

ACADEMIA IURIS

Správne právo hmotné
Všeobecná časť

Správne právo hmotné Všeobecná časť

Marián Vrabko
a kol.

3. vydanie
2025



Vzor citácie:

Vrabko, M. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 3. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2025, 344 s.

Vydalo Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o., organizačná zložka, v Bratislave roku 2025
Michalská 9, 811 01 Bratislava, beck@beck.sk

Vydanie tretie

Redaktori publikácie: JUDr. Monika Vranková, PhD., PhDr. Katarína Vilhanová

Sazba: SV, spol. s r. o.

Tlač: Tiskárny Havlíčkův Brod a. s.

© Nakladatelství C. H. Beck, 2012

ISBN 978-80-8232-068-1

Predhovor k II. vydaniu

Milí čitatelia,

ponúkame vám na využívanie jednu zo štyroch učebníc, dve sú zo Správneho práva hmotného a dve zo Správneho práva procesného.

Prvé vydanie je rozobrané, a keďže vývoj v spoločnosti rýchlym spôsobom napredoval, boli sme nútení pripraviť nové vydanie, kde sme zohľadnili najnovšie poznatky.

V druhom vydaní sa zmenil čiastočne obsah a čiastočne aj autorský kolektív.

Štruktúra učebnice ostala zachovaná, a to najmä preto, aby v nej bola obsiahnutá základná suma všeobecných poznatkov, ktoré je nevyhnutné zohľadniť pri všeobecnej orientácii v správnom práve hmotnom i správnom práve procesnom.

Znalosť matérie v tejto učebnici je prvým predpokladom úspešnej realizácie i aplikácie práva ako v teoretickej, tak i praktickej rovine.

Autorský kolektív dúfa, že učebnica bude dobrou pomôckou pre študentov právnických fakúlt v pedagogickej i vedeckej práci, ale aj pre praktikov v zložitom právnoaplikačnom i právnorealizačnom procese.

V Bratislave, júl 2018

prof. JUDr. Marián Vrabko, CSc.
vedúci autorského kolektívu

Predhovor k III. vydaniu

Milí čitatelia, vážené kolegyně, vážení kolegovia,

čiastočne rozšírený autorský kolektív vám ponúka tretie doplnené a prepracované vydanie učebnice *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*.

Tvorcovia v tomto vydaní reagovali na zmeny právnej úpravy aj na pripomienky čitateľov.

Opäť zvyrazňujeme, že učebnica je venovaná ako študentom právnických fakúlt, tak aj pracovníkom verejnej správy. Zvládnutie jej obsahu je základným predpokladom orientácie vo verejnom práve, samozrejme, s dôrazom na správne právo. Na jej obsah nadväzujú ďalšie učebnice správneho práva hmotného a procesného. Na zvládnutie jej obsahu je nevyhnutné čítanie s porozumením, čo si často bude vyžadovať aj využitie platnej a účinnej právnej úpravy.

Štruktúra učebnice je zhodná s predchádzajúcimi vydaniaми. Autorský kolektív urobil niekoľko zmien v jednotlivých kapitolách tak, aby zodpovedali najnovším poznatkom vedy správneho práva a súčasne sa dali využiť v právnoaplikačnej praxi.

Autorský kolektív dúfa, že učebnica bude dobrou pomôckou pre študentov, ale aj pre administratívistov.

V Bratislave, február 2025

prof. JUDr. Marián Vrabko, CSc.
vedúci autorského kolektívu

Jednotlivé časti spracovali

Hamuláková Zuzana	VI. časť, kapitola 1, 2, 3, 4, 5, 8, 9
Horvat Matej	III. časť, kapitola 3, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5
Martvoň Anton	III. časť, kapitola 1 a 2; VI. časť, kapitola 6 a 7; X. časť, kapitola 1 a 3
Munková Veronika	III. časť, kapitola 3, 3.6
Pekár Bernard	V. časť, kapitola 1 až 6
Sokolová Viktória	IX. časť, kapitola 2
Srebalová Mária	I. časť, kapitola 1 a 5
Škrobák Ján	I. časť, kapitoly 2 a 4; IX. časť, kapitola 1
Tóthová Katarína, Vrabko Marián	II. časť, kapitola 3; VIII. časť, kapitola 1 až 3
Váčok Juraj	I. časť, kapitola 3; IV. časť, kapitola 2
Vashchenko Yuliia	X. časť, kapitola 2
Vrabko Marián	II. časť, kapitola 1, 2, 4; IV. časť, kapitola 1; VII. časť, kapitola 1 a 2

Recenzenti:

† prof. JUDr. Peter Škultéty, DrSc.

prof. Dr. Jozef Balga, PhD.

Dr. h. c. doc. Dr. JUDr. Miroslav Felcan, PhD., LL.M, DSc.

O autoroch

doc. JUDr. Zuzana Hamul'áková, PhD., je absolventkou Univerzity Komenského v Bratislave, Právnickej fakulty, kde v roku 2014 na Katedre správneho a environmentálneho práva obhájila aj dizertačnú prácu s názvom *Správne trestanie s osobitným zreteľom na správne delikty právnických osôb a ich sankcionovanie*. Od roku 2014 pôsobí na tejto katedre na rôznych pozíciách. V roku 2020 úspešne ukončila habilitačné konanie a zároveň od tohto roku pôsobí na funkčnom mieste docentky. Publikovala množstvo vedeckých prác z oblasti verejnej správy, osobitne sa venuje problematike správneho trestania, všeobecného správneho konania, problematike práva na dobrú správu a práva na spravodlivý proces v kontexte aplikácie umelej inteligencie v oblasti verejnej správy. Je autorkou monografií a spoluautorkou viacerých učebníc. Pravidelne sa aktívne zúčastňuje na konferenciách doma i v zahraničí. Je členkou riešiteľských kolektívov viacerých grantov. V minulosti bola a aj v súčasnosti je aktívnou členkou vo viacerých správnych orgánoch ako externá členka rozkladových komisií.

doc. JUDr. Matej Horvat, PhD., obhájil po ukončení magisterského štúdia na Univerzite Komenského v Bratislave, Právnickej fakulte, na Katedre správneho a environmentálneho práva dizertačnú prácu a habilitoval sa za docenta správneho práva. Je aktívnym hlavným riešiteľom a aj spoluriešiteľom viacerých grantov, a to na národnej úrovni (APVV, VEGA), ako aj medzinárodnej úrovni (V4 Fund, EÚ). Je okrem iného autorom monografie o administratívnoprávnej zodpovednosti právnických osôb, hlavným autorom komentára k zákonu o sťažnostiach a živnostenskému zákonu a spoluautorom komentára k zákonu o priestupkoch. Spolupodielal sa na tvorbe viacerých učebných textov z oblasti správneho práva hmotného, správneho práva procesného, ako aj správneho trestania. Vo svojej vedeckej práci sa venuje najmä správne trestaniu, právu na prístup k informáciám a všeobecnému správne konaniu. Výsledky jeho vedeckej práce boli prezentované na mnohých medzinárodných aj domácich vedeckých konferenciách, ako aj na prednáškach pre právnu prax.

Mgr. Anton Martvoň, PhD., sa narodil v roku 1980 v Dolnom Kubíne. Je absolventom Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave („*PraF UK*“), kde absolvoval i doktorandské štúdium vo vednom odbore *správne právo* a v súčasnosti ho tam aj vyučuje ako odborný asistent na Katedre správneho a environmentálneho práva PraF UK. Zároveň pôsobí i ako advokát, člen dvoch komisií pri ZMOS a člen miestnej komisie MČ BA-Devín. V minulosti vyučoval aj na Paneurópskej vysokej škole v Bratislave a na ich pobočke v Žiline.

V praxi pôsobil ako právnik v samospráve, bol poslancom NRSR, členom Ústavnoprávneho výboru NRSR a Výboru NRSR na kontrolu činnosti SIS, ďalej v praxi pôsobil ako člen Parlamentného zhromaždenia NATO za SR, ako podpredseda Rady Slovenského pozemkového fondu, ako člen Rady vysokých škôl, takisto ako člen Rady vlády pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť, ako poslanec Mestského zastupiteľstva v Dolnom Kubíne, ako odborný poradca dvoch poslancov NR SR, ako predseda Správnej rady Slovenského národného strediska pre ľudské práva v Bratislave, ako dlhoročný člen disciplinárnej komisie pre študentov, ale aj ako podpredseda a člen akademického senátu či člen vedeckej rady PraF UK.

Je autorom viacerých odborných článkov a spoluautorom viacerých odborných publikácií a zborníkov venujúcich sa problematike správneho práva, ľudských práv, pozemkového a bezpečnostného práva. Je držiteľom viacerých certifikátov získaných na akreditovaných inštitúciách v rámci celoživotného vzdelávania. Bol členom troch riešiteľských kolektívov grantov Agentúry pre podporu výskumu a vývoja (APVV) a tiež VEGA. V minulosti

spoluorganizoval a zúčastnil sa viacerých odborných a vedeckých medzinárodných konferencií doma i v zahraničí.

prof. JUDr. Ing. Bernard Pekár, PhD., sa narodil v roku 1977 v Banskej Bystrici. V roku 2000 ukončil štúdium na Právnickej fakulte Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici a v roku 2004 na Ekonomickej fakulte Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici. Doktorandské štúdium v odbore správne právo úspešne ukončil na Právnickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave. V roku 2012 sa stal docentom a následne v roku 2019 bol vymenovaný za vysokoškolského profesora. V súčasnosti pôsobí na Katedre finančného a správneho práva Právnickej fakulty Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici a je členom Vedeckej rady Právnickej fakulty Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici. Od roku 2004 vedie vlastnú advokátsku kanceláriu, v ktorej pôsobí ako advokát, a od roku 2009 je správcom konkurznej podstaty. Je členom skúšobnej komisie a tiež disciplinárnej komisie v Slovenskej advokátskej komore. V minulosti pôsobil ako člen skúšobnej komisie Úradu pre verejné obstarávanie. Vo svojej publikačnej činnosti sa autor venuje správne právu so zameraním na kontrolu vo verejnej správe a správne trestanie, a to z pohľadu slovenského, ako aj európskeho práva.

Mgr. Viktória Sokolová je absolventkou Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave. V roku 2022 ukončila magisterské štúdium a aj naďalej pokračuje v štúdiu externou formou doktorandského štúdia v študijnom programe správne právo. V študijnom a pracovnom živote sa venuje problematike práva životného prostredia a právnej ochrane živočíchov, ale publikuje aj vedecké články z iných oblastí správneho práva.

prof. JUDr. Mária Srebalová, PhD., je absolventkou Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave. Od roku 1994 pôsobí ako pedagogicko-vedecká pracovníčka na Katedre správneho a environmentálneho práva Právnickej fakulty UK v Bratislave v odboroch správne právo hmotné a správne právo procesné. V roku 1999 obhájila dizertačnú prácu na tému *Samospráva v Slovenskej republike*. V roku 2009 habilitovala s témou *Rýchlosť správneho konania a nečinnosť správneho orgánu*. V roku 2018 bola vymenovaná za vysokoškolskú profesorku. V súčasnosti vedie prednášky a semináre vo všetkých stupňoch štúdia zamerané na verejnú správu vrátane aplikovaných predmetov. Je školiteľkou a oponentkou v doktorandskom štúdiu a členkou komisií v habilitačných a inauguračných konaniach. Publikuje odborné práce a vedecké práce z oblasti verejnej správy a osobitne sa venuje problematike správneho konania. Je členkou riešiteľských kolektívov viacerých grantov týkajúcich sa najmä právnej úpravy správneho konania, teoretických otázok správneho súdnictva a správneho trestania.

Od roku 2003 do roku 2012 pôsobila ako členka rozkladových komisií Ministerstva financií Slovenskej republiky, v rokoch 2005 až 2009 ako členka rozkladovej komisie Úradu pre verejné obstarávanie, v rokoch 2009 až 2013 poskytovala odborné poradenstvo a bola členkou rozkladových komisií Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou. Od roku 2009 je členkou rozkladových komisií Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky. Od roku 2009 pracuje v advokácii. Od roku 2016 bola členkou správneho kolégia Najvyššieho súdu SR. Od roku 2022 je členkou rozkladovej komisie Ministerstva kultúry Slovenskej republiky a Úradu na ochranu oznamovateľov

Pravidelne vedie odborné semináre pre zamestnancov orgánov verejnej správy, v rokoch 2017 až 2021 aj na Inštitúte pre verejnú správu v Bratislave. Poskytuje odborné poradenstvo ku rozhodovacej činnosti orgánov verejnej správy, okrem spomínaných inštitúcií napríklad aj pre Slovenskú inšpekciu životného prostredia a Úrad pre Slovákov žijúcich v zahraničí.

prof. Mgr. Ján Škrobák, PhD., pôsobí na Univerzite Komenského v Bratislave, Právnickej fakulte, od roku 2005. V roku 2024 bol vymenovaný za profesora v odbore správne právo. Podieľal sa a podieľa sa na pedagogickom procese vo všetkých stupňoch štúdia, na riešení viacerých grantových úloh a organizovaní vedeckých konferencií. Je autorom či spoluautorom vedeckých monografií, odborných a vedeckých článkov, komentárov a vysokoškolských učebníc. V rokoch 2005 až 2015 pôsobil aj v advokácii. V rokoch 2015 až 2025 bol prodekanom Univerzity Komenského v Bratislave, Právnickej fakulty pre legislatívu a právnu agendu, pôsobí ako člen Vedeckej rady Univerzity Komenského v Bratislave, Právnickej fakulty a pôsobí ako člen niekoľkých poradných a expertných komisií orgánov štátnej správy, ako aj člen viacerých odborových komisií na akademickej pôde.

prof. JUDr. Katarína Tóthová, DrSc., je absolventkou Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave. Na Katedru správneho a environmentálneho práva nastúpila ako asistentka v roku 1964 a pedagogicky na tejto katedre pôsobí až dodnes. Spolupodieľala sa na založení Právnickej fakulty P. J. Šafárika v Košiciach a Právnickej fakulty Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici. Absolvovala vedeckú stáž na Právnickej fakulte Kráľovskej univerzity v Kodani v rokoch 1969 – 1970. Je autorkou (spoluautorkou) viacerých učebných textov a učebníc, zakladateľkou disciplíny práva životného prostredia na Právnickej fakulte Univerzity Komenského. Početnú publikačnú činnosť orientovala najmä na problematiku správneho práva procesného, verejnú správu a hraničné problémy správneho práva a teórie riadenia. Bola členkou redakčných rád viacerých odborných časopisov, členkou rozkladových komisií viacerých ministerstiev a členkou legislatívnych komisií. V roku 1990 sa stala vedúcou Katedry správneho práva na Právnickej fakulte UK v Bratislave, v roku 1991 členkou Legislatívnej rady vlády ČSFR, v roku 1992 ministerkou spravodlivosti SR a predsedníčkou Legislatívnej rady vlády SR, v roku 1994 podpredsedníčkou vlády SR pre legislatívu a od roku 1998 do 2010 bola poslankyňou Národnej rady Slovenskej republiky. Je autorkou (spoluautorkou) viacerých legislatívnych návrhov, ktoré boli parlamentom prijaté a sú účinné dodnes. V minulosti pôsobila ako riešiteľka alebo oponentka viacerých grantov.

prof. JUDr. Juraj Vačok, PhD., je profesorom na Katedre správneho a environmentálneho práva Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave. V roku 2006 ukončil na tejto fakulte magisterské štúdium v odbore právo a v roku 2009 doktorandské štúdium v odbore správne právo. Téma jeho dizertačnej práce je *Správne súdnictvo*. V roku 2010 obhájil rigoróznú prácu na tému *Účastníci správneho konania*. V roku 2015 mu bol udelený vedecko-pedagogický titul docent v odbore 3.4.4 správne právo Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou, téma habilitačnej prednášky: *Vplyv štátnej správy na fungovanie činnosti verejnej správy*, téma habilitačnej práce: *Vybrané inštitúty ochrany zákonnosti v prvostupňovom správnom konaní*. V roku 2021 bol vymenovaný za profesora v odbore správne právo. Téma jeho inauguračnej prednášky pred Vedeckou radou Právnickej fakulty Univerzity Komenského bola *Uplatňovanie kasačného princípu pri preskúmaní rozhodnutí správnych orgánov*. Téma inauguračnej prednášky pred Vedeckou radou Univerzity Komenského v Bratislave bola *Súčasnosť a perspektívy správneho súdnictva*.

Vo svojej výskumnej činnosti sa venuje najmä správne konaniu a správne súdnictvu. Je autorom viacerých vedeckých článkov a jednej monografie. Je spoluautorom viacerých vysokoškolských učebníc a komentárov. V minulosti pôsobil ako advokátsky koncipient. V roku 2010 zložil advokátske skúšky s vyznamenaním. Tiež pôsobil na iných vysokých školách. Bol členom dvoch rozkladových komisií a Štátnej komisie pre voľby a kontrolu financovania politických strán. Od júla 2021 je sudcom Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky.

prof. Mgr. Yuliia Vashchenko, PhD., je profesorkou na Katedre správneho a environmentálneho práva Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave. Je absolventkou Právnickej fakulty Národnej univerzity Tarasa Ševčenka (Kyjev, Ukrajina). V roku 1999 ukončila magisterské štúdium v odbore právo a v roku 2003 doktorandské štúdium v odbore správne právo a proces, finančné právo a informačné právo. Jej dizertačná práca bola venovaná právnej úprave zúčtovania. V roku 2016 obhájila habilitačnú prácu (Dr. Habil v odbore právo) venovanú administratívno-právnym aspektom štátnej regulácie v oblasti energetiky. V roku 2008 jej bol udelený vedecko-pedagogický titul docent v odbore správne právo a proces a v roku 2021 vedecko-pedagogický titul profesor v odbore správne právo a proces. Viac ako 20 rokov pôsobila na Právnickej fakulte Národnej univerzity Tarasa Ševčenka ako odborná asistentka, docentka a profesorka zo správneho práva a procesu. Od roku 2022 pôsobí ako profesorka na Katedre správneho a environmentálneho práva Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave. Je autorkou a spoluautorkou viacerých publikácií v oblasti správneho práva a procesu vrátane učebníc, monografií a vedeckých článkov. Vo svojej výskumnej činnosti sa najmä venuje správneho právu, energetickému právu a ľudským právam. Jej práca sa zameriava predovšetkým na správne právo EÚ, komparatívne správne právo, systém orgánov výkonnej moci, metódy a formy ich činnosti, ľudskoprávne aspekty prístupu k moderným energetickým službám, právne postavenie energetického regulátora a problémy energetickej efektívnosti.

prof. JUDr. Marián Vrabko, CSc., je absolventom Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave. V roku 1989 obhájil kandidátsku dizertačnú prácu. V roku 1999 sa habilitoval a od roku 2009 je profesorom správneho práva. V rokoch 2003 až 2011 bol dekanom Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave. V súčasnom období je vedúcim Katedry správneho a environmentálneho práva na Právnickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave. Pôsobí vo všetkých formách pedagogického procesu a je garantom odboru správne právo na Právnickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave. Bol a je vedúcim riešiteľského kolektívu viacerých grantov a členom redakčných rád časopisov. Je vedúcim autorského kolektívu učebníc Správne právo hmotné. Všeobecná časť, Správne právo hmotné. Osobitná časť, Správne právo procesné. Všeobecná časť, Správne právo procesné. Osobitná časť. Publikoval viaceré články, publikácie, monografické práce, učebné texty, ktoré sú venované problematike verejnej správy, rozhodovacích procesov vo verejnej správe, správneho súdnictvu a správneho právu hmotnému i správneho právu procesnému. Je členom Vedeckej rady Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave.

Prehľad obsahu

	s.	m. č.
Predhovor k II. vydaniu	V	
Predhovor k III. vydaniu	VII	
Jednotlivé časti spracovali	IX	
O autoroch	XI	
Obsah	XVII	
Zoznam použitých skratiek	XXIII	
Časť I. Verejná správa a jej charakteristické črty. Verejná moc a verejná správa	1	1
Kapitola 1. Verejná moc a verejná správa	2	1
Kapitola 2. Verejná správa v organizačnom ponímaní	8	7
Kapitola 3. Verejná správa vo funkčnom ponímaní	21	17
Kapitola 4. Verejné služby	27	21
Kapitola 5. Právo na dobrú správu	30	22
Časť II. Správne právo ako odvetvie právneho poriadku a pramene správneho práva	35	25
Kapitola 1. Pojem, predmet, systém správneho práva a základná charakteristika správneho práva a jeho postavenie v právnom poriadku SR	35	25
Kapitola 2. Pramene správneho práva	43	30
Kapitola 3. Normy správneho práva	57	55
Kapitola 4. Administratívnoprávne vzťahy	64	60
Časť III. Organizácia štátnej správy a samosprávy v Slovenskej republike	71	64
Kapitola 1. Územné a správne usporiadanie Slovenskej republiky	72	64
Kapitola 2. Organizácia štátnej správy	80	67
Kapitola 3. Organizácia samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky	104	78
Časť IV. Metódy a formy činnosti verejnej správy	135	98
Kapitola 1. Metódy činnosti verejnej správy	135	98
Kapitola 2. Formy činnosti verejnej správy	139	99
Časť V. Kontrola vo verejnej správe	153	107
Kapitola 1. Charakteristika a vymedzenie pojmu a druhov kontroly	153	107
Kapitola 2. Postup pri vykonávaní kontroly vo verejnej správe – výkon kontroly podľa zákona č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe	158	116
Kapitola 3. Kontrola vykonávaná vládou a orgánmi štátnej správy	164	117
Kapitola 4. Kontrola vykonávaná v rámci územnej samosprávy a štátny dozor nad územnou samosprávou	167	118
Kapitola 5. Vonkajšia kontrola verejnej správy	168	119
Kapitola 6. Správny dozor	195	148
Časť VI. Zodpovednosť vo verejnej správe	197	149
Kapitola 1. Právna zodpovednosť, charakteristické črty, druhy zodpovednosti	197	149
Kapitola 2. Administratívnoprávna zodpovednosť	200	150
Kapitola 3. Správny delikt	204	151

Kapitola 4. Druhy správnych deliktov	212	158
Kapitola 5. Priestupky.....	213	159
Kapitola 6. Správne disciplinárne delikty	222	163
Kapitola 7. Správne poriadkové delikty.....	235	164
Kapitola 8. Iné správne delikty fyzických osôb.....	241	165
Kapitola 9. Európske správne právo trestné	248	168
Časť VII. Zodpovednosť vykonávateľov verejnej správy	253	169
Kapitola 1. Charakteristika a druhy zodpovednosti vykonávateľov verejnej správy	253	169
Kapitola 2. Súčasná právna úprava.....	256	170
Časť VIII. Vymožiteľnosť práva vo verejnej správe.....	265	182
Kapitola 1. Vymožiteľnosť práva a právny štát	265	182
Kapitola 2. Nečinnosť a kompetencia orgánov verejnej správy	268	184
Kapitola 3. Základné príčiny nečinnosti orgánov verejnej správy.....	271	186
Časť IX. Verejná správa ako predmet vedeckého skúmania.....	285	204
Kapitola 1. Vedy zaoberajúce sa verejnou správou a správnym právom.....	286	205
Kapitola 2. Vedné odbory a študijné programy so zameraním na verejnú správu v SR	290	206
Časť X. Európske správne právo	293	209
Kapitola 1. Pojem „ <i>Európske správne právo</i> “	293	209
Kapitola 2. Európske správne právo a európsky správny priestor.....	299	212
Kapitola 3. Pojem „ <i>Európske správne súdnictvo</i> “	308	215
Zoznam použitej literatúry	313	
Vecný register	319	

Obsah

	s.	m. č.
Predhovor k II. vydaniu	V	
Predhovor k III. vydaniu	VII	
Jednotlivé časti spracovali	IX	
O autoroch	XI	
Prehľad obsahu	XV	
Zoznam použitých skratiek	XXIII	
Časť I. Verejná správa a jej charakteristické črty. Verejná moc a verejná správa	1	1
Kapitola 1. Verejná moc a verejná správa	2	1
1.1 Verejná moc a verejná správa v pojmoch (verejná moc, štátna moc, výkonná moc, verejná správa)	2	1
1.2 Verejná moc	2	2
1.3 Štátna moc	3	3
1.4 Verejná správa a výkonná moc	3	4
1.5 Verejná správa a súkromná správa	5	5
1.6 Súčasti verejnej správy	7	6
Kapitola 2. Verejná správa v organizačnom ponímaní	8	7
2.1 Základy teórie organizácie verejnej správy	8	8
2.2 Spravujúce subjekty verejnej správy	9	9
2.3 Verejnoprávne korporácie	11	10
2.4 Verejnoprávne inštitúcie a verejné fondy	12	11
2.5 Ďalšie verejnoprávne spravujúce subjekty	13	12
2.6 Právnické osoby súkromného práva a fyzické osoby	14	13
2.7 Orgán verejnej (štátnej) moci, orgán verejnej správy, orgán štátnej správy a správny orgán	15	14
2.8 Ďalšie súčasti organizácie verejnej správy	18	15
2.9 Technicko-organizačné princípy výstavby verejnej správy	18	16
Kapitola 3. Verejná správa vo funkčnom ponímaní	21	17
3.1 Činnosti verejnej správy smerom navonok a smerom dovnútra	23	18
3.2 Činnosti verejnej správy a verejný záujem	24	19
3.3 Ciele verejnej správy	25	20
Kapitola 4. Verejné služby	27	21
Kapitola 5. Právo na dobrú správu	30	22
5.1 Pojem dobrej správy a koncepcia dobrej správy	30	22
5.2 Právo na dobrú správu	30	23
5.3 Právo na dobrú správu v slovenskom právnom poriadku	33	24
Časť II. Správne právo ako odvetvie právneho poriadku a pramene správneho práva	35	25

Kapitola 1. Pojem, predmet, systém správneho práva a základná charakteristika správneho práva a jeho postavenie v právnom poriadku SR	35	25
1.1 Východiská k vymedzeniu pojmu	35	25
1.2 Pojem „ <i>správne právo</i> “	37	26
1.3 Vnútorná systematika správneho práva	39	27
1.4 Miesto správneho práva v systéme slovenského práva	40	28
1.5 Problematika kodifikácie správneho práva	41	29
Kapitola 2. Pramene správneho práva	43	30
2.1 Pramene správneho práva v právnom poriadku Slovenskej republiky	46	36
Kapitola 3. Normy správneho práva	57	55
3.1 Normy správneho práva	57	55
3.2 Členenie (klasifikácia) noriem správneho práva	58	56
3.3 Realizácia noriem správneho práva	60	57
Kapitola 4. Administratívnoprávne vzťahy	64	60
4.1 Predpoklady vzniku administratívnoprávnych vzťahov	65	61
4.2 Prvky administratívnoprávnych vzťahov	66	62
4.3 Členenie (druhy) administratívnoprávnych vzťahov	67	63
Časť III. Organizácia štátnej správy a samosprávy v Slovenskej republike	71	64
Kapitola 1. Územné a správne usporiadanie Slovenskej republiky	72	64
1.1 Územné usporiadanie Slovenskej republiky	72	65
1.2 Správne usporiadanie Slovenskej republiky	78	66
Kapitola 2. Organizácia štátnej správy	80	67
2.1 Organizácia štátnej správy v Slovenskej republike.....	80	67
2.2 Zmena (respektíve presun) kompetencie orgánov štátnej správy	84	68
2.3 Rozdelenie a druhy orgánov štátnej správy.....	87	69
2.4 Vykonávatelia štátnej správy.....	89	70
2.4.1 Priami vykonávatelia štátnej správy.....	90	71
2.4.2 Nepriami vykonávatelia štátnej správy	102	77
Kapitola 3. Organizácia samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky	104	78
3.1 Charakteristika pojmu samospráva	104	78
3.2 Medzinárodné a európske aspekty samosprávy	107	79
3.3 Ústavnoprávne základy územnej samosprávy v Slovenskej republike.....	109	80
3.4 Obecné zriadenie	113	81
3.4.1 Obecné zastupiteľstvo	115	82
3.4.2 Starosta	118	83
3.4.3 Orgány obecného zastupiteľstva	119	84
3.4.4 Obecný úrad	120	85
3.4.5 Miestne referendum	121	86
3.4.6 Zhromaždenie obyvateľov obce.....	122	87
3.4.7 Procesnoprávne aspekty obecného zriadenia	123	88
3.5 Samospráva vyšších územných celkov	124	89
3.5.1 Zastupiteľstvo samosprávneho kraja.....	126	90
3.5.2 Predseda samosprávneho kraja	127	91

3.5.3	Orgány zastupiteľstva samosprávneho kraja.....	128	92
3.5.4	Referendum samosprávneho kraja	128	93
3.5.5	Problematika označenia samosprávneho kraja a ich počtu	129	94
3.6	Záujmová samospráva.....	129	95
3.6.1	Pojem „záujmová samospráva“	129	95
3.6.2	Charakteristické znaky záujmovej samosprávy	132	96
3.6.3	Charakteristické znaky subjektov záujmovej samosprávy.....	133	97
Časť IV.	Metódy a formy činnosti verejnej správy.....	135	98
Kapitola 1.	Metódy činnosti verejnej správy.....	135	98
Kapitola 2.	Formy činnosti verejnej správy	139	99
2.1	Normatívne správne akty (podzákonné právne predpisy).....	142	100
2.2	Rozhodnutia	144	101
2.3	Osvedčenia	148	102
2.4	Faktické úkony	148	103
2.5	Interné akty.....	149	104
2.6	Správne dohody.....	150	105
2.7	Ďalšie formy činnosti verejnej správy.....	151	106
Časť V.	Kontrola vo verejnej správe	153	107
Kapitola 1.	Charakteristika a vymedzenie pojmu a druhov kontroly	153	107
Kapitola 2.	Postup pri vykonávaní kontroly vo verejnej správe – výkon kontroly podľa zákona č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe.....	158	116
Kapitola 3.	Kontrola vykonávaná vládou a orgánmi štátnej správy	164	117
Kapitola 4.	Kontrola vykonávaná v rámci územnej samosprávy a štátny dozor nad územnou samosprávou	167	118
Kapitola 5.	Vonkajšia kontrola verejnej správy.....	168	119
5.1	Parlamentná kontrola	168	120
5.2	Najvyšší Kontrolný úrad Slovenskej republiky	169	121
5.3	Súdna kontrola	172	122
5.3.1	Správne súdnictvo	172	123
5.3.1.1	Všeobecná charakteristika konaní v rámci správneho súdnictva	175	124
5.3.2	Ústavné súdnictvo	178	134
5.3.3	Európske správne súdnictvo.....	179	135
5.4	Kontrola vykonávaná prokuratúrou	180	136
5.5	Verejný ochranca práv.....	183	143
5.6	Petície, sťažnosti a obdobné podania	188	144
5.6.1	Petície a pravidlá výkonu petičného práva.....	188	145
5.6.2	Sťažnosti a spôsob ich vybavovania	191	146
5.7	Kontrola podľa zákona o slobodnom prístupe k informáciám.....	192	147

Kapitola 6. Správny dozor	195	148
Časť VI. Zodpovednosť vo verejnej správe	197	149
Kapitola 1. Právna zodpovednosť, charakteristické črty, druhy zodpovednosti	197	149
Kapitola 2. Administratívnoprávna zodpovednosť	200	150
Kapitola 3. Správny delikt	204	151
Kapitola 4. Druhy správnych deliktov	212	158
Kapitola 5. Priestupky	213	159
5.1 Pojem „ <i>priestupok</i> “	213	160
5.2 Skutková podstata priestupku	215	161
5.3 Sankcie a ochranné opatrenia	218	162
Kapitola 6. Správne disciplinárne delikty	222	163
Kapitola 7. Správne poriadkové delikty	235	164
Kapitola 8. Iné správne delikty fyzických osôb	241	165
8.1 Iné správne delikty fyzických osôb	241	165
8.2 Správne delikty právnických osôb a podnikajúcich fyzických osôb, ako aj fyzických osôb vykonávajúcich kvalifikované činnosti	243	166
Kapitola 9. Európske správne právo trestné	248	168
Časť VII. Zodpovednosť vykonávateľov verejnej správy	253	169
Kapitola 1. Charakteristika a druhy zodpovednosti vykonávateľov verejnej správy	253	169
Kapitola 2. Súčasná právna úprava	256	170
Časť VIII. Vymožitelnosť práva vo verejnej správe	265	182
Kapitola 1. Vymožitelnosť práva a právny štát	265	182
1.1 Vymožitelnosť práva a právny štát	265	182
1.2 Pojem „ <i>vymožitelnosť</i> “ práva	266	183
Kapitola 2. Nečinnosť a kompetencia orgánov verejnej správy	268	184
2.1 Nečinnosť vo verejnej správe	268	184
2.2 Vzájomný vzťah kompetencie a nečinnosti	269	185
Kapitola 3. Základné príčiny nečinnosti orgánov verejnej správy	271	186
3.1 Príčiny nečinnosti	271	186
3.2 Opatrenia proti nečinnosti	274	191
3.2.1 Devoúcia kompetencie	275	192

3.2.2	Atrahovanie kompetencie	276	193
3.2.3	Lehota na vybavenie	277	194
3.2.4	Fikcia pozitívneho rozhodnutia	278	195
3.2.5	Fikcia negatívneho rozhodnutia	278	196
3.2.6	Sťažnosť na nečinnosť	279	197
3.2.7	Upozornenie prokurátora	280	198
3.2.8	Disciplinárna zodpovednosť	280	199
3.2.9	Pokuta za nečinnosť	280	200
3.2.10	Príkaz konať	281	201
3.2.11	Finančné zadost'učinenie	282	202
3.2.12	Vzťah vymožitelnosti práva k premlčaniu a preklúzií.....	283	203
Časť IX. Verejná správa ako predmet vedeckého skúmania.....		285	204
Kapitola 1. Vedy zaoberajúce sa verejnou správou a správnym právom.....		286	205
Kapitola 2. Vedné odbory a študijné programy so zameraním na verejnú správu v SR.....		290	206
Časť X. Európske správne právo		293	209
Kapitola 1. Pojem „Európske správne právo“		293	209
1.1	Európske správne právo – úvod	293	209
1.2	Európske správne právo – pojmové vymedzenie.....	294	210
1.3	Komitológia.....	296	211
Kapitola 2. Európske správne právo a európsky správny priestor.....		299	212
2.1	Európske správne právo a európsky správny priestor: pojmové vymedzenie a princípy	299	212
2.2	Pramene Európskeho správneho práva	303	213
2.3	Výkon európskeho správneho práva orgánmi EÚ.....	305	214
Kapitola 3. Pojem „Európske správne súdnictvo“		308	215
3.1	Európske správne súdnictvo – pojmové vymedzenie	308	215
Zoznam použitej literatúry		313	
Vecný register		319	

Kapitola 3. Normy správneho práva

3.1 Normy správneho práva

55

Normy správneho práva sú základnými prvkami správneho práva a ich množina v súhrne tvorí samostatné odvetvie práva – t. j. správne právo. Tak ako všetky právne normy aj normy správneho práva sú všeobecne záväzné pravidlá správania, sankcionované donucovacou mocou štátu. Vždy však ide o pravidlá správania, ktoré musia byť zverejnené v osobitnej štátom stanovenej forme.

Normy správneho práva ako samostatný druh právnych noriem sa odlišujú od ostatných právnych noriem tým, že **sú úzko späté s verejnou správou a upravujú organizáciu, činnosť a postupy vo verejnej správe vrátane vzťahov orgánov verejnej správy k fyzickým osobám a právnickým osobám ako spravovaným subjektom.**

Z uvedeného vyplýva, že norma správneho práva okrem znakov spoločných pre všetky právne normy má vlastné charakteristické znaky, ktoré sú evidentné pre tento druh noriem. Sú to tieto znaky:

- **Predmet právnej regulácie** – je oblasť verejnej správy. Aj napriek tomu, že spoločenské vzťahy vo verejnej správe sčasti regulujú aj právne normy iných právnych odvetví (občianske právo, finančné právo, právo sociálneho zabezpečenia a pracovné právo), je prevažná väčšina vzťahov regulovaných správnym právom.
- **Vnútoraná štruktúra** – je pri normách správneho práva charakteristická tým, že tieto normy obligatórne nemajú typickú trojprvkovú štruktúru, t. j. hypotézu, dispozíciu a sankciu,¹⁴⁵ ale neraz majú iba dvojprvkovú štruktúru. Ak chýba sankcia, potom ide o regulatívnu právnu normu, a ak chýba hypotéza, potom je to ochranná právna norma.
- **Imperatívny charakter** – prevažná časť noriem správneho práva je determinovaná tým, že tieto normy majú verejnoprávny charakter. V dôsledku toho v spoločenských vzťahoch, ktoré vznikajú na základe noriem správneho práva, orgány verejnej správy sú reprezentantmi verejnej moci a majú autoritatívne postavenie.
- **Sú obsiahnuté aj v podzákonných právnych predpisoch.** Dôsledkom tejto skutočnosti je, že normy správneho práva majú rôznu právnu silu. Určitá časť má silu zákonnú, avšak prevažná časť správnych noriem je obsiahnutá v normatívnych správnych aktoch vlády, ministerstiev, ústredných orgánov štátnej správy, ako aj všeobecne záväzných vyhlášok miestnych orgánov štátnej správy a všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy.¹⁴⁶

V ostatnom období nielen v bežnej konverzácii, ale aj v právnickej literatúre dochádza k nevhodnému zamieňaniu pojmu „norma správneho práva“ a „predpis správneho práva“ – presnejšie právna norma a právny predpis. Tieto pojmy sú výrazne obsahovo rozličné, takže ich zamieňanie je vážnym terminologickým pochybením. Zatiaľ čo právna norma je určité pravidlo správania, právny predpis je tematicky určený komplex viacerých pravidiel správania.

¹⁴⁵ **Hypotéza** vymedzuje najmä právne skutočnosti, adresátov normy a objekty, ktorých sa týkajú oprávnenia a povinnosti. Teda táto časť stanoví podmienky, za ktorých sa realizuje pravidlo správania obsiahnuté v dispozícii. Typické pre normu správneho práva je to, že neraz v hypotéze obsahuje takzvaný neurčitý právny pojem. **Dispozícia** obsahuje vlastné pravidlo správania, t. j. oprávnenie alebo povinnosť adresáta normy. Táto časť môže mať imperatívne určené pravidlo správania alebo môže byť správanie určené formou správneho uváženia. **Sankcia** určuje právne dôsledky v prípade nedodržania alebo porušenia.

¹⁴⁶ Uvedené štyri znaky, aj keď v čiastočne odlišnom chápaní, možno nájsť v učebných textoch *Škultéty, P. a kol.* Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Šamorín : Heuréka, 2009, s. 34.

3.2 Členenie (klasifikácia) noriem správneho práva

56 Normy správneho práva, ktoré tvoria početnú množinu obsahovo rozličných právnych pravidiel správania. Možno tak členiť na skupiny noriem, ktoré sa vyznačujú spoločným znakom (vlastnosťou). Členenie (klasifikácia) noriem správneho práva, ak má mať určitú výpovednú hodnotu, musí mať **jasne určené klasifikačné kritérium**. Početnosť klasifikačných kritérií pre členenie noriem právneho práva (často uvádzaných ako administratívnoprávnych noriem) nie je ustálená.¹⁴⁷ Určité kritériá sa do členenia noriem správneho práva preberajú z teórie práva (napríklad členenie podľa územnej, vecnej a časovej pôsobnosti) a niektoré sú doménu správneho práva (napríklad členenie podľa odvetví štátnej správy). **Cieľom klasifikácie noriem správneho práva je ich lepšie poznanie**, najmä lepšie poznanie ich regulačného pôsobenia. Poznatky získané z klasifikácie noriem správneho práva možno uplatniť pri zefektívnení nielen ich tvorby, ale aj ich aplikácie v praxi vrátane zefektívnenia ich vymožitelnosti.

Normy správneho práva možno členiť na základe nasledujúcich klasifikačných kritérií, ktoré sú akceptované vo výučbe správneho práva prevažnou časťou autorov učebných pomôcok na výučbu tohto právneho odvetvia:

A. Z hľadiska ich územnej pôsobnosti normy správneho práva členíme na právne normy:

- s územnou pôsobnosťou pre **celé územie** Slovenskej republiky. Takýto charakter má prevažná časť noriem správneho práva.
- s územnou pôsobnosťou iba pre **určitú časť územia** Slovenskej republiky. Do tejto skupiny začleňujeme normy správneho práva obsiahnuté v niektorých zákonoch, ako napríklad zákon o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave, zákon o Košiciach, zákon o Martine, zákon o Bardejove, zákon o Banskej Štiavnici. Pre určitú časť územia Slovenskej republiky majú pôsobnosť aj normy správneho práva obsiahnuté vo všeobecne záväzných vyhláškach miestnych orgánov štátnej správy a vo všeobecne záväzných nariadeniach vydaných obecnou a regionálnou samosprávou.

B. Z hľadiska ich vecnej pôsobnosti normy správneho práva členíme¹⁴⁸ na právne normy regulujúce otázky:

- tvoriace problematiku len **určitého odvetvia** alebo úseku štátnej správy. Sem začleňujeme normy regulujúce jednotlivé úlohy verejnej správy a právne postavenie fyzických osôb a právnických osôb a základné právne inštitúty v tom-ktorom odvetví štátnej správy (napríklad v odvetví zdravotníctva, školstva, všeobecnej správy vnútornej a ďalších odvetviach a úsekoch),
- uplatňované vo **všetkých odvetviach** a úsekoch verejnej správy, ak nastanú právne skutočnosti, s ktorými sa spája ich uplatnenie (napríklad normy správneho práva obsiahnuté v zákone č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci, takisto právne normy v zákone č. 71/1967 Zb. o správnom konaní, Správny poriadok a ďalšie).

¹⁴⁷ Jednotliví autori v právnickej literatúre a aj v učebných textoch zo správneho práva uvádzajú rôzny počet klasifikačných kritérií. Veľkú variabilitu týchto kritérií prezentoval hádam v najpočetnejšom prevedení J. Turčani, ktorý pri členení noriem správneho práva prezentoval až 30 možných klasifikačných kritérií. Pozri *Turčani, J.* In: *Gašpar, M.* Príručka k praktickým cvičeniam zo správneho práva. Bratislava : Univerzita Komenského, 1973, s. 24 a 25.

¹⁴⁸ Na základe tohto členenia sa neraz uvádza, že normy správneho práva sa členia na všeobecné normy správneho práva a osobitné normy správneho práva. Takýto prístup sa preferuje z pedagogického hľadiska s dosahom na výučbu všeobecnej časti správneho práva a osobitnej časti správneho práva.

C. Z hľadiska ich **časovej pôsobnosti normy správneho práva** členíme na právne normy, ktoré:

- **nemajú určený čas** svojej platnosti a účinnosti (prevažná časť noriem správneho práva má takýto charakter),
- **majú už pri prijatí určený čas** – lehotu svojho regulačného pôsobenia s presne stanoveným termínom, keď bez toho, že by boli zrušené novým právnym predpisom, automaticky strácajú platnosť aj účinnosť (takýto charakter má iba mizivá časť noriem správneho práva, napríklad právna norma obsiahnutá v zákone č. 221/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku, kde sa uvádza: „... Právo na vydanie nehnuteľnosti môže oprávnená osoba uplatniť do 31. 12. 2004. Neuplatnením práva v lehote právo zanikne...“).

D. Z hľadiska ich **právneho obsahu normy správneho práva** členíme na:

- **hmotnoprávne normy**, ktoré určujú práva a povinnosti fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy, majú hmotnoprávnu povahu a sú to takzvané **kompetenčné normy** upravujúce pôsobnosť a právomoc orgánov verejnej správy. Sem patria aj normy správneho práva, ktorými sa zriaďujú alebo rušia subjekty uskutočňujúce verejnú správu a majú organizačno-právnu povahu,
- **sú procesné normy**, ktoré upravujú postup pri aplikačných rozhodovacích procesoch (napríklad postup pri zmene mena alebo priezviska, postup pri vydaní stavebného povolenia, postup pri rozhodovaní o priestupkoch a ďalších početných postupoch),
- ktoré **upravujú rôzne organizačné postupy, formy, metódy a štýl činností** subjektov verejnej správy. Ich významnú časť tvoria normy, ktoré konkretizujú a bližšie upravujú vzťahy nadriadenosti a podriadenosti pri výkone štátnej správy neraz internými normatívnymi inštrukciami.

E. Z hľadiska **právnej sily normatívneho správneho aktu, v ktorom je norma správneho práva obsiahnutá**, členíme ich na normy:

- obsiahnuté v **zákonoch** (napríklad v zákone o obecnom zriadení, v zákone o cestnej premávke a ďalších početných zákonoch),
- obsiahnuté vo **vládnom nariadení a aproximačnom nariadení vlády**,
- obsiahnuté v **uznesení vlády**,
- obsiahnuté v normatívnych správnych aktoch **ústredných orgánov** štátnej správy,
- obsiahnuté v normatívnych správnych aktoch **miestnych orgánov** štátnej správy,
- obsiahnuté v normatívnych správnych aktoch **územnej samosprávy**.

F. Z hľadiska ich **právneho charakteru normy správneho práva** členíme na právne normy:

- právne normy **zaväzujúce** fyzické osoby a právnické osoby uskutočniť určité úkony, poprípade ukladajú im určité právne povinnosti,
- právne normy **zakazujúce**, ktoré jasne stanovujú konkrétne zákazy, ktoré fyzické osoby a právnické osoby sú povinné rešpektovať,
- právne normy **spĺnomocňujúce**, ktoré predvídajú možnosť konať v rámci požiadaviek (mantinelov) daných právnou normou podľa uváženia subjektov, ktoré uskutočňujú výkon verejnej správy,
- právne normy **ustanovujúce** určité práva, na ktorých uplatnenie je právny nárok.

G. Z hľadiska **legislatívno-technickej úpravy hypotézy** (spôsobu úpravy hypotézy) v norme správneho práva ich členíme na právne normy:

- obsahujúce príkaz adresátovi normy konať spôsobom stanoveným priamo v právnej norme. Tieto normy správneho práva sa nazývajú **kogentnými, t. j. imperatívnymi normami**¹⁴⁹ správneho práva,
- dávajúce možnosť adresátovi normy konať na základe vlastného uváženia v rámci priestoru stanoveného právnou normou.¹⁵⁰ Tieto normy správneho práva sa nazývajú **dispozitívnymi normami**, t. j. normami pripúšťajúcimi úvahu adresáta právnej normy, ako sa zachová v priestore stanovenom touto právnou normou.

Uvedené členenie na kogentné normy správneho práva a dispozitívne normy správneho práva má nezanedbateľný význam pre prax, najmä pri aplikačných rozhodovacích procesoch, a preto o tejto problematike sa pojednáva aj v časti venovanej realizácii noriem správneho práva.

Vyššie uvedené klasifikačné kritériá nie sú jediné kritériá, ktoré sa uplatňujú pri klasifikácii noriem správneho práva. Týchto kritérií je oveľa viac.¹⁵¹ Napríklad v minulosti učebné texty obsahovali aj členenie na základe **početnosti aplikácie** tej-ktorej normy správneho práva. Na základe tohto kritéria sa rozlišovali normy správneho práva s početnou aplikáciou (sem sa zaraďovali napríklad ustanovenia zákona o správnom konaní) a normy s menej početnou aplikáciou (sem sa zaraďovali napríklad normy, ktoré regulujú územnú organizáciu).¹⁵²

3.3 Realizácia noriem správneho práva

57 Zmyslom a cieľom tvorby právnych noriem všetkých právnych odvetví je ich realizácia v tých spoločenských vzťahoch, do ktorých smeruje ich regulačné pôsobenie. V praxi sa normy správneho práva realizujú dvoma spôsobmi:

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

Pojem „*realizácia noriem správneho práva*“ je teda strešný pojem, zahrňujúci tak priame plnenie, ako aj aplikáciu noriem správneho práva.

58 **3.3.1 Priame plnenie noriem** sa uskutočňuje splnením príkazov, požiadaviek a zákazov obsiahnutých v normách správneho práva subjektmi verejnej správy tak, ako to predvída norma správneho práva. Priame plnenie sa uskutočňuje **bez aktivity orgánu, ktorý by bol k tomu zmocnený**. [Napríklad vodič motorového vozidla, ktorý chce zabočiť doľava, sa pred križovatkou zaraďí do ľavého jazdného pruhu, čím priamo plní (realizuje) normu správneho práva obsiahnutú v zákone o cestnej premávke.] Priame plnenie noriem správneho práva zväčša **spočíva v dodržovaní noriem správneho práva**, t. j. adresáti právnej normy konajú v súlade s právnou normou alebo sa zdržujú konania zakázaného právnou normou.

¹⁴⁹ V teórii práva kogentné právne normy sa neraz označujú aj ako kategorické právne normy. Napríklad Prusák, J. Teória práva. Bratislava : VO PraF UK, 1999, s. 255.

¹⁵⁰ Adresátom právnej normy pripúšťajúcej úvahu môžu byť tak fyzické osoby a právnické osoby (spravované subjekty), ako aj orgány verejnej správy (spravujúce subjekty). V teórii správneho práva pod úvahou v právnej norme rozumieme také riešenie pravidla správania, ktoré riešením určitého skutkového stavu nespája jediný nutný právny následok. Pri aplikácii takejto právnej normy je orgánu verejnej správy ponechané na rozhodnutie, aby v rámci právnou normou stanovenom priestore tento právny následok určil sám. Porovnaj Tóthová, K. Vybrané problémy správneho práva v riadení vysokých škôl. Bratislava : Ústav rozvoja vysokých škôl, 1986, s. 26.

¹⁵¹ Z hľadiska vnútornej štruktúry právnej normy niektorí autori členia a normy správneho práva na regulatívne a ochranné. Napríklad Průcha, P. Správní právo. Obecní část. Brno : Masarykova univerzita, 1998, s. 82.

¹⁵² Gašpar, M. Administratívnoprávne normy a administratívnoprávne vzťahy. In. Kolektív. Československé správne právo. Bratislava : Obzor, 1973, s. 133 a 134.

3.3.2 **Aplikácia noriem správneho práva** sa uskutočňuje aktivitou príslušného (kompetentného) orgánu verejnej správy, a to spôsobom a formou, ktorú ustanovuje platné právo. Aplikácia noriem správneho práva je teda takou ich realizáciou, pri ktorej dochádza k vydaniu individuálneho správneho aktu (napríklad k vydaniu živnostenského oprávnenia, stavebného povolenia, k rozhodnutiu o uložení sankcie za priestupok atď.). Aplikáciu noriem správneho práva uskutočňujú správne orgány.

Pri aplikácii noriem správneho práva na konkrétny prípad treba:

- zistiť skutkový stav riešeného prípadu,
- určiť právnu normu, podľa ktorej sa bude prípad riešiť,
- vydať akt aplikácie práva.

Spôsob a postup pri zisťovaní skutkového stavu pri aplikácii noriem správneho práva zväčša upravujú procesné normy správneho práva.¹⁵³

Určenie právnej normy – právnych noriem, podľa ktorých sa má konkrétny prípad riešiť, t. j., ktoré normy správneho práva sa majú na daný prípad aplikovať, nie je proces jednoduchý. Dôkazom toho je každodenná prax z oblasti verejnej správy, kde neraz až uplatnením opravných prostriedkov na nápravu nezákonnosti alebo uplatnením opravných prostriedkov na nápravu nesprávnosti sa dosahuje strategický cieľ, a to zákonná aplikácia noriem správneho práva (ako aj správna aplikácia).

Pri aplikácii noriem správneho práva treba rozlišovať nezákonnú aplikáciu a nesprávnu aplikáciu právnej normy. Znamená to dôsledné rozlíšenie nezákonnosti a nesprávnosti.

Nezákonnosť pri aplikácii noriem správneho práva je, keď:

- dôjde k subsumácii (podriadeniu) konkrétneho právneho prípadu pod normu správneho práva, ktorá **reguluje odlišné právne situácie**, než je subsumovaný prípad,
- orgán, ktorý má uskutočniť aplikáciu právnej normy, je **nečinný**,
- sa kogentná (imperatívna) právna norma aplikuje **v rozpore** s jej obsahom¹⁵⁴,
- **úvaha aplikujúceho orgánu vybočí (presiahne) priestor** vymedzený dispozitívnou právnou normou na úvahu.

V právnom štáte prioritnou požiadavkou na aplikáciu právnych noriem vo verejnej správe je požiadavka jej súladnosti s platným právom. Preto v platnom práve právneho štátu musia existovať právne prostriedky na:

- **odhaľovanie nezákonnosti** (kontrola, dozor, dohľad, inšpekcia),
- **odstraňovanie nezákonnosti** (riadne opravné prostriedky a mimoriadne opravné prostriedky),
- **vyvodenie zodpovednosti za nezákonnú aplikáciu** právnych noriem (zákon č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci, disciplinárna zodpovednosť).

Od nezákonnej aplikácie noriem správneho práva treba **odlišovať nesprávnu aplikáciu noriem správneho práva**. Nesprávna aplikácia je síce stav súladný s platným právom, t. j. nie je to aplikácia nezákonná, avšak vyznačuje sa tým, že v rámci úvahy danej právnou normou aplikujúci orgán vybral také riešenie z možných riešení, ktoré v konkrétnom prípade je nehumánne, neefektívne, nespravodlivé, nevhodné z pedagogických alebo technických hľadísk alebo je v rozpore s internou smernicou (v rámci riadenia výkonu štátnej správy). Na **odstraňovanie nesprávnosti** platné právo pozná riadne opravné prostriedky (odvolanie, rozklad).

¹⁵³ Čiastočná kodifikácia procesnoprávných noriem je napríklad v zákone č. 71/1967 Zb. o správnom konaní.

¹⁵⁴ V právnickej literatúre všeobecne sa zastáva názor, že aplikácia striktnnej právnej normy môže byť iba zákonná alebo nezákonná. K nesprávnosti pri aplikácii striktných právnych noriem v praxi nedochádza.

K nesprávnosti v praxi dochádza pri aplikácii dispozitívnych noriem, ktoré pripúšťajú úvahu konajúceho orgánu, t. j. vymedzujú určitý „priestor“, v ktorom orgán verejnej správy má možnosť zohľadňovať špecifiká konkrétneho o prípadu.

Úvahu, ktorú umožňujú aplikujúcemu orgánu dispozitívne právne normy, si nemožno pliesť s absolútnou voľnosťou. Úvaha aplikujúceho orgánu nie je „bezbrehá“, ale sa musí realizovať (pohybovať) iba v priestore vymedzenom dispozitívnou právnou normou. V oblasti verejnej správy, ktorá je veľmi rozsiahla a rozmanitá, nemožno pri regulácii prebiehajúcich aplikačných rozhodovacích procesoch vystačiť iba so striktnými právnymi normami. V tomto právnom odvetví početnosť dispozitívnych právnych noriem nie je zanedbateľná.

Priestor na úvahu aplikujúceho orgánu v dispozitívnej právnej norme môže byť určený ako:

- **možnosť výberu z alternatív riešenia**, stanovených právnou normou. Tieto alternatívy v právnej norme sú takmer vždy stanovené taxatívne (napríklad Správny poriadok v rámci úpravy exekučného konania pre nepeňažné pohľadávky uvádza ako exekučné prostriedky priame donútenie, nepriame donútenie a náhradný výkon rozhodnutia). Ak pri taxatívnom výpočte alternatív aplikujúci orgán na daný prípad aplikuje v zákone uvedenú, avšak na daný prípad nevhodnú alebo nerealizovateľnú alternatívu (napríklad výkon povinností podrobiť sa krvnej skúške exekvuje prostriedkom nepriameho donútenia, t. j. pokuty, ktorú povinný vždy zaplatí, ale na krvnú skúšku sa nedostaví, dopustí sa nesprávnosti). Nezákonnosti by sa dopustil, ak by aplikoval v zákone pre exekúcie nepeňažného plnenia neuvedenú alternatívu (napríklad zrážku zo mzdy, ktorá je exekučným prostriedkom pre peňažnú pohľadávku).
- **možnosť pohybu v časovom alebo finančnom rozpätí** stanovenom dispozitívnou právnou normou. Časové rozpätie pre úvahu aplikujúceho orgánu určuje napríklad Zákon o správnom konaní, ktorý umožňuje prerušiť konanie do 30 dní. Ak aplikujúci orgán preruší správne konanie vo veci zaobstarania dôkazu, ktorý možno získať obratom na 30 dní a vo veci, v ktorej dôkaz získať je náročnejšie, na 10 dní, dopustil sa nesprávnosti. Ak však preruší konanie na 60 dní, dopustí sa nezákonnosti. Obdobné je posudzovanie nesprávnosti a nezákonnosti pri finančnom rozpätí (napríklad pri dávke sociálnej podpory určenej dolnou a hornou hranicou finančného rozpätia).
- **možnosť alternatívneho stanoviska**, a to pozitívneho alebo negatívneho. Napríklad dekan fakulty vysokej školy môže s prihliadnutím na konkrétnu situáciu povoliť vypísanie skúšobných predtermínov, odsúhlasiť plán individuálneho štúdia a podobne. Dispozitívne normy takéhoto charakteru v aplikačnej praxi možno aplikovať iba nesprávne (nepovolí sa individuálny skúšobný plán v prípade, kde existujú relevantné dôvody na jeho povolenie). K nezákonnosti pri aplikácii takýchto dispozitívnych právnych noriem v praxi nemôže dôjsť, t. j. či pozitívne alternatívne stanovisko, alebo negatívne stanovisko, vždy je súladné so zákonom.

Rozlišovanie kogentných (striktných) noriem správneho práva od dispozitívnych noriem správneho práva, ktoré obsahujú úvahu aplikujúceho orgánu, má význam nielen z hľadiska rozlíšenia zákonnej aplikácie od nezákonnosti (správnej aplikácie od nesprávnosti), ale má značný význam aj na posúdenie materiálneho právneho postavenia spravovaného subjektu, **t. j. či spravovaný subjekt má právny nárok.**

Ak kogentná (striktná) norma správneho práva upravuje konkrétne právo, ktorého priznanie podmieňuje splnením podmienok uvedených v právnej norme, každý, kto uvedené podmienky spĺňa, má právny nárok na priznanie práva uvedeného v kogentnej právnej norme. Odlíšná právna situácia je, ak určité právo upravuje dispozitívna právna norma. V takom prípade aj pri splnení všetkých podmienok stanovených v právnej norme spravovanému subjektu môže, ale nemusí byť priznané konkrétne právo, t. j. nemá právny nárok na to, aby mu bolo priznané