

TRETIA KAPITOLA

NORMY SPRÁVNEHO PRÁVA

3.1 Použitá študijná literatúra

HENDRYCH, D. a kol. *Správni právo. Obecná časť*. Praha : C. H. Beck, 2009; KOŠIČIAROVÁ, S. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2015; ŠKULTÉTY, P. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : VO PraF UK, 2005; ŠKULTÉTY, P. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná a osobitná časť*. Šamorín : Heuréka, 2002; VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : C. H. Beck, 2012.

3.2 Pojmové znaky, charakteristika

Správne právo ako odvetvie právneho poriadku je v objektívnom zmysle vymedzované ako súhrn právnych noriem, ktoré upravujú osobitný druh právnych vzťahov, a to administratívnoprávnych vzťahov. Tieto normy bývajú označované ako normy správneho práva, administratívnoprávne normy alebo aj ako správnoprávne normy. **Právna norma** je základným elementom právneho systému. Normy správneho práva predstavujú všeobecne záväzné pravidlá správania subjektov správneho práva, ktoré upravujú administratívnoprávne vzťahy a ktoré vo svojom súhrne vytvárajú právne odvetvie správneho práva. Takisto ako iné druhy právnych noriem, aj normy správneho práva sa vyznačujú formálnymi a materiálnymi znakmi.

Formálnymi znakmi právnej normy sú najmä pôvod právnej normy (tzn. právnu normu vydal subjekt, ktorý má na to oprávnenie) a náležitá zákonom predpísaná publikácia.²⁷¹

Subjektom oprávneným na tvorbu noriem správneho práva je zákonom určený subjekt majúci verejný mocenský charakter (napr. štát, obec), pričom v jeho mene tieto normy vydáva orgán určený zákonom (napr. zákonodarný orgán, obecné zastupiteľstvo).

²⁷¹ KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha : C. H. Beck, 1995, s. 148.

Druhý formálny znak sa prejavuje v tom, že normy správneho práva musia byť vydané v *štátom ustanovenej alebo uznanej forme*, tzn. vo forme prameňa práva (sú obsiahnuté v normatívnom právnom akte).

Materiálnymi znakmi právnej normy sú regulatívnosť, právna záväznosť, všeobecnosť a vynútiteľnosť štátnou mocou.²⁷²

Regulatívnosť (normatívnosť) vyplýva zo samotnej podstaty právnej normy, ktorá predstavuje pravidlo správania v určitom vzťahu, ktorý je možné právne upravovať. Právne normy obsahujú zákazy, príkazy alebo dovoľenia vo vzťahu k určitému správaniu. V prípade noriem správneho práva ide o reguláciu právnych vzťahov spravovacieho charakteru (tzn. právne vzťahy v oblasti verejnej správy).

Právna záväznosť právnej normy vyjadruje požiadavku, aby sa subjekty, ktorým je určená, podľa tejto právnej normy aj správali, rešpektovali ju. Záväznosť pritom vzniká z postavenia subjektu práva (adresáta právnej normy) v štáte (v postavení všeobecného normotvorného subjektu).

Všeobecnosť právnej normy znamená, že ustanovuje skutkovú podstatu za použitia všeobecných znakov (nie vo vzťahu ku konkrétnemu prípadu). Z uvedeného vyplýva, že právna norma sa použije vždy počas jej účinnosti, keď nastanú v nej uvedené podmienky či predpoklady. Vo vzťahu k adresátom všeobecnosť znamená jej určenie neobmedzenému okruhu subjektov (nie konkrétnemu individuálne určenému subjektu práva). Zakladá tak univerzálnu povinnosť všetkých subjektov správať sa v súlade s právnou normou.

Vynútiteľnosť právnej normy vyjadruje následok nedodržania právnej normy. Prostredníctvom štátneho donútenia dochádza v prípadoch dobrovoľného nesplnenia povinnosti k vynúteniu splnenia alebo uloženiu sankcie za nesplnenie. Tým dochádza k poskytnutiu právnej ochrany pred porušovaním právneho poriadku.

Normy správneho práva sú osobitným druhom právnych noriem, pričom od ostatných druhov sa **odlišujú** predovšetkým nasledujúcimi osobitosťami:

- predmetom regulácie,
- značným výskytom v podzákonných predpisoch,
- vnútornou štruktúrou,
- prevažne imperatívnym charakterom.²⁷³

²⁷² KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha : C. H. Beck, 1995, s. 148.

²⁷³ ŠKULTÉTY, P. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : Vydavateľské oddelenie

Predmet regulácie noriem správneho práva je vymedzený druhom právnych vzťahov, ktoré normatívne upravujú. Normy správneho práva regulujú spoločenské vzťahy v oblasti verejnej správy, ktoré majú spravovací charakter, najmä organizáciu, činnosť a postupy vo verejnej správe vrátane vzťahov orgánov verejnej moci k spravovaným subjektom (tzn. fyzickým a právnickým osobám). Práve spravovacím charakterom regulovaných vzťahov sa normy správneho práva odlišujú od právnych noriem z iných právnych odvetví, ktoré sa takisto týkajú verejnej správy, napríklad od noriem finančného, obchodného či pracovného práva.

Normy správneho práva nachádzame v normatívnych právnych aktoch rôznej právnej sily. Oproti právnym normám z iných právnych odvetví sa však normy správneho práva v prevažnej miere vyskytujú **v podzákonných právnych normách** vydávaných vládou, ministerstvami, ústrednými orgánmi štátnej správy, ale aj orgánmi miestnej samosprávy. Pozitívom tohto prístupu je skutočnosť, že proces tvorby noriem správneho práva je zverený orgánom, ktoré sú opatrené odbornosťou a znalosťou aktuálneho stavu regulovanej oblasti. Tým je okrem špecializácie zabezpečená aj efektívnosť, operatívnosť, rýchlosť a pružnosť normotvorby.

Pre normy správneho práva je príznačné, že v rámci svojej **vnútornej štruktúry** obligatórne neobsahujú všetky tri prvky štruktúry právnej normy (hypotéza, dispozícia a sankcia). Hypotéza právnej normy predstavuje podmieňujúcu časť právnej normy, pričom ustanovuje predpoklady, resp. podmienky nevyhnutné pre uplatnenie dispozície. Dispozícia je normatívnou časťou právnej normy, ktorá vyjadruje, čo má byť, ak nastane hypotéza. Inými slovami, ustanovuje vlastné pravidlo správania (práva a povinnosti subjektov, ktoré norma zaväzuje). Sankcia je ďalšou normatívnou časťou a vyjadruje to, čo má byť, ak nastane hypotéza a nebude splnená dispozícia.

V prípade dvojprvkovej štruktúry rozlišujeme regulatívne a ochranné normy. Regulatívne právne normy sa skladajú z hypotézy a dispozície, ochranné právne normy z dispozície a sankcie. V správnom práve však poznáme aj tzv. sankčné právne normy, normy s trojprvkovou štruktúrou. Bývajú označované aj ako perfektné právne normy.

Imperatívny charakter vyplýva zo samotnej povahy noriem správneho práva ako verejnoprávných noriem. V dôsledku toho dochádza medzi subjektmi

Univerzity Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2005, s. 68.

správneho práva k uplatneniu princípu nadriadenosti a podriadenosti, pričom autoritatívne postavenie majú orgány verejnej správy, ktoré sú reprezentantmi verejnej moci.

3.3 Pôsobnosť noriem správneho práva

Právna kategória pôsobnosti právnej normy vyjadruje rozsah, v akom má byť daná právna norma uplatňovaná. Rozlišujeme vecnú, osobnú, miestnu a časovú pôsobnosť právnych noriem.

Vecná pôsobnosť vymedzuje, ktoré skutkové podstaty sú podriadené konkrétnej právnej norme, tzn. vymedzuje predmet ich právnej úpravy. Vecná pôsobnosť noriem správneho práva je determinovaná predmetom právnej úpravy správneho práva. S ohľadom na jednotlivé systémové súčasti správneho práva tak možno rozlišovať normy správneho práva regulujúce vzťahy na úseku správy zdravotníctva, správy kultúry, vzťahy zo zodpovednosti vo verejnej správe a pod.

Osobná (personálna) pôsobnosť právnej normy vymedzuje okruh subjektov práva, ktoré sú adresátmi konkrétnej právnej normy, tzn. pre ktoré subjekty je právna norma záväzná. Normy správneho práva sa vzťahujú na subjekty správneho práva, resp. administratívnoprávnych vzťahov, pričom adresát normy správneho práva môže byť vymedzený:

- všeobecne (norma správneho práva sa bude vzťahovať na neobmedzený, neurčený okruh subjektov správneho práva; používa sa formulácia „ten, kto...“, „každý“ a pod.);
- špeciálne (norma správneho práva sa bude vzťahovať na genericky, druhovo vymedzený subjekt správneho práva, napríklad obec, študent a pod.);
- konkrétne (norma správneho práva sa bude vzťahovať na individuálne určený subjekt správneho práva (napr. Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky a pod.).

V prípade noriem správneho práva prevláda všeobecné určenie adresáta, tzn. všeobecná osobná pôsobnosť.

Miestna (územná, priestorová, teritoriálna) pôsobnosť právnej normy vymedzuje územie, ktoré je právnej norme podriadené, tzn. na ktorom území (resp. aj nad a pod týmto územím) je právna norma platná a účinná. Prevažná väčšina noriem správneho práva má pôsobnosť vo vzťahu k celému územiu

Slovenskej republiky (napr. normy správneho práva obsiahnuté v zákone, v nariadení vlády a pod.). V špecifických prípadoch je pôsobnosť normy správneho práva rozšírená aj na územie mimo Slovenskej republiky (tzv. exteritorialita).²⁷⁴ Existujú však aj také normy správneho práva, ktoré majú užšiu ako celoštátnu pôsobnosť. Sú to:

- normy správneho práva vo všeobecne záväzných predpisoch, ktoré vydávajú miestne orgány štátnej správy a územnej samosprávy, ktoré majú miestnu pôsobnosť determinovanú (obmedzenú) územným obvodom pôsobnosti orgánu, ktorý normu vydáva (napr. územie obce, samosprávneho kraja a pod.), a
- normy správneho práva, ktoré sú obsiahnuté vo všeobecne záväznom právnom predpise vydanom orgánom s celoštátnou pôsobnosťou, no ich miestna pôsobnosť je obmedzená práve všeobecne záväzným právnym predpisom (napr. vo vzťahu k ochrannému pásmu alebo chránenému územiu a pod.).

Časová pôsobnosť právnej normy vyjadruje časové hľadisko účinnosti právnej normy, tzn. či je v danom okamihu právna norma účinná, od ktorého časového okamihu nastáva účinnosť, do akého okamihu bude trvať. Účinnosť právnej normy znamená, že z danej právnej normy vznikajú jej adresátom práva a povinnosti. Predpokladom účinnosti je platnosť právnej normy.

Účinnosť noriem správneho práva je viazaná na účinnosť prameňa práva, v ktorom je obsiahnutá. Všetky normy v jednom prameni práva však nemusia obligatórne nadobudnúť účinnosť v rovnakom časovom okamihu.

Účinnosť prameňa správneho práva môže nastať uplatnením všeobecného pravidla o nadobudnutí účinnosti²⁷⁵ alebo môže byť ustanovená v záverečných ustanoveniach všeobecného právneho predpisu. V zásade platí, že účinnosť noriem správneho práva nie je vopred obmedzená.

Normy správneho práva pôsobia do budúcnosti. Uplatňuje sa zákaz retroaktivity. Retroaktivita znamená priznanie právnych účinkov minulému správaniu, ktoré ich nemalo, alebo neskoršiu zmenu právnych dôsledkov minulého správania. Retroaktívne pôsobenie noriem správneho práva je prípustné len vo

²⁷⁴ Pozri napríklad ustanovenie § 8 ods. 2 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch.

²⁷⁵ Pozri napríklad ustanovenie § 19 ods. 2 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky.

výnimočných prípadoch, a to vtedy, keď to právna úprava pripúšťa (napr. v prípade výhodnejšieho riešenia pre konkrétneho adresáta²⁷⁶).

Pri posudzovaní zrušenia účinnosti normy správneho práva sa vychádza zo zásady *lex posterior derogat legi priori* (tzv. derogačné pravidlo), čo znamená zrušenie v dôsledku prijatia neskoršej normy s rovnakou alebo vyššou právnou silou, ktorá doterajšiu normu nahradí. Je však nevyhnutné posudzovať totožnosť predmetu právnej úpravy konkrétnej normy správneho práva.

Počas účinnosti normy správneho práva môže dôjsť k jej dočasnému pozastaveniu súdom alebo k zániku na základe právoplatného rozhodnutia súdu.

3.4 Druhy noriem správneho práva

Normy správneho práva upravujú rôznorodé druhy administratívnoprávnych vzťahov. Na základe exaktne ustanovených klasifikačných kritérií ich možno na základe spoločných znakov (vlastností) rozčleniť do viacerých skupín. Na základe rozoznávania jednotlivých druhov noriem správneho práva možno dospieť k poznaniu ich regulatívneho pôsobenia a k ich správnej aplikácii.

Podľa **právnej sily** prameňa práva, v ktorom je norma správneho práva obsiahnutá, rozlišujeme normy správneho práva obsiahnuté:

- v *zákonoch* (napr. zákon o priestupkoch, zákon o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a pod.),
- v *nariadení vlády a aproximačnom nariadení vlády*,
- v normatívnych správnych *aktoch ústredných orgánov štátnej správy*,
- v normatívnych správnych *aktoch územnej samosprávy*.

Na základe kritéria **postavenia noriem správneho práva v systéme** rozlišujeme:

- *hmotnoprávne* normy správneho práva, ktoré ustanovujú práva a povinnosti ich adresátov, a
- *procesnoprávne* normy správneho práva, ktoré regulujú formálny spôsob (proces) uplatňovania práv a povinností ustanovených hmotnoprávnymi normami.

²⁷⁶ Pozri napríklad ustanovenie § 7 ods. 1 zákona č. 371/1990 Zb. o priestupkoch.

Podľa **povahy hypotézy (resp. podľa vecnej pôsobnosti)** rozlišujeme normy správneho práva:

- *všeobecné*, ktoré sa uplatňujú vo všetkých oblastiach verejnej správy (napr. zákon o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci, zákon o správnom konaní a pod.);
- *osobitné*, ktoré sa uplatňujú len na niektorých úsekoch verejnej správy (napr. zákon o priestupkoch a pod.).

Podľa **legislatívno-technického vyjadrenia hypotézy** rozlišujeme normy správneho práva:

- *kogentné*, ktoré vyjadrujú príkaz adresátovi právnej normy správať sa v súlade s právnou normou (bývajú označované aj ako imperatívne normy);
- *dispozitívne*, ktoré vyjadrením hypotézy umožňujú adresátovi správať sa podľa vlastného uváženia v rámci medzí ustanovených právnou normou.

Podľa **povahy sankcie** rozlišujeme normy správneho práva:

- *perfektné*, ktoré majú trojprvkovú štruktúru, tzn. obsahujú hypotézu, dispozíciu, sankciu;
- *imperfektné*, ktoré v rámci svojej vnútornej štruktúry neobsahujú sankciu, majú odporúčací charakter.

Podľa **vnútornej štruktúry** rozlišujeme normy správneho práva:

- *regulatívne*, ktoré upravujú práva a povinnosti subjektov v pozitívnych administratívno-právnych vzťahoch;
- *ochranné*, ktoré poskytujú ochranu právnym vzťahom prostredníctvom regulácie negatívnych spoločenských vzťahov, ktoré vznikli z porušenia práva.

Na základe uplatnenia kritéria **právneho charakteru** možno rozlišovať normy správneho práva:

- *zaväzujúce*, ktoré zaväzujú adresátov uskutočniť určité správanie, prípadne ukladajú adresátom určité povinnosti;
- *zakazujúce a prikazujúce*, ktoré exaktne vyjadrujú konkrétne zákazy alebo príkazy, ktoré sú adresáti normy povinní rešpektovať;
- *oprávňujúce*, ktoré vyjadrujú možnosť adresáta správať sa spôsobom predpísaným právnou normou;
- *splnomocňujúce*, ktoré predvídajú možnosť určitého správania v medziach ustanovených právnou normou, pričom takéto správanie je ponechané na vôli adresáta;

- *ustanovujúce*, ktoré zakotvujú určité práva, uplatnenie ktorých je právne nárokovateľné.

Na základe kritéria **miestnej (územnej) pôsobnosti** rozlišujeme normy správneho práva:

- *s celoštátnou pôsobnosťou*, ktorých pôsobnosť sa vzťahuje na celé územie Slovenskej republiky;
- *s lokálnou pôsobnosťou*, ktorých pôsobnosť je obmedzená na určitú časť, resp. oblasť Slovenskej republiky.

Z hľadiska **časovej pôsobnosti** rozlišujeme normy správneho práva:

- s neobmedzenou časovou pôsobnosťou, ktorých platnosť a účinnosť nie je pri prijatí právnej normy určená;
- s obmedzenou časovou pôsobnosťou, ktorých platnosť a účinnosť je vymedzená už pri prijatí, tzn. je ustanovený presný termín ich regulačného pôsobenia.

3.5 Realizácia a interpretácia noriem správneho práva

Podstatou a účelom tvorby noriem správneho práva je ich realizácia (uskutočňovanie) v rámci administratívnoprávnych vzťahov, ktoré upravujú. Realizácia noriem správneho práva sa uskutočňuje:

- priamym plnením noriem správneho práva,
- aplikáciou noriem správneho práva.

Priame plnenie noriem správneho práva sa uskutočňuje splnením príkazov, zákazov a požiadaviek, ktoré normy správneho práva obsahujú, a to takým spôsobom, ktorý norma predpokladá. Tento spôsob realizácie noriem správneho práva sa uskutočňuje bez potreby akéhokoľvek správneho úkonu vykonávateľa verejnej správy, tzn. bez akejkoľvek aktivity spravujúcich subjektov (napr. turista prejde cez pozemok alebo lúku patriacu inej fyzickej osobe bez spôsobenia škody²⁷⁷).

Aplikácia noriem správneho práva je spôsob realizácie, ktorý vyžaduje aktívnu činnosť vykonávateľa verejnej správy. Predstavuje vydanie individuálneho

²⁷⁷ Pozri bližšie ustanovenie § 57 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny, ktorý upravuje oprávnený výkon verejného subjektívneho práva voľného prechodu v rámci prístupu do krajiny.