

# Správne súdnictvo v systéme del'by moci

Tomaš, L.\*

TOMAŠ, L.: Správne súdnictvo v systéme del'by moci. \* Právny obzor, 105, 2022, č. 6, s. 469 – 496. <https://doi.org/10.31577/pravnyobzor.2022.6.02>

**Administrative justice in the system of separation of powers.** The principle of separation of powers is one of the central principles of the rule of law. It is possible to identify several of his interactions with the ideological mission of the administrative judiciary in a democratic society. In this context, the author is concerned primarily with the independence and separation of the administrative judiciary, on the one hand, with the position of the administrative judiciary in the system of checks and balances. In the first aspect, it primarily examines the institutional independence of the administrative judiciary and the personal independence of the judges of the administrative courts, taking into account considerations of the need to strengthen the guarantees of judicial independence in the administrative judiciary. Regarding the system of checks and balances, the author deals first with the influence of the judiciary on the executive, primarily in the context of the full jurisdiction of the court and the review of administrative discretion. In relation to the legislation, the survey of legal regulations in the administrative judiciary, the possibilities of judicial law-making and the braking mechanism of the Supreme Administrative Court of the Slovak Republic in relation to the National Council of the Slovak Republic are examined.

**Key words:** administrative judiciary, separation of powers, full jurisdiction, administrative discretion, judicial creation of law

## Úvod

Korene poznatkov o tom, že štátna moc nie je z horizontálneho pohľadu jednotná, siahajú do časopriestorových dimenzií antického Grécka a antického Ríma. Prvky (komponenty) systému del'by moci sú identifikované (či, zrejme lepšie povedané, skôr indetifikovateľné) už v dielach antických autorov (napríklad u Aristotela),<sup>1</sup> ktorí diferencovali rôzne zložky moci, nepožadovali však ich vzájomné funkčné oddelenie.<sup>2</sup> Moderný princíp del'by moci sa však začal rodiť až v novoveku, v politicky, sociálne i ekonomicky vypätej dobe absolutizmu. V tomto čase sa totiž oň ako o záruku rozvoja slobodnej spoločnosti opierali vodcovia liberálnych revolúcií 17. a 18. storočia. Skutočnými priekopníkmi nového myslenia o ústavnom zriadení založenom na princípe (teórii) del'by moci sa stali J. Locke a Ch. Montesquieu.<sup>3</sup>

Pri nachádzaní odpovede na otázku „O čom del'ba moci je,“ netreba zachádzať ďaleko.

\* JUDr. Lukáš Tomaš, Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach.

\*\* Tento článok vznikol s podporou a je výstupom riešenia výskumného projektu Agentúry na podporu výskumu a vývoja s názvom Analýza súdnych rozhodnutí metódami umelej inteligencie (č. APVV-21-0336).<sup>1</sup> Pozri ARISTOTELES. *Politika*. Praha : Rezek, 1998, s. 174 a nasl.

<sup>2</sup> Bližšie JIRÁSKOVÁ, V. Funkce státu. In PAVLÍČEK, V., JIRÁSKOVÁ, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda*. Praha : Leges, 2021, s. 89 a nasl.

<sup>3</sup> RESCHOVÁ, J. Princip dělby moci. Horizontální struktura moci. In RESCHOVÁ, J., KINDLOVÁ, M., GRINC, J., PREUSS, O., ANTOŠ, M. *Státověda : Stát. Jednotlivec. Konstitucionalismus*. Praha : Wolters Kluwer, 2019, s. 259.

Otvoriac zrejme ktorúkoľvek učebnicu vedy o štáte a práve možno zistiť, že „klasické atómové jadro“ princípu del'by moci vychádza z postulátu, že jedna zložka moci vytvára všeobecne záväzné pravidlá správania (zákonodarná moc), druhá zložka tieto pravidlá uvádza do života (výkonná moc) a tretia zložka rieši spory, ktoré pritom vznikajú (súdna moc).<sup>4</sup> Požiadavka oddelenosti, nezávislosti a samostatnosti mocí vychádza z trojakého oddelenia mocí. T. Lalík<sup>5</sup> diferencuje:

1) formálne oddelenie, ktoré postuluje existenciu troch zložiek mocí (zákonodarnú moc, výkonnú moc, súdnu moc);

2) funkcionálne oddelenie, ktoré žiada presné vymedzenie právomocí a kompetencií jednotlivých mocí a

3) personálne oddelenie, v ktorého zmysle jedna osoba vykonáva funkciu práve v jednej zložke moci.

V súčasnom (a naostatok ani v montesquieuovskom) teoretickom, legislatívnom a právnoaplikačnom (najmä súdnom) ponímaní nepredstavuje princíp del'by moci (*division*) striktné oddelenie mocí (*separation*), ale skôr vyvažovanie (*balances*) na princípe kooperácie a vzájomnej kontroly na základe rozdelenia na jednotlivé vetvy, v ktorých rámci sú pridelované kompetencie rôznym orgánom (*distribution*).<sup>6</sup> Aj z diela Ch. Montesquieua možno napokon ustáliť, že medzi jednotlivými zložkami štátnej moci nemala existovať striktná separácia, ale dialóg a určitá forma spolupráce. A. Krsková k filozofii Montesquieua plasticke podotýka, že „*dominantným princípom jeho konštitučného myslenia nebola del'ba, ale umiernená realizácia moci*“.<sup>7</sup> Pri naznačenom systéme brzd a protiváh možno vychádzať z koncepcie,<sup>8</sup> podľa ktorej ak sa má zabrániť vzniku útlaku, je nevyhnutné, aby jedna moc v podstate zadržovala druhú moc (*le puvoir arrêtera le pouvoir*), a to formou určitých kombinátorických inštitútov brzd a protiváh (*checks and balances*). Len v dôsledku toho sa adresátovi verejnej moci poskytuje záruka, aby každá moc uplatňovala svoje právomoci a vykonávala svoj vplyv len v súčinnosti (kooperácii) s inou mocenskou sférou. Ako traktuje A. Barak, význam modernej del'by moci je teda trojaký: po prvé, každá zložka moci vykonáva funkciu, ktorá je jej hlavnou náplňou, pričom do jej jadra sa nemôže zasahovať zhora; popritom vykonáva aj vedľajšie funkcie úzko späté s hlavnou funkciou. Po druhé, každá zložka by mala vykonávať svoje funkcie podľa svojho náhľadu a uváženia. Po tretie, je potrebné vyvažovanie a kontrola medzi tromi zložkami moci.<sup>9</sup> Všeobecne sa teda uznáva, že teória del'by moci je ovládaná dvomi princípmi,<sup>10</sup> a to (i) oddelenosťou, nezávislosťou a samostatnosťou mocí a (ii) kontrolnými brzdami a protiváhami.

Polícia správneho súdництва v systéme del'by moci nebola v priebehu dejinného vývoja statická. Nie vždy korešpondovala s ideou del'by moci. Napríklad absolutistická

<sup>4</sup> Napríklad TOMOSZEK, M. Podstatné náležitosti demokratického právneho štátu. Praha : Leges, 2016, s. 89.

<sup>5</sup> LALÍK, T. *Ústavný súd a parlament v konštitučnej demokracii*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2015, s. 102.

<sup>6</sup> KYSELA, J. *Dělba moci v kontextu věčného hledání dobré vlády*. Praha : Leges, 2019, s. 135 a s. 217.

<sup>7</sup> KRŠKOVÁ, A. Stereotypy okolo teórie del'by moci. In *Právny obzor*. Ročník 79, 1996, č. 1, s. 60 – 61.

<sup>8</sup> Porovnaj REŠCHOVÁ, J. *Princíp dělby moci. Horizontální struktura moci*, s. 262 – 263.

<sup>9</sup> BARAK, A. *Sudca v demokracii*. Bratislava : Kalligram, 2016, s. 73.

<sup>10</sup> Pozri HOLLÄNDER, P. *Základy všeobecné státovědy*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2012, s. 392 a nasl.

ideológia suverenity panovníka a všeobecného poddanského vzťahu odsudzovala predstavu takéhoto „procesu o výkon zvrchovanej moci“ ako úplne prekonanú absurdnosť, pričom aj v liberálnych kruhoch sa verilo, že nezávislosť súdництва sa rodí s odstránením administratívnej justície. Takto sa mala dôsledne uskutočniť deľba moci ruka v ruke s elimináciou vplyvu monarchu na súdništvo.<sup>11</sup> Podľa súčasných názorov je pozícia správneho súdništva v systéme deľby moci nezastupiteľná. Správne súdništvo predstavuje jeden z prostriedkov napomáhajúcich splneniu vyššieho princípu pre zavedenie deľby moci dneška, ktorým je cieľ sledovaný pôvodnou teóriou. Týmto cieľom je zabránenie zneužití verejnej moci jej nositeľmi.<sup>12</sup> Nemožno nesúhlasit' s názorom F. Hufena, že je to práve efektívna správna jurisdikcia, od ktorej v mnohých ohľadoch závisí reálne uplatňovanie ústavy.<sup>13</sup>

Vychádzajúc z oboch načrtnutých princíпов konceptu deľby moci sa v tomto príspevku pokúsim vymedziť systémovú pozíciu správneho súdništva v kontexte deľby moci, a to aj so zreteľom na účinnú právnu úpravu a legislatívne pohyby. Pozornosť sa nezameriava na komplexné posúdenie súdnej moci v súradniciach rozdelenia moci, ale konkrétne na správne súdništvo. Preto sa v zásade abstrahuje od spracovania abstraktnejších aspektov, ktoré sú popri správnom súdništve vlastné aj inej súdnej jurisdikcii. V tomto zmysle sú predmetom príspevku otázky (i) inštitucionálnej nezávislosti a (ii) personálnej nezávislosti správneho súdništva, (iii) vzťah správneho súdništva a exekutívy a, napokon, (iv) pozícia správneho súdništva vo vzťahu k legislatíve. Je zreteľné, že prvé dva okruhy sa dotýkajú prvého princípu deľby moci, kým nasledujúce dve časti súvisia s druhým princípom, ktorým je ovládaná mocenská diverzifikácia. Ak ide o brzdiacu a vyvažovaciu funkciu správneho súdništva, osobitne podstatné a potrebné je, aby činnosť správnych súdov takto vymedzené postavenie rešpektovala a aby do činnosti ostatných zložiek štátnej moci, najmä exekutívy a, ako na to poukazuje teória a objektivizuje prax, s určitým otáznikom do legislatívy, nezasahovala brachiálne. Aj na to sa v tomto príspevku kladie dôraz.

## 1. Inštitucionálna nezávislosť správneho súdništva

Imperatív oddelenosti (separácie), nezávislosti a samostatnosti (autonómnosti) správnej súdnej moci sa prejavuje (i) externe a (ii) interne.

Externý prvok v samostatnosti justičného prieskumu verejnej správy značí, že sústava správneho súdništva nie je inštitucionálne podriadená a ani politicky zodpovedná ani sústave výkonnej moci, ani sústave zákonodarnej moci. Správne súdništvo vykonávajú nezávis-

<sup>11</sup> Pozri BRÖSTL, A. Forma štátu. In BRÖSTL, A., KANÁRIK, I., DOBROVIČOVÁ, G. *Základy štátovedy*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2004, s. 103.

<sup>12</sup> KANÁRIK, I. Právny štát – Slovenská republika z hľadiska deľby moci. In GBÚROVÁ, M. (ed.) *Politický systém Slovenskej republiky (stav – kontexty – perspektíva)*. Zborník prác z medzinárodnej vedeckej konferencie Politický systém Slovenskej republiky (stav – kontexty – perspektíva), ktorá sa konala v Prešove 25. a 26. septembra 1996. Prešov : Katedra sociálno-politologických vied Filozofickej fakulty UPJŠ v Prešove, 1996, s. 6.

<sup>13</sup> HUFEN, F. *Verwaltungsprozessrecht*. 11. Auflage. München : C. H. Beck, 2019, s. 4.

lé a nestranné správne súdy, ktoré sú v každej inštancii oddelené od iných zložiek štátnej moci. V tomto prípade ide o výraz plurality moci v rámci samotnej štátnej moci,<sup>14</sup> ktorá znamená vonkajší aspekt štruktúrálnej samostatnosti správneho súdnictva, teda v podstate jeho vlastné vymedzenie vo vzťahu k exekutive a legislatíve.

Princíp del'by moci sa však črtá nielen *medzi* jednotlivými zložkami štátnej moci, ale aj *v rámci* jednotlivých zložiek štátnej moci, a to v niektorých prípadoch aj vo viacerých dimenziách. Ako uvádza I. Kanárik, aj v tomto prípade ide o pluralitu moci, avšak v rámci každej z jednotlivých sústav štátnej moci (moci zákonodarnej, moci výkonnej, moci súdnej).<sup>15</sup> Pluralita moci v rámci jednotlivých zložiek štátnej moci sa pritom môže, v závislosti od rôznych kritérií, napríklad v súvislosti so štátoprávnymi zmenami, vstupom do nadnárodných organizácií, alebo v dôsledku iného spoločenského vývoja, posilňovať alebo oslabovať.

O posilnenie internej del'by moci ide vtedy, ak sa moc vo vnútornom prostredí mocienskej sústavy legislatívnym vývojom preskupuje. V rámci interného prostredia justície sa del'ba moci v kontinentálnych podmienkach tradične a primárne prejavuje rozdelením právomocí medzi všeobecné súdy a ústavné súdnictvo. Nie je však vylúčené, že aj právomoc všeobecných súdov, v najširšom zmysle ponímaných ako súdov odlišných od ústavného súdu, sa môže ďalej deliť medzi viaceré súdne sústavy (súdne zriadenia vystavané z viacerých súdnych stupňov), prípadne medzi určitú súdnu sústavu (súdne sústavy) a samostatne stojaci súd (súdy) konajúci (konajúce) v jedinom stupni. Uvedené sa v kontexte aktuálnych tuzemských legislatívnych vývojov prejavuje vo vývojových tendenciách správneho súdnictva,<sup>16</sup> konkrétne v aspekte postupného osamostatňovania správneho súdnictva od všeobecnej súdnej sústavy.<sup>17</sup> Tento proces predstavuje v podstate zužovanie obsahu kompetenčnej výbavy všeobecných súdov, ktorá pôvodne zahŕňala civilné, trestné a správne veci, na výkon súdnictva vo veciach civilných a trestných, pričom prebehol v dvoch stupňoch: Najskôr došlo k bifurkácii súdnej moci na vrcholnom stupni slovenskej súdnej sústavy v dôsledku zriadenia Najvyššieho správneho súdu SR<sup>18</sup> pri zachovaní existencie Najvyššieho súdu SR, pričom na nižšej úrovni sa následne

<sup>14</sup> MACEJKOVÁ, I., KANÁRIK, I. Monizmus právneho poriadku Slovenskej republiky v podmienkach právneho pluralizmu. In LENGYELOVÁ, D. (ed.) *Pluralizmus moci a práva*. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej v dňoch 25. – 27. marca 2009 v Tatranskej Štrbe. Bratislava : Bratislavská vysoká škola práva, 2009, s. 334.

<sup>15</sup> Porovnaj tamže, s. 334.

<sup>16</sup> V podrobnostiach pozri TOMAŠ, L. Vývojové tendencie slovenského správneho súdnictva v rokoch 1992 – 2022. In *Štát a právo*. Roč. 9, 2022, č. 2 – 3, s. 175 – 207.

<sup>17</sup> Treba dodať, že z histórie a aj zo súčasnosti sú známe aj iné príklady del'by všeobecnej súdnej moci medzi viaceré súdne zriadenia. Možno poukázať napríklad na existenciu medzivojnového Volebného súdu (volebné súdnictvo), ktorý bol zriadený § 19 Ústavy ČSR z roku 1920 (pozri bližšie OROSZ, L. Volebné súdnictvo na Slovensku. In *Roczniki administracji i prawa rok XI. Sosnowiec: Oficyna Wydawnicza „Humanitas“*, 2011, s. 10 a nasl.), alebo samostatného pracovnoprávneho súdnictva, ktoré na našom území existovalo od roku 1931 a v súčasnosti existuje v rôznych podobách napríklad vo Švédsku alebo v Portugalsku [pozri bližšie PAVOL, J., VICEN, V. Právny stav problematiky pracovného súdnictva do 30. 6. 2016. In HAMULÁK, J., MINČIČ, V., SCHRONK, R. a kol. *Pracovný súdny poriadok (riešenie sporov v pracovnom práve)*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2016, s. 54 a nasl.].

<sup>18</sup> Najvyšší správny súd SR bol vytvorený novelou Ústavy SR vykonanou ústavným zákonom č. 422/2020 Z. z. s účinnosťou od 1. januára 2021, pričom činnosť začal vykonávať 1. augusta 2021.

vytvorili tri samostatné správne súdy.<sup>19</sup> Sústava všeobecného súdnictva a plnohodnotná sústava správneho súdnictva sú teda v súčasnosti konštruované ako vzájomne rovnocenné a plne autonómne. V tomto prípade sa vnútorná del'ba súdnej moci v podstate posilňuje a naberá na intenzite.

Del'ba moci v rámci súdnictva sa však môže aj oslabovať, a to v prípadoch, ak sa pôvodne samostatné súdne sústavy (prípadne samostatne stojace súdy) z určitých dôvodov, napríklad politických, integrujú do jednej sústavy. Historickým príkladom môže byť zrušenie Najvyššieho správneho súdu ČSR, ktoré sa uskutočnilo najskôr *de facto* a následne *de iure*. Po roku 1948 bol Najvyšší správny súd ČSR rušený<sup>20</sup> najskôr *via facti*, a to postupným „vymieraním“ personálneho obsadenia, teda neobsadzovaním sudcovských funkcií, ktoré sa uvoľnili po tvrdých personálnych čistkách z februára 1948 a po penzionovaní „prvorepublikových“ sudcov v júni 1948. Po právnej stránke bol Najvyšší správny súd ČSR zrušený derogáčnym ustanovením obsiahnutým v § 18 ods. 2 zákona č. 65/1952 Zb. o prokuratúre.<sup>21</sup> Súdna právomoc vo veciach značne oklieštenej justičnej kontroly verejnej správy (vo veciach dôchodkového a nemocenského poistenia) sa následne zverila všeobecným súdom.

## 2. Personálna nezávislosť správneho súdnictva

Konkretizujúc ďalší komponent princípu del'by moci, aj správne súdnictvo je vlastná personálna (osobná) nezávislosť, ktorá úzko súvisí s inštitucionálnou nezávislosťou súdnej moci (zárukou nezávislosti súdov). Oba segmenty totiž tvoria vzájomne nerozdeliteľné záruky nezávislosti súdnej moci. Inými slovami konštatuje M. Krajčovič, že nezávislosť súdov a nezávislosť sudcov predstavujú dva prvky tej istej množiny – množiny nezávislosti súdnej moci.<sup>22</sup> Ide tu o komponent, ktorý je spoločný správne súdnictvu i súdom, ktoré konajú v civilných a trestných veciach. Ako uviedol v roku 1946 I. Dérer, „*neodvislosť výkonu sudcovskej moci musí byť zachovaná za každého režimu, ktorý chce zabezpečiť prisluhovanie právom a spravodlivosťou a tým právnou bezpečnosť, ktorá je základom hospodárskeho rozkvetu a mravného povznesenia obyvateľstva*“.<sup>23</sup> Citovaná myšlienka sa javí ako nadčasová a so zreteľom na aktuálne snahy o zásahy do súdnej moci vo viacerých krajinách strednej Európy (najmä Maďarsku, Poľsku a Ukrajinu) obzvlášť aktuálna. Dodržovanie del'by moci s osobitným akcentom na zachovanie sudcovskej nezávislosti totiž predstavuje z pohľadu Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd kľúčové kritérium na posudzovanie vplyvov súdnych reforiem.<sup>24</sup>

<sup>19</sup> Správne súdy so sídlom v Banskej Bystrici, Bratislave a Košiciach boli zriadené zákonom o zriadení správnych súdov (zákon č. 151/2022 Z. z. o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov) s účinnosťou od 1. júna 2022, pričom činnosť by mali začať vykonávať od 1. januára 2023.

<sup>20</sup> Bližšie pozri ŠIMÍČEK, V. Ústavní základy soudní a sudcovské nezávislosti aneb aby nikdo nemusel útočit do kopce. In ŠIMÍČEK, V. (ed.) *Nezávislosť soudní moci*. Praha : Leges, 2020, s. 40.

<sup>21</sup> Podľa tohto ustanovenia: „*Zrušené sú všetky predpisy o Správnom súde.*“

<sup>22</sup> KRAJČOVIČ, M. Nezávislosť súdnej moci z pohľadu právneho princípu. In *Justičná revue*. Roč. 68, 2016, č. 8 – 9, s. 848.

<sup>23</sup> DÉRER, I. Sudea a právo. In *Právny obzor*. Roč. 30, 1946, č. 6, s. 154.

<sup>24</sup> Bližšie pozri SVÁK, J. Limity reorganizácie súdov z pohľadu právneho štátu. In *Justičná revue*. Roč. 73, 2021, č. 11, s. 1367 a nasl.

Účelom individuálnej nezávislosti sudcu správneho súdu je vytvorenie takej právnej pozície, ktorá mu umožňuje uplatniť právny poriadok slobodne, a to tak, aby (predovšetkým) v spore medzi žalobcom a žalovaným orgánom verejnej správy docielil spravodlivé usporiadanie právnych pomerov v súlade s platnou a účinnou normatívnou reguláciou. Na ten účel slúžia osobné záruky sudcovskej nezávislosti, ktoré možno klasifikovať na (i) všeobecné, ktoré sú vlastné celej súdnej sústave, teda aj sudcom správnych súdov a na (ii) osobitné (posilnené, ďalšie), ktoré by mali osobitným spôsobom upevňovať nezávislé rozhodovanie sudcu pri justičnom prieskume postupov a aktov verejnej správy.

Medzi všeobecné záruky osobnej sudcovskej nezávislosti sa tradične radí (i) nezosaditeľnosť sudcu, (ii) nepreložitelnosť sudcu počas funkčného obdobia, (iii) spôsob ustanovovania sudcov do funkcií, (iv) nezlučiteľnosť funkcie sudcu s inými funkciami, (v) dĺžka funkčného obdobia, (vi) odmeňovanie a hospodárske zabezpečenie sudcov zodpovedajúce povahe a významu ich činnosti a (vii) trestnoprávna imunita sudcov.<sup>25</sup> Popritom sa v literatúre uvažuje, že k zárukám sudcovskej nezávislosti sa radia aj intelektuálne a morálne predpoklady, zloženie sudcovského sľubu (prísahy) a tajnosť hlasovania pri prijímaní rozhodnutia.<sup>26</sup> Tieto záruky by mali byť imanentnou súčasťou každej súdnej jurisdikcie, či trestnej, civilnej alebo administratívnej.

V správnom súdnictve by sa popri všeobecných osobných zárukách sudcovskej nezávislosti mali uplatňovať aj ďalšie záruky, ktorých úlohou je posilniť nezávislé rozhodovanie sudcu pri justičnom prieskume postupov a aktov verejnej správy. Možno uvažovať aj o uplatňovaní všeobecných záruk v posilnenej podobe. V tomto kontexte je najmä v porovnaní s viaczložkovou civilnou jurisdikciou obzvlášť dôležitý imperatív, podľa ktorého predstaviteľa zákonodarnej moci a výkonnej moci nesmú sudcovi pri výkone súdnej moci vydávať príkazy a nariadenia,<sup>27</sup> pričom ak by takéto pokyny vyšli, sudca ich musí odmietnuť a nemôže pristúpiť k ich akceptácii. Príčinou potreby dôslednejšieho a precíznejšieho rozpracovania sudcovských záruk v správnom súdnictve v porovnaní so všeobecným súdnictvom je skutočnosť, že jednou zo strán v konaní pred správnym súdom je dosť často orgán štátnej správy, ktorý vystupuje v pozícii orgánu inej zložky štátnej moci (exekutívy). E. Závadská v tejto súvislosti dodáva, že to potom môže mať za následok snahu ovplyvňovať nezávislé rozhodovanie sudcu správneho súdu v prospech orgánu verejnej správy oveľa účinnejším a dôraznejším spôsobom.<sup>28</sup> V podstate teda ide o to, že v pozícii arbitra a poväčšine aj žalovaného vystupuje orgán konajúci

<sup>25</sup> Napríklad uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 52/99 zo 4. júla 2000.

<sup>26</sup> BRÖSTL, A. Sudcovská nezávislosť v právnom štáte. In *Nezávislosť súdov a právny systém v Slovenskej republike. Záverečné materiály konferencie*. 18. – 20. novembra 1996. Košice : Hotel Centrum, 1996, s. 4.

<sup>27</sup> Porovnaj BALOG, B. Bezpečnostné previerky sudcov. In ANDRAŠKO, J., HAMULÁK, J. (eds.) *Bratislavské právnické fórum 2018. Ústavodarná moc versus kontrola ústavnosti*. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2018 organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou v dňoch 22. – 23. februára 2018 pod záštitou predsedníčky Ústavného súdu Slovenskej republiky JUDr. Ivety Macejkovej, PhD., LL. M. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2018, s. 7.

<sup>28</sup> ZÁVADSKÁ, E. Osud správneho súdnictva na Slovensku (aktuálne problémy). In *Právny obzor*. Roč. 95, 2012, č. 12, s. 281.

menom toho istého subjektu – štátu. Zrejme nie náhodný je pritom historický fakt, že po októbrovom prevrate v roku 1918 to bol práve sudca viedenského správneho súdu F. Pantůček, ktorý prišiel s komplexným návrhom opatrení pre nový československý štát, pričom požadoval, aby nový štát výslovne vyhlásil dodržovanie princípu sudcovskej nezávislosti.<sup>29</sup> Každopádne treba ešte podotknúť, že pokiaľ v súlade s čl. 46 ods. 1 Ústavy SR diferencujeme medzi garanciou sudcovskej nezávislosti a garanciou sudcovskej nestrannosti, hranice medzi oboma garanciami sa v správnom súdnictve môžu do istej miery stierať. V civilnom procese totiž platí, že atribút nestrannosti sa týka vzťahu k sporovým stranám a atribút nezávislosti vystupuje vo vzťahu k iným zložkám štátnej moci.<sup>30</sup> To v praxi správnej súdnej reality zrejme nebude tak jednoducho odlišiteľné, pretože správny súd môže usilovať na základe vonkajších pokynov, napríklad z prostredia exekutívy (aspekt sudcovskej nezávislosti), usilovať o vykonávanie vplyvov v prospech žalovaného orgánu verejnej správy, ktorý je v súlade s § 32 ods. 1 Správneho súdneho poriadku účastníkom konania (aspekt sudcovskej nestrannosti). Možno sa teda stotožniť s tvrdením, že nezávislosť a nestrannosť úzko spolu súvisia, často sa prekrývajú a nie je vždy ľahké ich od seba odlíšiť.<sup>31</sup>

Posilnenie garancií personálnej nezávislosti sudcov správnych súdov vo vzťahu k iným zložkám štátnej moci sa môže dosahovať napríklad tým, že územná pôsobnosť správnych súdov nebude zhodná s územnou pôsobnosťou súdov tvoriacich ostatnú súdnu sústavu, ktorá je často vo väčšej či menšej miere zhodná s územnou pôsobnosťou správy (organizačného zabezpečenia výkonu verejnej správy). Pred argumentmi na podporu zhody teritoriálnej organizácie správy a správnych súdov vztýčil pri úvahách o postavení správneho súdnictva v právnom štáte pomyselný varovný prst J. Svák. V prípade územnej organizácie správneho súdnictva kopírujúcej územné a správne usporiadanie štátu totiž existuje riziko vytvárania územnomocenských „pašalíkov“ ovládaných vzájomne prepojenými osobami, v ktorých sudcovská nezávislosť trpí. Inak povedané, na miskú váh sa tu dáva kompetenčná prehľadnosť a sudcovská nezávislosť,<sup>32</sup> ktorú istotne neposilňuje v podstate faktická koncentrácia moci v rukách určitej skupiny osôb. Tieto úvahy sú aktuálne aj dnes, preto trocha nekonzistentne vyznieva názor M. Hanzela, podľa ktorého otázka, či správne súdnictvo má byť organizované ako samostatné, nie je rozhodujúca, pretože dôležité je „vytvorenie podmienok pre to, aby sudca mohol v primeranom čase rozhodnúť o slobodne o práve tých, ktorí žiadajú o spravodlivosť tak, aby ničím neboli dotknuté princípy nezávislého súdnictva“.<sup>33</sup> Práve osamostatnenie správne-

<sup>29</sup> Pozri bližšie KUKLÍK, J. Soudcovská nezávislost za první Československé republiky. In ŠIMÍČEK, V. (ed.) *Nezávislost soudní moci*. Praha : Leges, 2020, s. 11.

<sup>30</sup> ŠTEVČEK, M. Komentár k čl. 1 Civilného sporového poriadku. In ŠTEVČEK, M., FICOVÁ, S., BARRICOVÁ, J., MESIARKINOVÁ, S., BAJÁNKOVÁ, J., TOMAŠOVIČ, M. a kol. *Civilný sporový poriadok. Komentár*. Praha : C. H. Beck, 2016, s. 20.

<sup>31</sup> Uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1 Nc 30/2012 z 23. mája 2012.

<sup>32</sup> Porovnaj SVÁK, J. Sudcovská nezávislosť pri preskúmaní rozhodnutí orgánov štátnej správy súdom. In KRAVEC, J. (ed.) *Správne súdnictvo a jeho postavenie v právnom štáte*. Zborník prednášok. Košice : Dom techniky Košice, 1990, s. 97 – 98.

<sup>33</sup> KARABÍN, M. Aktuálny stav a úlohy správneho súdnictva v Slovenskej republike. In HANZELOVÁ, I., SVÁK, J. (eds.) *K aktuálnym otázkam konania a rozhodovania súdov v správnom súdnictve*. Zborník

ho súdництва od všeobecných súdov s osobitným zreteľom na to, aby územné obvody správnych súdov neboli totožné s obvody všeobecných súdov viac či menej kopírujúcich obvody správy, napomáha slobodnému rozhodovaniu o verejných subjektívnych právach smerom k napĺňaniu princípov nezávislého správneho súdництва. J. Svák v tejto súvislosti v už citovanom diele prezentoval viaceré úvahy, ktoré by mohli posilniť záruky sudcovskej nezávislosti sudcov správnych súdov, ktoré sú aktuálne dodnes, a ktoré sa, ako sa zdá, postupne a viac či menej dynamicky, napĺňajú. V tomto smere teda možno len uvítať zdokonaľovacie reformné procesy správneho súdництва, ktorými sa:

1) od roku 2004 a 2005 postupne vylučovali a v roku 2023<sup>34</sup> celkom vylúčili z výkonu správnej súdnej jurisdikcie okresné sudy, ktorých súdne obvody kopírovali jeden alebo viacero územných obvodov okresov.<sup>35</sup> Uvedený proces sa pri posilňovaní nezávislosti personálneho obsadenia administratívnej justície javí ako podstatný, pretože minulé aj súčasné empirické skúsenosti ukazujú, že práve v menej rozľahlých politických teritóriách a súdnych teritóriách (na úrovni okresov) sú funkcionári súdnej moci, výkonnej moci a napríklad aj slobodných povolani (napríklad advokáti), ktorých predstavitelia vykonávajú zastupovanie pred správnym súdom, vo vzájomnej väzbe. Platí tu nevelmi slávne konštatovanie „v malom meste (okrese) sa každý s každým pozná“;

2) od 1. januára 2023 zriadili tri samostatné prvostupňové správne sudy, ktorých súdne obvody, na rozdiel od ôsmich súdnych obvodov krajských súdov činných v správnom súdnictve do 31. decembra 2022, nezodpovedajú územným obvodom krajského zriadenia;

3) postupne optimalizuje počet sudcov správnych súdov a Najvyššieho správneho súdu SR v porovnaní s predošlým stavom. Kým napríklad niekdajšie správne kolégium Najvyššieho súdu SR malo na sklonku svojej existencie 20 sudcov,<sup>36</sup> plénum Najvyššieho správneho súdu SR bude podľa názoru jeho predsedu P. Naďa v krátkom čase obsadené 28 sudcami pri celkovo povolenom zákonom počte 30 sudcov.<sup>37</sup> Percentuálne vzaté, ide o navýšenie počtu sudcov o takmer 50 percent.

Nezávislosť sudcu treba podľa názoru súdnych autorít vidieť tiež v rámci samotnej súdnej moci, celého súdneho systému a aj konkrétneho súdu, na ktorom sudca pôsobí.<sup>38</sup> Je zrejmé, že individuálna nezávislosť sudcu správneho súdu môže byť ohrozovaná nielen vonkajšími činiteľmi, ale aj vnútornými faktormi. Tento problém úzko súvisí so zdrojom sudcovskej legitimity v tradičnom modeli konkurzného výberu sudcov, pri ktorom samotní sudcovia (i) vyberajú vo voľnej súťaži najlepších, spravidla začínajúcich právnikov z medzinárodnej konferencie konanej v Častej Papierničke 21. – 22. mája 2007. Žilina : Poradca podnikateľa, 2007, s. 10.

<sup>34</sup> Pozri § 12 Správneho súdneho poriadku účinný do 31. decembra 2022.

<sup>35</sup> Pozri § 2 zákona č. 371/2004 Z. z. o sídlach a obvodoch súdov SR a o zmene zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov v znení účinnom do 31. decembra 2022.

<sup>36</sup> Pozri rozvrh práce Najvyššieho súdu SR na rok 2021 v znení opatrení č. 1 až 14. Dostupné na internete: <https://www.nsud.sk/data/att/388/130611.52e4fd.pdf> [cit. 27. septembra 2022].

<sup>37</sup> Dostupné na internete: [https://www.teraz.sk/slovensko/p-nad-pocet-sudcov-najvyssieho-spr/651591-clanok.html?utm\\_source=teraz&utm\\_medium=organic&utm\\_campaign=click&utm\\_content=%253Bsearch](https://www.teraz.sk/slovensko/p-nad-pocet-sudcov-najvyssieho-spr/651591-clanok.html?utm_source=teraz&utm_medium=organic&utm_campaign=click&utm_content=%253Bsearch) [cit. 27. septembra 2022].

<sup>38</sup> Uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1 Nc 30/2012 z 23. mája 2012.

nikov, (ii) po výbere vhodných kandidátov ich ďalej profilujú v pomerne uzatvorenom systéme vzdelávania a napokon (iii) určujú kariéru svojich kolegov.<sup>39</sup> Uvedeným spôsobom mocou a postavením vybavení aktéri, ktorí sú súčasťou organizmu súdnej moci („justiční kmetí“), v podstate vytvárajú súd podľa svojich často aj subjektívnych vízií a záujmov, a to napríklad výberom sudcov z čoho do zmysľania ešte viac či menej lepšie tvarovateľných auskultantov, ktorí sú z profesijného hľadiska zatiaľ len na začiatku kariérneho postupu a privítajú takpovediac každú vyhliadku posilnenia spoločenského statusu. Títo si následne v procese poskytovanej výchovy a vzdelávania mimovoľne a či viac či menej vedome osvojujú zaužívané schémy, pričom sudcovia – seniori ich v príhodnej pozícii posunú do vplyvnejšej pozície,<sup>40</sup> začo budú zrejme očakávať istú recipročnú afinitu. V takom prípade individuálna sudcovská nezávislosť tiež trpí, a pritom nie je potrebný ani žiaden špecifický externý tlak.<sup>41</sup> Súdna moc tu jednoducho akosi zotrvačne očakáva, že tá istá súdna moc jej bude v prípade potreby po vôli, a to aj bez nevyhnutnosti pôsobenia vonkajších činiteľov.

Ako prospešne zvolený prístup možno z pohľadu posilnenia nezávislosti sudcov správnych súdov pri výkone súdництва, nie však pokiaľ ide o ochranu pred závislosťou na iných zložkách štátnej moci, ale vo vzťahu k potenciálnej závislosti od iných personálnych zložiek justície, hodnotiť aj prvotné obsadzovanie pozícií na Najvyššom správnom súde SR a správnych súdoch. Pri prvom obsadzovaní justičných funkcií na oboch stupňoch slovenského správneho súdництва, teda odo dňa vzniku príslušnej správnej súdnej štruktúry do okamihu začatia jej činnosti, sa totiž vážnosť diskutabilného záveru o oslabovaní osobnej sudcovskej nezávislosti z interných príčin aspoň parciálne oslabuje. V procese výberu sudcov správnych súdov sa zvolil kombinovaný systém, keď sa časť sudcovského stavu správneho súdництва síce vytvára z osôb, ktoré vykonávali funkciu sudcu už skôr, a ktoré by mohli potenciálne splňať to, o čom bola reč vyššie, a čomu sa v literatúre hovorí aj „sudcovská kariéra“, ale časť sudcovských pozícií sa obsadzuje pridelovaním extraneov, teda osôb, ktoré doposiaľ nepôsobili ako sudcovia. Následná aplikačná prax ukazuje, že nezriedka ide o osobnosti *par excellence*, ktoré majú za sebou napríklad významnú pedagogickú a publikačnú (akademickú aj mimo-akademickú) či prokurátorskú kariéru, pričom v prípade ukončenia výkonu sudcovskej funkcie „neostanú na dlažbe“, ale obvykle sa „majú kam vrátiť“, napríklad na pôvodné pedagogické pracovisko, na ktorom určitým spôsobom nezriedka pôsobia aj počas výkonu sudcovského povolania. Riziko zohľadňovania subjektívnych faktorov pri rozhodovaní z dôvodu

<sup>39</sup> Pozri SVÁK, J. 25 rokov Slovenska a 25 problémov slovenského súdництва. In *Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae*. Roč. 38, 2019, č. 1, s. 172.

<sup>40</sup> V americkom prostredí sa hovorí o tzv. teórii strategického odchodu do dôchodku, ktorá je založená na myšlienke, že sudca je ochotný „prenechať“ svoje miesto inému podobne zmysľajúcemu sudcovi, ale nie sudcovi s opačnými politickými preferenciami. Práve z tohto dôvodu je rozhodnutie sudcu opustiť sudcovskú funkciu ovplyvnené tým, či potenciálny nasledovník zdieľa alebo nemá rovnaké politické preferencie. CASTAGNOLA, A. I Want It All, and I Want It Now. The Political Manipulation of Argentina's Provincial High Courts. In *Journal of Politics in Latin America*. Roč. 4, č. 2, 2012, s. 42.

<sup>41</sup> Porovnaj SPÁČ, S. Nezávislosť súdництва na Slovensku: hrozby zvnútra a zvonku. In ŠIMÍČEK, V. (ed.) *Nezávislosť súdnej moci*. Praha : Leges, 2020, s. 133.

určitej dlhodobo sa rodiacej, pretrvávajúcej a nezriedka aj duplikovanej formy afinity vo vzťahu k justičnému internu, ako aj závislosť od pôsobenia v sudcovskom stave, je teda evidentne slabšia. Vyslovenú asumpciu zrejme implicitne podporuje napríklad dôvodová správa k zákonu o zriadení správnych súdov, ktorá prikladá dôležitosť tomu, aby voľné miesta sudcov správneho súdu neboli obsadzované výhradne sudcami, ktorí už pôsobia v systéme. Rôznorodý charakter agendy správneho súdnictva je dôvodom na to, aby bol vytvorený priestor, aby sa sudcami správnych súdov mohli stať aj odborníci stojaci mimo systému súdnictva.

Napokon treba dodať, že sú už historicky prekonané, ale svojho času boli zrejme opodstatnené tie úvahy,<sup>42</sup> ktoré mierili smerom k posilneniu záruky nepreložitelnosti sudcu správneho kolégia na iný úsek, najmä civilný. Takto sa uvažovalo o tom, že sudcovia pre integrované správne súdnictvo (koncentrovaná všeobecná súdna sústava) mali byť menovaní osobitným spôsobom, osobitnými dekrétmi, ktoré by zabezpečovali istotu nepreložitelnosti sudcu na iný úsek výkonu súdnictva. Uvedená požiadavka istotne súvisela s vtedajšími praktickými realiami, v ktorých justičný prieskum verejnosprávnych procesov a aktov nezriedka vykonávali sudcovia nešpecializovaní na špecifiká správneho súdnictva. Hoci S. Kohut uvádza, že naplnenie uvedenej požiadavky by posilnilo sudcovskú nezávislosť, treba zrejme korektne doplniť, že navrhovaný postup by väčšmi súvisel so snahou o posilnenie odbornosti vo vzťahu k uplatňovaniu jurisdikcie v správnom súdnictve než so snahou o posilnenie garancií sudcovskej nezávislosti, najmä ak zoberieme na zreteľ skutočnosť, že nepreložitelnosť sudcu sa vo všeobecnom ústavnoprávnom ponímaní v súlade s čl. 148 ods. 1 Ústavy SR<sup>43</sup> upína na prekladanie zástupcov sudcovského stavu medzi jednotlivými súdmi, nie medzi úsekmi totožného súdu. Každopádne, obsolétnosť analyzovaného návrhu nastupuje so zavedením oddeleného modelu správneho súdnictva, v ktorom sa eliminuje možnosť, aby do výkonu administratívnej jurisdikcie zasahovali sudcovia nešpecializovaní na správne súdnictvo.

### 3. Správne súdnictvo a exekutíva

Ak ide o vzťah správneho súdnictva a výkonnej moci, inštitút správneho súdnictva predstavuje brzdu moci súdnej voči moci výkonnej. Jednoducho, ide o inštrument, ktorého úlohou je (i) konštituovať a (ii) uchovať balans medzi justíciou a exekutívou. M. Mazanec v naznačenej súvislosti uvádza, že kým súdnictvo civilné a trestné sa realizuje akosi „vnútri, v rámci súdnej moci“, úlohou (ideovým zameraním) správneho súdnictva je pôsobiť smerom navonok (mimo justície) k ostatným zložkám moci, najmä voči exekutíve.<sup>44</sup> Správne súdnictvo teda nastavuje výkonnej moci potrebné zrkadlo

<sup>42</sup> Pozri KOHUT, S. Ako ďalej, správne súdnictvo? In HANZELOVÁ, I., SVÁK, J. (eds.) *K aktuálnym otázkam konania a rozhodovania súdov v správnom súdnictve*. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie konanej v Častej Papierničke 21. – 22. mája 2007. Žilina : Poradca podnikateľa, 2007, s. 115.

<sup>43</sup> Podľa čl. 148 ods. 1 Ústavy SR: „Sudcu možno preložiť na iný súd len s jeho súhlasom alebo na základe disciplinárneho rozhodnutia. Súhlas sudcu s preložením sa nevyžaduje pri zmene sústavy súdov, ak je to nevyhnutné na zabezpečenie riadneho výkonu súdnictva; podrobnosti ustanoví zákon.“

<sup>44</sup> MAZANEC, M. *Správni súdnictví*. Praha : Linde, 1996, s. 14 – 15.

s vyhlídkou na vylepšenie jej výkonu, keďže exekutíva predstavuje nervové centrum procesu vládnutia,<sup>45</sup> ktoré disponuje význačným priestorom pre odchýlenie reálneho fungovania od právneho usporiadania. Avizovaná pozitívna zmena sa dosiahne procesnými prerogatívami správneho súdu, ktoré zabezpečia, že exekutíva sa bude vykonávať v súčinnosti (kooperácii) s justičnou mocenskou sférou. Príkladom môže byť viazanosť orgánu verejnej správy právnym názorom správneho súdu v konkrétnej veci.<sup>46</sup>

Jedným dychom však treba upozorniť, že vzťah správneho súdництва a správy nie je vždy ružový, a to nielen, akoby sa azda mohlo zdať, z pohľadu správy. K. Rennert uvádza, že správne súdnictvo je pobúrené napríklad vtedy, ak správa, hoci dobre vie, že pochybila, nerešpektuje súdne rozhodnutie. Mazancovo porovnanie administratívnej jurisdikcie s civilnou a trestnou právomocou možno rozvinúť Rennertovým jasnozrivým poukazom na fakt, že kým trestné súdnictvo má meč symbolizujúci výkon trestu a civilná jurisdikcia má na pomoci súdneho exekútora, jedinou zbraňou správneho súdu zabezpečujúcou presadenie jeho rozhodnutia sú v tradičnom ponímaní slová. Správny súd nepresadzuje zákon silou, ale intelektuálnymi prostriedkami s apelom na presvedčivosť jeho argumentov. Ak sa teda vrátíme k Barakovmu postulátu z úvodu, podľa ktorého každá moc vykonáva jednak primárnu funkciu, jednak sekundárne funkcie, pričom sekundárnou funkciou súdnej moci je napríklad súdny výkon výrokov, ktoré vyniesol samotný súd,<sup>47</sup> v prípade správneho súdництва je pravdou skôr opak: Budeme musieť zaradiť spiatocku. Funkcia výkonu rozhodnutí správnych súdov sa z justičného prostredia presúva intelektuálnu sféru reprezentovanú slobodnou tlačou, ktorá má silu ovplyvniť verejnú mienku sprostredkovaním argumentov správneho súdu, čo, pravda, naplní sledovaný účel len vtedy, ak je avizovaný argumentácia dostatočne sofistikovaná. Zo subjektívnej kontrapozície neprekvapuje, že administratíva nie je fanúšikom toho, aby bola kontrolovaná a ešte menej toho, aby bola napravná. Existujú však aj objektívne prípady, kedy sa správa považuje za správnu a správnym súdom vyčíta prekročenie právomocí v podobe zásahu do pôvodného správneho priestoru.<sup>48</sup> Inak povedané, správne súdnictvo nemá do exekutívnych sfér ingerovať v nadmernom rozsahu. Nemožno opomínať notoricky známe pravidlo, že úlohou správnych súdov nie je nahrádzať a či suplovať činnosť a právomoc administratívneho interna. To sa zabezpečuje viacerými legislatívnymi konštruktmi.

Miera možností zásahov správneho súdництва do sfér výkonnej moci súvisí prioritne so spôsobom a rozsahom legislatívneho zakotvenia možnosti (povinnosti) správneho súdu konať v tzv. plnej jurisdikcii (úplná jurisdikcia, *full jurisdiction*)<sup>49</sup> ako protipólu tzv.

<sup>45</sup> KYSELA, J. *Ústava medzi právem a politikou. Úvod do ústavní teorie*. Praha : Leges, 2014, s. 307.

<sup>46</sup> Podľa § 5 ods. 10 Správneho súdneho poriadku: „Orgány verejnej správy sú rozhodnutiami správnych súdov v konkrétnej veci viazané.“ Obdobne podľa prvej vety § 191 ods. 6 Správneho súdneho poriadku: „Právnym názorom, ktorý vyslovil správny súd v zrušujúcom rozsudku, je orgán verejnej správy v ďalšom konaní viazaný.“

<sup>47</sup> BARAK, A. *Sudca v demokracii*, s. 74.

<sup>48</sup> RENNERT, K. *Administration, Administrative Jurisdiction and Separation of Powers*. In *ELTE Law Journal*. Roč. 6, 2018, č. 1, s. 149 a nasl.

<sup>49</sup> V podrobnostiach pozri TOMAŠ, L. *Vývojové tendencie slovenského správneho súdництва v rokoch 1992 – 2022*, s. 196 a nasl.

neúplnej jurisdikcie, ktorá predstavuje v konaní pred správny súdom pravidlo. Obsahové vymedzenie plnej jurisdikcie nie je predmetom vyčerpávajúcej normatívnej úpravy, preto je pri jej vymedzení potrebné vychádzať z kombinácie (i) legislatívneho, (ii) doktrinálneho a (iii) judikatúrneho vymedzenia a identifikácie prípadov, v ktorých správny súd koná v tzv. plnej jurisdikcii. Vo všeobecnej rovine sa zdá, že obsahom fenoménu plnej jurisdikcie je viacero procesných komponentov.<sup>50</sup>

1) možnosť správneho súdu zistiť skutočný stav veci a vykonať dôkazy nad rámec dôkaznej matérie zabezpečenej správnym orgánom (správny súd sa neobmedzuje na prieskum zákonnosti aktu, ktorého je správny orgán pôvodcom);

2) možnosť správneho súdu opätovne hodnotiť dôkazy vykonané správnym orgánom;<sup>51</sup>

3) povinnosť<sup>52</sup> správneho súdu hodnotiť dôkazy vykonané v plnej jurisdikcii a

4) dve procesné eventuality vo vzťahu k rozhodnutiu správneho súdu vo veci samej – (i) možnosť správneho súdu zrušiť rozhodnutie správneho orgánu (kasačný princíp), vrátiť mu vec na ďalšie konanie, pričom správny orgán bude pri novom prejednaní viazaný súdnym názorom nielen na otázky právne, ale aj (a to je podstatné) skutkové alebo (ii) možnosť správneho súdu rozhodnúť na základe dokazovania vykonaného ním a správnym orgánom o samotnom práve, teda možnosť (i) nahradiť či (ii) zmeniť rozhodnutie správneho orgánu (reformačný princíp).

V súvislosti s fenoménom tzv. plnej jurisdikcie správneho súdu je z hľadiska snahy o rešpektovanie požiadavky deľby moci nevyhnutné dodržať imperatív, ktorého obsahom je snaha o ustálenie rozhodovania správnych súdov v plnej jurisdikcii v rozumnej miere. Nemiestny rast plnej správnej súdnej jurisdikcie môže viesť k porušeniu postulátu, podľa ktorého má správny súd vytvoriť pre exekutívu, prioritne pre verejnú správu ako súčasť exekutívnej moci, primeranú protíváhu tým, že zabezpečuje kontrolu nad legalitou jej výkonu, ale nezasahuje do jej jadra.<sup>53</sup> V opačnom prípade si správny súd atrahuje funkcie exekutívy (administratívneho organizmu), preberá jej činnosti a takto v podstate supluje jej činnosť aj v prípade, ak to nie je potrebné. Konanie pred správnym súdom by malo prebiehať v neúplnej jurisdikcii, čo predovšetkým značí, že by malo ísť o prieskum zákonnosti aktov správy, nie o dopĺňanie skutkového stavu zisteného administratívou, vyko-

<sup>50</sup> Porovnaj MAZANEC, M. K úvahám nad zámery reformy správneho súdnictví. In *Časopis pro právní vědu a praxi*. Roč. 8, 2000, č. 2, s. 231; a SLÁVIK, D. Dokazovanie pri preskúvaní právoplatných rozhodnutí správnych orgánov podľa 5. časti druhej hlavy O. s. p. In *Justičná revue*. Roč. 56, 2004, č. 11, s. 1211 a nasl.

<sup>51</sup> K tomu pozri napríklad rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 2 Sžo 56/2006 z 18. apríla 2007, a rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 2 Sžo 33/2011 z 30. mája 2012.

<sup>52</sup> Dôkazy vykonané správnym orgánom správny súd opätovne hodnotiť nemusí, ak nevzhladá v hodnotiacich úsudkoch verejnosprávnych štruktúr deficit. Dôkazy, ktoré správny súd vykonal v plnej právomoci, však vyhodnotiť musí. O to sa v súlade s rozhodovacou praxou Ústavného súdu SR opiera voľné hodnotenie dôkazov, ktoré je imanentné aj správnomu súdnictvu. Pozri k tomu § 5 ods. 8, § 129 Správneho súdneho poriadku v spojení s nálezom Ústavného súdu SR sp. zn. III. ÚS 332/09 z 26. januára 2010.

<sup>53</sup> Tejto otázke sa v slovenskej spisbe podrobne venovali M. Vernarský a P. Molitoris. Pozri VERNARSKÝ, M., MOLITORIS, P. Retroaktivita *in mitius* v správnom práve a plná jurisdikcia správneho súdu. In MASLEN, M. (ed.) *Verejná správa, právny štát a ochrana základných ľudských práv a slobôd*. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Kraków : Spolok Slovákov v Poľsku – Towarzystwo Słowaków w Polsce, 2014, s. 200.

návanie nových dôkazov či opakovanie realizácie dôkazov vykonaných v konaní pred orgánom verejnej správy, zaväzovanie orgánov verejnej správy justičným názorom v skutkových veciach a napokon najmä aj nemalo ísť ani o substituovanie decíznych foriem správy justičnými rozhodnutiami. Konat' v plnej jurisdikcii by sa malo v zásade len v takej veci, kde záujem na súdnej intervencii do výkonnej moci vyvažujú a presahujú podstatnejšie záujmy, napríklad záujem na dodržovaní základných práv a slobôd adresáta správnej regulácie, toho času v pozícii žalobcu pred správnym súdom. Ak napríklad správny súd v konaní vo veciach zaistenia (§ 221 a nasl. Správneho súdneho poriadku) vykoná dokazovanie a ustáli, že na dosiahnutie účelu zaistenia nie je potrebný výkon zaistenia, ale na ten účel postačí aj uloženie miernejšieho opatrenia, napríklad povinnosti zložiť peňažnú záruku podľa § 89 ods. 1 písm. a) zákona o pobyte cudzincov,<sup>54</sup> (i) nenaďruje orgánu verejnej správy uloženie miernejšieho opatrenia, ale (ii) miernejšie opatrenie uloží v úplnej jurisdikcii sám. Opačný postup by síce vernejšie odpovedal modelovému rozdeleniu štátnej moci medzi exekutívu a justíciu, avšak z časového hľadiska by naďalej trpelo základné právo žalobcu na osobnú slobodu podľa čl. 17 Ústavy SR.

Identifikácia šírky a hĺbky zasahovania správneho súdnictva do inej zložky štátnej moci závisí aj od legislatívneho nastavenia mechanizmu súdneho prieskumu administratívnych rozhodnutí vydaných na základe uváženia pri aplikácii práva, v administratívickom žargóne povedané, správneho uváženia (správna úvaha).<sup>55</sup> Ako uvádza S. Skulová, pri skúmaní situácie v oblasti súdneho prieskumu správneho uváženia je nevyhnutné vychádzať práve zo všeobecného základu o súdnom preskúmaní, ktorý nachádzame vo vzťahu moci výkonnej a moci súdnej. Uvedená autorka ďalej výstižne dodáva, že oblasť správneho uváženia predstavuje zložitejší problém pre stanovenie medzí a pravidiel súdnej kontroly, pretože v týchto prípadoch samotný zákonodarca zakladá pre orgán verejnej správy správnu úvahu, teda možnosť zvoliť si vlastné, podľa svojho názoru najvhodnejšie rozhodnutie z viacerých možných, respektíve v určitom štádiu rozhodovacieho procesu zvoliť ďalší postup. Dotýkame sa tu teda zaujímavého problému prípustnosti viacerých správnych riešení konkrétnej rozhodovanej veci.<sup>56</sup>

Koncízne vzaté, na možnosti súdneho prieskumu správnej úvahy sa v minulosti vyvinuli dva disparitné názory. Možno to demonštrovať na príklade vývoja judikatúry vienského správneho súdu,<sup>57</sup> ovplyvňovaného najskôr teoretickými názormi E. Bernatzi-

<sup>54</sup> Zákon č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

<sup>55</sup> K tejto problematike sa najmä v českom prostredí vyprofilovala pomerne bohatá monografická spisba, napríklad SKULOVÁ, S. Správni uvážení. Základní charakteristika a souvislosti pojmu. Brno : Masarykova univerzita v Brně, 2003, s. 187 a nasl.; MATES, P. Správni uvážení. Plzeň : Aleš Čeněk, 2013, s. 106 a nasl.; KOŠINÁROVÁ, B. Správni uvážení a jeho přezkum. Praha : Leges, 2021, 162 s.

<sup>56</sup> SKULOVÁ, S. K procesu otvření „černé skříňky“ správního uvážení v soudním přezkumu. In *Dny práva - Days of Law*, 2. ročník mezinárodní konference pořádané PrF MU. Brno : Masarykova univerzita, 2008, s. 1626 – 1627.

<sup>57</sup> Pozri BABIAKOVÁ, E. Rozsah právomoci správneho súdu pri preskúmaní správneho uváženia správneho orgánu. In HANZELOVÁ, I., SVÁK, J. (eds.) *K aktuálnym otázkam konania a rozhodovania súdov v správnom súdnictve*. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie konanej v Častej Papierničke 21. – 22. mája 2007. Žilina : Poradca podnikateľa, 2007, s. 124.

ka,<sup>58</sup> podľa ktorých je právna kontrola vo veciach správneho uváženia nemysliteľná, pokiaľ nemožno konštatovať, že pritom došlo k dolôznmu alebo kulpóznemu porušeniu povinností. Ak by správny súd judikoval nad rámec vo veciach správneho uváženia, ničím by sa nelíšil od správneho úradu (súčasnou terminológiou povedané, orgánu verejnej správy) a vznikla by tzv. dvojité správa. Postupne však prevládol názor F. Teznera,<sup>59</sup> podľa ktorého zásah do práv a slobôd občanov nesmie závisieť na subjektívnom uvážení správneho orgánu. Preto aj rozhodnutie vydané na základe voľnej úvahy musí podliehať súdnej kontrole.

Československá právna úprava vychádzala po roku 1918 vo všeobecnosti z rakúskeho modelu správneho súdnictva.<sup>60</sup> Pôvodný § 3 písm. e) zákona č. 36/1875 r. z. ustanovoval: „*Ke správnému soudu nepřislušejí záležitosti, v kterých a pokud úřadové správní mají právo, dle svého uvážení předsejiti.*“ Citované ustanovenie teda zakotvovalo vo vzťahu k administratívnym rozhodnutiam vydaným na základe správneho uváženia kompetenčnú výluku, pričom v literatúre produkovanej v rakúskej časti bývalej monarchie pred rokom 1918 bolo podrobované značnej kritike. V rámci zmien vykonaných po vzniku ČSR zákonom č. 3/1918 Sb. z. a n. bolo preto na podklade návrhu už zmieňovaného F. Pantůčka (jeden z tzv. Pantůčkových škrtov) zrušené, čo viedlo k vzniku názorov, že v československom správnom súdnictve sa správna úvaha preskúmava. Tieto názory pomerne rezolútne odmietol napríklad E. Hácha podotýkajúc, že správne súdnictvo ani po roku 1918 neskúma správne uváženie po vecnej stránke, ale starostlivo vyšetruje len zákonné hranice správneho uváženia. Inak povedané, „*zůstal netknutým princip, že soud zkoumá toliko zákonnost správního aktu, zákon však nemůže býti přestoupen, použil-li úřad volnosti zákonem jemu ponechané.*“<sup>61</sup>

Háchove úvahy sú evidentne premietnuté aj do § 27 ods. 2 (časť pred bodkočiarkou) Správneho súdneho poriadku, kde je uvedený: „*Pri rozhodnutí, opatrení alebo inom zásahu, ktoré orgán verejnej správy vydal alebo vykonal na základe zákonom povolenej správnej úvahy, správny súd preskúmava iba, či také rozhodnutie, opatrenie alebo iný zásah nevybočili z medzí a hľadísk ustanovených zákonom.*“ Citovaná úprava sa teda udržiava v medziach prieskumu právnej korektnosti napadnutého správneho aktu a nemá ambíciu narúšať myšlienkové pochody exekutívy objektivizované do podoby výberu jednej z viacerých alternatív rozhodnutia v prípade, ak toto neporušuje zákon. Posudzovanie iných aspektov administratívneho rozhodnutia vydaného na základe správnej úvahy než atribútu zákonnosti, teda plný súdny prieskum správnej úvahy, totiž:

<sup>58</sup> BERNATZIK, E. Rechtsprechung und materielle Rechtskraft. Verwaltungsrechtliche Studien. Wien: Manz'sche k. k. Hof-Verlags- und Universitäts – Buchhandlung, 1886, 326 s.

<sup>59</sup> TEZNER, F. Das freie Ermessen der Verwaltungsbehörden: kritisch-systematisch erörtert auf Grund der österreichischen verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung. Leipzig : Franz Deuticke, 1924, 196 s.

<sup>60</sup> Pozri § 2 zákona č. 3/1918 Sb. z. a n. o najvyššom správnom súde a o riešení kompetenčných konfliktov. K tomu SUDZINA, M. Historické aspekty správneho súdnictva. In ŠTENPIEN, E., SVATUŠKA, I. (eds.) *100 rokov Trianonskej zmluvy - diplomacia, štát a právo na prelome storočí*. Zborník vedeckých príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie: 100 rokov Trianonskej zmluvy – diplomacia, štát a právo na prelome storočí. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2021, s. 238.

<sup>61</sup> HÁCHA, E. Nejvyšší správní soud. In *Slovník veřejného práva československého*. Svazek II. Brno : Rudolf M. Rohrer, 1932, s. 832.

1) narušuje rozdelenie funkcií v zmysle „*súdom patrí súdna funkcia, nie administratívna funkcia správneho uváženia*“, <sup>62</sup> v dôsledku čoho trpí Barakov predpoklad o tom, že každá zložka štátnej moci by mala vykonávať svoje funkcie podľa svojho náhľadu a uváženia. A. Barak doslova uvádza: „*Výber medzi rozumnými možnosťami je funkciou výkonnej moci a nie je priestor pre zasahovanie do tohto rozhodnutia (...) Preto by narušilo princíp delby moci, ak by sa pokúsilo diktovať, ako by exekutíva mala uplatňovať svoju právomoc.*“ <sup>63</sup>;

2) porúša sudcovskú nezávislosť <sup>64</sup> v podobe deficitu ochrany správneho súdu pred preťažením úlohami, ktoré by nemali byť súdnictvu vlastné, v dôsledku čoho sa správne súdnictvo odcudzuje (míňa) vlastným úlohám;

3) odníma správe všetku voľnosť, podrobuje ju nielen kritike, ale i vôli súdnictva, <sup>65</sup> kým úplné vylúčenie prieskumu správnej úvahy priznáva správe vo veciach dotýkajúcich sa základných práv a slobôd jednotlivca vskutku plnú autonómiu, <sup>66</sup> či, lepšie povedané, možnosť administratívnej zvole. Prax pritom dostatočne preukazuje, že zvol'a je nešvár, ktorý nie je správe vôbec cudzí.

Výhradne protivážne účinky administratívnej justície napomáhajú dodržiavať aj ďalšie legislatívne konštrukcie, ktoré obmedzujú možnosti súdnych korekcií verejnej správy (i) vecne a (ii) časovo.

Z vecného hľadiska sú podstatné napríklad niektoré kompetenčné výluky, napríklad pravidelné vylúčenie jurisdikcie správneho súdu vo vzťahu k rozhodnutiam, ak účastník správneho konania pred ich právoplatnosťou nevyčerpal všetky riadne opravné prostriedky. <sup>67</sup> Takto sa v podstate objektivizuje subsidiarita správneho súdnictva a v súlade s delbou moci preferuje eliminácia nedostatkov v prostredí verejnosprávneho interna ruka v ruke s („len“) protivážnou pozíciou administratívnej justície vo vzťahu k exekutívnym štruktúram. Udržaniu rozumnej miery aktivity správnych súdov slúži zrejme aj dispozičný princíp, ktorým je správne súdne konanie ovládané. Inak povedané, správne súdy sa tradične, podobne ako ústavné súdy, <sup>68</sup> nemôžu (na rozdiel napríklad od civilných súdov konajúcich v určitých veciach, ktoré spadajú pod civilný mimosporový proces) zaoberať tým, „čo sa im zachce“ (zásada oficiality), ale len tým, čo im na konanie a rozhodnutie predloží externý subjekt (dispozičná zásada).

Časovo sa obmedzujú zásahy justičného prostredia do exekutívy najmä lehotami na podanie žalôb v rámci správneho súdnictva. Uvedené lehoty by nemali byť príliš krátke,

<sup>62</sup> TRAMMEL, J. M. Administrative Law – Judicial Review and Separation of Powers. In *North Carolina Law Review*. Roč. 45, 1967, č. 2, s. 468.

<sup>63</sup> BARAK, A. *Sudca v demokracii*, s. 76.

<sup>64</sup> BRÖSTL, A. *Právny štát. Pojmy, teórie, princípy*. Košice : Medes, 1995, s. 68.

<sup>65</sup> MERKL, A. *Obecní právo správní*. II. díl. Praha – Brno : Orbis, 1932, s. 231 a nasl.

<sup>66</sup> SKULOVÁ, S. *Správní uvážení. Základní charakteristika a souvislosti pojmu*, s. 198.

<sup>67</sup> Podľa § 7 písm. a) Správneho súdneho poriadku (časť pred bodkočiarkou): „*Správne súdy nepreskúmajú právoplatné rozhodnutia orgánov verejnej správy a opatrenia orgánov verejnej správy, ak účastník konania pred ich právoplatnosťou nevyčerpal všetky riadne opravné prostriedky, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis.*“

<sup>68</sup> K tomu pozri KOLOUŠEK, M. Právněfilozofická reflexe rušení aktů moci zákonodárné orgánem moci soudní. In TRYZNA, J. (ed.) *Dělba moci a její proměny*. Praha : Auditorium, 2019, s. 125.

aby neučinili ochranu pred správnym súdom iluzórnou. Súčasne by však nemali byť ne-miestne dlhé, pretože hoci záujem na súdnej ochrane základných práv účastníkov administratívneho konania (správne súdnictvo) prevyšuje záujem na odstránení nedostatkov správnych aktov a správnych postupov v rámci exekutívy (modelová deľba moci), nemôže ísť o prevahu časovo prídlhú. Opak by ponechal v zbytočnej neistote nielen princíp deľby moci, ale i princíp právnej istoty účastníkov administratívneho konania. Nemožno zabúdať, že v správnom súdnictve možno napádať len právoplatné právne akty.

Vyvažovacie eventuality správneho súdnictva voči výkonnej moci možno napokon klasifikovať na (i) predbežné a (ii) meritórne. Predbežné mechanizmy sú také, ktoré síce časovo limitovaným zásahom „pribrzdia“ účinky aktov exekutívy, avšak finálny stav môže byť napokon iný, teda taký, ako vyplynul z napadnutého aktu exekutívy, a to najmä v prípade nevyhovenia správnej žalobe. Ide najmä o odkladné účinky správnych žalôb, prípadne dočasné pozastavenia účinnosti tých právnych predpisov, ktoré majú exekutívnu povahu – všeobecne záväzných nariadení obcí a samosprávnych krajov vydaných pri prenesenom výkone štátnej správy (pozri ďalej). Predbežný zásah do exekutívy sa v tomto prípade môže transformovať do meritórneho (konečného) zásahu v prípade, ak správny súd správnej žalobe vyhovie, avšak napokon môže aj zaniknúť, ak žalobca neuspeje. Určitým brzdiacim, či skôr výstražným účinkom voči exekutive, môže pôsobiť aj samotné začatie správneho súdneho konania. Pôjde napríklad o prípady, ak orgán verejnej správy, súc si vedomý právnej nekorektnosti svojho rozhodnutia, po začatí správneho súdneho konania navrhne správne mu súdu uspokojenie žalobcu napríklad vydaním nového rozhodnutia nahrádzajúceho pôvodné nezákonné rozhodnutie v administratívnom konaní, teda v „prirodzenom prostredí“ exekutívnych sfér.<sup>69</sup> V týchto prípadoch teda už samotné začatie konania pred správnym súdom má prinajmenej potenciál upozorniť exekutívu na vady, ktorých sa dopustila, pričom tento mechanizmus je z hľadiska deľby moci o to lepší, že napravenie nedostatku sa nerealizuje v dôsledku justičného presahu do výkonnej moci, ale v samom vnútri výkonnej moci. Plasticky povedané, správny súd tu už samým začatím konania dáva žalovanému na výber: „*Bud' si žalovaný prizná chybu, neutří procesný neúspech a princíp oddelenosti zložiek štátnej moci zaplesá, alebo vadu autoritatívne vytkne správny súd, orgán verejnej správy odíde s procesným neúspechom a napokon náprava, ktorá sa mohla zjednať v rámci správneho priestoru, sa bude musieť zjednať z pozície justičnej sféry.*“ Navyše, zakotvením inštitútu uspokojenia žalobcu teda zákonodarca z hľadiska vývojových tendencií evidentne posilnil princíp diverzifikácie moci. Orgán verejnej správy, zistiť napríklad nezákonnosť ním vydaného aktu, totiž nemá inú možnosť nápravy vo sfére, do ktorej sám patrí, pretože, ako upozorňuje M. Fečík,<sup>70</sup> na použitie mimoriadnych opravných prostriedkov v administratívnom konaní nemá oprávnenie.

<sup>69</sup> Podľa § 101 ods. 1 Správneho súdneho poriadku: „*Žalovaný orgán verejnej správy môže podať správne mu súdu návrh na uspokojenie žalobcu vydaním nového rozhodnutia, opatrenia alebo vykonaním iného úkonu, ak sa tým nezasiahne do práv, právom chránených záujmov alebo povinností tretích osôb a správny súd vo veci ešte nerozhodol.*“

<sup>70</sup> FEČÍK, M. Komentár k § 101 Správneho súdneho poriadku. In BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kol. *Správny súdny poriadok. Veľký komentár*. Bratislava : C. H. Beck, 2018, s. 568.

#### 4. Správne súdnictvo a legislatíva

Čitatelia, ktorí po prečítaní nadpisu tejto podkapitoly očakávali doktrinálny prelom v podobe traktovania správneho súdnictva ako kombinatorickej brzdy a protiváhy zákonodarnej moci pri výkone jej ústrednej funkcie, ktorá spočíva v prijímaní zákonov, ostávajú zrejme sklamaní. Takto to nebude. Heréza sa nekoná. Správna súdna moc a, zostávajúc na tomto mieste zatiaľ pri pomerne neosobnom termíne „moc produkujúca písané právo“, sú však v určitom vzťahu, ktorý obsahovo možno charakterizovať minimálne parciálne ako brzdiaci a vyvažovací. S plným poukazom na naplnenie požiadavky delby moci a rozhraničenie pôsobenia súdnej moci a zákonodarnej moci však možno istotne skúmať fenomén tvorby práva (?) správnymi súdmi. Napokon možno s plnou vážnosťou konštatovať, že správne súdnictvo brzdi zákonodarnú moc prinajmenej pri výkone jednej vedľajšej funkcie.

V tradičných konceptoch sa správne súdnictvo nestavia do pozície mechanizmu brzdiaceho tvorbu zákonov. Vytvorenie úsudku o tom však zrejme nie je také jednoduché a zrejme závisí od obsahového vymedzenia zákonodarstva. V. Knapp uvádza, že „zákonodarstvo“ je úplným synonymom (lexikálne jazykovým ekvivalentom) výrazu „legislatíva“, pričom oba termíny sa používajú niekedy v rovnakom, niekedy v podobnom význame ako termíny (slovné spojenia) „právo tvorba“, „tvorba práva“, „normotvorba“. Hoci „zákonodarstvo“ a „legislatíva“ v etymologickom význame predstavujú len tvorbu zákonov, v súčasnom právnom jazyku sa častejšie používajú v širšom zmysle (*largo sensu*) ako tvorba písaného práva vôbec.<sup>71</sup> Obdobné závery uvádzajú aj súčasní slovenskí autori, napríklad B. Fábry.<sup>72</sup>

Ak zákonodarstvo vnímané v zmienenom extenzívnom význame evidentne zahŕňajúcom všetko písané právo, teda aj normotvorbu obcí a samosprávnych krajov, ktorá je spôsobilým predmetom správneho súdneho prieskumu v konaní o súlade právnych predpisov v správnom súdnictve,<sup>73</sup> vystáva otázka: Nepôsobí správne súdnictvo brzdiacim účinkom aj voči zákonodarstvu (legislatíve) územnej samosprávy?

Ak nechceme vychádzať zo zvitých schém a vec lámať cez koleno, teda ak chceme odpovedať negatívne a uzavrieť, že správne súdnictvo nebrzdí legislatívu, môžeme tak vykonať potiaľ, pokiaľ ide o odvodenú normotvorbu územnej samosprávy. Toto lokálne právo predstavuje tzv. derivatívne, druhotné všeobecne záväzné nariadenia, teda lokálne právo vydávané pri prenesenom výkone štátnej správy.<sup>74</sup> Táto skupina obecnej a regionálnej normotvorby vystupuje v pozícii vykonávacích právnych predpisov, čo znamená, že ide svojou povahou o normotvorbu exekutívnu, sekundárnu a nepôvodnú. V tomto smere teda správne súdnictvo pôsobí retardačným vplyvom voči exekutive, užšie voči štátnej správe, ktorej výkon na určitých úsekoch zveril zákonodarca z rozličných dôvodov jednotkám územnej samosprávy.

<sup>71</sup> KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha : C. H. Beck, 1995, s. 106.

<sup>72</sup> Pozri FÁBRY, B. *Teoretické problémy tvorby práva*. Bratislava : A-medi management, 2018, s. 86.

<sup>73</sup> Toto konanie je upravené v § 357 až § 367 Správneho súdneho poriadku.

<sup>74</sup> Pozri čl. 71 ods. 2 Ústavy SR, § 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení a § 8 ods. 2 zákona o samosprávnych krajoch.

V systéme správneho súdnictva sa však možno domáhať nielen prieskumu odvodených všeobecných zariadení, ale rovnako aj všeobecne záväzných nariadení, ktoré sú vydávané pri výkone samosprávnej pôsobnosti územných samosprávnych telies (tzv. pôvodné, prvotné všeobecne záväzné nariadenia).<sup>75</sup> Tieto normatívne právne akty nemožno podradiť pod vykonávacie právne predpisy, pretože hoci musia byť v súlade so zákonom, ich vydávanie sa nerealizuje v mene štátu a na zodpovednosť štátu, ale v mene obce (samosprávneho kraja) a na vlastnú zodpovednosť obce (samosprávneho kraja).<sup>76</sup> Tu negatívna odpoveď na položenú otázku nepostačuje, pretože sa natíska ďalšia logická a legitímna otázka: Proti akej moci predstavuje brzdu konanie správneho súdu o súlade všeobecne záväzného nariadenia vydaného v pôvodnej pôsobnosti územnej samosprávy so zákonom?

Východiskom odpovede na druhú otázku môže zdanlivo predstavovať práve extenzívne ponímanie zákonodarstva. Ak sa termín „zákonodarstvo“ (legislatíva), ktorý je etymologickým pôvodom spojenou nádobou s výrazom „zákonodarná moc“, poníma ako tvorba akýchkoľvek právnych predpisov, potom by uspokojivá odpoveď na položenú otázku mohla zrejme znieť, že správne súdnictvo v tomto špecifickom prípade brzdi aj zákonodarnú moc. Izolovaný etymologický uhol pohľadu však vedie k nesprávnym záverom, pretože niet pochyb o tom, že zákonodarnú moc ústavný poriadok zveruje výlučne Národnej rade SR. Zákonodarstvo sa ani v širšom ponímaní nerovná zákonodarej moci, preto, juristicky vzaté, možno konštatovať nanajvýš toľko, že správne súdnictvo brzdi zákonodarstvo, nie však zákonodarnú moc. To je zrejmy rozdiel od ústavného súdnictva, ktoré v konaní o súlade právnych predpisov nebrzdí len zákonodarstvo (normotvorbu Národnej rady SR a iných orgánov verejnej moci, napríklad vlády SR alebo ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy), ale aj zákonodarnú moc, a to testovaním súladu zákonov vo vlastnom slova zmysle s čo do stupňa právnej sily hierarchicky nadriadenými právnymi predpismi.

Nastolený problém je však potrebné ďalej skúmať v prípade, ak sa vrátíme k reštriktívnemu ponímaniu zákonodarstva (legislatíva *stricto sensu*). Z. Šín napríklad uvádza, že podstatné meno „zákonodarstvo“ sa v zmysle „tvorba právnych noriem a tým aj všetkých právnych predpisov“ používa len veľmi zriedka, pričom jeho ťažisko sa presúva do významu označenia zodpovedajúceho pojmu „právny poriadok“.<sup>77</sup> V tomto užšom význame potom „zákonodarstvo (legislatíva)“ v našich podmienkach znamená tvorbu zákonov a ústavných zákonov a kvalifikácia správneho súdnictva ako brzdiacej sily voči zákonodarstvu neobstojí. V uvedenej súvislosti teda neostáva nič iné, len upriamiť pozornosť na dlhodobé snahy o prekonávanie tradičného modelu horizontálnej trojitej diverzifikácie štátnej moci a inšpirovať sa aktuálnymi pohľadmi na deľbu moci. Avizované názory abstrahujú od „dogmy“ triády moci na horizontálnej úrovni, ktorá sa v priebehu

<sup>75</sup> Pozri čl. 68 Ústavy SR, § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení a § 8 ods. 1 zákona o samosprávnych krajoch.

<sup>76</sup> Pozri napríklad TEKELI, J. Všeobecná charakteristika VZN. In TEKELI, J., TOMAŠ, L. *Všeobecne záväzné nariadenia v školstve*. Bratislava : Josef Raabe, 2018, s. 13.

<sup>77</sup> ŠÍN, Z. *Tvorba práva. Pravidla, metodika, technika*. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 21.

dejín oslabila a stala príliš simplifikujúcou a rozlične traktujú<sup>78</sup> aj ďalšie samostatné moci, napríklad kontrolnú moc (zahŕňa napríklad verejného ochrancu práv), dozorovú moc (zahŕňa napríklad prokuratúru)<sup>79</sup> alebo bankovú moc. V týchto súvislostiach sa potom počet moci vo verejnomočenskej sfére prirodzene reprodukuje a logicky možno hovoriť o štvrtej, piatej a či dokonca o šiestej moci v štáte.

Hoci sa v literatúre a vo vedeckých kruhoch aj v súvislosti s územnou samosprávou vyskytujú názory, ktoré jej priznávajú status štvrtej (alebo niektorej ďalšej, číselne vyššej) moci v štáte, s konečnou platnosťou nemožno vysloviť úsudok o tom, že pozícia územnej samosprávy v systéme delby moci je v súčasnosti vedecky ustálená. Penzum názorov na uvedený problém je široké a závery jednotlivých autorov sú diametrálne odlišné.<sup>80</sup> Napríklad Z. Koudelka uvádza, že samospráva má v delbe moci opodstatnenie ako štvrtá moc v štáte a ako vertikálny doplnok k trom základným horizontálnym mociam.<sup>81</sup> V tomto zmysle teda teritoriálne samospravovanie zrejme presahuje klasický montesquieuovský model tripartície štátnej moci. Opačné spektrum názorov, prezentované napríklad M. Jesenkom, síce priznáva územnej samospráve relatívne samostatné postavenie, podotýka však, že existencia vykonávateľov územnej samosprávy je podmienená štátnym rozhodnutím o prenechaní časti verejnej moci obciam a samosprávnym krajom, pričom legitimita obcí a samosprávnych krajov na výkon verejnej správy je založená na štátnom sebaobmedzení. M. Jesenko uzatvára: „*Preto aj označenie územnej samosprávy ako „štvrtej moci“ v štáte je nevhodné a terminologicky, ako aj z ústavnoprávneho hľadiska nielen nepresné, ale aj zbytočné a historickým vývojom prekonané.*“<sup>82</sup> Ďalej možno exemplifikatívne poukázať na jednu z prác L. Trellovej, ktorá sa pokúša odôvodniť územnú samosprávu ako samostatnú zložku moci v štáte aplikáciou viacerých prístupov,<sup>83</sup> avšak bez takého kategorického záveru, aký vyplýva z už citovaného diela

<sup>78</sup> Pozri napríklad GERLOCH, A. Dělba moci v ústavě Československé republiky (1920) a v ústavě České republiky. In *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. roč. 45, 1999, č. 1 – 2, s. 170 a nasl. a TÓTHOVÁ, M. Koncepcia delby moci z pohľadu novodobého politického myslenia. In *Ideológie na prahu III. tisícročia : Acta Facultatis Philosophicae Universitatis Prešoviensis : Politologický zborník 1*. Prešov : Filozofická fakulta v Prešove, Prešovská univerzita, 2001, s. 268.

<sup>79</sup> Prípadne „kontrolnú a dozorovú moc“ ako jedinú moc.

<sup>80</sup> Nie je v intenciách rozsahu ani cieľa tejto práce priniesť vyčerpávajúci pohľad na tento vedecký problém.

<sup>81</sup> Pozri KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha : Linde, 2007, s. 26.

<sup>82</sup> JESENKO, M. *Právo obce na samosprávu a normotvorba obcí*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017, s. 18.

<sup>83</sup> L. Trellová poukázala napríklad na tri kritériá B. Ackermana usporiadania moci v štáte. Týmito kritériami sú (i) demokracia, (ii) odborná spôsobilosť a (iii) ochrana a posilnenie základných práv. V súvislosti s prvým ackermanovským kritériom sa podotklo, že legitimita orgánov miestnej samosprávy na najvyššej možnej úrovni, pretože tieto sú priamo volené obyvateľmi obce alebo samosprávneho kraja. Pokiaľ ide o tretí ideál, hoci predstavitelia územnej samosprávy sú v každodennej práci zodpovední za širokú škálu otázok ľudských práv, táto práca je zriedka vnímaná ako realizácia ľudských práv, a to aj orgánmi, aj zo strany verejnosti. Z toho vyplýva, že ľudské práva sú vo väčšine politík a postupov na miestnej úrovni naďalej vzdialené ako referenčný rámec alebo analýza, zatiaľ čo v praxi môžu byť v skutočnosti ľudskými právami. Najslabšie bol v územnej samospráve zhodnotený druhý ackermanovský ideál, pretože odborná spôsobilosť sa na lokálnej úrovni zabezpečuje predovšetkým činnosťou miestnej štátnej správy v jej organizačnom ponímaní. Pozri TRELLOVÁ, L. Územná samospráva ako „štvrtá moc“ v štáte? In *Verejná správa a spoločnosť*. Roč. 19, 2018, s. 57 a nasl. a ACKERMAN, B. The New Separation of Powers. In *Harvard Law Review*. Roč. 113, 2000, č. 3, s. 633 a nasl.

Z. Koudelku. Uvedená autorka v citovanom diele napokon neklasifikovala územnú samosprávu ako štvrtú moc v štáte, ale všeobecne akceptovala tvrdenie, že územná samospráva sa vyčlenila v rámci systému trojdelenia moci ako osobitný typ moci, ktorý prešahuje do ostatných zložiek moci. Ide o autonómny mocenský fenomén. Obdobný záver možno implicitne dedukovať aj zo spisby J. Sváka, ktorá v súvislosti s tvorbou práva orgánmi verejno-politickej moci diferencuje orgány zákonodarnej moci, výkonnej moci a z určitého pohľadu do tretice aj orgány samosprávy.<sup>84</sup>

Bez nároku o snahu o komplexnú prezentáciu názorov na postavenie teritoriálnej samosprávy v systéme del'by moci sa domnievam, že práve prístup L. Trellovej umožňuje vymedziť pozíciu správneho súdu preskúmvajúceho normatívne (s)právne akty vydané pri výkone územnej samosprávy v systéme bŕzd a protiváh korektným a pritom postačujúcim spôsobom. Mienka Z. Koudelku zrejme upína a preväzuje del'bu moci v jej horizontálnom chápaní s del'bou moci vo vertikálnom zmysle, čím zrejme stiera rozdiely medzi nimi. V oboch prípadoch pritom ide o rozličné poňatie del'by moci. Ak by sme sa bez ďalšieho stotožnili s koncepciou M. Jesenka, ktorá v podstate odmieta samostatnosť územnosamosprávnej moci v systéme del'by moci, ostala by neidentifikovaná zložka moci, ktorá je brzdená kontrolou druhej obecnej a regionálnej normotvorby realizovanou správnym súdom. Inak povedané, bez ohľadu na to, či dáme za pravdu tvrdeniu o existencii územnej samosprávnej moci len v dôsledku predošlej sebalimitácie štátnej moci, je zrejme, že brzdenou mocou by bola nanajvyšš moc štátu. To však prináša vzduchoprázdno a neumožňuje urobiť záver o vyrovnávanej zložke štátnej moci. Takýto záver však urobiť treba, pretože mechanizmus správneho súdnicstva pri posudzovaní súladu originárnych, všeobecne záväzných nariadení so zákonom sa ničím principiálnym nelíši od (i) správnej súdnej kontroly derivatívnych všeobecne záväzných nariadení a ani od (ii) konania o súlade právnych predpisov pred Ústavným súdom SR, pričom netreba nijako pripomínať, že protivážna pozícia oboch naposledy zmienených konaní je v systéme bŕzd a protiváh uznávaná, mocensky identifikovaná a napokon aj dostatočne argumentačne podopretá. Už bolo naznačené, že v konaní o súlade pôvodných právnych predpisov v správnom súdnicstve sa zákonodarná moc nebrzdí, pretože normatívnym právnym aktom spôsobilým na prieskum nie je zákon ani ústavný zákon. Pôvodná normotvorba nie je ani výrazom právotvorby exekutívy, pričom o výkon súdnej moci nejde bez potreby ďalšieho zdôvodňovania. Z uvedených dôvodov preto zrejme neostáva nič iné, len uzavrieť, že konanie o súlade prvotných všeobecne záväzných nariadení pred správnym súdom predstavuje brzdú a protiváhu voči osobitému, ústavne etablovanému a svojbytnému mocenskému fenoménu, ktorý nateraz zrejme nie je možné podradiť do zaužívaných kategórií a vytvorených schém tradičného modelu tripartície štátnej moci.

Pri vzťahu správneho súdnicstva a legislatívy v rovine tvorby práva sa ešte treba dotknúť otázok sudcovskej tvorby práva. Nejde o aspekt, ktorý by správne súdnicstvo diferencoval od ostatnej súdnej moci, prax však ukazuje, že jeho skúmanie je relevantné práve aj vo vzťahu k správemu súdnicstvu.

<sup>84</sup> SVÁK, J. Všeobecná časť. In SVÁK, J. a kol. *Teória a prax legislatívy*. 3. rozšírené vyd. Bratislava : Eurokódex, 2012, s. 16.

V klasickom montesquieuovskom ponímaní<sup>85</sup> predstavoval sudca len ústa zákona (*bouche de la loi*), človeka bez vôle, ktorý nemal zmierňovať ani sprísňovať moc zákonov. Bez nároku na vyčerpávajúce podanie problematiky, čo na tomto mieste nie je potrebné, treba podotknúť, že situácia sa v priebehu dejín vyvíjala. Pre naše účely postačí uviesť, že pozitivistická predstava, podľa ktorej základným liekom na spoločenské problémy je právny predpis, zlyhala a personálnej osádke súdov sa otvorila priestor pre možnosti tvorby práva.<sup>86</sup> „Legislatívne preteky“<sup>87</sup> totiž vyvolávajú jednak potrebu novelizácie včera prijatých predpisov, ktorá však často s takou razanciou už neprichádza, jednak majú za následok nedostatok času na prípravu kvalitných zákonov. S oboma faktormi logicky súvisí potreba instantného vykrytia medzier v práve, na čo legislatíva nestačí. To poslúži ako odrazový mostík pre nasledovné úvahy. V súčasnosti sa potom všeobecne uznáva, že ustálená súdna prax v kontinentálnom prostredí pôsobí a vlastne musí pôsobiť prinajmenej ako faktický (*de facto*) prameň práva. To už na prvý pohľad evokuje reláciu s klasickým modelom diverzifikácie moci a vyvoláva otázky pri vzťahu súdnej moci a zákonodarnej moci, či, širšie povedané, legislatívy, pri právo tvorbe. Niektoré názory pomerne kategoricky obhajujú tézu, že súčasné chápanie delby moci neumožňuje objektívne rozhodnúť, či je sudcovská tvorba práva prijateľná a či nie. Túto tézu odôvodňuje M. Hapla napríklad tým, že delba moci sa stala vágnym princípom, v ktorého pozadí stojí príliš protikladných ideí, spoločenskými a inštitucionálnymi zmenami v posledných storočiach a napokon problematickým postavením súdnej moci ako jednej z hlavných zložiek moci, ktoré podľa zmienených autorov nie je odôvodniteľné prostredníctvom žiadneho logického kritéria.<sup>88</sup>

Naopak, M. Večeňa sa práve v systéme delby moci prikláňa k limitácii sudcovskej tvorby práva a argumentuje, že táto nie je a nemôže byť bezbrehá a svojvoľná, musí rešpektovať limity vyplývajúce z ústavne garantovaných princípov a postavenia súdnej moci v rámci princípu delby moci, predovšetkým vo vzťahu k moci zákonodarnej.<sup>89</sup> J. Drgonec konkrétnejšie a konzekventnejšie uvádza, že pravidlá vnášané súdmi do uplatňovania zákona idú občas aj nad rámec úpravy ustanovenej zákonom, pričom s evidentným upozornením na možnosti nemiestneho bujnenia sudcovskej právo tvorby dodáva, že „dotváranie zákona“ *teda v zásade môže prerásť, a niekedy skutočne prerastá, do vytvárania všeobecne záväzných pravidiel súdmi.*<sup>90</sup> Ako jednotiaci prvok súčasných názorových prúdov teda vystupuje existencia legitímnej potreby, teda praktickej (práv-

<sup>85</sup> MONTESQUIEU, CH. *O duchu zákonů*. Dobrá Voda : Aleš Čeněk, 2003, s. 198.

<sup>86</sup> V podrobnostiach SVÁK, J. *Súdna moc a moc sudcov na Slovensku*. Bratislava : Eurokódex, 2011, s. 104.

<sup>87</sup> DRGONEC, J., KRAMNÁ, J. *Súdne rozhodnutie ako prameň práva*. In *Justičná revue*. Roč. 44, 1992, č. 1, s. 8.

<sup>88</sup> HAPLA, M. *Dělba moci a legitimita soudcovské tvorby práva*. In VEČEŘA, M., HURDÍK, J., HAPLA, M. a kol. *Nové trendy v soudcovské tvorbě práva*. Brno : Masarykova univerzita, 2015, s. 77 a nasl.; FAIRLIE, J. A. *The Separation of Powers*. In *Michigan Law Review*. Roč. 23, 1923, č. 3, s. 393 – 436; CAROLAN, E. *The New Separation of Powers : a Theory for the Modern State*. New York: Oxford University Press, 2009, 300 s.

<sup>89</sup> VEČEŘA, M. *Spravedlnost soudcovského rozhodování*. In GÁBRIŠ, T. (ed.) *Sudcovské rozhodovanie. Záruky a prekážky spravodlivého procesu*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2018, s. 91.

<sup>90</sup> DRGONEC, J. *Súdna tvorba práva ako prostriedok uplatnenia zákona, zabezpečenia spravodlivosti a právnej istoty*. In *Justičná revue*. Roč. 60, 2008, č. 5, s. 726.

noaplikačnej) nevyhnutnosti dokreovania práva prijatého najmä zákonodarným orgánom (*lex scripta*) súdmi na účel eliminácie negatívnych javov. Priestor pre úvahy však poskytuje otázka ustálenia jej miery a aj dôvodiaca relácia s modelom rozdelenia moci v štáte. Správne súdy neostávajú uvedenému záveru nič dlžné, keď v niektorých prípadoch právo účelne dotvárajú a v iných situáciách sa usilujú o nadprácu. Justičná realita prináša mnoho príkladov pre obe situácie.

Správne súdnictvo napríklad dlhodobo vyplňalo medzeru v práve v podobe doposiaľ nekodifikovanej právnej úpravy administratívneho trestania, ktorá jednotne všetky aspekty vyvodzovania deliktuálnej zodpovednosti za správne delikty, aplikáciou základných zásad trestného práva (napríklad pokiaľ ide o posudzovanie súbehu správnych deliktov).<sup>91</sup> Uvedenú medzeru napokon prinajmenej čiastočne, ale legislatívno-technicky celkom nešťastne (nepriamou novelizáciou všetkých administratívno-právnych predpisov),<sup>92</sup> vyplnil zákonodarca v § 195 písm. c) Správneho súdneho poriadku, keď prikázal zásady ukladania trestov podľa Trestného zákona použiť aj na ukladanie sankcií v rámci správneho trestania.<sup>93</sup>

Pokusu o vyplnenie medzery v práve, ktorá v skutočnosti neexistuje, sa správne súdy dopustili pri identifikácii ustanovenia, na základe ktorého správny súd postupuje vec civilnému súdu.<sup>94</sup> Predmetným ustanovením mala byť prvá veta § 18 ods. 2 Správneho súdneho poriadku, podľa ktorej: „*Ak správny súd zistí, že nie je vecne, miestne alebo kauzálnne príslušný, postúpi vec uznesením príslušnému správne súdu.*“ Citovaná konštrukcia podľa názoru Najvyššieho súdu SR<sup>95</sup> aj Najvyššieho správneho súdu SR<sup>96</sup> aj napriek tomu, že doslovným výkladom myslí len na postupovanie vecí „správnym“ súdom iným „správnym“ (nie „civilným“) súdom, predstavuje komplexné riešenie aj pre prípad postúpenia veci smerom od správneho súdu k civilnému súdu. Daný prístup však nie je namieste, pretože pre postupovanie veci správnym súdom civilnému súdu existuje explicitná odlišná normatívna regulácia prezentovaná konštrukciou § 43 ods. 1 Civilného sporového poriadku<sup>97</sup> v spojitosti s prvou vetou § 25 Správneho súdneho poriadku.<sup>98</sup> Prístup správnych súdov teda ne-

<sup>91</sup> Pozri napríklad rozsudok Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 5 Asan 18/2020 z 26. mája 2022.

<sup>92</sup> Bližšie SEMAN, T. Vplyv ustanovení o správnej žalobe vo veciach správneho trestania (§ 194 – § 198 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok, v znení neskorších predpisov) na administratívne konanie vo veciach správneho trestania. In FRUMAROVÁ, K. (ed.) *Správni soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového Správneho súdneho poriadku : sborník z konference a společného zasedání kateder správního práva ČR a SR konaného ve dnech 22. až 23. března 2018 na Právnické fakultě UP v Olomouci*. Olomouc : Iuridicum Olomoucense, 2018, s. 287 a nasl. Pozri tiež KOŠIČIAROVÁ, S. Povinnosť správneho súdu aplikovať trestnoprávne zásady vo veciach správneho trestania. In *Justičná revue*. Roč. 68, 2016, č. 8 – 9, s. 890 a nasl.

<sup>93</sup> Bližšie TOMAŠ, L. Restoratívne prvky v správnom trestaní. In *Právny obzor*. Roč. 104, 2021, č. 2, s. 155 – 169.

<sup>94</sup> Podrobne pozri TOMAŠ, L. O odňatí základného práva na správnu súdnu ochranu postúpením veci správnym súdom civilnému súdu a interpretačnej nejasnosti súvisiacej s procesným základom avizovaného postúpenia. In *Justičná revue*. Roč. 74, 2022, č. 8 – 9.

<sup>95</sup> Uznesenie Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 3 Svk 8/2021 z 24. novembra 2021.

<sup>96</sup> Uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 7 Sžk 31/2017 z 23. januára 2019.

<sup>97</sup> „*Ak súd postupom podľa § 40 a 41 zistí, že nie je príslušný, bezodkladne postúpi spor príslušnému súdu bez rozhodnutia a upovedomí o tom žalobcu. Žalovaného upovedomí len vtedy, ak mu už bola žaloba doručená.*“

<sup>98</sup> „*Ak tento zákon neustanovuje inak, použijú sa na konanie pred správnym súdom primerane ustanovenia prvej a druhej časti Civilného sporového poriadku okrem ustanovení o intervencii.*“

rešpektuje limit sudcovskej tvorby práva, ktorý spočíva v podobe potreby jej súladu so samotným textom právnej normy<sup>99</sup> obsiahnutej v § 18 ods. 2 Správneho súdneho poriadku. Takto sa tvorba práva súdom stáva pre daný prípad nelegitímna a dostáva sa do kolízie s legálnou spravodlivosťou judiciálneho dotvárania práva.<sup>100</sup> Vďaka M. Vernarskému a L. Michal'ovovi som mal tú česť trochu prispieť k tomu, že s predmetným názorom sa stotožnil napokon aj Ústavný súd SR.<sup>101</sup>

Napokon sa pri traktovaní vzťahu správneho súdnictva a legislatívy mimo tvorby práva treba vrátiť k tu už citovanému dielu A. Baraka,<sup>102</sup> ktorý v súvislosti s moderným princípom delby moci uvádza, že každá zložka štátnej moci vykonáva popri primárnej funkcii aj vedľajšiu funkciu. Kým ústredným funkčným zameraním zákonodarnej zložky je prijímanie zákonov, jej vedľajšou funkciou je napríklad výkon disciplinárnej právomoci voči svojmu personálnemu obsadeniu, čo sa výrazne neodchyľuje od právomoci súdnej zložky.

Aplikujúc tieto úvahy na právne pomery SR je prijímanie zákonov v súlade s čl. 72 Ústavy SR<sup>103</sup> nielen výlučnou, ale aj hlavnou funkciou Národnej rady SR. Popritom však Národná rada SR vykonáva aj ďalšie funkcie, ktorých charakter sa približuje ústredným právomociam ostatných dvoch zložiek štátnej moci. Je to napríklad už naznačená disciplinárna právomoc Národnej rady SR voči poslancom, ktorá evokuje výkon súdnictva. Účinná normatívna regulácia však prináša aj pomerne anomálny a atypický prípad, keď Národná rada SR vystupuje ako odvolací správny orgán. Má sa na mysli prieskum niektorých rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu výborom Národnej rady SR na preskúmanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu podľa ústavného zákona o zriadení a činnosti výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu.<sup>104</sup> Výkon avizovanej sekundárnej funkcie zákonodarného orgánu sa *prima facie* asociuje s výkonom činnosti výkonnej moci, užšie s realizáciou mocenských prerogatív zverených orgánom verejnej správy, ktoré vystupujú v pozícii správnych orgánov (správne funkcie). Podstatné je, že právoplatné administratívne rozhodnutie zmieneného výboru Národnej rady SR je podľa čl. 5 ústavného zákona o zriadení a činnosti výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu v spojitosti s § 11 písm. a) Správneho súdneho poriadku preskúmateľné Najvyšším správnym súdom práve v správnom súdnictve. Nemožno teda uzavrieť inak než tak, že správne súdnictvo prinajmenej v tomto jednom prípade brzdí zákonodarnú moc v jej organizačnom ponímaní pri výkone jej vedľajšej, povahou administratívnej funkcie.

<sup>99</sup> K tomu viac GERLOCH, A. *Teorie práva*. 6. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2013, s. 137.

<sup>100</sup> VEČEŘA, M. Spravedlnost soudcovského rozhodování. In GÁBRIŠ, T. (ed.) *Sudcovské rozhodovanie. Záruky a prekážky spravodlivého procesu*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2018, s. 91.

<sup>101</sup> Uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. sp. zn. III. ÚS 303/2022 z 26. mája 2022.

<sup>102</sup> BARAK, A. *Sudca v demokracii*, s. 73 a nasl.

<sup>103</sup> Podľa čl. 72 Ústavy SR: „Národná rada Slovenskej republiky je jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom Slovenskej republiky.“

<sup>104</sup> Ústavný zákon č. 254/2006 Z. z. o zriadení a činnosti výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu v znení ústavného zákona č. 168/2022 Z. z.

## Záver

Princíp del'by moci predstavuje jeden z ťažiskových princípov právneho štátu. Možno pritom identifikovať viaceré jeho interakcie s ideovým poslaním správneho súdnictva v demokratickej spoločnosti.

Z hľadiska atribútu oddelenosti, nezávislosti a samostatnosti jednotlivých zložiek štátnej moci platí, že jurisdikciu v správnych veciach vykonáva z organizačného hľadiska autonómna sústava štátnych orgánov. Pokiaľ ide o vývojové tendencie v kontexte organizmu avizovanej sústavy, mocenské prerogatíva sa v dôsledku pre správne súdnictvo priaznivej politickej klímy pretavenej do legislatívnych počínov delia. Takto sa etabluje sústava správnych súdov o dvoch stupňoch, v dôsledku čoho sa konštituuje historicky doposiaľ najrobustnejší systém správneho súdnictva na našom území. Avizovaná štruktúra má prinajmenej potenciálnu ambíciu pre lepšie garantovanie individuálnej sudcovskej nezávislosti, pretože v porovnaní s predošlým súdnym členením jednak vylučuje z výkonu správneho súdnictva okresné sudy, jednak zabezpečuje, aby sa súdne teritóriá terajších prvostupňových správnych súdov nezhodovali s politickými okresmi. Napokon možno uvítať zvýšenie počtu sudcov činných na správnych súdoch, ako aj určité aspekty spôsobu ich výberu, ktoré sa do istej miery odchyľujú od tradičného konkurzného modelu obsadzovania sudcovských pozícií. Uvedený aspekt zrejme napomôže posilneniu osobnostnej integrity sudcu správneho súdu a súčasne eliminuje snahy o ovplyvňovanie rozhodovania z interného prostredia justície.

V systéme pák a protiváh plní správne súdnictvo úlohy tak vo vzťahu k výkonnej moci, najmä k verejnej správe, ako aj vo vzťahu k zákonodarstvu. Napomáha naplneniu požiadavky del'by moci, ak správne súdnictvo z pozície externého činiteľa kontroluje zákonnosť výkonu správy a dobre mienenými mechanizmami usiluje o zjednanie nápravy zistenej nezákonnosti. Požiadavke del'by moci by sa však priecilo a vo svojich dôsledkoch by spôsobovalo nežiaducu koncentráciu moci, ak by správne súdnictvo nahrádzalo verejnosprávnu činnosť, napríklad v podobe bujnejšej úplnej jurisdikcie alebo skúmania vecných aspektov správneho uváženia. Pokiaľ ide o pôsobenie správneho súdnictva voči legislatíve, prostriedkom je predovšetkým konanie o súlade právnych predpisov v správnom súdnictve, ktoré zabezpečuje kontrolu jednak parciálnej čiastky exekutívnej normotvorby, jednak kontrolu samosprávnej moci realizovanej v podobe vydávania pôvodného obecného a regionálneho (lokálneho) práva. Vývody správnych súdov napomáhajú dotváraniu najmä správneho práva v prípadoch, ak sa v právnej regulácii vyskytne medzera. To nie je so zreteľom na existujúce množstvo a kvalitu prameňov administratívneho práva výnimočným javom. Aj v naznačenej súvislosti si však administratívna justícia atrahuje moc zákonodarcu vtedy, ak nachádza problémy tam, kde nie sú, a usiluje sa o suplovanie zákonodarných aktivít v prípadoch, v ktorých je zákonná úprava dostatočná. Napokon treba uviesť, že správne súdnictvo brzdí, užšie vzaté, aj zákonodarnú moc, a to vtedy, ak sa nositeľovi zákonodarnej moci zveruje vedľajšia funkcia, ktorá spočíva vo výkone rozhodovacích procesov vo verejnej správe. Samo sebou to však platí len za predpokladu, že vývody týchto procesov sú preskúmateľné v správnom súdnictve. Ani

uvedený poznatok však nič nemení na skutočnosti, že administratívna jurisdikcia nevykonáva v systéme bízid a protiváh pôsobnosť voči tým aktivitám zákonodarnej moci, ktoré predstavujú objektivizáciu výkonu jej hlavnej pôsobnosti (prijímanie zákonov vo vlastnom zmysle slova).

#### Literatúra

- ACKERMAN, B. The New Separation of Powers. In *Harvard Law Review*. Roč. 113, č. 3, 2000, s. 633 – 729
- ANDRAŠKO, J., HAMULÁK, J. (eds.) *Bratislavské právnické fórum 2018. Ústavodarná moc verzus kontrola ústavnosti*. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2018 organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou v dňoch 22. – 23. februára 2018 pod záštitou predsedníčky Ústavného súdu Slovenskej republiky JUDr. Ivetty Macejkovej, PhD., LL.M. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2018, 142 s. ISBN 9788071604655
- ARISTOTELES. *Politika*. Praha : Rezek, 1998, 504 s. ISBN 8086027104
- BARAK, A. *Sudca v demokracii*. Bratislava : Kalligram, 2016, 429 s. ISBN 9788081019210
- BARICOVÁ, J., FEČIK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kol. *Správny súdny poriadok. Veľký komentár*. Bratislava : C. H. Beck, 2018, 1824 s. ISBN 9788074006784
- BERNATZIK, E. *Rechtsprechung und materielle Rechtskraft. Verwaltungsrechtliche Studien*. Wien : Manz'sche k. k. Hof-Verlags- und Universitäts – Buchhandlung, 1886, 326 s.
- BRÖSTL, A., KANÁRIK, I., DOBROVIČOVÁ, G. *Základy štátovedy*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2004, 190 s. ISBN 807097415X
- BRÖSTL, A. *Právny štát. Pojmy, teórie, princípy*. Košice : Medes, 1995, 112 s. ISBN 8096749900
- BRÖSTL, A. Sudcovská nezávislosť v právnom štáte. In *Nezávislosť súdov a právny systém v Slovenskej republike : Záverečné materiály konferencie*. 18. – 20. 11. 1996. Košice : Hotel Centrum, 1996, s. 1 – 5
- CAROLAN, E. *The New Separation of Powers : a Theory for the Modern State*. New York : Oxford University Press, 2009, 300 s. ISBN 9780199568673
- CASTAGNOLA, A. I Want It All, and I Want It Now. The Political Manipulation of Argentina's Provincial High Courts. In *Journal of Politics in Latin America*. Roč. 4, č. 2, 2012, s. 39 – 62. ISSN 1868-4890
- DÉRER, I. Sudca a právo. In *Právny obzor*. Roč. 30, 1946, č. 6, s. 149 – 161
- DRGONEC, J., KRAMNÁ, J. Súdne rozhodnutie ako prameň práva. In *Justičná revue*. Roč. 44, 1992, č. 1, s. 5 – 11
- DRGONEC, J. Súdna tvorba práva ako prostriedok uplatnenia zákona, zabezpečenia spravodlivosti a právnej istoty. In *Justičná revue*. roč. 60, 2008, č. 5, s. 721 – 727. ISSN 1335-6461
- FAIRLIE, J. A. The Separation of Powers. In *Michigan Law Review*. roč. 23, 1923, č. 3, s. 393 – 436
- FÁBRY, B. *Teoretické problémy tvorby práva*. Bratislava : A-medi management, 2018, 244 s. ISBN 9788089797387
- FRUMAROVÁ, K. (ed.) *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového Správneho súdneho poriadku : sborník z konference a společného zasedání kateder správního práva ČR a SR konaného ve dnech 22. až 23. března 2018 na Právnické fakultě UP v Olomouci*. Olomouc : Iuridicum Olomoucense, 2018, 363 s. ISBN 9788088266259
- GÁBRIŠ, T. (ed.) *Sudcovské rozhodovanie. Záruky a prekážky spravodlivého procesu*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2018, 349 s. ISBN 9788081689161
- GBÚROVÁ, M. (ed.) *Politický systém Slovenskej republiky (stav – kontexty – perspektíva)*. Zborník prác z medzinárodnej vedeckej konferencie Politický systém Slovenskej republiky (stav – kontexty – perspektíva), ktorá sa konala v Prešove 25. a 26. septembra 1996. Prešov : Katedra sociálno-politologických vied Filozofickej fakulty UPJŠ v Prešove, 1996. ISBN 8088885264
- GERLOCH, A. Dělba moci v ústavě Československé republiky (1920) a v ústavě České republiky. In *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. Roč. 45, 1999, č. 1 – 2, s. 167 – 179. ISSN 0323-0619

- GERLOCH, A. *Teorie práva*. 6. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, 310 s. ISBN 9788073804541
- HANZELOVÁ, I., SVÁK, J. (eds.) *K aktuálním otázkám konania a rozhodovania súdov v správnom súdnic-tve. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie konanej v Častej Papierničke 21. – 22. mája 2007*. Žilina : Poradca podnikateľa, 2007, 192 s. ISBN 9788088931782
- HAMULÁK, J., MINČIČ, V., SCHRONK, R. a kol. *Pracovný súdny poriadok (riešenie sporov v pracovnom práve)*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2016, 112 s. ISBN 9788071603894
- HÁCHA, E. *Nejvyšší správní soud*. In *Slovník veřejného práva československého*. Svazek II. Brno : Rudolf M. Rohrer, 1932
- HOLLÄNDER, P. *Základy všeobecné státovědy*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2012, 429 s. ISBN 9788073801786
- HUFEN, F. *Verwaltungsprozessrecht*. 11. Auflage. München: C. H. Beck, 2019, 649 s. ISBN 9783406732836
- JESENKO, M. *Právo obce na samosprávu a normotvorba obcí*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017, 203 s. ISBN 9788081525391
- KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha : C. H. Beck, 1995, 247 s. ISBN 8071790281
- KOŠIČIAROVÁ, S. *Povinnosť správneho súdu aplikovať trestnoprávne zásady vo veciach správneho tresta-nia*. In *Justičná revue*. Roč. 68, 2016, č. 8 – 9, s. 890 – 900. ISSN 1335-6461
- KOŠINÁROVÁ, B. *Správní uvážení a jeho přezkum*. Praha : Leges, 2021, 162 s. ISBN 9788075025609
- KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha : Linde, 2007, 400 s. ISBN 9788072016655
- KRAJČOVIČ, M. *Nezávislosť súdnej moci z pohľadu právneho princípu*. In *Justičná revue*. Roč. 68, 2016, č. 8 – 9, s. 829 – 856. ISSN 6461-1335
- KRAVEC, J. (ed.) *Správne súdnictvo a jeho postavenie v právnom štáte*. Zborník prednášok. Košice : Dom techniky Košice, 1990, 117 s.
- KRSKOVÁ, A. *Stereotypy okolo teórie del'by moci*. In *Právny obzor*. Roč. 79, 1996, č. 1, s. 55 – 61. ISSN 0032-6984
- KYSELA, J. *Dělba moci v kontextu věčného hledání dobré vlády*. Praha : Leges, 2019, 250 s. ISBN 9788075023995
- KYSELA, J. *Ústava mezi právem a politikou. Úvod do ústavní teorie*. Praha : Leges, 2014, 352 s. ISBN 9788075020222
- LENGYELOVÁ, D. (ed.) *Pluralizmus moci a práva*. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej v dňoch 25. – 27. marca 2009 v Tatranskej Štrbe. Bratislava : Bratislavská vysoká škola práva, 2009, 480 s. ISBN 9788097014438
- EALÍK, T. *Ústavný súd a parlament v konštitučnej demokracii*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2015, 224 s. ISBN 9788081682247
- MASLEN, M. (ed.) *Verejná správa, právny štát a ochrana základných ľudských práv a slobód*. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Kraków : Spolok Slovákov v Poľsku – Towarzystwo Słowaków w Polsce, 2014, 208 s. ISBN 9788074907835
- MATES, P. *Správní uvážení*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2013, s. 122 s. ISBN 9788073804244
- MAZANEC, M. *K úvahám nad zámery reformy správneho súdnic-tví*. In *Časopis pro právní vědu a praxi*. Roč. 8, 2000, č. 2, s. 225 – 234. ISSN 1210-9126
- MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. Praha : Linde, 1996, 451 s. ISBN 8072010212
- MERKL, A. *Obecní právo správní*. II. díl. Praha – Brno : Orbis, 1932, 244 s.
- MONTESQUIEU, CH. *O duchu zákonů*. Dobrá Voda : Aleš Čeněk, 2003, 366 s. ISBN 8086473309
- OROSZ, L. *Volebné súdnic-tvo na Slovensku*. In *Roczniki administracji i prawa rok XI*. Sosnowiec : Oficyna Wydawnicza „Humanitas“, 2011, s. 9 – 29. ISSN 1644-9126
- PAVLÍČEK, V., JIRÁSKOVÁ, V. a kol. *Ústavní právo a státověda*. I. díl. Obecná státověda. Praha : Leges, 2021, 536 s. ISBN 9788075025067
- RENNERT, K. *Administration, Administrative Jurisdiction and Separation of Powers*. In *ELTE Law Journal*. roč. 6, 2018, č. 1, s. 147 – 155. ISSN 2064-4965
- RESCHOVÁ, J., KINDLOVÁ, M., GRINC, J., PREUSS, O., ANTOŠ, M. *Státověda : Stát. Jednotlivec. Kon-stitucionalismus*. Praha : Wolters Kluwer, 2019, 484 s. ISBN 9788075526953

- SKULOVÁ, S. K procesu otváraní „černé skříňky“ správneho uvážení v soudním přezkumu. In *Dny práva – Days of Law*, 2. ročník mezinárodní konference pořádané PrF MU. Brno : Masarykova univerzita, 2008, s. 1625 – 1637. ISBN 9788021047334
- SKULOVÁ, S. *Správní uvážení. Základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno : Masarykova univerzita v Brně, 2003, 241 s. ISBN 8021032375
- SLÁVIK, D. Dokazovanie pri preskúmaní právoplatných rozhodnutí správnych orgánov podľa 5. časti druhej hlavy O. s. p. In *Justičná revue*. Roč. 56, 2004, č. 11, s. 1211 – 1219. ISSN 1335-6461
- SVÁK, J. a kol. *Teória a prax legislatívy*. 3. rozšírené vyd. Bratislava : Eurokódex, 2012, 440 s. ISBN 9788089447657
- SVÁK, J. Limity reorganizácie súdov z pohľadu právneho štátu. In *Justičná revue*. Roč. 73, 2021, č. 11, s. 1367 – 1373. ISSN 1335-6461
- SVÁK, J. *Súdna moc a moc sudcov na Slovensku*. Bratislava : Eurokódex, 2011, 168 s. ISBN 9788089447558.
- SVÁK, J. 25 rokov Slovenska a 25 problémov slovenského súdnictva. In *Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae*. Roč. 38, 2019, č. 1, s. 157 – 202. ISSN 1336-6912
- ŠIMÍČEK, V. (ed.) *Nezávislosť súdnej moci*. Praha : Leges, 2020, 172 s. ISBN 9788075024367
- ŠÍN, Z. *Tvorba práva. Pravidla, metodika, technika*. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009, 176 s. ISBN 9788074001628
- ŠTENPIEN, E., SVATUŠKA, I. (eds.) *100 rokov Trianonskej zmluvy – diplomacia, štát a právo na prelome storočí*. Zborník vedeckých príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie: 100 rokov Trianonskej zmluvy – diplomacia, štát a právo na prelome storočí. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2021, 340 s. ISBN 9788057400400
- ŠTEVČEK, M., FICOVÁ, S., BARICOVÁ, J., MESIARKINOVÁ, S., BAJÁNKOVÁ, J., TOMAŠOVIČ, M. a kol. *Civilný sporový poriadok. Komentár*. Praha : C. H. Beck, 2016, 1112 s. ISBN 9788089603541
- TEKELI, J., TOMAŠ, L. *Všeobecne záväzné nariadenia v školstve*. Bratislava : Josef Raabe, 2018, 203 s. ISBN 9788081403552
- TEZNER, F. *Das freie Ermessen der Verwaltungsbehörden: kritisch-systematisch erörtert auf Grund der österreichischen verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung*. Leipzig : Franz Deuticke, 1924, 196 s.
- TOMAŠ, L. O odňatí základného práva na správnu súdnu ochranu postúpením vecí správnym súdom civilnému súdu a interpretačnej nejasnosti súvisiacej s procesným základom avizovaného postúpenia. In *Justičná revue*. Roč. 74, 2022, č. 8 – 9. ISSN 1335-6461
- TOMAŠ, L. Restoratívne prvky v správnom trestaní. In *Právny obzor*. Roč. 104, 2021, č. 2, s. 155 – 169. ISSN 0032-6984
- TOMAŠ, L. Vývojové tendencie slovenského správneho súdnictva v rokoch 1992 – 2022. In *Štát a právo*. Roč. 9, 2022, č. 2 – 3, s. 175 – 207. ISSN 2664-643X
- TOMOSZEK, M. *Podstatné náležitosti demokratického právneho štátu*. Praha : Leges, 2016, 192 s. ISBN 9788075021168.
- TÓTHOVÁ, M. Koncepcia del'by moci z pohľadu novodobého politického myslenia. In *Ideológie na prahu III. tisícročia : Acta Facultatis Philosophicae Universitatis Prešovensis : Politologický zborník 1*. Prešov : Filozofická fakulta v Prešove, Prešovská univerzita, 2001, s. 261 – 271. ISBN 8080680434
- TRAMMEL, J. M. Administrative Law – Judicial Review and Separation of Powers. In *North Carolina Law Review*. Roč. 45, 1967, č. 2, s. 467 – 473
- TRELLOVÁ, L. Územná samospráva ako „štvrtá moc“ v štáte? In *Verejná správa a spoločnosť*. Roč. 19, 2018, s. 53 – 63. ISSN 1335-7182
- TRYZNA, J. (ed.) *Dělba moci a její proměny*. Praha : Auditorium, 2019, 328 s. ISBN 9788087284803
- VEČEŘA, M., HURDÍK, J., HAPLA, M. a kol. *Nové trendy v soudcovské tvorbě práva*. Brno : Masarykova univerzita, 2015, 343 s. ISBN 9788021080744
- ZÁVADSKÁ, E. Osud správneho súdnictva na Slovensku (Aktuálne problémy). In *Právny obzor*. Roč. 95, 2012, č. 12, s. 280 – 286. ISSN 0032-6984
- Nález Ústavného súdu SR sp. zn. III. ÚS 332/09 z 26. januára 2010
- Uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 52/99 zo 04. júla 2000
- Uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1 Nc 30/2012 z 23. mája 2012

Uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 7 Sžk 31/2017 z 23. januára 2019  
Uznesenie Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 3 Svk 8/2021 z 24. novembra 2021  
Uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. sp. zn. III. ÚS 303/2022 z 26. mája 2022  
Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 2 Sžo 56/2006 z 18. apríla 2007  
Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 2 Sžo 33/2011 z 30. mája 2012  
Rozsudok Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 5 Asan 18/2020 z 26. mája 2022  
<https://www.nsud.sk/data/att/388/130611.52e4fd.pdf> [cit. 27. septembra 2022]  
[https://www.teraz.sk/slovensko/p-nad-pocet-sudcov-najvyssieho-spr/651591-clanok.html?utm\\_source=teraz&utm\\_medium=organic&utm\\_campaign=click&utm\\_content=%253Bsearch](https://www.teraz.sk/slovensko/p-nad-pocet-sudcov-najvyssieho-spr/651591-clanok.html?utm_source=teraz&utm_medium=organic&utm_campaign=click&utm_content=%253Bsearch) [cit. 27. septembra 2022]