většina všech senátorů, nebo **kvalifikovaná většina**, kterou je třípětinová většina přítomných senátorů, což je rozdíl oproti Poslanecké sněmovně, kde je pro schválení těchto věcí třeba třípětinová většina všech (a nikoli jen přítomných) poslanců. Paradoxně tak může nastat situace, kdy co do počtu senátorů hlasujících pro dané usnesení bude absolutní většina přísnější než většina kvalifikovaná. Absolutní většina se v Senátu v případě návrhů zákonů nevyžaduje nikdy.<sup>707</sup>

I Senát zřizuje jako své orgány **výbory a komise** (a výbory mohou zřizovat podvýbory), přičemž stejně jako v Poslanecké sněmovně i v Senátu zejména výbory mají významnou roli v projednávání návrhů zákonů. I v Senátu jsou výbory jeho odbornými orgány sdružujícími menší skupiny senátorů, specializovanými na projednávání materiálů v ucelených věcných oblastech. I v Senátu stejně jako ve sněmovně jsou některé výbory zřizovány obligatorně, podle jednacního řádu Senátu<sup>708</sup> jde ale pouze o organizační výbor (který má významnou roli i při projednávání návrhů zákonů v Senátu) a mandátový a imunitní výbor; zřízení dalších výborů záleží na rozhodnutí Senátu. Senátor může být členem pouze jednoho výboru s výjimkou členství v organizačním nebo mandátovém a imunitním výboru. Organizační výbor Senátu organizuje a koordinuje činnost a schůze Senátu a práci jeho orgánů. Předsedou organizačního výboru je předseda Senátu, místopředsedy pak místopředsedové Senátu a dále jsou jeho členy další senátoři navržení jednotlivými senátními kluby podle zásady poměrného zastoupení.

Obdobně jako poslanci, tak i senátoři se mohou sdružovat v senátorských klubech podle politických stran nebo hnutí, jež je jako kandidáty přihlásily pro volbu do Senátu. V senátorských klubech se s nimi však mohou sdružovat i senátoři, kteří ve volbách kandidovali jako nezávislí nebo za stranu či hnutí, které nedisponují v Senátu potřebným počtem nejméně 5 senátorů pro ustavení samostatného senátorského klubu.

Senát jako druhá parlamentní komora je určitým stabilizujícím prvkem politického systému České republiky a ústavní pojistkou výrazně omezující možnosti společensky nekonsensuálních radikálnějších změn ústavního pořádku, zejména nastavení politického systému včetně volebních pravidel nebo ochrany garantovaných základních práv a svobod. To je dáno kontinuitou činnosti Senátu, jehož složení se obměňuje postupně a v delším časovém horizontu a nikoli k jednomu okamžiku, větší stálostí jeho složení danou delším

---

<sup>706</sup> Čl. 39 odst. 2 Ústavy.

<sup>707</sup> Nadpoloviční většiny všech senátorů je třeba k přijetí usnesení o vyhlášení válečného stavu, usnesení o souhlasu s vysláním ozbrojených sil České republiky mimo území České republiky nebo s pobytem ozbrojených sil jiných států na území České republiky, usnesení o účasti České republiky v obranných systémech mezinárodní organizace, jíž je Česká republika členem (čl. 39 odst. 3 Ústavy) a usnesení o zrušení rozhodnutí vlády podle čl. 43 odst. 4 a 5 Ústavy (čl. 43 odst. 6 Ústavy).

<sup>708</sup> § 36 odst. 1 jednacního řádu Senátu.

mandátem senátora oproti mandátu poslaneckému a nakonec i relativně menší názorovou svázaností senátorů s aktuální stranickou politikou oproti poslancům, což souvisí s volebním systémem do Senátu, a to jak existencí senátorů zvolených jako nezávislých bez kandidatury za konkrétní politickou stranu či hnutí, tak skutečností, že zvolení senátoři (i ti, jež jsou zvoleni jako straničtí kandidáti) jsou přirozeně podstatně více vázáni k danému regionu (senátnímu obvodu) a k hájení zájmů voličů právě ze svého senátního obvodu.

Postavení Senátu oproti sněmovně je však fakticky slabší, což je poměrně obvyklé u dvoukomorových parlamentů v unitárních státech. To se projevuje nejen v jeho postavení vůči vládě (Senát nevyslovuje důvěru či nedůvěru vládě), ale i při projednávání návrhů zákonů nebo v omezenějším právu zákonodárné iniciativy (kterou má pouze Senát jako celek, nikoli – na rozdíl od poslanců – jednotliví senátoři), anebo také ve skutečnosti, že Senát neprojednává a neschvaluje návrh zákona o státním rozpočtu a návrh státního závěrečného účtu.

## 13.3 Projednávání legislativních návrhů v Parlamentu

### 13.3.1 Projednávání návrhů zákonů obecně

Obecně platí, že zákon je přijat, pokud pro jeho přijetí hlasovala v Poslanecké sněmovně většina přítomných poslanců a poté v Senátu většina přítomných senátorů.

Zákony jsou právní předpisy, které tvoří základ právního řádu České republiky, což je způsobeno jejich výsadním postavením vyplývajícím z Ústavy a Listiny základních práv a svobod, zejména pak ústavními principy **výhrady zákona** (práva a povinnosti musí být upraveny zákonem, resp. přiznávat práva a ukládat povinnosti stát může pouze na základě zákona a v jeho mezích)<sup>709</sup> a **vázanosti zákonem** [povinnost všech orgánů veřejné moci jednat pouze na základě zákona a v souladu s ním (v jeho mezích)]<sup>710</sup>. Proto je primární úprava některých věcí možná pouze na úrovni zákona, nikoli v prováděcích právních předpisech. Právě toto výsadní postavení zákonů v rámci právního řádu se pak odráží ve skutečnosti, že zákonodárná moc v České republice náleží pouze Parlamentu.

Návrh zákona proto musí být projednán oběma komorami Parlamentu, nejprve Poslaneckou sněmovnou, a pokud ta jej schválí, tak i Senátem (s výjimkou fikce schválení Senátem

---

<sup>709</sup> Viz čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod: „Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.“ a čl. 2 odst. 4 Ústavy: „Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“

<sup>710</sup> Viz čl. 2 odst. 3 Ústavy: „Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“ a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod: „Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“

upravené v čl. 46 odst. 2 Ústavy<sup>711</sup>). Poslanecká sněmovna vždy musí návrh zákona schválit, aby se vůbec mohl stát zákonem. U Senátu nicméně na rozdíl od sněmovny neplatí, že musí Poslaneckou sněmovnou schválený návrh zákona vždy aktivně schválit, a to ve znění, které mu bylo sněmovnou postoupeno, aby mohl být nakonec zákon přijat.

Prvním takovým případem je situace, kdy Senát návrh zákona schválený a postoupený Poslaneckou sněmovnou zamítne (tzv. **senátní veto**) nebo vrátí Poslanecké sněmovně se svými pozměňovacími návrhy. Poslanecká sněmovna, kam se v takovém případě návrh zákona vrací k opětovnému projednání, pak může senátní veto přehlasovat nebo si „prosadit“ (opětovně schválit) návrh zákona v původním jí schváleném znění, jež postupovala Senátu, pokud předtím neschválí prostou většinou návrh zákona ve znění pozměňovacích návrhů Senátu. V obou uvedených případech však již je pro schválení návrhu zákona ve sněmovně třeba, aby byl přijat absolutní většinou poslanců, pro tedy musí hlasovat alespoň 101 poslanců.

Druhou takovou výjimkou, kdy Senát sice návrh zákona projednává, ale nemusí jej schválit, aby byl finálně přijat, je situace podle čl. 48 Ústavy, kdy Senát vyjádří vůli se návrhem zákona nezabývat a tímto usnesením je návrh zákona přijat.

### **13.3.2 Průběh projednávání návrhů zákonů v Poslanecké sněmovně**

Projednávání návrhů zákonů předložených Poslanecké sněmovně je v rámci jednacího řádu Poslanecké sněmovny věnována rozsáhlá samostatná speciální úprava obsažená v části dvanácté.<sup>712</sup> To je důsledek významu zákonodárné činnosti jako hlavní části působnosti obou komor Parlamentu a zejména složitější a rozsáhlejší procedury projednání návrhu zákona ve sněmovně, která má poslancům vzhledem k významu a často i rozsahu a komplikovanosti tohoto typu materiálu zajistit dostatečný prostor pro seznámení se s ním a pro možnost případně jej v rámci projednávání upravit nebo doplnit pozměňovacími návrhy. Standardně se návrhy zákonů projednávají ve třech oddělených jednáních označovaných jako čtení.

Výrazem důležitosti projednávání návrhů zákonů ve Poslanecké sněmovně je i úprava, která umožňuje vládě požádat sněmovnu, aby bylo projednávání vládního návrhu zákona skončeno do tří měsíců od jeho předložení, přičemž s takovou žádostí může svázat žádost o vyslovení důvěry vládě.<sup>713</sup> V takovém případě musí organizační výbor navrhnout sněmovně, aby rozhodla o časovém postupu pro projednání takového návrhu zákona tak, aby byla uvedená lhůta naplněna.

---

<sup>711</sup> Čl. 46 odst. 3 Ústavy stanoví, že nevyjádří-li se Senát k návrhu zákona postoupenému mu sněmovnou do 30 dní od postoupení, tak platí, že je návrh zákona přijat.

<sup>712</sup> § 87 až 100a jednacího řádu Poslanecké sněmovny.

<sup>713</sup> § 96 jednacího řádu Poslanecké sněmovny.

Pokud není dále uvedeno jinak, platí pravidla pro projednávání návrhů zákonů i pro projednávání návrhů ústavních zákonů. Naopak zvláštní úpravu v jednacím řádu Poslanecké sněmovny má projednávání návrhu zákona o státním rozpočtu.

Úprava specifické procedury projednávání návrhů zákonů doplňuje obecnou úpravu jednání na schůzích Poslanecké sněmovny obsaženou v jednacím řádu Poslanecké sněmovny<sup>714</sup>, jež se použije i na projednávání návrhů zákonů, nestanoví-li úprava projednávání návrhů zákonů jinak<sup>715</sup>. Jde zejména o pravidla týkající se:

- oprávnění účastnit se schůze sněmovny a přítomnosti dalších osob na ní,
- dnů, kdy se může konat jednání sněmovny, a jeho časového rozsahu (zahájení a ukončení),
- stanovení pořadu schůze (pořadu projednávání jednotlivých bodů programu schůze)<sup>716</sup> a provádění změn v něm,
- veřejnosti schůze sněmovny a možnosti se usnést na neveřejnosti schůze nebo její části,
- uvedení bodu programu schůze a vystoupení zpravodaje k němu,
- podoby a rozsahu rozpravy (všeobecná, podrobná) k bodu programu schůze,
- pořadí řečníků a udělování slova včetně možnosti usnést se na omezení řečnické doby,
- možnosti přerušit vystoupení řečníka nebo mu odejmout slovo,
- možnosti vystupovat s faktickou poznámkou reagující na průběh rozpravy,
- ukončení rozpravy k bodu a závěrečného slova,
- práva přednostního vystoupení na schůzi<sup>717</sup> a
- návrhů, které může poslanec v rozpravě podávat k projednávané věci – jde o návrh:
  - a) na odročení (tj. na odložení projednání věci na později),
  - b) na zamítnutí věci,

---

<sup>714</sup> § 52 až 67 jednacího řádu Poslanecké sněmovny.

<sup>715</sup> Tak je tomu například u pravidla, jak dlouho před jeho projednáním musí být sněmovní tisk doručen poslancům: obecně podle § 58 odst. 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny postačí 24 hodin před projednáním (nejde-li o návrh zákona), u sněmovního tisku obsahujícího návrh zákona ale platí lhůta 10 dní před začátkem schůze, na níž má být projednán. Také možnost vzít návrh zpět (podle § 64 jednacího řádu Poslanecké sněmovny tak může učinit navrhovatel do ukončení rozpravy), je u návrhu zákona upravena odlišně (podle § 86 odst. 3 tak může učinit až do zahájení rozpravy ve třetím čtení návrhu zákona, poté jen se souhlasem sněmovny).

<sup>716</sup> Sněmovna stanoví na návrh předsedy pořad schůze. Pokud je jedním z jednacích dnů schůze čtvrtek, zařadí se na tento den bod odpovědi na písemné interpelace a ústní interpelace. Jsou-li jednacími dny schůze Sněmovny středa a pátek, zařadí se třetí čtení návrhů zákonů na tyto dny, a to na dobu od 9 do 14 hod., na jiné dny nebo na jiné hodiny lze třetí čtení zařadit pouze, pokud tak rozhodne sněmovna a o takovém návrhu nemůže sněmovna hlasovat, vznesou-li proti němu námitku nejméně 2 poslanecké kluby.

<sup>717</sup> Podle § 67 jednacího řádu Poslanecké sněmovny se, kdykoli o to požádají, udělí slovo prezidentu republiky, členovi vlády, předsedovi nebo místopředsedovi sněmovny, předsedovi poslaneckého klubu a poslanci, který je předsedou politické strany nebo hnutí, jež má ve sněmovně ustaven od počátku volebního období poslanecký klub.

- c) na odkázání věci k projednání (posouzení) jinému orgánu sněmovny (např. výboru apod.),
- d) pozměňovací – jde o typický a důležitý návrh při projednávání návrhů zákonů, nebo
- e) eventuální, dodatečný, podmíněný.

I pro projednávání návrhů zákonů, stejně jako pro většinu ostatních projednávaných materiálů, platí, že v **novém volebním období Poslanecké sněmovny**, tedy v nově ustavené Poslanecké sněmovně po volbách **již nelze projednat návrhy, které nebyly projednány a rozhodnuty do konce minulého volebního období.**<sup>718</sup>

### 13.3.2.1 Postup po předložení návrhu zákona

Předkladatelé návrhů zákonů, jimiž jsou ti, kdo disponují zákonodárnou iniciativou, předkládají návrh zákona předsedovi Poslanecké sněmovny. Předseda Poslanecké sněmovny následně musí návrh postoupit organizačnímu výboru. Současně zajistí Kancelář Poslanecké sněmovny doručení předloženého návrhu zákona všem poslancům<sup>719</sup>. Návrhy zákonů, stejně jako ostatní dokumenty předložené Poslanecké sněmovně k projednání, jsou sněmovnou vedeny jako **sněmovní tisky**, které mají přiděleno jedinečné číselné označení.

Vláda má podle čl. 44 Ústavy právo vyjádřit se ke všem návrhům zákonů. Pokud nejde o vládní návrh zákona (u něhož nemá smysl, aby se vláda vyjadřovala k návrhu zákona, který sama Poslanecké sněmovně předložila, neboť již tak s tímto návrhem vyslovila svůj souhlas), požádá předseda sněmovny vládu po předložení návrhu zákona, aby se do 30 dnů od doručení žádosti k návrhu svým stanoviskem vyjádřila. Vláda zasílá své stanovisko k návrhu zákona předsedovi sněmovny. Nevyjádří-li se k návrhu zákona v uvedené lhůtě, pak nastupuje **fikce souhlasného stanoviska vlády** a platí, že se vyjádřila kladně. Fikce souhlasného stanoviska vlády je pojistkou, která omezuje právo vlády vyjádřit se k předloženému návrhu zákona tak, aby ze strany vlády nedošlo ke zdržování nebo blokování možnosti návrh zákona v Poslanecké sněmovně projednat. O tvorbě a uplatnění stanoviska vlády k Poslaneckou sněmovnou postoupenému návrhu zákona pojednává kap. 9.

Po obdržení vyjádření (stanoviska) vlády k návrhu zákona, nebo pokud se k němu vláda nevyjádří do 30 dnů od doručení žádosti o vyjádření, zasedne do 15 dnů organizační výbor a předsedovi Poslanecké sněmovny doporučí zařadit předložený návrh zákona se stanoviskem vlády, bylo-li včas předloženo, do návrhu pořadu schůze sněmovny. Zároveň organizační výbor navrhne, který z výborů Poslanecké sněmovny má být garančním výborem, popřípadě další výbor nebo výbory, jimž by měl být návrh přikázán k projednání, a určí zpravodaje pro první čtení. Předseda sněmovny následně přihlédne k doporučení

---

<sup>718</sup> § 121 odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny.

<sup>719</sup> V praxi zejména dojde nahrání do informačního systému Poslanecké sněmovny a přidělení čísla sněmovního tisku návrhu.

organizačního výboru a rozhodne o zařazení návrhu zákona do návrhu pořadu nejbližší řádné schůze sněmovny. Stejně jako v případě vyjádření vlády, i v případě uvedené povinnosti organizačního výboru existuje pojistka, tentokrát v úpravě jednacího řádu Poslanecké sněmovny<sup>720</sup>, proti jeho nečinnosti, již by mohlo dojít ke zpomalení nebo zablokování možnosti předložený návrh zákona projednat v plénu sněmovny. Pokud organizační výbor do 15 dnů od obdržení stanoviska vlády nebo od marného skončení lhůty pro jeho zaslání nedoporučí zařadit předložený návrh do návrhu pořadu schůze sněmovny, nenavrhne garanční výbor (popř. další výbory, které mají návrh projednat) a neurčí zpravodaje pro prvé čtení, tak to učiní předseda Poslanecké sněmovny sám.

Důležitým omezením pro rychlost dalšího projednání návrhu zákona je pravidlo, že návrh zákona i stanovisko vlády, bylo-li předloženo včas, se musí doručit poslancům a poslaneckým klubům nejpozději 10 dnů před začátkem schůze sněmovny, na níž má dojít k jeho prvnímu čtení. Tato lhůta má umožnit všem poslancům se před projednáním s navrhovanou zákonnou úpravou i se stanoviskem vlády k ní dostatečně seznámit. Pokud by tato lhůta nebyla splněna v době zahájení projednávání návrhu zákona v prvním čtení jako bodu pořadu schůze, může jakýkoli poslanec navrhnout sněmovně hlasovat o odročení jednání o tomto bodu pořadu.<sup>721</sup>

### **13.3.2.2 Prvé čtení návrhu zákona**

Prvé čtení návrhu zákona slouží primárně k představení navrhovaného zákona poslancům, tedy k jejich obecnému seznámení se s navrhovanou úpravou a jejím cílem. Zároveň je v prvním čtení návrhu zákona přikázán k projednání garančnímu výboru, případně dalším výborům, a to podle návrhu organizačního výboru nebo předsedy sněmovny (v případě, že organizační výbor nenavrhl garanční výbor, popř. další výbory, jimž by měl být návrh zákona přikázán).

V prvním čtení návrhu zákona vystoupí nejprve navrhovatel a uvede, resp. představí předkládaný návrh. Po něm vystoupí zpravodaj pro prvé čtení s informací o navrhovaném zákonu a následně proběhne obecná rozprava k návrhu zákona. Pokud nebyl podán návrh na vyslovení souhlasu s návrhem zákona již v prvním čtení podle § 90 odst. 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny, lze návrh zákona také vrátit předkladateli k dopracování nebo již i nyní zamítnout (v takovém případě projednání končí a další dvě čtení nenásledují). Nenastane-li ani jedna z uvedených situací, tak sněmovna rozhodne o přikázání návrhu zákona garančnímu výboru, případně dalším výborům k projednání. Učiní tak podle návrhu organizačního výboru, popř. předsedy Poslanecké sněmovny, ale jakýkoli poslanec může v rozpravě navrhnout změnu přikázání, o níž pak rozhodne sněmovna.

---

<sup>720</sup> § 88 odst. 3 jednacího řádu Poslanecké sněmovny.

<sup>721</sup> Na návrh zákona se použije § 57 odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny, který primárně dopadá na jiné typy materiálů.

### 13.3.2.3 Projednání návrhu zákona ve výborech

Výbory, jimž byl návrh zákona v prvním čtení přikázán, mají na projednání návrhu 60 dnů od rozhodnutí o přikázání. Sněmovna může tuto lhůtu svým rozhodnutím zkrátit až o 30 dnů, o více než 30 dnů ji lze zkrátit, pouze nevznesou-li proti tomu námitku nejméně dva poslanecké kluby nebo alespoň 50 poslanců. Lhůtu pro projednání ve výborech lze i prodloužit, a to až o 20 dnů; o více než 20 dnů opět za výše uvedené podmínky pro zkrácení lhůty o více než 30 dnů. Uvedená úprava umožňující zkrácení a omezující prodlužování projednávání ve výborech je nástrojem pro zamezení zbytečných průtahů při projednávání návrhů či umožňující jeho urychlení v důvodných případech.

Garanční výbor a případně další výbory, jimž byl návrh zákona přikázán v prvním čtení k projednání, k návrhu zákona po jeho projednání svým usnesením přijímají stanovisko, v němž zejména sněmovně doporučí s návrhem zákona

- souhlasit,
- vyslovit nesouhlas nebo
- vyslovit souhlas ve znění jím navrhovaných změn a doplnění návrhu (pozměňovacích návrhů).

Při projednání ve výborech má důležitou pozici **garanční výbor**, obvykle jde o výbor, který má svým věcným zaměřením blízko k předmětu předloženého návrhu zákona<sup>722</sup>, jeho stanovisko včetně případných pozměňovacích návrhů je z věcného pohledu pro projednávání návrhu zákona v plénu sněmovny nejvýznamnější. Garančním výborem navrhované pozměňovací návrhy mívají také obvykle větší pravděpodobnost přijetí v plénu sněmovny, což je způsobeno blízkým věcným vztahem garančního výboru k projednávané materii. Garanční výbor, na rozdíl od ostatních výborů, kterým byl návrh zákona přikázán v prvním čtení, návrh zákona navíc projednává nejen před druhým čtením návrhu, ale většinou ještě i před třetím čtením.

Při projednávání návrhu zákona ve výboru nejprve probíhá obecná rozprava k návrhu, v níž již mohou padat návrhy na konečné stanovisko výboru k návrhu zákona. Následně mohou jednotliví poslanci, jež jsou členy výboru, navrhnout (a odůvodňovat) pozměňovací návrhy, k nimž se vyjadřuje předkladatel, a výbor následně hlasuje, které z nich podpoří. Nakonec se hlasuje o stanovisku výboru, v případě že nebylo navrženo a schváleno doporučení vyslovit s návrhem zákona nesouhlas, tak se hlasuje o doporučení vyslovit s návrhem souhlas ve znění pozměňovacích návrhů, jež byly již předtím výborem podpořeny. K přijetí stanoviska (tj. usnesení) výboru k předloženému návrhu zákona je třeba nadpoloviční většiny přítomných členů výboru. I výbory mají ke konkrétnímu návrhu zákona určeného svého zpravodaje, který kromě aktivní role při projednávání ve výboru uvádí stanovisko

---

<sup>722</sup> Tak například u daňových zákonů bude garančním výborem typicky rozpočtový výbor Poslanecké sněmovny, u energetických zákonů to bude většinou hospodářský výbor apod.

výboru včetně případných výborem navrhovaných pozměňovacích návrhů při projednávání ve druhém čtení v plénu sněmovny.

Kromě garančního výboru a případně dalších výborů, jimž byl návrh zákona přikázán k projednání, mohou své stanovisko k návrhu zákona, včetně pozměňovacích návrhů k němu, sdělit i jiné výbory, stejně tak jednotliví poslanci. Stanovisko výboru (včetně v něm obsažených případných pozměňovacích návrhů) musí být doručeno všem poslancům nejpozději 24 hodin před zahájením druhého čtení návrhu zákona.

#### **13.3.2.4 Druhé čtení návrhu zákona**

Druhé čtení návrhu zákona kromě obvykle podrobnější diskuse nad předloženým návrhem zákona slouží především k uvedení (představení) všech pozměňovacích návrhů, které k němu byly uplatněny, tedy doručeny všem poslancům (pozměňovací návrh je vždy nahráván do informačního systému sněmovny pod určitým identifikačním číslem), ať už jde o pozměňovací návrhy obsažené v usneseních výborů nebo pozměňovací návrhy předložené jednotlivými poslanci.

Ve druhém čtení uvede návrh zákona navrhovatel. Po navrhovateli vystoupí zpravodaj garančního výboru, popřípadě zpravodajové dalších výborů s informací o projednání návrhu zákona ve výborech, jež zastupují. Navrhuje-li výbor sněmovně přijmout k návrhu zákona pozměňovací návrhy, zpravodaj výboru je odůvodní. Poté se koná k návrhu **obecná rozprava**, která slouží k obecné diskusi o navrhované úpravě a její vhodnosti a účelnosti, po ní může sněmovna vrátit návrh zákona garančnímu výboru k novému projednání (o tomtéž může rozhodnout i v podrobné rozpravě). Pokud k tomu nedojde, koná se **podrobná rozprava**, v níž se předkládají k návrhu zákona pozměňovací návrhy, tedy je uvádějí zpravodajové výborů, jde-li o pozměňovací návrhy obsažené v usnesení výboru, nebo se ke svým vlastním pozměňovacím návrhům přihlašují a uvádějí je poslanci z pléna. Nejedná-li se o písemný návrh nebo neobsahuje-li odůvodnění, musí poslanec odůvodnit návrh v podrobné rozpravě. Ve druhém čtení je možno podat i návrh na zamítnutí návrhu zákona, o němž se však hlasuje až ve třetím čtení. Po podrobné rozpravě se zpracuje souhrn všech podaných pozměňovacích návrhů (příp. i jiných návrhů) vztahujících se k předmětnému návrhu zákona a doručí se všem poslancům.

#### **13.3.2.5 Projednání pozměňovacích návrhů garančním výborem**

Po druhém čtení projedná návrh zákona, resp. pozměňovací a jiné návrhy, jež k němu byly předloženy, garanční výbor. Jako výsledek jejich projednání předloží garanční výbor předsedovi Poslanecké sněmovny usnesení, v němž zaujme své stanovisko k jednotlivým návrhům předloženým k návrhu zákona v tom smyslu, zda je sněmovně doporučuje či nedoporučuje přijmout, a dále navrhne, v jakém pořadí má sněmovna o těchto návrzích

ve třetím čtení hlasovat. Usnesení garančního výboru musí být doručeno všem poslancům nejpozději 24 hodin před zahájením třetího čtení návrhu zákona.

V některých případech garanční výbor před třetím čtením už návrh zákona neprojednává, což je praktické v případě, že k návrhu zákona nebyly předloženy žádné pozměňovací návrhy. V podrobné rozpravě ve druhém čtení proto může být podán návrh, aby se garanční výbor návrhem zákona nezabýval. O něm ale nemůže sněmovna hlasovat, vznesou-li námitku proti tomuto návrhu nejméně dva poslanecké kluby nebo 20 poslanců. Poslanecká sněmovna také může projednat návrh zákona ve třetím čtení i v případě, že garanční výbor návrh zákona neprojednal (byť jej projednat měl), nevznesou-li proti tomuto postupu námitku opět nejméně dva poslanecké kluby nebo 20 poslanců anebo uplynulo-li od doručení souhrnu podaných pozměňovacích, popř. jiných návrhů poslancům více než 30 dní. Obě uvedené možnosti jsou opět nástrojem pro zamezení průtahům v projednávání návrhu zákona nebo umožňují jeho urychlení v důvodných případech.

### 13.3.2.6 Třetí čtení návrhu zákona

Ve třetím čtení dochází k finálnímu projednání návrhu zákona, schválení pozměňovacích návrhů měnících nebo doplňujících jeho úpravu, a nakonec i ke schválení nebo neschválení návrhu zákona jako celku. Cílem třetího čtení je kromě finálního schválení také odstranění případných formálních nejasností a vad vyplývajících logicky z přednesených pozměňovacích návrhů, oprava chyb gramatických, legislativně technických nebo písemných (písařských) chyb, tedy formální vyčištění textu návrhu<sup>723</sup>. Třetí čtení návrhu zákona lze zahájit nejdříve za 14 dnů od doručení souhrnu podaných pozměňovacích, popř. jiných návrhů poslancům, lhůtu lze rozhodnutím sněmovny ve druhém čtení zkrátit až na 7 dnů.

To je opět opatření zajišťující, aby měli poslanci před finálním schvalováním dostatek času se s návrhem zákona i s pozměňovacími návrhy seznámit a připravit se na finální projednávání. Aby bylo finální schvalování návrhu zákona co nejtransparentnější a bylo pro poslance dopředu odhadnutelné, kdy k němu dojde, tak zároveň podle jednacího řádu Poslanecké sněmovny platí, že třetí čtení návrhů zákonů se koná vždy jen ve středu a v pátek, pokud jsou jednacími dny a nerozhodne-li sněmovna jinak, a to pouze v době od 9 hodin do 14 hodin. V rozpravě k návrhu zákona v rámci třetího čtení již nelze navrhnout pozměňovací návrhy s výjimkou opravy data nabytí účinnosti navrhovaného zákona, opravy legislativně technických, gramatických nebo písemných chyb nebo úprav vyplývajících z přednesených pozměňovacích návrhů, popřípadě podat návrh na opakování druhého čtení. Sněmovna může po ukončení rozpravy ve třetím čtení rozhodnout o opakování druhého čtení. Následně (nepadl-li nebo nebyl schválen návrh na opakování druhého čtení) se nejdříve hlasuje o návrhu na zamítnutí návrhu zákona vzneseném

---

<sup>723</sup> Někdy se proto také uvádí, že třetí čtení má *depurační* charakter – viz GERLOCH, A. *Teorie práva*. 8. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021, s. 98.

ve druhém čtení, a pokud takový návrh vznesen nebyl nebo nebyl schválen, tak se hlasuje o pozměňovacích (popř. jiných) návrzích k návrhu zákona předložených ve druhém čtení.

V této fázi je, zvláště při větším počtu pozměňovacích návrhů, důležitá **procedura pro hlasování**, kterou navrhuje Poslanecké sněmovně zpravodaj k danému návrhu zákona (a ta ji hlasováním schvaluje); v hlasovací proceduře se stanoví pořadí hlasování ve třetím čtení, tedy zejména hlasování o jednotlivých pozměňovacích návrzích a pravidla pro nehlasovatelnost některých pozměňovacích návrhů, pokud byl před hlasováním o nich již schválen jiný pozměňovací návrh, který tak hlasování o nich již vylučuje. **Zpravodaj** je obvykle pověřen příslušným garančním výborem (je to jeden z jeho členů) a má na starosti přípravu projednání návrhu zákona ve třetím čtení. Zpravodaj po vystoupení navrhovatele (předkladatele) uvede návrh zákona a dále se vedle zástupce navrhovatele vyjadřuje k pozměňovacím návrhům a doporučuje sněmovně v souladu s usnesením garančního výboru, zda je podpořit nebo zamítnout. Své stanovisko k jednotlivým pozměňovacím návrhům sněmovně ve třetím čtení sděluje také navrhovatel zákona, resp. zástupce navrhovatele (u vládních návrhů zákonů to je pověřený člen vlády).

Po hlasování o jednotlivých pozměňovacích návrzích a jejich schválení nebo neschválení Poslanecká sněmovna v závěru třetího čtení hlasuje o návrhu zákona jako celku, a to ve znění již schválených pozměňovacích návrhů. Pokud se sněmovna takto usnese na schválení návrhu zákona, je legislativní proces v Poslanecké sněmovně ukončen.

### 13.3.3 Průběh projednávání návrhů zákonů v Senátu

Podrobná speciální úprava procedury projednávání návrhů zákonů postoupených Poslaneckou sněmovnou Senátu je obsažena v jednácím řádu Senátu v jeho části sedmé<sup>724</sup> a postupuje se podle ní i při projednávání návrhů ústavních zákonů. Naopak projednávání návrhů zákonných opatření Senátu má vlastní proceduru.

V proceduře projednávání návrhů zákonů v Senátu se odráží skutečnost, že Senát má na projednání návrhu pouze 30 dnů od postoupení Poslaneckou sněmovnou. Proto na rozdíl od Poslanecké sněmovny zejména neprobíhají v Senátu tři čtení návrhu, ale jen jedno projednávání.

Návrh zákona postoupený Senátu Poslaneckou sněmovnou předloží předseda Senátu neprodleně organizačnímu výboru a zároveň ho rozešle všem senátorům a senátorským klubům. Organizační výbor nejpozději do 5 dnů od postoupení sněmovnou přikáže tento návrh výboru, popř. výborům a doporučí předsedovi Senátu zařazení návrhu zákona na pořad schůze Senátu zpravidla nejpozději 5 dnů před uplynutím třicetidenní lhůty pro projednání v Senátu. Pokud přikáže návrh zákona více výborům, tak z nich určí **garanční výbor**.

---

<sup>724</sup> § 98 až 112 jednacího řádu Senátu.

Následně projednají návrh zákona výbory, jimž byl přikázán. V každém výboru určí předseda výboru z jeho členů **zpravodaje výboru**. Jednání garančního výboru, na němž vystoupí navrhovatel, se zpravidla účastní též jeho zpravodajové ostatních výborů, kterým byl návrh zákona přikázán k projednání. V rozpravě ve výboru lze k návrhu zákona, kromě diskuse nad jeho úpravou, také podávat pozměňovací návrhy. V rámci projednávání na výboru lze také navrhnout, aby Senát vyjádřil vůli se návrhem zákona nezabývat nebo aby návrh zákona byl schválen, zamítnut anebo vrácen Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Senátor, i když není členem výboru, kterému byl návrh zákona přikázán k projednání, může již na jednání výboru vyjádřit svůj názor k návrhu zákona a podávat k němu návrhy. Po ukončení rozpravy k návrhu zákona ve výboru se přistoupí k hlasování. Nejprve se hlasuje o návrhu, aby Senát vyjádřil vůli se návrhem zákona nezabývat, pokud byl podán, poté o návrhu schválit návrh zákona ve znění postoupeném sněmovnou a nebyl-li takový návrh podán nebo přijat, hlasuje se o návrhu na zamítnutí návrhu zákona, pokud byl podán. Pokud výbor přijme usnesením některý z těchto návrhů, projednávání ve výboru končí, v opačném případě výbor hlasuje postupně o jednotlivých pozměňovacích návrzích, pokud byly podány. Před hlasováním o pozměňovacím návrhu se k němu může vyjádřit navrhovatel a své stanovisko k němu sdělí zpravodaj. Po ukončení hlasování o pozměňovacích návrzích, pokud byl alespoň jeden z nich přijat, se výbor usnese, zda doporučí Senátu vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně s jím přijatými pozměňovacími návrhy. Své usnesení k návrhu zákona výbor předloží organizačnímu výboru.

Po ukončení projednání ve výborech následuje projednání návrhu zákona na schůzi Senátu. Zpravodaj garančního výboru vypracuje pro jednání Senátu společnou zpravodajskou zprávu, pokud se na ní shodne se zpravodaji všech výborů, které návrh zákona projednávaly. Společná zpráva obsahuje doporučení výborů, které návrh zákona projednávaly, a její součástí je přehled všech pozměňovacích návrhů, které výbory doporučily přijmout. Je-li doporučení všech výborů pro Senát shodné, je zpravodajem pro projednávání návrhu zákona na schůzi Senátu zpravodaj garančního výboru, pokud ne, tak mohou odlišná doporučení odůvodnit zpravodajové těch výborů, které se na nich usnesly.

Jednání Senátu o návrhu zákona se účastní jeho navrhovatel, který návrh zákona odůvodní a může vyjadřovat stanoviska k návrhům předkládaným k projednávanému návrhu zákona. Následně vystoupí zpravodaj, popř. zpravodajové výborů, kterým byl návrh zákona přikázán k projednání. Byl-li v doporučení výboru obsažen nebo podán návrh, aby Senát vyjádřil vůli se návrhem zákona nezabývat, hlasuje se o něm bez rozpravy. Hlasovat o tomto návrhu není možné, pokud vznese námitku nejméně jeden senátorský klub nebo nejméně 10 senátorů. Byl-li návrh, aby Senát vyjádřil vůli se návrhem zákona nezabývat, přijat, jednání Senátu o návrhu zákona končí. V praxi se tak ale děje jen velmi zřídka.

Neskončilo-li projednávání návrhu zákona vyjádřením vůle se jím nezabývat, zahájí se obecná rozprava, ve které lze navrhnout, aby návrh zákona byl schválen ve znění postoupeném sněmovnou nebo aby návrh zákona byl zamítnut. Po ukončení rozpravy se hlasuje, nejprve o návrhu schválit návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou

sněmovnou. Nebyl-li takový návrh podán nebo přijat, hlasuje se o návrhu na zamítnutí návrhu zákona, pokud byl podán. Pokud byl některý z návrhů přijat, jednání Senátu o návrhu zákona končí. Nebyl-li přijat žádný z uvedených návrhů nebo pokud nebyl podán, zahájí předsedající podrobnou rozpravu, ve které lze podávat k návrhu zákona pozměňovací návrhy. Pokud byl podán pozměňovací návrh, který není obsažen v příloze usnesení žádného z výborů, lze navrhnout, aby k pozměňovacímu návrhu výbor zaujal pro Senát stanovisko.

Po ukončení podrobné rozpravy se hlasuje postupně o jednotlivých podaných pozměňovacích návrzích. Před hlasováním o každém pozměňovacím návrhu se k němu může vyjádřit navrhovatel; zpravodaj garančního výboru informuje o výsledcích jednání výborů, které pozměňovací návrh projednávaly. Po ukončení hlasování o pozměňovacích návrzích, byl-li alespoň jeden přijat, hlasuje Senát o tom, zda návrh zákona vrátí Poslanecké sněmovně s těmi pozměňovacími návrhy, které přijal. Pokud nebyl žádný pozměňovací návrh podán nebo přijat anebo pokud ani nebylo přijato usnesení vrátit Poslanecké sněmovně návrh zákona s pozměňovacími návrhy, je možné podat návrh na zamítnutí návrhu zákona nebo na schválení návrhu zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Nebyl-li žádný výše uvedený návrh podán nebo přijat, jednání Senátu o návrhu zákona končí.

### 13.3.4 Specifické situace parlamentního legislativního procesu

#### 13.3.4.1 Schválení návrhu zákona Poslaneckou sněmovnou již v prvním čtení

Odlišnou situací je možnost **schválení návrhu zákona již v prvním čtení**, upravená v § 90 odst. 2 až 6 jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Jde o speciální proceduru projednání návrhu zákona, která výrazně zrychlí legislativní proces návrhu ve sněmovně. Dojde při ní k přijetí návrhu zákona (tedy k finálnímu hlasování o jeho přijetí) již v závěru prvního čtení, takže návrh pak již není projednáván ve výborech, ani ve druhém a třetím čtení a z tohoto důvodu už k němu nelze podávat pozměňovací návrhy<sup>725</sup> (navržený text lze při použití tohoto postupu jen schválit nebo neschválit, nikoli však pozměnit či doplnit). Pro možnost použít tuto zrychlenou proceduru je nezbytné, aby ji sněmovně navrhl sám předkladatel návrhu zákona, a to současně s předložením návrhu zákona (předložený návrh zákona o tento návrh již později doplnit nelze). U vládních návrhů zákona je proto pro její uplatnění nutné, aby se vláda při schvalování návrhu zákona výslovně usnesla na návrhu schválit návrh zákona již v prvním čtení adresovanému Poslanecké sněmovně. Zároveň je třeba návrh na schválení již v prvním čtení odůvodnit v obecné části důvodové zprávy k předmětnému návrhu zákona. Poslanecká sněmovna je vázána návrhem předkladatele a sama nemůže schválení již v prvním čtení navrhnout.

---

<sup>725</sup> S výjimkou opravy data nabytí účinnosti, legislativně technických, gramatických nebo písemných chyb.

Použití postupu schválení návrhu zákona již v prvním čtení je spíše výjimečné, vhodné především pro případy návrhů zákonů, jejichž přijetí je naléhavé (např. z důvodů nachylující se nebo již uplynulé lhůty pro vnitrostátní implementaci předpisu EU, nutnosti urychleně reagovat na rozsudek Soudního dvora EU nebo nález Ústavního soudu) nebo jsou stručné nebo technického charakteru a nevyžadují obsáhlejší diskusi. Zejména pak půjde o návrhy, jejichž úprava není věcně nebo politicky kontroverzní, resp. není předmětem odlišných názorů většiny poslaneckých klubů a poslanců.

Důležitým omezením možnosti použít proceduru podle § 90 odst. 2 a násl. jednacího řádu Poslanecké sněmovny totiž je, že návrh na schválení v prvním čtení nelze projednat, pokud proti němu vznesou do ukončení obecné rozpravy v prvním čtení námitku nejméně dva poslanecké kluby nebo alespoň 50 poslanců. Pokud je vznesena tato námitka, tak projednávání návrhu zákona pokračuje dále standardní cestou a po ukončení rozpravy v prvním čtení dojde k jeho přikázání výborům a po projednání v nich pak k druhému a třetímu čtení návrhu. Pokud není návrh na schválení návrhu zákona již v prvním čtení uvedeným způsobem zpochybněn, tak musí sněmovna po skončení obecné rozpravy rozhodnout, zda bude pokračovat v jednání tak, aby mohl být návrh zákona schválen již v prvním čtení, v kladném případě pak proběhne podrobná rozprava a následně již lze hlasovat o schválení návrhu zákona. Pokud není v této fázi vysloven souhlas nebo není návrh zákona již zamítnut, tak je možno pokračovat ve standardním legislativním procesu a dokončit prvé čtení.

#### 13.3.4.2 Projednávání návrhů ústavních zákonů

Zatímco zákony tvoří základ právního řádu České republiky, tak v hierarchické struktuře právního řádu jsou jeho vrcholem ústavní zákony, které představují nejvyšší úroveň právního řádu a ostatní právní předpisy včetně zákonů se od nich odvozují a musí s nimi být v souladu. Ústavní zákony jsou proto předpisy s nejvyšší právní silou, přičemž vedle Ústavy a jejích novel jde o Listinu základních práv a svobod, další ústavní zákony přijaté přímo podle Ústavy nebo o některé výslovně převzaté ústavní zákony z doby Československa (tzv. polylegální Ústava). Dohromady tvoří **ústavní pořádek České republiky** a jsou takto výslovně vymezeny jako jeho součástí v čl. 112 odst. 1 Ústavy<sup>726</sup> (Listina základních práv a svobod i v čl. 3 Ústavy). Podrobněji k ústavnímu pořádku viz kap. 3.

Vzhledem k vrcholovému postavení Ústavy nebo jiných ústavních zákonů v hierarchii právního řádu má ústavodárce velmi často zájem na jejich výrazně vyšší stabilitě oproti zbytku právního řádu, tedy na jejich neměnnosti po dlouhou dobu, resp. výrazně obtížnější změnitelnosti oproti zákonům a ostatním právním předpisům (někdy se v této souvislosti

---

<sup>726</sup> Podle čl. 112 odst. 1 Ústavy „Ústavní pořádek České republiky tvoří tato Ústava, Listina 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.“.

mluví o rigiditě ústavy). Česká republika z tohoto pohledu není výjimkou, a proto Ústava podmiňuje možnost přijetí změny Ústavy a jiného ústavního zákona nebo nového ústavního zákona ve dvou ohledech.

Jednak je k přijetí ústavního zákona podle čl. 39 odst. 4 Ústavy třeba **kvalifikovaná většina** v obou komorách Parlamentu a je třeba **souhlas třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů**. Tato kvalifikovaná většina je Ústavou vyžadována již jen k vyslovení souhlasu Parlamentu k ratifikaci mezinárodní smlouvy, kterou se některé pravomoci orgánů České republiky přenášejí na mezinárodní organizaci nebo instituci<sup>727</sup>. Druhou omezující podmínkou pro přijetí ústavního zákona je **nutnost jeho schválení oběma komorami Parlamentu, a to ve stejném znění**. Neplatí tu tedy možnost „přehlasování“ Senátu jako u běžných zákonů. Tento požadavek vychází také ze znění čl. 39 odst. 4 Ústavy, ale je blíže upraven ve stykovém zákoně<sup>728</sup>. Jde o speciální proceduru, jejímž cílem je dosažení shody obou komor na konečné podobě těch zákonů, které vyžadují schválení oběma komorami, a která se nazývá **člunkování**. V tomto případě platí, že pokud sněmovna vysloví souhlas s návrhem ústavního zákona a Senát tento návrh zamítne, tak je jeho projednávání ukončeno. Pokud ale Senát přijme návrh ústavního zákona ve znění odlišném od znění schváleného předtím, musí jej postoupit zpět sněmovně k opakovanému projednání. Pokud pak sněmovna přijme postoupený návrh ústavního zákona ve znění odlišném od znění schváleného Senátem (tedy schválí jej ve znění nějakého svého pozměňovacího návrhu), postoupí jej opět zpátky Senátu. Uvedený postup se může vícekrát opakovat. Projednávání návrhu ústavního zákona končí přijetím návrhu zákona oběma komorami ve stejném znění nebo nepřijetím návrhu zákona jednou z komor.

### 13.3.4.3 Projednávání návrhů zákonů podle čl. 40 Ústavy

Vedle ústavních zákonů obsahuje Ústava v čl. 40 zvláštní požadavek na schválení v obou komorách Parlamentu i u některých zákonů, a to ve stejném znění. Jde o návrhy volebních zákonů, zákona o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek (stykový zákon), a zákona o jednacím řádu Senátu a jejich změn. Procedura jejich přijímání je pak stejná jako u návrhů ústavních zákonů, tedy člunkování upravené ve stykovém zákoně, pro schválení však postačí v obou komorách souhlas prosté většiny. Tyto zákony bývají někdy označovány jako tzv. **organické zákony**.

---

<sup>727</sup> Jde o specifickou mezinárodní smlouvu podle čl. 10a Ústavy, kterou by Česká republika fakticky přenášela část své suverenity na mezinárodní (nadstátní) organizaci, nestanovil-li by pro takový případ ústavní zákon, že k ratifikaci takové smlouvy je třeba souhlas v celostátním referendu. Takovou smlouvou byla Smlouva o přistoupení České republiky (a dalších států) k Evropské unii z roku 2003, která však byla schválena referendem o přistoupení České republiky k Evropské unii, konaným na základě speciálního ústavního zákona.

<sup>728</sup> § 2 zákona o zásadách jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek a o změně zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, (stykový zákon).

V případě volebních zákonů uváděných čl. 40 Ústavy jde o neurčité vymezení a čistě jazykovým výkladem nemusí být jasné, co všechno zahrnuje. Zatímco nikdy nebylo sporu o tom, že jde o zákon o volbách do Parlamentu České republiky, tak v minulosti bylo předmětem výkladových sporů, zda lze pod volební zákon podle čl. 40 Ústavy zařadit např. i zákon o volbách do zastupitelstev krajů nebo zákon o volbách do zastupitelstev obcí, k čemuž se nakonec vyjádřil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/05 kladně s tím, že kritérium pro určení, zda zákonná úprava určitých voleb je podřaditelná pod pojem „volební zákon“, je skutečnost, zda jde o volby, které Ústava rámcově upravuje jakožto prvotní a nezbytný předpoklad výkonu státní moci lidem<sup>729</sup>. Musí tedy jít o úpravu voleb v Ústavě přímo upravených orgánů včetně zastupitelstev územních samosprávných celků, která je v Ústavě přímo zmíněna<sup>730</sup>. Za volební zákony zmiňované v čl. 40 Ústavy je tak třeba považovat zákon o volbách do Parlamentu České republiky, zákon o volbách do zastupitelstev krajů, zákon o volbách do zastupitelstev obcí, zákon o volbě prezidenta republiky, ale také zákon o volbách do Evropského parlamentu (kde Ústavní soud dovodil, že na jeho základě jsou lidem voleni zástupci do orgánu, který se podílí na tvorbě evropského práva, a tím i právního řádu České republiky) a jejich novelty. Nejnověji lze mezi volební zákony bez pochyb zařadit též zákon o správě voleb<sup>731</sup>, který nabude účinnosti od 1. ledna 2026 a upravuje společná pravidla výkonu státní správy voleb do Parlamentu, volby prezidenta republiky, voleb do zastupitelstev krajů, voleb do zastupitelstev obcí a voleb do Evropského parlamentu.

Smyslem speciální procedury schvalování má u těchto zákonů jednak být, aby při jejich projednávání nemohl být Senát přehlasován sněmovnou, jde-li o zákon, který se bezprostředně dotýká úpravy pravidel jednání Senátu (jednací řád Senátu a stykový zákon), a jednak význam zákonné úpravy voleb (a to i úpravy voleb do Senátu, kde je to o to naléhavější), kde je významně důležitý širší konsensus na pravidlech organizace voleb ústavních orgánů a také zajištění větší stability zákonné úpravy základních pravidel soutěže politických sil ve státě, obdobně jako v případě ústavních zákonů.

#### 13.3.4.4 Projednávání návrhu zákona o státním rozpočtu

Specifickou proceduru projednávání má vedle tzv. organických zákonů také zákon o státním rozpočtu České republiky. Návrh zákona o státním rozpočtu (nebo případně též jeho novelty) podle čl. 42 Ústavy podává vláda a projednává a schvaluje ho pouze

---

<sup>729</sup> Blíže viz komentář k čl. 40 Ústavy (body 7 až 14) In: RYCHETSKÝ P., LANGÁŠEK T., HERC T., MLSNA P. a kol. *Ústava České republiky: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer ASPI ID KO1\_1993CZ.

<sup>730</sup> Viz čl. 20, 58 a 102 odst. 3 Ústavy.

<sup>731</sup> Zákon č. 88/2024 Sb., o správě voleb.

Poslanecká sněmovna. Senátu tedy vůbec nepřísluší projednávat a schvalovat státní rozpočet.

Státní rozpočet je předkládán ve formě zákona vždy na jeden kalendářní rok. Jakkoli je státní rozpočet předkládán a schvalován formálně jako zákon, tak materiálně znaky zákonné právní úpravy, tedy souboru norem obsahujících závazná pravidla chování osob, postrádá. To vyniká zvláště ve srovnání s do jisté míry věcně obdobným návrhem státního závěrečného účtu schvalovaným také pouze Poslaneckou sněmovnou, u něhož Ústava propůjčení formy zákona nezmiňuje a neschvaluje se jako zákon.

Již samotná příprava návrhu státního rozpočtu je velmi specifická oproti běžnému legislativnímu procesu u návrhů zákonů v rámci moci výkonné, konkrétně úprava postupu přípravy a zpracování státního rozpočtu je obsažena v rozpočtových pravidlech.<sup>732</sup>

Také následná procedura projednávání návrhu zákona o státním rozpočtu v Poslanecké sněmovně je specifická oproti proceduře jednání o návrzích zákonů a je obsažena v samostatné části jednacího řádu Poslanecké sněmovny.<sup>733</sup>

Vláda musí předložit návrh zákona o státním rozpočtu předsedovi Poslanecké sněmovny nejpozději 3 měsíce před začátkem rozpočtového roku. Specifičnost charakteru zákona o státním rozpočtu je dobře vidět i na ustanovení, které stanoví, že součástí zákona o státním rozpočtu nesmí být změny nebo zrušení jiných zákonů, což je důležité i proto, aby nemohlo docházet k obcházení působnosti Senátu. Namísto u ostatních návrhů zákonů obvyklého projednání v organizačním výboru předseda sněmovny rovnou přikáže návrh k projednání rozpočtovému výboru Poslanecké sněmovny. Po projednání návrhu státního rozpočtu v rozpočtovém výboru proběhne první čtení, v němž po uvedení návrhu zákona předkladatelem a zpravodajem rozpočtového výboru sněmovna v obecné rozpravě projedná základní údaje návrhu zákona o státním rozpočtu (zejména výše příjmů a výdajů, saldo a způsob jeho vypořádání, celkový vztah k rozpočtům krajů a obcí a rozsah zmocnění výkonných orgánů) a poté je buď schválí, nebo doporučí vládě jejich změny (a zároveň stanoví termín pro předložení nového návrhu). Takto sněmovnou schválené základní údaje návrhu zákona o státním rozpočtu už nelze během jeho dalšího projednávání měnit. Na závěr prvního čtení sněmovna přikáže jednotlivé kapitoly návrhu zákona o státním rozpočtu příslušným výborům.

Výbory, jimž bylo projednání jednotlivých kapitol návrhu zákona o státním rozpočtu Poslaneckou sněmovnou přikázáno, předloží ve lhůtě stanovené sněmovnou rozpočtovému výboru svá stanoviska k nim (usnesení). Výbor může navrhnout změny jen v té kapitole státního rozpočtu, která mu byla přikázána, a pokud by chtěl dosáhnout změny v jiné kapitole, musí požádat o projednání změny výbor, kterému byla kapitola přikázána.

---

<sup>732</sup> Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

<sup>733</sup> Část třináctá, § 101 až 106 jednacího řádu Poslanecké sněmovny.

Následně projedná všechna usnesení výborů k jednotlivým kapitolám návrhu zákona o státním rozpočtu rozpočtový výbor a přijme k nim své usnesení. To musí být doručeno všem poslancům nejpozději 24 hodin před zahájením druhého čtení návrhu zákona o státním rozpočtu.

V druhém čtení se po uvedení návrhu zákona o státním rozpočtu navrhovatelem a usnesení rozpočtového výboru jeho zpravodajem o nich koná podrobná rozprava, v níž mohou poslanci předkládat pozměňovací, popř. jiné návrhy<sup>734</sup>. Souhrn podaných pozměňovacích, popř. jiných návrhů se po skončení druhého čtení doručí všem poslancům.

K zahájení třetího čtení návrhu zákona o státním rozpočtu může dojít nejdříve 48 hodin po skončení druhého čtení, a pouze pokud do té doby sněmovna ukončila projednávání státního závěrečného účtu za předešlý rozpočtový rok (tedy za rok předcházející roku, který předchází roku, na něž se rozpočet schvaluje). Obecná úprava stanovených jednacích dní nebo omezení jednacích doby se naopak pro třetí čtení návrhu zákona o státním rozpočtu neuplatní. Obdobně jako u (běžných) návrhů zákonů v rozpravě ve třetím čtení již nelze navrhnout pozměňovací návrhy s výjimkou opravy legislativně technických, gramatických nebo písemných chyb nebo úprav vyplývajících z přednesených pozměňovacích návrhů, popřípadě podat návrh na opakování druhého čtení. Poté sněmovna hlasuje o jednotlivých pozměňovacích návrzích a v závěru třetího čtení se usnese, zda s návrhem zákona o státním rozpočtu, ve znění jí přijatých pozměňovacích návrhů, vyslovuje souhlas.

#### 13.3.4.5 Projednávání návrhů zákonných opatření Senátu

Speciální úprava projednávání se týká také zákonných opatření Senátu. **Zákonné opatření Senátu** je zvláštní forma právního předpisu s právní silou zákona, který může přijímat Senát pouze v době rozpuštění Poslanecké sněmovny. Možnost přijímat zákonná opatření Senátu je upravena v čl. 33 Ústavy.

K **rozpuštění Poslanecké sněmovny** může podle čl. 35 odst. 1 Ústavy přistoupit prezident republiky, pokud

- sněmovna nevyslovila důvěru nově jmenované vládě, jejíž předseda byl prezidentem republiky jmenován na návrh předsedy Poslanecké sněmovny (tj. šlo již třetí pokus vyslovení důvěry vládě),
- sněmovna se neusnese do 3 měsíců o vládním návrhu zákona, s jehož projednáním spojila vláda otázku důvěry,
- zasedání sněmovny bylo přerušeno po dobu delší, než je přípustné,
- sněmovna nebyla po dobu delší 3 měsíců způsobilá se usnášet, ačkoliv nebylo její zasedání přerušeno a byla opakovaně svolána ke schůzi.

---

<sup>734</sup> V rozpočtové hantýrce je někdy proces uplatňování a projednávání pozměňovacích návrhů k návrhu zákona o státním rozpočtu označován jako „porcování medvěda“.

Podle čl. 35 odst. 2 Ústavy prezident republiky musí Poslaneckou sněmovnu rozpustit, pokud mu to sama Poslanecká sněmovna navrhne usnesením přijatým kvalifikovanou třípětinovou většinou všech poslanců. Pokud byla Poslanecká sněmovna rozpuštěna, musí se podle čl. 17 odst. 2 Ústavy konat nové sněmovní volby do 60 dnů po jejím rozpuštění, takže prezident republiky je musí po rozpuštění sněmovny vyhlásit tak, aby byla splněna tato lhůta.

Článek 33 Ústavy kromě podmínky, že je lze přijímat, pouze dojde-li k rozpuštění Poslanecké sněmovny, obsahuje ještě další výrazné **omezující podmínky přijímání zákonných opatření Senátu**.

Senátu jednak přísluší přijímat zákonná opatření pouze ve věcech, které nesnesou odkladu a vyžadovaly by jinak přijetí zákona. Má jít tedy o úpravu věcí, která nemůže počkat na novou Poslaneckou sněmovnu. Senát naopak nemůže přijímat zákonná opatření ve věcech Ústavy (tj. ústavní zákony), státního rozpočtu, státního závěrečného účtu, volebního zákona a mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy. Zákonné opatření zároveň může Senátu navrhnout jen vláda, nemůže je tedy přijímat z vlastní iniciativy bez návrhu vlády.

Ústava zároveň upravuje i významnou následnou omezující podmínku existence zákonných opatření Senátu, protože stanoví, že Senátem přijaté zákonné opatření Senátu musí být následně schváleno (ratihabováno) nově zvolenou Poslaneckou sněmovnou na její první (ustavující) schůzi. Pokud pak nově zvolená Poslanecká sněmovna zákonné opatření Senátu neschválí, tak pozbývá platnosti.

Snaha o striktní omezení přijímání zákonných opatření Senátu vyplývá ze skutečnosti, že má jít o institut používaný pouze výjimečně a v opravdu nezbytných případech, protože jde o předpis, který nebyl přijímán Poslaneckou sněmovnou, jež by neměla být obcházena rozsáhlejší samostatnou normotvorbou horní komory. Za dobu existence České republiky byla Poslanecká sněmovna rozpuštěna a Senát v té době přijímal zákonná opatření pouze jednou. Stalo se tak v roce 2013, kdy byla přijata 4 zákonná opatření Senátu:

- zákonné opatření Senátu č. 340/2013 Sb., o dani z nabytí nemovitých věcí,
- zákonné opatření Senátu č. 341/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 55/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů,
- zákonné opatření Senátu č. 342/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů,
- zákonné opatření Senátu č. 344/2013 Sb., o změně daňových zákonů v souvislosti s rekodifikací soukromého práva a o změně některých zákonů.

Všechna tato zákonná opatření Senátu byla následně potvrzena i nově zvolenou Poslaneckou sněmovnou, ratihabiční rozhodnutí nově zvolené Poslanecké sněmovny k nim byla publikována pod č. 379 až 382/2013 Sb.

Podrobnější úprava procedury projednávání návrhu zákonného opatření Senátu je obsažena v jednacím řádu Senátu.<sup>735</sup>

Návrh zákonného opatření Senátu předložený vládou postoupí předseda Senátu organizačnímu výboru Senátu a rozešle jej všem senátorům a senátorským klubům. Organizační výbor bezodkladně přikáže návrh zákonného opatření Senátu výboru nebo výborům, určí, který bude výborem garančním, a stanoví jim lhůtu, do které musí návrh zákonného opatření projednat. Organizační výbor také doporučí předsedovi Senátu, aby zařadil návrh zákonného opatření na pořad schůze Senátu nejpozději do 5 dnů po projednání ve výborech. Výbory Senátu se mohou usnést na doporučení návrh zákonného opatření Senátu vrátit vládě k dopracování, zamítnout jej nebo schválit a mohou k němu také přijmout pozměňovací návrhy (v tomto pořadí hlasují o jednotlivých návrzích). Pokud byly přijaty nějaké pozměňovací návrhy, usnese se výbor, zda doporučí Senátu schválit návrh zákonného opatření Senátu s těmi pozměňovacími návrhy, které přijal.

Po projednání ve výborech následuje projednání návrhu zákonného opatření Senátu na plénu Senátu. V obecné rozpravě lze podávat stejné návrhy jako na výboru kromě pozměňovacích (tedy návrhy na vrácení k dopracování, zamítnutí nebo schválení návrhu bez dalšího) a jsou-li podány, tak se o nich na konci obecné rozpravy v uvedeném pořadí hlasuje. Pokud takové návrhy nebyly podány a přijaty, proběhne k návrhu zákonného opatření podrobná rozprava, ve které lze podávat pozměňovací návrhy. Pokud jsou nějaké podány, tak se projednávání přeruší, podané pozměňovací návrhy se rozešlou všem senátorům a v jednání lze pokračovat nejdříve po 24 hodinách od přerušení. V jednání pokračujícím po přerušení už lze podávat pouze návrhy na opravu legislativně technických, gramatických a písařských chyb a na úpravy vyplývající z přednesených pozměňovacích návrhů (tato část projednávání tedy fakticky odpovídá třetí čtení ve sněmovně). Pokud byly navrženy pouze pozměňovací návrhy k opravě legislativně technických, gramatických a písařských chyb, lze navrhnout hlasování o nich bez přerušení jednání Senátu. Následně již Senát hlasuje o jednotlivých pozměňovacích návrzích a jsou-li nějaké přijaty, hlasuje poté Senát o schválení návrhu zákonného opatření Senátu ve znění přijatých pozměňovacích návrhů. Pokud nebyly podány pozměňovací návrhy nebo nebyl žádný přijat anebo nebylo přijato usnesení schválit návrh ve znění přijatých pozměňovacích návrhů, hlasuje Senát o tom, zda návrh zákonného opatření Senátu schvaluje.

Přijaté zákonné opatření Senátu podepisuje předseda Senátu, prezident republiky a předseda vlády a vyhlašuje se ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv stejně jako zákony. Ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv se vyhlašují i ratihabiční rozhodnutí nově zvolené Poslanecké sněmovny. Prezident republiky nemůže zákonné opatření Senátu vetovat.

---

<sup>735</sup> § 120 až 125 jednacího řádu Senátu.

#### 13.3.4.6 Stav legislativní nouze

Stav legislativní nouze je výjimečným institutem, kterým lze v nezbytných naléhavých případech výrazně **zrychlit legislativní proces návrhu zákona v Poslanecké sněmovně**. Stav legislativní nouze, včetně podmínek, za nichž jej lze vyhlásit a projednávat v něm návrhy zákonů, upravuje § 99 jednacího řádu Poslanecké sněmovny.

Vzhledem k charakteru institutu stavu legislativní nouze, jímž je výrazně omezen prostor poslanců pro posouzení a důkladné projednání navrhované matérie, by mělo být jeho použití vyhrazeno pro mimořádné situace, které sice nedosahují intenzity mimořádných stavů, kdy například pro vyhlášený stav ohrožení státu nebo válečného stavu má jednací řád Poslanecké sněmovny dokonce speciální úpravu zákonodárného procesu, podobnou té ve stavu legislativní nouze, ale v některých ohledech ještě striktnější.

Předpokládané výjimečnosti možnosti jeho použití proto odpovídají **podmínky, za nichž lze stav legislativní nouze vyhlásit**, a to existence mimořádných okolností, kdy

- jsou zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů,
- je zásadním způsobem ohrožena bezpečnost státu, nebo
- státu hrozí značné hospodářské škody.

To však nejsou jediná omezení možnosti použití stavu legislativní nouze, protože jej vyhlásí předseda Poslanecké sněmovny na návrh vlády na určitou dobu a zároveň může na žádost vlády rozhodnout, že vládní návrh zákona předložený Poslanecké sněmovně v době trvání stavu legislativní nouze bude projednán ve zkráceném jednání. Stav legislativní nouze tedy musí být nějak časově omezen (musí být konkrétně určeno jeho trvání) a předseda sněmovny jej nemůže vyhlásit z vlastní iniciativy nebo na návrh poslance nebo skupiny poslanců, ale musí tak učinit na návrh vlády. Dále pak opět jen na žádost vlády může předseda sněmovny rozhodnout o tom, že konkrétní vládou předložený návrh zákona bude projednán zkráceně. Z toho plyne, že tak nemusí být projednávány všechny v danou dobu vládou sněmovně předložené návrhy zákonů, ale jen ty, u nichž to vláda navrhne a u nichž o tom předseda sněmovny rozhodne, přičemž se nabízí, že by to měly být návrhy zákonů, jejichž přijetí ve zkráceném jednání souvisí s důvodem, pro který bylo vyhlášení stavu legislativní nouze navrženo.

Kromě těchto omezujících podmínek pro vyhlášení stavu legislativní nouze jednací řád Poslanecké sněmovny zároveň obsahuje i pojistky proti případnému zneužití stavu legislativní nouze vládou. Sněmovna proto může kdykoli za jeho trvání vyhlášený stav legislativní nouze zrušit nebo omezit dobu, na kterou jej předseda Poslanecké sněmovny vyhlásil.

**Zkrácené jednání**, jímž se realizuje projednání návrhu zákona ve stavu legislativní nouze, probíhá tak, že předmětný vládní návrh přikáže předseda Poslanecké sněmovny k projednání jednomu z výborů a stanoví mu k projednání a k předložení usnesení se stanoviskem výboru nepřekročitelnou lhůtu, jež může být a zpravidla i bývá velmi

výrazně kratší oproti standardní šedesátidenní lhůtě pro projednání ve výborech (obvykle jde maximálně o jednotky dnů). Výbor v usnesení zároveň navrhne, zda se má konat o návrhu zákona obecná rozprava a o kterých částech se povede rozprava podrobná, a dále navrhne lhůtu, do kdy má sněmovna jednání o návrhu zákona ukončit. Bezprostředně po vydání stanoviska výboru (i v tomtéž dni) již může být návrh zákona projednán v plénu sněmovny. Sněmovna nejprve musí posoudit, jestli předsedou sněmovny vyhlášený stav legislativní nouze trvá, tedy zda nepominuly důvody pro jeho vyhlášení. Pokud sněmovna stav legislativní nouze v této fázi nezruší, tak následně posoudí, zda vůbec jsou splněny podmínky pro projednání tohoto konkrétního vládního návrhu zákona ve zkráceném jednání, a v případě, bude-li mít za to, že nejsou důvody pro takový mimořádný postup, tak návrh ve zkráceném jednání neprojedná.

Ve zkráceném jednání ve stavu legislativní nouze tedy fakticky odpadá první čtení návrhu zákona a sněmovna návrh zákona rovnou projednává ve druhém čtení. Současně lze projednávání dále zrychlit tím, že sněmovna může rozhodnout o upuštění od obecné rozpravy ve druhém čtení nebo omezit řečnickou dobu pro vystoupení poslanců, minimálně však musí být zachováno alespoň 5 minut na vystoupení. Třetí čtení návrhu zákona pak může následovat i bezprostředně po druhém čtení. Projednávání návrhu zákona ve třetím čtení ve zkráceném jednání ve stavu legislativní nouze pak může kontinuálně navázat na druhé čtení bezprostředně po jeho ukončení, protože obecná úprava lhůt pro projednání návrhů zákonů, tedy odstupů mezi jednotlivými čteními návrhů zákonů, ale i úprava stanovených jednacích dní nebo omezení jednací doby, se ve stavu legislativní nouze neuplatní.

Na zkrácené jednání o návrhu zákona ve vyhlášeném stavu legislativní nouze v Poslanecké sněmovně může navázat i zkrácené jednání o návrhu zákona v Senátu.

Na rozdíl od zrychlené procedury schválení návrhu zákona již v prvním čtení podle § 90 odst. 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny umožňuje použití zkráceného jednání o návrhu zákona ve stavu legislativní nouze projednat návrh zákona ve výboru a uplatnit k němu i pozměňovací návrhy, byť obojí většinou ve velmi omezeném časovém prostoru. Jde tedy o proceduru, která umožňuje velmi rychlé projednání návrhu zákona sněmovnou, ale je flexibilnější v tom smyslu, že zachovává širší legislativní kompetence sněmovny, tedy nejen rozhodování o přijetí či nepřijetí návrhu zákona, ale i možnost aktivně navrhovanou úpravu měnit.

Protože má být schvalování návrhů zákonů ve stavu legislativní nouze institutem používaným za výjimečných okolností, kdy je ve veřejném zájmu nezbytné velmi rychle přijmout zákonnou regulaci (proto je jeho použití také omezeno striktními podmínkami, kdy lze tuto proceduru vůbec použít), tak na rozdíl od schválení zákona již v prvním čtení není omezeno podmínkou širšího konsensu poslaneckých klubů na jeho použití<sup>736</sup>.

---

<sup>736</sup> Zatímco o schválení návrhu zákona již v prvním čtení je možné jednat pouze, pokud proti takovému návrhu nevznesou námitku alespoň 2 poslanecké kluby nebo 50 poslanců, tak u stavu legislativní nouze takové

Vyhlášení stavu legislativní nouze a schválení vládního návrhu zákona v něm si tak může prosadit aktuální vládní koalice prostou většinou poslanců. To je nicméně také příčina poměrně častých sporů o použití stavu legislativní nouze mezi aktuální parlamentní většinou (vládní koalicí) a menšinou (sněmovní opozicí), která obvykle namítá vybočení z podmínek pro vyhlášení stavu legislativní nouze a v důsledku toho zkrácení možnosti se plnohodnotně s příslušným návrhem zákona seznámit a relevantně se k němu vyjádřit.

K vyhlášení stavu legislativní nouze, resp. k pochybnostem o naplnění zákonných podmínek pro jeho vyhlášení již existuje bohatá **judikatura Ústavního soudu**, jež fakticky dotváří zákonný rámec podmínek pro možnost vyhlásit stav legislativní nouze.

Klíčovým nálezem Ústavního soudu je **nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10**, kterým byl zrušen zákon č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí. V tomto nálezu se Ústavní soud podrobně zabýval podmínkami pro vyhlášení stavu legislativní nouze a možnostmi jeho aplikace a zaujal k nim výrazně restriktivní přístup. Skupina poslanců navrhla zrušení uvedeného zákona, protože měla za to, že napadený zákon nebyl přijat ústavně předepsaným způsobem. Konkrétně navrhovatelé namítali, že vládní většina při přijímání zákona jednala zcela nepřiměřeně a svévolně, neboť zneužila institut legislativní nouze, nepředvídatelně svolala mimořádnou schůzi Poslanecké sněmovny, neodůvodněně vypustila obecnou rozpravu a odepřela právo hlasovat již zvoleným senátorům. Ústavní soud připomněl, že institut stavu legislativní nouze zkracuje proceduru přijímání návrhů zákonů a proto při něm nezbytně dochází nejen k omezení či zkrácení výše zmíněných práv parlamentní opozice, nýbrž v konečném důsledku i k narušení či relativizování demokratických principů ovládajících legislativní proces (jde např. principy dělby moci, svobodné soutěže politických sil, reprezentativní demokracie nebo princip ochrany menšin), a proto musí být podmínky jeho použití vykládány velmi restriktivně. Podmínkou vyhlášení stavu legislativní nouze je existence mimořádné okolnosti, která má potenciál ohrozit základní práva a svobody zásadním způsobem, anebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody, což může podle Ústavního soudu být jen situace, která se zjevně vymyká běžnému průběhu politických procesů vnitřních i vnějších, anebo může jít o situaci přírodní katastrofy, přičemž aplikace takové zkrácené procedury by tak měla dopadat na situace odpovídající závažnosti situací, s nimiž počítá pro zkrácené projednání návrhu zákona ústavní pořádek (tj. stav ohrožení státu, válečný stav). Ústavní soud dovedl, že pokud jediným důvodem projednání a schválení napadeného zákona Poslaneckou sněmovnou ve stavu legislativní nouze ve zkráceném jednání bylo ohrožení jeho včasného přijetí tak, aby nabyl účinnosti nejpozději ke konci roku 2010, což bylo znemožněno postupem opozice, nelze to považovat za legitimní a ústavně aprobovatelný důvod umožňující vyhlášení stavu legislativní nouze.

---

omezení neplatí. Na druhou stranu u návrhu na schválení návrhu zákona již v prvním čtení není omezení okolnostmi, za nichž je lze navrhnout a schválit.

**Z dalších nálezů Ústavního soudu**, které se věnovaly přezkumu důvodů pro vyhlášení stavu legislativní nouze lze uvést nález sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (snížení a zdanění státní podpory stavebního spoření), nález sp. zn. Pl. ÚS 7/22 (novelizace pandemického zákona), nález sp. zn. Pl. ÚS 15/22 (zmrazení soudcovských platů), nebo nález sp. zn. Pl. ÚS 30/23-2 (snížení mimořádné valorizace důchodů).

**Na stav legislativní nouze navazuje úprava zkráceného jednání Senátu.** Jednací řád Senátu upravuje i zkrácené jednání k návrhům zákonů<sup>737</sup>. Ve zkráceném jednání Senát může projednat návrh zákona postoupený Poslaneckou sněmovnou, který byl v Poslanecké sněmovně projednán ve stavu legislativní nouze ve zkráceném jednání<sup>738</sup>, pokud o to požádá vláda. Jde tedy o pokračování výjimečné procedury zrychleného projednání v naléhavých případech návrhů zákonů, u nichž je nezbytné výrazně časově zkrátit legislativní proces v Parlamentu.

Návrh zákona, u něhož vláda Senát požádala o projednání ve zkráceném jednání, předseda Senátu postoupí organizačnímu výboru a neprodleně rozešle všem senátorům a senátorským klubům. Organizační výbor bezodkladně přikáže návrh zákona výboru, popř. výborům a určí jim lhůtu, do které musí návrh zákona projednat. Současně doporučí předsedovi Senátu, aby návrh zákona byl zařazen na začátek pořadu schůze Senátu, kterou je předseda Senátu povinen svolat tak, aby byla zahájena nejpozději do 10 dnů od postoupení návrhu zákona Senátu Poslaneckou sněmovnou.

#### **13.3.4.7 Zákonodárny proces za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu**

Zákonodárny proces za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu představuje mimořádnou situaci upravenou **ústavním zákonem č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky**. Po dobu stavu ohrožení státu nebo válečného stavu může vláda požadovat, aby Parlament (tedy obě jeho komory) projednal vládní návrh zákona ve zkráceném jednání. O takovém návrhu **se Poslanecká sněmovna usnese do 72 hodin** od jeho podání. **Senát se usnese do 24 hodin** od jeho postoupení Poslaneckou sněmovnou, a pokud se v této lhůtě nevyjádří, platí, že je návrh zákona přijat. Po dobu stavu ohrožení státu nebo válečného stavu prezident republiky nemá právo vracet zákon přijatý ve zkráceném jednání. Ve zkráceném jednání nemůže vláda předložit návrh ústavního zákona.

Na tuto ústavní úpravu navazuje odpovídající úprava v jednacím řádu Poslanecké sněmovny a v jednacím řádu Senátu.

Úprava zkráceného jednání o návrhu zákona za těchto mimořádných stavů v § 100a jednacího řádu Poslanecké sněmovny je podobná té u stavu legislativní nouze, liší se zejména výslovnou zákonem stanovenou lhůtou 72 hodin od podání návrhu zákona, během

---

<sup>737</sup> § 118 jednacího řádu Senátu.

<sup>738</sup> § 99 jednacího řádu Poslanecké sněmovny.

kteří se o něm musí sněmovna usnést, a dále striktním zákonným omezením počtu vystoupení poslance v rozpravě k návrhu zákona (ve druhém čtení nejvýše dvakrát, ve třetím čtení nejvýše jednou), vedle nějž se sněmovna může, stejně jako ve stavu legislativní nouze, usnést na omezení řečnické doby až na 5 minut.

Na zkrácené jednání o návrhu zákona za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu v Poslanecké sněmovně navazuje zkrácené jednání v Senátu podle § 119 jednacího řádu Senátu. Vláda v takovém případě zasílá návrh zákona na vědomí předsedovi Senátu už spolu s jeho předložením Poslanecké sněmovně. Předseda Senátu jej neprodleně rozešle pro informaci všem senátorům a současně svolá schůzi Senátu, popřípadě navrhne doplnění pořadu probíhající schůze. Postupuje přitom tak, aby se Senát mohl k návrhu zákona usnést do 24 hodin od jeho postoupení Poslaneckou sněmovnou. Po postoupení návrhu zákona Poslaneckou sněmovnou jej předseda Senátu neprodleně rozešle všem senátorům a určí zpravodaje. Návrh zákona se neprojednává ve výborech, neusnese-li se Senát jinak, stanoví se řečnická doba v obecné části rozpravy na 5 minut a senátor může k téže věci vystoupit nejvýše dvakrát.

K mimořádným stavům podle ústavního zákona o bezpečnosti České republiky viz kap. 15.

### **13.3.5 Pozměňovací návrhy a přílepk**

Z hlediska legislativního procesu je při projednávání návrhů zákonů typickým a velmi důležitým návrhem **pozměňovací návrh**. Pozměňovací návrh je návrhem na vypuštění, doplnění nebo změnu části textu navrhované úpravy. Změny, ke kterým prostřednictvím pozměňovacích návrhů zejména v Poslanecké sněmovně dochází, mohou být, a to i v případě vládních návrhů zákonů, rozsáhlé a věcně významné. Často dochází i k rozsáhlým změnám prostřednictvím pozměňovacích návrhů uplatněných výbory (zejména pak výborem garančním), které shromáždí pozměňovací návrhy navržené jejich členy, které výbor schválí. Z hlediska rozsahu je pak specifickým případem tzv. **komplexní pozměňovací návrh**, jímž výbor původní návrh zákona kompletně přepracuje (přepíše), a to tak, že souhlasí-li s ním následně ve druhém čtení sněmovna, tak je komplexní pozměňovací návrh brán jako základní text pro další projednávání.

S předkládáním pozměňovacích návrhů bezprostředně souvisí problematika konzistence a vzájemné obsahové souvislosti navrhovaných zákonů. Jako **přílepek** je chápán pozměňovací návrh, kterým se do předloženého návrhu zákona doplňuje s jeho úpravou obsahově nijak nesouvisející matérie upravující zcela jinou oblast, než tu, kterou upravuje toto původně předložené znění návrhu zákona.

Cílem připojení přílepku obvykle bývá snaha o zrychlení nebo zjednodušení legislativního procesu, protože obsah přílepku nemusí procházet celým standardním legislativním procesem a je velmi rychle schválen v rámci již Poslanecké sněmovně předloženého návrhu

zákona. Výhrady k použití takového postupu vycházejí zejména z narušení principu předvídatelnosti práva, a to jak pro ty, kteří předmětnou právní úpravu projednávají a schvalují (kdy tu je, ať už z důvodu zrychleného přijímání „pod tlakem“, nebo kvůli nepozornosti, větší riziko přijetí zákona v takovém znění, v jakém by řádným legislativním procesem nemohl projít), tak následně pro uživatele takové právní úpravy, je-li přijata. Jako problematické se přílepký ale jeví i z hlediska srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti právních předpisů.

K problematice přílepků existuje poměrně rozsáhlá **judikatura Ústavního soudu**. Klíčový je nálezn sp. zn. Pl. ÚS 77/06, jímž Ústavní soud zrušil ustanovení zákona č. 443/2006 Sb., kterými se mění zákon č. 319/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, a v němž Ústavní soud označil „přílepký“ za neústavní a vymezil situace, kdy jde o takový protiústavní stav.

Odrazil se od vymezení vztahu mezi původním návrhem zákona a pozměňovacím návrhem k němu, a od teorie tzv. „úzkého vztahu“ mezi nimi. Jde v zásadě o otázku, co může pozměňovací návrh obsahovat, aby ještě šlo o „pozměňovací“ návrh skutečně pouze pozměňující původní návrh zákona; pozměňovací návrh by tedy měl obsahovat skutečné věcné změny původního návrhu zákona. Z tohoto pravidla vyplývá, že pozměňovací návrh se musí úzce vztahovat k účelu konkrétního ustanovení projednávaného návrhu zákona anebo jeho části. Při vybočení z takto omezeného prostoru pro pozměňovací návrh může dojít k překročení intenzity původní úpravy návrhu zákona anebo povahy extenzivního překročení samotného předmětu původního návrhu zákona. První případ bývá podle Ústavního soudu americkou doktrínou označován jako tzv. legislativní jezdec, který je považován sice za nežádoucí, ale ještě ústavně konformní formu pozměňovacího návrhu. Druhý případ bývá označován jako **divoký jezdec** („wild rider“), kdy dochází k překročení pravidla úzkého vztahu. V tomto druhém případě jde podle Ústavního soudu o návrh označovaný jako tzv. „přílepek“, kdy se k návrhu zákona (někdy označován jako **nosič**) připojí úprava zcela jiného zákona nebo věcně zcela jiné oblasti, s původní legislativní předlohou nesouvisející.

Podle Ústavního soudu je tak možné podávat pouze takové pozměňovací návrhy, které skutečně pozměňují obsah projednávaného návrhu zákona a nepřipojují k němu něco zcela nesouvisejícího, v opačném případě jde „o porušení dělby moci s důsledky pro principy tvorby souladného, přehledného a předvídatelného práva“.

V poslední době je aktuální rozhodnutí Ústavního soudu vyjadřující se k problematice přílepků obsaženo v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 41/23 týkající se návrhu na zrušení některých ustanovení zákona č. 253/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, v němž konkrétně šlo o zrušení s původním návrhem zákona věcně nesouvisející úpravy zpřísnění zákazu vlastnictví médií aktivními politiky a přijímání dotací u členů vlády a jejich obchodních společností doplněné do zákona o střetu zájmů poslaneckým pozměňovacím návrhem.

### 13.3.6 Obstrukce

Průběh projednávání návrhů zákonů v Poslanecké sněmovně může být fakticky významně ovlivněn obstrukčním jednáním části poslanců. Zatímco v Poslanecké sněmovně, zejména v rámci boje mezi vládou (vládní koalicí) a opozicí dochází k obstrukčním praktikám poměrně běžně, v Senátu k obstrukčnímu jednání v zásadě nedochází.

**Obstrukce** v Parlamentu je strategie parlamentní menšiny (fakticky především opozice) s cílem zdržet nebo zablokovat projednání a schválení návrhu zákona nebo jiného rozhodnutí navrhovaného či podporovaného parlamentní většinou. Teoreticky bývá vymezováno několik možných forem obstrukčního jednání, které lze pozorovat i při jednání o návrzích zákonů v Poslanecké sněmovně:

- velmi dlouhá vystoupení (projevy) poslanců, jejichž cílem je vyčerpát čas určený pro projednávání daného bodu programu a tím zablokovat jeho další projednání (obstrukční řeč neboli *filibuster*) – tato taktika bývá používána i při schvalování pořadu schůze sněmovny řečníky s přednostním právem vystoupení, kteří možnosti navrhnout změnu nebo doplnění pořadu schůze o nový bod využijí k dlouhému vystoupení, takže často v daný jednací den nedojde ani na schválení pořadu schůze nebo k projednávání bodů jejího pořadu,
- podávání velmi velkého množství pozměňovacích návrhů, jež jednak prodlouží projednávání a jednak ztíží orientaci v projednávaném návrhu, a tím zpomalí projednávání a
- podávání velkého množství procedurálních námitek nebo velkého množství faktických poznámek, které opět zpomalují a tím i prodlužují projednávání.

Obstrukci je třeba vnímat jako legitimní projev menšiny, jímž vyjadřuje svůj nesouhlas s postupem parlamentní většiny při projednávání nebo zásadní věcný nesouhlas s nějakým návrhem bez snahy většiny o nalezení kompromisu nebo diskusi s parlamentní menšinou s cílem přimět parlamentní většinu ke změně dosavadního postoje. I obstrukce ale má své meze: jednak by mělo jít o jednání, které neporušuje jednací řád komory, a jednak jí nemůže být neomezeně paralyzována činnost komory Parlamentu.

Protože obstrukce opozice, zvláště pokud jsou dlouhotrvající nebo je vládní většina v časové tísní z důvodu nutnosti předemtný návrh již přijmout, bývají v Poslanecké sněmovně ukončeny vládní většinou nějakým faktickým krokem, často přijetím usnesení o pevném času pro ukončení rozpravy nebo pro hlasování ve třetím čtení, k němuž pak dojde bez ohledu na skutečnost, že v danou chvíli jsou ještě přihlášení někteří poslanci k vystoupení, příp. sloučením rozpravy k nesouvisejícím návrhům zákonů, bývá schválení návrhů zákonů v takových případech často napadeno opozičními poslanci u Ústavního soudu.

K problematice obstrukcí a ústavní konformity procedury přijímání návrhu zákona při omezení práv parlamentní menšiny (opozice) vyjádřit se k projednávanému návrhu existuje poměrně bohatá judikatura Ústavního soudu.

Z poslední doby lze uvést nálezy sp. zn. Pl. ÚS 30/23, týkající se přijetí úpravy snížení mimořádné valorizace důchodů, sp. zn. Pl. ÚS 41/23, týkající se včlenění pozměňovacího návrhu do nesouvisejícího návrhu zákona jako neústavní přílepek v reakci na obstrukce opozice zabraňující projednání úpravy, která pak byla včleněna pozměňovacím návrhem do jiného návrhu zákona, nebo nálezy sp. zn. Pl. ÚS 47/23, týkající se přijetí úpravy zkracující možnost odejít do předčasného starobního důchodu.

Ústavní soud v těchto i jiných nálezech opakovaně formuloval závěr, že samo porušení pravidel procedury projednávání návrhů zákonů stanovené jednacím řádem Poslanecké sněmovny omezením parlamentní debaty v reakci na obstrukce (např. ukončení rozpravy dříve, než vystoupí všichni přihlášení poslanci, je v rozporu s § 66 odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny) může být protiústavní, pouze pokud v jeho důsledku nebylo parlamentní menšině umožněno se k obsahu návrhu zákona relevantně vyjádřit. Je přitom vždy třeba posoudit kolizi principu rovnosti členů parlamentu a zájmu na ochraně práva účastnit se sněmovní rozpravy se zájmem na zachování ústavního principu možnosti rozhodovat na základě vůle většiny (tedy možnosti prosadit vůli většiny).

## **13.4 Účast prezidenta republiky v zákonodárném procesu**

Podpis přijatého zákona prezidentem republiky je posledním krokem legislativního procesu zákona před jeho vyhlášením (publikací) ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. Podpis přijatého zákona je jakýmsi slavnostním stvrzením přijetí zákona a přijatý zákon podepisují prezident republiky, předseda vlády a předseda Poslanecké sněmovny.

Prezident republiky má podle čl. 50 odst. 1 Ústavy právo vrátit přijatý zákon, nikoli však zákon ústavní, Poslanecké sněmovně s odůvodněním, proč zákon vrací, a to do 15 dnů ode dne, kdy mu byl zákon postoupen k podpisu. Vrácením zákona realizuje prezident tzv. **prezidentské veto**. Jde o veto **suspenzivní**, které Poslanecká sněmovna může přehlasovat. Účelem prezidentského veta je možnost upozornit sněmovnu na problematický zákon a dát jí prostor ještě jednou zákon projednat a přijmout.

Pokud prezident republiky přijatý zákon Poslanecké sněmovně vrátí, Poslanecká sněmovna o vráceném zákonu následně hlasuje znovu. Sněmovna může setrvat na vráceném zákonu (v té podobě, jak byl již oběma komorami přijat) a „přehlasovat“ tak prezidentské veto, pak se zákon vyhlásí. K tomu však potřebuje, aby pro tento návrh hlasovala absolutní většina všech poslanců (tedy alespoň 101 poslanců). Pokud setrvání na přijatém zákonu nepodpoří většina všech poslanců, tak platí, že zákon nebyl přijat.

Prezident republiky vetuje již Parlamentem přijatý zákon. Tomu odpovídá i terminologie Ústavy. Datum, kdy Parlament zákon přijal, je vždy uvedeno v záhlaví daného zákona (zákon ze dne ....) a je-li zákon následně vetován prezidentem republiky a jeho veto Poslaneckou sněmovnou přehlasováno, datum v záhlaví zákona se tím nemění a vždy bude předcházet datu, kdy prezident republiky zákon vetoval. Spolu s takovým zákonem se však ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv jako samostatný akt (se samostatným číslem aktu) vyhlásí také usnesení

Poslanecké sněmovny o tom, že setrvává na zákonu vráceném prezidentem republiky. Je-li veto prezidenta republiky přehlasováno, zákon se mu již znovu k podpisu nepředkládá a vyhlásí se bez jeho podpisu.

I u podpisu přijatého zákona prezidentem, resp. prezidentského veta se vyskytly situace, které byly předmětem pochybností, odborných polemik nebo politických sporů, a dokonce i podání k Ústavnímu soudu. Ústava například stanoví, že prezident má právo zákon vrátit s odůvodněním, proč tak činí. Problematická situace by nastala, pokud by prezident vrácení zákona neodůvodnil, pokud by nicméně dal sněmovně výslovně najevo, že jí zákon vrací, bylo by to možno v intencích judikatury Ústavního soudu považovat za vrácení zákona.

Několikrát také nastala situace, kdy prezident zákon nepodepsal, ani (výslovně) nevrátil k novému hlasování, v žádném z těchto případů nebylo opomenutí povinnosti podepsat zákon vykládáno jako uplatnění práva vrátit přijatý zákon podle čl. 50 odst. 1 Ústavy. V takové případě se zákon vyhlásí bez podpisu prezidenta republiky po marném uplynutí lhůty pro uplatnění prezidentského veta.

Ještě složitější situace nastala v prosinci roku 2020, kdy tehdejší prezident odmítl připojit svůj podpis pod přijatý tzv. „daňový balíček“ a v přípisu zaslaném předsedovi Poslanecké sněmovny sdělil své zásadní výhrady k napadenému zákonu, které jej vedly k rozhodnutí nepřipojit svůj podpis pod něj a vrátit jej předsedovi Poslanecké sněmovny k přijetí dalších opatření (v následném přípisu předsedovi sněmovny nicméně prezident výslovně uvedl, že svým předchozím vyjádřením prezidentské veto neuplatnil). Daňový balíček byl následně vyhlášen ve Sbírce zákonů. Tento postup napadla u Ústavního soudu skupina senátorů, která požadovala zrušení napadeného zákona z důvodu rozporu zákonodárného procesu s ústavním pořádkem, jež měl spočívat v tom, že daňový balíček byl vyhlášen ve Sbírce zákonů i přesto, že nebyl podepsán prezidentem a byl jím vrácen Poslanecké sněmovně k novému hlasování (uvedený přípis prezidenta předsedovi Poslanecké sněmovny považovala skupina senátorů za projev vůle vrátit přijatý zákon). Ústavní soud k této věci v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/21 zamítl návrh senátorů na zrušení zákona č. 609/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony (tzv. „daňový balíček“) a konstatoval, že samotný podpis prezidenta republiky pod přijatým zákonem není *conditio sine qua non* platnosti zákona, ale že napadený postup prezidenta republiky nebyl v souladu s Ústavou, podle níž má prezident zákon buď podepsat, nebo uplatnit své veto. Dále Ústavní soud také uvedl, že přípis prezidenta předsedovi Poslanecké sněmovny nelze považovat za uplatnění oprávnění prezidenta podle čl. 50 odst. 1 Ústavy, neboť nešlo o projev vůle prezidenta, z něhož by nezaměnitelným způsobem vyplývalo, že má být napadený zákon vrácen Poslanecké sněmovně k novému hlasování.

## 14. LEGISLATIVNĚ TECHNICKÉ POŽADAVKY

**Legislativně technické požadavky** – terminologie v právních předpisech, odkazy, definice pojmů, legislativní zkratka, použití slov „obdobně“ a „přiměřeně“, poznámka pod čarou, citace v právních předpisech, zmocňovací, přechodná a zrušovací ustanovení, ustanovení o účinnosti, přímá a nepřímá novela právního předpisu, přílepkový právní domněnky a fikce, doby a lhůty a jejich význam a vyjádření

### 14.1 Východiska

Podle čl. 1 Ústavy je Česká republika demokratickým právním státem. Jedním ze základních znaků právního státu je princip právní jistoty a s ním spojený princip předvídatelnosti práva a zákaz výkonu libovůle orgány veřejné moci. Právní předpis musí pro aplikující orgány stanovit dostatečně jasné meze, aby jejich uvážení při jeho aplikaci nebylo příliš široké. Jednotlivec by již přímo z právního předpisu výkladem měl být schopen dovodit svá práva a své povinnosti. V teorii se v této souvislosti hovoří o právu na dobré zákonodárství<sup>739</sup>.

**Právní předpisy tedy mají být určité, srozumitelné, mají z nich vyplývat předvídatelné následky a neměly by být vnitřně rozporné<sup>740</sup>.**

Neurčitost právního předpisu však sama o sobě k závěru o jeho neústavnosti nestačí. Neurčitost některého z ustanovení právního předpisu nutno považovat za rozpornou s požadavkem právní jistoty, a tudíž i právního státu toliko tehdy, jestliže intenzita této neurčitosti vylučuje možnost stanovení normativního obsahu daného ustanovení i pomocí obvyklých interpretačních postupů<sup>741</sup>.

Legislativně technické požadavky na právní předpisy nejsou obecně stanoveny právním předpisem. Požadavky na právní předpisy, které jsou přijímány ministerstvy nebo jinými ústředními správními úřady (vyhlášky) nebo jsou schvalovány vládou (nařízení vlády), a na vládní návrhy zákonů jsou stanoveny **Legislativními pravidly vlády**. Legislativní pravidla vlády mají formu usnesení vlády a jsou proto závazná pouze pro samotnou vládu, členy vlády, jakož i jí podřízené orgány, nikoli již pro poslance, Poslaneckou sněmovnu, Senát ani obce a kraje. Lze je ale pokládat za všeobecně přijímané legislativní zvyklosti. Případné porušení Legislativních pravidel vlády však není samo o sobě způsobilé založit neústavnost právního předpisu. Probíhá-li **tvorba návrhu právního předpisu prostřednictvím**

<sup>739</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06.

<sup>740</sup> Srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 7/2000, vyhlášený pod č. 261/2000 Sb.

<sup>741</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 23/02, vyhlášený pod č. 476/2004 Sb.

**e-Legislativy**, legislativně technické požadavky uvedené v Legislativních pravidlech vlády se použijí přiměřeně v rozsahu, v jakém to e-Legislativa umožňuje.

## 14.2 Terminologie v právním předpise

Právní předpis musí být **terminologicky jednotný**. Zároveň je třeba dbát souladu s terminologií použitou v navazujících a souvisejících právních předpisech různé právní síly.

Při tvorbě právního předpisu je nutno respektovat **všeobecně uznávaný význam slov**. Jestliže není možné se vyhnout použití slova s více významy, musí být z právního předpisu jasné, v jakém významu se slovo používá.

**Zkratky slov** lze použít jen, je-li jejich používání zavedeno zvláštním právním předpisem, například zkratky ČSN, Kč, nebo při označování jednotky cizí měny, například EUR. V datu se název měsíce vypisuje slovem.

**Cizích slov lze použít jen výjimečně**, jsou-li součástí užívané právní terminologie, nebo užívá-li se jich běžně v jazyce upravovaného oboru a nelze je dost vhodně nahradit českým pojmem (např. pojmy z oblasti informačních technologií jako „internet“ a „online“ nebo pojmy „biotop“ a „ekosystém“ v oblasti ochrany životního prostředí).

## 14.3 Definice pojmů

Nový právní pojem (termín) používaný v právním předpise, je třeba vymežit (definovat). Vymezení nového právního pojmu nelze nahrazovat zavedením legislativní zkratky pro určité slovní spojení.

Vymezení právního pojmu používaného průřezově v textu právního předpisu se obvykle uvádí na začátku právního předpisu. Pokud by bylo ustanovení obsahující vymezení pojmů (paragraf, odstavec) příliš rozsáhlé, je třeba vymezení pojmů rozdělit do více ustanovení. U rozsáhlých právních předpisů, ve kterých se právní pojem používá jen pro ucelenou část právního předpisu nebo které jsou kodexového typu (např. občanský zákoník či zákoník práce), lze vymezení právního pojmu uvést na místě, kde je právní pojem, který je potřeba definovat, použit poprvé. Právní pojem nelze vymežovat v poznámce pod čarou nebo v prováděcím právním předpise, jde-li o pojem, který používá prováděný zákon.

Pravidlem by měla být zásada stálosti pojmů, tedy jeden pojem by neměl být pro účely různých právních předpisů nebo pro účely jednotlivých částí (hlav, dílu atd.) právního předpisu vymezen různě. Ustanovení, které vymežuje pojem, nemůže současně obsahovat také pravidlo jednání nebo působnost nějakého orgánu.

## 14.4 Legislativní zkratka

Legislativní zkratky se používají pro zkrácení slovního spojení, které se v právním předpisu vícekrát opakuje. Legislativní zkratka není právní pojem.

Legislativní zkratka se zavede za slovním spojením, které nahrazuje, a to na místě, kde je toto slovní spojení v právním předpisu použito poprvé. Musí být přitom jednoznačně určitelné, ke kterému slovnímu spojení se zavedená legislativní zkratka vztahuje.

Legislativní zkratku nelze zavést v textu nadpisu, poznámky pod čarou nebo na konci vymezení právního pojmu.

Při zavedení legislativní zkratky se použije text: „(dále jen „...““). Legislativní zkratka se uvádí v jednotném čísle, i když text odpovídající zavedené legislativní zkratce se v právním předpisu používá v množném čísle.

Legislativní zkratku lze použít pouze v právním předpisu, ve kterém je zavedena, nebo v právním předpisu, který provádí zákon, ve kterém byla tato legislativní zkratka zavedena.

Legislativní zkratka musí být složena alespoň z jednoho slova. Legislativní zkratka nemůže obsahovat zkratky slov a nemůže se skládat z velkých písmen.

Legislativní zkratky nelze použít v názvu právního předpisu. Uvnitř právního předpisu lze legislativní zkratku poprvé použít v nadpisu toho ustanovení, v němž se legislativní zkratka pro určité slovní spojení zavádí. Po jejím zavedení je nutno legislativní zkratky v dalším textu téhož právního předpisu důsledně používat.

## 14.5 Odkazy

### 14.5.1 Vnitřní odkaz

Při **vnitřním odkazu** na jiné ustanovení téhož právního předpisu se použije například obrat „§ 3 odst. 3“. Pokud má právní předpis přílohu, je nutno na ni v příslušném ustanovení právního předpisu odkázat a zároveň stručně vyjádřit její obsah, například „*V příloze č. ... k tomuto zákonu je upraven ...*“. Skutečnost, že příloha je součástí právního předpisu, se neuvádí.

### 14.5.2 Odkaz na jiný právní předpis

**Normativní odkaz na jiný právní předpis** nebo konkrétní ustanovení jiného právního předpisu by měl být standardní formou odkazu. **Používá se v případech, kdy se mají na právní vztahy, na něž se právní předpis vztahuje, použít právní normy obsažené v jiném právním předpisu nebo má-li se použití těchto norem vyloučit.** Jiný právní

předpis se v normativním odkazu uvede v podobě jeho zkráceného názvu nebo zobecněného názvu, který umožňuje jednoznačné určení právního předpisu, na který se odkazuje, např. „stavební zákon“, „knihovní zákon“, „právní předpisy upravující účetnictví“ nebo „§ 172 odst. 5 správního řádu“. Normativní odkaz lze popřípadě doplnit odkazem na poznámku pod čarou, v níž se uvede úplná citace tohoto jiného právního předpisu nebo jeho ustanovení.

**Nenormativní odkaz na jiný právní předpis** se používá zcela výjimečně, například je-li to odůvodněno potřebou komplexnosti obsahu právní úpravy. Odkazuje-li se tímto způsobem, použijí se slova „jiný právní předpis“ doplněná popřípadě odkazem na poznámku pod čarou, v níž se uvede úplná citace tohoto jiného právního předpisu nebo jeho ustanovení.

### 14.5.3 Odkaz na předpis Evropské unie

Odkazuje-li se v právním předpise na směrnici Evropské unie, použije se v právní normě buď úplná citace této směrnice, anebo její slovní nebo zkrácená citace s tím, že úplná citace této směrnice se uvede v poznámce pod čarou. Obdobně se postupuje při odkazu na nařízení Evropské unie.

**Referenční odkaz** se používá v případě, kdy je právním předpisem prováděna adaptace nařízení Evropské unie nebo transpozice celé nebo podstatné části směrnice Evropské unie. V takovém případě se zpravidla v textu úvodního ustanovení právního předpisu odkazuje na přímo použitelný předpis Evropské unie (v případě nařízení) nebo příslušné předpisy Evropské unie (v případě směrnic), v poznámce pod čarou je pak uvedena úplná citace dotčeného předpisu Evropské unie. Výjimkou jsou rozsáhlé zákony kodexového typu, u kterých bývá referenční odkaz obsažen až v závěrečných ustanoveních<sup>742</sup>.

### 14.5.4 Odkaz na českou technickou normu, jinou technickou normu nebo mezinárodní technický dokument

Tento odkaz může být **indikativní, nebo výlučný**. Přednostně se má používat indikativní odkaz. Použití výlučného odkazu je třeba odůvodnit v důvodové zprávě.

Při použití **indikativního odkazu** je třeba v právním předpise výstižně definovat základní technické požadavky a zároveň uvést, že se považují za splněné, postupuje-li se ve shodě s určenou normou nebo její částí, definovanou v § 4a zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, která obsahuje podrobné technické požadavky. Shoda s určenou normou je jedním ze způsobů, jak prokázat splnění základních technických požadavků.

---

<sup>742</sup> § 3015 občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, § 419a trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů.

Určená norma v tomto případě konkretizuje obecný, souhrnný právní požadavek. Tyto požadavky mohou být splněny i jiným technickým řešením garantujícím stejnou nebo vyšší úroveň ochrany oprávněných zájmů.

Při použití **výlučného odkazu** se odkáže na technickou normu normativním odkazem, a to uvedením označení, data vydání a úplného názvu technické normy v textu právního předpisu. Technická norma nebo její část se použitím výlučného odkazu stává pro účely právního předpisu závaznou a její používání se stane povinné. Zároveň se musí stanovit způsob, jakým bude odkazovaná technická norma zpřístupněna veřejnosti.

## 14.6 Použití slov „obdobně“ a „přiměřeně“

Slovo „**obdobně**“ ve spojení s odkazem na jiné ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu se v právních předpisech používá v rozdílném významu oproti běžnému jazykovému úzu, kde znamená podobně, srovnatelně, shodně. V právním předpise použití slova „obdobně“ vyjadřuje, že se dané ustanovení vztahuje na vymezené právní vztahy v plném rozsahu. Používá se například obratu „*Pro ..... se použije obdobně § ... odst. ...*“.

Slovo „**přiměřeně**“ ve spojení s odkazem na jiné ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu vyjadřuje volnější vztah mezi tímto ustanovením a vymezenými právními vztahy. Používá se například obratu „*Pro ... se použije přiměřeně § ... odst. ...*“. S ohledem na tento volnější vztah, který může způsobit výkladové obtíže, lze „přiměřeně“ použít jen výjimečně.

## 14.7 Poznámka pod čarou

Poznámka pod čarou obsahuje citaci právního předpisu nebo jeho ustanovení, na které se v právním předpise odkazuje. Poznámka pod čarou může obsahovat také odkaz na předpis Evropské unie uveřejněný v Úředním věstníku Evropské unie, mezinárodní smlouvu, která je součástí právního řádu, nebo na technickou normu. Text jiné povahy se do poznámek pod čarou neuvádí.

**Poznámka pod čarou nemá normativní povahu.**<sup>743</sup> Poznámku pod čarou nelze použít v ústavním zákoně.

Poznámky pod čarou se označují arabskými čísly a kulatou závorkou (poloviční závorkou); čísla označující poznámku pod čarou se uvádějí v souvislém pořadí. Je-li nutno do novelizovaného právního předpisu zapracovat novou poznámku pod čarou, označí se tato poznámka pod čarou číslem, které bezprostředně navazuje na číslo, které je u dosavadních poznámek pod čarou nejvyšší, bez ohledu na to, kde je v daném právním předpise nová poznámka zaváděna.

---

<sup>743</sup> Srov. nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 485/98.

Text v poznámkách pod čarou se zpravidla samostatně novelizuje, to neplatí pro poznámky pod čarou k referenčnímu odkazu. Poznámku pod čarou lze však v rámci novely ustanovení právního předpisu vypustit, anebo novou poznámku pod čarou doplnit.

## **14.8 Citace v právních předpisech**

Rozlišují se 3 typy citací právního předpisu

### **1) Úplná citace**

- obsahuje označení druhu právního předpisu, pořadové číslo, pod kterým byl vyhlášen ve Sbírce zákonů nebo ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, rok vydání, zkratku „Sb.“ a uvedení názvu právního předpisu, například „zákon č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti“; za názvem právního předpisu, na který navazuje další text, se vkládá čárka;
- použije se
  - o v úvodní větě novely zákona,
  - o v úvodní větě prováděcího právního předpisu,
  - o při první citaci v textu právního předpisu, jde-li o citaci jiného právního předpisu, než který je citován v úvodní větě; to platí i v případě, kdy je tento právní předpis poprvé citován v poznámce pod čarou; toto pravidlo se zpravidla nepoužívá pro normativní odkazy, kde se užívá slovní citace již při prvním výskytu.

### **2) Zkrácená citace**

- obsahuje označení druhu právního předpisu, pořadové číslo, pod kterým byl vyhlášen ve Sbírce zákonů nebo ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, rok vydání a zkratku „Sb.“, například „vyhláška č. 31/1993 Sb.“. Název právního předpisu se při jeho zkrácené citaci neuvádí.
- použije se při druhé a další citaci právního předpisu v textu právního předpisu, v poznámce pod čarou a lze jí použít při první i další citaci v jeho přílohách.

### **3) Slovní citace**

- obsahuje název nebo zkrácený název právního předpisu, například „zákon o konkursu a vyrovnání“, „rozpočtová pravidla republiky“, popřípadě zobecněný název, např. právní předpisy upravující účetnictví,
- použije se teprve tehdy, byla-li předtím použita jeho úplná citace; slovní citaci zákoníků a jiných obecně známých právních předpisů (například občanský zákoník, zákoník práce, trestní zákoník) lze použít i bez jejich předchozí úplné

citace; v rámci normativního odkazu se slovní citace zpravidla používá již při prvním výskytu.

Cituje-li se **novelizovaný právní předpis**, popřípadě jeho jednotlivé ustanovení, je nutno tuto skutečnost vyjádřit například takto: „zákon (nařízení vlády, vyhláška) č. .../... Sb., ve znění zákona č. .../... Sb. a nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. .../... Sb.“

Cituje-li se právní předpis, který byl **novelizován několikrát**, bez uvedení jeho jednotlivého ustanovení, a nepoužije-li se pro něj slovní citace, odkáže se na jeho novely obratem „, ve znění pozdějších předpisů“. Zároveň je třeba zajistit, aby alespoň na jednom místě byly uvedeny všechny novely citovaného právního předpisu. V poznámce pod čarou se použije obrat „ve znění pozdějších předpisů“ i při první citaci novelizovaného právního předpisu.

**Mezinárodní smlouvy** lze citovat pouze v případě, že byly vyhlášeny ve Sbírce zákonů, ve Sbírce mezinárodních smluv, ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv nebo uveřejněny v Úředním věstníku Evropské unie, např. „Smlouva o nešíření jaderných zbraní, vyhlášená pod č. 61/1974 Sb.“, nebo „Evropská úmluva o krajině, vyhlášená pod č. 12/2017 Sb. m. s.“.

Pro citaci **předpisů Evropské unie** se použijí přiměřeně pravidla pro citace právních předpisů ČR. V případě úplné citace např. nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/956 ze dne 10. května 2023, kterým se zavádí mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích, a směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1152 ze dne 20. června 2019 o transparentních a předvídatelných pracovních podmínkách v Evropské unii, v případě zkrácené citace pak nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/956 a směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1152.

## **14.9 Zmocňovací ustanovení**

Za zmocňovací ustanovení lze považovat takové ustanovení právního předpisu, které legálně zmocňuje upravit určitou záležitost. V české legislativní praxi mají zmocňovací ustanovení význam zejména při provádění zákonů. Bez zmocňovacího ustanovení není možné vydat právní předpis k provedení zákona.

Zmocňovacím ustanovením se přenáší pravomoc zákonodárce na orgán moci výkonné, aby vydal prováděcí právní předpis, případně aby provedl jiný konkrétní úkon (např. povolil výjimku ze zákona). Zmocňovací ustanovení zakládá právo provést právní úpravu zákona, kterou zákon z povahy věci nemůže nebo nechce upravit podrobně. Současně zmocňovací ustanovení představuje pojistku legality, když orgán, který konkretizuje a provádí právní úpravu zákona, jedná na základě a v mezích zákona (srov. čl. 2 odst. 3 Ústavy).

### 14.9.1 Generální zmocnění

Přímo z čl. 78 Ústavy plyne, že k **provedení zákona a v jeho mezích je vláda oprávněna vydávat nařízení**. Vláda tedy může v rámci své normotvorné pravomoci provést zákon, protože je k jeho provedení explicitně zmocněna z Ústavy. Vláda nepotřebuje další zákonné zmocnění. Vláda prostřednictvím tohoto generálního ústavního zmocnění může podle vlastní úvahy provádět jakékoli zákony, u nichž to uzná za potřebné. Normotvorba vlády v podobě nařízení vlády však není libovolná a vláda zcela volnou úvahu nemá.

Vláda především musí vydat prováděcí právní předpis „**k provedení**“ zákona. Prováděcí předpis musí být založen na konkrétním platném zákoně, případně na jeho jednotlivém ustanovení. Nařízení vlády může být vydáno pouze v případě, že je z právní úpravy zákona zjevná vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard. Obsah prováděného zákona, případně jeho ustanovení, musí být dostatečně určitý, aby z něj bylo možné usuzovat na zřejmou vůli zákonodárce upravit další podrobnosti nad zákonný standard.

Nařízení vlády musí být vydáno „**v mezích**“ zákona. Nařízení nesmí vybočit ze zákonných mezí. Nařízení nesmí být vydáno mimo rámec zákona (*praeter legem*). Musí se držet mezí, které jsou výslovně zákonem stanoveny nebo vyplývají ze smyslu a účelu zákona (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 17/95). Nařízením vlády též nelze normovat otázky, které jsou vyhrazeny zákonodárci. Zákonné výhrady lze najít v celé řadě zákonů, ale i například přímo v Ústavě (např. čl. 20, čl. 22 odst. 1, čl. 24, čl. 27 odst. 3 a další). Mezi otázky, které jsou vyhrazeny pouze zákonodárci, patří také ukládání primárních povinností (srov. čl. 4 odst. 1 Listiny) a stanovování mezí základních práv a svobod (srov. čl. 4 odst. 2 Listiny). Vláda nesmí nařízením upravit primární normotvorbu, která by zakládala nové právní vztahy nemající oporu v zákoně. Primární normotvorba nemůže být přenesena na vládu ani samotným zmocňovacím ustanovením zákona.

Zákonodárce nesmí rezignovat na primární normotvorbu a ani vláda si nesmí primární normotvorbu přisvojit s odvoláním na zákon (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 45/2000).

V praxi bývají též velmi často zákonem zmocňovací ustanovení k vydání nařízení vlády upravována. Je tomu tak především z důvodu přehlednosti systému. Uvedení zmocňovacího ustanovení k provedení zákona nařízením vlády je tedy přínosné.

### 14.9.2 Zákonné zmocnění

Podle čl. 79 odst. 3 Ústavy mohou ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. Tyto úřady a orgány tedy mohou vydat prováděcí právní předpis jen v případě, kdy existuje pro jeho vydání explicitní **zákonné zmocnění**. Bez existence zákonného zmocnění nelze takový prováděcí právní předpis vydat.

I tyto prováděcí právní předpisy mohou být vydány pouze **na základě a v mezích zákona**. Pro jejich obsah tak platí vše, co pro obsah prováděcích právních předpisů vydaných na základě generálního zmocnění.

Legislativní pravidla vlády upravují další podrobná pravidla pro zákonná zmocnění pro vydávání vyhlášek ministerstev a jiných ústředních správních úřadů.

Primárně jsou upraveny požadavky na obsah zákonného zmocnění. Je třeba označit orgán, který vyhlášku vydá. Dále je třeba vymežit konkrétní věci, které mají být vyhláškou upraveny a rozsah, v jakém mají být upraveny. Je tedy nutné stanovit konkrétně a určitě meze zákonného zmocnění. Nestačí pouhý odkaz, ani obecné zmocnění k úpravě podrobností. V případech, kdy má být podle zákonného zmocnění konkretizován ve vyhlášce číselný údaj, musí zákonné zmocnění k vydání vyhlášky obsahovat rovněž kritéria, jakými se má příslušný orgán při konkretizaci výše číselného údaje ve vyhlášce řídit. Zmocnění nesmí předpokládat úpravu věcí, které nenavazují na jiná ustanovení zákona.

Příkladem chybné praxe, kdy zákon nestanoví dostatečně určité meze pro vydání vyhlášky může být například § 25 odst. 5 zákona č. 179/2006 Sb., o ověřování a uznávání výsledků dalšího vzdělávání a o změně některých zákonů (zákon o uznávání výsledků dalšího vzdělávání): „(5) *Ministerstvo stanoví prováděcím právním předpisem podrobnosti autorizace fyzických a právnických osob ....*“.

Zákonné zmocnění se uvádí zpravidla v rámci závěrečných ustanovení zákona. V praxi je však velmi častá i situace, kdy je zákonné zmocnění obsaženo na jiných místech zákona. V případech, kdy se na jiných místech zákona upravuje rozsah pro vydání vyhlášky, úřad, který má vyhlášku vydat se zde neuvádí a uvede se až v závěrečných ustanoveních zákona obsahujících zmocnění k vydání prováděcího předpisu. V tomto případě postačí ve zmocnění k vydání vyhlášky již jen odkázat na ustanovení zákona, v němž se vydání vyhlášky předpokládá.

Nelze navrhnout zmocňovací ustanovení, které předpokládá vydání vyhlášky například „v dohodě s jiným úřadem“ nebo „po projednání s jiným úřadem“. Jde-li o působnost sdílenou dvěma úřady, lze výjimečně navrhnout zmocnění k vydání vyhlášky společně těmito orgány. Týká-li se věc působnosti více než dvou úřadů, je třeba navrhnout zmocnění k vydání nařízení vlády, popřípadě zmocnění vůbec nenavrhnout a věc řešit nařízením vlády vydaným na základě generálního zmocnění v čl. 78 Ústavy. Netýká-li se věc působnosti více než dvou úřadů, je třeba navrhnout zmocnění k vydání vyhlášky. Výjimkou jsou případy naléhavého obecného zájmu, kdy může být vhodnější provádět zákon nařízením vlády.

### 14.9.3 Zmocnění k povolování výjimek ze zákona

Ve výjimečných případech je přípustné, aby zákon zmocňoval orgán veřejné moci k povolování výjimek z tohoto zákona. Jde o zcela výjimečný nástroj. Těchto ustanovení by mělo být minimum a každé z nich by mělo být řádně zdůvodněné, například z důvodu odstranění tvrdosti zákona.

Výjimky by měly být udělovány správním aktem (rozhodnutím), popřípadě opatřením obecné povahy, nikoliv ve formě právních předpisů. Ve zmocnění k povolování výjimek ze zákona musí být vymezen orgán, který je oprávněn výjimky povolovat, v kterých věcech a v jakém rozsahu může výjimky povolovat a jakými základními kritérii se při rozhodování o výjimkách má řídit.

#### **14.9.4. Možné důsledky vadného zákonného zmocnění**

Je-li zákonné zmocnění formulováno v rozporu s Ústavou, tedy zákonné zmocnění umožňuje vydat právní předpis nikoliv na základě a v mezích zákona, je takové ustanovení přezkoumatelné v řízení o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanoveních podle zákona o Ústavním soudu.

Ústavní soud má pravomoc zrušit i samotný prováděcí právní předpis nebo jeho část, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem. Ústavní soud však může zrušit prováděcí právní předpis nebo jeho část pouze na základě návrhu. Ti, kdo mohou být navrhovatelé, jsou vymezeni zákonem (srov. § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu). Právo podat návrh na zrušení podzákonného právního předpisu nebo jeho části nemá soud (srov. nálezn sp. zn. Pl. ÚS 28/95). Podle čl. 95 Ústavy je soudce vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu. Soudce je též samozřejmě vázán i podzákonnými právními předpisy, ale jen těmi, které jsou koherentními součástmi právního řádu. Pokud však soudce dojde k závěru, že podzákonný právní předpis není v souladu se zákonem nebo mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu, pak podzákonný právní předpis neaplikuje.

Při posuzování, zda je prováděcí právní předpis v souladu se zákonem a zda byl vydán v mezích zákonného zmocnění, Ústavní soud postupuje analogicky jako postupuje Ústavní soud při posuzování souladu zákona s ústavními zákony (viz § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

### **14.10 Přechodná a zrušovací ustanovení**

#### **14.10.1 Přechodná ustanovení**

Přechodná ustanovení právního předpisu řeší vztah dosavadní a nově regulované právní úpravy. Už jen samotná existence nové právní úpravy může vyvolávat otázky, jakým způsobem tato nová právní úprava dopadá na právní vztahy vzniklé přede dnem nabytí účinnosti nové právní úpravy. Jestliže se návrh nové právní úpravy bude dotýkat právních vztahů regulovaných dosavadní právní úpravou, je nezbytné vymezit přechodné ustanovení. V případech, kdy se přijímá zcela nová právní úprava právních vztahů, které dosud upraveny nebyly, by se na první pohled mohlo zdát, že přechodná ustanovení nejsou potřeba. V takovém případě však přechodná ustanovení mohou obsahovat například pravidla pro implementaci těch ustanovení právního předpisu, které nelze bez dalšího aplikovat okamžitě od nabytí účinnosti nového právního předpisu.

Příklad přechodného ustanovení č. 1:

*„Podle dosavadních právních předpisů se až do svého zakončení posuzují všechny lhůty a doby, které začaly běžet přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, jakož i lhůty a doby pro uplatnění práv, která se řídí dosavadními právními předpisy, i když začnou běžet po dni nabytí účinnosti tohoto zákona.“*

Příklad přechodného ustanovení č. 2:

*„Obhospodařovatel investičního fondu uvede své poměry do souladu s § 39 odst. 5 zákona č. 240/2013 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, do 6 měsíců ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.“*

Techniku tvorby přechodných ustanovení řeší čl. 51 Legislativních pravidel vlády. Přechodná ustanovení se zařazují na závěr právního předpisu, v případě novely pak na závěr novely právního předpisu, a to před zrušovací ustanovení a ustanovení o účinnosti. Pro přechodná ustanovení platí, že by neměla působit retroaktivně. Přípustná je v zásadě pouze retroaktivita nepravá, kterou je potřeba poměřovat hlediskem proporcionality. Přechodné ustanovení by též nemělo obsahovat nepřímou novelu jiných právních předpisů.

Přechodná ustanovení v zásadě nelze novelizovat. Jejich cílem je zakotvit právní jistotu účastníků právních vztahů a ochranu práv nabytých v dobré víře. Změna přechodného ustanovení by tak zpochybnila jeho účel. Dojde-li k potřebě řešit vztah dosavadní právní úpravy k nově upravené právní úpravě, je třeba toto vyřešit taktéž samotnými přechodnými ustanoveními. Přechodná ustanovení lze výjimečně novelizovat do nabytí jejich účinnosti, dochází-li tím například k nápravě věcné chyby.

### **14.10.2 Zrušovací ustanovení**

Z přijetí nové právní úpravy může vzejít potřeba zrušení dosavadní právní úpravy. Zrušovací ustanovení se řadí mezi závěrečná ustanovení, a to před ustanovení o účinnosti právního předpisu. Ve zrušovacím ustanovení musejí být samostatně uvedeny všechny právní předpisy nebo jejich části, které se novým právním předpisem zrušují.

Zákonem je možné zrušit i právní předpis nižší právní síly, tedy i podzákonný právní předpis.

### **14.11 Ustanovení o účinnosti**

Ustanovení o účinnosti se uvádějí jako poslední ustanovení právního předpisu. Při formulování ustanovení o účinnosti je nezbytné, aby okamžik nabytí účinnosti právního předpisu byl jednoznačný a jasný. Při formulování ustanovení o účinnosti právního předpisu je nutné počítat s dobou potřebnou k jeho projednání v legislativních orgánech, ve vládě, v Parlamentu a jeho orgánech, s dobou potřebnou k opatření podpisu prezidenta republiky a s dobou potřebnou pro vyhlášení zákona ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

Období mezi platností právního předpisu, tedy mezi jeho vyhlášením ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, a nabytím jeho účinnosti slouží k tomu, aby se adresáti právních norem mohli s novou právní úpravou seznámit a připravit se na ni. Toto období, které se nazývá legisvakanční doba, musí být přiměřené tomu, jaká práva a povinnosti jsou obsahem právního předpisu. Čím složitější a náročnější je příprava na nová práva a povinnosti, tím delší by měla být legisvakanční doba.

Ustanovení § 9 zákona č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv), stanoví, že právní předpis vyhlášený ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv nabývá účinnosti k 1. lednu nebo k 1. červenci kalendářního roku s tím, že z tohoto pravidla existují určité výjimky. Cílem právní úpravy je, aby tyto právní předpisy nabývaly účinnosti v jednotné dny.

Dříve než v jednotný den účinnosti může právní předpis nabýt účinnost tehdy, pokud to vyžaduje naléhavý obecný zájem. Takový právní předpis může nabýt účinnosti nejdříve počátkem dne následujícího po dni vyhlášení právního předpisu. Naléhavý obecný zájem musí být řádně odůvodněn.

Stanovení počátku účinnosti vyhlášením právního předpisu lze navrhnout pouze v případě právního předpisu vydávaného v souvislosti s vyhlášeným nouzovým stavem, stavem ohrožení státu nebo válečným stavem anebo v zákonodárném procesu ve stavu legislativní nouze.

Prováděcí právní předpisy mohou být vyhlášeny nejdříve současně s vyhlášením zákona, k jehož provedení nebo na jehož základě jsou vydány, a mohou nabýt účinnosti nejdříve současně s nabytím účinnosti tohoto zákona.

Občas se stává, že právní předpis obsahuje ustanovení o účinnosti, které není „aktuální“. Jde o situace, kdy právní předpis obsahuje takové ustanovení o účinnosti, které předchází dni platnosti právního předpisu, a to zejména z důvodu, že se právní předpis nestihl vyhlásit ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv před datem, které je v něm jako den účinnosti uvedeno. Právní předpis samozřejmě nemůže působit zpětně. Na takové ustanovení o účinnosti je pak nutné hledět, jako by vůbec neexistovalo. V tomto případě právní předpis nabývá účinnosti počátkem nejbližšího následujícího dne jednotné účinnosti, kterým tedy může být buď nejbližší 1. leden nebo nejbližší 1. červenec. Stejně pravidlo by se použilo, pokud by právní předpis ustanovení o účinnosti neobsahoval vůbec. V praxi se ale příliš často nestává, aby právní předpis neobsahoval ustanovení o účinnosti.

Datum nabytí účinnosti nemusí být výslovně stanoveno pouze označením konkrétního data, ale jsou též přípustné jiné způsoby vyjádření ustanovení o účinnosti právního předpisu. Techniku tvorby ustanovení o účinnosti obsahuje čl. 53 Legislativních pravidel vlády.

### 14.11.1 Dělená účinnost

V praxi se občas stává, že je nutné zavést dělenou účinnost, tedy pro část ustanovení právního předpisu se zavádí datum nabytí účinnosti odlišné od zbytku právního předpisu. Dělenou účinnost lze vázat pouze na konkrétně vymezené části právního předpisu, ať už se jedná o paragrafy, odstavce, pododstavce (písmena), části, díly, oddíly, pododdíly nebo body. Ustanovení o dělené účinnosti musí být v zájmu přehlednosti a jednoznačnosti právního předpisu formulováno přesně podle požadavků stanovených v čl. 53 odst. 1 Legislativních pravidel vlády. Obecně platí, že je vhodné jako obecné ustanovení používat datum s nejdřívější účinností, aby v tento okamžik nabylo účinnosti i samotné ustanovení o účinnosti. Nejvhodnější je si celou problematiku objasnit na následujícím příkladu.

Příklad ustanovení o účinnosti:

„Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. července 2025 s výjimkou ustanovení § 2 až 15, která nabývají účinnosti dnem 1. ledna 2026.“.

I kdyby samotný zákon obsahoval například pouze 18 paragrafů a jeho stěžejní část by tedy nabyla účinnosti později, je vhodné jako obecné pravidlo o účinnosti uvést ustanovení s co nejdřívějším datem nabytí účinnosti.

### 14.11.2 Pozbytí platnosti

Účinnost právního předpisu není ohraničena pouze jejím začátkem, ale i koncem. Konec účinnosti zpravidla není předem dán, ale vyplývá až z navazujících zrušovacích ustanovení následujících právních předpisů. V některých případech však může být zjevné, že účinnost právních předpisů bude časově omezena a v některých případech je nutné období účinnosti některých pravidel vymežit. Legislativní pravidla vlády umožňují v ustanoveních o účinnosti upravit i pravidla o pozbytí platnosti právního předpisu. Pozbytím platnosti přestává být právní předpis zároveň účinný.

### 14.11.3 Účinnost právních předpisů podle zákona o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů

Zvláštní úpravu účinnosti obsahuje zákon č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů. Ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů se vyhláší obecně závazné vyhlášky a nařízení vydané územními samosprávnými celky a další akty, o nichž to stanoví zákon. Mezi tyto akty patří rozhodnutí o stavu nebezpečí podle krizového zákona, usnesení zastupitelstva kraje o vyhlášení krajského referenda, nejrůznější rozhodnutí Ministerstva vnitra, krajského úřadu apod.

Pro účinnost právních předpisů vyhlášených ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů se nepoužijí pravidla o jednotných dnech účinnosti. I v těchto aktech bývají zpravidla ustanovení o účinnosti. Pokud ustanovení o účinnosti chybí, nebo není relevantní obdobně jako u právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, nabývá právní předpis účinnosti počátkem patnáctého dne následujícího po dni jeho vyhlášení. Zákon tedy garantuje minimální legisvakanční dobu. Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti těchto právních předpisů, nejdříve však počátkem dne následujícího po dni jejich vyhlášení; je-li pro to důvod spočívající v ohrožení života, zdraví, majetku nebo životního prostředí, lze stanovit, že právní předpis nabude účinnosti přímo vyhlášením.

## 14.12 Přímá a nepřímá novela

Podle čl. 54 odst. 1 Legislativních pravidel vlády je přípustná pouze přímá novela právního předpisu. Nepřímou novelu je tedy *a contrario* potřeba považovat za nedovolenou legislativní techniku. To souvisí především s obecným požadavkem, aby se právní předpis stal organickou součástí právního řádu. Zákaz nepřímých novel souvisí s přehledností právního řádu. Existence nepřímých novel by přinášela nekoherentnost a sníženou srozumitelnost právního řádu.

Za nepřímou novelu právního předpisu je třeba považovat takovou novelu, která zužuje věcnou, osobní nebo časovou působnost právní normy obsažené v jiném právním předpisu, který se pozdějším předpisem přímo nemění. Pro nepřímé novely je typické, že zasahují do působnosti jiného právního předpisu. Například zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, zavádí taxativní výčet místních poplatků. Kdyby jiný zákona zavedl další místní poplatek, zcela jistě by se jednalo o nepřímou novelu výše zmíněného zákona. Rozpoznat, zda konkrétní novela představuje nepřípustnou nepřímou novelu, může být někdy obtížné (srov. např. náleží Ústavního soud sp. zn. Pl. ÚS 14/2000). V některých případech se nepřímé novely používají záměrně s cílem vyhnout se novelizaci velkého množství předpisů. Tento přístup, byť někdy může být pochopitelný, vede ke snížení přehlednosti právního řádu. Takovým případem je například znění § 129 odst. 1 soudního řádu správního, kdy jednotlivé zákony přijaté přede dnem nabytí účinnosti soudního řádu správního je třeba vykládat v kontextu zmíněného ustanovení.

Vedle nepřímých novel existují tzv. zvláštní (speciální) ustanovení, která jsou naopak běžná a přípustná. Tato speciální ustanovení modifikují obecnou úpravu v oblasti právních vztahů, na které právní předpis dopadá. Stanoví tedy odůvodněné odchylky od obecných pravidel. Tyto odchylky se pak použijí v rozsahu působnosti tohoto právního předpisu. Například zákoník práce má upravena zvláštní ustanovení o rozsahu a způsobu náhrady škody, která se použijí přednostně před ustanoveními občanského zákoníku. Pro speciální

ustanovení je též typické, že neupravuje-li některé vztahy komplexně, použije se ve zbytku obecná právní úprava.

Za nepřímou novelu též není možné považovat úpravu, kdy právní předpis odkazuje na obdobné nebo přiměřené použití ustanovení jiného právního předpisu. Jde pouze o legislativní techniku, kterou se přebírají pravidla z jiného právního předpisu namísto toho, aby se tato pravidla opisovala. Tato legislativní technika nezpůsobí žádný zásah do působnosti jiného právního předpisu.

### 14.13 Přílepký

Obecným požadavkem je, aby návrh právního předpisu byl koncipován přehledně a formulován jednoznačně, srozumitelně, jazykově a stylisticky bezvadně. Legislativní pravidla vlády kladou důraz i na věcnou souvislost projednávaných otázek, je-li součástí návrhu zákona novela jiného nebo více zákonů. Tento požadavek souvisí s předvídatelností právního řádu. Čl. 54 odst. 3 Legislativních pravidel vlády stanoví, že návrhem zákona lze upravit pouze věci, které bezprostředně souvisejí se zákonem, který novelu či novely jiných právních předpisů vyvolal. Smyslem výše uvedeného pravidla je zaručit přehlednost projednávaného materiálu. Výše uvedené pravidlo však neomezuje předkladatele v rozhodnutí, co vše bude předmětem novelizačních změn. Pravidlo nebrání předkladateli upravit i více věcně nesouvisejících témat. Při jeho striktním výkladu by pak mělo dojít k tomu, že předkladatel je povinen předložit zároveň několik dílčích novel upravujících různé věcné otázky, rozhodne-li se, že bude různé věcné otázky upravovat. Je ale pochybné, zda takové rozdělení návrhu zákona do více samostatných návrhů vede k přehlednosti a nikoliv spíše ke zvýšenému riziku chybovosti a neprovázanosti jednotlivých změn.

Jinou otázkou je, do jaké míry je ústavně konformní praxe tzv. jezdců (v americké doktríně označovaných jako legislativních jezdců – „*legislative riders*“ nebo divokých nepřipustných jezdců – „*wild riders*“), tedy změn návrhu zákona přijatých v průběhu projednávání legislativního procesu, které nemají vztah k původnímu předmětu úpravy. Motivace této legislativní techniky může spočívat ve snaze ulehčit si legislativní proces, případně ve snaze učinit nepozorovanou změnu, která bude mít větší šanci na schválení.

Veškeré změny návrhu zákona činěné v průběhu legislativního procesu ale nemají vždy jen tuto motivaci, ale velmi často jde o výsledky dalších diskusí, případně o opravy či vylepšení původního návrhu. Takové změny jsou zcela jistě legitimní, byly-li učiněny zákonem předpokládaným způsobem, a není důvod o nich pochybovat. Složitější je situace se změnami, které nemají úzký vztah ani k účelu, ani k předmětu původního návrhu zákona. V takovém případě je u takových změn potřeba provést test, zda v takovém případě jde o řádnou změnu, případně o změnu, která je v českém právu považována za protiústavní a vžilo se pro ni označení „přílepek“.

### 14.13.1 Pozměňovací návrh jako přílepek

Ústavní soud dovodil, že určité druhy pozměňovacích návrhů, které jsou označovány jako přílepek, jsou neústavní a Ústavní soud přistupuje k jejich rušení. Podle Ústavního soudu patří dodržování zásady srozumitelnosti, přehlednosti a jasnosti právního řádu, jakož i respektování demokratických principů legislativního procesu, mezi komponenty právního státu.

Ústavní soud za přílepek označuje pozměňovací návrh zákona, který **nemá úzký vztah k předmětu ani účelu původního návrhu zákona a současně identifikoval důvody**, pro které je využívání přílepků považováno za protiústavní. Jde o čtyři následující důvody (srov. náleží sp. zn. Pl. ÚS 77/06):

- 1. Dochází k omezení parlamentní a veřejné debaty.** Náležitým je totiž takový proces, který umožňuje otevřenou diskusi mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových. Transparentní slyšení stran reprezentujících veřejnost přispívá k její identifikaci s produktem rozhodovacího procesu, v tomto případě se zákonem. Podle Ústavního soudu je parlamentní debatu třeba chránit proto, že se skrze ni dosahuje informovanosti veřejnosti. Nicméně ani samotné porušení legislativní procedury nelze automaticky považovat za nepřipustné omezení parlamentní debaty. Půjde jen o takové porušení, které dosahuje dimenze protiústavnosti.
- 2. Dochází k obcházení zákonodárné iniciativy.** Předložením pozměňovacího návrhu, který nemá úzký vztah k předmětu ani účelu původního návrhu zákona, se obchází pravidla o zákonodárné iniciativě. Zákonodárnou iniciativu má každý poslanec, který může předložit svůj pozměňovací návrh jako samostatný návrh zákona, který následně prochází řádným legislativním procesem.
- 3. Dochází k porušení práva vlády vyjádřit se k návrhu zákona.** Vláda má právo vyjádřit se ke každému návrhu zákona, což v tomto případě není zaručeno.
- 4. Dochází k porušení principů demokratického právního státu.** Tím je především míněn požadavek na přehlednost (předvídatelnost) zákona. Vybočení z omezeného prostoru vyhrazeného pozměňovacím návrhům v podobě extenzivního překročení předmětu projednávaného návrhu zákona představuje nepředvídatelnost zákona.

I když pozměňovací návrh naplňuje znaky přílepku, musí se podle dosavadní judikatury Ústavního soudu zvažovat, zda nad důvody pro jeho zrušení nepřeváží jiné ústavně chráněné hodnoty, jako je například právní jistota (např. náleží sp. zn. Pl. ÚS 56/05).

## 14.14 Právní domněnka

Právní domněnka je konstrukce užívaná v právu, pomocí které se za určitých okolností v zájmu právní jistoty presumuje (předpokládá) právní skutečnost, o níž není jisté, zda nastala.

Rozlišujeme dva typy právních domněnek:

- **Vyvratitelná domněnka**

Tuto domněnku lze odpovídajícím důkazem vyvrátit (tj. prokázat, že presumovaná právní skutečnost nastala nebo nenastala), a v tom případě právní domněnka prokázané skutečnosti ustoupí.

Pro vyvratitelné právní domněnky se obvykle používá sousloví „*má se za to, že*“. Vyvratitelnou právní domněnkou je např. pravidlo občanského zákoníku, podle kterého manžel matky je otcem dítěte, pokud se neprokáže opak (§ 776 odst. 1 občanského zákoníku). Vyvratitelnou právní domněnkou je také presumpce nevinny, neboť dokud nebyla pravomocným rozsudkem vyslovena vina, hledí se na každého jako na nevinného (čl. 40 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, § 2 odst. 2 trestního řádu).

- **Nevyvratitelná domněnka**

Pomocí této domněnky se právní skutečnost presumuje bezvýhradně (tj. nelze tuto domněnku vyvrátit i v případě, že by se později ukázala jako nesprávná).

Nevyvratitelné domněnky jsou v právu vzácnější, zpravidla se uvozují slovy „*platí, že*“. Nevyvratitelná právní domněnka je stanovena např. v zákoníku práce. V rámci odstranění nejistoty v postavení zaměstnance, který po skončení pracovního poměru na dobu určitou, nadále se souhlasem zaměstnavatele pokračuje v konání práce, byla stanovena nevyvratitelná právní domněnka, že tímto se pracovní poměr změnil v pracovní poměr na dobu neurčitou (§ 65 odst. 2 zákoníku práce). Dalším příkladem nevyvratitelné právní domněnky je pravidlo o tom, že v případě smluvního zastoupení platí, že zmocnitel schválil překročení zástupčího oprávnění zmocněnce, jestliže zmocnitel neoznámil třetí osobě, že s překročením zástupčího oprávnění nesouhlasí (§ 446 občanského zákoníku).

## 14.15 Právní fikce

Právní fikce je podobně jako domněnka konstrukce užívaná v právu, pomocí které se za určitých okolností finguje právní skutečnost, která zcela určitě nenastala. Jedná se tedy o uměle vytvořenou konstrukci skutečnosti, spojenou s právními následky, která reálně neexistuje. Touto kategoričností se právní fikce liší od právní domněnky, jež může a nemusí odpovídat skutečnosti.

V právních předpisech se právní fikce uvozují např. slovy „**považuje se za**“ či „**hledí se na**“. Příkladem právní fikce je např. pravidlo o teprve počatém dítěti (*nasciturovi*), na které se hledí jako na již narozené, pokud to vyhovuje jeho zájmům. Nenarodí-li se však dítě živé, hledí se na ně, jako by nikdy počato nebylo (§ 25 občanského zákoníku).

Dalším příkladem je fikce doručení dokumentu orgánu veřejné moci do datové schránky. Podle tohoto pravidla se takový dokument odeslaný a dodaný do datové schránky považuje za doručení posledním dnem desetidenní lhůty běžící od jeho dodání, pokud se v této lhůtě nepřihlásí do datové schránky osoba oprávněná k přístupu k tomuto dokumentu (§ 17 odst. 4 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů). Obdobně to platí i v případě doručování soudních písemností do vlastních rukou, kdy nevyzvedne-li si adresát písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla připravena k vyzvednutí, považuje se písemnost posledním dnem této lhůty za doručenu, i když se adresát o uložení nedozvěděl. Doručující orgán po marném uplynutí této lhůty vhodí písemnost do domovní nebo jiné adresátem užívané schránky, ledaže soud i bez návrhu vyloučí vhození písemnosti do schránky. Není-li takové schránky, písemnost se vrátí odesílajícímu soudu a vyvěsí se o tom sdělení na úřední desce soudu (§ 49 odst. 4 občanského soudního řádu).

## 14.16 Lhůta a doba

Rozdíl mezi „lhůtou“ a „dobou“ je v právu důležitý a často se s těmito pojmy setkáváme v různých právních textech. Na první pohled se mohou zdát tyto „pojmy“ podobné, mají však odlišný význam a použití. Praktický důsledek má rozlišení lhůty a doby v případě počítání času. Pokud totiž připadne poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je **posledním dnem lhůty** pracovní den nejbližší následující. Pro **dobu** ale to samé neplatí. To znamená, že pokud připadne poslední den doby na sobotu, neděli nebo svátek, zůstává tento den posledním dnem určené doby.

### 14.16.1 Lhůta

Lhůtou se označuje časový úsek stanovený k uplatnění práva u druhé strany, popř. u jiné osoby, u soudu nebo jiného příslušného (nejčastěji správního) orgánu. **Nově je např. v občanském zákoníku striktně používán pojem promlčecí lhůta (tedy ne promlčecí doba) z toho důvodu, že pro promlčení je nezbytné uplatnit námitku promlčení.** Počátek a konec lhůty jsou jasně definovány a její délka je obvykle stanovena právními předpisy nebo smlouvou. Lhůta může být například stanovena pro podání odvolání, splnění povinnosti, uplatnění práva nebo námitky. Důležité je, že pokud je lhůta pro vykonání určitého úkonu překročena, může to mít právní důsledky, jako je ztráta práva na podání odvolání nebo nemožnost vykonat určitý úkon.

Příkladem lhůty je patnáctidenní lhůta pro podání odvolání proti rozhodnutí soudu běžící od doručení písemného vyhotovení rozhodnutí.

V trestním nebo přestupkovém právu se používá pojem *promlčecí doba*, avšak v odlišném (prekluzivním) smyslu, neboť jde o *dobu*, jejímž uplynutím zaniká trestnost, respektive odpovědnost za přestupek.

### 14.16.2 Doba

Dobou se rozumí časový úsek, během něhož existuje určitý právní vztah nebo trvá určitá situace. Jeho uplynutím zaniká právo nebo povinnost bez dalšího, aniž je potřeba pro vyvolání tohoto právního následku zvláště projevit vůli. Na rozdíl od lhůty, doba nemusí obligatorně mít (i když ho velmi často má) přesně stanovený počátek a konec, i když často je alespoň jeden z těchto bodů definován. Doba může být určena například trváním smlouvy, zapůjčením předmětu nebo dobou nájmu. Doba se tedy vztahuje k období, během něhož něco trvá nebo existuje. Pokud je například sjednána nájemní smlouva na dobu určitou, znamená to, že smlouva bude platit po stanovený časový úsek, například jeden rok.

Praktický rozdíl mezi lhůtou a dobou můžeme vidět na příkladu pracovního práva. Zákoník práce například v § 72 stanoví **lhůtu** 2 měsíců, během které musí zaměstnanec nebo zaměstnavatel uplatnit u soudu neplatnost rozvázání pracovního poměru výpovědí, okamžitým zrušením, zrušením ve zkušební době nebo dohodou. Lhůta běží ode dne, kdy měl pracovní poměr skončit tímto rozvázáním. Naproti tomu **dobou** je zde například výpovědní doba, tj. doba, jejímž uplynutím skončí pracovní poměr, byla-li dána výpověď (§ 51 zákoníku práce).

Dalším typickým příkladem doby je **záruční doba**, kterou je doba, po kterou se prodávající zaručuje, že si věc po určitou dobu při obvyklém použití udrží ujednané vlastnosti. Záruční doba běží od odevzdání věci kupujícímu; byla-li věc podle smlouvy odeslána, běží od dojití věci do místa určení.



# 15. MIMOŘÁDNÉ STAVY PODLE ÚSTAVNÍHO ZÁKONA O BEZPEČNOSTI ČESKÉ REPUBLIKY A JEJICH PROVEDENÍ V PRÁVNÍM ŘÁDU

**Mimořádné stavy podle ústavního zákona o bezpečnosti České republiky a jejich provedení v právním řádu – modifikace legislativního procesu v mimořádných stavech, krizový zákon a krizová opatření**

## 15.1 Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky

### 15.1.1 Úvodem

Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, je jedním z právních předpisů nejvyšší právní síly platných na území České republiky a jako takový je ode dne nabytí účinnosti 29. května 1998 podle čl. 112 odst. 1 Ústavy součástí ústavního pořádku.

Stát (Česká republika) prostřednictvím tohoto ústavního zákona stanoví základní nástroje k naplnění své základní povinnosti zajistit svrchovanost a územní celistvost České republiky, ochranu jejích demokratických základů a ochranu životů, zdraví a majetkových hodnot.

Za tím účelem ústavní zákon upravuje tři druhy mimořádných stavů a postup při vyhlášení některých z nich a další záležitosti jako je zvláštní způsob projednávání zákonů při vyhlášení některých mimořádných stavů, podmínky prodloužení volebního období zastupitelských orgánů, nebo složení a působnost Bezpečnostní rady státu.

Bezpečnost České republiky má stát zajišťovat prostřednictvím ozbrojených sil, ozbrojených bezpečnostních sborů, záchranných sborů a havarijních služeb. Na zajišťování bezpečnosti České republiky jsou však povinny se podílet i státní orgány, orgány územních samosprávných celků a právnické a fyzické osoby.

### 15.1.2 Mimořádné stavy

Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky rozlišuje tři druhy mimořádných stavů, které je možné vyhlásit za podmínky, že je bezprostředně ohrožena svrchovanost, územní celistvost, demokratické základy České republiky nebo ve značném rozsahu vnitřní pořádek a bezpečnost, životy a zdraví, majetkové hodnoty nebo životní prostředí anebo je-li třeba plnit mezinárodní závazky o společné obraně, a to podle intenzity, územního rozsahu a charakteru situace:

- a) nouzový stav,

- b) stav ohrožení státu, nebo
- c) válečný stav.

Nouzový stav a stav ohrožení státu se vyhláší pro omezené nebo pro celé území státu, válečný stav se vyhláší pouze pro celé území státu.

V důsledku vyhlášení některého z mimořádných stavů se zásadně mění právní režim fungování státu nebo jeho části, včetně možnosti (oproti „řádnému stavu“) omezit některá zaručená práva, a naopak stanovit povinnosti.

### 15.1.2.1 Nouzový stav

Nouzový stav může vyhlásit vláda, a to **v případě živelních pohrom, ekologických nebo průmyslových havárií, nehod nebo jiného nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožují životy, zdraví nebo majetkové hodnoty anebo vnitřní pořádek a bezpečnost.** Použitím slov „nebo jiného nebezpečí“ dal ústavodárce najevo, že se má jednat o otevřený výčet důvodů pro vyhlášení nouzového stavu, platí však, že v případě jiného nebezpečí musí být důvod srovnatelný s výslovně uvedenými důvody, pokud jde o způsobilost ohrožit životy, zdraví, majetkové hodnoty nebo vnitřní pořádek a bezpečnost. Nouzový stav tak lze typově vyhlásit (a z některých takových důvodů skutečně již v České republice vyhlášen byl) například v případě živelních pohrom jako jsou povodně, rozsáhlé požáry, nebo zemětřesení, klimatických pohrom (např. uragánů), ekologických katastrof, nebo i pandemie závažného onemocnění, neboť i ta je způsobilá ve značném rozsahu ohrožit zejména život a zdraví.

Nouzový stav může vláda vyhlásit jen s uvedením důvodů na určitou dobu a pro určité území. Současně s vyhlášením nouzového stavu musí vláda vymežit, která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou základních práv a svobod omezují a které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají.

Je-li nebezpečí z prodlení, může vyhlásit nouzový stav předseda vlády<sup>744</sup>. Jeho rozhodnutí vláda do 24 hodin od vyhlášení schválí<sup>745</sup> nebo zruší. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky neřeší, co by nastalo, pokud by vláda v uvedené lhůtě rozhodnutí předsedy vlády o vyhlášení nouzového stavu ani neschválila ani jej nezrušila. V takové situaci by zřejmě musely být brány v úvahu okolnosti daného případu a zda například vůbec bylo fakticky

---

<sup>744</sup> 373/2002 Sb.: Rozhodnutí předsedy vlády o vyhlášení nouzového stavu pro území hlavního města Prahy, Středočeského kraje, Jihočeského kraje, Plzeňského kraje a Karlovarského kraje z důvodu značného rozsahu ohrožení životů, zdraví a majetku v důsledku rozsáhlých povodní na dobu od 18.00 hodin dne 12. srpna 2002 do 24 hodin dne 22. srpna 2002.

374/2002 Sb.: Rozhodnutí předsedy vlády o vyhlášení nouzového stavu pro území Ústeckého kraje z důvodu značného rozsahu ohrožení životů, zdraví a majetku v důsledku rozsáhlých povodní na dobu od 07.00 hodin dne 13. srpna 2002 do 24 hodin dne 22. srpna 2002.

<sup>745</sup> Např. č. 375/2002 Sb.: Usnesení vlády ze dne 13. srpna 2002 č. 777 o schválení Rozhodnutí předsedy vlády o vyhlášení nouzového stavu.

možné, aby vláda jakýmkoliv způsobem (at' už osobně, nebo distančně) o věci jednala a rozhodla. Dosud jediná rozhodnutí předsedy vlády o vyhlášení nouzového stavu z důvodu povodní v roce 2002 následně vláda schválila.

Vláda o vyhlášení nouzového stavu neprodleně informuje Poslaneckou sněmovnu, která může vyhlášení nouzového stavu zrušit<sup>746</sup>.

Nouzový stav se může vyhlásit nejdéle na dobu 30 dnů a uvedená doba se může prodloužit jen po předchozím souhlasu Poslanecké sněmovny.

Nouzový stav končí uplynutím doby, na kterou byl vyhlášen, pokud vláda nebo Poslanecká sněmovna nerozhodnou o jeho zrušení před uplynutím této doby.

Ústavní zákon vedle pozitivního výčtu, kdy za splnění stanovených předpokladů je možné vyhlásit nouzový stav, také stanoví, kdy naopak nouzový stav být vyhlášen nemůže, a to z důvodu stávky vedené na ochranu práv a oprávněných hospodářských a sociálních zájmů.

V praxi vláda v zásadě při prvotním vyhlášení nouzového stavu dobu 30 dnů, kterou jako maximální ústavní zákon stanoví, dodržuje, resp. ji jako maximálně možnou využívá. Vládě samozřejmě nic nebrání maximální povolenou dobu nevyužít a při přihlédnutí k závažnosti mimořádné situace stanovit dobu nouzového stavu kratší. Konec doby, na kterou je nouzový stav vyhlášen, má být stanoven určitě, a to například výslovným uvedením pevného data v rámci maximálně přípustné doby, nebo alespoň omezením doby trvání nouzového stavu na 30 dnů. Naopak konec doby vyjádřený například slovy „do odvolání“ ústavnímu požadavku na stanovení určité doby neodpovídá<sup>747</sup>.

Praxe také potvrdila, že již vyhlášený nouzový stav lze do celkového maximálního limitu 30 dnů prodloužovat i opakovaně, a to i třeba po pár dnech, bez souhlasu Poslanecké sněmovny, při překročení tohoto limitu však už toliko s jejím souhlasem. Pokud jde o nejvyšší možnou dobu prodloužení vyhlášeného nouzového stavu, ještě v roce 2000 vláda vyhlášený nouzový stav se souhlasem Poslanecké sněmovny opakovaně prodloužovala vždy o maximálně 30 dnů. V roce 2022 již Poslanecká sněmovna umožnila vládě vyhlášený nouzový stav prodloužit o dva měsíce<sup>748</sup>. Lze tedy uzavřít, že po prvotním vyhlášení nouzového stavu na maximální dobu 30 dnů, lze vyhlášený nouzový stav prodloužit i o více než 30 dnů. Vláda však při tom stále podléhá kontrole Poslanecké sněmovny, kterou musí požádat o souhlas s prodloužením nouzového stavu a ta může takový souhlas neudělit, nebo zrušit vyhlášený, nebo již prodloužený nouzový stav. Vláda v zásadě může nouzový stav prodloužovat tak dlouho, dokud je to k řešení mimořádné situace nezbytné a bude s tím Poslanecká sněmovna souhlasit. Naopak vyhlášení navazujícího nového nouzového stavu

---

<sup>746</sup> Např. č. 84/2021 Sb.: Usnesení Poslanecké sněmovny ze dne 18. února 2021 o zrušení nouzového stavu.

<sup>747</sup> Viz č. 140/2013 Sb.: Rozhodnutí vlády ze dne 2. června 2013 o vyhlášení nouzového stavu.

<sup>748</sup> Viz č. 77/2022 Sb.: Usnesení vlády č. 256 o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s migrační vlnou velkého rozsahu.

za účelem eliminace nesouhlasu Poslanecké sněmovny s prodloužením stávajícího nouzového stavu by bylo zjevným obcházením smyslu ústavního zákona o bezpečnosti České republiky.

### **15.1.2.2 Stav ohrožení státu**

Vyhlášení stavu ohrožení státu není v ústavním zákoně o bezpečnosti České republiky upraveno tak podrobně, jako je tomu u vyhlášení stavu nouzového. Předpoklady pro vyhlášení stavu ohrožení státu jsou stanoveny v mnohem obecnější podobě a neuvádí se demonstrativní výčet zdrojů ohrožení, přičemž není ani dáno, zda má být zdroj ohrožení vnitřní povahy nebo pocházet ze zahraničí.

Stav ohrožení státu může vyhlásit Parlament, a to toliko na návrh vlády za podmínky, že je **bezprostředně ohrožena svrchovanost státu nebo územní celistvost státu anebo jeho demokratické základy**.

K přijetí usnesení o vyhlášení stavu ohrožení státu je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců (tedy 101) a souhlasu nadpoloviční většiny všech senátorů (tedy 41) a je tak stanoven poměrně vysoký práh konsensu pro jeho vyhlášení. Na vyhlášení stavu ohrožení státu se tedy musí usnést tři odlišná politická tělesa (vláda jako výlučný navrhovatel a obě komory Parlamentu schvalující a vyhlášující). Proces vyjadřování souhlasu s vyhlášením stavu ohrožení státu v obou komorách Parlamentu je pak upraven v jejich jednacích řádech (§ 109m jednacího řádu Poslanecké sněmovny, resp. § 132 jednacího řádu Senátu).

Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky ani výslovně nestanoví žádné podobné náležitosti aktu vyhlášení stavu ohrožení státu, jak je tomu v případě vyhlášení nouzového stavu. Bylo by tak výkladem a *contrario* například možné dovozovat, že vyhlášení stavu ohrožení státu není nutné věcně odůvodnit a že důvody jeho vyhlášení mohou vyplynout například z diskuse v obou komorách Parlamentu. Až případná praxe a judikatura by ukázala, zda je tento závěr správný, nebo je spíše právní úprava stavu ohrožení státu nejen v tomto ohledu nedostatečná. Stejně tak není náležitostí vyhlášení stavu ohrožení státu stanovení doby, na kterou je tento stav vyhlášen. Z toho lze dovozovat, že nebude-li vyhlášen na určitou dobu, tak bude platit na dobu neurčitou, tedy až do jeho zrušení.

### **15.1.2.3 Válečný stav**

Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky sice mezi mimořádné stavy řadí i válečný stav, ale podmínky jeho vyhlášení nijak neupravuje a ponechává úpravu na Ústavě. V ní byla úprava válečného stavu obsažena od samého počátku její účinnosti, tj. od 1. ledna 1993, tedy relativně dlouhou dobu před přijetím ústavního zákona o bezpečnosti České republiky, který je především reflexí živelní pohromy, a to mimořádně ničivé povodně z roku 1997.

Podle čl. 43 odst. 1 Ústavy o vyhlášení válečného stavu rozhoduje Parlament, **pokud je Česká republika napadena, nebo je-li třeba plnit mezinárodní smluvní závazky**

**o společné obraně proti napadení.** K přijetí usnesení o vyhlášení válečného stavu je podle čl. 39 odst. 3 Ústavy třeba stejně jako pro vyhlášení stavu ohrožení státu souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců (tedy 101) a nadpoloviční většiny všech senátorů (tedy 41). Také proces vyjadřování souhlasu s vyhlášením válečného stavu v obou komorách Parlamentu je upraven v jejich jednacích řádech stejným způsobem, jako je tomu pro případ vyhlášení stavu ohrožení státu (§ 109m jednacího řádu Poslanecké sněmovny, resp. § 132 jednacího řádu Senátu).

Způsob vyhlášení válečného stavu a jeho důsledky se v zásadě neliší od režimu vyhlášení stavu ohrožení státu. Rozdíl tkví v tom, že v případě vyhlášení válečného stavu není nezbytný návrh vlády a Parlament tedy ve své úvaze vyhlásit válečný stav není nijak vládou omezen.

#### **15.1.2.4 Společné pro mimořádné stavy**

Rozhodnutí o nouzovém stavu, o stavu ohrožení státu nebo válečném stavu se **zveřejňují v hromadných sdělovacích prostředcích** tak, aby známost těchto rozhodnutí byla co nejvyšší, a **vyhlášují se stejně jako zákon**, tedy ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. Účinnosti tato rozhodnutí nabývají okamžikem, který se v nich stanoví.

V době, kdy je **Poslanecká sněmovna rozpuštěna**, rozhoduje o prodloužení nebo o zrušení nouzového stavu a o vyhlášení stavu ohrožení státu nebo válečného stavu Senát jako permanentní komora Parlamentu.

### **15.1.3 Modifikace legislativního procesu v mimořádných stavech**

V době, po kterou jsou vyhlášeny některé z mimořádných stavů, lze modifikovat standardní legislativní proces. Po dobu (toliko) stavu ohrožení státu nebo válečného stavu může vláda požadovat, aby Parlament projednal **vládní návrh zákona ve zkráceném jednání**. Z toho plyne, že takové právo svědčí z okruhu nositelů zákonodárné iniciativy toliko vládě. Vzhledem k tomu, že jde o právo, záleží na uvážení vlády, zda tohoto práva využije a požádá Parlament o zkrácené jednání o návrhu zákona, nebo toto právo nevyužije a návrh zákona nechá Parlamentem projednat ve standardním legislativním procesu. Dále platí, že toto právo vládě svědčí toliko v případě návrhu zákona, nikoliv také návrhu ústavního zákona, který ve zkráceném jednání projednat nelze. Parlament je žádostí vlády vázán a musí návrh zákona v této zkrácené proceduře projednat, což však zároveň neznamená, že musí navrhovaný zákon vždy v předložené podobě přijmout.

Pokud vláda požádá, aby Parlament projednal vládní návrh zákona ve zkráceném jednání, **usnese se Poslanecká sněmovna o takovém návrhu do 72 hodin** od jeho podání a **Senát do 24 hodin** od jeho postoupení Poslaneckou sněmovnou. Jestliže se Senát v této lhůtě nevyjádří, platí, že je návrh zákona přijat. Podrobnosti postupu projednávání v Poslanecké sněmovně stanoví § 100a zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny,

a v případě Senátu se postupuje podle § 119 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu. **Prezident republiky** nemá po dobu stavu ohrožení státu nebo válečného stavu právo zákon přijatý ve zkráceném jednání vrátit.

### **15.1.4 Další záležitosti upravené v ústavním zákoně o bezpečnosti České republiky**

Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky také upravuje **složení a působnost Bezpečnostní rady státu**. Ta má v rozsahu pověření, které stanovila vláda, připravovat vládě návrhy opatření k zajišťování bezpečnosti České republiky a tvoří ji předseda vlády a další členové vlády podle rozhodnutí vlády.

Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky vymezuje i podmínky **prodloužení volebního období zastupitelských orgánů**. Pokud podmínky na území České republiky neumožní po dobu nouzového stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu konat volby ve lhůtách, které jsou stanoveny pro pravidelná volební období, **lze zákonem lhůty prodloužit, nejdéle však o šest měsíců**. Od 1. ledna 2026 platí pravidlo, že bylo-li volební období prodlouženo třetině senátorů nebo zastupitelstvům územních samosprávných celků, následující volební období se o dobu tohoto prodloužení zkracuje. Tím má být dosaženo toho, aby se na konci takového volebního období volební cyklus vrátil zpět k délkám stanoveným Ústavou.

## **15.2 Navazující zákony**

Na ústavní zákon o bezpečnosti České republiky navazují podústavní předpisy – zákony, které dále matérii obsaženou v ústavním zákoně rozpracovávají. Jsou jimi zejména:

- zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon)
- zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů
- zákon č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy a o změně některých souvisejících zákonů
- zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, a
- zákon č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování (branný zákon).

Většina z těchto zákonů, které dodnes tvoří základ „krizové legislativy“, byla přijata především jako reakce na zkušenosti z živelní pohromy, a to mimořádně ničivé povodně z roku 1997.

## **15.2.1 Krizový zákon**

Krizový zákon stanoví působnost a pravomoc státních orgánů a orgánů územních samosprávných celků a práva a povinnosti právnických a fyzických osob při přípravě na krizové situace, které nesouvisejí se zajišťováním obrany České republiky před vnějším napadením, a při jejich řešení.

Krizový zákon vypočítává a upravuje krizové stavy, mezi něž vedle nouzového stavu a stavu ohrožení státu zařazuje i stav nebezpečí, čímž rozšiřuje výčet mimořádných (krizových) stavů oproti ústavnímu zákonu o bezpečnosti České republiky, naopak se vůbec nezabývá, jak vyplývá výše z předmětu jeho úpravy, válečným stavem.

### **15.2.1.1 Stav nebezpečí**

Pro stav nebezpečí platí v zásadě obdobná pravidla jako pro mimořádné stavy podle ústavního zákona o bezpečnosti České republiky. Lze obecně uvést, že je nejméně závažným krizovým stavem, pokud jde o intenzitu, územní rozsah a charakter krizové situace.

Stav nebezpečí se jako bezodkladné opatření může vyhlásit, **jsou-li ohroženy životy, zdraví, majetek, životní prostředí, pokud nedosahuje intenzita ohrožení značného rozsahu, a není možné odvrátit ohrožení běžnou činností správních úřadů, orgánů krajů a obcí, složek integrovaného záchranného systému nebo subjektů kritické infrastruktury.**

Stav nebezpečí lze vyhlásit jen s uvedením důvodů, na nezbytně nutnou dobu a pro celé území kraje nebo pro jeho část. Rozhodnutí o vyhlášení stavu nebezpečí musí obsahovat krizová opatření a jejich rozsah. Změna krizových opatření musí být rovněž vyhlášena. V části rozhodnutí obsahující důvod vyhlášení stavu nebezpečí se také uvede, zda je stav nebezpečí vyhlášen na základě mimořádné události podle zákona o integrovaném záchranném systému.

Stav nebezpečí pro území kraje nebo jeho část vylašuje hejtman kraje (v Praze primátor hlavního města Prahy). Hejtman, který stav nebezpečí vyhlásil, o tom neprodleně informuje vládu, Ministerstvo vnitra, sousední kraje a pokud mohou být krizovou situací dotčeny, též další kraje.

Stav nebezpečí lze vyhlásit na dobu nejvýše 30 dnů. Tuto dobu může hejtman prodloužit jen se souhlasem vlády.

Není-li možné účelně odvrátit vzniklé ohrožení v rámci stavu nebezpečí, hejtman neprodleně požádá vládu o vyhlášení nouzového stavu. Platnost krizových opatření vyhlášených hejtmanem končí dnem vyhlášení nouzového stavu, pokud vláda nerozhodne jinak. Krizová opatření, jejichž platnost zůstane zachována, se dále považují za krizová opatření nařízená vládou.

Rozhodnutí o stavu nebezpečí se **vyhlašuje ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů**. Rozhodnutí nabývá účinnosti okamžikem, který se v něm stanoví. Rozhodnutí se zveřejňuje **na úřední desce** krajského úřadu a na úředních deskách obecních úřadů na území, kde je stav nebezpečí vyhlášen. Krajský úřad zveřejní rozhodnutí též **dalšími způsoby v místě obvyklými**, zejména prostřednictvím hromadných informačních prostředků a místního rozhlasu.

Stav nebezpečí končí uplynutím doby, na kterou byl vyhlášen, pokud hejtman nebo vláda nerozhodnou o jeho zrušení před uplynutím této doby. Vláda stav nebezpečí zruší též, pokud nejsou splněny podmínky pro jeho vyhlášení.

Rozhodnutí vlády o zrušení stavu nebezpečí se zveřejní na úřední desce krajského úřadu a na úředních deskách obecních úřadů na území, kde byl stav nebezpečí vyhlášen, zveřejní se v hromadných informačních prostředcích a vyhlásí se ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. Účinnosti nabývá okamžikem, který se v rozhodnutí stanoví.

Stejně jako v případě mimořádných stavů podle ústavního zákona o bezpečnosti České republiky nelze stav nebezpečí vyhlásit z důvodu stávky vedené na ochranu práv a oprávněných hospodářských a sociálních zájmů.

V roce 2021 vláda prostřednictvím vládního návrhu ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, navrhovala zakotvit i stav nebezpečí na ústavní úrovni, přičemž by podle návrhu nově mohla tento stav vyhlásit na celém území státu nebo jeho části i vláda. Projednávání tohoto návrhu bylo neúspěšně ukončeno s koncem 8. volebního období Poslanecké sněmovny (sněmovní tisk č. 1161, Poslanecká sněmovna, 8. volební období). Není také bez zajímavosti, že Legislativní rada vlády svým stanoviskem č.j. 86/21 doporučila vládě uvedený návrh ústavního zákona neschválit.

### **15.2.1.2 Další úprava v krizovém zákoně**

Krizový zákon dále upravuje konkrétní **postupy a oprávnění orgánů krizového řízení** v souvislosti s přípravou na krizové situace a jejich řešením.

**Orgány krizového řízení** jsou vláda, ministerstva a jiné ústřední správní úřady, Česká národní banka, orgány krajů a další orgány s působností na území kraje (zejména hejtman a krajský úřad, resp. v případě hlavního města Prahy Magistrát hlavního města Prahy), orgány obcí s rozšířenou působností a obcí (starosta a obecní úřad) a ostatní orgány s územní působností (zejména bezpečnostní rady krajů nebo obcí, Ústřední krizový štáb a další krizové štáby).

Orgány krizového řízení přijímají **krizová nebo mimořádná opatření**, kterými se rozumí organizační nebo technické opatření určená k řešení krizové situace a odstranění jejích následků, včetně opatření, jimiž se zasahuje do práv a povinností osob.

Platí, že v případě vyhlášeného stavu nebezpečí nebo nouzového stavu je hlavním orgánem krizového řízení ten, kdo mimořádný (krizový) stav vyhlásil – v případě **stavu nebezpečí**

je to tedy hejtman kraje. V případě **nouzového stavu** je to vláda, což vyplývá z jejího ústavního postavení jakožto vrcholného orgánu výkonné moci (čl. 67 odst. 1 Ústavy) a z její celostátní územní působnosti, přičemž v první řadě je to vláda, kdo přijímá krizová opatření za účelem řešení tohoto mimořádného (krizového) stavu a může při tom i omezit ústavním pořádkem zaručená práva osob. Konkrétní práva osob, která vláda může za nouzového stavu nebo za stavu ohrožení státu takto na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu omezit, jsou vymezena v § 5 krizového zákona:

- právo na nedotknutelnost osoby a nedotknutelnost obydlí při evakuaci osoby z místa, na kterém je bezprostředně ohrožena na životě nebo zdraví,
- vlastnické a užívací právo právnických a fyzických osob k majetku, pokud jde o nucené omezení práva vlastníka nebo uživatele z důvodu ochrany života, zdraví, majetku nebo životního prostředí, které jsou ohroženy krizovou situací, přičemž je za toto omezení poskytnuta přiměřená náhrada,
- svobodu pohybu a pobytu ve vymezeném prostoru území ohroženého nebo postiženého krizovou situací,
- právo pokojně se shromažďovat ve vymezeném prostoru území ohroženého nebo postiženého krizovou situací,
- právo provozovat podnikatelskou činnost, která by ohrožovala prováděná krizová opatření nebo narušovala, popřípadě znemožňovala jejich provádění,
- právo na stávkou, pokud by tato stávka vedla k narušení, popřípadě znemožnění záchranných a likvidačních prací.

Vláda je podle § 6 krizového zákona oprávněna v době trvání nouzového stavu na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu nařídit zejména:

- evakuaci osob a majetku z vymezeného území,
- zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na vymezených místech nebo území,
- ukládání pracovní povinnosti, pracovní výpomoci nebo povinnosti poskytnout věcné prostředky,
- bezodkladné provádění staveb, stavebních prací, terénních úprav nebo odstraňování staveb anebo porostů za účelem zmírnění nebo odvrácení ohrožení vyplývajícího z krizové situace, nebo
- zaměstnavateli, služebnímu orgánu nebo služebnímu funkcionáři uložení povinnosti výkonu práce na dálku nebo výkonu služby z jiného místa.

**Rozhodnutí o krizových opatřeních vlády se zveřejňují v hromadných informačních prostředcích a vyhlášují se stejně jako zákon**, tj. ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. Účinnosti nabývají okamžikem, který se v rozhodnutí stanoví.

Z rozsahu územní i věcné působnosti vlády jako vrcholného orgánu krizového řízení vyplývá i hierarchie krizových opatření ostatních orgánů krizového řízení ve vztahu ke krizovým opatřením vlády. V případě orgánů krajů či obcí platí, že jimi přijímaná krizová opatření v době trvání nouzového stavu mají primárně sloužit k provádění

krizových opatření vlády, čímž se rozumí zejména upřesnění či konkretizace činností nebo omezení, která jsou obecně uložena v krizových opatřeních vlády. Na úrovni kraje či obce tak půjde o taková krizová opatření, která například upřesňují vládou uložené zákazy pohybu či pobytu osob na veřejně přístupných místech tím, že uvedou konkrétní místa na daném území, kam je zakázán či omezen vstup. Stejně tak v případech, kdy vláda stanoví povinnost evakuace, může opatření kraje či obce určit konkrétní místa v rámci daného území, která budou sloužit pro evakuaci osob. Na základě výše uvedeného je tedy zřejmé, že oprávnění kraje či obce regulovat při trvání nouzového stavu opatření k řešení krizového stavu lze realizovat pouze v mezích nařízených krizových opatření vlády a není možné jakkoli rozšiřovat vládou nařízená krizová opatření, kterými je zasahováno do základních lidských práv a svobod.

V době trvání nouzového stavu je tedy vláda hlavním orgánem krizového řízení oprávněným vydávat krizová opatření. Navazující krizová opatření orgánů krajů a obcí nařizovaná mají primárně sloužit k provádění stanovených krizových opatření vlády a musí být vydávána v souladu a v mezích stanovených krizovými opatřeními vlády, orgány krajů a obcí tedy nejsou oprávněny jakkoli rozšiřovat vládou nařízená krizová opatření, zvláště má-li jimi být zasahováno do základních lidských práv a svobod.

V době vyhlášeného **stavu nebezpečí** je hejtman kraje jako hlavní orgán krizového řízení obdobně jako vláda v případě vyhlášeného nouzového stavu oprávněn nařídit například:

- pracovní povinnost, pracovní výpomoc nebo poskytnutí věcného prostředku pro řešení krizové situace,
- bezodkladné provádění staveb, stavebních prací, terénních úprav nebo odstraňování staveb anebo porostů za účelem zmírnění nebo odvrácení ohrožení vyplývajícího z krizové situace,
- vykonávání péče o děti a mládež, pokud tuto péči nemohou za krizové situace vykonávat rodiče nebo jiný zákonný zástupce,
- přednostní zásobování dětských, zdravotnických a sociálních zařízení a ozbrojených sil, bezpečnostních sborů nebo složek integrovaného záchranného systému, podílejících se na plnění krizových opatření, a v nezbytném rozsahu také prvků kritické infrastruktury,
- zabezpečení náhradního způsobu rozhodování o dávkách sociální péče a jejich výplatě,
- hlášení přechodné změny pobytu osob,
- evakuaci obyvatelstva, nebo
- zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na vymezeném místě nebo území.

Z krizového zákona nevyplývá, jakou povahu (právní formu) mají mít krizová opatření vydávaná v rámci krizového stavu vládou nebo hejtmanem a zda tedy má jít o právní předpis, opatření obecné povahy, rozhodnutí nebo jiný zásah orgánu veřejné moci. S tím

souvisí i otázka státního dozoru nad jejich zákonností, resp. soudní přezkoumatelnosti. Těmito otázkami se však zabýval Ústavní soud v některých řízeních před ním vedených.

Z judikatury Ústavního soudu<sup>749</sup> vyplývá, že každé krizové opatření je třeba posuzovat materiálně. Z tohoto hlediska mohou mít krizová opatření jak povahu právního předpisu, tak mohou být opatřením obecné povahy nebo rozhodnutím. Před Ústavním soudem lze tedy krizová opatření přezkoumat v závislosti na jejich obsahu buď jako jiný právní předpis, nebo jako rozhodnutí či jiný zásah orgánu veřejné moci. Zároveň Ústavní soud pokládá za nezbytné, aby jednotlivé krizové opatření bylo racionálně odůvodněno a důvody pro jeho vydání byly navenek seznatelné.

V souvislosti s vyhlášením nouzového stavu v roce 2020 se Ústavní soud rovněž zabýval otázkou možného přezkumu samotného vyhlášení nouzového stavu. V této věci dospěl k závěru, že samotné vyhlášení nouzového stavu představuje „akt vládnutí“, je *ad hoc* rozhodnutím, které se týká individuálního případu mimořádné situace a neobsahuje žádné opakované pravidlo, resp. není primárně zaměřeno na jednotlivé fyzické nebo právnické osoby a neukládá jim, nemění ani neruší konkrétní práva a povinnosti. Proto je přezkoumatelné pouze Poslaneckou sněmovnou v rámci politické odpovědnosti vlády; u Ústavního soudu je přezkoumatelné jen tehdy, pokud by vyhlášení nouzového stavu bylo v rozporu se základními principy demokratického právního státu a znamenalo by změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu. V této souvislosti zároveň Ústavní soud připustil, že samotné vyhlášení nouzového stavu může být odděleno od konkrétních krizových opatření a že tato opatření mohou být vyhlášena následně.<sup>750</sup>

Ústavní soud rovněž judikoval, že *„ústavní zákon o bezpečnosti České republiky nelze vykládat prostřednictvím běžného zákona o krizovém řízení. Jestliže pak ústavní zákon o bezpečnosti České republiky kogentně stanoví, že vláda může vyhlásit nouzový stav nejdéle na dobu 30 dnů a uvedená doba se může prodloužit jen po předchozím souhlasu Poslanecké sněmovny ..., jiný postup při prodloužení nouzového stavu není možný. Nezmění-li se skutečnosti, na základě kterých byl vyhlášen nouzový stav, nelze „nově“ vyhlásit nouzový stav vládou od okamžiku, kdy „povolený“ nouzový stav skončil a Poslanecká sněmovna s jeho prodloužením nesouhlasila. Stanoví-li § 3 odst. 5 krizového zákona pravidlo, že „Není-li možné účelně odvrátit vzniklé ohrožení v rámci stavu nebezpečí, hejtman neprodleně požádá vládu o vyhlášení nouzového stavu“, především to není možné vykládat tak, že jde o jakousi výjimku ve vztahu k možnosti prodloužování nouzového stavu Poslaneckou sněmovnou podle čl. 6 odst. 2 ústavního zákona o bezpečnosti. Žádosti musí obligatorně předcházet vyhlášení stavu nebezpečí a teprve na základě zhodnocení situace závěr, že není „možné účelně odvrátit vzniklé ohrožení v rámci*

---

<sup>749</sup> Například usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/20, Pl. ÚS 10/20, Pl. ÚS 13/20 nebo nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 106/20.

<sup>750</sup> Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/20.

*stavu nebezpečí“ (§ 3 odst. 5 krizového zákona). Navíc jde o pouhou žádost hejtmána/ů, kterou není vláda vázána.“<sup>751</sup>*

## **15.2.2 Zákon o integrovaném záchranném systému**

Tento zákon vymezuje integrovaný záchranný systém, stanoví složky integrovaného záchranného systému a jejich působnost, pokud tak nestanoví zvláštní právní předpis, působnost a pravomoc státních orgánů a orgánů územních samosprávných celků, práva a povinnosti právnických a fyzických osob při přípravě na mimořádné události a při záchranných a likvidačních pracích a při ochraně obyvatelstva před a po dobu vyhlášení stavu nebezpečí, nouzového stavu, stavu ohrožení státu a válečného stavu.

Integrovaným záchranným systémem se rozumí **koordinovaný postup jeho složek při přípravě na mimořádné události a při provádění záchranných a likvidačních prací** a použije se v přípravě na vznik mimořádné události a při potřebě provádět současně záchranné a likvidační práce dvěma anebo více složkami integrovaného záchranného systému.

**Základními složkami integrovaného záchranného systému** jsou Hasičský záchranný sbor České republiky, jednotky požární ochrany zařazené do plošného pokrytí kraje jednotkami požární ochrany, poskytovatelé zdravotnické záchranné služby a Policie České republiky. **Ostatními složkami integrovaného záchranného systému** jsou vyčleněné síly a prostředky ozbrojených sil, ostatní ozbrojené bezpečnostní sbory, ostatní záchranné sbory, orgány ochrany veřejného zdraví, havarijní, pohotovostní, odborné a jiné služby, zařízení civilní ochrany, neziskové organizace a sdružení občanů, která lze využít k záchranným a likvidačním pracím. Ostatní složky integrovaného záchranného systému poskytují při záchranných a likvidačních pracích plánovanou pomoc na vyžádání.

## **15.2.3 Zákon o hospodářských opatřeních pro krizové stavy**

Tento zákon upravuje přípravu hospodářských opatření pro stav nebezpečí, nouzový stav, stav ohrožení státu a válečný stav a přijetí hospodářských opatření po vyhlášení těchto mimořádných (krizových) stavů.

Hospodářským opatřením pro krizové stavy se rozumí **organizační, materiální nebo finanční opatření přijímané správním úřadem v krizových stavech pro zabezpečení nezbytné dodávky výrobků, prací a služeb, bez níž nelze zajistit překonání krizových stavů.**

---

<sup>751</sup> Bod 22 usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/21.

Hospodářská opatření pro krizové stavy jsou přijímána po vyhlášení krizových stavů a jsou určena:

- k uspokojení základních potřeb fyzických osob na území České republiky umožňující přežití krizových stavů bez těžké újmy na zdraví,
- pro podporu činnosti ozbrojených sil, ozbrojených bezpečnostních sborů, záchranných sborů, havarijních služeb a zdravotnické záchranné služby a
- pro podporu výkonu státní správy.

System hospodářských opatření pro krizové stavy zahrnuje:

- systém nouzového hospodářství,
- systém hospodářské mobilizace,
- použití státních hmotných rezerv,
- výstavbu a údržbu infrastruktury,
- regulační opatření.

## **15.2.4 Zákon o zajišťování obrany České republiky**

Tento zákon stanovuje povinnosti státních orgánů, územních samosprávných celků a právnických a fyzických osob k zajišťování obrany České republiky před vnějším napadením.

Obrana státu je **souhrn opatření k zajištění svrchovanosti, územní celistvosti, principů demokracie a právního státu, ochrany života obyvatel a jejich majetku před vnějším napadením**. Obrana státu zahrnuje výstavbu účinného systému obrany státu, přípravu a použití odpovídajících sil a prostředků a účast v kolektivním obranném systému.

Řízení a organizace obrany státu zahrnují výstavbu, přípravu a řízení ozbrojených sil, operační přípravu státního území, plánování obrany státu a opatření v národním hospodářství a na všech úsecích veřejného života v zájmu zajišťování obrany státu.

Za přípravu a zajišťování obrany státu **odpovídá vláda** jako vrcholný orgán moci výkonné. Zákon jí k tomu dává kompetence jak v době míru, tak i další zvláštní za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu. Zákon stanoví i kompetence dalších orgánů, především Ministerstva obrany, ale i dalších ministerstev a jiných ústředních správních úřadů, České národní banky, krajských úřadů, obecní úřady obcí s rozšířenou působností a obecních úřadů.

Zákon také umožňuje k zajištění obrany státu za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu v nezbytně nutné míře **omezit některá základní lidská práva a svobody**, a to svobodu pohybu a pobytu a právo pokojně se shromažďovat. Omezení svobody pohybu a pobytu spočívá v povinnosti uposlechnout zákaz vstupu do vyznačených prostor, příkaz zdržovat se v místě trvalého pobytu nebo pobývat v přikázaném místě, nebo zákaz vycházení z budov nebo staveb určených k ochraně obyvatel. Omezení práva pokojně se shromažďovat spočívá v povinnosti uposlechnout zákaz svolávání shromáždění

na veřejném prostranství včetně pouličních průvodů a manifestací. Místní, osobní a časovou působnost a konkrétní stanovení omezení uvedených lidských práv a základních svobod nařizuje vláda. Nařízení se vyhláší stejným způsobem jako právní předpis, tedy ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a zveřejňuje se v hromadných sdělovacích prostředcích a na úředních deskách územních samosprávných celků. Omezení lidských práv a základních svobod nabývají účinnosti okamžikem, který se v nařízení stanoví.

### **15.2.5 Branný zákon**

Zákon upravuje obsah branné povinnosti a druhy vojenské činné služby, přičemž **brannou povinností je povinnost státního občana České republiky plnit úkoly ozbrojených sil České republiky, tedy podrobit se odvodnímu řízení, vykonávat vojenskou činnou službu a plnit další povinnosti stanovené tímto zákonem** a vzniká občanovi ode dne, v němž dosáhne věku 18 let. Vojenskou činnou službou mimo stav ohrožení státu nebo válečný stav je služba vojáka z povolání ve služebním poměru podle zákona o vojácích z povolání, příprava vojáka k plnění úkolů ozbrojených sil nebo služba vojáka v operačním nasazení. Vojenskou činnou službou za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu je mimořádná služba, která je upravena v části čtvrté zákona.

Zákon upravuje i **mobilizaci a demobilizaci ozbrojených sil**. Mobilizací ozbrojených sil se rozumí hromadné povolávání vojáků v záloze k výkonu mimořádné služby za válečného stavu. Mobilizace ozbrojených sil může být částečná nebo všeobecná. Mobilizaci ozbrojených sil nařizuje prezident republiky na návrh vlády. Prezident republiky mobilizaci vyhláší v hromadných sdělovacích prostředcích. Vyhlášení mobilizace a podrobnosti mobilizace se zveřejňují mobilizační vyhláškou. Mobilizační vyhláška se doručuje občanům a právnickým osobám veřejnou vyhláškou prostřednictvím krajských vojenských velitelství a na úředních deskách územních samosprávných celků. Demobilizací se rozumí propouštění vojáků z výkonu mimořádné služby. Demobilizaci nařizuje prezident republiky na návrh vlády po ukončení válečného stavu demobilizačním nařízením, pro jehož vyhlášení a zveřejnění platí obdobně výše uvedené.

## **15.3 Závěr**

Pro řešení mimořádných (krizových) situací obsahuje právní řád České republiky předpisy ústavního pořádku, a to Ústavu a ústavní zákon o bezpečnosti České republiky, které podle intenzity, územního rozsahu a charakteru situace umožňují vyhlásit některý ze tří druhů mimořádných stavů, a to nouzový stav, stav ohrožení státu a válečný stav. Na uvedené předpisy ústavního pořádku navazují s podrobnější úpravou podústavní předpisy, tedy zákony, především krizový zákon a jím upravený stav nebezpečí. Nikoliv všechny mimořádné (krizové) stavy byly naštěstí na území České republiky dosud vyhlášeny. Zatímco stav nebezpečí a nouzový stav již byly na území České republiky opakovaně

vyhlášeny z různých důvodů a následně prodlužovány, popřípadě rušeny, pokud nadále bylo nebo naopak již nebylo nutné situaci řešit mimořádnými prostředky, stav ohrožení státu a válečný stav dosud vyhlášeny našťastí nebyly. Stav nebezpečí vyhlášovaly hejtmané jednotlivých krajů zejména v souvislosti s povodněmi lokálního charakteru, nebo například jako reakci na extrémní bouřky (hejtman Jihomoravského kraje v červnu 2021), nebo lokální ekologickou katastrofu (hejtman Olomouckého kraje po požáru a úniku benzenu z vlakových cisteren v březnu 2025). Vláda nouzový stav vyhlásila zejména opakovaně v souvislosti s územně rozsáhlejšími povodněmi, nebo snad jednorázovou pandemií onemocnění covid-19, kdy vláda právě v souvislosti s touto mimořádnou situací vydala v letech 2020 až 2023 velká množství mimořádných (krizových) opatření a v souladu s právním řádem omezila některá základní práva a svobody<sup>752</sup>.

---

<sup>752</sup> Například č.:

- 373/2002 Sb.: Rozhodnutí předsedy vlády o vyhlášení nouzového stavu pro území hlavního města Prahy, Středočeského kraje, Jihočeského kraje, Plzeňského kraje a Karlovarského kraje z důvodu značného rozsahu ohrožení životů, zdraví a majetku v důsledku rozsáhlých povodní na dobu od 18.00 hodin dne 12. srpna 2002 do 24 hodin dne 22. srpna 2002
- 374/2002 Sb.: Rozhodnutí předsedy vlády o vyhlášení nouzového stavu pro území Ústeckého kraje z důvodu značného rozsahu ohrožení životů, zdraví a majetku v důsledku rozsáhlých povodní na dobu od 07.00 hodin dne 13. srpna 2002 do 24 hodin dne 22. srpna 2002
- 375/2002 Sb.: Usnesení vlády o schválení Rozhodnutí předsedy vlády o vyhlášení nouzového stavu
- 383/2002 Sb.: Rozhodnutí vlády o zrušení nouzového stavu pro území Karlovarského kraje
- 385/2002 Sb.: Rozhodnutí vlády o prodloužení nouzového stavu pro území hlavního města Prahy, Středočeského kraje, Jihočeského kraje, Plzeňského kraje a Ústeckého kraje
- 121/2006 Sb.: Rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu pro území Jihočeského kraje, Středočeského kraje, Ústeckého kraje, Pardubického kraje, Jihomoravského kraje, Olomouckého kraje a Zlínského kraje z důvodu vzniklé krizové situace spočívající v ohrožení životů, zdraví a značného rozsahu ohrožení majetku v důsledku rozsáhlých povodní na dobu od 23.00 hodin dne 2. dubna 2006 do 24.00 hodin dne 10. dubna 2006
- 126/2006 Sb.: Rozhodnutí vlády o prodloužení nouzového stavu
- 11/2007 Sb.: Rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu pro území Jihočeského kraje, Plzeňského kraje, Karlovarského kraje, kraje Vysočina, kraje Libereckého, v rámci kraje Královéhradeckého pro okresy Trutnov, Náchod, Jičín, v rámci kraje Moravskoslezského pro okres Bruntál a v rámci kraje Středočeského pro okresy Benešov, Příbram, Kutná Hora a Kolín z důvodu vzniklé krizové situace spočívající v ohrožení životů, zdraví a značného rozsahu ohrožení majetku v důsledku rozsáhlé živelní pohromy
- 140/2013 Sb.: Rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu
- 148/2013 Sb.: Rozhodnutí vlády o zrušení nouzového stavu pro území Libereckého kraje
- 171/2013 Sb.: Rozhodnutí vlády o zrušení nouzového stavu pro území Jihočeského kraje, Plzeňského kraje a pro území hlavního města Prahy
- 172/2013 Sb.: Rozhodnutí vlády o zrušení nouzového stavu pro území Ústeckého kraje, Středočeského kraje a Královéhradeckého kraje
- 69/2020 Sb.: Usnesení vlády č. 194 o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky na dobu od 14.00 hodin dne 12. března 2020 na dobu 30 dnů
- 156/2020 Sb.: Usnesení vlády o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2
- 219/2020 Sb.: Usnesení vlády č. 485 o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2
- 391/2020 Sb.: Usnesení vlády č. 957 o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky na dobu od 00:00 hodin dne 5. října 2020 do 23. prosince 2020
- 439/2020 Sb. Usnesení vlády č. 1108 o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2
- 471/2020 Sb.: Usnesení vlády č. 1195 o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2
- 521/2020 Sb.: Usnesení vlády č. 1294 o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2
- 593/2020 Sb.: Usnesení vlády č. 1373 o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2

*Kapitola 15: Mimořádné stavy podle ústavního zákona o bezpečnosti České republiky  
a jejich provedení v právním řádu*

- 
- 21/2021 Sb.: Usnesení vlády č. 55 o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2
- 59/2021 Sb.: Usnesení vlády č. 125 o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru /označovaný jako SARS CoV-2/ na území České republiky na dobu od 00:00 hodin dne 15. února 2021 na dobu 14 dnů
- 84/2021 Sb.: Usnesení Poslanecké sněmovny ze dne 18. února 2021 o zrušení nouzového stavu
- 96/2021 Sb.: Usnesení vlády č. 196 o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru /označovaný jako SARS CoV-2/ na území České republiky na dobu 30 dnů od 00:00 hodin dne 27. února 2021
- 146/2021 Sb.: Usnesení vlády č. 314 o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2
- 434/2021 Sb.: Usnesení vlády č. 1065 o vyhlášení nouzového stavu pro území ČR z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru na území ČR na dobu 30 dnů od 00:00 hodin dne 26. listopadu 2021
- 43/2022 Sb.: Usnesení vlády č. 147 o vyhlášení nouzového stavu pro území ČR z důvodu nutnosti reagovat na migrační vlnu velkého rozsahu na území ČR
- 77/2022 Sb.: Usnesení vlády č. 256 o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s migrační vlnou velkého rozsahu
- 135/2022 Sb.: Usnesení vlády č. 439 o dalším prodloužení nouzového stavu v souvislosti s migrační vlnou velkého rozsahu.

## 16. ZÁKLADNÍ INSTITUTY SPRÁVNÍHO PRÁVA, JEJICH VÝZNAM A PROVEDENÍ V TEXTECH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

**Základní instituty správního práva, jejich význam a provedení v textech právních předpisů** – výhrada zákona, působnost a pravomoc, správní uvážení a neurčité právní pojmy, správněprávní vztahy a jejich subjekty, veřejná správa vrchnostenská a nevrchnostenská a podmínky jejího výkonu a odpovědnost, státní správa a samospráva a jejich základní principy.

### 16.1 Veřejná správa

Jedním z ústředních pojmů v oboru správního práva je **pojem veřejná správa**. K vymezení své věcné působnosti ho používají takové zásadní právní předpisy z tohoto oboru práva jako správní řád (§ 1 odst. 1 tohoto zákona) nebo soudní řád správní [§ 4 odst. 1 písm. a) tohoto zákona]. Tento pojem nicméně nemá a zřejmě ani nikdy neměl žádnou obecnou legální definici a ani v právní nauce neexistuje jednotný a obecně přijímaný přístup k vymezení obsahu tohoto pojmu. Lze se tak v právní nauce a v na ni navazující praxi (správní i soudní) setkat s více možnými přístupy k určování toho, co je (a co není) veřejná správa. S jistou mírou zjednodušení a s vědomím, že tento text nemůže vyřešit to, co je už desítky a možná i stovky let předmětem sporů, lze říci, že k vymezení obsahu pojmu veřejná správa lze přistupovat pozitivně nebo negativně, případně z hlediska formálního nebo z hlediska materiálního (nebo tyto přístupy navzájem kombinovat).

**Při pozitivním vymezení** se veřejná správa dá snad obecně charakterizovat jako záměrně prováděná činnost spočívající ve správě veřejných záležitostí a vykonávaná ve veřejném zájmu, která sleduje určitý cíl (účel) a je zaměřená zásadně do budoucna. Takové obecné vymezení však místo toho, aby dávalo konkrétnější odpověď, vyvolává spíše další otázky, jako např. co všechno jsou veřejné záležitosti, co je veřejný zájem (co jsou veřejné zájmy) a co je tím účelem nebo cílem (či účely nebo cíli), který má výkon veřejné správy sledovat. O něco spolehlivější tak snad může být **vymezení negativní**, které svým způsobem vychází z principu dělby moci, tedy dělení státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní, kdy se veřejná správa obecně vymezuje jako činnost stanovená zákonem, která není výkonem moci zákonodárné ani soudní, k čemuž se ještě někdy dodává, že nejde ani o vládnutí. I proti takovému vymezení lze jistě mít řadu výhrad, např. pokud jde o činnost orgánů činných v trestním řízení, která do veřejné správy také nespadá (a nejde jen o činnost soudů v této oblasti).

**Formální pojetí** veřejné správy je založeno na tom, že veřejná správa je činností vykonávanou orgány určitého typu či druhu (správní orgány či orgány veřejné správy), což

problém obsahového vymezení veřejné správy přesouvá k vymezení toho, co je (a co není) správní orgán (orgán veřejné správy). **Materiální pojetí** veřejné správy je naopak založeno na tom, že jde o činnost vykazující určité znaky (a jde zase o to, jaké to jsou) bez ohledu na to, jaký orgán, resp. orgán jakého druhu či typu ji vykonává.

V praxi se tak při vědomí nedokonalosti každého z naznačených pojetí zřejmě uplatňuje nejčastěji jakýsi **eklektický přístup** založený na kombinaci uvedených pojetí, takže v případě správních úřadů jako orgánů moci výkonné a orgánů územních samosprávných celků se asi příliš nepochybuje o tom, že činnost, kterou vykonávají, je veřejnou správou a ničím jiným, v případě správních úřadů státní správou, v případě orgánů územních samosprávných celků samosprávou nebo státní správou (k dělení veřejné správy na státní správu a samosprávu viz kap. 16.4). K sofistikovanějším úvahám o povaze vykonávané činnosti a o tom, zda jde nebo nejde o veřejnou správu, se tak obvykle sahá až u atypičtějších orgánů a institucí, které stojí mimo klasické systémy státní správy nebo samosprávy.

Tak např. když Nejvyšší správní soud posuzoval, zda se působnost soudů ve správním soudnictví vztahuje i na Nejvyšší kontrolní úřad a jaký je charakter činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu, tzn. zda vykonává veřejnou správu, konstatoval, že „*pro zodpovězení otázky zdali může být Nejvyšší kontrolní úřad při zahájení a provádění kontroly dle zákona o NKÚ správním orgánem ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a zdali může tímto zahájením či prováděním způsobit kontrolované osobě či osobě jiné nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. je určující vymezení veřejné správy, neboť pouze před zásahy patřícími do působnosti veřejné správy je možno poskytnout ochranu ve správním soudnictví. Hendrych (Hendrych, D. in: Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 5. rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, str. 6-7) v této souvislosti poukazuje na skutečnost, že pojmu veřejná správa je přikládán různý význam; tento termín je v zásadě možno chápat jako určitý druh činnosti (spravování) nebo instituci (organizaci, úřad), která veřejnou správu vykonává. Je proto rozlišováno materiální a formální pojetí veřejné správy. Z hlediska materiálního je veřejná správa v současnosti definována negativně jako souhrn činností, které nelze kvalifikovat jako zákonodárství nebo soudnictví. Jak vyplývá i z rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu (reprezentované např. rozsudkem ze dne 27. 4. 2006, č.j. 4 Aps 3/2005-35) či z rozhodování Ústavního soudu (např. nález ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 53/2006), judikatura se v současnosti kloní spíše k materiálnímu pojetí veřejné správy. Proto lze zmíněnou otázku uzavřít tak, že i Nejvyšší kontrolní úřad vykonává veřejnou správu v materiálním smyslu, ačkoliv formálně není správním úřadem. Uvedené konstatování nic nemění na skutečnosti, že Nejvyšší kontrolní úřad je orgánem nezávislým, do jehož výkonu působnosti lze zasahovat pouze zákonem. Je však zřejmé, že tato jeho působnost nezahrnuje ani výkon soudní moci, ani možnost vydávat zákonné akty; proto se i v tomto případě jedná o výkon veřejné správy.“ (č. 1382/2007 Sb. NSS, 9 Aps 1/2007-68).*

Ze zcela nedávné doby lze uvést např. rozsudek Nejvyššího správního soudu publikovaný pod č. 4680/2025 Sb. NSS (4 As 132/2024-81), ve kterém tento soud posuzoval povahu rozhodnutí Poslanecké sněmovny o odvolání člena Rady pro rozhlasové a televizní vysílání z funkce. Uvedl v něm, že „*stěžovatelka* (tzn. Poslanecká sněmovna – pozn. aut.) *zde nejednala*

*jako orgán moci zákonodárné, ani v rámci výkonu svých ústavních (zákonodárných) kompetencí. Při vydání svého rozhodnutí o odvolání žalobce z funkce člena RRTV stěžovatelka vykonávala zákonem stanovenou jinou pravomoc a v rámci ní autoritativně rozhodovala o subjektivních veřejných právech žalobce. “, dále že „v posuzovaném případě se jedná o rozhodování v oblasti veřejné správy, neboť rozhodování o odvolání člena RRTV není činností zákonodárnou (výstupem je individuální správní akt, nikoli normativní akt) ani výkonem moci soudní, neboť stěžovatelka postrádá atributy soudního orgánu, tj. především nezávislost a nestrannost“, dále že „nutnost nahlížet na pojem správní orgán ve smyslu soudního řádu správního v kompetenčním smyslu, nikoli ve smyslu institucionálním, vyvrací argumentaci stěžovatelky, že jako v Ústavě (čl. 15) vymezený orgán moci zákonodárné nemůže být pojmově správním orgánem a její usnesení nepodléhá kognici správních soudů“, dále že „se jedná o jeden z případů, kdy orgán státu vykonává mimo svou základní (běžnou) pravomoc také pravomoc správního orgánu“. Současně toto rozhodnutí obsahuje i shrnutí dosavadní judikatury k posuzované otázce.*

*Materiální pojetí veřejné správy má nicméně v případě parlamentních komor svoje limity. V rozsudku publikovaném pod č. 2651/2012 Sb. NSS (3 As 11/2012-28) došel Nejvyšší správní soud k závěru, že rozhodnutí Poslanecké sněmovny o odvolání proti usnesení mandátového a imunitního výboru o uložení sankce za disciplinární provinění spočívající v urážlivých projevech učiněných v Poslanecké sněmovně není rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a je tak vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví [§ 70 písm. a) s. ř. s., § 13 odst. 2 a § 16 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny]. Soud to zdůvodnil tím, že „výkon pravomoci Poslanecké sněmovny a jejích orgánů je součástí moci zákonodárné a disciplinární odpovědnost poslance, jak ji má na mysli čl. 27 odst. 2 Ústavy, bezprostředně souvisí s výkonem poslaneckého mandátu jako ústavněprávního institutu a nikoliv s rozsahem subjektivních práv a povinností poslance v oblasti veřejné správy. Disciplinární odpovědnost obecně je svébytným odpovědnostním institutem, spjatým s potřebou zajistit dodržování předepsaných pravidel ve vnitroorganizačních vztazích ve formalizovaných organizačních útvarech. Tato odpovědnost je výrazně diverzifikována a ne vždy musí jít o odpovědnost právní (viz disciplinární odpovědnost v rámci sportovních svazů). Primárně se uplatňuje za porušení povinností předepsaných pro vnitřní chod daných organizačních útvarů a právní formy nabývá tehdy, jsou-li předmětné vnitroorganizační vztahy upravené právně, tzn. obecně závaznými právními předpisy. Jako právní odpovědnost potom tato odpovědnost není institutem jediného právního odvětví, a to správního práva, jak namítá stěžovatel, a tudíž ani disciplinární postih nemůže být postihem výlučně správněprávním. Odvětvově právní povaha disciplinární odpovědnosti souvisí s příslušností právních norem k určitým právním odvětvím, která upravují ty které disciplinární delikty a postihy za ně. V daném případě právní normy upravující disciplinární odpovědnost poslance nejsou normami správního práva. Předmětná disciplinární odpovědnost poslance je disciplinární odpovědností autonomní, upravenou normami práva ústavního. Za situace, kdy není disciplinární odpovědnost poslance upravena normami správního práva, nemůže být tato odpovědnost správněprávní, a rozhodnutí v předmětné věci potom také nemůže být podle obecných*

*hledisek podřaditelné přezkumu ve správním soudnictví. Pokud by i takováto rozhodnutí hodlal zákonodárce podřadit soudnímu přezkumu ve správním soudnictví, musel by tak vzhledem k jejich specifickému režimu stanovit v zákoně výslovně.“*

K obdobnému závěru, byť možná poněkud překvapivě, dospěl Ústavní soud i v případě disciplinárního řízení a rozhodnutí v něm přijatého na úrovni parlamentní komory v případě jednání poslance nebo senátora majícího znaky přestupku. V usnesení sp. zn. Pl. ÚS 17/14 uvedl, že „s přihlédnutím k principu dělby moci a z něj vyplývajícímu principu autonomie zákonodárné moci, a k principu zdrženlivosti (sebeomezení) soudní moci dospěl k závěru, že rozhodnutí, jimiž parlamentní orgány rozhodují v disciplinárním řízení o přestupcích poslanců a senátorů, patří mezi rozhodnutí, která jsou výrazem autonomie Parlamentu jako zákonodárského sboru a jež nepodléhají kontrole Ústavního soudu.“ a že „disciplinární pravomoc parlamentní komory vůči svým členům je výrazem autonomní působnosti orgánů Parlamentu. Tato působnost je garantována nejen podústavními, nýbrž i ústavními předpisy. Ústavnímu soudu nepřislouží do této autonomní sféry parlamentní kompetence vstupovat.“ Výslovně uvedl, že „orgány komor Parlamentu při výkonu disciplinární pravomoci nerozhodují v postavení orgánů veřejné správy a jejich rozhodnutí nepodléhají soudnímu přezkumu podle článku 36 odst. 2 Listiny“ a že „práva na přístup k soudu je možno se v konkrétním a specifickém případě vzdát, jde-li o věc svobodného rozhodnutí jeho nositele“. Uvedl rovněž, že „parlamentní disciplinární řízení o přestupku, spáchaném senátorem nebo poslancem, má odlišnou povahu, než má "běžné" přestupkové řízení před správními orgány, o němž pojednává judikatura Ústavního soudu, zmíněná v předchozím odstavci, a že tudíž není důvod podřazovat je pod režim článku 6 odst. 1 Úmluvy Rady Evropy o ochraně lidských práv a základních svobod“ a že „respekt k autonomii Parlamentu, opírající se o ústavní princip dělby moci, představuje legitimní a přiměřený cíl omezení práva senátora na přístup k soudu v případech, že si takový postup dobrovolně zvolí“.

Nejvyšší správní soud s odvoláním na toto usnesení Ústavního soudu ve svém rozsudku publikovaném pod č. č. 3685/2018 Sb. NSS (2 As 229/2015-23) uvedl, že „chápe za předpokladu, že běžný zákonodárce umožnil senátorovi (poslanci) volbu mezi disciplinárním řízením před komorou a standardním přestupkovým řízením (tj. tímto způsobem využil opci plynoucí z čl. 27 odst. 3 in fine Ústavy), takovéto disciplinární řízení jako svého druhu rozhodčí řízení, v němž pravomoc „rozhodce“ v podobě komory senátor (poslanec) akceptuje tím, že si tento způsob řešení údajného přestupku zvolí. Tím je i rozsah soudní ochrany před rozhodnutím takového „rozhodce“ omezen způsobem popsáním plénum Ústavního soudu v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 17/14.“. Konstatoval rovněž, že „pokud je Ústavním soudem zaručena alespoň základní soudní kontrola (ochrana před excesivním jednáním komory), lze právní názor vyjádřený v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 17/14 přijmout. Nejvyšší správní soud tedy, i s ohledem na hodnotu právní jistoty, kterou poskytuje jasně vyslovený právní názor Ústavního soudu, dospěl k závěru, že v nyní projednávaném případě nebylo namístě vstoupit s Ústavním soudem do judikturního dialogu a snažit se právní názor jím vyslovený zvrátit formulováním přesvědčivé konkurující argumentace

*(k podmínkám vstupu obecného soudu do judikатурního dialogu se soudem Ústavním viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2009, č.j. 2 Aps 2/2009-52, č. 2000/2010 Sb. NSS, konkrétně jeho body 20-22).“.*

Z materiálního, tedy širokého, pojetí veřejné správy korigovaného případnými výjimkami vycházejí i již zmíněné procesní předpisy, tedy správní řád a soudní řád správní, a to v zásadě obdobným výčtem správních orgánů, tzn. orgánů, které veřejnou správu vykonávají, pokud jsou k tomu zákonem zmocněny, a na základě toho se na ně vztahuje správní řád, podle kterého musejí „při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy“ postupovat, nebo na ně dopadá působnost soudů ve správním soudnictví, zejména proto, že jim bylo svěřeno „rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy“. Vedle orgánů moci výkonné a orgánů územních samosprávních celků jako „klasických“ správních orgánů figurují v těchto výčtech i tzv. jiné orgány, tzn. jiné orgány než orgány moci výkonné a orgány obcí a krajů, jako jakási „zbytková kategorie“ (nejen) pro výše uvedené nebo jim podobné atypické (a tedy spíše výjimečné) případy, kdy zákon svěřil výkon činnosti, která má povahu veřejné správy, orgánům, které pravidelně vykonávají činnost jiného typu (soudnictví nebo zákonodárství).

Správními orgány tak jsou v tomto kontextu i soudy, resp. přesněji řečeno jejich předsedové jako **orgány státní správy soudů** zajišťující poskytování (nebo neposkytování) informací soudem, a to zejména tehdy, pokud rozhodují o odmítnutí žádostí o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (nadřízeným orgánem pak proto vzhledem k charakteru dané činnosti není soud vyššího stupně, ale Ministerstvo spravedlnosti jako vrcholný orgán státní správy soudů, viz č. 1817/2009 Sb. NSS, 4 Ans 11/2007-102). Veřejnou správu ve smyslu těchto obecných procesních předpisů jako klíčových předpisů správního práva tak mohou obecně vykonávat jakékoliv orgány (a jakékoliv osoby – k tomu ještě dále), pokud jim ji zákon svěřil. To, zda tomu tak bude a v jakém rozsahu a za jakých podmínek, je věcí právních předpisů (zákonů) z oblasti správního práva hmotného. Při jejich tvorbě je ale třeba mít výše nastíněné principy na paměti a uvědomovat si přitom, jaká činnost se těm kterým orgánům a osobám jednotlivými zákony svěřuje a jaké to může mít (nejen) procesní důsledky jak pro výkon činnosti samotné, tak pro její soudní kontrolu.

Materiální pojetí veřejné správy má svoje limity i v případě (některých) orgánů moci výkonné, a to zejména prezidenta republiky a vlády. V jejich případě je spíše výjimečné, když v rámci své působnosti vystupují jako správní orgány vykonávající veřejnou správu ve smyslu soudního řádu správního a správního řádu.

V případě prezidenta republiky a jeho pravomoci jmenovat soudce uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku publikovaném pod č. 905/2006 Sb. NSS (4 Aps 3/2005-35), že „*prezident republiky je v našich podmínkách součástí moci výkonné, přičemž v rámci pravomocí prezidenta republiky vymezených Ústavou je možno, ale současně i nutno, lišit ty pravomoci, které mají povahu a realizují se ve formě správních úkonů (úkonů v oblasti veřejné správy) a odpovídají postavení prezidenta jako „správního úřadu“ sui generis, a ty*

pravomoci, které mají povahu a realizují se ve formě ústavních aktů a odpovídají postavení prezidenta jako "ústavního činitele". V posuzované věci (pravomoc jmenovat soudce) se podle názoru Nejvyššího správního soudu jedná o pravomoc prezidenta republiky, jejíž realizace má povahu i formu správních úkonů (na rozdíl od ústavních aktů, kam spadá např. zastupování státu navenek, sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv, pravomoc svolávat zasedání Poslanecké sněmovny, rozpustit Poslaneckou sněmovnu, podepisovat zákony apod.). Prezident republiky vystupuje jako správní úřad tam, kde jsou současně splněny dvě podmínky, a to, kdy výkon dané pravomoci je vázán zákonem, a dále, kdy jeho rozhodnutí při výkonu takové pravomoci zasahuje do veřejných subjektivních práv konkrétních osob. Ustanovení čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy, které zakládá pravomoc prezidenta republiky jmenovat soudce, je ustanovením „toliko“ kompetenčním, ustanovení § 60 zákona o soudech a soudcích, jímž se stanoví předpoklady pro funkci soudce, je ustanovením hmotněprávním, jež je při jmenování soudce předmětem veřejnosprávní aplikace. Výkonem pravomoci prezidenta republiky jmenovat soudce se tak nepochybně aplikuje hmotněprávní úprava předmětných předpokladů, resp. podmínek, pro jmenování soudce ze zákona o soudech a soudcích, přičemž se při této autoritativní aplikaci veřejného objektivního práva zasahuje do veřejných subjektivních práv justičních čekatelů, navržených prezidentu republiky ke jmenování do funkce soudce. Pro právní posouzení povahy „správních úkonů“ prezidenta republiky tak není primárně určující, čím je založena předmětná pravomoc prezidenta republiky, ale jak je regulován její výkon. Za tohoto stavu věci je třeba konstatovat, že předmětná pravomoc prezidenta odpovídá dikci § 4 odst. 1 s. ř. s. v tom smyslu, že se jedná o pravomoc k rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné cestou aplikace příslušných zákonných ustanovení“.

V případě prezidenta republiky a jeho pravomoci jmenovat profesory uvedl Městský soud v Praze v rozsudku publikovaném pod č. 3790/2018 Sb. NSS (10 A 174/2016-143), že „při výkonu pravomoci jmenovat profesory podle § 73 zákona o vysokých školách prezident republiky jedná jako správní, nikoliv ústavní orgán. Je tomu tak zejména proto, že jeho rozhodování zasahuje nejen do veřejných subjektivních práv navržených kandidátů, ale též do právní sféry veřejné vysoké školy, která jejich jmenování navrhuje. Splněna je i podmínka, že prezident rozhoduje postupem, který je upraven v zákoně. ...Dále je nutno uvést, že jmenování profesorů je pravomocí, která prezidentovi není svěřena Ústavou v článku 62 ani v článku 63 odst. 1, nýbrž pouze zákonem o vysokých školách. Nejde tedy o jednu z pravomocí, kterými je například udělování milostí, jež mají historický původ v prerogativech panovníka jako hlavy státu, a u nichž má část doktríny za to, že jejich výkon nelze ostatními státními orgány přezkoumávat. Jedná se o pravomoc svěřenou zákonodárcem prezidentu republiky ve smyslu článku 63 odst. 2 Ústavy; tato pravomoc by tedy na jedné straně zákonodárcem mohla být svěřena kterémukoliv jinému správnímu úřadu, a na straně druhé je prezident při jejím výkonu vázán stejnými zákonnými pravidly, kterými jsou při výkonu státní správy vázány všechny ostatní správní úřady. ...Jak vyplývá ze shora uvedeného, splnění zákonných podmínek ke jmenování profesorem posuzují pouze orgány veřejné vysoké školy, nikoliv orgány moci výkonné. Orgány moci výkonné včetně prezidenta republiky jsou tedy povinny návrhu na jmenování předloženému vysokou školou

*po řádně provedeném řízení vyhovět, ledaže by zjistily, že uchazeč předchozím zákonným řízením úspěšně neprošel, případně že toto řízení bylo stíženo takovými vadami, jež by mohly mít vliv na jeho výsledek. ... Lze tedy uzavřít, že prezident v nyní projednávané věci je správním orgánem a o nejmenování žalobců a) a b) vydal správní rozhodnutí, proti němuž je přípustná žaloba podle § 65 s. ř. s. “.*

Naopak v rozsudku publikovaném pod č. 4406/2022 Sb. NSS (10 As 211/2022-31) Nejvyšší správní soud v případě pravomoci prezidenta republiky udělovat milost uvedl, že „zkoumaná pravomoc prezidenta republiky není upravena primárně zákonem ve smyslu shora citované judikatury, ale jen Ústavou, proto zde prezident republiky vystupoval jako ústavní orgán, nikoli orgán správní (naproti tomu ve věci sp. zn. 4 Aps 3/2005 Nejvyšší správní soud vysvětlil, že byť má jmenování soudců základ v Ústavě, výkon pravomoci prezidenta republiky je regulován v rovině podústavní, v běžném zákoně\*). ... Pravomoc k udělení milosti svěřuje prezidentu republiky čl. 62 písm. g) Ústavy. Tento článek pouze uvádí, že prezident odpouští a zmírňuje tresty uložené soudem a zahazuje odsouzení. Na žádném jiném místě v ústavním pořádku nenalezneme další pravidla, která by prezidenta ve výkonu této pravomoci omezovala nebo jinak regulovala. Prezident není vázán žádnými podmínkami, při jejichž splnění lze milost udělit, jeho úvaha je v tomto směru právně neomezená. Ani ten, komu má být milost udělena, nemusí splňovat žádné předpoklady. ... Stejně tak tato pravomoc není omezena o úroveň níže, v zákonných ustanoveních. Nejviditelnější je navazující úprava v trestním řádu. Ustanovení § 366, § 367 a § 369 trestního řádu obsahují úpravu pouhých procesních aspektů doprovázejících udělení milosti. Tyto normy ovšem jen říkají, co se má dít, pokud prezident republiky své pravomoci využije (např. má následovat propuštění z věznice). Všechny tyto příkazy jsou mířeny na jiné orgány, nikoli na prezidenta republiky. Určují tedy, jak se po využití prezidentské pravomoci mají zachovat orgány činné v trestním řízení. Nakonec přímo § 366 odst. 1 trestního řádu konstatuje, že právě jen ústava obsahuje zmocnění k udělení milosti. ... Naproti tomu jmenování profesorů prezidentem republiky je upraveno v zákoně č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách). Rovněž zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), nad rámec textu Ústavy stanovuje další hmotněprávní podmínky, které musí uchazeč splnit, aby se mohl stát soudcem (a krom toho se kolem jmenování soudců vytvořila též dlouhodobá správní praxe).“.

K pravomoci prezidenta republiky udělovat amnestii uvedl Ústavní soud v usnesení Pl. ÚS 4/13, že „v podmínkách českého ústavního pořádku lze amnestii materiálně vymezit jako ústavní prerogativ prezidenta republiky, kterým hromadně promíjí nebo zmírňuje tresty (resp. jejich důsledky) uložené určitému okruhu pachatelů trestných činů, anebo nařizuje nezahajovat či zastavit jejich trestní stíhání; již z podstaty amnestie vyplývá, že může obsahovat prvky abolicie, agraciace i rehabilitace [srov. čl. 62 písm. g), čl. 63 odst. 1 písm. j) a čl. 63 odst. 1 písm. k) Ústavy]. ... Účelem amnestie v kontrolním mechanismu brzd a vyvažování, který je do dělby moci zabudován, není bránit řádnému výkonu moci soudní,

ale modifikovat účinky nebo následky ukončeného anebo probíhající trestního stíhání za účelem naplnění (exekutivou nutně subjektivně definovaného) obecného dobra (skrze společenské milosrdenství, odpuštění či zapomenutí), případně reagovat, s ohledem na politické či trestněpolitické aspekty situace ve státě, na případné dysfunkce moci soudní při jeho dosahování. Svěřením tohoto mimořádného oprávnění exekutivní moci se ústavodárce rozhodl strukturálně omezit výkon moci konstituovaných, tj. zde výkon moci soudní, a to vyvážením v podobě prerogativu hlavy státu učinit jistou výjimku z řádného pořadu práva v trestních věcech. Institut amnestie tak z povahy věci sám nemůže podléhat těm pojistkám vyvažování a křížení dělby moci, které jinak mají zaručit, že přehmaty exekutivy jsou korigovatelné rozhodováním soudů ... a bylo by i logicky protismyslné, kdyby si „vyvažovaná“ moc soudní mohla zásah proti sobě samé odstranit tím, že by příslušný akt prostě „zrušila“. Ustanovení čl. 63 odst. 1 písm. k) Ústavy na jedné straně vytváří pravomoc exekutivy k vyhlášení amnestie, na druhé straně jí rovněž poskytuje (vzhledem k povaze aktu jako prerogativu) ochranu před zásahy dalších moci. ... Jsou to zejména zmíněné znaky „milosrdenství“, „odpuštění“, „zapomenutí“, nepřítomnost práva či právního nároku (viz usnesení sp. zn. II. ÚS 137/2000 per analogiam) a pojmová absence „odůvodnění“ (rozhodující je osoba toho, kdo rozhoduje, nikoliv kritéria, podle kterých se rozhoduje, jelikož zásadně stanovena nejsou), jež znemožňují, aby amnestijní rozhodnutí bylo podrobeno přezkumu podobně jako jiné akty prezidenta, u nichž se tak již stalo [srov. např. nálezn sp. zn. II. ÚS 53/06 ze dne 12. 9. 2006 (N 159/42 SbNU 305), nálezn sp. zn. Pl. ÚS 87/06 ze dne 12. 9. 2007 (N 139/46 SbNU 313), nálezn sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ...], resp. ve vztahu k nimž o tom právní teorie uvažuje. ... Ze žádného ustanovení Ústavy ostatně nevyplývá ústavněprávní standard přezkumu takového amnestijního rozhodnutí, který by mohl být použit; nestanovil-li jej ústavodárce, nepřísluší Ústavnímu soudu (uplatnění klasického ústavněprávního instrumentaria typu testu proporcionality je vzhledem ke specifickému prostředí vyloučeno), aby jej dotvářel ve své aplikační praxi. ... Lze tedy uzavřít, ve shodě s názory shora předznačenými (viz bod 21), že – jakožto akt popsáným způsobem založené diskrece exekutivy – je amnestijní rozhodnutí v zásadě z právní (soudní) kontroly vyňato, a proto je nutno je považovat za nezrušitelné, včetně ze strany soudní moci (k dispozici je toliko odpovědnost politická).“.

I v případě vlády je třeba rozlišovat, kdy vystupuje jako správní orgán vykonávající veřejnou správu a kdy jako ústavní orgán vykonávající tzv. moc vládní. V usnesení Pl. ÚS 12/21 týkajícím se pravomoci vlády vyhlášovat nouzový stav dospěl Ústavní soud k závěru, že vláda nouzový stav vyhláší na základě čl. 6 odst. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, a činí tak v rámci své exekutivní funkce, která nemá povahu správní, nýbrž ústavní, že rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu je mimořádným, specifickým ústavním aktem („aktem vládnutí“) vydaným za situace, kdy existuje nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožuje životy a zdraví, a tento ústavní akt je v rámci parlamentní kontroly, které odpovídá i obecná konstrukce odpovědnosti vlády podle čl. 68 odst. 1 Ústavy, oprávněna přezkoumávat Poslanecká sněmovna, přičemž se jedná vlastně o ústavně-politickou kontrolu vlády v mimořádné situaci a Ústavní soud nemá Ústavou ani zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, stanovenou

obecnou pravomoc usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu přezkoumávat. Jiná situace by mohla nastat za okolností, které Ústavní soud uvedl již v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20 z 22. 4. 2020 (bod 27).

Nejvyšší správní soud v rozsudku publikovaném pod č. 4169/2021 Sb. NSS (10 As 391/2020-65) k pravomoci vlády odvolávat z funkce členy Rady Energetického regulačního úřadu uvedl, že „vláda je tudíž v první řadě ústavním orgánem, který buď vydává akty nikoho navenek přímo nezavazující, anebo naopak nařízení vlády jako obecně závazné právní předpisy (čl. 78 Ústavy). To ovšem neplatí bezvýjimečně. Podobně jako to vysvětlil Nejvyšší správní soud ve vztahu k prezidentovi republiky, i ve vztahu k vládě platí, že vláda vykonává jednak pravomoci v postavení ústavního orgánu, jednak (byť spíše výjimečně) pravomoci správního orgánu, jehož výstupy podléhají přezkumné činnosti správních soudů (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2006, č.j. 4 Aps 3/2005-35, č. 905/2006 Sb. NSS). ... Vláda tedy může být i „správním orgánem“ ve smyslu soudního řádu správního [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], a to tehdy, pokud v oblasti veřejné správy vydává rozhodnutí, jimiž se např. v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva nebo povinnosti jmenovitě určené osoby. V takovém případě ochranu před činností vlády zasahující do veřejných subjektivních práv poskytují správní soudy (§ 2 s. ř. s.). Platí to samozřejmě nejenom pro ochranu proti rozhodnutí vlády, ale i pro ochranu proti její nečinnosti nebo proti jejímu zásahu, který není rozhodnutím ... posuzované usnesení vlády je úkonem, který byl způsobilý zasáhnout veřejná subjektivní práva stěžovatele. Vláda při vydání usnesení vystupovala na základě § 17b odst. 7 a odst. 2 energetického zákona v pozici orgánu rozhodujícího v oblasti veřejné správy o veřejných subjektivních právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Vystupovala tedy jako správní orgán ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Usnesení vlády tak má charakter rozhodnutí správního orgánu přezkoumatelného správním soudem. Není aktem vlády jako ústavního orgánu, který správní soudy přezkoumávat nemohou.“

## 16.2 Vrchnostenská a nevrchnostenská veřejná správa

O veřejné správě byla dosud řeč pouze v obecné rovině, obsah pojmu veřejné správy je ale strukturovaný a veřejnou správu lze podle několika hledisek dělit na určité kategorie. Těch může být víc v závislosti na kritériích, která budou pro takové dělení volena. Z hlediska tvorby právních předpisů (a samozřejmě i praktické aplikace právních předpisů) má ale zřejmě největší význam dělení veřejné správy na vrchnostenskou a nevrchnostenskou, tzn. podle toho, za jakých podmínek se vykonává, a na státní správu a samosprávu, tzn. podle toho kdo a v jakém právním režimu ji vykonává. Obě tato členění se mohou navzájem kombinovat, takže jak státní správa tak samospráva mohou mít povahu vrchnostenskou i nevrchnostenskou.

**Vrchnostenská veřejná správa** (někdy též označovaná jako „výsostná“) je veřejná správa, která má povahu veřejné moci. Jde o činnost, která je **vázána na výhradu zákona**, tzn. že ji lze vykonávat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (obecně

čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Této kategorie veřejné správy se také týkaly výše citované příklady ze soudní praxe, neboť působnost soudů ve správním soudnictví podle soudního řádu správního dopadá (prostřednictvím jednotlivých žalobních typů) právě jen na vrchnostenskou veřejnou správu (i když ne úplně na celou – mimo kompetenci soudů ve správním soudnictví vymezenou jednotlivými žalobními typy zůstává např. působnost orgánů veřejné správy spočívající ve vydávání podzákoných právních předpisů).

Veřejnou moc kdysi vymezil Ústavní soud jako takovou moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo, nebo zprostředkovaně a kdy subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle daného subjektu (viz II. ÚS 75/93). Takové pojetí veřejné moci je ale zužující, neboť veřejná moc nespočívá jen v rozhodování o právech a povinnostech jednotlivců a koneckonců i Ústava umožňuje podat ústavní stížnost nejen proti rozhodnutí, ale i proti jinému zásahu orgánu veřejné moci, což obecně předpokládá i jiné formy činnosti orgánů veřejné moci než jen rozhodnutí (k tomu blíže v kap. 19).

Veřejná správa nemusí být vykonávána jen na základě zákona a v jeho mezích a zákonem stanoveným způsobem, tzn. veřejnoprávními (mocenskými) prostředky, jako jsou rozhodnutí nebo opatření obecné povahy, ale může být vykonávána i soukromoprávní cestou. Mluví se pak o tzv. nevrchnostenské veřejné správě. Obecně jde o takové případy, kdy jsou subjektům veřejné správy svěřeny určité činnosti spočívající ve správě veřejných záležitostí a naplňování veřejného zájmu, k provádění těchto činností však nejsou jejich vykonavatelé (zákonem) zmocněni veřejnoprávními prostředky.

**Nevrchnostenská veřejná správa** se vykonává zásadně **prostředky soukromého práva**, zejména uzavíráním smluv (podle občanského zákoníku), kterými subjekty veřejné správy zajišťují plnění svých veřejnoprávních povinností. Postavení a jednání subjektů veřejné správy při výkonu nevrchnostenské správy nicméně nelze bez dalšího ztotožňovat s postavením a jednáním subjektů soukromého práva v soukromoprávních vztazích. Jak uvedl Ústavní soud, tak „*i v případech, kdy stát vystupuje jako účastník soukromoprávního vztahu, který se řídí právními předpisy z oblasti soukromého práva, nelze jeho postavení bez dalšího ztotožňovat s postavením jednotlivce. I v takových vztazích stát nedisponuje skutečně autonomní vůlí, jeho jednání se musí vždy řídit zákonem, i když stát zastupují z jeho pověření jiné subjekty. Při posuzování pozice státu v takových vztazích nelze proto celé abstrahovat od druhé dimenze státu, tj. té, v níž vykonává svou hlavní funkci, tedy státní moc.*“ (nálezn Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 495/02).

K podobnému závěru, i s odkazem na judikaturu Ústavního soudu, dospěl Nejvyšší soud v případě obcí, když v rozsudku č.j. 30 Cdo 3890/2017 konstatoval, že „*obec ani jako účastníka soukromoprávního vztahu nelze vyjmout z požadavků kladených na správu věcí veřejných; obec jako veřejnoprávní korporace má při nakládání se svým majetkem určité zvláštní povinnosti vyplývající právě z jejího postavení coby subjektu veřejného práva.*“

*Proto i zde platí, že hospodaření s majetkem obce musí být maximálně průhledné, účelné a veřejnosti přístupné“.*

Ústavní soud v nálezu IV. ÚS 1167/11 ve vztahu k obcím konstatoval, že „je vyloučeno, aby obec, jakožto územní společenství občanů majících právo na samosprávu (článek 100 odst. 1 Ústavy) a jsoucí veřejnoprávní korporací (článek 101 odst. 3 Ústavy) hospodařila s jí vlastněným majetkem prostřednictvím svých volených orgánů tak, že by na první pohled pochybným charakterem tohoto hospodaření podlamovala důvěru občanů, kteří obec tvoří, v to, že její správa je správou ve prospěch obce a nikoliv ve prospěch jiných subjektů. Samostatné spravování obce zastupitelstvem (článek 101 odst. 1 Ústavy) neznamena, že by zvolené zastupitelstvo a představitelé obce stáli nad společenstvím těch, kteří je k výkonu samosprávy zvolili. Ti, kdo obec spravují, neměli by ztratit ani na okamžik ze zřetele, že nejsou majiteli obce a že správa obce není poručníkováním těch, kteří obec tvoří. Vymkne-li se správa obce z těchto ústavních mantinelů, pak by i byla formálně ve shodě se zákonem, nelze jí přiznat soudní ochranu; je naopak úkolem soudů, aby takové ve své podstatě proti skutečné samosprávě namířené a tudíž protiústavní chování zastupitelstva neaprobovaly.“.

Nejvyšší soud v rozsudku č.j. 33 Cdo 4988/2009 konstatoval, že „obec jako územní samosprávný celek je společenstvím občanů – pospolitostí osob (občanů obce) žijících na určitém území (území obce) a spravujících své záležitosti [§ 1 zákona č. 128/2000 Sb., zákona o obcích (obecní zřízení)]. Je veřejnoprávní korporací (§ 2 odst. 1 zákona o obcích), tzn. veřejnoprávním subjektem, právnickou osobou veřejného práva, která je zřízena zákonem a které je svěřeno zajišťování části veřejných úkolů (výkonu veřejné správy). Jako veřejnoprávní korporace vystupuje ve dvojnásobném postavení – jako subjekt veřejné moci vykonávající veřejnou moc (projevující se např. ve vydávání obecně závazných vyhlášek, v nichž se jejich adresátům jednostranně ukládají povinnosti, či v činnosti obcí zřízené obecní policie, která za použití zákonem stanovených pravomocí zabezpečuje místní záležitosti veřejného pořádku) a současně jako subjekt práva, vstupující do soukromoprávních vztahů, v nichž má s jinými právnickými či fyzickými osobami rovné postavení [Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S., Zákon o obcích (obecní zřízení), Komentář, 1. vydání, C. H. BECK, Praha, 2008, s. 14]. Vstupuje-li obec do právních vztahů soukromého práva (občanského, obchodního, pracovního), vystupuje zásadně stejně jako kterýkoliv jiný subjekt těchto vztahů. Při nakládání s majetkem a vlastními finančními prostředky má tak zásadně stejné postavení jako kterýkoliv jiný vlastník. To, co platí o obcích, platí i o hlavním městě Praze a jeho městských částech (srovnej § 1 odst. 1, 2 a odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze). Smyslem existence obce jako veřejnoprávní korporace není podnikatelská činnost ve smyslu obchodního zákoníku, ale správa věcí veřejných (srovnej čl. 99 a čl. 100 odst. 1 Ústavy, § 2 odst. 1 obch. zák., § 261 odst. 2 obch. zák., § 2 zákona č. 131/2000 Sb., § 1 a § 7 zákona č. 128/2000 Sb.).“.

Současně platí, že obě tyto role obce (ale jistě to musí platit i pro stát a další veřejnoprávní korporace), tzn. její vystupování ve veřejnoprávních a v soukromoprávních vztazích, je třeba od sebe důsledně oddělovat. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku č.j. 6 Aps

11/2012-32, tak „obec nesmí využít obecní policie, zřízené k veřejnoprávním účelům, k prosazení svých soukromoprávních zájmů na úkor jiného soukromého subjektu, neboť takovýto postup je v rozporu s ústavním pořádkem (čl. 1 a čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny). Využití přítomnosti obecní policie při svépomocném vyklizení nájemce z nemovitosti vlastněné obcí je nezákonným zásahem obce ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. Tímto nezákonným zásahem je nájemce zkrácen na svém veřejném subjektivním právu na všeobecnou ochranu jeho svobodné sféry, zahrnujícím mimo jiné právo na to, aby veřejná moc vůči jednotlivci v soukromoprávním vztahu nevyužívala svých mocenských atributů.“

Nevrchnostenskou veřejnou správu přitom **nelze ztotožňovat ani zaměňovat se správou soukromou**, která je zaměřena na naplňování soukromých zájmů, které ale nejsou, i s odkazem na zmíněnou judikaturu, v případě subjektů veřejné správy dost dobře myslitelné.

Kategorizací správy na správu soukromou a veřejnou, resp. veřejné správy na správu vrchnostenskou a nevrchnostenskou se zabýval Nejvyšší správní soud např. v rozhodnutí, ve kterém posuzoval charakter rozhodnutí o odvolání ředitele Českého rozhlasu z funkce a uvedl, že „jednotná a ustálená definice veřejné správy neexistuje s ohledem na nemožnost komplexně postihnout tak složitý jev, jakým je správa. Podle odborné literatury bývá rozlišována správa soukromá a správa veřejná podle hlediska zájmového, tedy zda se jedná o činnost sledující cíle soukromé nebo veřejné. Veřejná správa je charakterizována tím, že je vykonávána ve veřejném zájmu, zatímco správa soukromá v zájmu soukromém. Rozlišení obou druhů správy spočívá i v tom, že veřejná správa je, na rozdíl od správy soukromé, více vázána právem. Soukromá správa je často spojována s hospodářskou aktivitou fyzických nebo právnických osob nebo zaměřována s managementem, na rozdíl od správy veřejné jako činnosti převážně vrchnostenské. U veřejné správy se rozlišuje i její právní forma, tedy zohledňuje se, kdy veřejná správa používá formy veřejného práva (vrchnostenská správa) a kdy formy soukromého práva (správa fiskální). Dnes se o fiskální správě mluví tehdy, jestliže stát nevstupuje do právních vztahů vrchnostensky, ale z pozice rovného partnera typicky ve věcech finančních a státního majetku. V oblasti správního práva se dále z teoretických i praktických důvodů rozlišují pojmy subjekt veřejné správy a vykonavatel veřejné správy (nositel veřejné správy), tj. ten, kdo jménem subjektu jako nositele veřejné správy jedná. Subjektem veřejné správy pak může být stát, veřejnoprávní korporace, veřejný ústav a veřejný podnik, případně fyzické a právnické osoby soukromého práva.“ (č. 2484/2012 Sb. NSS, 1 As 102/2010-80).

Případný jednoduchý či zjednodušující pohled na uvedenou kategorizaci veřejné a soukromé správy, resp. vrchnostenské a nevrchnostenské veřejné správy, je komplikován jak tím, že subjekty veřejné správy (prostřednictvím svých orgánů) vstupují nejen do veřejnoprávních, ale i do soukromoprávních vztahů, tak i tím, že veřejnou správu, a to jak nevrchnostenskou, tak i vrchnostenskou, mohou vykonávat i subjekty soukromého práva. Kromě toho mohou subjekty soukromého práva i v rámci své soukromé správy jednostranně rozhodovat o právech a povinnostech jednotlivců (např. rozhodnutí politické

strany o vyloučení svého člena nebo rozhodnutí disciplinární komise sportovního svazu o zákazu sportovní činnosti pro porušení pravidel daného sportovního odvětví).

Pro určování **hranice mezi soukromou a veřejnou správou** by mělo být v případě soukromé správy rozhodující především to, zda předmětem správy vykonávané (právníckou) osobou jsou zájmy soukromé a ne veřejné (se všemi výhradami, které lze mít k pojmu veřejný zájem), dále to, že jde o činnost vykonávanou soukromoprávním subjektem (u veřejnoprávních subjektů nemůže soukromá správa připadat v úvahu – to, že se nějaká činnost řídí soukromým právem, ještě neznamena, že to je soukromá správa) a činnost regulovanou soukromým právem, která není vázaná na zákonné zmocnění, ale vychází ze soukromoprávních předpisů a vlastních předpisů vydávaných na jejich základě (stanovy atd.). Případná soudní ochrana proti rozhodnutím a jiným právním jednáním, které jsou výsledkem soukromé správy, se lze bránit v klasickém občanském soudním řízení podle třetí části občanského soudního řádu.

Např. zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, tak na základě dřívější právní úpravy sdružování občanů v občanských sdruženích došel k závěru, že rozhodnutí místní organizace Českého rybářského svazu o vyloučení člena je přezkoumatelné soudem postupem podle § 15 odst. 1 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů. Takové rozhodnutí ale není rozhodnutím vydaným v oboru veřejné správy, a k přezkoumání jsou proto věcně příslušné soudy v občanském soudním řízení, nikoli soudy ve správním soudnictví. (č. 1126/2007 Sb. NSS, Konf 33/2006-5). Odvolal se přitom na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 275/2002 ještě z doby existence předchozího modelu správního soudnictví, kde tento soud došel k závěru, že „podle § 244 o. s. ř. (ve znění účinném do 31. 12. 2002) ve správním soudnictví přezkoumávají soudy zákonnost rozhodnutí orgánů veřejné správy, rozhodnutí orgánů státní správy, orgánů územní samosprávy, orgánů zájmové samosprávy a dalších právníckých osob, pokud jim zákon svěřuje rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právníckých osob v oblasti veřejné správy. To znamená, že se vždy musí jednat o výkon veřejné (a tedy nikoliv soukromé) správy. Zákon zde rozděluje správní orgány do dvou skupin: na orgány státní správy a územní samosprávy, která jsou bez dalšího soudem přezkoumatelná, a na orgány zájmové samosprávy a dalších právníckých osob. Tato druhá skupina musí splňovat dvě základní podmínky: za prvé jim musí být zákonem svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právníckých osob a za druhé musí jít o rozhodování v oblasti veřejné správy. Soud tedy musí u druhé skupiny vždy zkoumat, zda pravomoc rozhodovat o právech a povinnostech je založena zákonem, nikoliv např. podzákonou právní normou, stanovami nebo statutem, a dále zda jde o rozhodnutí v oblasti veřejné správy. Podle ustanovení zákona o sdružování občanů je občanské sdružení soukromoprávní právníckou osobou, do jejíhož postavení a činnosti mohou státní orgány zasahovat jen v mezích zákona a jejíž orgány v žádném případě nemají zákonem založenou pravomoc rozhodovat o právech a povinnostech právníckých nebo fyzických osob v oblasti veřejné správy. Tyto orgány rozhodují na základě stanov sdružení v zájmové oblasti svých členů, tedy pouze v oblasti soukromé, nikoliv veřejné.“

K podobnému závěru dospěl zvláštní senát i v případě politických stran, a sice že o žalobou uplatněném nároku na určení, zda rozhodnutí orgánu politické strany je v souladu se zákonem a stanovami (§ 16a zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích), je příslušný rozhodnout soud v občanském soudním řízení podle části třetí občanského soudního řádu (Sb. NSS č. 2816/2013, Konf 36/2012-6).

Jak už bylo řečeno, věc je komplikována tím, že veřejnou správu mohou vykonávat i soukromoprávní subjekty. Nejvyšší správní soud tak např. došel k závěru (č. 2437/2011 Sb. NSS, 1 As 53/2011-109), že „rozhodování mateřské školy zřízené registrovanou církví nebo náboženskou společností o ukončení předškolního vzdělávání podle § 35 odst. 1 školského zákona se odehrává v oblasti veřejné správy, přičemž důvody pro tento závěr lze shrnout následovně. 1) Relativně striktní regulace poskytování vzdělávání je ústavně aprobovaná; nestátní školy ve smyslu Listiny nemohou zákonem stanovená pravidla ignorovat. 2) Rozhodování o ukončení předškolního vzdělávání je upraveno veřejnoprávními normami školského zákona kogentní povahy. 3) Jednotná úprava práv a povinností škol a školských zařízení bez ohledu na zřizovatele, jež je pro školský zákon příznačná, se plně uplatňuje i na rozhodování ředitele mateřské školy podle § 35 odst. 1 školského zákona. 4) Právní úprava důvodů ukončení předškolního vzdělávání je taxativní a nelze se od ní odchýlit. 5) Mateřská škola a dítě nejsou při rozhodování o ukončení předškolního vzdělávání v rovném postavení, mateřská škola rozhoduje autoritativně, mocensky. 6) Zákonodárce sám v § 165 odst. 2 školského zákona uvádí, že rozhodování podle § 35 odst. 1 téhož zákona je rozhodováním v oblasti státní (veřejné) správy; status zřizovatele v tomto ohledu nemůže hrát žádnou roli. 7) Vzdělávání včetně předškolního je veřejnou službou, je svázáno přísnou regulací a kontrolováno státem; rozhodování o jeho ukončení proto nelze považovat za akt odehrávající se ve sféře soukromoprávní.“

Rovněž v případě Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu, a.s., tehdy obchodní společnosti, dnes obchodní korporace, došel Nejvyšší správní soud k závěru (č. 2343/2011 Sb. NSS, 1 As 22/2011-64), že „pouhé přesunutí agendy veřejné správy z ústředního orgánu státní správy na právnickou osobu soukromého práva, nečiní tuto agendu soukromoprávní. Poskytuje-li tedy žalovaný v souladu s § 2da zákona o zemědělství dotace (podpory), jejichž zdrojem je státní rozpočet, vykonává působnost v oblasti veřejné správy. Současně není pochyb o tom, že činnost žalovaného nemá v těchto případech charakter občanskoprávních, obchodněprávních či pracovněprávních úkonů. Sám žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že poskytnutí dotace je charakterizováno autoritativností na straně žalovaného a že žádost o dotaci nemá povahu návrhu při sjednávání občanskoprávní smlouvy. Podle Nejvyššího správního soudu je i z přiložených Zásad zřejmé, že žalovaný a žadatel o dotaci nemají rovné postavení; žalovaný vystupuje jako nadřazený subjekt a o přidělení či nepřidělení dotace sám vrchnostensky rozhoduje (bod A.2.9 Zásad). Z výše uvedeného tedy vyplývá, že na poskytování podpor žalovaným – a konkrétně pak na jeho rozhodnutí o neposkytnutí finanční podpory pojištění – se vztahuje správní řád.“ a že je dána i přezkumná pravomoc soudů ve správním soudnictví.

Pro určování hranice mezi vrchnostenskou a nevrchnostenskou veřejnou správou, tedy mezi veřejnoprávním rozhodováním a soukromoprávním jednáním subjektů veřejné správy, zejména právnických osob, by mělo být určující především to, zda rozhodnutí nebo jiný úkon subjektu veřejné správy vychází z veřejnoprávních nebo soukromoprávních předpisů, resp. to, zda příslušný orgán právní osoby vystupuje v daném právním vztahu jako vykonavatel veřejné správy jednající na základě a v mezích zákonného zmocnění nebo jako orgán právní osoby, za kterou jedná soukromoprávně. Tady ale mohou být věci komplikovanější, jak dokládá judikatura.

Např. ve zmíněném rozsudku týkajícím se povahy rozhodnutí Rady Českého rozhlasu o odvolání ředitele této instituce došel soud k závěru, že tento úkon „*představuje akt řízení Českého rozhlasu; je tedy úkonem pracovníprávním. V právních vztazích mezi žalovanou a generálním ředitelem vznikajících při jeho jmenování, resp. odvolávání se kromě prvků soukromoprávních objevují rovněž prvky veřejnoprávní (např. generální ředitel jako statutární orgán nezávislého veřejnoprávního média); tato skutečnost však sama o sobě nemůže mít za následek popření názoru, že daný právní vztah je vztahem pracovníprávním*“ a že „*z ... pravomocí Rady nevyplývá, že by vykonávala veřejnou moc či vrchnostenskou veřejnou správu*“.

Ale třeba v rozsudku publikovaném pod č. 2597/2012 č. Sb. NSS (7 As 66/2010-119) Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*poměr (děkana fakulty – pozn. aut.) k vysoké škole má ve svém celku, jako svazek práv a povinností, především soukromoprávní povahu v tom smyslu, že fyzická osoba se jmenováním děkanem stává zaměstnancem vysoké školy, příp. se mění obsah jejího zaměstnaneckého vztahu, byla-li již před svým jmenováním zaměstnancem vysoké školy. To však samo o sobě nevyklučuje, aby akt jmenování do funkce děkana nemohl mít veřejnoprávní povahu, i když jeho právní následky (svazek práv a povinností, který tím mezi děkanem a vysokou školou vznikne) mají především povahu soukromoprávní (pracovníprávní). Aby akt jmenování do funkce měl veřejnoprávní povahu, musel by být jako takový zákonem výslovně nebo jinak jednoznačně určen (jako je tomu například u služebních poměrů), anebo by tato jeho povaha musela z obsahu daného právního vztahu vyplývat na základě důvodů daných zejména jeho podstatou a smyslem a účelem.*“ a nakonec došel k závěru, že „*převažují u aktu jmenování do funkce děkana, resp. v odmítnutí takového jmenování, veřejnoprávní prvky*“ a že rozhodnutí rektora ve věci návrhu na jmenování děkana je rozhodnutím ve věci veřejného subjektivního práva kandidáta na děkana (práva na přístup k veřejné funkci, zde konkrétně práva na to být do veřejné funkce jmenován či naopak nejmenován za splnění zákonných podmínek a zákonem předepsaným postupem) a jako takové podléhá soudní kognici ve správním soudnictví v řízení podle soudního řádu správního (§ 65 s. ř. s.).

K podobnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud i u povahy rozhodnutí ministra spravedlnosti o odvolání vedoucího státního zástupce z funkce, když uvedl, že „*zásah ministra spravedlnosti do obsazení funkce vedoucích státních zástupců může být motivován pouze ochranou veřejného zájmu, kterým je řádný chod státního zastupitelství jakožto veřejnoprávní instituce. Ministr spravedlnosti tak při odvolávání vedoucích státních*

*zástupců vystupuje v pozici orgánu výkonné moci, tj. jako správní orgán, a nikoliv jako subjekt v oblasti pracovněprávních vztahů, neboť neřeší otázky spojené s výkonem funkce jednotlivých státních zástupců dle části šesté zákona o státním zastupitelství, nýbrž v oblasti veřejné správy, kde mu bylo svěřeno oprávnění rozhodovat o vedení jednotlivých složek státního zastupitelství.“ A že „[v]zhledem k převládajícímu obsahu veřejnoprávních prvků se tak dle názoru Nejvyššího správního soudu poměr mezi ministrem spravedlnosti a vedoucím státním zástupcem více svým charakterem blíží některému ze služebních poměrů.“ (č. 1981/2010 Sb. NSS, 9 As 94/2008-77).*

Ne každá veřejnoprávní činnost regulovaná veřejnoprávními předpisy, kterou nevykonávají orgány moci zákonodárné nebo orgány moci soudní, má povahu (vrchnostenskou) veřejné správy. Materiální pojetí veřejné správy má svoje limity. Ne vždy zcela jasná a zřetelná a na první pohled viditelná hranice tak vede zejména mezi vrchnostenskou veřejnou správou a soudnictvím, resp. činnostmi v oblasti justice v širším slova smyslu, tzn. činnostmi, které nevykonávají přímo soudy. Veřejnou správou tak není činnost orgánů činných v trestním řízení ani činnost osob podílejících se v rámci své zákonem stanovené působnosti na výkonu soudnictví.

*Např. v rozsudku č.j. 7 Aps 1/2010-53 Nejvyšší správní soud uvedl, že „Policie České republiky při úvaze o tom, zda oznámení stěžovatele zakládá podezření z trestného činu, vystupovala v roli orgánu činného v trestním řízení, posuzovala trestní oznámení z hlediska ustanovení 159a odst. 1 trestního řádu a dospěla k závěru, že je na místě vyřídit věc jinak, jelikož nejde o podezření z trestného činu. Policie České republiky zde nevystupovala jako správní orgán ve smyslu ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a § 82 s. ř. s. a ani nevykonávala působnost ve veřejné správě.“*

A podobně předběžné zajištění věci a její vydání příslušné osobě podle § 34a odst. 1 a 6 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, nahrazujícího § 441a trestního řádu ve znění účinném do 31. 12. 2013, jsou úkony, které činí Policie ČR jako orgán činný v trestním řízení, resp. orgán vykonávající mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních (§ 12 odst. 10 trestního řádu). V takovém případě není dána pasivní legitimace Policie ČR v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem, nebo donucením správního orgánu ve smyslu § 82, § 83 ve spojení s § 4 odst. 1 písm. a), c) s. ř. s., neboť ta není zasahujícím správním orgánem ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. (č. 3880/2019 Sb. NSS, 10 As 281/2018-29).

Ale naopak např. policejní orgány při provádění identifikačních úkonů podle § 65 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, plní úkoly v oblasti veřejné správy. Ty spočívají ve vytváření a spravování databáze údajů použitelných pro pátrání po trestné činnosti a její potírání, a naopak se jimi neobstarávají důkazy pro objasnění trestní věci, v níž je předvolaná osoba obviněna. Identifikační úkony jako takové nevedou k naplnění účelu trestního řízení proti předvolané osobě (na rozdíl od úkonů podle § 114 zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu). (usnesení NSS Nad 22/2020-35).

Rozhodnutí státního zástupce o zamítnutí stížnosti proti usnesení policejního orgánu o odložení trestního oznámení není rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) a § 65 odst. 1 soudního řádu správního (č. 1407/2007 Sb. NSS, 6 As 58/2004-45). A státní zastupitelství nejedná při výkonu dohledu podle § 12c a násl. zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, jako správní orgán ve smyslu legislativní zkratky podle § 4 odst. 1 s. ř. s. (rozsudek NSS č.j. 6 Aps 1/2012-13).

*Ale přitom „přestože tedy při vedení dozorového spisu státní zástupce vystupuje v pozici orgánu činného v trestním řízení, platná právní úprava nevyklučuje, naopak evidentně počítá s tím, že rozhodování o žádosti požadující poskytnutí informací z dozorového spisu státního zástupce spadá do režimu zákona o svobodném přístupu k informacím. V tomto smyslu je nutné nahlížet na rozhodnutí žalovaného jako na rozhodnutí ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy spadající do pravomoci soudů rozhodujících ve správním soudnictví.“* (č. 2462/2012 Sb. NSS, 2 As 93/2011-79).

Výkonem veřejné správy není ani činnost odboru dohledu Ministerstva spravedlnosti a ministra spravedlnosti v rámci posuzování podnětů k podání stížnosti pro porušení zákona dle § 266 trestního řádu a tato činnost tudíž nespadá pod přezkumnou pravomoc soudů ve správním soudnictví podle § 4 odst. 1 s. ř. s., neboť uvedené entity nejednají jako „správní orgány“ (č. 3469/2016 Sb. NSS, 2 As 117/2016-24).

Veřejnou správu nevykonává ani insolvenční správce. Nejvyšší správní soud je v jeho případě toho názoru, že lze-li insolvenčního správce označit za veřejnoprávní orgán, neznamená to zároveň, že by jej bylo možno automaticky podřadit pod § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. jako správní orgán rozhodující v oblasti veřejné správy. Rovněž samotná skutečnost, že insolvenční správce rozhoduje autoritativně o právech a povinnostech věřitelů, kteří se nenacházejí v postavení rovnoprávném s insolvenčním správcem, neznamená, že jeho stanovisko k pohledávce věřitele na přezkumném jednání, byť jde i dle citovaného nálezu Ústavního soudu v materiálním smyslu o rozhodnutí v rámci insolvenčního řízení, je rozhodnutím správního orgánu v oblasti veřejné správy dle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 4/2010-115). A veřejnou správu nevykonává ani soudní exekutor. Podle Nejvyššího správního soudu je soudní exekutor soukromá osoba vykonávající z pověření soudu veřejnou moc v oboru justice; podle § 28 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti, se úkony exekutora považují za úkony soudu. Uvedené ustanovení tudíž zakládá veřejnoprávní povahu postavení soudního exekutora a jeho oprávnění rozhodovat o právech a povinnostech soukromých subjektů. Exekutor však není správním orgánem, nelze tedy v jakékoli jeho činnosti, ať zákonné nebo nezákonné, spatřovat zásah správního orgánu, který by bylo lze přezkoumávat ve správním soudnictví podle § 82 a násl. s. ř. s. (rozsudek NSS publikovaný pod č. 2482/2012 Sb. NSS, č.j. 5 Aps 6/2011-85).

S výše uvedeným pak souvisí otázka, co všechno je, resp. se má považovat za výkon soudnictví, resp. soudní moci, pokud se (vrchnostenská) veřejná správa obecně vymezuje jako zákonem stanovená činnost, která není výkonem moci zákonodárné ani soudní. Jde

o to, zda výkonem moci soudní je veškerá činnost soudů bez výjimky (formální pojetí) nebo zda **určité činnosti svěřené zákonem soudům výkonem soudnictví nejsou a jde o výkon veřejné správy**. S odkazem na působnost soudů jako povinných subjektů podle zákona o svobodném přístupu k informacím zřejmě platí druhé z uvedených pojetí, otázkou však je, jaká další činnost (kromě státní správy soudů, kde to zákon stanoví výslovně) je na úrovni soudů výkonem veřejné správy.

V rozsudku publikovaném pod č. 4016/2020 Sb. NSS (9 As 237/2019-45) Nejvyšší správní soud uvedl, že „*přidělení věci konkrétnímu soudci či senátu, respektive určení soudců, kteří věc projednají a rozhodnou namísto soudců vyloučených, již je úkonem v konkrétním soudním řízení a jde tedy o výkon soudnictví*“, ale v rozsudku publikovaném pod č. 4365/2022 Sb. NSS (6 As 22/2022-58) konstatoval, že rozvrhem práce mohou být porušena práva jednotlivce zastávajícího funkci soudce vyplývající z čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, jejichž soudní ochrany se lze domáhat žalobou na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s., a že předseda soudu může rozvrhem práce nebo jeho změnou přeargovat soudce na jiný úsek téhož soudu i bez jeho souhlasu, avšak přeargování musí sledovat legitimní cíl, nesmí mít diskriminační charakter (čl. 1 ve spojení s čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) a nesmí být vedeno úmyslem zasáhnout do nezávislého výkonu této funkce (čl. 82 odst. 1 Ústavy), přičemž správním soudům nepřisluší nad tento rámec hodnotit vhodnost, rozumnost či efektivnost kritérií, na základě nichž byl konkrétní soudce pro přeargování vybrán.

### 16.3 Vrchnostenská a nevrchnostenská veřejná správa – rozdíly mezi nimi a jejich důsledky

Rozdělení veřejné správy na vrchnostenskou a nevrchnostenskou podle toho, za jakých podmínek a jakými právními prostředky se vykonává, má (vedle právních podmínek jejího výkonu) ještě další důsledky, které **souvisejí se soudní ochranou proti výkonu veřejné správy, resp. soudní kontrolou veřejné správy, a odpovědností za škodu nebo nemajetkovou újmu**, která je při výkonu veřejné správy způsobena.

**Soudní kontrola vrchnostenské veřejné správy se uskutečňuje především v rámci správního soudnictví na základě soudního řádu správního** prostřednictvím jednotlivých žalobních typů, zejména žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (ovšem jen pokud jde o rozhodnutí týkající se veřejných subjektivních práv – viz § 2 soudního řádu správního), žaloby proti nečinnosti správního orgánu, žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení a žaloby proti opatření obecné povahy. Vedle toho se soudní kontrola vrchnostenské veřejné správy uskutečňuje i prostřednictvím ústavního soudnictví podle zákona o Ústavním soudu, a to pokud jde o podzákonné právní předpisy vydávané orgány veřejné správy od nařízení vlády až po právní předpisy obcí a krajů. Stranou pozornosti právní úpravy soudní kontroly veřejné správy (zatím) zůstávají jiné abstraktní akty než právní předpisy, a sice statutární (samosprávné) předpisy profesních komor a veřejných

vysokých škol, na které nedopadá žádný z žalobních typů v soudním řádu správním ani působnost Ústavního soudu, protože podle převažujících názorů nejde o právní předpisy, byť se jim svým charakterem blíží.

Soudní ochrana proti rozhodnutím správních orgánů se vedle soudního řádu správního uskutečňuje rovněž prostřednictvím specifického občanského soudního řízení upraveného v **páté části občanského soudního řádu**, což souvisí s otázkou **právního dualismu, tzn. rozdělení práva na soukromé a veřejné**. Správní orgány mohou v rámci vrchnostenské veřejné správy rozhodovat o veřejných i soukromých subjektivních právech, i když výrazně četnější (z hlediska množství právních úprav a zřejmě i z hlediska počtu rozhodnutí vydávaných na jejich základě) je rozhodování o veřejných subjektivních právech, což je veřejné správě vlastní. Rozhodovat o soukromých subjektivních právech ve sporném nebo nesporném řízení přísluší obecně soudům v občanském soudním řízení (viz § 7 odst. 1 občanského soudního řádu), tato obecná úprava však současně předpokládá, že zákon může svěřit rozhodování sporů a jiných právních věcí, které vyplývají z poměrů soukromého práva, tzv. jiným orgánům, co jsou (především) správní orgány (viz výčet v § 244 odst. 1 občanského soudního řádu).

**Duální model soudní kontroly rozhodování správních orgánů** má svůj historický předobraz v § 105 ústavy z r. 1920. V tomto ustanovení bylo uvedeno, že ve všech případech, ve kterých úřad správní podle zákonů o tom vydaných rozhoduje o nárocích soukromoprávních, volno jest straně tímto rozhodnutím dotčené po vyčerpání opravných prostředků dovolávati se nápravy pořadem práva. Podrobnosti měl upravit zákon, kterým se stal zákon č. 217/1925 Sb. z. a. n. Tento model soudní kontroly zase navazoval na čl. 15 zákona č. 144/1867 ř. z., o moci soudcovské, a zákon č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudního dvora. Právní úprava se k tomuto modelu vrátila s reformou správního soudnictví od 1. 1. 2003. Základní rozdíl mezi oběma formami soudní kontroly je především ve způsobu soudního rozhodování – zatímco **soudní řád správní vychází obecně (i když ne stoprocentně) z kasačního principu**, kdy se nezákonné rozhodnutí ruší a vrací správnímu orgánu k novému projednání (§ 78 soudního řádu správního), **řízení podle páté části občanského soudního řádu je založeno na principu apelačním**, kdy soud rozhodnutí správního orgánu zcela nebo zčásti nahradí svým rozsudkem, pokud dospěje k závěru, že o sporu nebo o jiné právní věci má být rozhodnuto jinak, než rozhodl správní orgán (§ 250j občanského soudního řádu).

Rozdělení soudní kontroly rozhodnutí správních orgánů mezi správní soudnictví a řízení podle páté části občanského soudního řádu je založeno na rozdělení práva na soukromé a veřejné (obecně viz např. § 1 občanského zákoníku). Zatímco **ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob** (§ 2 soudního řádu správního), tak jde-li o rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci, vydané v mezích zákonné pravomoci správního orgánu, uplatní se procesní postup podle páté části občanského soudního řádu. K principům dělení práva na soukromé a veřejné existuje bohatá soudní judikatura, citovat tak lze např. rozhodnutí publikované pod č. č. 448/2005 Sb. NSS (4 As 47/2003-125), ve kterém se rozšířený senát

Nejvyššího správního soudu zabýval právní povahou rozhodnutí o vyvlastnění či nuceného omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene (kromě výroku o náhradě za vyvlastnění, která má soukromoprávní povahu). Nejvyšší správní soud konstatoval, že „k posouzení soukromoprávního či veřejnoprávního charakteru samotného výroku o vyvlastnění či o zřízení věcného břemene se nabízí různé cesty: především použití teorie zájmové, teorie mocenské, teorie organické či metody právního regulování. Žádná z nich není natolik spolehlivá, aby vždy dokázala poskytnout odpověď na položenou otázku v každém konkrétním případě. Nejméně spolehlivá – byť nejjednodušší – je bezpochyby zájmová teorie, jejíž podstata spočívá v tom, že veřejné právo chrání zájmy veřejné, zatímco soukromé právo zájmy soukromé, přičemž veřejným zájmům se přikládá vyšší hodnota (větší „právní cennost“) než zájmům soukromým (srov. Hoetzel, J.: Dualismus právní, in: Slovník veřejného práva československého, svazek I, s. 493 a násl.). Je však notorietou, že mezi soukromým a veřejným zájmem neexistují přesné hranice a že nelze nijak spolehlivě stanovit, zda konkrétní zájem je veřejný či soukromý. Tato skutečnost je způsobena i tím, že určitá skupina zájmů může mít zároveň povahu zájmů soukromých i zájmů veřejných; již z tohoto důvodu nemůže být kritérium zájmu diferenciacním kritériem třídění práva. Právní úprava vyvlastnění či nuceného omezení vlastnického práva – ať již na úrovni ústavního či jednoduchého práva – sice požadavek veřejného zájmu explicitně formuluje, avšak nelze nevidět, že stavební zákon v § 108 odst. 2 písm. d) počítá i s tím, že vyvlastnit je možné ve veřejném zájmu pro vytvoření podmínek pro nezbytný přístup k pozemku a stavbě. Ačkoliv zákon označuje vytvoření podmínek pro nezbytný přístup k pozemku a stavbě za veřejný zájem, může v konkrétním výjimečném případě jít o zájem výlučně soukromý: vyvlastněním se nebude sledovat obecné blaho, ale toliko blaho toho, kdo se potřebuje k pozemku či ke stavbě dostat. Dále je možno poukázat na zákon č. 168/2001 Sb., o dálničním obchvatu Plzně, který neponechal na posouzení správnímu orgánu, zda v konkrétním případě je či není naplněn obsah institutu veřejného zájmu, ale s odkazem na čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a § 108 odst. 2 písm. a) a f) stavebního zákona autoritativně v § 1 a v § 2 odst. 5 stanovil, že všechny v tomto zákoně blíže specifikované stavby „jsou veřejným zájmem“, správní řízení prováděná správními úřady ve věcech stavby obchvatu jsou řízeními ve veřejném zájmu, přičemž „veřejný zájem na vyvlastnění pozemků, staveb a práv k nim pro stavbu obchvatu se ve vyvlastňovacím řízení prokáže odkazem na tento zákon“. Za situace, kdy je institut veřejného zájmu používán nepřesně a za veřejný zájem je označováno něco, co jím evidentně není, popř. něco, o čem není jisté, zda jím je, nelze veřejnému zájmu přiznat povahu diferenciacního kritéria třídění práva na soukromé a veřejné. Nelze konečně pustit ze zřetele to, že právní povaha vyvlastnění a nuceného omezení vlastnického práva není jediným institutem, ohledně jehož soukromoprávnosti či veřejnoprávnosti existují pochybnosti: zvolená metoda řešení těchto problémů by proto měla být použitelná obecněji; je třeba se vyvarovat ad hoc přístupů, jejichž důsledkem by byla nečitelnost rozlišování soukromého a veřejného práva, a tedy další snižování právní jistoty ohledně přístupu ke spravedlnosti.

Podle mocenské teorie mají účastníci soukromoprávních vztahů rovné postavení, zatímco ve vztazích veřejnoprávních se projevuje zákonem přesně vymezené nadřazené postavení

nositele veřejné moci, který v mezích zákona a způsoby, které zákon předvídá, autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Tato teorie poskytuje velmi instruktivní vodítka, ale není spolehlivá ve všech případech, neboť i ve veřejném právu se setkáme se vztahy, v nichž mají účastníci rovné postavení (veřejnoprávní smlouvy), a v soukromém právu se vztahy, v rámci nichž má jedna strana více práv než strana druhá a jejich formálně právní postavení – za účelem vyrovnání faktické nerovnosti – není rovné (typicky soukromoprávní institut spotřebitelských smluv). Nicméně aplikujeme-li tuto teorii na případ vyvlastnění či nuceného omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene, dospějeme k závěru o veřejnoprávní povaze tohoto institutu: stát jednající stavebním úřadem jako nositel veřejné moci jednostranně a autoritativně rozhoduje o vyvlastnění nebo o zřízení věcného břemene.

Organická teorie přiřazuje k veřejnoprávním takové právní vztahy, v rámci nichž jeden z účastníků vystupuje v tomto právním poměru z důvodu výkonu funkce veřejného svazu nebo z důvodu své příslušnosti k některému veřejnému svazu (veřejnoprávní korporaci). Jestliže účastníci vstoupili do právního vztahu nezávisle na svém charakteru veřejnoprávní korporace, resp. nezávisle na příslušnosti k veřejnoprávní korporaci, jde o poměr práva soukromého. I tato teorie vede k závěru, že vyvlastnění či zřízení věcného břemene správním aktem je záležitostí veřejnoprávní, neboť jedním z účastníků tohoto vztahu je stát, který zde vystupuje nikoliv nezávisle na svém charakteru veřejného svazu (např. jako by tomu bylo v rámci koupě nemovitosti či zřízení věcného břemene dohodou), ale právě z důvodu svého charakteru veřejného svazu, tedy jako nositel pravomoci.

Nejspolehlivější je rozlišování soukromého a veřejného práva v závislosti na uplatňující se metodě právního regulování (srov. Macur, J.: *Občanské právo procesní v systému práva. UJEP. Brno, 1975, s. 111 a násl.*). Metodou právní úpravy se zde rozumí specifický způsob právního regulování, vyjadřující povahu a míru působení jednotlivých účastníků právního vztahu na vznik a rozvíjení tohoto vztahu, resp. vyjadřující povahu a míru účasti subjektů právního vztahu na formování jeho obsahu. Tato teorie vychází z teze, že právní vztahy představují funkční vazby mezi různými objektivními zájmy existujícími ve struktuře zájmů. Právní vztahy tyto zájmy integrují a umožňují jejich interakci, přičemž dochází k interakci a integraci objektivních zájmů různého druhu a významu. Výrazem povahy těchto funkčních spojení v rámci vnitřní struktury právního vztahu je potom metoda právní regulace. Nelze jednoznačně říci, že by povaha účasti jednotlivých subjektů na vzniku a rozvíjení právního vztahu a formování jeho obsahu byla buď absolutně stejná, nebo maximálně rozdílná, k čemuž tenduje teorie mocenská. Totéž platí i o míře této účasti, tedy o míře autonomie vůle (dispoziční autonomie) účastníků právního vztahu. Základní dělení na vztahy rovnosti a vztahy subordinace je tedy zjednodušující a představuje pravidlo, z něhož nalezneme v moderním právu četné výjimky. Zpravidla tedy platí, že soukromoprávní metoda právní regulace je metodou rovnosti (srov. § 2 odst. 2 občanského zákoníku): žádný účastník soukromoprávního vztahu nemůže druhému účastníku jednostranně ukládat povinnosti, ale ani na něj jednostranně převádět práva; povaha a míra účasti subjektů soukromoprávních vztahů na vzniku a rozvíjení tohoto vztahu a na formování jeho obsahu

je tedy stejná, zatímco veřejnoprávní metoda právní regulace je naopak vertikální: jeden ze subjektů právního vztahu vystupuje jako nositel veřejné moci a může jednostranně ukládat povinnosti druhému účastníku právního vztahu, mnohdy nejen bez jeho vůle, ale i proti jeho vůli; povaha a míra účasti subjektů právního vztahu na jeho vzniku, rozvíjení a formování jeho obsahu je tedy zcela odlišná. Existují však i výjimky, kdy postavení účastníků právního vztahu nelze vtěsnat do uvedeného binárního modelu. K těmto případům lze přiřadit v současné době především problematiku veřejnoprávních smluv či soukromoprávních smluv spotřebitelských. Pohlížíme-li však na tyto instituty pomocí kritéria metody právní regulace, lze konstatovat, že veřejnoprávní smlouvy mají skutečně veřejnoprávní povahu, neboť v rámci nich dochází k integraci významných objektivních zájmů, přičemž míra účasti subjektů, které takové smlouvy uzavírají – tedy míra jejich dispoziční autonomie – je značně omezena, neboť zde neplatí zásada, podle níž je dovoleno vše, co není zákonem zakázáno, ale zásada právě opačná; v rámci spotřebitelských smluv je sice na jednu stranu patrné, že jejich účastníci nemají absolutně rovné postavení, neboť dodavatele tíží daleko více povinností než spotřebitele, avšak děje se tak za účelem odstranění reálné ekonomické nerovnosti a dosažení alespoň přibližné smluvní spravedlnosti, přičemž i míra dispoziční autonomie obou stran je i přes jistá omezení značně rozsáhlá, neboť se zde uplatňuje zásada vše je dovoleno, co není zákonem zakázáno.“.

**Soudní ochrana proti výkonu nevvrchnostenské veřejné správy** se naproti tomu uskutečňuje v klasickém občanském soudním řízení podle třetí části občanského soudního řádu, neboť nevvrchnostenská veřejná správa se vykonává zásadně soukromoprávními prostředky a subjekty veřejné správy při jejím výkonu vstupují do **soukromoprávních vztahů**. Citovat lze např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 336/2020-26, kde Nejvyšší správní soud uvedl, že „právní akt obce nelze ve správním soudnictví přezkoumat tehdy, jestliže obec vystupovala jako účastník soukromoprávních vztahů v rovném postavení s druhou smluvní stranou, respektive pokud by se jednalo o prosté majetkoprávní úkony. Obdobný závěr učinil Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 13. 12. 2006, č.j. 3 Ans 9/2005-114 (při nakládání s vlastním majetkem a hospodaření s ním vystupuje obec jako účastník soukromoprávních vztahů, nikoli jako nositel moci veřejné). Při nakládání s majetkem hl. m. Prahy nejde o vrchnostenský výkon veřejné správy, ale o soukromoprávní vztah řešitelný v rovině soukromého práva. I pro hl. m. Prahu platí, že vystupuje jako správní orgán pouze v některých případech. Má tedy dvojí postavení – buď vystupuje v nadřazeném, vrchnostenském postavení, a pak jde o regulaci spadající svojí podstatou do veřejného práva; anebo jedná jako běžný smluvní partner v soukromoprávních vztazích. O akt správního orgánu tedy nejde v případech, kdy hl. m. Praha vystupuje jako účastník soukromoprávních vztahů v rovném postavení s druhou smluvní stranou.“.

Podobně např. v rozhodnutí publikovaném pod č. 4293/2022 Sb. NSS (Konf 17/2020-15) dospěl zvláštní senát pro rozhodování některých kompetenčních sporů k závěru, že příspěvková organizace poskytující sociální služby na základě oprávnění dle § 78 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, je právnickou osobou veřejného práva, která

vykonává nevrchnostenskou správu prostředky soukromého práva a že tudíž vztah mezi příjemcem a poskytovatelem sociální služby dle § 91 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, je soukromoprávní. Konstatoval, že „*oblast sociální péče je obecně výkonem veřejné správy, ale je zde potřeba rozlišovat několik úrovní. Projednávaná věc se týká nejnižší úrovně, smlouvy, respektive vztahu mezi poskytovatelem a příjemcem sociální služby. Žalovaný je právnickou osobou veřejného práva, konkrétně veřejným ústavem, který vykonává úkol ve veřejném zájmu, k čemuž byl zřízen aktem veřejné moci. Žalovaný není správním orgánem a vykonává nevrchnostenskou správu prostředky soukromého práva. Vztah mezi příjemcem a poskytovatelem sociální služby je soukromoprávní. Řešení sporů povstalých z těchto vztahů tedy spadá do pravomoci soudů v občanském soudním řízení (viz § 7 odst. 1 o. s. ř.).*“.

Rozdělení veřejné správy na vrchnostenskou a nevrchnostenskou ale nemá vliv jen na procesní režim pasivní žalobní legitimace orgánu, resp. subjektu veřejné správy, ale i na jejich **aktivní žalobní legitimaci**, tzn. v jakých případech se mohou samy obracet na soudy. Dlouhodobě se vychází ze stanoviska pléna Ústavního soudu Pl. ÚS-st.-9/99, podle kterého **správní orgán, jehož rozhodnutí bylo úspěšně napadeno správní žalobou, není aktivně legitimován k podání ústavní stížnosti** proti rozhodnutí správního soudu. Ústavní soud v tomto stanovisku uvedl, že „*pokud stát vystupuje v právních vztazích v pozici subjektu veřejného práva, čili jako nositel veřejné moci, z povahy věci není a ani nemůže být nositelem (subjektem) základních práv a svobod. Přístup opačný by znamenal popření smyslu základních práv a svobod tak, jak byly zformovány staletým vývojem evropské a anglosaské kultury. Z pohledu teoretického takovýto postup znamená popření fundamentálního rozdílu mezi pojmy oprávnění (subjektivního práva) a pravomoci (kompetence), jenž je akceptován v postavení paradigmatu právního myšlení v dosahu evropské kontinentální a anglosaské právní kultury.*“.

Na to navázala judikatura Nejvyššího správního soudu, který v rozhodnutí publikovaném pod č. 477/2005 Sb. NSS (2 As 36/2004-46) dospěl k podobnému závěru, a sice že **stát je aktivně legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu za splnění podmínek stanovených v § 65 odst. 1 s. ř. s., pokud v posuzovaném veřejnoprávním vztahu nevystupoval ve vrchnostenském postavení**. V usnesení rozšířeného senátu publikovaném pod č. 4006/2020 Sb. NSS (8 Afs 128/2018-46) k tomu dodal, že pro aktivní legitimaci státu je bez významu, zda napadené rozhodnutí bylo vydáno v rámci správního trestání.

**Výjimkou z těchto závěrů je vrchnostenská veřejná správa, která má povahu samosprávy.** Důvodem je skutečnost, že samospráva, i když má povahu veřejné moci, je jako taková na rozdíl od státní správy současně i (veřejným) subjektivním právem chráněným v rámci správního i ústavního soudnictví, byť rozdílným způsobem. Zatímco územní samospráva obcí a krajů je garantována na ústavní úrovni (čl. 8 a hlava sedmá Ústavy a čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy), v případě samosprávy profesních komor a vysokých škol tomu tak není a tyto formy samosprávy jsou garantovány „pouze“ na zákonné úrovni (např. § 6 odst. 3 zákona o vysokých školách, podle kterého státní orgány

mohou zasahovat do činnosti veřejné vysoké školy jen na základě a v mezích zákona a způsobem zákonem stanoveným, přičemž podle § 2 odst. 7 tohoto zákona je veřejná vysoká škola právní osobou nebo § 40 odst. 2 a 4 zákona o advokacii, podle kterého je Česká advokátní komora samosprávnou stavovskou organizací všech advokátů a je právní osobou).

V případě samosprávy jde obecně o to, aby se mohla soudně bránit proti případným nezákonným zásahům státu do své činnosti, což souvisí zejména s výkonem státního dozoru nad samosprávou, který může být jako výkon státní moci prováděn jen na základě zákona a v jeho mezích a zákonem stanoveným způsobem (obecně čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, v případě územní samosprávy rovněž čl. 101 odst. 4 Ústavy). Subjekty (orgány) samosprávy tak vystupují vůči adresátům veřejné správy jako vykonavatelé veřejné moci (v těch případech, kdy má samospráva povahu veřejné moci, tzn. vrchnostenské veřejné správy) a vůči státu jako nositelé veřejného subjektivního práva na samosprávu, do kterého může stát zasahovat jen v mezích výhrady zákona, a pokud by subjekt samosprávy měl za to, že tak stát nečiní, může se proti zásahu státu bránit u soudu podle toho, zda půjde o rozhodnutí nebo jiný zásah, tzn. nejprve ve správním a později případně i v ústavním soudnictví.

Naproti tomu **státní správa subjektivním právem není, a to ani na úrovni územních samosprávných celků**. V rozsudku č.j. 6 As 18/2013-52 dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že z povinnosti zajišťovat výkon státní správy uložené zákonem územně samosprávnému celku – obci – na základě čl. 105 Ústavy nevyplývá pro obec obsahově korespondující veřejné subjektivní právo na výkon svěřené státní správy (přenesené působnosti), jemuž by soudy mohly poskytovat ochranu ve správním soudnictví. Konstatoval, že „*Ústava ... zajišťuje ve svém čl. 100 odst. 1 územním samosprávným celkům pouze právo na samosprávu. Dokonce i u něj přiznává Ústavní soud státu oprávnění ovlivňovat do určité míry jeho rozsah prostřednictvím zákonodárné činnosti (srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 34/02 ze dne 5. 2. 2003, N 18/29 SbNU 141; 53/2003 Sb.). Přenesenou působnost naproti tomu zajišťuje obec na základě zákona za stát a jeho jménem. Stát může také obci výkon přenesené působnosti kdykoliv odejmout, a to buď jako součást plošného opatření legislativní povahy (v krajním případě si lze představit i absolutní centralizaci některé státní agendy), nebo dokonce i ad hoc, jsou-li pro takový postup splněny zákonné podmínky [srov. např. § 80 odst. 4 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, nebo § 13 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů]. Nejvyšší správní soud proto nemůže dát za pravdu stěžovateli v tom, že by ze zákonné povinnosti zajišťovat výkon státní správy vyplývalo pro územní samosprávný celek obsahově korespondující veřejné subjektivní právo na její výkon, jemuž by soudy mohly poskytovat ochranu ve správním soudnictví. Takový model by totiž skutečně mohl vést k obcházení ustanovení § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, podle něhož je podřízený správní orgán vázán právním názorem vysloveným v odůvodnění rozhodnutí odvolacího správního orgánu, na což správně poukázal ve svém rozsudku krajský soud. ... Jinak řečeno, součástí*

*práva na samosprávu není právo vykonávat státní správu podle představ a potřeb samosprávných orgánů. Obecní úřad je naopak při výkonu státní správy vázán stanovisky a rozhodnutími nadřízených státních orgánů. Výkon státní správy je nutno od výkonu samosprávy přísně odlišovat, byť to v současném smíšeném modelu veřejné správy vykonávané obcemi a kraji může být nelehký úkol. Nárok na soudní ochranu má obec pouze proti zásahům státu do výkonu samosprávy (samostatné působnosti), nikoliv proti zásahům do výkonu státní správy (přenesené působnosti).“*

Kromě rozdílného způsobu soudní kontroly má skutečnost, zda jde o výkon vrchnostenské nebo nevvrchnostenské veřejné správy, význam i pro právní režim odpovědnosti subjektu veřejné správy za případnou škodu (nebo nemajetkovou újmu), která je výkonem veřejné správy způsobena.

**Odpovědnost za škodu (nebo nemajetkovou újmu) způsobenou při výkonu veřejné moci** (a tedy i vrchnostenské veřejné správy) upravuje **zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem**. Podle tohoto zákona stát odpovídá za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu způsobenou při výkonu státní moci a územní samosprávné celky odpovídají za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci svěřené jim zákonem v rámci samostatné působnosti a kromě toho hradí za podmínek stanovených tímto zákonem též vzniklou nemajetkovou újmu. Stát a územní samosprávné celky odpovídají podle tohoto zákona za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (*„Nesprávný úřední postup není v zákoně blíže definován, a to z důvodu, že výstižná definice tohoto pojmu není pro mnohotvárnost a šíři možných případů namístě. Ustálená judikatura dovolacího soudu tedy vychází z toho, že jde o jinou činnost státních orgánů než rozhodovací, jestliže při ní došlo k porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání státního orgánu, a to i při takových úkonech, které jsou prováděny v rámci činnosti rozhodovací, avšak neodrazí se bezprostředně v obsahu vydaného rozhodnutí.“* – viz rozsudek Nejvyššího soudu č.j. 25 Cdo 1210/2009). Jedním ze základních principů zákona je to, že odpovědnosti za škodu podle tohoto zákona se nelze zprostit (§ 2 zákona) a jde tak o **absolutní objektivní odpovědnost** (i když z ní judikatura dovodila určité výjimky, a to v souvislosti s excesem přímého škůdce a spoluzavinění poškozeného).

Zákon č. 82/1998 Sb. nepředstavuje univerzální úpravu odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci, neboť se jednak nevztahuje na veškeré formy činnosti orgánů veřejné moci a jednak nedopadá na všechny subjekty, které mohou veřejnou moc vykonávat. **Mimo rozsah působnosti zákona stojí zejména vydávání právních předpisů**. Jak uvedl Nejvyšší soud ve svém rozsudku č.j. 25 Cdo 1210/2009, tak *„proces normotvorby (např. přijímání zákonů hlasováním v Poslanecké sněmovně či Senátu Parlamentu ČR) úředním postupem ve smyslu ustanovení § 13 zákona není, neboť i když moc zákonodárná z režimu zákona č. 82/1998 Sb. není vyňata, v podmínkách zastupitelské demokracie je legislativní činnost specifickým postupem. Zákonodárny sbor rozhoduje hlasováním svých*

členů o přijetí či nepřijetí předloženého návrhu zákona, aniž by existovalo (ani existovat nemůže) pravidlo či předpis o tom, jak který poslanec, senátor či poslanecký nebo senátorský klub má při přijímání zákonů hlasovat, či jaký má být konkrétní výsledek hlasování či jak má vypadat schválený zákon; z výsledku hlasování o návrhu zákona nelze dovozovat odpovědnost státu za škodu ve vztahu k jednotlivým voličům či adresátům normy (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2007, sp. zn. 25 Cdo 1124/2005, publikovaný pod č. 7/2008 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek). Odtud je třeba dovodit, že nesprávným úředním postupem není ani proces vydání normativního právního aktu vládou.“.

V rozsudku č.j. 28 Cdo 542/2011, ve kterém posuzoval právní povahu obecně závazné vyhlášky obce, která v porovnání s ostatními regulovanými subjekty stanovila specifická omezení pro jeden v ní konkrétně uvedený subjekt, však dospěl Nejvyšší soud k závěru, že jestliže zastupitelstvo obce v rozsahu své pravomoci vydá obecně závaznou vyhlášku, jež však zavazuje konkrétní subjekt a ukládá mu konkrétní povinnosti, a nespĺňuje tak nutný předpoklad obecnosti náležející k tomuto právnímu předpisu, je výsledek činnosti tohoto samosprávného orgánu možno odůvodněně charakterizovat jako individuální právní akt, tedy rozhodnutí, a v takovém případě se tedy lze vůči územnímu samosprávnému celku domáhat náhrady škody z titulu nezákonného rozhodnutí vydaného v samostatné působnosti ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

Zákon se výslovně vztahuje jen na (nezákonná) rozhodnutí, judikatura dovodila, byť možná poněkud kontroverzně jen s odkazem na důvodovou zprávu k jedné z novel zákona a z ní vyplývající úmysl zákonodárce, že pod tento pojem je třeba podřazovat i **opatření obecné povahy a veřejnoprávní smlouvy**, i když jde o jiné formy činnosti orgánů veřejné správy, než jsou rozhodnutí (např. rozhodnutí Nejvyššího soudu č.j. 25 Cdo 3444/2013 nebo rozhodnutí stejného soudu č.j. 30 Cdo 1642/2018).

Zákon se vztahuje jen na stát (kterému je přičítána i odpovědnost za škodu způsobenou nestátními vykonavateli státní správy) a územní samosprávné celky, **nedopadá ale na další subjekty samosprávy, tzn. profesní komory a veřejné vysoké školy**. Ústavní soud k tomu v nálezu sp. zn. IV. ÚS 3638/15 uvedl, že nelze „Českou advokátní komoru (jednající prostřednictvím kárného orgánu) považovat za vykonavatele státní moci, resp. za právnickou nebo fyzickou osobu vykonávající státní správu, která jí byla svěřena zákonem nebo na základě zákona ve smyslu § 3 odst. 1 písm. b) zákona č. 82/1998 Sb. Při výkonu kárné pravomoci totiž ČAK nevykonává státní správu, neboť jí nebyla zákonem č. 85/1996 Sb. ani jiným právním předpisem svěřena. Správný je sice závěr, že kárné řízení lze považovat za výkon veřejné moci, jelikož se však nejedná o výkon státní správy, ale o výkon decentralizované veřejné správy – profesní samosprávy, odpovědnost za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb. nelze uplatňovat, neboť ji (z neznámého důvodu) neupravuje. Reguluje právě jen odpovědnost územních samosprávných korporací při výkonu samosprávy. Analogicky lze dovodit, že v souzené věci není dána odpovědnost státu, ale samotné profesní samosprávné korporace – ČAK.“.

Otázka je, jakou úpravou by se případná **odpovědnost profesní komory za škodu způsobenou jejím nezákonným rozhodnutím** vydaným v rámci její samosprávné působnosti měla řídit. Při neexistenci jiné úpravy by se pravděpodobně řídila obecnou úpravou odpovědnosti za škodu v občanském zákoníku, který se subsidiárně použije i ve vztahu k zákonu č. 82/1998 Sb. (viz § 26 tohoto zákona).

Je pravda, že v rozsudku č.j. 28 Cdo 2334/2010-317 Nejvyšší soud ještě ve vztahu k předchozímu občanskému zákoníku uvedl, že „*ustanovení § 420 odst. 1 obč. zák. upravuje odpovědnost za škodu v občanskoprávních vztazích, tedy ve vztazích, ve kterých žádný z jejich subjektů nevystupuje v pozici nositele autoritativně vykonávané svrchované veřejné moci, ale naopak hmotněprávní postavení těchto subjektů je rovné. Není vyloučeno, a zákon to ostatně předpokládá, aby subjektem občanskoprávního (rovnoprávního) vztahu byl také stát, jeho postavení pak bude rovné s ostatními účastníky tohoto vztahu. Stát v takovém případě odpovídá za škodu, kterou způsobí porušením právní povinnosti, podle obecných ustanovení upravujících náhradu škody, tedy zpravidla podle § 420 obč. zák. Vystupuje-li však stát ve vrchnostenské pozici (např. v rámci své normotvorné činnosti), není subjektem občanskoprávního vztahu (jako normotvůrce nevystupuje v rovném postavení s adresáty právních norem), a nemůže proto ani odpovídat na základě obecného ustanovení občanského zákoníku, které upravuje odpovědnost za škodu v občanskoprávních (rovnoprávních) vztazích.*“.

Současně ale judikatura opakovaně zdůrazňuje, že zákon č. 82/1998 Sb. je ve vztahu k občanskému zákoníku v poměru předpisu speciálního k obecnému a obecnou úpravu je možno použít tam, kde speciální předpis její aplikaci nevyklučuje, buď výslovným zákazem, anebo tím, že nestanoví něco jiného. Použití občanského zákoníku tak není založeno na základě delegace a vzájemný vztah obou zákonů by byl stejný, i kdyby § 26 zákona č. 82/1998 Sb. nebylo. Případná **škoda způsobená nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem má tedy svůj původ ve veřejném právu, které upravuje výkon veřejné moci, odpovědnostní vztah je však už soukromoprávní** a ne veřejnoprávní, jinak by nebyla dána příslušnost soudů v občanském soudním řízení na základě § 7 odst. 1 občanského soudního řádu. Stejnou logikou by se měla řídit i odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci těmi subjekty, na které zákon č. 82/1998 Sb. nepamatuje, tzn. profesními komorami a veřejnými (a možná i „soukromými“, neboť i ty vykonávají v určitém rozsahu veřejnou moc, i když to asi není samospráva, alespoň ne taková jako u veřejných vysokých škol) vysokými školami.

**Na odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu nevrchnostenské veřejné správy, která se vykonává zásadně soukromoprávními prostředky, se naopak vztahuje občanský zákoník** a v něm obsažená obecná úprava odpovědnosti za škodu.

## 16.4 Státní správa a samospráva

Podobně významné, i když z jiných důvodů a podle jiných hledisek, jako dělení veřejné správy na vrchnostenskou a nevrchnostenskou, je i její dělení na státní správu a samosprávu. **Státní správa** jako správa záležitostí státu se obvykle dělí na státní správu přímou a nepřímou podle toho, zda ji vykonává (přímo) stát prostřednictvím svých (státních) orgánů nebo (nepřímo) nestátní subjekty (veřejnoprávní i soukromoprávní). **Samospráva** se obvykle dělí na samosprávu územní (obce a kraje), profesní (profesní komory) a ostatní samosprávu, kam spadá především samospráva vysokoškolská a někdy se tam řadí i správa školská (představovaná školskými radami podle školského zákona).

Vzhledem k tomu, že existují různé druhy samosprávy, hledá se poměrně obtížně **obecná definice toho, co samospráva je** (např. podle čl. 3 odst. 1 Evropské charty místní samosprávy označuje místní samospráva právo a schopnost místních společenství v mezích daných zákonem na svou odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva upravovat a spravovat podstatnou část věcí veřejných). S určitou mírou zjednodušení lze samosprávu obecně charakterizovat jako **v určitém rozsahu nezávislou (samostatnou) správu vlastních záležitostí vykonávanou na vlastní odpovědnost a v rámci alespoň částečné finanční autonomie veřejnoprávním právním subjektem odděleným od státu**, i když takové vymezení zřejmě přináší jen další otázky. Onou částečnou nezávislostí se myslí to, že samospráva existuje vždy v rámci (státního) právního řádu, který samosprávným subjektům poskytuje určitou míru volnosti, v rámci níž mohou „samostatně“ rozhodovat o svých záležitostech. Co bude patřit do samosprávy a bude tak tvořit „vlastní záležitosti“ samosprávného subjektu, záleží do značné míry na zákonodárci, který může být ve své úvaze více či méně limitován ústavní úpravou. V československé ústavě z r. 1920 byla o samosprávě pouze jediná věta, navíc ještě v hlavě o moci výkonné, která předpokládala, že složení a působnost svazů samosprávných upravují zvláštní zákony, dnes **má územní samospráva v Ústavě samostatnou hlavu**. V ústavách evropských států bychom našli úpravy podrobnější i mnohem stručnější, než je ta naše současná, žádný univerzální model neexistuje, i když určitý minimální standard se snaží nastavovat právě např. zmíněná Evropská charta místní samosprávy jako mezinárodní smlouva vzniklá na úrovni Rady Evropy (č. 181/1999 Sb.). Historicky se lze přitom setkat jak s pojetím dovozujícím přirozené právo (obcí) na samosprávu (první, tzv. Stadionovo obecní zřízení, císařský patent č. 170/1849 ř.z. ještě mluvilo o přirozené a přenesené působnosti obce), tak s názorem, že samospráva je jako výtvar státního právního řádu vlastně jen druhem státní správy, jejíž právní vnímání je pouze zbytečně zatíženo politickými koncepcemi.

Určování toho, co je státní správou a co samosprávou a kdo bude co vykonávat a v jakém rozsahu, je do značné míry věcí politického rozhodnutí zákonodárce, který je přinejmenším v případě územní samosprávy limitován její ústavní úpravou a z ní vyplývajícími základními znaky, které musí samospráva mít, aby byla samosprávou, byť samotný obsah samosprávy z Ústavy prakticky nevyplývá.

Ústavní soud se ve své judikatuře zabýval vymezením obsahu samosprávy především (a možná dokonce pouze) v souvislosti se samosprávou územní, zejména pak na úrovni obcí. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 34/02 k tomu uvedl, že „vymezení oné části veřejných záležitostí, již je místní nebo oblastní společenství občanů způsobilé řídit, je svěřeno zákonodárci, čili státní moci (čl. 104), nikoli ústavodárci, který by na nejvyšší úrovni vnitrostátního práva vymezoval záležitosti místního významu. S pověřením zákonodárce k vymezení záležitostí územně omezeného významu, které se svěří územním samosprávným celkům, počítají i ústavy řady dalších evropských států. Ústavou obecně vyjádřené právo na samosprávu jistě nesmí být zákonodárcem vyprázdněno, je však jisté, že zákonodárce má široký prostor pro určení záležitostí, jež je nejlépe spravovat na místní nebo oblastní úrovni bez větších zásahů ústřední státní moci. Nepochybně, vysloveně z právních, ekonomických, politologických a dalších hledisek, lze stěží předem určit, které záležitosti mají místní nebo oblastní dopad a zaslouží si proto vynětí z působení ústřední moci. Rozhodování o kompetencích územní samosprávy je vždy politické.“.

Pro státní správu i pro samosprávu jsou důležité některé (organizační) **principy, které tyto dvě formy veřejné správy od sebe odlišují**, i když tyto principy nemusí platit vždy úplně bezvýjimečně (právě proto, že jsou to „jen“ principy a ne pravidla).

**Pro státní správu jsou charakteristické vztahy nadřízenosti a podřízenosti**, a to nejen v **instančním** smyslu, ale i (nebo možná především) ve smyslu **organizačním**. S tím souvisí to, že zatímco pro výkon státní správy jsou závazné i interní akty řízení vydávané organizačně vyššími orgány, počínaje usneseními vlády jako vrcholného orgánu moci výkonné, samosprávné subjekty se při výkonu samosprávy řídí pouze právními předpisy. **Samospráva předpokládá právní subjektivitu samosprávného subjektu**, protože výkon samosprávy je současně veřejným subjektivním právem podléhajícím soudní ochraně, **subjekty samosprávy jsou tak právníckými osobami**. S právní subjektivitou souvisí právní odpovědnost za případnou škodu, za kterou odpovídá samosprávný subjekt, pokud k ní dojde při výkonu samosprávy, naopak za škodu způsobenou při výkonu státní správy obecně odpovídá stát, a to i když je státní správa vykonávána nestátními vykonavateli. I když je výkon samosprávy veřejným subjektivním právem, podléhá v různé míře (podle toho, o jaký druh samosprávy jde) **dozoru ze strany státu**, který je zaměřen na ochranu objektivního práva (např. dozor nad výkonem samostatné působnosti v obecním a krajském zřízení). Vedle právní subjektivity, nebo spíše ruku v ruce s ní, jde v **případě samosprávy určitá majetková a finanční autonomie**, která umožní samosprávnému subjektu reálně fungovat, což znamená jednak právo na vlastní majetek a možnost s ním v mezích právních předpisů volně nakládat a právo na vlastní příjmy, se kterými samosprávný subjekt hospodáří v rámci vlastního rozpočtu. **Pro samosprávu je charakteristické kolektivní rozhodování**, přinejmenším o zásadních otázkách samosprávy, např. rozhodování zastupitelstev obcí a krajů nebo rozhodování sněmů v případě profesních komor, **pro státní správu je naopak typická monokratická forma rozhodování**, byť i v rámci státní správy se lze setkat s kolektivními formami rozhodování, např. na úrovni vlády. V případě ustanovování do funkcí je **pro samosprávu typický volební princip** (např. volba starosty,

místostarosty a dalších členů obecní rady), naopak **v případě státní správy převažuje princip jmenování do funkce** (např. jmenování členů vlády).

**Samospráva předpokládá právní subjektivitu samosprávného subjektu oddělenou od státu** (samospráva znamená, že spravuje někdo jiný než stát, jak se píše ve slavné Hoetzelově prvorepublikové učebnici správního práva). Samosprávné subjekty jsou právními osobami (veřejného práva, tzn. veřejnoprávními korporacemi), které vystupují v právních vztazích svým jménem. To souvisí s tím, že samospráva je veřejným subjektivním právem samosprávného subjektu, do kterého lze zasahovat jen na základě zákona, v jeho mezích a zákonem stanoveným způsobem, a proti nezákonným zásahům zvnějšku se může samosprávný subjekt bránit soudní cestou v rámci správního a ústavního soudnictví.

Samostatné vystupování v právních vztazích znamená i odpovědnost za případnou škodu (nebo nemajetkovou újmu), kterou samosprávné subjekty při své činnosti způsobí jiným osobám. Bude záležet na tom, zda půjde o škodu způsobenou při výkonu samosprávy, která má povahu veřejné moci, nebo zda půjde o samosprávu vykonávanou soukromoprávními prostředky, v prvním případě se odpovědnost řídí zákonem č. 82/1998 Sb., ve druhém případě obecnou soukromoprávní úpravou odpovědnosti v občanském zákoníku.

**Výkon státní správy naopak právní subjektivitu nepředpokládá**, i když ji ani nevylučuje. **Subjektem státní správy je v obecné rovině stát**, který ji vykonává buď prostřednictvím svých orgánů, zejména orgánů moci výkonné, jako tzv. **přímou státní správu**, nebo prostřednictvím nestátních vykonavatelů, což jsou především orgány územních samosprávných celků vykonávající tzv. **přenesenou působnost**. Stát může vykonávat státní správu také prostřednictvím dalších právnických osob (vedle obcí a krajů), případně, i když spíše jen výjimečně, i prostřednictvím fyzických osob, pokud je na ně výkon státní správy zákonem přenesen. V případě nestátních vykonavatelů státní správy jde o tzv. nepřímou státní správu. Právní úprava není úplně jednotná v tom, na koho se výkon státní správy ze státu přenáší v případě nestátních vykonavatelů, zda na nestátní subjekt jako takový (obec, kraj nebo jinou právní osobu) nebo na konkrétní orgán daného subjektu (právní osoby), tzn. na konkrétního vykonavatele státní správy. **V případě obcí a krajů se většinou vychází z toho, že výkon státní správy se přenáší na konkrétní orgán obce nebo kraje**, typicky obecní nebo krajský úřad, což navazuje zejména na čl. 105 Ústavy, který výkon státní správy obecně předpokládá v případě orgánů územní samosprávy, nikoliv územních samosprávných celků jako takových. Obecní a krajské zřízení (a zákon o hlavním městě Praze) jsou nicméně uzpůsobeny i na variantu, že výkon státní správy bude přenesen na obec nebo kraj jako takové bez určení konkrétního orgánu, neboť počítají se zbytkovou působností obecního nebo krajského úřadu pro výkon státní správy, který není svěřen jinému orgánu obce nebo kraje.

Určitou legislativní anomálií je v tomto směru § 1 zákona č. 570/1991 Sb., o živnostenských úřadech, který stanoví, že živnostenskými úřady jsou (kromě Živnostenského úřadu ČR, kterým je od r. 1991 „dočasně“ Ministerstvo průmyslu a obchodu) obecní živnostenské

úřady, kterými jsou odbory obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, a na území hlavního města Prahy živnostenské odbory úřadů městských částí určených Statutem hlavního města Prahy, a krajské živnostenské úřady, kterými jsou odbory krajských úřadů, a na území hlavního města Prahy živnostenský odbor Magistrátu hlavního města Prahy, takže tu zákonná úprava jako vykonavatele státní správy označuje konkrétní organizační součást obecního, resp. krajského úřadu.

Vykonavatelé státní správy nevykonávají **státní správu** svým jménem a na vlastní odpovědnost, ale **jménem státu**. V případě státní správy, která má povahu veřejné moci, odpovídá za případnou škodu (nebo nemajetkovou újmu), která bude výkonem státní správy způsobena, stát na základě zákona č. 82/1998 Sb., jde-li o škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. V § 3 odst. 1 tohoto zákona je výslovně uvedeno, že stát odpovídá za škodu, kterou způsobily státní orgány, právnické a fyzické osoby při výkonu státní správy, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona, a orgány územních samosprávných celků, pokud ke škodě došlo při výkonu státní správy, který na ně byl přenesen zákonem nebo na základě zákona. Zákonná úprava tak počítá v obecné rovině zřejmě se všemi myslitelnými přímými i nepřímými vykonavateli státní správy.

Zákon č. 82/1998 Sb. se vztahuje jen na škodu způsobenou při výkonu veřejné moci (nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem), což platí i pro výkon státní správy. Je pravda, že státní správa bude mít zřejmě v naprosté většině případů povahu veřejné moci, mohou nicméně existovat i případy, kdy o výkon státní správy jde, o výkon veřejné moci však nikoliv. Takovým do značné míry výjimečným příkladem je působnost obcí ve věcech uvedených v § 149b obecního zřízení. Jde nejen o výkon funkce tzv. veřejného opatrovníka podle občanského zákoníku, ale i o úkony podle občanského zákoníku spočívající v doporučení k uzavření smlouvy o nájmu bytu zvláštního určení, který byl zřízen ze státních prostředků nebo přispěl-li stát na jeho zřízení. A jde také o úkony spočívající v předchozím souhlasu s výpovědí z nájmu tohoto bytu a případy, kdy za podmínek stanovených občanským zákoníkem starosta nebo ten, kdo je podle tohoto zákona oprávněn starostu zastupovat, zaznamenává zůstavitelovu poslední vůli, činí s tím související občanským zákoníkem předepsané úkony a zařizuje úschovu takto pořízené závěti u notáře.

Ústavní soud k tomu v nálezu sp. zn. III. ÚS 1951/21 uvedl, že „za přenesení výkonu státní správy podle čl. 105 Ústavy je potřeba považovat výkon jakékoliv správy, která není samosprávou. Při výkonu veřejného opatrovnictví obce samosprávu zjevně nevykonávají – nespravují své záležitosti, ale záležitosti soukromé osoby. Proto Ústavní soud neshledává důvod odchytil se od své judikatury, podle níž obce jako veřejní opatrovníci vykonávají přenesenou působnost ... Skutečnost, že došlo k přenosu výkonu státní správy podle čl. 105 Ústavy, není sama o sobě rozhodná pro posouzení, zda takto vykonávaná správa má vrchnostenský nebo nevrchnostenský charakter. Jinak vyjádřeno, podle čl. 105 Ústavy může dojít i k přenosu nevrchnostenské správy. ... Jelikož ústavní pořádek sám o osobě neurčuje povahu veřejného opatrovnictví, jde o otázku, kterou přísluší upravit zákonodárci. V obecné

*rovině je tedy na zákonodárci, aby příslušnou metodou právní regulace upravit činnost veřejného opatrovníka či její jednotlivé aspekty. Od zvolené metody regulace se pak odvíjí posouzení, zda jde o úpravu veřejnoprávní či soukromoprávní. Zákonodárce upravit opatrovnictví včetně veřejného opatrovnictví primárně v občanském zákoníku; není pochyb o tom, že v tomto ohledu jde o úpravu soukromoprávní a nevrchnostenskou.... Zákonodárce je oprávněn kombinovat soukromoprávní a veřejnoprávní metody regulace veřejného opatrovnictví. Není samo o sobě problematické, že primární úprava veřejného opatrovnictví je obsažena v soukromém právu, že ve věcech opatrovnictví rozhodují primárně civilní soudy a že tyto soudy rovněž vykonávají dohled nad činností (veřejných) opatrovníků (§ 48 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních). Souběžně s tím může být veřejné opatrovnictví vzhledem k výslovnému rozhodnutí zákonodárce pokládáno i za výkon přenesené působnosti; tato činnost obcí tak může podléhat kontrole ze strany správních orgánů, jakož i veřejného ochránce práv.“*

Otázku odpovědnosti za případnou škodu způsobenou při výkonu funkce veřejného opatrovníka ze strany obce, resp. obecního úřadu, který tuto činnost na úrovni obce vykonává, Ústavní soud neřešil, neboť to nebylo předmětem jeho rozhodování. Zůstává tak otázkou, kdo a na základě jaké právní úpravy by byl odpovědným subjektem za takovou případnou škodu. Obec by to být nemohla, neboť při výkonu státní správy nejedná svým jménem, ale jménem státu, otázkou je, zda a na základě čeho by šlo dovést odpovědnost státu za takovou případnou škodu, uvažovat by se asi dalo o analogickém použití zákona č. 82/1998 Sb., s odkazem na neexistenci jiné použitelné úpravy.

Dalším příkladem státní správy, která nemá povahu veřejné moci, jsou některé úkony správních orgánů podle zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

Obec (i kraj) mohou jako právnické osoby paradoxně odpovídat i za jednání, která souvisejí s výkonem státní správy, která je na ně přenesena, i když to nebudou případy příliš četné. Mohlo by jít např. o situaci, kdy bude u příslušného orgánu obce nebo kraje probíhat kontrola výkonu státní správy podle kontrolního řádu a kontrolovaný orgán obce nebo kraje nebude při kontrole poskytovat kontrolujícím dostatečnou součinnost, čímž dojde ke spáchání přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu. „Kontrolovanou osobou“ ve smyslu legislativní zkratky podle § 1 odst. 1 kontrolního řádu je sice orgán územního samosprávného celku jako vykonavatel státní správy, v případě kontroly státní správy zřejmě typicky obecní nebo krajský úřad, ale přestupku se může dopustit pouze osoba v právním slova smyslu, tzn. obec nebo kraj, protože i účastníkem správního řízení může být jen „osoba“ (viz § 27 správního řádu a § 20 a 21 zákona č. 250/2016 Sb.). Ačkoliv tedy k porušení povinnosti dojde při výkonu státní správy přenesené na „orgán“ obce nebo kraje (čl. 105 Ústavy), odpovídat za přestupek bude obec nebo kraj jako územní samosprávný celek a veřejnoprávní korporace.

Vedle samostatné právní subjektivity (a z toho plynoucí odpovědnosti za vlastní jednání) je další věcí nezbytnou pro reálnou existenci a fungování samosprávy určitá majetková a finanční autonomie. To znamená jednak právo na vlastní majetek a právo s ním v mezích

právních předpisů volně nakládat a jednak právo na vlastní příjmy, se kterými může samosprávný subjekt opět v rámci právních předpisů (samostatně) hospodařit podle vlastního rozpočtu. Podle čl. 101 odst. 3 Ústavy **jsou územní samosprávné celky veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu**, což ve zkratce shrnuje ony tři principy, tzn. právní subjektivitu a majetkovou a finanční autonomii.

Definitivní zánik obecní samosprávy v souvislosti se vznikem soustavy národních výborů po r. 1948 (přesněji řečeno po r. 1944, neboť pozvolný zánik územní samosprávy započal už dekretem prezidenta republiky o národních výborech z r. 1944 a šlo o několikaletý proces postupného „odumírání“ samosprávy až do jejího úplného zániku) znamenal zákon o finančním hospodaření národních výborů z r. 1949, kterým bylo zrušeno tzv. kmenové jmění obecní, tedy obecní majetek (v zákoně bylo výslovně stanoveno, že národní výbor spravuje národní majetek svěřený do jeho správy, z čehož vyplývalo, že šlo o majetek státu). Naopak když po r. 1990 opět vznikaly obce jako jednotky územní samosprávy, jedním z prvních zákonů, který byl v souvislosti s tím přijat, byl zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, a podobné to bylo i v případě krajů o deset let později (zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů). Obce po r. 1948 také přestaly existovat jako právní subjekty (právnícké osoby) a staly se z nich pouhé územní jednotky, v obcích působily národní výbory jako orgány státní moci organizačně uspořádané na základě vztahů nadřízenosti a podřízenosti. Právnícké osoby s vlastním majetkem se z obcí znovu staly až po r. 1990 (viz ústavní zákon č. 294/1990 Sb., kterým se měnila tehdejší Ústava, kam se místo národních výborů vložila místní samospráva, a na něj navazující zákon č. 367/1990 Sb. jako první obecní zřízení po r. 1989).

Ústavní soud se ve své judikatuře zabýval i pravidly upravujícími hospodaření územních samosprávných celků. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/03 konstatoval, že *„dle výchozí teze, na níž je koncepce samosprávy vybudována, je základem svobodného státu svobodná obec, dále potom z pohledu významu regionálního na vyšším stupni územní hierarchie samosprávné společenství občanů, jímž je podle Ústavy kraj. Při tomto pojetí veřejné správy budované zezdola musí být samosprávě, jakožto významnému prvku demokratického právního státu, imanentní postulát, dle něhož ÚSC musí mít reálnou možnost záležitosti a otázky místního významu, a to i ty, jež pro svou povahu přesahují regionální rámec a o nichž rozhoduje ve své samostatné působnosti, řešit na základě svého svobodného uvážení, kdy je formou zastupitelské demokracie realizována vůle zastoupených na lokální a regionální úrovni a toliko odpovědností k voliči a na základě zákonného a ústavního rámce ve svém konkrétním projevu posléze limitována (čl. 101 odst. 4 Ústavy). Územní samosprávné celky reprezentující územní společenství občanů musí tak mít – prostřednictvím autonomního rozhodování svých zastupitelských orgánů – možnost svobodně rozhodnout, jakým způsobem naloží s finančními prostředky, jimiž jsou pro plnění úkolů samosprávy vybaveny. Právě hospodaření se svým majetkem samostatně na vlastní účet a vlastní odpovědnost je atributem samosprávy. Nutným předpokladem naplnění efektivního výkonu funkcí územní*

*samosprávy je tedy i existence vlastních a dostatečných finančních, resp. majetkových zdrojů.“*

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/17 týkajícím se zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, Ústavní soud uvedl, že „*článek 101 odst. 3 Ústavy představuje základ práva územních samosprávných celků mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu. Bližší vymezení obsahu tohoto práva je sice předmětem normotvorné činnosti zákonodárce, avšak ten je současně vázán při své činnosti podstatou samotného ústavně garantovaného práva, již nesmí ohrozit. V tomto směru vystupuje do popředí interpretační role Ústavního soudu, který je povolán k výkladu dotčeného článku 101 odst. 3 Ústavy a jako jediný i k závaznému stanovení, jaká konkrétní právní regulace hospodaření obcí a krajů s vlastním majetkem se ještě nachází v rámci vymezeném ústavním pořádkem, a která jej naopak narušuje v takové míře, že vede k jeho faktickému vyprázdnění či eliminaci. Právo územních samosprávných celků mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu úzce souvisí s ústavně zaručenou ochranou vlastnického práva zakotvenou v článku 11 Listiny a s právem na pokojné užívání majetku obsaženým v článku 1 Dodatkového protokolu. Tato ustanovení nebrání právu států přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut, což v souvislosti s posuzovanou věcí platí tím spíše, že územní samosprávné celky mají právní subjektivitu právě v podobě veřejnoprávní korporace, jejíž postavení nelze ve všem ztotožňovat s obchodními korporacemi podle zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), ve znění zákona č. 458/2012 Sb., popř. jinými právníckými osobami. ... Ačkoliv vlastnické právo územních samosprávných celků má shodný obsah a požívá stejné zákonné ochrany jako vlastnické právo jakéhokoliv jiného vlastníka, nemohou územní samosprávné celky se svým vlastnictvím nakládat zcela volně. Hospodaření územních samosprávných celků podléhá na zákonné úrovni řadě pravidel (viz např. § 38 obecního zřízení, § 17 krajského zřízení či § 4 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů), což je dáno povahou územních samosprávných celků jakožto územních společenství občanů spravujících své záležitosti. Územní samosprávné celky jednak spravují svůj majetek v zájmu všech svých občanů, dále jsou příjmy územních samosprávných celků částečně odvislé od státního rozpočtu (podíl na výnosu daní, přímé transfery ze státního rozpočtu). Prostředky, s nimiž tedy územní samosprávné celky hospodaří, mají do jisté míry charakter veřejných prostředků, čemuž musí odpovídat i způsob hospodaření s takovými prostředky. Vlastnictví územní samosprávné celky zavazuje (článek 11 odst. 3 Listiny) v tom směru, že při jeho výkonu musí dbát ochrany zájmů svého obyvatelstva, neboť právě za účelem zajištění takových zájmů jsou vlastnictvím obce a kraje v první řadě nadány. Od toho se odvíjí i povinnost územních samosprávných celků nakládat se svým majetkem hospodárně, odpovědně a v souladu s požadavkem péče řádného hospodáře. Hospodaření obcí s jejich majetkem ergo musí mít (s ohledem na charakter majetku a jeho zmiňovaný účel) určitá pravidla, jež v konečném důsledku představují omezení jednoho z práv vlastníka, a to práva s věcí volně nakládat (ius disponendi). Tomu odpovídá i znění článku 1 Dodatkového protokolu in fine, z něhož plyne možnost států přijímat zákony (považují-li to za nezbytné) upravující užívání majetku*

v souladu s obecným zájmem. ... právo územních samosprávných celků hospodařit s vlastním majetkem a podle vlastního rozpočtu je imanentní součástí práva na samosprávu. Podstatou práva obsaženého v článku 101 odst. 3 Ústavy jsou ústavní garance postavení obcí a krajů jako subjektů vlastnického práva, tedy postavení územních samosprávných celků jako vlastníků a garance jejich nezávislého rozpočtového hospodaření, tj. rozhodování o nakládání s vlastním majetkem na základě vlastního rozpočtu sestaveného a schváleného jejich vlastními orgány v souladu s příslušnou zákonnou úpravou. Zde je třeba vyzdvihnout, že rozhodování o konečné podobě rozpočtu územního samosprávného celku, ale o i dispozicích s jeho majetkem, je především výsledkem politického rozhodnutí (čl. 6 Ústavy), neboť se děje na úrovni zastupitelstva, reprezentujícího občany kraje či obce. Napadená ustanovení na existenci samotné podstaty práva územních samosprávných celků hospodařit s vlastním majetkem a podle vlastního rozpočtu (a tedy i práva na samosprávu) nemají vliv. Uvedená ustanovení nezapovídají územním samosprávným celkům mít vlastní majetek (nevylučují obce a kraje jako subjekty vlastnického práva) a hospodařit s ním podle vlastního rozpočtu (například tím, že by jejich hospodaření podřazovaly pod zvláštní rozpočtovou kapitolu státního rozpočtu). Napadená ustanovení sice zasahují do uvedeného práva tím, že stanoví přísnější podmínky schodkového rozpočtového hospodaření v podobě dluhové brzdy, dluhového stropu a fiskálního pravidla, podstaty práva obcí a krajů mít vlastní majetek a hospodařit dle vlastního rozpočtu se však nedotýkají. Územní samosprávné celky jsou i nadále subjekty vlastnického práva a jejich hospodaření má podobu hospodaření na základě vlastního rozpočtu, který projednává a schvaluje jejich zastupitelstvo. Napadená ustanovení se dotýkají toliko míry autonomie rozhodování územních samosprávných celků, když stanovují nová závazná pravidla pro nakládání s majetkem obcí a krajů, která mají zamezit jejich zadlužování, případně postupně výši dluhu regulovat, což jistě představuje dílčí omezení, která však nezasahují samotnou podstatu ústavně garantovaného práva mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu. ... Jinými slovy, prostřednictvím napadených ustanovení nedochází k vyprázdňení či faktické eliminaci obsahu ústavně zaručeného práva územních samosprávných celků mít vlastní majetek a hospodařit s ním podle vlastního rozpočtu, jakožto součástí práva na samosprávu.“

Pro státní správu jsou typické **vztahy (organizační i instanční) nadřízenosti a podřízenosti**. Vrcholným orgánem výkonné moci je **vláda** (čl. 67 odst. 1 Ústavy), na což navazuje zejména § 21 zákona č. 2/1969 Sb., podle kterého se **ministerstva a ostatní ústřední správní úřady** uvedené v části první tohoto zákona ve veškeré své činnosti **řídí ústavními a ostatními zákony a usneseními vlády**. Platí-li toto pravidlo pro ústřední orgány státní správy (ústřední správní úřady), pak tím spíše na základě argumentu *a maiori ad minus* (od většího k menšímu) platí i pro další orgány státní správy (správní úřady) na nižší než ústřední úrovni. Určitou výjimku z uspořádání založeného na vztazích organizační nadřízenosti a podřízenosti, na kterém je organizace státní správy založena, tvoří tzv. **nezávislé správní úřady**, jako např. Úřad pro ochranu osobních údajů nebo Energetický regulační úřad, které se při výkonu své působnosti řídí jen právními předpisy a nikoliv též usneseními vlády, což v jejich případě vylučuje právo EU.

**V případě samosprávy naopak vztahy nadřízenosti a podřízenosti v organizačním smyslu nepřipadají v úvahu**, neboť by už nešlo o samosprávu. Samosprávné subjekty, resp. jejich orgány nejsou organizačně podřízeny ani orgánům státu ani sobě navzájem. Kraje nejsou při výkonu samosprávy organizačně podřízeny ministerstvům a obce nejsou podřízeny krajům. V případě samosprávy jsou možné a v právní úpravě existují **pouze vztahy instanční nadřízenosti a podřízenosti** upravené zejména správní řádem v případě opravných a dozorčích prostředků u rozhodnutí a dalších forem činnosti správních orgánů upravených ve správním řádu (např. přezkum zákonnosti veřejnoprávních smluv nebo opatření obecné povahy). Pokud je v § 178 správního řádu stanoveno, že nadřízeným správním orgánem orgánu obce se rozumí krajský úřad a nadřízeným správním orgánem orgánu kraje v případě samostatné působnosti se rozumí Ministerstvo vnitra, rozumí se tím právě a jen ona instanční podřízenost pro účely procesních postupů podle správního řádu, včetně určitých omezení ze strany takto nadřízeného orgánu ve vztahu k samostatné působnosti (např. není možné v odvolacím řízení měnit rozhodnutí v samostatné působnosti nebo není možná změna příslušnosti v podobě atrakce nebo delegace v záležitosti, která spadá do samostatné působnosti), nikoliv obecná organizační podřízenost. Rozdíl mezi organizační a instanční podřízeností je v tom, že **instanční podřízenost je vázána na zákonem stanovené případy a způsoby**, jakými může nadřízený orgán zasahovat do činnosti orgánu podřízeného, což se týká zejména jednotlivých forem procesních postupů upravených správním řádem, zatímco v případě organizační podřízenosti může nadřízený orgán dávat podřízenému orgánu obecné i konkrétní pokyny týkající se činnosti podřízeného orgánu, např. v podobě závazných interních aktů řízení. Samospráva (územní ani jiná) nemá a nemůže mít žádný vrcholný orgán, jako je tomu v případě vlády a výkonné moci.

Samosprávné subjekty se při své činnosti na rozdíl od vykonavatelů státní správy neřídí interními akty (organizačně) nadřízených orgánů, ale pouze právními předpisy, což souvisí s tím, že v případě samosprávy nelze uvažovat o organizační, ale o pouhé instanční podřízenosti nadřízeným orgánům v těch případech, kde to zákon předpokládá. Pokud orgány samosprávy vykonávají na základě zákona státní správu, vystupují jako nepřímí vykonavatelé státní správy, jejichž jednání je přičitatelné státu a interní akty řízení pro ně závazné jsou (např. vázanost orgánů obcí interními akty řízení při výkonu přenesené působnosti na základě obecního zřízení).

**Samosprávné subjekty mohou vydávat tzv. statutární předpisy**, kterými upravují (v mezích zákona) své záležitosti, které spadají do jejich samosprávné působnosti. Jde o **abstraktní (podzákonné) právní akty, které mohou, ale nemusejí, mít povahu právních předpisů**. Statutárními předpisy jsou v případě obcí a krajů **obecně závazné vyhlášky** (čl. 104 odst. 3 Ústavy), v případě profesních komor jsou to **profesní, stavovské nebo vnitřní předpisy** (zákonná úprava není jednotná a jednotlivé zákony upravující postavení jednotlivých profesních komor používají různou terminologii, někdy dokonce více označení současně) a v případě veřejných vysokých škol tzv. **vnitřní předpisy veřejné**

**vysoké školy** (§ 17 zákona o vysokých školách), resp. **vnitřní předpisy fakulty** (§ 33 tohoto zákona).

**Statutární předpisy** jsou projevem samosprávy a z hlediska jejich právní povahy jde o **veřejnoprávní akty, které lze vydávat jen na základě a v mezích zákona, protože s ohledem na jejich závaznost jde o projev výkonu veřejné moci**. Nejde však, s výjimkou obecně závazných vyhlášek obcí a krajů, o právní předpisy, i když se jim svým charakterem hodně blíží a nejde ani o vnitřní předpisy (interní akty řízení), byť je tak ne zcela vhodně označuje zákon o vysokých školách a některé zákony upravující postavení profesních komor. Z hlediska kategorizace právních předpisů jde v **případě obecně závazných vyhlášek o tzv. originární právní předpisy**, tzn. právní předpisy podzákonné (sekundární), nikoliv však prováděcí (derivativní), protože jejich účelem není konkretizovat (provádět) obecnou úpravu obsaženou v zákoně, ale v mezích zákona (viz čl. 104 odst. 1 a 3 Ústavy) upravovat záležitosti zákonem svěřené do (samosprávné) působnosti samosprávného subjektu.

Pro **vydávání obecně závazných vyhlášek** se podle aktuální judikatury Ústavního soudu (viz nálezy Pl. ÚS 45/06 a další navazující nálezy) **nevyžaduje zákonné zmocnění**, i když z období dřívější přísnější judikatury Ústavního soudu stále ještě existuje řada ustanovení, která vydávání obecně závazných vyhlášek přinejmenším výslovně předpokládá (např. § 10 obecního zřízení).

V případě předpisů profesních komor i veřejných vysokých škol je situace v zásadě obdobná a jednotlivé zákony výslovně a konkrétně upravují případy, ve kterých mohou (a někdy s ohledem na dikci zákonných ustanovení zřejmě dokonce musejí) být tyto předpisy vydávány. Mají-li být statutární předpisy projevem samosprávy daného subjektu, **zákon by neměl k jejich vydání zavazovat**, neboť se tím z nich prakticky stávají prováděcí předpisy, jejichž vydání je obligatorní (a bez nichž možná nejde zákonnou úpravu v plném rozsahu používat). V případě obecně závazných vyhlášek tomu brání čl. 104 odst. 3 Ústavy (pokud obce a kraje takové právní předpisy vydávat mohou, nemůže jím zákon uložit, že je vydat musejí), v případě jiných druhů samosprávy však žádná ústavní úprava neexistuje a řada zákonů předpokládá povinnost statutární předpis na úrovni profesní komory vydat. Je pak otázka, zda jde ještě vůbec o (plnohodnotnou) samosprávu a v čem taková samospráva spočívá.

Statutární předpisy jako podzákonné předpisy nemohou konkurovat zákonu a stanovit úpravu odchylnou od úpravy zákonné a něco takového nelze stanovit ani v zákonném ustanovení, které vydání statutárního předpisu předpokládá. Pokud tak např. zákonné ustanovení stanoví, že „nestanoví-li tento zákon nebo vnitřní předpisy Komory něco jiného nebo nevyplývá-li něco jiného z povahy věci, použijí se v disciplinárním řízení ustanovení správního řádu“, jde o legislativní lapsus (v daném případě i s odkazem na § 1 odst. 2 správního řádu).

**Obecně závazné vyhlášky může rušit Ústavní soud, v případě jiných statutárních předpisů však takovou pravomoc nemá a nemá ji ani jiný soud**. Některé zákony sice

předpokládají, např. § 50 odst. 2 zákona o advokacii nebo § 19 zákona o Komoře veterinárních lékařů České republiky, že „příslušný“ ministr stojící v čele ministerstva, do jehož působnosti daná profesní komora „patří“, může podat soudu návrh na zrušení statutárního předpisu, pokud má za to, že je v rozporu se zákonem, ale **soudní řád správní nemá žádný zvláštní typ řízení pro přezkum zákonnosti těchto veřejnoprávních aktů a jde tak o klasickou mezeru v právní úpravě**. Tento stav měla změnit novela soudního řádu správního (sněmovní tisk č. 777, Poslanecká sněmovna, 9. volební období), kterou se však schválit nepodařilo.

**S porušením statutárního předpisu je obvykle spojována odpovědnost za správní delikt**. V případě obecně závazných vyhlášek jde o **přestupek** (§ 4 odst. 2 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích), v případě statutárních předpisů profesních komor a veřejných vysokých škol jde o **disciplinární delikt**, i když zákonné označení se může různit a také různí (disciplinární přestupek, disciplinární provinění, kárné provinění či kárný delikt). Rozhodnutí o disciplinárních deliktech jako rozhodnutí správního orgánu už na rozdíl od samotných statutárních předpisů soudnímu **přezkumu ve správním soudnictví podléhají**, z hlediska soudního řádu správního jde o rozhodnutí právnické osoby, které bylo svěřeno rozhodování o (veřejných) právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy.

V případě profesních komor i veřejných vysokých škol spadá **řízení o disciplinárním deliktu** spočívajícím v porušení statutárního předpisu do jejich **samosprávné působnosti**, viz též rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 3638/15 k povaze kárné pravomoci České advokátní komory. Naopak **v případě obcí a krajů** spadá řízení o přestupcích spočívajících v porušování obecně závazných vyhlášek do jejich **přenesené působnosti** a jde o výkon státní správy, což vyplývá z § 103 odst. 1 ve spojení s § 60 odst. 2 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Výkon této působnosti může být obcím případně odejmut na základě § 65 obecního zřízení. Je otázka, zda řízení o přestupcích spočívajících v porušování obecně závazných vyhlášek vydávaných v samostatné působnosti vůbec má, resp. může spadat do působnosti přenesené se všemi důsledky z toho plynoucími, jako např. odpovědnost státu za nezákonné rozhodnutí vydané v rámci státní správy podle zákona č. 82/1998 Sb.

**Pro samosprávu je charakteristické, že podléhá dozoru ze strany státu**, jehož účelem je především ochrana objektivního práva, tzn. posuzování zákonnosti činnosti, resp. jednotlivých aktů samosprávných subjektů jako takové bez ohledu na to, jestli zasahují něčí subjektivní práva. Proti aktům samosprávných subjektů, které by se dotýkaly, resp. měly dotýkat, subjektivních práv konkrétních osob, se tyto osoby mohou bránit soudní cestou, a to v závislosti na tom, zda jde o akty povahy veřejnoprávní nebo soukromoprávní.

**Státní dozor nad samosprávnými subjekty vyžaduje zákonnou úpravu**. Jde sice v širším slova smyslu o vztah „uvnitř“ veřejné správy, tzn. typicky mezi „příslušným“ ministerstvem, do jehož věcné působnosti daný samosprávný subjekt, např. profesní komora, s ohledem na povahu své činnosti patří, a dozorovaným samosprávným subjektem,

nejde ale o ryze vnitřní vztah jako mezi nižším a vyšším správním úřadem, ale vnitřní vztah s externími prvky, neboť výkon samosprávy je na rozdíl od státní správy (veřejným) subjektivním právem samosprávného subjektu, do kterého může stát zasahovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví, protože výkon státního dozoru je výkonem státní moci podléhající výhradě zákona (obecně čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, v případě územní samosprávy rovněž čl. 101 odst. 4 Ústavy). Jde sice o dozor nad výkonem veřejné moci, neboť samosprávné subjekty vykonávají v rámci samosprávy veřejnou moc, která jim byla zákonem svěřena spočívající např. ve vydávání statutárních předpisů nebo rozhodování o právních poměrech osob (zejména v případě profesních komor), ale současně i o **dozor nad výkonem samosprávy, proti kterému se může samosprávný subjekt bránit soudní cestou**, pokud by měl za to, že probíhá v rozporu se zákonem.

I když pro výkon státního dozoru nad samosprávnými subjekty platí stejná obecná ústavní pravidla o podmínkách výkonu státní moci, jednotlivé zákonné úpravy se od sebe více či méně liší. V zásadě jednotným způsobem až na několik víceméně drobných rozdílů je upraven **dozor nad územní samosprávou** v zákoně o obcích, v zákoně o krajích a v zákoně o hlavním městě Praze, kde je upravena vedle sebe jednak kontrola nad samostatnou (i přenesenou) působností a jednak dozor. To, co je zákonem označeno jako kontrola, je z hlediska obecné klasifikace forem správních činností dozor, který se týká působnosti jako takové. To, co je označeno jako dozor, jsou ve skutečnosti nápravná opatření týkající se už konkrétních aktů, u kterých dozorový orgán shledal rozpor se zákonem a činí kroky k jejich nápravě až k možnému podání návrhu soudu na jejich zrušení. V případě obecně závazných vyhlášek jde o návrh k Ústavnímu soudu, v případě nenormativních aktů označovaných jako rozhodnutí, usnesení nebo jiná opatření k soudu ve správním soudnictví s odkazem na § 67 písm. a) soudního řádu správního a specifickou dozorčí žalobu ve věcech samosprávy. Ustanovení daných zákonů o dozoru, tedy ve skutečnost nápravných opatřeních, se nevztahují na úkony orgánů obcí a krajů provedené podle správního nebo daňového řádu, neboť se vychází z toho, že jejich náprava bude zajištěna prostřednictvím opravných a dozorčích prostředků podle těchto zákonů. Dalším podstatným prvkem právní úpravy dozoru obsažené v těchto zákonech, který tyto zákony svým významem zřejmě přesahuje, je pravidlo, podle kterého se ustanovení o dozoru, tedy nápravných opatřeních, nepoužijí v případě porušení právních předpisů občanského, obchodního nebo pracovního práva, obecně tedy práva soukromého. To souvisí s tím, že dozor (v širším smyslu, tedy včetně opatření k nápravě) je veřejnoprávní činnost, která by měla být zaměřena na kontrolu dodržování veřejnoprávních předpisů a nevstupovat do soukromoprávních vztahů, byť je jejich stranou subjekt veřejné správy.

Naopak v **případě profesních komor** o nějaké jednotné či alespoň jednotnější úpravě dozoru nad jejich samosprávnou působností (alespoň v porovnání s úpravou dozoru nad územní samosprávou) mluvit nejde, což je pravděpodobně dáno zejména dvěma faktory. Prvním je ten, že zákony upravující postavení profesních komor vznikaly postupně od začátku 90. let 20. století do současnosti bez nějakého jednotného či jednotícího modelu,

což souvisí s druhým faktorem, a to že zákony upravující postavení jednotlivých profesních komor spadají do (legislativní) působnosti několika různých ministerstev na rozdíl od zákonů upravujících územní samosprávu. Někde je tak úprava státního dozoru velmi podrobná a propracovaná, což souvisí i se zkušenostmi s fungováním té které komory, někde naopak úprava státního dozoru prakticky úplně chybí.

**Dozoru (kontrolě) nepodléhá jen výkon samosprávy, ale i výkon státní správy.** Státní správa ale není subjektivním právem toho, kdo ji vykonává, a to ani v případě nestátních vykonavatelů státní správy a kontrola státní správy ze strany organizačně (a/nebo instančně) vyššího orgánu vůči orgánu nižšímu je ryze vnitřním vztahem v rámci státní správy. Obecně se tak vychází z toho, že ke kontrole státní správy **není na rozdíl od kontroly samosprávy třeba zákonného zmocnění**, neboť nejde o výkon státní moci navenek, která by mohla zasahovat do něčích práv, a není ani třeba zákonné procesní úpravy k výkonu takové kontrolní činnosti. To nebrání tomu, aby takové úpravy existovaly, zejména v případě nestátních vykonavatelů státní správy, jako jsou např. obce a kraje, kde se kontrola přenesené působnosti výslovně předpokládá. Kontrola výkonu státní správy nemusí být na zákonné úrovni upravena ani z hlediska procesního (správní řád jako obecný procesní předpis se tu sám od sebe nepoužije), nicméně obecným procesním základem pro provádění kontroly státní správy je i přesto **kontrolní řád**, viz § 1 odst. 2 kontrolního řádu, i když je otázka, zda pro kontrolu státní správy v rámci vztahů (organizační) nadřízenosti a podřízenosti je nutné a vhodné, aby podléhala v zásadě stejnému procesnímu režimu jako kontrola činnosti osob stojících mimo systém státní správy.

## 16.5 Územní samospráva

Z hlediska typologie se obvykle rozlišuje **samospráva územní** (obce a kraje), **profesní** (profesní komory) a **ostatní** samospráva, kam spadá především samospráva vysokoškolská (veřejné vysoké školy) a někdy se tam řadí i správa školská (představovaná školskými radami podle školského zákona). Některé zákony, jako např. soudní řád správní, mluví o územní, zájmové a profesní samosprávě, nicméně mezi zájmovou a profesní samosprávou patrně není výraznější rozdíl, resp. spíše jsou to zřejmě synonyma, neboť samospráva určité profese vykonávaná profesní komorou je zřejmě současně samosprávou týkající se zájmů, ať již jde o (veřejný) zájem na řádném výkonu dané profese nebo (individuální) zájmy jednotlivých osob danou profesi vykonávajících, přičemž o profesi a zájmech lze zřejmě mluvit i v případě samosprávy vysokoškolské (veřejné vysoké školy).

Územní samospráva je v základních rysech, i když hodně stručně, **upravena v Ústavě**, konkrétně v čl. 8, podle kterého **se zaručuje samospráva územních samosprávných celků** (ze systematického zařazení tohoto článku se dovozuje, že územní samospráva patří mezi tzv. **podstatné náležitosti demokratického právního státu**, jejichž změna je nepřípustná – čl. 9 odst. 2 Ústavy) a v hlavě sedmé. Územní samosprávné celky, kterými jsou obce a kraje, jsou v Ústavě charakterizovány jako **územní společenství občanů, která mají**

**právo na samosprávu** (čl. 100 odst. 1) a dále jako **veřejnoprávní korporace** (tzn. právnické osoby veřejného práva), které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu (čl. 101 odst. 3). Jejich vznik a zánik Ústava upravuje pouze v případě krajů, kde se vyžaduje ústavní zákon (čl. 100 odst. 3), v případě obcí nikoliv. **Podmínky vzniku a zániku obcí na principu dobrovolnosti upravuje zákon o obcích** (§ 19 až 25 zákona), k případnému nedobrovolnému zániku obce (uvažuje se o tom zejména v případě obcí, kde se delší dobu nedaří zvolit obecní zastupitelstvo) by zřejmě bylo třeba alespoň stručné změny Ústavy, která by něco podobného předpokládala. Dnešní obce existují především na základě § 151 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., podle kterého jsou obcemi podle tohoto zákona územní samosprávné celky, které byly obcemi ke dni nabytí jeho účinnosti, což je ustanovení, které navazuje na § 1 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb., podle kterého byly obcemi podle tohoto zákona a) územní celky, které byly obcemi ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona, a b) obce, které vznikly po nabytí účinnosti tohoto zákona.

V sedmé hlavě Ústavy jsou stanoveny skutečně jen **základní rysy územní samosprávy**. Územní samosprávné celky jsou (samostatně) **spravovány zastupitelstvy**, o jiných orgánech obcí a krajů Ústava nemluví, byť v čl. 105 a čl. 79 odst. 3 se mluví obecně o orgánech územní samosprávy, nicméně s dalšími orgány obcí a krajů (zejména rady obcí a krajů, starostové a hejtmani a obecní a krajské úřady) počítají až organizační zákony, tzn. zákon o obcích, zákon o krajích a zákon o hlavním městě Praze. Ústava stanoví i **základní parametry voleb do zastupitelstev** (čl. 102), podrobnější úpravu obsahují volební zákony (zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, a zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, a nově také zákon č. 88/2024 Sb., o správě voleb).

Podle čl. 104 odst. 1 Ústavy má **působnost zastupitelstev obcí a krajů** stanovit **zákon**. Působností se tu s odkazem na nadpis hlavy sedmé a čl. 105 myslí působnost v oblasti územní samosprávy, přičemž v daném případě jde **nejen o působnost ve veřejnoprávním smyslu**, tzn. výkon veřejné moci, ale i „**působnost**“ mající povahu tzv. **nevrchnostenské veřejné správy**, např. ve věcech hospodaření s majetkem. Z ne zcela šťastné formulace daného ustanovení zmiňující tak jako další články v sedmé hlavě pouze zastupitelstva, by nemělo vyplývat, že působnost jiných orgánů obcí a krajů by mělo být možné stanovit jinak než zákonem, byť organizační zákony umožňují v omezené míře určité přesuny kompetencí mezi orgány územního samosprávného celku (v obecním zřízení zejména § 84 odst. 4 a § 102 odst. 3, obdobná ustanovení jsou i v zákoně o krajích a v zákoně o hlavním městě Praze).

Z čl. 104 odst. 2 Ústavy vyplývá, že se **působnost (zastupitelstev) obcí a krajů nemá překrývat a co patří do působnosti (zastupitelstva) obce, nemůže spadat současně do působnosti (zastupitelstva) kraje**. To vyplývá z charakteru samosprávy, která vylučuje vztahy (organizační) nadřízenosti a podřízenosti (kraje jsou sice označeny jako vyšší územní samosprávné celky, neznamená to ale jejich nadřazenost vůči obcím v organizačním slova smyslu). Působnost (zastupitelstev) obcí a krajů stanoví v obecném rozsahu zákon

o obcích, zákon o krajích a zákon o hlavním městě Praze, ve specifických oblastech veřejné správy i další zákony.

Ústava stanoví i základní parametry vztahu mezi státem a územní samosprávou – podle čl. 101 odst. 4 **může stát zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem**. Dané ustanovení s ohledem na to, že odkazuje na zákonem stanovený způsob zásahu státu, vytváří **ústavní základ pro výkon dozoru**, tedy podzákonné činnosti (s odkazem na to, že se mluví o ochraně zákona a zásazích státu, nejde o ustanovení, které by se vztahovalo na vydávání právních předpisů státem), nad samosprávou, která je tu označována jako „činnost územních samosprávných celků“. K podmínkám zásahu státu do samosprávy Ústavní soud v rozhodnutí sp. zn. IV. ÚS 331/02 uvedl, že *„zásah státu ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR nesmí být v rozporu s ústavně zakotvenými znaky samosprávy a je přípustný toliko tehdy, pokud to ochrana zákona nepochybně vyžaduje. Vyjádřeno jinými slovy, požadavek ochrany zákona je tak podmínkou nutnou, jejíž naplnění nelze dovodit extenzivním výkladem nemajícím oporu v dikci zákonné úpravy, byť by byl konstruován logickým způsobem nevzbuzujícím pochybnosti o jeho účelnosti a rozumném smyslu. Zásah státu do ústavně zaručeného práva na samosprávu je totiž podle přesvědčení Ústavního soudu možno připustit toliko za situace, kdy je porušení zákona ze strany územního samosprávného celku dovozeno subsumpcí pod právní normu vyloženou secundum et intra, nikoliv již praeter legem.“*

Podle čl. 104 odst. 3 mohou zastupitelstva v mezích své (zákonem stanovené, viz odstavec 1 tohoto ustanovení) působnosti **vydávat obecně závazné vyhlášky**. K vydání tohoto právního předpisu nepotřebuje územní samosprávný celek na rozdíl od právních předpisů předvídaných v čl. 79 odst. 3 Ústavy, které spadají do přenesené působnosti, zákonné zmocnění, ale **„pouze“ zákonem stanovenou působnost**. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/06 k tomu Ústavní soud uvedl, že *„obce jsou přímo tímto ustanovením Ústavy zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek. Logickým důsledkem tohoto výkladu potom je, že na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, jehož dikce explicitní zákonné zmocnění vyžaduje, k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (s výhradou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny), neboť pojmově není právního předpisu bez stanovení právních povinností.“* Kromě toho Ústavní soud v tomto nálezu uvedl, že *„odpověď na otázku, zda obec nepřekročila meze své zákonné působnosti tím, že normuje oblasti vyhrazené zákonné úpravě, předpokládá identifikaci předmětu a cíle regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé. Pokud se nepřekrývají, nelze bez dalšího říci, že obec nesmí normovat určitou záležitost z důvodu, že je již regulována na úrovni zákona. Ani soukromoprávní zákonná regulace bez dalšího nevyklučuje regulaci prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, pokud se předměty a cíle jejich regulace liší.“*

Podle čl. 105 Ústavy lze orgánům (územní) samosprávy svěřit **výkon státní správy jen tehdy, stanoví-li to zákon**. Doslovný výklad formulace daného ustanovení by mohl vést k závěru, že výkon státní správy lze orgánům samosprávy svěřit na základě zákona nějakým podzákonným aktem, což by ale zřejmě naráželo na jiné ustanovené Ústavy, resp. Listiny základních práv a svobod, podle kterého lze **státní moc vykonávat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon** (čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny). Výkon státní správy se tak na orgány samosprávy přenáší přímo zákonem (Ústavní soud nicméně akceptoval úpravu, podle které je výčet orgánů obcí vykonávajících státní správu v zákonem vymezeném rozsahu stanoven podzákonným právním předpisem, šlo konkrétně o matriční úřady stanovené vyhláškou Ministerstva vnitra na základě zákona o matrikách, jménu a příjmení, viz nálezní Pl. ÚS 55/2000). Na rozdíl od samosprávy však není rozsah výkonu státní správy přenášeného na obce a kraje ani obecně stanoven v organizačních zákonech, ale až v jednotlivých zákonech upravujících příslušné oblasti státní správy.

Ústava v hlavě sedmé mluví o (územní) samosprávě, činnosti územních samosprávných celků a působnosti zastupitelstev, v čl. 105 pak o státní správě. Obecní a krajské zřízení a zákon o hlavním městě Praze i další zákony naopak používají tradiční historickou terminologii používanou v obecních zřízeních na našem území už od poloviny 19. století a mluví **v případě samosprávy o samostatné působnosti a v případě státní správy o působnosti přenesené** (první, tzv. Stadionovo obecní zřízení, císařský patent č. 170/1849 ř.z. ještě mluvilo o přirozené a přenesené působnosti obce, rámcový zákon obecní z r. 1862 a na něj navazující zemská obecní zřízení, v případě českých zemí zákon z r. 1864, který možná nebyl nikdy formálně zrušen, jak se uvádí i v rozhodnutí Vrchního soudu v Praze č.j. 6 A 181/93, už mluvily o samostatné a přenesené působnosti).

Zákon o obcích, zákon o krajích i zákon o hlavním městě Praze navíc ne zcela povedeně pracují se slovním spojením „samostatná působnost“ jako s legislativní zkratkou (§ 7 odst. 1 obecního zřízení, § 2 odst. 1 krajského zřízení a § 2 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze, kde se navíc rozlišuje samostatná působnost hlavního města a městských částí), zatímco u přenesené působnosti nikoliv, ovšem překvapivě s výjimkou hlavního města Prahy (§ 7 odst. 2 obecního zřízení a § 2 odst. 2 krajského zřízení a § 2 odst. 3 a proti tomu § 4 odst. 2 zákon o hlavním městě Praze, kde se opět rozlišuje přenesená působnost hlavního města a městských částí). Přísně vzato by se legislativní zkratky neměly používat v jiných zákonech jako právní pojmy, ale v případě samostatné a přenesené působnosti jde o natolik tradiční a zažitá pojmy, že jejich obsah nevyvolává žádné pochybnosti.

Z Ústavy nevyplývá žádné kritérium, podle kterého by se měla určovat **hranice mezi samostatnou a přenesenou působností**, resp. kritérium pro zákonodárce pro to, jaké věci se mají svěřovat do samostatné a jaké do přenesené působnosti, což souvisí i s tím, že **Ústava sama toho o obsahu samosprávy moc neříká**. V zákonné úpravě se tak vžilo kritérium, podle kterého **je-li obci nebo kraji stanovena nějaká působnost a má-li jít o přenesenou působnost, musí to zákon stanovit výslovně, jinak půjde o působnost samostatnou** (§ 8 obecního zřízení, § 4 krajského zřízení a § 33 zákon o hlavním městě Praze), což je současně jakási „výstraha“ pro zákonodárce, byť jde o pravidlo jen na úrovni

zákona. Současně však jde o **veskrze formální kritérium**, které vůbec nepřihlíží k samotné povaze dané působnosti, takže judikatura se už musela od tohoto pravidla v několika případech odchýlit.

V rozsudku č.j. Komp 2/2006-28 Nejvyšší správní soud posuzoval povahu působnosti krajského úřadu rozhodovat podle tehdejší úpravy v předchozím občanském zákoníku o zápisu zájmového sdružení právnických osob do registru sdružení vedeného u krajského úřadu a došel k závěru, že i když ji **zákon výslovně neoznačuje jako přenesenou působnost, o přenesenou působnost přesto jde**. Soud to zdůvodnil tak, že „byla-li ... před dokončením reformy veřejné správy založena působnost ve věcech registru sdružení a vedení správního řízení okresním úřadům jako vykonavatelům státní správy, pak s ohledem na účel reformy veřejné správy a zákon č. 320/2002 Sb. není důvodu, aby tato agenda vedená do té doby v rovině státní správy byla svěřena krajům, resp. přímo krajskému úřadu do působnosti samostatné. Jinak řečeno, u okresních úřadů se jednalo o výkon státní správy; není proto rozumného důvodu, z jakého by se u krajů, resp. u krajských úřadů, mělo jednat o působnost samostatnou a o plnění úkolů v oblasti samostatné působnosti a samosprávy. To, že činnost krajského úřadu podle § 20i občanského zákoníku je výkonem státní správy v přenesené působnosti, vychází z členění veřejné správy na státní správu a samosprávu, i ze závěrů učiněných výše. Samosprávu lze zjednodušeně vymezit jako správu záležitostí těmi, jichž se bezprostředně týká. Podle § 14 krajského zřízení do samostatné působnosti krajů patří záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje, pokud nejde o přenesenou působnost kraje. Podle § 29 krajského zřízení orgány kraje vykonávají přenesenou působnost ve věcech, které stanoví zákon. Pokud tedy občanský zákoník ve spojení se zákonem č. 320/2002 Sb. stanovil působnost krajskému úřadu, namísto předešlých okresních úřadů při realizaci státní správy, bylo by i z tohoto důvodu možné hovořit o tom, že krajský úřad rozhoduje v přenesené působnosti. Nadto je třeba podotknout, že není zřejmé, z jakého důvodu by měl krajský úřad ve věcech registru sdružení vystupovat v samostatné působnosti, pokud k tomu není dán důvod. Netýká se to totiž ani jeho občanů, a není to ani ve vlastním zájmu kraje. Naopak je zájmem státu, aby byl registr sdružení veden jednotně, a proto měl být veden, spravován a zápis do něj činěn v přenesené působnosti. Další důvod pramení z toho, že pokud by vedení registru sdružení a rozhodování o návrhu na zápis zájmového sdružení do registru sdružení bylo svěřeno samostatné působnosti kraje, výrazně by se tím zúžil prostor odvolacího správního orgánu. Odvolací správní orgán, jímž je ohledně věcí spadajících do samostatné působnosti Ministerstvo vnitra, totiž podle § 94 odst. 1 krajského zřízení i podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, nemůže ve správním řízení rozhodnutí krajského úřadu jako orgánu I. stupně ve věcech samostatné působnosti kraje změnit. Pokud by tomu tak nebylo, rozhodování v oblasti samosprávy a samostatné působnosti by mohlo být nahrazeno státní správou.“

Podobně argumentoval Nejvyšší správní soud v rozsudku č.j. Komp 4/2007-99, ve kterém posuzoval charakter působnosti krajského úřadu podle tehdejšího § 19b odst. 4 zákona o silniční dopravě spočívající v kontrole použití finančních prostředků poskytnutých

z rozpočtu kraje na zajištění dopravní obslužnosti veřejnou linkovou dopravou. Konstatoval, že pravidlo obsažené v § 4 krajského zřízení tu nejde použít, přičemž „důvodem, který vede k tomuto závěru, je vlastní dikce předmětného ustanovení § 19b odst. 4 zákona o silniční dopravě. To totiž v první řadě stanovuje kompetenci provádění kontroly použití finančních prostředků na zajištění dopravní obslužnosti „dopravnímu úřadu“, nikoliv tedy přímo kraji, resp. orgánu kraje. Kontrola, která je vykonávána podle § 19b odst. 4 zákona o silniční dopravě, je tedy prioritně svěřena dopravním úřadům. Které správní orgány jsou dopravními úřady, vymezuje § 2 odst. 22 zákona o silniční dopravě, podle něhož jím je mj. krajský úřad. Kontrolu podle § 19b odst. 4 zákona o silniční dopravě tak vykonává krajský úřad. Znění § 4 zákona o krajích hovoří o působnosti kraje jako vyššího územně samosprávného celku, který je primárním nositelem (subjektem) samosprávy. Zákon o krajích hovoří o kraji obecně, jinak řečeno, je to kraj, jenž vykonává veřejnou správu prostřednictvím svých orgánů na poli samosprávy v působnosti samostatné a v oblasti státní správy, tedy v působnosti přenesené. Pro výkon veřejné správy disponuje kraj příslušnými orgány, které jsou konkrétními vykonavateli veřejné správy. Výše zmíněné pravidlo § 4 zákona o krajích by pak bylo možné užít za předpokladu, že by zákon o silniční dopravě v první řadě používal pojem „kraj“, případně snad i „orgán kraje“, což však v posuzovaném případě nečiní. ... Nejvyšší správní soud dále za zcela zásadní pro řešení posuzovaného případu považuje tu skutečnost, že krajský úřad v postavení dopravního úřadu provádí kontrolu podle § 19b odst. 4 zákona o silniční dopravě v rámci výkonu státního odborného dozoru. Zákon o silniční dopravě sice výslovně nestanoví, že tato kompetence je přenesenou působností, nicméně zcela jasně určuje, že se při ní postupuje v rámci výkonu státního odborného dozoru. Pojmově pak platí, že státní odborný dozor se uskutečňuje při výkonu státní správy, jinak by nebyl státním dozorem.“

V rozsudku č.j. Komp 1/2017-38 Nejvyšší správní soud k povaze působnosti krajského úřadu spočívající v přezkoumávání hospodaření obce podle zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, uvedl, že jde rovněž o výkon přenesené působnosti. Uvedl, že to „sice zákon č. 420/2004 Sb. nestanoví výslovně, pročez by se s ohledem na § 4 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) mělo jednat o výkon krajské samosprávy („Pokud zvláštní zákon upravuje působnost krajů a nestanoví, že jde o přenesenou působnost, platí, že jde vždy o činnosti patřící do samostatné působnosti krajů.“). S ohledem na ústavní garance územní samosprávy však tento závěr nelze akceptovat. ...Jak nakládání obce s jejím vlastním majetkem obecně, tak konkrétně rozhodování o odměnách neuvolněným členům zastupitelstva vyplácených z prostředků obce, totiž náleží do samostatné působnosti obce [§ 35 odst. 1 a 2, § 84 odst. 2 písm. n) obecního zřízení]. S ohledem na výslovné znění zákona soud nepřisvědčil tvrzení žalobce, že by zde zastupitelstvo obce Dubí rozhodovalo ve věci státní správy. ... Podle čl. 8 Ústavy České republiky se zaručuje samospráva územních samosprávných celků. Podle čl. 101 odst. 4 Ústavy pak „[s]tát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.“ Výjimkou z nezávislosti územních samosprávných celků při výkonu jejich samostatné působnosti je tedy kontrolní pravomoc, svěřená Ústavou

*výlučně státu, nikoliv komukoliv jinému, včetně ostatních územních samosprávných celků. Pokud zákon výkonem této pravomoci pověřil orgán (jiného) územního samosprávného celku, může se v zájmu zachování souladu s čl. 101 odst. 4 Ústavy jednat toliko o přenesený výkon státní správy, tedy přenesenou působnost takového územního samosprávného celku...“.*

Ústava v sedmé hlavě mluví jen o obcích a krajích, zákon o obcích však vedle obcí mluví **též o městech, městysech a statutárních městech** (§ 3 a 4, resp. hlava VIII) a dále **o obcích s pověřeným obecním úřadem a obcích s rozšířenou působností** [§ 61 odst. 1 obecního zřízení, zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem, a zákon č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu a o změně souvisejících zákonů (zákon o územně správním členění státu, konkrétně pak zejména § 3 tohoto zákona)]. Jde o to, jaký význam mají tyto kategorie z hlediska jejich postavení a z hlediska (rozsahu) samostatné a přenesené působnosti.

Byť to není nikde výslovně stanoveno, vychází se z toho, že **rozsah samostatné působnosti má být u všech obcí stejný, neboť jde o jejich ústavně garantované subjektivní právo** (čl. 8 a čl. 100 odst. 1 věta první Ústavy) a jedna obec nemůže mít více práva na samosprávu než jiná. **Označení město a městys je tak právě jen (formální) označení, které nemá význam z hlediska rozsahu samosprávy.** Určitou výjimkou jsou pouze statutární města taxativně vypočtená v § 4 obecního zřízení, která mají oproti jiným obcím (fakultativní) pravomoc členit se prostřednictvím obecně závazné vyhlášky (statutu) **na městské obvody nebo městské části s vlastními orgány samosprávy** (§ 4 odst. 2 a § 130 obecního zřízení). V tomto směru mají tedy **statutární města (o trochu) více samosprávy než jiná města a obce.**

**Naopak v případě státní správy,** která není subjektivním právem územního samosprávného celku, nic nebrání tomu, aby zákony rozsah státní správy stanovily odlišně, což také činí v případě obcí, kde se **rozlišují obce, obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností** (obecně § 61 odst. 1, resp. § 64 a 66 obecního zřízení a na to navazující zákony upravující přenesenou působnost obcí).

Zákonná úprava sice v případě městských částí a obvodů (územně členěných) statutárních měst mluví o „vlastních orgánech samosprávy“, v tomto případě se však o samosprávě v plném významu tohoto pojmu nedá mluvit. Podle § 20 odst. 2 obecního zřízení je **městský obvod nebo městská část „pouze“ organizační jednotkou města** a podle § 134 odst. 1 **městské obvody a městské části jednají za statutární město v záležitostech jim svěřených zákonem a v mezích zákona statutem.** Pravomoc orgánů městských obvodů a městských částí na úseku samostatné a přenesené působnosti, stejně jako zdroje peněžních příjmů městských obvodů a městských částí a druhy výdajů v souvislosti s plněním úkolů v samostatné a přenesené působnosti, stanoví **statut, což je obecně závazná vyhláška, kterou vydává zastupitelstvo statutárního města.** Ve statutu se také stanoví majetek města, který se svěřuje městským obvodům a městským částem, a rozsah oprávnění městských obvodů a městských částí při nakládání s tímto majetkem a při výkonu s tím

souvisejících práv. **Městské obvody a městské části také nemohou vydávat obecně závazné vyhlášky (ani nařízení).**

Městským částem a obvodům (územně členěných) statutárních měst tak chybí některé základní atributy samosprávy, a sice právní subjektivita a způsobilost vlastnit majetek.

**V případě městských částí hlavního města Prahy** je v důsledku právní úpravy obsažené v zákoně o hlavním městě Praze situace poněkud jiná, což patrně souvisí zejména s historickým vývojem a postupným rozšiřováním hlavního města o sousední obce, z nichž některé si i po připojení k hlavnímu městu zachovaly, např. z geografických důvodů, určitou míru „samostatnosti“. Hlavní město **se člení na městské části povinně**, viz § 3 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze, nejde tak o věc volby jako v případě statutárních měst. Městské části hlavního města Prahy **vystupují v rozsahu stanoveném zákonem a Statutem hlavního města Prahy v právních vztazích svým jménem** a nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývající (§ 3 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze), z čehož vyplývá, že mají **částečnou právní subjektivitu**. Ani městské části hlavního města Prahy však **nemají vlastní majetek** (podle § 34 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze nakládají za podmínek stanovených tímto zákonem a Statutem se svěřeným majetkem hlavního města Prahy a vykonávají při nakládání se svěřeným majetkem hlavního města Prahy práva a povinnosti vlastníka v rozsahu vymezeném tímto zákonem a Statutem). Městským částem také **nepřísluší vydávat obecně závazné vyhlášky** (§ 89 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze). Městská část hlavního města Prahy má nicméně přímo zákonem **vymezen určitý rozsah samostatné působnosti** (§ 18 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze).

S odkazem na částečnou právní subjektivitu městských částí hlavního města Prahy soudní **judikatura konstatovala např. aktivní legitimaci městské části k podání návrhu na zrušení územního plánu hlavního města Prahy nebo jeho části** (č. 2887/2013 Sb. NSS, č.j. 3 Ao 9/2011-219) i k podání návrhu **na zrušení zásad územního rozvoje Středočeského kraje** (č. 3042/2014 Sb. NSS, 4 Aos 1/2013-125). Naopak v rozsudku č.j. 10 A 93/2016-44 Městský soud v Praze konstatoval, že městská část hlavního města Prahy není aktivně legitimována k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy – stanovení místní úpravy provozu na pozemní komunikaci ve smyslu § 77 odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, protože na rozdíl od územního plánu je toto opatření obecné povahy vydáváno v přenesené působnosti a městské části zákon nestanoví žádnou roli v procesu jeho vydání.

Nejvyšší soud v **soukromoprávní oblasti** dospěl k závěru, že **městské části jsou aktivně legitimovány v řízení o přivolení k výpovědi z nájmu bytu v domě ve vlastnictví hlavního města Prahy, který byl svěřen do správy městské části** (viz rozsudek ze dne 17. 1. 2006, sp. zn. 26 Cdo 1249/2005), či k podání **reivindikační žaloby** (viz rozsudek ze dne 21. 3. 2013, sp. zn. 26 Cdo 3244/2012). **Pasivně legitimována** je městská část například ve sporu o povinnost uzavřít nájemní smlouvu, jejímž předmětem měla být bytová jednotka ve vlastnictví hlavního města Prahy (srov. usnesení ze dne 24. 4. 2008, sp. zn. 26 Cdo

2511/2006). Specifická povaha restitučních nároků odůvodnila výjimečný závěr o pasivní legitimaci městské části i hlavního města Prahy (srov. např. rozsudek ze dne 20. 5. 1999, sp. zn. 2 Cdon 748/97, č. 64/2001 Sb. rozh. obč.).

## 16.6 Profesní (a zájmová) samospráva

Vedle samosprávy územní existuje i samospráva **profesní, resp. zájmová** (významnější rozdíl mezi oběma pojmy zřejmě prakticky neexistuje, byť je některé zákony, např. soudní řád správní staví vedle sebe). Profesní samosprávu představují **profesní komory jako právnické osoby zřízené zákonem** (veřejnoprávní korporace), které na základě principu povinného členství sdružují osoby vykonávající určitá povolání či profese (někdy označovaná jako svobodná povolání) a vykonávají vůči těmto osobám na základě zákona určité činnosti. S jistou mírou zjednodušení lze **základní úkoly profesních komor** charakterizovat jako vedení seznamu členů dané komory včetně jejich registrace při splnění zákonem stanovených podmínek, jako např. povinná zkouška, dále stanovování (podrobnějších) pravidel pro výkon dané profese a kontrola jejich dodržování, resp. kontrola dodržování pravidel pro výkon dané profese jako takových, tzn. včetně těch stanovených zákonem, a konečně sankční (disciplinární) pravomoc vůči svým členům, včetně možného rozhodnutí o vyloučení člena z dané komory (či vyškrtnutí ze seznamu) v případě zvláště závažného porušení stanovených povinností.

**Otázkou povinného členství** v profesních komorách se zabýval Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 40/06, kde rozhodoval o návrhu na zrušení ustanovení o povinném členství v České lékařské komoře a dospěl k závěru, že **profesní komora není podřaditelná pod pojem sdružení ve smyslu čl. 20 odst. 1 Listiny** základních práv a svobod, a proto ani povinným členstvím v ní **nemůže být dotčeno právo svobodně se sdružovat**, jež uvedený článek Listiny zakotvuje, což byl jeden z hlavních argumentů pro zrušení povinného členství. Ústavní soud se v tomto nálezu zabýval i dalšími typickými znaky profesních komor jako je forma zřízení, normotvorná pravomoc a personální a disciplinární pravomoc.

S odvoláním na dřívější judikaturu (nález sp. zn. I. ÚS 181/01 týkající se profese veterinárního lékaře) Ústavní soud konstatoval, že jde „o problematiku týkající se tzv. zájmové samosprávy, konkrétně profesních komor s povinným členstvím, sdružujících samostatně výdělečné fyzické osoby v určitých povoláních, kde je dán silný veřejný zájem na jejich řádném výkonu. Tyto komory jsou právními osobami veřejného práva, zřízené zákonem, vybavené oprávněním vydávat různé vnitřní předpisy pro komoru a její členy, kteří se jim musí s ohledem na povinné členství podříditi. Komora tak nad těmito členy – příslušníky určitého profesního stavu – vykonává určitá mocenská oprávnění, mezi něž typicky patří kárná pravomoc“, a dále, že „každý, kdo chce uvedenou profesi stanoveným způsobem vykonávat, musí být podle zákona členem ... Komory .... Jak již výše naznačeno, jedná se o povolání, na jehož kvalitním výkonu je značný veřejný zájem (podobně jako na řádné činnosti advokátů, notářů, lékařů, lékárníků, patentových zástupců apod.) jsou

*Komoře svěřena „určitá vrchnostenská oprávnění, aby tento požadavek mohla zaručovat. Samotná existence jakékoli samosprávy z principu omezuje státní byrokracii, umožňuje lidem starat se bezprostředně o věci, které se jich přímo dotýkají a tím přispívá k větší svobodě a samostatnosti jednotlivce. Proto i profesní samospráva je demokratickým právním státem podporována. Také v její činnosti je však nutno trvat na bezpodmínečném dodržování základních práv a svobod, která jsou pod ochranou nezávislé soudní moci, a v jejím rámci jako „ultima ratio“ pod ochranou Ústavního soudu jako soudního orgánu ochrany ústavnosti“.*

**Struktura orgánů jednotlivých komor** je v zásadě obdobná, i když označování jednotlivých orgánů se může v jednotlivých zákonech lišit. V rámci komory tak existuje její **vrcholný orgán** označovaný obvykle jako sněm, případně valná hromada, kterému přísluší rozhodovat o nejdůležitějších otázkách jako např. volba (členů) dalších orgánů komory nebo schvalování statutárních předpisů, dále **výkonný orgán** označovaný obvykle jako představenstvo a předseda či prezident komory. Vedle těchto orgánů pak obvykle existuje **kontrolní orgán**, kterému přísluší dohlížet nad dodržováním pravidel stanovených právními i stavovskými předpisy jak dalšími orgány komory, tak osobami sdruženými v komoře, dále **zkušební orgán** provádějící stanovené zkoušky nezbytné pro výkon dané profese a **kárný orgán** rozhodující o disciplinárních deliktech.

**Profesními komorami sui generis jsou rovněž Hospodářská komora a Agrární komora.** Jde sice také o právnické osoby zřízené zákonem, kterým zákon stanoví strukturu jejich orgánů, na rozdíl od jiných profesních komor ale **nejsou založeny na principu povinného členství a nepřísluší jim vykonávat veřejnou moc vůči svým členům.**

**Profesními komorami ve výše uvedeném smyslu naopak nejsou právní subjekty,** které se tak mohou označovat a mohou sdružovat osoby vykonávající určité profese nebo povolání, jde však o subjekty, **které vznikají na soukromoprávním základě, nejčastěji zřejmě ve formě spolků** podle občanského zákoníku. V tomto případě nejde vůbec mluvit o samosprávě ve veřejnoprávním smyslu a nejde o veřejnou správu, ale o správu soukromou.

**Samosprávnými subjekty jsou rovněž veřejné vysoké školy** podle zákona o vysokých školách. Vysoké školy jsou právnické osoby **zřizované zákonem** (§ 5 odst. 1 zákona o vysokých školách), kterým zákon přiznává **samosprávnou působnost** (§ 6 odst. 1 zákona o vysokých školách). Do té patří např. určování podmínek pro přijetí ke studiu a rozhodování v přijímacím řízení, tvorba a uskutečňování studijních programů, rozhodování o právech a povinnostech studentů nebo habilitační řízení a řízení ke jmenování profesorem a samozřejmě i ustavování samosprávných akademických orgánů vysoké školy. Do samosprávné působnosti patří i **vydávání statutárních předpisů** označovaných zákonem ne zcela šťastně jako vnitřní předpisy (§ 17 zákona), protože o vnitřní předpisy jako specifickou kategorii abstraktních právních předpisů ve skutečnosti nejde. Zákon o vysokých školách stanoví, jaké **samosprávné orgány**, resp. další veřejná vysoká škola má (§ 7 zákona).

Veřejná vysoká škola se **může členit na fakulty, vysokoškolské ústavy, případně další součásti** vysoké školy (§ 22 zákona o vysokých školách). Fakulty ani další součásti veřejné vysoké škol právními osobami nejsou, tím je veřejná vysoká škola jako celek. Orgány fakulty, jejichž struktura je obdobná struktuře orgánů veřejné vysoké školy, mají právo rozhodovat nebo jednat za veřejnou vysokou školu ve věcech stanovených zákonem týkajících se fakulty, případně v dalších věcech veřejné vysoké školy, pokud jim rozhodování o nich svěří statut veřejné vysoké školy (§ 24 zákona). Postavení fakult ve vztahu k veřejné vysoké škole tak lze s jistou mírou zjednodušení přirovnat ke vztahu městských částí (obvodů) ke statutárnímu městu. Zákon přinejmenším na jednom místě mluví o samosprávné působnosti fakulty (§ 33 zákona) a předpokládá i **pravomoc fakulty vydávat vnitřní předpisy** ve věcech samosprávné působnosti fakulty (§ 33 odst. 2 zákona), přičemž **vnitřní předpisy fakulty musí být v souladu s vnitřními předpisy veřejné vysoké školy** (§ 22 odst. 2 zákona).

Judikatura (rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 307/2020-47, č. 4280/2022 Sb. NSS) došla k závěru, že fakulta vysoké školy, její akademický senát ani děkan nemají způsobilost být účastníkem soudního řízení správního coby žalobci (§ 33 odst. 2 s. ř. s.), neboť nemají způsobilost mít práva a povinnosti (právní osobnost), a ani zákon jim způsobilost být účastníkem soudního řízení nepřiznává. Soud uvedl, že podle § 24 zákona o vysokých školách mohou fakulty toliko rozhodovat nebo jednat za veřejnou vysokou školu ve vymezených věcech týkajících se fakulty a citované (ani jiné) ustanovení zákona o vysokých školách tak fakultám ani jejich orgánům **nepřiznává byt' i jen dílčí právní subjektivitu**.

Podle soudu „*nedostatek způsobilosti být účastníkem řízení nemůže zhojit ani argumentace stěžovatelů popisující roli fakult v systému vysokoškolského vzdělávání, včetně akcentu na systém brzd a protivah mezi jednotlivými součástmi a orgány vysoké školy. Přenášet do poměrů vysokých škol a jejich vztahů s fakultami terminologii ústavního práva o systému dělby moci a brzdách a protiváhách je dle Nejvyššího správního soudu velmi násilné. Aniž by soud jakkoli zpochybňoval významnost fakult jako klíčových součástí vysoké školy, stejně jako určitou autonomii rozhodování a jednání jejich orgánů ve vymezených záležitostech, nemůže zákonem vytvořený prostor, v němž se fakulty podílejí na veřejnoprávních úkolech vysoké školy, znamenat, že by zákonodárce přiznal (či zamýšlel přiznat) fakultám byt' i jen částečnou právní subjektivitu. Podle platné a účinné právní úpravy platí, že pokud orgány fakulty rozhodují a jednají, činí tak vždy „za vysokou školu“, nikoli samostatně svým jménem a na svoji odpovědnost. Tedy i veřejnoprávní úkoly, o nichž stěžovatelé v kasační stížnosti hovoří, jsou veřejnoprávními úkoly vysoké školy jako celku, která jedinec má jako právnická osoba právní osobnost, a tedy i odpovědnost navenek.“*

**Profesní samosprávné korporace mohou vedle samosprávy vykonávat i státní správu**, podobně jako územní samosprávné celky, i když v případě profesních komor a veřejných vysokých škol nebude výkon státní správy na ně přenesen v poměru k samosprávě určité tolik jako přenesen působnosti v případě obcí a krajů. Může však vzniknout otázka, jak a podle čeho poznat, které záležitosti spadají do samosprávy a které do státní správy.

Například zákon o vysokých školách má o státní správě samostatnou hlavu, ve které je i ustanovení, podle kterého Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy plní úkoly nadřízeného správního orgánu vysokých škol ve správním řízení vedeném v rámci výkonu státní správy (§ 87 odst. 1 písm. l zákona), takže s výkonem státní správy na úrovni vysokých škol se obecně počítá. S odkazem na systematické zařazení ustanovení § 89 zákona do hlavy o státní správě sem zřejmě patří rozhodování o žádosti o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace v České republice.

V případě jiné než územní samosprávy, přesněji řečeno v případě jiných samosprávných subjektů než jsou obce a kraje, **neexistuje obecné pravidlo srovnatelné s § 8 obecního zřízení a s § 4 krajského zřízení, které v případě působnosti stanovené územnímu samosprávnému celku, kdy není ze zákonné úpravy jednoznačné, zda to je samospráva nebo státní správa**, preferuje samosprávu, i když judikatura ukázala, že ani toto pravidlo se nedá brát úplně doslova a je třeba přihlížet k celkovému kontextu právní úpravy. V případě profesních komor **neexistuje ani obecné vymezení jejich samosprávy**, jako je tomu v případě § 35 obecního zřízení, jakkoliv lze mít k tomuto vymezení jistě řadu výhrad. Otázka tak je, zda profesní komory vykonávají jenom samosprávu nebo zda část jejich činnosti tvoří či může tvořit i státní správa, i když to nebude výslovně stanoveno, a podle jakých kritérií určovat, co je samospráva a co státní správa.

Může tak být např. otázka, zda třeba projednávání přestupků podle zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, které spadá do působnosti některých profesních komor, viz např. § 51a notářského řádu nebo § 35ea zákona o advokacii, je ještě výkonem profesní samosprávy nebo už výkonem delegované státní správy. Jde o to, že působnost spočívající v projednávání přestupků je obecně výkonem státní správy, a to i v případě územních samosprávných celků (v jejich případě dokonce i tehdy, pokud jde o přestupky spočívající v porušování obecně závazných vyhlášek), a je tak otázka, zda a na základě čeho by to v případě profesních komor měl být výkon profesní samosprávy, a to i v kontextu s úpravou obsaženou v § 52 odst. 4 zákona č. 253/2008 Sb., která umožňuje, aby v případě nečinnosti komory daný přestupek projednal Finanční analytický úřad, nebo v § 35ea 4 zákona o advokacii, resp. v § 51a odst. 3 notářského řádu, které umožňují vést řízení o přestupku s osobou, která po jeho spáchání přestane být advokátem nebo advokátním koncipientem, resp. přestane být notářem, notářským kandidátem nebo notářským koncipientem. To, zda jde o výkon samosprávy nebo státní správy, má význam zejména z hlediska odpovědnosti za případnou škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím podle zákona č. 82/1998 Sb.

## **16.7 Správněprávní vztahy**

Stejně jako v jiných oborech práva i ve správním právu vznikají, existují, mění se a zanikají právní vztahy. Z hlediska tvorby právních předpisů je důležité zejména to, kdo jsou

**subjekty** správněprávních vztahů, co je (má být, resp. může být) **obsahem** těchto právních vztahů a **na základě čeho** tyto právní vztahy vznikají, trvají, mění se a zanikají.

Obecná úprava toho, **kdo jsou, resp. mohou být subjekty právních vztahů** ve správním, resp. veřejném právu, neexistuje, protože správní právo na rozdíl od práva soukromého (občanského) není kodifikováno. Obecná soukromoprávní úprava má nicméně (nejen) pro tyto otázky význam, a to s ohledem na obecný vztah mezi soukromým a veřejným právem charakterizovaný jako vztah práva obecného a zvláštního, jak je pojímán v právní nauce a v návaznosti na ni i v judikatuře.

V rozsudku publikovaném pod č. 1034/2007 Sb. NSS (2 As 50/2005-53) k této otázce Nejvyšší správní soud uvedl, že „*vychází z teze, že veřejné a soukromé právo v moderní společnosti nejsou dva světy oddělené „čínskou zdí“, v nichž by platila zcela a principiálně odlišná pravidla, nýbrž dvě sféry jednoho ve své podstatě jednotného a uceleného právního řádu. Vztah soukromého a veřejného práva chápe Nejvyšší správní soud v souladu s převažujícími doktrinárními trendy poslední doby (viz např. Maurer: Allgemeines Verwaltungsrecht. 15. vyd., C. H. Beck, München 2004, s. 47-51, Hendrych a kol.: Správní právo. Obecná část. 6. vyd., C. H. Beck, Praha 2006, s. 21-25) jako vztah obecného a zvláštního práva. Jinak řečeno, soukromé právo upravuje práva a povinnosti subjektů práv bez ohledu na jejich specifickou povahu z hlediska jejich role při výkonu veřejné moci (v tomto smyslu má v právu soukromém stát stejné postavení jako kterákoli jiná právnická či fyzická osoba); oproti tomu veřejnoprávní je taková podmnožina množiny všech právních vztahů, která je charakterizována tím, že v daném právním vztahu je alespoň jeden z jeho subjektů vykonavatelem veřejné moci. Teorie veřejného práva jako zvláštního práva k „obecnému“ právu soukromému pak je v praxi cenná jednak tím, že – zejména při zapojení dílčích komponent dalších teorií rozlišení obou základních sfér práva (zájmové, subordinační, organické v její původní podobě) – dokáže normy veřejného a soukromého práva od sebe vcelku efektivně a jednoznačně rozlišit, jednak tím, že umožňuje „subsidiárně“ použít i ve veřejném právu normy práva soukromého tam, kde veřejnoprávní úprava chybí či je kusá a kde nelze dospět k rozumnému závěru, že absence či kusost úpravy má svůj samostatný smysl a účel.“*

Soukromé právo vychází z toho, že **práva a povinnosti mohou mít jen (fyzické a právnické) osoby**. Podle § 17 odst. 1 občanského zákoníku platí, že práva může mít a vykonávat jen osoba a povinnost lze uložit jen osobě a jen vůči ní lze plnění povinnosti vymáhat. Pro případ, že by se tak z nějakých důvodů nestalo, stanoví odstavec 2 tohoto ustanovení, že zřídí-li někdo právo nebo uloží-li povinnost tomu, co osobou není, přičte se právo nebo povinnost osobě, které podle povahy právního případu náleží. Jinými slovy jak v případě práv, tak v případě povinností musí vždy existovat nějaký právní subjekt, kterému budou práva a povinnosti přiřítelné.

Z tohoto principu vychází obecně i správní právo s odkazem na výše zmíněnou **subsidiaritu soukromého práva** pro případ absence veřejnoprávní úpravy. Např. v § 20 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., který obecně upravuje podmínky, za kterých je právnická

osoba **pachatelem přestupku**, je uvedeno, že za porušení právní povinnosti uložené právnické osobě se považuje též porušení právní povinnosti uložené organizační složce nebo jinému útvaru, který je součástí právnické osoby. I v případě odpovědnosti za přestupek je proto třeba najít právní subjekt (právnickou osobu), které bude porušení povinnosti přičitatelné.

To souvisí i s obecnou úpravou **účastenství ve správním řízení** (§ 27 správního řádu), která vychází z toho, že účastníkem správního řízení může být **jen (fyzická nebo právnická) osoba**, což zase souvisí s definicí rozhodnutí správního orgánu coby předpokládaného výsledku správního řízení jakožto úkonu správního orgánu, kterým se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá (§ 9 a § 67 odst. 1 správního řádu).

Správní řád nemá ustanovení srovnatelné s § 19 občanského soudního řádu, které stanoví, že způsobilost být účastníkem řízení má ten, kdo má právní osobnost (podle § 15 odst. 1 občanského zákoníku je právní osobnost způsobilost mít v mezích právního řádu práva a povinnosti a podle jeho § 17 může mít práva a povinnosti jen osoba) a jinak jen ten, komu ji zákon přiznává. Z toho plyne, že způsobilost být účastníkem občanského soudního řízení může mít ze zákona i ten, kdo nemá právní osobnost, tj. koho nelze považovat ani za fyzickou, ani za právnickou osobu. Např. podle § 10 odst. 3 daňového řádu má **správce daně** způsobilost vystupovat v postavení věřitele, dlužníka, poškozeného nebo v postavení jím obdobném ve věcech souvisejících se správou daní a v tomto rozsahu má i procesní způsobilost.

**V soudním řízení správním** podle soudního řádu správního vystupuje **jako účastník řízení správní orgán**, a to obvykle v postavení žalovaného – podle § 33 odst. 2 soudního řádu správního má způsobilost být účastníkem řízení ten, kdo má způsobilost mít práva a povinnosti, a správní orgán; jinak i ten, komu ji zákon přiznává.

Ve správním řízení podle správního řádu to ale neplatí a **správní řízení se tak vždycky (de iure) vede s (fyzickou nebo právnickou) osobou a rozhodnutí se vydává a práva a povinnosti se v něm upravují ve vztahu k takové osobě** (nebo více osobám), viz též § 68 odst. 2 správního řádu a tam obsažená úprava označování účastníků správního řízení ve výrokové části rozhodnutí, byť zejména v případě státu jako účastníka řízení za takovou „osobu“ vystupuje v řízení příslušná organizační jednotka a nikoliv stát jako celek (§ 30 odst. 3 správního řádu).

Otázka je, zda se s principem, podle kterého může být subjektem práv a povinností a tedy účastníkem (stranou) právního vztahu jen osoba v právním slova smyslu, dá ve správním právu vždy vystačit. Právní předpisy v oblasti správního práva **v řadě případů ukládají povinnosti orgánům či organizačním složkám**, které osobami v právním slova smyslu nejsou. Např. povinnost vést spisovou službu mají podle § 63 odst. 1 písm. a) zákona o archivnictví a spisové službě veřejnoprávní původci uvedení v § 3 odst. 1 písm. a) až e), i) a k) až n) tohoto zákona, s výjimkou poskytovatelů zdravotních služeb, jde-li o vedení

zdravotnické dokumentace, což jsou organizační složky státu, ozbrojené síly, bezpečnostní sbory, státní příspěvkové organizace, státní podniky, vysoké školy, zdravotní pojišťovny, veřejné výzkumné instituce, právnické osoby zřízené zákonem a veřejné kulturní instituce, přičemž organizační složky státu, ozbrojené síly ani bezpečnostní sbory právnickými osobami nejsou. Zákon počítá s přestupky těch, kdo mají povinnost spisovou službu vykonávat v případě, kdy ji vykonávat nebudou, viz § 74 odst. 9 zákona, ve spojení se závěrečnou částí § 20 odst. 1 zákona o přestupcích půjde *de iure* o přestupek právnické osoby, jíž je daná organizační složka nebo jiný útvar součástí, tzn. státu.

Podobně např. zákon o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti ukládá v souvislosti s ochranou utajovaných informací řadu povinností „orgánům státu“, přičemž orgánem státu je podle definice v § 2 písm. d) tohoto zákona organizační složka státu podle zvláštního právního předpisu, kraj, hlavní město Praha, městská část hlavního města Prahy a obec při výkonu státní správy ve věcech, které stanoví zvláštní právní předpis a orgánem státu se rozumí i zpravodajské služby a Česká národní banka. Organizační složky státu ani zpravodajské služby nejsou právnické osoby, i tak ale zákon v § 153 počítá s tím, že se orgán státu může dopustit přestupku, takže i v tomto případě je třeba postupovat podle výše uvedeného pravidla obsaženého v závěrečné části § 20 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb.

A podobně např. podle § 1 odst. 2 písm. c) zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, jsou účetními jednotkami, kterým zákon ukládá povinnosti, rovněž organizační složky státu, a § 37 tohoto zákona počítá s přestupky účetních jednotek. A takových příkladů by se dalo najít víc.

**Z hlediska subjektů správněprávních vztahů lze rozlišovat** vztahy mezi subjektem, resp. vykonavatelem veřejné správy (správním orgánem) a adresátem veřejné správy, dále vztahy mezi subjekty, resp. vykonavateli veřejné správy navzájem a konečně i vztahy jen mezi adresáty veřejné správy, resp. osobami vystupujícími jako adresáti veřejné správy. V úvahu je přitom třeba vzít i to, že subjekty veřejné správy mohou ve správněprávních vztazích vystupovat i jako „pouzí“ adresáti veřejné správy (např. obec nebo stát jako účastník správního řízení). Z hlediska obsahu správněprávních vztahů lze rozlišovat vztahy **hmotněprávní** a vztahy **procesní**.

Správněprávní vztahy mohou vznikat jak na **základě úkonů subjektů, resp. vykonavatelů** veřejné správy (správních orgánů), tak **na základě úkonů adresátů** veřejné správy, a to včetně protiprávních úkonů (např. odpovědnostní vztah vzniklý v důsledku spáchání přestupku, který může zaniknout ze zákona v důsledku uplynutí času).

**Z hlediska způsobu vzniku** lze rozlišovat správněprávní vztahy vznikající na základě **jednostranných úkonů** (např. vydání rozhodnutí nebo podání žádosti), tak na základě **dvou nebo vícestranných úkonů**, což budou typicky veřejnoprávní smlouvy podle páté části správního řádu nebo quasidohody mezi nonsubjekty na základě § 160 odst. 3 správního řádu.

Příkladem správněprávního vztahu mezi subjektem, resp. vykonavatelem a adresátem veřejné správy vzniklého na základě úkonu vykonavatele veřejné správy je (hmotněprávní)

**vztah založený rozhodnutím** (ve věci, tzn. o předmětu řízení) ve správním řízení, kdy (meritorní) rozhodnutí je závazné pro správní orgán, který ho vydal (i pro ostatní správní orgány, neboť zpravidla vytváří překážku věci rozhodnuté), a pro účastníky řízení. Správní řád mluví obecně o závaznosti rozhodnutí pro účastníky řízení, ve skutečnosti jde ale o závaznost „jen“ pro účastníky řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu, tzn. ty, o jejichž právech a povinnostech se rozhoduje, nikoliv pro tzv. vedlejší účastníky řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu, kteří sice mohou být, resp. budou, rozhodnutím přímo dotčeni ve svých právech nebo povinnostech, rozhodnutí jim ale žádná práva ani povinnosti nezakládá. Kromě toho lze navíc zřejmě o skutečné závaznosti mluvit jen v případě rozhodnutí, která zakládají, mění nebo ruší nebo deklarují práva nebo povinnosti, nikoliv však ale zřejmě už v případě rozhodnutí o zamítnutí žádosti nebo zastavení řízení o žádosti, která žadateli nebrání v tom, aby žádost podal okamžitě znova (pokud tuto možnost nevyklučuje nebo neomezuje zákon). Subjektem veřejné správy je stát, obce a kraje a další veřejnoprávní korporace nebo i osoby soukromého práva, rozhodnutí ve správním řízení ale vždy vydává (nějaký) orgán dané právnické osoby, viz § 1 odst. 1 a § 130 správního řádu, pokud nejde výjimečně o případy, kdy správním orgánem je fyzická osoba, takže ve skutečnosti nejde o vztah mezi subjektem jako takovým a adresátem veřejné správy ale o vztah mezi vykonavatelem, tzn. konkrétním správním orgánem, a adresátem veřejné správy.

Příkladem právního vztahu mezi subjektem, resp. vykonavatelem a adresátem veřejné správy **vzniklého na základě úkonu adresáta veřejné správy** je procesní vztah mezi žadatelem jako účastníkem správního řízení a správním orgánem založený podáním žádosti, kterým se správní řízení zahajuje. Takový procesní vztah se nakonec může, ale nemusí, transformovat v hmotněprávní vztah založený rozhodnutím ve věci, kde bude záležet na výsledku správního řízení.

Pro **procesní vztahy** je charakteristické, že jsou z hlediska doby trvání zpravidla omezeny na dobu, po kterou probíhá příslušný procesní postup, se kterým jsou spojeny, a současně zásadně nemají důsledky pro hmotné právo. Tak např. opatrovník ustanovený správním orgánem na základě § 32 správního řádu vystupuje jako zástupce účastníka řízení, kterému byl ustanoven, jen v rámci daného správního řízení (na prvním i druhém stupni), ne už však v případném přezkumném řízení nebo řízení o obnově řízení, což už jsou jiná samostatná řízení, tím spíše pak ne v soudním řízení správním, kde se zastupování řídí úplně jinou procesní úpravou. Současně tento procesní opatrovník nemůže činit za jím zastupovaného účastníka řízení hmotněprávní úkony, natož provádět právní jednání podle soukromého práva (např. podepsat smlouvu o prodeji nemovitosti ve vyvlastňovacím řízení), neboť by to přesahovalo meze daného institutu, jehož účelem je ochrana práv účastníka řízení, ale jen prostředky procesního práva.

Správněprávní vztahy mohou vznikat nejen jednostrannými úkony, ale i **na základě konsensu** na obsahu daného vztahu a jde pak **typicky o veřejnoprávní smlouvy**. Ty mohou být uzavírány mezi subjekty veřejné správy (§ 160 správního řádu), mezi správními orgány a adresáty veřejné správy (§ 161 správního řádu) nebo i jen mezi adresáty veřejné správy,

i když se souhlasem správního orgánu (§ 162 správního řádu). Právní úprava tu není zcela konsistentní, když v případě smluv podle § 160 správního řádu označuje jako smluvní strany subjekty veřejné správy (stát, veřejnoprávní korporace, jiné právnické osoby zřízené zákonem a právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají zákonem nebo na základě zákona svěřenou působnost v oblasti veřejné správy), zatímco podle § 161 správního řádu má být smluvní stranou správní orgán (viz § 1 odst. 1 správního řádu). V případě veřejnoprávní smlouvy podle § 161 správního řádu jako alternativy rozhodnutí (jen v případech stanovených zákonem) může vzniknout otázka, zda by bylo možné takovou smlouvu uzavřít mezi správním orgánem jako orgánem veřejnoprávní korporace a danou veřejnoprávní korporací jako účastníkem řízení, tzn. typicky mezi orgánem státu (nejspíše orgánem moci výkonné) a státem nebo mezi orgánem obce nebo kraje (nejspíše obecním nebo krajským úřadem) a obcí nebo krajem, o jejíž orgán jde, a zda by šlo za takových okolností vůbec mluvit o smlouvě jako dvoustranném právním vztahu (z hlediska povahy daného vztahu jde o něco jiného než když obecní úřad jako správní orgán vydává rozhodnutí „své“ obci jako účastníkovi správního řízení).

Veřejnoprávní smlouvy podle § 162 správního řádu mohou uzavírat adresáti veřejné správy (ti, kdo by byli účastníky správního řízení podle § 27 odst. 1, kdyby probíhalo řízení podle části druhé, popřípadě ti, kdož účastníky takového řízení jsou), což mohou být i subjekty veřejné správy, např. obec nebo stát, pokud vystupují v pozici jejích adresátů, nejde tedy jen o smlouvy mezi soukromými osobami, jak se někdy tvrdí, ale potenciálně o smlouvy mezi jakýmkoliv osobami, které by mohly být účastníky správního řízení, tedy i osobami veřejného práva. Hranice mezi těmito smlouvami a smlouvami podle § 160 správního řádu tak nemusí být vždy zcela zřetelná, je třeba důsledně vycházet z toho, v jakém postavení daná osoba podle právní úpravy vystupuje.

## **16.8 Působnost a pravomoc správních orgánů**

**Působností** lze obecně rozumět **okruh úkolů, které má subjekt, resp. vykonavatel veřejné správy řešit** v určitém územně vymezeném prostoru ve vztahu k adresátům veřejné správy. Z toho vyplývá možná diferenciací působnosti na **působnost věcnou, územní a osobní**.

**Pravomocí** lze obecně rozumět **právní prostředek, který má subjekt, resp. vykonavatel veřejné správy k tomu, aby jeho prostřednictvím vykonával svou působnost**.

**Působnost je institutem hmotného práva, v procesním právu se mluví o příslušnosti,** viz zejména § 10 a 11 správního řádu.

Obvykle se rozlišuje **věcná a územní působnost**. Věcná působnost může být všeobecná nebo dílčí (specializovaná). V případě všeobecné působnosti, která v čisté podobě neexistuje, jde o to, že vykonavatel veřejné správy vykonává na určitém území působnost ve všech oblastech veřejné správy nebo alespoň v jejich podstatné části. Historickým

příkladem všeobecné působnosti může být § 124 ústavy z r. 1948, kde bylo stanoveno, že národní výbory vykonávají na území, pro které jsou zvoleny, veřejnou správu ve všech jejích oborech, zejména obecnou správu vnitřní, správu kulturní a osvětovou, ochranu práce a správu zdravotní a sociální, správu finanční pak podle zvláštních ustanovení, a jiným orgánům přísluší výkon veřejné správy jen výjimečně a na základě zákona.

Takové nebo podobné ustanovení dnes už zřejmě nenajdeme nejen na ústavní, ale ani na zákonné úrovni. Správními orgány, které mají **všeobecnou působnost**, přesněji řečeno působnost, která se všeobecné působnosti přibližuje, jsou dnes obecní a krajské úřady, i když svou působnost nevykonávají na základě podobné generální klauzule, ale na základě jednotlivých zákonů, které jim stanoví působnost v různých oblastech veřejné, zejména státní, správy. V období 1990 až 2002 byly správními orgány s všeobecnou působností okresní úřady, i když ani jejich působnost nebyla úplně všeobecná. K orgánu veřejné správy s všeobecnou působností lze s jistými výhradami přirovnat vládu jako vrcholný orgán moci výkonné, i když v jejím případě je třeba přihlížet k tomu, že jako klasický správní orgán vykonávající působnost v oblasti veřejné správy vystupuje jen výjimečně.

Opakem všeobecné působnosti je **působnost dílčí či specializovaná**, která je ve veřejné správě mnohem obvyklejší a je založena na tom, že správní orgán vykonává působnost jen v určité oblasti veřejné správy (např. krajská hygienická stanice, obvodní báňský úřad nebo Dopravní a energetický stavební úřad). Taková specializace začíná už na úrovni ministerstev a dalších ústředních správních úřadů (§ 1 a 2 zákona č. 2/1969 Sb.) a pokračuje k jim podřízeným (z povahy věci rovněž specializovaným) správním úřadům na celostátní i nižší úrovni.

Územní působnost určuje to, na jakém území daný správní orgán vykonává svou věcnou působnost. Může to být působnost celostátní, což nutně neznamená, že by muselo jít o ústřední správní úřad, neboť existují i správní orgány (úřady) s celostátní působností podřízené některému ústřednímu správnímu úřadu (např. Puncovní úřad podřízený Ministerstvu průmyslu a obchodu nebo Česká inspekce životního prostředí podřízená Ministerstvu životního prostředí).

**Věcná působnost** může být stanovena buď taxativním (enumerativním) výčtem nebo generální klauzulí, přičemž v praxi obvyklejší je první přístup. Příkladem generální klauzule je např. § 60 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., podle kterého, nestanoví-li zákon jinak, je správním orgánem příslušným k řízení, tzn. k řízení o přestupku, obecní úřad obce s rozšířenou působností. Příkladem negativní generální klauzule je § 34a odst. 1 písm. a) stavebního zákona, podle kterého obecní stavební úřad vykonává působnost stavebního úřadu ve věcech záměrů, u kterých nevykonává působnost Dopravní a energetický stavební úřad, krajský stavební úřad nebo jiný stavební úřad.

**Územní působnost** správního orgánu musí být spojena s nějakým správním nebo územním obvodem, ve kterém bude správní orgán svou věcnou působnost vykonávat, ať již s využitím relativně obecné úpravy v zákoně o územněsprávním členění státu nebo specifickou úpravou vytvářející vlastní správní obvody.

**Osobní působnost** určuje, vůči jakým subjektům nebo kategoriím subjektů správní orgán vykonává věcnou působnost a je tak určitým korektivem věcné působnosti. V zásadě platí, že s všeobecnou věcnou působností bude spojena univerzální osobní působnost, zatímco s dílčí (specializovanou) věcnou působností bude spojena tak či onak omezená osobní působnost vztahující se jen na určitou kategorii či kategorie osob. Osobní působnost může být modifikována prostřednictvím odkazu na nějakou zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení dané osoby, případně i odkazem na sídlo nebo místo pobytu osoby.

**Pravomocí** lze obecně rozumět právní prostředek, který má subjekt, resp. vykonavatel veřejné správy k tomu, aby jeho prostřednictvím vykonával svou působnost. Forma pravomoci tak bude souviset zejména s formami činnosti správních orgánů.

Pravomoc může obecně spočívat ve vydávání **abstraktních aktů**, ať již jde o právní předpisy nebo statutární předpisy, pokud nejsou současně předpisy právními, nebo ve vydávání **smíšených (hybridních) aktů**, jimiž jsou typicky opatření obecné povahy, dále ve vydávání správních, tzn. **konkrétních aktů (rozhodnutí)**, v uzavírání **veřejnoprávních smluv**, v provádění tzv. **neregulativních správních úkonů** (např. osvědčení) a v provádění **faktických úkonů** (faktické pokyny a bezprostřední zásahy), vedle toho lze ještě rozlišovat pravomoc spočívající ve výkonu **kontrolní činnosti** a **pravomoc exekuční** spočívající v nuceném výkonu rozhodnutí.

**Působnost i pravomoc správních orgánů musejí být upraveny zákonem.** To obecně vyplývá z obecných ustanovení Ústavy a Listiny základních práv a svobod, podle kterých lze státní (veřejnou) moc vykonávat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Zatímco ony **případy a meze se vztahují ke stanovení působnosti, způsoby výkonu státní moci se vztahují k jednotlivým pravomocem** sloužícím k výkonu působnosti. Správní orgány mohou k výkonu své působnosti používat jen ty pravomoci, které jim zákon stanoví, a jen v tom rozsahu, v jakém to zákon stanoví. Nestačí tak např. jen obecně stanovit pravomoc správního orgánu vydávat rozhodnutí, ale zákon musí současně stanovit, co má, resp. může být obsahem takového rozhodnutí, přesněji řečeno jeho výrokové části, tzn. o jakých právech a povinnostech může správní orgán rozhodovat a v jakém rozsahu (např. zda lze v rozhodnutí stanovit nějaké podmínky, které budou obvykle součástí tzv. vedlejších ustanovení výroku rozhodnutí). Správní řád jako obecný procesní předpis pouze obecně stanoví, že se ve výrokové části (kromě jiného) uvede řešení otázky, která je předmětem řízení (§ 68 odst. 2 správního řádu), ale to, v čem toto řešení bude spočívat (i to, co může být předmětem řízení), už musí stanovit další zákony především z oblasti hmotného práva správního, jako např. § 197 odst. 1 a 2 stavebního zákona nebo § 93 zákona č. 250/2016 Sb. Správní orgán může vložit do výrokové části rozhodnutí jen to, k čemu ho zákon zmocňuje, přičemž toto zmocnění může být formulováno konkrétněji nebo obecněji, nelze ale rozhodovat o něčem, co nemá oporu v zákoně.

Obecně platí, že správní orgán může k výkonu své působnosti používat jen ty druhy pravomocí, k jejichž uplatňování je zákonem zmocněn, věc je ale komplikována tím, že **úprava jednotlivých forem pravomoci správních orgánů není založena na formálním,**

**ale materiálním pojetí**, což je dáno zejména tím, že obecná terminologie popisující obecně formy správní činnosti obsažená zejména ve správním řádu může být modifikována terminologií používanou v jiných zákonech. K výkonu konkrétní pravomoci tak musí být správní orgán vždy zákonem zmocněn, nelze se ale spoléhat na to, že toto zmocnění bude respektovat obecnou terminologii. Správní řád s tím počítá např. v § 69 odst. 1, kde je stanoveno, že v písemném vyhotovení rozhodnutí se uvede označení „rozhodnutí“ nebo jiné označení stanovené zákonem. Je tak třeba při aplikaci právní úpravy vždy zkoumat, jaké (hmotně)právní účinky má úkon správního orgánu, k jehož provedení je správní orgán v zákoně zmocněn, vyvolávat ve vztahu k právům a povinnostem adresátů veřejné správy, a teprve podle toho použít příslušnou formu pravomoci v příslušném procesním režimu.

## 16.9 Správní uvážení a neurčité právní pojmy

Neurčité právní pojmy a správní uvážení (či jinak diskreční pravomoc) souvisí s výkonem působnosti správních orgánů a s podmínkami výkonu této působnosti prostřednictvím zákonem stanovených pravomocí. Správní orgány jsou při výkonu veřejné moci vázány zákonem a mohou činit jen to, k čemu jsou zákonem zmocněny. Zákony jsou ale obecné, někdy více, někdy méně, a nelze v nich dopředu předvídat a na základě toho detailně popsat všechny případy, které budou správní orgány řešit, zejména ve formě rozhodnutí ve správním řízení a přesně stanovit, jak je mají řešit. Existuje řada zákonných úprav, které předpokládají přísnou vázanost správních orgánů zákonem stanovenými podmínkami pro výkon pravomoci, obecně např. případy, kdy je při splnění stanovených podmínek právní nárok na vydání kladného rozhodnutí a správní orgán tak „jenom“ posuzuje splnění takových podmínek. Existuje však současně řada případů, kdy takto právní úpravu postavit nejde nebo to není vhodné a kdy má či dokonce musí mít správní orgán při aplikaci právní úpravy na konkrétní případy větší či menší míru flexibility a prostoru, v rámci kterého se může při své rozhodovací činnosti pohybovat. V takových situacích obsahují zákonné úpravy neurčité správní pojmy nebo dávají správním orgánům širší či užší možnost správního uvážení, případně se mohou kombinovat oba tyto instituty dohromady.

**Neurčitými právními pojmy** jsou např. důvody hodné zvláštního zřetele, veřejné pohoršení, mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací, kritérium vhodnosti služebního místa v souvislosti s převedením státního zaměstnance na jiné služební místo, dobré mravy, kvalita prostředí, důležitý zájem služby, závažné důvody, nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince, pornografie, přímé dotčení na vlastnickém právu atd.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu uvedeného v rozsudku č.j. 7 A 131/2001-47 *„neurčitý právní pojem zahrnuje jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat, protože jejich obsah a rozsah se může měnit, být podmíněn např. úrovní poznání v technických vědách, časem i místem aplikace právního předpisu. Použití neurčitého právního pojmu je dáno rozmanitostí a proměnností vztahů a nutností vzít v úvahu všechny možné podmínky aplikace s ohledem na měnící se okolnosti. V daném případě dává*

*zákonodárce použitím neurčitého právního pojmu v právní normě prostor pro správní orgán, aby zhodnotil, zda konkrétní případ patří do rozsahu neurčitého pojmu. V daném případě nestanoví právní norma žádná kritéria pro použití tohoto neurčitého pojmu, a proto je ponecháno zcela na úvaze správního orgánu, jakým způsobem tento pojem vyloží. “.*

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 4 As 19/2009-103 jde v případě neurčitých právních pojmů „o pojmy, jejichž definování obecně v právních předpisech zpravidla pro jejich povahu samo není vhodné, někdy dokonce ani možné. Neurčité právní pojmy zahrnují jevy, nebo skutečnosti, které nelze zcela přesně právně definovat, jejich obsah a rozsah se může měnit a často bývá podmíněn časem. Při interpretaci neurčitého právního pojmu musí správní orgán alespoň rámcově obsah a význam užitého neurčitého pojmu objasnit a vyložit. Teprve poté, kdy neurčitý právní pojem vyloží, může jej konfrontovat se skutkovými zjištěními konkrétního případu a usoudit, zda podmínka vázající se k neurčitému právnímu pojmu je v projednávané věci splněna či nikoliv. “.

I když neurčité právní pojmy dávají svým rozsahem správním orgánům prostor k tomu, aby posoudily, zda jednotlivé konkrétní případy do rozsahu neurčitých pojmů spadají nebo ne, a v závislosti na tom určovaly obsah rozhodnutí, nemusí to stačit a pak se při tvorbě zákonných ustanovení sahá (také) k využití správního uvážení.

**Správní uvážení** se obvykle používá v případech, ve kterých nelze předem stanovit, jak by měl správní orgán při splnění stanovených podmínek rozhodnout a kdy je třeba dát správním orgánům ještě širší prostor pro úvahu nad konkrétním případem, než jaký nabízejí neurčité právní pojmy.

Ke správnímu uvážení Nejvyšší správní soud v rozsudku č.j. 8 As 37/2011-154 uvedl, že „*pojem správního uvážení není v doktríně jednoznačně definován, v obecné rovině však o něm lze hovořit všude tam, kde zákon poskytuje správnímu orgánu ve stanovených hranicích určitý volný prostor k rozhodnutí. Tento prostor, v němž s existencí určitého skutkového stavu není jednoznačně spojen jediný právní následek a zákonodárce dává správnímu orgánu možnost zvolit po zvážení daných okolností jedno z více řešení předvídaných právní normou, bývá typicky vymezen formulací „správní orgán může“, „lze“ apod. “.*

Ke vzájemnému vztahu neurčitých právních pojmů a správního uvážení a k rozdílu mezi nimi, které se promítají do toho, jak má správní orgán rozhodovat na základě ustanovení obsahujícího neurčité pojmy a jak na základě ustanovení obsahujícího správní uvážení, Nejvyšší správní soud v rozhodnutí publikovaném pod č. č. 375/2004 Sb. NSS (5 Azs 105/2004-72) uvedl, že „*v moderním právním státě je odmítána možnost neomezené volné úvahy. Při aplikaci § 14 zákona o azylu, umožňujícího udělit humanitární azyl, je nezbytné ujasnit si obsah tohoto ustanovení z hlediska možností, které se správnímu orgánu nabízejí. Tato právní norma totiž v sobě obsahuje kombinaci neurčitého právního pojmu a správního uvážení. Neurčitý právní pojem, zde představovaný „důvodem zvláštního zřetele hodným“, nelze obsahově dostatečně přesně vymezit a jeho aplikace závisí na odborném posouzení v každém jednotlivém případě. Častými zástupci tohoto institutu jsou „veřejný zájem“ či „veřejný pořádek“. Zákonodárce vytváří prostor veřejné správě, aby zhodnotila,*

*zda konkrétní situace patří do rozsahu určitého neurčitého právního pojmu či nikoli. Ovšem naplnění obsahu neurčitého právního pojmu pak s sebou přináší povinnost správního orgánu rozhodnout způsobem, který norma předvídá. Při interpretaci neurčitých právních pojmů se uvážení zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její hodnocení. Naproti tomu u správního uvážení je úvaha orientována na způsob užití právního následku (např. vyslovit zákaz určité činnosti). Zákon tedy poskytuje volný prostor k rozhodování v hranicích, které stanoví. Tento prostor bývá vyjádřen různě, např. alternativními možnostmi rozhodnutí s tím, že je na úvaze správního orgánu, jak s těmito možnostmi naloží, nebo určitou formulací („může, lze“) apod.; s existencí určitého skutkového stavu není jednoznačně spojen jediný právní následek. Úprava může být kombinována právě s použitím neurčitých pojmů, které zpravidla diskreční pravomoc omezují (orgán může žadateli vyhovět, jsou-li pro to závažné důvody). V předmětném paragrafu pak odpovídá charakteru popisovaných institutů dikce „...lze udělit azyl...z důvodu hodného zvláštního zřetele“. Soud proto uzavírá, že ustanovení § 14 zákona o azylu je kombinací neurčitého právního pojmu a správního uvážení, kdy neurčitým právním pojmem je „případ zvláštního zřetele hodný“ a vlastní rozhodnutí správního orgánu vyjádřené slovy „lze udělit humanitární azyl“ představuje správní uvážení.“.*

Zatímco tedy **naplnění obsahu neurčitého právního pojmu ... s sebou přináší povinnost správního orgánu rozhodnout způsobem, který norma předvídá, tak v případě správního uvážení s existencí určitého skutkového stavu není jednoznačně spojen jediný právní následek.** Kombinace neurčitého právního pojmu se správním uvážením potom znamená, že i když je obsah neurčitého právního pojmu v posuzovaném případě naplněn, např. existují důvody hodné zvláštního zřetele, správní orgán nemusí rozhodnout způsobem, který norma předvídá, tzn. zpravidla vydat kladné rozhodnutí, protože díky správnímu uvážení, které správnímu orgánu dává možnost, ale nikoliv povinnost při splnění daných podmínek kladné rozhodnutí vydat, na kladné rozhodnutí není právní nárok. Neurčitý právní pojem spojený v jednom ustanovení se správním uvážením současně omezuje rozsah správního uvážení. Např. v případě § 14 zákona o azylu zmíněného v citovaném judikátu, kde je stanoveno, že udělit národní humanitární azyl lze v případě hodném zvláštního zřetele z humanitárního důvodu, to znamená, že takový azyl lze udělit právě jen v případě hodném zvláštního zřetele, a současně z humanitárního důvodu (takže jde vlastně o kombinaci dvou neurčitých pojmů se správním uvážením). Na udělení azylu podle daného ustanovení není sice nárok, ale pokud bude udělen, může se to stát jen v případě hodném zvláštního zřetele a z humanitárního důvodu. Pokud by ustanovení neurčitý pojem odkazující na důvody hodné zvláštního zřetele neobsahovalo, rozsah správního uvážení by byl širší, protože by se pouze stanovilo, že lze z humanitárního důvodu udělit národní humanitární azyl.

**Správní uvážení** se nemusí pojit jen s řízeními o žádostech, kde na kladné rozhodnutí nebude právní nárok. Příkladem správního uvážení z řízení vedeného z moci úřední je např. § 43 zákona č. 250/2016 Sb. Podle jeho prvního odstavce lze od uložení správního trestu upustit, jestliže o dvou nebo více přestupcích téhož pachatele nebylo konáno společné

řízení a správní trest uložený za některý z těchto přestupků v samostatném řízení lze považovat za odpovídající správnímu trestu, který by byl jinak uložen ve společném řízení. Podle druhého odstavce lze od uložení správního trestu též upustit, jestliže vzhledem k závažnosti přestupku, okolnostem jeho spáchání a osobě pachatele lze důvodně očekávat, že již samotné projednání věci před správním orgánem postačí k jeho nápravě.

Korektivem pro aplikaci zákonných ustanovení obsahujících neurčité právní pojmy a/nebo správní uvážení je **zásada legitimního očekávání (zásada předvídatelnosti)** obsažená v § 2 odst. 4 správního řádu, podle kterého správní orgán mimo jiné dbá na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.

Nejvyšší správní soud k této zásadě v rozsudku č.j. 1 Afs 50/2009-233 uvedl, že „*stěžejní je tedy okamžik rozhodování správního orgánu, kdy správní orgán musí rozhodovat v souladu s již vydanými rozhodnutími, která se týkala skutkově shodných či obdobných případů. Stejně tak je tedy chráněna dobrá víra účastníka řízení i vzhledem k okamžiku rozhodování správního orgánu. Jakkoli lze tedy souhlasit s tím, že § 2 odst. 4 správního řádu přeneseně brání dobrou víru účastníků, že pokud rozhodovací činnost správního orgánu svědčí o zastávání určitého právního názoru správním orgánem, potom jednání účastníků, odpovídající takovému názoru, bude moci být jimi pokládáno za souladné s právními předpisy, je nutné citované ustanovení vykládat především tak, že pokud v okamžiku rozhodování správního orgánu existují jiná jeho rozhodnutí pojednávající o skutkově týchž či obdobných případech, je nutno chránit víru účastníků, že správní orgán bude také v jejich případě rozhodovat stejným způsobem. Existence možnosti účastníků řízení spolehnout se na to, že jejich věc správní orgán posoudí stejným způsobem, jakým již dříve posoudil skutkově obdobné či stejné věci, je nezbytnou součástí jednoho ze základních znaků právního státu – právní jistoty.*“.

V rozsudku publikovaném pod č. 1915/2009 Sb. NSS (6 Ads 88/2006-132) Nejvyšší správní soud uvedl, že „*princip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí, jestliže se taková praxe vytvořila, vyplývá ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení (viz čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod). Tento ústavní princip, jenž musí veřejná správa respektovat, je vyjádřen i na úrovni podústavního práva v § 2 odst. 4 in fine správního řádu (č. 500/2004 Sb.). V citovaném ustanovení je uvedeno, že „správní orgán dbá ... i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly neodůvodněné rozdíly“.* Uvedeným ustanovením je vyjádřena zásada legitimního očekávání, která vytváří předpoklady pro předvídatelnost činnosti veřejné správy. Veřejná správa by měla ve svých postupech a rozhodování podržet určitou míru ustálenosti (kontinuity). Uvedené ustanovení mimo jiné rovněž explicitně nastoluje pro podmínky veřejné správy požadavek vytváření „ustálené rozhodovací praxe“, jež by měla být měněna jen v odůvodněných případech, když přitom tyto důvody budou vždy legitimní. ... správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Jen taková

*správní praxe je doplněním psaného práva a je způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě. ...Správní praxi zakládající legitimní očekávání lze změnit, pokud je taková změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi. Libovolná (svévolná) změna výkladu právních předpisů směřující k tíži adresátů není přípustná. Za racionální (nikoliv svévolnou) změnu správní praxe lze přitom s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem považovat změnu interpretovaného zákona, změnu zákonů souvisejících s interpretovaným předpisem (systematický výklad) a změnu skutečností rozhodných pro interpretaci zákona (teleologický výklad).“.*

Skutečnost, zda je rozhodnutí správního orgánu založeno na neurčitém právním pojmu nebo na správním uvážení, má význam i z hlediska (rozsahu) soudního přezkumu takového rozhodnutí. Podle § 78 odst. 1 soudního řádu správního platí, že je-li žaloba důvodná, soud zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení, přičemž pro nezákonnost zruší soud napadené rozhodnutí i tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil. V rozhodnutí publikovaném pod č. 3200/2015 Sb. NSS (1 Azs 200/2014-27) k tomu Nejvyšší správní soud uvedl, že **„na rozdíl od omezeného soudního přezkumu správního uvážení (§ 78 odst. 1 druhá věta s. ř. s.) výklad neurčitého právního pojmu a jeho aplikace na konkrétní skutkový stav jsou v souladu s § 75 s. ř. s. plně a meritorně přezkoumatelné soudem. Zruší-li soud rozhodnutí správního orgánu, nebo vysloví-li jeho nicotnost, je v dalším řízení správní orgán podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán výkladem neurčitého právního pojmu, jak jej provedl soud, i jeho posouzením, zda skutkové okolnosti případu tento pojem naplňují, či nikoliv.“.**

V rozsudku č.j. 9 As 309/2017-50 Nejvyšší správní soud uvedl, že *„zákonodárce použitím neurčitého právního pojmu vytváří prostor veřejné správě, aby zhodnotila, zda konkrétní situaci lze podřadit pod daný neurčitý pojem. Při přezkumu správního rozhodnutí následně správní soud řeší otázku, zda určitý jev reálného života byl správním orgánem správně podřazen pod neurčitý právní pojem. Soudu nepřisluší, aby nahradil správní orgán a vlastní úvahou obsah neurčitého právního pojmu vymezil a aplikoval na skutkový stav. Soud musí mít možnost přezkoumat, zda interpretace a aplikace neurčitého právního pojmu správním orgánem je v souladu se zákonem, jaké podklady pro své rozhodnutí k tomu správní orgán soustředil, zda tak učinil v rozsahu, který mu umožnil ve věci správně rozhodnout a zda jeho zjištění s těmito podklady nejsou v logickém rozporu. Jestliže takový přezkum možný není, je rozhodnutí pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2007, č.j. 7 As 78/2005-62, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2004, č.j. 1 As 10/2003-58, č. 896/2006 Sb. NSS, nebo ze dne 18. 6. 2015, č.j. 9 As 12/2014-86).“.*

K přezkumu rozhodnutí založeném na správním uvážení Nejvyšší správní soud v rozhodnutí publikovaném pod č. 416/2004 Sb. NSS (5 A 139/2002-46) uvedl, že *„úkolem soudu ve správním soudnictví je přezkoumat zákonnost napadeného rozhodnutí, tedy posoudit soulad napadeného správního rozhodnutí se zákonem. Úkolem soudu tak není nahradit správní orgán v jeho odborné dozorové kompetenci ani nahradit správní uvážení*

*uvážením soudním, nýbrž posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjistil skutkový stav, a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem. “.*

V jiném rozhodnutí (č. 906/2006 Sb. NSS, 6 A 25/2002-42) Nejvyšší správní soud k přezkumu správního uvážení uvedl, že *„to, zda je rozhodnutí založeno na volné úvaze či nikoliv, má význam z hlediska rozsahu přezkumu, a nikoliv z pohledu žalobní legitimace. Žalobní legitimace musí být dána i pro případy přezkumu rozhodnutí založených na volném správním uvážením, neboť jinak by soud vůbec nemohl přezkoumat jeho použití ani z těch hledisek, která mu předepisuje § 78 odst. 1 věta druhá s. ř. s. Proti tomuto závěru nelze argumentovat ani tím, že v některých případech je správní uvážení absolutní, a nemá tedy meze, které by vůbec mohly být překročeny. Úvaha šestého senátu o tom, že udělení státního občanství je projevem „neomezené“ státní suverenity a děje se ve sféře „absolutního“ správního uvážení, je v podmínkách materiálního právního státu přinejmenším velmi pochybná. Správní uvážení je v prvé řadě vždy limitováno principy vyplývajícími z ústavního pořádku České republiky; z nich lze vyvodit, že i tam, kde vydání rozhodnutí závisí toliko na uvážení správního orgánu, je tento orgán omezen zákazem libovůle, příkazem rozhodovat v obdobných věcech obdobně a ve stejných věcech stejně (různost rozhodování ve stejných či obdobných věcech může být právě projevem ústavně reprobované libovůle), tj. principem rovnosti, zákazem diskriminace, příkazem zachovávat lidskou důstojnost, jakož i povinností výslovně uvést, jaká kritéria v rámci své úvahy použil, jaké důkazní prostředky si opatřil, jaké důkazy provedl a jak je hodnotil, a k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl. V této souvislosti je namístě poukázat i na Doporučení Rady ministrů Rady Evropy č. (80) 2, týkající se výkonu správního uvážení správními orgány, které upravuje řadu požadavků na výkon správního uvážení (zákaz sledovat jiný účel než ten, pro který byla diskreční pravomoc stanovena; objektivnost a nestrannost; rovnost a zákaz diskriminace; proporcionalita mezi negativními dopady rozhodnutí na práva, svobody a zájmy osoby, a sledovaným účelem), jakož i požadavek na přezkum zákonnosti správního uvážení soudem nebo jiným nezávislým orgánem. Každé správní uvážení – i to, jež se (pouze) na úrovni obvyčejného zákona jeví jako neomezené či absolutní – tedy má své meze. I u něj proto správní soud zkoumá nejen to, zda jej správní orgán nezneužil, ale i to, zda jeho meze nepřekročil (opětovně se přitom zdůrazňuje, že neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje; věc nelze konstruovat ani tak, že je neomezené pouze na úrovni obvyčejného zákona, neboť nelze uměle odtrhovat jednoduché právo od práva ústavního; ústava již dávno není pouhým monologem ústavodárce). Správní soud samozřejmě nepřezkoumává pouze zneužití správního uvážení či překročení jeho mezí ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s., nýbrž i to, zda řízení předcházející vydání napadeného rozhodnutí proběhlo v souladu se zákonem, tj. zda v něm byla respektována všechna procesní práva žalobce... “.*

Lze v zásadě vycházet z toho, že **v případě rozhodnutí správního orgánu založeného na správním uvážením, jehož meze nejsou v daném rozhodnutí překročeny ani zneužity,**

**jde o otázku tzv. správnosti rozhodnutí správního orgánu** (§ 89 odst. 2 správního řádu). Nesprávné rozhodnutí bude takové, které nepřekročí uvedené limity použití správního uvážení, tzn. nebude v uvedeném smyslu nezákonné (správní orgán nepřekročí zákonem stanovené meze správního uvážení ani ho nezneužije), ale bude v konkrétním případě z nějakého důvodu nevhodné, např. se může jevit jako hodně přísné. **Hranice mezi zákonností a (věcnou) správností rozhodnutí se nicméně poněkud stírá nebo přinejmenším rozmazává díky některým základním zásadám činnosti správních orgánů**, jako je výše zmíněná zásada legitimního očekávání nebo též obecná zásada přiměřenosti (proporcionality).

**Soud nemá** podle výše citované judikatury **nahrazovat správní uvážení uvážením soudním**. Výslovnou výjimkou z tohoto principu je § 78 odst. 2 soudního řádu správního (navazující na § 65 odst. 3 tohoto zákona), který umožňuje soudu posuzovat přiměřenost sankce za správní delikt. Rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.

Judikatura k tomuto ustanovení uvádí (č. 2671/2012 Sb. NSS, 1 Afs 1/2012-36), že *„při posuzování zákonnosti uložené sankce správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil, ale rovněž, zda uložená pokuta není likvidační [srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č.j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS, nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, č. 105/2002 Sb. ÚS, č. 405/2002 Sb., nebo ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02, č. 36/2004 Sb. ÚS, č. 299/2004 Sb. Při hodnocení zákonnosti uložené sankce správními soudy není dán soudu prostor pro změnu a nahrazení správního uvážení uvážením soudním, tedy ani prostor pro hodnocení prosté přiměřenosti uložené sankce. Přiměřenost by při posuzování zákonnosti uložené sankce měla význam jediné tehdy, pokud by se správní orgán dopustil některé výše popsané nezákonnosti, v jejímž důsledku by výše uložené sankce neobstála, a byla by takřikajíc nepřiměřená okolnostem projednávaného případu. Používání výrazu „přiměřenost uložené pokuty“ v této souvislosti je však do jisté míry nepřesné, neboť soudní řád správní umožňuje správnímu soudu zohlednit hledisko přiměřenosti jen v rámci posuzování individualizace trestu, tj. v situaci, kdy je správní soud podle § 78 odst. 2 s. ř. s. na návrh žalobce nadán pravomocí nahradit správní uvážení a výši uložené sankce moderovat a zároveň je správním orgánem uložená sankce zjevně nepřiměřená. Ani v takovém případě ale pro zásah do správního uvážení soudem nepostačí běžná nepřiměřenost, ale je nutné, aby nepřiměřenost dosáhla kvalitativně vyšší míry a byla zjevně nepřiměřená.“*



# 17. ZÁKLADNÍ INSTITUTY SOUKROMÉHO PRÁVA, JEJICH VÝZNAM A PROVEDENÍ V TEXTECH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

**Základní instituty soukromého práva, jejich význam a provedení v textech právních předpisů** – systém právních předpisů soukromého práva, subsidiární použití občanského zákoníku, základní zásady soukromého práva, dispozitivní a kogentní normy, osoby, entity bez právní osobnosti, právní osobnost a svéprávnost, právní jednání a požadavky na písemnou formu, ochrana slabší strany, neplatnost a zdánlivost, povinnost nahradit újmu

## 17.1 Úvod do soukromého práva

V kontinentální právní kultuře členíme z hlediska právních vztahů, které jsou předmětem právní regulace, právo na **soukromé a veřejné**. V průběhu právního vývoje se vyvinula řada teorií pro rozlišení práva soukromého a práva veřejného. Pro naše účely bude hlavním rozlišovacím kritériem **povaha vztahů, které právo upravuje. Veřejné právo se vztahuje k právním vztahům, v nichž vystupuje veřejná moc z pozice nadřízenosti**. Na druhou stranu **soukromé právo upravuje právní vztahy mezi subjekty stojícími si navzájem na roveň**. Účastníci vztahů soukromého práva mohou mít fakticky nerovné postavení, avšak po právní stránce nikoliv. Ustanovení právního řádu, která upravují vzájemná práva a povinnosti osob, ať už jde o práva a povinnosti osobní, rodinná nebo majetková, vytvářejí soukromé právo.

Dualita soukromého a veřejného práva je zakotvena výslovně v § 1 odst. 2 větě druhé občanského zákoníku v zásadě upravující, že **uplatňování soukromého práva je nezávislé na uplatňování práva veřejného**. To je třeba respektovat při aplikaci norem práva soukromého a veřejného. Například spáchání přestupku neoprávněného podnikání nebude mít dopad na smlouvy uzavřené při podnikání neoprávněného podnikatele. Zákaz ve veřejném právu nemusí nutně způsobit neplatnost právního jednání v soukromém právu. Veřejnoprávní zákaz neplatnost způsobí, jen jsou-li naplněny všechny předpoklady vyžadované normami soukromého práva pro neplatnost právního jednání.

V návaznost na dualitu soukromého a veřejného práva však nelze opomenout, že soukromé právo vytváří v řadě oblastí základní právní rámec i pro právo veřejné, např. vymezením pojmu osoba, úpravou zastoupení nebo vymezením právních skutečností. Veřejné právo pak na tuto úpravu navazuje, přejímá její terminologii a musí s ní vytvářet provázaný systém. Z principu vnitřní souladnosti a nerozpornosti právního řádu pak plyne požadavek na právní předpisy, aby tentýž právní institut znamenal totéž bez ohledu na to, v jakém odvětví práva se uplatňuje.

Soukromé právo je do značné míry předpokladem existence práva veřejného. Řada předpisů veřejného práva reaguje a navazuje na vztahy soukromoprávní povahy. Je pak ovšem žádoucí si i uvědomit, že modernímu právnímu státu je v oblasti veřejného práva vlastní sebeomezení, tedy že uplatňování veřejnoprávní regulace a veřejnoprávních sankcí v soukromoprávních vztazích přichází v úvahu především a pouze tam, kde nepostačuje uplatnění prostředků nápravy, které poskytuje soukromé právo.

## **17.2 Systém právních předpisů soukromého práva**

Základním právním předpisem soukromého práva je **zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník**. Ten lze označit za kodex práva soukromého.

Byť občanský zákoník se netají ambicí postihnout co nejširší oblast soukromého práva a upravuje celou řadu soukromoprávních vztahů, neupravuje je samozřejmě komplexně. Na občanský zákoník navazuje celá řada dalších právních předpisů. Mezi tyto právní předpisy patří například zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), zákon č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém, zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), apod.

Některé právní předpisy obsahují normy jak práva soukromého, tak práva veřejného. Patří sem například zákon č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob, zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, apod.

Občanský zákoník je kodexem soukromého práva, není však právním předpisem vyšší právní síly než ostatní předpisy, které obsahují normy soukromého práva. Proto vymezuje pravidlo o svém **subsidiárním použití** v § 9 odst. 2. Osobní práva a povinnosti a práva a povinnosti majetkové povahy se řídí občanským zákoníkem v tom rozsahu, nejsou-li speciálně upraveny jinými právními předpisy. Některé právní předpisy se subsidiárním použitím občanského zákoníku výslovně počítají, když například zákon o obchodních korporacích stanoví v § 93 další důvody pro zrušení obchodní korporace s likvidací a tyto důvody uvozuje slovem „také“. Zde se vyjadřuje, že obecné důvody pro zrušení právnické osoby s likvidací nalezneme v právní úpravě občanského zákoníku (konkrétně v § 171), která se použije subsidiárně.

Úprava statusových otázek je však vyhrazena výlučně občanskému zákoníku (srov. § 9 odst. 1 občanského zákoníku) s jedinou výjimkou, kterou je úprava registrovaného partnerství v zákoně č. 115/2006 Sb., o registrovaném partnerství, která je v občanském zákoníku vymezena jen částečně. Nicméně s účinností od 1. ledna 2025 již není možné uzavírat nová registrovaná partnerství. Právní úpravou výše uvedeného zákona se řídí partnerství osob stejného pohlaví uzavřená před tímto datem.

Z legislativního hlediska je třeba při přípravě právních předpisů vždy důsledně vážit odchylky od obecné právní úpravy obsažené v občanském zákoníku, tedy zda jsou pro takovou speciální právní úpravu skutečně relevantní důvody. Je vhodné se rovněž vyvarovat prepisování ustanovení občanského zákoníku do jiných předpisů, je-li občanský zákoník v upravovaných případech přímo subsidiárně aplikovatelný.

## 17.3 Základní zásady soukromého práva

Zásady soukromého práva vyjadřují základní hodnotová východiska, ze kterých soukromé právo vychází. **Myšlenkový základ soukromého práva vychází z principů zakotvených v ústavním pořádku České republiky.** Tato východiska jsou dále rozvedena v zásadách kodifikovaných v občanském zákoníku v § 1 až 14. Současný občanský zákoník vychází z **přirozenoprávní koncepce, která se promítá i do jednotlivých zásad, na kterých je soukromé právo postaveno.** Mezi hlavní zásady vyjádřené výslovně v občanském zákoníku patří:

- **Zásada autonomie vůle.** Je klíčová pro soukromé právo. Umožňuje každému svobodně uspořádat své právní poměry v mezích právního řádu. Tato zásada je odrazem respektu ke svobodě člověka. Cílem je dát člověku co nejširší prostor při budování a projevování jeho vůle. Projevuje se v celé řadě ustanovení občanského zákoníku. Klade se důraz na platnost před neplatností, právní normy jsou převážně dispozitivní, klade se důraz na smluvní volnost, bezformálnost, apod.
- **Zásada ochrany důstojnosti a svobody člověka,** jakož i jeho přirozeného práva žít podle vlastního očekávání takovým způsobem, jenž nepůsobí bezdůvodně újmu druhým.
- **Zásada ochrany života a zdraví, svobody, cti, důstojnosti a soukromí,** která představuje základ pro bližší úpravu a vymezení ochrany osobnosti.
- **Zásada zvláštní ochrany rodiny, rodičovství a manželství,** přičemž ochrana dopadá i na partnerství (§ 655 odst. 2 občanského zákoníku) a registrované partnerství (§ 3020 občanského zákoníku).
- **Zásada ochrany vlastnického práva,** zákazu zneužití vlastnického práva (§ 1012 občanského zákoníku), a ochrany nabytých práv (srov. § 3 odst. 2 občanského zákoníku).
- **Zákaz výkladu a aplikace práva vedoucích k rozporu s dobrými mravy, ke krutosti nebo bezohlednosti urážející obyčejné lidské cítění.** Občanský zákoník se hlásí k přirozenoprávní koncepci a při výkladu a aplikaci soukromého práva je třeba zohlednit hledisko spravedlnosti.

- **Zásada poctivosti a dobré víry.** Každý má povinnost jednat v právním styku poctivě, poctivost a jednání v dobré víře se vyvratitelnou domněnkou předpokládá (srov. § 7 občanského zákoníku).
- **Zákaz zneužití práva.** Jednání, kterým dochází ke zjevnému zneužití práva, nepožívá právní ochrany.
- **Zásada nezávislosti uplatňování soukromého práva na uplatňování práva veřejného.** Uplatňování soukromého práva je nezávislé na uplatňování práva veřejného. Důsledky porušení veřejného práva nejsou automaticky přenositelné do práva soukromého.
- **Zásada legitimního očekávání.** Každý, kdo se domáhá právní ochrany, může důvodně očekávat, že jeho právní případ bude rozhodnut obdobně jako jiný právní případ, který již byl rozhodnut a který se s jeho právním případem shoduje v podstatných znacích.
- **Zásada rovnosti a ochrany slabší strany.** Občanský zákoník vychází z principu právní rovnosti při respektu k ekonomické a sociální nerovnosti mezi stranami. Princip ochrany slabší strany směřuje k narovnání faktické nerovnosti stran. Nikdo nesmí utrpět nedůvodnou újmu z důvodu nedostatku věku, rozumu nebo závislosti svého postavení, současně však také nesmí nikdo bezdůvodně těžit z vlastní neschopnosti k újmě druhých.

Vedle obecných zásad soukromého práva vyjádřených na úrovni ústavního pořádku a v občanském zákoníku se lze setkat s obecnými odvětvovými soukromoprávními obecnými zásadami i v některých k občanskému zákoníku speciálních právních předpisech. Výslovného vyjádření takové zásady nabyly např. v § 1a zákoníku práce.

## **17.4 Právní normy – dispozitivní a kogentní**

Se zásadou autonomie vůle souvisí, že předmětem právní úpravy soukromého práva jsou **především normy dispozitivní**. Dispozitivní právní norma je taková, od které se lze odchýlit. Pravidlo uvedené v takové právní normě se použije jen tehdy, pokud si strany nesjednají pravidlo jiné. Opakem jsou právní normy **kogentní**, tedy takové normy, od jejichž pravidel se nelze odchýlit.

Občanský zákoník, jakožto základní právní předpis soukromého práva, obsahuje především normy dispozitivní. Strany si tedy mohou ujednat práva a povinnosti odchylně od zákona. To ovšem **neplatí, pokud to zákon výslovně zakazuje** (srov. § 1 odst. 2 občanského zákoníku). Zákonný zákaz se v textu právních předpisů soukromého práva vyjadřuje jako imperativní pravidlo. Je tedy zpravidla uvozen slovy „zakazuje se“, „nesmí“, apod. V takovém případě se jedná o normu kogentní.

Dále je výslovně zakázáno odchýlit se od zákonných norem takovým způsobem, aby tato ujednání **porušovala dobré mravy nebo veřejný pořádek, a nelze se odchýlit od právních norem upravujících postavení osob, včetně práva na ochranu osobnosti** (srov. § 1 odst. 2 občanského zákoníku).

Dispozitivní normy tak vytvářejí ucelenou a aplikovatelnou právní úpravu pro případy, kdy si strany v rámci svého soukromoprávního vztahu žádná zvláštní pravidla neujednají. Takové situace, kdy si strany v soukromoprávních vztazích žádná zvláštní pravidla neujednají a spoléhají na právní úpravu obsaženou v dispozitivních normách, převažují.

## **17.5 Osoby**

Občanský zákoník upravuje postavení fyzických a právnických osob. Pro fyzické i právnické osoby je nejdůležitější vlastností jejich **právní osobnost, což představuje způsobilost mít v mezích právního řádu práva a povinnosti**.

### **17.5.1 Člověk – fyzická osoba**

Lidé jsou fyzickými osobami. Občanský zákoník používá pojem „fyzická osoba“ a „člověk“ *promiscue*, přednostně však používá občanský zákoník pojmu člověk (lidé) a pojem fyzická osoba používá především v rámci členění osob na osoby fyzické a právnické (§ 18 občanského zákoníku).

Občanský zákoník upravuje i problematiku jména a bydliště člověka. Jméno člověka je vymezeno jako jeho osobní jméno a příjmení, popřípadě jeho další jména a rodné příjmení (srov. § 77 odst. 1 občanského zákoníku). Občanský zákoník též upravuje pravidla ochrany jména a stejnou ochranu přiznává i pseudonymu, který člověk pro určitý obor své činnosti nebo i pro soukromý styk používá, pokud tento pseudonym vešel ve známost (srov. § 79 občanského zákoníku).

Bydlištěm se rozumí **místo, kde se člověk zdržuje s úmyslem žít tam s výhradou změny okolností trvale** (srov. § 80 občanského zákoníku). Bydliště tedy nemusí být shodné s adresou místa trvalého pobytu, která je administrativním údajem ve smyslu zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), který se skutečným místem, kde se člověk nachází a bydlí, může, ale nemusí korespondovat. Bydliště má význam v soukromém styku, například při doručování a zvláště při posuzování toho, zda adresát dojití projevu vůle zmařil (srov. § 570 občanského zákoníku).

Ve vztahu k ochraně člověka občanský zákoník upravuje i **ochranu osobnosti člověka**, především pak jeho právo na život a zdraví a jeho důstojnost. Ochrany požívá i podoba člověka a jeho soukromí, jakož i jeho projevy osobní povahy. Součástí právní úpravy osobnosti člověka je i úprava práva na duševní a tělesnou integritu, práva člověka

převzatého do zdravotnického zařízení bez jeho souhlasu, postmortální ochrana, apod. (viz § 81 a násl. občanského zákoníku).

## 17.5.2 Právnícká osoba

Vedle lidí požívají právní osobnosti i právnícké osoby. Občanský zákoník však vychází z **teorie fikce právnícké osoby**. Soukromé právo nahlíží na právnícké osoby jako na osoby umělé (fiktivní). Aby se právnícká osoba stala subjektem práva, musí zákon její právní osobnost stanovit nebo uznat (srov. § 20 občanského zákoníku). Stejně tak právnícká osoba jako umělý útvar nemůže projevovat svoji vůli, ale je jí přičítána vůle lidí, kteří mají způsobilost za právníckou osobu jednat.

**Vznik právnícké osoby je zpravidla dvoufázový** (existují však i výjimky). Právníckou osobu je nejprve třeba ustavit (založit), což se činí zakladatelským právním jednáním, zákonem, rozhodnutím orgánu veřejné moci, popřípadě jiným způsobem. V oblasti soukromého práva se právnícké osoby nejčastěji ustavují zakladatelským právním jednáním. To například může mít podobu stanov, společenské smlouvy, zakladatelské listiny.

Po ustavení následuje vznik právnícké osoby. Právnícká osoba zpravidla vzniká zápisem do veřejného rejstříku. Veřejným rejstříkem se rozumí jakýkoliv registr osob, o němž zákon stanoví, že je veřejným rejstříkem, pokud zároveň naplňuje požadavky vymezené v § 120 občanského zákoníku. Nejznámějším veřejným rejstříkem je veřejný rejstřík podle zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právníckých a fyzických osob.

Právnícké osoby můžeme rozdělit na právnícké osoby **soukromého práva** a právnícké osoby **veřejného práva**, a to z hlediska účelu, pro který byly vytvořeny. Typickými právníckými osobami veřejného práva jsou obce, případně příspěvkové organizace. Občanský zákoník považuje v oblasti soukromého práva za právníckou osobu též stát (srov. § 21 občanského zákoníku). Právnícké osoby veřejného práva podléhají zákonům, podle nichž byly zřízeny. Lze však na ně použít i **ustanovení občanského zákoníku, slučuje-li se to s právní povahou těchto osob** (srov. § 20 odst. 2 občanského zákoníku).

Právnícké osoby soukromého práva si můžeme rozdělit na:

1. **Korporace.** Jedná se o společenství osob. Nejvyšší orgán korporace vytváří společenství členů. Základní soukromoprávní korporací je spolek. Mezi korporace patří také například obchodní společnosti a družstva.
2. **Fundace.** Jejich základ tvoří majetek určený k určitému účelu, podstatou je tedy majetkový substrát. Patří sem především nadace a nadační fondy.
3. **Smíšené útvary.** V nich je osobní i majetková složka propojena. Sem patří zejména ústav.

Stejně jako vznik, je i **zánik** právnické osoby **zpravidla dvoufázový**. Samotnému zániku předchází zrušení právnické osoby. Po zrušení právnické osoby se vyžaduje její likvidace. To neplatí v případě, kdy celé jmění právnické osoby nabývá její právní nástupce, nebo v případě, kdy zákon výslovně likvidaci nepožaduje.

**Likvidace** je postup, jehož účelem je vypořádat majetek zrušené právnické osoby. Cílem je vyrovnat dluhy věřitelům a naložit se zbývajícím majetkem. Postup v likvidaci upravuje § 187 až 209 občanského zákoníku.

Skončením likvidace právnická osoba zaniká. Jde-li o právnickou osobu zapsanou do veřejného rejstříku, zaniká výmazem z veřejného rejstříku. Návrh na výmaz, předchází-li zániku likvidace, podává likvidátor.

### **17.5.3 Entity bez právní osobnosti**

Kromě fyzických a právnických osoba zná český právní řád i další entity, které připomínají právnické osoby, ale nejsou nadány právní osobností. Sem lze zařadit například svěřenský fond, společnost ve smyslu § 2716 a násl. občanského zákoníku, nebo například podílové fondy ve smyslu zákona č. 240/2013 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech.

## **17.6 Právní osobnost a svéprávnost**

**Právní osobnost je způsobilost mít v mezích právního řádu práva a povinnosti.** Právní osobností jsou nadány jak fyzické, tak právnické osoby. Právní osobnosti se nelze vzdát. Každá osoba ji má po celou dobu své existence. Člověk nabývá právní osobnost narozením a pozbývá ji smrtí, ochrana osobnosti však v zákonem stanoveném rozsahu přetrvává i po smrti člověka. Právnická osoba nabývá právní osobnost od svého vzniku a pozbývá ji svým zánikem. Z hlediska praktického však občanský zákoník umožňuje za právnické osoby jednat jejich jménem i před jejich vznikem a stanoví k tomu pravidla (srov. § 127 občanského zákoníku).

**Svéprávnost je způsobilost nabývat pro sebe vlastním právním jednáním práva a zavazovat se k povinnostem.**

Člověk se plně svéprávným stává zletilostí, tedy dovršením osmnáctého roku věku. Než nabude plné svéprávnosti, je způsobilý právně jednat v tom rozsahu, ve kterém jsou tato jednání přiměřená rozumové a volní vyspělosti nezletilých jeho věku (srov. § 31 občanského zákoníku). Obecně jde o objektivní kritérium, toto pravidlo je však vymezeno vyvratitelnou právní domněnkou. V každém individuálním případě bude tedy třeba zkoumat, zda nezletilý má k právnímu jednání dostatečnou rozumovou a volní vyspělost. Vyvratitelná domněnka má význam pro dokazování.

Ještě před zletilostí může člověk nabyt plnou svéprávnost přiznáním svéprávnosti, nebo uzavřením manželství.

**Přiznat plnou svéprávnost nezletilému** může soud, jestliže to navrhne nezletilý nebo jeho zákonný zástupce, pokud tento nezletilý dosáhl věku 16 let, je osvědčena jeho schopnost sám se živit a obstarat si své záležitosti a souhlasí s tím jeho zákonný zástupce. Jinak jen je-li to z vážných důvodů v zájmu nezletilého (srov. § 37 občanského zákoníku).

**Povolit nezletilému uzavřít manželství** může soud, jestliže nezletilý dovršil věku 16 let a jsou-li pro to vážné důvody (srov. § 672 občanského zákoníku). Plnou svéprávnost nabytou uzavřením manželství nezletilý se zánikem manželství neztrácí. Výše uvedená pravidla dopadají i na uzavření partnerství ve smyslu § 655 odst. 2 občanského zákoníku.

Nezletilého při právních jednáních, ke kterým nemá způsobilost, zastupují zákonní zástupci, zpravidla tedy jeho rodiče. K některým právním jednáním týkajícím se jmění nezletilého se vyžaduje souhlas soudu (srov. § 898 občanského zákoníku).

Nezletilý je též oprávněn jednat se souhlasem zákonných zástupců v určitých právních jednáních nebo k dosažení určitého účelu, je-li to ve shodě se zvyklostmi soukromého života a není-li to zákonem výslovně zakázáno (srov. § 32 občanského zákoníku). Nezletilý je oprávněn právně jednat ve věcech souvisejících s provozováním obchodního závodu nebo jiné výdělečné činnosti, má-li souhlas zákonného zástupce a zároveň přivolení soudu (srov. § 33 občanského zákoníku).

Ten, kdo dovršil věku 15 let a ukončil povinnou školní docházku, je oprávněn se zavázat k závislé práci ve smyslu zákoníku práce.

### **17.6.1 Opatření při nezpůsobilosti právně jednat**

V průběhu života může docházet k tomu, že způsobilost člověka právně jednat může být narušena. Zdravotní stav člověka může dospět do fáze, že dochází k narušení rozumové a volní složky. Občanský zákoník upravuje určitá pravidla, která u člověka, u něhož hrozí nebo dochází ke zhoršení způsobilosti právně jednat, umožňuje přijmout určitá opatření.

Jde o tato opatření:

**Předběžné prohlášení.** Jde o projev vůle člověka učiněný v očekávání vlastní nezpůsobilosti, aby jeho záležitosti byly spravovány určitým způsobem nebo aby je spravovala určitá osoba. Předběžné prohlášení je možné učinit formou veřejné listiny (občanský zákoník používá pojem „veřejná listina“ pro notářský zápis) nebo před svědky za zákonem stanovených podmínek.

Zvláštním druhem předběžného prohlášení je tzv. **dříve vyslovené přání** ve smyslu § 36 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách. Každý člověk může učinit prohlášení do budoucna pro případ, že nastane v souvislosti s poskytováním zdravotních služeb taková situace, kdy nebude schopen projevit svůj souhlas/nesouhlas s jejich poskytnutím nebo

se způsobem jejich poskytnutí. Pacient či budoucí pacient tedy prohlásí, že souhlasí či nesouhlasí s poskytnutím určité zdravotnické služby pro případ, že by se dostal do zdravotního stavu, ve kterém nebude schopen takový souhlas či nesouhlas vyslovit. Přání musí být učiněno písemně s ověřeným podpisem pacienta, to vše na základě předchozího písemného lékařského poučení pacienta o důsledcích takového rozhodnutí.

**Nápomoc při rozhodování.** Potřebuje-li člověk z důvodu duševní poruchy nápomoc při rozhodování, může si ujednat tzv. podpůrce. Podpůrců může být i více. Tento institut představuje jakousi asistenci při právním jednání, přičemž podpůrce podporovanému vysvětlí, jaká je povaha jeho záležitosti a následného jednání, jaké jsou jeho důsledky, taktéž mu pomáhá komunikovat s okolím. Smlouvou o nápomoci se podpůrce též zavazuje, že bude se souhlasem podporovaného přítomen při jeho právních jednáních. Smlouva o nápomoci nabývá účinnosti schválením soudem.

**Zastoupení členem domácnosti.** Je dalším možným opatřením, brání-li duševní porucha zletilému, který nemá jiného zástupce, samostatně právně jednat. Na rozdíl od nápomoci při rozhodování zde daná osoba neradí, ale přímo dotyčného zastupuje. Ke vzniku zastoupení se vyžaduje souhlas soudu. Zástupcem může být potomek, předek, sourozenec, manžel nebo partner, nebo osoba, která se zastoupeným žila před vznikem zastoupení ve společné domácnosti alespoň tři roky.

**Omezení svéprávnosti.** Nepostačují-li mírnější a méně omezující opatření, může soud rozhodnout o omezení svéprávnosti. Člověka nelze svéprávnosti zcela zbavit. Soud může omezit svéprávnost člověka v rozsahu, v jakém člověk není pro duševní poruchu, která není jen přechodná, schopen právně jednat, a vymezí rozsah, v jakém způsobilost člověka samostatně právně jednat omezil. Soud může svéprávnost člověka omezit maximálně na dobu 3 let a je-li zjevné, že se stav člověka v této době nezlepší, může jej omezit i na dobu delší, nejdéle však na 5 let.

## **17.7 Právní jednání**

Právní jednání není občanským zákoníkem vymezeno a jeho vymezení je předmětem právní teorie. Právní úprava se zaměřuje na to, jaké následky právní jednání vyvolává. Právním jednáním rozumíme projev vůle osoby, jež je podle ustanovení zákona způsobilé vyvolat právní následky. Právním jednáním člověk nabývá práva a zavazuje se k povinnostem. Od právních jednání musíme odlišovat tzv. informační úkony, na něž nejsou kladeny takové nároky jako na právní jednání (např. sdělení činěná vůči spotřebiteli ve smyslu § 1811 občanského zákoníku).

Právní jednání musí být srozumitelné, určité, vážně míněné, aby bylo způsobilé vyvolat následky v něm vyjádřené.

**Obecně se pro právní jednání nevyžaduje žádná zvláštní forma.** V soukromém právu se uplatňuje zásada bezformálnosti. Zákon zvláštní formu, zpravidla písemnou, požaduje jen tam, kde to má svůj význam.

Písemnou formu zákon vyžaduje například pro zakladatelské právní jednání právnické osoby, pro závět', nebo pro právní jednání, kterým se převádí věcné právo k nemovité věci, jakož i k právnímu jednání, kterým se takové právo mění nebo ruší. V některých případech zákon dokonce vyžaduje ještě přísnější formu, a to formu veřejné listiny, například pro zakladatelské právní jednání kapitálových společností. **Ke změně právního jednání, pro které zákon vyžaduje určitou formu, je opět vyžadována tato forma.**

Stranám nic nebrání, aby si formu právního jednání sjednaly. Strany smlouvy si tedy například mohou ujednat, že smlouva bude uzavřena v písemné formě, byť to zákon nevyžaduje. **Pro změnu smlouvy uzavřené v písemné formě pouze na základě ujednání smluvních stran pak platí, že ji lze měnit i v jiné než písemné formě, ledaže to opět vylučuje ujednání smluvních stran.** V praxi tak často můžeme vidět smluvní ujednání, která uvádějí, že smlouvu lze měnit jen písemnými dodatky.

### **17.7.1 Neplatnost**

Vady právního jednání mohou vyvolat různé následky. Velmi podstatným následkem je neplatnost právního jednání. Obecně platí, že na právní jednání je třeba **spíše hledět jako na platné než jako na neplatné** (srov. § 574 občanského zákoníku). Občanský zákoník má tedy celou řadu interpretačních pravidel, které mají směřovat k tomuto cíli. Sem patří například pravidlo o konverzi (srov. § 575 občanského zákoníku), oddělitelnosti části právního jednání (srov. § 576 občanského zákoníku), nebo pravidlo o konvalidaci (srov. § 582 občanského zákoníku).

Občanský zákoník rozlišuje neplatnost **relativní a absolutní**. Relativně neplatné právní jednání je považováno za platné, dokud ten, kdo je dotčen neplatností, ji nenamítne. Je-li neplatnost stanovena na ochranu zájmu určité osoby, může námitku vznést pouze tato osoba. Námitku neplatnosti nemůže vznést ten, kdo neplatnost sám způsobil.

Neplatné je takové právní jednání, které se přičí dobrým mravům, jakož i právní jednání, které odporuje zákonu, pokud to smysl a účel zákona vyžaduje. Jednání přičící se zákonu tedy automaticky neplatnost nevyvolává. Pro to, zda neplatnost vyvolává právní jednání, které je v rozporu se zákonem, bude nutné zkoumat smysl a účel porušeného zákona.

**K absolutně neplatnému právnímu jednání soud přihlíží i bez návrhu.** Absolutně neplatné právní jednání je takové, které se zjevně přičí dobrým mravům, anebo které odporuje zákonu a zároveň zjevně narušuje veřejný pořádek. Rozdíl je tedy třeba hledat v intenzitě závažnosti vady právního jednání.

## **17.7.2 Zdánlivost**

Může nastat situace, že zcela chybí vůle jednající osoby, případně vůle jednající osoby nebyla vážně míněná (například herci v rámci divadelního představení uzavrou sňatek). V takovém případě mluvíme o zdánlivém (nicotném) právním jednání. Na takové jednání se hledí, jako by vůbec neexistovalo. Takovéto projevy vůle jsou mimo právo a nemají právní relevanci. Je-li například obsahem smlouvy zdánlivé právní jednání, hledí se na něj, jako by vůbec nebylo obsahem smlouvy. Zdánlivé je též takové právní jednání, nelze-li pro neurčitost nebo nesrozumitelnost zjistit jeho obsah ani výkladem.

## **17.8 Ochrana slabší strany**

V soukromém životě často spolu do vzájemné interakce přicházejí osoby, které nemají rovné postavení. Postavení osob je velmi často sociálně nebo ekonomicky nerovné. V soukromoprávních vztazích bude silnější stranou zpravidla podnikatel, u nějž se očekává určitá míra profesionality a podrobnější znalosti. Lze očekávat, že podnikatelé této své síly mohou využít při jednání s druhou stranou ve svůj prospěch. Vyvažování této faktické nerovnosti je jednou ze základních zásad soukromého práva. Občanský zákoník má tedy celou řadu pravidel, která mají v právních vztazích slabší stranu chránit.

**Slabší stranu** občanský zákoník definuje jako osobu (je jedno, zda se jedná o fyzickou nebo právnickou), která vůči podnikateli v hospodářském styku vystupuje mimo souvislost s vlastním podnikáním (srov. § 433 odst. 2 občanského zákoníku). Pravidlo je uvozeno vyvrátitelnou domněnkou. Kdo je v konkrétním vztahu slabší stranou, se posuzuje podle faktického stavu, tedy podle faktické rovnosti či nerovnosti právního vztahu. Strana, která se slabšího postavení dovolává a nebude se jednat o nepodnikatele ve vztahu vůči podnikateli, bude muset své slabší postavení prokázat.

Mezi pravidla, která občanský zákoník má na ochranu slabší strany, patří především zákaz podnikatele zneužít své postavení k dosažení zřejmé a nedůvodné nerovnováhy ve vzájemných právech a povinnostech stran (srov. § 433 odst. 1 občanského zákoníku), omezující pravidla pro nastavení jednostranných změn smlouvy (srov. § 1752 občanského zákoníku), pravidla o smlouvách uzavíraných adhezním způsobem (srov. § 1798 až 1801 občanského zákoníku), zákaz vzdát se předem práva na náhradu újmy (srov. § 2898 občanského zákoníku), nebo zákaz ujednat kratší nebo delší promlčecí lhůtu v neprospěch slabší strany (srov. § 630 odst. 2 občanského zákoníku). Pravidla chránící slabší stranu nalezneme v občanském zákoníku například i v úpravě nájmu bytu a nájmu domu. Projevem ochrany slabší strany je i ochrana zaměstnance upravená v zákoníku práce.

Projevem ochrany slabší strany je i **problematika práva spotřebitelského**. Ochrana spotřebitele má své projevy i v soukromém právu. Důvodem, že ochranu spotřebitele občanský zákoník upravuje speciálně, je skutečnost, že tento druh ochrany je implementací

práva EU. Je-li spotřebitel zároveň slabší stranou ve smyslu § 433 odst. 2 občanského zákoníku, budou na něj zároveň dopadat i ustanovení na ochranu slabší strany.

Ochrana spotřebitele se v soukromém právu objevuje na mnoha místech. V občanském zákoníku například nalezneme ucelenou úpravu problematiky spotřebitelských smluv (srov. § 1810 a násl. občanského zákoníku). Občanský zákoník obsahuje i zvláštní ustanovení o prodeji zboží spotřebiteli (srov. § 2158 a násl. občanského zákoníku), zvláštní ustanovení o poskytování digitálního obsahu spotřebiteli (srov. § 2389g a násl. občanského zákoníku). Určitým projevem ochrany spotřebitele je též právní úprava zájezdu, byť ta dopadá na širší okruh osob, než jen na spotřebitele (srov. § 2525 a násl. občanského zákoníku). Mimo občanský zákoník nalezneme pravidla na ochranu spotřebitele například v zákoně č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru.

Pravidla na ochranu spotřebitele v soukromém právu se projevují například v povinnosti podnikatele poskytovat spotřebiteli celou řadu informací, v zákazu sjednávat ve smlouvách některá ujednání, v právu spotřebitele odstoupit od smlouvy, apod.

Za spotřebitele je třeba považovat **každého člověka** (na rozdíl od slabší strany, nemůže být spotřebitelem právnická osoba), který **mimo rámec své podnikatelské činnosti nebo mimo rámec samostatného výkonu svého povolání uzavírá smlouvu s podnikatelem nebo s ním jinak jedná**.

## 17.9 Povinnost nahradit újmu

Základ povinnosti k náhradě újmy nalezneme v § 2894 a násl. občanského zákoníku. Zde nalezneme celou řadu obecných pravidel, která se subsidiárně používají pro celý právní řád, a to nejenom v soukromém právu.

Jako obecný pojem používá občanský zákoník pojem újma. **Škoda** představuje pouze jednu ze složek újmy, a to **újmu na jmění, tedy majetkovou újmu**. Druhou složkou je **újma nemajetková**. Náhrada škody zahrnuje náhradu skutečné majetkové újmy a to, co poškozenému ušlo (ušlý zisk).

Stanoví-li se povinnost nahradit újmu, zahrnuje tato povinnost vždy nahradit škodu. Povinnost k odčinění nemajetkové újmy **musí být buď ujednána mezi stranami, nebo výslovně stanovena zákonem** (srov. § 2894 odst. 2 občanského zákoníku).

Náhrada újmy má reparační funkci. Smyslem je nahradit poškozenému to, oč byl ochuzen. Škoda se tedy primárně nahrazuje uvedením do předešlého stavu. V celé řadě případů to ale možné není. Pak se škoda hradí v penězích. Stejně tak má poškozený právo žádat, aby byla škoda hrazena v penězích (srov. § 2951 odst. 1 občanského zákoníku).

Nemajetková újma se odčínuje **přiměřeným zadostiučiněním**. To je poskytováno v penězích tehdy, nezajistí-li jeho jiný způsob skutečně a dostatečně účinné odčinění

způsobené újmy. Jako náhradu přiměřeného zadostiučinění je tedy možné požadovat například omluvu (srov. § 2951 odst. 2 občanského zákoníku).

## 17.9.1 Obecná pravidla k náhradě škody

Povinnost k náhradě škody dělíme do 3 obecných skutkových podstat:

**Škoda způsobená porušením dobrých mravů** (srov. § 2909 občanského zákoníku). Zvláštní skutkovou podstatou povinnosti nahradit škodu je škoda způsobená úmyslným porušením dobrých mravů. V literatuře někdy bývá uváděno, že má doplňkovou funkci k povinnosti nahradit škodu porušením zákona.<sup>753</sup> Tato skutková podstata má význam především v oblastech čisté ekonomické újmy, tedy takové, kde nedochází k zásahu do absolutních majetkových práv<sup>754</sup>. Pro naplnění skutkové podstaty se vyžaduje zavinění ve formě úmyslu, byť postačí úmysl nepřímý. Skutková podstata zakládá povinnost k náhradě škody i v případě takového výkonu práva, kterým je sledován jako hlavní účel poškodit jiného (šikanózní výkon práva).

**Škoda způsobená porušením zákona** (srov. § 2910 občanského zákoníku). Zakládá povinnost škůdce nahradit škodu způsobenou zásahem do absolutního práva poškozeného (například do práva vlastnického) v případě, že škůdce porušil zákonnou povinnost. Pro naplnění skutkové podstaty je potřeba zaviněné porušení povinnosti. Postačí zavinění ve formě nedbalosti. Obecně se však zavinění předpokládá, a to ve formě nedbalosti (srov. § 2911 občanského zákoníku). Škůdce musí prokazovat, že k jeho zavinění nedošlo. Skutková podstata dopadá i na případy, kdy došlo k porušení ochranné normy, která měla zabránit zásahu do absolutního práva poškozeného, byť k takovému zásahu nakonec nedošlo (srov. § 2910 věta druhá občanského zákoníku).

**Škoda způsobená porušením smluvní povinnosti** (srov. § 2913 občanského zákoníku). Jde o objektivní povinnost k náhradě škody. Povinnost k náhradě škody tedy vzniká v důsledku porušení smluvní povinnosti škůdcem, aniž by se zkoumalo jeho zavinění. Škůdce se však může své povinnosti zprostit, prokáže-li, že mu ve splnění povinnosti ze smlouvy dočasně nebo trvale zabránila mimořádná nepředvídatelná a nepřekonatelná překážka vzniklá nezávisle na jeho vůli. Škůdce bude povinen nahradit škodu vzniklou i třetí osobě (tedy nikoliv jen smluvní straně), pokud poruší smluvní povinnost, která měla zjevně sloužit zájmům právě této třetí strany. Pokud například pronajímatel poruší smluvní povinnost z nájemní smlouvy, která má zjevně sloužit i k ochraně podnájemce, bude povinen uhradit i případnou škodu z toho podnájemci vzniklou.

---

<sup>753</sup> Viz např. MELZER, F., TĚGL, P. a kol: *Občanský zákoník. § 2984 – 3081. Velký komentář. Svazek IX.* Praha: Leges, 2018, s. 260.

<sup>754</sup> Půjde například o situaci, kdy A úmyslně pošle B na jiné místo, aby nestihl důležité obchodní jednání. Zmeškání tohoto obchodního jednání způsobí zmaření obchodu a B škodu v podobě ušlého zisku, kterou bude oprávněn požadovat po A, byť nedošlo k zásahu do absolutních práv B.

**Obecnými předpoklady k náhradě škody jsou:**

- 1. porušení povinnosti**, které tedy může spočívat v porušení dobrých mravů, zákonné nebo smluvní povinnosti,
- 2. vznik škody**,
- 3. příčinná souvislost** mezi porušením povinnosti a vzniklou škodou a
- 4. zavinění, pokud jej zákon vyžaduje, a to případně ve formě, kterou zákon vyžaduje.**

Může se stát, že škodu způsobí více škůdců. V takovém případě obecně platí, že k povinnosti jsou zavázáni společně a nerozdílně. Poškozený si může vybrat, po kom ze škůdců bude náhradu škody požadovat a v jakém (klidně i v celém) rozsahu. Škůdce, který škodu poškozenému nahradil, má regresní nárok vůči ostatním škůdcům podle jejich účasti na způsobení vzniklé škody. Výše uvedené samozřejmě neplatí, pokud jiné právní předpisy toto vylučují. Způsobí-li například při práci škodu zaměstnavateli více zaměstnanců, nahradí zaměstnavateli každý z nich poměrnou část škody pouze podle míry svého zavinění (srov. § 257 odst. 5 zákoníku práce). Zaměstnavatel si tedy nemůže vybrat jednoho zaměstnance, po kterém bude požadovat uhradit škodu celou.<sup>755</sup>

Vznikla-li anebo zvětšila-li se škoda následkem okolností, které lze přičíst poškozenému (k rozsahu nebo následnému zvětšení škody přispěl poškozený svým jednáním), dojde k poměrnému snížení povinnosti k náhradě škody. Jestliže se podílejí okolnosti, které jdou k tíži jedné nebo druhé strany pouze zanedbatelným způsobem, škoda se nedělí (srov. § 2918 občanského zákoníku).

## **17.9.2 Zvláštní ustanovení**

Občanský zákoník má celou řadu pravidel týkajících se náhrady škod ve zvláštních případech. Sem patří škoda způsobená tím, kdo nemůže posoudit následky svého jednání, škoda způsobená osobou s nebezpečnými vlastnostmi, škoda z provozní činnosti, škoda způsobená provozem zvláště nebezpečným, škoda na nemovité věci, škoda z provozu dopravních prostředků, škoda způsobená zvířetem, škoda způsobená věcí, škoda způsobená vadou výrobku, škoda na převzaté věci, škoda na odložené věci, škoda na vnesené věci, škoda způsobená informací. Občanský zákoník má i pravidla týkající se náhrady újmy na přirozených právech člověka. Sem patří i pravidla o náhradě újmy při ublížení na zdraví a při usmrcení.

---

<sup>755</sup> Zákoník práce má velké množství speciálních pravidel týkajících se náhrady újmy.

Je třeba si uvědomit, že i zvláštní zákony mají svá speciální pravidla týkající se náhrady škody, která se použijí přednostně (viz například výše zmíněný zákoník práce). Obecné předpoklady k náhradě škody jsou však společné.

## **17.10 Superficiální zásada**

Velká část občanského zákoníku je věnována úpravě absolutních a relativních majetkových práv. Jde o část třetí a čtvrtou občanského zákoníku. Absolutní majetková práva jsou taková, která působí vůči všem, každý je tedy povinen je respektovat. Mezi absolutní majetkové právo patří například vlastnické právo. Mezi absolutní majetková práva patří obecně věcná práva, tedy kromě vlastnického práva také zástavní právo, zadržovací právo, práva odpovídající věcným břemenům nebo například právo stavby. Relativní majetková práva jsou taková, která působí mezi konkrétními osobami a zakládají především práva a povinnosti mezi nimi. Mezi relativní majetková práva se řadí především práva závazková. Do této kategorie ovšem nepatří pouze závazky z právních jednání, mezi které se nejčastěji řadí práva a povinnosti vzniklé ze smlouvy, ale i závazky z deliktů, tedy práva a povinnosti vzniklé z protiprávního jednání.

V oblasti věcných práv přinesl občanský zákoník do českého právního řádu návrat velmi významného institutu, tedy **superficiální zásady**. Tato zásada byla v českém právu zrušena v roce 1950 a byla navrácena právě až v roce 2014 s účinností nového občanského zákoníku. Tato zásada je uplatňována ve většině kontinentální Evropy. Jde o praktickou starořímskou zásadu, kterou lze vyjádřit latinskými slovy *superficiaries solo cedit*, neboli povrch ustupuje půdě. Praktickým dopadem této zásady je, že veškeré věci, které se nacházejí na pozemku a jsou s pozemkem pevně spjaty, jsou součástí pozemku, tvoří s ním jednu věc a náležejí vlastníku pozemku. Součástí pozemku je též prostor, který se nachází jak nad jeho povrchem, tak pod jeho povrchem. Součástí pozemku tak mohou být i podzemní stavby. Součástí pozemku ovšem nejsou stavby dočasné, případně jiné nemovité věci, které nejsou dočasného charakteru a o kterých to zákon výslovně stanoví. Sem patří například liniové stavby, nebo jiné předměty, které ze své povahy pravidelně zasahují více pozemků. Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), též stanoví, že nerostné bohatství na území České republiky je ve vlastnictví České republiky. Každá taková výjimka však musí být pečlivě zvážena a řádně odůvodněna.

Superficiální zásada je praktická především v tom, že nerozměňuje vlastnický režim nemovitých věcí nacházejících se na jednom místě. Občanský zákoník se ovšem musí vypořádat i se stavem, který zde existoval před jeho účinností, a musí pracovat i se situacemi, kdy vlastník pozemku je odlišný od vlastníka nemovitých věcí, které se na pozemku nacházejí. Byl-li ke dni nabytí účinnosti občanského zákoníku rozdílný vlastník pozemku a stavby, která se na něm nachází, zůstalo rozdílné vlastnictví i po dni nabytí účinnosti občanského zákoníku a tato stavba se stala samostatnou nemovitou věcí. Vlastníku pozemku však k takové stavbě vzniklo zákonné předkupní právo, stejně jako

vlastníku takové stavby vzniklo zákonné předkupní právo k pozemku, na kterém se stavba nachází (srov. § 3056 občanského zákoníku). Toto zákonné předkupní právo nelze smluvně vyloučit a zůstává zachováno, dokud se vlastnictví pozemku a stavby něm se nacházející nesjednotí.

## 18. ZÁKLADNÍ ZÁSADY ČINNOSTI SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ, SPRÁVNÍ ORGÁNY, SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ A DALŠÍ POSTUPY SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ

**Základní zásady činnosti správních orgánů, správní orgány, správní řízení a další postupy správních orgánů** – vztah obecné a speciální úpravy správního řízení a dalších procesních postupů a způsob jejich provedení v textech právních předpisů.

### 18.1 Rozsah působnosti správního řádu

Základním kodexem pro procesní postupy správních orgánů při výkonu jejich působnosti v oblasti veřejné správy je správní řád. Správní řád podle svého § 1 odst. 1 upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Toto ustanovení (v kombinaci s jednotlivými částmi správního řádu vztahujícími se k jednotlivým formám činnosti správních orgánů) je klíčové pro pozitivní vymezení rozsahu jeho věcné a osobní působnosti, tzn. na co a na koho se vztahuje. Klíčovými pojmy v tomto ustanovení jsou (ve vzájemném spojení) pojmy postup, působnost, veřejná správa a k nim připojený výčet (možných) správních orgánů.

Správní řád se vztahuje na **postupy správních orgánů při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy**. Základem je slovo „**působnost**“, které je v daném ustanovení použito ve stejném významu, v jakém ho používá Ústava, tzn. veřejná moc, tedy taková činnost, která musí být stanovena zákonem, aby ji daný vykonavatel mohl provádět. Nejde o jakoukoliv působnost, ale „jen“ **působnost „v oblasti veřejné správy“** (k pojmu „veřejná správa“ viz kap. 16 vztahující se k základním institutům správního práva). A nejde ani o jakoukoliv působnost v oblasti veřejné správy, ale jen o **tu, která se vykonává prostřednictvím (procesních) postupů, které jsou nějakým způsobem (více nebo méně) formalizovány** z hlediska průběhu i z hlediska (konečného) výstupu, kterým je více či méně formalizovaný úkon správního orgánu (rozhodnutí jako výsledek správního řízení, opatření obecné povahy jako výsledek „řízení“ podle části šesté správního řádu, osvědčení jako výsledek procesního postupu podle části čtvrté nebo veřejnoprávní smlouva, která je ovšem spíše výsledkem hmotněprávních úkonů směřujících k jejímu uzavření). V zásadě by mělo platit, že větší nebo menší **míra formalizace procesních postupů by měla vyplývat z hmotněprávních účinků daného úkonu** správního orgánu, takže nejpodrobněji je upraveno správní řízení.

Sporná může být použitelnost správního řádu na **vydávání právních předpisů orgány veřejné správy**, což z hlediska jeho úvodního ustanovení postup při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy je, ve správním řádu se ale nenajdou žádná ustanovení, která by

této formě správní činnosti odpovídala a dala se tak na proces vydávání právních předpisů použít. Nejbližší by k tomu měla ustanovení o opatření obecné povahy, která jsou však v § 171 správního řádu definována jako závazné úkony správních orgánů, které nejsou právními předpisy (ani rozhodnutími). Určitou výjimkou jsou tak jen **(některé) základní zásady činnosti** správních orgánů, které by se použily tak jako tak, jako je zásada zákonnosti nebo přiměřenosti. Správní řád se z důvodu absence odpovídající procesní úpravy nepoužije ani na vydávání statutárních předpisů jako abstraktních aktů, které jsou projevem výkonu samosprávy (blíže ke statutárním předpisům v kap. 16 o základních institutech správního práva).

V § 1 odst. 1 správního řádu se mluví o působnosti v oblasti veřejné správy, správní řád se tedy vztahuje **na veřejnou správu jako takovou, tzn. na státní správu i samosprávu** (územní i profesní, resp. zájmovou), **pokud má povahu působnosti, tzn. veřejné moci**, a má být vykonávána prostřednictvím některé z forem správní činnosti, které správní řád v jednotlivých částech upravuje.

Z odkazu na „postup“ v § 1 odst. 1 správního řádu v kombinaci s jednotlivými částmi tohoto zákona vyplývá, že **mimo rozsah jeho věcné působnosti zůstávají faktické úkony** správních orgánů, které jsou neformální jako takové (nemají písemnou formu) a nejsou ani výsledkem žádného (procesního) postupu, i když jde o úkony zasahující bezprostředně do práv a povinností osob. Z hlediska příslušných ustanovení hmotného práva a jimi sledovaného účelu jde o úkony, které je s ohledem na právem chráněné zájmy třeba provádět neformálním způsobem, neboť (byť jen minimální) formalizace by se buď přičila jejich podstatě (např. řízení dopravy policistou) nebo by znamenala nežádoucí „odklad“ účinků (hmotně)právního úkonu správního orgánu, zejména v případě bezprostředních zásahů, který by nebyl slučitelný ani se zjednodušenými, resp. zkrácenými formami správního řízení, jako je příkaz, resp. příkaz na místě (§ 150 správního řádu), řízení na místě (§ 143 správního řádu) nebo „rozhodnutí jako první úkon v řízení“, a to mimo jiné s ohledem na nutnost doručovat písemné rozhodnutí.

Právem chráněné zájmy a (hmotně)právní účinky úkonů správních orgánů prováděných k jejich ochraně a to, kdy a za jakých podmínek mají tyto účinky nastat, tzn. zda mají či musejí okamžitě (bezprostředně) nebo mohou nastat až s určitým časovým odstupem daným např. oznamováním rozhodnutí dané osobě (pokud by odvolání nemělo odkladný účinek – pokud by ho mělo, bude časový odstup účinků ještě delší), jsou rozhodující kritéria pro volbu formy správní činnosti v hmotněprávní úpravě při tvorbě této úpravy. U faktických úkonů je třeba vzít v úvahu rovněž to, že jejich použití by mělo být vázáno na situace, které jsou vzhledem k neexistenci žádného předchozího procesu a vzhledem ke způsobu jejich provádění vůči dotčeným osobám zpravidla ústní formou (relativně) jednoduché z hlediska právního i skutkového, tzn. nevyžadují rozsáhlé opatřování podkladů ani nejde o otázky právně složité, aby bylo možné takové úkony provádět přímo na místě.

To, zda se správní řád na činnost správních orgánů použije a v jakém rozsahu, závisí na tom, **zda (hmotněprávní) zákonná úprava svěří správním orgánům výkon působnosti**

**(veřejné moci) v oblasti veřejné správy**, a na tom, **jakými pravomocemi** budou správní orgány na základě takové úpravy při výkonu dané působnosti disponovat. Nejčastěji asi půjde o pravomoc vydávat rozhodnutí jako výsledek správního řízení (§ 9 a § 67 odst. 1 správního řádu), může však jít i o další formy pravomocí (formy správní činnosti). Pro určení toho, jaký procesní postup má správní orgán pro výkon dané působnosti zvolit, jsou **rozhodující (materiální) hmotněprávní účinky úkonu**, ke kterému ho zákonná úprava zmocňuje, tzn. zda jde o rozhodnutí, opatření obecné povahy nebo tzv. jiný (neregulativní) úkon či veřejnoprávní smlouvu jako jednotlivé formy pravomoci sloužící k výkonu působnosti ve veřejné správě. Zákon zmocňující správní orgán k výkonu působnosti v oblasti veřejné správy **nemusí na použití správního řádu, resp. jeho jednotlivé části, odkazovat** a ten, resp. jeho příslušná část, se jako obecný procesní předpis použije sám od sebe v závislosti na tom, k jakému úkonu zákon správní orgány zmocňuje.

Správní řád navzdory svému úvodnímu ustanovení **není čistě procesním předpisem**, protože obsahuje **i hmotněprávní ustanovení**, zejména v případě **veřejnoprávních smluv**. Hmotněprávní povahu mají např. i ustanovení o **důvodech nicotnosti** (§ 77 odst. 1 správního řádu) či ustanovení svou povahou **kompetenční** (§ 106, § 107 nebo § 142 správního řádu).

## **18.2 Správní orgány podle správního řádu**

Správní řád upravuje postup (postupy) správních orgánů. Nechme stranou, že tato legislativní zkratka není ve správním řádu použita úplně vhodně, a spokojme se s tím, že pojem správní orgán je natolik univerzální, že se dá používat sám o sobě, což ostatně řada zákonů také činí. Z výčtu (možných kategorií) správních orgánů v úvodním ustanovení správního řádu vyplývá, že **správním orgánem, který bude tak muset postupovat podle správního řádu, může být úplně kdokoliv, resp. cokoliv, pokud mu zákon svěří výkon působnosti ve veřejné správě** v některé z forem správní činnosti upravených ve správním řádu.

První obecnou kategorií jsou **orgány moci výkonné**. V rámci ní budou jako správní orgány podle správního řádu vystupovat nejčastěji ministerstva a další správní úřady (čl. 79 odst. 1 Ústavy), ať už půjde o ústřední správní úřady (§ 2 zákona č. 2/1969 Sb.), správní úřady s celostátní působností podřízené některému z ministerstev nebo správní úřady s menším rozsahem územní působnosti omezeným na menší územní celky. **Ve výjimečných případech** mohou mít postavení správního orgánu podle správního řádu **i vláda a prezident republiky**, pokud jim zákon svěří „výkon působnosti v oblasti veřejné správy“. To může být někdy stanoveno výslovně a jednoznačně, jako např. v případě pravomoci vlády vydávat opatření obecné povahy (§ 11 zákona o ochraně státních hranic nebo § 24f zákona o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty), někde to ale tak jednoznačné být nemusí, i při vědomí toho, že těmito institucím by neměly zákony

svěřovat působnost, která se má vykonávat formami upravenými správním řádem, což bude nejspíše vydávání (individuálních) správních aktů ve výjimečných případech.

Příkladem může být jmenování soudců v případě prezidenta republiky, i když v tomto případě jde o rozhodnutí správního orgánu zřejmě jen z hlediska soudního řádu správního, neboť procedura jmenování soudců upravená v zákoně o soudech a soudcích je natolik specifická, že se obecnému modelu správního řízení podle správního řádu svou povahou zřejmě úplně vymyká. Aplikovatelnost správního řádu na rozhodování prezidenta republiky judikatura dovodila v případě (ne)jmenování profesorů vysokých škol podle zákona o vysokých školách (rozsudek Městského soudu v Praze publikovaný pod č. 3790/2018 Sb. NSS, 10 A 174/2016-143). V případě vlády šlo v minulosti o pravomoc rozhodovat o udělování výjimek ze zákazů ve zvláště chráněných územích podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny (viz rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 7 Ca 19/2008-33, č. 2178/2011 Sb. NSS), dnes by zřejmě šlo o pravomoc vlády rozhodovat o výjimkách ze zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (§ 4 odst. 2 až 4 tohoto zákona). Parametry rozhodnutí podle správního řádu má zřejmě i rozhodnutí o jmenování a odvolání osob do některých funkcí (viz např. jmenování a odvolávání členů Rady ERÚ a k tomu rozsudek NSS č.j. 10 As 50/2023-129, č. 4558/2024 Sb. NSS).

Orgánem moci výkonné je **rovněž státní zastupitelství**, které vystupuje jako správní orgán podle správního řádu coby povinný subjekt podle zákona č. 106/1999 Sb. (viz např. rozsudek NSS č.j. 6 As 65/2021-30). O povaze činnosti státního zastupitelství jako působnosti v oblasti veřejné správy lze zřejmě uvažovat i v **některých případech tzv. netrestní působnosti**, jako např. § 39 zákona o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a tam upravený dozor nad dodržováním právních předpisů při výkonu ústavní výchovy a ochranné výchovy v zařízeních.

Správním orgánem ve smyslu správního řádu nemusí být v případě orgánů moci výkonné vždy správní úřad jako takový. Správním orgánem z hlediska správního řádu (i soudního řádu správního) **může být i vnitřní organizační jednotka správního úřadu**, která sama správním úřadem (podle čl. 79 odst. 1 Ústavy) není, pokud jí zákon přiznává určitý rozsah působnosti a zmocní ji za tím účelem k výkonu příslušných pravomocí. Touto otázkou se zabýval Nejvyšší správní soud v případě krajských pozemkových úřadů podle § 2 zákona o Státním pozemkovém úřadu, které jsou součástí Státního pozemkového úřadu jako správního úřadu podřízeného Ministerstvu zemědělství, kdy došel k závěru, že správními orgány jsou, viz rozsudek NSS č.j. Nad 288/2014-58, č. 3257/2015 Sb. NSS. („[32] *Pojem správního orgánu tak je nutno vnímat pro účely určení pravomoci a příslušnosti soudů ve správním soudnictví především v rovině kompetenční – správním orgánem v tomto smyslu, tedy mimo jiné i ve smyslu § 7 odst. 2 s. ř. s., jenž stanoví pravidla pro určení místní příslušnosti správních soudů, je svazek kompetencí určitého typu. Institucionální uspořádání či dokonce právní osobnost entity, jejíž součástí je uvedený svazek kompetencí, je pro posouzení, zda se u tohoto svazku jedná o správní orgán, zpravidla irelevantní či pouze pomocné kritérium. [33] V obecné rovině nelze stanovit jednoznačné, „technické“*

*pravidlo, podle kterého se jednoduše posoudí, zda určitá entita disponuje určitým svazkem kompetencí, takže má povahu správního orgánu ve výše uvedeném smyslu. Je však možno vymezit určité znaky, na základě jejichž analýzy lze takovýto úsudek zpravidla učinit. [34] Klíčovým znakem bude zákonné vymezení, komu jsou určité kompetence takřkajíc „přiděleny“, tedy kdo je má vykonávat, aniž by jimi mohl dále disponovat, zejména je svěřit v rámci určité institucionální struktury menším organizačním jednotkám, osobám, složkám apod. anebo je naopak převést na vyšší úroveň této struktury. Jestliže tedy zákon předepisuje, že existuje, a musí existovat (tj. nemůže být beze změny zákona zrušena či organizačně modifikována) entita nadaná určitými kompetencemi, je třeba tuto entitu považovat za správní orgán v kompetenčním („materiálním“) smyslu, a tedy za jednotku relevantní pro určení místní příslušnosti podle § 7 odst. 2 s. ř. s. [35] Z toho je zřejmé, že velmi často bude v jednom správním orgánu či soustavě správních orgánů v institucionálním smyslu existovat řada entit, které budou správními orgány v kompetenčním smyslu, jelikož zákon s nimi počítá a svěřuje jim, a právě jen jim, určité kompetence, přičemž nepřipouští, aby jim byly uvedené kompetence bez změny zákona odebrány a převedeny na jinou entitu v rámci dané instituce či soustavy institucí. Složitou a vnitřně bohatě členěnou instituci naopak bude možno považovat za toliko jeden správní orgán v kompetenčním smyslu, pokud sama tato instituce může svoji strukturu bez nutnosti změnit zákon modifikovat tak, že jí svěřené kompetence budou v rámci této instituce vykonávat jiné její články, než tomu bylo doposud. [36] To, jak je určitá komplexnější instituce či soustava institucí řízena ve smyslu organizačním či manažerském (např. kdo jmenuje vedoucí jejích dílčích článků či kdo určuje náplň práce jednotlivých zaměstnanců těchto článků), může mít pro určení, zda v rámci takovéto instituce či soustavy institucí existují určité entity jako správní orgány v kompetenčním smyslu, význam pouze potud, pokud pravidla řízení této instituce umožňují bez změny zákona modifikovat kompetence jejích jednotlivých článků. Pokud ano, nasvědčuje to v té míře, v jaké je taková změna možná, spíše závěru o neexistenci samostatných správních orgánů v kompetenčním smyslu v rámci takové instituce a tomu, že tato instituce je správním orgánem v kompetenčním smyslu jen jako celek. Závěru o tom, že kompetence určité entity jsou vymezeny zákonem, zásadně nebrání ani to, že stanovení některých dílčích parametrů kompetencí zákon svěřuje podzákonnému předpisu či zákonem předvídanému vnitřnímu nebo statutárnímu předpisu řídicí či organizační povahy. [37] Personální, kontrolní či metodické pravomoci vedení instituce vůči jejím nižším článkům však samy o sobě neznamenají, že v rámci této instituce nemohu existovat určité nižší články jako samostatné správní orgány v kompetenčním smyslu – pokud takové články podle zákona existovat musí a pokud mají vymezeny určité kompetence, kterých nemohou být zbaveny, pak samotná skutečnost, že jejich vedoucí mohou být vedoucím celé instituce jmenováni či odvoláni, že tyto články podléhají určitému metodickému vedení a jiným formám kontroly „shora“ a že v rovině institucionální, provozní (např. zajištění věcných a technických prostředků pro činnost, propojení informačními a komunikačními systémy apod.) tvoří pouhou součást určité komplexní instituce, jim nebere charakter správního orgánu v kompetenčním smyslu.“).*

Naopak oblastní inspektoráty České inspekce životního prostředí se podle judikatury za správní orgány nepovažují, neboť „organizační složka správního orgánu může být správním orgánem rozhodujícím v prvním stupni pouze tehdy, svěřuje-li jí nějaký právní předpis určité samostatné rozhodovací pravomoci ... Oblastní inspektoráty České inspekce životního prostředí takové postavení nemají. Česká inspekce životního prostředí byla zřízena zákonem o ČIŽP jako orgán státní správy s celostátní působností. Ustanovení § 1 odst. 2 zákona o ČIŽP upravuje pouze postavení a interní organizaci České inspekce životního prostředí, nesvěřuje však jednotlivým oblastním inspektorátům samostatné rozhodovací pravomoci ani nevymezuje jejich působnost. Zákony upravující oblast ochrany životního prostředí rovněž nepředpokládají žádnou pravomoc jednotlivých oblastních inspektorátů, neboť zmiňují pouze Českou inspekci životního prostředí (například zákon o odpadech, zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), zákon o ochraně přírody a krajiny). O odvoláních proti rozhodnutím České inspekce životního prostředí rozhoduje žalovaný (srov. např. § 1 odst. 1 zákona o ČIŽP, ve spojení s § 68 odst. 2 zákona o odpadech). Oblastní inspektoráty jakožto dekoncentrované regionální složky České inspekce životního prostředí tak jednají a vykonávají činnost jejím jménem, a proto o nich nelze uvažovat jako o samostatných správních orgánech, které by byly nadány rozhodovací pravomocí.“ (rozsudek NSS č.j. 5 As 217/2022-25).

**Postavení orgánů moci výkonné jako správních orgánů mají i atypičtější instituce,** jimiž jsou např. Etická komise České republiky pro ocenění účastníků odboje a odporu proti komunismu (§ 7 zákona č. 262/2011 Sb.) nebo Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (§ 170a o pobytu cizinců na území České republiky), přičemž druhá jmenovaná je organizační součástí Ministerstva vnitra. Specifickými správními orgány jako orgány moci výkonné jsou i **služební orgány (či funkcionáři)** podle zákonů upravujících služební poměry zaměstnanců státu (rozsudek NSS č.j. 1 As 110/2018-37, č. 3804/2018 Sb. NSS). Sporná může být **povaha finančního arbitra** podle zákona o finančním arbitrovi v tom smyslu, zda jde ještě o orgán moci výkonné nebo už o tzv. jiný správní orgán, blíže má však patrně k orgánu moci výkonné.

Další kategorií správních orgánů jsou **orgány územních samosprávných celků**, tzn. obcí a krajů, resp. v určitém rozsahu i orgány městských částí a městských obvodů územně členěných statutárních měst a orgány městských částí hlavního města Prahy. Správní řád nepodává žádný výčet orgánů územních samosprávných celků, protože **obecný výčet těchto orgánů podávají „organizační zákony“**, tzn. zákon o obcích, zákon o krajích a zákon o hlavním městě Praze. Správním orgánem podle správního řádu může být potenciálně jakýkoliv orgán územního samosprávného celku *largo sensu*, pokud mu zákon svěří výkon působnosti v oblasti veřejné správy, a to jak státní správy, tak samosprávy. Nejčastěji vystupují jako správní orgány podle správního řádu **obecní a krajské úřady**, a to nejspíše v případě správních řízení vedených v rámci přenesené působnosti (státní správy). Správními orgány však **mohou být i zastupitelstva obcí a krajů** (např. při vydávání zásad územního rozvoje v případě krajů a územních plánů v případě obcí ve formě opatření

obecné povahy podle stavebního zákona),  **rady obcí a rady krajů**  při vydávání stavebních uzávěr podle stavebního zákona opět ve formě opatření obecné povahy (ale také při rozhodování o výjimkách z těchto aktů, což už je rozhodování ve správním řízení). Správními orgány jsou i  **tzv. zvláštní orgány zřizované pro výkon přenesené působnosti** , jako např. komise pro projednávání přestupků podle § 61 zákona č. 250/2016 Sb. ve spojení s § 106 zákona o obcích. Správním orgánem je v určitém rozsahu i  **obecní policie**  vykonávající svou působnost prostřednictvím strážníků (§ 1 odst. 1 zákona o obecní policii ve spojení např. s § 91 odst. 2 písm. e) zákona č. 250/2016 Sb.).

Do určité míry zbytkovou a vnitřně v důsledku ne zcela sourodou kategorii správních orgánů tvoří  **tzv. jiné orgány**  jako „orgány“, které nelze zařadit do žádné z ostatních obecných kategorií podle tohoto ustanovení, tzn. nejde o orgán moci výkonné ani o orgán územního samosprávného celku. Z hlediska systematiky Ústavy je takovým orgánem  **Nejvyšší kontrolní úřad, zejména při ukládání pokut**  v souvislosti s jeho kontrolní činností (§ 28 zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu). Povahu správního řízení má i řízení vedené Kárnou komorou NKÚ (§ 39 a další zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu). Jiným orgánem vykonávajícím působnost v oblasti veřejné správy podle správního řádu může být i  **Poslanecká sněmovna** , např. při rozhodování o odvolání člena Rady pro rozhlasové a televizní vysílání z funkce (rozsudek NSS č.j. 4 As 132/2024-81, č. 4680/2025 Sb. NSS) nebo  **soud, resp. předseda soudu jako orgán státní správy soudu**  (zejména pokud vystupuje jako povinný subjekt podle zákona č. 106/199 Sb., což je součást výkonu státní správy soudů – rozsudek NSS publikovaný pod č. 1817/2009 Sb. NSS, 4 Ans 11/2007-102).

Pod správní orgány podřazuje úvodní ustanovení správního řádu  **obecně i právnické osoby** , což úplně neodpovídá úpravě v § 130 správního řádu, který upravuje (funkční)  **příslušnost orgánu veřejnoprávní korporace nebo jiné právnické osoby**  k vedení správního řízení, které je svěřeno právnické osobě (právnická osoba jako taková nemůže být „orgánem“, správním ani jiným, ale má svoje orgány, jejichž prostřednictvím vykonává svou činnost). Působnost v oblasti veřejné správy může být svěřena právnické osobě jako takové (správní řád mluví o právnických osobách obecně, tzn. může jít i o právnické osoby veřejného i soukromého práva) nebo jejímu konkrétnímu orgánu.  **Vykonavatelem dané působnosti bude ale na úrovni dané právnické osoby vždy její konkrétní orgán** , což obecně stanoví právě § 130 správního řádu pro případ, že to speciální právní úprava nebude regulovat jinak a nebude svěřovat výkon dané působnosti rovnou konkrétnímu orgánu právnické osoby. Správně by se v úvodním ustanovení správního řádu mělo mluvit o orgánech právnických osob, jako se tam mluví o orgánech územních samosprávných celků, což jsou také právnické osoby (veřejnoprávní korporace).

Působnost v oblasti veřejné správy mohou na základě zákona vykonávat  **právnické osoby veřejného práva** . Jde např. o Českou národní banku při výkonu její působnosti spočívající v dohledu nad finančním trhem (zákon o ČNB v § 1 odst. 3 obecně stanoví, že České národní bance jsou svěřeny kompetence správního úřadu v rozsahu stanoveném tímto zákonem a jinými právními předpisy), veřejné vysoké školy při rozhodování o právech a povinnostech studentů podle zákona o vysokých školách (§ 68 a další zákona o vysokých

školách) nebo profesní komory při rozhodování o právech a povinnostech zejména svých členů (ale i jiných osob, jde-li o rozhodování o zápisu osob do seznamu členů povinně sdružených v dané komoře, tzn. rozhodování o přiznání právního postavení člena dané komory). Může jít ale i o **právnícké osoby soukromého práva**, jako např. zdravotní pojišťovny podle zákona o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách, zejména pokud rozhodují ve věcech veřejného zdravotního pojištění (§ 53 a násl. zákona o veřejném zdravotním pojištění), nebo tzv. soukromé vysoké školy, pokud rozhodují o právech a povinnostech studentů podle zákona o vysokých školách, ale i školy podle školského zákona, pokud nemají veřejnoprávní formu (rozsudek NSS publikovaný pod č. 812/2013, 1 As 160/2012-41).

Poslední kategorií správních orgánů jsou **fyzické osoby vykonávající působnost v oblasti veřejné správy**, což jsou typicky tzv. veřejné stráže upravené v několika zákonech v zásadě podle obdobného vzoru, konkrétně stráž ochrany přírody, rybářská stráž, myslivecká stráž a lesní stráž (z označení je jasné, o jaké zákony jde). Veřejné stráže typicky dohlížejí (v terénu) na dodržování příslušných zákonů a mají pravomoc postihovat méně závažné přestupky prostřednictvím tzv. příkazu na místě, mohu mít i pravomoc vstupovat na cizí pozemky či zadržet věc v souvislosti s protiprávním jednáním, výjimečně i osobu přistiženou při porušování právních předpisů.

V případě fyzických osob jako správních orgánů je třeba vzít v úvahu, že každý správní orgán vykonává svou působnost prostřednictvím fyzických osob (tzv. úřední osoby podle § 14 a 15 správního řádu), neboť jinak to zřejmě (zatím) reálně ani nejde (jak to bude časem s umělou inteligencí, je zatím spíše otázka, i když některé úpravy už s tím zřejmě počítají, např. § 129 odst. 1 zákona o silničním provozu nebo § 52c odst. 4 zákona o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel). Některé zákonné úpravy stanoví pravomoci přímo konkrétním úředním osobám, např. § 5 zákona o Státní zemědělské a potravinářské inspekci nebo § 7 zákona o inspekci práce, což z těchto osob ale nedělá správní orgány, neboť jsou samy součástí správních orgánů, což pro veřejné stráže neplatí. Správním orgánem není ani příslušník Policie ČR nebo strážník obecní policie, neboť i oni jsou součástí určité „instituce“ a nevykonávají působnost sami o sobě.

**Specifickými správními orgány z hlediska správního řádu jsou zřejmě některé tzv. povinné subjekty podle zákona o svobodném přístupu k informacím**, u kterých může být otázka, zda skutečně vykonávají (na základě zákona) působnost v oblasti veřejné správy, když jedinou takovou „působností“ bude právě rozhodování o odmítnutí žádostí o informace podle tohoto zákona. Jde zejména o tzv. veřejné instituce, typicky pokud mají formu obchodních korporací. Je totiž otázka, zda v jejich případě vyplývá působnost správního řádu automaticky už z jeho § 1 odst. 1 nebo teprve až z odkazu na použití správního řádu v § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím (pokud by platila druhá varianta, šlo by o nepřímou novelu správního řádu).

Chápání pojmu „správní orgán“ může být komplikováno terminologií zákonů z oboru hmotného práva správního, které někdy mluví o „úřadech“ v situacích, kdy o žádný úřad

v organizačním slova smyslu nejde, jako např. stavební úřad, vodoprávní úřad, živnostenský úřad nebo matriční úřad, tzn. nejde o vytvoření nového správního orgánu v organizačním smyslu, ale „jen“ o specifický způsob vymezení kompetence již existujícího orgánu, zejména obecního nebo krajského úřadu. Do určité míry legislativní kuriositou je v tomto směru ustanovení zákona o živnostenských úřadech, které za živnostenské úřady označuje obecní živnostenské úřady, kterými jsou odbory obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, a krajské živnostenské úřady, kterými jsou odbory krajských úřadů.

Otázka je, zda právní úprava může či má jít až tak daleko, aby se „vlamovala“ tímto způsobem do vnitřních poměrů určité instituce (judikatura vnímající správní orgán jako „svazek kompetencí“ jde patrně poněkud jiným směrem). Praktický problém to může být např. v případě tzv. dotčených orgánů a řešení rozporů mezi nimi (pokud jde vůbec o „rozpory“) týkajících se zejména obsahu protichůdných závazných stanovisek. Je otázka, jak správně vnímat vztahy mezi „dotčenými orgány“, je-li dotčeným orgánem pořád též obecní nebo krajský úřad, který vykonává působnost dotčeného orgánu podle více zákonů současně. Jde o to, zda tu jde skutečně o vztah ryze vnitřní, který stojí či má stát mimo zorný úhel zákonné úpravy, nebo zda by se i v tomto případě mělo či mohlo pohlížet na jednotlivé organizační součásti jednoho (skutečného) správního orgánu také jako na „správní orgány“.

Kladná odpověď by zřejmě znamenala popření smyslu organizačního modelu správních orgánů s (relativně) všeobecnou působností, záporná odpověď zase zřejmě znamená popření smyslu závazných stanovisek, která v konečném důsledku závazná být nemusejí, pokud se „rozpory“ mezi nimi budou „řešit uvnitř“ onoho „skutečného“ správního orgánu. Je pak otázka, na čem záleží nebo má záležet, že dotčeným orgánem je někdy „skutečný“ správní orgán, tzn. orgán v organizačním smyslu, zatímco jindy jím je „jen“ jiná organizační součást téhož „skutečného“ správního orgánu.

Jedním krajním pólem je pak (úplná) integrace dříve samostatných správních orgánů do jedné organizačně uspořádané soustavy, viz např. státní stavební správa v původní verzi nového stavebního zákona, kde ale stejně nešlo o úplnou integraci, druhým pólem je úplná „dezintegrace“ do samostatných správních orgánů. Realitou je hybridní model stojící někde mezi těmito póly, který se jednou více blíží jednomu pólu a jindy zase druhému.

### **18.3 Správní orgány podle soudního řádu správního**

Podobný výčet správních orgánů, jaký obsahuje úvodní ustanovení správního řádu, jde najít i v soudním řádu správním, konkrétně v § 4 odst. 1 písm. a) tohoto zákona. Podle tohoto ustanovení je správní orgán vymezen jako **orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy**. Nechme opět stranou, že ani v tomto případě není legislativní zkratka „správní orgán“ použita nejvhodněji, a to zejména v kontextu s dalšími žalobními typy než je žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, kde legislativní zkratka „správní

orgán“ vázaná na rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy nemusí vyhovovat, ať už jde o žaloby proti nečinnosti, žaloby proti nezákonnému zásahu (pokynu nebo donucení) nebo žaloby proti opatření obecné povahy. Jde o to, že **správní orgán může mít pravomoc vydat osvědčení, provést zásah nebo vydat opatření obecné povahy, aniž by nutně musel mít současně pravomoc vydávat rozhodnutí**, resp. rozhodovat o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy.

Vymezení správního orgánu v soudním řádu správním má jiný účel než ve správním řádu. Zatímco ve správním řádu toto vymezení souvisí s vymezením věcné působnosti obecného procesního předpisu a určením rozsahu vykonavatelů veřejné správy, na které se bude vztahovat, v případě soudního řádu slouží toto vymezení (spolu s dalšími ustanoveními tohoto zákona) k **určení věcné působnosti soudů ve správním soudnictví** prostřednictvím výčtu orgánů veřejné správy, na které tato působnost dopadá, což vůbec nemusí souviset s tím, zda postupují podle správního řádu. Definice správního orgánu v § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního je rovněž **autonomní na procesních předpisech** upravujících postupy ve veřejné správě, jako je tomu u definice rozhodnutí správního orgánu v § 65 odst. 1 soudního řádu správního. Klíčovým aspektem je (zákonně) svěřené rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy v kombinaci s tím, že jde o instituci spadající pod uvedený výčet. Vymezení je tak svým způsobem širší i užší než vymezení správního orgánu ve správním řádu – širší v tom, že se vztahuje nejen na rozhodování podléhající správnímu řádu, a užší v tom, že jde právě jen o rozhodování o právech a povinnostech, zatímco ve správním řádu o postupy při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy. Pokud soud ve správním soudnictví určitý úkon správního orgánu posuzuje jako rozhodnutí správního orgánu podle soudního řádu správního, zpravidla se bude současně jednat i o rozhodnutí podle správního řádu, pokud pro ně neexistuje jiný specifický procesní režim, viz obecně § 1 odst. 2 správního řádu.

## **18.4 Negativní vymezení působnosti správního řádu (na co se správní řád nevztahuje)**

Negativní vymezení věcné působnosti (nejen) správního řádu **by v zásadě nemělo být třeba, pokud bude „správně“ vymezena působnost pozitivní**, takže by z ní mělo argumentem opaku vyplývat, na co se zákon nevztahuje. Pokud je stanoveno, že se na něco zákon vztahuje, nemělo by být třeba říkat, na co se nevztahuje, leda by šlo o výjimky z působnosti zákona. Ze „skutečného“ negativního vymezení (věcné) působnosti zákona by mělo vyplývat, na co se zákon nevztahuje, protože by se na to jinak, tzn. kdyby negativního vymezení nebylo, vztahoval. Realita je však (nejen) v případě správního řádu jiná, takže se „pro jistotu“ (někdy) „stanoví“ i to, na co se zákon nevztahuje, i když se na to opravdu nevztahuje, i kdyby se to „nestanovilo“.

To je případ i § 1 odst. 3 správního řádu, který je částečně nadbytečný a částečně absurdní. Nadbytečný je v té části, která stanoví, že se správní řád nevztahuje na právní jednání prováděná správními orgány. Právními jednáními jsou projevy vůle v soukromoprávních vztazích (§ 545 a další občanského zákoníku). To není a nemůže být výkon působnosti, tedy veřejné moci, podle § 1 odst. 1 správního řádu, pro kterou platí výhrada zákona, zatímco pro soukromoprávní jednání platí zásada právě opačná. Další lapsus je v tom, že se mluví o právních jednáních správních orgánů, správně by ale mělo (v kontextu s § 17 občanského zákoníku) jít o právní jednání právnických a fyzických osob, tedy právní jednání právnických osob, jejichž součástí jsou správní orgány podle § 1 odst. 1, tzn. státu, obcí a krajů (další právnické osoby, veřejnoprávní i soukromoprávní, tam jsou obecně uvedeny). Subjekty veřejné správy mohou vykonávat činnosti, které jsou jim svěřeny, i prostředky soukromého práva (pokud je zákony za účelem výkonu svěřených činností nezmocňují k výkonu veřejné moci, tak jim ostatně ani nic jiného nezbyvá), a i když jejich postavení v soukromoprávních vztazích nejde ztotožňovat s postavením soukromoprávních subjektů (viz náleží Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 495/02), pořád jde svým charakterem o jednání a vztahy soukromoprávní (pokud nejde o veřejnoprávní smlouvy, ale v jejich případě zase nejde o právní jednání podle občanského zákoníku).

Správní řád se nevztahuje ani na ta (soukromo)právní jednání, která mají podle právní úpravy veřejnoprávní účinky. Jde zpravidla o právní jednání subjektů autorizovaných k výkonu určité činnosti, která se odehrává v soukromoprávním režimu (může jít i o podnikání), výstupy této činnosti však mají pro někoho veřejnoprávní důsledky, aniž by šlo ze strany autorizovaných osob o výkon působnosti ve veřejné správě, a tedy postup podle správního řádu. Příkladem může být činnost stanic technické kontroly podle zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, přesněji řečeno činnost provozovatelů těchto stanic a provádění technických prohlídek silničních vozidel a právní důsledky výsledku takové prohlídky, pokud je vozidlo technicky nezpůsobilé k provozu a nesmí být na základě toho používáno v provozu, což se prakticky rovná veřejnoprávnímu zákazu, který ale vyplývá přímo ze zákona a je důsledkem svou povahou soukromoprávního jednání (provozovatele) stanice technické kontroly ve vztahu k provozovateli silničního vozidla.

Absurdní je § 1 odst. 3 správního řádu v té části, kde se uvádí, že se správní řád nevztahuje na vztahy mezi orgány téhož územního samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti, což by při doslovném výkladu vedlo k tomu, že na vztahy mezi orgány téhož územního samosprávného celku při výkonu přenesené působnosti, se správní řád vztahuje, protože to zákon nevylučuje. Zákon to ovšem nevylučuje proto, že to vylučovat nemusí a správní řád by se na vztahy mezi orgány téhož územního samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti nevztahoval ani tehdy, pokud by to v zákoně nebylo.

Správní řád se vztahuje **na výkon působnosti správních orgánů vůči adresátům veřejné správy**. Správní řád je obecně označuje legislativní zkratkou „dotčené osoby“ a jsou to především účastníci správního řízení (o dotčených osobách se mluví i v § 27 správního řádu) a další osoby, jejichž práv a povinností se „dotýká“ výkon působnosti správních

orgánů prováděný jednotlivými formami činnosti správních orgánů upravenými v jednotlivých částech správního řádu. Správní řád se obecně **vztahuje na externí správněprávní vztahy při výkonu působnosti** správních orgánů, zatímco na interní vztahy mezi správními orgány se vztahuje jen tam, kde to je výslovně stanoveno a zpravidla to nějak souvisí se vztahy externími, např. § 12, 13, 42 nebo § 80 odst. 1 a 2. Je třeba vzít v úvahu, že **ne každý vztah mezi „správními orgány“ je automaticky vztahem interním**. Jde zejména o vztahy, do kterých vstupují samosprávné subjekty, protože výkon samosprávy je (veřejným) subjektivním právem požívajícím soudní ochrany, takže např. vztahy mezi státem a samosprávnými subjekty, typicky dozor státu nad samosprávou, jsou vztahy externí a nikoliv interní. Interními vztahy nejsou ani vztahy mezi služebními orgány a osobami ve služebním poměru, i když jde z vnějšího pohledu o vztahy „uvnitř“ státní správy, ale i osoby ve služebním poměru mají ve vztahu ke služebním orgánům svá (veřejná) subjektivní práva, která jsou pod ochranou soudů ve správním soudnictví.

Správní řád (snad jen výjimečně) **může dopadat na vztahy svou povahou soukromoprávní nebo na interní vztahy mezi správními orgány, pokud by to vyplývalo ze speciální úpravy** (otázka pak bude, zda to je dobře). Takovým příkladem může být § 28 kontrolního řádu, který předpokládá subsidiární použitelnost správního řádu na provádění kontrol, přičemž kontrolami podle § 1 odst. 2 kontrolního řádu je i kontrola výkonu státní správy a také kontrola činnosti právnických osob založených nebo zřízených státem nebo územním samosprávným celkem vykonávané ze strany zakladatele nebo zřizovatele, nejde-li o kontrolu činnosti těchto právnických osob upravenou předpisy soukromého práva. V případě kontroly státní správy jde o čistě interní vztah, na který by se správní řád sám od sebe nepoužil. V případě kontroly činnosti právnických osob založených nebo zřízených státem nebo územním samosprávným celkem vykonávané ze strany zakladatele nebo zřizovatele, tedy státu nebo územního samosprávného celku, jde o vztahy svým charakterem soukromoprávní (založením nebo zřízením právnické osoby se tu asi nemyslí její vznik ve formě zákona), které použití správního řádu (a koneckonců i kontrolního řádu) jako veřejnoprávních procesních předpisů může poněkud deformovat.

## **18.5 Základní zásady činnosti správních orgánů**

Právní řád jako takový a každé jeho odvětví stojí na určitých obecných zásadách (principech), které nemusejí, ale mohou být v různých podobách obsaženy i v právní úpravě, ať už jako „katalogy“ zásad v úvodních ustanoveních základních kodexů (např. základní zásady činnosti správních orgánů v úvodních ustanoveních správního řádu) nebo jako obecnější pravidla s omezenějším dosahem než základní zásady vyplývající explicitně nebo implicitně z dalších ustanovení těchto kodexů (např. zásada písemnosti, zásada neveřejnosti nebo zásada dvouinstančnosti správního řízení). Základní či obecné zásady (nebo principy) právního řádu, resp. jednotlivých právních odvětví lze v zásadě vnímat v abstraktnější rovině jako právní principy, které nemají nebo nezbytně nutně nemusejí mít bezprostřední oporu v textech právních předpisů, i když v systému psaného

práva se alespoň v obecné rovině od nějakých ustanovení právních předpisů odvozovat mají nebo by alespoň měly (v nejobecnější rovině např. od čl. 1 odst. 1 Ústavy, kde se mluví o právním státu). Nebo je lze vnímat v rovině konkrétní jako ony katalogy zásad z úvodních ustanovení základních kodexů.

Příkladem prvního přístupu může být soubor principů dobré správy **formulovaných tehdejším veřejným ochráncem práv v r. 2006**, kam patřily:

- Soulad s právem
- Nestrannost
- Včasnost
- Předvídatelnost
- Přiměřenost
- Efektivnost
- Odpovědnost
- Otevřenost
- Vstřícnost

Jen o rok mladší je **Doporučení Výboru ministrů rady Evropy č. 7 (2007)**, které obsahovalo následující soubor principů dobré správy:

- Princip zákonnosti
- Princip rovnosti
- Princip nestrannosti
- Princip přiměřenosti
- Princip právní jistoty
- Princip jednání (orgánů veřejné moci) v rozumné lhůtě
- Princip participace
- Princip respektování soukromí
- Princip transparentnosti

Příkladem druhého přístupu jsou ustanovení obsahující **základní zásady činnosti správních orgánů** (§ 2 až 8 správního řádu), ale také ustanovení obsahující **základní zásady správy daní** (§ 5 až 9 daňového řádu) nebo „skromné“ ustanovení o **obecných zásadách bezpečnostního řízení** (§ 89 zákona č. 412/2005 Sb.), což jsou sice dvě specifické mutace správního řízení, na které se však obecná úprava ve správním řádu nevztahuje (§ 262 daňového řádu a § 159 zákona č. 412/2005 Sb.), jakkoliv se důvody pro takovou parcializaci právního řádu hledají docela těžko. Legislativní vyjádření takových zásad může být samozřejmě předmětem diskuse – proč právě tyto zásady a ne (také) jiné a proč právě takto a ne jinak?

Nějaké základní zásady činnosti správních orgánů by se nakonec uplatňovaly vždy, i kdyby je správní řád v úvodu nebo jinde vůbec neobsahoval, což se v zásadě snaží, i když možná

ne zcela povedeným způsobem, naznačovat § 177 odst. 1 správního řádu. Podle něho se ustanovení o základních zásadách použijí, i když se použít nemají, tzn. když (jiný) zákon stanoví, že se správní řád nepoužije. Pokud se nepoužije správní řád jako takový, nepoužije se ani § 177 odst. 1, který nemá vyšší právní sílu než zákon, i když se tak možná snaží trochu vypadat (samozřejmě marně) a nepoužijí se tak ani ony § 2 až 8. Skutečným smyslem a významem tohoto ustanovení je „upozornit“ na to, že (nějaké) **základní zásady činnosti správních orgánů (či základní zásady správního práva) existují vždycky a víceméně nezávisle na správním řádu**, a na tom, zda a jak jsou (nebo nejsou) vyjádřeny v zákonném textu, protože vyplývají z ústavního pořádku či mezinárodního a evropského práva. A pak zřejmě nezbývá než sáhnout k těm „měkkým“ katalogům obecných principů.

**Rozsah působnosti (použitelnosti) základních zásad** na činnost správních orgánů je třeba vnímat i v kontextu s rozsahem působnosti správního řádu, který se nevztahuje na veškerou činnost správních orgánů, ale jen na tu, která má povahu veřejné moci a jde tak o „výkon působnosti v oblasti veřejné správy“, a to ještě ne v celém jejím rozsahu. Podle § 1 odst. 1 jde o (procesní) postupy při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy, čemuž odpovídají jednotlivé varianty procesních postupů vázané na příslušné formy činnosti správních orgánů v jednotlivých částech správního řádu. Správnější by bylo mluvit o základních zásadách výkonu působnosti správních orgánů, byť ani to by nebylo úplně přesné. Mimo rozsah působnosti správního řádu zůstávají faktické úkony správních orgánů, které nejsou výsledkem žádného „postupu“, i když **i pro faktické úkony a jejich provádění musí (nějaké) obecné zásady správního práva platit** (jen jde o to, které).

Otázkou může být použitelnost (některých) základních zásad a možné důsledky z toho plynoucí na **vydávání právních předpisů orgány veřejné správy**, což už postup při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy podle § 1 odst. 1 správního řádu v obecné rovině je, kromě (některých) základních zásad se ale ve správním řádu nenajdou ustanovení, která by šla na vydávání právních předpisů použít (v případě ustanovení o vydávání opatření obecné povahy s odkazem na to, že mají svou povahou k právním předpisům blízko, někdy možná hodně, by to bylo asi dost odvážné, když jsou definována jako akty, které právními předpisy nejsou). V případě vydávání právních předpisů lze zřejmě uvažovat zejména o **uplatnění zásady zákonnosti nebo zásady zákazu zneužití pravomoci**.

Základní zásady činnosti správních orgánů jsou sice obsaženy v procesním předpisu a některé z nich se výslovně odvolávají na postup správního orgánu, **nelze je ale redukovat na pouhé procesní zásady**, které by neměly vliv na hmotněprávní obsah úkonů správních orgánů, ať již jde o ochranu práv nabytých v dobré víře, ochranu veřejného zájmu nebo zásadu legitimního očekávání.

Základní zásady slouží především jako obecná kritéria pro výkon působnosti správních orgánů v rámci jednotlivých procesních postupů a při uplatňování forem správní činnosti s těmito postupy spojených (rozhodnutí atd.), případná „redukce“ základních zásad cestou speciálních úprav zejména správního řízení, pokud bude příliš velká, může vést až k zásahu

do samotné podstaty práva na spravedlivý proces, v kontextu s § 1 odst. 2 správního řádu tak nejde stanovit cokoliv.

Základní zásady se v řadě případů výslovně **promítají do jednotlivých ustanovení správního řádu**, i když by vlastně ani nemusely, protože mají platit univerzálně a samy od sebe, ale jde o zdůraznění jejich použití tam, kde to má nebo může mít zvláštní význam. Jde např. o ochranu práv nabytých v dobré víře (obecně § 2 odst. 3, konkrétně např. § 41 odst. 3 a 5, § 85 odst. 3 nebo § 102 odst. 7 či § 165 odst. 4 správního řádu), poučovací povinnost (obecně § 4 odst. 2, konkrétně např. § 23 odst. 5, § 45 odst. 2 nebo § 55 odst. 5 správního řádu), zásada přiměřenosti, resp. zákaz zneužití pravomoci (obecně § 2 odst. 2 a § 6 odst. 2, konkrétně např. § 58 nebo § 137 odst. 1 věta třetí správního řádu) nebo zásada ochrany veřejného zájmu (obecně § 2 odst. 4, konkrétně např. § 38 odst. 2, § 41 odst. 3 a 5, § 50 odst. 3, § 85 odst. 2 a 3, § 95 odst. 5 nebo § 100 odst. 3 a 6 správního řádu).

**„Zásadou zásad“ je zásada zákonnosti** (§ 2 odst. 1 správního řádu), která v sobě zahrnuje všechny ostatní zásady, neboť všechny jsou obsaženy v právním předpisu a každá z nich je tak specifickým projevem zásady legality (a její porušení porušením této zásady). V § 2 odst. 1 správního řádu se sice odkazuje na „postup“ správního orgánu, který má být v souladu se zákony a dalšími právními předpisy, zásada zákonnosti se ale **neomezuje na procesní právo, ale dopadá i na soulad úkonů správních orgánů s právem hmotným**. (Nejen) správní řád vychází z toho, že procesní právo slouží k tomu, aby jeho prostřednictvím bylo používáno právo hmotné, a v tomto kontextu dává správní řád **přednost souladu s hmotným právem před dodržováním procesních pravidel za každou cenu**.

Projevem tohoto „**střetu hodnot**“ v rámci zásady zákonnosti je pravidlo obsažené v § 89 odst. 2 správního řádu, podle kterého se při přezkumu souladu rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy v odvolacím řízení **nepřihlíží k takovým vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost**. Kritériem pro identifikaci takové vady je posouzení toho, jak by obsah daného rozhodnutí, resp. jeho výrokové části, vypadal v případě, kdy by k vadě řízení nedošlo, neboť „*není ... důvodu rušit rozhodnutí v situaci, kdy je zřejmé, že správní orgán – jen po odstranění vytýkané vady – vydá v novém řízení rozhodnutí v zásadě shodné*“ (rozsudek NSS 2 As 80/2010-49). Stejně pravidlo se promítá i do přezkumného řízení (§ 96 odst. 2 věta druhá) a tím i do „mutací“ přezkumného řízení vztahujících se k jiným formám správní činnosti, než je rozhodnutí (§ 156 odst. 2, § 165 a § 174 odst. 2 správního řádu).

Další možnou kolizí „uvnitř“ zásady zákonnosti může být střet zásady zákonnosti ve smyslu „zákon je zákon“ s **ochranou práv nabytých v dobré víře**. Příkladem je § 94 odst. 4 správního řádu, podle kterého správní orgán přezkumné řízení zastaví a přezkoumávané rozhodnutí nezruší ani nezmění, jestliže po zahájení přezkumného řízení dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí

v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla (tím, že bylo vydáno nezákonné rozhodnutí) jinému účastníkovi řízení nebo veřejnému zájmu. Jinak řečeno, pokud by zrušení nebo změna nezákonného rozhodnutí napáchala mnohem větší škodu (viz „zjevný nepoměr“) na právech adresáta rozhodnutí (účastníka řízení podle § 27 odst. 1) nabytých v dobré víře, než je škoda, která už vznikla na právech jiného účastníka řízení nebo na veřejném zájmu v důsledku toho, že bylo vydáno nezákonné rozhodnutí, zásada zákonnosti („zákon je zákon“) „ustoupí“ zásadě ochrany práv nabytých v dobré víře. **Výsledkem bude deklaratorní rozhodnutí** konstatující „převahu“ práv nabytých v dobré víře nad zásadou „zákon je zákon“ a zastavení přezkumného řízení.

Další zásadou je **zásada zákazu zneužití pravomoci**, podle níž správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena (§ 2 odst. 2 správního řádu), což vyplývá nejen ze zásady zákonnosti, ale obecně už z pravidla, podle kterého lze státní moc vykonávat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví (čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).

S uplatněním této zásady na straně správního orgánu může souviset problém **zneužití veřejných subjektivních práv ze strany dotčené osoby**. Jde o to, v jakých případech a za jakých podmínek si správní orgán může „dovolit“ dojít k závěru, že dotčená osoba při provádění úkonů vůči správnímu orgánu zneužívá svých veřejných subjektivních práv, ať už hmotných nebo procesních, a vyvodit z toho vůči takové osobě důsledky např. v tom smyslu, že k takovým úkonům nebude přihlížet vůbec nebo bude přihlížet k jejich skutečnému významu, pokud navenek vypadají jinak, než čím jsou ve skutečnosti. Obecná úprava v tomto směru neexistuje, ani z pohledu správního orgánu, který je vázán výhradou zákona, ani z pohledu dotčené osoby, která může naopak činit všechno, co jí zákon nezakazuje. Najít lze pouze **úpravy dílčí** reagující na zkušenosti se zneužíváním subjektivních práv (např. § 67 zákona č. 250/2016 Sb., § 11a zákona č. 106/1999 Sb. nebo § 8 odst. 3 a 4 daňového řádu).

Podle § 8 občanského zákoníku **zjevné zneužití práva nepožívá právní ochrany**. Pokud vyjdeme z toho, že právo veřejné je právem zvláštním vůči právu soukromému, což „umožňuje „subsidiárně“ použít i ve veřejném právu normy práva soukromého tam, kde veřejnoprávní úprava chybí či je kusá a kde nelze dospět k rozumnému závěru, že absence či kusost úpravy má svůj samostatný smysl a účel“ (rozsudek NSS publikovaný pod č. 1034/2007 Sb. NSS, 2 As 50/2005-53), je otázka, zda lze zmíněnou zásadu použít i ve veřejném právu. Na druhou stranu – pokud zjevné zneužití práva nepožívá právní ochrany v soukromoprávních vztazích, existuje nějaký legitimní důvod, aby jí požívalo ve vztazích veřejnoprávních? Jinými slovy lze „dospět k rozumnému závěru, že absence či kusost úpravy má svůj samostatný smysl a účel“?

Otázkou zneužití veřejných subjektivních práv se Nejvyšší správní soud zabýval podrobně v později často citovaném rozsudku č. 869/2006 Sb. NSS (č.j. 1 AfS 107/2004-48), kde konstatoval, že „*institut zákazu zneužití subjektivních práv (k ničím neodůvodněné újmě*

*jiného či k ničím neodůvodněné újmě společnosti, tj. koneckonců jejích členů) představuje materiální korektiv formálního pojmání práva, prostřednictvím něhož se do právního řádu vnáší hledisko ekvity (spravedlnosti). Zákon, jenž je ze své povahy obecný, nemůže pojmově pamatovat na všechny myslitelné životní situace, které mohou za jeho účinnosti nastat. V důsledku toho se může přihodit, že určité chování formálně vzato – ve skutečnosti ovšem pouze zdánlivě, jak bylo vyloženo výše – odpovídá právní normě (či lépe řečeno: dikci právního předpisu), avšak je zároveň pocíťováno jako zjevně nespravedlivé, neboť v rozporu s určitými základními hodnotami a s rozumným uspořádáním společenských vztahů působí jiným újmu. Takové chování má potom povahu nikoliv výkonu subjektivního práva, nýbrž jeho (právem reprobovaného) zneužití. ... nelze předem a obecně stanovit s matematickou přesností – ostatně právo není matematika – kdy se zákazu zneužití – jakožto výjimky z pravidla – použije, a kdy nikoliv. Vše záleží na okolnostech konkrétního případu a na soudcovském uvážení a rozmyslu. Stanovením přesných pravidel by se popřel smysl a samotná podstata institutu zákazu zneužití subjektivních práv; tento institut se musí vyznačovat jistou obsahovou pružností, aby mohl reagovat na nekonečné množství životních situací, na něž nemůže ve své obecnosti právní norma pamatovat.“.*

V konkrétnější rovině, konkrétně v případě zneužití procesního práva na zastoupení zmocněncem ve správním řízení, se Nejvyšší správní soud touto otázkou zabýval v rozsudku č. 2452/2012 Sb. NSS (č.j. 1 As 27/2011-81), kde uvedl, že „*správní orgány tedy zásadně musí respektovat právo účastníka řízení na zastoupení. Jedině tehdy, pokud bude spolehlivě doloženo, že v daném konkrétním případě došlo ke zneužití práva na zastoupení, nemusí být takovému zastoupení přiznány účinky. Nutno zdůraznit, že takový postup je ryze výjimečný (ultima ratio); musí mu předcházet aktivita správního orgánu směřující ke zjištění, že právo na zastoupení bylo v individuálním případě skutečně zneužito, že účastník řízení de facto nemá v úmyslu být zastoupen a že zvolením svého zástupce sleduje jiné cíle (oddálit konec řízení, dosáhnout uplynutí prekluzivní lhůty apod.)*“.

S povinností správního orgánu uplatňovat svou pravomoc jen v rozsahu, v jakém mu byla svěřena, souvisí i **otázka případného použití analogie** v případě, kdy (veřejno)právní úprava nějakou otázku neřeší a řešení nenabízí ani případná subsidiární aplikace soukromoprávních předpisů. Otázkou použití analogie ve veřejném právu se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku č.j. 9 As 47/2011-105, kde uvedl, že „*analogií aplikace práva je třeba rozumět řešení právem neupravených vztahů podle právní úpravy vztahů podobných. Teorie práva rozlišuje tzv. analogii legis, tedy situaci, kdy se na skutkovou podstatu zákonem neřešenou aplikuje právní norma, která je obsažena ve stejném zákoně a která upravuje skutkovou podstatu nejpodobnější, a tzv. analogii iuris, tzn. situaci, kdy lze výjimečně aplikovat právní zásady příslušného právního odvětví, případně dokonce obecné právní zásady, které obsahuje celý právní řád, ovšem pouze za předpokladu, že není možné postupovat prostřednictvím analogie legis. Použití analogie iuris je ve veřejném právu značně nežádoucí, zatímco použití analogie legis lze za účelem vyplnění mezer v procesní úpravě za předpokladu, že je to ve prospěch ochrany práv účastníků řízení, použít (blíže k této otázce viz nálezn Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005,*

*sp. zn. Pl. ÚS 21/04, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2005, č.j. 1 As 25/2005-70). Doktrína připouští ve veřejném právu použití analogie legis pouze v omezené míře, a to navíc pouze pro použití v situacích, kdy zákon danou právní problematiku vůbec neřeší. V takovém případě je přípustné pro výklad chybějící právní úpravy či pojmu podpůrně užít zákonného ustanovení svou povahou a účelem nejbližšího.“*

Nejvyšší správní soud připustil analogii např. u důvodů pro zánik plné moci v důsledku udělení nové, které správní řád neupravuje, když dospěl k závěru (rozsudek NSS 8 As 94/2011-80), že pro posouzení zániku plné moci zmocněnce účastníka správního řízení je třeba analogicky použít ustanovení občanského soudního řádu (§ 28 o. s. ř.). Analogii připustil i v případě požadavků na osobu zmocněnce (8 As 6/2016-34), když uvedl, že „podle § 27 odst. 1 o. s. ř. i podle § 35 odst. 6 s. ř. s. může být obecným zmocněncem jen osoba plně svéprávná (§ 35 odst. 6 s. ř. s. opět používá ještě „starou“ terminologii, což řeší § 3029 odst. 1 občanského zákoníku z roku 2012). Pokud správní řád výslovně neupravuje, jaké předpoklady musí splňovat obecný zmocněnec, je třeba tuto otázku posoudit analogicky podle „nejbližších“ procesních předpisů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2012, č.j. 8 As 94/2011-80, v němž kasační soud aplikoval analogicky § 28 odst. 3 o. s. ř. na zánik zastoupení na základě plné moci ve správním řízení).“

Analogii připustil Nejvyšší správní soud i pro přezkum obsahu závazného stanoviska v odvolacím řízení (dnes § 149 odst. 5, v době vydání rozsudku § 149 odst. 4 správního řádu), když konstatoval (rozsudek NSS 9 As 140/2019-22), že „pro přezkum dle § 149 odst. 4 správního řádu se tedy analogicky aplikuje § 89 odst. 2 správního řádu. Při přezkumu závazného stanoviska podle § 149 odst. 5 správního řádu je naopak v souladu s judikaturou posuzována pouze zákonnost a nikoliv věcná správnost závazného stanoviska.“. V praxi to znamená, že když pro odvolací řízení v souladu s § 89 odst. 2 správního řádu platí, že zákonnost napadeného aktu je posuzována v plném rozsahu a správnost aktu přezkoumávána v rozsahu námitek obsažených v odvolání, popř. tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem, musí to platit i pro přezkumnou činnost dotčeného nadřízeného orgánu podle § 149 správního řádu.

K analogii Nejvyšší správní soud sáhl i v případě výsledku fyzické osoby, která je členem statutárního orgánu právnické osoby jako účastníka řízení, když uvedl, že „i ve správním řízení vedeném s právnickými osobami je nutno respektovat specifické postavení osob v pozici statutárních orgánů těchto právnických osob a při jejich výsledcích je třeba postupovat analogicky podle § 141 odst. 6 správního řádu a § 126 odst. 4, § 126a a § 131 o. s. ř., tedy jako při výsledku účastníka řízení.“ (rozsudek NSS publikovaný pod č. 2119/2010 Sb. NSS, č.j. 1 Afs 58/2009-541).

Důležitou zásadou je **zásada legitimního očekávání** (či **zásada předvídatelnosti rozhodování správního orgánu**), podle které má správní orgán dbát na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Podle této zásady „správní orgán musí rozhodovat v souladu s již vydanými rozhodnutími,

*kteřá se týkala skutkově shodných či obdobných případů“ (rozsudek NSS č.j. 1 Afs 50/2009-233), přičemž „správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxi je správní orgán vázán. Jen taková správní praxe je doplněním psaného práva a je způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě. Správní praxi zakládající legitimní očekávání lze změnit, pokud je taková změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi.“ (rozsudek NSS publikovaný pod č. 1915/2009 Sb. NSS, č.j. 6 Ads 88/2006-132).*

Nelze se ale dovolávat legitimního očekávání z titulu zavedené správní praxe za situace, kdy se jednalo o nezákonnou správní praxi, jejíž následování je nežádoucí a bylo by v rozporu se zákonem (rozsudek NSS publikovaný pod č. 3444/2016 Sb. NSS, č.j. 5 As 155/2015-35). Současně ale platí, že „v konkrétních případech však nemusí být situace tak jednoznačná. To, že správní orgán jednal *ultra vires*, nemusí být vzhledem k narůstající složitosti a nepřehlednosti právního řádu zdaleka zřejmé ani samotnému správnímu orgánu a adresátům jeho aktů, až do doby, než na to sofistikovaným výkladem právních předpisů nepřijdou vyšší soudy. Nelze vyloučit, že i jednání, jež je nakonec shledáno jednáním *ultra vires*, může v konkrétní situaci (šlo-li např. o dlouhodobou a dosud nikým a nijak nezpochybnovanou správní praxi nebo akty, které se zřetelně neprotiví ustanovení zákona nebo soudní judikatuře a které nebyly vyvolány, vydány nebo udržovány korupcí nebo jiným trestným nebo nepoctivým jednáním úředních osob či na základě nepravdivých, nesprávných či neúplných údajů) založit na straně adresáta veřejné správy očekávání, jemuž bude zcela výjimečně, při absenci konkurujícího závažného veřejného zájmu, poskytnuta v zájmu obecné spravedlnosti a alespoň do určité míry soudní ochrana.“ (rozsudek NSS č.j. 6 As 98/2016-54).

Správní řízení je tradičně ovládáno **zásadou tzv. materiální pravdy** (v kombinaci se zásadou vyšetřovací). Zatímco ale dřívější právní úprava požadovala po správních orgánech zjistit „přesně a úplně skutečný stav věci“ (§ 32 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb.), stávající právní úprava je opatrnější a požaduje „pouze“ zjištění **stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti** (§ 3 správního řádu). Podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje na základě toho (zásadně) správní orgán (§ 50 odst. 2 správního řádu), ale neplatí to vždycky – i když to správní řád výslovně nikde neuvádí, platí to v zásadě jen pro řízení z moci úřední, v řízení o žádosti obvykle jednotlivé zákony ukládají žadateli, aby doložil správnímu orgánu skutečnosti, na základě kterých je možné jeho žádosti vyhovět. Zásada materiální pravdy je **v některých typech řízení zesílena**, viz § 50 odst. 3 správního řádu, podle něhož v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Naopak **v jiných řízeních ustupuje do pozadí**, zejména § 141 odst. 4 a § 142 odst. 3 správního řádu, ale také třeba § 150 odst. 1 správního řádu, podle kterého příkaz může správní orgán vydat, považuje-li skutkové zjištění za dostatečné. Nicméně ani „*povinnost správních orgánů projednávajících přestupek zjistit*

*stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů), je v žádném případě nezavazuje ke zkoumání všech myslitelných alternativ skutkového děje, tím spíše, zůstávají-li účastníci správního řízení pasivní a řadu svých námitek uplatní až v řízení před soudem“ (rozsudek NSS č.j. 6 As 303/2016-37) a „interpretace omezujících pravidel procesu ve správním trestání nemůže být natolik extenzivní, aby ve svých důsledcích znemožnila účinný postih za protiprávní jednání“ (rozsudek NSS č.j. 6 As 140/2021-51).*

**Poučovací povinnost správního orgánu** (§ 4 odst. 2 správního řádu) judikatura zásadně omezuje na poučení **o procesním právu** a má určité hranice, takže „*poučovací povinnost správních orgánů v řízení, která vedou, je obecně zaměřena na poučení o procesních právech a povinnostech (ustanovení § 4 odst. 2 správního řádu). Toto obecné pravidlo nachází odraz v dalších ustanoveních správního řádu, která přiznávají účastníkům řízení konkrétní procesní práva. Do poučovací povinnosti však již nepatří návod, co by účastník řízení měl nebo mohl činit, aby dosáhl žádaného výsledku.*“ (rozsudek NSS č.j. 5 As 1/2010-76). „*Správní řád sice výslovně nestanoví, že poučovací povinnost správního orgánu se vztahuje pouze na procesní práva a povinnosti, nicméně z povahy správního řádu jako procesního předpisu vyplývá, že správní orgán je povinen poučit účastníky o právech a povinnostech plynoucích z právních předpisů upravujících řízení před správními orgány. Poučovací povinnost se tedy nevztahuje na poučování o otázkách hmotného práva, tedy zda a jak mají účastníci řízení hájit v řízení svá práva a jaké důsledky pro ně plynou z toho, že tak neučiní. Přiměřenost poučení o hmotných právech znamená, že účastníkům řízení se musí dostat poučení zejména o těch procesních právech, která spadají pod právo na spravedlivý proces. Poučovací povinnost se nadto váže pouze k úkonům správního orgánu. ... Poučovací povinnost správních orgánů však nelze zaměňovat s právem účastníků na poskytování právních rad. Účastníkům řízení se může dostat návodu, co je třeba učinit, aby dosáhli žádaného účinku, v rámci právních služeb poskytovaných advokáty či jinými profesionály v oblasti práva.*“ (rozsudek NSS publikovaný pod č. 2235/2011 Sb. NSS, 1 As 51/2010-214). „*Poučovací povinnost týkající se otázek hmotného práva má své místo právě v řízeních, jejichž předmětem jsou sociální dávky (dávky důchodového pojištění), a to za předpokladu dodržení zásady rovnosti účastníků řízení a nestranného přístupu k nim.*“ (rozsudek NSS č.j. 6 Ads 57/2007-42).

V případě **smírného odstraňování rozporů**, které brání řádnému projednání a rozhodnutí dané věci (§ 5 správního řádu), je třeba dbát na to, aby řešení a odstranění rozporu (např. mezi dotčenými orgány podle § 136 správního řádu v souvislosti s jejich závaznými stanovisky) nemělo negativní důsledky pro dotčené osoby a jejich práva. Takže např. „*dohodou uzavřenou ústředními správními úřady na základě § 136 odst. 6 správního řádu za účelem řešení rozporů mezi správním orgánem, který vede řízení (obecním úřadem obce s rozšířenou působností při výkonu státní správy), a správním orgánem, který je dotčeným orgánem (ministerstvem) ani nelze ukládat povinnosti přímo obci, neboť takový postup by byl v rozporu s čl. 4 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 101 odst. 4 Ústavy.*“ (nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 709/19).

Správní orgán má vyřizovat věci bez zbytečných průtahů a činit úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena (§ 6 odst. 1). **Zásada rychlosti, resp. zásada procesní ekonomie** (správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady – § 6 odst. 2) ale nemůže „vyhrát“ nad jinými (důležitějšími) zásadami. Takže např. „*má-li správní orgán povinnost zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena, i bez návrhu (z logiky věci bez návrhu toho, komu má být povinnost uložena), nemůže se správní orgán ohledně návrhů takové osoby na provedení dalších důkazů současně dovolávat § 82 odst. 4 správního řádu. Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu tedy na řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, nedopadá; uplatní se však typicky u řízení zahajovaných na návrh, tedy řízení o žádosti. V nich je koncentrace řízení plně namístě: je totiž v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné doklady.*“ (rozsudek NSS publikovaný pod č. 2412/2011 Sb. NSS, č.j. 5 As 7/2011-48).

Koncentrace řízení vztahující se k úkonům účastníků řízení a uplatňování jejich subjektivních práv nemá přednost ani před zásadou zákonnosti (rozsudek Krajského soudu v Plzni č.j. 30 A 56/2012-65) ani před zásadou ochrany veřejného zájmu (rozsudek Krajského soudu v Brně publikovaný pod č. 4194/2021 Sb. NSS, 30 A 15/2019-107), tedy před ochranou objektivního práva. Ani uplatnění zrychlených postupů správních orgánů nesmí být na úkor práv dotčených osob, takže „*zkrácené přezkumné řízení je projevem zásady procesní ekonomie (§ 6 odst. 2 správního řádu) a jeho účelem je odstranit akt přijatý v rozporu s právními předpisy bez zbytečného zatěžování dotčených osob, nikoliv zjednodušit činnost správním orgánům a připravit dotčené osoby o jejich procesní práva.*“ (rozsudek NSS č.j. 1 As 31/2011-72).

Správní orgán má postupovat tak, **aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady**. Na základě toho např. judikatura preferuje změnu rozhodnutí v odvolacím řízení před jeho rušením a vrácením na první stupeň k novému projednání, takže „*zrušení rozhodnutí a vrácení věci odvolacím orgánem zpět na první stupeň [§ 90 odst. 1 písm. a) správního řádu] je až krajní možností, jak řešit vady rozhodnutí prvního stupně zjištěné v odvolacím řízení. Pokud je možné napadené rozhodnutí změnit [§ 90 odst. 1 písm. c) správního řádu], je odvolací orgán povinen tak v zájmu hospodárnosti řízení učinit (§ 6 odst. 2 správního řádu). Za tímto účelem je oprávněn provést v odvolacím řízení potřebné důkazy a doplnit další nezbytné podklady, musí s nimi ovšem seznámit účastníky řízení a umožnit jim se k nim vyjádřit. Stejně tak je odvolací orgán oprávněn zaujmout jiný právní názor a posoudit zjištěný skutkový stav po právní stránce odlišně než správní orgán prvního stupně. I zde ovšem musí účastníky řízení na možný odlišný právní náhled na věc předem upozornit a dát jim možnost se k němu vyjádřit, pokud by pro ně nové právní posouzení mohlo být s ohledem na dosavadní průběh řízení překvapivé.*“ (rozsudek NSS publikovaný pod č. 3837/2019 Sb. NSS, č.j. 6 As 286/2018-34).

Další zásadou je **zásada rovnosti v procesních právech**. Podle § 7 odst. 1 správního řádu mají dotčené osoby při uplatňování svých procesních práv rovné postavení. Zásada rovnosti

v procesních právech nicméně neznamená absolutní rovnost v rozsahu procesních práv, což naznačuje slovo „svých“ v daném ustanovení. Ustanovení lze tak číst i v tom smyslu, že dotčené osoby mají rovné postavení v těch procesních právech, která jim zákon přiznává, neboť se vychází z toho, že rozsah procesních práv by měl odrážet právní vztah k předmětu procesního postupu, zejména k předmětu řízení v případě správního řízení. To se promítá do **kategorizace účastníků správního řízení** na dvě skupiny v § 27 správního řádu, a sice na osoby, o jejichž právech a povinnostech se v řízení rozhoduje (ty se uvádějí ve výrokové části rozhodnutí a pro ně je rozhodnutí právně závazné), a na osoby, jejichž práva nebo povinnosti mohou být rozhodnutím (o předmětu řízení) „pouze“ přímo dotčena.

Asi nejmarkantnějším rozdílem v (procesně)právním postavení „hlavních“ a „vedlejších“ účastníků řízení je rozdíl vyplývající z § 84 správního řádu v případě neoznámení rozhodnutí účastníku řízení. Z § 84 vyplývá, že v případě účastníka řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu není možné, aby rozhodnutí nabylo právní moci, aniž by se s ním fakticky seznámil (§ 84 odst. 2 *a contrario*). V případě účastníka řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu to podle § 84 odst. 1 možné je, a to po uplynutí subjektivní nebo objektivní lhůty podle tohoto ustanovení. Ustanovení § 84 odst. 1 se nevztahuje na účastníky řízení podle § 27 odst. 1, na které se tak musí vztahovat § 84 odst. 2, zatímco na účastníky řízení podle § 27 odst. 2 se vztahuje § 84 odst. 1 a nikoliv § 84 odst. 2. K tomuto závěru dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku č.j. 6 As 24/2019-22, publikovaném pod č. 3928/2019 Sb. NSS (*Pokud správní orgán neoznámí své rozhodnutí tzv. vedlejšímu (nepřímému) účastníkovi řízení ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu, náleží takové osobě poté, co se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozví, třicetidenní subjektivní odvolací lhůta omezená navíc jednoroční objektivní lhůtou (§ 84 odst. 1 správního řádu). Devadesátidenní subjektivní lhůta pro podání odvolání neomezená žádnou objektivní lhůtou (§ 84 odst. 2 ve spojení s § 83 odst. 2 správního řádu) se vztahuje jen na tzv. hlavní (přímé, neopomenutelné) účastníky řízení ve smyslu § 27 odst. 1 správního řádu.*)

S diferencovaným procesním postavením účastníků řízení počítá např. i zákon č. 250/2016 Sb. v § 68, kdy účastníkem řízení v plném rozsahu je pouze obviněný z přestupku, zatímco poškozený jen v části řízení, která se týká jím uplatněného nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení, a vlastník věci, která může být nebo byla zabráná, jen v části řízení, která se týká zabrání věci nebo náhradní hodnoty. Tento rozdíl se pak promítá např. do rozsahu odvolacího práva v § 96 odst. 1 písm. a) a b) a § 96 odst. 2 tohoto zákona, podle nichž se proti rozhodnutí o přestupku, kterým byla vyslovena vina, může odvolat obviněný v plném rozsahu, zatímco poškozený pouze proti výroku o nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení a výroku o nákladech spojených s uplatněním nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení, a vlastník věci pouze proti výroku o zabrání věci nebo náhradní hodnoty.

Rozdíl v procesním postavení se nemusí promítat jen do procesního postavení účastníků řízení, ale i do postavení dotčených osob v jiných procesních postupech. Příkladem může být rozdíl v procesním postavení osob, jejichž práva nebo povinnosti mohou být přímo dotčeny opatřením obecné povahy v rámci projednávání návrhu tohoto aktu. Vlastníci

nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny (a určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny), mohou podat proti návrhu opatření obecné povahy písemné odůvodněné námitky. Ostatní osoby mohou podávat „pouze“ připomínky. S připomínkami se správní orgán vydávající opatření obecné povahy vypořádává jinak než s námitkami (§ 172 odst. 4 a 5 správního řádu).

Tam, kde by rovnost dotčených osob (v procesních právech) mohla být ohrožena, správní orgán učiní opatření potřebná k jejímu zajištění (§ 7 odst. 2 správního řádu). Rovnost dotčených osob v procesních právech nemá být jen formální, ale materiální, tedy skutečná. Praktickým promítnutím této zásady v textu zákona je např. § 16 odst. 5, případně § 32 odst. 2 písm. f) správního řádu, ve vztahu k osobám zdravotně postiženým a zajištěním odpovídající úrovně jejich komunikace se správním orgánem. Nemusí jít ale jen o výslovné zákonné ustanovení. Pokud by se např. konalo ústní jednání v rámci řízení s velkým počtem účastníků (§ 49 a 144 správního řádu), mohla by z toho v závislosti na skutečném počtu účastníků a místu jednání vyplynout povinnost správního orgánu zajistit odpovídající ozvučení daného prostoru, aby na tom osoby v zadních řadách nebyly hůře než v předních.

Správní orgány mají **dbát na vzájemný soulad všech postupů**, které probíhají současně a souvisejí s tímž právy nebo povinnostmi dotčené osoby, což je jeden z projevů vzájemné spolupráce správních orgánů (§ 8). Dotčené osoby by neměly být konfrontovány s rozdílnými výstupy vyplývajícími z výkonu působnosti správních orgánů ve věcech, mezi nimiž je z hlediska hmotného práva vzájemná vazba. Příkladem může být ustanovení o společném řízení, které je v obecné úpravě podle § 140, resp. podle § 131 odst. 2 písm. b) správního řádu fakultativní, speciální úprava ho může stanovit jako povinné (např. § 88 zákona č. 250/2016 Sb.).

Jak Nejvyšší správní soud opakovaně ve své judikatuře uvedl, *„základním předpokladem efektivního správního řízení je vzájemná součinnost a spolupráce správních orgánů a účastníků řízení. Právě ve smyslu tohoto základního principu je nutno vidět a hodnotit konkrétní počínání účastníků řízení. Rovněž v tomto směru je nutno spatřovat praktické naplnění smluvního pojetí státu, představujícího konsenzuální odraz přesvědčení občanů o nutnosti existence této instituce k ochraně základních práv a svobod (srov. např. rozsudek NSS ze dne 12. 5. 2008, č.j. 5 As 44/2007-93). Ve svých důsledcích by proto bylo porušením ústavního pořádku (čl. 1 odst. 1 Ústavy), pakliže by v praxi byl připuštěn postih právnických a fyzických osob za nedodržení určité zákonné povinnosti, které bylo přitom způsobeno právě orgány veřejné moci (ať již jejich aktivní činností, nebo naopak nečinností) – zde postoupením žádosti žalobce jinému správnímu orgánu bez jakéhokoliv meritorního vyřízení či výzvy k doplnění (upřesnění) žádosti, třebaže tato žádost, podaná v dobré víře, směřovala k rozhodnutí právě tím správním orgánem, který byl jejím původním adresátem.“* (rozsudek NSS č.j. 1 As 30/2008-49, publikovaný pod č. 1746/2009 Sb. NSS).

## 18.6 Správní řád jako obecný procesní předpis

S jistou výhradou, že není ryze procesní předpis, neboť obsahuje i několik hmotněprávních ustanovení, přece jen platí, že správní řád je obecný procesní předpis pro postupy správních orgánů (vztahující se k příslušným hmotněprávním formám správní činnosti v jednotlivých částech zákona) při výkonu působnosti ve veřejné správě, i když nejde o úpravu úplně všech procesních postupů (mimo působnost správního řádu s výhradou některých základních zásad, které mají univerzální platnost, stojí zejména abstraktní akty, tzn. právní nebo statutární předpisy, resp. ty statutární předpisy, které jsou současně předpisy právními).

**Správní řád se jako obecný procesní předpis použije „sám od sebe“**, tzn. na základě v něm obsažených ustanovení o rozsahu jeho věcné působnosti (zejména § 1 odst. 1 ve spojení s dalšími částmi zákona upravujícími postupy vztahující se k jednotlivým formám správní činnosti). Zákony upravující působnost správních orgánů ve veřejné správě a zmocňující je k provádění (veřejnoprávních) úkonů ve formách upravených správním řádem **nemusejí na (subsidiární, tzn. podpůrné) použití správního řádu odkazovat, i když se tak někdy děje**, zejména ve starších zákonech pocházejících z doby před účinností správního řádu, a to nejspíše v tom smyslu, že „v řízeních podle tohoto zákona se postupuje podle správního řádu, nestanoví-li tento zákon jinak“, což je reflexe předchozího správního řádu z r. 1967, který obsahoval jen obecnou úpravu správního řízení. Obdobná ustanovení byla už tehdy a jsou tím spíše i dnes nadbytečná, neboť kdyby jich nebylo, právní stav by byl stejný, nejde však o ustanovení, která by mohla vyvolávat nějaké otázky.

Podle § 1 odst. 2 správního řádu se tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí, **nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup**. I toto ustanovení je vlastně zbytečné, neboť subsidiární použitelnost obecné úpravy vyplývá nejen v tomto případě ze vztahu obecné a zvláštní právní úpravy, i když nemusí být v jednotlivých případech vždy jednoznačné, která úprava je „zvláštní“ a v čem má „zvláštnost“ spočívat, což dané ustanovení nevyřeší. Odkaz na „jiný postup“, který má být stanoven (jiným či zvláštním) zákonem, má naznačovat, že **speciální úprava má mít „pozitivní“ povahu, tzn. obsahovat vlastní speciální pravidla**, která se použijí přednostně před úpravou obecnou, a nikoliv správní řád nebo jeho jednotlivé části, případně menší celky, pouze vyloučit „bez náhrady“. To vyplývá z obecného ústavního pravidla, podle kterého **lze státní (veřejnou) vykonávat jen zákonem stanoveným způsobem, tzn. formami a postupy stanovenými zákonem**. Tomu zákonné úpravy zdaleka ne vždy odpovídají, takže existují nejen „pozitivní“, ale i (více či méně rozsáhlé) „negativní“ odchylky od obecné úpravy ve správním řádu.

Negativní odchylky mohou mít v zásadě trojí možnou podobu. Může se stanovit, že se nepoužije správní řád jako takový, např. jako v **§ 262 daňového řádu, kde je vyloučení správního řádu v zásadě „kompenzováno“ úpravou procesu správy daní** (svěráznější odchylku představuje § 262a daňového řádu vtahující do procesního režimu správy daní blíže neurčené a nijak neohraničené množství činností, pro jejichž určení chybí jakékoliv materiální kritérium). Pouhé **vyloučení správního řádu jako takového „bez náhrady“, tzn. bez jakékoliv „náhradní“ procesní úpravy, která by se použila místo obecné**

**úpravy ve správním řádu, nelze hodnotit jako ústavně konformní,** zejména jde-li o provádění takových úkonů správních orgánů, která jsou z hlediska právních účinků rozhodnutími.

V nálezu Pl. ÚS 11/2000 k tomu Ústavní soud, byť ještě ve vztahu k předchozímu správnímu řádu, uvedl, že „*v oblasti správního práva procesního existuje řada případů, na něž správní řád nedopadá .... Správní řád totiž představuje obecný procesně právní předpis, který svojí povahou nemusí odpovídat všem formám správních řízení; v konkrétním případě se proto může jevit – podle povahy věci – jako užitečné upravit některé typy správních řízení zvláštním způsobem. Ústavní soud přitom konstatuje, že – z ústavněprávního hlediska – je zásadně v dispozici zákonodárce, které z forem správních řízení ponechá úpravě podle správního řádu a která správní řízení bude regulovat způsobem specifickým. Úkolem Ústavního soudu totiž není hodnotit vhodnost či účelnost zvolené právní úpravy, nýbrž toliko její ústavnost. ... samotné vynětí tohoto typu správního řízení z obecné úpravy podle správního řádu nelze považovat za stojící v rozporu s citovanými ústavními kautelami, neboť za určující – z ústavněprávního hlediska – je nutno pokládat toliko to, zda toto zvláštní řízení šetří ústavně zaručená základní práva dotčených osob či nikoliv. ... Pokud by totiž Ústavní soud dospěl k závěru opačnému, musel by vycházet ze stanoviska – ve svých důsledcích zjevně absurdního – že jakákoliv úprava správního řízení, vybočující z působnosti správního řádu, je již z tohoto důvodu protiústavní.“*

Jde v zásadě o **otázku míry či rozsahu vyloučení** obecné procesní úpravy, tzn. jak moc podrobná musí být (nebo naopak jak málo podrobná ještě může být) speciální procesní úprava vylučující (výslovně) použití (celého) správního řádu, aby obstála v testu ústavnosti, zejména v kontextu s čl. 2 odst. 3 Ústavy, resp. čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (a také čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Řešením není výluka správního řádu jako takového vycházející z toho, že dostatečnou procesní úpravu budou představovat základní zásady činnosti správních orgánů v § 2 až 8 správního řádu. To by mělo vyplývat z jeho § 177 odst. 1, podle kterého se základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje. Jednak pokud zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, tak se nepoužije ani § 177 odst. 1, který je „pouhým“ připomenutím toho, že určité obecné principy platí vždycky bez ohledu na jejich (ne)zakotvení v zákonném textu, neboť vyplývají z předpisů vyšší právní síly, a jednak jde v případě § 2 až 8 skutečně „jen“ o **základní zásady**, tedy obecné procesní principy, které **nepředstavují adekvátní náhradu procesního postupu**, zejména pokud jde o vydávání rozhodnutí.

Je třeba **rozlišovat, zda vyluku správního řádu bez náhrady obsahují či obsahovala zákonná ustanovení pocházející z doby před nebo po účinnosti správního řádu.** Na taková ustanovení z doby před účinností správního řádu, která byla obvykle formulována tak, že se nepoužije správní řád nebo obecné předpisy o správním řízení, což vzhledem k rozsahu působnosti předchozího správního řádu vyšlo v zásadě nastejno, dopadal **§ 180 správního řádu jako *lex posterior*** a svým způsobem i nepřímá novela

takových ustanovení, která způsobila, že ustanovení o vyloučení správního řádu přestalo mít právní účinky, jak později dovodila i judikatura, viz např. rozsudek NSS č.j. 3 Ads 123/2008-79, publikovaný pod č. 2307/2011 Sb. NSS k rozhodnutí o odstranění tvrdosti zákona podle tehdejšího znění § 53a zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, kde bylo uvedeno, že na řízení o prominutí pokuty, přirážky k pojistnému nebo penále se nevztahují obecné předpisy o správním řízení. V rozsudku č.j. 30 A 84/2013-65 došel Krajský soud v Hradci Králové k závěru, že základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 správního řádu z roku 2004 se ve smyslu § 177 odst. 1 citovaného zákona použijí i v rámci řízení o uložení kázeňského trestu podle zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, ačkoliv se dle § 76 odst. 1 uvedeného zákona na řízení podle tohoto zákona správní řád z roku 2004 nevztahuje. V tomto případě se ale měl použít § 180 správního řádu, neboť jde o zákonnou úpravu z doby před účinností správního řádu.

Jiná je situace v případě zákonných ustanovení vylučujících použití správního řádu bez náhrady pocházejících z **doby po nabytí účinnosti správního řádu** (nechme stranou, že taková ustanovení by se součástí právního řádu s ohledem na judikaturu Ústavního soudu, např. nálezy Pl. ÚS 14/96 nebo Pl. ÚS 21/04 a koneckonců i Pl. ÚS 11/2000, vůbec stávat neměla), která jsou vůči § 177 odst. 1 správního řádu, jež má stejnou právní sílu jako jakýkoliv jiný zákon, v postavení *lex posterior*.

Judikatura v několika případech použitelnost (pouze) základních zásad činnosti správních orgánů s odkazem na uvedené ustanovení dovodila. Šlo např. o rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 98/2021-31, publikovaný pod č. 4316/2022 Sb. NSS k § 3g odst. 14 zákona o zemědělství, který ve svém tehdejší znění stanovil, že na řízení (týkající se aktualizace evidence půdy) podle odstavců 1 až 13 tohoto ustanovení se nevztahuje správní řád, s výjimkou lhůt a doručování. Aplikovatelnost pouze základních zásad činnosti správních orgánů a ne už jiných ustanovení správního řádu judikatura dovodila i v případě výtky státnímu zástupci podle zákona o státní zastupitelství, a to s odkazem na specifický charakter výtky, i když v jejím případě postup podle správního řádu výslovně vyloučen nebyl, viz rozhodnutí NSS č.j. 9 As 79/2016-41, publikované pod č. 3779/2018 Sb. NSS.

Více než nevhodná jsou rovněž ustanovení, která sice nevylučují správní řád jako takový, ale vylučují použití ustanovení o správním řízení na provádění takových úkonů správních orgánů, které mají účinky rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 odst. 1 správního řádu. Spoléhá se přitom na to, že s odkazem na „zbytková“ ustanovení § 158 odst. 1 a § 177 odst. 2 správního řádu se přitom bude postupovat podle ustanovení části čtvrté. Úprava tzv. neregulativních úkonů správních orgánů, tzn. takových úkonů, které nemají účinky rozhodnutí, protože nezakládají, nemění ani neruší práva nebo povinnosti, není zjednodušenou alternativou správního řízení, a nemůže tak proto ani fungovat. Jedinou možnou cestou je v takových případech úprava zjednodušené podoby správního řízení, u které bude jasné, podle jakých ustanovení se postupuje a jaká ustanovení z obecné úpravy se mají a jaká naopak nemají použít.

Otázkou může být, jak mají vypadat konkrétní formulace zákonných ustanovení, v důsledku nichž se nemá obecná úprava ve správním řádu vůbec použít. Žádné pochybnosti zřejmě nevzbuzuje např. § 262 daňového řádu, který vylučuje použití správního řádu poměrně jednoznačně. Jinou formu zvolil § 159 zákona č. 412/2005 Sb., který „pozitivně“ stanoví, v jakých případech se správní řád („pouze“) použije. Tento zákon současně obsahuje (relativně) komplexní úpravu tzv. bezpečnostního řízení jako specifické varianty správního řízení. Ta vcelku zbytečně přejímá, někdy doslovně, jindy v modifikované verzi, úpravu řady obecných institutů řízení podle správního řádu, namísto toho, aby se vyšlo z obecné zásady subsidiarity správního řádu a upravily se jen potřebné odchylky specifického typu řízení, jak je to (vyjma správy daní, kde to rovněž nemá logiku) obvyklé.

Formulace jiných zákonných ustanovení mohou být čitelné obtížněji, zejména v kontextu s obsahem speciální úpravy, pokud vůbec o speciální úpravu jde, a s obecnou zásadou subsidiarity podle § 1 odst. 2 správního řádu. Příkladem mohou být taková ustanovení, která obsahují (obdobně jako § 159 zákona č. 412/2005 Sb.) pozitivní (a patrně taxativní) výčty případů, kdy se má správní řád použít, aniž by ale bylo jasné, podle jaké (obecné nebo speciální) procesní úpravy se má postupovat v případech, které v takovém výčtu obsaženy nejsou a zákon současně neobsahuje „náhradní“ komplexní procesní úpravu. Pak zřejmě tak jako tak nezbude než v případě takových mezer sáhnout k úpravě obecné s odkazem na to, že zákon nestanoví „jiný postup“ než správní řád.

**Speciální úprava k obecné zákonné úpravě ve správním řádu může být obsažena zase jen v zákonné úpravě**, nikoliv v podzákonném právním předpisu, viz třeba úprava ve vyhlášce č. 244/1996 Sb., advokátní kárný řád, pro kterou navíc zákon nemá žádné meze. Kárné řízení na úrovni profesní komory je jako výkon působnosti v oblasti veřejné správy specifickou variantou správního řízení podléhající obecné úpravě správního řádu, jehož použití pro daný případ není výslovně vyloučeno. Tím spíše nemůže být speciální procesní úprava ke správnímu řádu obsažena v abstraktním aktu, který právním předpisem ani není a jde např. o statutární předpis, viz např. § 114 odst. 6 exekučního řádu, podle něhož řízení, rozhodování a činnost kárné komise upraví Exekutorská komora ČR kárným řádem, což nemůže vylučovat použití úpravy zákonné.

**Právní úpravy svou povahou speciální ve vztahu k obecné úpravě správního řádu mohou mít v zásadě několikerou podobu.** Může jít o podrobnější, případně i značně podrobnější, úpravu institutů, které jsou ve správním řádu vymezeny jen obecně. Příkladem může být právní úprava vydávání územně plánovací dokumentace jako opatření obecné povahy ve stavebním zákoně ve vztahu ke stručné úpravě v šesté části správního řádu, která detailnější úpravu či úpravy v konkrétních zákonech víceméně předpokládá.

Speciální úprava může obecnou úpravu ve správním řádu, resp. její jednotlivé instituty, svým obsahem úplně vylučovat, jako např. speciální úprava okruhu účastníků řízení o přestupku v § 68 zákona č. 250/2016 Sb., která vylučuje obecnou úpravu v § 27 správního řádu (další ustanovení správního řádu o účastnících řízení už se ale použijí), nebo speciální úprava důvodů zastavení řízení v § 86 zákona č. 250/2016 Sb., která vylučuje obecnou

úpravu v § 66 odst. 2 správního řádu. Naopak v případě § 169r odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, jde sice také o speciální úpravu důvodů zastavení řízení, ale takovou, která nevylučuje, ale doplňuje, viz slovo „také“ v úvodu § 169r odst. 1 uvedeného zákona, obecnou úpravu ve správním řádu.

Formulace ve speciálních úpravách nemusejí být vždy jednoduše čitelné, viz např. úprava důvodů pro přerušeni a zastavení řízení v § 23 zákona o vyvlastnění, která vypadá jako samostatný uzavřený katalog důvodů pro přerušeni a zastavení řízení, je ale otázka, zda to tak skutečně bylo i myšleno a zda má daná speciální úprava skutečně vylučovat např. zastavení řízení v důsledku zpětvzetí žádosti na základě obecné úpravy.

Speciální úprava může obecnou úpravu vylučovat částečně, jako např. úprava místní příslušnosti v § 62 zákona č. 250/2016 Sb., která vylučuje úpravu v § 11 odst. 1 správního řádu, ne už ale úpravu v § 11 odst. 2 správního řádu předpokládající zásah ze strany nadřízeného orgánu, pokud by se v konkrétním případě nedařilo podle jednotlivých kritérií místně příslušný orgán určit.

Obecně platí, že při posuzování vztahu obecné a zvláštní úpravy nestačí „porovnat“ jen nadpisy ustanovení, když navíc platí, že *rubrica non est lex*, tzn. že nadpis ustanovení sám o sobě nemá normativní účinky, ale **je třeba navzájem porovnat obsah daných ustanovení a teprve podle toho určit, v jakém rozsahu speciální úprava vylučuje použití té obecné a v jakém se obecná úprava použije v kombinaci s tou speciální, která není komplexní.**

Dalším příkladem může být úprava vyloučení z projednávání a rozhodování věci v § 63 zákona č. 250/2016 Sb. a v § 14 správního řádu, kdy úprava v § 63 zákona č. 250/2016 Sb. obsahuje „pouze“ další důvod podjatosti doplňující obecnou úpravu v § 14 správního řádu, která se jinak v plném rozsahu použije, i když obě ustanovení opět nesou stejný název. Stejně označené instituty nemusejí být navíc vůči sobě vůbec v poměru obecné a zvláštní úpravy, příkladem může být odloženi věci podle § 43 správního řádu a odloženi věci podle § 76 zákona č. 250/2016 Sb., které míří na typově zcela odlišné situace.

**Existenci speciální právní úpravy předvídá výslovně (a vlastně nadbytečně) i řada (obecných) ustanovení správního řádu**, např. § 27 odst. 3 v první i druhé větě, § 29 odst. 5, § 33 odst. 2 písm. d) a § 33 odst. 3, § 50 odst. 2 věta třetí, § 66 odst. 1 písm. h), zvláště když v § 66 odst. 2 nic podobného není, ale platí to stejně, § 83 odst. 1 věta první atd., ačkoliv speciální úprava může obsahovat odchylky od té obecné, aniž by s tím ta obecná musela počítat. **Některá obecná ustanovení správního řádu jsou aplikovatelná jen na základě jiného zákona**, např. § 53 odst. 5, § 139, § 160 odst. 5 a 6 nebo § 161, kde je odkaz na jiný zákon naopak opodstatněný.

## 19. ČINNOST SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ A JEJÍ FORMY

Činnost správních orgánů a její formy – rozhodnutí, veřejnoprávní smlouvy, opatření obecné povahy, neregulativní úkony, faktické úkony.

### 19.1 Kategorizace správních činností

Správní činnosti lze obecně charakterizovat jako (zákonem stanovené) **formy výkonu působnosti** subjektů, resp. orgánů veřejné správy, nebo též jako formy činnosti, jejichž prostřednictvím svou působnost vykonávají. V tomto smyslu lze považovat formy činnosti správních orgánů (formy správní činnosti) za **druhy pravomocí jako (veřejno)právních prostředků**, jejichž prostřednictvím orgány veřejné správy svou působnost vykonávají.

Zpravidla se rozlišují **abstraktní akty** jako právní akty upravující obecně vymezený okruh případů a vztahující se na neurčitý okruh osob, pro které jsou závazné. Mezi abstraktní akty patří (podzákoně) právní předpisy, vnitřní předpisy, statutární (samosprávné) předpisy a „řády“ (provozní, ústavní a další). Další kategorií jsou **správní akty**, typicky rozhodnutí vydávaná ve správním řízení, jako právní akty vztahující se na konkrétní věci a zavazující konkrétně určené osoby. Další kategorií jsou **opatření obecné povahy** jako smíšené akty kombinující některé vlastnosti abstraktních aktů a některé vlastnosti správních aktů, když se vztahují na konkrétní věc (mají konkrétní předmět) a zavazující neurčitý okruh osob. Další kategorií jsou **faktické úkony** jako neformální závazné úkony zpravidla v konkrétní věci a dopadající zpravidla na konkrétně určené osoby. Další kategorií jsou **neregulativní úkony** jako úkony nemající bezprostřední právní účinky pro adresáty veřejné správy. A poslední kategorií jsou **veřejnoprávní smlouvy** jako jediná nikoliv jednostranná forma správní činnosti, což jsou dvou nebo vícestranné smlouvy uzavírané v souvislosti s výkonem (vrchnostenské) veřejné správy.

Pokud je výkon vrchnostenské veřejné správy vázán pravidlem, podle kterého lze státní (veřejnou) moc vykonávat jen na základě zákona a v jeho mezích a zákonem stanoveným způsobem, tak **odkaz na zákonem stanovený způsob výkonu státní (veřejné) moci míří na jednotlivé formy pravomocí orgánů veřejné moci**, v případě správních orgánů vykonávajících veřejnou moc tedy formy správní činnosti. Jestliže platí, že státní moc lze vykonávat jen zákonem stanoveným způsobem, znamená to v případě správních orgánů, že mohou svou působnost v oblasti veřejné správy vykonávat **jen těmi formami pravomocí, k jejichž použití jsou zákonem zmocněny a jen v případech, kdy použití té které formy pravomoci zákon předpokládá**.

Věc je však o něco složitější, neboť právní úprava jednotlivých forem správní činnosti (jednotlivých pravomocí) správních orgánů není **zpravidla založena na formálním, ale materiálním kritériu**, resp. kritériích. Znamená to, že obvykle není možné spoléhat se

při volbě příslušné formy pravomoci na zákonné (slovní) označení jednotlivých druhů pravomocí správních orgánů, ale musí se při určování toho, jakou pravomoc má správní orgán v tom kterém případě použít, **vycházet především z obsahu jednotlivých úkonů** správních orgánů, které mají na základě zákona provádět, a z jejich právních účinků, které pro tyto úkony vyplývají ze zákonů, které k výkonu jednotlivých pravomocí zmocňují.

**Formální pojetí vycházející z výslovného zákonného pojmenování** jednotlivých druhů pravomocí by jistě bylo uživatelsky přátelštější a znamenalo by nesporně vyšší míru právní jistoty jak pro správní orgány, tak pro adresáty veřejné správy, a nakonec i pro soudy. Formální pojetí je ale zřejmě v praxi neuskutečnitelné, alespoň v plném rozsahu, neboť by vyžadovalo dodržovat v jiných zákonech obecnou terminologii zejména správního řádu, který významnou část forem činnosti správních orgánů z hlediska procesního upravuje, k čemuž ale nic formálně nenutí, neboť správní řád má stejnou právní sílu jako jiné zákony, které ve vztahu k němu mohou stát jako speciální předpisy, a to jak z hlediska obsahového (obecně § 1 odst. 2 správního řádu), tak z hlediska používané terminologie.

V obecné úpravě by asi šlo vcelku jednoduše stanovit (oproti dnešnímu stavu – viz § 69 odst. 1 správního řádu), že rozhodnutím je jen takový úkon správního orgánu, který je takto zákonem označen (a podobně i pro další formy správní činnosti, tzn. zejména opatření obecné povahy a veřejnoprávní smlouvy), to by ale vyžadovalo jednak důslednou a podrobnou revizi terminologie všech stávajících zákonů (nejspíše v nějakém jednorázovém změnovém zákoně, podobně jako tomu bylo v případě rekodifikace přestupkového práva a přejmenování správních deliktů právnických osob a podnikatelů na přestupky, u rozhodnutí a dalších forem správní činnosti by toho bylo třeba změnit mnohem víc než v případě přestupků) a jednak zajištění dodržování obecné terminologie v nově přijímaných zákonech. Kromě toho např. tzv. jiné (neregulativní) úkony správních orgánů (viz část čtvrtá správního řádu) žádné obecné označení na rozdíl od rozhodnutí nebo opatření obecné povahy nemají.

Je pak otázka, zda by se za takového stavu mohlo podařit formální pojetí skutečně důsledně naplnit a zda by nevznikaly „šedé zóny“, tzn. takové úkony správních orgánů, jejichž označení v jiných zákonech by obecnou terminologií, pokud taková existuje, nerespektovalo.

Nezbývá tak zřejmě než se **smířit s materiálním pojetím jednotlivých forem činnosti** správních orgánů, které sice není spolehlivé jako pojetí formální, ale je proti němu mnohem flexibilnější.

## **19.2 Abstraktní akty**

Abstraktními akty jsou **především podzákoné právní předpisy**, kterými jsou **nařízení vlády, právní předpisy ministerstev a jiných ústředních správních úřadů a také České národní banky** označované zákonem jako **vyhlášky**, dále **právní předpisy jiných než ústředních správních úřadů** označované zákonem **zpravidla jako nařízení** (např. nařízení

Státní veterinární správy o mimořádných veterinárních opatřeních podle veterinárního zákona), dále právní předpisy vydávané orgány územních samosprávných celků (obecně závazné vyhlášky obcí a krajů jako právní předpisy vydávané v samostatné působnosti a nařízení obcí a krajů jako právní předpisy vydávané v působnosti přenesené). Povahu právních předpisů mají s odkazem na judikaturu Ústavního soudu (např. sp. zn. Pl. ÚS 8/20 nebo Pl. ÚS 106/20) rovněž **některá krizová opatření vydávaná vládou podle krizového zákona**. Charakter právních předpisů měly v **minulosti** podle judikatury Ústavního soudu **cenové výměry, resp. cenová rozhodnutí** (např. sp. zn. Pl. ÚS 8/02), které se však v současné době na základě změny zákonné úpravy už vydávají ve formě opatření obecné povahy (§ 3 odst. 3 zákona o cenách). O (podzákonných) právních předpisech pojednává kap. 2.

Abstraktními akty jsou **dále statutární předpisy vydávané samosprávnými subjekty**. O statutárních předpisech se pojednává v kap. 16 věnované základním institutům správního práva.

Abstraktními akty jsou **rovněž vnitřní předpisy**. Vnitřní předpisy se vydávají v rámci vztahů (organizační) nadřízenosti a podřízenosti a zavazují zpravidla osoby uvnitř určité organizační jednotky (např. organizační řády), podřízené organizační jednotky a osoby v nich působící (např. **usnesení vlády a směrnice ministerstev a dalších ústředních správních úřadů**), služebně podřízené zaměstnance (zejména **služební předpisy** vydávané pro osoby ve služebním poměru) nebo podřízené osoby, na které byl přenesen výkon státní správy (usnesení vlády a směrnice ministerstev závazné pro výkon přenesené působnosti obcí a krajů).

**K vydávání vnitřních předpisů není třeba zákonného zmocnění**, neboť možnost jejich vydávání implicitně vyplývá ze vztahů (organizační) nadřízenosti a podřízenosti. To nevylučuje, že některé zákonné úpravy mohou s vydáváním vnitřních předpisů výslovně počítat, případně jejich vydání obligatorně předpokládat, což může vyvolávat otázku, zda za takových podmínek jde ještě pořád o skutečné vnitřní předpisy, resp. zda by je bylo možné vydat se stejným obsahem i bez takových zákonných ustanovení, viz např. „zmocnění“ k vydávání služebních předpisů v zákoně o státní službě nebo v zákoně o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Vnitřní předpisy **mohou upravovat např. podrobnější pravidla pro výkon služby** (služební předpisy) **nebo sjednocovat výkon státní správy** v jednotlivých jejích oblastech (např. směrnice závazně sjednocující výklad zákonných ustanovení).

Podle Ústavního soudu „*vydávání instrukcí je pouhou realizací oprávnění řídit činnost podřízených a jejich plnění je zachováváním právní povinnosti řídit se ve služební činnosti příkazy nadřízených. Tato oprávnění a povinnosti vyplývají z právní normy, jež stanoví vztah nadřízenosti a podřízenosti. Interními instrukcemi se proto jen konkretizují úkoly a povinnosti podřízených složek a pracovníků.*“ (náleží Ústavního soudu IV. ÚS 42/94).

Podle Ústavního soudu je rovněž „*určujícím znakem interních instrukcí ... to, že se jimi jen konkretizují úkoly a povinnosti podřízených složek a pracovníků. Vydáváním interních*

*instrukcí se realizuje oprávnění řídit činnost podřízených – i když se tak děje za účelem konkretizace úkolů stanovených obecně závaznými právními předpisy – a tomuto oprávnění odpovídající povinnost řídit se vydávanými příkazy, povinnost, jež stejně jako oprávnění vyplývá z právní normy stanovící takový vztah nadřízenosti a podřízenosti. O obecně závazných vyhláškách naproti tomu platí, že sice mohou obsahovat i právní normy zavazující jen určitý okruh, tato závaznost nemá však nic společného s podřízeností orgánu, který předpis vydal.“ (náleží Ústavního soudu Pl. ÚS 49/93).*

Podle Nejvyššího správního soudu lze „metodické pokyny ministerstev ... charakterizovat jako interní normativní směrnice (instrukce), které nejsou právními předpisy a jejichž význam spočívá výhradně ve sjednocení činnosti orgánů veřejné správy. To samozřejmě neznamená, že nemají svůj význam i pro účastníky správního řízení. Z principu předvídatelnosti rozhodování orgánů veřejné správy totiž plyne, že správní orgány musí rozhodovat ve všech skutkově a právních případech obdobným způsobem, takže pokud si tyto orgány samy stanoví vnitřní pravidla, musí je ve své činnosti dodržovat.“ (rozsudek NSS 2 As 77/2008-139).

Mezi vnitřní předpisy patří zejména **usnesení vlády**, pokud mají obecný obsah a nevztahují se pouze k jedné konkrétní věci. Podle § 21 zákona č. 2/1969 Sb. se ministerstva a ostatní ústřední orgány státní správy (ústřední správní úřady) ve veškeré své činnosti řídí ústavními a ostatními zákony a také usneseními vlády, což souvisí s § 28 odst. 1 tohoto zákona, podle kterého vláda České republiky řídí, kontroluje a sjednocuje činnost ministerstev a dalších ústředních orgánů státní správy. Usnesení vlády jsou na základě výslovné úpravy obsažené v zákoně o obcích, zákoně o krajích a zákoně o hlavním městě Praze **závazná i pro orgány územních samosprávných celků při výkonu přenesené působnosti, kromě vydávání nařízení**.

Mezi interní předpisy patří rovněž **směrnice ministerstev a jiných ústředních správních úřadů**, které jsou závazné pro vykonavatele státní správy spadající do působnosti ministerstev a jiných ústředních správních úřadů. To souvisí zejména s § 24 zákona č. 2/1969 Sb., kde je mimo jiné uvedeno, že ministerstva a ostatní ústřední orgány státní správy dbají o zachování zákonnosti v okruhu své působnosti a činí podle zákonů potřebná opatření k nápravě. Rovněž směrnice ústředních správních úřadů jsou na základě výslovné úpravy obsažené v zákoně o obcích, zákoně o krajích a zákoně o hlavním městě Praze **závazné i pro orgány územních samosprávných celků při výkonu přenesené působnosti, kromě vydávání nařízení**.

Druhem interních předpisů jsou rovněž **služební předpisy** vydávané na základě zákonů upravujících služební poměry, zejména § 11 a 12 zákona o státní službě a § 5 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, a dále, i když tak nejsou výslovně označeny, rovněž **interní akty řízení s obecným obsahem** vydávané na základě § 2 odst. 2 zákona o vojácích z povolání.

Za druh interních předpisů lze zřejmě považovat i **jednací řády kolektivních orgánů**, s jejichž vydáním některé zákonné úpravy výslovně počítají, jako např. jednací řád

kolegiálního správního orgánu podle § 134 odst. 5 správního řádu, jednací řád zastupitelstva obce podle § 98 obecního zřízení nebo jednací řád rady obce podle § 101 odst. 4 obecního zřízení nebo jednací řád (a obdobná ustanovení v zákoně o krajích a v zákoně o hlavním městě Praze).

Hraniční povahu mají **provozní, ústavní a obdobné řády** upravující zpravidla podrobnější podmínky užívání zařízení určených veřejnosti za účelem poskytování nějaké služby nebo péče. Někdy se považují „pouze“ za specifickou kategorii vnitřních předpisů, někdy za specifickou kategorii abstraktních aktů (s odkazem na to, že nejsou vydávány ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti). S vydáním takových řádů právní úprava obvykle výslovně počítá a jejich závaznost pro určitý okruh osob je buď stanovena výslovně, nebo vyplývá ze samotné povahy daného řádu v kontextu dané právní úpravy. Jde např. o řád veřejného pohřebiště podle § 19 zákona o pohřebnictví, badatelský řád archivu podle § 34 zákona o archivnictví a spisové službě, školní řád podle § 30 školského zákona, provozní řád zařízení sociálních služeb podle § 15 zákona o ochraně veřejného zdraví nebo vnitřní řád věznice podle § 14 zákon o výkonu trestu odnětí svobody. Výjimečné jsou případy, kdy právní úprava dává řádům povahu právních předpisů, jako např. v případě úpravy provozního řádu upravujícího pravidla provozu na stanovišti vozidel taxislužby, který má podle § 21b odst. 1 zákona o silniční dopravě formu obecně závazné vyhlášky. S něčím podobným v obecné rovině počítá i § 10 písm. c) obecního zřízení, podle kterého může obec obecně závaznou vyhláškou ukládat povinnosti k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti.

### 19.3 Rozhodnutí (správní akt)

Rozhodnutí (v právní teorii obvykle označované jako správní akt, nebo též individuální správní akt, aby se odlišil od normativních správních aktů, tzn. právních předpisů) je zřejmě **nejtypičtější a nejčastěji používanou formou** správní činnosti. Současně jde zřejmě i o tu formu správní činnosti, která je **nejčastějším předmětem soudní kontroly**, ať už jedním nebo druhým způsobem (soudní řád správní a pátá část občanského soudního řádu).

Správní akt je v právní teorii obvykle definován jako **jednostranný právně závazný úkon správního orgánu, jímž se rozhoduje o právech a povinnostech jemu nepodřízených konkrétně určených subjektů v konkrétní věci**. Této definici v zásadě odpovídá i definice rozhodnutí v právní úpravě, konkrétně především ve správním řádu.

Rozhodnutím podle § 67 odst. 1 správního řádu správní orgán v určité věci **zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách**. Tímto ustanovením se jednak vymezují základní znaky rozhodnutí a jednak rozlišují (některé) druhy rozhodnutí. Základními znaky rozhodnutí uvedenými v daném ustanovení jsou **konkrétnost**, a to jak z hlediska jeho **předmětu** („v určité věci“) tak z hlediska jeho **adresátů** („jmenovitě určené osoby“),

a **právní účinky**, které se (bezprostředně) týkají práv a povinností adresátů rozhodnutí. Právní účinky rozhodnutí spočívají v tom, že se jím (v určité věci) zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti (jmenovitě určené osoby, popř. osob) nebo se jím v určité věci prohlašuje, že taková osoba (či takové osoby) práva nebo povinnosti má anebo nemá. Rozhodnutí tak buď autoritativně (jednostranně) mění rozsah (hmotných) práv a/nebo povinností adresáta rozhodnutí, nebo (alespoň) existenci nebo neexistenci práv nebo povinností (právně závazně) prohlašuje.

Na základě toho se rozlišují **rozhodnutí konstitutivní** (zakládají, mění nebo ruší práva nebo povinnosti, tzn. konstituuji pro adresáta novou právní situaci) nebo **deklaratorní** (prohlašují – deklarují, že konkrétně určená osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá). Konstitutivním rozhodnutím je např. rozhodnutí o povolení záměru podle stavebního zákona (§ 195 stavebního zákona), deklaratorním rozhodnutím např. prohlášení rozhodnutí za nicotné (§ 77 odst. 2 správního řádu – nicotné rozhodnutí se jako rozhodnutí od počátku právně neexistující nedá *de iure* zrušit, proto se nicotnost pouze prohlašuje, judikatura nicméně dospěla k pragmatickému, i když z hlediska právní úpravy i právní teorie spornému závěru, že i nicotné rozhodnutí se dá v odvolacím řízení zrušit jako nezákonné, aby se tím zachovala povinnost vyčerpat před podáním případné žaloby opravné prostředky ve správním řízení, tzn. princip subsidiarity správního soudnictví, viz č. 2837/2013 Sb. NSS, rozsudek NSS 7 As 100/2010-65).

Mohou existovat i **rozhodnutí kombinovaná**, která jsou **zčásti konstitutivní a zčásti deklaratorní**, příkladem je rozhodnutí o přestupku podle § 93 zákona č. 250/2016 Sb., kde výrok o vině je deklaratorní a výrok o správním trestu konstitutivní. Příkladem kombinovaného rozhodnutí může být i rozhodnutí ve sporném řízení (§ 141 správního řádu), kde deklaratorní je výrok o rozhodnutí sporu z existujícího právního stavu a konstitutivní výrok o nákladech řízení. Deklaratorní rozhodnutí zřejmě nelze omezovat jen na rozhodnutí, kterými se v určité věci prohlašuje, že určitá osoba určitá práva nebo povinnosti má anebo nemá (§ 67 odst. 1 správního řádu), resp. rozhodnutí o tom, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo (§ 144 odst. 1 správního řádu). Zákonné úpravy znají např. rozhodování v pochybnostech, kdy je v konkrétním případě sporný veřejnoprávní status určité věci (např. podle vodního zákona rozhoduje vodoprávní úřad v pochybnostech o tom, zda jde o vodní dílo, tzn. zda je určitá stavba vodním dílem). Sekundárním důsledkem takového rozhodnutí je (implicitní) deklarace skutečnosti, že vlastník dané věci má nebo nemá práva a povinnosti spojené s vlastnictvím takové věci (např. povinnosti vlastníka vodního díla), samotná výroková část takového rozhodnutí ale o právech a povinnostech dané osoby zpravidla pojednávat nebude.

Dalšími kategoriemi rozhodnutí, které vyplývají z § 67 odst. 1 správního řádu, jsou **rozhodnutí meritorní či materiální** (rozhodnutí o předmětu řízení, tedy o „určité věci“, tzn. rozhodnutí o hmotných právech a povinnostech jeho adresátů) a **rozhodnutí procesní** (jimiž se v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách). Procesní správní akty mají podle správního řádu (zásadně) formu usnesení (obecně § 76 správního řádu), kdy se ještě rozlišují usnesení oznamovaná, proti kterým lze podat opravný

prostředek (pokud to zákon nevyloučí), a usnesení, kteréáse pouze poznamenají do spisu. Neplatí nicméně absolutně, že má-li rozhodnutí podle zákona formu usnesení, jde vždy o rozhodnutí o procesní otázce, protože **některá usnesení mají podle svého obsahu povahu meritorních rozhodnutí** (např. usnesení o zastavení řízení o přestupku z důvodů uvedených v § 86 odst. 1 písm. a) až c) zákona č. 250/2016 Sb., která mají v kombinaci s § 77 odst. 2 tohoto zákona povahu překážky věci pravomocně rozhodnuté).

Současně platí, že **rozhodnutí deklaratorní a konstitutivní povahy se vydávají i ve formě usnesení o procesních otázkách**. Příkladem deklaratorního usnesení je usnesení o (námitce) podjatosti úřední osoby (§ 14 odst. 3 správního řádu) s odkazem na to, že podjatost je stav, který nastává přímo ze zákona, příkladem konstitutivního usnesení je usnesení o stanovení lhůty k provedení úkonu (§ 39 správního řádu).

Vedle dělení rozhodnutí na konstitutivní a deklaratorní, resp. meritorní a procesní (s vědomím, že tyto kategorie se mohou „křížit“), lze ze správního řádu vyčíst ještě dělení na **rozhodnutí spojená s určitou věcí** (nikoliv tedy věcí jako předmětem řízení, ale s věcí movitou nebo nemovitou) a **rozhodnutí spojená „jen“ s určitou osobou**. Rozhodnutí se vždycky musí týkat nějaké konkrétní osoby nebo osob, ale v rámci toho existuje kategorie rozhodnutí, u kterých je, slovy zákona, pro práva a povinnosti účastníků řízení určující právo k movité nebo nemovité věci, přičemž pravomocné rozhodnutí je závazné i pro (hmotně)právní nástupce účastníků řízení (§ 73 odst. 2 poslední věta správního řádu). Taková rozhodnutí, jejichž právní účinky přecházejí (na základě obecné úpravy ve správním řádu, která má tím pádem hmotněprávní povahu) v důsledku převodu nebo přechodu vlastnického práva k takové věci na právní nástupce účastníků řízení, se v právní teorii označují jako **rozhodnutí ad rem**, zatímco rozhodnutí vztahující se pouze k určité osobě, která na právní nástupce nepřecházejí, se označují jako **rozhodnutí ad personam**. K přechodu právních účinků rozhodnutí na právní nástupce u rozhodnutí *ad rem* není třeba výslovná zákonná úprava v zákoně, který k vydání takového rozhodnutí zmocňuje, neboť tento (hmotně)právní následek vyplývá přímo z uvedeného ustanovení správního řádu. V zákonem stanovených případech mohou na právní nástupce přecházet i (některé) účinky rozhodnutí *ad personam*, viz např. § 102 zákona č. 250/2016 Sb. a tam upravený přechod povinnosti uhradit pokutu za přestupek na právního nástupce právnické osoby (v případě fyzické osoby je to naopak pojmově vyloučeno, viz rozsudek NSS 7 As 167/2012-34).

O jakých hmotných právech a povinnostech se se bude prostřednictvím meritorního rozhodnutí rozhodovat, **musí stanovit hmotněprávní ustanovení**, neboť k vydání rozhodnutí potřebuje správní orgán zákonné zmocnění, které bude mít zákonem stanovené meze, což opět souvisí s obecným pravidlem o tom, že státní (veřejnou) moc lze vykonávat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Samotný správní řád tak (až na některé výjimky, např. už zmíněný § 77 odst. 2 nebo třeba § 97 odst. 3) k vydání rozhodnutí ve věci nestačí, neboť **ze správního řádu nevyplývá, jaký obsah bude rozhodnutí mít, tzn. o jakých (hmotných) právech a povinnostech se bude rozhodovat**.

Podle § 68 odst. 2 správního řádu se ve **výrokové části** uvede (mimo jiné) řešení otázky, která je předmětem řízení, ale to, jaká otázka bude, resp. může být předmětem řízení, ať už to bude řízení o žádosti nebo z moci úřední, a jak může vypadat „řešení“ této otázky ve výrokové části, musejí stanovit hmotněprávní zákonná ustanovení, neboť jde o otázku pravomoci rozhodnutí vydat a rozsahu této pravomoci (příkladem zákonné úpravy, která podrobně vymezuje obsah výrokové části rozhodnutí, je např. § 93 zákona č. 250/2016 Sb. v případě přestupků nebo § 197 odst. 1 stavebního zákona v případě povolení záměru). **Pouhé kompetenční ustanovení** (např. § 34a stavebního zákona) **k vydání rozhodnutí stačit nebude**, neboť pouze z něj se nepozná, o jakých právech a povinnostech se má rozhodovat, což je třeba vzít v úvahu při tvorbě zákonných ustanovení, na základě nichž se mají rozhodnutí vydávat. Řada zákonných úprav má v tomto směru značné mezery.

Ustanovení zmocňující správní orgán k vydání rozhodnutí se nemusí výslovně odvolávat na označení „rozhodnutí“. Terminologie zákonů, na jejichž (hmotně)právním základě se rozhodnutí vydávají, resp. budou vydávat, může být různá a správní řád jako (obyčejný) zákon nemá (právní) sílu to změnit. V § 69 odst. 1 správního řádu, kde se upravují **formální náležitosti písemného vyhotovení rozhodnutí**, se tak stanoví, že v písemném vyhotovení rozhodnutí se uvede označení „rozhodnutí“ nebo jiné označení stanovené zákonem. Rozhodnutí stejně jako další formy činnosti správních orgánů upravené ve správním řádu je **založeno na tzv. materiálním pojetí**, kdy nezáleží na zákonném označení, ale na právních účincích, které mu právní úprava přiznává ve spojení s určením jeho předmětu a jeho adresáty. Rozhodnutím správního orgánu je úkon splňující znaky vyplývající z § 67 odst. 1 správního řádu bez ohledu na označení, které mu zákon dává.

**Výslovné zmocnění v jiném zákoně v zásadě není třeba v případě deklaratorních rozhodnutí**, neboť se vychází z toho, že **obecným kompetenčním základem pro vydávání takových rozhodnutí je § 142 správního řádu**, ovšem jen za podmínek v něm uvedených. Podle tohoto ustanovení správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti (tzn. prakticky v mezích své příslušnosti vydávat rozhodnutí konstitutivní) rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo. Jde tedy o obecný zákonný základ pro vydávání deklaratorních rozhodnutí jen na žádost a při prokázání toho, že deklaratorní rozhodnutí je nezbytné pro uplatnění práv žadatele.

Současně platí, že správní orgán deklaratorní rozhodnutí nevydá, jestliže může o vzniku, trvání nebo zániku určitého právního vztahu vydat osvědčení anebo jestliže může otázku jeho vzniku, trvání nebo zániku řešit v rámci jiného správního řízení. Osvědčení o vzniku, trvání nebo zániku určitého právního vztahu bude možné vydat tehdy, pokud daná věc nebude právně či skutkově sporná a nebude vyžadovat dokazování ve správním řízení (deklaratorní rozhodnutí se obecně vydávají v případech, kdy o vzniku, trvání nebo zániku jsou pochybnosti či spor, osvědčení se naopak vydávají tehdy, pokud je věc nesporná a jednoznačná). Možnost řešit otázku vzniku, trvání nebo zániku v rámci jiného správního řízení bude spočívat např. v řešení předběžné otázky podle § 57 správního řádu (např. otázka platnosti smlouvy ve sporném řízení). V jednotlivých zákonech mohou

existovat zmocnění pro vydání deklaratorních rozhodnutí i v řízení z moci úřední, např. § 126 odst. 8 vodního zákona, což nicméně samo sobě použití obecné úpravy ve správním řádu nevyklučuje.

**Rozhodnutí musí být konkrétní z hlediska jeho předmětu i z hlediska jeho adresátů.**

Adresáty rozhodnutí jsou osoby, o jejichž právech a povinnostech se rozhoduje, z hlediska správního řádu účastníci řízení podle § 27 odst. 1 tohoto zákona, tzn. žadatel a další dotčené osoby, na které se pro (hmotněprávní) společenství práv nebo povinností s žadatelem musí rozhodnutí správního orgánu (vydávané na základě žádosti) vztahovat, nebo osoby, jimž má rozhodnutí (vydávané z moci úřední) založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají. Tyto osoby jsou uvedeny ve výrokové části rozhodnutí (§ 68 odst. 2 správního řádu) a pro tyto osoby je rozhodnutí právně závazné, ať už v pozitivním nebo negativním smyslu podle toho, jaký je jeho obsah.

To, zda se rozhodnutí bude vydávat **na základě žádosti nebo z moci úřední**, musí také vyplývat z **hmotněprávních ustanovení**, neboť správní řád představuje pouze obecnou procesní normu, která stanoví, jak se správní řízení zahajuje, když jde o řízení o žádosti a když o řízení z moci úřední, ale nedá se z něj už vyčíst, vyjma specifických typů řízení upravených ve správním řádu, jako je přezkumné řízení nebo řízení o obnově řízení, zda se správní řízení má zahajovat na žádost nebo z moci úřední. V zásadě by mělo platit, že **má-li jít o řízení o žádosti, měl by to zákon výslovně stanovit**. Pokud bude zákon upravovat „jen“ pravomoc správního orgánu vydat rozhodnutí o určitém obsahu (o vymezených právech a povinnostech), aniž by mluvil o žadateli (a o tom, jak má vypadat žádost, tzn. co má obsahovat), půjde o řízení z moci úřední.

Judikatura může mít někdy tendenci vidět v zájmu ochrany veřejných subjektivních práv řízení o žádosti i tam, kde zákon o žádné žádosti nemluví, jako např. u řízení o odstranění pevné překážky na pozemní komunikaci (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 Ans 2/2007-128). Dnes by podobné situace vyplývající obvykle z nečinnosti správních orgánů spočívající v nezahájení řízení z moci úřední měly nebo alespoň mohly být řešitelné prostřednictvím zásahové žaloby s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu publikovaný pod č. 4178/2021 Sb. NSS (6 As 108/2019-39), neboť vést řízení o žádosti, jehož výsledkem by mělo být stanovení nové povinnosti jiné osobě než žadateli, je obecně problematické z hlediska právního postavení „hlavních“ účastníků takového řízení, protože správní řád s tím v § 27 nepočítá.

V případě řízení z moci úřední by mělo z (hmotně)právní úpravy vyplývat, o jaké řízení půjde, např. § 78 zákona č. 250/2016 Sb., neboť neexistuje nějaké univerzální řízení z moci úřední (jako není univerzální řízení o žádosti), ale bude vždy záležet na tom, co má, resp. může být jeho výsledkem (např. rozhodnutí o přestupku, uložení nápravného opatření, zrušení rozhodnutí přiznávajícího nějaké oprávnění apod.) a o jakých právech a povinnostech se v něm bude nebo může rozhodovat, aby účastník řízení už na začátku řízení věděl, o co v daném řízení jde a jak může z hlediska jeho práv a povinností takové řízení skončit.

**Ve výjimečných případech může být stejné řízení zahájeno jak na žádost, tak z moci úřední,** což je případ rozhodování o obnově řízení podle § 100 správního řádu, většinou však platí, že se řízení může zahájit buď jedním, nebo druhým způsobem, nikoliv oběma.

Ve správním řízení se může rozhodovat o **veřejných i soukromých subjektivních právech**, v § 9 i v § 67 odst. 1 správního řádu se mluví obecně o právech a povinnostech jako takových. Pravidlem pro správní orgány bude rozhodování o veřejných subjektivních právech a povinnostech, což by mělo být pro působnost v oblasti veřejné správy (viz § 1 odst. 1 správního řádu) typické. Správní orgány nicméně mohou rozhodovat i o soukromých subjektivních právech, a to v podobě sporných i nesporných řízení, s čímž výslovně počítá § 7 odst. 1 a 2 občanského soudního řádu, resp. část pátá tohoto zákona. Z hlediska správního řádu v zásadě nehraje roli, jestli správní orgán ve správním řízení rozhoduje o veřejných nebo soukromých subjektivních právech, s výjimkou sporného řízení podle § 141 správního řádu a vydávání deklaratorních rozhodnutí podle § 142. **Velký význam to ale má z hlediska soudního přezkumu,** neboť rozhodnutí týkající se veřejných subjektivních práv podléhají přezkumu ve **správním soudnictví** (obecně § 2 soudního řádu správního), rozhodnutí týkající se soukromých subjektivních práv podléhají soudnímu přezkumu podle **páté části občanského soudního řádu**. Zásadní rozdíl je v tom, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle soudního řádu správního je obecně ovládáno kasačním principem (§ 78 soudního řádu správního), řízení podle páté části občanského soudního řádu je založeno na apelačním principu (§ 250j občanského soudního řádu).

**Duální model soudní kontroly rozhodnutí správních orgánů** fungující u nás od počátku roku 2003 má svůj historický předobraz v § 105 ústavní listiny z r. 1920, kde bylo stanoveno, že ve všech případech, ve kterých úřad správní podle zákonů o tom vydaných rozhoduje o nárocích soukromoprávních, volno jest straně tímto rozhodnutím dotčené po vyčerpání opravných prostředků dovolávati se nápravy pořadem práva s tím, že podrobnosti upravuje zákon (šlo o zákon č. 217/1925 Sb. z. a. n.), resp. ještě dříve v čl. 15 zákona č. 144/1867 ř. z., o moci soudcovské, a v zákoně č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudního dvora.

Od začátku, jak v minulosti, tak dnes od r. 2003, se diskutuje o tom, zda má dělení soudní kontroly rozhodování správních orgánů založené na dualismu soukromého a veřejného práva smysl zejména díky mnohde nejasné hranici mezi soukromým a veřejným právem a zda by nebyla lepší koncentrace v jednom procesním modelu. Pak by se ale zřejmě musela vyřešit otázka, zda setrvat u **rozdělení na kasační a apelační princip** podle obsahu rozhodnutí, což by ve skutečnosti žádné sjednocení nebylo, nebo zda v soukromoprávních věcech, kde by rozhodovaly správní orgány, apelační princip nahradit kasačním, což by znamenalo znevýhodnění pro adresáty takových rozhodnutí (proti dnešnímu stavu i v porovnání s věcmi, které rozhodují rovnou soudy v občanském soudním řízení), nebo zda zúžit, případně úplně odstranit, případy, kdy správní orgány rozhodují o soukromých subjektivních právech (což je patrně v tom maximálním rozsahu mimo realitu).

Podle § 9 správního řádu je **vydání rozhodnutí**, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, **účelem správního řízení**. Tohoto účelu nemusí být vždy dosaženo a správní řízení může skončit i jinak než rozhodnutím naplňujícím uvedené parametry. Řízení může být **zastaveno z procesních důvodů**, obecně viz § 66 správního řádu, tzn. v případě, kdy zákonem stanovená skutečnost nedovolí nebo neumožní správnímu orgánu rozhodnout o předmětu řízení (např. vyhovět žádosti nebo zrušit povolení). V řízení o žádosti **může být žádost zamítnuta**, s čímž definice rozhodnutí v § 67 odst. 1, resp. § 9 nepočítá, nejsou však zřejmě žádné pochyby o tom, že **rozhodnutí o zamítnutí žádosti je rozhodnutím o předmětu řízení**, nikoliv rozhodnutím procesní povahy a může být podrobena soudnímu přezkumu, i když ani definice rozhodnutí v § 65 odst. 1 správního řádu s ním nepočítá (ale ani v judikatuře není pochyb o tom, že takové rozhodnutí je žalovatelné).

Někdy se vychází z toho, že rozhodnutí o zamítnutí žádosti je specifickým druhem deklaratorního rozhodnutí a že se jím deklaruje to, že žadatel nesplnil podmínky pro vydání kladného rozhodnutí a nemohlo mu tak vzniknout právo, jehož přiznání bylo účelem podání žádosti. V některých případech (hmotněprávní) zákonná úprava zmocňující k vydání rozhodnutí se zamítnutím žádosti výslovně počítá, např. § 195 stavebního zákona v případě rozhodnutí o záměru nebo § 257 stavebního zákona v případě dodatečného povolení stavby či § 258 odst. 4 stavebního zákona v případě nového povolení stavby. Taková výslovná úprava ale zřejmě není zcela nezbytná a není ostatně ani pravidlem, spíše naopak. Dá se v zásadě vystačit s obecným ustanovením § 51 odst. 3 správního řádu, byť nebylo původně myšleno jako obecné (hmotněprávní) ustanovení pro zamítání žádostí, ale spíše jen jako zjednodušující procesní institut, který má eliminovat další zbytečné kroky ve správním řízení, když už je zřejmé, že o žádosti nelze kladně rozhodnout.

**Hraniční situace mohou nastávat v případě řízení z moci úřední, pokud se mají zastavovat pro odpadnutí důvodu řízení, resp. v případě, kdy se v průběhu řízení zjistí, že důvod pro jejich zahájení vůbec nebyl**, což by měl být tím spíše důvod pro zastavení řízení, a jde přitom současně o řízení, jejichž předmět se může (negativně) dotýkat subjektivních práv i jiných osob než jen účastníka řízení podle § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu. V praxi může jít např. o **řízení o odstranění stavby** podle stavebního zákona ve vztahu k právům vlastníků sousedních pozemků. Judikatura v těchto případech dospěla k závěru, že zastavit takové řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu, tzn. pouhým usnesením poznamenaným do spisu, proti němuž nejde uplatnit opravný prostředek, nejde, neboť nejsou splněny podmínky v tomto ustanovení uvedené, pokud stavební úřad dojde k závěru, že stavba byla postavena v souladu se stavebním povolením a není tak důvod nařídit její odstranění. V takovém případě je třeba podle judikatury **vydat rozhodnutí o neodstranění stavby**, svým charakterem tedy jakési deklaratorní rozhodnutí, které se účastníkům řízení oznámí a ti budou mít možnost se proti němu bránit opravným prostředkem, což by v případě usnesení poznamenaného do spisu nebylo možné

(viz např. rozsudky NSS ze dne 28. 7. 2011, č.j. 5 As 30/2011-93, ze dne 3. 10. 2018, č.j. 9 As 358/2017-36, odst. [21], a ze dne 19. 12. 2024, č.j. 2 As 319/2023-51, odst. [63]).

Správní řád s takovými případy výslovně nepočítá a explicitní úprava reagující na judikatorní závěry by pro tyto typy řízení byla přinejmenším vhodná, a to i s přihlédnutím k tomu, že judikatura umožnila domáhat se za určitých podmínek ochrany veřejných subjektivních práv v případě nečinnosti správního orgánu spočívající v nezahájení řízení z moci úřední, pokud má tato nečinnost pro tato práva negativní důsledky, viz č. 4178/2021 Sb. NSS (rozsudek NSS 6 As 108/2019-39). Konsekventně k tomu by měla být zajištěna i možnost bránit se proti výsledku takového řízení, pokud by dotčené osoby měly za to, že správní orgán jejich právům ochranu neposkytl, jinak je soudní ochrana proti nečinnosti spočívající v nezahájení řízení z moci úřední do velké míry iluzorní.

Pokud jsou podmínky vyplývající z § 67 odst. 1 správního řádu splněny, tzn. správní orgán je v zákoně (až na výjimky v jiném zákoně než správním řádu) zmocněn k vydání rozhodnutí jako úkonu majícího uvedené parametry, bude se při vydávání takového rozhodnutí **postupovat podle obecné úpravy správního řízení v části druhé a třetí správního řádu, pokud zákon nestanoví jiný postup**, viz obecně § 1 odst. 2 správního řádu. Jiný postup může spočívat v samostatné úpravě správního řízení, kterou představuje řízení podle daňového řádu označované jako správa daní. Podle § 101 odst. 1 daňového řádu správce daně ukládá povinnosti nebo přiznává práva anebo prohlašuje práva a povinnosti stanovené zákonem rozhodnutím, nicméně **podle § 262 daňového řádu se při správě daní správní řád nepoužije s výjimkou ustanovení o opatření obecné povahy**. Další ve vztahu ke správnímu řádu autonomní procesní úpravou je úprava tzv. **bezpečnostního řízení v zákoně č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti**, a to s odkazem na úpravu obsaženou v části čtvrté a v § 159 tohoto zákona.

Jinak řada zákonů, počínaje např. zákonem č. 250/2016 Sb. nebo zákonem č. 283/2021 Sb., obsahuje a bude obsahovat **řadu procesních odchylek od obecné úpravy správního řízení**, které úpravu ve správním řádu, jež ve své obecnosti nutně nebude v plném rozsahu odpovídat všem specifickým typům správních řízení v jednotlivých oblastech veřejné správy, tak či onak modifikují, případně použití některých ustanovení z části druhé nebo třetí správního řádu vylučují, přičemž otázka rozsahu či míry takové výluky může být otázkou po zachování podstaty správního řízení. V zásadě se nicméně připouštějí **zkrácené varianty správního řízení** buď v podobě „rozhodnutí jako prvního úkonu správního orgánu v řízení“, nebo správní řízení bez odvolacího řízení s odkazem na to, že ústavní pořádek odvolací řízení ve správním řízení nezaručuje (jedinou výjimkou by byla patrně oblast správního trestání, kde právo na odvolání zřejmě vyplývá z čl. 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod).

Velkou chybou by však bylo pouhé vyloučení použití ustanovení části druhé a třetí správního řádu bez náhrady, tzn. bez specifické úpravy procesního postupu směřujícího k vydání rozhodnutí, a spoléhání se na to, že při provádění úkonů majících účinky

rozhodnutí budou správní orgány postupovat podle ustanovení části čtvrté správního řádu s odkazem na § 158 odst. 1, resp. § 177 odst. 2 správního řádu. Zjednodušený procesní postup pro provádění tzv. jiných (neregulativních) úkonů správních orgánů, tzn. takových úkonů, které nemají bezprostřední právní účiny pro práva a povinnosti dotčených osob, není zcela zjevně způsobilý k tomu sloužit jako „náhrada“ správního řízení a vydávání rozhodnutí ani k dobru a tím spíše ne k tíži adresáta, už jen pro absenci ustanovení o účastnících správního řízení, na které se v § 154 správního řádu ze zřejmých důvodů neodkazuje. A pokud by se snad vycházelo z toho, že s odkazem na závěrečnou část § 154 správního řádu se při procesním postupu podle této části přiměřeně použijí i další ustanovení správního řádu, pokud jsou přitom potřebná (a nejsou uvedena v předchozím taxativním výčtu v tomto ustanovení), popírá se tím prakticky a zcela očividně smysl výluky obecné úpravy správního řízení, která se poté, co byla vyhozena ze dveří jiným zákonem, vrací oknem přes § 154 správního řádu. **Korektní cestou je úprava zjednodušené podoby správního řízení, u které bude jasné, podle jakých ustanovení se postupuje a jaká ustanovení z obecné úpravy se mají a jaká naopak nemají použít místo tápání o tom, co ještě je a co už není potřebné.**

Tím spíše je pak **chybné vyloučit v případě vydávání rozhodnutí správní řád** jako takový s odkazem na to, že podle § 177 odst. 1 správního řádu se bude postupovat jen podle základních zásad. Pokud zákon vyloučí aplikaci správního řádu jako takového, vyloučí tím i jeho § 177 odst. 1, který má stejnou právní sílu jako zbytek zákona a je pouhým „připomenutím“ toho, že základní zásady činnosti správních orgánů existují, i kdyby úpravy obsažené v § 2 až 8 správního řádu nebylo, protože vyplývají z ústavního pořádku, mezinárodních smluv nebo evropského práva. Jestliže mohlo ustanovení § 180 správního řádu do jisté míry fungovat jako *lex posterior* k zákonům platným a účinným v okamžiku nabytí účinnosti správního řádu, což koneckonců potvrdila i judikatura, viz např. č. 2307/2011 Sb. NSS v případě rozhodnutí o odstranění tvrdosti zákona podle dřívější podoby § 53a zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, pro § 177 odst. 1 a zákony pozdější, tzn. ty, které nabyly platnosti a účinnosti po 1.1.2006, už to neplatí, ty jsou naopak v postavení *lex posterior* a *lex specialis* k § 177 odst. 1 správního řádu. Obecnou výlukou správního řádu se zabýval Ústavní soud v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 25/23, nezabýval se jí však meritorně, neboť nešlo o nález ale pouze odmítací usnesení, které tak není podle čl. 89 odst. 2 Ústavy závazné, tak jako by byl závazný nález k této otázce. I v tomto případě proto platí, že legislativně korektní cestou je úprava zjednodušené podoby správního řízení, která bude odpovídat charakteru dané hmotněprávní úpravy, která se má prostřednictvím procesního práva aplikovat, místo úplné absence zákonné úpravy, na čemž při plošné výluce správního řádu nezmění nic ani jeho § 177 odst. 1.

Správní řád je terminologicky sevřenější než soudní procesní předpisy, které rozlišují mezi rozsudkem jako (zásadně) rozhodnutím ve věci samé a usnesením jako (zásadně) rozhodnutím o procesní otázce. Původní návrh správního řádu sice po vzoru německého správního řádu počítal pro meritorní rozhodnutí (rozhodnutí ve věci, tzn. o předmětu řízení) s pojmem „správní akt“, což ale bylo odmítnuto jako příliš teoretická terminologie.

Výsledkem je, že **správní řád používá pojmu rozhodnutí v širším i užším slova smyslu**, v širším smyslu pro rozhodnutí jako taková a v užším smyslu pro rozhodnutí meritorní (rozhodnutí o předmětu řízení). Ne vždy se to ale důsledně rozlišuje, v některých případech správní řád používá pro meritorní rozhodnutí spojení „rozhodnutí ve věci“, např. § 36 odst. 3 nebo § 100 odst. 1. Pořád ale platí, že **neexistuje rovnítko mezi usneseními a procesními rozhodnutími**, protože i některá usnesení mohou mít účinky meritorního rozhodnutí, a neplatí ani že to, co zákon označuje formálně jako „rozhodnutí“, je vždy rozhodnutím meritorním (např. průběhem správního řízení věcně i časově podmíněné rozhodnutí o předběžném opatření jako zajišťovací institut, i když se svým obsahem může velmi blížit konečnému rozhodnutí ve věci).

V některých případech **může zákonná úprava přiznat formu rozhodnutí** podle správního řádu i takovému úkonu správního orgánu, který z hlediska hmotného práva účinky podle § 67 odst. 1 správního řádu nespĺňuje, protože se jím nikomu nezakládají, nemění ani neruší žádná práva nebo povinnosti ani se deklaratorně nerozhoduje, že určitá osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá. V takovém případě se mluví o **tzv. propůjčení formy rozhodnutí (správního aktu)** takovému úkonu správního orgánu, který by jím jinak nebyl. Účelem takových úprav je obecně zlepšit procesní postavení adresáta veřejné správy, který by jinak zřejmě obdržel jen negativní sdělení od správního orgánu, obecně viz § 155 odst. 3 správního řádu, o tom, že „pozitivní“ úkon, kterého se domáhal (např. vydání osvědčení), učinit z nějakých důvodů nelze.

**Příkladem propůjčení formy správního aktu je úprava rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace v § 15 zákona č. 106/1999 Sb.**, která umožňuje odmítnutému žadateli o informaci podat proti rozhodnutí povinného subjektu odvolání (§ 16 tohoto zákona). Následně je případně možné podat i žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle soudního řádu správního, a to s odkazem na široký výklad § 65 odst. 1 soudního řádu správního vycházející z principu dotčení v právní sféře žalobce. Taková žaloba by zřejmě byla možná i bez institutu propůjčení formy správního aktu, neboť definice rozhodnutí v soudním řádu správním je v zásadě nezávislá na procesní úpravě postupu před správním orgánem. Poskytnutí požadované informace nemá účinky uvedené v § 67 odst. 1 správního řádu a o žádosti o poskytnutí informace by se nevedlo řízení ani kdyby neexistovala úprava v § 20 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., rozhodnutím tak samo o sobě nemůže být ani negativní vyřízení žádosti o informaci, zákon takovému úkonu ale formu rozhodnutí přiznává.

Soudní judikatura někdy dokáže **najít propůjčení formy správního aktu i tam, kde s ním zákonná úprava výslovně nepočítá**, i když by *pro futuro* možná mohla či měla, viz např. rozsudek NSS 4 As 16/2017-45, kde Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že **pokud nebylo žádosti stěžovatele o zápis změn údajů v registru silničních vozidel** (podle zákona č. 56/2001 Sb.) vyhověno, je třeba z důvodu právní jistoty žadatele o zápis vydat rozhodnutí o žádosti, přičemž *„ačkoli tedy lze spatřovat určitý deficit v zákonné úpravě, neboť zákon č. 56/2001 Sb. neobsahuje výslovnou úpravu týkající se toho, jak má správní orgán postupovat v případě, že žádost o zápis změn údajů v registru silničních vozidel*

*neobsahuje předepsané náležitosti, popř. jí z jiných důvodů nelze vyhovět, v souladu s výše uvedenými zásadami registračních postupů je třeba dovést, že správní orgán v takovém případě musí postupovat podle části druhé správního řádu a ve správním řízení o žádosti rozhodnout ...“.*

Definice rozhodnutí ve správním řádu je při vzájemném srovnání hodně **podobná definici rozhodnutí správního orgánu v § 65 odst. 1 soudního řádu správního**. Podle tohoto ustanovení je rozhodnutí úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti toho, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení tímto úkonem správního orgánu. Tuto definici je třeba číst v kontextu s § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního, kde je prostřednictvím legislativní zkratky vymezen „správní orgán“, a to jako orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o (veřejných subjektivních – § 2 tohoto zákona) právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. **I když jsou obě definice z hlediska jejich textového vyjádření téměř stejné, jejich obsah se liší.**

**Definice rozhodnutí v soudním řádu správním je záměrně koncipována nezávisle na úpravě procesního postupu (řízení) uplatňovaného správním orgánem**, aby přístup k soudní ochraně byl co nejširší a případné výluky procesních předpisů ho nemohly komplikovat. Tím se stávající úprava liší od předchozí úpravy správního soudnictví obsažené původně v období 1991 až 2002 v páté části občanského soudního řádu. Podle této úpravy (§ 250 odst. 2 občanského soudního řádu v tehdejší znění) mohla být žalobcem fyzická nebo právnická osoba, která o sobě tvrdila, že jako účastník správního řízení byla rozhodnutím správního orgánu zkrácena ve svých právech. Podat žalobu mohla i fyzická nebo právnická osoba, se kterou nebylo ve správním řízení jednáno jako s účastníkem, ač s ní jako s účastníkem jednáno být mělo.

Toto omezení aktivní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu jen na účastníky správního řízení bylo vnímáno jako jeden z výrazných deficitů tehdejší právní úpravy, které nakonec ve svém souhrnu vedly k tomu, že Ústavní soud celou tehdejší pátou část občanského soudního řádu (a tedy celou úpravu správního soudnictví) zrušil, viz sp. zn. Pl. ÚS 16/99. Ústavní soud k tomu ve zmíněném nálezu uvedl, že „ze současné úpravy zřejmé, že podmínění aktivní legitimace k podání správní žaloby předchozím účastenstvím ve správním řízení může v některých případech vést k situaci, kdy z žalobního práva – tedy z práva na přístup k soudu – jsou vyloučeny subjekty, o jejichž právech či povinnostech bylo evidentně jednáno, případně mohly být ve svých právech rozhodnutím orgánu veřejné správy dotčeny (a nelze vyloučit, že může jít o právo základní, např. o právo vlastnické). Dochází tedy k nerovnému postavení osob dotčených ve svých právech správním rozhodnutím. Takový stav je v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny i s požadavky plynoucími z čl. 6 odst. 1 Úmluvy, neboť není splněn požadavek, že každý, o jehož občanská práva nebo závazky jde, musí mít zaručeno právo na přístup k soudu.“.

**Soudní řád správní proto na základě toho aktivní legitimaci podle § 65 odst. 1 neváže ani na účastenství v řízení ani na žádný druh správního řízení, ale „jen“ na (hmotněprávní) účinky úkonu správního orgánu a jejich (tvrzený) vliv na (hmotná) veřejná subjektivní práva žalobce, viz „tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo ... úkonem správního orgánu ...“.** Vedle toho se může aktivní žalobní legitimace zakládat na tvrzení, že ke zkrácení na (hmotných) veřejných subjektivních právech došlo „v důsledku porušení ... práv v předcházejícím řízení“ (§ 65 odst. 2 soudního řádu správního). I soudní řád správní je založen na **materiálním pojetí rozhodnutí** správního orgánu, které je vymezováno jako úkon správního orgánu mající stanovené účinky bez ohledu na jeho formální označení a v zásadě i bez ohledu na procesní postup, který jeho vydání předcházelo.

Na druhou stranu je třeba rozhodnutí správních orgánů odlišit od (nezákonných) zásahů správních orgánů, které také mohou být předmětem žaloby a u kterých je žalobní legitimace také založena na tvrzení žalobce o zkrácení na (hmotných) veřejných subjektivních právech (§ 82 soudního řádu správního). **To, co od sebe odlišuje rozhodnutí a zásahy, je určitá míra formalizace**, která je s vydáním rozhodnutí jako úkonu správního orgánu podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního spojena, takže se někdy mluví o **materiálně-formálním či formálně-materiálním pojetí rozhodnutí**, a to zejména s odkazem na několiké zmínky o řízení před správním orgánem v ustanoveních upravujících žalobu proti rozhodnutí správního orgánu.

Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku publikovaném pod č. 3779/2018 Sb. NSS (9 As 79/2016-41) uvedl, že *„rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. je do určité míry formalizovaný projev vůle správního (dohledového) orgánu, který obsahuje zákonem stanovené náležitosti. Formální znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. jako znaky vymezující nezbytné vlastnosti přezkoumávaného aktu – jak uvádí shora citované usnesení rozšířeného senátu – vyplývají z těch míst dílu prvního části druhé soudního řádu správního, která se týkají např. časových podmínek podání žaloby (oznámení rozhodnutí jako zásadně písemného aktu) či vlastností, které tento akt nutně musí mít, aby obstál v přezkumu (přezkoumatelnost; náležitosti, které vylučují, že by šlo o akt nicotný). Těmito formálními znaky (srov. zejména § 71, 72 a 76 s. ř. s.) tedy jsou: i) předepsaná formalizovaná podoba úkonu, který obvykle obsahuje výrok a odůvodnění; ii) skutečnost, že úkon je vydáván v rámci formalizovaného postupu, byť nemusí jít o řízení ve smyslu správního řádu či daňového řádu; iii) o průběhu a výsledku postupu je pořizována dokumentace; iv) výsledný úkon je oznamován účastníkům řízení...“.*

Pro určení toho, zda je úkon správního orgánu rozhodnutím podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního, je tak **rozhodující kombinace materiálních a formálních znaků**, a to materiálních znaků vyplývajících z § 65 odst. 1 ve spojení s § 4 odst. 1 písm. a) a § 2 soudního řádu správního, a formálních znaků spočívajících v tom, že musí jít o úkon, který je jednak sám určitým způsobem formalizován (k žalobě je třeba připojit jeden opis napadeného rozhodnutí – § 71 odst. 2 soudního řádu správního) a jednak je výsledkem určitého formalizovaného postupu (soud v rámci žalobních bodů posuzuje nejen samotné rozhodnutí, ale i řízení, které jeho vydání předcházelo, viz např. § 76 odst. 1 písm. c)

soudního řádu správního), přičemž ale nemusí jít jen o správní řízení, včetně jeho specifických autonomních mutací, tzn. řízení v oblasti správy daní podle daňového řádu nebo bezpečnostní řízení podle zákona č. 412/2005 Sb., ale může jít i o mnohem méně formalizované procesní postupy, jejichž výsledkem je úkon naplňující materiální znaky rozhodnutí.

Z hlediska tvorby zákonných úprav tak v zásadě nemusí hrát žádnou roli, v jakém procesním režimu bude úkon správního orgánu, který bude mít podle hmotného práva materiální účinky rozhodnutí, prováděn, aby mohlo jít o (potenciálně) žalovatelné rozhodnutí podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního. **Jako rozhodnutí tak judikatura posoudila např. souhlasy vydávané podle předchozího stavebního zákona mimo režim obecného správního řízení**, viz rozsudek NSS publikovaný pod č. 3931/2019 Sb. NSS (1 As 436/2017-43), **udělení i neudělení dlouhodobého víza cizinci** podle § 30 a násl. zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, viz rozsudek NSS publikovaný pod č. 2544/2012 Sb. NSS (5 Ans 5/2011-221), nebo **výtku státnímu zástupci**, viz rozsudek NSS publikovaný pod č. 3779/2018 Sb. NSS (9 As 79/2016-41).

Z hlediska materiálních účinků rozhodnutí se v judikatuře uplatňuje poměrně široké pojetí jdoucí **za hranice doslovného výkladu § 65 odst. 1 správního řádu**, který podobně jako definice rozhodnutí ve správním řádu nepočítá s negativními rozhodnutími v podobě zamítnutí žádosti, viz zejména rozsudek NSS publikovaný pod č. 906/2006 Sb. NSS (6 A 25/2002-42), ve kterém Nejvyšší správní soud konstatoval *„neudržitelnost takové interpretace § 65 odst. 1 s. ř. s., která omezuje přístup k soudu tím, že striktně vyžaduje v každém jednotlivém případě hledání porušeného subjektivního hmotného práva, jakož i úkonu, který subjektivní hmotné právo založil, změnil, zrušil či závazně určil. Vyskytují se totiž poměrně zhusta situace, kdy se správní úkon dotýká právní sféry žalobce, a přesto žádné právo striktně vzato nezaložil, nezměnil nebo závazně neurčil. Stejně tak nelze vždy žalobní legitimaci podmiňovat zkrácením na hmotných subjektivních právech: jednak se určitá rozhodnutí hmotněprávní sféry žalobce vůbec nedotýkají (a přesto jsou podrobena přezkumu – viz i citovaná judikatura Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva), jednak je takový požadavek zpochybnitelný už z toho důvodu, že předmětem soudního řízení není hmotné právo žalobce, ale jím uplatněný procesní nárok. Ze všech těchto příčin nelze § 65 odst. 1 s. ř. s. vykládat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu. Žalobní legitimace podle tohoto ustanovení musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce ..., tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře.“*

V případě, kdy o správní řízení (podle správního řádu) jde, pak **není pro aktivní legitimaci rozhodující, zda žalobce podle zákonné úpravy byl nebo nebyl účastníkem správního řízení**, viz např. některé zákonné úpravy omezující účastenství ve správním řízení jen na žadatele nebo vylučující z řízení určité kategorie subjektů. Pro žalobní legitimaci bude

v takovém případě **rozhodující (tvrzené) přímé dotčení na hmotných veřejných subjektivních právech úkonem správního orgánu**. Potíže v takovém případě může činit běh lhůty pro podání žaloby proti rozhodnutí, který je vázán na oznámení rozhodnutí, viz § 72 odst. 1 soudního řádu správního, k čemuž v případě osoby, která nebyla účastníkem řízení, pochopitelně nedojde. Judikatura tak dovodila, že takovým osobám začíná **žalobní lhůta** běžet až v okamžiku, kdy se s daným rozhodnutím prokazatelně seznámily, viz např. rozsudky NSS 1 Afs 52/2014-38 nebo 5 Afs 10/2011-94. To by mohlo v praxi znamenat i výraznější časový odstup od okamžiku, kdy bylo rozhodnutí oznámeno účastníkům řízení a začala běžet „standardní“ žalobní lhůta. To může mít ve svém důsledku poměrně výrazně negativní důsledky pro adresáty rozhodnutí, pokud by k jeho zrušení na základě žaloby podané osobou, která nebyla účastníkem řízení, nakonec skutečně došlo. Omezení okruhu účastníků řízení tak může věc zjednodušit jen zdánlivě.

## **19.4 Opatření obecné povahy**

Opatření obecné povahy je forma správní činnosti, která stojí **na pomezí mezi právními předpisy jako abstraktními správními akty a rozhodnutími jako konkrétními správními akty**. Právní předpis by měl být (v ideálním případě) abstraktní jak z hlediska předmětu právní regulace, tzn. nemá se vztahovat na konkrétní případy, tak z hlediska adresátů právní regulace, tzn. nemá se vztahovat na konkrétní osoby. Naopak (individuální) správní akt má být konkrétní jak z hlediska předmětu, tak z hlediska jeho adresátů (viz definice rozhodnutí v § 67 odst. 1 správního řádu). Opatření obecné povahy **kombinuje některé znaky právního předpisu a některé znaky rozhodnutí**. To vyplývá nepřímo z § 171 správního řádu, kde je opatření obecné povahy charakterizováno (negativně) jako (právně) **závazný úkon správního orgánu, který není právním předpisem ani rozhodnutím**.

V původním návrhu správního řádu bylo opatření obecné povahy definováno jako **úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob**. Tato definice (nejspíše ke škodě věci) v průběhu legislativního procesu z návrhu vypadla, ale v praxi se nakonec stejně víceméně prosadila jako „pozitivní“ výklad negativního vymezení uvedeného v § 171 správního řádu. Jde tak o úkon správního orgánu prováděný na základě zákonného zmocnění (jde o výkon působnosti v oblasti veřejné správy podle § 1 odst. 1 správního řádu), který **stanoví v jednotlivém konkrétním případě práva a/nebo povinnosti obecně vymezenému okruhu osob**, které na rozdíl od rozhodnutí nejsou v opatření obecné povahy konkrétně uvedeny, přímo ze zákonné úpravy nebo na jejím základě **ze samotného opatření obecné povahy musí nicméně vyplývat, na jaký okruh osob se vztahuje**. Na základě toho se někdy opatření obecné povahy označují jako **konkrétně-abstraktní akty, tzn. konkrétní z hlediska předmětu a abstraktní z hlediska adresátů**.

Zejména **hranice mezi opatřeními obecné povahy a právními předpisy** nemusí být vždy zcela zřetelná. Může jít o interpretaci existující právní úpravy, která se k institutu opatření obecné povahy výslovně nehlásí a je třeba určit, v jakém procesním režimu má správní orgán provádět, resp. vydávat daný úkon, ke kterému je zákonem zmocněn. Ale může jít i o úvahy o nové právní úpravě a o tom, jakou formu stanovit právnímu aktu, který má podle ní orgán veřejné správy vydávat, tzn. zda má jít *de lege ferenda* o právní předpis nebo o opatření obecné povahy. Pokud má mít správní orgán pravomoc vydávat právní předpis, mělo by to ze zákonné úpravy výslovně vyplývat, protože zákon by se měl k některému druhu právního předpisu výslovně hlásit, ať už půjde o nařízení vlády, právní předpis správního úřadu nebo orgánu územní samosprávy podle čl. 79 odst. 3 Ústavy nebo obecně závaznou vyhlášku podle čl. 104 odst. 3 Ústavy.

Ne všechny právní předpisy ale vyžadují pro vydání zákonné zmocnění (nařízení vlády a obecně závazné vyhlášky) a ne všechny předpisy odvozují svůj název přímo z textu Ústavy. Jde o právní předpisy podle čl. 79 odst. 3 Ústavy, kde název těmto právním předpisům dává až zákonná úprava, ať je to zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv v případě vyhlášek ústředních správních úřadů a České národní banky, nebo obecní a krajské zřízení a zákon o hlavním městě Praze v případě nařízení obcí a krajů nebo jednotlivé zákony obsahující zmocnění pro vydávání právních předpisů jiných než ústředních správních úřadů, které se dnes vesměs publikují ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů a jsou zpravidla označované jako nařízení). Judikatura navíc s odkazem na **materiální pojetí právního předpisu** může najít právní předpisy i v takových zákonných ustanoveních, kde se s touto formou správní činnosti výslovně nepočítá a forma právního aktu, který se má na základě zákona vydávat, je tak nejasná, jako např. v minulosti (kdy ještě neměly formu opatření obecné povahy jako dnes) u **cenových výměrů** (např. sp. zn. Pl. ÚS 8/02) nebo u **(některých) krizových opatření** podle krizového zákona (např. sp. zn. Pl. ÚS 8/20). Obecně by ale mělo platit, že má-li mít správní orgán podle zákona pravomoc vydávat právně závazné akty, mělo by z právní úpravy vyplývat, o jakou formu takového aktu má jít, a nespoléhat na to, že si praxe, ať už správní nebo později soudní, nějak poradí (protože si na rozdíl od tvůrce právní úpravy poradit prostě musí, když je postavena před hotovou věc).

V případě hledání hranice mezi právním předpisem a opatřením obecné povahy je **klíčovou otázkou identifikace předmětu regulace, který má být v případě právních předpisů abstraktní, v případě opatření obecné povahy konkrétní, zatímco okruh adresátů je u obou typů aktů stejný, tzn. abstraktní**. Jde tak o to, **podle jakých kritérií určovat konkrétnost** předmětu regulace, aby mohlo jít o opatření obecné povahy. Je možné uvažovat zejména o **kritériu prostorovém**, kde předmět opatření obecné povahy bude určen vymezením určitého území, příkladem může být třeba opatření obecné povahy o dočasném omezení nebo vyloučení vstupu do lesa podle lesního zákona nebo opatření obecné povahy podle zákona o myslivosti o omezení nebo zákazu vstupu do honitby nebo jejích částí, omezení jízdy koňmi a tažnými psy a omezení jiných sportovních nebo zájmových činností. Příkladem opatření obecné povahy s prostorově vymezeným předmětem

jsou rovněž opatření obecné povahy stanovící ochranná pásma. Dalším kritériem může být **kritérium věcné**, kdy předmětem regulace bude určitá konkrétní věc nebo určité věci, příkladem může být opatření obecné povahy podle zákona o metrologii stanovící metrologické vlastnosti měřidla nebo opatření obecné povahy o omezení nebo zákazu pěstování geneticky modifikovaného organismu nebo skupiny geneticky modifikovaných organismů podle zákona o rostlinolékařské péči. Dalším kritériem může být **kritérium časové**, příkladem může být opatření obecné povahy o dočasném znovuzavedení ochrany vnitřních hranic podle zákona o ochraně státních hranic (jde nicméně o kombinaci časového a prostorového kritéria, kdy se má stanovit časový a územní rozsah dočasného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic) nebo opatření obecné povahy o dočasném omezení užívání pitné vody z vodovodu pro veřejnou potřebu podle zákona o vodovodech a kanalizacích (kde je časové kritérium kombinováno s kritériem věcným). Dalším kritériem může být **kritérium účelu regulace**, příkladem mohou být opatření obecné povahy stanovící hromadné výjimky, např. výjimka ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle zákona o ochraně přírody a krajiny vztahující se na blíže neurčený okruh osob (oproti individuální výjimce pro konkrétní osobu). Právní úprava může výše uvedená **kritéria navzájem kombinovat**, čímž se ještě zpravidla podtrhuje nebo zdůrazňuje konkrétnost předmětu dané regulace.

Je otázka, zda se i v případě právních předpisů dá mluvit, tak jako u správních aktů, o něčem jako propůjčení formy právního předpisu takovému aktu, který podle svého obsahu právním předpisem není, protože nemá abstraktní předmět regulace a někdy možná ani abstraktně vymezené adresáty, zákon mu ale přesto formu právního předpisu výslovně přiznává. Příkladem může být právní úprava stanovování přírodních léčebných lázní a lázeňského místa v lázeňském zákoně, pro které zákonná úprava předpokládá formu vyhlášky ministerstva (přírodní léčebné lázně) a nařízení vlády (lázeňské místo), čemuž se předmět regulace dost přičítá, včetně toho, že zákon stanoví, kdo může podávat návrh na to, aby byly přírodní léčebné lázně nebo lázeňské místo vyhlášeny, tedy aby byl vydán příslušný právní předpis, a stanoví i náležitosti takových návrhů, což je úprava charakteristická spíše pro správní řízení. Napětí mezi obsahem a formou je znát i u právní úpravy vyhlášení zvláště chráněných území podle zákona o ochraně přírody a krajiny, a to i díky úpravě podávání námitek proti návrhům na jejich vyhlášení, včetně judikaturou dovozeného soudního přezkumu rozhodnutí o takových námitkách, které se ale s formu právního předpisu, jímž se zvláště chráněné území vyhláší, míjí.

**I v případě opatření obecné povahy** nakonec, byť po určitém váhání, **převládlo materiální pojetí**. Pro určení toho, zda je úkon správního orgánu, k jehož provedení je správní orgán zákonem zmocněn, opatřením obecné povahy, a má se při jeho vydávání postupovat podle šesté části správního řádu, pokud ze zákona nevyplývá něco jiného, **není rozhodující, jak ho zákon označuje, ale jaké mu přiznává (hmotně)právní účinky**, tzn. zda jde o úkon, který má stanovovat práva a/nebo povinnosti konkrétně neurčenému okruhu osob ve vztahu ke konkrétně vymezenému předmětu takového úkonu. Nejde o čistě materiální pojetí, neboť určení a použití právní formy úkonu správního orgánu může být

i při splnění uvedených materiálních znaků **korigováno tím, že mu zákon výslovně dává jinou formu** (nejspíše to bude forma právního předpisu), nebo pro jeho vydávání **vylučuje aplikaci správního řádu**. Ve druhém případě by šlo o **opatření obecné povahy „jen“ podle soudního řádu správního**, podle kterého je možné podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Soudní řád správní žádnou vlastní definici tohoto aktu nemá, na rozdíl od rozhodnutí, nevyplývá z něj ale ani to, že by žalovatelným opatřením obecné povahy byly jen takové akty, které se vydávají postupem podle šesté části správního řádu.

V rozsudku publikovaném pod č. 1794/2009 Sb. NSS (2 Ao 3/2008-100) k tomu Nejvyšší správní soud uvedl, že *„ze závěru, že odpůrce při schvalování předmětného stanovení místní úpravy provozu nebyl povinen postupovat podle správního řádu, ještě nelze bez dalšího dovodit, že se nejedná o opatření obecné povahy, přezkoumatelné Nejvyšším správním soudem. Zdejší soud se totiž v konkurenci dvou možných náhledů na tato opatření jednoznačně kloní k materiálnímu pojetí před pojetím výhradně formálním. To konkrétně znamená, že jako rozhodné kritérium pro svoji kognici v těchto případech nevnímá skutečnost, zda zvláštní zákon výslovně stanoví, že se jedná o opatření obecné povahy tak, jak plyne z gramatického znění ustanovení § 171 správního řádu, nýbrž zda se svojí podstatou o opatření obecné povahy jedná. Rozhodným kritériem tedy není existence výslovného zákonného odkazu, nýbrž samotný obsah napadeného správního aktu.“*

**Klíčovým se pro vnímání institutu opatření obecné povahy stal náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/07**, ve kterém Ústavní soud uvedl, že institut opatření obecné povahy *„představuje určité překlenutí dvou, v činnosti veřejné správy tradičních základních forem jednostranných správních aktů: normativních (abstraktních) právních aktů na jedné straně a individuálních (konkrétních) právních aktů na straně druhé. V určitých situacích si však činnost veřejné správy vyžaduje přijímat i takové správní akty, které nejsou výlučně jen akty normativními či individuálními, ale jsou jejich určitou kombinací; jsou tak správními akty smíšené povahy s konkrétně určeným předmětem regulace a obecně vymezeným okruhem adresátů“*, a dále že *„materiálnímu chápání opatření obecné povahy ve prospěch stěžovatelů je třeba dát přednost také s ohledem na konstantní judikaturu Ústavního soudu, dle níž nabízí-li se dvojí možný výklad veřejnoprávní normy, je třeba v intencích zásad spravedlivého procesu volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. Jde o strukturální princip liberálně demokratického státu in dubio pro libertate plynoucí přímo z ústavního pořádku (čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy nebo čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny), vyjadřující prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem...“*.

Ústavní soud tuto argumentaci později doplnil např. v náleží sp. zn. IV. ÚS 2239/07, kde uvedl, že *„opatření obecné povahy i individuální správní akty se vyznačují konkrétně určeným předmětem regulace a do veřejných subjektivních práv, jejichž ochrana je základním posláním správního soudnictví, zasahují obdobným způsobem. S ohledem na uvedené považuje Ústavní soud za správný takový výklad, který umožní obranu proti opatřením obecné povahy v obdobném režimu jako proti rozhodnutí orgánu veřejné správy.“*

*Tuto ideu v plné míře naplňují nový správní řád a soudní řád správní, které umožňují brojit proti opatřením obecné povahy správní žalobou. Ústavní soud neopomenul ani skutečnost, že opatření obecné povahy mají obecně vymezený okruh adresátů. Tato odlišnost opatření obecné povahy od individuálního správního aktu však může být (jak názorně ukazuje úprava v soudním řádu správním) reflektována úpravou aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy a pro účely ustanovení čl. 36 odst. 2 není rozhodující. Lze tedy shrnout, že ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny je aplikovatelné i na opatření obecné povahy, neboť opatření obecné povahy v materiálním smyslu je podřaditelné pod pojem „rozhodnutí“ ve smyslu tohoto ustanovení ústavního pořádku“.*

Citovaná judikatura Ústavního soudu se **týkala primárně soudního přezkumu** opatření obecné povahy a otázky, zda soudy ve správním soudnictví mají jako opatření obecné povahy přezkoumávat jen ty akty, které jsou takto zákonem výslovně označeny (formální pojetí), nebo i akty, které takto označeny nejsou, ale z hlediska hmotného práva splňují materiální znaky opatření obecné povahy. Pokud se dospělo k závěru, že opatření obecné povahy je třeba pro účely soudního přezkumu chápat v materiálním smyslu, nebylo žádného důvodu, proč je tak nechávat i z hlediska správního řádu a správní praxe (s výhradou případů, kdy je úkonu správního orgánu výslovně zákonem přiznána jiná právní forma, nejspíše forma právního předpisu nebo kdy je použití procesní úpravy ze správního řádu výslovně vyloučeno).

**Ústavní soud posoudil s odkazem na materiální pojetí jako opatření obecné povahy i právní akt, kterému zákon výslovně přiznal formu právního předpisu.** Šlo o nařízení hl. m. Prahy, kterým se vymezují oblasti hlavního města Prahy, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy. Ústavní soud k tomu v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 14/08 uvedl, že „*účelem ust. § 23 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je zajištění organizování dopravy na území obce, kterého obec může dle tohoto ustanovení dosáhnout zákazem obecného užívání části místních komunikací osobám neuvedeným pod písm. a) až c), resp. vyhrazením části místních komunikací rezidentům a abonentům, za současného zpoplatnění tohoto užití. Jak je uvedeno shora, právním předpisem, jež stanoví povinnost nad rámec zákona je Ceník, nikoli samotné Nařízení, když z výkladu předmětného ustanovení plyne, že jeho účelem je toliko jen prostorová konkretizace vyhrazeného a zpoplatněného území obce, popř. konkretizace způsobu placení sjednané ceny a prokazování jejího zaplacení. Jinak řečeno, zatímco Ceník ukládá neurčitému okruhu osob, vymezenému definičními znaky (např. trvalé bydliště, vlastnictví nemovitosti), právní povinnost uhradit poplatek za parkování v obecně vymezeném území obce (dle zón), Nařízení tomuto okruhu osob konkrétně vymezuje Ceníkem zpoplatněné území obce (místní komunikace) a konkretizuje v místních podmínkách jednotlivé zóny vyhrazeného stání, což však ve svém důsledku materiálně není nic jiného, než hromadné rozhodnutí o umístění svislého a vodorovného dopravního značení (bod 22). Dle výše uvedeného (bod 21) tak tedy Nařízení splňuje definiční znaky opatření obecné povahy, když pro neurčitý okruh subjektů konkretizuje prostorové vymezení, na něž se vztahuje povinnost uložená Ceníkem. Stanovení místní úpravy užití místních pozemních*

*komunikací provedené způsobem zakládajícím pro účastníky silničního provozu odlišné povinnosti, než které by měli podle obecné úpravy užití pozemních komunikací, má tedy povahu opatření obecné povahy v materiálním smyslu.“. Judikatura soudů ve správním soudnictví na základě toho tyto právní předpisy skutečně posuzuje jako opatření obecné povahy, viz např. rozsudky NSS 9 Ao 8/2011-68, 5 As 80/2019-36 nebo 5 As 6/2023-53.*

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/11 Ústavní soud k otázce posuzování právních aktů správních orgánů jako opatření obecné povahy z materiálního hlediska uvedl, že *„pokud se zákonodárce jasně vysloví v tom smyslu, že se o určité věci má „rozhodnout“ určitou, konkrétní formou a správní orgán tento příkaz dodrží, tak je významně zúžen prostor pro úvahy o charakteru tohoto aktu. **Možnost přezkumu otázky, zda ten který akt materiálně je či není opatřením obecné povahy, zůstává Ústavnímu soudu vždy otevřena.** Akty orgánů veřejné správy, které jsou prima facie právními předpisy, neboť jsou tak označeny v příslušném zákoně, jenž zmocňuje k jejich vydání, budou vždy primárně přezkoumávány v rámci řízení o kontrole norem, ledaže by v některém z takových řízení Ústavní soud došel k závěru, že takový akt (resp. akt stejného druhu, vzešlý z činnosti subjektů veřejné moci, z konkrétní právní úpravy a za vymezených skutkových okolností) má být napříště posuzován podle svého materiálního pojetí, tedy kupř. jako opatření obecné povahy.“.*

Konečně v usnesení III. ÚS 1085/11 k této otázce Ústavní soud konstatoval, že *„je toho názoru, že akty orgánů veřejné správy, které jsou prima facie právními předpisy (neboť jsou tak označeny v příslušném zákoně, který zmocňuje k jejich vydání), by měly být primárně přezkoumávány v rámci řízení o kontrole norem. Pokud zákon výslovně stanoví formu příslušného právního aktu, a tato forma je dodržena, není tu zpravidla prostor pro jiné soudní hodnocení povahy takového aktu. **Úvahy soudu o tom, zda napadený akt je opatřením obecné povahy či nikoliv, jsou ovšem namístě, pokud zákonné pojmenování takového aktu zcela chybí, či pokud došlo k zásadní změně právní úpravy, přičemž chybějí výslovná přechodná ustanovení.** Nabízí-li se dvojí možný výklad veřejnoprávní normy, je třeba v intencích zásad spravedlivého procesu volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody.“.*

Z citované judikatury tak zřejmě obecně vyplývá, že **v rámci soudního přezkumu by se měla primárně respektovat forma právního aktu výslovně upravená zákonem a teprve v případě, pokud by se zákonem stanovená forma „rozcházelá“ s obsahem daného aktu, otevíral by se prostor pro zásah soudní moci založený na materiálním pojetí institutu opatření obecné povahy.** Z toho vychází i judikatura Nejvyššího správního soudu. Např. v usnesení publikovaném pod č. 2321/2011 Sb. NSS (8 Ao 7/2010-65) uvedl tento soud, že *„úvahy soudu o tom, zda napadený akt je opatřením obecné povahy či nikoliv, jsou namístě, pokud ... zákonné pojmenování takového aktu zcela chybí, či pokud došlo k zásadní změně právní úpravy, přičemž chybějí výslovná přechodná ustanovení. Rozhodujícím kritériem pro posouzení, zda se jedná o opatření obecné povahy, nemůže být pouze to, zda daný akt za opatření obecné povahy výslovně označuje příslušný zákon. To však neznamená, že jakýkoli akt, který není zákonem označen za opatření obecné povahy, který kdokoli napadne jako „opatření obecné povahy“, může být v tomto smyslu podroben*

*přezkumu správního soudu. Brání tomu existence výslovné zákonné úpravy formy daného právního aktu. Jestliže zákon (popř. ústavní zákon) výslovně stanoví formu příslušného právního aktu, a tato forma je dodržena, není tu zpravidla prostor pro jiné soudní hodnocení povahy takového aktu. Výjimečně se tak může stát za situace, kdy tato právní úprava doznala později podstatné změny (viz „starý“ a „nový“ stavební zákon). Projevili-li zákonodárce jednoznačně vůli, aby právní akt byl vydán v určité formě, a při této vůli setrvá, nemůže soud ve správním soudnictví tuto formu zvrátit. Pokud by si obecný soud takovou pravomoc osvojil, narušil by principy dělby moci a právní jistotu. Mimo zákonodárce samého je to pouze Ústavní soud, který – aniž by svou pravomoc překročil – může zasáhnout v případě, kdy by právem stanovená forma aktu neodpovídala jeho obsahu.“*

**Zákonné úpravy, na jejichž základě jsou správní orgány zmocněny opatření obecné povahy vydávat, se naštěstí k této formě většinou výslovně hlásí** a v tomto případě neexistuje taková terminologická rozvolněnost jako v případě označování rozhodnutí správních orgánů. Tím se pak i významně zužuje prostor pro uplatňování materiálního pojetí opatření obecné povahy. Jako **opatření obecné povahy v materiálním smyslu bez toho, že ho tak zákon označoval**, judikatura soudů ve správním soudnictví posoudila např. rozhodnutí zastupitelstva obce o vytvoření volebních obvodů pro volby do zastupitelstva podle § 27 zákona č. 491/2001 Sb. (viz rozsudek NSS publikovaný pod č. 2140/2010 Sb. NSS, 4 Ao 4/2010-195) nebo omezení nebo zákaz vstupu do honitby podle § 9 odst. 3 zákona č. 449/2001 Sb. (viz rozsudek NSS publikovaný pod č. 3473/2016 Sb. NSS, 2 As 78/2016-72). Jako opatření obecné povahy byl posouzen rovněž právní akt, kterým se v přezkumném řízení na základě § 174 správního řádu ruší ze strany nadřízeného správního orgánu nezákonné opatření obecné povahy (rozsudek NSS publikovaný pod č. 3460/2016 Sb. NSS, 5 As 85/2015-36). Jako opatření obecné povahy Nejvyšší správní soud naopak neposoudil např. sazebník úhrad za poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (usnesení NSS publikované pod č. 2443/2011 Sb. NSS, 8 Ao 4/2011-22), rámcový vzdělávací program vydaný podle § 4 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (usnesení NSS publikované pod č. 2444/2011 Sb. NSS, 1 Ao 1/2011-49), politiku územního rozvoje podle stavebního zákona (usnesení NSS publikované pod č. 2009/2010 Sb. NSS, 9 Ao 3/2009-59) nebo stavovský předpis profesní komory (usnesení NSS publikované pod č. 2465/2012 Sb. NSS, 5 Ao 1/2011-22).

**Proces vydávání opatření obecné povahy** upravený obecně v šesté části správního řádu je koncipován jako postup **zahajovaný z moci úřední**, tzn. z iniciativy správního orgánu příslušného opatření obecné povahy vydat. Obecná úprava ve správním řádu **nepočítá s vydáváním opatření obecné povahy na návrh** tak jako v případě rozhodnutí, což souvisí s tím, že jde o právní akt adresovaný neurčitému okruhu osob a nikoliv konkrétní osobě. **Některé právní úpravy nicméně předpokládají vydávání opatření obecné povahy nikoliv z vlastní iniciativy (věcně a místně) příslušného správního orgánu, ale na návrh konkrétní osoby.** V takovém případě by měla taková právní regulace upravovat i to, jak má takový návrh vypadat, kdo ho může podat a jak se bude s takovým návrhem nakládat,

neboť z obecné úpravy to nevyplývá a přiměřené použití ustanovení druhé části správního řádu, tzn. obecných ustanovení o správním řízení, předpokládané v § 174 odst. 1 správního řádu, tu nepomůže, neboť v šesté části se s návrhem na vydání opatření obecné povahy nepočítá a nejde tak o „řízení podle této části“, na které odkazuje § 174 odst. 1 správního řádu.

Judikatura se **otázkou nakládání s žádostí na vydání opatření obecné povahy** zabývala v souvislosti s opatřením obecné povahy omezujícím nebo zakazujícím vstup do honitby podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti (rozsudek NSS publikovaný pod č. 3473/2016 Sb. NSS, 2 As 78/2016-72). Dospěla k závěru, že „k vydání opatření obecné povahy může dojít poté, co uživatel honitby podá orgánu státní správy myslivosti žádost. Žádost je tedy nutnou podmínkou zahájení procedury vedoucí k případnému vydání opatření obecné povahy a v tomto směru je § 9 odst. 3 zákona o myslivosti zvláštní úpravou modifikující obecná ustanovení správního řádu o vydávání opatření obecné povahy. ...V žádosti by měl žadatel vymezit časový i místní rozsah opatření obecné povahy včetně důvodů, pro které by mělo být vydáno. Orgán státní správy myslivosti by měl poté postupovat v souladu s § 171 a násl. správního řádu. Návrh by měl nejprve projednat s dotčenými orgány, zejména s příslušným orgánem ochrany přírody a krajiny. Následně by měl návrh zveřejnit na své úřední desce a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se má opatření obecné povahy týkat. Poté by měl postupovat v souladu s § 172 správního řádu. ... Z dikce zákona o myslivosti přitom plyne, že orgán státní správy myslivosti nemá povinnost žádosti uživatele honitby vyhovět, resp. mu vyhovět zcela. Pokud shledá, že jsou skutečně dány důvody pro vydání opatření obecné povahy omezujícího vstup do honitby, avšak ne v žadatelem navrhovaném věcném, časovém či jinak vymezeném rozsahu, není vázán ani rozsahem uplatněné žádosti. Opatření obecné povahy tedy může podle své úvahy, s přihlédnutím ke všem okolnostem případu, uplatněným připomínkám i vyjádření dotčených orgánů, vydat i v odlišném rozsahu, než jaký požaduje uživatel honitby. Může zejména stanovit odlišné místní vymezení honitby i odlišnou délku trvání omezení. Orgán státní správy myslivosti pro tento účel disponuje širokým prostorem pro zohlednění konkrétních okolností případu. Svůj postup je následně povinen dostatečně odůvodnit, aby mohlo být vydané opatření obecné povahy v případě podání návrhu přezkoumáno ve správním soudnictví. ...V případě, že správní orgán dospěje k názoru, že žadatelem navrhované opatření obecné povahy vůbec nemá být vydáno, musí tuto svoji vůli vyjádřit v rámci procedury podle § 171 a násl. správního řádu. Znamená to, že „návrh“ opatření obecné povahy ve smyslu § 172 odst. 1 věty první správního řádu v takovém případě bude obsahovat vyjádření vůle žádné opatření nevydat a tento projev vůle správního orgánu bude dále projednáván postupem obdobným projednání běžného opatření obecné povahy. V průběhu projednávání se totiž například může ukázat, že počáteční názor správního orgánu je třeba modifikovat a opatření obecné povahy přece jen v určitém rozsahu vydat. Žadatel podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti nemá právní nárok na vyhovění své žádosti, avšak má právní nárok na to, aby byla řádně projednána a její důvody řádně uváženy. Pokud jí nebude vyhověno, a tím spíše, nebude-li jí vyhověno vůbec, musí se mu dostat přezkoumatelného odůvodnění takového závěru správního orgánu.“

Takové úvahy jsou sice možné, jdou už ale hodně daleko za hranici obecné právní úpravy, která s návrhem či žádostí o vydání opatření obecné povahy vůbec nepočítá a dovozovat z ní, že správní orgán není vázán rozsahem žádosti nebo že v případě, kdy dojde k závěru, že opatření obecné povahy nemá být vydáno, musí provést jakousi negativní proceduru a projednat s dotčenými osobami „návrh“ na nevydání opatření obecné povahy, je víc než odvážné, zejména s odkazem na to, že při výkonu své působnosti může správní orgán činit jen to, co zákon stanoví. **Výslovná úprava specifického procesního postupu nad rámec obecné úpravy ve správním řádu je tedy nezbytná, pokud se má pro určité případy předpokládat možnost vydat opatření obecné povahy na žádost (či návrh) dotčené osoby.**

Obecná úprava ve správním řádu předpokládá **projednání návrhu opatření obecné povahy před jeho vydáním**, a to v zásadě ve dvou kolech, jednak **s dotčenými orgány** a jednak **s dotčenými osobami**. Projednávání návrhu opatření obecné povahy s dotčenými orgány obecně upraveno není, neboť bude záležet na tom, s jakými konkrétními dotčenými orgány, případně zda vůbec s nějakými, se má návrh opatření obecné povahy projednávat, a kromě toho jde o postup „uvnitř“ veřejné správy, tzn. mezi správními orgány navzájem, do kterého ještě nevstupují dotčené osoby. Jde proto do určité míry o postup stojící mimo věcnou působnost správního řádu, který obecně upravuje procesní postupy směřující vůči dotčeným osobám. **Je tedy na jednotlivých zákonech, aby upravily, s jakými dotčenými orgány a jakým způsobem se má návrh opatření obecné povahy projednávat (např. jakou formu mají mít úkony dotčených orgánů a jak s nimi má nakládat správní orgán, který bude opatření obecné povahy vydávat)**, než se bude projednávat s dotčenými osobami. Podrobnou úpravu projednávání návrh opatření obecné povahy s dotčenými orgány obsahuje **např. stavební zákon** v případě projednání návrhu územně plánovací dokumentace.

Druhou fází projednávání návrhu opatření obecné povahy je **projednání s dotčenými osobami, které už správní řád obecně upravuje**, včetně toho, jak se má nakládat s připomínkami nebo námitkami těchto osob k návrhu podávanými.

**Jednotlivé právní úpravy výslovně předvídací vydání opatření obecné povahy mohou modifikovat obecný procesní postup** vydávání opatření obecné povahy, jehož součástí je i projednávání návrhu s dotčenými osobami. Možnou variantou je, že **se procedura projednávání návrhu zjednodušuje**, např. vypuštěním možnosti podávat k návrh námitky, jako je tomu např. ve stavebním zákoně u projednávání návrhů územně plánovací dokumentace. Případně může zákon předpokládat úplné vypuštění projednávání návrhu s dotčenými osobami. S tím správní řád koneckonců obecně počítá, byť poměrně nepovedeně, když mluví o vydání opatření obecné povahy „před postupem podle § 172 správního řádu“. To je samozřejmě *nonsense*, neboť po vydání opatření obecné povahy už žádný postup podle § 172 správního řádu, tzn. projednání návrhu, možný není. Lze jen případně podat podnět nadřízenému orgánu k přezkumnému řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu nebo podat návrh na zrušení obecné povahy nebo jeho části podle § 101a a dalších ustanovení soudního řádu správního.

I když počet právních úprav, které výslovně předpokládají vydání opatření obecné povahy, postupně stále narůstá (v poslední době dostaly formu opatření obecné povahy např. cenové výměry podle cenového zákona), **existuje stále ještě řada právních úprav, které počítají zpravidla s vydáváním právních předpisů v případech, kdy by bylo s ohledem na konkrétní předmět regulace podle výše uvedených kritérií (prostorové, věcné, časové nebo kritérium účelu regulace) na místě vydávat spíše opatření obecné povahy.**

Pokud dochází prostřednictvím právní úpravy ke změně právní formy právního aktu z právního předpisu na opatření obecné povahy, mělo by se v **přechodném ustanovení** pamatovat na právní akty vydané v minulosti ve formě právních předpisů, aby bylo jasné, jak s nimi nakládat po změně právní úpravy, např. tak, že budou ze zákona prohlášeny za opatření obecné povahy podle nové úpravy. **I v případě absence takového přechodného ustanovení judikatura dovozuje implicitní transformaci dříve vydaných právních předpisů na opatření obecné povahy** (např. rozsudek NSS publikovaný pod č. 2464/2012 Sb. NSS, 7 Ao 6/2010-44).

## 19.5 Jiné (neregulativní) úkony správních orgánů

Tzv. jiné (či neregulativní) úkony správních orgánů tvoří (z hlediska obsahu a účelu provádění takových úkonů) **poměrně nesourodou kategorii** forem správní činnosti, která se poměrně obtížně obecně charakterizuje, na rozdíl od relativně vnitřně konsistentní kategorie rozhodnutí nebo opatření obecné povahy, které jsou obecně charakterizovány předmětem, právními účinky a okruhem adresátů. Pokud by se měly nějak obecně charakterizovat tzv. jiné (či neregulativní) úkony správních orgánů, aby se odlišily od dalších dvou jednostranně uplatňovaných forem správní činnosti, šlo by nejspíše konstatovat, že jde o **takové úkony správních orgánů, které jsou výsledkem výkonu jejich působnosti** (§ 1 odst. 1 správního řádu), tzn. mohou být prováděny jen v případech stanovených zákonem, **mají (zpravidla) konkrétní předmět, týkají se (zpravidla) konkrétně určených osob a nemají právotvorné účinky, tzn. nezakládají, nemění ani neruší práva nebo povinnosti osob ani (závazně) neprohlašují, že určité osoby práva nebo povinnosti mají nebo nemají.** Spíše výjimečně může jít o úkony určené neurčitému okruhu adresátů (např. § 5 zákona č. 106/1999 Sb.).

Jak se k těmto úkonům obecně uvádí např. v usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 158/99, tak „*posudky, stanoviska či vyjádření vykonavatelů veřejné správy, jejichž účelem je uplatnění hledisek ochrany zájmů, které tito vykonavatelé reprezentují, nejsou praxí ani teorií považovány za rozhodnutí. Teorie je řadí mezi tzv. jiné správní úkony, které nezakládají, nemění, neruší ani autoritativně nepotvrzují konkrétní právní vztahy.*“

**Obecným procesněprávním základem pro provádění takových úkonů je úprava obsažená ve čtvrté části správního řádu,** což obecně vyplývá z § 158 odst. 1, resp. § 177 odst. 2 správního řádu. Podle § 177 odst. 2 platí, že v případech, kdy správní orgán provádí (na základě zákona) úkony, na které se nevztahují části druhá a třetí tohoto zákona,

postupuje obdobně podle části čtvrté. Podle § 158 odst. 1 se ustanovení čtvrté části (správního řádu) obdobně použijí i v případě, provádí-li správní orgán jiné úkony, které nejsou upraveny v části první, třetí, páté nebo šesté anebo (paradoxně) ani ve čtvrté části. Jinými slovy, je-li správní orgán zákonem zmocněn provádět (v rámci své působnosti v oblasti veřejné správy) takové **úkony, na které se vzhledem k právním účinkům, které mají tyto úkony podle hmotněprávní úpravy mít, nevztahuje jiná část správního řádu**, protože podle jejich právních účinků **nejde ani o rozhodnutí, ani opatření obecné povahy ani úkony směřující k uzavírání veřejnoprávních smluv**, bude se při provádění takových úkonů postupovat podle části čtvrté správního řádu.

Bylo by však zjevnou legislativní chybou vymykající se zcela kategorizaci forem činnosti správních orgánů z hlediska jejich právních účinků vylučovat zákonem plošně (bez odpovídající procesní náhrady) použití ustanovení části druhé a třetí správního řádu na provádění úkonů správních orgánů majících účinky rozhodnutí s představou, že se na základě uvedených ustanovení bude při provádění takových úkonů postupovat podle ustanovení části čtvrté správního řádu. **Ustanovení části čtvrté správního řádu nepředstavují sama o sobě ani ve spojení s výslovně uvedenými i neuvedenými (§ 154) ustanoveními části druhé a třetí správního řádu nějakou zjednodušenou alternativu správního řízení**, zejména pak v případech, kdy mohou být vydávána rozhodnutí k tíži adresáta nebo kdy jsou nebo mohou být ve hře i práva jiných dotčených osob než jen samotného adresáta daného správního úkonu.

Už samotné vyloučení ustanovení části druhé a třetí správního řádu indikuje, že daný úkon či úkony správního orgánu, o jejichž vydávání jde, jsou podle svých (hmotně)právních účinků rozhodnutími. Jinak by nemělo smysl stanovit, že se při jejich vydávání nemají ustanovení o správním řízení použít, neboť ta by se v případě, kdy nejde podle materiálních znaků o rozhodnutí, nepoužila s odkazem na nesplnění podmínek vyplývajících z § 9, resp. § 67 odst. 1 správního řádu. Uvedená legislativní konstrukce je ve skutečnosti absurdní, neboť z ní vyplývá, že na provádění úkonů, které jsou svými účinky rozhodnutími, se v důsledku zákonné výluky ustanovení druhé a třetí části správního řádu mají obdobně, tedy v plném rozsahu analogicky, viz § 154 správního řádu, použít vybraná taxativně vypočtená ustanovení o správním řízení, tedy ta, která speciální úprava vyloučila, a přiměřeně, tedy také analogicky, byť ve volnějším režimu, i další ustanovení z části druhé a třetí, pokud jsou přitom potřebná. Jde-li přitom o úkon správního orgánu, který je podle hmotněprávních účinků z materiálního hlediska rozhodnutím, je legitimní dojít k závěru, že je potřebné použít na něj všechna ustanovení o vydávání rozhodnutí a jeho oznamování a právní moci, protože jde o rozhodnutí a čtvrtá část správního řádu odpovídající úpravu neobsahuje.

Nevyhovuje-li v konkrétním případě pro provádění určitých úkonů správních orgánů obecná úprava správního řízení, což není nic neobvyklého, je třeba s odkazem na § 1 odst. 2 správního řádu přijmout úpravu speciální, která může mít buď povahu komplexní úpravy jako v daňovém řádu, která použití správního řádu nejen formálně ale i svým rozsahem a obsahem zcela vyloučí, nebo povahu dílčí speciální úpravy, ke které bude subsidiárně

použitelná úprava řízení ve správním řádu, jejíž jednotlivá taxativně vypočtená ustanovení lze případně vyloučit, pokud by jejich použití mělo vyvolávat v praxi nepřekonatelné či jen těžko překonatelné problémy při aplikaci dané hmotněprávní úpravy s přihlédnutím k obecnému principu, podle něž procesní právo slouží k tomu, aby se jeho prostřednictvím uplatňovalo právo hmotné.

**Určité pochybnosti vzbuzují i právní úpravy, které určité úkony správních orgánů výslovně prohlašují za úkony podle části čtvrté správního řádu.** Jde o úpravy v lepším případě zbytečné, neboť pokud o neregulativní úkony podle jejich hmotněprávních účinků skutečně jde, není třeba to výslovně deklarovat, neboť daný procesní režim by vyplýval z § 177 odst. 2, resp. § 158 odst. 1 správního řádu. V horším případě jde o úpravy deformativní, neboť přiřazují procesní formu neregulativních úkonů takovým úkonům, které jimi podle hmotného práva nejsou (a může jít patrně nejspíše o rozhodnutí).

**Taxativní výčet (neregulativních) úkonů** správních orgánů, které podle svých právních účinků nejsou rozhodnutími, opatřeními obecné povahy ani úkony souvisejícími s uzavíráním veřejnoprávních smluv díky množství a různorodosti zákonných úprav, které je obsahují, prakticky **nelze podat** a daleko by přesahoval i možnosti tohoto textu. Nepokouší se o to z pochopitelných důvodů ani správní řád, který v § 154 podává pouze relativně omezený výčet těch zřejmě nejobvyklejších nebo nejčastějších kategorií takových úkonů, když výslovně **zmiňuje vyjádření, osvědčení, ověření nebo sdělení, která se týkají dotčených osob.** Specifickými kategoriemi neregulativních úkonů správních orgánů obecně upravenými ve správním řádu jsou **rovněž předběžná informace** (§ 139), což je nejspíše něco mezi sdělením a vyjádřením správního orgánu, a také **závazné stanovisko** (§ 149) jako kvalifikované (protože závazné) vyjádření (dotčeného) správního orgánu k předmětu správního řízení, který se nějakým způsobem dotýká působnosti dotčeného orgánu, resp. veřejných zájmů, které tento orgán v rámci své působnosti chrání.

Jednoduchý procesní postup pro provádění neregulativních úkonů je nastíněn obecně v § 155 správního řádu, různé **modality mohou i u těchto úkonů přinést jiné zákonné úpravy**, včetně i případného propůjčení formy (negativního) správního aktu jako alternativy k § 155 odst. 3 správního řádu. Vtažení (některých) ustanovení druhé a třetí části správního řádu do úpravy procesního režimu provádění neregulativních úkonů prostřednictvím jejich výčtu v § 154 je příkladem zákonné analogie. K analogickému použití přinejmenším některých z těchto ustanovení (zejména úprava podání, zastupování, jednacího jazyka, doručování, podjatosti, lhůt či písemné formy úkonů správních orgánů), ať už v plném rozsahu nebo jen přiměřeně, by se při neexistenci jiné obecné procesní úpravy zřejmě muselo dojít i bez této úpravy.

Neregulativní úkony správních orgánů spadající v důsledku jejich právních účinků do procesního režimu čtvrté části správního řádu **nelze zaměňovat s faktickými pokyny a bezprostředními zásahy** správních orgánů jako sice neformálními, ale na rozdíl od neregulativních úkonů pro dotčené osoby (právně) závaznými úkony správních orgánů. Faktické pokyny a bezprostřední zásahy mají svými právními účinky blízko k rozhodnutím

(správním aktům) a tím, co je od rozhodnutí odlišuje, je absence (zákonem) stanovené formy a procesního postupu při jejich provádění. Na provádění faktických pokynů a bezprostředních zásahů se správní řád, snad jen s výjimkou některých univerzálních základních zásad jako je zásada zákonnosti nebo přiměřenosti, nevztahuje, protože při jejich provádění nejde o „postup“ podle § 1 odst. 1 správního řádu. Pokud se tedy lze v judikatuře např. dočíst, že výzva k odstranění reklamního zařízení podle § 31 odst. 9 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, je úkonem podle části čtvrté správního řádu a není proti ní přípustný řádný opravný prostředek a zároveň jde o faktický zásah, resp. pokyn správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s., nikoliv o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. (rozsudek NSS č. 3412/2016 Sb. NSS, 6 6 As 69/2016-39), jde o nedorozumění. Právní úprava je v daném případě projevem určité míry „formalizace“ faktického pokynu, která z něj ale nedělá úkon podle čtvrté části správního řádu, neboť v případě (skutečného) neregulativního úkonu nemůže jít současně o (závazný) pokyn (a opačně). Na tom nic nemění skutečnost, že možnou soudní obranou proti oběma formám správní činnosti je zásahová žaloba jako „zbytkový“ žalobní typ.

K určitému stírání rozdílů mezi (v určité míře obecně formalizovanými) neregulativními úkony na straně jedné a (neformálními) pokyny a zásahy správních orgánů na straně druhé může vést judikatura, která zejména v zájmu co nejširšího přístupu adresátů veřejné správy k soudní ochraně proti úkonům správních orgánů vykládá pojem „zásah“ správního orgánu v § 82 soudního řádu správního poměrně širokým způsobem a zahrnuje pod něj i takové úkony správních orgánů, které zásahy ani pokyny nejsou, neboť nejsou podle hmotného práva pro jejich adresáty právně závazné v tom smyslu, že by jim něco ukládaly nebo je k něčemu zavazovaly, případně je k něčemu opravňovaly.

Jedním ze zlomových rozhodnutí v tomto směru bylo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu publikované pod č. 2206/2011 Sb. NSS (7 Aps 3/2008-98), ve kterém Nejvyšší správní soud uvedl, že *„zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. **Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí** ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.“*, a dále že *„smyslem a účelem soudní ochrany před nezákonným jednáním veřejné správy je poskytnout jednotlivci účinný prostředek obrany, a to zásadně bez ohledu na formu, kterou veřejná správa jedná. Takový právní prostředek musí dokázat nezákonnému jednání či postupu zabránit, děje-li se, včetně toho, aby veřejnou správu donutil konat tam, kde konat má (k tomu směřuje čl. 36 odst. 1 Listiny), anebo nezákonné jednání odstranit, událo-li se již (k tomu směřuje zejména čl. 36 odst. 2 Listiny). Odstavec 3 zmíněného článku pak zajišťuje, že mohou být reparovány materiální následky veškerého nezákonného jednání veřejné správy směřovaného vůči jednotlivci. Byla-li by totiž možná soudní ochrana pouze vůči některým formám nezákonného jednání veřejné správy (typicky*

*formálním rozhodnutím), bylo by pro běžného zákonodárce velmi jednoduché se jí vyhnout tím, že by tu část činnosti veřejné správy zaměřené proti jednotlivcům a dotýkající se jejich základních práv, kterou by chtěl vyjmout ze soudní ochrany, uskutečňoval ve formách této ochrany nepodléhajících. Něco takového by nerespektovalo ústavní požadavek šetření podstaty a smyslu základního práva na soudní ochranu před nezákonným jednáním veřejné správy.“*

**Pod tento typ soudní ochrany tak bude patřit i řada neregulativních úkonů** správních orgánů spadajících do režimu čtvrté části správního řádu, resp. nečinnost správních orgánů při jejich provádění, což z nich ale z hlediska hmotného práva nedělá úkony regulativní, které by měly stejné hmotněprávní účinky jako (skutečné) pokyny a zásahy.

## 19.6 Veřejnoprávní smlouvy

Veřejnoprávní smlouvy se z množiny forem činnosti správních orgánů vymykají, protože **na rozdíl od ostatních forem správní činnosti nejde o jednostranné úkony**, které jsou typické pro výkon působnosti (veřejné moci) správních orgánů, **ale o zpravidla dvoustranné, případně vícestranné úkony**, ve kterých nemusejí na obou stranách figurovat správní orgány, přesněji řečeno subjekty veřejné správy, za které jednotlivé správní orgány jednají. Obecnou úpravu veřejnoprávních smluv obsahuje **pátá část správního řádu**, která se svým obsahem správnímu řádu také poměrně vymyká, neboť správní řád jako procesní předpis upravuje jednotlivé druhy procesních postupů (§ 1 odst. 1 správního řádu) spojené s příslušnými kategoriemi úkonů správních orgánů, v páté části ale **převažují ustanovení svou povahou hmotněprávní**, neboť jde o **specifickou úpravu smluvního práva ve veřejné správě**.

Veřejnoprávní smlouvy jsou v § 159 odst. 1 správního řádu velmi obecně vymezeny jako **dvoustranné nebo vícestranné úkony, které zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva**, což v zásadě odpovídá i vymezení doktrinárnímu. Poměrně široké vymezení odkazující na „oblast veřejného práva“, je třeba poněkud korigovat s odkazem na § 1 odst. 1 správního řádu v tom smyslu, že **jde „jen“ o smlouvy v oblasti veřejné správy, nikoliv ve veřejném právu jako takovém**.

Stejně jako u ostatních forem činnosti správních orgánů upravených ve správním řádu je i vymezení veřejnoprávních smluv **založeno na materiálním a nikoliv formálním pojetí**, tzn. že **veřejnoprávní smlouvou je smlouva, která má veřejnoprávní obsah** (ve smyslu § 159 odst. 1 ve spojení s § 1 odst. 1 správního řádu), i když ji tak zákon výslovně neoznačuje. Některé veřejnoprávní smlouvy lze podle úpravy ve správním řádu uzavírat jen v případech stanovených zákonem (§ 160 odst. 5 a 6 a § 161) a tam se dá (nebo možná dokonce musí) předpokládat, že se zákonná úprava k formě veřejnoprávní smlouvy výslovně přihlásí. I tady platí, že materiální pojetí je flexibilnější, neboť není vázáno na výslovnou zákonnou úpravu, ale na (skutečný) obsah smlouvy, na druhou stranu může přinášet sporné případy kvůli ne vždy jasné hranici mezi veřejným a soukromým právem.

Formální pojetí založené na tom, že veřejnoprávní je jen taková smlouva, kterou tak zákon označí, by přinášelo větší právní jistotu, ale současně i nebezpečí vzniku „šedých zón“ v případě smluv, které budou podle obsahu veřejnoprávní, zákon je tak ale výslovně neoznačí. Řešením patrně není ani legislativně kuriosní úprava výslovně negující veřejnoprávní charakter smlouvy (podle § 8 odst. 5 zákona o veřejných službách v přepravě cestujících smlouva o veřejných službách v přepravě cestujících není veřejnoprávní smlouvou), neboť je otázka, zda jen a pouze z takové úpravy nutně plyne, že jde o smlouvu soukromoprávní.

V případě veřejnoprávních smluv může jejich materiální pojetí činit potíže s ohledem na ne vždy zcela jasnou hranici mezi soukromým a veřejným právem, a to i s ohledem na to, že mezi potenciálními stranami veřejnoprávních smluv mohou být uzavírány i smlouvy soukromoprávní, a také s ohledem na to, že **judikatura připustila i možnost, že smlouva v sobě může obsahovat prvky soukromoprávní i veřejnoprávní** (usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, publikované pod č. 2299/2011 Sb. NSS (Konf 13/2010-7). K obecným kritériím pro určování hranic mezi soukromým a veřejným právem lze odkázat např. na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu publikované pod č. 448/2005 Sb. NSS (4 As 47/2003-125). A odkázat lze rovněž na vzájemný vztah mezi veřejným a soukromým právem pojímaný jako vztah práva zvláštního a obecného, viz rozsudek NSS publikovaný pod č. 1034/2007 Sb. NSS (2 As 50/2005-53), který se výslovně promítá i do veřejnoprávních smluv, viz § 170 správního řádu.

Správní řád v § 160 až 162 obsahuje základní kategorizaci veřejnoprávních smluv na **smlouvy uzavírané mezi subjekty veřejné správy** (§ 160), které se v teorii označují jako *koordinační*, **smlouvy nahrazující rozhodnutí správního orgánu uzavírané mezi správním orgánem a adresátem veřejné správy**, označované v teorii jako *subordinační*, a konečně **smlouvy uzavírané mezi adresáty veřejné správy** (§ 162). Nejde přitom o kategorizaci vyčerpávající, zákonná úprava může obsahovat i **veřejnoprávní smlouvy, které nejde podřadit pod žádný z typů** obecně upravených správním řádem, např. smlouva mezi vlastníkem dotčeného pozemku a příslušným orgánem ochrany přírody o prohlášení území za chráněné nebo stromu za památný podle § 39 zákona o ochraně přírody a krajiny.

**Subjekty veřejné správy uzavírají (koordinační) veřejnoprávní smlouvy** podle § 160 správního řádu „za účelem plnění svých úkolů“ a jde o jeden z projevů obecné zásady spolupráce mezi správními orgány (§ 8 odst. 1 správního řádu). Tyto smlouvy lze vesměs uzavírat **jen na základě zákonného zmocnění**, viz § 160 odst. 5 a 6, neboť jde o smlouvy týkající se výkonu působnosti, jejichž prostřednictvím může docházet např. k přesunům části působnosti mezi správními orgány. Příkladem smluv podle § 160 správního řádu, které jsou takto zákonem výslovně označeny, jsou **smlouvy o spolupráci mezi obcemi při výkonu přenesené působnosti** [§ 63 obecního zřízení nebo smlouvy mezi obcemi o „sdílení“ obecní policie (§ 3a zákona o obecní policii)]. „Nepojmenovanou“ veřejnoprávní smlouvou podle § 160 je např. **smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí**, viz rozsudek NSS publikovaný pod č. 3725/2018 Sb. NSS (10 As 258/2017-176).

**Veřejnoprávními smlouvami podle § 161, tzv. subordinačními, protože jsou uzavírány mezi správním orgánem a adresátem veřejné správy,** tedy ve vztazích svým charakterem hierarchických, jsou smlouvy, kterými se **mohou (v zákonem stanovených případech) nahrazovat rozhodnutí.** Podle dřívější úpravy šlo o smlouvy nahrazující územní rozhodnutí nebo stavební povolení v předchozím stavebním zákoně, stávající stavební zákon však už tento model nepřevzal. Judikatura u tohoto typu smluv dospěla k závěru (rozsudek NSS publikovaný pod č. 2599/2012 Sb. NSS, 7 As 99/2011-73), že jelikož zákon uvádí, že „*veřejnoprávní smlouva může být uzavřena „i namísto vydání rozhodnutí“*“, tedy *nikoliv pouze namísto vydání rozhodnutí*“, tak „*gramatický výklad § 161 správního řádu ... podporuje závěr, že toto ustanovení dopadá také na subordinační smlouvy, kterými se přímo nenahrazuje správní rozhodnutí jako explicitně upravená alternativa k uzavření veřejnoprávní smlouvy. Do věcné působnosti tohoto ustanovení budou tedy spadat všechny veřejnoprávní smlouvy uzavřené mezi správním orgánem na straně jedné a osobou, která by byla účastníkem řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu, kdyby probíhalo správní řízení – tedy jsou-li předmětem smlouvy práva a povinnosti, o nichž by za normálních okolností bylo nutné vést správní řízení. Určující je charakter těchto práv a povinností, nikoliv to, že aktuální právní úprava s vedením správního řízení o těchto právech a povinnostech explicitně počítá. Rozhodující je tedy to, že smlouva není úkonem, který by závisel toliko na svobodné vůli smluvních stran, nýbrž alternativou autoritativního aktu, který je v podobných případech tradičním a převažujícím způsobem regulace vztahů.*“. Pořád by ale mělo platit, že takové smlouvy lze uzavírat **jen tehdy, pokud s tím bude zákonná úprava výslovně počítat.**

Zákon tu není terminologicky právě konsistentní, když **za smluvní stranu smlouvy podle § 161 označuje správní orgán, zatímco v § 160 jsou to subjekty veřejné správy.** I pro veřejné právo by měla platit obecná zásada obsažená v občanském zákoníku (§ 17), a to že **práva může mít a vykonávat jen osoba a povinnost lze uložit jen osobě a jen vůči ní lze plnění povinnosti vymáhat,** a zřídí-li někdo právo nebo uloží-li povinnost tomu, co osobou není, přičte se právo nebo povinnost osobě, které podle povahy právního případu náleží. **Smluvní stranou i takové smlouvy by tak měl být subjekt veřejné správy, za který správní orgán při uzavírání smlouvy „pouze“ jedná,** tzn. např. obec a nikoliv obecní úřad. To vylučuje uzavřít veřejnoprávní smlouvu místo rozhodnutí, které by vydával obecní úřad jako správní orgán „své“ obci jako účastníku řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu, neboť na obou stranách takové smlouvy by *de iure* stál stejný subjekt, tedy obec. Může být otázkou, zda smluvní stranou takové smlouvy by byla obec i v případě, kdy by se rozhodnutí, které by měla smlouva nahradit, vydávalo v přenesené působnosti, kterou obecní úřad vykonává za stát jako její nepřímý vykonavatel. Teoreticky lze snad uvažovat o tom, že by smluvní stranou takové smlouvy mohl být stát, za který a na jehož odpovědnost (zákon č. 82/1998 Sb.) obecní úřad státní správu vykonává, v praxi by takový model ale zřejmě vedl k řadě složitých otázek počínaje tím, jak obecní úřad jedná za stát, když je orgánem obce a ne státu.

**Posledním typem veřejnoprávních smluv, se kterým správní řád počítá, jsou smlouvy podle § 162, které mezi sebou mohou uzavírat adresáti veřejné správy, kteří jsou v postavení (potenciálních) účastníků řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu.** Podle tohoto ustanovení mohou ti, kdo by byli účastníky řízení podle § 27 odst. 1, kdyby probíhalo řízení podle části druhé, popřípadě ti, kdož účastníky takového řízení jsou, uzavřít veřejnoprávní smlouvu **týkající se převodu nebo způsobu výkonu jejich práv nebo povinností, nevylučuje-li to povaha věci nebo nestanoví-li zvláštní zákon jinak.** K uzavření této veřejnoprávní smlouvy se na rozdíl od smlouvy podle § 161 správního řádu **nevyžaduje výslovná zákonná úprava.** Ta by tak mohla uzavření takové smlouvy „pouze“ vyloučit, což také některé úpravy činí, např. § 39 odst. 2 zákona o vysokých školách nebo § 6 zákona o bankách, nemusí ji ale výslovně umožňovat. I když není třeba výslovné zákonné zmocnění k uzavření takové smlouvy, **je k jejímu uzavření třeba souhlasu správního orgánu,** a to konkrétně toho správního orgánu, **který je věcně (a místně) příslušný k vydání rozhodnutí v té věci, o které se uzavírá veřejnoprávní smlouva.**

O veřejnoprávních smlouvách podle § 162 správního řádu se někdy nepřesně mluví jako o smlouvách mezi soukromými osobami, což ale neodpovídá obsahu daného ustanovení, které **mluví obecně o (možných) účastnících řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu, což mohou být i subjekty veřejné správy,** podstatné ale je, že tyto smlouvy **uzavírají v postavení adresátů veřejné správy** (i obec, kraj nebo stát mohou být účastníky správního řízení), nikoliv v postavení subjektů veřejné správy vykonávajících zákonem stanovenou působnost (veřejnou moc), protože pak by šlo o smlouvy podle § 160 správního řádu.

**Na nezákonné veřejnoprávní smlouvy se hledí v zásadě jako na nezákonná rozhodnutí** a je možné je zcela nebo zčásti zrušit ve **specifickém přezkumném řízení** (§ 165 správního řádu).

**Spory z veřejnoprávních smluv** nerozhodují soudy, ale **správní orgány podle typu smlouvy ve sporném řízení správním** (§ 169 a § 141 správního řádu). Judikatura přitom dospěla k závěru (usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, publikované pod č. 3481/2016, Konf 10/2015-11), že *„sporem z veřejnoprávní smlouvy je nutno rozumět podstatně širší okruh nároků svou povahou a podstatou veřejnoprávních než pouze nároků vyplývajících z konkrétního ujednání o plnění obsaženého v platné veřejnoprávní smlouvě. Právní úprava zakotvující možnost uzavřít v určité věci v oblasti veřejného práva veřejnoprávní smlouvu již tím, že zakládá možnost vzniku právního vztahu mezi jednotlivcem a veřejnoprávní entitou jinak než autoritativním jednostranným jednáním veřejnoprávní entity, předpokládá vznik komplexního „souboru“ vzájemných a navzájem provázaných práv a povinností a z nich plynoucích nároků mezi těmito subjekty. Centrálním bodem tohoto souboru práv a povinností bude daná veřejnoprávní smlouva. Nezřídka však, ačkoli by mělo jít spíše o výjimky, půjde i o práva a povinnosti – striktně vzato – povahy mimosmluvní. Ty budou s veřejnoprávní smlouvou spojené pouze volně, ve smyslu faktické souvislosti mezi nárokem a veřejnoprávní smlouvou, která byla uzavřena, ať už platně, nebo neplatně, nebo nebyla uzavřena, avšak s ohledem na povahu a podstatu vztahu uzavřena být mohla (tzn. že daný*

vztah mohl být podle zákona veřejnoprávní smlouvou upraven). V tomto smyslu je i v oblasti veřejnoprávních smluv představitelná veřejnoprávní obdoba nároků, jakými jsou v oblasti práva soukromého nárok na vydání bezdůvodného obohacení či nárok na náhradu škody. Druhý z uvedených nároků však nelze směřovat s nároky podle zákona č. 82/1998 Sb. S tím ostatně počítá i § 170 správního řádu, podle kterého se při postupu podle části páté upravující veřejnoprávní smlouvy použijí „přiměřeně ustanovení občanského zákoníku, s výjimkou ustanovení o neplatnosti právních jednání a relativní neúčinnosti, ustanovení o odstoupení od smlouvy a odstupu, ustanovení o změně v osobě dlužníka nebo věřitele, nejde-li o právní nástupnictví, ustanovení o postoupení smlouvy a o poukázce a ustanovení o započtení“. Přiměřené použití občanského zákoníku je tak vyloučeno jen pro taxativně uvedené instituty, mezi nimiž ani bezdůvodné obohacení, ani náhrada škody nejsou uvedeny. Uvedený výklad pojmu „sporů z veřejnoprávních smluv“ ostatně odpovídá i smyslu a účelu rozdělení pravomocí mezi orgány rozhodující v oblasti veřejného práva (zde správní orgány) a v oblasti práva soukromého (zde soudy rozhodující v občanském soudním řízení). „Soubor“ práv a povinností, jehož centrálním bodem je zákonem předvídaná, byť ne vždy nezbytně nutně platná či vůbec uzavřená veřejnoprávní smlouva, má být posuzován komplexně, ve všech svých vzájemných souvislostech, a pokud možno jedním orgánem, resp. soustavou orgánů. Je tedy zásadně třeba v pochybnostech vykládat ustanovení o pravomocích rozhodovat o právech a povinnostech majících určitou povahu a podstatu (veřejnoprávní, či naopak soukromoprávní) tak, že o nich bude rozhodovat pokud možno jeden orgán.“

Další rozšíření možného předmětu sporu z veřejnoprávní smlouvy znamenalo rozhodnutí, podle kterého „sporem z veřejnoprávní smlouvy, který řeší správní orgán ve sporném řízení (§ 141 správního řádu), je i spor o uzavření veřejnoprávní smlouvy“, a že „sporné řízení je odpovídajícím nástrojem pro řešení sporů vyplývajících z kontraktačního procesu. Respektuje relativní rovnost smluvních stran a dává správnímu orgánu řešícímu spor dostatečně široký výrokový potenciál, který mu umožňuje reagovat na konkrétní situaci, jež může v kontraktačním procesu nastat“ (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu publikovaný pod č. 4329/2022 Sb. NSS, 4 As 65/2018-85).

## 19.7 Faktické úkony

Faktické úkony správních orgánů jako **(neformální) forma správní činnosti mají přímé (bezprostřední) právně závazné účinky pro osoby, vůči nimž se provádějí**, a to zejména v tom smyslu, že **ukládají nějakou povinnost**, ať už v **pozitivním nebo negativním smyslu**, tzn. **něco učinit nebo se něčeho zdržet**. V tomto směru se faktické pokyny blíží účinkům rozhodnutí (správních aktů), i když **účelem faktických pokynů je zpravidla bezprostředně reagovat ze strany správního orgánu na nějakou konkrétní situaci** a ne zakládat nějaké dlouhodobější a složitější právní vztahy.

Tím, co faktické úkony od rozhodnutí (správních aktů) odlišuje, je to, že jejich provedení **nepředchází žádný formalizovaný procesní postup** a možnost nebo povinnost správního orgánu faktický úkon provést vzniká při splnění určitých skutkových okolností, které by neměly být nějak výrazně složité na posouzení ze strany správního orgánu. Na základě toho se na provádění faktických pokynů správních orgánů **nevztahuje správní řád**, neboť není dána jeho věcná působnost ve smyslu jeho § 1 odst. 1. Na provádění faktických pokynů se **vztahují (některé) základní zásady činnosti správních orgánů**, nikoliv však proto, že by to vyplývalo ze správního řádu, ale proto, že jde o takové základní zásady, které se na činnost orgánů veřejné moci vztahují bez ohledu na správní řád, jako je zásada zákonnosti, zásada zákazu zneužití pravomoci nebo zásada přiměřenosti či zásada předvídatelnosti.

Spíše za legislativní chybu tak lze považovat zákonná ustanovení, která výslovně stanoví, že se na provádění faktických úkonů správními orgány správní řád nepoužije, neboť to vytváří mylný dojem, že by se jinak použil, protože proč by bylo jinak třeba ho vyloučit. Taková zákonná ustanovení jsou možná i důsledkem někdy až zřejmě příliš expanzivní judikatury, která má tendenci vidět rozhodnutí správního orgánu i v některých úkonech správních orgánů, které by podle obsahu a smyslu právní úpravy regulující jejich provádění měly být posuzovány jako faktické úkony. Příkladem může být rozsudek NSS publikovaný pod č. 2323/2011 Sb. NSS (7 As 33/2010-99) k právní povaze **opatření inspektora Státní zemědělské a potravinářské inspekce podle § 5 zákona o Státní zemědělské a potravinářské inspekci**, které soud kvalifikoval jako rozhodnutí, ačkoliv mělo jít podle tehdejší úpravy o faktický úkon, na což posléze (bohužel) reagovala i změna dotčeného ustanovení doplňující do něj specifická procesní ustanovení umožňující zjednodušený a zrychlený průběh správního řízení o vydání tohoto opatření [i když reagovat by bylo zřejmě možné i tak, že se na tato opatření správní řád nevztahuje, protože jde o faktické pokyny, jejichž provádění nepředstavuje postup správního orgánu podle § 1 odst. 1 správního řádu – viz např. § 76 odst. 4 písm. a) zákona o veterinární péči].

**Neexistuje patrně žádný univerzální model toho, jak by měla vypadat právní úprava provádění faktických úkonů** správních orgánů, aby se z ní pokud možno jednoznačně podávalo, že jde právě o faktické úkony a nikoliv např. nějakou zjednodušenou formu správního řízení, ať už příkaz na místě (§ 150 odst. 5 správního řádu) nebo řízení na místě (§ 143 správního řádu), **ani žádná obecně přijímaná a jednotná terminologie pro označování faktických úkonů**. Obvykle se tak mluví o **opatřeních, výzvách či závazných pokynech**. Pro faktické úkony je charakteristické, že se provádějí **přímo na místě (v terénu)** a tomu, vůči komu směřují, se sdělují **ústně, případně gestem či gestikulací (např. pokyny policisty při řízení dopravy)**.

Provádění faktických úkonů správních orgánů **nepředchází žádný procesní postup**, tedy ani dokazování, resp. opatřování podkladů pro jejich vydání, takže se předpokládá, že faktickými úkony budou správní orgány **reagovat především na zjevné skutkové stavy**, které nebudou vyžadovat rozsáhlé zjišťování stavu věci a nebudou ani výrazněji právně komplikované.

Faktické úkony představují projevy výkonu působnosti správního orgánu a správní orgány je mohou provádět **jen v případech, kdy jsou k nim zákonem zmocněny, a jen v tom rozsahu a k tomu účelu, který je zákonem stanoven.**

Proti faktickým pokynům se nelze bránit opravnými prostředky, neboť se nevydávají ve správním řízení. **Obecným prostředkem právní obrany proti faktickým pokynům je žaloba proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu** podle § 82 a násl. soudního řádu správního. Jak říká dané ustanovení soudního řádu správního, jde o žalobu proti zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu, *který není rozhodnutím*, takže i soudní řád správní od sebe tyto dvě formy správní činnosti odlišuje, jakkoliv hranice mezi (úplně) neformálními zásahy a jen minimálně formalizovanými rozhodnutími může být hodně tenká. Může za to možná i „historická“ tendence správní judikatury vidět rozhodnutí i v tom, co by jím být nemělo, která má kořeny v prvním období správního soudnictví v letech 1991 – 2002, kdy existovala jen žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, pod které se v jistě dobře míněném zájmu na co nejširším přístupu k soudní ochraně podřazovaly i takové úkony správního orgánu, které dnes patří pod zásahy, pokyny nebo donucení.

Podle § 85 soudního řádu správního je **žaloba proti zásahu (pokynu, donucení) nepřijatelná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky**, což neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný. Doslovný výklad by mohl vést k tomu, že zásahová žaloba je nepřijatelná vždy, pokud se lze ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky, a to bez ohledu na to, zda takový prostředek bude nebo nebude uplatněn ze strany potenciálního žalobce, tedy osoby, která bude tvrdit, že byla přímo zkrácena na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti ní nebo v jeho důsledku bylo proti ní přímo zasaženo (§ 82 soudního řádu správního).

Takový výklad by ale neodpovídal základním principům správního soudnictví (§ 2 a 5 soudního řádu správního) a dané ustanovení „nelze ... vykládat tak, že by vylučovalo soudní ochranu před nezákonným zásahem, existuje-li jiný prostředek ochrany nebo nápravy. Zmíněné ustanovení pouze požaduje, v souladu s celkovou koncepcí subsidiarity soudní ochrany poskytované správními soudy, aby žalobce předtím, než se obrátí na soud, využil tohoto jiného právního prostředku, který má k dispozici. Nedosáhne-li jeho prostřednictvím ochrany nebo nápravy, tj. pokud jej bezvýsledně vyčerpá, může žalovat u správního soudu podle § 82 s. ř. s.“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu publikované pod č. 735/2006, 2 Afs 144/2004-110).

Faktické úkony správních orgánů **nemají na rozdíl od rozhodnutí žádnou obecnou úpravu**, podle které by se prováděly, takže **neexistuje ani žádný obecný právní prostředek ochrany** proti faktickým pokynům, jakým je odvolání v případě rozhodnutí (obecně § 81 odst. 1 správního řádu). Právní prostředky obrany proti faktickým úkonům správních orgánů tak mohou být upraveny jen v jednotlivých zákonech, kterými jsou správní orgány k provádění faktických pokynů zmocněny. Takové **právní prostředky**

**obranu bývají obvykle označovány jako námitky** (např. § 7b a § 8 zákona o České obchodní inspekci nebo § 76 odst. 4 písm. a) zákona o veterinární péči), i když to nemusí platit vždycky. **O podaných námitkách se pak zpravidla formálním způsobem rozhoduje.**

V rámci faktických úkonů správních orgánů se zpravidla **rozlišují faktické pokyny a bezprostřední zásahy**, kromě nich pak ještě **zajišťovací a exekuční úkony**. Zákonné úpravy vydávání faktických pokynů a provádění bezprostředních zásahů **obvykle zmocňují konkrétní fyzické osoby (např. inspektory)**, z hlediska věcné působnosti jde však **o úkony prováděné správními orgány**, v rámci kterých dané fyzické osoby působí, tzn. úkon inspekce a nikoliv inspektora, kterého nelze pokládat za fyzickou osobu vykonávající působnost v oblasti veřejné správy, jakými jsou např. tzv. veřejné strážce, inspektor tu vykoná působnost inspekce (podobně jako kontrolující podle kontrolního řádu vykonává působnost kontrolního orgánu).

Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku publikovaném pod č. 1793/2009 Sb. NSS (6 Aps 4/2007-65), tak „*pod pojem zásahu spadá velké množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny. Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při ohrožení, při demonstraci, příkazy ke zjednání nápravy), zajišťovací úkony atd.; tedy obecně úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují, a ty jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického (ústního či jinak vyjádřeného) pokynu či příkazu. Kromě neformálnosti samotného zásahu je neformální i donucení v případě nerespektování pokynu či příkazu (když ovšem i donucení je zahrnuto pod legislativní zkratku „zásah“).*“.

**Faktické pokyny** jsou takové úkony správních orgánů, kterými se v zákonem stanovených případech a za podmínek stanovených zákonem **zpravidla vyslovuje zákaz určitého jednání nebo se naopak určité jednání příkazuje**. Příkladem může být opatření inspektora České obchodní inspekce podle § 7b nebo § 8 zákona o České obchodní inspekci, výzva příslušníka Policie ČR k prokázání totožnosti podle § 63 odst. 2 zákona o Policii ČR nebo závazný pokyn inspektora Státního úřadu pro jadernou bezpečnost podle § 203 atomového zákona. I když to zákonná úprava zpravidla výslovně nestanoví, předpokládá se, že **faktické pokyny budou prováděny ústní formou přímo na místě, kde se vykonává činnost, která má být zakázána, nebo kde má být provedeno jednání, které bude příkazáno.**

**Bezprostředními zásahy** jakou takové úkony správních orgánů, jejichž účelem je **odvrátit nebezpečí, které bezprostředně (a zjevně) ohrožuje nebo poškozují právem chráněné zájmy** (může jít o subjektivní práva osob i o veřejné zájmy), a kterými se (bezprostředně) zasahuje do práv osob, které takové nebezpečí vyvolaly. I pro bezprostřední zásahy **musí existovat zákonné zmocnění a lze je provádět jen v mezích zákona**. Bezprostřednost zásahu, která se projevuje zejména v tom, že „**rozhodnutí**“ **zásah provést splývá s jeho faktickým provedením**, předpokládá také bezprostřední a zjevné poškození, případně

„jen“ ohrožení právem chráněného zájmu. Pro bezprostřední zásahy by měla platit také **zásada subsidiarity**, tzn. že poškození nebo ohrožení právem chráněného zájmu nelze zabránit jiným způsobem, a rovněž **zásada přiměřenosti** vztahující se k porovnání použitých prostředků s povahou (existujícího nebo hrozícího) nebezpečí, které se jimi odvrací.

**Hranice mezi faktickými pokyny a bezprostředními zásahy** nemusí být v právní úpravě vždy zcela zřetelná. Je např. otázka, zda **rozpuštění shromáždění** podle § 12 zákona č. 84/1990 Sb. je ještě faktickým pokynem nebo už bezprostředním zásahem nebo jak kdy podle konkrétních okolností a průběhu shromáždění. Ale z praktického hlediska nebo z hlediska případné soudní ochrany to zřejmě nebude hrát zásadní roli.

Faktické úkony správních orgánů, nebo alespoň úkony, které mají výrazné rysy faktických úkonů, **mohou být součástí formálně upravených procesních postupů**, zejména správního nebo exekučního řízení. V případě správního řízení jde zejména o úkony k zajištění průběhu správního řízení, jako např. **předvolání** (§ 59), předvedení, přesněji řečeno **provedení předvedení** (§ 60) nebo **(provedení) vykázaní** z místa úkonu – předvolání má blíže k faktickým pokynům, předvedení a vykázaní z místa úkonu zase k bezprostředním zásahům. Exekučními úkony, které mají povahu faktických úkonů, jsou zejména **úkony spojené s vymáháním nepeněžitých plnění**, např. úkony související s prováděním náhradního výkonu (může jít o odstraňování nepovolené stavby), úkony související s vyklizením nemovitosti (které mohou předcházet odstranění stavby nebo úkony související s odebráním movité věci (např. v případě výkonu rozhodnutí o propadnutí věci jako správního trestu podle zákona č. 250/2016 Sb.).



## 20. ZÁKLADNÍ INSTITUTY TRESTNÍHO PRÁVA A SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ, JEJICH VÝZNAM A PROVEDENÍ V TEXTECH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

**Základní instituty trestního práva a správního trestání, jejich význam a provedení v textech právních předpisů – trestné činy a správní delikty, jejich klasifikace a odpovědnost za ně, tvorba ustanovení o přestupcích**

### 20.1 Veřejnoprávní delikty, základní principy trestání

Veřejnoprávní delikty, tedy porušení právních předpisů, která ohrožují nebo poškozují zájmy společnosti a jsou postižitelná orgány veřejné moci, se v českém právním řádu z hlediska závažnosti posuzovaného jednání člení na trestné činy, jejichž postih je svěřen soudům, a správní delikty, které řeší správní orgány. Správní delikty se zpravidla dále člení na přestupky, správní disciplinární delikty a správní pořádkové delikty.<sup>756</sup> Do oblasti správního trestání v nejširším smyslu jsou pak (judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, Nejvyššího správního soudu i Nejvyššího soudu<sup>757</sup>) zahrnovány rovněž tzv. platební delikty.

Trestání, ať už jde o trestání soudní nebo správní, je ovládáno několika základními zásadami, jejichž uplatňování má zajistit zákonný a spravedlivý proces. Základním principem je **princip zákonnosti**. Tento základní princip je v ústavním pořádku České republiky vyjádřen v čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle nichž může být státní moc uplatňována jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Z tohoto základního principu jsou odvozovány, i ve spojení s jinými ústavními principy (zejména zákaz diskriminace vyplývající z čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) další zásady týkající se různých aspektů trestání, včetně procesních, z nichž jako nejpodstatnější lze vymezit tyto:

- **princip žádný trestný delikt, žádný trest bez zákona** (*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*) včetně zákazu analogie v neprospěch pachatele a zákazu retroaktivity v neprospěch pachatele; zákonem musí být určité a jednoznačně vymezeny nejen podmínky odpovědnosti za delikt a znaky skutkové podstaty, ale i sankce, které za něj lze uložit.

<sup>756</sup> PRÁŠKOVÁ, H. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 293.

<sup>757</sup> Např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24.11.2015, čj. 4 Afs 210/2014-57, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4.1.2017, čj. 15 Tdo 832/2016-126.

- **zásada rovnosti před zákonem, zákaz diskriminace** (nerovné nebo rozdílné zacházení je ospravedlnitelné pouze tehdy, má-li legitimní cíl, rozdíly jsou nezbytné a objektivně odůvodněné a nerovnost je proporcionální ke sledovanému cíli)
- **princip subsidiarity trestní represe** (omezení trestání na případy, kdy je to odůvodněno závažností a společenskou škodlivostí protiprávního jednání a nepostačují jiné prostředky a nástroje)
- **princip řádného, spravedlivého zákonného procesu** (stíhání jen ze zákonných důvodů a způsobem upraveným zákonem, který splňuje požadavky spravedlivého procesu)
- **zásada *ne bis in idem*** (nikdo nesmí být stíhán a potrestán opětovně pro týž skutek – předpokladem je totožnost stíhané osoby, totožnost skutku a pravomocné rozhodnutí ve věci, které nebylo zákonem stanoveným postupem zrušeno)
- **princip presumpce neviny**; z něj vyplývá pravidlo *in dubio pro reo* (v pochybnostech ve prospěch obviněného) a zásada *nemo tenetur se ipsum accusare* (zákaz donucování k výpovědi nebo doznání)
- **zásada materiální pravdy** (orgán veřejné moci – soud, správní orgán – je povinen i bez aktivity účastníků zjišťovat skutečný stav věci)
- **zásada legality** (stát je povinen stíhat každý trestný čin nebo přestupek, o kterém se dozví; opakem je zásada oportunité, tedy situace, kdy zákon stanovuje možnost po provedení uvážení trestný čin nebo přestupek nestíhat)
- **zásada retroaktivity ve prospěch pachatele** (trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán, pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější; tato zásada se vztahuje jak na trestné činy, tak na správní delikty)

### 20.1.1 Obecné znaky trestného činu a správního deliktu

Trestné činy i správní delikty, ať již mají svou zákonnou definici (jako je tomu v případě trestného činu<sup>758</sup> nebo přestupku<sup>759</sup>) nebo nikoliv (správní disciplinární delikty, správní pořádkové delikty nebo platební delikty v našem právním řádu legálně definovány nejsou), mají několik společných základních základními znaků, kterými bývají vymezovány.

---

<sup>758</sup> § 13 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

<sup>759</sup> § 5 zákona č. 250/2016, o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Těmito znaky jsou:

- **jednání** – jednání obvykle spočívá v konání, ale může spočívat i v opomenutí takového konání, k němuž byla odpovědná osoba povinna (právníkům osobám se přičítá jednání fyzických osob v rámci plnění úkolů právnické osoby)
- **protiprávnost** – musí jít o porušení nebo nesplnění povinnosti uložené zákonem nebo na základě zákona – s ní souvisí škodlivost, která bývá někdy výslovně vyjádřena materiálním znakem (např. přešupek – společensky škodlivý protiprávní čin) – pokud protiprávnost posuzovaného jednání chybí, nelze dovozovat odpovědnost za takové jednání
  - trestní zákoník i zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich shodně vymezují obecně tyto základní **okolnosti vylučující protiprávnost**<sup>760</sup> – krajní nouze, nutná obrana, svolení poškozeného, přípustné riziko, oprávněné použití zbraně
  - další okolnosti vylučující protiprávnost jsou pak dovozovány teorií či praxí z obecných právních principů nebo k nim lze dospět s použitím analogie (v tomto případě zužuje podmínky odpovědnosti a je tedy přípustná) – například jednání na příkaz, výkon práva nebo povinnosti<sup>761</sup>
- **trestnost** – se spácháním deliktu spojuje zákon hrozbu sankce trestní povahy – vzniká trestněprávní odpovědnostní vztah mezi pachatelem a státem (popř. jiným subjektem veřejné moci) – stát má právo a povinnost uložit sankci a odpovědná osoba povinnost se sankci podrobit
- **deliktní způsobilost** – způsobilost právně relevantně porušit povinnosti a být nositelem povinností v důsledku tohoto porušení

### **20.1.2 Znaky skutkové podstaty trestného činu a správního deliktu**

Vymezení jednotlivého druhu trestného činu či správního deliktu v zákoně se označuje jako **skutková podstata**. Tato skutková podstata zahrnuje typové znaky charakteristické pro daný typ deliktu. Jednotlivé skutkové podstaty jsou charakterizovány čtyřmi skupinami znaků: objektem, objektivní stránkou, subjektem a subjektivní stránkou. Tyto znaky má

---

<sup>760</sup> § 28 a násl. zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník. § 24 a násl. zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

<sup>761</sup> DRAŠTÍK, A., FREMR, R., DURDÍK, T., RŮŽIČKA, M., SOTOLÁŘ, A. a kol. *Trestní zákoník: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI\_ID KO40\_2009CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X.

každá skutková podstata, i když jejich výslovné vyjádření v právní normě často chybí<sup>762</sup>, a jsou jimi:

- **objekt** – právem chráněný zájem, který je spácháním trestného činu nebo správního deliktu porušen nebo ohrožen
- **objektivní stránka** – zahrnuje jednání, následek a příčinnou souvislost mezi nimi (někdy postačuje k odpovědnosti pouhý vznik protiprávního stavu)
- **subjekt** – osoba, která za delikt odpovídá
  - u fyzických osob je deliktní způsobilost vázána na dosažení určité věkové hranice (u trestných činů a přestupků 15 let) a na přičetnost (odpovědný za delikt není ten, kdo pro duševní poruchu v době spáchání deliktu nemohl rozpoznat jeho protiprávnost nebo své jednání ovládat<sup>763</sup>)
  - některých trestných činů nebo správních deliktů se může dopustit pouze speciálně vymezený okruh osob (speciální subjekt) – např. zaměstnanec, podnikatel
- **subjektivní stránka**
  - u trestných činů vždy a u správních deliktů fyzických osob zpravidla se zkoumá **zavinění**, jako vnitřní psychický vztah pachatele k protiprávnímu jednání a jeho následku – rozlišují se dvě základní formy – **úmysl, nedbalost**
  - u přestupků postačuje zavinění z nedbalosti, nestanoví-li zákon výslovně, že je třeba úmyslného zavinění (na rozdíl od trestných činů, kde se vyžaduje úmyslné zavinění, nestanoví-li zákon výslovně, že postačuje zavinění z nedbalosti)
  - u správních deliktů právnických osob bývá odpovědnost konstruována bez ohledu na zavinění – objektivní odpovědnost – zpravidla s možností liberace (v zákoně o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich)

## 20.2 Trestní právo

Základní funkcí trestního práva je ochrana společnosti před nejvíce škodlivými činy.

Trestní právo se dělí na **trestní právo hmotné**, které stanoví, co je trestným činem a jakou trestní sankci lze za jeho spáchání uložit, a **trestní právo procesní**, které upravuje postup příslušných státních orgánů při zjišťování trestných činů, prokazování jejich spáchání, ukládání a výkon trestních sankcí a práva a povinnosti osob, kterých se tento postup dotýká.

---

<sup>762</sup> PRÁŠKOVÁ, H. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 293.

<sup>763</sup> § 26 trestního zákoníku, § 19 zákona č. 250/2016, o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Trestní právo hmotné je kodifikováno v trestním zákoníku, trestní právo procesní pak v trestním řádu.

Úprava odchylek od obecné úpravy v trestním zákoníku a trestním řádu ve vztahu k mladistvým a osobám mladším patnácti let je obsažena v **zákoně o soudnictví ve věcech mládeže**. Speciální úprava ve vztahu k právníckým osobám je pak obsažena v **zákoně o trestní odpovědnosti právníckých osob a řízení proti nim**.

## 20.2.1 Trestný čin

Trestný čin je definován v trestním zákoníku jako protiprávní čin, který trestní zákon označuje za trestný a který vykazuje znaky uvedené v takovém zákoně. Trestním zákonem se rozumí samotný trestní zákoník a rovněž zákon o soudnictví ve věcech mládeže a zákon o trestní odpovědnosti právníckých osob a řízení proti nim.

Trestný čin je založen na **formálním pojetí**, k jeho spáchání tedy dochází při naplnění jeho znaků uvedených v trestním zákoně. Toto formální pojetí je doplněno **materiálním korektivem společenské škodlivosti**, který umožňuje na základě jedinečných skutečností konkrétního případu posoudit, zda i při naplnění formálních znaků trestné činu není společenská škodlivost daného skutku tak nízká, že trestní odpovědnost nevznikne (např. krádež rohlíku recidivistou)<sup>764</sup>. To je projevem **subsidiarity trestní represe**, resp. pojetí trestního práva jako nejzazšího prostředku k řešení problému (*ultima ratio*). Prostředky trestního práva se mají a musejí užívat tehdy a jen tehdy, pokud užití jiných prostředků právního řádu nepřichází v úvahu, neboť již byly vyčerpány nebo jsou zjevně neúčinné či nevhodné<sup>765</sup>.

Úplný katalog trestných činů je obsažen v trestním zákoníku. Zákon o soudnictví ve věcech mládeže samostatný katalog trestných činů neobsahuje, plně se použijí trestné činy upravené v trestním zákoníku. Zákon o trestní odpovědnosti právníckých osob vylučuje trestní odpovědnost právníckých osob u některých trestných činů, kde to nepřichází v úvahu, např. dvojí manželství či zanedbání povinné výživy.

Trestné činy se dělí podle závažnosti na **přečiny** a **zločiny**.

**Přečiny** jsou všechny nedbalostní trestné činy a ty úmyslné trestné činy, na něž trestní zákon stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby do pěti let.

**Zločiny** jsou všechny trestné činy, které nejsou podle trestního zákona přečiny. **Zvláště závažnými zločiny** jsou ty úmyslné trestné činy, na něž trestní zákon stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby nejméně deset let.

---

<sup>764</sup> Srov. stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu sp. zn. Tpjn 301/2012 ze dne 30. ledna 2013.

<sup>765</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1459/22 ze dne 9. 1. 2024.

Trestný čin spáchaný mladistvým, tedy osobou, která v době spáchání činu dovršila patnáctý rok a nepřekročila osmnáctý rok svého věku, se nazývá **provinění**. **Osoba mladší patnácti let se trestného činu dopustit nemůže**, není trestně odpovědná. Pokud se taková osoba dopustí činu jinak trestného může jí být uloženo opatření k její nápravě, například výchovná povinnost, výchovné omezení nebo i opatření závažnější charakteru jako ochranná výchova nebo ochranné léčení.

## 20.2.2 Trestní sankce

Trestní sankce se dělí na **tresty** a **ochranná opatření**.

Cílem **trestu** je odplata za spáchaný čin a rovněž prevence páchaní trestné činnosti, jak na úrovni pachatele (individuální prevence), tak na úrovni celé společnosti (generální prevence). Tresty se ukládají pachateli trestného činu. Mezi druhy trestů patří zejména trest odnětí svobody, domácí vězení, obecně prospěšné práce, peněžitý trest, propadnutí majetku, propadnutí věci či zákaz činnosti.

**Ochranná opatření** nemají charakter odplaty úměrné závažnosti spáchaného činu, ale sledují jiné cíle, zejména ochranu společnosti. Mohou být uložena pachateli trestného činu, pachateli činu jinak trestného, např. pokud jde o nepřičetného pachatele, ale také jiné osobě než pachateli, např. v případě zabránění věci. Mezi ochranná opatření patří zejména ochranné léčení, zabezpečovací detence, zabránění věci a ochranná výchova.

## 20.2.3 Trestněprávní indemnita a imunita

**Indemnita** má hmotněprávní povahu a znamená, že určité jednání není vůbec trestným činem, tedy trestní odpovědnost nevzniká. Indemnita je upravena ve vztahu k hlasování a projevům poslanců a senátorů v Poslanecké sněmovně, Senátu nebo v jejich orgánech a **obecně vůči státu a vůči územním samosprávným celkům při výkonu veřejné moci**<sup>766</sup>.

**Imunita** má procesněprávní povahu a je obvykle dočasná, kdy znemožňuje po určitou dobu trestní stíhání určité osoby. Imunita se uplatňuje např. vůči poslancům, senátorům či prezidentu republiky po dobu výkonu jejich funkce. Mezinárodními smlouvami je stanovena imunita diplomatických zástupců a konzulárních úředníků.

---

<sup>766</sup> § 6 odst. 1 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

## **20.2.4 Trestní odpovědnost právnických osob**

Upravena zákonem o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

Trestní odpovědnost právnické osoby není založena na jejím zavinění, protože právnická osoba sama o sobě není schopna vytvořit vnitřní vztah k následku trestného činu. Trestní odpovědnost právnické osoby je proto založena na přičitatelnosti činů spáchaných určitými fyzickými osobami (např. statutární orgán, osoba ve vedoucím postavení) v zájmu nebo rámci činnosti právnické osoby. Tyto činy musí být fyzickými osobami zaviněné a toto zavinění se přičítá právnické osobě.

**Možnost liberace**, právnická osoba se trestní odpovědnosti zproští, pokud vynaložila veškeré úsilí, které na ní bylo možno spravedlivě požadovat, aby spáchání protiprávního činu zabránila.

Právnickým osobám lze uložit některé tresty, které se u fyzických osob neukládají, např. zrušení právnické osoby nebo zákaz přijímání dotací a subvencí. Naopak právnické osobě nelze uložit tresty vázané na fyzickou osobu jako odnětí svobody či obecně prospěšné práce.

## **20.2.5 Zahlazení odsouzení**

Soud zahladí odsouzení, vedl-li odsouzený po dobu výkonu trestu řádný život. Doba vedení řádného života se odvíjí od druhu a výše trestu a trvá od 1 roku do 15 let.

Účinkem zahlazení je, že se na pachatele hledí, jako by nebyl odsouzen.

U některých druhů trestů nastávají účinky zahlazení již samotným výkonem trestu, např. u trestu obecně prospěšných prací, peněžitého trestu (nejde-li o zvlášť závažný zločin) nebo zákazu činnosti.

V případě právnických osob se místo zahlazení odsouzení hovoří o zániku účinků odsouzení. Tento zánik nastává již vykonáním trestu, s výjimkou zvlášť závažných zločinů, kdy musí od vykonání trestu uplynout 3 roky.

## **20.2.6 Rejstřík trestů**

Odsouzení v trestním řízení eviduje Ministerstvo spravedlnosti v rejstříku trestů. V rejstříku trestů se evidují i některé tzv. odklony od trestního řízení, kdy nedochází ke klasickému trestnímu řízení, jako jsou podmíněné zastavení trestního stíhání, podmíněné odložení návrhu na potrestání, narovnání a odstoupení od trestního stíhání ve věcech mládeže.

Do rejstříku trestů se rovněž zaznamenávají údaje o pravomocných odsouzeních občanů České republiky soudy jiného členského státu Evropské unie nebo Spojeného království Velké Británie a Severního Irska, a to na základě informací zaslaných těmito státy.

Z rejstříku trestů se vydávají **opisy** a **výpisy**.

**Opisy z rejstříku trestů** obsahují všechna zaznamenaná odsouzení, a to včetně údajů o zhlazení odsouzení fyzické osoby nebo o zániku účinků odsouzení právnické osoby. V opise se uvádějí i záznamy o odklonech z trestního řízení. Možnost vydávání opisů je omezená, v zásadě jde o potřeby trestního řízení u nás nebo v zahraničí nebo stanoví-li tak jiný zákon.

Na rozdíl od opisů **výpisy z rejstříku trestů** neobsahují údaje o odsouzeních, která již byla zhlazena, a záznamy o odklonech z trestního řízení. Možnosti vydávání výpisů jsou také oproti opisům širší. Výpis se vydává na žádost osoby, které se tento výpis týká, dále na žádost soudu nebo státního zastupitelství pro potřeby jiného než trestního řízení a správnímu orgánu pro potřeby řízení o přestupku a pro účely správního řízení, ve kterém je požadováno doložení bezúhonnosti či důvěryhodnosti. Pro jiné účely lze výpis vydat, stanoví-li tak zákon.

## **20.2.7 Bezúhonnost**

Požadavek na bezúhonnost je relativně běžnou součástí právního řádu ČR. Neexistuje však jednotná definice bezúhonnosti. Zákony, které s pojmem „bezúhonnost“ pracují, zpravidla obsahují vlastní definice. Bezúhonnost se vymezuje především ve vztahu ke spáchání trestných činů, v menší části i k přestupkům nebo k disciplinárním deliktům.

Požadavek na trestní bezúhonnost omezuje přístup k určité regulované činnosti. Taková činnost může mít charakter veřejné funkce nebo charakter povolání či práce. Požadavek na bezúhonnost u veřejné funkce je založen na úvaze, že u bezúhonného člověka je vyšší pravděpodobnost, že svou funkci bude vykonávat nejen dobře (bude dosahovat odpovídajících výsledků), ale i v souladu se zákonem. Požadavek na bezúhonnost v případě přístupu k povolání sleduje jiný cíl, a to ochranu základních práv a svobod třetích osob, jež by mohla být podnikáním provozovaným v rozporu s právem a dobrými mravy dotčena. Jelikož se na přístup k veřejné funkci nevztahuje čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, který zaručuje každému právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, podmínka bezúhonnosti pro přístup k veřejné funkci může být při zachování rovnosti a přiměřenosti stanovena i poměrně přísně, resp. přísněji než u činností, které mají charakter povolání či práce<sup>767</sup>.

---

<sup>767</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 35/08 ze dne 7. dubna 2009.

V právním řádu ČR lze definice trestní bezúhonnosti rozdělit do 3 základních skupin:

- **obecná trestní bezúhonnost:**
  - vztahuje se k obecně vymezeným trestným činům, tj.
    - a) ke všem trestným činům nebo
    - b) k úmyslným trestným činům;
- **speciální trestní bezúhonnost:**
  - vztahuje se jen k některým trestným činům, a to k
    - a) trestným činům, které souvisejí s vykonávanou činností, nebo
    - b) určitým kategoriím trestných činů (majetkové, hospodářské) nebo i k jednotlivým skutkovým podstatám (např. dotační podvod);
- **kombinace obecné a speciální trestní bezúhonnosti.**

Nejběžnější je kombinace bezúhonnosti ve vztahu k úmyslným trestným činům na straně jedné a k nedbalostním trestným činům, které souvisejí s vykonávanou činností, na straně druhé.

### **Vztah bezúhonnosti k zahlazení odsouzení**

Právní předpisy buď konstatují, že osoba, jejíž odsouzení bylo zahlazeno, je bezúhonná, nebo k této otázce mlčí. V některých právních předpisech je výslovně uvedeno, že se při posuzování bezúhonnosti nepřihlíží k zahlazení odsouzení.

### **Důvěryhodnost/Spolehlivost**

V některých právních předpisech je trestní bezúhonnost součástí širšího konceptu důvěryhodnosti, která zahrnuje i profesní, podnikatelskou integritu (např. narušení hospodářské soutěže, úpadek), popřípadě spolehlivosti (např. podle zákona o zbraních a střelivu podmínka spolehlivosti pro vydání zbrojního průkazu zahrnuje i posouzení nadměrného požívání alkoholických nápojů).

## **20.2.8 Rozdíly mezi trestným činem a přestupkem**

- Trestné činy jsou společensky škodlivější jednání než přestupky.
- Trestní sankce jsou citelnější zásahy do práv osob než v případě sankcí za přestupky.
- O tom, že se někdo dopustil trestného činu a o uložení trestní sankce rozhoduje soud. U přestupků o tom rozhodují správní orgány.

- Skutkové podstaty trestných činů jsou kodifikovány v jediném právním předpisu – trestním zákoníku. Skutkové podstaty přestupků jsou rozesety v nižších stovkách zákonů (cca 250), kde navazují na stanovené povinnosti.
- Pro trestní odpovědnost se vždy vyžaduje zavinění, a to i u právnických osob, kterým se přičítá zavinění fyzických osob. V případě přestupků se u právnických osob a podnikajících fyzických osob zavinění nezkoumá, uplatňuje se objektivní odpovědnost. U trestných činů se vyžaduje úmyslné zavinění, není-li výslovně stanoveno, že postačí zavinění z nedbalosti. U přestupků fyzických osob postačuje zavinění z nedbalosti, nestanoví-li zákon výslovně, že je třeba úmyslné zavinění.
- Odsouzení za trestný čin se zapisuje do rejstříku trestů a má tak vliv na bezúhonnost odsouzeného. Naproti tomu pouze některá rozhodnutí, kterými byla vyslovena vina za přestupek, se zapisují do evidence přestupků, přičemž spáchání přestupku většinou bezúhonnost neovlivňuje.

## **20.3 Správní delikty**

Správní delikt bývá v obecné rovině vymezen jako protiprávní jednání odpovědné osoby, jehož znaky jsou stanoveny zákonem a s nímž zákon spojuje hrozbu sankce (trestní povahy), kterou ukládá správní orgán v rámci výkonu veřejné správy.

Jak už bylo uvedeno shora, bývají správní delikty v teorii i praxi členěny do těchto základních kategorií:

- přestupky
- správní (veřejné) disciplinární delikty
- správní pořádkové delikty
- platební delikty

### **20.3.1 Přestupky**

#### **20.3.1.1 Úprava odpovědnosti za přestupky a řízení o nich**

Za nejvýznamnější kategorii správních deliktů lze vzhledem k rozsahu právní úpravy, která tuto oblast pokrývá, a touto úpravou regulovaných vztahů a činností, považovat přestupky.

Hmotněprávní úprava odpovědnosti jak fyzických (podnikajících i nepodnikajících), tak i právnických osob za přestupky a procesní úprava jsou kodifikovány v zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

Skutkové podstaty přestupků jsou vymezeny především v zákonech upravujících hmotněprávní povinnosti, jejichž porušení je znakem těchto skutkových podstat. Jde o zákony upravující nejrůznější oblasti činnosti podléhající veřejnoprávní regulaci od dopravy přes ochranu životního prostředí, stavebnictví a územní plánování, školství až po zdravotnictví. Celkově se udává, že jde přibližně o 250 zákonů.<sup>768</sup>

Část skutkových podstat přestupků, které vzhledem k absenci odpovídající hmotněprávní úpravy konkrétních porušených povinností není možno upravit v jiných zákonech upravujících různé úseky veřejné správy (nebo pouze v některém z nich), je pak upravena v zákoně č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (např. přestupky proti pořádku ve státní správě vyskytující se na více úsecích státní správy, přestupky proti veřejnému pořádku, přestupky proti občanskému soužití nebo přestupky proti majetku).

Pro řízení o přestupcích se subsidiárně použije správní řád.

Dílejší odchylky jak od obecné úpravy odpovědnosti za přestupky, tak od procesní úpravy, které se týkají například běhu lhůt či možnosti omezení či vyloučení použití některých procesních institutů (např. upuštění od uložení správního trestu) jsou pak upraveny v zákonech obsahujících skutkové podstaty přestupků pro konkrétní oblasti veřejné správy.

### **20.3.1.2 Obecné podmínky odpovědnosti za přestupek**

Oproti ostatním typům správních deliktů má přestupek legální definici:

Přestupkem je společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin.

Vedle základní definice přestupku vymezuje zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich některé související pojmy jako například pokus přestupku, pokračování v přestupku či přestupek trvajícím a hromadným a obecné podmínky odpovědnosti týkající se společně všech kategorií osob (fyzické osoby, právnické osoby a podnikající fyzické osoby).

### **20.3.1.3 Zvláštní podmínky odpovědnosti za přestupek**

Kromě obecných podmínek odpovědnosti za přestupek upravuje zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich některé podmínky zvlášť pro fyzické osoby, právnické osoby a podnikající fyzické osoby.

---

<sup>768</sup> *Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.* Praha: Ministerstvo vnitra, 2017.

## **Fyzické osoby**

Fyzická osoba<sup>769</sup> může být pachatelem za předpokladu, že dosáhla 15 let věku a je přičetná (odpovědný za přešupek není ten, kdo pro duševní poruchu v době jeho spáchání přešupku rozpoznat protiprávnost svého jednání nebo své jednání ovládat; odpovědnosti se nezbavuje ten, kdo se do stavu nepřičetnosti uvedl užitím návykové látky).

Pachatelem může být i ten, kdo ke spáchání přešupku použil jinou osobu, která není odpovědná, a dále organizátor, návodce nebo pomocník. Může-li být pachatelem pouze osoba se zvláštní vlastností, způsobilostí nebo postavením, a jednal-li za ni nebo měl-li za ni jednat zákonný zástupce nebo opatrovník, odpovídá tento zákonný zástupce nebo opatrovník za přešupek, i když on sám takovou vlastnost, způsobilost nebo postavení nemá.

U fyzických osob se vyžaduje vždy **zavinění**. Postačuje zavinění z nedbalosti, nestanoví-li zákon, že je třeba úmyslného zavinění.

## **Právnícké osoby**

Právnícká osoba<sup>770</sup> je pachatelem, jestliže k naplnění znaků přešupku došlo

- jednáním fyzické osoby, jejíž jednání je právnícké osobě přičitatelné (tj. např. člen statutárního nebo jiného orgánu právnícké osoby, zaměstnanec nebo jiná osoba, kterou právnícká osoba použila při své činnosti) a
- která porušila právní povinnost uloženou právnícké osobě, a to při činnosti právnícké osoby, v přímé souvislosti s činností právnícké osoby nebo ku prospěchu právnícké osoby nebo v jejím zájmu.

Nemusí být vždy nutně zjištěna konkrétní jednající fyzická osoba.

Právnícká osoba může odpovídat souběžně s fyzickými osobami, jejichž jednání je právnícké osobě přičitatelné.

Zavinění se nezkoumá, neboť u právnícké osoby jako fiktivního subjektu nepřipadá v úvahu – odpovědnost je objektivní s možností liberace:

Právnícká osoba za přešupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přešupku zabránila.

Právnícká osoba se odpovědnosti za přešupek nemůže zprostit, jestliže z její strany nebyla vykonávána povinná nebo potřebná kontrola nad fyzickou osobou, jejíž jednání je přičitatelné právnícké osobě, nebo nebyla učiněna nezbytná opatření k zamezení nebo odvrácení přešupku.

---

<sup>769</sup> § 13 a násl. zákona č. 250/2016, o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich.

<sup>770</sup> § 20 a 21 zákona č. 250/2016, o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich.

### **Podnikající fyzické osoby**

Podnikající fyzická osoba<sup>771</sup> je pachatelem, jestliže k naplnění znaků přestupku došlo při jejím podnikání nebo v přímé souvislosti s ním a podnikající fyzická osoba svým jednáním porušila právní povinnost, která je uložena podnikající fyzické osobě nebo fyzické osobě.

Pachatelem je též v případě, jestliže k naplnění znaků přestupku došlo **jednáním fyzické osoby, jejíž jednání je přičitatelné podnikající fyzické osobě** a která při tomto podnikání, v přímé souvislosti s ním anebo ku prospěchu podnikající fyzické osoby nebo v jejím zájmu porušila právní povinnost, která je uložena podnikající fyzické osobě nebo fyzické osobě.

Pro odpovědnost podnikající fyzické osoby platí obdobné podmínky jako u právnické osoby.

#### **20.3.1.4 Správní tresty a ochranná opatření**

Za přestupek lze uložit tyto správní tresty:

- napomenutí,
- pokutu,
- zákaz činnosti,
- propadnutí věci nebo náhradní hodnoty,
- zveřejnění rozhodnutí o přestupku (jen v případě právnické osoby nebo podnikatelské fyzické osoby).

Při ukládání správního trestu za více přestupků ve společném řízení se uplatňuje **absorpční zásada** – tj. správní trest podle výměry za přestupek nejpřísněji trestný.

Kromě správních trestů lze uložit také ochranná opatření, kterými jsou omezující opatření a zabránění věci nebo náhradní hodnoty.

#### **20.3.1.5 Evidence přestupků**

Některé přestupky, u nichž to zákon upravující příslušnou skutkovou podstatu přestupku stanoví, resp. pravomocná rozhodnutí o těchto přestupcích (a údaje o těchto přestupcích a rozhodnutích) jsou evidovány v evidenci přestupků, která je informačním systémem veřejné správy, vedené Ministerstvem spravedlnosti.

---

<sup>771</sup> § 22 a 23 zákona č. 250/2016, o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Důvodem evidence těchto přestupků je:

- tzv. **speciální recidiva** – některé přestupky jsou v případě opakovaného spáchání přísněji trestné [např. přestupky podle § 5 (s výjimkami) nebo podle § 7 a 8 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích], nebo
- **zkoumání tzv. přestupkové spolehlivosti či bezúhonnosti** na některých úsecích státní správy (např. podle § 19 zákona č. 90/2024 Sb., o zbraních a střelivu, podle § 4b zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, nebo podle § 12 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti).

Vedle rozhodnutí o přestupcích se v evidenci přestupků zaznamenávají také rozhodnutí o **jednáních, která mají znaky přestupků**, ale podle § 4 odst. 5 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich jsou projednávána podle některého z jiných zákonů upravujících kázeňskou odpovědnost osob, které se takových jednání dopustily (jde o příslušníky bezpečnostních sborů, osoby podléhající vojenské kázeňské pravomoci a osoby ve výkonu vazby, trestu odnětí svobody nebo zabezpečovací detence) a **rozhodnutí o účasti na amnestii**.

Výčet evidovaných údajů a podmínky evidence, včetně vydávání údajů z evidence přestupků (opisy), upravuje zákon č. 269/1994 Sb., o rejstříku trestů a evidenci přestupků, ve znění pozdějších předpisů (§ 16i až 16k).

Postup při provádění zápisu do evidence přestupků a vedení řízení o námitkách proti správnosti údajů vedených v evidenci přestupků upravuje zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (§ 107 a 108).

### **20.3.1.6 Orgány příslušné k projednání přestupků**

Obecná úprava řízení o přestupcích obsažená v zákoně o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich předpokládá, že zvláštní zákony upravující přestupky stanoví rovněž, který správní orgán je příslušný k jejich projednání. Pro případ, že takovou zvláštní úpravu neobsahují, je pak v § 60 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich stanoveno, že správním orgánem příslušným k řízení obecní úřad obce s rozšířenou působností.

Projednání vybraných přestupků podle zákona č. 251/2016 Sb. je svěřeno všem obecním úřadům (§ 60 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich) a pro tyto přestupky zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich počítá rovněž s možností svěřením jejich projednávání komisi pro projednávání přestupků. U jiných přestupků je to možné pouze v případě, že tak stanoví zvláštní zákon (např. § 59h zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů).

### **20.3.2 Správní (veřejné) disciplinární delikty**

Zvláštní kategorií správních deliktů jsou správní disciplinární delikty. Jde o delikty fyzických osob, které jsou ve zvláštním vztahu k určité veřejnoprávní instituci (organizaci), z něhož vyplývají určitá zvláštní práva a povinnosti, a porušená povinnost souvisí s tímto vztahem. Institucemi, v nichž se odpovědnost za tento typ správních deliktů uplatňuje, mohou být ve vztahu ke svým zaměstnancům či příslušníkům správní úřady, bezpečnostní sbory nebo ozbrojené síly, ve vztahu ke svým členům profesní komory, ve vztahu k osobám omezeným na svobodě instituce, v nichž se vykonává trest odnětí svobody, vazba, ústavní nebo ochranná výchova nebo zabezpečovací detence, nebo ve vztahu k žákům a studentům školy nebo školská zařízení a veřejné vysoké školy.

Subjektem těchto deliktů je vždy osoba náležející k dané instituci a jejich objektem je pořádek (kázeň, disciplína) ve vnitřních vztazích instituce (organizace), popřípadě také profesní etika, odbornost výkonu povolání, důstojnost a důvěryhodnost instituce vůči veřejnosti.<sup>772</sup> Správní disciplinární delikty jsou vždy založeny na odpovědnosti za zavinění.

V platné právní úpravě mezi ně patří:

- disciplinární delikty osob ve služebním poměru
- disciplinární delikty členů profesních komor
- disciplinární delikty žáků a studentů
- disciplinární delikty osob zbavených osobní svobody na základě rozhodnutí soudu

#### **20.3.2.1 Disciplinární delikty osob ve služebním poměru**

##### **Státní zaměstnanci**

Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, v části čtvrté (§ 88 a 89) nově (s účinností od 1. ledna 2025) rozlišuje:

- drobné nedostatky ve službě, které lze vyřídit ústní nebo písemnou výtkou, a
- zaviněné porušení povinnosti vyplývající z právních předpisů, které se vztahují k výkonu služby, ze služebních předpisů a z příkazů k výkonu služby, za které lze uložit písemné napomenutí (druhé písemné napomenutí během 12 měsíců je důvodem pro odvolání ze služebního místa představeného a třetí písemné napomenutí během 18 měsíců pro skončení služebního poměru<sup>773</sup>).

---

<sup>772</sup> PRÁŠKOVÁ, H. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 321.

<sup>773</sup> § 60 odst. 1 písm. c) a § 72 odst. 1 písm. d) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

### **Příslušníci bezpečnostních sborů**

Bezpečnostními sbory jsou Policie ČR, Hasičský záchranný sbor ČR, Celní správa ČR, Vězeňská služba ČR, Bezpečnostní informační služba, Generální inspekce bezpečnostních sborů a Úřad pro zahraniční styky a informace.

Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, upravuje odpovědnost za **kázeňský přestupek**, kterým je zaviněné jednání, které porušuje služební povinnost, ale nejde o trestný čin, nebo o jednání, které má znaky přestupku nebo jiného správního deliktu; za takové jednání se považuje i dosahování neuspokojivých služebních výsledků ve výkonu služby.

Ve služebně právním režimu se projednává i jednání příslušníka bezpečnostního sboru, které má znaky přestupku (§ 4 odst. 5 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich).

### **Vojáci z povolání**

Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů, upravuje odpovědnost za **kázeňský přestupek vojáka z povolání**, kterým je zaviněné jednání, které je v rozporu s právními předpisy nebo vojenskými řády, předpisy a rozkazy, není-li trestné podle trestního zákoníku.

Jako kázeňský přestupek se vyřídí i jednání vojáka z povolání označené za (obecný) přestupek.

### **20.3.2.2 Disciplinární delikty členů profesních komor**

Disciplinární pravomoc profesních komor, u nichž je členství, popřípadě zápis v jimi vedeném seznamu zákonem stanovenou podmínkou výkonu dané činnosti, se vztahuje na členy těchto komor, ale také na některé z dalších osob ve vztahu k těmto komorám (např. koncipienty nebo kandidáty). Podrobnosti o disciplinárním (kárném) řízení bývají upraveny ve zvláštním vnitřním předpisu dané komory (disciplinární nebo kárný řád).

Jde o porušení povinností (disciplinární provinění, kárné provinění, kárný delikt) členů, popřípadě dalších osob podléhajících disciplinární pravomoci České lékařské komory, České stomatologické komory, České lékárnické komory, Komory veterinárních lékařů České republiky, Notářské komory České republiky, České komory architektů, České komory autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, Komory daňových poradců České republiky, České advokátní komory, Komory patentových zástupců České republiky, Komory auditorů České republiky a Exekutorské komory České republiky (v případě kárného provinění, kárného deliktu nebo závažného kárného deliktu exekutora vedou kárné řízení podle zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů kárné senáty vrchních soudů).

Veřejným disciplinárním deliktem není odpovědnost člena Hospodářské komory ČR nebo člena Agrární komory ČR, neboť členství v nich je nepovinné.

### **20.3.2.3 Disciplinární delikty žáků a studentů**

Mezi disciplinární delikty žáků a studentů spadají:

- závažné porušení povinností žáka nebo studenta – zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)
- disciplinární přestupek studenta veřejné vysoké školy – zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách).

### **20.3.2.4 Disciplinární delikty osob zbavených osobní svobody**

Jde o delikty osob zbavených osobní svobody na základě rozhodnutí soudu, mezi něž spadají:

- kázeňský přestupek obviněného ve výkonu vazby – zákon č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby
- kázeňský přestupek odsouzeného ve výkonu trestu odnětí svobody – zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů
- kázeňský přestupek chovance ve výkonu zabezpečovací detence – zákon č. 129/2008 Sb., o výkonu zabezpečovací detence a o změně některých souvisejících zákonů
- delikt dítěte umístěného v zařízení pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy – zákon č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů.

### **20.3.4 Pořádkové delikty**

Pořádkový delikt spočívá v **nesplnění procesní povinnosti odpovědnou osobou** (může jít o osobu fyzickou i právnickou), za které může správní orgán uložit **pořádkovou sankci (pokutu)**, jejímž cílem je donucení k plnění povinnosti. Může jít například o povinnost dostavit se na výzvu správního orgánu k podání vysvětlení nebo poskytnout mu jinou součinnost. Cílem není samotný trest, ale zajištění průběhu a účelu řízení.

Pořádkovou pokutu ukládá správní orgán, který vede řízení, v němž došlo k pořádkovému deliktu. Pořádkové delikty jsou (na rozdíl od většiny ostatních správních deliktů)

projednávány na základě **zásady oportunity** (je na zvážení správního orgánu, zda se bude porušením procesní povinnosti zabývat a uloží sankci). S tím souvisí i to, že již uloženou pořádkovou pokutu lze i snížit nebo prominout.

**Pořádková pokuta může být ukládána i opakovaně** (bývá stanovena maximální hranice – např. podle správního řádu do 50 000 Kč, podle zákona o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti až do 100 000 Kč při horní hranici pro jednotlivou pokutu 50 000 Kč, resp. do 1 000 000 Kč při horní hranici pro jednotlivou pokutu do 500 000 Kč).

V obecné úpravě správního dozoru obsažené v kontrolním řádu (zákon č. 255/2012 Sb.) byl institut pořádkové pokuty nahrazen konstrukcí hmotněprávních správních deliktů (přestupků a správních deliktů právnických osob a podnikajících fyzických osob) kontrolovaných osob a povinných osob.

### 20.3.5 Platební delikty

Jak již bylo uvedeno shora (v kap. 20.1), bývají do oblasti správního trestání zahrnovány rovněž tzv. platební delikty.

Mezi platebními delikty lze dále rozlišovat **platební delikt na úseku placení daní (proti platební disciplíně)**, tedy platební delikt v užším smyslu, a platební delikt v širším smyslu jako **delikt při správě daní obecně**.<sup>774</sup>

**Platební delikt v užším smyslu** je chápán jako **porušení platební povinnosti** vyplývající z daňových předpisů. Daní je ve smyslu § 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“), třeba rozumět i clo, poplatek a jiné obdobné peněžité plnění. Sankcí za platební delikt v užším slova smyslu je penále, úrok z prodlení, poplatek z prodlení, zvýšení místního poplatku apod.

**Platební delikt v širším smyslu** postihuje též porušení jiné povinnosti stanovené daňovými předpisy, než je povinnost platební. Půjde zejména o **nepodání daňového tvrzení**, nesplnění oznamovací, ohlašovací či registrační povinnosti atd.

Následky porušení povinností na úseku správy daní jsou převážně koncentrovány v části čtvrté daňového řádu, přičemž zahrnují sankce za platební delikty v užším i širším smyslu.

### 20.3.6 Tvorba ustanovení o přestupcích

Tvorba ustanovení o přestupcích v zákonech by měla vycházet především ze shora zmíněného základního ústavního principu *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*.

---

<sup>774</sup> Srov. důvodovou zprávu k návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky (obecnou část, bod 1.2.2.6.).

Z tohoto principu vyplývá jednoznačný požadavek na formulaci skutkových podstat přestupku tak, aby byly dostatečně jasné a určité.

To se týká všech znaků skutkové podstaty, přestože některé z nich, zejména objekt a subjektivní stránka zpravidla nebývají výslovně vyjádřeny přímo v ustanoveních o přestupcích, ale vyplývají buď z právní úpravy, jejíž porušení má být skutkovou podstatou přestupku postiženo (objekt), nebo z obecné úpravy odpovědnosti za přestupky (subjektivní stránka). Při tvorbě ustanovení o přestupcích je tedy třeba dbát především na jednoznačné vymezení subjektu přestupku, tedy toho, komu je uložena povinnost, jejíž nesplnění má být postiženo, a objektivní stránky, tedy protiprávního jednání, které je znakem dané skutkové podstaty přestupku. A odpovídající pozornost je třeba věnovat také formulaci výměry správního trestu za přestupek a souvisejících ustanovení, jako například úpravy zpřísněného postihu recidivy nebo ustanovení upravujících příslušnost k projednání přestupku.

Pravidla pro tvorbu ustanovení o přestupcích nejsou formulována na úrovni obecně závazného právního předpisu, ale jsou obsažena v materiálu **Zásady tvorby právní úpravy přestupků** zpracovaném Ministerstvem vnitra a schváleném usnesením vlády ze dne 31. července 2018 č. 498.<sup>775</sup> Tento dokument má tedy povahu interního předpisu závazného pro všechny orgány moci výkonné při přípravě a předkládání návrhů právních předpisů.

Účelem tohoto materiálu není rekapitulace celého obsahu Zásad tvorby právní úpravy přestupku, a proto následující text obsahuje pouze stručný přehled základních pravidel obsažených v tomto dokumentu, přičemž v podrobnostech a příkladech odkazujeme na jeho znění dostupné na internetových stránkách Ministerstva vnitra.

### **20.3.6.1 Obecné požadavky<sup>776</sup>**

Před vlastní tvorbou nových skutkových podstat přestupků nebo rozšíření těch stávajících je nutno nejprve zvážit nezbytnost takové úpravy s ohledem na jiné možné způsoby zajištění plnění povinností ve veřejné správě.

Při tvorbě právní úpravy přestupků je nutno zachovávat systémový přístup k obecné úpravě obsažené v zákoně o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, a případné odchylky stanovovat pouze výjimečně, je-li to nezbytné s ohledem na specifika dané oblasti veřejné správy (např. běh a délka promlčecí doby nebo vymezení účastníků řízení o přestupku či osob oprávněných podat odvolání). Není přípustné vytvářet skutkové podstaty správních deliktů, které by obsahově odpovídaly přestupkům, ale byly vyňaty z režimu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

---

<sup>775</sup> Zásady tvorby právní úpravy přestupků jsou dostupné na internetových stránkách Ministerstva vnitra: <https://mv.gov.cz/clanek/metodicke-pomucky-pro-tvorbu-pravni-upravy-prestupku.aspx>.

<sup>776</sup> Bod 2 Zásad tvorby právní úpravy přestupků.

S ohledem na účel a funkci správního trestání by jako přestupek nemělo být upravováno jakékoliv porušení právní povinnosti, ale porušení určitým způsobem kvalifikované, dosahující dostatečné intenzity (typové závažnosti). Za přestupek by mělo být označeno protiprávní jednání, které v typických případech naplňuje zákonnou podmínku materiálního znaku, tedy společenské škodlivosti. V konkrétních posuzovaných případech pak s ohledem na nedostatek tohoto znaku nemusí být řízení vůbec zahájeno nebo bude zastaveno. V některých případech může být odůvodněno postihovat teprve opakované porušení dané povinnosti nebo může být postih podmíněn předchozím upozorněním pachatele. Spíše mimořádnou pak může být úprava upravující speciálně možnost nezahájit řízení o přestupku, která však musí vymezovat důvody pro takový postup a obsahovat rovněž procesní způsob vyřízení věci.

Při tvorbě přestupků je třeba přihlídnout k formulaci skutkových podstat souvisejících trestných činů [např. krádež podle § 205 trestního zákoníku a krádež podle § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2016 Sb.] nebo přestupků upravených v jiných zákonech, aby nedocházelo k překryvům. To je třeba zvlášť odůvodnit ve zvláštní části důvodové zprávy.

### **20.3.6.2 Konkrétní požadavky na skutkové podstaty přestupků**

Objektivní stránka skutkové podstaty<sup>777</sup> musí být formulována přesně a určitě, aby adresáti byli schopni protiprávní jednání jednoznačně rozpoznat a v návaznosti na to zjistit, jaký postih jim hrozí.

Protiprávní jednání může být vymezeno konkrétně ve vztahu k určité jednotlivé povinnosti nebo obecněji tak, aby zahrnoval více samostatně upravených povinností, které spolu souvisejí. Popis protiprávního jednání může mít podobu podrobného popisu všech jeho znaků nebo může odkazovat na ustanovení upravující předmětnou povinnost, přičemž stačí uvést hlavní znaky jednání. Má-li být pachatel postižen teprve v případě, že porušením povinnosti dojde ke vzniku nežádoucího následku, je nutné jednoznačně vymezit především tento následek.

Povinnosti, jejichž porušení je znakem skutkové podstaty přestupku, na rozdíl od samotné skutkové podstaty přestupku nemusí být stanoveny přímo zákonem, ale mohou vyplývat i z podzákonného právního předpisu nebo být stanoveny jinou formou správní činnosti (např. správním rozhodnutím). V takovém případě je potřeba danou povinnost popsat s odkazem na právní akt, kterým je stanovena (např. „užívá stavbu v rozporu s kolaudačním rozhodnutím“).

Jde-li o skutkové podstaty, jimiž má být postiženo porušení povinnosti stanovené přímo použitelným předpisem EU, se zpravidla neodkazuje na konkrétní článek přímo použitelného předpisu, ale podle možnosti se popíše daná povinnost a odkáže se na přímo použitelný

---

<sup>777</sup> Bod 3.1 Zásad tvorby právní úpravy přestupků.

předpis s využitím zobecněného názvu umožňující jeho jednoznačné určení (např. přímo použitelný předpis Evropské unie upravující práva cestujících v autobusové a autokarové dopravě), popřípadě s odkazem na poznámku pod čarou usnadňující jeho identifikaci.

V některých případech mohou být určité zvláštní znaky protiprávního jednání, které nejsou obsaženy v základní skutkové podstatě, zohledněny v kvalifikované skutkové podstatě (tyto znaky zvyšují typovou závažnost přestupku a odůvodňují přísnější správní trest) nebo v privilegované skutkové podstatě (zvláštní znaky snižují typovou závažnost přestupku a odůvodňují mírnější správní trest).

### **20.3.6.3 Subjekt přestupku**

Ve skutkové podstatě je třeba jednoznačně vymežit subjekt přestupku,<sup>778</sup> jímž může být pouze osoba, tedy ten, kdo má právní subjektivitu ve smyslu § 15 a násl. občanského zákoníku (může jít o fyzickou osobu i právnickou osobu). Podle povahy dotčených povinností může být jako subjekt vymezena zvlášť fyzická osoba, právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba, ovšem pokud je možné, aby se daného přestupku dopustila kterákoliv z těchto osob, postačí vymežit subjekt slovy „ten, kdo...“.

V případech, kdy jde o povinnost uloženou například osobám vykonávajícím určitou činnost (např. řidič motorového vozidla, dodavatel, výrobce nebo dopravce), uvede se takto označená osoba ve skutkové podstatě jako tzv. zvláštní (speciální) subjekt.

### **20.3.6.4 Subjektivní stránka přestupku**

S ohledem na obecnou úpravu podmínek odpovědnosti obsaženou v zákoně o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich je třeba subjektivní stránku ve skutkové podstatě přestupku uvádět pouze v případě, že má být upravena odlišně od obecné úpravy (např. u přestupku fyzické osoby má být stanoven předpoklad úmyslného zavinění, nebo spáchání přestupku z nějaké pohnutky).<sup>779</sup>

### **20.3.6.5 Správní tresty**

Za přestupek lze uložit napomenutí, pokutu, zákaz činnosti, propadnutí věci nebo náhradní hodnoty a zveřejnění rozhodnutí o přestupku. Předpokládá-li se v určité skutkové podstatě možnost uložení zákazu činnosti nebo zveřejnění rozhodnutí o přestupku, musí to být zákonem výslovně stanoveno.

---

<sup>778</sup> Bod 3.3 Zásad tvorby právní úpravy přestupků.

<sup>779</sup> Bod 3.4 Zásad tvorby právní úpravy přestupků.

### **Přiměřenost druhu a zákonného rozpětí správního trestu<sup>780</sup>**

Druh a rozpětí správního trestu musí odpovídat typové závažnosti přestupku a zohledňovat nižší typovou závažnost vůči trestným činům. Není přípustné stanovovat příliš velké rozpětí sazby pokuty (např. 0 až X milionů), neboť takto stanovená výměra by nedostatečně vypovídala o typové závažnosti a nechávala příliš velký prostor pro správní uvážení.

Dále je třeba při stanovení dolní hranice výměry správního trestu dbát na to, aby správní trest uložený v nejnižší zákonem připuštěné výši neměl likvidační účinky<sup>781</sup>.

Při stanovení druhu a zákonné výměry správního trestu by také mělo být zohledněno, popřípadě rozlišeno, zda jde o přestupek poruchový nebo ohrožovací, a přihlédnuto také k obvyklé závažnosti následku či výši majetkového prospěch pachatele.

Za typově stejně závažná porušení stejných povinností by zásadně mělo být stanoveno shodné rozpětí pokuty bez ohledu na to, zda jde o fyzickou osobu, právnickou osobu nebo podnikající fyzickou osobu.

### **Vztah k právu Evropské unie**

V některých případech vyplývají požadavky na vymezení druhu a rozpětí správního trestu přímo z předpisů Evropské unie (dále jen „EU“), a v takovém případě je nutno implementační závazky respektovat a toto vymezení převzít do příslušného ustanovení o přestupku. To však samo o sobě nezakládá důvod pro přizpůsobování správních trestů u jiných přestupků ryze vnitrostátního charakteru.

### **Způsob úpravy správního trestu<sup>782</sup>**

Standardně se ve vztahu k možnosti uložení určitého druhu trestu či v případě, že má být stanovena jeho výměra odlišně od horní hranice stanovené v obecné úpravě (zejména v případě pokuty) používá formulace „lze uložit“, avšak má-li být některý správní trest uložen povinně, je třeba vyjádřit to jednoznačně (obvykle slovy „se uloží“).

Zákonná výměra správního trestu (pokuty, zákazu činnosti) může být stanovena horní hranicí, případně doplněnou o dolní hranici, anebo způsobem výpočtu (např. v určitém poměru k výši obratu).

## **20.3.6.5 Systematika ustanovení o přestupcích**

Skutkové podstaty přestupků by měly být zásadně obsaženy v zákonech upravujících povinnost, jejichž porušení je znakem těchto skutkových podstat. V některých případech je

---

<sup>780</sup> Bod 2.5 Zásad tvorby právní úpravy přestupků.

<sup>781</sup> Např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02, Pl. ÚS 12/03, Pl. ÚS 52/13, Pl. ÚS 15/16.

<sup>782</sup> Bod 3.5 Zásad tvorby právní úpravy přestupků.

to však vzhledem k povaze daného zákona (např. občanský zákoník, zákoník práce) nevhodné, a pak je lze upravit i v jiném zákoně.<sup>783</sup>

Ustanovení o přestupcích se upravují v samostatném úseku zákona se společným názvem „Přestupky“, který zpravidla předchází ustanovením společným, přechodným a závěrečným.

Skutkové podstaty přestupků by měly být řazeny tak, aby v prvním odstavci byly upraveny skutkové podstaty přestupků, kterých se mohou dopustit fyzické osoby, podnikající fyzické osoby i právnické osoby, a poté postupně skutkové podstaty týkající se pouze některých z těchto skupin subjektů nebo pouze jedné z nich. Poté se pak umísťují skutkové podstaty týkající se zvláštních subjektů. V dalším odstavci se pak upraví správní tresty, a následně pak případně v dalších odstavcích další pravidla týkající se ukládání správních trestů ve vztahu k předmětným skutkovým podstatám přestupků (např. možnost uložení omezujícího opatření, trestnost pokusu).

Ve společných ustanoveních k přestupkům se poté upraví zejména věcná příslušnost k projednání přestupku, a některé další aspekty týkající se projednání daných přestupků, jako vymezení skutkové podstaty, které mají být zapisovány do evidence přestupku, úprava odchylky od obecně stanovené promlčecí doby nebo jejího běhu nebo příslušnost k vymáhání a vybírání pokut odlišná od obecné úpravy.

---

<sup>783</sup> Bod 3.7 Zásad tvorby právní úpravy přestupků.



## Seznam použité literatury

- ANTOŠ, M. *Zákonodárny proces po rozpuštění Poslanecké sněmovny*. Správní právo, 2013, č. 11.
- BOBEK, M., KÜHN, Z. a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání [Systém ASPI]. Auditorium [cit. 2025-5-21]. ASPI\_ID MN16876CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X.
- BOGUSZAK, J., ČAPEK, J. *Teorie práva*. Praha: Codex Bohemia, 1997.
- BROWNLIE, I.: *Principles of International Public Law*. Oxford, 1979.
- COGAN, R. *Zákon o krajích: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI\_ID KO129\_2000CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X.
- CVRČEK F., NOVÁK F. a kol. *Legislativa. Teoretická východiska a problémy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017
- ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018.
- DRAŠTÍK, A., FREMR, R., DURDÍK, T., RŮŽIČKA, M., SOTOLÁŘ, A. a kol. *Trestní zákoník: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI\_ID KO40\_2009CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X.
- Evropská komise, Právní služba, *Společná praktická příručka Evropského parlamentu, Rady a Komise pro osoby podílející se na redakci právních předpisů Evropské unie*, Úřad pro publikace Evropské unie, 2015.
- FILIP, J. *K čl. 10 Ústavy ČR z hlediska ústavního práva*. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica, 1997, č. 1.
- FILIP, J. *Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená ústavodárci Ústavní soudem*. Právní zpravodaj, 2002, č. 11.
- FRONC, J. *Usnesení vlády jako právní předpis: terminologický zmatek sui generis*. Jurisprudence, 2021, č. 1.
- FULLER, L. L. *Morálka práva*. Praha: Oykoymenh, 1998.
- GERLOCH, A. *Teorie práva*. 8. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021.
- HALLAQ, W. B. *An Introduction to Islamic Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- HANDRLICA, J., BALOUNOVÁ, J., SHARAPAEV, V. *Náhrady a opatření přijatá v době pandemie*. Právní rozhledy, 2020, č. 22.
- HANEL, J. J. *Všeobecné právo. I. Státověda*. Praha: Nakladatelství J. Otty, 1909.
- HARVÁNEK, J. a kol. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008.
- HENDRYCH, D. a kol. *Právní slovník*. 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009.
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.
- HOBZA, A. *Úvod do mezinárodního práva mírového, část I*. Praha: 1933.
- HOLEČEK, M. *Nad desátým výročím přijetím Ústavy ČR*. In: Deset let Ústavy České republiky. Praha: Eurolex Bohemia, 2003.

- HOLLÄNDER, P. *Dotváření Ústavy judikaturou Ústavního soudu*. In: Deset let Ústavy České republiky. Praha: Eurolex Bohemia, 2003.
- HOLLÄNDER, P. *Základy všeobecné státovědy*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012.
- HŮRKA, P., RANDLOVÁ, N., DOLEŽÍLEK, J., ROUČKOVÁ, D., VYSOKAJOVÁ, M., DOUDOVÁ, S., KOŠNAR, M., HORNA, V. a kol. *Zákoník práce: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI\_ID KO262\_2006CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X.
- HŘEBEJK, J. *Ústavní pořádek České republiky*. Právník, 1993, č. 5.
- Judikatura Evropského soudního dvora*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, roč. 14, č. 2.
- KELSEN, H. *General Theory of Law and State*. Clark: Law Book Exchange, 2009.
- KELSEN, H. *Ryzí nauka právní, metoda a základní pojmy*. Brno – Praha: Orbis, 1933.
- KELSEN, H. *Všeobecná teorie norem*. Brno: Masarykova univerzita, 2000.
- KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Vydavatelství Aleš Čeněk, 2005.
- KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995.
- KNAPP, V. *Vědecká propedeutika pro právníky*. Praha: Eurolex, 2003.
- KNĚŽÍNEK, J. *Kompetenční zákon: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI\_ID KO2\_1969CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X.
- KNĚŽÍNEK, J., MLSNA, P., VEDRAL, J. *Příprava návrhů právních předpisů*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2010.
- KNĚŽÍNEK, J., ŘEZNÍČEK, T. *Stykový zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019.
- KOKEŠ, M. *Temná zákoutí legislativního procesu: příprava vládních návrhů zákonů v ČR*. Praha: Leges, 2020.
- KOLEKTIV AUTORŮ. *Legislativní proces (Teorie a praxe)*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2011.
- KOPECKÝ, M., BALOUNOVÁ, J. *Zákon o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů. Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI\_ID KO35\_2021CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X.
- KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. *Zákon o obcích: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI\_ID KO128\_2000CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X.
- KOSAR, D., KŘEPELKA, F., VYHNÁNEK, L. *Kompendium evropského ústavního práva*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017.
- KRÁL, R. *Jak přistupovat k transpozici směrnic – kopírovat nebo reformulovat?* In: BÁRANY, E. (ed.). *Ako právo reaguje na novoty*. Bratislava: Ústav štátu a práva SAV, 2015.
- KRÁL, R. *K mantinelům přezkumu ústavnosti transpozičních předpisů*. Acta Universitatis Carolinae – IURIDICA, 2016, č. 2.
- KRÁL, R. *Ke změně či doplnění směrnic EU nařízeními EU v přenesené pravomoci*. Legislativní příloha. Správní právo, 2019, č. 1.
- KRÁL, R. *Nařízení ES z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a implementace*. Praha: C. H. Beck, 2006.

- KRÁL, R. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*. Praha: C. H. Beck, 2014.
- KUBŮ, L., HUNGR, P., OSINA, P. *Teorie práva*. Praha: Linde, 2007.
- KUČERA, Z. *Mezinárodní právo soukromé*. 6. vydání. Brno: Doplněk, 2004.
- KÜHN, Z. *Ještě jednou k ústavnímu základu působení komunitárního práva v českém právním řádu*. Právní rozhledy, 2004, č. 10.
- KÜHN, Z. *Samovykonatelnost, přímá účinnost a některé teoretické otázky aplikace mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu*. Právník, 2004, č. 5.
- KÜHN, Z., KYSELA, J. *Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je?* Časopis pro právní vědu a praxi, 2002, č. 3.
- KÜHN, Z., KYSELA, J. *Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu?* Právní rozhledy, 2004, č. 1.
- KYSELA, J. *Dělba moci v kontextu věčného hledání dobré vlády*. Praha: Leges, 2019.
- KYSELA, J. *Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004.
- KYSELA, J. *Moc výkonná jako činitel právo tvorby. Přehled rolí a problémů*. Legislativní příloha odborného časopisu. Správní právo, 2018, č. 10.
- LANGÁŠEK, T. *Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920-1948*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011.
- MÁLEK, O. *Několik poznámek k argumentu ad absurdum*. In: Weyrovy dny právní teorie 2016. Brno: Masarykova univerzita, 2016.
- MALENOVSKÝ, J. *Euronovela Ústavy: Ústavní inženýrství ústavodárce nebo Ústavního soudu či obou?* In: Deset let Ústavy České republiky. Praha: Eurolex Bohemia, 2003.
- MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné – obecná část – a poměr k jiným právním systémům*. 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2020.
- MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné a jeho poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému*. Brno: Doplněk, 2008.
- MATES, P. *Analogie ve správním právu, kdy ano a kdy ne*. Správní právo, 2014, č. 1–2.
- MAZZIOTTI, G., MOONEY, D. *'Copying into Copyright Law': Ireland's minimalist transposition of Directive 2019/790*. Wolters Kluwer, May 11, 2023.
- MELZER, F. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011.
- MELZER, F., TÉGL, P. a kol: *Občanský zákoník. § 2984 – 3081. Velký komentář. Svazek IX*. Praha: Leges, 2018.
- MIKULE, V. *Vnitrostátní platnost mezinárodních smluv, na které se nevztahuje čl. 10 Ústavy*. In: O vztahu ústavního a mezinárodního práva. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica, 1997, č. 1.
- MLSNA, P., KNĚŽÍNEK, J. *Mezinárodní smlouvy v českém právu. Teoretická východiska, sjednávání, schvalování, ratifikace, vyhlášení a aplikace*. Praha: Linde, 2009.

- OSTERKAMP, J. *Ústavní soudnictví v meziválečném Československu*. Právník, 2007, č. 6.
- PAVLÍČEK, V., JIRÁSKOVÁ, V. a kol. *Ústavní právo a státověda, I. díl. Obecná státověda*. 3. vydání. Praha: Leges, 2021.
- PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. 2. vydání. Praha: Leges, 2015.
- PAVLÍČEK, V. *Poznámky k úpravě občanských práv a k osudu Československa*. Právník, 1993, č. 3.
- PAVLÍČEK, V. *Teoretická koncepce Ústavy ČR*. In: Deset let Ústavy České republiky. Praha: Eurolex Bohemia, 2003.
- PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J. *Ústava a ústavní řád České republiky, Svazek I.: Ústava České republiky*. 2. vydání. Praha: Linde, 1998.
- POSPÍŠIL, I., TÝČ, V. a kol. *Mezinárodní lidskoprávní závazky postkomunistických zemí: případy České republiky a Slovenska*. Praha: Leges, 2016.
- POTOČNÝ, M., ONDŘEJ, J. *Mezinárodní právo veřejné: zvláštní část*. 6. vydání. Právnícké učebnice. Praha: C. H. Beck, 2011.
- PRECHAL, S. *Directives in EC Law*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- PROCHÁZKA, A. *Základy práva intertemporálního se zvláštním zřetelem k § 5 obč. zák.* Brno: Barvič & Novotný, 1928.
- PRUDILOVÁ, M., SUCHOMEL, V., KNĚŽÍNEK, J. (eds.) *Poceta Legislativní radě vlády k 50. výročí (1969 – 2019)*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2019.
- Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2017.
- RESCHOVÁ, J., KINDLOVÁ, M., GRINC, J., PREUSS, O., ANTOŠ, M. *Státověda: Stát. Jednotlivec. Konstitucionalismus*. Praha: Wolters Kluwer, 2019.
- RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol. *Ústava České republiky: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI\_ID KO1\_1993CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X.
- SAIEGH, S. M. Lawmaking, in: MARTIN, S., SAALFELD, T., STRÖM, K. W. (eds.) *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2014, s. 484.
- SEDLÁČEK, J. *Občanské právo československé. Všeobecné nauky*. Reprint původního vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2012.
- SENDEN, L. *Soft law and its implications for institutional balance in the EC*. Utrecht Law Review, 2005, č. 2.
- SCHEU, H. C. *Úvod do mezinárodního práva veřejného*. 3. vydání. [Systém ASPI]. Auditorium [cit. 2025-7-9]. ASPI\_ID MN967CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X.
- SILVEIRA, J. T. *The Copy/Paste approach to transpose EU directives*. 2022. Prezentace dostupná na: [www.icjp.pt/sites/default/files/cidp/projectos/docs/copy-paste\\_approach\\_to\\_transpose\\_eu\\_directives\\_022021.pdf?724](http://www.icjp.pt/sites/default/files/cidp/projectos/docs/copy-paste_approach_to_transpose_eu_directives_022021.pdf?724).
- SIMON, D. *Komunitární právní řád*. Praha: ASPI, 2005.

- SLÁDEČEK, V. *Ústavní soudnictví*. Praha: C. H. Beck, 1999.
- SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky, Komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2016.
- SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007.
- SVOBODA, T., HEJČ, D. *K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (I. část)*. *Právní rozhledy*, 2021, č. 9.
- SYLLOVÁ J. *Všeobecná referenda ve státech Evropské unie, Ústavní a zákonná úprava. Závaznost a praxe referend, Srovnávací studie*. Praha: Kancelář Poslanecké sněmovny, 2017.
- SYLLOVÁ, J., PÍTROVÁ, L., PALDUSOVÁ, H. a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010.
- ŠIMÍČEK, V., SUCHÁNEK, R., MOLEK, P., VYHNÁNEK, L., FILIP, J., BAHÝLOVÁ, L., PODHRÁZKÝ, M. *Ústava České republiky: Komentář*. [Systém ASPI]. Linde. ASPI\_ID KO1i1993CZ.
- ŠKOP, M. *Některé techniky jazykové metody interpretace práva*. *Právník*, 2017, č. 9.
- ŠKOP, M., MACHÁČ, P. *Základy právní nauky*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer (dříve ASPI). ASPI\_ID MN3210CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X.
- ŠKOP, M., SMEJKALOVÁ, T., ŠTĚPÁNÍKOVÁ, M. *Teorie práva. Průvodce studiem*. Dostupné na [https://is.muni.cz/do/law/stud/el/teorie\\_prava/docs/teorie\\_prava\\_pruvodce\\_studiem.pdf](https://is.muni.cz/do/law/stud/el/teorie_prava/docs/teorie_prava_pruvodce_studiem.pdf).
- TELEC, I. *Metodika výkladu právních předpisů*. Brno: Doplněk, 2001.
- TRYZNA, J. *Retroaktivita v právu*. Praha: Auditorium, 2024.
- TUMPACH, J., PODLAHA, A. *Český slovník bohovědný. Díl první*. Praha: Václav Kotrba, 1912.
- TÜRK, D. *Základy mezinárodního práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2010.
- TÝČ, V. *K otázce vztahu mezinárodních smluv a čs. právního řádu*. *Právník*, 1984, č. 9.
- VERDROSS, A., SIMMA, B. *Universelles Völkerrecht, Theorie und Praxis*. Berlin: Duncker & Humboldt, 1976.
- VEČEŘA, M. a kol. *Teória práva*. 4. vydání. Bratislava: Eurokodex, 2011.
- VEDRAL, J. *K postavení finančního arbitra jako správního orgánu*. *Správní právo*, 2016, č. 5.
- WAGNEROVÁ, E. *Právní síla mezinárodních smluv o lidských právech v domácím právním řádu*, blog Jiné právo, 2007, <https://jinepravo.blogspot.com/2007/11/prvn-sla-mezinrodnch-smluv-o-lidskch.html>.
- WEYR, F. *Soustava československého práva státního*. Praha: F. Borový, 1921.
- WEYR, F. *Soustava československého státního práva*. Brno: Nakladatelství Barvič & Novotný, 1921.
- WEYR, F. *Teorie práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2015 (reprint vydání z roku 1936).
- WHELANOVÁ, M. *Implementace práva EU do českého právního řádu*. *Právník*, 2009, č. 3.
- WHELANOVÁ, M. *Implementace přímo použitelných nařízení Evropské unie do českého právního řádu*. Legislativní příloha. *Správní právo*, 2019, č. 6.

WHELANOVÁ, M. *Implementation of EU regulations in Czechia*. Statute Law Review, Volume 45, Issue 1, April 2024, hmad017, <https://doi.org/10.1093/slr/hmad017>, published: 09 January 2024.

WHELANOVÁ, M., ZBÍRAL, R., GRINC, J. *Praktická příručka pro implementaci práva Evropské unie do Českého právního řádu*. Masarykova univerzita. Brno: Právnická fakulta, 2022.

WINTR, J. *Metody a zásady interpretace práva*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2019.

WINTR, J. *Principy českého ústavního práva*. 4. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018.

ZBÍRAL, R. *Návrhy zákonů v meziresortním připomínkovém řízení: zásadní fáze legislativního procesu, nebo přehlídka malicherných podnětů?* Časopis pro právní vědu a praxi, 2021, č. 2.

## Ostatní prameny

### Usnesení vlády:

**Jednací řád vlády**, schválený usnesením vlády ze dne 16. září 1998 č. 610, ve znění pozdějších usnesení vlády.

**Legislativní pravidla vlády**, schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění pozdějších usnesení vlády.

**Statut Legislativní rady vlády** schválený usnesením vlády ze dne 21. srpna 1998 č. 534 k zabezpečení činnosti Legislativní rady vlády, ve znění pozdějších usnesení vlády.

**Jednací řád Legislativní rady vlády** schválený usnesením vlády ze dne 21. srpna 1998 č. 534 k zabezpečení činnosti Legislativní rady vlády, ve znění pozdějších usnesení vlády.

**Metodické pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii**, schválené usnesením vlády ze dne 12. října 2005 č. 1304 a změněné usnesením vlády ze dne 26. října 2009 č. 1344, usnesením vlády ze dne 3. ledna 2018 č. 19, usnesením vlády ze dne 27. února 2018 č. 138 a usnesením vlády ze dne 22. února 2021 č. 178.

**Směrnice vlády o postupu při nakládání s dokumenty Rady a jinými dokumenty Evropské unie, projednávání záležitostí Evropské unie v Senátu a Poslanecké sněmovně Parlamentu a přípravě českého jazykového znění právních aktů (směrnice o nakládání s dokumenty Evropské unie)**, schválená usnesením vlády ze dne 6. srpna 2014 č. 665 a změněná usnesením vlády ze dne 13. prosince 2023 č. 954.

**Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace** schválené usnesením vlády ze dne 14. prosince 2011 č. 922 a změněné usnesením vlády ze dne 8. ledna 2014 č. 26, usnesením vlády ze dne 3. února 2016 č. 76, usnesením vlády ze dne 11. ledna 2023 č. 22 a usnesením vlády ze dne 14. června 2023 č. 435.

**Usnesení vlády ze dne 14. srpna 2013 č. 632 o pověření členů vlády koordinační a informační funkcí vůči některým ústředním orgánům státní správy, v jejichž čele není člen vlády, vůči Bezpečnostní informační službě a vůči Generální inspekci bezpečnostních sborů**, ve znění usnesení vlády ze dne 28. listopadu 2016 č. 1052, usnesení vlády ze dne 26. srpna 2019 č. 623 a usnesení vlády ze dne 5. dubna 2023 č. 231.

**Statut Výboru pro Evropskou unii**, schválený usnesením vlády ze dne 22. listopadu 2023 č. 892.

**Jednací řád Výboru pro Evropskou unii na vládní úrovni**, schválený usnesením vlády ze dne 22. listopadu 2023 č. 892.

**Jednací řád Výboru pro Evropskou unii na pracovní úrovni**, schválený usnesením vlády ze dne 22. listopadu 2023 č. 892.

**Zásady tvorby právní úpravy přestupků**, schválené usnesením vlády ze dne 31. července 2018 č. 498.

**Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání a ukončování platnosti mezinárodních smluv**, schválená usnesením vlády ze dne 11. února 2004 č. 131 a změněná usnesením vlády ze dne 16. listopadu 2005 č. 1469.

**Směrnice vlády ke sjednávání mezinárodních smluv v rámci Evropské unie a k jejich vnitrostátnímu projednávání**, schválená usnesením vlády ze dne 9. ledna 2008 č. 6.

**Usnesení vlády ze dne 13. srpna 2002 č. 777 o schválení Rozhodnutí předsedy vlády o vyhlášení nouzového stavu (č. 375/2002 Sb.).**

**Rozhodnutí vlády ze dne 2. června 2013 o vyhlášení nouzového stavu (č. 140/2013 Sb.).**

**Usnesení vlády ze dne 12. března 2020 č. 194 o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky na dobu od 14.00 hodin dne 12. března 2020 na dobu 30 dnů (č. 69/2020 Sb.).**

**Usnesení vlády ze dne 9. dubna 2020 č. 396 o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2 (č. 156/2020 Sb.).**

**Usnesení vlády ze dne 30. dubna 2020 č. 485 o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2 (č. 219/2020 Sb.).**

**Usnesení vlády ze dne 30. září 2020 č. 957 o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky na dobu od 00:00 hodin dne 5. října 2020 do 23. prosince 2020 (č. 391/2020 Sb.).**

**Usnesení vlády ze dne 30. října 2020 č. 1108 o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2 (č. 439/2020 Sb.).**

**Usnesení vlády ze dne 20. listopadu 2020 č. 1195 o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2 (č. 471/2020 Sb.).**

**Usnesení vlády ze dne 10. prosince 2020 č. 1294 o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2 (č. 521/2020 Sb.).**

**Usnesení vlády ze dne 23. prosince 2020 č. 1373 o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2 (č. 593/2020 Sb.).**

**Usnesení vlády ze dne 22. ledna 2021 č. 55 o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2 (č. 21/2021 Sb.).**

**Usnesení vlády ze dne 14. února 2021 č. 125 o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru (označovaný jako SARS CoV-2) na území České republiky na dobu od 00:00 hodin dne 15. února 2021 na dobu 14 dnů (č. 59/2021 Sb.).**

**Usnesení vlády ze dne 26. února 2021 č. 196 o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru (označovaný jako SARS CoV-2) na území České republiky na dobu 30 dnů od 00:00 hodin dne 27. února 2021 (č. 96/2021 Sb.).**

**Usnesení vlády ze dne 26. března 2021 č. 314 o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2 (č. 146/2021 Sb.).**

**Usnesení vlády ze dne 25. listopadu 2021 č. 1065 o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru na území České republiky na dobu 30 dnů od 00:00 hodin dne 26. listopadu 2021 (č. 434/2021 Sb.).**

**Usnesení vlády ze dne 2. března 2022 č. 147 o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu nutnosti reagovat na migrační vlnu velkého rozsahu na území ČR (č. 43/2022 Sb.).**

**Usnesení vlády ze dne 30. března 2022 č. 256 o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s migrační vlnou velkého rozsahu (č. 77/2022 Sb.).**

**Usnesení vlády ze dne 25. května 2022 č. 439 o dalším prodloužení nouzového stavu v souvislosti s migrační vlnou velkého rozsahu (č. 135/2022 Sb.).**

## Usnesení Poslanecké sněmovny:

Usnesení Poslanecké sněmovny ze dne 18. února 2021 o zrušení nouzového stavu (č. 84/2021 Sb.).

## Rozhodnutí Ústavního soudu:

- Pl. ÚS 1/14** Retroaktivní změna rozsahu exekučně postižitelného majetku manžela povinného
- Pl. ÚS 1/20** Změna celkové výše rodičovského příspěvku
- Pl. ÚS 10/20** Nouzový stav v době pandemie (zákaz vycestování z ČR)
- Pl. ÚS 10/22** Nárok na jednorázové odškodnění za výbuch v areálu muničních skladů Vlachovice-Vrbětice
- Pl. ÚS 106/20** Nouzový stav v době pandemie; k povaze nouzových opatření vydávaných vládou
- Pl. ÚS 11/02** Platy soudců IV – odejmutí tzv. dalšího platu za II. pololetí 2001 a snížení dalšího platu v roce 2002
- Pl. ÚS 12/03** Dolní hranice pokuty
- Pl. ÚS 12/10** Platy soudců XI – snížení platu o 4 % v roce 2010
- Pl. ÚS 12/21** Usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu; k rozlišení postavení vlády jako ústavního a správního orgánu
- Pl. ÚS 13/05** Novela zákona o střetu zájmů („volební zákon“ podle čl. 40 Ústavy)
- Pl. ÚS 13/20** Nouzový stav v době pandemie – zákaz vycestování z ČR, zpochybnění pravomoci Ministerstva zdravotnictví
- Pl. ÚS 14/01** Spor o kontrasignaci rozhodnutí prezidenta republiky o jmenování guvernéra a viceguvernéra ČNB
- Pl. ÚS 15/02** Tzv. stavovská invalidita a důchody (zvýhodnění hornických profesí)
- Pl. ÚS 15/16** Objektivní odpovědnost provozovatele vozidla za porušení povinností řidiče
- Pl. ÚS 15/22** Platy soudců XVIII – snížení a zmrazení platové základny v období únor až prosinec 2022
- Pl. ÚS 16/15** K řízení o určení, zda tu manželství je či není, po ztrátě způsobilosti jednoho z „manželů“ být účastníkem řízení
- Pl. ÚS 16/93** K otázce rozdílu mezi restitucí a vyvlastněním z hlediska právních důvodů a právních účinků
- Pl. ÚS 17/11** Zavedení odvodů a zdanění elektřiny z fotovoltaických (solárních) elektráren
- Pl. ÚS 18/14** K nepravé retroaktivitě přechodných ustanovení daňového řádu
- Pl. ÚS 19/08** Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství I (mezinárodní smlouvy: Lisabon I)
- Pl. ÚS 19/93** Zákon č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu
- Pl. ÚS 2/02** Transformace práva trvalého užívání pozemku na vlastnictví; legitimní očekávání

- Pl. ÚS 2/03** Cenové moratorium – pokračování v neústavní regulaci nájemného
- Pl. ÚS 20/05** K absenci právní úpravy umožňující jednostranné zvýšení nájemného v bytech
- Pl. ÚS 20/20** Nouzový stav v době pandemie – zákazu vstupu, pobytu a pohybu osob
- Pl. ÚS 21/01** Zákon o státním rozpočtu z hlediska účasti Senátu v legislativním procesu
- Pl. ÚS 21/15** Volby do orgánů zaměstnaneckých pojišťoven
- Pl. ÚS 21/17** Zákaz billboardů u dálnic a silnic I. třídy
- Pl. ÚS 21/18** Administrativní zánik silničních vozidel v tzv. polopřevodu
- Pl. ÚS 21/19** Výše finanční náhrady při výkladu a použití zákona o půdě (ústavnost § 16 odst. 1 zákona o půdě)
- Pl. ÚS 21/96** Státní podniky a nájemní smlouvy k majetku, k nimž mají právo hospodaření
- Pl. ÚS 22/13** K protiústavnosti zpětné účinnosti hmotněprávních ustanovení norem trestního práva
- Pl. ÚS 22/24** K problematice přílepků v tzv. konsolidačním balíčku
- Pl. ÚS 23/02** Smluvní rodina
- Pl. ÚS 24/04** Jezy na Labi (prohlášení veřejného zájmu zákonem)
- Pl. ÚS 24/07** Návrh na zrušení části zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů – daňová část
- Pl. ÚS 24/08** K ústavnosti stanovení veřejného zájmu existujícího v konkrétní věci zákonem (zrušení zákona č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R-24L letiště Praha Ruzyně)
- Pl. ÚS 24/10** Data retention I (shromažďování a využívání provozních a lokalizačních údajů o telekomunikačním provozu)
- Pl. ÚS 24/19** K snížení odměny uvolněných zastupitelů územní samosprávy v případě souběhu s funkcí člena parlamentu či vlády
- Pl. ÚS 24/99** Právně normativní akty vlády – určení výše plnění ze smluv o poskytování a úhradě zdravotní péče
- Pl. ÚS 26/16** Elektronická evidence tržeb – EET
- Pl. ÚS 27/09** Kauza Melčák – zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny jednorázovým ústavním zákonem
- Pl. ÚS 28/12** Obecně závazná vyhláška města Vimperk č. 1/2010 o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, ochrany životního prostředí, čistoty a bezpečnosti na veřejných prostranstvích
- Pl. ÚS 28/13** Platy soudců XV – stanovení platové základny na 2,75násobek průměrné měsíční mzdy
- Pl. ÚS 28/16** Blokování nelegálního hazardu na internetu
- Pl. ÚS 29/09** Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství II (mezinárodní smlouvy: Lisabon II).
- Pl. ÚS 29/11** Ústavnost dovolání dle § 237 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu

- Pl. ÚS 3/02** Stanovení minimální výše pokuty s ohledem na majetkové a osobní poměry delikventa
- Pl. ÚS 30/15** K výjimce státu z povinnosti platit odvod za trvalé odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu
- Pl. ÚS 30/23** Snížení mimořádné valorizace důchodů a přijímání zákonů ve stavu legislativní nouze
- Pl. ÚS 33/01** Povinnost poplatníka daně z příjmů doložit rozdíly cen – retroaktivita
- Pl. ÚS 33/03** Další plat představitelů státní moci a některých orgánů
- Pl. ÚS 33/2000** Protiústavnost některých ustanoveních § 18a zákona o silniční dopravě
- Pl. ÚS 33/97** Suspenzivní veto prezidenta republiky – počítání lhůty podle čl. 50 odst. 1 Ústavy
- Pl. ÚS 34/04** Platy soudců V – snížení tzv. dalších platů v roce 2003
- Pl. ÚS 35/08** K podmínce bezúhonnosti pro provozování živnosti
- Pl. ÚS 35/23** Zvýšení hlukových limitů podle novelizovaného nařízení vlády o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací
- Pl. ÚS 36/01** Odměna a náhrada výdajů správce konkursní podstaty. Ústavní pořádek. Zákaz snížení dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv
- Pl. ÚS 36/17** Amnestie – rozhodování o porušení amnestijní podmínky
- Pl. ÚS 36/93** Ukončení pracovního poměru učitelů a vědeckých pracovníků vysokých škol – charakteristika jejich práce
- Pl. ÚS 38/06** K návrhu obecného soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy na posouzení ústavnosti zrušeného, ale stále aplikovatelného zákona
- Pl. ÚS 39/18** K návrhu na zrušení některých ustanovení tzv. liniového zákona
- Pl. ÚS 4/07** K otázce diskriminace ve věcech vyplývajících z důchodového a sociálního zabezpečení
- Pl. ÚS 4/13** Amnestie prezidenta republiky
- Pl. ÚS 4/17** Zákon o střetu zájmů (lex Babiš I)
- Pl. ÚS 4/95** Rovnost – autorizace jako podmínka pro provozování činnosti autorizovaných architektů a inženýrů
- Pl. ÚS 40/17** Neústavnost tzv. bezdoplatkových zón
- Pl. ÚS 41/23** Pozměňovací návrh jako neústavní legislativní přílepek (lex Babiš II)
- Pl. ÚS 42/03** Důvody výpovědi z nájmu družstevního bytu
- Pl. ÚS 43/04** Platy soudců VI – snížení tzv. dalšího platu za I. pololetí 2004
- Pl. ÚS 44/02** Právo konkurzního věřitele podat odvolání proti usnesení o zamítnutí konkurzu pro nedostatek majetku
- Pl. ÚS 45/2000** Cukerné kvóty I
- Pl. ÚS 47/04** Dražba zástavy bez exekučního titulu
- Pl. ÚS 47/23** Předčasné důchody

- Pl. ÚS 48/95** Interpretace zákona v souladu s ústavními zákony a mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy
- Pl. ÚS 49/10** Procesní rovnost při vydávání rozsudku pro zmeškání
- Pl. ÚS 5/07** Vyhláška obce Plchov č. 1/2007, o místních poplatcích – sporné vymezení veřejného prostranství
- Pl. ÚS 5/12** Slovenské důchody XVII – aplikace Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení, závazky z mezinárodního a unijního práva
- Pl. ÚS 5/19** Zdanění církevních restitucí
- Pl. ÚS 5/24** Platy soudců XIX – snížení platové základny na 2,822násobek průměrné měsíční mzdy na rok 2024
- Pl. ÚS 5/95** Kauza Uhl – úprava dvojího státního občanství – nabývání a pozbývání státního občanství ČR
- Pl. ÚS 5/96** Pozastavení výplaty výsluhového příspěvku bývalého soudce vojenského soudu po dobu výkonu funkce soudce obecného soudu
- Pl. ÚS 5/98** Katedrála sv. Víta a její znárodnění v r. 1954; tzv. konzumovaná právní norma
- Pl. ÚS 50/04** Cukerné kvóty III (právo EU)
- Pl. ÚS 51/2000** Spoluvlastnické vztahy k budovám, bytům a nebytovým prostorům – zrušení některých ustanoveních zákona č. 72/1994 Sb.
- Pl. ÚS 52/03** Derogace vyhlášky po zrušení zákonného zmocnění k jejímu vydání
- Pl. ÚS 52/13** K zjevně nepřiměřené výši spodní hranice pokuty za správní delikt
- Pl. ÚS 53/04** Rozdílný důchodový věk mužů a žen v závislosti na počtu vychovaných dětí
- Pl. ÚS 53/10** Stavební spoření – retroaktivní snížení a zdanění státní podpory, problematika legislativní nouze
- Pl. ÚS 55/05** Platy soudců VIII – zmrazení (pozastavení růstu) platů soudců v roce 2004
- Pl. ÚS 55/10** Přijímání zákonů ve stavu legislativní nouze
- Pl. ÚS 55/13** Rozhodné období pro posuzování nároků na podporu v nezaměstnanosti
- Pl. ÚS 55/2000** Přenesená působnost; stanovení výčtu orgánů obcí podzákonným právním předpisem
- Pl. ÚS 56/05** *Squeeze-out* – návrh na zrušení § 183i až 183n obchodního zákoníku
- Pl. ÚS 6/05** Zrušení restituční tečky (propadná lhůta pro uplatnění práva na vydání náhradních pozemků)
- Pl. ÚS 6/07** K pravomoci a kompetenci orgánů moci výkonné k normotvorné činnosti, k postavení vlády v demisi a vlády prozatímně pověřené a problematice rámcových smluv
- Pl. ÚS 6/21** Daňový balíček rušící tzv. superhrubou mzdu a veto prezidenta
- Pl. ÚS 66/04** Evropský zatýkací rozkaz (eurozatykač) [právo EU]
- Pl. ÚS 7/2000** Navrácení majetku Československému červenému kříži – podmínky pro přechod vlastnického práva

- Pl. ÚS 77/06** Legislativní přílepky (jezdci) a jejich ústavnost
- Pl. ÚS 8/07** Redukční hranice pro výpočet procentní výměry důchodu
- Pl. ÚS 8/20** Nouzový stav v době pandemie
- Pl. ÚS 83/06** Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce – návrh na zrušení řady jeho ustanovení
- Pl. ÚS 87/06** K pravomoci prezidenta republiky jmenovat místopředsedu Nejvyššího soudu
- Pl. ÚS 87/20** Daňový balíček pro rok 2020 (zvyšování příjmů veřejných rozpočtů)
- Pl. ÚS 9/04** Nařízení obce Lipník o vyhlášení stavební uzávěry
- Pl. ÚS 9/07** Restituce církevního majetku – „blokační“ ustanovení § 29 zákona o půdě
- Pl. ÚS 9/09** K příslušnosti rozhodnout o vyloučení soudce kárného senátu Nejvyššího soudu z projednávání a rozhodnutí kárné věci místopředsedy Nejvyššího soudu
- Pl. ÚS 98/20** Zrušení části ustanovení § 289 odst. 3 trestního zákoníku, zmocňujícího vládu ke konkretizaci pojmu množství větší než malé
- Pl. ÚS 8/02** K povaze cenového výměru jako právního předpisu (k historické úpravě)
- Pl. ÚS 49/93** Určující znak interní instrukce; vztahy nadřízenosti a podřízenosti; interní instrukce jako konkretizace úkolů stanovených obecně závaznými právními předpisy
- Pl. ÚS 25/23** Vyloučení aplikace správního řádu zvláštním zákonem
- Pl. ÚS 16/99** Zrušení části páté občanského soudního řádu.
- Pl. ÚS 14/07** K povaze institutu opatření obecné povahy.
- Pl. ÚS 14/08** Posouzení právního aktu, kterému zákon výslovně přiznal formu právního předpisu, jako opatření obecné povahy.
- Pl. ÚS 19/11** K materiálnímu chápání opatření obecné povahy
- Pl. ÚS 11/2000** K subsidiárnímu charakteru správního řádu
- Pl. ÚS 14/96** K ústavnosti vyloučení obecných předpisů o správním řízení (bez náhrady)
- Pl. ÚS 21/04** K ústavnosti vyloučení obecných předpisů o správním řízení
- Pl. ÚS 17/14** Disciplinární pravomoc parlamentní komory vůči svým členům.
- Pl. ÚS 4/13** K povaze rozhodnout o amnestii.
- Pl. ÚS-st. 9/99** K aktivní procesní legitimace státního orgánu k podání ústavní stížnosti
- Pl. ÚS 34/02** K vymezení obsahu (územní) samosprávy
- Pl. ÚS 5/03** K úpravě pravidel hospodaření územních samosprávných celků
- Pl. ÚS 6/17** K právu územních samosprávných celků mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu.
- Pl. ÚS 45/06** K zákonnému zmocnění k vydávání obecně závazných vyhlášek.
- Pl. ÚS 40/06** K povinnému členství v profesní samosprávné komoře.
- I. ÚS 181/01** Rozhodování profesních komor o ukládání povinností.

- I. ÚS 2315/15** Aplikace obecně závazné vyhlášky v soudním řízení.
- I. ÚS 287/04** Odměna a náhrada výdajů ustanoveného obhájce v trestním řízení.
- I. ÚS 420/09** Ústavní požadavky vztahující se k publikaci mezinárodních smluv.
- I. ÚS 557/09** Posouzení omezení způsobilosti k právním úkonům soudem.
- II. ÚS 1609/08** K diskriminaci z důvodu věku při ukončení pracovního poměru výpovědí z organizačních důvodů.
- II. ÚS 485/98** Povaha poznámek pod čarou v právním předpise.
- II. ÚS 487/03** Důsledky nesprávného poučení správního orgánu.
- II. ÚS 566/05** Procedurální aspekty změny právního názoru Nejvyššího soudu.
- II. ÚS 75/93** K povaze veřejné moci.
- III. ÚS 1085/11** K posouzení povahy právního aktu jako opatření obecné povahy.
- III. ÚS 1735/13** Opožděné podání ústavní stížnosti.
- III. ÚS 1951/21** K pojmu přenesený výkon státní správy.
- III. ÚS 2451/18** Zákaz libovůle a právo na náležité odůvodnění soudního rozhodnutí.
- III. ÚS 252/04** Slovenské důchody III – aplikace Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení č. 228/1993 Sb.
- III. ÚS 269/05** Přezkoumatelnost podzákonného právního předpisu obecným soudem.
- III. ÚS 274/01** K oprávnění soudce posuzovat vzájemný soulad právních předpisů
- III. ÚS 495/02** Stát jako účastník soukromoprávního vztahu.
- III. ÚS 495/02** Výkon nevrchnostenské správy.
- III. ÚS 709/19** K postupu směřujícímu ke smírnému odstraňování rozporů, které brání řádnému projednání a rozhodnutí dané věci.
- IV. ÚS 1167/11** Ústavněprávní aspekty hospodaření obce se svěřeným majetkem.
- IV. ÚS 158/99** K povaze posudků, stanovisek a vyjádření vykonavatelů veřejné správy.
- IV. ÚS 215/94** Restituční nároky občanů Slovenské republiky
- IV. ÚS 2239/07** K posouzení územního plánu jako opatření obecné povahy
- IV. ÚS 301/05** Slovenské důchody VI; k precedenční závaznosti nálezů Ústavního soudu
- IV. ÚS 331/02** Zásah státu do práva na územní samosprávu.
- IV. ÚS 3638/15** Působnost zákona č. 82/1998 Sb.
- IV. ÚS 42/94** Institut instrukcí ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti
- IV. ÚS 525/02** K reálné vykonatelnosti soudních rozhodnutí; k přezkumu usnesení o zrušení opravného usnesení
- IV. ÚS 690/01** K nečinnosti orgánu veřejné moci

### **Rozhodnutí obecných soudů:**

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2008, č.j. 4 Ans 5/2007-60, č. 1791/2009 Sb. NSS** (účinnosti právního předpisu stanovena dnem předcházejícím jeho publikaci – absolutní neaplikovatelnost právního předpisu).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, č.j. 6 As 114/2020-63, č. 4184/2021 Sb. NSS** (pravomoc Ministerstva zdravotnictví vydávat za nouzového stavu opatření obecné povahy podle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2024, č.j. 3 As 183/2024-26** (retroaktivita, zvláštní úprava žalobních lhůt podle § 306 zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona).

**Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2015, č.j. 4 Afs 210/2014-57** (povaha daňového penále jako trestu – funkcí penále není paušalizovaná náhrada eventuální újmy za nezaplacení daně řádně a včas; taková újma je plně kompenzována úrokem z prodlení).

**Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4. 1. 2017, č.j. 15 Tdo 832/2016-126**, (uložení daňového penále – překážka věci rozhodnuté).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2009, č.j. 2 As 77/2008-139** (charakter a význam metodických pokynů ministerstev).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2013, č.j. 7 As 28/2013-35, č. 837/2013 Sb. NSS** (princip subsidiarity správního soudnictví).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č.j. 7 As 167/2012-34** (povaha rozhodnutí *ad personam*).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, č.j. 6 Ans 2/2007-128** (nezahájení řízení z moci úřední, žaloba proti nečinnosti).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2021, č.j. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS** (ochrana veřejných subjektivních práv ve správním soudnictví v případě nezahájení řízení z moci úřední).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2011, č.j. 5 As 30/2011-93** (limity zastavení řízení usnesení poznamenaným do spisu).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2018, č.j. 9 As 358/2017-36** (rozhodnutí stavebního úřadu, že se odstranění stavby nenařizuje jako rozhodnutí v merituu věci).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2024, č.j. 2 AS 319/2023-51** (meritorní rozhodnutí o nenařizení odstranění stavby).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2009, č.j. 3 Ads 123/2008-79, č. 2307/2011 Sb. NSS** (náležitosti rozhodnutí o odstranění tvrdosti zákona podle § 53a zákona veřejném zdravotním pojištění).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2017, č.j. 4 As 16/2017-45** (rozhodnutí o neprovedení zápisu v registru silničních vozidel).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2018, č.j. 9 As 79/2016-41, č. 3779/2018 Sb. NSS** (výtka podle zákona o státním zastupitelství jako rozhodnutí správního orgánu).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č.j. 1 As 436/2017-43, č. 3931/2019 Sb. NSS** (souhlas podle stavebního zákona z roku 2006 jako rozhodnutí správního orgánu).

**Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2018, č.j. 45 A 102/2016-23, č. 3755/2018 Sb. NSS** (soudní přezkum rozhodnutí o nevyhovění žádosti o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č.j. 6 A 25/2002-42, č.906/2006 Sb. NSS** (k žalobní legitimaci ve správním soudnictví).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014, č.j. 1 Afs 52/2014-38** (posouzení počátku běhu žalobní lhůty).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2011, č.j. 5 Afs 10/2011-94** (posouzení počátku běhu žalobní lhůty).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č.j. 2 Ao 3/2008-100, č. 1794/2009 Sb. NSS** (k materiálnímu pojetí opatření obecné povahy; místní úprava provozu na pozemních komunikacích).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2012, č.j. 9 Ao 8/2011-68** (k materiálnímu pojetí opatření obecné povahy; zákon o pozemních komunikacích).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2020, č.j. 5 As 80/2019-36** (k materiálnímu pojetí opatření obecné povahy; zákon o pozemních komunikacích).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2024, č.j. 5 As 6/2023-53** (k materiálnímu pojetí opatření obecné povahy; zákon o pozemních komunikacích).

**Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2011, č.j. 8 Ao 7/2010-65, č. 2321/2011 Sb. NSS** (kritéria pro posouzení právního aktu jako opatření obecné povahy).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2010, č.j. 4 Ao 4/2010-195, č. 2140/2010 Sb. NSS** (k materiálnímu pojetí opatření obecné povahy; vymezení volebních obvodů).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2016, 2 As 78/2016-72, č. 3473/2016 Sb. NSS** (k materiálnímu pojetí opatření obecné povahy; zákon o myslivosti).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.7.2016, č.j. 5 As 85/2015-36, č. 3460/2016 Sb. NSS** (povaha akt, kterým se v přezkumném řízení ruší opatření obecné povahy).

**Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, č.j. 8 Ao 4/2011-22, č. 2443/2011 Sb. NSS** (sazebník úhrad za poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, není opatřením obecné povahy).

**Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2011, č.j. 1 Ao 1/2011-49, č. 2444/2011 Sb. NSS** (rámcový vzdělávací program podle školského zákona není opatřením obecné povahy).

**Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č.j. 9 Ao 3/2009-59, č. 2009/2010 Sb. NSS** (politika územního rozvoje podle stavebního zákona z roku 2006 není opatřením obecné povahy).

**Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2011, č.j. 5 Ao 1/2011-22, č. 2465/2012 Sb. NSS** (stavovský předpis o vzhledu stavovského oděvu advokáta není opatřením obecné povahy).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2010, č.j. 7 Ao 6/2010-44, č. 2464/2012 Sb. NSS** (nařízení Správy národního parku Šumava vydané omezující nebo zakazující vstup na konkrétně vymezená území v rámci národního parku je opatřením obecné povahy).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2016, č.j. 6 As 69/2016-39, č. 3412/2016 Sb. NSS** (výzva k odstranění reklamního zařízení podle zákona o pozemních komunikacích je úkonem podle části čtvrté správního řádu; zároveň jde o faktický zásah, resp. pokyn správního orgánu).

**Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č.j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS** (k ochraně veřejných subjektivních práv prostřednictvím zásahové žaloby ve správním soudnictví).

**Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 19. 10. 2010, č.j. Konf 13/2010-7, č. 2299/2011 Sb. NSS** (k povaze ujednání o bezúročném půjčce sjednané mezi účastníky ve smlouvě o vzniku závazku veřejné služby podle zákona o silniční dopravě).

**Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č.j. 4 As 47/2003-125** (k nezbytnosti rozlišovat, zda správní orgán rozhoduje ve sporu o vlastnické právo, nebo zda rozhoduje o zřízení věcného břemene či o vyvlastnění).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2006, č.j. 2 As 50/2005-53, č. 1034/2007 Sb. NSS** (subsidiární použití normy práva soukromého ve veřejném právu).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2018, č.j. 10 As 258/2017-176, č. 3725/2018 Sb. NSS** (povaha smlouvy o založení dobrovolného svazku obcí s předmětem činnosti zabezpečení zásobování pitnou vodou a čištění odpadních vod).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2011, č.j. 7 As 99/2011-73, č. 2599/2014 Sb. NSS** (k pojmu subordinanční veřejnoprávní smlouvy).

**Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 25. 2. 2016, č.j. Konf 10/2015-11** (k pojmu sporu z veřejnoprávní smlouvy).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2022, č.j. 4 As 65/2018-85, č.j. 4329/2022 Sb. NSS** (sporem z veřejnoprávní smlouvy je i spor o uzavření veřejnoprávní smlouvy).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2010, č.j. 7 As 33/2010-99, č.j. 2323/2011 Sb. NSS** (k povaze opatření vydaného inspektorem na základě výsledků provedené kontroly podle zákona o Státní zemědělské a potravinářské inspekci).

**Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č.j. 2 Afs 144/2004-110, č. 735/2006 Sb. NSS** (k přípustnosti žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu; subsidiarita soudní ochrany).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2008, č.j. 6 Aps 4/2007-65, č. 1793/2009 Sb. NSS** (k pojmu nezákonný zásah podle § 82 s. ř. s.).

**Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2010, č.j. 7 Ca 19/2008-33, č. 2178/2011 Sb. NSS** (vláda jako správní orgán).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2023, č.j. 10 As 50/2023-129, č. 4558/2024 Sb. NSS** (vláda jako správní orgán).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2022, č.j. 6 As 65/2021-30** (činnost nejvyššího státního zástupce související s výkonem jeho procesního oprávnění podat žalobu podle § 66 odst. 2 s. ř. s. není výkonem veřejné správy a nepodléhá přezkumu ve správním soudnictví).

**Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2015, č.j. Nad 288/2014-58, č. 3257/2015 Sb. NSS** (vymezení správního orgánu pro účely určení příslušnosti soudu).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2023, č.j. 5 As 217/2022-25** (organizační složka správního úřadu jako správní orgán).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2018, č.j. 1 As 110/2018-37, č.j. 3804/2018 Sb. NSS** (služební funkcionář jako správní orgán).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2025, č.j. 4 As 132/2024-81, č.j. 4680/2025 Sb. NSS** (usnesení Poslanecké sněmovny o odvolání člena Rady pro rozhlasové a televizní vysílání jako rozhodnutí správního orgánu).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2017, č.j. 2 As 80/2010-49** (k vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2005, č.j. 1 Afs 107/2004-48, č.j. 869/2006 Sb. NSS** (k zákazu zneužití subjektivních práv jako materiálnímu korektivu formálního pojmání práva).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, č.j. 1 As 27/2011-81, č. 2452/2012 Sb. NSS** (zastoupení účastníka řízení zmocněncem ze zahraničí).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2011, č.j. 9 As 47/2011-105** (k aplikaci analogie práva ve veřejném právu; *analogia legis; analogia iuris*).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2012, č.j. 8 As 94/2011-80** (k aplikaci analogie; posouzení zániku plné moci).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2016, č.j. 8 As 6/2016-34** (k aplikaci analogie; obecný zmocněnec).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2019, č.j. 9 As 140/2019-22** (k aplikaci analogie; překum závazného stanoviska).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č.j. 1 Afs 58/2009-541, č.j. 2119/2010 Sb. NSS** (k aplikaci analogie; výslech osoby v pozici statutárních orgánů právnických osob).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, č.j. 1 Afs 50/2009-233** (k legitimnímu očekávání účastníka řízení ve skutkově shodných či obdobných případech).

**Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č.j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS** (správní praxe jako důvod legitimního očekávání).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2016, č.j. 5 As 155/2015-35, č. 3444/2016 Sb. NSS** (nezákonná praxe nezakládá legitimní očekávání).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2017, č.j. 6 As 98/2016-54** (legitimní očekávání na straně adresátů veřejné správy mohou zpravidla založit pouze jednání a postupy, které jsou v souladu se zákonem a v jeho mezích, tedy *secundum et intra legem*, nikoli *contra legem*).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2017, č.j. 6 As 303/2016-37** (k povinnosti zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2022, č.j. 6 As 140/2021-51** (k limitům vyšetřovací povinnosti správního orgánu v řízení o přestupku).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2010, č.j. 5 As 1/2010-76** (poučovací povinnost správních orgánů).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, č.j. 1 As 51/2010-214, č. 2235/2011 Sb. NSS** (poučovací povinnost správního orgánu).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č.j. 6 Ads 57/2007-42** (důsledky nedostatečného poučení).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č.j. 5 As 7/2011-48, č. 2412/2011 Sb. NSS** (nemožnost koncentrace řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost).

**Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 23.10. 2013, č.j. 30 A 56/2012-65** (vztah koncentrace řízení a zásady zákonitosti).

**Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 2. 2021, č.j. 30 A 15/2019-107, č. 4194/2021 Sb. NSS** (nemožnost koncentrace řízení, jestliže účastník řízení nemohl své námitky vznést dříve z objektivních důvodů nebo jestliže se jeho námitky týkají veřejného zájmu, jehož ochranu je správní orgán povinen zajistit z úřední povinnosti).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2011, č.j. 1 As 31/2011-72** (k povaze zkráceného přezkumného řízení).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2018, č.j. 6 As 286/2018-34, č. 3837/2019 Sb. NSS** (k zásadě procesní ekonomie).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2019, č.j. 6 As 24/2019-22, č. 2928/2019 Sb. NSS** (ke kategorizaci účastníků správního řízení).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2008, č.j. 1 As 30/2008-49, č. 1746/2009 Sb. NSS** (k principu dobré správy).

**Rozsudek krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 1. 2015, č.j. 30 A 84/2013-65** (k užití základních zásad činnosti správních orgánů v řízení o uložení kázeňského trestu podle zákona o výkonu trestu odnětí svobody).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2022, č.j. 1 As 98/2021-31, č. 4316/2022 Sb. NSS** (k použitelnosti základních zásad činnosti správních orgánů).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2007, č.j. 9 Aps 1/2007-68, 4. 1382/2007 Sb. NSS** (k materiálnímu pojetí veřejné správy; pasivní legitimace Nejvyššího kontrolního úřadu v případě zásahové žaloby).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2025, č.j. 4 As 132/2024-81** (k materiálnímu pojetí veřejné správy; usnesení Poslanecké sněmovny o odvolání člena Rady pro rozhlasové a televizní vysílání).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2012, č.j. 3 As 11/2012-28, č. 2651/2012 Sb. NSS** (k limitům materiálního pojetí veřejné správy; rozhodnutí Poslanecké sněmovny o odvolání proti usnesení mandátového a imunitního výboru o uložení sankce za disciplinární provinění poslance).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2018, č.j. 2 As 229/2015-23, č. 3685/2018 Sb. NSS** (k limitům materiálního vymezení výkonu veřejné moci; disciplinární pravomoc parlamentní komory vůči svým členům jako výraz autonomní působnosti orgánů Parlamentu; kauza Dryml).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2008, č.j. 4 Ans 11/2007-102, č. 1817/2009 Sb. NSS** (k postavení předsedů soudů jako orgány státní správy soudů, právo na informace).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2006, č.j. 4 Aps 3/2005-35, č. 905/2006 Sb. NSS** (k přezkoumatelnosti aktů prezidenta republiky ve správním soudnictví; jmenování soudců).

**Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2018, č.j. 10 A 174/2016-143, č. 3790/2018 Sb. NSS** (k přezkoumatelnosti aktů prezidenta republiky ve správním soudnictví, jmenování profesorů).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2022, č.j. 10 As 211/2022-31, 4406/2022 Sb. NSS** (k přezkoumatelnosti aktů prezidenta republiky ve správním soudnictví; udělení milosti).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2021, č.j. 10 As 391/2020-65, č. 4169/2021 Sb. NSS** (k postavení vlády jako správního orgánu; odvolání z funkce člena Rady Energetického regulačního úřadu).

**Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 5. 2018, č.j. 30 Cdo 3890/2017** (obec jako veřejnoprávní korporace při nakládání se svým majetkem).

**Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 11. 2011, č.j. 33 Cdo 4988/2009** (k hospodaření obce se svěřeným majetkem).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2013, č.j. 6 Aps 11/2012-32** (nepřípustnost využití obecní policie k prosazení soukromoprávních zájmů obce).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2011, č.j. 1 As 102/2010-80, č. 2484/2012 Sb. NSS** (k pojmu veřejné správy; doktrinární definice; rozlišení vrchnostenské a fiskální správy).

**Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 8. 1. 2007, č.j. Konf 33/2006-5, č. 1126/2007 Sb. NSS** (k hranici mezi soukromou a veřejnou správou).

**Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 4. 2002, sp. zn. 30 Cdo 275/2002** (k hranici mezi soukromou a veřejnou správou).

**Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 31. 10. 2012, č.j. Konf 36/2012-6, č. 2816/2013 Sb. NSS** (k hranici mezi soukromou a veřejnou správou; rozhodnutí orgánu politické strany).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2011, č.j. 1 As 53/2011-109, č. 2437/2011 Sb. NSS** (k výkonu veřejné správy soukromoprávním subjektem; rozhodnutí mateřské školy o ukončení předškolního vzdělávání).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2011, č.j. 1 As 22/2011-64, č.j. 2343/2011 Sb. NSS** (k výkonu veřejné správy soukromoprávním subjektem rozhodování Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu, a.s.).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2011, č.j. 7 As 66/2010-119, č. 2597/2012 Sb. NSS** (jmenování děkana fakulty veřejné vysoké školy).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, č.j. 9 As 94/2008-77, č. 1981/2010 Sb. NSS** (povaha rozhodnutí ministra spravedlnosti o odvolání z funkce vedoucího státního zástupce).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2010, č.j. 7 Aps 1/2010-53** (postavení policejního orgánu při posuzování trestního oznámení).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2019, č.j. 10 As 281/2018-29, č. 3880/2019 Sb. NSS** (k pasivní legitimaci Policie ČR v řízení o ochraně před nezákonným zásahem; předběžné zajištění věci).

**Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2020, č.j. Nad 22/2020-35** (k pasivní legitimaci Policie ČR v řízení o ochraně před nezákonným zásahem; identifikační úkony).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2005, č.j. 6 As 58/2004-45, č. 1407/2007 Sb. NSS** (k povaze rozhodnutí státního zástupce o zamítnutí stížností proti usnesení policejního orgánu).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2012, č.j. 6 Aps 1/2012-13** (povaha výkonu dohledu státního zastupitelství).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2011, č.j. 2 As 93/2011-79, č. 2462/2012 Sb. NSS** (rozhodnutí státního zastupitelství o žádosti o poskytnutí informací z dozorového spisu státního zástupce).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2016, č.j. 2 As 117/2016-24, č. 3469/2016 Sb. NSS** (povaha činnosti Ministerstva spravedlnosti a ministra spravedlnosti v rámci posuzování podnětů k podání stížnosti pro porušení zákona podle trestního řádu).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2014, č.j. 1 As 4/2010-114** (k postavení insolvenčního správce jako vykonavatele veřejné moci).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2011, č.j. 5 Aps 6/2011-85, č. 2482/2012 Sb. NSS** (k postavení soudního exekutora jako vykonavatele veřejné moci).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2020, č.j. 9 As 237/2019-45, č. 4016/2020 Sb. NSS** (přidělení věci konkrétnímu soudci či senátu).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2022, č.j. 6 As 22/2022-58, č. 4365/2022 Sb. NSS** (povaha rozvrhu práce soudu).

**Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č.j. 4 As 47/2003-125, č. 448/2005 Sb. NSS** (k povaze vyvlastnění a nuceného omezení vlastnického práva).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2021, č.j. 5 As 336/2020-26** (k rozdělení správy na vrchnostenskou a nevrchnostenskou; nakládání s majetkem hl. m. Prahy).

**Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 30. 11. 2021, č.j. Konf 17/2020-15, č. 4293/2022 Sb. NSS** (k rozdělení správy na vrchnostenskou a nevrchnostenskou; příspěvková organizace poskytující sociální služby).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2004, č.j. 2 As 36/2004-46, č. 477/2005 Sb. NSS** (k žalobní legitimaci státu).

**Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2020, č.j. 8 Afs 128/2018-46, č. 4006/2020 Sb. NSS** (k žalobní legitimaci státu).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2013, č.j. 6 As 18/2013-52** [k absenci veřejného subjektivního práva obce na výkon svěřené státní správy (přenesené působnosti)].

**Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 7. 2011, č.j. 25 Cdo 1210/2009** (k odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, nesprávný úřední postup).

**Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, č.j. 28 Cdo 542/2011** (k odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci; obecně závazná vyhláška obce).

**Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 10. 2015, č.j. 25 Cdo 3444/2015** (k odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci; opatření obecné povahy).

**Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 9. 2019, č.j. 30 Cdo 1642/2018** (k odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci; opatření obecné povahy).

**Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 7. 2011, č.j. 28 Cdo 2334/2010-317** (k odpovědnosti státu za škodu; historická úprava).

**Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 1. 1995, č.j. 6 A 181/93** (k historickému kontextu úpravy samosprávy a samostatné působnosti).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2007, č.j. Komp 2/2006-28** (k povaze působnosti krajského úřadu; přenesená působnost).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2009, č.j. Komp 4/2007-99** (k povaze působnosti krajského úřadu; přenesená působnost).

**Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2018, č.j. Komp 1/2017-38** (k povaze působnosti krajského úřadu; přenesená působnost).

**Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2013, č.j. 3 Ao 9/2011-219, č. 2887/2013 Sb. NSS** (způsobnost městské části hlavního města Prahy podat návrh na zrušení územního plánu hlavního města Prahy nebo jeho části; částečná právní subjektivita městské části hlavního města Prahy).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č.j. 4 AOs 1/2013-125, š. 3042/2014 Sb. NSS** (způsobnost městské části hlavního města Prahy podat návrh na zrušení zásad územního rozvoje Středočeského kraje; částečná právní subjektivita městské části hlavního města Prahy).

**Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2016, č.j. 10 A 93/2016-44** (nezpůsobnost městské části hlavního města Prahy podat návrh na zrušení opatření obecné povahy o stanovení místní úpravy provozu na pozemní komunikaci).

**Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 1. 2005, č.j. 26 Cdo 1249/2005** (aktivní legitimace městské části hlavního města Prahy v řízení o přivolení k výpovědi z nájmu bytu).

**Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 3. 2013, č.j. 26 Cdo 3244/2012** (aktivní legitimace městské části hlavního města Prahy v řízení o vyklizení pozemku).

**Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 4. 2008, sp. zn. 26 Cdo 2511/2006** (pasivní legitimace městské části hlavního města Prahy v řízení o povinnosti uzavřít nájemní smlouvu).

**Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 5. 1999, sp. zn. 2 Cdon 748/97** (pasivní věcná legitimace městské části hlavního města Prahy v restitučním sporu o vydání nemovitostí, s nimiž hospodaří).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2021, č.j. 6 As 307/2020-47, č. 4280/2022 Sb. NSS** (nezpůsobnost fakulty vysoké školy, jejího akademického senátu a děkana být účastníkem soudního řízení).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, č.j. 7 A 131/2001-47** (k používání a výkladu neurčitých právních pojmů).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2009, č.j. 4 As 19/2009-103** (k používání a výkladu neurčitých právních pojmů).

**Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2014, č.j. 8 As 37/2011-154** (správní uvážení).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2004, č.j. 5 Azs 105/2004-72, č. 375/2004 Sb. NSS** (vztah neurčitých právních pojmů a správního uvážení).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, č.j. 1 Afs 50/2009-233** (k zásadě legitimního očekávání jako materiálnímu korektivu aplikace zákonných ustanovení obsahujících neurčité právní pojmy a/nebo správní uvážení).

**Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č.j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS** (ke správní praxi zakládající legitimní očekávání).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2015, č.j. 1 Azs 200/2014-27, č. 3200/2015 Sb. NSS** (rozdíly v rozsahu soudního přezkumu správního uvážení a výkladu neurčitých právních pojmů).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2019, č.j. 9 As 309/2017-50** (výklad obsah neurčitého právního pojmu soudem).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, č.j. 5 A 139/2002-46, č. 416/2004 Sb. NSS** (k nahrazení správního uvážení uvážením soudním).

**Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č.j. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS** (Správní uvážení a jeho rozsah).

### **Rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie:**

**26-62, van Gend & Loos** (přímý účinek primárního práva).

**6-64, Costa** (zásada aplikační přednosti unijního práva).

**57-65, Lütticke** (přímý účinek primárního práva).

**9-70, Franz Grad** (implementace rozhodnutí).

**11-70, Internationale Handelsgesellschaft** (vztah unijního práva a ústavního práva členských států).

**39-72, Komise v. Itálie** (přímá použitelnost nařízení).

**34-73 Variola** (přímá použitelnost nařízení, zákaz přenášení obsahu nařízení do vnitrostátního práva).

**167-73, Komise v. Francie** (adaptace vnitrostátního právního řádu, odstranění rozporů s přímo použitelným nařízením).

**8-74, Dassonville** (volný pohyb zboží, opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením).

**41-74, Van Duyn** (přímý účinek směrnic).

**32-75, Christini** (volný pohyb osob, pracovníci, sociální výhody, rodinní příslušníci pracovníků).

**120/78, Rewe-Zentral (tzv. Cassis de Dijon)** (volný pohyb zboží, opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením dovozu, kategorické požadavky obecného zájmu).

**207/78, Even** (volný pohyb osob, pracovníci, sociální výhody).

**15/79, Groenveld** (volný pohyb zboží, kvantitativní omezení vývozu, diskriminace mezi výrobou zaměřenou na export a výrobou zaměřenou na domácí trh).

**102/79, Komise v. Belgie** (transpozice směrnic).

**279/80, Webb** (volný pohyb služeb, princip vzájemného uznávání).

**53/81, Levin** (volný pohyb osob, pracovníci).

**14/83, von Colson** (stanovení sankcí ve vnitrostátním právu k účinnému provedení směrnice, nepřímý účinek směrnic).

**79/83, Harz** (stanovení sankcí ve vnitrostátním právu k účinnému provedení směrnice, nepřímý účinek směrnic).

**261/83, Castelli** (volný pohyb osob, pracovníci, sociální výhody, rodinní příslušníci pracovníků).

**272/83, Komise v. Itálie** (výjimky ze zákazu přenášení obsahu nařízení do vnitrostátního práva).

29/84, *Komise v. Německo* (transpozice směrnic, jasnost, srozumitelnost, přehlednost, jednoznačnost transpozice).

94/84, *Deak* (volný pohyb osob, pracovníci, sociální zabezpečení pracovníků, rodinní příslušníci pracovníků).

137/84, *Mutsch* (volný pohyb osob, pracovníci, rovné zacházení, podmínka bydliště).

152/84, *Marshall* (přímý účinek směrnic).

66/85, *Lawrie-Blum* (volný pohyb osob, pracovníci).

363/85, *Komise v. Itálie* (transpozice směrnic, jasnost, srozumitelnost, přehlednost, jednoznačnost transpozice, transpozice pojmů obsažených ve směrnici).

C-322/88, *Grimaldi* (účinky doporučení).

C-361/88, *Komise v. Německo* (transpozice směrnic).

C-58/89, *Komise v. Německo* (transpozice směrnic, jasnost, srozumitelnost, přehlednost, jednoznačnost transpozice).

C-340/89, *Vlassopoulou* (svoboda usazování, princip vzájemného uznávání).

C-357/89, *Raulin* (volný pohyb osob, pracovníci).

C-6/90 a C-9/90, *Francovich* (odpovědnost státu za škodu způsobenou jednotlivcům porušením unijního práva, odpovědnost za neprovedení směrnice).

C-41/90, *Höfner a Elser* (volný pohyb služeb, hospodářská soutěž).

C-369/90, *Micheletti* (udělování státních občanství členských států).

C-156/91, *Hansa Fleisch* (implementace rozhodnutí).

C-168/91, *Konstantinidis* (volný pohyb osob, svoboda usazování, zákaz diskriminace).

C-267/91 a C-268/91, *Keck* (volný pohyb zboží, opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením dovozu, kategorické požadavky obecného zájmu).

C-43/93, *Vander Elst* (volný pohyb služeb).

C-46/93 a C-48/93, *Brasserie du pêcheur* (odpovědnost státu za škodu způsobenou jednotlivcům porušením unijního práva).

C-365/93, *Komise v. Řecko* (transpozice směrnic).

C-415/93, *Bosman* (volný pohyb osob, pracovníci).

C-430/93, *van Schijndel* (přímý účinek).

C-55/94, *Gebhard* (volný pohyb služeb).

C-163/94, C-165/94 a C-250/94, *Sanz de Lera a další* (volný pohyb kapitálu).

C-194/94, *CIA Security International* (oznamování technických předpisů, cíl právní úpravy, neaplikovatelnost vnitrostátních předpisů, přímý účinek).

C-237/94, *O'Flynn* (volný pohyb osob, pracovníci, rovné zacházení, podmínka území členského státu).

C-290/94, *Komise v. Řecko* (účinky sdělení).

C-124/95, *HM Treasury and Bank of England* (společná obchodní politika, platby).

- C-13/96, *Bic Benelux* (oznamování technických předpisů, působnost právní úpravy).
- C-57/96, *Meints* (sociální výhody, podmínka bydliště).
- C-85/96, *Sala* (pracovníci, závislá činnost, pojištění v rámci všeobecného nebo zvláštního systému sociálního zabezpečení).
- C-185/96, *Komise v. Řecko* (adaptace vnitrostátního právního řádu, odstranění rozporů s přímo použitelným nařízením, zásada právní jistoty).
- C-274/96, *Bickel a Franz* (volný pohyb osob, rovné zacházení).
- C-162/97, *Nilsson* (preambule unijních aktů).
- C-222/97, *Trummer a Mayer* (volný pohyb kapitálu).
- C-214/98, *Komise v. Řecko* (transpozice směrnic).
- C-285/98, *Kreil* (vztah unijního práva a ústavního práva členských států).
- C-303/98, *Simap* (pracovní doba).
- C-443/98, *Unilever* (oznamování technických předpisů, cíl právní úpravy, neaplikovatelnost vnitrostátních předpisů, přímý účinek, výjimky z oznamovací povinnosti).
- C-38/99, *Komise v. Francie* (transpozice směrnic).
- C-162/99, *Komise v. Itálie* (transpozice směrnic, jasnost, srozumitelnost, přehlednost, jednoznačnost transpozice).
- C-184/99, *Grzelczyk* (občanství Evropské unie, zákaz diskriminace, právo pobytu pro studenty).
- C-298/99, *Komise v. Itálie* (transpozice směrnic).
- C-313/99, *Mulligan* (požadavky na adaptační předpis).
- C-60/00, *Carpenter* (volný pohyb služeb, práva rodinných příslušníků fyzických osob využívajících volného pohybu služeb).
- C-112/00, *Schmidberger* (volný pohyb zboží, kategorické požadavky obecného zájmu).
- C-279/00, *Komise v Itálie* (volný pohyb kapitálu, princip vzájemného uznávání).
- C-280/00, *Altmark Trans* (státní podpora, veřejné dotace).
- C-98/01, *Komise v. Spojené království* (volný pohyb kapitálu).
- C-215/01, *Schnitzer* (volný pohyb služeb).
- C-224/01, *Köbler* (odpovědnost státu za škodu způsobenou jednotlivcům porušením unijního práva, porušení přičitatelná vnitrostátnímu soudu).
- C-397/01 až C-403/01, *Pfeiffer* (přímý účinek směrnic, nepřímý účinek směrnic).
- C-71/02, *Karner* (volný pohyb zboží).
- C-148/02, *García Avello* (občanství Evropské unie, zákaz diskriminace, děti státních příslušníků členských států).
- C-151/02, *Jaeger* (pracovní doba).
- C-456/02, *Trojani* (volný pohyb osob, občanství Evropské unie, právo na dávky sociální péče).

- C-267/03, *Lindberg* (oznamování technických předpisů, působnost právní úpravy, zákaz provozovat hazardní hry za použití určitých hracích automatů).
- C-28/04, *Tod's a Tod's France* (zákaz diskriminace, nepřímá diskriminace na základě státní příslušnosti, ochrana autorského práva).
- C-52/04, *Personalrat der Feuerwehr Hamburg* (transpozice směrnic, dovolené odchylky od textu směrnice).
- C-144/04, *Mangold* (účinek směrnic, lhůta k provedení směrnice, zásada rovného zacházení).
- C-213/04, *Burtscher* (volný pohyb kapitálu).
- C-222/04, *Cassa di Risparmio di Firenze a další* (státní podpora, pojem „podnik“).
- C-20/05, *Schwibbert* (oznamování technických předpisů, pojem „technický předpis“).
- C-32/05, *Komise v. Lucembursko* (transpozice pojmů obsažených ve směrnici).
- C-110/05, *Komise v. Itálie* (volný pohyb zboží, vzájemné uznávání výrobků, opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením dovozu).
- C-142/05, *Mickelsson a Roos* (volný pohyb zboží).
- C-192/05, *Tas-Hagen a Tas* (občanství Evropské unie, svobodný pohyb a pobyt občanů Evropské unie v členských státech, podmínka bydliště).
- C-341/05, *Laval un Partneri* (přísnější vnitrostátní úprava, užitečný účinek směrnic).
- C-161/06, *Skoma-Lux* (podmínka řádného vyhlášení právního aktu v Úředním věstníku Evropské unie ve všech úředních jazycích členských států).
- C-231/06 až C-233/06, *Jonkman* (zásada loajální spolupráce, rozsudek v řízení o předběžné otázce, povinnost vyhovět judikatuře Soudního dvora Evropské unie).
- C-268/06, *Impact* (přímý účinek směrnic).
- C-460/06, *Paquay* (stanovení sankcí ve vnitrostátním právu za porušení ustanovení unijního práva).
- C-169/07, *Hartlauer* (svoboda usazování, soudržnost a systematickosti vnitrostátní právní úpravy, proporcionalita).
- C-485/07, *Akdas* (odchylky na základě mezinárodní smlouvy, dohoda o přidružení).
- C-555/07, *Küçükdeveci* (zákaz diskriminace na základě věku, vyloučení použití ustanovení vnitrostátního práva).
- C-317/08, C-318/08, C-319/08 a C-320/08, *Alassini a další* (účinky doporučení).
- C-333/08, *Komise v. Francie* (volný pohyb zboží, vzájemné uznávání výrobků, opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením dovozu).
- C-208/09, *Ilonka Sayn-Wittgenstein* (vztah unijního práva a ústavního práva členských států).
- C-227/09, *Accardo a další* (transpozice směrnic, fakultativní ustanovení).
- C-367/09, *SGS Belgium a další* (adaptace právního řádu na nařízení, zajištění aplikace nařízení, sankce).
- C-42/10, C-45/10 a C-57/10, *Vlaamse Dierenartsenvereniging a Janssens* (oznamování technických předpisů, volný pohyb zboží).

- C-361/10, *Intercommunale Interrosane a Fédération de l'Industrie et du gaz* (oznamování technických předpisů, pojem „technický předpis“).
- C-366/10, *Air Transport Association of America a další* (závaznost mezinárodních dohod a jejich přednost před unijními akty).
- C-411/10 a C-493/10, *N.S. a další* (Listina základních práv Evropské unie, uplatňování unijního práva).
- C-539/10 P a C-550/10 P, *Al-Aqsa v. Rada a Pays-Bas v. Al-Aqsa* (přímá použitelnost nařízení, zásada právní jistoty).
- C-146/11, *Pimix* (podmínka řádného vyhlášení právního aktu v Úředním věstníku Evropské unie).
- C-213/11, C-214/11 a C-217/11, *Fortuna a další* (oznamování technických předpisů, provozování hazardních her na výherních hracích přístrojích).
- C-20/12, *Giersch a další* (volný pohyb osob, pracovníci, sociální výhody, rodinní příslušníci pracovníků).
- C-390/12, *Pfleger a další* (Listina základních práv Evropské unie, uplatňování unijního práva).
- C-421/12, *Komise v. Belgie* (úplná harmonizace).
- C-307/13, *Ivansson a další* (oznamování technických předpisů, pojem „technický předpis“).
- C-29/14, *Komise v. Polsko* (transpozice směrnic, zásada právní jistoty, zveřejnění vnitrostátních opatření přijatých podle unijní právní úpravy, detailní technická pravidla).
- C-165/14, *Rendón Marín* (Listina základních práv Evropské unie, nejvlastnější zájem dítěte).
- C-258/14, *Florescu a další* (Listina základních práv Evropské unie, uplatňování unijního práva).
- C-238/15, *Bragança Linares Verruga a další* (volný pohyb osob, pracovníci, sociální výhody, rodinní příslušníci pracovníků).
- C-360/15, *X* (svoboda usazování, směrnice o službách na vnitřním trhu, existence přeshraničního prvku).
- C-528/15, *Al Chodor a další* (implementace fakultativních ustanovení nařízení).
- C-682/15, *Berlioz Investment Fund* (Listina základních práv Evropské unie, uplatňování unijního práva).
- C-144/16, *Município de Palmela* (oznamování technických předpisů, pojem „technický předpis“).
- C-541/16, *Komise v. Dánsko* (přímá použitelnost nařízení, vnitrostátní prováděcí opatření k nařízení bez výslovného zmocnění).
- C-575/16, *Komise v. Česká republika* (řízení pro nesplnění povinnosti vyplývající z práva Evropské unie, svoboda usazování, podmínka českého státního občanství notářů, diskriminace státních příslušníků jiných členských států).
- C-177/17 a C-178/17, *Demarchi Gino* (Listina základních práv Evropské unie, uplatňování unijního práva).
- C-543/17, *Komise v. Belgie* (požadavky na oznamování předpisů transponujících směrnice).
- C-66/18, *Komise v. Maďarsko* (Listina základních práv Evropské unie).
- C-78/18, *Komise v. Maďarsko* (Listina základních práv Evropské unie, uplatňování unijního práva, omezení výkonu práv a svobod uznaných Listinou základních práv Evropské unie).
- C-80/18 až C-83/18, *UNESA* (Listina základních práv Evropské unie, uplatňování unijního práva).

**C-501/18, *Balgarska Narodna Banka*** (právní účinky *soft law* aktů).

**C-584/18, *Blue Air – Airline Management Solutions*** (implementace rozhodnutí, přímý účinek rozhodnutí).

**C-303/19, *Istituto Nazionale della Previdenza Sociale*** (preambule unijních aktů).

**C-147/21, *CIHEF a další*** (volný pohyb zboží, kategorické požadavky obecného zájmu, ochrana zdraví lidí i zvířat a ochrana životního prostředí).

**C-808/21, *Komise v. Česká republika*** (řízení pro nesplnění povinnosti vyplývající z práva Evropské unie, právo stát se členem politické strany nebo politického hnutí).

#### **Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva:**

**Rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci Vavříčka a další proti České republice ze dne 8. 4. 2021, stížnost č. 47621/13** (povinné očkování).

**Rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci D. H. A OSTATNÍ proti České republice ze dne 13. 11. 2007, stížnost č. 57325/00** (zákaz diskriminace v právu na vzdělání).

**Rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci Carson proti Spojenému království ze dne 16. 3. 2010, stížnost č. 42184/05** (rovnost – „jiné postavení“ – místo trvalého pobytu jako diskriminační kritérium).

**Rozsudek ve věci Ponomaryov a další proti Bulharsku ze dne 21. 6. 2011, stížnost č. 5335/05** (odlišné zacházení/diskriminace z důvodu rasy či etnického původu, pohlaví, sexuální orientace, národnosti či původu).

**Rozsudek ve věci Ünal Tekeli proti Turecku ze dne 16. 11. 2004, stížnost č. 29865/96** (odlišné zacházení/diskriminace z důvodu pohlaví).

#### **Internetové stránky:**

**Sbírka zákonů a mezinárodních smluv:** <https://www.e-sbirka.cz/>

**Sbírka právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů:** <https://sbirkapp.gov.cz/>

**Portál informačního systému ODok Úřadu vlády České republiky:** <https://odok.gov.cz/>

**Portál Informačního systému pro aproximaci práva (ISAP) Úřadu vlády České republiky, data pro veřejnost:** <https://isap.gov.cz/homepage.nsf/verejnost>

**Hodnocení dopadů regulace (RIA):** <https://ria.vlada.cz/>

**Poslanecká sněmovna:** [www.psp.cz](http://www.psp.cz)

**Senát:** [www.senat.cz](http://www.senat.cz)

**Vláda:** <https://vlada.gov.cz/>

**Ministerstvo vnitra:** <https://mv.gov.cz/>

**Mezi-soudy, portál Vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Evropským soudem pro lidská práva:** <https://mezisoudy.cz/databaze-judikatury>

**Ústavní soud:** [www.usoud.cz](http://www.usoud.cz)

**Nejvyšší správní soud:** [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

**Národní digitální knihovna:** <https://ndk.cz/>

**Informační systém Masarykovy univerzity:** <https://is.muni.cz/>

**Evropská unie:** [https://european-union.europa.eu/index\\_cs](https://european-union.europa.eu/index_cs)

**Portál Eur-lex:** <https://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html?locale=cs>

**Soudní dvůr Evropské unie:** <https://curia.europa.eu>

**Databáze TRIS:** <https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/cs/home>

**Evropský soud pro lidská práva:** <https://www.echr.coe.int/>

**Wolters Kluwer, ASPI:** [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz)

**C. H. Beck, beck-online:** [www.beck-online.cz](http://www.beck-online.cz)

**Instituto de ciências juridico-políticas, Portugalsko:** [www.icjp.pt](http://www.icjp.pt)

**Blog Jiné právo:** <https://jinepravo.blogspot.com/>





Kolektiv autorů

## **LEGISLATIVA**

*Učební text pro zvláštní část úřednické zkoušky z oboru státní služby „Legislativa“*

Redakční práce: Jan Kněžínek, Kateřina Slezáková  
Jazykové korektury: Kateřina Slezáková, René Kuchař  
Editor: Jan Kněžínek

Vydal Úřad vlády České republiky  
nábřeží Edvarda Beneše 4  
CZ Praha 1 – 118 01  
Tel. ústředna: 224 002 111  
datová schránka ID: trfaa33  
<https://vlada.gov.cz/>

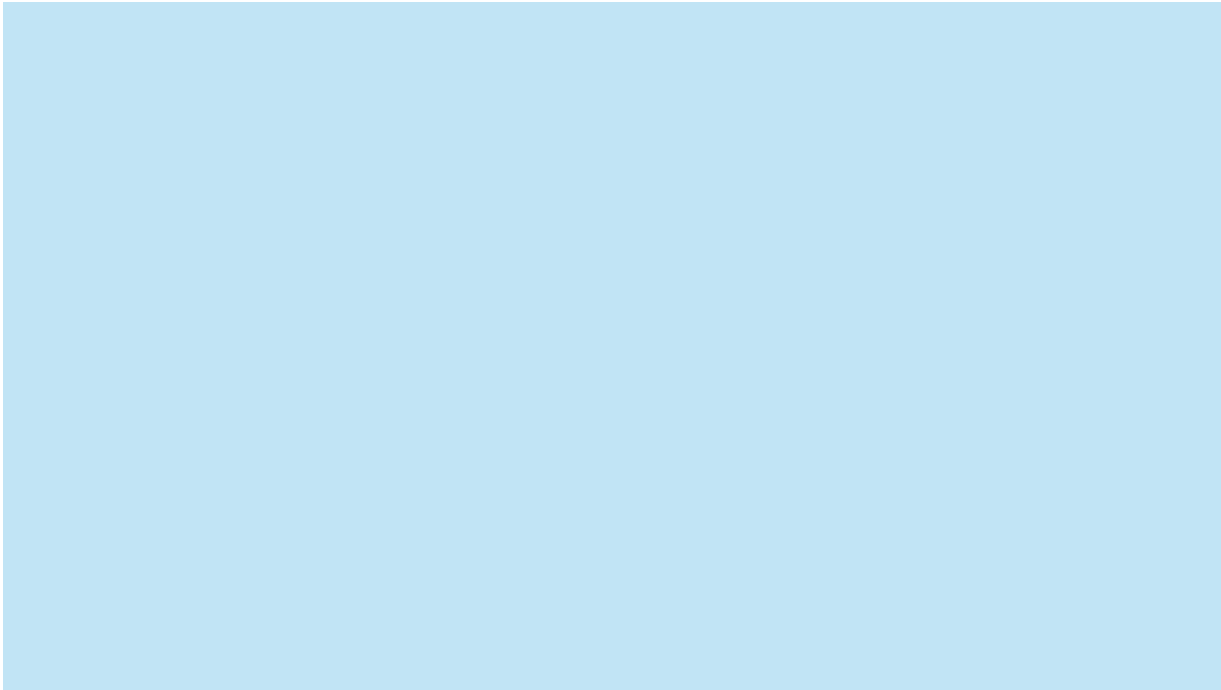
1. vydání, 2025  
Vydáno pouze elektronicky.

ISBN 978-80-7440-360-6 (online, pdf)



Úřad vlády  
České republiky





ISBN 978-80-7440-360-6