

Soňa Košičiarová
Martina Gajdošová (eds.)

STAVOVSKÁ A PROFESIJNÁ ORGANIZÁCIA – SUBJEKT VEREJNEJ SPRÁVY

**Zborník referátov
z vedeckej konferencie so zahraničnou účasťou**

10. november 2023
Trnava, Slovenská republika



Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave
2023

TRNAVSKÁ UNIVERZITA V TRNAVE
PRÁVNICKÁ FAKULTA



Tento zborník vznikol ako výstup v rámci projektu VEGA č. 1/0089/21
„Záujmová korporácia ako subjekt a objekt výkonu verejnej správy“.

Editori:

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.
prof. JUDr. Mgr. Martina Gajdošová, PhD.

Recenzenti:

prof. JUDr. Ing. Branislav Cepek, PhD.
doc. JUDr. Iva Fischerová, CSc.

Soňa Košičiarová
Martina Gajdošová (eds.)

STAVOVSKÁ A PROFESIJNÁ ORGANIZÁCIA – SUBJEKT VEREJNEJ SPRÁVY

*Zborník referátov
z vedeckej konferencie so zahraničnou účasťou*

10. november 2023
Trnava, Slovenská republika



Právnická fakulta
Trnavskej univerzity v Trnave
2023

Za obsah a jazykovú stránku príspevkov zodpovedajú autori.

© Autori, 2023

ISBN 978-80-568-0596-1 (tlač)
ISBN 978-80-568-0597-8 (on-line)

OBSAH

Predhovor	7
Organizácia konferencie	9
Program konferencie	9
JUDr. Veronika Blaškovanová UKLÁDÁNÍ KÁRNÝCH OPATŘENÍ ČESKOU ADVOKÁTNÍ KOMOROU / IMPOSITION OF DISCIPLINARY MEASURES BY THE CZECH BAR ASSOCIATION	13
doc. JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D. SOUDNÍ KONTROLA NAD VÝKONEM PROFESNÍ SAMOSPRÁVY V ČR / JUDICIAL CONTROL OVER THE PERFORMANCE OF PROFESSIONAL SELF-GOVERNMENT IN THE CZECH REPUBLIC	21
prof. JUDr. Mgr. Martina Gajdošová, PhD. prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD. STAVOVSKÉ A PROFESIJNÉ ORGANIZÁCIE – VÝZNAMNÉ SUBJEKTY ZÁUJMOVEJ SAMOSPRÁVY / PROFESSIONAL ORGANISATIONS – IMPORTANT SUBJECTS OF INTEREST SELF-GOVERNMENT	36
prof. JUDr. Tomáš Gábriš, PhD., LL.M. VYBRANÉ PROBLÉMY VYVODZOVANIA DISCIPLINÁRNEJ ZODPOVEDNOSTI ADVOKÁTOV V SLOVENSKEJ REPUBLIKE / SELECTED PROBLEMS OF DISCIPLINARY LIABILITY PROCEEDINGS OF ATTORNEYS-AT-LAW IN SLOVAKIA	48
doc. JUDr. Matej Horvat, PhD. doc. JUDr. Zuzana Hamuláková, PhD. SPRÁVNE DISCIPLINÁRNE DELIKTY ČLENOV STAVOVSKÝCH KOMÔR SO ZAMERANÍM NA VYČIARKNUTIE ČLENA Z KOMORY / ADMINISTRATIVE DISCIPLINARY OFFENCES OF MEMBERS OF PROFESSIONAL CHAMBERS WITH A FOCUS ON STRIKING OFF THEIR MEMBERS	68
JUDr. Lukáš Jančát, PhD. APLIKOVATEENOSŤ ČL. 6 DOHOVORU O OCHRANE ĽUDSKÝCH PRÁV A ZÁKLADNÝCH SLOBÔD V DISCIPLINÁRNO M KONANÍ PRED ORGÁNMI STAVOVSKÝCH A PROFESIJNÝCH ORGANIZÁCIÍ / APPLICABILITY OF ART. 6 OF THE CONVENTION FOR THE PROTECTION	

OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS IN DISCIPLINARY PROCEEDINGS BEFORE PROFESSIONAL BODIES	91
doc. JUDr. Michal Maslen, PhD.	
UKLADANIE DISCIPLINÁRNYCH OPATRENÍ SLOVENSKEJ ADVOKÁTSKEJ KOMOROU / IMPOSITION OF THE DISCIPLINARY MEASURES BY THE SLOVAK BAR ASSOCIATION	114
doc. JUDr. Pavel Mates CSc.	
DISCIPLINÁRNÍ DELIKTY ČLENŮ PROFESNÍCH KOMOR / DISCIPLINARY OFFENSES OF MEMBERS OF PROFESSIONAL CHAMBERS ...	127
JUDr. Miloš Matula, CSc.	
ROLE STAVOVSKÉ A PROFESNÍ SAMOSPRÁVY PŘI TVORBĚ PRÁVA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ / THE ROLE OF PROFESSIONAL SELF-GOVERNMENT IN LAW-MAKING IN PUBLIC ADMINISTRATION	135
prof. JUDr. Ing. Bernard Pekár, PhD.	
JUDr. Katarína Valová, PhD.	
ÚSKALIA PRENOSU DISCIPLINÁRNEJ PRÁVOMOCI NAD NOTÁRMÍ ZO STAVOVSKÉJ ORGANIZÁCIE NA ŠTÁT / THE ISSUES OF TRANSFORMATION OF THE DISCIPLINARY COMPETENCE OF NOTARIES FROM PROFESSIONAL ASSOCIATION TO STATE	145
JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.	
O SPRÁVNÍ ČINNOSTI PROFESNÍCH KOMOR / ON ADMINISTRATIVE ACTIVITY OF PROFESSIONAL CHAMBERS	168
Mgr. Karel Šemík	
VÝBRANÉ PROBLÉMY SOUKROMOPRÁVNÍ STAVOVSKÉ SAMOSPRÁVY V SYSTÉMU JUSTICE / SELECTED PROBLEMS OF PRIVATE ESTATE SELF-GOVERNMENT IN THE JUSTICE SYSTEM	183
doc. Mgr. Ján Škrobák, PhD.	
STAVOVSKÁ SAMOSPRÁVA V KONTEXTE KLASICKÝCH PRÁVNICKÝCH PROFESIÍ / SYNDICATE SELF-GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF CLASSIC LEGAL PROFESSIONS	191

PREDHOVOR

Katedra správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave zorganizovala dňa 10. novembra 2023 vedeckú konferenciu venovanú administratívnoprávnym aspektom postavenia stavovských a profesijných organizácií.

Išlo o v poradí tretí z plánovaných okrúhlych diskusných stolov zameraný na definovanie výziev pre legislatívu v európskom priestore týkajúcich sa regulácie činnosti týchto subjektov záujmovej samosprávy.

Konferencia mala naplánované nasledujúce tematické zameranie:

- Profesijná samospráva ako súčasť záujmovej samosprávy.
- Stavovské organizácie a profesijné organizácie – právna povaha a charakteristické vlastnosti.
- Administratívna, normotvorná, kontrolná a disciplinárna právomoc stavovskej organizácie a profesijnej organizácie.
- Samospráva stavovskej organizácie a profesijnej organizácie.
- Úlohy stavovskej organizácie a profesijnej organizácie vo veciach výkonu správy regulovaných povolání.
- Súdný prieskum rozhodnutí a opatrení stavovských a profesijných organizácií.

Cieľom vedeckej konferencie bolo:

- definovať základné právne črty a odlišnosti stavovských a profesijných komôr v porovnaní s inými subjektmi verejnej správy,
- analyzovať princípy uplatňujúce sa v činnosti týchto subjektov záujmovej samosprávy,
- objasniť právnu povahu úkonov stavovských a profesijných komôr,
- analyzovať chyby v rozhodovacej činnosti stavovských a profesijných komôr a právne prostriedky nápravy prostredníctvom mechanizmu opravných prostriedkov, žalôb a sťažností pre porušenie porušenie práv podľa Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, Zmluvy o fungovaní Európskej únie a Charty základných práv Európskej únie,
- objasniť hmotnoprávne aspekty disciplinárnej zodpovednosti členov stavovských a profesijných organizácií,

- analyzovať procesnoprávne aspekty konania vo veciach disciplinárnych previnení členov stavovských a profesijných organizácií,
- analyzovať možnosť aplikácie princípov trestného práva v disciplinárnych veciach.

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.
zodpovedná riešiteľka projektu VEGA č. 1/0089/21

V Trnave november 2023

Organizácia konferencie

Záštitu nad vedeckou konferenciou:

doc. JUDr. Marianna Novotná, PhD., univ. prof.
dekanka Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave

Organizačný výbor konferencie:

doc. JUDr. Michal Maslen, PhD.
prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.

Dátum rokovania: 10. november 2023

Miesto rokovania: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave,
Slovenská republika

Forma rokovania: dištančná

Program konferencie

Otvorenie konferencie: 9:00 – 9:15 (CET)

I. SEKCIA:

Profesijná samospráva ako súčasť záujmovej samosprávy

Moderuje: Maslen Michal, doc. JUDr. PhD.

9:15 – 9:30 (CET)

Gajdošová Martina, prof. JUDr. Mgr. PhD.

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

Košičiarová Soňa, prof. JUDr. PhD.

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave

Stavovské a profesijné organizácie – významné subjekty záujmovej samosprávy

Professional organisations – important subjects of interest self-government

9:30 – 9:45 (CET)

Staša Josef, JUDr. Ing. CSc.

Právnická fakulta Univerzity Karlovej, Praha

O správni činnosti profesních komor

On Administrative Activity of Professional Chambers

9:45 – 10:00 (CET)

Matula Miloš, JUDr. CSc.

Hepová Adéla, Mgr.

Národohospodářská fakulta Vysoké školy ekonomické v Praze

Role profesní a stavovské samosprávy při tvorbě práva ve veřejné správě

The role of professional self-government in law-making in public administration

10:00 – 10:15 (CET)

Frumarová Kateřina, doc. JUDr. Ph.D.

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

Soudní kontrola nad výkonem profesní samosprávy v ČR

Judicial control over the exercise of professional self-government in the Czech Republic

10:15 – 10:30 (CET)

Škrobák Ján, doc. Mgr. PhD.

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

Stavovská samospráva v kontexte klasických právnických profesí

Professional self-government in the context of classic legal professions

10:30 – 10:45 (CET)

Burda Daniel, Mgr.

Právnická fakulta Univerzity Karlovy, Praha

Způsoby prokazování akademické kvalifikace při vstupu do profesní komory

Ways of proving of academic qualification when entering a professional chamber

10:45 – 11:00 (CET)

Masárová Ľubica, JUDr. PhD.

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave

Právna úprava mlčanlivosti členov stavovských organizácií

Legal regulation of the confidentiality of members of professional organisations

11:00 – 11:15 (CET)

Šemík Karel, Mgr.

Fakulta sociálněekonomická Univerzity Jána Evangelistu Purkyně v Ústí nad Labem

Vybrané problémy soukromoprávní stavovské samosprávy v systému justice

Selected problems of private law estate self-government in the justice system

Diskusia 11:15 – 11:45 (CET)

II. SEKCIA:

Disciplinárna právomoc stavovskej organizácie a profesijnej organizácie

Moderuje: Košičiarová Soňa, prof. JUDr. PhD.

11:45 – 12:00 (CET)

Mates Pavel, doc. JUDr. CSc.

Fakulta právnych a správnych štúdií Vysokej školy finančnej a správnej v Prahe, Univerzita Jána Evangelistu Purkyně v Ústí nad Labem

Disciplinární delikty členů profesních komor

Disciplinary offenses of members of professional chambers

12:00 – 12:15 (CET)

Horvat Matej, doc. JUDr. PhD.

Hamuláková Zuzana, doc. JUDr. PhD.

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

Správne disciplinárne delikty členov stavovských komôr

Administrative disciplinary offences of members of professional chambers

12:15 – 12:30 (CET)

Jančát Lukáš, JUDr. PhD.

Právnická fakulta Univerzity P. J. Šafárika v Košiciach

Aplikovateľnosť čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v disciplinárnom konaní pred orgánmi stavovských a profesijných organizácií

Applicability of Art. 6 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms in Disciplinary Proceedings before Professional Organizations

12:30 – 12:45 (CET)

Gábriš Tomáš, prof. JUDr. PhD., LL.M.

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave

Vybrané problémy disciplinárnej zodpovednosti advokátov v SR

Selected Problems of Disciplinary Liability of Attorneys-at-Law in Slovakia

12:45 – 13:00 (CET)

Maslen Michal, doc. JUDr. PhD.

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave

Ukladanie disciplinárnych opatrení Slovenskou advokátskou komorou

Imposition of the disciplinary measures by the Slovak Bar Association

13:00 – 13:15 (CET)

Blaškovanová Veronika, JUDr.

Právnická fakulta Univerzity Karlovy, Praha

Ukládání kárných opatření Českou advokátní komorou

Imposition of disciplinary measures by the Czech Bar Association

13:15 – 13:30 (CET)

Adamec Martin, JUDr. Ing. Ph.D., LL.M.

Právnická fakulta Univerzity Karlovy, Praha

Nekomunikování s klientem jako kárné provinění advokáta

Failure to communicate with a client as a disciplinary offence of a lawyer

13:30 – 13:45 (CET)

Pospíšilová Soňa, JUDr. Ph.D.

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

Disciplinární pravomoc České lékařské komory

Disciplinary authority of the Czech Medical Chamber

13:45 – 14:00 (CET)

Valová Katarína, JUDr. PhD.

Notárska akadémia Slovenska

Pekár Bernard, prof. JUDr. Ing. PhD.

Právnická fakulta Univerzity Matej Bela v Banskej Bystrici

Úskalia prenosu disciplinárnej právomoci nad notármi zo stavovskej organizácie na štát

The issues of transformation of the disciplinary competence of notaries from professional association to state

Diskusia 14:00 – 14:30 (CET)

UKLÁDÁNÍ KÁRNÝCH OPATŘENÍ ČESKOU ADVOKÁTNÍ KOMOROU

IMPOSITION OF DISCIPLINARY MEASURES BY THE CZECH BAR ASSOCIATION

Veronika Blašková

Anotace: Disciplinární trestání advokátů Českou advokátní komorou patří k zárukám řádného výkonu advokátní praxe. Vztah klienta a advokáta je založen na důvěře klienta v profesionální přístup advokáta. Ochrana práv a zájmů klienta proto nutně musí být zajištěna nejen možností nahradit klientovi vzniklou škodu, ale též disciplinárním potrestáním profesní komorou.

Příspěvek si klade za cíl popsat vybrané otázky kárné odpovědnosti advokátů a následky porušení pravidel profesionální etiky advokátů v České republice.

Klíčová slova: disciplinární trestání/kárná opatření – Česká advokátní komora – profesní etika – advokát – ochrana klienta – disciplinární delikt – kárná odpovědnost

Annotation: Disciplinary punishment of attorneys at law by the Czech Bar Association is one of the guarantees of the proper practice of advocacy. The client-lawyer relationship is based on the client's trust in the professional approach of the attorney at law. Therefore, the protection of the client's rights and interests must necessarily be ensured not only by the possibility to compensate the client for the damage incurred, but also by disciplinary punishment by the professional chamber.

The aims of this theme is to describe selected issues of disciplinary liability of lawyers and the consequences of violation of the rules of professional ethics of attorneys at law in the Czech Republic.

Key words: disciplinary punishment – Czech bar association – professional ethics – attorney at law – protection of the client – disciplinary offence – disciplinary responsibility

Ukládání kárných opatření Českou advokátní komorou

1. Historický exkurz

Samotné formování advokacie spadá již do středověku, kdy již v roce 1348 byla založena právnická fakulta při Univerzitě Karlově. V této době však ještě nebyla zřízena žádná profesní komora sdružující advokáty v žádné podobě, a to až do roku 1868.¹ Tehdejší děkan právnické fakulty, Johann Nepomuk

¹ Balík, S. a kol. *Dějiny advokacie v Čechách, na Moravě a ve Slezsku*. Praha: Česká advokátní komora ve spolupráci s Národní galerií, 2009.

Kaňka, mimochodem i právní poradce Beethovenův, významným způsobem ovlivnil další formování advokacie v Čechách. Stranou nemůže zůstat noticka, že sídlo České advokátní komory nese jméno právě po tomto, tj. Kaňkům palác.

Zmíněný rok 1868 sebou přinesl nový Advokátní řád (s účinností v roce 1869), který poprvé koncipoval *samostatné advokátní komory a zavedl jim i disciplinární pravomoc v první instanci*.² Další formování advokacie v Čechách odpovídalo spíše politickým vlivům, které byly v danou chvíli aktuální. Prvorepubliková atmosféra přinesla spíše budování rodinných advokátních firem, válečné období za druhé světové války bylo ovlivněné okupací ze strany Německé mocnosti a komunistická etapa rozdělila advokacii na právní poradny a komerční právníky. Teprve v nedávné minulosti situované do 90. let 20. století se advokacie zformovala do podoby, jakou ji známe dnes. Zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, a navazující stavovské předpisy se pak v čase formovaly podle aktuálních potřeb a společenského vývoje.

Důležitým mezníkem je také přijetí usnesení Evropského parlamentu o právních profesích a obecném zájmu na fungování právních systémů ze dne 23. března 2006 (s účinností k 1.12. 2006). V návaznosti na to byla vypracována Charta základních principů evropské advokacie a Etický kodex advokátů Evropské unie – Rada evropských advokátních komor (CCBE). Tyto dokumenty jsou jakýmsi desaterem advokacie, přičemž v sobě zahrnují i samosprávu advokacie.³

Díky vymezení práv a povinností advokáta se dostává na významu stavovským předpisům, jež podléhají supervizi právě orgánům České advokátní komory. Právě uvedený přezkum nad dodržováním stavovských předpisů odlišuje postavení advokáta od ostatních právníků, jimiž jsou samozřejmě soudci, notáři, exekutoři, státní zástupci, korporátní právníci atp.

2. České legislativní vymezení a ukládání kárných opatření Českou advokátní komorou

Česká advokátní komora je stavovská samosprávná organizace sdružující advokáty, a to dle ustanovení § 40 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii (dále jen „zákon o advokacii“). Česká advokátní komora vykonává veřejnou samosprávu na úseku advokacie v souladu s ustanovením § 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“).

² Historie advokacie v ČR | Česká advokátní komora (cak.cz).

³ Svejkovský, J. – Vychopeň, M. – Krym, L. – Pejchal, A. a kol. *Zákon o advokacii*. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 6.

V současné době je advokát při výkonu své advokátní praxe vázán právními předpisy, stavovskými předpisy a v neposlední řadě pokyny jeho klienta.⁴ Pokud se blíže podíváme na zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, pak práva a povinnosti advokátů jsou vymezena v jeho ustanovení §§ 16 až 31.

Obecnou povinností advokáta je chránit a prosazovat práva a oprávněné zájmy klienta a řídit se jeho pokyny. Pokud se hovoří o kárné odpovědnosti advokátů, pak se tato kárná odpovědnost vztahuje i na advokátní koncipienty, proto můžeme za první ochranu klienta označit advokátní zkoušky, které patří k těm nejtěžším z profesních zkoušek pro následný výkon právní praxe.

Kárná odpovědnost advokáta a kárné řízení v gesci České advokátní komory je vymezeno v ustanovení § 31 a násl. zákona o advokacii. Je třeba si uvědomit, že advokát a advokátní koncipient jsou speciálními subjekty, neboť jedině advokát nebo advokátní koncipient podléhá kárné pravomoci orgánů činných v kárném řízení vedeném u České advokátní komory⁵.

Kárnou odpovědnost advokáta přezkoumává kárná komise České advokátní komory, která je zřízena na základě zákona o advokacii dle ustanovení § 47. Kárná komise je volena Sněmem České advokátní komory dle ustanovení § 43 zákona o advokacii. Kárná komise jedná a rozhoduje dle ustanovení § 32 a násl. zákona o advokacii a dále podle vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 244/1996 Sb., advokátního kárného řádu

3. Kárné řízení

Kárné řízení svou povahou připomíná trestní řízení, neboť je zahájeno ze strany kárného žalobce, který podá kárnou žalobu. Před podáním kárné žaloby před kárnou komisí kárný žalobce přezkoumá, zda-li stížnost podaná na advokáta je důvodná. Statistiky k právě uvedené důvodnosti stížnosti budou shrnuty na závěr.

Účastníky kárného řízení jsou kárný žalobce a advokát nebo advokátní koncipient, proti němuž bylo kárné řízení zahájeno (dále jen „*kárně obviněný*“).⁶ Kárná žaloba podléhá přezkumu kárné komise, která rozhoduje v tříčlenných kárných senátech (dále jen „*kárná komise*“). Je složena z předsedy komise a jejích dvou členů.

⁴ Zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ustanovení § 3 odst.1: „*Advokát je při poskytování právních služeb nezávislý; je vázán právními předpisy a v jejich mezích příkazy klienta.*“

⁵ Svejkovský, J. – Vychopeň, M. – Krym, L. – Pejchal, A. a kol. *Zákon o advokacii. Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2012, s. 231.

⁶ Vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 244/1996 Sb., advokátní kárný řád, ustanovení § 1: „*Účastníky kárného řízení jsou kárný žalobce a advokát nebo advokátní koncipient, proti němuž bylo kárné řízení zahájeno (dále jen „kárně obviněný“).*“

Po zjištění kárného provinění advokáta v návaznosti na provedené dokazování může kárná komise ukládat kárná opatření, kterými je:

- a) napomenutí,
- b) veřejné napomenutí,
- c) pokuta,
- d) dočasný zákaz výkonu advokacie uložený na dobu od šesti měsíců do tří let,
- e) vyškrtnutí ze seznamu advokátů.

Podle závažnosti porušení povinnosti kárná komise uloží jeden ze shora uvedených kárných opatření. Kárná komise může také od uložení kárného opatření i upustit, pokud shledá, že samotné projednání kárného provinění advokáta je možné považovat za postačující. Kárná komise může rozhodnout i kárným příkazem, bez nařízení jednání, pokud je skutkový stav spolehlivě zjištěn.

4. Kárná opatření

Profesní etika advokáta je vymezena, jak již bylo zmíněno, stavovskými předpisy což zcela jednoznačně implikuje samotnou kárnou odpovědnost a při nedodržení těchto stavovských pravidel i následnou aplikaci disciplinárního trestu.

K jednotlivým druhům kárných opatření vyjmenovaný podle četnosti jejich ukládání:

Pokuta se ukládá až do výše stonásobku minimální měsíční mzdy stanovené zvláštním právním předpisem, pokud je kárně obviněným advokát, nebo dvojnásobku minimální měsíční mzdy stanovené zvláštním právním předpisem, pokud je kárně obviněným advokátní koncipient. Aktuálně, tj. pro rok 2023, tak lze uložit pokutu až do výše 1 730 000,- Kč, v případě advokáta a pokutu až ve výši 34 600,- Kč v případě advokátního koncipienta⁷. Pokuta se stejně jako v případě napomenutí ukládá v kárném příkazu, kde se má za to, že byl skutkový stav spolehlivě zjištěn. Pokuta je nejčastějším kárným opatřením, které je Českou advokátní komorou advokátům a advokátním koncipientům ukládáno.

Napomenutí se ukládá v případě kárného příkazu, tj. tam, kde se má za to, že byl skutkový stav spolehlivě zjištěn nebo v případě méně závažných kárných provinění. Je to druhé nejčastější kárné opatření, které je ze strany České advokátní komory uloženo, a to po pokutě.

Dočasný zákaz výkonu advokacie uložený na dobu od šesti měsíců do tří

⁷ Nařízení vlády č. 465/2022 Sb., o minimální mzdě. Dostupné na webových stránkách Ministerstva práce a sociálních věcí – Minimální mzda (mpsv.cz).

let se ukládá u velmi závažných kárných provinění. Dočasnost tohoto kárného opatření umožňuje automatický návrat advokáta nebo advokátního koncipienta do advokátního stavu a umožňuje tak kárně potrestanému advokátovi nebo advokátnímu koncipientovi pokračovat ve výkonu advokacie.

Vyškrtnutí ze seznamu advokátů je kárné opatření ukládané u těch nejzávažnějších kárných opatření. Typicky se jedná o kárná provinění, která souvisí s trestnou činností.

Veřejné napomenutí je nejméně ukládané kárné opatření, které bylo v minulosti uloženo minimálně a to v řádech jednotek.

Z uvedeného výčtu kárných opatření lze vytušit, že pokud se týká kárných provinění advokátů a popřípadě advokátních koncipientů, pak se častokrát nejedná o žádná závažná provinění. Lze tak shrnout, že pokud dojde k provinění advokáta nebo advokátního koncipienta, pak se nejedná o žádná fatální provinění, přičemž ta nejzávažnější provinění jsou jen výjimečná.

Kárná komise České advokátní komory však v žádném případě nemůže rozhodovat o právech a povinnostech, pokud by tím zasahovala do pravomoci soudu, který by jinak mohl rozhodovat na základě návrhu, typicky se jedná o žaloby, kde je hlavním tématem náhrada škody, vydání věci, o uložení povinnosti provést vyúčtování aj. V tomto ohledu je třeba ještě zmínit, že rozhodnutím kárné komise České advokátní komory nelze nahrazovat rozhodnutí soudu, neboť se jedná o správní rozhodnutí a nikoli soudní rozhodnutí. Užití judikatury kárné komise tak není judikaturou v obvyklém slova smyslu.⁸

5. Statistické údaje

Z dostupných statistických údajů zveřejněných Českou advokátní komorou vyplývá, že v roce 2009 bylo podáno celkem 1526 stížností na advokáty, z toho k projednání bylo kárné komisi České advokátní komory předáno 708 případů.⁹

O 10 let později, v roce 2019, bylo podáno celkem 1208 stížností na advokáty, z toho k projednání bylo kárné komisi České advokátní komory předáno 820 případů.¹⁰

V průměru tak dochází k podobnému nápadu stížností na advokáty, přičemž za období 10 let nebyl zaznamenán žádný mimořádný nárůst nebo úbytek stížností podávaných na advokáty u České advokátní komory.

⁸ Hapla, M. – Friedel, T. a kol. *Profesní etika právníků*. Brno. Nugis Finem Publishing, 2022, s. 203.

⁹ Prezentace aplikace PowerPoint (cak.cz), www.cak.cz

¹⁰ Prezentace aplikace PowerPoint (cak.cz), www.cak.cz

Ještě údaj, který stojí za zmínku, je statistika rozhodování kárné komise České advokátní komory.

V roce 2009 bylo ze 708 stížností vyřízeno 468 stížností jako nedůvodných, a dále stížností, které byly způsobitelné pro podání kárné žaloby, bylo 169. V roce 2019 bylo ze 713 stížností vyřízeno 469 stížností jako nedůvodných, a dále stížností, které byly způsobitelné pro podání kárné žaloby, bylo 175.¹¹

LITERATURE:

Balík, S. a kol. *Dějiny advokacie v Čechách, na Moravě a ve Slezsku*. Praha: Česká advokátní komora ve spolupráci s Národní galerií, 2009. 271 s. ISBN 978-80-7035-427-8.

Hapla, M. – Friedel, T. a kol. *Profesní etika právníků*. Brno. Nugis Finem Publishing, 2022. 335 s. ISBN 978-80-7614-007-3.

Svejkovský, J. – Vychopeň, M. – Krym, L. – Pejchal, A. a kol. *Zákon o advokacii*. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2012. 663 s. ISBN 978-80-7179-248-2.

Author's contact details:

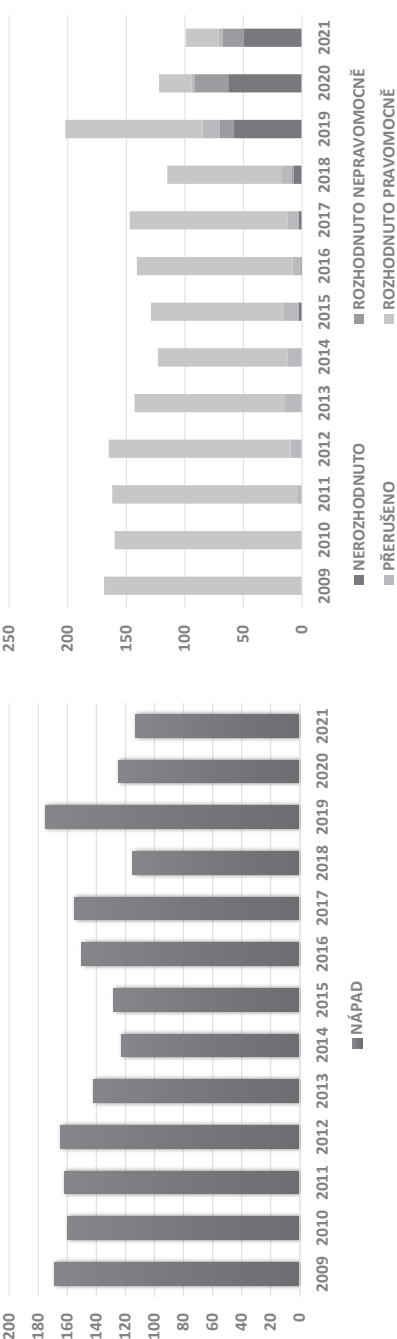
JUDr. Veronika Blaškovanová
Charles University in Prague, Faculty of Law
Czech Republic
mail: blaskovanova@akastute.cz

¹¹ Prezentace aplikace PowerPoint (cak.cz), www.cak.cz

Statistika vyřizování kárných žalob napadlých v letech 2009 - 2021

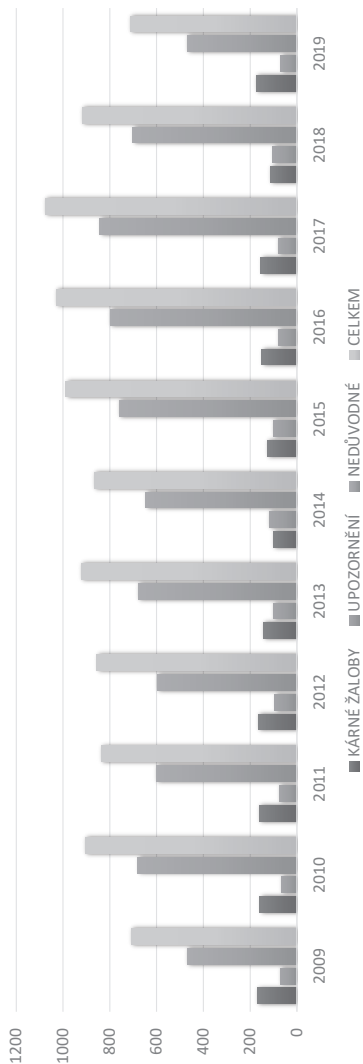
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	CELKEM
NÁPAD *	169	160	162	165	143	123	128	150	155	115	175	125	113	1 883
NEROZHODNUTO	0	0	0	0	0	0	5	2	15	31	104	91	50	298
ROZHODNUTO NEPRÁVOMOCNĚ	0	0	0	0	1	0	0	0	7	11	32	22	18	91
PŘERUŠENO	0	0	4	10	14	12	14	6	9	8	12	2	3	94
ROZHODNUTO PRÁVOMOCNĚ	169	160	158	155	128	111	109	132	124	65	35	21	28	1 395

* Kárné žaloby podané předsedou Kontrolní rady ČAK a ministrem spravedlnosti ČR



Statistika rozhodování kontrolní rady ČAK

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	CELKEM
KÁRNÉ ŽALOBY	169	159	162	165	143	102	128	150	155	113	175	1621
UPOZORNĚNÍ	71	66	74	95	101	118	101	81	79	103	69	958
NEDŮVODNÉ	468	681	600	596	679	646	759	798	842	702	469	7240
POČET ROZHODNUTÍ	708	906	836	856	923	866	988	1029	1076	918	713	9819
NEUZAŘEŠENÉ STÍŽNOSTI	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	107	107



SOUDNÍ KONTROLA NAD VÝKONEM PROFESNÍ SAMOSPRÁVY V ČR

JUDICIAL CONTROL OVER THE PERFORMANCE OF PROFESSIONAL SELF-GOVERNMENT IN THE CZECH REPUBLIC

Kateřina Frumarová

Anotace: Přestože je jedním z fundamentálních znaků samosprávy, včetně samosprávy profesní, nezávislost na státu, jde o nezávislost relativní. Stát si ve vztahu k vybraným činnostem profesních komor ponechává dozorovou pravomoc, kterou realizuje prostřednictvím správních úřadů nebo soudů. Tento příspěvek se věnuje soudní kontrole aktů profesních komor. Autor analyzuje, které veřejnoprávní činnosti komor podléhají soudní kontrole a v rámci jakých řízení je realizován přezkum aktů (individuálních i normativních) vydávaných profesními komorami či ochrana před jejich nečinností nebo jinými zásahy. Součástí příspěvku je též zhodnocení stávající právní úpravy i na ni navazující praxe, včetně identifikace případných nedostatků, a formulace tomu odpovídajících návrhů *de lege ferenda*.

Klíčová slova: samospráva – profesní samospráva – stát – státní dozor – soudy – soudní kontrola – správní soudnictví – rozhodnutí – stavovské předpisy – nečinnost

Annotation: Although one of the fundamental characteristics of self-government, including professional self-government, is independence from the state, this independence is relative. In relation to selected activities of professional chambers, the state retains supervisory authority, which it implements through administrative authorities or courts. This contribution is devoted to the judicial review of acts of professional chambers. The author analyzes which public law activities of chambers are subject to judicial control and in which proceedings the review of acts (individual and normative) issued by professional chambers or protection against their inactivity or other interventions is carried out. Part of the contribution is also an evaluation of the existing legislation and the practice following it, including the identification of possible shortcomings, and the formulation of corresponding *de lege ferenda* proposals.

Key words: self-government – professional self-government – state – state supervision – courts – judicial review – administrative justice – decision – status regulations – inaction

Úvod

Idea samosprávy vychází z partnerského vztahu mezi státem a veřejnoprávními korporacemi,¹² představovanými v případě profesní samosprávy

¹² Průcha, P. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Brno – Plzeň: nakl. Doplněk a Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 66.

jednotlivými (profesními) komorami. Stát přenechává (formou zákonné delegace) těmto samosprávným právníkům osobám veřejného práva k „relativně“ samostatnému výkonu část správy věcí veřejných.¹³ Jde tedy o část správy státu, decentralizovanou na subjekty nestátního charakteru (profesní komory), kterou vykonávají tyto subjekty vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Profesní komory stojí logicky mimo systém státní správy a mimo princip subordinace, nicméně jejich nezávislost na státu je relativní, neboť vybrané veřejnosprávní činnosti komor podléhají doзору ze strany státu. Velmi trefně vystihuje tento stav Ústavní soud, když uvádí, že „pro samosprávu pojem nezávislosti a státního dohledu znamená, že vzniká a uskutečňuje se na základě zákona (práva) a pod státním dohledem právnosti jejich rozhodnutí (prováděným soudy). Je však státním orgánům (především orgánům státní správy) nepodřízená, tj. v zákonem (nebo všeobecně právem) vymezeném rámci působí samostatně“.¹⁴

Tato slova Ústavního soudu je třeba doplnit o skutečnost, že dozor státu je realizován nejen ze strany soudů, ale i samotné veřejné správy. Avšak oproti samosprávě územní, kdy obce, kraje a jejich orgány vykonávají jak samosprávu (samostatná působnost), tak i státní správu (přenesená působnost), v případě samosprávy profesní realizují komory pouze a jen samosprávu. To se následně odráží i v koncepci státního dohledu nad profesní samosprávou. Klíčovou roli zde mají především soudy rozhodující v rámci správního soudnictví, byť určitá (minoritní, značně fragmentovaná a nesourodá) část dozorových kompetencí je svěřena též orgánům veřejné správy (konkrétně ministerstvům a jiným ústředním správním úřadům, resp. ministrům či vedoucím těchto úřadů).¹⁵

Příspěvek se zaměřuje na to, které veřejnosprávní činnosti profesních komor podléhají soudní kontrole. Analyzována je též otázka v rámci jakých konkrétních řízení je právním řádem založena možnost přezkumu a případného zrušení aktů (individuálních i normativních) vydávaných profesními komorami či ochrana před jejich nečinností nebo jinými zásahy. Součástí příspěvku je též zhodnocení stávající právní úpravy i na ni navazující praxe, včetně identifikace případných nedostatků, a formulace tomu odpovídajících návrhů *de lege ferenda*.

¹³ K významu samosprávy, resp. profesní samosprávy viz náleze Ústavního soudu ČR ze dne 16. 4. 2003, sp. zn. I. ÚS 181/01.

¹⁴ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 19. 1. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 5/1993.

¹⁵ Ve vztahu k Hospodářské komoře ČR a Agrární komoře ČR jsou tyto kompetence zcela nevyjímka svěřeny dokonce samotné vládě.

Veřejnoprávní formy činnosti profesních komor

Profesní komory zajišťují správu části věcí veřejných, a to v souvislosti s výkonem určitých povolání, kde je dán silný zájem společnosti na garanci jejich řádného výkonu (a to nejen ve smyslu právním, ale i odborném a etickém). Jde o subjekty veřejné správy, konkrétně samosprávy, které jsou zákony nadány určitými vrchnostenskými oprávněními, a to ve vztahu ke svým členům (typicky kárná pravomoc), vy výjimečných případech též k uchazečům o členství. V současné době působí v ČR tyto profesní komory: Česká advokátní komora (zákon o advokacii¹⁶), Česká lékařská komora, Česká stomatologická komora a Česká lékárnická komora (zákon o České lékařské, stomatologické a lékárnické komoře¹⁷), Komora veterinárních lékařů ČR (zákon o Komoře veterinárních lékařů ČR¹⁸), Hospodářská komora ČR a Agrární komora ČR (zákon o Hospodářské komoře ČR a Agrární komoře ČR¹⁹), Česká komora architektů a Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě (autorizační zákon²⁰), Notářská komora ČR (notářský řád²¹), Komora daňových poradců ČR (zákon o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců ČR²²), Komora patentových zástupců (zákon o patentových zástupcích²³), Komora auditorů ČR (zákon o auditorech²⁴) a konečně Exekutorská komora ČR (exekuční řád²⁵).

Jak již bylo výše předesláno, stát na profesní komory delegoval zákonem část výkonu veřejné moci. A to konkrétně moc legislativní a moc exekutivní.²⁶ Profesní komory totiž v rámci oprávnění k autonomní normotvorbě mohou

¹⁶ Zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii (dále jen „zákon o advokacii“).

¹⁷ Zákon ČNR č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře (dále jen „zákon o České lékařské, stomatologické a lékárnické komoře“).

¹⁸ Zákon ČNR č. 381/1991 Sb., o Komoře veterinárních lékařů ČR (dále jen „zákon o Komoře veterinárních lékařů ČR“).

¹⁹ Zákon ČNR č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře ČR a Agrární komoře ČR (dále jen „zákon o Hospodářské komoře ČR a Agrární komoře ČR“).

²⁰ Zákon ČNR č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě (autorizační zákon) - dále jen „autorizační zákon“.

²¹ Zákon ČNR č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád) - dále jen „notářský řád“.

²² Zákon ČNR č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců ČR (dále jen zákon o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců ČR“).

²³ Zákon č. 417/2004 Sb., o patentových zástupcích a o změně zákona o opatřeních na ochranu průmyslového vlastnictví (dále jen „zákon o patentových zástupcích“).

²⁴ Zákon č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů (zákon o auditorech) - dále jen „zákon o auditorech“.

²⁵ Zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) - dále jen „exekuční řád“.

²⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 12. 3. 2009, sp. zn. 6 Aps 2/2007.

vydávat stavovské předpisy. Tyto normativní akty, řazené do tzv. statutárních předpisů, představují první z možných forem činnosti komor realizovaných v rámci výkonu veřejné správy. Jsou tedy výsledkem realizace legislativní pravomoci komor. Z pohledu realizace exekutivních pravomocí je již možných forem činnosti vícero. Bezpochyby lze na prvním místě uvést vydávání individuálních správních aktů. Současně však komory v řadě případů činí i tzv. registrační či evidenční úkony, nebo vydávají osvědčení. Zde se jedná o tzv. jiné úkony ve smyslu části čtvrté správního řádu.²⁷ Vedle aktivních forem konání pak mohou komory zasáhnout právní sféru dotčených osob i nezákonnou nečinností, a to v situacích, kde zákon předvídá aktivní postup, konání komory, avšak komora, resp. její orgán nekoná.

Je třeba zdůraznit, že veškeré tyto formy činnosti představují výkon vrchnostenských pravomocí v oblasti veřejné správy pouze ve vztahu ke členům příslušné komory. Tedy nezasahují do práv a povinností extraneů, tj. osob stojících mimo členskou strukturu příslušné komory. Jistou výjimkou je působení některých těchto aktů ve vztahu k osobám, které mají zájem o členství v komoře a dobrovolně se proto podřizují povinnostem a účinkům z těchto aktů plynoucím. Ve všech těchto případech realizace jednotlivých forem činnosti vystupují komory a jejich orgány jako přímí vykonavatelé samosprávy. Realizují-li komory veřejně mocenskou pravomoc, musí samozřejmě plně respektovat ústavně garantovanou zásadu legality (čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Povinnosti pak mohou být ukládány členům komor toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod (čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod).²⁸

Byť jsou komory plně vázány zásadou legality a musí jednat či rozhodovat zákonně a věcně správně, může dojít jejich činností k zásahu do právní sféry adresáta takového jednání (typicky člena komory, popř. uchazeče o členství v komoře). Je proto třeba zajistit ochranu subjektivních práv těchto osob. Současně je nezbytné zabezpečit i ochranu práva objektivního, tj. zjednat nápravu například v situaci, kdy vydaný stavovský předpis bude v rozporu se zákonem či jiným právním předpisem. Základním nástrojem zajišťujícím soulad aktů a jednání samosprávných profesních komor se zákonem, resp. ochranu objektivního práva i práv subjektivních, představuje dozor státu nad činností komor. Státní dozor je vykonáván nad vybranými činnostmi komor, přičemž jeho hlavní část je svěřena soudům. Pouze pro některé situace jsou stanovena určitá dozorová oprávnění ministerstev a jiných ústředních správních úřadů, resp. ministrů či jejich vedoucích (výjimečně i vládě).

²⁷ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

²⁸ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 4. 2003, sp. zn. 28 Ca 152/2001.

Soudní kontrola stavovských předpisů

Jedním ze základních znaků profesních komor (ale i jiných samosprávných veřejnoprávních korporací) je oprávnění autonomní normotvorby. Autonomní normotvorbu lze považovat za konstitutivní prvek veřejné moci svěřené veřejnoprávní korporaci.²⁹ V případě profesních komor jsou jejím výsledkem stavovské předpisy. Jejich podstatou je stanovení vlastních pravidel chování formou abstraktních aktů, a regulace těch záležitostí, které spadají do okruhu jejich samostatné působnosti v oblasti práva veřejného. Co po povahy a zařazení těchto normativních aktů nepanovala v odborné veřejnosti shoda. Vyskytovaly se jak názory, že jde o právní předpisy³⁰ tak i (dnes jednoznačně převazující) závěry opačné – tedy že jde pouze o vnitřní předpisy (nikoli prameny práva), k nimž se také přikláním. Stavovské předpisy totiž nemohou zasahovat do vnějších právních vztahů, tj. nejsou obecně závazné; jejich závaznost je dána pouze ve vztahu ke členům příslušné komory, výjimečně mohou přesáhnout tento okruh subjektů, kdy se budou vztahovat i na nečleny, konkrétně uchazeče o členství, jenž se jim podrobují dobrovolně (např. zkušební řád).³¹

Než přejdeme k soudní kontrole těchto aktů, která je sama o sobě z několika důvodů velmi problematická, je třeba připomenout, že i dozor prováděný v rámci samotné veřejné správy je ve vztahu ke stavovským předpisům upraven velmi nejednotně a nekonceptně. Zprvu, dozor ministerstev či jiných ústředních správních úřadů nad stavovskými předpisy v některých zákonech zcela absentuje, někde se týká jen vybraných předpisů, a jen v některých případech dopadá na všechny stavovské předpisy dané komory. Za druhé, je-li již tento dozor zakotven, je jeho rozsah i obsah velmi různorodý. V některých případech musí ústřední orgány státní správy daný předpis schválit či k jeho vydání udělit souhlas,³² případně jej komora musí „předběžně projednat“ s daným orgánem.³³ Jiné zákony volí namísto této „předběžné“ kontroly naopak kontrolu následnou, jež spočívá zejména v povinnosti zaslat již vydané stavovské předpisy příslušnému ministerstvu (či jinému ústřednímu správnímu úřadu).³⁴

²⁹ Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 12. 3. 2009, sp. zn. 6 Aps 2/2007.

³⁰ Koudelka, Z. Zájmová samospráva a její předpisy. *Bulletin advokacie*, 2001, č. 5, s. 8 – 18, či Dvořáček, D. Právní povaha předpisů zájmové samosprávy. *Právní rozhledy*, 2006, č. 24, s. 882 – 887.

³¹ Kopecký, M. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 123, shodně Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 333.

³² Srov. § 37 notářského řádu a § 110 exekučního řádu, § 33 autorizačního zákona.

³³ Tato forma je zakotvena v zákoně o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců ČR, kdy dle § 11 komora vydává po dohodě s Ministerstvem financí zkušební řád.

³⁴ Ust. § 50 zákona o advokacii, § 8a exekučního řádu, § 19 zákona o Komoře veterinárních lékařů ČR, § 64 zákona o patentových zástupcích.

Právě tato povinnost komor je pak úzce spjata s navazující soudní kontrolou stavovských předpisů. Většina zákonů upravujících tuto „informační“ povinnost ohledně vydané stavovské normotvorby komory, je následně navázána na zakotvení aktivní legitimace osoby stojící v čele daného úřadu k tomu, aby podala návrh na soudní přezkum stavovského předpisu. Konkrétně Česká advokátní komora je povinna předložit Ministerstvu spravedlnosti veškeré přijaté stavovské předpisy (do 30 dnů od přijetí). Má-li ministr spravedlnosti za to, že je předpis v rozporu se zákonem, je oprávněn podat návrh na jeho přezkoumání soudem (§ 50 zákona o advokacii). Zcela stejná oprávnění má totéž ministerstvo, resp. ministr i ve vztahu ke stavovským předpisům přijatým orgány Exekutorské komory (§ 8a exekučního řádu). Také Komora veterinárních lékařů je povinna do 30 dnů předložit Ministerstvu zemědělství veškeré přijaté stavovské předpisy. Pokud ministr zemědělství dospěje k tomu, že je předpis v rozporu s ústavním nebo jiným zákonem, je oprávněn podat návrh na jeho zrušení soudem (§ 19 zákona o Komoře veterinárních lékařů ČR). I Komora patentových zástupců je povinna ve třicetidenní lhůtě předložit veškeré přijaté stavovské předpisy Úřadu průmyslového vlastnictví. Dospěje-li jeho předseda k závěru, že vnitřní předpis komory je v rozporu se zákonem nebo s předpisem práva Evropské unie, je taktéž oprávněn podat žalobu u příslušného soudu ve lhůtě 2 měsíců od jeho přijetí (§ 64 zákona o patentových zástupcích). V případě předpisů vydávaných Komorou auditorů má Rada pro veřejný dohled nad auditem podat návrh na zrušení předpisu komory nebo jeho části soudem (§ 38 autorizačního zákona).

V těchto případech se soudní kontrola jeví alespoň z pohledu možnosti iniciovat soudní přezkum a následné zrušení stavovského předpisu soudem nejméně problematická. Zákony totiž jednak zakotvují výslovně možnost soudního přezkumu a současně pak upravují i aktivní legitimaci k podání žaloby.

Řada zákonů upravujících profesní komory však tuto úpravu postrádá. Jedná se o zákon o České lékařské, stomatologické a lékárnické komoře, notářský řád, autorizační zákon či zákon o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců ČR. Tato skutečnost má zásadní důsledky, neboť ve své podstatě znemožňuje soudní kontrolu nad vydanými stavovskými předpisy těchto komor. Není-li totiž tato možnost v příslušném zákonu zakotvena, nelze ji dovodit ani z jiných předpisů českého právního řádu. Na danou situaci nedopadá ani čl. 36 odst. 2 Listiny, jenž hovoří o „rozhodnutí“, a současně ani soudní řád správní či jiný zákon neformuluje v tomto směru „generální přezkumnou klauzuli“ (ve smyslu toho, že žalobu lze podat proti každému stavovskému předpisu, nestanoví-li zákon jinak). Jinými slovy, v takovýchto případech je soudní přezkum stavovských předpisů, včetně možnosti jejich zrušení v případě jejich nezákonnosti, vyloučen. Bohužel nápravu v těchto

situacích nemohou zjednat ani dozorové orgány státní správy (tj. ministerstva a jiné ústřední správní úřady), neboť ani těmto k tomu neplyne ze zákonů kompetence. A nadto by se již jednalo ve své podstatě i o výrazný zásah státní správy do oblasti samosprávy. Současné tato absence zákonné úpravy znamená i absenci aktivní legitimace konkrétní osoby, jež by byla oprávněna podat žalobu týkající se přezkumu stavovského předpisu soudem (a bez tohoto výslovného zmocnění nelze dovozovat, že ji má typicky ministr či vedoucí věcně příslušného ústředního správního úřadu). Taktéž nelze dovozovat ani možnost přezkumu těchto předpisů Ústavním soudem, neboť se nejedná o podzákonné právní předpisy, jak bylo výše objasněno. Lze tedy uzavřít, že v případě těchto komor a jejich stavovských předpisů zcela absente soudní kontrola nad vydanými stavovskými předpisy. Přezkum těchto aktů by byl zřejmě možný jen v souvislosti s rozhodnutím, jež by bylo na jeho základě vydáno a následně podrobena soudnímu přezkumu.

Nicméně i v případech, kdy možnost soudního přezkumu zakotvena v zákoně je, jde o problematickou otázku. Bezpochyby se lze shodnout, že soudní přezkum bude realizován v rámci správního soudnictví, neboť jde o akt vydaný při vrchnostenském výkonu veřejné správy, a to právníkou osobou, jíž byl tento výkon veřejné moci (veřejné správy) svěřen zákonem. Značným problémem je však skutečnost, že soudní řád správní co do typů žalob, resp. řízení o nich, výslovně neupravuje podle jakého z nich v takovéto situaci postupovat. V odborné literatuře se v této souvislosti objevuje vícero názorů. V. Sládeček se domnívá, že procesně by se mělo patrně postupovat podle právní úpravy řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgán³⁵ (např. zákon o patentových zástupcích na toto řízení i přímo odkazuje, srov. § 64). Nicméně sám upozorňuje na to, že nejde o řešení optimální, neboť stavovské předpisy vykazují znaky bližší spíše abstraktnímu, nikoli individuálnímu aktu. M. Kopecký se právě s ohledem na znak abstraktnosti stavovského předpisu kloní spíše k využití žaloby proti nezákonnému zásahu správního orgánu (než k uplatnění žaloby proti rozhodnutí)³⁶

V případě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu se jeví její využití jako opravdu sporné. Jednak se stavovský předpis svými znaky značně odlišuje od správního rozhodnutí, neboť jde o akt abstraktní, který se mnohem více podobá právnímu předpisu než individuálnímu rozhodnutí v konkrétní věci. Velmi problematicky by se také posuzovalo dodržení lhůty pro podání žaloby (zřejmě by musela začít plynout od účinnosti předpisu). Také lze těžko dovozovat, že by byl ministr (vedoucí) jakožto žalobce dotčen předpisem ve své právní sféře, resp. na svých právech a povinnostech a další (zřejmě by

³⁵ Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 333.

³⁶ Kopecký, M. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 125.

měl postavení obdobné „žalobci ve veřejném zájmu“, tj. jako nejvyšší státní zástupce či veřejný ochránce práv). Také v případě využití žaloby zásahové je řada z těchto námitek uplatnitelná. Uvažovat bychom mohli ještě i o řízení o zrušení opatření obecné povahy, neboť tento akt je již částečně aktem abstraktní povahy. Nicméně i zde soudní řád správní vyžaduje přímé dotčení právní sféry žalobce.

Domnívám se, že nejvhodnějším řešením by byla inspirace ustanovením § 101e a § 101f soudního řádu správního, který upravuje řízení o zrušení služebního předpisu. Tj. vložení několika nových ustanovení do soudního řádu správního a výslovné zakotvení úpravy „Řízení o zrušení předpisu (či jeho části) vydaného profesní komorou“. Úprava by mj. obsahovala aktivní legitimaci věcně příslušného ministra či vedoucího jiného ústředního správního úřadu. Nezbytné by bylo v tomto ohledu doplnit jednotlivé zákony o povinnost zasílat přijaté stavovské předpisy (vč. jejich změn) příslušnému dozоровému orgánu. Současně by bylo třeba upravit i lhůtu pro podání návrhu, a to včetně skutečnosti, na niž by se počátek běhu lhůty vázal. V případě služebních předpisů, ale například i právních předpisů územních samosprávných celků jde o marné uplynutí lhůty stanovené k nápravě dozоровým orgánem. Pokud bychom přistoupili k této variantě, opět by bylo nezbytné upravit v jednotlivých zákonech o komorách i postup dozоровého orgánu při zjednávání nápravy (zřejmě v podobě výzvy a stanovení lhůty k provedení nápravy).

Co do řízení před soudem a jeho rozhodnutí by pak bylo možné formulovat obdobně daná ustanovení tak, jako to činí § 101e a § 101f soudního řádu správního, včetně reflexe kritických poznámek a námětů *de lege ferenda* ve vztahu k tomuto řízení, jež uplatnila odborná veřejnost.³⁷ Co do judikatury zatím nelze využít nějakých poznatků, neboť dosud Městský soud v Praze nevedl žádné řízení o zrušení služebního předpisu.

Soudní kontrola individuálních správních aktů vydávaných profesními komorami

V řadě případů realizují komory svoji veřejnoprávní činnost v podobě vydávání správních rozhodnutí (rozhodování ve věcech disciplinárních deliktů,

³⁷ Podrobněji k soudnímu přezkumu služebních předpisů viz např. Grygar, T. Řízení o zrušení služebního předpisu nebo jeho části. In: Frumarová, K. – Grygar, T. a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, s. 595 – 604; Pichrt, J. – Kaucký, J. – Kopecký, M. a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 46 – 55; Příkopa, V. Seriál o státní službě, díl osmý: rušení služebních předpisů. *Právní rozhledy*, 2016, č. 2, s. 46 – 51; Hrdinková, Z. Stručné pojednání o služebních předpisech dle zákona o státní službě. *Správní právo*, 2021, č. 4, s. 201 – 220.

rozhodování o udělení či odejmutí oprávnění k prováděných příslušných odborných činnostech, rozhodnutí o pozastavení výkonu příslušné činnosti, rozhodnutí o žádosti vykonat odbornou zkoušku a další). V takovýto okamžik vystupují komory jako správní orgány³⁸ ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu, tedy realizují právem upravený postup výkonu vrchnostenské veřejné správy ve vztahu k adresátům (členům komory) v konkrétní věci. To potvrzuje i judikatura, která uvádí, že komory „jsou právníckými osobami, jimž zákon svěřil rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právníckých osob, a jsou tedy správními orgány ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.“.³⁹ Relevantním nástrojem státního dozoru a potažmo soudní kontroly je proto jednoznačně institut žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, o níž rozhodují soudy ve správním soudnictví (podle § 65 a násl. soudního řádu správního).

Jelikož je právní úprava profesní samosprávy velmi fragmentovaná, je třeba zkoumat zakotvení soudní ochrany v případech rozhodování komor o veřejných subjektivních právech a povinnostech svých členů v jednotlivých zákonech. Ne všechny zákony (zřejmě i s ohledem na datum svého přijetí) ji vysloveně upravují. Jakákoli zmínka o ní absentuje například v zákoně o České lékařské, lékárnické a stomatologické komoře. Naopak například § 55a odst. 2 zákona o advokacii stanoví, že nevyhovující rozhodnutí musí obsahovat poučení o možnosti podat proti němu žalobu dle soudního řádu správního. Obdobně to stanoví též § 22 odst. 3 a § 30g autorizačního zákona, či § 15 odst. 1 zákona o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců ČR. Tato skutečnost však nijak možnost soudní kontroly neomezuje. Je totiž třeba vycházet jednak z ústavněprávní garance soudního přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy (čl. 36 Listiny základních práv a svobod) a jednak i díky § 65 odst. 1 soudního řádu správního, který představuje generální přezkumnou klauzuli a žalobní oprávnění dává každému, kdo „*tvdí, že jakýmkoli rozhodnutím správního orgánu byl dotčen na svých právech. Jen takovéto vymezení zajišťuje beze zbytku naplnění požadavků Listiny a Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod*“.⁴⁰ Ostatně ani zákony z jiných oblastí veřejné správy soudní kontrolu nezmiňují.

Byť jde o prostředek dozoru státu nad výkonem samosprávy profesními komorami, je primárně iniciace tohoto dozoru v podobě soudního přezkumu rozhodnutí vydaného komorou v rukou adresáta správního aktu. Záleží tedy vždy na tom, zda člen komory jakožto adresát správního aktu, kterým se cítí být dotčen ve své právní sféře, podá žalobu či nikoli. Sám správní soud nemůže řízení zahájit *ex officio*, byť by měl poznatky o případné nezákonnosti

³⁸ Shodně viz např. nález Ústavního soudu ČR ze dne 5. 9. 2000, sp. zn. I. ÚS 86/99.

³⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2005, sp. zn. 1 As 21/2004.

⁴⁰ Důvodová zpráva k soudnímu řádu správnímu.

správního aktu. Snad jedinou a vcelku výjimečnou možností je podání této žaloby ve veřejném zájmu nejvyšším státním zástupcem či veřejným ochráncem práv (§ 66 soudního řádu správního). Ministerstva či jiné věcně příslušné ústřední správní úřady v tomto ohledu aktivní legitimací dle stávající úpravy ve vztahu k rozhodnutím komor nedisponují (byť legislativní základ v § 66 odst. 1 soudního řádu správního položen je). Lze tedy uzavřít, že v rámci ČR je poskytována široká soudní ochrana ve vztahu k individuálním správním aktům vydávaným profesními komory, její iniciování je však v rukou adresátů těchto aktů, nikoli státu či jeho institucí, a slouží primárně k ochraně veřejných subjektivních práv, nikoli práva objektivního. Pokud nezákonné rozhodnutí komory napadeno není, musí na něj být nahlíženo prizmatem presumpce zákonnosti a správnosti veřejně-mocenských aktů. To jest, takový akt je i přes svou nezákonnost aktem působícím zamýšlené právní účinky a adresát je povinen jej respektovat a řídit se jím.

Soudní kontrola v případě tzv. jiných úkonů realizovaných profesními komorami

Profesní komory činí v rámci výkonu svých veřejných samosprávných funkcí i tzv. jiné úkony (než jsou rozhodnutí). Typicky se jedná například o vydávání osvědčení o zápisu člena do příslušného seznamu vedeného komorou, nebo o zápis člena do tohoto seznamu. Jde tedy nikoli o činnost rozhodovací, ale převážně osvědčovací či evidenční. Tyto úkony mají povahu jednostranných aktů aplikace práva,⁴¹ jež představují podpůrnou,⁴² resp. pomocnou formu realizace veřejné správy, bez níž se nicméně nelze obejít, a která má své opodstatnění jako jedna z forem činnosti veřejné správy.

Tyto úkony mají pro své adresáty bezpochyby zásadní význam z pohledu oprávnění vykonávat příslušnou profesi (zejména zápis do seznamu). Proto jak jejich neprovedením ze strany komory, tak i případně chybným (nezákonným) provedením může býtasažena právní sféra adresáta. V takovémto případě právní řád poskytuje možnost soudní ochrany především v podobě podání žaloby proti nezákonnému zásahu správního orgánu dle § 82 a násl. soudního řádu správního. Předpokladem však je, že pochybení komory způsobí zásah

⁴¹ Podrobně např. Vedral, J. *Správní řád*. Komentář. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1218 – 1223.

⁴² Shodně i judikatura – viz např. usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 5. 1999, sp. zn. IV. ÚS 158/99, kde se uvádí: „Posudky, stanoviska či vyjádření vykonavatelů veřejné správy, jejichž účelem je uplatnění hledisek ochrany zájmů, které tyto vykonavatelé reprezentují, nejsou praxí ani teorií považovány za rozhodnutí. Teorie je řadí mezi tzv. jiné správní úkony, které nezakládají, nemění, neruší ani autoritativně nepotvrzují konkrétní právní vztahy.“

do práv a povinností člena komory. Pokud by spočívalo takovéto nezákonné jednání v nevydání osvědčení, uplatní se nikoli žaloba zásahová, ale žaloba nečinnostní (kdy § 79 soudního řádu správního počítá s nevydáním osvědčení jako jednou z forem nečinnosti). V ostatních případech nečinnosti (např. neprovedení zápisu do seznamu) pak již bude odpovídajícím prostředkem ochrany žaloba zásahová. Vždy je třeba tyto akty posuzovat při hodnocení jejich právní povahy dle obsahu, nikoli označení. Proto například identifikační průkaz advokáta (§ 5d zákona o advokacii) bude osvědčovacím úkonem.

Soudní kontrola v případech nečinnosti profesních komor

V rámci realizace veřejnoprávních kompetencí jsou komory způsobilé zasáhnout do práv svých členů či uchazečů o toto členství také tím, že nekonají, ač podle zákona konat mají. Některé ze zákonů na tuto skutečnost pamatují a výslovně pro tyto případy formulují možnost soudní ochrany, rozsah a různé formy nečinnosti, na které pamatují se však značně liší. Většina právních úprav cílí na situace, kdy nebyl proveden (ve stanovených lhůtách) zápis do seznamu vedeného komorou (např. Českou advokátní komorou,⁴³ Českou lékařskou, stomatologickou či lékárnickou komorou,⁴⁴ nebo Komorou veterinárních lékařů ČR⁴⁵). V některých zákonech je ochrana rozšířena i o další případy nečinnosti, např. nebylo-li v zákonem stanovené lhůtě vydáno osvědčení o zápisu do příslušného seznamu, nebylo-li uchazeči v zákonem stanovené lhůtě umožněno vykonat příslušnou zkoušku či složit slib (např. zákon o advokacii, či zákon o pantových zástupcích). Zákon o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců ČR pak velmi obecně konstatuje, že „zůstává-li komora nečinná v případech, kdy je podle tohoto zákona povinna rozhodnout, má fyzická osoba dotčená její nečinností právo domáhat se ochrany návrhem u soudu“ (§ 15 odst. 2). V návaznosti na tuto poslední formulaci lze konstatovat, že bez ohledu na to, zda vůbec a v jakém rozsahu soudní ochranu jednotlivé zákony zmiňují, platí, že má-li komora povinnost vydat rozhodnutí ve věci či osvědčení a neučiní-li tak ve stanovené lhůtě a žadatel (člen či uchazeč o členství) vyčerpá postup dle § 80 správního řádu, může se obrátit na správní soud s žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu.

Naopak, v některých případech tyto výslovné úpravy působí v praxi spíše výkladové obtíže. Například zákon o advokacii pro případy nečinnosti komory (zejm. neprovedení zápisu do seznamu advokátů, nevydání osvědčení

⁴³ Ust. § 55b zákona o advokacii.

⁴⁴ Ust. § 7 zákona o České lékařské, stomatologické a lékárnické komoře.

⁴⁵ Ust. § 4 odst. 4 zákona o Komoře veterinárních lékařů ČR.

o tomto zápisu, neumožnění vykonat zkoušku či složit slib) stanoví, že dotčená osoba je v takových případech oprávněna obrátit se na soud, aby „o jejím právu rozhodl“.⁴⁶ V jednom – byť ojedinělém – rozhodnutí k tomu Nejvyšší správní soud ČR uvedl: „V žádném z případů uvedených v ust. § 55b odst. 1 zákona o advokacii, a tedy ani v projednávané věci, žalovaná, i když vykonává veřejnou správu na úseku advokacie (§ 40 odst. 3 zákona o advokacii), nevydává správní rozhodnutí, které by bylo možno přezkoumat soudem ve správním soudnictví (...), je třeba ve vztahu k projednávané věci vyvodit závěr, že, ačkoliv se jedná o veřejné subjektivní právo, jde o jinou věc ve smyslu § 7 odst. 3 o. s. ř., a k projednání a rozhodnutí o žalobě toho, kdo nebyl ve lhůtě stanovené zákonem o advokacii zapsán do seznamu advokátních koncipientů, je věcně příslušný soud jednájící v občanském soudním řízení. Tentýž závěr je třeba učinit pro všechny případy uvedené v ust. § 55b odst. 1 zákona o advokacii.“⁴⁷ Tyto závěry nejsou dle mého soudu příliš přesvědčivé. Není sporu o tom, že komora i v těchto případech vystupuje jako vykonavatel veřejné správy, byť nevydává meritorní rozhodnutí. Realizuje ale procesní postupy veřejnoprávního charakteru (v pozici správního orgánu), často ústící do tzv. jiného úkonu (osvědčení, zápis). Současně jejich neprovedením v situaci, kdy na ně má dotčená osoba nárok, neboť splnila zákonné podmínky a nejde o věc správní úvahy, zasahuje komora takovouto nečinností do veřejných subjektivních práv této osoby. Jsou tedy naplněny všechny podmínky pro to, aby byly k ochraně příslušné soudy rozhodující v rámci správního, nikoli civilního soudnictví. Pokud pak nebude vydáno žadateli osvědčení, bude třeba podat výše uvedenou nečinnostní žalobu k soudu správnímu.

Poněkud složitější je situace v případech, kdy komora neprovede zápis, neumožní složit slib či vykonat zkoušku apod. V těchto případech je třeba vyložit takovouto nečinností jako nezákonný zásah komory do veřejného subjektivního práva člena či žadatele o členství a je třeba se domáhat ochrany prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. Předmětné úkony představují nezbytné předpoklady pro výkon příslušného povolání či odborné činnosti, komora zde realizuje veřejnou moc, jež na ni stát delegoval a její nečinnost v tomto ohledu představuje nezákonný zásah do právní sféry uchazeče o členství v komoře (neboť mu znemožňuje být členem a vykonávat příslušnou profesi). Jednoznačně tedy jde o nezákonný zásah správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s. (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. 7 Aps 3/2008).

⁴⁶ Vcelku obdobně nešťastně je formulován i § 67 zákona o patentových zástupcích.

⁴⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 6. 3. 2008, sp. zn. 3 Ads 98/2007. Obdobný názor srov. též Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 412.

Závěr

Profesní komory vykonávají správu části věcí veřejných, jsou nadány vrchnostenskými oprávněními, a to co do činnosti legislativní a exekutivní. Svoji pravomoc realizují výlučně ve vztahu ke svým členům, výjimečně i k uchazečům o členství. Článek v tomto ohledu zkoumal především to, které veřejnoprávní činnosti profesních komor podléhají soudní kontrole, a dále pak, zda a v rámci jakých řízení je realizována soudní kontrola těchto veřejně-mocenských aktů komor.

Činnosti exekutivního charakteru vykonávané komorami mohou nabývat několika forem činnosti veřejné správy. Konkrétně jde o individuální správní akty anebo jiné úkony ve smyslu části čtvrté správního řádu. Do právní sféry adresáta tak mohou komory zasáhnout aktivně ve formě rozhodnutí nebo zásahu (jde-li o jiný úkon) či pasivně, a to svou nezákonnou nečinností (není-li zákonem předvídané rozhodnutí vydáno či jiný úkon proveden). Veškeré tyto formy činnosti představují výkon vrchnostenských pravomocí v oblasti veřejné správy a komory při jejich realizaci vystupují jako správní orgány. Současně jde o akty způsobilé zasáhnout do veřejných subjektivních práv svých adresátů (členů komor). Jsou tedy dány jednoznačně všechny předpoklady pro to, aby vůči těmto úkonům komor byla poskytována soudní ochrana, a to v rámci správního soudnictví.

I když je právní úprava profesních komor zcela fragmentovaná a ne všechny zákony soudní ochranu zmiňují je tato dána vždy, a to bez ohledu na to, zda zakotvena je či není. Právo na soudní ochranu plyne totiž jednak ze samotné Listiny základních práv a svobod (čl. 36) a jednak i ze soudního řádu správního. Soudní kontrola pak na sebe bere podobu tří možných řízení. Za prvé, jde o řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, a to v případech, kdy adresát brojí proti rozhodnutí vydanému komorou (např. rozhodnutí o disciplinárním deliktu). Za druhé, jde o žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Ta je uplatňována v případech, kdy komora nevydá rozhodnutí ve věci či osvědčení, ač ho dle zákona vydat měla. A konečně třetí forma soudní kontroly je realizována v rámci řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu správního orgánu (a to v případech, kdy jde o jiné formy nečinnosti než je nevydání rozhodnutí ve věci či osvědčení, anebo v případech, kdy je zasaženo do právní sféry adresáta jiným úkonem než je rozhodnutí, např. registračním úkonem).

Pokud bychom měli na základě analýzy shrnout tuto část problematiky a její právní úpravu a praxi, nevykazuje žádné zásadní nedostatky, soudní kontrola exekutivních pravomocí komor je zajištěna velmi široce v rámci správního soudnictví a pokrývá všechny možné formy činnosti i nečinnosti komor.

V případech legislativních kompetencí jsou komory nadány oprávněním vydávat tzv. stavovské předpisy. Jde o akty normativní povahy, které však zavazují pouze členy komor (popř. uchazeče o členství) a tudíž nemají povahu právních předpisů. Tato oblast je oproti výše uvedené mnohem více problematická. Pouze některé zákony upravující profesní komory totiž výslovně zakotvují možnost soudního přezkumu stavovských předpisů, včetně aktivní legitimace k podání žaloby. Tato skutečnost má zásadní důsledky. Neměly-li totiž možnost soudního přezkumu v „komorových“ zákonech zakotvena, nelze ji dovodit z jiných předpisů českého právního řádu. Na danou situaci nedopadá čl. 36 odst. 2 Listiny, jenž hovoří o „rozhodnutí“, a současně ani soudní řád správní či jiný zákon neformuluje v tomto směru „generální přezkumnou klauzuli“ (ve smyslu toho, že žalobu lze podat proti každému stavovskému předpisu, nestanoví-li zákon jinak). Jinými slovy, v takovýchto případech je soudní přezkum stavovských předpisů, včetně možnosti jejich zrušení v případech jejich nezákonnosti, vyloučen. Bohužel nápravu v těchto situacích nemohou zjednat ani dozorové orgány státní správy (tj. ministerstva a jiné ústřední správní úřady), neboť ani těmto k tomu neplyne ze zákonů kompetence. Taktéž nelze dovozovat ani možnost přezkumu těchto předpisů Ústavním soudem, neboť se nejedná o podzákonné právní předpisy. Lze tedy uzavřít, že v případech těchto komor a jejich stavovských předpisů zcela absenteje soudní kontrola nad vydanými stavovskými předpisy.

Nicméně i v případech, kdy možnost soudního přezkumu zakotvena v zákoně je, jde o problematickou otázku. Soudní řád správní co do typů žalob, resp. řízení o nich, výslovně neupravuje podle jakého co do přezkumu stavovského předpisu postupovat. Nadto stávající typy žalob nejsou přílehlavé k povaze a znakům stavovských předpisů a jejich užití se nejeví jako vhodné. De lege ferenda by dle mého názoru bylo nejvhodnějším řešením novelizovat a doplnit v tomto ohledu soudní řád správní a zakotvit úpravu „Řízení o zrušení předpisu (či jeho části) vydaného profesní komorou“. Jako vhodná inspirace by mohl posloužit § 101e a § 101f soudního řádu správního, který upravuje řízení o zrušení služebního předpisu.

LITERATURE:

- Dvořáček, D. Právní povaha předpisů zájmové samosprávy. *Právní rozhledy*, 2006, č. 24, ISSN 1210-6410. s. 882-887.
- Frumarová, K. – Grygar, T. a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022. 672 s. ISBN 978-80-7502-611-8.
- Hrdinková, Z. Stručné pojednání o služebních předpisech dle zákona o státní službě. *Správní právo*, 2021, č. 4. ISSN 0139-6005. s. 201-220.
- Koudelka, Z. Zájmová samospráva a její předpisy. *Bulletin advokacie*, 2001, č. 5, s. 8 – 18. ISSN 1210-6348.

- Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 600 s. ISBN 978-80-7400-624-1.
- Kopecký, M. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019. 568 s. ISBN 978-80-7400-727-9.
- Pichrt, J. – Kaucký, J. – Kopecký, M. a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. 1324 s. ISBN 978-80-7598-654-2.
- Průcha, P. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Brno – Plzeň: nakl. Doplněk a Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. 428 s. ISBN 978-80-7239-281-0.
- Příkopa, V. Seriál o státní službě, díl osmý: rušení služebních předpisů. *Právní rozhledy*, 2016, č. 2, s. 46 – 51. ISSN 1210-6410.
- Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. 512 s. ISBN 978-80-7598-564-4.
- Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. 1458 s. ISBN 978-80-7273-166-4.

Author's contact details:

doc. JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D.
Palacký University in Olomouc, Faculty of Law
Czech Republic
E-mail: katerina.frumarova@upol.cz

STAVOVSKÉ A PROFESIJNÉ ORGANIZÁCIE – VÝZNAMNÉ SUBJEKTY ZÁUJMOVEJ SAMOSPRÁVY⁴⁸

PROFESSIONAL ORGANISATIONS – IMPORTANT SUBJECTS OF INTEREST SELF-GOVERNMENT

*Martina Gajdošová
Soňa Košičiarová*

Anotácia: Referát sa zameriava na právny aspekt interpretácie pojmov „stavovské a profesijné organizácie“, ako aj na základné znaky, ktorými tieto subjekty disponujú z pohľadu teórie práva a teórie správneho práva.

Kľúčové slová: stavovská organizácia – záujmová samospráva – právna terminológia

Annotation: The paper focuses on the legal aspect of the interpretation of the term “professional organizations”, as well as on the basic features, that these entities have from the point of view of the theory of law and the theory of administrative law.

Key words: professional organisation – interest self-government – law terminology

Úvod

Stavovské a profesijné organizácie predstavujú významné subjekty záujmovej samosprávy z niekoľkých dôvodov. Prvým dôvodom je, že práve tieto subjekty vznikli ako produkt vývoja občianskej spoločnosti a vytvorili sa ako právom regulované subjekty svojho druhu, teda v historickom vývoji sa stali svojím spôsobom novými subjektmi práva – novými typmi právnických osôb. Druhým dôvodom je, že tento „nový“ typ právnických osôb vo vývoji (od 19. storočia) ovplyvnil koncept verejnej správy v dnešnom zmysle, ktorý je vo všeobecnosti postavený na akceptácii verejnej správy ako správy vykonávanej subjektmi štátu, subjektmi územnej samosprávy a subjektmi záujmovej samosprávy. Tretím dôvodom, zdá sa, je že práve stavovské a profesijné organizácie sa stali tými „najviac života schopnými“ a „najviac interesantnými“ reprezentantmi záujmovej samosprávy, určujúcimi trendy záujmovej samosprávy vo všeobecnosti. Garancie samoregulácie a oddelenosti subjektov záujmovej samosprávy od štátu sú bazálnymi podmienkami i následkami spoločnosti organizovanej v štáte, ktorý má ambíciu byť štátom demokratic-

⁴⁸ Tento referát je súčasťou riešenia a výstupom z projektu VEGA č. 1/0089/21 „Záujmová korporácia ako subjekt a objekt výkonu verejnej správy“.

kým a právnym. Ide o fenomén ovplyvňujúci rozličné sféry a ovplyvňovaný z rozličných sfér, najmä z politickej, sociálnej, ekonomickej, právnej.

Tento referát sa zameriava ťažiskovo na právny aspekt interpretácie pojmov stavovská organizácia a profesijná organizácia, ako aj na základné znaky, ktorými tieto subjekty disponujú z pohľadu teórie práva a teórie správneho práva.

Záujmová samospráva v členení samosprávy v jej verejnoprávnom význame

Právna veda už tradične člení samosprávu na územnú a záujmovú.⁴⁹ Pre záujmovú samosprávu je podstatný prvok personálny (združovanie osôb vo verejnoprávných korporáciách) a prvok záujmu (vecný aspekt, združovanie osôb vykonávajúcich určité povolanie, špecifickú činnosť). Pre územnú samosprávu je podstatný prvok územný a prvok personálny.

Právo ustanovuje samosprávu ako špecifický spôsob riadenia a správy verejných vecí. Jej personálny základ sa vytvára prostredníctvom členstva alebo iného druhu právneho vzťahu. Hmotnoprávny status takýchto osôb je rôzny. Môže ísť o členov komory, pedagogických zamestnancov a študentov univerzity, vedeckých pracovníkov príslušnej vedeckej samosprávnej inštitúcie, sudcov atď. Z titulu jestvujúceho právneho vzťahu majú právo zúčastňovať sa na výkone samosprávy.

Medzi hlavné kritériá členenia samosprávy možno zaradiť:⁵⁰ (i) subjekt, ktorý vykonáva samosprávu, (ii) cieľ, ktorý má výkon samosprávy sledovať a predmet činnosti, (iii) právnu povahu úloh, ktoré samospráva plní, (iv) rozsah samostatnosti subjektu samosprávy.

Sub (i) – subjekt, ktorý vykonáva samosprávu – v prípade územnej samosprávy je ním obec/samosprávny kraj ako samostatný územný samosprávny a správny celok Slovenskej republiky; v prípade záujmovej samosprávy je ním samosprávna stavovská organizácia, samosprávna profesijná organizácia, samosprávna inštitúcia, samosprávna právnická osoba. Subjektom záujmovej samosprávy môže byť aj orgán samosprávy, ktorý sa zriaďuje podľa osobitného zákona v rámci štátneho orgánu (súd – sudcovské rady, prokuratúra – prokurátorské rady), nie však sám štátny orgán.

Sub (ii) a (iii) – cieľ, ktorý má výkon samosprávy sledovať a predmet činnosti – sú vymedzené zákonom.

⁴⁹ Pozri Cepek, B. a kolektív. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018; Vrabko, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2018.

⁵⁰ Podrobnejšie Gajdošová, M. – Košičiarová, S. *Záujmová samospráva*. Praha: Leges, 2023, s. 24.

Cieľom samosprávy je, že presadzuje a chráni práva a oprávnené záujmy v nej združených osôb, a ak tak ustanovuje zákon, zabezpečuje správu verejných vecí na konkrétnom území (obstarávať veci komunálneho záujmu) alebo v rámci konkrétnej vecnej oblasti.

Záujmová samospráva je vnútorne členitá a vo svojej rozmanitosti zabezpečuje špecifické úlohy. *„Záujmová samospráva má de lege lata povinnosť zabezpečovať úlohy:*

- *správy povolani (profesijná samospráva),*
- *podpory a ochrany podnikania (podnikateľská samospráva),*
- *výchovy a vzdelávania (školská samospráva),*
- *poskytovania vysokoškolského vzdelávania, tvorivého vedeckého bádania a tvorivej umeleckej činnosti a rozvoja vedy, vzdelanosti, kultúry a ekonomiky (akademická samospráva),*
- *v oblasti riadenia a správy súdov (sudcovská samospráva).“⁵¹*

Tieto subjekty záujmovej samosprávy sa podieľajú na výkone verejnej správy.

Predmetom činnosti stavovských a profesijných organizácií ako subjektov záujmovej samosprávy môže byť nevvrchnostenská, a ak tak výslovne ustanovuje zákon aj vrchnostenská verejná správa.

Do skupiny úkonov verejno-mocenskej povahy subjektov záujmovej samosprávy patrí najmä normotvorná, kontrolná činnosť, prejednávania disciplinárnych previnení členov a ukladanie disciplinárnych opatrení.

„I keď s výkonom verejnej správy sa spája rozhodovanie, nie každé rozhodovanie orgánov záujmovej samosprávy je prejavom výkonu vrchnostenskej verejnej správy. Vždy je potrebné posúdiť jeho právnu povahu. Od nej sa odvíja vecná príslušnosť súdov v prípade podanej žaloby. Úkon v rámci vrchnostenskej verejnej správy predstavuje výkon verejnej moci. Má vždy verejnoprávnu povahu. Nevvrchnostenská verejná správa nie je výkonom verejnej moci a nie každý úkon nevvrchnostenskej verejnej správy musí byť úkonom verejného práva. Ak ide o úkon, ktorý vyvoláva právny následok v pracovnoprávnom vzťahu, majetkovoprávnom vzťahu atď., je to úkon z oblasti súkromného práva.“⁵²

Sub (iv) – rozsah samostatnosti subjektu samosprávy – súvisí so samostatnosťou ako typickou a neoddeliteľnou právnou vlastnosťou samosprávy, ktorú výslovne vyjadrujú nielen zákony, ale aj Ústava Slovenskej republiky.⁵³

Najvyšší rozsah samostatnosti je v súčasnosti, explicitne aj ústavne, garantovaný územnej samospráve. Nižšiu mieru samostatnosti má záujmová samospráva, pričom aj v rámci jej druhov existujú rozdiely.

⁵¹ Gajdošová, M. – Košičiarová, S. *Záujmová samospráva*. Praha: Leges, 2023, s. 25.

⁵² Gajdošová, M. – Košičiarová, S. *Záujmová samospráva*. Praha: Leges, 2023, s. 25 – 26.

⁵³ Podľa čl. 64a prvá veta Ústavy Slovenskej republiky *„obec a vyšší územný celok sú samostatné územné samosprávne a správne celky Slovenskej republiky združujúce osoby, ktoré majú na ich území trvalý pobyt“*.

Pojem stavovská organizácia a profesijná organizácia v práve

Stavovské a profesijné organizácie sú významnými reprezentantmi záujmovej samosprávy, ktorých terminologické vyjadrenie odrzkadľuje ich relatívne nedávny vývoj. „Zrodili“ sa totiž „až“ v 19. storočí a v právnej vede sa za tak krátke obdobie ich pojmové vyjadrenie neustále vyvíja. Používali i používajú sa pre ne ako synonymá nasledujúce slovné spojenia: *samosprávne komory, stavovské profesijné komory, stavovské komory, profesijné komory, komory slobodných povolání, samosprávne profesijné organizácie, samosprávne stavovské organizácie, stavovské organizácie, profesijné organizácie*, no aj iné vyjadrenia.

Právna veda pre tento osobitný typ právnickej osoby používa označenie *verejnoprávna korporácia*.

V práve pojem *komora*, ako aj pojem *organizácia*, sú všeobecnými pojmami, pričom organizácia je tým všeobecnejším.

Slovo *komora* môže vo svojom názve niesť v súčasnosti právnická osoba v právnej forme napríklad občianskeho združenia (podľa zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov), organizácie s medzinárodným prvkom (podľa zákona č. 116/1985 Zb. o podmienkach činnosti organizácií s medzinárodným prvkom v Československej socialistickej republike), záujmového združenia právnických osôb (podľa § 20f a nasl. Občianskeho zákonníka). Využíva sa teda (aj) pri voľnom tvorení subjektov súkromného práva.

Vo verejnoprávnej oblasti sa slovo „*komora*“ ustálilo pre typ právnickej osoby (verejnoprávna korporácia), ktorá sa vyznačuje znakmi: je zriadená zákonom a napĺňa konkrétny verejný záujem, združuje osoby vykonávajúce určitú činnosť (povolanie), spravuje sa svojimi orgánmi a svojím normatívnym systémom, je oddelená od štátu, je samostatná a samosprávna, disponuje svojím vlastníctvom, jej vzťah so štátom je regulovaný právom, podieľa sa na výkone verejnej správy.

Slovo „*komora*“ (z latinského *camera*⁵⁴) sa v právnom pojmosloví využívalo odpradáva. Dodnes slúži na vyjadrenie zloženia parlamentu (jednokomorový a dvojkomorový parlament), v minulosti označovala úrad podobný dnešnému ministerstvu financií.⁵⁵

⁵⁴ *Camera, (camaera)*, -ae, f. – klenutí, sklepení, překlenutá bárka, komora, síň, komnata. In: Fürst, K. *Slovník latinsko-český a česko-latinský*. Vydání sedmé. Praha: Nakladatelé Kvasnička a Hampl (1. vyd. 1926), s. 54; *camara*, -ae, f. – klenutie, sklepenie, loďka, komora, klenotnica, štátna pokladnica. In: Špaňár, J. *Latinsko-slovenský slovník*. Bratislava: Slovenské pedagogické nakladateľstvo, 1989, s. 85.

⁵⁵ V rámci ústredných viedenských dikastérií (centrálnych výkonných orgánov v rokoch 1526 – 1848) bola *Dvorská komora* samostatný orgán podliehajúci panovníkovi a podobný dnešnému ministerstvu financií, v rámci uhorských krajinských dikastérií mala *Uhorská komora* na

Slovo „organizácia“ v práve môže vyjadrovať niektorú konkrétnu právnickú osobu bez ohľadu na typ právnickej osoby (môže ísť o organizáciu osôb i organizáciu majetku – súkromnoprávnú i verejnoprávnú). Môže tiež vyjadrovať entitu bez právnej subjektivity, no aj spôsob usporiadania vnútorných či vonkajších vzťahov. Pre svoju všeobecnosť i mnohovýznamovosť sa v právnom jazyku často používa.

Na označenie stavovských a profesijných organizácií sa najčastejšie využíva pojem *komora*. Je potrebné však rozlišovať. V širšom význame možno za stavovské a profesijné organizácie označiť aj rozmanité združenia osôb, ktoré majú právnu formu občianskeho združenia (napr. *Slovenská komora znalcov*, *Slovenská komora učiteľov*), organizácie s medzinárodným prvkom (Americká komora právnikov – ABA CEELI), či záujmového združenia právnických osôb (*Komora rozhodcov z. z. p. o.*). Tie však nie sú subjektami záujmovej samosprávy, lebo ide o subjekty súkromnoprávnej povahy.

Slobodné povolania (advokáti, notári, veterinárni lekári, lekári, lekárnici) dosiahli zákonom zriadenú samosprávnú komoru historicky najskôr. Označujú sa ako stavovské komory, komory slobodných povolaní, ale aj ako profesijné komory.

Na našom území sú historicky najstaršie komory advokátske a notárske, ktoré v uhorských pomeroch vznikli na základe zákonných článkov XXXIV a XXXV z roku 1874. Historicky tradičnou je tiež komora zverolekárska, ktorá však svoju históriu počíta až od Československej republiky. Podľa zákona č. 133/1920 Sb. z. a n., ktorým sa zriaďujú zverolekárske komory, bola v septembri 1920 zriadená Zverolekárska komora pre Československú republiku.⁵⁶ K československej komorovej histórii patria tiež lekárske komory,⁵⁷ taktiež inžinierska komora.⁵⁸

starosti správu daní, kráľovských majetkov, soľného a banského regálu. In: Beňa, J. – Gábriš, T. *Dejiny práva na Slovensku I (do roku 1918)*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2016, s. 124.

⁵⁶ Husár, L. a kol. *Od zverolekárskeho spolku po Komoru veterinárnych lekárov Slovenskej republiky 1876 – 2022*. 2. rozšírené vydanie, Bratislava: KVL SR, 2022, s. 17.

⁵⁷ V Predlitavsku boli zriadené na základe zákona z 22.12.1891 č. 6/1892 f. z., ktorým sa zriaďujú lekárske komory. V Československu sa podľa zákona č. 113/1929 Sb. z. a n. o lekárske komorách, zriadili lekárska komora pre zem Českú so sídlom v Prahe, pre zem Moravsko-sliezsku so sídlom v Brne a pre zem Slovenskú so sídlom v Bratislave a podľa vládneho nariadenia č. 109/1937 Sb. z. a n., sa zriadila lekárska komora pre zem Podkarpatoruskú (so sídlom v Užhorode). Na stránke slovenskej lekárskej komory možno nájsť informáciu, že „Slovenská lekárska komora je následníčkou organizáciou Zväzu lekárníkov Slovákov, ktorý bol založený v roku 1927 a Slovenskej lekárskej komory založenej v roku 1943, ktorej činnosť bola zrušená v roku 1950“. <https://www.slek.sk/o-komore/myslienka-a-historia>.

⁵⁸ Zákon č. 185/1920 Sb. z. a n., ktorým sa zriaďuje inžinierska komora pre Československú republiku (§ 1 *Pre zastupovanie autorizovaných civilných technikov a úradne autorizovaných banských inžinierov, pre hájenie záujmu tohto stavu a na ochranu jeho stavovskej cti sa zriaďuje inžinierska komora pre Československú republiku so sídlom v Prahe. ...*); vykonávacie nariadenie vlády ČSR

Svoju históriu majú tiež obchodné a živnostenské komory, ešte o čosi staršiu ako „naše najstaršie“ komory advokátov a notárov, pretože ich právna úprava je z roku 1868.⁵⁹

Stavovská komora či stavovská organizácia sa viaže na určitý *stav*,⁶⁰ nie však v zmysle stredovekých stavov šľachtických (nižšia a vyššia šľachta), duchovenstva a meštianstva. Novoveké „stavovské usporiadanie“ v budujúcej sa občiansky rovnej spoločnosti má svoje filozofické korene najmä v *Heglovom* výklade občianskej spoločnosti, kde stavy interpretoval v sociálnom zmysle, podľa vykonávania určitých činností. *Hegel* preklenul stredoveké poňatie stavov, kedy stavy v podstate suplovali štát, a predpokladal odlúčenie občianskej spoločnosti od štátu. Identifikoval premenu stavov politických na stavy sociálne a ich úlohu videl v ich sprostredkovateľskej funkcii medzi občianskou spoločnosťou a štátom.⁶¹ *Heglova* interpretácia stavov sa viaže na stavy sociálne, čiže ide o kategorizovanie osôb podľa činností, ktoré vykonávajú (stav zabezpečujúci si živobytie poľnohospodárstvom, t. j. stav substanciálny, stav živnostenský – ako zamestnanie má formovanie produktu prírody svojou prácou, zahŕňa stav remesla, stav priemyslu, stav obchodu, charakteristická je túžba po slobode a požiadavka právneho stavu a napokon stav vykonávajúci činnosti v prospech všeobecného záujmu).⁶² Preto aj dnes, ak uvažujeme o stavoch, máme na mysli stav advokátsky, notársky, lekársky a iné stavy viažuce sa na profesiu. Pritom nemusí ísť výlučne o profesiu zastrešenú

z 22.12.1920, č. 654 Sb., k provedení zákona ze dne 18. března 1920, č. 185 Sb. z. a n., jímž se zřizuje inženýrská komora pro Československou republiku, určilo sídla pre jej tri obvody a pracovné sekcie – Praha, Brno, Bratislava.

⁵⁹ V Uhorsku ide o zákonný článok VI/1868 o obchodných a živnostenských komorách a pre zeme Česku a Moravskosliezsku to bol zákon z 29.6.1868, č. 85 ř. z., o organizácii obchodných a živnostenských komôr, s novelou zákona z 30.4.1901, č. 103 ř. z. V Československu, na základe zákona zo dňa 24.7.1917 č. 307/1917 ř. z., bolo vydané nariadenie ministra obchodu zo dňa 20.1.1919 (č. 32/1919 Sb. z. a n.) o obchodných a živnostenských komorách.

⁶⁰ *Status*, -us, m – postavení, postava, stanoviště, stav, poměry, okolnosti, blahobyt, usnesení. In: Fürst, K. *Slovník latinsko-český a česko-latinský*. Vydání sedmé. Praha: Nakladatelé Kvasnička a Hampl (1. vyd. 1926), s. 337; *Status*, -us, m, f. – postoj, postava, postavenie, stanovisko, stav, polozenie, pomery, okolnosti, priaznivý stav, blahobyt, uznesenie. In: Špaňár, J. *Latinsko-slovenský slovník*. Bratislava: Slovenské pedagogické nakladateľstvo, 1989, s. 612 – 613. Z Krátkeho slovníka slovenského jazyka možno vybrať: *stav*, -u, m – súhrn vlastností charakteristických v istom čase pre niečo, niekoho, okolnosti, polozenie, v ktorom niečo, niekto je; postavenie muža, ženy z hľadiska manželstva: *slobodný stav*, *rodinný stav*; údaj o akosti alebo množstve v istom čase; *knižne* povolanie, zamestnanie; súhrn osôb s rovnakým *zamestnaním*: *učiteľský*, *duchovný stav*; *historicky* spoločenská trieda, *vrstva*: *šľachtický stav*; *tretí s. meštianstvo*; *štvrtý stav* robotníctvo; In: *Krátky slovník slovenského jazyka* 4 z r. 2003. <https://slovník.juls.savba.sk/?w=stav&s=exact&c=Pfed&cs=&d=kssj4#>

⁶¹ Kudrna, J. *Předmluva*. In: Hegel, G. W. F. *Základy filosofie práva*. (1820). Praha: Academia, Československá akademie věd, filosofická knihovna, 1992, preklad Vladimír Špalek, s. 9, 19.

⁶² Hegel, G. W. F. *Základy filosofie práva*. (1820). Praha: Academia, Československá akademie věd, filosofická knihovna, 1992, preklad Vladimír Špalek, s. 233 – 237 (§ 202 – § 207).

samosprávnou komorou zo zákona, napríklad sudcovský stav, učiteľský stav. Ide o statusové označenie náležitosti osoby k spoločenstvu osôb vykonávajúcich špecifickú činnosť.

Pre právo má osobitný význam aj termín *slobodné povolanie*. Obsah tohto pojmu nebol donedávna na účely zákona vymedzený. Azda najbližšiu charakteristiku v minulosti poskytla *Krsková*, keď k slobodnému povolaniu (k špecifickej profesii) vymenovala charakteristické znaky: (i) vykonávanie takých služieb pre spoločnosť, ktoré sú pre ňu nezastupiteľné, (ii) vyžaduje náročnú a rozsiahlu prípravu – akademické vzdelanie, (iii) vyžaduje potvrdenie odbornej kvalifikácie (diplom, certifikát, osvedčenie) ako podmienku na získanie povolenia vykonávať odbornú prax, (iv) v tejto príprave i činnosti prevažuje intelektuálny prvok, (v) rozhodovanie odborníkov je do veľkej miery autonómne, nezávislé a kreatívne, (vi) charakter takejto práce si vyžaduje nezávislosť a stavovskú samosprávu a samoreguláciu.⁶³

Pojem *stavovská organizácia* sa dostal aj do znenia zákona. Zákon o advokácii (zákon č. 586/2003 Z. z.) v § 66 ods. 1 a 2 uvádza, že sa zriaďuje Slovenská advokátska komora, pričom komora je samosprávnou stavovskou organizáciou, ktorá združuje všetkých advokátov zapísaných v zozname advokátov vedenom komorou.

Zákon tiež používa adjektívum „stavovský“ v kontexte *stavovský predpis komory* (§ 3 ods. 1 písm. d), § 62a ods. 3 a ods. 4 z. č. 586/2003 Z. z.). Zákon č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v § 48 ods. 1 definuje komoru ako *samosprávnú stavovskú organizáciu, ktorá vykonáva svoju pôsobnosť na celom území Slovenskej republiky*. Podľa tohto zákona sú zriadené jednotlivé komory s celoslovenskou pôsobnosťou, osobitne lekárov, zubných lekárov, lekárníkov (farmaceutov), sestier a pôrodných asistentiek, medicínsko-technických pracovníkov, fyzioterapeutov, zubných technikov, ortopedických technikov, iných zdravotníckych pracovníkov, psychológov, zdravotníckych záchranárov. Ide o profesie, ktoré nie všetky spĺňajú charakteristiku slobodných povolaní (napr. nie je nevyhnutné akademické vzdelanie), no vývojovo sa dopracovali k samosprávnej regulácii.

Od 90. rokov 20. storočia (po socialistickom období, ktoré samosprávne komory zrušilo) na našom území jednotlivé profesie znovu obnovili svoje organizované zastrešenie komorou zo zákona, najskôr pôvodné slobodné povolania a postupne sa k nim pridávali aj ďalšie profesie.⁶⁴ Okrem advokátov,

⁶³ Krsková, A. *Etické desatoro začínajúceho advokáta (Vademecum profesijnej etiky)*. Bratislava: Iura edition, 2008, s. 12 – 15.

⁶⁴ Podrobnejšie Gajdošová, M. – Košičiarová, S. *Záujmová samospráva*. Praha: Leges, 2023, s. 57 a nasl.

notárov, lekárov, lekárnikov a veterinárnych lekárov a profesií zastrešených komorami „v zdravotníctve“, svoj samosprávny vývoj garantovaný zákonom zaznamenali komerční právnici, patentoví zástupcovia, daňoví poradcovia, audítori, architekti a stavební inžinieri, reštaurátori, geodeti a kartografi, exekútori, sociálni pracovníci a asistenti sociálnej práce, dokonca v roku 2022 sa legislatívne uvažovalo aj o umelcoch.⁶⁵

Je zrejmé, že profesií (profesia v zmysle ľudskej činnosti vykonávanej primárne za účelom obživy) je nepochybne mnohonásobne viac. Viaceré sú zastrešené profesijnými organizáciami (napr. v právnej forme občianskeho združenia), len niektoré komorou zo zákona.

Veľký počet profesií vyžaduje osobitné vzdelanie, odbornú prax, skúšky (skúšky spôsobilosti), certifikáty, osvedčenia a pod. V súčasnosti predovšetkým cezhraničné pôsobenie v rámci Európskej únie podnietilo i ovplyvňuje veľký objem legislatívnych aktov, ktoré sa týkajú uznávania dokladov o vzdelaní a uznávaní odborných kvalifikácií,⁶⁶ pričom v týchto procesoch svoju relevantnú úlohu zohrávajú aj rozmanité profesijné a stavovské organizácie, vrátane samosprávnych komôr zriadených zákonom. Preto aj označenie *profesijné organizácie* má charakter zastrešujúceho názvu pre rozmanité typy právnických osôb, ktoré združujú osoby vykonávajú tzv. regulované povolania.

Regulované povolanie (regulated profession) je relatívne nový, legislatívne zavedený pojem. Na účely uznávania dokladov o vzdelaní a uznávania odborných kvalifikácií sa rozumie *regulovaným povolaním* povolanie, odborná činnosť alebo skupina odborných činností, na ktorých výkon sa vyžaduje splnenie kvalifikačných predpokladov ustanovených osobitnými predpismi okrem všeobecného kvalifikačného predpokladu vyjadreného len stupňom vzdelania bez uvedenia študijného odboru alebo skupiny študijných odborov alebo vyjadreného len stupňom vzdelania s uvedením študijného odboru alebo skupiny študijných odborov, v ktorých vzdelávanie nie je regulované; za regulované povolanie sa považuje aj povolanie s právom používať profesijné tituly, ktoré vykonávajú členovia uznanej profesijnej organizácie (§ 3 ods. 1 písm. d) zákona č. 422/2015 Z. z. o uznávaní dokladov o vzdelaní a o uznávaní odborných kvalifikácií a o zmene a doplnení niektorých zákonov). Regulované povolania zahŕňajú slobodné povolania, ďalšie povolania/profesie zastrešené komorou zo zákona a aj iné profesie a činnosti vykonávané mimo tzv. „komorového zastrešenia“.

⁶⁵ „Súčasne verejnoprávne umelecké fondy zriadené zákonom by mala nahradiť Komora umelcov“. In: Rezort kultúry oznámil prípravu zákona týkajúceho sa nového definovania profesionálov pôsobiach v kultúre v druhej polovici apríla. TASR, 21.6.2022, <https://www.teraz.sk/kultura/verejnopravne-umelecke-fondy-sa-maju/642261-clanok.html>

⁶⁶ Napríklad smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu; smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií.

Pojmoslovie ovplyvnené naším vývojom je v úzkej väzbe aj s vývojom európskeho pojmoslovía, ktoré má tiež svoje normatívne vyjadrenie.

Z európskych legislatívnych aktov vyplýva mnohosť v pojmosloví. Najčastejšie používajú pojem *profesijné organizácie* (*professional organisations*), nepoužívajú pojem stavovské organizácie. Používajú (s ohľadom na rozmanitosť vývoja organizovania jednotlivých profesií a povolání, i s ohľadom na rozmanitosť historického vývoja v jednotlivých členských štátoch) zovšeobecňujúce pojmy: *profesijné orgány, organizácie a združenia na úrovni Spoločenstva a profesijné orgány, organizácie a združenia na vnútroštátnej úrovni* (*professional bodies, organisations and associations*).⁶⁷ Používajú tiež pojmy – pravidlá profesijných orgánov alebo kolektívnych pravidiel profesijných združení či iných profesijných organizácií, ktoré boli prijaté v rámci výkonu ich právnej autonómie (*the rules of professional bodies, or the collective rules of professional associations or other professional organisations, adopted in the exercise of their legal autonomy*).⁶⁸ Iné vyjadrenie je tiež *profesijný orgán alebo podobná inštitúcia* (*any professional body or similar institution*).⁶⁹ V regulácii politiky kvality služieb sú spomenuté aj ďalšie vyjadrenia pre rozličné subjekty v rozoberanom kontexte⁷⁰: *profesijné orgány, obchodné komory a remeselnícke združenia a združenia spotrebiteľov* (*professional bodies, as well as chambers of commerce and craft associations and consumer associations*). Používa sa tiež len označenie *rôzne profesijné združenia a organizácie* (*various professional associations and organisations*),⁷¹ *členstvo v profesijnej organizácii alebo orgáne* (*professional organisation or body*),⁷² *profesijné združenia alebo podobné organizácie* (*professional association or similar body*),⁷³ *profesijné združenie*

⁶⁷ *Professional bodies, organisations and associations at Community level; professional bodies, organisations and associations to implement at national level*. In: Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu, bod 114.

⁶⁸ In: Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu, čl. 4 bod 7.

⁶⁹ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu, čl. 22 (Informácie o poskytovateľoch a ich službách) bod 1., písm. e): *Členské štáty zabezpečia, aby poskytovatelia sprístupnili príjemcom tieto informácie v prípade regulovaných povolání, profesijný orgán alebo podobnú inštitúciu, v ktorej je poskytovateľ registrovaný, odborný titul a členský štát, v ktorom bol tento titul udelený*.

⁷⁰ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu, čl. 26 (Informácie o poskytovateľoch a ich službách) bod 3.: *Členské štáty v spolupráci s Komisiou prijímú sprievodné opatrenia, aby povzbudili profesijné orgány, ako aj obchodné komory a remeselnícke združenia a združenia spotrebiteľov na svojom území k spolupráci na úrovni Spoločenstva s cieľom podporiť kvalitu poskytovaných služieb, najmä uľahčením posúdenia schopností poskytovateľa*.

⁷¹ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií, bod 16.

⁷² Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií, čl. 6 písm. a).

⁷³ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií, čl. 9 písm. c).

nia alebo organizácie, ktoré sú reprezentatívne na vnútroštátnej a európskej úrovni (professional associations or organisations which are representative at national and European level).⁷⁴

Slovenský zákonodarca v kontexte uznávania dokladov o vzdelaní a uznávaní odborných kvalifikácií vymenúva popri sebe *profesijnú organizáciu* i *stavovskú organizáciu*,⁷⁵ komoru alebo inú obdobnú právnickú osobu, komoru alebo inú obdobnú organizáciu podľa osobitných predpisov⁷⁶ bez ich ďalšieho odlišenia. Na ich odlišenie je potrebný vyššie uvedený kontext.

Záverčné zhrnutie

Na účely právnych úvah o záujmovej samospráve je možné pojem *profesijná organizácia* i *stavovská organizácia* používať alternatívne, pretože oba sa významovo viažu na verejnoprávnu korporáciu (komoru), ktorá (i) vznikla zo zákona, (ii) napĺňa konkrétny verejný záujem, (iii) jej činnosť upravená zákonom má právnu povahu výkonu verejnej moci (vykonáva verejnú správu), (iv) združuje osoby vykonávajúce určitú činnosť (povolanie), (v) spravuje sa svojimi orgánmi, (vi) spravuje sa svojím normatívnym systémom, vrátane etických noriem, pričom reflektuje normatívne nadnárodné profesijné/stavovské štandardy (vii) disponuje svojím vlastníctvom, (viii) je tu prítomná súdna ochrana člena, (ix) je oddelená od štátu, samostatná a samosprávna, jej vzťah so štátom je regulovaný právom.⁷⁷ Takto charakterizované profesijné a stavovské organizácie sú subjektami záujmovej samosprávy.

Za profesijnú či stavovskú organizáciu možno (v širšom význame) označiť aj sudcovskú radu alebo prokurátorskú radu. Treba si však uvedomiť zásadný rozdiel, ktorý tkvie v tom, že ide o samosprávne orgány, ktorých zloženie, kreácia, úlohy a kompetencie sú upravené právnymi predpismi. Tu

⁷⁴ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií, čl. 15 bod 2.

⁷⁵ Skúšku spôsobilosti vykonáva profesijná organizácia, stavovská organizácia, uznaná vysoká škola alebo uznaná stredná škola v spolupráci s príslušným orgánom. Ak na vykonanie skúšky spôsobilosti nie je oprávnená profesijná organizácia, stavovská organizácia, uznaná vysoká škola alebo uznaná stredná škola, skúšku spôsobilosti vykoná príslušný orgán, ak to ustanovuje osobitný predpis. Pozri § 28 ods. 1 zákona č. 422/2015 Z. z. o uznávaní dokladov o vzdelaní a o uznávaní odborných kvalifikácií a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁷⁶ Ak je v Slovenskej republike povolanie regulované komorou alebo inou obdobnou právnickou osobou, fyzická osoba používa profesijný titul alebo označenie povolania priznávané touto komorou alebo inou obdobnou právnickou osobou len na základe registrácie alebo členstva. § 56 ods. 3 (§ 40 ods. 3) zákona č. 422/2015 Z. z. o uznávaní dokladov o vzdelaní a o uznávaní odborných kvalifikácií a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁷⁷ Podrobnejšie Gajdošová, M. – Košičiarová, S. *Záujmová samospráva*. Praha: Leges, 2023, s. 109 a nasl.

nejde o profesie zastrešené samosprávnou komorou zo zákona. Preto je podľa nášho vhodné označovať ich ako *samosprávne orgány sudcov* (orgány sudcovskej samosprávy) a *samosprávne orgány prokurátorov* (orgány samosprávy prokurátorov). Takto ich označuje aj ústavodarca/zákonodarca – orgány sudcovskej samosprávy sú sudcovské rady⁷⁸ a orgány samosprávy prokurátorov sú príslušné zhromaždenia prokurátorov a ich rady.⁷⁹ V širšom význame použitý výraz profesijná organizácia alebo stavovská organizácia pre orgány samosprávy sudcov a prokurátorov tak spĺňa významové pomenovanie sudcovského alebo prokurátorského stavu. Slovo *profesia* však pri sudcoch a prokurátoroch v právnom vyjadrení neobstoí (hoci hovorový jazyk laika by to pripustil), pretože zákonodarca určuje, že *sudca je predstaviteľ súdnej moci* a vykonáva svoju funkciu (funkciu sudcu),⁸⁰ aj prokurátor vykonáva svoju funkciu (funkciu prokurátora)⁸¹.

Za profesijné či stavovské organizácie v širšom význame možno označiť aj subjekty súkromného práva, ktoré sledujú záujmy svojich členov združených v nich podľa činnosti, ktorú vykonávajú. Tieto však nepatria medzi subjekty záujmovej samosprávy, keďže neboli zriadené zákonom a nevykonávajú úlohy verejnej správy.

LITERATURE:

- Cepek, B. a kolektív *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018. 492 s. ISBN 978-80-8168-784-6.
- Fürst, K. *Slovník latinsko-český a česko-latinský*. Vydání sedmé. Praha: Nakladatelé Kvasnička a Hampl (1. vyd. 1926). 334 s. Bez ISBN.
- Beňa, J. – Gábriš, T. *Dejiny práva na Slovensku I (do roku 1918)*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2016. 298 s. ISBN 978-80-7160-391-7.
- Gajdošová, M. – Košičiarová, S. *Záujmová samospráva*. Praha: Leges, 2023. 200 s. ISBN 987-80-7502-671-2.

⁷⁸ Napr. čl. 143 ods. 3 Ústavy SR: *V rozsahu ustanovenom zákonom sa na riadení a správe súdov podieľajú aj orgány sudcovskej samosprávy*. Čl. 141a ods. 6 písm. j) Ústavy Slovenskej republiky: *Do pôsobnosti Súdnej rady Slovenskej republiky patrí vydávať zásady sudcovskej etiky v spolupráci s orgánmi sudcovskej samosprávy*; Tretia hlava – Sudcovská samospráva (§ 45 a nasl.) zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov, upravuje sudcovské rady, ktoré sa zriaďujú na okresnom súde, krajskom súde, správnom súde, Najvyššom súde SR, Najvyššom správnom súde SR a Špecializovanom trestnom súde.

⁷⁹ Dvanásť hlava – Samospráva prokurátorov (§ 218 a nasl.) zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakteľoch prokuratúry, upravuje samosprávne orgány v prokuratúre. Samosprávne orgány prokurátorov sú zhromaždenie prokurátorov generálnej prokuratúry a prokurátorská rada generálnej prokuratúry, zhromaždenie prokurátorov krajskej prokuratúry a prokurátorská rada krajskej prokuratúry, rada prokurátorov.

⁸⁰ § 2 ods. 1 a ods. 2 zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediach a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Funkciu sudcu upravuje aj ústavodarca: napr. čl. 144 ods. 1 Ústavy SR: *Sudcovia sú pri výkone svojej funkcie ...*

⁸¹ Napr. § 6 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakteľoch prokuratúry.

- Hegel, G. W. F. *Základy filosofie práva*. (1820). Praha: Academia, Československá akademie věd, filosofická knihovna, 1992. (Preklad Vladimír Špalek, 378 s. ISBN 80-200-0296-0.
- Husár, L. a kol. *Od zverolekárskych spolkov po Komoru veterinárnych lekárov Slovenskej republiky 1876 – 2022*. 2. rozšírené vydanie, Bratislava: KVL SR, 2022. 402 s. ISBN 978-80- 967681-7-2.
- Krsková, A. *Etické desatoro začínajúceho advokáta (Vademecum profesijnej etiky)*. Bratislava: Iura Edition, 2008. 282 s. ISBN 978-80-8078-185-9.
- Špaňár, J. *Latinsko-slovenský slovník*. Bratislava: Slovenské pedagogické nakladateľstvo, 1989. 1316 s. Bez ISBN.
- Vrabko, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2018. 338 s. ISBN 978-80-89603-68-8.

Authors contact details:

prof. JUDr. Mgr. Martina Gajdošová, PhD.
Comenius University in Bratislava, Faculty of Law
Slovak Republic
E-mail: martina.gajdosova@flaw.uniba.sk

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.
Trnava University in Trnava, Faculty of Law
Slovak Republic
E-mail: sona.kosiciarova@truni.sk

VYBRANÉ PROBLÉMY VYVODZOVANIA DISCIPLINÁRNEJ ZODPOVEDNOSTI ADVOKÁTOV V SLOVENSKEJ REPUBLIKE⁸²

SELECTED PROBLEMS OF DISCIPLINARY LIABILITY PROCEEDINGS OF ATTORNEYS-AT-LAW IN SLOVAKIA

Tomáš Gábriš

Anotácia: Príspevok predstavuje činnosť a interakciu revíznej, disciplinárnej a odvolacej komisie Slovenskej advokátskej komory, a prax súdneho prieskumu rozhodnutí disciplinárnych orgánov Slovenskej advokátskej komory, osobitne v otázke posudzovania druhu a výšky disciplinárneho opatrenia s ohľadom na subsidiárnu aplikáciu Trestného poriadku v disciplinárnom konaní – a to všetko vo svetle snáh o štátny zásah do úpravy procesu vyvodzovania disciplinárnej zodpovednosti advokátov.

Kľúčové slová: Slovenská advokátska komora – disciplinárne konanie – disciplinárna zodpovednosť

Annotation: The contribution presents the activity and interaction of the review, disciplinary and appeal commission of the Slovak Bar Association, and the practice of judicial review of the decisions of the disciplinary bodies of the Slovak Bar Association, especially with regard to assessing the type and amount of disciplinary sanction under the subsidiary application of the Criminal Procedure Code in disciplinary proceedings – in the light of efforts for state intervention in regulating the disciplinary proceedings and disciplinary liability of lawyers.

Key words: Slovak Bar Association – disciplinary proceeding – disciplinary liability

Úvod

Disciplinárna zodpovednosť advokátov zostáva jednou z posledných spomedzi právnických profesií, ktoré sú zverené do rúk samosprávnej organizácie, pričom až v rámci súdneho prieskumu podlieha kontrole štátnej moci – súdnej moci.⁸³ Snahy podriaďiť vyvodzovanie disciplinárnej zodpovednosti advokátov štátnej kontrole sa však v Slovenskej republike (ďalej len „SR“) neustále v rámci právno-politického diskurzu opätovne objavujú, a to osobitne

⁸² Referát je výstupom projektu VEGA č. 1/0089/21 „Záujmová korporácia ako subjekt a objekt výkonu verejnej správy“.

⁸³ Gajdošová, M. Disciplinárna zodpovednosť ako nástroj na dosahovanie spravodlivosti v právo-
vom definovanej skupine. In: *Právo a ideál dobra a spravodlivosti: Pocta Pavlovi Holländerovi k 70. narodeninám*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2023, s. 219 – 226.

v okamihoch medializovaných pochybení advokátov, ktoré verejnosť vníma ako nedostatočne disciplinárne postihnuté, resp. ako vôbec disciplinárne nepostihované. Uvedené vyvoláva dojem, akoby štátne (súdne) vyvodzovanie disciplinárnej zodpovednosti advokátov malo priniesť oproti terajšiemu stavu zlepšenie – v podobe prísnejšieho a konzekventnejšieho uplatňovania inštitútu disciplinárnej zodpovednosti advokátov.

V politickom diskurze sa objavuje aj argument o príliš prebujnenej viacínštančnosti rozhodovania o disciplinárnych previneniach advokátov v porovnaní s inými právnickými profesiami. Napríklad ak sa na úrovni disciplinárneho konania pred Slovenskou advokátskou komorou (ďalej len „SAK“) využije odvolanie k odvolacej komisii SAK, a následne ešte k správne mu súdu a nakoniec až k Najvyššiemu správne mu súdu.⁸⁴

Špecifikom disciplinárneho konania voči advokátom, vedeného na úrovni autonómnych orgánov SAK, a zároveň aj argumentom na jeho zachovanie v doterajšej podobe, je však okrem iného aj to, že interné predpisy používajú neurčité pojmy, ako napríklad dôstojnosť advokátskeho stavu. V prípade, že by sa malo rozhodovanie o disciplinárnych previneniach zveriť výlučne súdom, vynára sa prirodzene otázka smerom k tomu, kto vlastne bude vyhodnocovať, čo sa považuje za dôstojnosť advokátskeho stavu a za jej ohrozenie či poškodenie – v prípade súdneho uplatňovania disciplinárnej zodpovednosti by totiž táto správna úvaha nadobudla kvality súdnej úvahy o etike iného právnického povolania.⁸⁵

Ak by sa pritom zvolilo akési „kompromisné“ riešenie, podľa ktorého prvostupňové konanie zostane zverené orgánom komory (disciplinárnym senátom) v rámci záujmovej samosprávy ako jej imanentná súčasť,⁸⁶ a iba odvolací

⁸⁴ Program ekonomického rastu. Volebný program strany SAS, 2023, s. 232: „Disciplinárne konanie voči advokátom prebieha najprv pred advokátskou komorou v dvoch stupňoch – prvostupňové a druhostupňové konanie. Následne prebieha disciplinárne konanie aj pred súdom, a to rovnako v dvoch stupňoch. Ostatné právnické profesie majú v zásade jednostupňové konanie pred Najvyšším súdom. Pre dodržiavanie štandardov nielen etických, ale aj zákonných predpokladov právnických povolaní je dôležité včasné ukončenie disciplinárnych konaní, čo je v prípade štvorstupňového konania nereálne. Riešenie: Zjednodušíme disciplinárne konania advokátov na ideálne dva, maximálne tri stupne. Skrátene procesu bude mať za následok aj skrátenie trvania disciplinárnych konaní.“ Dostupné na internete: <https://www.sas.sk/detail/9591/silove-rezorty/subory>

⁸⁵ Porovnaj rozhodnutie Najvyššieho súdu SR (ďalej len „NS SR“) vo veci pod sp. zn. 7Sžo/91/2014: „Najvyšší súd dáva do pozornosti, že dôstojnosť, ktorej zachovávanie prostredníctvom dodržiavania pravidiel profesijnej etiky a iných pravidiel určených predpismi komory, patrí medzi právne povinnosti advokáta pri výkone advokátskeho povolania, je neurčitý právny pojem, a preto v zmysle § 245 ods. 2 O. s. p. v medziach diskrečného oprávnenia je predmetom správneho uváženia správneho orgánu rozhodujúceho v konaní a súdu neprislúcha, aby ho vlastnou úvahou nahrádzal. Pri rozhodnutí vydanom správnym orgánom na základe zákonom povolenéj úvahy súd iba preskúmava, či takéto rozhodnutie nevybočilo z medzi a hľadísk ustanovených zákonom. Súd neposudzuje účelnosť a vhodnosť správneho rozhodnutia.“

⁸⁶ Gajdošová, M. – Košičiarová, S. *Záujmová samospráva*. Praha: Nakladatelství Leges, 2023.

orgán komory by bol nahradený správnym súdom, správna úvaha v týchto otázkach by zostala zásadne v rukách prvoinštančného disciplinárneho orgánu na úrovni advokátskej komory, avšak už bez možnosti preskúmania odvolacím orgánom komory, ktorý v súčasnosti pristupuje k previneniam advokátov pomerne zmierlivo, a v rámci autonómie advokátskej profesie nezriedka uložené disciplinárne opatrenia ešte viac znižuje či advokátov spod niektorých skutkov oslobodzuje.

V našom príspevku však nateraz dáme bokom predvolebné návrhy reformy vyvodzovania disciplinárnej zodpovednosti voči advokátom, a zameriame sa iba na analýzu aktuálneho právneho stavu – na činnosť revízie komisie SAK, disciplinárnej komisie SAK (jej jednotlivých senátov), odvolacej komisie SAK, a následne sa pozrieme analytickým prístupom aj na súdny prieskum rozhodnutí orgánov SAK – s dôrazom na osobitnú problematiku rozhodovania o druhu a výške disciplinárneho opatrenia, ukladaného v disciplinárnom konaní.

1. Konanie na úrovni Slovenskej advokátskej komory

Základné zákonné rámce a východiská pre disciplinárne konanie na úrovni SAK upravuje § 56 a nasl. zákona o advokácii č. 586/2003 Z. z. (ďalej len „zákon o advokácii“) a v podrobnostiach ďalej Disciplinárny poriadok SAK.⁸⁷ Podľa ust. § 26 ods. 1 Disciplinárneho poriadku SAK pritom platí, že „Disciplinárny senát uzná disciplinárne obvineného za vinného, ak bolo dokázané, že sa stal skutok, ktorý je predmetom návrhu, že ho spáchal disciplinárne obvinený a že skutok je disciplinárnym previnením v zmysle § 56 ods. 1 zákona“. Uvedené zisťovanie skutočností a následné rozhodnutie si však, prirodzene, vyžadujú osobitný procesný postup, ktorý je tiež rámcovo upravený v zákone o advokácii, podrobnejšie je však špecifikovaný v Disciplinárnom poriadku SAK. Subsidiárne sa pritom naň vzťahuje tiež Trestný poriadok (zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov, ďalej len „Trestný poriadok“) – podľa ust. § 57 ods. 7 zákona o advokácii.⁸⁸ Na disciplinárne konanie pred orgánmi SAK sa však prirodzene vzťahujú aj všeobecné princípy rozhodovania o disciplinárnych previneniach, ktorým teória venovala podrobnú pozornosť, a preto tu na ne iba odkazujeme.⁸⁹

⁸⁷ Disciplinárny poriadok SAK, 2021. Dostupné na internete: https://www.sak.sk/web/sk/cms/document/241/section/245/_docList_/rows/1035330/attr/name/preview

⁸⁸ Podľa ust. § 57 ods. 7 zákona o advokácii v znení neskorších predpisov platí, že „ak tento zákon alebo disciplinárny poriadok komory priamo neupravujú niektoré postupy v disciplinárnom konaní alebo postavenie, práva a povinnosti účastníkov konania, použijú sa primerane ustanovenia osobitného predpisu“, pričom poznámka pod čiarou č. 17 odkazuje na Trestný poriadok.

⁸⁹ Košičiarová, S. Princípy ukladania sankcií a disciplinárna zodpovednosť členov samospráv-

Pre úplnosť treba tiež uviesť, že interné predpisy SAK, osobitne Disciplinárny poriadok SAK,⁹⁰ rozlišujú pred započatím disciplinárneho konania aj osobitné, samostatné sťažnostné konanie, v rámci ktorého sa posudzuje relevantnosť sťažností, ktoré proti jednotlivým advokátom sťažovateľa podávajú na SAK. V rámci sťažnostného konania sa v sťažnostnom spise vedú samotné sťažnosti, ako aj úkony zaslania sťažnosti na vedomie dotknutému advokátovi s výzvou na vyjadrenie. Hoci zásadne platí možnosť nevyjadriť sa, interné predpisy SAK ukladajú povinnosť advokátovi na výzvu zo strany orgánov SAK vyjadriť sa – aspoň v rozsahu odpovede, že advokát sa k meritu veci nevyjadrí.⁹¹ Po doručení vyjadrenia alebo zanedbaní povinnosti vyjadriť sa,⁹² Revízna komisia SAK (ďalej len „RK SAK“) na svojom zasadnutí zhodnotí, či konanie uvedené v sťažnosti dosahuje svojou závažnosťou podľa úvahy a názoru RK SAK intenzitu disciplinárneho previnenia, a teda či RK SAK podá návrh na začatie disciplinárneho konania.

RK SAK totiž zastáva v prípade disciplinárneho konania voči advokátom postavenie navrhovateľa. V jej mene podáva návrhy na začatie disciplinárneho konania samotná predsedníčka RK SAK disciplinárnej komisii, resp. predsedovi disciplinárnej komisie SAK, ktorý následne zabezpečí pridelenie spisu⁹³ jed-

ných stavovských organizácií. In: *Bratislavské právnické fórum 2018, Bratislava legal forum 2018*. (eds.) Jozef Andraško, Juraj Hamulák, Silvia Senková. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2018, s. 139 – 150; Košičiarová, S. Procesné princípy v konaní o disciplinárnom previnení člena samosprávnej stavovskej organizácie. In: Gajdošová, M. – Košičiarová, S. *Sloboda združovania – verejnoprávne a súkromnoprávne aspekty*. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2019, s. 48 – 72; Košičiarová, S. Procesnoprávne princípy a disciplinárna zodpovednosť členov samosprávnych stavovských organizácií na Slovensku. In: *Dny práva 2018 – Days of law 2018: zborník z konferencie. Časť 3.: Řízení o přestupcích (nejen) z pohledu správních orgánů a správních soudů*. (eds.) Lukáš Potěšil, David Hejč, Jiří Valdhans. Brno: Masarykova univerzita, 2019, s. 122 – 159.

⁹⁰ Disciplinárny poriadok SAK, 2021. Dostupné na internete: https://www.sak.sk/web/sk/cms/document/241/section/245/_docList_/rows/1035330/attr/name/preview

⁹¹ Práve preto, že vyjadrenie k meritu sa nevyžaduje, nejde o porušenie zásady *nemo se ipsum accusare tenetur* – k tomu pozri Košičiarová, S. Zásada *nemo tenetur se ipsum accusare* v konaní o disciplinárnom previnení člena samosprávnej stavovskej organizácie. In: *Výzvy správneho práva a správneho súdnictví: Pocta k 70. narodeninám prof. JUDr. Petra Průchy, CSc.* (eds.) Soňa Skulová, Alena Kliková, David Hejč. Brno: Masarykova univerzita, 2019, s. 299 – 309.

⁹² Samotná požiadavka zareagovať na výzvu zo strany SAK sa totiž vyžaduje len ako prejav kolegiálneho správania a úcty k orgánom SAK. Práve preto však ignorancia výziev zo strany orgánov SAK predstavuje samostatné disciplinárne previnenie. Nevyjadrenie sa k zaslanej výzve sa tak nezriedka následne stáva ďalším disciplinárnym previnením, ktoré sa v disciplinárnom konaní pred príslušným disciplinárnym senátom SAK prejednáva spolu s previnením obsiahnutým v sťažnosti a v návrhu na začatie disciplinárneho konania.

⁹³ Aktuálne neexistuje systém náhodného prideľovania spisov jednotlivým senátom. V zásade sa pri prideľovaní postupuje podľa číselného poradia senátov v kombinácii s ich aktuálnom zaťaženosťou.

nému zo zriadených disciplinárnych senátov SAK.⁹⁴ Oprávnenie podať návrh na začatie disciplinárneho konania však má i minister spravodlivosti – podľa ust. § 58 ods. 1 zákona o advokácii, *„Disciplinárne konanie sa začína na návrh predsedu revízskej komisie (§ 73) alebo ministra spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovateľ“). Návrh na začatie disciplinárneho konania sa považuje za podaný doručením kancelárii komory. Kancelária komory návrh bezodkladne doručí predsedovi disciplinárnej komisie.“*

Oznámenie o začatí disciplinárneho konania pred konkrétnym senátom, spolu s možnosťou namietaf proti zloženiu senátu a výzvou vyjadriť sa k návrhu RK SAK na začatie disciplinárneho konania, sa zasiela disciplinárne obvinenému advokátovi, s výzvou na vyjadrenie. Osobitným problémom je v tejto súvislosti adresa, na ktorú sa výzvy advokátom zasielajú. Zasielajú sa im totiž na meno fyzickej osoby – advokáta, avšak na sídlo advokátskej kancelárie, ktoré majú evidované v databáze SAK. V súdnej praxi sa pritom poukazuje na rozhodnutie správneho kolégia NS SR, podľa ktorého v prípade, keď zásielky preberal koncipient splnomocnený na preberanie pošty advokátskej kancelárie, a ten prebral aj zásielku určenú v sťažnostnom alebo disciplinárnom konaní fyzickej osobe advokátky, ktorá ho nesplnomocnila na preberanie zásielok v disciplinárnom konaní vedenom proti nej ako fyzickej osobe, ide o neplatné doručovanie. V takomto prípade doručovania je teda potrebné, aby bolo doručenie vykázané priamo advokátovi – čo sa dnes realizuje osobitne zasielaním do elektronickej schránky advokáta (advokátskej kancelárie).⁹⁵

⁹⁴ Samotné zloženie disciplinárnych senátov je prirodzene obmedzené dobou funkčného obdobia členov senátov. V priebehu disciplinárneho konania sa teda prirodzene môže zloženie senátu zmeniť, to však nie je dôvodom na zrušenie rozhodnutia ako nezákonného či ako rozporného sa predpismi SAK, či nebudaj s právom na zákonného sudcu.

⁹⁵ K uvedenému problému doručovania pozri rozhodnutie NS SR pod sp. zn. 8Sžk/20/2017: „... žalobkyňa udelila svojmu zamestnancovi – koncipientovi splnomocnenie na preberanie všetkých zásielok (aj zásielok do vlastných rúk) doručovaných do sídla výkonu jej advokácie – advokátskej kancelárie, na tlačive Slovenskej pošty, a. s.. Účelom udelenia tohto splnomocnenia bolo bezpochyby zabezpečiť riadny výkon advokácie žalobkyne. V prejednávanej veci však žalobkyňa nevystupovala ako advokátka v rámci výkonu svojej advokácie ale vystupovala ako disciplinárne obvinená, neskôr disciplinárne odsúdená (so statusom advokátky) a písomnosti, ktoré jej boli doručované, jej boli doručované v disciplinárnom konaní proti nej vedenom, ktoré je svojou povahou trestným konaním v zmysle článku 6 Dohovoru o ochrane základných práv a slobôd. Kasačný súd je preto toho názoru, že všetky písomnosti, ktoré sa týkali výkonu advokácie žalobkyne (prípadne aj iné písomnosti) mohol na základe udeleného splnomocnenia prebrať jej zamestnanec – koncipient, avšak písomnosti, ktoré boli advokátke doručované v rámci proti nej vedeného disciplinárneho konania, nemal oprávnenie prebrať jej splnomocnenec, ale mali jej byť adresované do vlastných rúk alebo jej splnomocnencovi, ktorého by si zvolila na zastupovanie v disciplinárnom konaní (obdobne aj rozhodnutie Krajského súdu v Košiciach, sp. zn. 7 S 15/2014). Na základe uvedeného preto kasačný súd konštatuje, že disciplinárne obvinenej advokátke – žalobkyni, boli neúčinne doručované všetky písomnosti v rámci proti nej vedeného disciplinárneho konania, čo zakladá dôvod pre zrušenie tak rozhodnutia III. Odvolacieho disciplinárneho senátu Slovenskej advokátskej komory z 15. júna 2015 sp. zn. III. ODS-32/14: 3299/2013 ako aj rozhodnutia VI. Disciplinárneho senátu Slovenskej advokátskej komory z 15. októbra 2014 sp. zn. DS VI.-36/14:3299/2013.“

Vyjadrenie disciplinárne obvineného sa zakladá do disciplinárneho spisu. Pre prípad namietanej alebo oznámenej zaujatosti člena senátu, disciplinárna komisia SAK má zvolených aj náhradníkov, ktorí v prípade potreby doplnia príslušný senát.

Disciplinárny senát je v rámci disciplinárneho konania, započatého podaním návrhu RK SAK disciplinárnej komisii, viazaný návrhom RK SAK, a nemôže teda v rámci disciplinárneho konania prejednávať iné disciplinárne previnenia, ktoré RK SAK vo svojom návrhu opomenula. Naopak, môže však disciplinárne obvineného spod návrhu na začatie disciplinárneho konania oslobodiť, ak má za to, že sa skutok nestal, alebo že skutok nie je disciplinárnym previnením, príp. že nebolo dokázané, že skutok spáchal disciplinárne obvinený.⁹⁶ Drobné nedostatky návrhu RK SAK, ako sú zrejmé chyby v písaní, alebo nesprávne odkazy na ustanovenia predpisov, môže disciplinárny senát v rámci konania napraviť.

Vo veci samej sa po pridelení do senátu a oboznámení sa členov senátu s kauzou, vytýči pojednávanie v priestoroch SAK, na ktoré je pozývaný disciplinárne obvinený advokát a zástupca RK SAK. Sťažovateľ samotný nie je účastníkom disciplinárneho konania. Na strane navrhovateľa – RK SAK – vystupuje splnomocnený člen RK SAK, ktorý v konaní zastupuje RK SAK, resp. predsedníčku RK SAK ako navrhovateľku. Ten tiež v rámci konania prednáša návrh RK SAK na začatie disciplinárneho konania, má právo vy počúvať disciplinárne obvineného, prípadne svedkov, môže navrhovať doplnenie dokazovania, a v rámci svojej záverečnej reči predkladá tiež návrh primeraného disciplinárneho opatrenia.⁹⁷

⁹⁶ Tak v § 25 Disciplinárneho poriadku SAK.

⁹⁷ V tejto súvislosti sa na internej úrovni SAK diskutuje o vhodnosti tohto riešenia, pri ktorom sa disciplinárne obvinený dozvedá o opatrení, ktoré sa mu zo strany RK SAK navrhuje, až na konci pojednávania. RK SAK tu upozorňuje na to, že vzhľadom na situácie, kedy prebieha voči advokátovi viacero paralelných disciplinárnych konaní, prípade medzičasom sa jedno ukončí a druhé pokračuje, nie je možné dopredu špecifikovať druh a výšku disciplinárneho opatrenia v neskorších konaniach, keďže navrhované opatrenie sa prirodzene s každou ďalšou recidívou sprísňuje a zvyšuje. Návrh, ktorý by RK SAK predstavila už v samotnom návrhu na začatie disciplinárneho konania, by tak nemusel byť v čase rozhodovania o veci už aktuálny. Na druhej strane je však pravdou, že bez znalosti navrhovaného disciplinárneho opatrenia sú mnohí disciplinárne obvinení advokáti v neistote o výške trestu, a preto trvajú na disciplinárnom prejednaní veci aj v prípadoch, kde by sa v prípade vedomosti o nízkej výške alebo menej závažnom navrhovanom disciplinárnom opatrení rozhodli radšej pre dohodu o vine a uložení disciplinárneho opatrenia bez disciplinárneho prejednania veci na pojednávaní. Rovnako platí, že bez vedomosti o druhu navrhovaného disciplinárneho opatrenia – napr. že ním má byť pokuta – samotný disciplinárne obvinený nemá v rámci prejednávania veci na pamäti, že by sa mal vyjadriť aj k svojej sociálnej a rodinnej situácii, resp. majetkovej situácii, čo sa má zohľadňovať pri rozhodovaní o druhu disciplinárneho opatrenia a výške pokuty. Ak nevie, že mu je navrhovaná pokuta, a nepozná výšku pokuty, vo svojom vyjadrení pred disciplinárnym senátom sa v zásade nevyjadruje k svojim pomerom, ktoré by mali byť významné pre rozhodovanie o výške pokuty.

V rámci pojednávania sa v prvom rade zisťuje prítomnosť a totožnosť účastných osôb, vrátane preverenia platného doručenia predvolania na pojednávanie (s podmienkou zachovania lehoty na prípravu v dĺžke 5 pracovných dní). Bežnou obštrukciou zo strany disciplinárne obvinených advokátov tu je ospravedlňovanie sa zo zdravotných dôvodov. V zmysle subsidiárnej aplikovateľnosti Trestného poriadku, a v zmysle Disciplinárneho poriadku SAK, ospravedlnenie si vyžaduje vyjadrenie ošetrojúceho lekára o takom stave, ktorý naozaj neumožňuje účasť na príslušnom úkone disciplinárneho konania.⁹⁸ Nie všetky zdravotné situácie teda musí disciplinárny senát akceptovať ako ospravedlniteľný dôvod neprítomnosti.

Ospravedlnenie musí byť doručené do podateľne SAK najneskôr jeden pracovný deň pred začatím termínom pojednávania. Ospravedlnenie sa v deň pojednávania, osobitne v prípade, že práceneschopnosť trvala už dlhšie, nie je akceptované ako dôvod na odročenie pojednávania. V takom prípade sa vec prejedná i bez prítomnosti disciplinárne obvineného. Disciplinárne obvinený však má prirodzene zároveň i právo nedostaviť sa na pojednávanie, resp. spolu s ospravedlnením neprítomnosti súhlasiť s prejednaním veci v jeho neprítomnosti. V takom prípade sa pojednávanie koná iba v prítomnosti členov senátu, zapisovateľky a zástupcu RK SAK. Disciplinárne obvinený má tiež právo nechať sa právne zastúpiť.

Po prednesení úvodných rečí nasleduje oboznamovanie sa s obsahom sťažnostného a disciplinárneho spisu, po ktorom sa vyjadrí navrhovateľ aj obvinený k prípadným návrhom na ďalšie dokazovanie. Disciplinárne obvinený má právo navrhnúť doplnenie dokazovania vrátane možnosti predvolať svedkov, a to napríklad i svojich koncipientov alebo iných zamestnancov. Ich výsluch, ako i samotné vedenie disciplinárneho pojednávania, je zverené zásadne predsedovi príslušného disciplinárneho senátu.

V prípade, že sa ďalšie dokazovanie nenavrhne, po ukončení dokazovania a po prednesení záverečných rečí nasleduje neverejná porada senátu, a následne verejné vyhlásenie rozhodnutia so stručným odôvodnením. Po vyhlásení rozhodnutia sa môžu účastníci vzdať práva na opravný prostriedok. Rozhodnutie sa im doručuje bez ohľadu na vzdanie sa opravného prostriedku, hoci v takom prípade nemusí obsahovať podrobné odôvodnenie.

V zmysle Disciplinárneho poriadku SAK, ako aj ust. § 57 ods. 5 zákona o advokácii,⁹⁹ v prípade, že disciplinárne obvinený advokát je uznaný za vin-

⁹⁸ Podľa ust. § 120 ods. 2 Trestného poriadku: *„V prípade ospravedlnenej neúčasti obvineného na úkone orgánu činného v trestnom konaní alebo súdu zo zdravotných dôvodov je obvinený povinný predložiť vyjadrenie ošetrojúceho lekára, že mu jeho zdravotný stav neumožňuje účasť na úkone, na ktorý bol predvolaný, bez ohrozenia života alebo závažného zhoršenia zdravotného stavu alebo z dôvodu nebezpečenstva rozšírenia nebezpečnej nakažlivej ľudskej choroby.“*

⁹⁹ *„Ak disciplinárny senát rozhodne, že disciplinárne obvinený sa dopustil disciplinárneho previnenia,*

ného aspoň z jedného skutku vyhodnoteného ako disciplinárne previnenie, uloží sa mu zároveň povinnosť nahradiť trovy, ktoré sú určené vo fixnej výške rovnej minimálnej mzde (aktuálne 700,- eur).¹⁰⁰

V prípade využitia opravného prostriedku (odvolania) do 15 dní od doručenia rozhodnutia, sa vec predloží odvolacej komisii SAK, resp. konkrétnemu odvolaciemu senátu SAK. Ten môže rozhodnutie disciplinárneho senátu zmeniť alebo zrušiť, prípadne mu vec vrátiť na opätovné rozhodovanie.¹⁰¹ Praxou je najmä znižovanie výšky uloženého disciplinárneho opatrenia, prípadne oslobodenie spod niektorého zo skutkov, ktoré považoval disciplinárny senát za previnenie. Na úrovni odvolacieho konania sa tiež realizuje pojednávanie za účasti disciplinárne obvineného.

Určitým nedostatkom súčasného nastavenia na úrovni SAK je pritom skutočnosť, že samotný disciplinárny senát, ktorého rozhodnutie bolo napadnuté odvolaním, sa o rozhodnutí odvolacieho senátu dozvedá až s odstupom času a nie je o rozhodnutí informovaný automaticky, ale iba na požiadanie, čo má vplyv na ďalšiu rozhodovaciu činnosť a zjednocovanie postupov disciplinárnych senátov.

Proti konečnému rozhodnutiu orgánov SAK, proti ktorému sa už nepripúšťa opravný prostriedok, je možné využiť prostriedok súdneho prieskumu – možnosť obrátiť sa na správny súd s návrhom na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia disciplinárneho senátu alebo odvolacieho senátu, či prípadne predsedníctva SAK vo veciach, v ktorých je konečnou inštanciou na internej úrovni SAK predsedníctvo.

2. Súdny prieskum rozhodnutí a postupov orgánov SAK

Konečné meritórne rozhodnutia orgánov SAK v disciplinárnej veci samej¹⁰² podliehajú súdnemu prieskumu v správnom súdnom konaní. Tým sa

uloží mu povinnosť zaplatiť komore paušálne trovy konania vo výške minimálnej mesačnej mzdy ustanovenej osobitným predpisom.“

¹⁰⁰ Tak i ust. § 58 ods. 6 zákona o advokácii: „Písomné vyhotovenie rozhodnutia o disciplinárnom previnení obsahuje výrok, odôvodnenie a poučenie o odvolaní. Vo výroku rozhodnutia, ktorým je disciplinárne obvinený uznaný zodpovedným za disciplinárne previnenie, sa uvedie i výrok o povinnosti zaplatiť komore paušálne trovy konania do 15 dní od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia. Písomné vyhotovenie rozhodnutia sa doručuje disciplinárne obvinenému a navrhovateľovi do vlastných rúk.“

¹⁰¹ Podľa ust. § 59 ods. 2 zákona o advokácii: „O odvolaní rozhoduje trojčlenný odvolací disciplinárny senát, ktorý napadnuté rozhodnutie potvrdí, zmení alebo zruší. Ak trojčlenný odvolací disciplinárny senát napadnuté rozhodnutie zruší, vráti vec disciplinárnemu senátu na nové konanie. Disciplinárny senát je jeho právnym názorom viazaný.“

¹⁰² Prieskumu nepodliehajú v zásade najmä procesné rozhodnutia. Pozri staršie rozhodnutie NS SR pod sp. zn. 5Sžo/75/2014: „Podľa § 248 písm. a) O. s. p., súdy nepreskúmajú rozhodnutia správnych orgánov predbežnej povahy a procesné rozhodnutia týkajúce sa vedenia konania.“ Aktuál-

garantuje zákonnosť disciplinárneho konania, avšak za rešpektovania špecifik autonómneho disciplinárneho rozhodovania orgánov záujmovej samosprávy (v tomto prípade SAK), ktoré vykazuje oproti iným postupom a rozhodnutiam v štátnej správe viaceré osobitosti – napr. už zmienenú správnu úvahu o dôstojnosti advokátskej profesie.

Podstatu samotného disciplinárneho konania sumarizuje správny súd napríklad v rozhodnutí NS SR pod sp. zn. 8Asan/37/2020: *„Disciplinárne právo je špecifické v tom, že sú postihované osoby, ktoré majú osobitné právne vzťahy k niektorým inštitúciám s osobitnými právami a povinnosťami vyplývajúcimi práve z tohto právneho vzťahu. Disciplinárne delikty sú druhom správnych deliktov len v prípade, ak o disciplinárnych deliktoch rozhoduje vykonávateľ verejnej správy alebo subjekt, ktorému zákon zveruje disciplinárnu právomoc. Subjektívna stránka je vždy založená na zavinení. Protiprávne konanie, zakladajúce znaky skutkovej podstaty správneho disciplinárneho deliktu, nemôže byť zároveň priestupkom, a teda nepostupuje sa pri jeho postihu podľa právneho režimu priestupkového práva. Postih týchto druhov správnych deliktov nie je upravený jednotne. Právna úprava je roztrúsená vo viacerých osobitných zákonoch, ktoré zároveň upravujú disciplinárne tresty a spôsob ich ukladania. Súčasťou týchto zákonov je postup pri uplatňovaní tejto administratívnoprávnej zodpovednosti, výnimočne so subsidiárnym využitím všeobecnej právnej úpravy správneho konania, ktorú predstavuje Správny poriadok.“*¹⁰³ Špecifikom disciplinárnych konaní vo veci výkonu advokátskej činnosti je však pritom navyše aj výslovná subsidiarita Trestného poriadku (podľa ust. § 57 ods. 7 zákona o advokácii), ktorá kladie ešte väčšie nároky na zákonnosť celého disciplinárneho konania, a tým ovplyvňuje aj súdny prieskum rozhodnutí disciplinárnych orgánov SAK.

Z prehľadu doterajšej súdnej praxe preskúvania disciplinárnych rozhodnutí orgánov SAK vyplýva, že pomerne opakujúcim sa problémom je pritom vo vzťahu k disciplinárnej zodpovednosti advokátov špecificky najmä preskúvanie druhu a výšky disciplinárneho opatrenia,¹⁰⁴ a to osobit-

ne podľa § 7 písm. e) Správneho súdneho poriadku (zákon č. 162/2015 Z. z.) sa nepreskúmajú: „rozhodnutia orgánov verejnej správy a opatrenia orgánov verejnej správy predbežnej, procesnej alebo poriadkovej povahy, ak nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania“.

¹⁰³ Porovnaj s rozhodnutím Krajského súdu Bratislava vo veci pod sp. zn. 2S/46/2018. Teoretický výklad možno nájsť sumarizovaný napr. Gajdošová, M. Povaha disciplinárnej zodpovednosti. In: *Opus laudat artificem: pocta prof. JUDr. Helene Barancovej, DrSc.* Trnava: Typi Universitatis Tynaviensis, 2019, s. 125 – 144. Tiež Košičiarová, S. Disciplinárne delikty členov samosprávnych stavovských organizácií a nová úprava zodpovednosti za správne delikty v Českej republike a na Slovensku. In: *Dny práva 2017 – Days of law 2017. Část 8.: Odpovědnost za přestupky podle nové právní úpravy.* (eds.) Lukáš Potěšil, David Hejč, Jiří Valdhan. Brno: Masarykova univerzita, 2018, s. 131 – 150.

¹⁰⁴ Pozri osobitne príspevok M. Maslena v tomto zborníku.

ne s ohľadom na požiadavku Disciplinárneho poriadku SAK, podľa ktorého sa má pri rozhodovaní o druhu a výške opatrenia prihliadať na viacero skutočností a ukazovateľov (§ 26 ods. 2: „*Pri ukladaní disciplinárneho opatrenia disciplinárny senát prihliadne na závažnosť konania disciplinárne obvineného, rozsah a povahu porušenej povinnosti, následok disciplinárneho previnenia, na primeranosť a účelnosť disciplinárneho opatrenia, na okolnosti, za ktorých bolo disciplinárne previnenie spáchané, na osobu disciplinárne obvineného a na jeho osobné a rodinné pomery a vezme do úvahy poľahčujúce a priťažujúce okolnosti.*“), čo musí byť preukázané v samotnom písomnom vyhotovení rozhodnutia orgánu SAK, v jeho odôvodnení.¹⁰⁵

Osobitné požiadavky na rozhodovanie o disciplinárnom previnení advokátov však kladie aj samotný zákon o advokácii. Podľa § 56 ods. 2 zákona o advokácii platí, že: „*Za disciplinárne previnenie možno uložiť ako disciplinárne opatrenie*

- a) *písomné napomenutie,*
- b) *verejné napomenutie,*
- c) *peňažnú pokutu až do výšky stonásobku minimálnej mesačnej mzdy ustanovenej osobitným predpisom,*
- d) *pozastavenie výkonu advokácie uložené od šiestich mesiacov do troch rokov,*
- e) *vyčiarknutie zo zoznamu advokátov, zoznamu advokátskych koncipientov, zoznamu euroadvokátov, zoznamu zahraničných advokátov alebo zoznamu medzinárodných advokátov.*“

Podľa § 56 ods. 4, „*Disciplinárny senát pri ukladaní disciplinárneho opatrenia prihliada najmä na rozsah a povahu porušenej povinnosti, na spôsob konania, následok a mieru zavinenia.*“

Podľa § 56 ods. 6, „*Disciplinárny senát môže upustiť od uloženia disciplinárneho opatrenia za disciplinárne previnenie, ak prerokovanie disciplinárneho previnenia považuje za postačujúce vzhľadom na menej závažný charakter porušenej povinnosti, na spôsob konania alebo mieru zavinenia.*“

Na povinnosť prihliadať na konkrétne zákonom a disciplinárnym poriadkom vymedzené okolnosti pritom výslovne poukazuje aj vyššie citované rozhodnutie NS SR (sp. zn. 8Asan/37/2020):

„*Ukladanie pokút za správne delikty, a teda i rozhodovanie o ich výške, sa realizuje vo sfére voľného správneho uváženia (diskrečné právo správneho orgánu). Správna úvaha, resp. voľná úvaha správneho orgánu vyjadruje určitý stupeň voľnosti rozhodovania správneho orgánu, ktoré mu umožňuje v medziach zákona prijať také rozhodnutie, aké uzná za najvhodnejšie, a to s prihliadnutím na konkrétne okolnosti veci. Ide teda o právomoc na základe ktorej má správny orgán istý stupeň slobody pri prijímaní rozhodnutia, pričom si môže vybrať z viacerých právne prijateľných rozhodnutí jed-*

¹⁰⁵ Disciplinárny poriadok SAK, § 26 a nasl.

no, ktoré pokladá za najvhodnejšie. Riadne zdôvodnenie ukladanej sankcie v prípade správneho trestania je základným predpokladom pre preskúmateľnosť úvahy, ktorou bol správny orgán pri svojom rozhodovaní vedený. Zohľadnenie všetkých hľadísk, ktoré je možné v konkrétnej veci považovať za relevantné, potom určuje mieru zákonnosti stanoveného postihu. Správny orgán je povinný pri ukladaní sankcie presne, jasne, zrozumiteľne a presvedčivo odôvodniť, k akým skutočnostiam pri stanovení výšky sankcie prihliadol. Výška uloženej pokuty teda musí byť v každom rozhodnutí dostatočne odôvodnená a musí byť odrazom konkrétnych okolností individuálneho prípadu. Kritériá pre určenie konečnej výšky pokuty sú v danom prípade stanovené výpočtom skutočností, ku ktorým je správny orgán povinný prihliadnuť (v danom prípade § 26 ods. 2 Disciplinárneho poriadku). Navyše, vzhľadom k tomu, že sa jedná o výpočet taxatívny, správny orgán je povinný, realizujúc správne uváženie o konkrétnej výške ukladanej pokuty, sa týmito hľadiskami zaoberať. Tieto hľadiská je potrebné zohľadňovať a posudzovať vždy a za každých okolností.“ Práve nedostatočné prihliadanie na uvedené skutočnosti, resp. nedostatočné objasnenie správnej úvahy v odôvodnení rozhodnutia, je pritom najčastejšie úspešne napádanou skutočnosťou v rámci súdneho prieskumu disciplinárnych rozhodnutí orgánov SAK.

3. Správna úvaha o výške a druhu disciplinárneho opatrenia

Na potrebu a nutnosť objasnenia úvahy o výške a druhu disciplinárneho opatrenia osobitne v prípade advokátskych disciplinárnych konaní poukazujú konštantne viaceré súdne rozhodnutia,¹⁰⁶ spomedzi ktorých tu možno uviesť napr. rozhodnutie NS SR pod sp. zn. 7Sžo/45/2014: „Zo spisov vyplýva, že rozhodnutie o druhu a výške disciplinárneho trestu prvostupňový orgán odôvodnil len formuláciou, že „pri rozhodovaní o druhu a výške disciplinárneho trestu senát prihliadal na závažnosť previnenia, na okolnosti, za ktorých bolo spáchané, ako aj na skutočnosť, že voči osobe disciplinárne obvineného bolo vedené aj trestné stíhanie pre trestný čin výtržníctva“ ... Z uvedených skutočností je zrejmé, že žalovaná neodôvodnila výrok o uloženom disciplinárnom opatrení v intenciách ustanovenia § 168 ods. 1 Trestného poriadku v spojení s § 57 ods. 7 zákona o advokácii, lebo v odôvodnení svojho rozhodnutia neuviedla, ako sa vyrovnala s námietkami žalobcu vo vzťahu k výroku rozhodnutia o uložení disciplinárneho opatrenia. Prvostupňový správny orgán v odôvodnení rozhodnutia vôbec neuviedol ako pri ukladaní disciplinárneho opatrenia prihliadol na osobu disciplinárne obvineného a jeho osobné a rodinné pomery. Predsedníctvo žalovanej ani prvostupňový správny orgán teda vôbec neodôvodnili, z akých dôvodov uložili žalobcovi pokutu vo výške 20-násobku minimálnej mesačnej mzdy,

¹⁰⁶ Pozri tiež rozhodnutie NS SR pod sp. zn. 6Asan/4/2018.

a taktiež ako prihladi na osobu žalobcu, jeho osobné a rodinné pomery. Z citovaných zákonných ustanovení ako aj Disciplinárneho poriadku Slovenskej advokátskej komory však nesporné vyplýva povinnosť disciplinárneho senátu na osobné a rodinné pomery disciplinárne obvineného pri ukladaní disciplinárneho opatrenia prihliadať a výrok o uloženom disciplinárnom opatrení riadne odôvodniť. V žalobcovom prípade však žalovaná takto nepostupovala, v rozhodnutiach správnych orgánov absentuje aplikácia správnej úvahy vo vzťahu k uloženej výške peňažnej pokuty, a z tohto dôvodu je napadnuté rozhodnutie žalovanej nepreskúmateľné.“

Podobne v rozhodnutí NS SR pod sp. zn. 4Sžo/62/2014: „Najvyšší súd ako odvolací súd nemohol vzhľadom na vyššie uvedené, ponechať bez povšimnutia skutočnosť, že rozhodnutie prvostupňové i rozhodnutie žalovaného o uložení sankcie - pokuty v časti pokiaľ ide o jej výšku, je nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov. Len formálne konštatovanie, že pri uložení pokuty sa prihliadalo na závažnosť previnenia, ako aj na okolnosti, za ktorých bolo previnenie spáchané, je bez bližšieho odôvodnenia nepostačujúce a z pohľadu správneho súdu nepreskúmateľné. Nepostačí preto len uviesť, že výška pokuty bola stanovená v dolnej hranici výmery, bez zaoberania sa všetkými hľadiskami, ktoré zákon ako predpoklad takej úvahy stanovuje. V súlade s vyššie uvedenými tvrdeniami a citovanými ustanoveniami zákona dospel najvyšší súd k záveru, že je v tomto prípade nevyhnutné rozhodnutie žalovaného i prvostupňové rozhodnutie zrušiť nie len z dôvodu nedostatočne zisteného skutkového stavu veci, ale aj pre nepreskúmateľnosť rozhodnutí pre nedostatok dôvodov, najmä čo sa týka výšky uloženej pokuty (§ 250j ods. 2 písm. c/ a d/ OSP).“

Aj z recentnej praxe Najvyššieho správneho súdu SR možno uviesť rozhodnutie vo veci vedenej pod sp zn. 10Asan/2/2021: „Z ustálenej judikatúry kasačného súdu vyplýva, že ukládanie pokút za správne delikty sa uskutočňuje v rámci diskrečnej právomoci správneho orgánu, zákonom stanoveného rozhodovacieho procesu, v ktorom správny orgán v zákonom upravených limitoch, hraniciach, uplatňuje svoju právomoc a určí výšku sankcie, pričom použitie správnej úvahy musí byť v súlade so zásadami logického uvažovania a rozhodnutie, ktoré je výsledkom tohto procesu, musí byť aj náležité odôvodnené. Výška pokuty je vecou úvahy správnych orgánov a súd iba skúma, či toto uváženie nevybočilo z medzí a hľadísk ustanovených zákonom, či je v súlade s pravidlami logického myslenia a či podklady pre taký úsudok boli zistené úplne a riadnym procesným postupom. Voľná úvaha pri rozhodovaní o výške pokuty za správny delikt je myšlienkový proces, v rámci ktorého má správny orgán zvažovať závažnosť porušenia právnych predpisov vo vzťahu ku každému zisteniu protiprávneho konania, jeho následky, dobu protiprávnosti tak, aby uložená sankcia splňala nielen požiadavku represie, ale aj preventívny účel. Pri zvažovaní výšky pokuty a jej následnom určení je nevyhnutné okrem zákonných predpokladov, prihliadať i na charakter sankcie ako takej, ktorou je jej preventívna a represívna funkcia. Na to, aby sankcia plnila svoju preventívnu funkciu, musí byť jej výška stanovená tak, aby sa sankcionovaná osoba do budúcnosti vyvarovala porušeniu zákonných povinností, ale

*zasa pri splnení jej represívnej funkcie nie až tak, aby bola neprimeraná vo vzťahu k porušeniu povinnosti s ohľadom na okolnosti prípadu.*¹⁰⁷

Podobne možno poukázať aj na rozhodnutie Krajského súdu Bratislava pod sp. zn. 5S/150/2017: „Správny súd dáva do pozornosti, že skutočnosť, že ide o administratívne trestanie spravujúce sa primerane špecifickému charakteru tohto konania zásadami ukladania trestov v trestnom konaní, kladie zvýšené požiadavky nielen na identifikáciu sankcionovaného konania (nekonania) vo výrokovej časti rozhodnutia a presvedčivosť vysvetlenia, akým postupom bolo protiprávne konanie zistené, ale aj na zdôvodnenie práve uloženej sankcie z hľadiska jej druhu a výšky. Pri ukladaní a stanovení výšky pokuty odvolací orgán mal podľa § 26 ods. 2 Disciplinárneho poriadku senát prihliadať na závažnosť previnenia, na okolnosti, za ktorých bolo spáchané, na osobu disciplinárne obvineného a na jeho osobné a rodinné pomery. V danom prípade správne orgány oboch stupňov v odôvodnení svojich rozhodnutí v súvislosti s rozhodovaním o výške pokuty zrozumiteľne identifikovali iba spôsob porušenia povinnosti, ktorý zohľadňovali. Hoci oba rozhodujúce orgány sa zhodli vo výrokovej časti rozhodnutí ohľadne viny žalobcu, ale pri výške uloženej pokuty oba disciplinárne senáty neuviedli, aký stupeň závažnosti, za akých okolností a na základe akých úvah postupovali pri ukladaní a stanovení výšky pokuty, najmä ak ukladá sankciu v určenom zákonom stanovenom rozpätí, v danom prípade až do výšky stonásobku minimálnej mesačnej mzdy ustanovenej osobitným predpisom. Zároveň musí byť z rozhodnutí orgánu verejnej správy zrejماً správna úvaha pri aplikácii právnych predpisov. ... Žalovaná a aj prvostupňový orgán sa dostatočne nevysporiadali s tým, ako prihliadli na hľadiská v zmysle § 26 ods. 2 Disciplinárneho poriadku SAK, na závažnosť disciplinárneho previnenia, na okolnosti za ktorých bolo spáchané, najmä ako prihliadol na osobu žalobcu a na jeho osobné a rodinné pomery. Vzhľadom na uvedené správny súd zrušil obe rozhodnutia orgánov verejnej správy tak, ako je to uvedené vo výroku tohto rozsudku podľa § 194 SSP v spojení s § 191 ods. 1 písm. d/ SSP a vec vrátil prvostupňovému orgánu na ďalšie konanie, v ktorom bude pokračovať v súdom naznačenom smere.“

Tolko k negatívne mu vymedzeniu – toho, čo v rozhodnutiach disciplinárnych orgánov SAK súdom chýbalo.

Aký je však pozitívne vymedziteľný, vhodný a súdmi akceptovaný postup pri vymeriavaní druhu a výšky disciplinárneho opatrenia? Napríklad podľa rozhodnutia Krajského súdu Žilina vo veci pod sp. zn. 21S/52/2012 platí: „Vo vzťahu k námietke žalobcu k disciplinárne mu opatreniu a to uloženiu pokuty vo výške 5-násobku minimálnej mzdy – 1.585,- EUR sa Krajský súd v Žiline stotožnil s úvahou správneho orgánu prečo, z akých dôvodov bolo uložené žalobcovi toto disciplinárne opatrenie s poukazom na § 56 ods. 2 písm. c) a § 56 ods. 3 zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii, pričom bolo prihliadnuté na rozsah a povahu porušenej povinnosti, spôsob

¹⁰⁷ Tak i rozsudok Najvyššieho súdu SR pod sp. zn. 10Asan/32/2019 zo dňa 27.04.2021.

konania, následok a mieru zavinienia žalobcu. Konanie žalobcu je možné aj zo strany súdu považovať za prvé závažné porušenie povinnosti advokáta, ktoré boli upravené jednak v Zákone o advokácii a jednak v Advokátskom poriadku. Peňažná pokuta bola stanovená v rámci zákonného rámca, keď pokutu možno uložiť až do výšky 100 násobku minimálnej mesačnej mzdy ustanovenej osobitným predpisom. Výška pokuty stanovená za 3 skutky (porušenia povinnosti advokáta) špecifikované vo výrokovej časti prvostupňového rozhodnutia bola stanovená na dolnej hranici a takto uložená podľa názoru súdu bude plniť úlohu preventívnu (výchovnú), ale aj represívnu, t. j. v takto uloženej výške bude citeľná v majetkovej sfére žalobcu. ... Je možné poukázať na to, že v danom prípade bola použitá správna úvaha vo vzťahu k uloženému disciplinárnemu previneniu zákonným spôsobom, pričom treba zdôrazniť, že správny súd nesmie svojvoľne zasahovať do zákonnej správnej úvahy (rešpektujúc systém trojdelenia moci) a preto aj moderácia sankcie, v danom prípade disciplinárneho opatrenia je prípustná najmä v prípadoch sankcie, v ktorej bolo rozhodnuté zjavne neproporcionálne a neprimerane povahe skutku a jeho dôsledkom. Uložené disciplinárne opatrenie - peňažná pokuta vo výške 2-násobku minimálnej mesačnej mzdy v danom prípade bola použitá v rámci zákonného rámca (maximálne možnom uložiť peňažnú pokutu až do výšky 100-násobku minimálnej mesačnej mzdy ustanovenej osobitným predpisom) podľa § 56 ods. 2 písm. c) zákona č. 586/2003 Z. z.. Žalovaný, resp. ani prvostupňový správny orgán nijakým spôsobom nevybočili z tohto zákonného rámca, svoje rozhodnutie dostatočným spôsobom zdôvodnil, najmä prečo prišiel k danému uloženiu disciplinárneho opatrenia. Vzhľadom na všetky uvedené skutočnosti Krajský súd v Žiline vyhodnotil žalobné námietky žalobcu v celom rozsahu za nedôvodné a žalobu za uvedených dôvodov pri aplikácii ust. § 250j ods. 1 O. s. p. zamietol.“

Podobne, ale stručnejšie, podľa rozhodnutia Krajského súdu Bratislava vo veci pod sp. zn. 6S/196/2014: „Pokiaľ ide o výšku uloženej pokuty, disciplinárny senát v svojom prvostupňovom rozhodnutí náležite odôvodnil a zohľadnil, že žalobca nebol doposiaľ disciplinárne stíhaný, avšak prihliadol na závažnosť konania žalobcu, ktorý po tom, ako mu bola v trestnom konaní na hlavnom pojednávaní dňa 06.06.2012 uložená poriadková pokuta vo výške 1.500,- EUR, následne na hlavnom pojednávaní dňa 13.06.2012 pokračoval v neetickom správaní, ktorým vážne znížil dôstojnosť advokácie. Keďže uložená poriadková pokuta v trestnom konaní sa minula účinku, disciplinárny senát sa rozhodol podľa § 56 ods. 2 písm. c) zákona o advokácii uložiť za disciplinárne previnenie peňažnú pokutu, ktorej výšku riadne odôvodnil – dolná polovica sadzby (podľa § 56 ods. 2 písm. c) zákona o advokácii peňažnú sankciu možno uložiť do výšky stonásobku minimálnej mesačnej mzdy, ktorá v čase rozhodnutia disciplinárneho súdu bola 337,70 EUR, t.j. možná pokuta do výšky 33.770,- EUR). Výška uloženej peňažnej pokuty 3.000,- EUR tak činí 10% z možnej maximálnej výšky sankcie. Žalobca výšku peňažnej pokuty v žalobnom návrhu nenamietal, až na pojednávaní navrhol moderáciu bez bližšej špecifikácie a odôvodnenia. Súd dospel k názoru, že disciplinárny senát pri ukladaní sankcie vychádzal a dôsledne zvažil zá-

važnosť porušenia etických a zákonných povinností žalobcu ako advokáta vo vzťahu k súdu a k advokátskemu stavu a má za to, že výška uloženej sankcie je primeraná.“

Rozhodovanie o disciplinárnom opatrení tak podľa súdnej praxe nevyhnutne vyžaduje uviesť individualizované, na konkrétny prípad sa vzťahujúce skutočnosti, ktoré súdom umožnia preskúmať zákonnosť správnej úvahy disciplinárnych orgánov SAK. Nevyhnutne sa pritom vyžaduje zohľadniť všetky skutočnosti, ktoré sa majú zobrať do úvahy podľa § 26 ods. 2 Disciplinárneho poriadku¹⁰⁸ (a ktoré zodpovedajú aj požiadavkám § 56 ods. 4 zákona o advokácii),¹⁰⁹ ale vzhľadom na subsidiárne použitie Trestného poriadku podľa ust. § 57 ods. 7 zákona o advokácii, sa vyžaduje zohľadniť aj ustanovenia § 168 ods. 1 Trestného poriadku.¹¹⁰

SAK sa pokúsila uvedené kritériá explicitne stanoviť a enumerovať aj v Disciplinárnom poriadku SAK. Všetky uvedené skutočnosti sú sumarizované v § 27 a nasl. Disciplinárneho poriadku SAK pod rubrikou či nadpisom „Kritériá ukladania disciplinárneho opatrenia“. Podľa tam uvedených kritérií, pri rozhodovaní o disciplinárnom previnení disciplinárny senát prihliada na *závažnosť* konania disciplinárne obvineného. Závažným konaním disciplinárne obvineného je také konanie, ktoré: a) znižuje dôstojnosť advokácie, b) poškodilo záujmy klienta, c) zvýhodnilo advokáta na úkor klienta alebo d) zvýhodnilo klienta advokáta na úkor iného klienta alebo bývalého klienta.

Pri ukladaní disciplinárneho opatrenia disciplinárny senát prihliadne na *rozsah a povahu porušenej povinnosti* a na to, či disciplinárne obvinený svojím konaním alebo opomenutím konania porušil:

- a) povinnosti vyplývajúce zo zákona alebo predpisu komory,
- b) povinnosti vyplývajúce z iných všeobecne záväzných právnych predpisov alebo
- c) povinnosti vyplývajúce z profesijnej etiky.

Tiež prihliadne na *následok disciplinárneho previnenia* a na to, či disciplinárne previnenie malo alebo mohlo mať za následok:

¹⁰⁸ „Pri ukladaní disciplinárneho opatrenia disciplinárny senát prihliadne na závažnosť konania disciplinárne obvineného, rozsah a povahu porušenej povinnosti, následok disciplinárneho previnenia, na primeranosť a účelnosť disciplinárneho opatrenia, na okolnosti, za ktorých bolo disciplinárne previnenie spáchané, na osobu disciplinárne obvineného a na jeho osobné a rodinné pomery a vezme do úvahy poľahčujúce a prítiažujúce okolnosti.“

¹⁰⁹ „Disciplinárny senát pri ukladaní disciplinárneho opatrenia prihliada najmä na rozsah a povahu porušenej povinnosti, na spôsob konania, následok a mieru zavinenia.“

¹¹⁰ „Ak rozsudok obsahuje odôvodnenie, súd v ňom stručne uvedie, ktoré skutočnosti vzal za dokázané, o ktoré dôkazy svoje skutkové zistenia opiera a akými úvahami sa spravoval pri hodnotení vykonaných dôkazov, najmä ak si navzájom odporujú. Z odôvodnenia musí byť zrejmé, ako sa súd vyrovnal s obhajobou, prečo nevyhovel návrhom na vykonanie ďalších dôkazov a akými právnymi úvahami sa spravoval, keď posudzoval dokázané skutočnosti podľa príslušných ustanovení zákona v otázke viny a trestu. Ak rozsudok obsahuje ďalšie výroky, treba odôvodniť aj tieto výroky.“

- a) stratu, ujmu alebo škodu spôsobenú tretej osobe,
- b) zavádzanie alebo klamlivé konanie vo vzťahu ku klientom alebo súdu alebo tretím osobám,
- c) negatívny dopad na chránené osoby,
- d) negatívny dopad na právom chránený záujem alebo
- e) negatívny dopad na záležitosť celospoločenského významu.

V tomto kontexte je v Disciplinárnom poriadku SAK na príslušnom mieste štrukturálne zaradené aj pojednanie o *poľahčujúcich okolnostiach a priťažujúcich okolnostiach*.¹¹¹

Disciplinárny senát pri ukladaní disciplinárneho opatrenia prihliada aj na to, či je disciplinárne opatrenie *primerané* verejnému záujmu a závažnosti disciplinárneho previnenia („primeranosť“ podľa § 26 ods. 2 Disciplinárneho poriadku SAK) a zároveň, či je disciplinárne opatrenie *postačujúce na dosiahnutie účelu* disciplinárneho konania („účelnosť“ podľa § 26 ods. 2 Disciplinárneho poriadku SAK).

Z požiadaviek § 26 ods. 2 Disciplinárneho poriadku SAK absentujú podrobnejšie kritériá pre posudzovanie *okolností prípadu a osoby obvineného a jeho pomerov*.

Osobitne na účely ukladania pokuty však Disciplinárny poriadok SAK v ust. § 32 špecifikuje aj požiadavky, resp. *kritériá na uloženie peňažnej pokuty*. Disciplinárny senát podľa tohto ustanovenia nesmie uložiť peňažnú pokutu, ktorej výška presahuje maximálnu výšku určenú zákonom a pri stanovení

¹¹¹ Podľa § 30 Disciplinárneho poriadku SAK,

„(1) *Poľahčujúcou okolnosťou je najmä skutočnosť, že disciplinárne obvinený*

- a) *urýchlene napravil škodu spôsobenú disciplinárnym previnením,*
- b) *sa okamžite priznal k spáchaniu disciplinárneho previnenia,*
- c) *urobil kroky s cieľom predchádzať budúcim disciplinárnym previneniam,*
- d) *svojim konaním alebo opomenutím konania spôsobil málo závažný následok,*
- e) *plne spolupracoval s orgánmi komory,*
- f) *nebude skutok opakovať alebo je to v jeho prípade málo pravdepodobné.*

(2) *Priťažujúcou okolnosťou je*

- a) *neschopnosť alebo odmietnutie disciplinárne obvineného spolupracovať s orgánmi komory počas disciplinárneho konania,*
- b) *neúčast disciplinárne obvineného na disciplinárnom pojednávaní bez vážneho dôvodu a ospravedlnenia,*
- c) *neznalosť zákonných povinností a stavovských predpisov vedúcich k protiprávnosti konania disciplinárne obvineného,*
- d) *závažné viacnásobné alebo opakované disciplinárne previnenie,*
- e) *škoda alebo strata spôsobená disciplinárnym previnením,*
- f) *zneužitie dôvery klienta,*
- g) *škoda fyzického alebo psychického charakteru spôsobená chráneným osobám,*
- h) *konanie motivované akoukoľvek formou diskriminácie,*
- i) *úmyselné, opakované alebo hrubo nedbanlivé konanie,*
- j) *negatívny dopad konania disciplinárne obvineného na dôveru verejnosti v advokáciu, alebo*
- k) *predpoklad, že sa bude disciplinárne obvinený naďalej dopúšťať disciplinárných previnení.“*

výšky pokuty sa riadi kritériami udelenia peňažnej pokuty. Pri rozhodovaní o výške peňažnej pokuty disciplinárny senát berie do úvahy nasledovné:

- a) primeranosť výšky pokuty druhu disciplinárneho previnenia,
- b) primeranosť výšky pokuty následku disciplinárneho previnenia a spôsobu škody,
- c) odstrašujúci účinok pokuty pre disciplinárne obvineného a tretie osoby,
- d) akýkoľvek finančný prospech získaný v priamej alebo nepriamej súvislosti s disciplinárnym previnením,
- e) *primeranosť výšky pokuty majetkovým pomerom disciplinárne obvineného, avšak iba v prípade, ak disciplinárne obvinený predložil disciplinárnemu senátu informácie a dôkazy o jeho majetkových pomeroch, a*
- f) úmysel, hrubú nedbanlivosť alebo nedbanlivosť, ktoré viedli k disciplinárnemu previneniu.

Z uvedenej formulácie, osobitne písm. e) o prihliadaní na majetkové pomery disciplinárne obvineného, možno vyvodiť, a prax disciplinárneho konania pred orgánmi SAK tomu nasvedčuje, že *na majetkové pomery sa prihliadne, iba keď sám disciplinárne obvinený predloží dôkazy o svojich majetkových pomeroch*. Tu však treba upozorniť na zrejmy rozpor s ustanovením § 26 ods. 2 Disciplinárneho poriadku, na ktorý opakovane poukazovali aj súdy vo svojej rozhodovacej praxi – podľa § 26 ods. 2 Disciplinárneho poriadku SAK totiž platí, že *„Pri ukladaní disciplinárneho opatrenia disciplinárny senát prihliadne na závažnosť konania disciplinárne obvineného, rozsah a povahu porušenej povinnosti, následok disciplinárneho previnenia, na primeranosť a účelnosť disciplinárneho opatrenia, na okolnosti, za ktorých bolo disciplinárne previnenie spáchané, na osobu disciplinárne obvineného a na jeho osobné a rodinné pomery a vezme do úvahy poľahčujúce a priťažujúce okolnosti“*. Uvedené prihliadnutie je povinnosťou disciplinárneho senátu SAK.

Avšak vzhľadom na katalóg kritérií uvedený v § 27 a nasl. sa v praxi disciplinárneho rozhodovania na úrovni SAK stáva pravidlom, že od ust. § 26 ods. 2 sa odhliada, a na *„osobu disciplinárne obvineného a na jeho osobné a rodinné pomery“* sa v odôvodnení uloženého disciplinárneho opatrenia neprihliada, resp. odôvodnenie neobsahuje tento aspekt správnej úvahy o druhu a výške sankcie (a podobne sa nezohľadňujú individualizovane a preskúmateľne ani *„okolnosti, za ktorých bolo disciplinárne previnenie spáchané“*), čo osobitne pri peňažnej pokute môže spôsobovať potenciálnu nepreskúmateľnosť výšky pokuty v rámci súdneho prieskumu.

Formulácia ust. § 32 písm. f) vo vzťahu k skúmaniu majetkových pomerov na podnet samotného disciplinárne obvineného tak podľa nášho názoru nemôže urobiť zadosť požiadavke skúmať osobné a rodinné pomery obvineného a prihliadať na jeho osobu. Považujeme preto za vhodné zvážiť novelizáciu Disciplinárneho poriadku minimálne v § 32 písm. f), ale ideálne tiež v tom

zmysle, aby sa v rámci disciplinárneho konania ako jeho súčasť výslovne upravila výzva obvinenému vyjadriť sa k jeho osobným a rodinným pomerom, ak ich považuje za potrebné zohľadniť v procese rozhodovania o druhu a výške disciplinárneho opatrenia. Podobne by bolo vhodné medzi kritériá posudzovania druhu a výšky disciplinárneho opatrenia zaradiť aj výslovnú povinnosť individualizovať okolnosti spáchania skutku, tak ako to vyžaduje § 26 ods. 2 Disciplinárneho poriadku. Tým by sa explicitnejšie vyjadrili náležitosti odôvodnenia správnej úvahy disciplinárnych orgánov SAK, a predišlo riziku zrušenia a vrátenia veci správnym súdom, čo tiež predlžuje už aktuálne namietané celkové trvanie vyvodzovania disciplinárnej zodpovednosti voči advokátom.

Záver

Na záver možno sumárne uviesť, že v disciplinárnom konaní vedenom proti advokátom na úrovni SAK sme identifikovali niekoľko polemických procesných otázok, ale tiež sme predstavili aj návrh *de lege ferenda* na vyriešenie najčastejšie sa vyskytujúcej vady disciplinárnych rozhodnutí. Je totiž celkom zjavne potrebné úvahu o druhu a výške disciplinárneho opatrenia formulovať v príslušnom rozhodnutí disciplinárneho senátu veľmi konkrétnym spôsobom, ktorý bude rešpektovať požiadavky nielen § 26 ods. 2 Disciplinárneho poriadku SAK, ale aj požiadavky preskúmateľnosti zákonnosti tejto úvahy v zmysle Trestného poriadku (uviesť, „akými právnymi úvahami sa spravoval, keď posudzoval dokázané skutočnosti podľa príslušných ustanovení zákona v otázke viny a trestu“) a Správneho súdneho poriadku a ustálenej praxe súdneho prieskumu disciplinárnych rozhodnutí orgánov SAK.

In concreto, každé disciplinárne rozhodnutie, ktoré má zniesť tieto nároky na odôvodnenie, musí brať pri objasnení svojej úvahy o druhu a výške disciplinárneho opatrenia na zreteľ nasledujúce aspekty (podľa § 26 ods. 2 Disciplinárneho poriadku SAK, ktorý je podrobnejší než príslušné ustanovenia zákona o advokácii):

1. závažnosť konania disciplinárne obvineného,
2. rozsah a povahu porušenej povinnosti,
3. následok disciplinárneho previnenia,
4. primeranosť a účelnosť disciplinárneho opatrenia,
5. okolnosti, za ktorých bolo disciplinárne previnenie spáchané,
6. osobu disciplinárne obvineného a na jeho osobné a rodinné pomery
7. pohľadujúce a priťažujúce okolnosti

Pritom kým pre body 1 – 4 a bod 7 v uvedenej enumerácii existuje podrobnejší návod („kritériá“) v samotnom Disciplinárnom poriadku SAK, okol-

nosti spáchania skutku (sub 5) treba v každom jednotlivom prípade individualizovať s ohľadom na konkrétny prípad, ako sme to videli v niektorých vyššie poskytnutých príkladoch zo súdnej praxe prieskumu disciplinárnych rozhodnutí. Najväčším otáznikom zostáva bod sub 6, kde nielenže absentuje v Disciplinárnom poriadku SAK návod, ako informácie o osobných a rodinných pomeroch získavať, resp. ako presne prihliadať na osobu obvineného a jeho osobné a rodinné pomery, ale dokonca možno mať i za to, že ust. § 32 písm. f) Disciplinárneho poriadku SAK je v priamom rozpore s touto povinnosťou podľa § 26 ods. 2 Disciplinárneho poriadku SAK, keď upravuje iba a výlučne prihliadanie na majetkové pomery (sú azda súčasťou osobných, alebo skôr rodinných pomerov?), pričom však i na tieto sa má prihliadať, iba ak sám disciplinárne obvinený predloží dôkazy o svojich majetkových pomeroch.

Uvedená konštrukcia o poskytovaní informácií zo strany samotného disciplinárne obvineného pritom sama osebe nie je nesprávnou, a dokonca by sa dala využiť aj pri napĺňaní povinnosti prihliadať na osobu obvineného a na jeho osobné a rodinné pomery, avšak to si vyžaduje aspoň jednotnú prax dopytovania sa disciplinárnych senátov na osobu a osobné (vrátane majetkových) a rodinné pomery disciplinárne obvineného, resp. novelizáciu Disciplinárneho poriadku SAK a zavedenie povinnosti výzvy obvinenému, aby poukázal na svoje osobné (vrátane majetkových) a rodinné pomery, ak ich považuje za rozhodujúce pre úvahu senátu o druhu a výške disciplinárneho opatrenia – inak sa bude mať za to, že prihliadnutie na osobu a osobné, majetkové a rodinné pomery obvineného v rámci úvahy o druhu a výške disciplinárneho opatrenia nevyžadovalo modifikovať uložené disciplinárne opatrenie. Rovnaký mechanizmus by bolo možné využiť aj vo vzťahu k majetkovým pomeroch pri kritériách peňažnej pokuty, resp. bolo by tiež možné úplne príslušné písm. f) v § 32 Disciplinárneho poriadku SAK vypustiť, keďže zohľadnenie majetkových pomerov by už bolo subsumované v rámci úvahy o osobe a osobných a rodinných pomeroch disciplinárne obvineného. Vypustenie písm. f) v jeho súčasnej podobe by však bolo každopádne vhodné v záujme toho, aby sa predišlo novej právnej spornosti jeho súčasného znenia, ktoré zdanlivo zbavuje disciplinárny senát povinnosti stanovenej v § 26 ods. 2 Disciplinárneho poriadku SAK, so súčasným prenesením bremena tvrdenia a aj dôkazného bremena na samotného disciplinárne obvineného.

LITERATURE:

- Disciplinárny poriadok SAK, 2021. Dostupné na internete: https://www.sak.sk/web/sk/cms/document/241/section/245/_docList_/rows/1035330/attr/name/preview
 Gajdošová, M. Disciplinárna zodpovednosť ako nástroj na dosahovanie spravodlivosti v právom

- definovanej skupine. In: *Právo a ideál dobra a spravodlivosti: Pocta Pavlovi Holländerovi k 70. narodeninám*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2023, s. 219 – 226. ISBN 978-80-574-0207-7.
- Gajdošová, M. Povaha disciplinárnej zodpovednosti. In: *Opus laudat artificem: pocta prof. JUDr. Helene Barancovej, DrSc.* Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2019, s. 125 – 144. ISBN 978-80-568-0192-5.
- Gajdošová, M. – Košičiarová, S. *Záujmová samospráva*. Praha: Nakladatelství Leges, 2023. ISBN 978-80-7502-671-2.
- Košičiarová, S. Disciplinárne delikty členov samosprávnych stavovských organizácií a nová úprava zodpovednosti za správne delikty v Českej republike a na Slovensku. In: *Dny práva 2017 – Days of law 2017. Část 8.: Odpovědnost za přestupky podle nové právní úpravy*. Eds. Lukáš Potěšil, David Hejč, Jiří Valdhans. Brno: Masarykova univerzita, 2018, s. 131 – 150. ISBN 978-80-210-8955-6.
- Košičiarová, S. Princípy ukladania sankcií a disciplinárna zodpovednosť členov samosprávnych stavovských organizácií. In: *Bratislavské právnické fórum 2018 – Bratislava legal forum 2018*. Eds. Jozef Andraško, Juraj Hamulák, Silvia Senková. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2018, s. 139 – 150. ISBN 978-80-7160-480-8.
- Košičiarová, S. Procesné princípy v konaní o disciplinárnom previnení člena samosprávnej stavovskej organizácie. In: Gajdošová, M. – Košičiarová, S. *Sloboda združovania – verejnoprávne a súkromnoprávne aspekty*. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2019, s. 48 – 72. ISBN 978-80-568-0355-4.
- Košičiarová, S. Procesnoprávne princípy a disciplinárna zodpovednosť členov samosprávnych stavovských organizácií na Slovensku. In: *Dny práva 2018 – Days of law 2018: sborník z konference. Část 3.: Řízení o přestupcích (nejen) z pohledu správních orgánů a správních soudů*. (eds.) Lukáš Potěšil, David Hejč, Jiří Valdhans. Brno: Masarykova univerzita, 2019, s. 122 – 159. ISBN 978-80-210-9326-3.
- Košičiarová, S. Zásada nemo tenetur se ipsum accusare v konaní o disciplinárnom previnení člena samosprávnej stavovskej organizácie. In: *Výzvy správního práva a správního soudnictví: Pocta k 70. narozeninám prof. JUDr. Petra Průchy, CSc.* (eds.) Soňa Skulová, Alena Kliková, David Hejč. Brno: Masarykova univerzita, 2019, 299 – 309. ISBN 978-80-210-9360-7.
- Program ekonomického rastu. Volebný program strany SAS, 2023. Dostupné na internete: <https://www.sas.sk/detail/9591/silove-rezorty/subory>

Author's contact details:

prof. JUDr. Tomáš Gábriš, PhD., LL.M.
Trnava University in Trnava, Faculty of Law
Slovak Republic
E-mail: tomas.gabris@truni.sk

SPRÁVNE DISCIPLINÁRNE DELIKTY ČLENOV STAVOVSKÝCH KOMÔR SO ZAMERANÍM NA VYČIARKNUTIE ČLENA Z KOMORY¹¹²

ADMINISTRATIVE DISCIPLINARY OFFENCES OF MEMBERS OF PROFESSIONAL CHAMBERS WITH A FOCUS ON STRIKING OFF THEIR MEMBERS

Matej Horvat
Zuzana Hamuláková

Anotácia: Článok sa venuje správny disciplinárny delikt členov stavovských komôr, pričom analyzuje judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva vo vzťahu k disciplinárnym deliktom a podradenie disciplinárnych deliktov pod trestnú alebo civilnú vetvu Dohovoru. V rovnakom smere analyzuje aj národnú judikatúru. Hoci judikatúra nadnárodná zvyčajne disciplinárne sankcie nepodraduje pod trestnú, ale civilnú vetvu Dohovoru, slovenská judikatúra postupuje často naopak a označuje tieto opatrenia za opatrenia trestného charakteru. Článok poskytuje možný výklad ustanovení národného právneho poriadku tak, aby napĺňali požiadavky slovenskej právnej úpravy a rozhodovacej praxe, ako aj rozhodovacej praxe Európskej súdu pre ľudské práva.

Kľúčové slová: Európsky súd pre ľudské práva – Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a slobôd – čl. 6 Dohovoru – princípy trestania – trestná vetva Dohovoru – civilná vetva Dohovoru – Engelove kritériá – vyčiarknutie z komory

Annotation: The paper deals with administrative disciplinary offences of members of chambers of commerce, analysing the case law of the European Court of Human Rights in relation to disciplinary offences and the classification of disciplinary offences under the criminal or civil branches of the Convention. In the same sense, it also analyses national case-law. Although supranational case law usually does not classify disciplinary sanctions under the criminal but under the civil limb of the Convention, Slovak case law usually does the opposite and classifies these measures as criminal in nature. The paper provides a possible interpretation of the provisions of the national legal order to meet the requirements of the Slovak legal regulation and national case-law as well as the case-law of the European Court of Human Rights.

Key words: European Court of Human Rights – European Convention on the Protection of Human Rights and Freedoms – Art. 6 of the Convention – principles of sanctioning – criminal limb of the Convention – the civil limb of the Convention – Engel's criteria – striking off from the chamber

¹¹² Tento referát bol podporený Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-20-0436 „Nová právna úprava správneho trestania“.

Správne disciplinárne delikty (namiesto úvodu)

V porovnaní s trestným činom a správnym deliktom má najnižší stupeň typovej spoločenskej škodlivosti.¹¹³

Disciplinárny delikt, ktorý sa ako taký spája s konaním (tzv. *facere*) alebo s opomenutím konania (tzv. *omittere*), ktoré porušuje poriadok a disciplínu v rámci určitej vnútorne organizovanej spoločenskej ustanovizne, inštitúcie alebo v rámci iného vnútorne organizovaného spoločenského zoskupenia osôb. Ide o zavinené porušenie povinností. Synonymom pojmu disciplinárny delikt sú i pojmy „disciplinárne previnenie“, „služobné previnenie“ alebo aj nepresné zákonné pomenovanie typu „disciplinárny priestupok“.¹¹⁴

Správne disciplinárne delikty sa od ostatných druhov správnych deliktov líšia v objekte deliktu, ktorým je interná disciplína v rámci určitej verejnoprávnej inštitúcie, a v subjekte deliktu, ktorým môže byť výlučne osoba majúca právny vzťah k verejnoprávnej inštitúcii.¹¹⁵

Je dôležité rozlišovať disciplinárne delikty na súkromnoprávne a verejnoprávne, pretože na súkromnoprávne disciplinárne delikty nemožno aplikovať normy správneho práva.¹¹⁶ Tiež nie všetky verejnoprávne disciplinárne delikty sú správnymi disciplinárnymi deliktami.

Správne trestanie je predovšetkým určované trestajúcim subjektom – orgánom verejnej správy a povahou správnych deliktov. To sa nakoniec premietlo aj do jeho legálnej definície na účely Správneho súdneho poriadku obsiahnutej v § 194 ods. 1.¹¹⁷ Typickým príkladom sú disciplinárne delikty sudcov a prokurátorov; treba si uvedomiť, že súdna moc ani prokuratúra nie sú orgánmi verejnej správy, a preto sa na vyvodzovanie disciplinárnej zodpovednosti nemôžu bez ďalšieho vzťahovať normy správneho práva.

Správne disciplinárne delikty rozdeľujeme na:

- a) správne disciplinárne delikty osôb v štátnej službe¹¹⁸ alebo v služobnom pomere,
- b) správne disciplinárne delikty členov stavovských komôr,
- c) správne disciplinárne delikty žiakov a študentov vysokých škôl,

¹¹³ Košičiarová, S. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2022, s. 312.

¹¹⁴ Martvoň, A. in: Vrabko, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 216.

¹¹⁵ Horvat, M. in: Hamuláková Z. – Horvat, M. *Základy správneho práva trestného*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 215.

¹¹⁶ Väčšinou sa na ne vzťahuje Zákonník práce.

¹¹⁷ Baricová, J. – Fečík, M. – Števček, M. – Filová, A. a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 966.

¹¹⁸ K polemike o verejnoprávnej povahe súčasných služobných deliktov podľa zákona č. 55/2017 Z. z. pozri Košičiarová, S. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2022, s. 318.

- d) správne disciplinárne delikty osôb pozbavených osobnej slobody na základe rozhodnutia súdu,
- d) ostatné disciplinárne správne delikty, ktoré sa nedajú podradiť pod žiadnu z predchádzajúcich kategórií.^{119, 120}

Hmotnoprávna aj procesnoprávna úprava správnych disciplinárnych deliktov je upravená v množstve zákonov.¹²¹ V zásade platí, že každá verejnoprávna inštitúcia má svoju právnu úpravu disciplinárnej zodpovednosti. Dokonca pri vyvodzovaní disciplinárnej zodpovednosti advokátov nie je subsidiárnym procesným predpisom Správny poriadok, ale Trestný poriadok.

Za spáchanie disciplinárneho deliktu je možné ukladať veľké množstvo sankcií s rôznou povahou. Je možné uložiť jednak sankcie morálne ako upozornenie, výčitka, alebo sankcie materiálne ako zníženie platu, pokutu, alebo najtvrdšiu možnú disciplinárnu sankciu postihujúcu nemožnosť vykonávať povolanie ako napríklad vyškrtnutie (vyčiarknutie) zo zoznamu, či dočasný zákaz výkonu profesie.¹²²

Sankcie, ktoré možno uložiť za spáchanie disciplinárneho deliktu, môžu byť v zmysle ekonomického alebo psychického dopadu na potrestanú osobu oveľa horšie, než pokuty za priestupky alebo iné správne delikty. Napríklad sankcia vyškrtnutia zo zoznamu advokátov alebo sankcia vylúčenia zo štúdia majú veľmi silný dopad na ekonomickú aj psychickú sféru potrestaného. Možno tak konštatovať, že výsledky niektorých disciplinárnych konaní môžu mať výraznejší vplyv na potrestaného, než priestupkové konania alebo konania o inom správnom delikte.

Správne disciplinárne delikty (časť) sú zároveň prvým judicializovaným správnym deliktom v novodobej histórii Slovenskej republiky. Konkrétne ide o disciplinárne delikty exekútorov a notárov, ktoré podľa Disciplinárneho poriadku NSS SR¹²³ prejednáva Najvyšší správny súd SR. Nemožno preto v ich prípade už hovoriť o správnom disciplinárnom delikte, ale o verejnoprávnom disciplinárnom delikte.¹²⁴

¹¹⁹ Horvat, M. in: Hamuláková Z. – Horvat, M. *Základy správneho práva trestného*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 221.

¹²⁰ K polemike zaradenia tohto posledného typu správnych disciplinárnych deliktov pozri Gábriš, T. *Autonómia športu medzi združovacou slobodou a verejnou správou*. Praha: Leges, 2022, 156 s.

¹²¹ K výpočtu zákonov, ktoré upravujú len postavenie stavovských komôr, pozri Gajdošová, M. – Košičiarová, S. *Zaujmová samospráva*. Praha: Leges, 2023, s. 57 a nasl.

¹²² Horvat, M. in: Hamuláková Z. – Horvat, M. *Základy správneho práva trestného*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 218.

¹²³ Zákon č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny súdny poriadok (ďalej aj ako „Disciplinárny poriadok NSS SR“) je účinný od 1. decembra 2021.

¹²⁴ Porovnaj aj názor M. Gajdošovej a S. Košičiarovej, ktoré tieto delikty nazvali súdnymi disciplinárnymi deliktami a správne poukázali na to, že rozhodnutia vydané podľa Discipli-

V tomto článku sa bližšie zameriame na správne disciplinárne delikty členov stavovských komôr a disciplinárnu sankciu vyškrtnutia zo zoznamu členov stavovskej komory. Cieľom je vymedziť, či toto disciplinárne opatrenie možno považovať za opatrenie, ktoré napĺňa požiadavky na aplikáciu trestnej vetvy Dohovoru o ochrane základných práv a slobôd (ďalej len „Dohovor“). Na účely článku však poukážeme aj širšie na rozhodovaciu činnosť Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“), ktorá určité opatrenia zaradila pod pojem trestné obvinenie¹²⁵ (v tomto smere sa preto nezameriame výslovne len na správne disciplinárne delikty členov stavovských komôr), a či tento záver možno aplikovať aj na správne disciplinárne delikty členov stavovských komôr. Poukážeme aj na relevantnú národnú rozhodovaciu prax súdov a napokon sa zamyslíme ako spojiť závery rozhodovacej činnosti ESLP s národnou právnou úpravou v Správnom súdnom poriadku (ďalej aj ako „SSP“) a v rozhodnutiach správnych súdov.

Súdna judikatúra a správne disciplinárne delikty

Súdna judikatúra vo vzťahu k správnym disciplinárnym deliktom je veľmi významným prameňom súvisiacim s dodržiavaním pravidiel spravodlivého procesu. Právo na spravodlivý proces je súčasťou záruk právneho štátu (čl. 1 ods. 1 Ústavy SR) a určuje základné požiadavky vzťahu výkonu verejnej moci k súkromným osobám. Z hľadiska predmetu tohto článku je nevyhnutné tiež akcentovať čl. 6 Dohovoru, pretože ten vymedzuje aj medzinárodný záväzok Slovenskej republiky dodržiavať princípy spravodlivého procesu v situácii, keď je osoba obvinená zo spáchania akéhokoľvek trestného činu alebo keď sa rozhoduje o jej občianskom práve alebo záväzku.

Práve časť tohto ustanovenia, ktorá vymedzuje právo na spravodlivý proces vo vzťahu k obvineniam zo spáchania trestného činu, je tou časťou, ktorá nás v prípade predmetu tohto článku zaujíma. Je obvinenie zo spáchania správneho disciplinárneho deliktu obvinením zo spáchania trestného činu tak, ako to je v čl. 6 ods. 1 Dohovoru? Bude treba aplikovať na disciplinárne obvinenia všetky záruky práva na spravodlivý proces, ako ich vyžaduje čl. 6 ods. 1 až 3, čl. 7 Dohovoru a čl. 4 Protokolu 7 k Dohovoru?¹²⁶

nárneho poriadku NSS SR nepodliehajú správneho súdneho prieskumu podľa § 194 SSP; Gajdošová, M. – Košičiarová, S. *Zaujmová samospráva*. Praha: Leges, 2023, s. 167.

¹²⁵ Pojmy trestné obvinenie, trestný čin a trestná vetva budeme v tomto článku používať v zmysle výkladov čl. 6 Dohovoru poskytnutých ESLP s tým, že tieto pojmy budeme používať zásadne synonymicky.

¹²⁶ Dostupný text Dohovoru sa nachádza na: <https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Convention_SLK>, cit. 2023-08-30.

Odpoveď na túto otázku možno nájsť v judikatúre ESLP, slovenských súdov, ale aj v slovenskej normotvorbe (legislatíve). Ak totiž čo i len jeden z týchto subjektov dospeje k záveru o trestnom charaktere tohto obvinenia, je nepochybné, že príslušné orgány verejnej moci (a teda aj orgány verejnej správy¹²⁷) budú musieť aplikovať princípy trestania v tom rozsahu, v akom sa garantujú pri obvinení zo spáchania trestného činu, t. j. obvinenia zo spáchania činu, ktorý je tzv. tvrdým jadrom čl. 6 Dohovoru.

Dôvod, pre ktorý sa treba pozrieť na správne disciplinárne delikty cez prizmu čl. 6 Dohovoru, je ten, že ESLP vo svojej rozhodovacej činnosti využíva autonómny výklad pojmu trestný čin,¹²⁸ čo znamená, že pod tento pojem zaraďuje aj obvinenia zo spáchania aj iných činov než činov, ktoré sú v národnej legislatíve označené za trestné činy.¹²⁹ Dôvod je v tom, že by sa signatárske štáty Dohovoru inak mohli takýmto „prefarbením“ trestného činu za iný delikt zbaviť povinností, ktoré im vyplývajú z Dohovoru.¹³⁰

ESLP k tomu uvádza, že samotný dôvod významného miesta, ktoré má v demokratickej spoločnosti právo na spravodlivý proces, vedie ESLP k tomu, aby uprednostnil „materiálne“, a nie „formálne“ poňatie „obvinenia“ podľa článku 6 ods. 1 Dohovoru. ESLP je nútený pozrieť sa za zdанlivosť a preskúmať realitu predmetného konania.¹³¹ Dohovor nebráni tomu, aby štáty pri plnení svojej úlohy strážcu verejného záujmu vytvorili alebo zachovali rozlišovanie medzi rôznymi kategóriami trestných činov na účely svojho vnútroštátneho práva a stanovili deliacu čiaru, ale z toho nevyplýva, že klasifikácia, ktorú takto štáty vykonali, je rozhodujúca na účely Dohovoru. Vyňatím určitých foriem konania z kategórie trestných činov podľa vnútroštátneho práva môže zákonodarca slúžiť záujmom jednotlivca, ako aj potrebám riadneho výkonu spravodlivosti, najmä ak sú súdne orgány týmto spôsobom odbremenené od

¹²⁷ K týmto pojmom pozri napríklad Škrobák, J. in: Vrabko, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 13 – 16.

¹²⁸ Hamuláková, Z. *Zákaz reformatio in peius v správnom trestaní*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2020, s. 24 a nasl.

¹²⁹ Pre zaujímavosť možno uviesť, že ESLP práve už vo veci *Engel a ostatní proti Holandsku* posudzoval práve pojem trestný čin a disciplinárny delikt, pričom v tomto prípade (z hľadiska skutkového stavu a právneho stavu) došlo k zmene právnej úpravy, keď skutky, ktoré boli kladené Engelovi a ostatným za vinu, boli relatívne nedávno (t. j. v prvej polovici 70. rokov) holandským zákonodarcom prekvalifikované na disciplinárne delikty, a to s odôvodnením, že takto budú jednoduchšie z procesného hľadiska. Pozri vec *Engel a ostatní proti Holandsku*, č. sťažností 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72 z 8. júna 1976; Bocsan, G. Autonomous Concepts of the Case-Law of the European Court of Human Rights and the Court of the Justice of the European Union in Matters of Disciplinary, Administrative, Financial and Criminal Liability. In: *Challenges of the Knowledge Society*, Vol. 13, no. 1, s. 485. ISSN 2068-7796.

¹³⁰ Pozri Míkule, V. in: Musil, J. – Vanduchová, M. *Pocta prof. Otovi Novotnému k 70. narodeninám*. Praha: Codex Bohemia, 1998, s. 67 – 68.

¹³¹ Rozhodnutie ESLP vo veci *Deweert proti Belgicku*, č. sťažnosti 6903/75 z 27. februára 1980, § 44.

úlohy stíhať a trestať početné, ale menej významné porušenia (v danom prípade – pozn. autorov) pravidiel cestnej premávky. Dohovor nie je proti „dekriminalizácii“, ku ktorej dochádza – v najrôznejších formách – v členských štátoch Rady Európy (...) Ak by však zmluvné štáty mohli podľa vlastného uváženia klasifikáciou priestupku ako „regulačného“ namiesto trestného vylúčiť pôsobenie základných klauzúl článkov 6 a 7 Dohovoru, uplatňovanie týchto ustanovení by bolo podriadené ich zvrchovanej vôli. Takto rozsiahla voľnosť by mohla viesť k výsledkom nezlučiteľným s predmetom a účelom Dohovoru.¹³²

Na účely čl. 6 Dohovoru už ESLP judikoval, že z hľadiska slovenského národného právneho poriadku sú priestupky trestným činom. Ide o známe rozhodnutia najprv vo veciach *Lauko proti Slovenskej republike*, č. sťažnosti 26138/95 z 2. septembra 1998¹³³ a *Kadubec proti Slovenskej republike*, č. sťažnosti 27061/95 z 2. septembra 1998¹³⁴ a potom následne potvrdené v rozhodnutí *Čanády proti Slovenskej republike*, č. sťažnosti 53371/99 zo 16. novembra 2004.¹³⁵

ESLP do dnešného dňa pritom takúto klasifikáciu realizoval len vo vzťahu k priestupkom ako jednému z druhov správnych deliktov na Slovensku a nie voči iným druhom správnych deliktov.

Tu potom treba poukázať na judikatúru slovenských súdov, kde Najvyšší súd Slovenskej republiky dospel k záveru, že „trestanie za správne delikty (priestupky, správne delikty právnických osôb a správne delikty fyzických osôb – podnikateľov) musí podliehať rovnakému režimu ako trestný postih za trestné činy. Z tohto hľadiska je potrebné vykladať aj všetky záruky, ktoré sa poskytujú obvinenému z trestného činu. Hranice medzi trestnými deliktami, za ktoré ukladá trest súd a deliktami, za ktoré ukladajú sankcie správne orgány, sú určené prejavom vôle zákonodarcu a nie sú odôvodnené prirodzeno-právnymi princípmi“.^{136 137}

Ako vyplýva z uvedeného, správne disciplinárne delikty neprešli výslovne takouto analýzou (zovšeobecnením) zo strany súdnej moci, resp. sú takto ponímané len v individuálnych prípadoch posudzovaných súdmi. Správne disciplinárne delikty sú však jednoznačne preskúmané z pohľadu súdnej moci, teda z pohľadu národného právneho poriadku. Tento záver jednoznačne vyplýva z textu Správneho súdneho poriadku.

¹³² Rozhodnutie ESLP vo veci *Öztürk proti Nemecku*, č. sťažnosti 8544/79 z 21. februára 1984, § 49.

¹³³ *Pozri Öztürk proti Nemecku*, § 58.

¹³⁴ *Pozri Öztürk proti Nemecku*, § 51 – 53.

¹³⁵ *Pozri Öztürk proti Nemecku*, § 31 – 33.

¹³⁶ Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 8 Sžo 147/2008 z 12. marca 2009.

¹³⁷ Havelková, M. *Použitie ustanovení trestného práva v oblasti správneho trestania. 1. časť*. Dostupné online na: <<https://www.projustice.sk/spravne-pravo/pouzitie-stanoveni-trestneho-prava-v-oblasti-spravneho-trestania>>, cit. 2023-08-17.

Správny súdny poriadok v § 71 ods. 1 vymedzuje na svoje účely, teda na účely súdneho prieskumu, pojem správny delikt, pričom v rámci tohto pojmu rozoznáva aj disciplinárny delikt. To, že v tomto prípade ide o správny disciplinárny delikt, teda nie všeobecne disciplinárny delikt, vyplýva z daného ustanovenia len nepriamo z použitia formulácie „a iné správne delikty“, čím podľa nášho názoru zákonodarca vyjadril skutočnosť, že tu má na mysli správne disciplinárne delikty.

Za správny disciplinárny delikt tak na tieto účely (na účely SSP) možno vymedziť také delikty, ktoré sú ako správny disciplinárny delikt vymedzené v osobitnom právnom predpise (návetie § 71 ods. 1 SSP) a za ktoré orgán verejnej správy (§ 4 SSP) v administratívnom konaní [§ 3 ods. 1 písm. a) SSP; tu vo význame konania pri vydávaní individuálnych správnych aktov] ukladá sankciu (§ 194 ods. 1 SSP; časť vety za „alebo“).

O tom, že správne disciplinárne delikty podliehajú národnej súdnej kontrole preto nemožno mať pochybnosti. S týmto záverom sa stotožňuje aj právna teória¹³⁸ a vyplýva, samozrejme, aj z judikatúry, ktorá preskúmava rozhodnutia komôr vydané v disciplinárnom konaní.¹³⁹

Z tejto judikatúry možno uviesť, že v prvom rade súdy odvádzajú svoju možnosť preskúmania rozhodnutia disciplinárneho orgánu od toho, že takýmto rozhodnutím dochádza k zásahu do práv a slobôd jednotlivca, a preto na neho treba aplikovať čl. 46 ods. 2 Ústavy SR,¹⁴⁰ pričom špeciálne zdôrazňujú druhú vetu daného ustanovenia, podľa ktorej z právomoci súdu nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

Na pripustenie súdneho prieskumu je preto irelevantné, či sa na disciplinárne konanie vzťahuje alebo, lepšie povedané, nevzťahuje Správny poriadok;¹⁴¹ súdy budú v tejto súvislosti posudzovať, či disciplinárne rozhodnutie zasiahlo do právneho postavenia obvineného, keď dôvody súdneho prieskumu

¹³⁸ Napríklad Baricová, J., Fečík, M., Filová, A., Srebalová, M. § 194. In: Baricová, J. – Fečík, M. – Števček, M. – Filová, A. a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 970 – 971.

¹³⁹ Napríklad prieskum rozhodnutia Slovenskej notárskej komory (pred účinnosťou Disciplinárneho poriadku NSS SR) v rozhodnutí Najvyššieho súdu SR sp. zn. 4Asan/8/2020 z 1. júna 2021 alebo sp. zn. 3Asan/35/2019 z 10. decembra 2019 alebo prieskum rozhodnutia Slovenskej advokátskej komory Najvyšším súdom SR napríklad už v sp. zn. 6Sžo/86/2008 z 11. februára 2009 alebo novšieho dátumu v sp. zn. 5Asan/17/2019 z 28. októbra 2021.

¹⁴⁰ Kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

¹⁴¹ Bližšie k tomu napríklad uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 4Sžo/21/2011 z 31. októbra 2011; vo vzťahu k osobe obmedzenej na slobode rozhodnutím súdu.

budú dané,¹⁴² a to za využitia výkladu, ktorý je ústavno-konformný a podľa vecnej pôsobnosti SSP,¹⁴³ a teda zároveň aj príslušnosti správnych súdov, ktorá je v ňom vyjadrená, alebo nezasiahlo.

V dôsledku súdneho prieskumu zároveň správne súdy vyžadujú od disciplinárnych orgánov, aby náležite a zodpovedne pristupovali k materiálным náležitostiam svojich rozhodnutí, osobitne k výroku rozhodnutia a k odôvodneniu. Zo súdnej judikatúry tu vyplýva, že súdy vyžadujú naplnenie určitých atribútov výroku aj odôvodnenia. V dôsledku tým správne súdy zároveň prišli k záveru, že podradili disciplinárne obvinenie pod správne trestanie (§ 194 SSP).

Výrok rozhodnutia o postihu za disciplinárne previnenie teda musí obsahovať popis skutku s uvedením miesta, času a spôsobu jeho spáchania, prípadne aj iných skutočností, ktoré sú potrebné na to, aby nemohol byť zamenený s iným.¹⁴⁴ Rozhodnutie disciplinárneho orgánu musí uviesť dostatočné dôvody, na základe ktorých je založené. Rozsah tejto povinnosti sa môže meniť podľa povahy rozhodnutia a musí sa posúdiť vo svetle okolností každej veci. Len formálne konštatovanie, že pri uložení pokuty sa prihliadalo na závažnosť previnenia, ako aj na okolnosti, za ktorých bolo previnenie spáchané, je bez bližšieho odôvodnenia nepostačujúce a z hľadiska správneho súdu nepreskúmateľné. Nepostačí preto len uviesť, že výška pokuty bola stanovená v dolnej hranici výmery, bez zaoberania sa všetkými hľadiskami, ktoré zákon ako predpoklad takej úvahy stanovuje.¹⁴⁵

Ako to však poníma judikatúra ESLP?

Vzhľadom na autonómne poňatie pojmu trestný čin v judikatúre ESLP sa tento súd v rámci disciplinárnych konaní obracia na svoju rozhodovaciu činnosť, v ktorej vymedzil pojem trestný čin na účely Dohovoru. Z daného dôvodu preto treba aplikovať na tieto prípady kritériá vymedzené vo veci *Engel a ostatní*, ale tiež aj vo veci *Öztürk proti Nemecku*, č. sťažnosti 8544/79 z 23. októbra 1984 (§ 44), kde veľká komora ESLP potvrdila aplikáciu kritérií vymedzených vo veci *Engel a ostatní* pri určovaní, či ide alebo nejde o obvinenie z trestného činu. Toto vymedzenie je dôležité z toho dôvodu, lebo ak dôjde ESLP k záveru o tom, že konanie je disciplinárneho a nie trestného charakteru, potom nevyžaduje naplnenie všetkých záruk plynúcich z Dohovorom upraveného práva na spravodlivý proces. Pre doplnenie treba ešte upozorniť, že

¹⁴² Pozri napríklad rozsudky Najvyššieho súdu SR sp. zn. 2Sžo/39/2011 z 18. apríla 2012, sp. zn. 2Sžo/46/2011 z 22. augusta 2012; vo vzťahu k osobe obmedzenej na slobode rozhodnutím súdu.

¹⁴³ Bližšie k tomu napríklad uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 2Sžo/40/2012 zo 16. januára 2013; vo vzťahu k osobe obmedzenej na slobode rozhodnutím súdu.

¹⁴⁴ Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 2Sžo/40/2016 z 28. marca 2018.

¹⁴⁵ Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 4Sžo/62/2014 z 1. júla 2015.

ani podľa Odporúčania Výboru ministrov Rady Európy č. R (91)1 členským štátom o správnych sankciách nepatria medzi správne sankcie v zmysle toho odporúčania disciplinárne sankcie, t. j. sankcie, ktoré možno uložiť v rámci výkonu správy, alebo sankcie, ktoré možno uložiť v rámci organizovaných profesionálnych aktivít.¹⁴⁶

V prvom rade sa zameriame na také disciplinárne konania, ktoré boli ESLP považované na vedené v režime trestnej vetvy čl. 6 Dohovoru; v zásade išlo o konania vedené voči osobám obmedzeným na osobnej slobode rozhodnutím súdu. Disciplinárne previnenia sú v týchto prípadoch posudzované cez závery prijaté vo veciach *Engel a Öztürk*, a to v prvom rade vo svetle rozhodnutia *Campbell a Fell proti Veľkej Británii*, č. sťažností 7819/77 a 7878/77 z 28. júna 1984. Okrem toho za nosné rozhodnutia treba považovať najmä vec *Ezeh a Connors proti Veľkej Británii*, č. sťažností 39665/98 a 40086/98 z 9. októbra 2003 ako rozhodnutie Veľkej komory ESLP a napokon aj vec *Štitić proti Chorvátsku*, č. sťažnosti 29660/03 z 8. novembra 2008. Vo všetkých prípadoch išlo o posudzovanie disciplinárnych previnení osôb pozbavených na osobnej slobode vo výkone trestu odňatia slobody.

Vymedzené rozhodnutia súdu v prvom rade nikde nespochybňujú možnosť štátu, aby si upravil protiprávne činy v súlade so svojou vlastnou trestnou politikou. Na druhej strane však tiež vychádzajú z toho, že jednoduché označenie činu za regulačný alebo disciplinárny by mohol znamenať výlučnú možnosť štátu, aby na základe vlastnej a ničím neodôvodnenej úvahy sa zbavil svojich záväzkov plynúcich z Dohovoru. Imanentný trestný (represívny) charakter je preto vždy daný trestným činom, kde tento pojem treba vykladať autonómne, aby sa štáty nemohli zbaviť svojich medzinárodných záväzkov.

Všeobecne potom platí, že disciplinárne obvinenie nie je súčasťou záruk „trestného obvinenia“ čl. 6 ods. 1 Dohovoru, ibaže by svojím charakterom naplnil kritériá trestného činu ako je autonómne vymedzovaný judikatúrou ESLP.¹⁴⁷

Veci *Engel a ostatní proti Holandsku* a *Öztürk proti Nemecku* sú preto najvýznamnejšími rozhodnutiami, ktoré sa problematike vymedzenia trestného činu venujú. Vo veci *Engel a ostatní* vymedzil ESLP tri kritériá, ktoré sú nevyhnutné na posúdenie trestného charakteru obvinenia zo spáchania trestného činu. V § 82 odôvodnenia vymedzil, že ide o kritérium a) vnútroštátneho právneho poriadku, b) povahy deliktu a c) prísnosti hrozacej sankcie. Na naplnenie pojmu trestný čin postačuje naplnenie čo i len jedného kritéria. Kumulatívny prístup však tiež nie je vylúčený (napríklad aj *Lauko proti Slovenskej*

¹⁴⁶ Dôvodová správa k odporúčaniu č. R(91)1 o správnych sankciách. In: Babiaková, E. – Hajdinová, J. *Judikatúra vo veciach priestupkového práva*. Bratislava: Iura Edition, 2012, s. 380.

¹⁴⁷ Pozri *Štitić proti Chorvátsku*, § 51.

republike, § 57, ale aj vec *Bendenoun proti Francúzsku*, č. sťažnosti 12547/86 z 24. februára 1994, § 47).

Prvé kritérium je kritériom len s relatívnou silou. V prípade, ak vnútroštátny poriadok vymedzuje, že čin je trestným činom, ide vždy o trestný čin aj na účely Dohovoru. V prípade, ak čin je vymedzený ako disciplinárny, regulačný alebo inak nazvaný, potom je nevyhnutné skúmať aj zvyšné kritériá.

V prípadoch, keď vnútroštátna právna úprava vymedzuje skutok zároveň ako trestný čin a zároveň ako disciplinárny delikt, tiež ešte nie je dané naplnenie prvého kritéria.¹⁴⁸ V prípadoch, keď sa vnútroštátny orgán rozhodne aplikovať postup súvisiaci s disciplinárnym obvinením namiesto trestným obvinením,¹⁴⁹ čo Dohovor nijakým spôsobom nezakazuje, nie je naplnené prvé kritérium a treba skúmať nasledujúce kritériá, keďže majú väčší význam.¹⁵⁰ Rovnako tak na označenie obvinenia za trestné nestačí ani tá skutočnosť, že príslušný právny predpis alebo disciplinárny poriadok priamo odkazuje na použitie trestnoprávnych predpisov.¹⁵¹

Ak by sme preto mali tieto závery aplikovať primerane aj na disciplinárne delikty členov stavovských komôr, tak možno povedať, že jednotlivé delikty sú právnymi predpismi vymedzené ako disciplinárne delikty, pričom ich objektom je v zásade dodržiavanie vnútorných pravidiel stavovskej komory alebo dodržiavanie etických pravidiel pri výkone regulovanej činnosti.¹⁵² To však nevylučuje, aby niektoré z nich naplnili aj skutkovú podstatu iného správneho deliktu alebo prípadne aj trestného činu. V každom prípade preto platí rovnaký záver, a to, že uvedené kritérium má len relatívny význam, a treba preto pri ňom skúmať nasledujúce kritériá.

Druhé kritérium je kritérium povahy deliktu. V tomto aspekte ESLP uviedol, že deliktuálne správanie môže mať rôzne formy, kde niektoré sú evidentne len otázkou vnútornej disciplíny, iné však treba vnímať v širšom kontexte. Po prvé, aj v rámci klasifikácie v predpise niektoré disciplinárne delikty sú označované za menej závažné, iné za (obzvlášť) závažné. Po druhé, niektoré možno spáchať len v rámci väzenského kontextu a iné aj mimo neho. Preto násilie spáchané voči príslušníkovi väzenskej stráže môže byť rovnako

¹⁴⁸ Slovanmi ESELP: delikty vznesené proti sťažovateľovi v disciplinárnom konaní sa týkali výlučne jeho profesionálneho previnenia. Skutočnosť, že skutok, ktorý môže viesť k disciplinárnemu postihu, predstavuje zároveň aj trestný čin, nestačí na to, aby sa osoba zodpovedná podľa disciplinárneho predpisu považovala za „obvinenú“ z trestného činu; vec *Moulet proti Francúzsku*, č. sťažnosti 27521/04 z 13 septembra 2007.

¹⁴⁹ Napríklad *Štitić proti Chorvátsku*, § 60.

¹⁵⁰ Pozri *Engel a ostatní proti Holandsku*, § 82.

¹⁵¹ Pozri vec *Müller-Hartburg proti Rakúsku*, č. sťažnosti 47195/06 z 19. februára 2013, § 43.

¹⁵² Porovnaj Horvat, M. In: Hamuláková Z., Horvat, M. *Základy správneho práva trestného*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 227.

disciplinárnym previnením, ale aj trestným činom ublíženia na zdraví. Vzbu-
ra vo väznici sama osebe nemusí byť trestným činom, ale môže niesť znaky
napríklad trestného činu sprisahania.¹⁵³

Ako indikatívny nemožno použiť ani ten faktor, že disciplinárny delikt
je zameraný len na špecifickú skupinu osôb, a to ostatných väzňov, a nie na
kohokoľvek. Podľa ESLP ide len o jeden z faktorov, ktorý tu hrá rolu, ale
nejde o faktor, ktorý by sám osebe postačoval na to, aby bol čin uznaný za
trestný.¹⁵⁴ Rovnako tak nehrá rolu ani závažnosť deliktu. Značná závažnosť
deliktu je síce pomôckou pri určovaní trestnosti, ale to však, naopak, nezna-
mená, že menej závažná povaha trestného činu ho môže sama osebe vyňať
z pôsobnosti článku 6, keďže z ničoho v Dohovore nevyplýva, že trestná po-
vaha trestného činu v zmysle druhého z Engelových kritérií nevyhnutne vy-
žaduje určitý stupeň závažnosti; táto charakteristika by mala zaväzovať až pri
treťom kritériu.¹⁵⁵ Inými slovami povedané, ak je raz naplnená charaktéri-
stika trestného činu, je jedno potom uvažovať o „závažnosti“ daného deliktu.
Obe skutočnosti skôr nasvedčujú akémusi mixu charakteristík pre trestný
čin, ako aj disciplinárny delikt, rovnako ako aj tretia skutočnosť, podľa kto-
rej disciplinárne pravidlá a sankcie vo väzení sú určené predovšetkým na
zabezpečenie úspešného fungovania systému predčasného prepustenia, ta-
kže „trestný“ prvok trestného činu je sekundárny vo vzťahu k primárnemu
účelu „prevencie“ výtržníctva.¹⁵⁶

Vo vzťahu k disciplinárnym deliktom členov samosprávnych komôr v zá-
sade bude platiť, že ich konkurencia k trestnému konaniu bude skôr výni-
močná, ale v zásade nebude vylúčená. V mnohom však bude disciplinárne
konanie skôr dôsledkom odsúdenia zo spáchania trestného činu, než že by
štát „umožnil“ komorám viesť disciplinárne konanie takpovediac na úkor
trestnému konaniu. Na základe tohto posúdenia platí, že bude najvýznam-
nejším kritériom pri posudzovaní trestnosti disciplinárných deliktov až krité-
rium tretie, týkajúce sa závažnosti sankcie.

Povaha a závažnosť sankcie, ktorá mohla byť uložená,¹⁵⁷ sa určuje na zá-
klade maximálnej možnej sankcie, ktorú stanovuje príslušný zákon.¹⁵⁸ Sku-
točne uložená sankcia je pre určenie relevantná,¹⁵⁹ ale nemôže znížiť význam

¹⁵³ Pozri *Campbell a Fell proti Veľkej Británii*, § 71.

¹⁵⁴ Pozri *Ezeh a Connors proti Veľkej Británii*, § 103.

¹⁵⁵ Pozri *Ezeh a Connors proti Veľkej Británii*, § 104.

¹⁵⁶ Pozri *Ezeh a Connors proti Veľkej Británii*, § 105.

¹⁵⁷ Pozri *Engel a ostatní proti Holandsku*, § 82.

¹⁵⁸ Pozri *Campbell a Fell proti Veľkej Británii*, § 72, ale aj napríklad *Weber proti Švajčiarsku*, č. sťaž-
nosti 11034/84 z 22. mája 1990, § 34 alebo *Demicoli proti Malte*, č. sťažnosti 13057/87 z 27. augus-
ta 1991, § 34.

¹⁵⁹ Pozri *Campbell a Fell proti Veľkej Británii*, § 73, ale aj *Bendenoun proti Francúzsku*, § 43.

toho, čo bolo pôvodne v hre.¹⁶⁰ Disciplinárne sankcie potom, na druhej strane, sa vyznačujú tým, že sú všeobecne určené na zabezpečenie toho, aby členovia určitých skupín dodržiavali osobitné pravidlá, ktorými sa riadi ich správanie.¹⁶¹

V najstaršom prípade, prípad *Campbell a Fell proti Veľkej Británii*, dospel ESLP k záveru, že uložená sankcia bola trestného charakteru. Prípad vychádzal zo špecifik väzenského systému vo Veľkej Británii, keď po odsúdení a nástupe na výkon trestu odňatia slobody oznámia väzenské orgány odsúdenému, kedy najskôr prichádza do úvahy jeho prepustenie (vytvára sa tak akési legitímne očakávanie toho, kedy, v aký konkrétny deň, bude osoba prepustená z výkonu trestu). Tento výpočet vychádza z akejsi ideálnej situácie, keď odsúdený počas výkonu trestu plne spolupracuje a, jednoducho povedané, pracuje na svojom sebazlepšení. V dôsledku disciplinárnych konaní a previnení však jedna zo sankcií spočíva v tom, že sa k tomuto ideálnemu dátumu prepustenia pridávajú ďalšie (neskoršie) dni, a teda na základe jeho uloženia bude väzeň prepustený neskôr. V tomto prípade bola odsúdenému, okrem ďalších sankcií, uložená sankcia prepadnutia možnosti predbežného prepustenia z výkonu trestu odňatia slobody v celkovej dĺžke 570 dní.

Podľa ESLP je pravda, že v tomto prípade právny základ na zadržanie zostal aj po rozhodnutí senátu v podobe pôvodného trestu odňatia slobody a že k nemu nebolo nič pridané. ESLP sa však domnieval, že prepadnutie odpustenia, ktorému Campbellovi hrozilo, a skutočne priznané prepadnutie malo také vážne následky, pokiaľ ide o dĺžku jeho zadržania, že tieto tresty sa musia na účely Dohovoru považovať za „trestné“. Tým, že zadržanie trvalo podstatne dlhšie, ako by to bolo inak, sa sankcia priblížila, aj keď technicky nepredstavovala, odňatiu slobody a predmet a účel Dohovoru si vyžadujú, aby uloženie takéhoto opatrenia a jeho závažnosť mala byť sprevádzaná zárukami článku 6. Na tomto závere nič nemení skutočnosť, že sťažovateľovi bol následne obnovený značný počet dní odpustenia.¹⁶²

V neskoršom prípade, v prípade *Ezeh a Connors proti Veľkej Británii*, došlo k zmene v právnej úprave Veľkej Británie. Systém prepadnutia dní bol zrušený a bol uvedený nový systém, ktorý spočíval v tom, že priamo zákon určoval, kedy najskôr možno prepustiť odsúdeného (po 2/3 odpykaní trestu alebo aj po 1/2 pri kratších trestoch) za splnenia určitých podmienok, pričom po prepustení bude táto osoba naďalej v podmienke. Pri disciplinárnych sankciách sa potom uzákonila sankcia, keď za disciplinárne previnenie sa väzňom

¹⁶⁰ Pozri *Engel a ostatní proti Holandsku*, § 85, ale aj *Weber proti Švajčiarsku*, § 34, alebo *Demicoli proti Malte*, § 34.

¹⁶¹ *Weber proti Švajčiarsku*, § 33.

¹⁶² Pozri *Campbell a Fell proti Veľkej Británii*, § 72 – 73.

„pridávali dni“ k tomuto pôvodnému dátumu. Ezeho a Connorsovi boli takto pridané 40, resp. 7 dní. Maximálne mohlo byť pridaných 42 dní za každé jedno disciplinárne previnenie.

Aj v tomto prípade dospel ESLP k záveru, že vzhľadom na povahu obvinenia a uloženie sankciu je naplnený trestný charakter tohto disciplinárneho obvinenia.¹⁶³ Ani v tomto prípade však nedošlo k predĺženiu dĺžky trvania pôvodne vymeraného trestu odňatia slobody určenom súdom v odsudzujúcom rozsudku.

Na druhej strane vo veci *Štitič proti Chorvátsku* judikoval ESLP odlišne a dospel k záveru o neaplikovaní čl. 6 Dohovoru v režime trestného obvinenia. ESLP vo veci poznamenal, že uložená sankcia obmedzila sťažovateľov voľný pohyb vo väznici a jeho kontakt s vonkajším svetom počas troch mesiacov. Podľa ESLP jadrom udržiavania primeraného väzenského režimu je potreba ukladať disciplinárne sankcie za porušenie väzenskej disciplíny. ESLP zdôrazňuje dôležitosť zachovania účinného systému poriadku a kontroly vo väzení. Sankcia uložená sťažovateľovi za veľmi závažné porušenie väzenskej disciplíny nepredĺžila sťažovateľovi trest odňatia slobody a ani závažným spôsobom nezhoršila podmienky sťažovateľových väzenských podmienok. Na obmedzený čas obmedzila slobody sťažovateľa vo väzení. Podľa názoru ESLP preto táto sankcia zostala výlučne v „disciplinárnej“ sfére.¹⁶⁴

Rovnako tak ESLP judikoval, že umiestnenie väzňa do cely s vysokým stupňom dohľadu tiež nepredstavuje opatrenie trestného charakteru.¹⁶⁵

To znamená, že nie všetky sankcie považuje ESLP za prísne v takej intenzite, aby boli konania (v ktorých boli dané sankcie uložené) považované za trestné podľa čl. 6 a 7 Dohovoru.¹⁶⁶

Vzhľadom na charakter sankcií, ktoré možno uložiť za správny disciplinárny delikt v našom právnom poriadku pre člena stavovskej organizácie, si myslíme, že tieto sankcie vo svetle judikatúry ESLP zásadne nenapĺňajú jej trestný charakter, a preto v ich prípade nemožno hovoriť o nevyhnutnosti dodržania všetkých princípov a zásad spravodlivého procesu podľa čl. 6 a 7 Dohovoru. Znamená to však, že tieto princípy a zásady netreba dodržiavať vôbec?

¹⁶³ Pozri *Ezeh a Connors proti Veľkej Británii*, § 120 – 130.

¹⁶⁴ *Štitič proti Chorvátsku*, § 61.

¹⁶⁵ Pozri vec *Enea proti Taliansku*, č. sťažnosti 74912/01 zo 17. septembra 2009, § 98.

¹⁶⁶ Repík, B. *Ludské práva v súdnom konaní*. Bratislava: Manz, 1999, s. 70.

Vyčiarknutie zo stavovskej komory a judikatúra

Tento prístup budeme analyzovať vo vzťahu k disciplinárnej sankcii, ktorá je pri členoch stavovských komôr považovaná za najzávažnejšiu, a to je vyčiarknutie z komory.

Disciplinárna právomoc stavovskej/profesijnej organizácie musí mať konkrétne a jasné vyjadrenie v zákone, ktorým sa organizácia zriaďuje a ktorý upravuje jej kompetenciu. Predmetná požiadavka, ktorá má základ v čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, je odôvodnená tým, že organizácia je subjektom verejného práva, a nie práva súkromného. Disciplinárne previnenia členov stavovských/profesijných organizácií nie sú súkromnoprávnymi deliktmi, ale verejnoprávnymi. Je preto vylúčené, aby disciplinárna právomoc, ktorá je súčasťou výkonu verejnej moci, nemala svoje ukotvenie v zákone.¹⁶⁷

Už v roku 1983 Súd vo svojom rozsudku *Albert a Le Compte proti Francúzsku*¹⁶⁸ uviedol, že v mnohých členských štátoch Rady Európy je povinnosť rozhodovať o disciplinárnych deliktoch zverená jurisdikčným orgánom profesijných združení. Dokonca aj v prípadoch, keď článok 6 ods. 1 je uplatniteľný, udelenie právomocí týmto spôsobom samo osebe neporušuje Dohovor (...) Napriek tomu za takýchto okolností Dohovor vyžaduje aspoň jeden z dvoch nasledujúcich systémov: buď samotné jurisdikčné orgány splňajú požiadavky článku 6 ods. 1, alebo ak nespĺňajú, tak podliehajú následnej kontrole súdneho orgánu, ktorý má plnú právomoc a poskytuje záruky podľa článku 6.¹⁶⁹

Vo vzťahu k prepusteniu z vojenskej služby dospel ESLP k záveru, že nejde o naplnenie trestnej vetvy Dohovoru. Vo veci *Çelikeş proti Turecku*, č. sťažnosti 45824/99 zo 7. novembra 2000 boli sťažovatelia prepustení z armády pre neposlušnosť a nemorálne správanie rozhodnutím vojenského orgánu. ESLP uviedol, že výberom vojenskej kariéry sťažovatelia z vlastnej vôle akceptovali systém vojenskej disciplíny, ktorý svojou povahou znamenal možnosť uvaliť na niektoré práva a slobody príslušníkov ozbrojených síl obmedzenia, ktoré nie je možné uvaliť na civilistov. Štáty preto môžu prijať pre svoje armády disciplinárne predpisy zakazujúce ten alebo onen druh správania, najmä postoje, ktoré sú v rozpore so zavedeným poriadkom odrážajúcim požiadavky vojenskej služby. ESLP dospel k záveru, že podstata sankcie prepustenia, ktorá bola uložená sťažovateľom, patrí do oblasti disciplinárneho konania v ozbrojených silách a je určená len jednej danej skupine s osobitným štatútom. V dôsledku toho ESLP dospel k záveru, že

¹⁶⁷ Gajdošová, M. – Košičiarová, S. *Záujmová samospráva*. Praha: Leges, 2023, s. 162.

¹⁶⁸ Vec *Albert a Le Compte proti Francúzsku*, č. sťažností 7299/75 a 7496/76) z 24. októbra 1983.

¹⁶⁹ Zrvandan, A. *Casebook on European Fair Trial Standards in Administrative Justice*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2016, s. 28.

rozhodnutie o prepustení nemožno považovať za „trestné obvinenie“ podľa článku 6 Dohovoru.¹⁷⁰

Za administratívnu sankciu taktiež ESLP označil aj prepustenie súdneho exekútora,¹⁷¹ ako aj sudcu, kde podľa ESLP v danom prípade bola táto osoba potrestaná za nesplnenie služobných povinností – teda za delikt priamo patriaci pod disciplinárne predpisy. Sankcia uložená sťažovateľovi bola klasickým disciplinárnym opatrením za profesionálne previnenie a z hľadiska vnútroštátneho práva bola v protiklade s trestnoprávnymi sankciami za prijatie vedome nesprávneho rozhodnutia sudcu, pričom podľa ESLP je dôležité aj to, že odvolanie sťažovateľa z funkcie sudcu mu formálne nebránilo vykonávať advokáciu v inej funkcii v rámci právnickej profesie,¹⁷² čím došlo k odlíšeniu od skutkového prípadu vo veci *Matyjek proti Poľsku*. V tomto prípade totiž výsledkom konania bol zákaz zamestnávania pre veľký počet verejných miest bez toho, aby vnútroštátny zákon stanovil ich taxatívny zoznam.¹⁷³

Vo veci *Monaco proti Taliansku* sa ESLP zaoberal disciplinárnou sankciou vylúčenia zo štúdia, kde opäť konštatoval nenaplnenie trestnej vetvy čl. 6 Dohovoru. Podľa súdu sa predmetné konanie netýkalo skutkovej podstaty trestného obvinenia proti sťažovateľovi. ESLP pri vyvodení tohto záveru zohľadnil kritériá vyplývajúce z jeho judikatúry, a to právnu kvalifikáciu napadnutého opatrenia vo vnútroštátnom práve, samotnú povahu tohto opatrenia a povahu a stupeň prísnosti „sankcie“ a obmedzil sa na konštatovanie, že skutky, z ktorých bol sťažovateľ obvinený, patrili do disciplinárnej oblasti a uložená sankcia bola jednoznačne zameraná na udržanie poriadku a disciplíny na univerzite a že sťažovateľovi nehrozilo, že mu bude uložený trest odňatia slobody.¹⁷⁴

Ohľadne členov stavovských komôr je mimoriadne významným rozhodnutie vo veci *Müller-Hartburg proti Rakúsku*, kde súd posudzoval sankciu vylúčenia zo zoznamu stavovskej komory advokáta, ktoré bolo dôsledkom právoplatného odsúdenia za spáchanie trestného činu, pričom pred právoplatným odsúdením sťažovateľovi príslušná komora uložila aj predbežné opatrenie, v dôsledku ktorého nemohol poskytovať svoje služby po dobu 6 mesiacov (maximálna doba), pričom táto doba bola vždy predlžovaná o ďalších 6 mesiacov.

ESLP však aj v tomto prípade odmietol úvahy o aplikácii trestnej vetvy čl. 6 Dohovoru. Podľa súdu v danom prípade disciplinárne orgány sa zamerali

¹⁷⁰ Pozri odôvodnenie *Çelikateş proti Turecku*.

¹⁷¹ Vec *Bayer proti Nemecku*, č. sťažnosti 8453/04 zo 16. júla 2009, § 37.

¹⁷² Vec *Oleksandr Volkov proti Ukrajine*, č. sťažnosti 21722/11 z 9. januára 2011.

¹⁷³ Pozri vec *Matyjek proti Poľsku*, č. sťažnosti 38184/03 z 24. apríla 2007, citované podľa *Oleksandr Volkov proti Ukrajine*, § 93.

¹⁷⁴ Vec *Monaco proti Taliansku*, č. sťažnosti 34376/13 z 8. decembra 2015, § 40.

na úvahu či sankcia dočasného zákazu činnosti je postačujúca alebo treba uložiť sankciu vyškrtnutia zo zoznamu, pričom vzhľadom na škody, ktoré sťažovateľ napáchal na dobrom mene profesie, priklonili sa k prísnejšej sankcii. Dôvodom bolo aj vymedzenie sa voči verejnosti, ktorá len takto mohla opäť nadobudnúť dôveru vo výkon profesie. Zároveň súd poukázal aj na to, že vyškrtnutie zo zoznamu nemá trvalý charakter, ale sťažovateľ po troch rokoch môže opätovne požiadať o znovuzápis. Z daných dôvodov preto súd dospel k záveru, že nie je naplnený trestný charakter danej sankcie.¹⁷⁵

Z predmetných rozhodnutí plyní jednoznačný záver o tom, že zásadne platí, že vyčiarknutie zo zoznamu stavovskej organizácie nepredstavuje sankciu, ktorá by sama osebe zakladala povinnosť aplikácie trestnej vetvy článku 6 Dohovoru. Znamená to, že na tento negatívny dôsledok, nemožnosť vykonávať regulované povolanie, sa nevzťahujú žiadne z princípov práva na spravodlivý proces? Odpoveď na túto otázku je však rovnako negatívna. Tieto princípy sa na proces vyčiarknutia vzťahovať musia, ale nie pre aplikáciu trestnej vetvy čl. 6 Dohovoru, ale pre aplikáciu jeho civilnej vetvy.

Vo vyššie spomenutých prípadoch to ESLP konštatoval napríklad vo veci *Enea proti Taliansku*, kde išlo o umiestnenie väzňa do cely s vysokým stupňom dohľadu¹⁷⁶ a v rámci konania *Monaco proti Taliansku* ESLP uviedol, že disciplinárne konanie proti sťažovateľovi mohlo viesť k rôznym trestom od jednoduchého upozornenia na pozastavenie jednej alebo viacerých skúšok alebo dokonca dočasné vylúčenie z univerzity. Táto posledná sankcia bola napokon dotknutej osobe uložená. Za týchto okolností sa ESLP domnieval, že vzhľadom na sankcie, ktoré mohol uložiť rektor, bolo v stávke právo sťažovateľa pokračovať v univerzitnom štúdiu. Už vo veci *Emine Arac proti Turecku* (č. sťažnosti 9907/02) však ESLP rozhodol, že právo pokračovať vo vysokoškolskom vzdelávaní patrí medzi práva osoby sťažovateľa, a preto má civilnú povahu. (...) Podľa názoru ESLP nie je dôvod dospieť k odlišným záverom ani v tomto prípade. Okrem toho ESLP zdôraznil, že správnosť disciplinárneho konania umožnila zákonný opravný prostriedok, ktorý sťažovateľ uplatnil. V tomto prípade teda vznikol „spor“ týkajúci sa „občianskeho práva“, ktorý riešili správne súdy.¹⁷⁷

Disciplinárne sankcie ukladané orgánmi záujmovej samosprávy sa budú vo všeobecnosti budú považovať za občianskoprávny záväzok podľa čl. 6 Dohovoru, pretože sankcie ukladané za disciplinárne delikty majú v tomto smere značný vplyv na výkon zamestnania alebo majú vplyv na majetkovú sféru trestanej osoby. Tento názor prezentoval ESLP v prípade *W. R. proti*

¹⁷⁵ Pozri *Müller-Hartburg proti Rakúsku*, § 48.

¹⁷⁶ Pozri *Enea proti Taliansku*, § 98.

¹⁷⁷ Pozri *Monaco proti Taliansku*, § 40 – 43.

Rakúsku (J-ESLP č. 122/2000), v ktorom pripomenul, že v minulosti ustálené rozhodoval, že disciplinárne konanie, v ktorom je v hre právo na pokračovanie vo výkone povolania, dáva vzniknúť sporu o občianskych právach podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru. ESLP prihliada vždy na to, ktoré testy môžu disciplinárne orgány uložiť. Za takúto situáciu treba považovať aj prípad, keď podľa disciplinárneho poriadku možno uložiť pozastavenie práva osoby vykonávať prax.¹⁷⁸ Všeobecne je článok 6 Dohovoru aplikovateľný na disciplinárne konania pred orgánmi profesijných komôr, kde je v hre právo na výkon profesie.¹⁷⁹ S odkazmi na svoju vlastnú príslušnú rozhodovaciu činnosť to ESLP zhrnul najmä vo veci *Reczkowicz proti Poľsku*, č. sťažnosti 43447/19 z 22. júla 2021, kde súd uviedol, že podľa ustálenej judikatúry ESLP disciplinárne konania, v ktorých je ohrozené právo pokračovať vo výkone povolania, vyvolávajú „spory“ (spory) o občianske práva podľa článku 6 ods. 1 (pozri napr. vec *Philis proti Grécku* (č. 2), 27. júna 1997, § 45 a vec *Vilho Eskelinen a iní proti Fínsku*, č. sťažnosti 63235/00, § 62). Táto zásada bola aplikovaná vo vzťahu ku konaniam vedeným pred rôznymi odbornými disciplinárnymi orgánmi a najmä vo vzťahu k sudcom vo veci *Baka proti Maďarsku*, č. sťažnosti 20261/12 z 23. júna 2016, § 104 – 105, prokurátorom vo veci *Polyakh a iní proti Ukrajine*, č. sťažnosti 58812/15 zo 17. októbra 2019, § 160, a advokátom vo veci *Malek proti Rakúsku*, č. sťažnosti 60553/00 z 12. júna 2003, § 39, a veci *Helmut Blum proti Rakúsku*, č. sťažnosti 33060/10 z 5. apríla 2016, § 60. Sťažovateľkou v prejednávanej veci bola právnička, advokátka, ktorej bol dočasne pozastavený výkon funkcie v dôsledku disciplinárneho konania. Súd nevidel dôvod odchýliť sa od vyššie citovanej judikatúry. Domnieva sa, že neexistuje žiadny základ na konštatovanie, že disciplinárne konanie proti sťažovateľke sa týkalo určenia trestného obvinenia proti nej podľa článku 6 Dohovoru tak, ako ho predložila sťažovateľka (pozri vec *Ramos Nunes de Carvalho e Sá proti Portugalsku*, č. sťažnosti 55391/13 zo 6. novembra 2018, § 127, a vec *Müller-Hartburg proti Rakúsku*, § 49). Na napadnuté konanie pred disciplinárnym senátom Najvyššieho súdu sa preto vzťahuje článok 6 ods. 1 Dohovoru v jeho občianskej hlave.¹⁸⁰

Naproti tomu však vo veci *Çelikateş proti Turecku* dospel ESLP k inému záveru, ktorý bol však daný špecifickou povahou služobného pomeru medzi vojakom a štátom. ESLP k otázke uplatniteľnosti článku 6 Dohovoru na spory týkajúce sa občianskych práv a povinností poznamenal, že sťažovatelia boli

¹⁷⁸ Šiškeová, S. – Lavický, P. – Podhrázký, M. *Přehled judikatury ve věcech správního trestání*. Praha: ASPI, 2006, s. 557 – 558, cit. podľa Košičiarová, S. *Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy*. Bratislava: Iura Edition, 2012 s. 383.

¹⁷⁹ European Court of Human Rights. *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights. Right to a fair trial (civil limb)*. Strasbourg: Council of Europe/European Court of Human Rights, s. 15.

¹⁸⁰ *Reczkowicz proti Poľsku*, 183 – 185.

zamestnaní ako dôstojníci v tureckej armáde. Vzhľadom na povahu funkcií a zodpovedností, ktoré zahŕňa, možno zamestnanie žalobcov považovať za priamu účasť na výkone verejnej moci a funkcií zameraných na ochranu všeobecných záujmov štátu (pozri *Pellegrin proti Francúzsku*, č. sťažnosti 28541/95, § 66). V tomto kontexte sa ESLP preto domnieva, že článok 6 ods. 1 Dohovoru nie je v tomto prípade použiteľný.¹⁸¹

Podradenie pod civilnú vetvu Dohovoru znamená, že na toto konanie sa nevzťahujú všetky záruky spravodlivého procesu, ako sú vymedzené v čl. 6 ods. 1 až 3, čl. 7 Dohovoru a čl. 4 Protokolu 7, ale „len“ záruky plynúce z čl. 6 ods. 1 Dohovoru, t. j. princíp spravodlivosti, princíp verejnosti (vrátane verejného vyhlásenia rozsudku), princíp rýchlosti konania, právo na prejednanie veci nezávislým a nestranným súdom.

Z predmetných súdnych rozhodnutí vyplýva, že ESLP sa podrobne venuje pojmu disciplinárne obvinenie, pretože ani to nevyklučuje jeho možné podradenie pod trestnú vetvu čl. 6 Dohovoru. Deje sa tak najmä vtedy, keď je naplnené tretie Engelove kritérium. V tejto súvislosti však súd skúma všetky Engelove kritériá, nielen toto tretie, avšak najčastejšie odôvodňuje podradenie pod trestnú vetvu práve týmto kritériom. Aj v prípade, keď dospeje k neaplikovateľnosti tvrdého jadra čl. 6 Dohovoru, venuje sa ESLP aj možnému podradeniu disciplinárnej sankcie pod civilnú vetvu. Vo veciach, kde dochádza k obmedzeniu možnosti vykonávať povolanie (napr. vyčiarknutia zo zoznamov, vylúčenie zo štúdia a pod.) prichádza štandardne k záveru, že takéto opatrenia predstavujú spory o civilné právo, a teda sú podraditeľné pod civilnú vetvu čl. 6 Dohovoru.

Ako na to reaguje slovenská judikatúra?

Ako bolo spomenuté v úvode článku, výslovné všeobecné podradenie disciplinárnych deliktov pod správne trestanie a všetky záruky tvrdého jadra čl. 6 Dohovoru v našej judikatúre nenájdeme. Na druhej strane však možno nájsť niektoré rozhodnutia správnych súdov, ktoré však tomuto záveru nasvedčujú.

Napríklad v už spomenutom uznesení Najvyššieho súdu SR sp. zn. 2Sžo/40/2012 zo 16. januára 2013, ak by sme toto rozhodnutie čítali bez bližšieho kontextu samotného rozhodnutia tohto súdu a bez kontextu rozhodnutí ESLP, sa nachádza aj veta „Osobitnou kategóriou správnych disciplinárnych deliktov sú disciplinárne delikty osôb, ktoré sú v právnom vzťahu k inštitúcii verejnoprávneho charakteru (ústav na výkon väzby, ústav na výkon trestu odňatia slobody, univerzita, a podobne) a sú povinné zo zákona dodržiavať pravidlá, ktoré tvoria vnútorný poriadok fungovania takejto inštitúcie. S porušením tejto zákonnej povinnosti sa spája nepriaznivý ná-

¹⁸¹ Pozri *Çelikatesh proti Turecku*.

sledok – disciplinárny trest, ktorý má represívny charakter“. Súd zároveň, nanešťastie bez kontextu, odkazuje aj na vec *Ezeh a Connors*, čím opäť skôr evokuje podradenie spomenutých disciplinárnych opatrení (konaní) pod trestnú vetvu Dohovoru.

Priame podradenie pod trestnú vetvu Dohovoru potom plyní pre rozhodnutia o vylúčení zo štúdia na vysokej škole, čo vyplýva napríklad z rozhodnutia Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 1Asan/36/2020, zo 14. decembra 2021,¹⁸² kde tento súd odkazuje aj na svoje ďalšie rozhodnutia, kde bol tento názor predjudikovaný.¹⁸³ NSS SR preto dospel k záveru, že aj výrok rozhodnutia musí napĺňať tieto záruky, a preto „v rozhodnutiach trestného charakteru je nevyhnutné aby správny orgán vymedzil presne, za aké konkrétne konanie je subjekt postihnutý. To je možné zaručiť len konkretizáciou údajov obsahujúcich popis skutku s uvedením miesta, času a spôsobu jeho spáchania, prípadne uvedením iných skutočností, ktoré sú potrebné na to, aby skutok nemohol byť zamenený s iným skutkom. Takáto miera podrobnosti je nevyhnutná pre celé sankčné konanie, a to najmä pre vylúčenie prekážky litispendencie, dvojitého postihu pre rovnaký skutok, pre vylúčenie prekážky veci rozhodnutej, pre určenie rozsahu dokazovania, a to aj pre zabezpečenie riadneho práva na obhajobu“.¹⁸⁴ Tento záver

¹⁸² Bod 28 odôvodnenia tohto rozhodnutia: Práve v súvislosti s tretím kritériom – závažnosť sankcie – sa treba zaoberať otázkou, či uloženie disciplinárneho opatrenia – vylúčenie zo štúdia má sankčnú povahu, resp. je potrebné skúmať intenzitu a závažnosť dopadu takeého postihu do sféry práv osoby. V tejto súvislosti kasačný súd poukazuje na to, že na rozdiel od disciplinárnych opatrení uvedených v ust. § 72 ods. 2 písm. a/ a b/ zákona o vysokých školách (pokarhanie a podmienené vylúčenie zo štúdia) uloženie disciplinárneho opatrenia – vylúčenie zo štúdia v zmysle § 72 ods. 2 písm. c/ ako najprisnejší postih ukladaný za porušenie povinnosti študenta je nutné považovať za značný a citeľný zásah do právnej sféry študenta/doktoranda. Vylúčenie zo štúdia predstavuje nielen zásah do práva na vzdelanie garantovaného čl. 42 ods. 1 Ústavy SR, ale je nutné ho vnímať i v širších súvislostiach, resp. z hľadiska ďalších s tým spojených negatívnych dôsledkov na práva dotknutej osoby (tu patrí najmä čas a náklady vynaložené na štúdium), ale i nemateriálnu ujmu spôsobenú vylúčením zo štúdia, napr. psychickú ujmu či spoločenskú difamáciu, ktorá je často vyššia ako pri uložení peňažných trestov. Kasačný súd nespochybňuje, že jednotlivé disciplinárne opatrenia v zmysle § 72 ods. 2 zákona o vysokých školách plnia i ochrannú funkciu so zameraním na ich objekt, ktorým je napr. ochrana dobrej povesti akademickej obce prejavujúca sa navonok, avšak práve pre závažnosť následkov spojených s uložením disciplinárneho opatrenia – vylúčenie zo štúdia (ktoré v tomto zmysle predstavuje uplatnenie nástroja „ultima ratio“) treba konštatovať, že tretie engelovské kritérium na posudzovanie aplikovateľnosti čl. 6 Dohovoru na disciplinárne priestupky študentov VŠ je vo vzťahu k tomuto disciplinárnemu opatreniu naplnené. Preto naň možno nahliadať ako na trestné obvinenie, s ktorým je spojené poskytnutie trestnoprávných záruk.

¹⁸³ Rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8Sžo/6/2013 z 23. januára 2014, sp. zn. 7Sžo/257/2015 z 26. januára 2017, sp. zn. 10Sžk/6/2018 z 24. októbra 2018; odôvodnenie rozhodnutia NSS SR, bod 28.

¹⁸⁴ Bod 29 odôvodnenia rozhodnutia NSS SR.

je v rozpore so závermi ESLP, ktoré boli vymedzené hore v texte vo veci *Monaco proti Taliansku*.¹⁸⁵

Najvyšší súd SR, bez nejakého bližšieho zdôvodnenia, podradil pod trestnú vetvu aj konanie o prepustení policajta zo služobného pomeru. Podľa tohto súdu konanie o prepustenie policajta zo služobného pomeru pre porušenie služobnej povinnosti a služobnej prísahy zvlášť hrubým spôsobom podľa § 192 ods. 1 písm. e) zákona č. 73/1998 Z. z. je svojou povahou sankčným disciplinárnym konaním voči fyzickej osobe a v dôsledku toho je v materiálnom zmysle administratívnym trestom. V dôsledku toho vec mala byť krajským súdom prejednaná ako správna žaloba vo veciach správneho trestania v zmysle § 194 a nasl. SSP.¹⁸⁶ Tento záver, s odkazom na toto rozhodnutie Najvyššieho súdu SR, prijal za svoj aj Najvyšší správny súd SR.¹⁸⁷

Kým Najvyšší (správny) súd SR teda svojou rozhodovacou činnosťou viac či menej uzatvára, že vo vzťahu k disciplinárnym opatreniam, ktoré majú za dôsledok ukončenie výkonu určitého povolania, je trestnou vecou, Ústavný súd SR vo veci sp. zn. III. ÚS 350/2020 z 22. júla 2021 s odkazom na rozhodnutie ESLP vo veci *Harabin proti Slovenskej republike*, č. sťažnosti 58688/11 z 20. novembra 2012 konštatuje, že „popísané slovenské právne prostredie odôvodňovalo aj v rozhodovacej praxi Európskeho súdu pre ľudské práva zaradenie disciplinárneho stíhania predsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky pod pojem občianskych práv a záväzkov v zmysle čl. 6 ods. 1 dohovoru, a to predovšetkým kvôli možným dopadom disciplinárneho odsúdenia na spôsobilosť sťažovateľa zastávať úrad sudcu“, a teda sa vo veciach opatrení, ktorých dôsledkom je ďalšia nemožnosť výkonu funkcie sudcu, prikláňa k využitiu „len“ civilnej vetvy Dohovoru.

Je len zrejmé, že je nezlučiteľné s princípom právnej istoty a právneho štátu, aby určité opatrenia, ktorých dôsledkom je zánik možnosti výkonu povolenia/funkcie, boli podradené pod trestnú vetvu Dohovoru a iné pod civilnú, o to viac, ak podradenie pod civilnú vetvu, ktorá v sebe reguluje obmedzenejší rozsah práv, sa týka výkonu funkcie sudcu.

¹⁸⁵ ESLP v tomto rozhodnutí v tejto súvislosti ešte odkazuje na svoju ďalšiu relevantnú judikatúru vo veci *Emine Arac proti Turecku*, č. sťažnosti 9907/02 a na vec *Kök proti Turecku*, č. sťažnosti 1855/02.

¹⁸⁶ Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5Asan/20/2020 z 25. januára 2021, § 16.

¹⁸⁷ Pozri rozsudok Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 1SŽk/23/2020 zo dňa 24. 2. 2022, § 24, cit.: Na doplnenie kasačný súd len dodáva, že konanie o skončení (prepustení) zo služobného pomeru je svojou povahou sankčným disciplinárnym konaním (rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5Asan/20/2020 z 25. januára 2021).

Ako ďalej? (Namiesto záveru)

Na základe hore spomenutej judikatúry slovenských súdov možno dospieť k záveru, že slovenské súdy využívajú judikatúru ESLP vo svojej rozhodovacej činnosti, ale v niektorých prípadoch nad rámec toho, čo táto nadnárodná judikatúra hovorí, resp. k akým záverom dospieva. Tento právny záver prispôbený na národné právne prostredie však nemožno len tak zmietnuť zo stola. On má svoje rácie a navyše v istom ohľade vyplýva aj zo znenia Správneho súdneho poriadku, kde podľa § 194 ods. 1 SSP je správnym trestaním, okrem iného, aj rozhodovanie „o sankcii za iné podobné protiprávne konanie“.¹⁸⁸ Možno by sa teda mohlo zdať, že tento záver je negatívny, ale dospeli sme k názoru, že on vo svojej podstate negatívny nie je, resp. nemusí byť.

„Prisúdením“ trestného charakteru niektorým disciplinárnym opatreniam sa totiž rozširujú možnosti ochrany osoby obvinenej zo spáchania protiprávneho činu, čo iste možno vnímať pozitívne. Na druhej strane však treba povedať, že tento prístup má aj určité úskalia, ktoré spočívajú najmä v uplatňovaní určitých princípov správneho trestania, konkrétne napríklad princípu *ne bis in idem*. Vhodné to bude ilustrovať na príklade, keď člen stavovskej komory svojím správaním naplní skutkovú podstatu napríklad trestného činu, za ktorý je právoplatne odsúdený, a následne na to, ako právny dôsledok, vymedzujú vnútorné predpisy stavovskej komory aj povinnosť takúto osobu vyčarknúť zo zoznamu. Orgán, ktorý bude realizovať toto vyčarknutie, bude stáť pred otázkou, ktorú nastoľuje práve vymedzenie vyčarknutia ako „trestného“ opatrenia, odôvodnenie vyčarknutia aj o (ne)naplnení princípu *ne bis in idem*. Takéto odôvodnenie, samozrejme, je možné, ale kladie vyššie nároky na odôvodnenie tohto rozhodnutia, ktorým by sa príslušný orgán nemusel zaoberať, ak by nešlo o „trestné“ opatrenie.

V praktickom živote však nám z rozhodovacej činnosti týchto súdov vyplýva, že na rovnakú problematiku existujú dva právne názory. Ako z tejto situácie nájsť vhodné riešenie? Myslíme si, že tieto názory treba spojiť a vylložiť na účely slovenského právneho poriadku tak, aby sme boli konzistentní s požiadavkami národnej judikatúry, ako aj s požiadavkami tej nadnárodnej.

Ten výklad by mal byť taký, že rozhodovanie o disciplinárnom opatrení vyčarknutia zo stavovskej komory možno na účely Správneho súdneho poriadku vymedziť ako správne trestanie, a preto naň treba vzťahovať tak základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku, ktoré treba použiť na správne trestanie, ako aj dodržať zásady ukladania trestov podľa Trestného zákona, ktoré treba použiť aj na ukladanie sankcií v rámci správneho

¹⁸⁸ Kvôli právnej istote však rozhodne odporúčame, aby sa súdy vysporiadali najmä s tou časťou právnej normy, ktorá používa pojem „sankcia“. Prispeje sa tým k právnej istote.

trestania [§ 194 písm. c) a d) SSP]. Kľúčovým tu bude posúdenie práve toho, ktoré z nich treba a ktoré už nebude treba využiť. Práve tu potom prichádza do hry judikatúra ESLP, z ktorej si treba osvojiť práve tú časť výkladu, ktorá sa týka civilnej vetvy Dohovoru a myslíme si, že § 194 písm. c) a d) SSP treba vykladať v režime uplatnenia princípov, ktoré vyplývajú len z čl. 6 ods. 1 Dohovoru a nie nasledujúcich princípov, ktoré vyplývajú z čl. 6 ods. 2 a 3, čl. 7 Dohovoru a čl. 4 Protokolu 7 k Dohovoru. Uplatnenie princípov vyplývajúcich z týchto zvyšných ustanovení by malo podliehať konkrétnemu vecnému posúdeniu a ich uplatnenie alebo nevyhnutnosť využitia by mala vyplynúť buď priamo z právnej úpravy, alebo z následného výkladu (vrátane, samozrejme, súdneho).

Pokiaľ ide o princípy vyplývajúce z civilnej vetvy čl. 6 Dohovoru, ako sme uviedli, ide o princípy spravodlivosti, verejnosti (vrátane verejného vyhlásenia rozsudku), rýchlosti konania a právo na prejednanie veci nezávislým a nestranným súdom. Myslíme si, že tieto princípy sú v rámci správneho konania (za predpokladu subsidiárneho využitia Správneho poriadku) zachované. Na účely Dohovoru potom stačí, aby nezávislosť a nestrannosť bola zabezpečená počas súdneho prieskumu, čo Správny súdny poriadok rovnako zabezpečuje. Nad rozsah uvedených práv sa domnievame, že by potom malo byť zabezpečené najmä právo obvinenej osoby na právne zastúpenie, ktoré je garantované až čl. 6 ods. 3 písm. c) Dohovoru. Toto právo by preto malo byť garantované osobitnou právnou úpravou.

LITERATURE:

- Babiaková, E. – Hajdinová, J. *Judikatúra vo veciach priestupkového práva*. Bratislava: Iura Edition, 2012. 413 s. ISBN 978-80-8078-462-1.
- Baricová, J. – Fečík, M. – Števček, M. – Filová, A. a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2018. 1824 s. ISBN 978-80-7400-678-4.
- Bocsan, G. Autonomous Concepts of the Case-Law of the European Court of Human Rights and the Court of the Justice of the European Union in Matters of Disciplinary, Administrative, Financial and Criminal Liability. In: *Challenges of the Knowledge Society*, Vol. 13, no. 1, s. 482 – 497. ISSN 2068-7796.
- European Court of Human Rights. Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights. Right to a fair trial (civil limb). Strasbourg: Council of Europe/European Court of Human Rights, 130 s.
- Gajdošová, M. – Košíčiarová, S. *Záujmová samospráva*. Praha: Leges, 2023. 200 s. ISBN 978-80-7502-671-2.
- Gábriš, T. *Autonómia športu medzi združovacou slobodou a verejnou správou*. Praha: Leges, 2022. 156 s. ISBN 978-80-7502-653-8.
- Hamuláková, Z. *Zákaz reformatio in peius v správnom trestaní*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2020. 216 s. ISBN 978-80-571-0293-9.
- Hamuláková, Z. – Horvat, M. *Základy správneho práva trestného*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019. 308 s. ISBN 978-80-571-0142-0.
- Havelková, M. *Použitie ustanovení trestného práva v oblasti správneho trestania. 1. časť*. Dostupné

online na: <<https://www.projustice.sk/spravne-pravo/pouzitie-stanoveni-trestneho-prava-v-oblasti-spravneho-trestania>>

Košičiarová, S. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 3. vydanie. Plzeň: Aleš Čeněk, 2022. 494 s. ISBN 978-80-7380-888-4.

Musil, J. – Vanduchová, M. *Pocť prof. Otovi Novotnému k 70. narodeninám*. Praha: Codex Bohemia, 1998. 349 s. ISBN 80-85963-68-X.

Repík, B. *Ľudské práva v súdnom konaní*. Bratislava: Manz, 1999. 256 s. ISBN 978-80-8571-924-6.

Vrabko, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2018. 344 s. ISBN 978-80-8960-368-8.

Zrvandan, A. *Casebook on European Fair Trial Standards in Administrative Justice*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2016. 142 s. ISBN 978-92-871-8337-8.

Authors contact details:

doc. JUDr. Matej Horvat, PhD.

Comenius University in Bratislava, Faculty of Law

Slovak Republic

E-mail: matej.horvat@flaw.uniba.sk

doc. JUDr. Zuzana Hamuláková, PhD.

Comenius University in Bratislava, Faculty of Law

Slovak Republic

E-mail: zuzana.hamulakova@flaw.uniba.sk

APLIKOVATEĽNOSŤ ČL. 6 DOHOVORU O OCHRANE ĽUDSKÝCH PRÁV A ZÁKLADNÝCH SLOBÔD V DISCIPLINÁRNO M KONANÍ PRED ORGÁNMI STAVOVSKÝCH A PROFESIJNÝCH ORGANIZÁCIÍ

APPLICABILITY OF ART. 6 OF THE CONVENTION FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS IN DISCIPLINARY PROCEEDINGS BEFORE PROFESSIONAL BODIES

Lukáš Jančát

Anotácia: Judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva je hlavným hýbateľom rozširovania vecnej pôsobnosti čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd mimo tvrdého jadra civilných a trestných vecí. Autor v príspevku analyzuje aktuálne judikátorne trendy EŠLP v súvislosti s rozširovaním tejto pôsobnosti do oblastí disciplinárnych konaní pred orgánmi stavovských a profesijných organizácií, ktoré typicky patria mimo tohto tvrdého jadra. Po vykonanej analýze je zamýšľaným cieľom prezentovať, či a ak patria, tak v akom rozsahu, resp. miere treba v disciplinárnom konaní pred orgánmi stavovských a profesijných organizácií vyhovieť zárukám práva na spravodlivý proces vyplývajúcim z čl. 6 Dohovoru.

Kľúčové slová: právo na spravodlivý proces – článok 6 Dohovoru – vecná pôsobnosť – disciplinárne konania – stavovské a profesijné organizácie

Annotation: The case-law of the ECtHR is the main driver of the expansion of the scope ratione materiae of Art. 6 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms outside the hard core of civil and criminal matters. In the article, the author plans to analyse the current case-law trends of the ECtHR in connection with the expansion of this competence into the areas of disciplinary proceedings before professional bodies, which typically belong outside this hard core. After the analysis, the intended goal is to present whether, and if so, to what extent it is necessary to comply with the guarantees of the right to a fair trial according to Art. 6 of the ECHR.

Key words: right to a fair trial – Article 6 of the ECHR – scope ratione materiae – disciplinary proceedings – professional bodies

Úvod¹⁸⁹

Základné právo na spravodlivý proces je tvorené diapazónom čiastkových

¹⁸⁹ Časť tohto príspevku vychádza z autorovej dizertačnej práce s názvom „Právo na spravodlivý proces v konaní orgánov verejnej správy“, ktorú obhájil 23. marca 2023 na Univerzite Komenského v Bratislave, Právnickej fakulte. trvalý odkaz – CRZP: <https://opac.crzp.sk/?fn=detailBiblioForm&sid=BF3D9176E80E1FB679B92E51A8E7>.

práv, ktorými disponuje účastník konania. Tieto práva majú byť preňho zárukou kvality procesnej cesty, ktorá ho má doviesť do cieľa, ktorým je vydanie rozhodnutia v danom konaní.¹⁹⁰ V podmienkach Slovenskej republiky je právo na spravodlivý proces garantované prameňmi medzinárodného práva,¹⁹¹ nadnárodného práva,¹⁹² ako aj vnútroštátneho práva.¹⁹³ Hoci sa potreba aplikácie záruk práva na spravodlivý proces zakotvená v jednotlivých prameňoch spájala primárne so súdnym konaním, tak v posledných dekádach sa čoraz intenzívnejšie rozširuje ich aplikovateľnosť aj do oblasti konaní pred inými orgánmi, ako je súd.

Hlavným hýbateľom rozširovania vecnej pôsobnosti, ale aj rozsahu a obsahu práva na spravodlivý proces sa stal Európsky súd pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) a jeho judikatúra k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“), ktorého výkladové doktríny pri vymedzení minimálneho štandardu ochrany práva na spravodlivý proces zaručeného čl. 6 Dohovoru takmer bezvýhradne rešpektujú Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd“), Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „Najvyšší súd“),¹⁹⁴ či Súdny dvor Európskej Únie (ďalej

¹⁹⁰ K uvedenej charakteristike práva na spravodlivý proces pozri Molek, P. *Právo na spravodlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 15 – 16.

¹⁹¹ Kľúčovými formálnymi prameňmi medzinárodného práva garantujúcimi právo na spravodlivý proces, ktoré boli recipované do právneho poriadku Slovenskej republiky, sú Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach a Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

¹⁹² Formálnymi prameňmi nadnárodného práva garantujúcimi právo na spravodlivý proces v Slovenskej republike sú pramene práva EÚ, a to Charta základných práv a slobôd a nepísané právo EÚ v podobe všeobecných právnych zásad.

¹⁹³ Vnútroštátne právo Slovenskej republiky garantuje právo na súdnu a inú právnu ochranu, ktoré materiálne zodpovedá právu na spravodlivý proces predovšetkým v Ústave č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a ústavnom zákone č. 23/1990 Zb. ktorým sa uádza LISTINA ZÁKLADNÝCH PRÁV A SLOBÔD ako ústavný zákon Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky, ale konkretizácia tohto práva sa odzrkadľuje aj v procesných predpisoch jednotlivých typov súdnych konaní, zákonoch upravujúcich organizáciu súdnej moci, no pod vplyvom medzinárodnoprávných noriem aj v zákonoch upravujúcich procesné postupy orgánov verejnej správy. K vplyvu Dohovoru pozri napr. Hamuláková, Z. – Horvat, M. *Základy správneho práva trestného*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 34 – 39, alebo Jakab, R. Uplatnenie práva na spravodlivý súdny proces vo veciach správneho trestania podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva. In: Košičiarová, S. (ed.). *Princípy trestania a správne delikty. Princípy trestania a správne delikty: zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie konanej 23. septembra 2016 v Trnave*. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave. Právnická fakulta. 2016, s. 93 – 101.

¹⁹⁴ Dôvodom, prečo Ústavný súd a Najvyšší súd má takmer bezvýhradný rešpekt voči doktrínam ESLP je jednak samotný záväzok vyplývajúci z čl. 1 ods. 1 Dohovoru a jednak povinnosť vnútroštátneho orgánu vyplývajúca z čl. 154c Ústavy SR priamo aplikovať normatívne ustanovenia Dohovoru v prípade, ak vnútroštátna zákonná úprava práva na spravodlivý proces zabezpečuje nižšiu mieru ochrany, než akú poskytuje Dohovor. Zároveň Ústavný súd, ako aj Najvyšší súd akceptujú širšiu záväznosť judikatúry ESLP, keď jednak považujú Dohovor

len „Súdny dvor“),¹⁹⁵ ale v minulosti boli tiež podnetom pre samotného zákonodarcu v Slovenskej republike pre realizáciu zmien v úprave konania o zodpovednosti za priestupok¹⁹⁶ alebo úprave správneho súdnictva.¹⁹⁷ Slovenská republika, ako aj ďalšie zmluvné štáty totiž akceptujú širšiu, tzv. kvázinormatívnu záväznosť judikatúry ESLP, ktorej následkom je, že účinky rozhodnutí nepôsobia iba inter partes, ale aj erga omnes. To v praxi znamená, že doktrínálne závery rozhodnutí ESLP sú zásadne aplikovateľné pre všetky budúce prípady skutkovo a právne obdobné. Rozhodnutia ESLP majú teda akýsi kváziprecedenčný charakter. Z tohto dôvodu ESLP, no predovšetkým orgány zmluvných štátov sú zásadne povinné pri aplikácii Dohovoru prihliadať na predchádzajúcu rozhodovaciu činnosť ESLP.¹⁹⁸ Ak prihliadať nebudú, vystavujú sa riziku porušenia jeho ustanovení.¹⁹⁹

spolu s judikatúrou ESLP vzťahujúcou sa naň za záväzné výkladové smernice pre interpretáciu a uplatňovanie zákonnej úpravy základných práv a slobôd zakotvených v druhej hlave Ústavy a jednak majú podporný význam pri podávaní jej výkladu. Pozri k tomu nálež ÚS SR, sp. zn. I. ÚS 36/02-60 z 30. apríla 2003 a nálež ÚS SR, sp. zn. PL ÚS 3/09 z 26. januára 2011.

¹⁹⁵ Dôvodom, prečo Súdny dvor preberá pri vymedzení rozsahu a obsahu práva na spravodlivý proces doktríny vytvorenej judikatúrou ESLP je interpretačné pravidlo vyplývajúce z čl. 52 ods. 3 Charty, podľa ktorého v rozsahu, v akom Charta obsahuje práva, ktoré zodpovedajú právam zaručeným v Dohovore, zmysel a rozsah týchto práv je rovnaký ako zmysel a rozsah práv ustanovených Dohovorom. Keďže judikatúra ESLP dotvára zmysel a rozsah práv ustanovených v Dohovore, Súdny dvor nemôže bez náležitého zohľadnenia judikatúry ESLP poznať skutočný zmysel a rozsah práv ustanovených Dohovorom, a teda ani zmysel a rozsah práv uznaných Chartou. Uvedené interpretačné pravidlo tak nepochybne platí aj pre práva obsiahnuté v šiestej hlave Charty, ktoré zodpovedajú čiastkovým právam tvoriacim právo na spravodlivý proces ustanovených Dohovorom.

¹⁹⁶ Pozri Svák, J. *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv)*. II. zväzok. Bratislava: Eurokodex, 2006, s. 345 – 346.

¹⁹⁷ Tamže, s. 399.

¹⁹⁸ Výnimku však predstavuje objektívne odôvodnený odklon ESLP alebo orgánu zmluvného štátu od určitej doktríny, a to z titulu, že Dohovor sa považuje za tzv. živý nástroj pripúšťajúci evolutívny výklad svojich ustanovení s ohľadom na to, ako sa v čase vyvíja právo a spoločnosť. Ku evolutívnemu výkladu pozri Letsas, G. The ECHR as a living instrument: its meaning and legitimacy. In: Føllesdal, A. – Peters, B. – Ulfstein, G. (eds.). *Constituting Europe: The European Court of Human Rights in a National, European and Global Context*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. *Studies on Human Rights Conventions*, s. 106 – 141; alebo Bjorge, E. The Convention as a Living Instrument: Rooted in the Past, Looking to the Future. *Human Rights Law Journal*, 2017, 36 (7 – 12), s. 243 – 255.

¹⁹⁹ K širšej, resp. kvázinormatívnej záväznosti judikatúry ESLP pozri tiež Lalik, T. *Understanding the Binding Effect of the Case-Law of the ECtHR in Domestic Legal Order (April 14, 2011)*. International Conference: Effectiveness of the European System of Protection of Human Rights. Warszawa, Sejm, April 18 – 19, 2011; Kmec, J. – Kosař, D. – Kratochvíl, J. – Bobek, M. *Evropská úmluva o lidských právech*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 152 – 155; Bobek, M. – Kühn, Z. a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 314 – 316; alebo Arnadóttir, O. M. Res Interpretata, Erga Omnes Effect and the Role of the Margin of Appreciation in Giving Domestic Effect to the Judgments of the European Court of Human Rights. *The European Journal of International Law*, Vol. 28 no. 3, 2017, s. 819 – 843.

Vychádzajúc z uvedených postulátov o judikatúre ESLP autor tohto príspevku chce v prvom rade analyzovať rozsah vecnej pôsobnosti čl. 6 Dohovoru pre naplnenie prvého cieľa príspevku, ktorým je zistiť, či disciplinárne konania pred orgánmi stavovských a profesijných organizácií patria do vecnej pôsobnosti čl. 6 Dohovoru. Ak autor dospeje k zisteniu, že patria, tak druhým cieľom tohto príspevku je rámcovo popísať rozsah, resp. mieru v akom, resp. v akej treba v disciplinárnom konaní pred orgánmi stavovských a profesijných organizácií vyhovieť zárukám práva na spravodlivý proces vyplývajúcim z čl. 6 Dohovoru.

1. Vecná pôsobnosť čl. 6 podľa Dohovoru a judikatúry ESLP

Podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru má každý právo na to, aby jeho vec bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o akomkoľvek trestnom čine, z ktorého je obvinený. Z uvedeného vyplýva, že aplikovateľnosť práva na spravodlivý proces podľa Dohovoru sa týka dvoch kategórií vecí. Pre aplikáciu uvedeného práva v prípade, ak sa rozhodnutie súdu týka občianskych práv a záväzkov sa zaužívalo označenie vecí civilných. Ak súd rozhoduje o trestnom čine, z ktorého je osoba obvinená, zase hovoríme o kategórii vecí trestných. Nie je pritom ale vylúčené, že v konkrétnom prípade dôjde k aplikácii práva na spravodlivý proces preto, že daná vec patrí do rámca pôsobnosti civilnej, ako aj trestnej.²⁰⁰ Judikatúra ESLP pritom interpretuje pojmy „občianske práva alebo záväzky“, „trestný čin“ a „obvinenie“ autonómne od významu, ktorý týmto pojmom prisudzujú vnútroštátne systémy práva. To znamená, že ak chceme vedieť, či konkrétne konanie je subsumovateľné pod civilné alebo trestné veci podľa Dohovoru, treba poznať význam týchto pojmov, aký im prisudzuje judikatúra ESLP. Kľúčom k aplikovateľnosti záruk práva na spravodlivý proces ustanovených Dohovorom na disciplinárne konania pred orgánmi stavovských a profesijných organizácií je teda poznanie judikatúry ESLP poskytujúcej súčasný výklad vyššie uvedených pojmov.

Hovoriac o trestných veciach, je rozhodujúce predovšetkým poznať význam pojmu „trestný čin“. Totiž, *conditio sine qua non* začatia skúmania, či je daná osoba obvinená, je znalosť, či ide o obvinenie z „trestného činu“. Znalosť, či v konkrétnom prípade je vec, o ktorej sa rozhoduje konaním o trestnom

²⁰⁰ Pozri Horvat, M. Civil and criminal limb of the art. 6 of the European convention on human rights. In: *Bratislava legal forum: Administrative punishment and administrative sanctions in Europe*. Univerzita Komenského v Bratislave. Právnická fakulta UK, 2022, s. 9 – 17.

čine, je znalosťou, či je právo na spravodlivý proces zaručené Dohovorom aplikovateľné z vecného hľadiska, teda z hľadiska tzv. vecnej pôsobnosti.²⁰¹ Na určenie, či bude právo na spravodlivý proces zaručené Dohovorom aplikovateľné z hľadiska vecnej pôsobnosti je podľa judikatúry ESLP rozhodujúce, aby boli splnené tzv. engelovské kritériá. Tie predstavujú súbor troch kritérií, ktoré sú formované judikatúrou ESLP a svoje označenie nadobudli od rozsudku Engel a ďalší proti Holandsku, v ktorom ich ESLP prvýkrát formuloval.²⁰² V slovenčine môžeme tieto kritériá označiť ako:

- právna kvalifikácia skutku vo vnútroštátnom práve,
- právna povaha deliktu a
- právna povaha a prísnosť potenciálnej sankcie za delikt.

V prípade, že je aspoň jedno z týchto kritérií splnené, treba v rozhodovacej činnosti orgánov stavovských a profesijných organizácií vyvodzujúcich disciplinárnu zodpovednosť v danej veci presadzovať práva zakotvené v Dohovore, a to aj v situácii, ak by výslovne neboli zakotvené vo vnútroštátnej úprave zmluvného štátu.²⁰³ Skúmanie týchto kritérií treba pritom zásadne realizovať zostupne.

Ako prvé kritérium treba skúmať vnútroštátnu klasifikáciu deliktu. V prípade, ak skutková podstata daného deliktu je klasifikovaná vo vnútroštátnom práve ako trestný čin, tak automaticky sa na dané konanie čl. 6 Dohovoru v jeho trestnej časti aplikuje. V prípade, ak daný delikt nebude vnútroštátne klasifikovaný ako trestný čin, na účely aplikácie čl. 6 Dohovoru v jeho trestnej časti bude treba skúmať ďalšie dve kritériá, ktorých cieľom je odhaliť materiálnu podstatu spáchaného deliktu.

Skúmanie druhého a tretieho kritéria pritom prebieha zásadne alternatívne. Stačí teda, ak je splnené aspoň jedno z nich a k aplikácii čl. 6 Dohovoru dôjde. ESLP ale úplne nevylúčil, aby v konkrétnom prípade, v ktorom nie je možné dospieť k aplikácii čl. 6 Dohovoru iba na základe separátneho posúdenia týchto dvoch kritérií, boli tie skúmané kumulatívne. V súčasnosti však ESLP aplikuje tieto kritériá zásadne v chronologickej postupnosti. To znamená, že ak druhé kritérium ukazuje na trestnú povahu deliktu, tak sa už tretie kritérium neskúma. Naopak, ak nie je možné na základe druhého kritéria urobiť záver o aplikovateľnosti čl. 6 Dohovoru, pristúpi ESLP ku skúmaniu tretieho kritéria.²⁰⁴

²⁰¹ Kmec, J. – Kosař, D. – Kratochvíl, J. – Bobek, M. *Evropská úmluva o lidských právech*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 574.

²⁰² Rozsudok ESLP Engel a ďalší proti Holandsku, č. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72 z 8. júna 1976.

²⁰³ Podobne Košíčiarová, S. *Verejná správa a právo na spravodlivý proces*. Kraków: Spolok Slovákov v Poľsku – Towarzystwo Słowaków w Polsce, 2014, s. 65.

²⁰⁴ Napr. vo veci Albert proti Rumunsku ESLP pristúpil ku skúmaniu tretieho kritéria po zistení, že z hľadiska subjektu deliktu sa ho môže dopustiť relatívne špecifická skupina osôb, pričom

Pre splnenie druhého kritéria treba v súlade s judikatúrou ESLP skúmať celý rad faktorov.²⁰⁵ Z týchto faktorov sa však ako najdôležitejšie ustálili dva.²⁰⁶ Prvým z nich je skúmanie, či objekt skutkovej podstaty deliktu chráni všeobecný záujem spoločnosti a zároveň či sa ho môže dopustiť každý (nie iba úzka skupina „statusovo“ vymedzených osôb, ako napr. vojaci, policajti, sudcovia, prokurátori a pod.). Druhým z nich je skúmanie, či sankcia ukladaná za delikt má preventívno-represívnu povahu. V prípade, ak právna úprava deliktu nie je všeobecná, vzťahuje sa iba na úzky okruh osôb s nejakým statusom (typické pre disciplinárne delikty), resp. ak sankcia nemá preventívno-represívnu povahu, ale najmä reparačnú, skúmaný delikt zásadne nebude trestným činom na účely čl. 6 Dohovoru.

Napokon v rámci tretieho kritéria treba skúmať povahu v spojitosti so závažnosťou (prísnosťou) sankcie, ktorá potenciálne hrozí za spáchanie predmetného deliktu. Ako uvádza ESLP, delikt sa bude považovať za trestnú vec podľa Dohovoru, ak sankcia svojou povahou a stupňom prísnosti patrí vo všeobecnosti do trestnej sféry.²⁰⁷ Zásadne pritom platí, že ak má sankcia závažné dôsledky pre páchatel'a, čl. 6 Dohovoru sa na konanie o delikte aplikuje napriek tomu, že sankcia má charakter reparačnej povahy.²⁰⁸

Pre aplikovateľnosť práva na spravodlivý proces zaručeného Dohovorom v civilných veciach je rozhodujúce poznať význam pojmu „občianske práva alebo záväzky“. Podobne ako v prípade trestných vecí, aj v prípade vecí civilných ESLP vo svojej judikatúre vytvoril tri základné kritériá, ktoré skúma s cieľom posúdiť aplikovateľnosť záruk.²⁰⁹ Na rozdiel od engelovských kritérií sa však civilné kritériá neposudzujú alternatívne, ale výlučne kumulatívne. V slovenčine môžeme tieto kritériá označiť ako:

však povaha potenciálnej sankcie bola preventívno-represívna. Pozri rozsudok ESLP Albert proti Rumunsku, č. 31911/03 zo 16. februára 2010 alebo tiež Kmec, J. – Kosař, D. – Kratochvíl, J. – Bobek, M. *Evropská úmluva o lidských právech*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 578.

²⁰⁵ K zhrnutiu týchto faktorov pozri Schabas, A. W. *The European Convention on Human Rights: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, Incorporated, 2015, s. 277. Okrem v texte uvedených tu patrí napr. aj to, ako ostatné právne poriadky zmluvných štátov Dohovoru klasifikujú podobný skutok; to, či konanie sa začína orgánom verejnej moci s právomocou vykonať rozhodnutie alebo to, či uloženie nejakého trestu závisí od uznania viny.

²⁰⁶ Uvedené dokumentuje aj judikatúra najvyšších súdnych autorít v Slovenskej republike. Pokúzať možno napr. na rozsudok veľkého senátu NS SR, sp. zn. 1Vs/6/2020 z 24. 11. 2020, uznesenie ÚS SR, sp. zn. II. ÚS 242/2020 z 26. mája 2020 alebo uznesenie ÚS SR, sp. zn. II. ÚS 572/2018 zo 6. decembra 2018.

²⁰⁷ Napríklad rozsudok ESLP Lutz proti Nemecku, č. 9912/82 z 25. augusta 1987 alebo rozhodnutie ESLP Öztürk proti Turecku, č. 8544/79 z 21. februára 1984.

²⁰⁸ Lalík, M. Právo na spravodlivý súdny proces a zásada ne bis in idem podľa Dohovoru a správne trestanie. In *Justičná revue*. Roč. 67, č. 12, 2015, s. 1381 – 1402.

²⁰⁹ Pozri rozsudok ESLP Denisov proti Ukrajine, č. 76639/11 z 25. septembra 2018, rozsudok ESLP Regner proti Českej republike, č. 35289/11 z 19. septembra 2017 alebo rozsudok ESLP Károly Nagy proti Maďarsku, č. 56665/09 zo 14. septembra 2017.

- existencia sporu,
- existencia právneho základu práva alebo záväzku vo vnútroštátnom práve a
- občianskoprávna (civilná) povaha práva alebo záväzku.

Uvedená doktrína implikuje, že právo na spravodlivý proces zaručené Dohovorom je v jeho civilnej časti aplikovateľné na konania pred orgánmi stavovskej a profesijnej organizácie, ak je ich výsledok rozhodujúci pre práva a povinnosti súkromného charakteru bez ohľadu na to, ako ich vnútroštátne právo klasifikuje alebo aká je povaha orgánu, ktorý o nich v konaní rozhoduje; o týchto právach a povinnostiach sa rozhoduje v sporovom konaní v materiálnom zmysle slova, pričom daný spor musí byť ozajstný a vážny; a predmetné právo alebo záväzok, o ktoré ide, má svoj hmotnoprávny základ vo vnútroštátnom práve.²¹⁰ V každej jednej veci pred orgánom stavovskej a profesijnej organizácie, ktorá je riešená, treba splnenie týchto kritérií skúmať od prípadu k prípadu.

2. Judikatúra ESLP vo veciach aplikovateľnosti čl. 6 Dohovoru na disciplinárne konania pred orgánmi stavovských a profesijných organizácií

Ako bolo uvedené v úvode, judikatúra ESLP má širšiu, tzv. kvázinormatívnu záväznosť. Hoci nie je možné úplne vylúčiť odklon od ustálenej rozhodovacej praxe ESLP, tak z titulu širšej záväznosti judikatúry ESLP sa možno legitímne domnievať, že ak v minulosti ESLP dospel k záveru, že disciplinárne konania pred orgánmi stavovských a profesijných organizácií patria do rámca vecnej pôsobnosti čl. 6 Dohovoru v jeho civilnej alebo trestnej časti, tak to bude aj v budúcnosti v prípade obdobných disciplinárnych konaní v Slovenskej republike.

Hovoriac o trestnej časti čl. 6 Dohovoru sa ESLP vo svojej judikatúre prikláňa skôr k neaplikovateľnosti preto, že nie sú splnené engelovské kritériá. K uvedenému záveru ESLP pritom dospel na základe posúdenia druhého a tretieho kritéria, keďže disciplinárne konania pred orgánmi stavovských a profesijných organizácií nie sú vo vnútroštátnych poriadkoch zmluvných štátov klasifikované v rámci tvrdého jadra trestných vecí (prvé kritérium). Konkrétne vo veci Müller-Hartburg proti Rakúsku,²¹¹ na ktorý odkazuje aj

²¹⁰ Ku obsahu civilných kritérií a judikatúre ESLP, z ktorých je tento obsah abstrahovaný, pozri Jančát, L. (Ne)aplikácia čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd vo svetle testu Vilho Eskelinen. In: *ACTA FACULTATIS IURIDICAE UNIVERSITATIS COMENIANAE*, 2020, č. 2, s. 104 – 123.

²¹¹ Rozsudok ESLP Müller-Hartburg proti Rakúsku, č. 47195/06 z 19. februára 2013.

Sprievodca čl. 6 Dohovoru v trestnej časti z 28. februára 2023,²¹² ESLP dospel k záveru, že z hľadiska povahy deliktu bolo disciplinárne konanie advokáta pred orgánom Viedenskej advokátskej komory disciplinárnej povahy a nie trestnej. Ako dôvod ESLP uviedol (*mutatis mutandis*), že tohto deliktu sa nemôže dopustiť každý, ale iba členovia stavovskej organizácie so špeciálnym statusom, t. j. advokáti a advokátski koncipienti a objektom daného deliktu nie je ochrana záujmu, ktorý by bolo možné označiť za všeobecný, ale ide o špeciálny záujem, ktorým je ochrana povesti profesie a zachovanie dôvery verejnosti v profesiu tým, že sa budú dodržiavať osobitné pravidlá regulujúce správanie členov stavovskej organizácie. K inému záveru podľa ESLP nemožno dospieť, hoci ten istý skutok, pre ktorý je vedené disciplinárne konanie, bol už v minulosti kvalifikovaný ako trestný čin a advokát bol zaň aj právoplatne odsúdený.²¹³ V rámci tretieho kritéria zase ESLP posudzoval povahu a prísnosť troch druhov sankcií, ktoré mohli byť v čase disciplinárneho konania advokátovi uložené, a to pokuta do výšky cca 36 000,- eur, pozastavenie výkonu advokácie alebo vyčiarknutie zo zoznamu advokátov. ESLP dospel k záveru, že s výnimkou pokuty ide z hľadiska povahy sankcií o typické disciplinárne sankcie. Čo sa týka potenciálnej pokuty, tak ESLP konštatoval, že napriek jej relatívnej prísnosti a represívnej povahe nemôže sama osebe odôvodniť chápanie daného disciplinárneho konania ako konania o trestnom čine, a to najmä za predpokladu, že v prípade nezaplatenia pokuty nie je orgán ukladajúci pokutu oprávnený uložiť ako alternatívnu sankciu trest odňatia slobody.²¹⁴

Na druhej strane judikatúra ESLP sa javí byť konzistentná v tom, že disciplinárne konania pred orgánmi stavovských a profesijných organizácií považuje za civilné veci na účely čl. 6 Dohovoru v prípade, ak v konaní hrozí uloženie sankcie, v ktorej dôsledku by bolo ohrozené právo vykonávať danú profesiu či už natrvalo alebo iba dočasne. Právo vykonávať určitú profesiu totiž ESLP považuje materiálne za právo súkromného charakteru, ktorého hmotnoprávny základ pramení vo vnútroštátnom práve, a o ktorého ďalšom výkone v disciplinárnom konaní pred orgánom stavovskej a profesijnej organizácie prebieha spor. K uvedenému záveru ESLP dospel vo svojej judikatúre

²¹² Sprievodcovia jednotlivými článkami Dohovoru sú právno-analytické dokumenty nezáväzného charakteru, ktoré vydáva Kancelária ESLP, a ktorých predmetom je výklad jednotlivých článkov Dohovoru založený na aktuálnej judikatúre ESLP. Sprievodca čl. 6 Dohovoru v trestnej časti z 28. februára 2023 je dostupný tu: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/guide_art_6_criminal_eng.

²¹³ Pozri rozsudok ESLP Müller-Hartburg proti Rakúsku, č. 47195/06 z 19. februára 2013, body 43 – 45.

²¹⁴ Tamže, body 46 – 47.

bez ohľadu na to, či išlo o disciplinárne konanie advokáta,²¹⁵ lekára,²¹⁶ inžiniera²¹⁷ alebo notára.²¹⁸ Tam, kde však od začiatku disciplinárneho konania nebolo ohrozené právo vykonávať profesiu, ESLP ochranu podľa čl. 6 Dohovoru v jeho civilnej časti neposkytuje.²¹⁹

Vzhľadom na doterajšiu judikatúru ESLP sa možno legitímne domnievať, že do rámca vecnej pôsobnosti čl. 6 Dohovoru v jeho civilnej časti budú v Slovenskej republike patriť napr. disciplinárne konania pred orgánmi Slovenskej advokátskej komory,²²⁰ Slovenskej komory architektov,²²¹ Slovenskej komory patentových zástupcov,²²² Komory geodetov a kartografov²²³ a Slovenskej ko-

²¹⁵ Tamže, body 39 – 40 alebo rozsudok ESLP Reczkowicz proti Poľsku, č. 43447/19 z 22. júla 2021, body 183 – 184 a tam citovaná judikatúra.

²¹⁶ Rozsudok ESLP Le Compte, Van Leuven and De Meyere proti Belgicku, č. 6878/75, č. 7238/75 z 23. júna 1981, body 41 – 51.

²¹⁷ Rozsudok ESLP Philis proti Grécku (č. 2), č. 19773/92 z 27. júna 1997, bod 45.

²¹⁸ Rozsudok ESLP Peleki proti Grécku, č. 69291/12 z 5. marca 2022, bod 39 a tam citovaná judikatúra.

²¹⁹ Pozri rozsudok ESLP Alé Riza a ďalší proti Turecku, č. 30226/10 5506/16 z 28. januára 2020, bod 155.

²²⁰ Podľa § 56 ods. 2 písm. d) a e) v spojení s § 2 ods. 1 zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o advokácii“) možno za disciplinárne previnenie uložiť ako disciplinárne opatrenie pozastavenie výkonu advokácie uložené od šiestich mesiacov do troch rokov, vyčiarknutie zo zoznamu advokátov, zoznamu advokátskych koncipientov, zoznamu euroadvokátov, zoznamu zahraničných advokátov alebo zoznamu medzinárodných advokátov. Takéto vyčiarknutie má pritom za následok nemožnosť ďalšieho vykonávania regulovaných povolaní podľa predchádzajúcej vety, keďže *conditio sine qua non* pre ich výkon je existencia zápisu v príslušnom zozname.

²²¹ Podľa § 39 ods. 1 písm. c) v spojení s § 17 ods. 1 písm. f), § 3 a § 24 ods. 3 zákona č. 138/1992 Zb. o autorizovaných architektoch a autorizovaných stavebných inžinieroch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o architektoch“) platí, že za závažné alebo opätovné disciplinárne previnenie možno uložiť členovi komory vylúčenie z komory, v ktorej je členstvo povinné. Takéto vylúčenie má potom za následok aj vyčiarknutie zo zoznamu autorizovaných architektov, resp. stavebných inžinierov, čo predstavuje nemožnosť ďalšieho výkonu týchto regulovaných povolaní, keďže *conditio sine qua non* je existencia zápisu v príslušnom zozname.

²²² Podľa § 39 ods. 2 písm. d) a e) v spojení s § 3 ods. 1 zákona č. 344/2004 Z. z. o patentových zástupcoch, o zmene zákona č. 444/2002 Z. z. o dizajnoch a zákona č. 55/1997 Z. z. o ochranných známkach v znení zákona č. 577/2001 Z. z. a zákona č. 14/2004 Z. z. v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o patentových zástupcoch“) možno patentovému zástupcovi za disciplinárne previnenie uložiť pozastavenie výkonu činnosti na čas od šiestich mesiacov do troch rokov, vyčiarknutie zo zoznamu patentových zástupcov. Takéto vyčiarknutie má pritom za následok nemožnosť ďalšieho vykonávania tohto regulovaného povolania, keďže *conditio sine qua non* pre jeho výkon je existencia zápisu v príslušnom zozname.

²²³ Podľa § 21 ods. 1 písm. c) a d) v spojení s § 12 ods. 1 písm. d), § 2, § 3 a § 6 ods. 14 zákona č. 487/2021 Z. z. o Komore geodetov a kartografov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o geodetoch a kartografoch“) platí, že za disciplinárne previnenie možno uložiť členovi komory pozastavenie výkonu činnosti autorizovaného geodeta a kartografa až na 24 mesiacov alebo do právoplatného skončenia trestného konania alebo vyčiarknutie zo zoznamu alebo registra až na 36 mesiacov. Takéto vyčiarknutie má pritom za následok nemožnosť

mory audítorov,²²⁴ keďže v uvedených konaniach prichádza do úvahy uloženie sankcie, v dôsledku ktorej by bolo ohrozené právo vykonávať danú profesiu. Naopak, čl. 6 Dohovoru nebude aplikovateľný napr. na disciplinárne konania pred orgánmi Slovenskej lekárskej komory a ďalších komôr zdravotníckych pracovníkov.²²⁵ Stojí na tomto mieste za zvýraznenie, že zákonodarcu zakotvuje oprávnenie uložiť sankciu, v dôsledku ktorej by bolo ohrozené právo vykonávať určitú profesiu tým orgánom stavovských a profesijných organizácií, v ktorých je povinné členstvo.²²⁶ Preto je predpoklad, že aj ďalšie stavovské a profesijné organizácie, ktorých členská základňa je kreovaná obligatórne v Slovenskej republike, budú disponovať oprávnením uložiť takúto sankciu v disciplinárnom konaní, a tak budú takéto konania patriť do vecnej pôsobnosti čl. 6 Dohovoru v jeho civilnej časti.

3. Rozsah aplikovateľnosti záruk práva na spravodlivý proces podľa Dohovoru v disciplinárnom konaní pred orgánmi stavovských a profesijných organizácií

Vychádzajúc z poznatku, že čl. 6 Dohovoru nie je v jeho trestnej časti na disciplinárne konania pred orgánmi stavovských a profesijných organizácií aplikovateľný, znamená, že osobitné trestnoprávne záruky práva na spravodlivý proces podľa Dohovoru nemusia byť v takomto konaní zaručené. Osobitnými trestnoprávnymi zárukami pritom treba rozumieť tie parciálne záruky

ďalšieho vykonávania tohto regulovaného povolania, keďže *conditio sine qua non* pre jeho výkon je existencia zápisu v príslušnom zozname.

²²⁴ Podľa § 49 ods. 1 písm. c) v spojení s § 2 ods. 4 zákona č. 423/2015 Z. z. o štatutárnom audite a o zmene a doplnení zákona č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o audítoroch“) platí, že za porušenie vymedzených povinností uloží disciplinárna komisia asistentovi štatutárneho audítora vyčiarknutie zo zoznamu asistentov štatutárneho audítora, pričom toto vyčiarknutie má za následok nemožnosť ďalšieho vykonávania povolania asistenta štatutárneho audítora, keďže *conditio sine qua non* pre jeho výkon je existencia zápisu v príslušnom zozname. Samotnému štatutárnemu audítorovi alebo audítorskej spoločnosti však takúto sankciu uložiť nemožno.

²²⁵ Podľa § 65 ods. 2 písm. b) bod 3. zákona č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov v závislosti od porušenia povinnosti je síce možné uložiť vylúčenie z komory, avšak vzhľadom na to, že členstvo v komore nie je podmienkou na výkon zdravotníckeho povolania podľa § 31 tohto zákona, tak uvedená sankcia nemá za následok nemožnosť vykonávať zdravotnícke povolanie.

²²⁶ Povinné členstvo advokátov vyplýva z ust. § 66 ods. 2 v spojení s § 2 ods. 1 zákona o advokácii, autorizovaných architektov a stavebných inžinierov z ust. § 24 ods. 3 v spojení s § 3 zákona o architektoch, patentových zástupcoch z ust. § 48 ods. 2 v spojení s § 3 ods. 1 zákona o patentových zástupcoch, geodetov a kartografov z § 3 v spojení s § 6 ods. 14 zákona o geodetoch a kartografoch a štatutárných audítorov z § 41 ods. 2 zákona o audítoroch.

práva na spravodlivý proces, ktoré sa vzhľadom na svoju povahu garantujú iba v konaní o trestnom čine v zmysle Dohovoru.²²⁷ Ide najmä o:²²⁸

- právo neobviňovať sám seba,²²⁹
- právo na dodržanie zásady prezumpcie neviny,²³⁰
- právo byť bez meškania a v jazyku, ktorému rozumie, podrobne oboznámený s povahou a dôvodom obvinenia vzneseného proti nemu,²³¹
- právo mať primeraný čas a možnosti na prípravu svojej obhajoby,²³²
- právo obhajovať sa osobne alebo prostredníctvom obhajcu podľa vlastného výberu, alebo ak nemá dostatok prostriedkov na zaplatenie obhajcu, aby sa mu poskytol bezplatne, ak to záujmy spravodlivosti vyžadujú,²³³
- právo vypočúvať alebo dať vypočúvať svedkov proti sebe a dosiahnuť predvolanie na vypočúvanie svedkov vo svoj prospech za rovnakých podmienok ako v prípade svedkov proti nemu,²³⁴
- právo na bezplatnú pomoc tlmočníka, ak nerozumie jazyku používanému pred súdom alebo ak týmto jazykom nehovorí,²³⁵
- právo na dodržanie zásady nullum crimen, nulla poena sine lege,²³⁶
- právo na odvolanie v trestných veciach,²³⁷
- právo na dodržanie zásady ne bis in idem,²³⁸
- právo na odškodnenie v prípade justičného omylu v trestnej veci.²³⁹

²²⁷ Ide o záruky vyplývajúce z čl. 6 per se, ale aj z iných článkov Dohovoru, ktoré materiálne poskytujú záruku, že vec každého jednotlivca bude prejednaná spravodlivo. Pri posudzovaní, či sa daná vec považuje na účely iných článkov ako článku 6 Dohovoru za trestnú, sa pritom rovnako vychádza z engelovských kritérií. K čl. 7 pozri napr. rozsudok ESLP Žaja proti Chorvátsku, č. 37462/09 zo 4. októbra 2016, k čl. 2 Protokolu č. 7 k Dohovoru rozsudok ESLP Zaicev proti Lotyšsku, č. 65022/01 z 31. júla 2007 a k čl. 4 Protokolu č. 7 k Dohovoru rozsudok ESLP (Veľká komora) A. a B. proti Nórsku, č. 24130/11, 29758/11 z 15. novembra 2016.

²²⁸ Autor v príspevku prezentuje demonštratívny výpočet čiastkových práv tvoriacich právo na spravodlivý proces podľa Dohovoru, na ktorých je v právnej doktríne relatívna zhoda. Taxatívny výpočet podľa neho nemožno ustáliť pre uplatňovanie doktríny Dohovoru ako „živého nástroja“, v rámci ktorej ESLP aplikujú autonómny výklad pojmov, napr. v rámci čl. 6 „súd“ alebo „spravodlivosť“, vyvodzuje viaceré čiastkové práva implicitne zo znenia Dohovoru. K čiastkovým právam porovnaj napr. SCHABAS, W. A. *European Convention on Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2015, s. 284 – 321.

²²⁹ Uvedené právo vyplýva implicitne z čl. 6 ods. 1 Dohovoru.

²³⁰ Čl. 6 ods. 2 Dohovoru.

²³¹ Čl. 6 ods. 3 písm. a) Dohovoru.

²³² Čl. 6 ods. 3 písm. b) Dohovoru.

²³³ Čl. 6 ods. 3 písm. c) Dohovoru.

²³⁴ Čl. 6 ods. 3 písm. d) Dohovoru.

²³⁵ Čl. 6 ods. 3 písm. e) Dohovoru.

²³⁶ Čl. 7 Dohovoru.

²³⁷ Čl. 2 Protokolu č. 7 k Dohovoru

²³⁸ Čl. 4 Protokolu č. 7 k Dohovoru.

²³⁹ Čl. 3 Protokolu č. 7 k Dohovoru.

Disciplinárne konania pred orgánmi stavovských a profesijných organizácií patria do rámca vecnej pôsobnosti čl. 6 Dohovoru v jeho civilnej časti, ak v konaní hrozí uloženie sankcie, v dôsledku ktorej by bolo ohrozené právo vykonávať danú profesiu. Z uvedeného poznatku vyplýva, že ak je splnený zmienený predpoklad, tak v tomto konaní treba zaručiť všeobecné záruky práva na spravodlivý proces podľa Dohovoru. Medzi všeobecné záruky práva na spravodlivý proces podľa Dohovoru pritom patria tie parciálne záruky práva na spravodlivý proces, ktoré sa vzhľadom na svoju povahu garantujú v akomkoľvek konaní, ktoré patrí do rámca vecnej pôsobnosti čl. 6 Dohovoru. Ide najmä o:

- právo na prístup k súdu v užšom zmysle slova,
- právo na právnu pomoc,
- právo na meritórne rozhodnutie prejednávanej veci,
- právo na nútený výkon vykonateľného rozhodnutia,
- právo na nezávislý súd,
- právo na nestranný súd,
- právo na súd zriadený zákonom,
- právo na dodržanie zásady rovnosti zbraní a zásady kontradiktórnosti konania,
- právo byť prítomný pri prejednaní vecí,
- právo na odôvodnené rozhodnutie,
- právo na verejné prejednanie vecí,
- právo na prejednanie vecí v primeranej lehote.²⁴⁰

To, v akom rozsahu, resp. do akej miery treba vyššie uvedené záruky v disciplinárnom konaní pred orgánmi stavovských a profesijných organizácií zaručiť, však nie je možné exaktne ustáliť. Dôvodom je jednak spomínaná povaha Dohovoru ako „živého nástroja“,²⁴¹ ale aj možnosti voľnej úvahy štátov pri výbere spôsobu a prostriedkov na zabezpečenie súladu s požiadavkami Dohovoru,²⁴² či doktrína pripúšťajúca voľnejšie uplatňovanie práva na spravodlivý proces vo veciach, ktoré napatria do „tvrdého jadra trestných vecí“²⁴³ ale-

²⁴⁰ Všetky zmienené všeobecné záruky práva na spravodlivý vyplývajú, či už explicitne alebo implicitne, z čl. 6 ods. 1 Dohovoru. Porovnaj daný rozsah napr. v Kmec, J. – Kosař, D. – Kratochvíl, J. – Bobek, M. *Evropská úmluva o lidských právech*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 619 – 786 alebo Molek, P. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 73 – 320.

²⁴¹ Pozri poznámku pod čiarou č. 9.

²⁴² K podstate doktríny voľnej úvahy pozri Kmec, J. – Kosař, D. – Kratochvíl, J. – Bobek, M. *Evropská úmluva o lidských právech*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 89 – 92.

²⁴³ Pozri rozsudok ESLP Marčan proti Chorvátsku, č. 40820/12 z 10. júla 2014, bod 37, v ktorom ESLP uviedol, že dopravné priestupky, pre ktoré bol sťažovateľ odsúdený nepatria do tradičnej kategórie trestných vecí, na ktoré sa musia prísne vzťahovať všetky záruky čl. 6 Dohovoru v jeho trestnej časti.

bo typických sporov občianskoprávnej povahy.²⁴⁴ Práve na základe zmienenej doktríny pripúšťajúcej voľnejšie uplatňovanie práva na spravodlivý proces vo veciach, ktoré nemajú typicky občianskoprávnu povahu, by sme mohli predpokladať, že rozsah, resp. miera, do akej budú musieť byť jednotlivé všeobecné záruky práva na spravodlivý proces zaručené, by mohla byť vo všeobecnosti benevolentnejšia. Napriek uvedenému konštatovaniu v nasledujúcich riadkoch prezentujeme na podklade poznatkov o účele a obsahu jednotlivých všeobecných záruk práva na spravodlivý proces, ktoré vyplývajú z judikatúry ESLP úvahu o rozsahu, resp. miere, do akej musia byť tieto jednotlivé záruky v disciplinárnom konaní pred orgánmi stavovských a profesijných organizácií zaručené.

Právo na nezávislý²⁴⁵ a nestranný súd²⁴⁶ zriadený zákonom²⁴⁷ je v texte čl. 6 ods. 1 Dohovoru explicitne vyjadrené. Naopak právo na prístup k súdu v užšom zmysle slova výslovne vyjadrené nie je, no podľa judikatúry ESLP

²⁴⁴ Pozri rozsudok ESLP (Veľká komora) Vilho Eskelinen a ďalší proti Fínsku, č. 63235/00 z 19. apríla 2007, bod 64, v ktorom ESLP konštatoval, že záver o aplikovateľnosti čl. 6 Dohovoru v jeho civilnej časti na spory štátnych zamestnancov nemajú vplyv na otázku, ako sa rôzne záruky čl. 6 Dohovoru majú použiť na tento typ sporov.

²⁴⁵ Nezávislosť je v judikatúre ESLP chápaná ako nezávislosť od ostatných zložiek štátnej moci, t. j. od výkonnej a zákonodarnej, ako aj od účastníkov konania. To, či je právo na nezávislý súd v danom prípade zabezpečené, sa skúma cez prizmu záruk oddelenia súdnej moci od ostatných mocí, akými sú spôsob menovania sudcov a dĺžka ich funkčného obdobia; existencia dostatočných záruk proti riziku vonkajších tlakov, najmä zabezpečením ich zásadnej neodvolateľnosti a nepreložiteľnosti; alebo aj to, či daný orgán pôsobí dojemom nezávislosti. Pozri napr. rozsudok ESLP Beaumartin proti Francúzsku, č. 15287/89 z 24. novembra 1994, bod 38, rozsudok ESLP Sramek proti Rakúsku, č. 8790/79 z 22. októbra 1984, bod 42 a rozsudok ESLP Flux proti Moldavsku, č. 31001/03 z 3. júla 2007, bod 27.

²⁴⁶ Podstatou práva na nestranný súd podľa Dohovoru je zabezpečiť rozhodnutie bez neprítomnosti predsudku či predpojatosti súdu, pričom na posúdenie, či súd v konkrétnom prípade konal nestranne využíva ESLP subjektívny a objektívny test nestrannosti. Hoci sú oba tieto testy vzájomne prepojené, tak prednosť pri skúmaní dostáva objektívny test, keďže umožňuje posúdiť, či bez ohľadu na osobné presvedčenie a správanie sudcu (subjektívny test) existujú zistiteľné skutočnosti, ktoré môžu vzbudzovať objektívne odôvodnené pochybnosti o jeho nestrannosti, ako napr. osobný záujem na veci alebo vzťah k účastníkom konania alebo ich právnym zástupcom. V súvislosti s objektívnym testom pritom plní nezastupiteľnú úlohu aj vnútroštátna regulácia postupov vylúčenia sudcov v prípade pochybnosti o ich nepredpojatosti, keďže nielenže bráni už v zárodku vzniku skutočnej predpojatosti, ale aj odstraňuje zdanie akejkoľvek predpojatosti, a tým posilňuje dôveru, ktorú musia súdy v demokratickej spoločnosti požívať u verejnosti. Pozri napr. rozsudok ESLP (Veľká komora) Micallef proti Malte, č. 17056/06 z 15. októbra 2009, bod 93 a nasl. alebo rozsudok ESLP Mežnarić proti Chorvátsku, č. 71615/01 z 15. júla 2005, bod 27.

²⁴⁷ Právo na súd zriadený zákonom je podľa judikatúry ESLP prejavom princípu právneho štátu, pričom vyjadruje, že súd musí byť zriadený zákonom, inak by mu chýbala legitimita, ktorá je v demokratickej spoločnosti nevyhnutná na prejednávanie individuálnych vecí. Zriadenie súdu zákonom pritom nezahŕňa iba zakotvenie jeho postavenia a kompetencií v zákone, ale aj zákonnú úpravu pravidiel jeho zloženia a fungovania. Pozri napr. rozsudok ESLP Guðmundur Andri Ástráðsson proti Islandu, č. 26374/18 z 1. decembra 2020.

implicitne vyplýva z čl. 6 ods. 1 Dohovoru a jeho podstatou je jednotlivcovi garantovať praktický a efektívny začiatok konania.²⁴⁸ Toto právo zároveň nie je absolútnym právom a môže podliehať obmedzeniam, ktoré však nesmú obmedziť prístup jednotlivca k súdu takým spôsobom alebo do takej miery, že by bola narušená samotná podstata tohto práva.²⁴⁹ V súlade s judikatúrou ESLP pritom pojem „súd“ podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru treba chápať v materiálnom zmysle slova, a to ako orgán so súdnou funkciou, ktorá sa prejavuje v tom, že súd rozhoduje veci v rámci svojej právomoci, na základe práva a v súlade s právom predpísaným procesným postupom, pričom musí spĺňať aj rad ďalších požiadaviek.²⁵⁰ Skutočnosť, že orgány stavovských a profesijných organizácií nespĺňajú materiálne požiadavky ESLP kladené na súdy však podľa judikatúry ESLP nie je prekážkou pre potrebu zabezpečiť jednotlivcovi právo na prístup k takémuto orgánu. Rozhodujúcim kritériom pre potrebu zabezpečiť toto právo totiž nie je vnútroštátna klasifikácia orgánu v rámci trojdelenia moci v štáte, ale ako už bolo v predchádzajúcich kapitolách vysvetlené, to, či tento orgán má právomoc rozhodovať veci patriace do vecnej pôsobnosti čl. 6 ods. 1 Dohovoru. Ak orgán stavovskej alebo profesijnej organizácie má takúto právomoc, tak štát je jednak povinný zabezpečiť jednotlivcovi prístup k takémuto orgánu a jednak zabezpečiť, aby tento orgán spĺňal materiálne požiadavky kladené na súd podľa judikatúry ESLP, alebo aspoň zabezpečiť právo jednotlivca napadnúť rozhodnutie vydané takýmto orgánom na súde, ktorý o danej veci bude rozhodovať s plnou jurisdikciou. V súvislosti s posudzovaním splnenia kritéria plnej jurisdikcie treba povedať, že ESLP preferuje skúmanie jej splnenia v konkrétnej rovine než abstraktnej, čo znamená, že ho zaujíma skôr to, či bol úplný prieskum v danej veci skutočne vykonaný, než to, či vnútroštátna právna úprava takúto právomoc súdu výslovne priznáva.²⁵¹

Vychádzajúc z uvedených judikatórnych poznatkov sa domnievame, že v disciplinárnom konaní pred orgánmi stavovských a profesijných organizá-

²⁴⁸ Pozri rozsudok ESLP Golder proti Spojenému kráľovstvu, č. 4451/70 z 21. februára 1975, bod 35 a rozsudok ESLP (Veľká komora) Zubac proti Chorvátsku, č. 40160/12 z 5. apríla 2018, bod 77.

²⁴⁹ Pozri rozsudok ESLP (Veľká komora) Stanev proti Bulharsku, č. 36760/06 zo 17. januára 2012 body 229 – 230 a v nich citované judikatúry.

²⁵⁰ Ide najmä o požiadavky na nezávislosť, nestrannosť, trvanie funkčného obdobia svojich členov, ako aj ďalšie procesnoprávne záruky. Pozri rozsudok ESLP Belilos proti Švajčiarsku, č. 10328/83 z 29. apríla 1988 alebo rozsudok ESLP Coëme a ďalší proti Belgicku, č. 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 a 33210/96 z 18. októbra 2000.

²⁵¹ Pozri k tomu rozsudok ESLP (Veľká komora) Ramos Nunes de Carvalho e Sá proti Portugalisku, č. 55391/13, 57728/13, 74041/13 zo 6. novembra 2018, bod 183 a tam citovanú judikatúru ESLP, rozsudok ESLP Sigma Radio Television Ltd proti Cypru, č. 32181/04, 35122/05 z 21. júla 2011, body 151 – 157 alebo Zrvandyan, N. A. *Casebook on European fair trial standards in administrative justice*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2016, s. 28.

cií by právo na prístup k súdu v užšom zmysle slova a právo na nezávislý súd mohli byť zaručené benevolentnejšie. Ako bolo spomínané, právo na prístup k súdu v užšom zmysle slova nie je absolútne, ba svojou povahou si vyžaduje obmedzenia zo strany štátu preto, aby nebolo zneužitú. V kontexte disciplinárnych konaní, ktoré sa spravidla začínajú *ex officio*, by takéto legitímne obmedzenie mohli predstavovať procesné podmienky na podanie opravného prostriedku proti rozhodnutiu orgánov vyvodzujúcich disciplinárnu zodpovednosť vrátane lehoty na jeho podanie.²⁵² Čo sa týka práva na nezávislý súd, tak tu benevolentnosť vyplýva zo skutočnosti, že prísny požiadavkám ESLP na nezávislosť nemusí vyhovieť samotný orgán vyvodzujúci disciplinárnu zodpovednosť, ale postačí, ak tieto záruky bude garantovať súd, ktorý bude mať právomoc preskúmať dané rozhodnutie s plnou jurisdikciou. Naopak, vzhľadom na účel a obsah práva na nestranný súd a práva na súd zriadený zákonom sa domnievame, že tie budú zaručené v plnej prísnosti. Tzn. že zákon musí upravovať postavenie a právomoc jednak orgánu vyvodzujúceho disciplinárnu zodpovednosť, a jednak súdu oprávneného rozhodovať o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu orgánu vyvodzujúceho disciplinárnu zodpovednosť, ako aj procesný postup pred týmito orgánmi vrátane inštitútu vylúčenia člena orgánu vyvodzujúceho disciplinárnu zodpovednosť, resp. sudcu z dôvodu pochybnosti o ich nepredpojatosti.

Právo na právnu pomoc, právo na meritórne rozhodnutie prejednávanej veci a právo na nútený výkon vykonateľného rozhodnutia sú podľa judikatúry ESLP súčasťou práva na prístup k súdu v širšom zmysle slova.²⁵³ Kým v prípade práva na právnu pomoc ESLP ponecháva zásadne voľnú ruku zmluvným štátom pri vytváraní systému právnej pomoci,²⁵⁴ tak v prípade zvyšných dvoch zmienených práv už takýto zhovievavý nie je. Vzhľadom na účel a obsah týchto dvoch čiastkových práv by bolo podľa ESLP totiž

²⁵² K akceptovateľnosti tohoto obmedzenia pozri napr. rozsudok ESLP Melnyk proti Ukrajine, č. 23436/03 z 28. marca 2008, bod 26 a nasl.

²⁵³ K právu na právnu pomoc pozri rozsudok ESLP Airey proti Írsku, č. 6289/73 z 9. októbra 1979, bod 26, právu na meritórne rozhodnutie prejednávanej veci pozri rozsudok ESLP Kohlhofer a Minarik proti Českej republike, č. 32921/03, 28464/04 a 5344/05 z 15. októbra 2009, bod 90, a k právu na nútený výkon vykonateľného rozhodnutia súdu pozri rozsudok ESLP (Veľká komora) Scordino proti Taliansku (č. 1), č. 36813/97 z 29. marca 2006, bod 196.

²⁵⁴ ESLP pri posudzovaní, či systém právnej pomoci vytvorený zmluvným štátom vyhovuje požiadavkám čl. 6 ods. 1 Dohovoru posudzuje, či systém poskytuje dostatočné záruky ochrany pred svojvoľou príslušného orgánu rozhodujúceho o tom, či právna pomoc bude poskytnutá a v akom rozsahu. Pri vytváraní systému právnej pomoci, t. j. podmienok, za ktorých bezplatná alebo finančne dostupná právna pomoc bude jednotlivcom poskytovaná, štát musí podľa ESLP zohľadniť najmä význam konania pre jeho účastníka, právnu zložitosť danej veci, spôsobilosť jednotlivca sa účinne zastupovať, vyhliadky účastníka na úspech v danom konaní, či jeho finančnú situáciu. Pozri napr. rozsudok ESLP Steel and Morris proti Spojenému kráľovstvu, č.68416/01 z 15. februára 2005, bod 61.

nemysliteľné, aby disciplinárne konanie po svojom začiatku negarantovalo jednotlivcovi aj konečné rozhodnutie jeho veci a následný nútený výkon vykonateľného rozhodnutia, hoci pre jednotlivca s negatívnymi dôsledkami.²⁵⁵ Prísnejší prístup k uplatňovaniu týchto dvoch čiastkových práv je tak podľa nás odôvodnený predovšetkým potrebou zabezpečiť právnu istotu jednotlivca. V prípade práva na právnu pomoc je však možné očakávať benevolentnejší prístup k zabezpečeniu tejto záruky, keďže disciplinárne konanie z hľadiska jeho významu a zložitosti nie je pre účastníka v porovnaní napr. s trestným konaním, kde hrozí uloženie trestu odňatia slobody, kde sú procesné postupy komplikovanejšie a kde sa vo vyššej miere ustanovuje obhajca ex officio, až také významné, resp. zložené.

Podľa judikatúry ESLP je implicitne súčasťou práva na spravodlivé prejednanie veci tiež právo na dodržanie zásady rovnosti zbraní a zásady kontradiktórnosti konania,²⁵⁶ právo na odôvodnené rozhodnutie²⁵⁷ a právo byť prítomný pri prejednávaní vecí.²⁵⁸ ESLP sa vo vzťahu k právu na dodržanie zásady rovnosti zbraní a zásady kontradiktórnosti konania, a právu byť prítomný pri prejednávaní vecí vyslovil, že tie jednak nie sú absolútne, jednak zmluvným

²⁵⁵ Pozri rozsudok ESLP Kohlhofer a Minarik proti Českej republike, č. 32921/03, 28464/04 a 5344/05 z 15. októbra 2009, bod 90, a rozsudok ESLP (Veľká komora) Scordino proti Taliansku (č. 1), č. 36813/97 z 29. marca 2006, bod 196.

²⁵⁶ Podľa judikatúry ESLP je podstatou zásady rovnosti zbraní zachovanie spravodlivej rovnováhy medzi účastníkmi konania, a to tak, aby bola každému účastníkovi konania poskytnutá primeraná možnosť predložiť svoju vec – vrátane dôkazov – za podmienok, ktoré ju podstatným spôsobom neznevýhodňujú voči protistrane. Zásada kontradiktórnosti konania zase vyžaduje, aby účastníci civilného, ako aj trestného konania na účely čl. 6 ods. 1 Dohovoru mali v konaní možnosť oboznámiť sa so všetkými skutočnosťami a dôkazmi predloženými s cieľom ovplyvniť rozhodnutie súdu a vyjadriť sa k nim, a to aj v prípade, že boli predložené štátnym orgánom alebo nezávislými zamestnancami vnútroštátnej právnej služby. K zásade rovnosti zbraní pozri napr. rozsudok ESLP (Veľká komora) Regner proti Českej republike, č. 35289/11 z 19. septembra 2017, bod 146, alebo rozsudok ESLP Kramareva proti Rusku, č. 4418/18 z 1. februára 2022, bod. 31 a nasl.

²⁵⁷ Účelom tohto práva nie je podľa judikatúry ESLP dať odpoveď na každý argument účastníka konania, ale skôr odpovedať na kľúčové argumenty účastníkov konania v takom rozsahu, aby tí mohli mať legitímne pociť, že boli v konaní vypočutí a zároveň, aby mohli efektívne uplatniť svoje ďalšie práva v konaní, najmä právo podať opravný prostriedok proti rozhodnutiu a právo na riadny prieskum takéhoto rozhodnutia príslušným orgánom. Napokon cieľom riadneho odôvodnenia rozhodnutia je aj zabezpečenie verejnej kontroly rozhodovacej činnosti súdov. Pozri rozsudok ESLP Tatishvili proti Rusku, č. 1509/02 z 22. februára 2007, bod 58 a tam citovanú judikatúru.

²⁵⁸ Právo jednotlivca byť prítomný pri prejednaní vecí podľa čl. 6 Dohovoru sa podľa judikatúry ESLP líši podľa toho, či má byť toto právo realizované v civilných veciach alebo v trestných veciach. V civilných veciach čl. 6 nezaručuje právo na osobnú účasť jednotlivca na prejednaní vecí pred súdom, ale skôr všeobecnejšie právo účinne hájiť svoju vec pred súdom, v rámci ktorej treba zohľadňovať právo na rovnosť zbraní vo vzťahu k protistrane. Štátom sa však ponecháva možnosť voľby prostriedkov, ako jednotlivcom toto právo zaručiť. Pozri napr. rozsudok ESLP Khuzhin a ďalší proti Rusku, č. 13470/02 z 23. októbra 2008, bod 104.

štátom pri ich zaručení je ponechaná väčšia voľnosť a jednak, že v civilných veciach podľa čl. 6 Dohovoru tieto záruky nemusia byť zabezpečené v takej prísnej miere, ako je to v prípade trestných vecí.²⁵⁹ Uvedené nás vedie k záveru, že aj v disciplinárnych konaniach pred orgánmi stavovských a profesijných organizácií budú môcť byť tieto čiastkové práva zaručené benevolentnejšie. Na druhej strane, hoci sa podľa judikatúry ESLP líši rozsah, v akom sa má uplatniť povinnosť odôvodniť rozhodnutie v závislosti od jeho povahy a inštancie, ktorá ho vydáva,²⁶⁰ tak právo na odôvodnené rozhodnutie by malo byť podľa nás zaručené prísnejšie. To znamená, že najmä odôvodnenie prvostupňového rozhodnutia orgánu stavovskej a profesijnej organizácie by malo byť presvedčivé a poskytovať precíznu odpoveď na všetky kľúčové argumenty účastníka konania. Ak takouto kvalitou prvostupňové rozhodnutie bude disponovať, tak nadväzujúce rozhodnutia príslušných orgánov o opravných prostriedkoch, ktorými sa účastníkovi konania nevyhovelo, už môžu byť stručnejšie a prebrať odôvodnenie prvostupňového rozhodnutia, avšak vždy za predpokladu, že sa príslušný orgán vysporiada minimálne s podstatnými dôvodmi, pre ktoré sa účastník konania domnieval, že dané rozhodnutie bolo vadné.

Právo na verejné prejednanie veci je explicitne vyjadrené v texte čl. 6 ods. 1 Dohovoru. Imanentnou súčasťou práva na verejné prejednanie veci sú pritom tri čiastkové práva, a to právo na ústne pojednávanie,²⁶¹ právo na prítomnosť verejnosti²⁶² a právo na verejné vyhlásenie rozhodnutia.²⁶³ Podľa judikatúry ESLP však ani jedna z obsahových zložiek práva na verejné prejednanie veci nie je absolútna.²⁶⁴ Dôvody legitímneho obmedzenia práva na prítomnosť ve-

²⁵⁹ V tejto súvislosti možno poukázať na závery ESLP o tom, že čl. 6 ods. 1 Dohovoru nezaručuje strane v civilnom konaní právo byť osobne prítomná pri prejednávaní veci, ale postačuje jej zastúpenie inou osobou alebo o tom, že čl. 6 ods. 1 výslovne nezaručuje právo na predvolanie svedkov alebo na pripustenie iných dôkazov, hoci pripúšťa, že akékoľvek obmedzenia musia rešpektovať záruky čl. 6 ods. 1 vrátane zásady rovnosti zbraní. Pozri napr. rozsudok ESLP Artyomov proti Rusku, č. 14146/02 z 27. mája 2010, bod 201 a nasl. alebo rozsudok ESLP Ivan Stoyanov Vasilev proti Bulharsku, č. 7963/05 zo 4. júna 2013, bod 31 a 32.

²⁶⁰ Rozsudok ESLP Ruiz Torija proti Španielsku, č. 18390/91 z 9. decembra 1994, bod 29.

²⁶¹ Účelom práva na ústne pojednávanie je zaručiť jednotlivcovi, že bude súdom osobne a bezprostredne vypočutý. Pozri rozsudok ESLP Schädler-Eberle proti Lichtenštajnsku, č. 56422/09 z 18. júla 2013, bod 91.

²⁶² Účelom práva na prítomnosť verejnosti na ústnom pojednávaní je zabezpečiť, aby konanie podliehalo verejnej kontrole, pretože iba zviditeľnenie výkonu spravodlivosti môže prispieť k dosiahnutiu účelu čl. 6 ods. 1 Dohovoru, a to na zabezpečenie spravodlivého konania. Pozri rozsudok ESLP Axen proti Nemecku, č. 8273/78 z 8. decembra 1983, bod 25.

²⁶³ Účel, ktorý sa má realizáciou tohto práva dosiahnuť spočíva v zaistení verejnej kontroly výkonu súdnictva so zreteľom na ochranu práva na spravodlivé konanie. Pozri rozsudok ESLP Axen proti Nemecku, č. 8273/78 z 8. decembra 1983, body 25 – 26.

²⁶⁴ Pozri rozsudok ESLP Salomonsson proti Švédsku, č. 38978/97 z 12. novembra 2002, bod 34 a rozsudok ESLP Campbell a Fell proti Spojenému kráľovstvu, č. 7819/77, 7878/77 z 28. apríla 1984, bod 91.

rejnosti vyplývajú priamo z čl. 6 ods. 1 Dohovoru.²⁶⁵ Vo vzťahu k právu na ústne pojednávanie ESLP zase judikoval, že je prípustné, aby príslušný orgán upustil od ústneho pojednávania, ak sú dané výnimočné okolnosti.²⁶⁶ Zásadne by sa však toto právo malo realizovať aspoň v jednej inštancii, a to ideálne v tej prvej.²⁶⁷ Napokon na zaručenie práva na verejné vyhlásenie rozhodnutia sa nevyžaduje v každom prípade prečítanie rozhodnutia v merite veci na verejnom ústnom pojednávaní nahlas, ale postačuje jeho zverejnenie aj iným spôsobom predpokladaným vnútroštátnym právom zohľadňujúcim zvláštne rysy daného konania, ak tento spôsob je v súlade s predmetom a účelom čl. 6 ods. 1 Dohovoru. To, či je daný spôsob konformný s čl. 6 ods. 1 Dohovoru, treba pritom posudzovať holisticky s ohľadom na konanie ako celok.²⁶⁸ Vzhľadom na relatívny charakter práva na verejné prejednanie veci sa domnievame, že môže byť zaručené benevolentnejšie. Každopádne účastník disciplinárneho konania pred orgánom stavovskej a profesijnej organizácie by mal mať zásadne právo na ústne pojednávanie v prvej inštancii a ak nie, tak tento nedostatok by mal byť sanovaný aspoň v konaní o opravnom prostriedku vrátane možnosti ho sanovať v konaní pred súdom oprávneným preskúmať rozhodnutie orgánu stavovskej a profesijnej organizácie s plnou jurisdikciou. Čo sa týka práva na prítomnosť rejnosti a práva na verejné vyhlásenie rozhodnutia, tomu by mohlo byť vyhovieť tým, že by sa prítomnosť rejnosti, resp. verejné vyhlásenie rozhodnutia garantovalo aspoň v jednej inštancii

²⁶⁵ V tejto súvislosti je korektné poukázať na judikatúru ESLP v civilných veciach, podľa ktorej, ak sú konania civilného charakteru podľa Dohovoru založené na princípe neverejnosti na prvom aj druhom stupni bez toho, aby účastníci konania mali možnosť požiadať o verejné vypočutie, nemožno toto konanie v zásade považovať za zlučiteľné s článkom 6 ods. 1 Dohovoru. Súd má síce možnosť žiadosti účastníka konania nevyhovieť a ústne pojednávanie uskutočniť neverejne vzhľadom na okolnosti prípadu a dôvody uvedené v čl. 6 ods. 1 Dohovoru, avšak účastníci konania musia podľa názoru ESLP aspoň disponovať právom požiadať o verejné ústne pojednávanie. Pozri rozsudok ESLP (Veľká komora) *Martinie* proti Francúzsku, č. 58675/00 z 12. apríla 2006, body 41 – 42.

²⁶⁶ Výnimočné okolnosti treba posudzovať *ad hoc*. Podľa judikatúry ESLP by však v civilných veciach mali byť dané najmä v situácii, ak sa v konaní neobjavia žiadne otázky vierohodnosti alebo sporné skutočnosti, ktoré vyžadujú prejednanie, a preto súd môže vo veci spravodlivo a racionálne rozhodnúť na základe podaní strán a ďalších písomností; ak v konaní ide o posúdenie rýdzo právnych otázok obmedzeného rozsahu, alebo takých, ktoré nie sú veľmi zložité; alebo ak rozhodnutie vo veci závisí od posúdenia vysoko odborných otázok. Naopak, výnimočné okolnosti nie sú dané a ústne pojednávanie sa bude vyžadovať najmä v situácii, ak súd v konaní musí posúdiť otázky právne, ako aj skutkové; ak je úlohou súdu v konaní posúdiť, či orgány správne zistili skutkový stav; ak okolnosti vyžadujú, aby si súd utvoril vlastný dojem o účastníkoch konania tým, že im poskytne možnosť vysvetliť svoju osobnú situáciu vo svojom mene alebo prostredníctvom zástupcu. Pozri rozsudok ESLP (Veľká komora) *Ramos Nunes de Carvalho* a ďalší proti Portugalsku, č. 55391/13, 57728/13, 74041/13 zo 6. novembra 2018, body 188 – 190 a tam citovanú judikatúru

²⁶⁷ Pozri rozsudok ESLP *Salomonsson* proti Švédsku, č. 38978/97 z 12. novembra 2002, bod 36.

²⁶⁸ Rozsudok ESLP *Axen* proti Nemecku, č. 8273/78 z 8. decembra 1983, bod 31.

opäť aj vrátane konania pred súdom oprávneným preskúmať rozhodnutie orgánu stavovskej a profesijnej organizácie s plnou jurisdikciou.

Napokon právo na prejednanie veci v primeranej lehote je rovnako súčasťou textu čl. 6 ods. 1 Dohovoru výslovne. Podľa judikatúry ESLP je vo všeobecnosti účelom tejto požiadavky zabezpečiť účinnosť a dôveryhodnosť výkonu súdnej moci.²⁶⁹ To, či bola lehota v konkrétnom prípade primeraná sa podľa judikatúry ESLP posudzuje vždy podľa jeho konkrétnych okolností, pričom tieto okolnosti treba posúdiť vždy komplexne s ohľadom na konanie ako celok.²⁷⁰ ESLP pritom konštantne judikuje, že pri posudzovaní konkrétnych okolností prípadu vo veciach civilných ako aj trestných berie do úvahy i) zložitosť prípadu, ii) postup štátnych orgánov a správanie účastníkov konania a iii) význam konania pre sťažovateľa.²⁷¹ Vzhľadom na účel a obsah tohto čiastkového práva nevidíme priestor na možnosť benevolentnejšieho prístupu k jeho aplikovaniu v disciplinárnych konaniach pred orgánmi stavovských a profesijných organizácií. Primeranosť lehoty disciplinárneho konania pred orgánmi stavovských a profesijných organizácií sa bude posudzovať vo svetle rovnakých kritérií, ako je to v iných civilných alebo trestných veciach podľa Dohovoru.

Záver

Slovenská republika, ako aj ďalšie zmluvné štáty akceptujú širšiu, tzv. kvázinormatívnu záväznosť judikatúry ESLP. Preto sú aj orgány v Slovenskej republike zásadne povinné pri aplikácii Dohovoru prihliadať na jeho predchádzajúcu rozhodovaciu činnosť, inak sa vystavujú riziku porušenia jeho ustanovení. Z predchádzajúcej rozhodovacej činnosti ESLP pritom vyplýva, že čl. 6 Dohovoru je aplikovateľný aj na konania, ktoré nie sú vo vnútroštátnom práve formálne považované za trestné alebo civilné, a to v dôsledku autonómneho výkladu pojmov „trestný čin“ a „občianske práva a záväzky“. ESLP v dôsledku autonómneho výkladu týchto pojmov považuje za civilnú alebo trestnú vec na účely čl. 6 Dohovoru každé konanie, ktoré je materiálne svojou povahou civilnou alebo trestnou vecou, čo je možné zistiť na základe

²⁶⁹ Rozsudok ESLP (Veľká komora) Scordino proti Taliansku (č. 1), č. 36813/97 z 29. marca 2006, bod 224.

²⁷⁰ Pozri rozsudok ESLP (Veľká komora) Comingersoll S. A. proti Portugalsku č. 35382/97 zo 6. apríla 2000, bod 23 a rozsudok ESLP König proti Nemecku č. 6232/73 z 28. júna 1978, bod 98.

²⁷¹ Pozri napr. rozsudok ESLP Bieliński v. Poland, č. 48762/19 z 21. júla 2022 a tam citovanú judikatúru alebo rozsudok ESLP (Veľká komora) Sürmeli proti Nemecku č. 75529/01 z 8. júna 2006, bod 126.

vyhodnotenia kritérií vytvorených ESLP. Vo všeobecnosti preto bude platiť, že ak disciplinárne konanie pred orgánom stavovskej alebo profesijnej organizácie bude tieto kritériá spĺňať, tak sa na dané konanie budú aplikovať záruky práva na spravodlivý proces vyplývajúce z Dohovoru.

Doterajšia rozhodovacia prax ESLP však naznačuje, že disciplinárne konania pred orgánmi stavovských a profesijných organizácií nespĺňajú engelovské kritériá, ktoré sú rozhodujúce pre to, aby sa dané konanie mohlo považovať za trestné, a aby sa v ňom mohli aplikovať osobitné trestnoprávne záruky práva na spravodlivý proces. Naopak, judikatúra ESLP je, zdá sa, konzistentná v tom, že disciplinárne konania pred orgánmi stavovských a profesijných organizácií spĺňajú civilné kritériá za predpokladu, že v tomto konaní hrozí uloženie sankcie, v dôsledku ktorej by bolo ohrozené právo vykonávať danú profesiu či už natrvalo alebo iba dočasne. Ak je splnený zmienený predpoklad, znamená to teda, že daná vec patrí do rámca vecnej pôsobnosti čl. 6 Dohovoru v jeho civilnej časti a zároveň potrebu zaručiť všeobecné záruky práva na spravodlivý proces v disciplinárnom konaní.

Vo vzťahu k orgánom stavovských a profesijných organizácií v Slovenskej republike sa možno vzhľadom na doterajšiu judikatúru ESLP legitímne domnievať, že do rámca vecnej pôsobnosti čl. 6 Dohovoru v jeho civilnej časti budú patriť napr. disciplinárne konania pred orgánmi Slovenskej advokátskej komory, Slovenskej komory architektov, Slovenskej komory patentových zástupcov, Komory geodetov a kartografov a Slovenskej komory audítorov, keďže v uvedených konaniach prichádza do úvahy uloženie sankcie, v dôsledku ktorej by bolo ohrozené právo vykonávať danú profesiu. Naopak, čl. 6 Dohovoru nebude aplikovateľný napr. na disciplinárne konania pred orgánmi Slovenskej lekárskej komory a ďalších komôr zdravotníckych pracovníkov, keďže tam uloženie takejto sankcie nie je možné.

Čo sa týka rozsahu, resp. miery všeobecných záruk práva na spravodlivý proces, v akej ich treba v disciplinárnych konaniach pred orgánmi stavovských a profesijných organizácií garantovať, sme dospeli k záveru, že hoci tento rozsah, resp. mieru nie je možné exaktne ustáliť, tak vzhľadom na doktrínu ESLP pripúšťajúcu voľnejšie uplatňovanie práva na spravodlivý proces vo veciach, ktoré nemajú typicky občianskoprávnu povahu, predpokladáme, že tento rozsah, resp. miera môže byť vo všeobecnosti benevolentnejšia. S prihliadnutím na účel a obsah jednotlivých všeobecných záruk práva na spravodlivý proces podľa Dohovoru, ktorý je dotváraný judikatúrou ESLP, sa zároveň domnievame, že prísnejšie by sa mali v disciplinárnych konaniach pred orgánmi stavovských a profesijných organizácií uplatňovať najmä právo na meritórne rozhodnutie prejednávanej veci, právo na nútený výkon vykonateľného rozhodnutia, právo na nestranný súd, právo na súd zriadený zákonom, právo na odôvodnené rozhodnutie a právo na prejednanie veci

v primeranej lehote. Naopak, benevolentnejšie by sa mohli podľa nás uplatňovať najmä právo na prístup k súdu v užšom zmysle slova, právo na právnu pomoc, právo na nezávislý súd, právo na dodržanie zásady rovnosti zbraaní a zásady kontradiktórnosti konania, právo byť prítomný pri prejednávaní veci či právo na verejné prejednanie veci.

LITERATURE:

- Arnadóttir, O. M. Res Interpretata, Erga Omnes Effect and the Role of the Margin of Appreciation in Giving Domestic Effect to the Judgments of the European Court of Human Rights. *The European Journal of International Law*, Vol. 28 no. 3, 2017, s. 819 – 843. ISSN 0938-5428.
- Bjorge, E. The Convention as a Living Instrument: Rooted in the Past, Looking to the Future. *Human Rights Law Journal*, 2017, 36 (7 – 12), 243 – 255.
- Bobek, M. – Kühn, Z. a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 496. ISBN 978-80-87284-35-3.
- Hamuľáková, Z – Horvat, M. *Základy správneho práva trestného*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 308. ISBN 978-80-5710-142-0.
- Horvat, M. Civil and criminal limb of the art. 6 of the European convention on human rights. In: *Bratislava legal forum: Administrative punishment and administrative sanctions in Europe*. Univerzita Komenského v Bratislave. Právnická fakulta UK, 2022, s. 9 – 17. ISBN 978-80-7160-675-8.
- Jakab, R. Uplatnenie práva na spravodlivý súdny proces vo veciach správneho trestania podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva. In: Košičiarová, S. (ed.). *Princípy trestania a správne delikty: zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie konanej 23. septembra 2016 v Trnave*. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, 2016, s. 93 – 101. ISBN 978-80-8082-988-9.
- Jančát, L. (Ne)aplikácia čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd vo svetle testu Vilho Eskelinen. In: *ACTA FACULTATIS IURIDICAE UNIVERSITATIS COMENIANAE*. 2020, č. 2, s. 104 – 123. ISSN 1336-6912.
- Kmec, J. – Kosař, D. – Kratochvíl, J. – Bobek, M. *Evropská úmluva o lidských právech*. Praha: C. H. Beck, 2012. 1687 s. ISBN 978-80-7400-365-3.
- Košičiarová, S. *Verejná správa a právo na spravodlivý proces*. Kraków: Spółk Slovákow w Polsce – Towarzystwo Słowaków w Polsce, 2014. 243 s. ISBN 978-83-7490-790-3.
- Letsas, G. The ECHR as a living instrument: its meaning and legitimacy. In: Føllesdal, A. – Peters, B. – Ulfstein, G. (eds.). *Constituting Europe: The European Court of Human Rights in a National, European and Global Context*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. Studies on Human Rights Conventions, s. 106 – 141.
- Calik, T. *Understanding the Binding Effect of the Case-Law of the ECtHR in Domestic Legal Order (April 14, 2011)*. International Conference: Effectiveness of the European System of Protection of Human Rights, Warszawa, Sejm, April 18 – 19, 2011.
- Calík, M. Právo na spravodlivý súdny proces a zásada ne bis in idem podľa Dohovoru a správne trestanie. In: *Justičná revue*. Roč. 67, č. 12, 2015, s. 1381 – 1402. ISSN 1335-6461.
- Molek, P. *Právo na spravodlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer, 2012. 576 s. ISBN 978-80-7357-879-4.
- Schabas, W. A. *European Convention on Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2015. 1440 s. ISBN 978-0-19-959406-1.
- Svák, J. *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv)*. II. zväzok. Bratislava: Eurokodex, 2006. 1116 s. ISBN 80-88931-51-7.
- Zrvandyan, N. A. *Casebook on European fair trial standards in administrative justice*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2016. 144 s. ISBN 978-92-87183-37-8.
- Nález ÚS SR, sp. zn. I. ÚS 36/02-60 z 30. apríla 2003.
- Nález ÚS SR, sp. zn. PL ÚS 3/09 z 26. januára 2011.

Uznesenie ÚS SR, sp. zn. II. ÚS 242/2020 z 26. mája 2020.
Uznesenie ÚS SR, sp. zn. II ÚS 572/2018 zo 6. decembra 2018.
Rozsudok veľkého senátu NS SR, sp. zn. 1Vs/6/2020 z 24.11.2020.
Rozsudok ESEP Albert a Le Compte proti Belgicku, č. 7299/75 a 7496/76 z 30. februára 1983.
Rozsudok ESEP Engel a ďalší proti Holandsku, č. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72 z 8. júna 1976.
Rozsudok ESEP Albert proti Rumunsku, č. 31911/03 zo 16. februára 2010.
Rozsudok ESEP Lutz proti Nemecku, č. 9912/82 z 25. augusta 1987.
Rozhodnutie ESEP Öztürk proti Turecku, č. 8544/79 z 21. februára 1984.
Rozsudok ESEP Denisov proti Ukrajine, č. 76639/11 z 25. septembra 2018.
Rozsudok ESEP Regner proti Českej republike, č. 35289/11 z 19. septembra 2017.
Rozsudok ESEP Károly Nagy proti Maďarsku, č. 56665/09 zo 14. septembra 2017..
Rozsudok ESEP Müller-Hartburg proti Rakúsku, č. 47195/06 z 19. februára 2013.
Rozsudok ESEP Reczkowicz proti Poľsku, č. 43447/19 z 22. júla 2021.
Rozsudok ESEP Le Compte, Van Leuven and De Meyere proti Belgicku, č. 6878/75, č. 7238/75 z 23. júna 1981.
Rozsudok ESEP Philis proti Grécku (č. 2), č. 19773/92 z 27. júna 1997.
Rozsudok ESEP Peleki proti Grécku, č. 69291/12 z 5. marca 2022.
Rozsudok ESEP Alé Riza a ďalší proti Turecku, č. 30226/10 5506/16 z 28. januára 2020.
Rozsudok ESEP Žaja proti Chorvátsku, č. 37462/09 zo 4. októbra 2016.
Rozsudok ESEP Zaicev proti Lotyšsku, č. 65022/01 z 31. júla 2007.
Rozsudok ESEP (Veľká komora) A. a B. proti Nórsku, č. 24130/11, 29758/11 z 15. novembra 2016.
Rozsudok ESEP Marčan proti Chorvátsku, č. 40820/12 z 10. júla 2014.
Rozsudok ESEP (Veľká komora) Vilho Eskelinen a ďalší proti Fínsku, č. 63235/00 z 19. apríla 2007.
Rozsudok ESEP Beaumartin proti Francúzsku, č. 15287/89 z 24. novembra 1994.
Rozsudok ESEP Sramek proti Rakúsku, č. 8790/79 z 22. októbra 1984.
Rozsudok ESEP Flux proti Moldavsku, č. 31001/03 z 3. júla 2007.
Rozsudok ESEP (Veľká komora) Micallef proti Malte, č. 17056/06 z 15. októbra 2009.
Rozsudok ESEP Mežnarić proti Chorvátsku, č. 71615/01 z 15. júla 2005.
Rozsudok ESEP Guðmundur Andri Ástráðsson proti Islandu, č. 26374/18 z 1. decembra 2020.
Rozsudok ESEP Golder proti Spojenému kráľovstvu, č. 4451/70 z 21. februára 1975.
Rozsudok ESEP (Veľká komora) Zubac proti Chorvátsku, č. 40160/12 z 5. apríla 2018.
Rozsudok ESEP (Veľká komora) Stanev proti Bulharsku, č. 36760/06 zo 17. januára 2012.
Rozsudok ESEP Belilos proti Švajčiarsku, č. 10328/83 z 29. apríla 1988.
Rozsudok ESEP Coëme a ďalší proti Belgicku, č. 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 a 33210/96 z 18. októbra 2000.
Rozsudok ESEP (Veľká komora) Ramos Nunes de Carvalho e Sá proti Portugalsku, č. 55391/13, 57728/13, 74041/13 zo 6. novembra 2018.
Rozsudok ESEP Sigma Radio Television Ltd proti Cypru, č. 32181/04, 35122/05 z 21. júla 2011.
Rozsudok ESEP Melnyk proti Ukrajine, č. 23436/03 z 28. marca 2008.
Rozsudok ESEP Airey proti Írsku, č. 6289/73 z 9. októbra 1979.
Rozsudok ESEP Kohlhofer a Minarik proti Českej republike, č. 32921/03, 28464/04 a 5344/05 z 15. októbra 2009.
Rozsudok ESEP (Veľká komora) Scordino proti Taliansku (č. 1), č. 36813/97 z 29. marca 2006.
Rozsudok ESEP Steel and Morris proti Spojenému kráľovstvu, č. 68416/01 z 15. februára 2005.
Rozsudok ESEP (Veľká komora) Regner proti Českej republike, č. 35289/11 z 19. septembra 2017.
Rozsudok ESEP Kramareva proti Rusku, č. 4418/18 z 1. februára 2022.
Rozsudok ESEP Tatishvili proti Rusku, č. 1509/02 z 22. februára 2007.
Rozsudok ESEP Khuzhin a ďalší proti Rusku, č. 13470/02 z 23. októbra 2008.
Rozsudok ESEP Artyomov proti Rusku, č. 14146/02 z 27. mája 2010.
Rozsudok ESEP Ivan Stoyanov Vasilev proti Bulharsku, č. 7963/05 zo 4. júna 2013.
Rozsudok ESEP Ruiz Torija proti Španielsku, č. 18390/91 z 9. decembra 1994.
Rozsudok ESEP Schädler-Eberle proti Lichtenštajnsku, č. 56422/09 z 18. júla 2013.

Rozsudok ESEP Axen proti Nemecku, č. 8273/78 z 8. decembra 1983.
Rozsudok ESEP Salomonsson proti Švédsku, č. 38978/97 z 12. novembra 2002.
Rozsudok ESEP Campbell a Fell proti Spojenému kráľovstvu, č. 7819/77, 7878/77 z 28. apríla 1984.
Rozsudok ESEP (Veľká komora) Martinie proti Francúzsku, č. 58675/00 z 12. apríla 2006.
Rozsudok ESEP (Veľká komora) Comingersoll S.A. proti Portugalsku č. 35382/97 zo 6. apríla 2000.
Rozsudok ESEP König proti Nemecku č. 6232/73 z 28. júna 1978.
Rozsudok ESEP Bieliński v. Poland, č. 48762/19 z 21. júla 2022.
Rozsudok ESEP (Veľká komora) Sürmeli proti Nemecku č. 75529/01 z 8. júna 2006.
Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd.
Zákon č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní v znení neskorších predpisov.
Zákon č. 487/2021 Z. z. o Komore geodetov a kartografov v znení neskorších predpisov.
Zákon č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
Zákon č. 423/2015 Z. z. o štatutárnom audite a o zmene a doplnení zákona č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov.
Zákon č. 344/2004 Z. z. o patentových zástupcoch, o zmene zákona č. 444/2002 Z. z. o dizajnoch a zákona č. 55/1997 Z. z. o ochranných známkach v znení zákona č. 577/2001 Z. z. a zákona č. 14/2004 Z. z. v znení neskorších predpisov.
Zákon č. 138/1992 Zb. o autorizovaných architektoch a autorizovaných stavebných inžinieroch v znení neskorších predpisov.

Author's contact details:

JUDr. Lukáš Jančát, PhD.

Pavol Jozef Šafárik University in Košice, Faculty of Law

Slovak Republic

E-mail: lukas.jancat@upjs.sk

UKLADANIE DISCIPLINÁRNYCH OPATRENÍ SLOVENSKOU ADVOKÁTSKOU KOMOROU

IMPOSITION OF THE DISCIPLINARY MEASURES BY THE SLOVAK BAR ASSOCIATION

Michal Maslen

Anotácia: § 57 ods. 7 zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov ustanovuje pravidlo, podľa ktorého: „Ak tento zákon alebo disciplinárny poriadok komory priamo neupravujú niektoré postupy v disciplinárnom konaní alebo postavenie, práva a povinnosti účastníkov konania, použijú sa primerane ustanovenia osobitného predpisu.“ Uvedeným osobitným zákonom je v kontexte spomenutej úpravy zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok. Príspevok analyzuje mieru transpozície požiadaviek trestnoprávnych záruk ochrany členov Slovenskej advokátskej komory pri disciplinárnom trestaní.

Kľúčové slová: delikt – disciplinárna zodpovednosť – opatrenie – sankcia – záujmová samospráva – základné práva – verejný záujem

Annotation: The Art. no. 57 sec. 7 of the Act no. 586/2003 Coll. on Advocacy and on Amendment to the Act No. 455/1991 Coll. on trades and businesses (Trades Act), as amended, establishes a rule according to which: „If this Act or the Association's disciplinary regulations do not directly regulate certain procedures in disciplinary proceedings or the status, rights and obligations of the participants in the proceedings, the provisions of a special regulation shall be applied accordingly.“ In the context of the amendment, the mentioned Act is the Act No. 301/2005 Coll. Criminal Code procedural. The paper analyzes the degree of transposition of the criminal-law guarantees of protection of the members of the Slovak Bar Association in case of disciplinary punishment.

Key words: delict – disciplinary liability – measure – sanction – interest self-government – fundamental rights – public interest

1. Koncept verejnoprávnej záujmovej stavovskej organizácie

Koncept záujmovej samosprávy je relatívne mladý inštitút, ktorý sa neustále rozvíja. Právna veda poukazuje na jeho potenciál na rozvoj hodnôt demokracie a právneho štátu. Na druhej strane však zároveň poukazuje na skutočnosť, že jeho vývoj ovplyvňuje predovšetkým právna úprava závislá od spoločenskej situácie a usporiadania jednotlivých zložiek verejnej moci v štáte. Aj z uvedeného dôvodu materiálne usporiadanie záujmovej samosprávy odzrkadľuje bytostný vzťah medzi štátnou mocou a hodnotami právneho systému. Z obsahového hľadiska predstavuje záujmová samospráva komplexný

pojem. Vytvára ho systém právom upravených vzťahov, zahrňajúci postavenie subjektov, organizáciu a činnosti. Spomenutý systém by mal mať svoje pevné zakorenenie v priestore demokratického a právneho štátu.²⁷² Právna veda poukazuje na dôležitosť napĺňania hodnôt demokracie a ochrany práv aj prostredníctvom decentralizácie.²⁷³ Ak sa štát vzdá určitej časti suverenity v prospech subjektov záujmov samosprávy, vytvára tým zároveň priestor pre efektívnejšie presadzovanie a rešpektovanie základných práv a slobôd.²⁷⁴ Záujmová samospráva sa v právnej vede vyčlenila pre tú oblasť verejnej správy, ktorá je neštátna a existuje popri samospráve územnej. Záujmová samospráva sa uskutočňuje komorami ako verejnoprávnymi korporáciami a ďalšími subjektami, ktoré disponujú samosprávou na základe zákona, predovšetkým ide o komory zastrešujúce jednotlivé profesie alebo osoby podnikajúce v určitej oblasti hospodárstva.²⁷⁵ Právna veda poukazuje na skutočnosť, že výpočet uvedených subjektov je v zásade otvorený, pretože závisí od aktuálnej právnej úpravy.²⁷⁶ Uvedený druh verejnej správy sa na rozdiel od územnej

²⁷² Gajdošová, M. Vývoj konceptu záujmovej samosprávy – inštitucionalizácia slobody? In: *Historia et theoria iuris*, 2022, roč. 14, č. 1, s. 41–53.

²⁷³ Nevyhnutnosť zlučiteľnosti samosprávy s demokraciou a pluralitou spôsobila vznik partnerského vzťahu medzi štátom a verejnoprávnymi korporáciami. Na tomto základe samospráva disponuje určitým rozsahom kompetencií a právomocí, ktoré môže vykonávať iba ako subjekt neštátneho charakteru, ktorému boli tieto právomoci prenesené cestou decentralizácie. (Pozri Rajňáková, K. Politicko-právne aspekty záujmovej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky v kontexte verejných fondov. *Sociálne a politické analýzy*, 2008, 2, 2, s. 56 – 71. [online]. [cit. 2023-09-01]. Dostupné na: < http://sapa.fhpv.unipo.sk/images/files/82_1630404754_34_Rajnakova.pdf>.

²⁷⁴ Slovenská súdna judikatúra preto vo vzťahu k záujmovej samospráve prezentovala názor, že ide o oblasť spoločenských vzťahov patriacich do verejnej správy, ktorá je od štátu oddelená. Preto napr. štát nemôže zasahovať do vnútorných rozhodnutí záujmovej samosprávy alebo do jej organizačných pomerov. Keď sa záujmová samospráva rozhodne, že prijme rozhodnutia, ktorými upraví svoju vnútornú organizáciu v medziach zákona, nejde o prenesený výkon štátnej správy a uvedené rozhodnutia ani nepodliehajú súdnemu prieskumu v správnom súdnictve. (Pozri: Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 10. 7. 2012, sp. zn. 9 Nds/15/201.)

²⁷⁵ Slovenská súdna judikatúra sa v uvedených súvislosti odvoláva na vedu správneho práva, podľa ktorej sa medzi subjekty verejnej správy zaraďujú aj verejnoprávne korporácie. Uvedené subjekty teória správneho práva člení na územné, osobné a reálne korporácie. Najmä osobné korporácie spájajú členstvo v nej s oprávnením na výkon regulovaných povolání alebo iných verejnoprávných oprávnení, čo je jednotlivcovi stojacemu mimo uvedený rámec korporácie odopreté. Uvedené členstvo preto odborná literatúra označuje ako nútené členstvo, lebo iba členstvo v záujmovom združení, oprávňuje napríklad jednotlivca na výkon konkrétneho povolania, ktoré je regulované verejnoprávnymi predpismi. Uvedený verejnoprávny charakter podporuje komorový systém, tzn. systém záujmovej samosprávy s podmienkou členstva na výkon povolania, a ďalej aj systém prísnej kontroly etického správania jednotlivých členov. (Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 28. 1. 2014, sp. zn. 15Žr/4/2013.)

²⁷⁶ Obdobne interpretuje postavenie záujmovej samosprávy aj slovenská súdna judikatúra, keď uvádza, že jednou zo zložiek verejnej správy je aj záujmová samospráva. Medzi záujmovú

samosprávy uskutočňuje na princípe personálnom (zákonom vyčlenené osoby) a vecnom (zákonom vyčlenený záujem a činnosti, ktorými sa tento záujem naplňa). Právna úprava vzťahujúca sa na záujmovú samosprávu preto vymedzuje konkrétny právom chránený záujem,²⁷⁷ na ktorého základe verejnoprávna korporácia následne združuje svojich členov. Treba však zdôrazniť, že ide o záujem, ktorý je spoločný všetkým členom a zároveň z hľadiska práva je dôležitý aj pre štát a spoločnosť vo všeobecnosti.²⁷⁸

Základom úspešného a plnohodnotného fungovania záujmových korporácií je ich autonómia. To platí aj vo vzťahu k verejnoprávnym korporáciám, akými sú stavovské samosprávne organizácie. O zaručení autonómie možno v zmysle právnej vedy hovoriť vtedy, ak právny poriadok garantuje verejnoprávnym subjektom právo na vnútornú autonómiu verejnoprávneho subjektu. Autonómia stavovskej záujmovej organizácie preto zahŕňa predovšetkým a najmä právo schvaľovať si vlastné vnútorné právne predpisy, vytvárať si štruktúru orgánov a vyvodzovať disciplinárnu zodpovednosť členov. Ide zároveň o jeden zo znakov fungujúceho právneho štátu. A aj preto je podľa predstaviteľov vedy správneho práva štát povinný vytvárať podmienky pre fungovanie záujmových korporácií. Autonómia záujmových korporácií preto predstavuje jednu zo základných hodnôt v demokratickej spoločnosti, a preto si zasluhuje účinnú právnu ochranu. Jej garantom majú byť nestranné a nezávislé súdy.²⁷⁹

samosprávu patria najmä rôzne stavovské organizácie, pričom okruh subjektov záujmov samosprávy nie je definitívny. Spoločným menovateľom záujmovej samosprávy je vykonávanie určitej činnosti alebo povolania vo verejnom záujme. (Pozri rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 10. 4. 2014, sp. zn. 6Nds/1/2014.)

²⁷⁷ Tento prístup presadzuje aj slovenská súdna judikatúra, ktorá verejný záujem v oblasti záujmovej samosprávy vníma optikou konkrétneho zákona upravujúceho postavenie verejnoprávnej záujmovej korporácie. Podstatné pre súdnu judikatúru je preto skutočnosť, aby zákonodarcu v konkrétnom ustanovení zákona definoval verejný záujem (alebo aspoň jeho kritériá) na výkone konkrétneho regulovaného povolania alebo činnosti. Verejný záujem je pojem, ktorý platná právna úprava výslovne obsahovo nevymedzuje, napriek tomu sa najmä v oblasti správneho práva pomerne často používa. Verejný záujem je opakom tzv. súkromného záujmu a z povahy veci je možné odvodiť, že ide o taký záujem, ktorý by bolo možné označiť za všeobecne či verejne prospešný, ktorého nositelia sú síce bližšie neurčení, ale aspoň rámcovo definovateľní, a to okruhom či spoločenstvom osôb, ako tzv. verejnosť. Tieto záujmy nesmú byť v rozpore s platnými právnymi predpismi, pričom verejné záujmy súvisia s režimom verejného práva, ako i poslaním a úlohami orgánov verejnej moci. Podmienka verejného záujmu musí mať obsah, ktorý slúži na dosiahnutie cieľa ustanoveného ústavou. (Pozri rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 27. 5. 2015, sp. zn. 6Nds/1/2015.)

²⁷⁸ Gajdošová, M. Vývoj konceptu záujmovej samosprávy – inštitucionalizácia slobody? In: *Historia et theoria iuris*, 2022, roč. 14, č. 1, s. 41 – 53.

²⁷⁹ Pozri Košičiarová, S. Princípy právnej úpravy postavenia súkromnoprávných a verejnoprávných záujmových korporácií. In: *Autonómia záujmovej korporácie vo verejnom a súkromnom práve*. Zborník referátov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košičiarová, S. (ed.). Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022, s. 143 – 158.

Uvedený koncept sa na Slovensku prejavuje aj v oblasti výkonu advokácie ako slobodného povolania. Význam advokácie pre koncept záujmovej samosprávy je kľúčový. Advokátska samospráva bola na území Slovenska prvá právne zakotvená už v druhej polovici 19. storočia. Opätovne sa v podobe záujmovej stavovskej organizácie vrátila do slovenského právneho priestoru v roku 1990 spoločne s inými subjektami záujmovej samosprávy a následne si ukotvila svoje verejnoprávne postavenie, ktoré si napriek niektorým snahám o zásahy zo strany štátu udržala do dnes.²⁸⁰

2. Oblasť právnej úpravy disciplinárnych deliktov v kontexte doktríny Rady Európy

Veda správneho práva poukazuje na skutočnosť, že Slovenská republika patrí medzi členské štáty Rady Európy, v ktorej právomoc stíhať verejnoprávne delikty osôb je rozdelená medzi súdy, ktoré prejednávajú trestné činy a medzi vykonávateľov verejnej správy, ktorým právna úprava zveruje právomoc prejednávať správne delikty.

Európsky súd pre ľudské práva (ďalej aj ako „Súd“ alebo „ESLP“) v záujme zabezpečiť ochranu práv jednotlivca vo svojej judikatúre interpretuje pojmy „trestný čin“, „trestné obvinenie“, „trestné konanie“ autonómne, t. j. nezávisle od významu, ktorý uvedeným pojmom pripisujú právne poriadky členských štátov Rady Európy. Doktrínu o autonómnosti posudzovania trestných činov rozpracoval Súd v prípade ENGEL a ostatní c. HOLANDSKO,²⁸¹ v ktorom ustanovil kritéria pre posudzovanie trestných činov. Rozhodujúca je v tomto smere právna kvalifikácia príslušného porušenia zákona vo vnútroštátnom práve, samotná povaha tohto porušenia, ako aj povaha a stupeň závažnosti sankcie. V otázke ukladanej sankcie je nutné za relevantné považovať povahu a cieľ opatrení, kvalifikáciu trestu vo vnútroštátnom práve, konanie súvisiace s jeho prijatím a výkonom, rovnako ako jeho závažnosť.²⁸²

V spomenutej veci Súd posudzoval aplikovateľnosť čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej aj ako „Dohovor“)²⁸³ aj

²⁸⁰ Gajdošová, M. Význam advokácie pre koncept záujmovej samosprávy. In: *Bulletin Slovenskej advokácie*, 2022, roč. 29, č. 9 – 10, s. 64 – 67.

²⁸¹ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva z 8. júna 1976, sťažnosti č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72.

²⁸² K tomu bližšie pozri Svák, J. *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práva)*. II. rozšírené a doplnené vydanie. Žilina: Poradca podnikateľa, 2006, s. 429.

²⁸³ Podľa čl. 6 Dohovoru „1. Každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia

v konaniach o deliktoch, ktoré sú vo vnútroštátnej právnej úprave označené ako disciplinárne delikty.²⁸⁴ Z predmetného rozhodnutia možno vyvodíť, že pojem „trestné obvinenie“ je možné autonómne interpretovať iba v prípade označenia určitého konania vo vnútroštátnej právnej úprave za trestné. Ako uvádza Európsky súd pre ľudské práva, Dohovor v podstate umožňuje členským štátom, aby vyhlásili za trestné akékoľvek konanie, ktoré nie je výkonom ľudských práv a základných slobôd, ktorým Dohovor poskytuje ochranu. Opačná voľba už však podlieha prísnejším pravidlám. Ak by totiž štáty mohli na základe vlastného uváženia kvalifikovať určité konania ako delikty disciplinárne a nie trestné, alebo v prípade ich súbehu dať prednosť konaniu disciplinárnemu pred trestným stíhaním, stal by sa rozsah použitia Dohovoru závislým od ich suverénnej vôle, čo by mohlo viesť k výsledkom nezlučiteľným s cieľom a predmetom Dohovoru.²⁸⁵

Zjednodušene povedané – podstata doktríny autonómnosti spočíva v tom, že výklad pojmov obsiahnutých v Dohovore v konkrétnom posudzovanom prípade predstavuje právomoc Európskeho súdu pre ľudské práva, ktorý predovšetkým skúma, či právna úprava a aplikačná prax orgánov verejnej moci v zmluvnom štáte Dohovoru zodpovedá kvalitatívnym požiadavkám

proti nemu. Rozsudok musí byť vyhlásený verejne, ale tlač a verejnosť môžu byť vylúčené buď po dobu celého, alebo časti procesu v záujme mravnosti, verejného poriadku alebo národnej bezpečnosti v demokratickej spoločnosti, alebo keď to vyžadujú záujmy maloletých alebo ochrana súkromného života účastníkov alebo, v rozsahu považovanom súdom za úplne nevyhnutný, pokiaľ by, vzhľadom na osobitné okolnosti, verejnosť konania mohla byť na ujmu záujmom spravodlivosti. ... 2. Každý, kto je obvinený z trestného činu, sa považuje za nevinného, dokiaľ jeho vina nebola preukázaná zákonným spôsobom. ... 3. Každý, kto je obvinený z trestného činu, má tieto minimálne práva: ... a) byť bez meškania a v jazyku, ktorému rozumie, podrobne oboznámený s povahou a dôvodom obvinenia proti nemu; ... b) mať primeraný čas a možnosti na prípravu svojej obhajoby; ... c) obhajovať sa osobne alebo s pomocou obhajcu podľa vlastného výberu, alebo pokiaľ nemá prostriedky na zaplatenie obhajcu, aby sa mu poskytol bezplatne, ak to záujmy spravodlivosti vyžadujú; ... d) vylúčať alebo dať vylúčať svedkov proti sebe a dosiahnuť predvolanie a výsluch svedkov vo svoj prospech za rovnakých podmienok, ako svedkov proti sebe; ... e) mať bezplatnú pomoc tlmočníka, ak nerozumie jazyku používanému pred súdom alebo týmto jazykom nehovorí.“

²⁸⁴ Právna veda poukazuje na skutočnosť, že najvýznamnejším medzinárodným dokumentom upravujúcim práva osôb, proti ktorým sa vedie trestné konanie, je Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Ide o dokument, ktorý upravuje práva, ktorých pôvod siaha až do 17. storočia a je zrejmé, že v súčasnosti sú tieto práva typické pre právne a demokratické štáty po celej Európe, a taktiež sú základom princípu vlády práva či primátu práva nad štátom. Rovnakú dôležitosť pre úpravu práv obvineného v trestnom konaní majú aj ustanovenia Ústavy SR a Listiny základných práv a slobôd, od ktorých sa odvíja aj úprava procesných práv obvineného v ustanoveniach Trestného poriadku. (Pozri Jalč, A. Ochrana základných práv a slobôd z pohľadu judikatúry súdov. In: Szabová, E. – Vrtíková, K. – Mokrý, I. *Ochrana základných ľudských práv prostriedkami trestného práva*. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie. Praha: Leges, 2021, s. 294.)

²⁸⁵ K tomu bližšie pozri Kmec, J. Článok 6 Úmluvy o ochrane ľudských práv a základných slobod a trestní právo daňové. In: *Trestní právo daňové*. Sborník příspěvků z II. mezinárodní konference konané 18. února 2008 v Praze. Praha: C. H. Beck, 2008, s.19 – 21.

na uplatňovanie záruk, ktoré jednotlivcovi Dohovor ustanovuje a zaručuje. Čo sa týka pojmu „trestné obvinenie“ ako objektu práva na spravodlivé súdne konanie, Súd svojou rozhodovacou činnosťou dosiahol extenzívne vnímanie tohto pojmu. Pre založenie pôsobnosti orgánov Rady Európy je rozhodujúce, či sa v preskúmvacom konaní rozhodovalo o občianskych právach alebo záväzkoch občana, alebo či ten bol akokoľvek trestne obvinený. Ďalšou rozhodujúcou skutočnosťou je vyriešenie otázky, či vec prejednal nezávislý a nestranný súd zriadený zákonom. Jedným zo základných predpokladov záruk spravodlivého súdneho procesu je právo na súd a na prístup na súd s tzv. úplnou jurisdikciou (právomoc preskúmať vec po stránke skutkovej i právnej). Rozhodovanie o priestupku sa v každom prípade dotýka občianskych (základných) práv obvineného. Z hľadiska charakteru niektorých priestupkov ich súdna judikatúra zaraďuje do kategórie trestných konaní, ktoré však vzhľadom na následok nespĺňajú kritériá ako trestné činy, a preto boli zverené do rozhodovacej právomoci správnych orgánov. V týchto prípadoch by preto do úvahy prichádzalo i preskúmanie dôvodnosti trestného obvinenia.²⁸⁶

Ustálená prax pod trestne obvinenie v zmysle článku 6 ods. 1 Dohovoru zaraďuje oblasť cestnej premávky, daňovú problematiku, oblasť obchodu a ekonomiky, penitenciárne záležitosti, finančnú, vojenskú, procesnú problematiku a oblasť verejného poriadku. Extenzívnou interpretáciou pojmu trestného obvinenia zaradil Európsky súd pre ľudské práva pod tento pojem posudzovanie správnych priestupkov a iných správnych deliktov, ale napríklad aj disciplinárnych deliktov a poriadkových sankcií. Výklad pojmu trestného obvinenia Európskym súdom pre ľudské práva je autonómny a nezávislý od vnútroštátnej právnej úpravy a judikatúry.²⁸⁷

Uvedený stav sa odzrkadľuje aj v predstave slovenského zákonodarcu o stupni závažnosti spomenutých kategórií deliktov. Ich závažnosť záväzným spôsobom ustanovuje zákon. Z uvedeného dôvodu ho musia orgány verejnej moci rešpektovať. Predstavitelia právnej vedy poukazujú na skutočnosť, že najvyšší stupeň závažnosti vykazujú trestné činy, nižší stupeň správne delikty a ešte nižší stupeň závažnosti než správne delikty majú disciplinárne delikty. Kým trestný čin fyzickej osoby má podľa § 10 ods. 2 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov (ďalej ako „Trestný zákon“)²⁸⁸

²⁸⁶ K tomu bližšie pozri nálezy Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL ÚS 12/97 z 15. októbra 1998, zverejnený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, čiastka 122, pod č. 319/1998.

²⁸⁷ K tomu bližšie pozri Svák, J. *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práva)*. II. rozšírené a doplnené vydanie. Žilina: Poradca podnikateľa, 2006, s. 429.

²⁸⁸ Podľa § 10 ods. 2 Trestného zákona: „*Nejde o prečin, ak vzhľadom na spôsob vykonania činu a jeho následky, okolnosti, za ktorých bol čin spáchaný, mieru zavinenia a pohnútku páchatelia je jeho závažnosť nepatrná.*“

stupeň závažnosti vyšší než nepatrný a pri mladistvých páchateloch podľa § 95 ods. 2 Trestného zákona²⁸⁹ vyšší stupeň závažnosti než malý, správny delikt fyzickej osoby má podľa vyššie citovaných ustanovení nepatrnú závažnosť.²⁹⁰ Problematiku presahov inštitútov správneho práva do práva trestného a naopak, si dlhodobo uvedomuje aj slovenská veda trestná práva.²⁹¹

Disciplinárnou zodpovednosťou chápe právna veda na Slovensku zodpovednosť, čiže spôsobilosť niesť následky svojho správania spojené s právami a povinnosťami pri výkone určitého povolania. Uvedeným spôsobom vníma disciplinárnu zodpovednosť advokáta, notára, súdneho exekútora, ale aj príslušníka iného slobodného povolania zastrešeného stavovskou komorou. Disciplinárnej zodpovednosti podliehajú aj sudcovia a prokurátori. V ich prípade však ide o výkon štátnej moci v jej jednotlivých právomociach. Preto v uvedených súvzťažnostiach nehovoríme o existencii správnych disciplinárnych deliktov, ale aj o disciplinárnych deliktoch *sui generis*.²⁹²

Právna teória v rámci verejnoprávnej zodpovednosti za protispoločenské konanie rozoznáva trestné činy, priestupky, iné správne delikty, v ďalšej špecifikácii ešte správne disciplinárne delikty a správne delikty poriadkové. Deliktom je len také porušenie povinnosti (konanie alebo opomenutie), ktoré konkrétny zákon takto označuje. Rozlišovacím kritériom medzi jednotlivými druhmi deliktov podľa závažnosti je miera ich typovej spoločenskej nebezpečnosti vyjadrenej v znakoch skutkovej podstaty, pri iných správnych deliktoch a disciplinárnych deliktoch ešte aj okruh subjektov, ktoré sa deliktu môžu dopustiť. Iné správne delikty sú svojou povahou najbližšie práve priestupkom. V oboch prípadoch ide o súčasť tzv. správneho trestania, o postih správnym orgánom za určité nedovolené konanie či opomenutie povinnosti. Formálne označenie určitého typu protispoločenského konania a tomu zodpovedajúce zaradenie medzi trestné činy, priestupky, iné správne delikty a z toho vyvodené následky v podobe sankcií, vrátane príslušného konania, pritom či už ide o oblasť súdneho alebo správneho trestania, je len vyjadrením reál-

²⁸⁹ Podľa § 95 ods. 2 Trestného zákona: „*Prečin, ktorého znaky sú uvedené v tomto zákone, nie je trestným činom, ak ho spáchal mladistvý a ak je jeho závažnosť malá.*“

²⁹⁰ Pozri Košičiarová, S. Vybrané aktuálne otázky uplatňovania princípu *ne bis in idem* pri prejednávaní správnych deliktov. In: Šeliga, J. – Korpáš, E. (eds.). *Ne bis in idem – medzi správnym a súdnym trestaním*. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, 2017, s. 46 – 66.

²⁹¹ Pozri napr. Szabová, E. – Vrtíková, K. Trest zákazu činnosti a jeho prieniky s obchodným a správnym právom. In: Szabová, E. – Vrtíková, K. – Mokrá, I. *Ochrana základných ľudských práv prostriedkami trestného práva*. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie. Praha: Leges, 2021, s. 391 – 405.

²⁹² Porovnaj Gajdošová, M. Povaha disciplinárnej zodpovednosti. In: Križan, V. *Opus laudat artificem*. Pocta prof. JUDr. Helene Barancovej, DrSc. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, 2019, s. 127 – 128.

nej trestnej politiky štátu, teda reflexia názoru spoločnosti na potrebnú mieru ochrany jednotlivých vzťahov a záujmov. Kriminalizácia či naopak dekriminlizácia určitého konania nachádza výraz v platnej právnej úprave a v jej zmenách, voľbe procesných nástrojov potrebných na odhalenie a dokázanie konkrétnych skutkov, ako aj prísnosti postihu delikventa.²⁹³

3. Ukladanie disciplinárnych opatrení v podmienkach Slovenskej advokátskej komory

Ustanovenie § 57 ods. 7 zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej ako „zákon o advokácii“) ustanovuje pravidlo, podľa ktorého *„Ak tento zákon alebo disciplinárny poriadok komory priamo neupravujú niektoré postupy v disciplinárnom konaní alebo postavenie, práva a povinnosti účastníkov konania, použijú sa primerane ustanovenia osobitného predpisu“*. Uvedeným osobitným zákonom je v kontexte spomenutej úpravy zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej ako „Trestný poriadok“). Príspevok analyzuje mieru transpozície požiadaviek trestnoprávných záruk ochrany členov Slovenskej advokátskej komory pri disciplinárnom trestaní.

Účelom tejto časti príspevku je zamyslieť sa na dôsledkami uvedeného ustanovenia zákona o advokácii. Ako vníma dôsledky spomenutého ustanovenia slovenská súdna judikatúra. V prvom rade možno zhodnotiť, že judikatúra rešpektuje skutočnosť, že zákon o advokácii v § 57 ods. 7 priamo odkazuje na primeranú aplikáciu Trestného poriadku, ak uvedený zákon alebo disciplinárny poriadok komory priamo neupravujú niektoré postupy v disciplinárnom konaní alebo postavenie, práva a povinnosti účastníkov konania. Zároveň však judikatúra jedným dychom dodáva, že aplikácia záruk trestného práva v oblasti správneho práva nesmie byť bezbrehá. Judikatúra teda rozlišuje rôzne prípady vyvodzovania disciplinárnej zodpovednosti. Kým zákon o advokácii výslovne odkazuje na primerané použitie ustanovení Trestného poriadku, zákon č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení neskorších predpisov odkazuje na základe § 222c ods. 2 na použitie zákona č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny súdny poriadok) v znení neskorších predpisov. Ako však slovenská súdna judikatúra vysvetľovala aplikáciu zásad trestného práva v oblasti ukladania

²⁹³ Pozri rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo 17. 12. 2017, sp. zn. 7Sžo/60/2016.

disciplinárnych opatrení pred prijatím disciplinárneho poriadku súdneho? Ak aj zo zákona a disciplinárneho poriadku stavovskej komory nevyplyvalo podporné použitie ustanovení Trestného poriadku, judikatúra striktne trvala na skutočnosti, že ukladanie disciplinárnych opatrení vytvára oblasť patriacu do vzťahov v oblasti správneho trestania. Potom povinnosťou správneho orgánu v konaní o administratívnom delikte – ktorého užšou kategóriou je práve disciplinárny delikt – pre nedostatok špeciálnej úpravy administratívneho trestania je postupovať v duchu „*analogiae legis*“ podľa ustanovení obsahujúcich trestnoprávnú úpravu, a teda poskytnúť subjektu, voči ktorému je vyvodzovaná administratívna zodpovednosť, záruky a práva, ktoré sú zakotvené v Trestnom zákone a Trestnom poriadku obvinenému z trestného činu. Týka sa to predovšetkým otázok upravujúcich základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku, ktoré treba použiť na správne trestanie. Na uvedenom mieste ma judikatúra na mysli predovšetkým použitie § 2 Trestného poriadku, ktorý zahŕňa zásadu zákonnosti, zásadu stíhania len zo zákonných dôvodov, zásadu prezumpcie neviny, zásadu ne bis in idem a iné zásady.²⁹⁴ Jedným dychom však judikatúra dodáva, že aplikácia ustanovení Trestného zákona a Trestného poriadku v oblasti správneho práva (správneho trestania) nesmie byť bezbrehá. Čo si pod uvedeným imperatívnym predstaviť? Judikatúra má na uvedenom mieste na mysli na požiadavku uvedomiť si vzájomné odlišnosti správneho práva a trestného práva, a to aj napriek tomu, že obe odvetvia možno zaradiť do kategórie práva verejného. Preto povinnosťou správneho orgánu v konaní o administratívnom delikte (tu konkrétne disciplinárnom delikte) nie je postupovať striktne podľa ustanovení Trestného poriadku a Trestného zákona. To je len povinnosťou orgánov činných v trestnom konaní. Zároveň treba prihliadať aj na povahu subjektu porušujúceho svoje povinnosti v rámci vyvodzovania administratívnej zodpovednosti na úseku disciplinárnych vzťahov. Judikatúra má na mysli napr. takú skutočnosť, že

²⁹⁴ Obdobné závery prijíma aj Slovenská advokátska komora v rámci zbierky disciplinárnych rozhodnutí. Rešpektuje záver judikatúry o tom, že základné zásady trestného konania majú svoj základ v ústavnej úprave a vychádzajú z nej. Tvoria určitú jednotnú sústavu, v ktorej sú jednotlivé zásady navzájom skĺbené a rovnocenné, pričom spolu úzko súvisia a dopĺňajú sa. Jednou zo zásad trestného stíhania je i zásada len zo zákonných dôvodov. Táto zásada nadväzuje na hmotnoprávnú zásadu nullum crimen sine lege (žiadny trestný čin bez zákona), ktorá je upravená v čl. 49 ústavy a čl. 39 Listiny základných práv a slobôd. Zásada prezumpcie neviny vychádza z úpravy v čl. 50 ods. 2 Ústavy SR a v čl. 40 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd. Zásada prezumpcie neviny je upravená aj v čl. 6 ods. 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a znamená, že nedokázaná vina má rovnaký dôsledok a význam ako dokázaná nevina. Zo zásady prezumpcie neviny vyplýva i pravidlo pri dokazovaní in dubio pro reo (v pochybnostiach v prospech obvineného), ak zostanú dôvodné pochybnosti o skutkovej otázke, ktoré nemožno odstrániť vykonaním ďalších dostupných dôkazov, keďže vo vzťahu k právnym otázkam platí pravidlo iura novit curia (súd pozná právo). (Pozri rozsudok Krajského súdu v Nitre zo 4. júla 2018, sp. zn. 1S/129/2016.)

v oblasti záujmovej samosprávy majú členovia postavenie kvalifikovaných subjektov a stavovská organizácia vedie ich zoznam. Preto napr. nie je možné doručovať písomnosti na adresu trvalého bydliska, ale treba, aby ich organizácia doručovala na adresu evidovaného sídla.²⁹⁵

Aký je ďalší následok ustanovenia § 57 ods. 7 zákona o advokácii? V danom prípade zákonodarca vyjadril požiadavku na primerané použitie Trestného poriadku. Čo však v prípade, ak zákonodarca v osobitnom zákone z oblasti záujmovej samosprávy opomenie upraviť vzťah Trestnému poriadku alebo Správneho poriadku. Tu judikatúra jednoznačne konštatuje, že ide o oblasť, v rámci ktorej dochádza k zásahu do základného práva. Preto je nevyhnutné aplikovať ústavný príkaz vyjadrený v čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.²⁹⁶ Prístup k súdnej ochrane ako jedna z požiadaviek ochrany základných práv a preskúmanie rozhodnutí v správnom súdnictve vyplýva práve z generálnej klauzuly zakotvenej v čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky s negatívnou enumeráciou. Pre preskúmateľnosť rozhodnutí správnych orgánov nie je rozhodujúce, či sa na ich konanie a rozhodnutie vzťahuje alebo nevzťahuje Správny poriadok, alebo napr. aj Trestný poriadok (ako procesnoprávny kódex osobitnej povahy). Rozhodujúcou je skutočnosť, či rozhodnutím došlo k vzniku, zmene alebo zániku práv a povinností fyzických osôb a právnických osôb alebo či práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti boli týmto rozhodnutím dotknuté. Preto aj pre preskúmateľnosť rozhodnutia o správnom disciplinárnom delikte súdom nie je potrebné, aby sa na konanie o ňom vzťahovali všeobecné predpisy o správnom konaní.²⁹⁷ Aplikácia generálnej klauzuly slúži práve na to, aby správny súd mohol uplatniť právomoc a zistiť, či sa rozhodnutie o disciplinárnom delikte mohlo dotknúť práv, právom chránených záujmov alebo povinností osoby podliehajúcej disciplinárnej zodpovednosti.²⁹⁸

Slovenská súdna judikatúra preto zastáva názor, že rozhodnutie o disciplinárnom delikte nemôže byť bez ďalšieho vylúčené zo súdneho prieskumu preto, že sa naň nevzťahuje Správny poriadok alebo preto, že sa *expressis verbis* v osobitnom zákone nenachádza odkaz na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia o disciplinárnom previnení súdom v správnom súdnictve. V ta-

²⁹⁵ Pozri rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 20. 2. 2019, sp. zn. 7Asan/3/2018.

²⁹⁶ Podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky: „Kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.“

²⁹⁷ Porovnaj uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Sžo/21/2011 z 31. októbra 2011

²⁹⁸ Pozri napr. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2Sžo/39/2011 z 18. apríla 2012, rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2Sžo/46/2011 z 22. augusta 2012.

kom prípade treba v duchu záruk vyjadrených Ústavou Slovenskej republiky aplikovať zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej ako „Správny súdny poriadok“), a podľa neho skúmať, či disciplinárnym rozhodnutím došlo k zásahu do práv, právom chránených záujmov a povinností disciplinárne stíhanej osoby. Uvedený dôsledok sa o to viac prejavuje v dôsledkoch ustanovení § 57 ods. 7 zákona o advokácii. Judikatúra zdôrazňuje, že disciplinárne previnenie spĺňa atribúty pojmu trestné obvinenie v zmysle čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.²⁹⁹ Práve preto je nevyhnutné dodržiavať rovnaký postup v sankčných konaniach.³⁰⁰

Rozbor § 57 ods. 7 zákona o advokácii podal napr. Krajský súd v Žiline v rozsudku sp. zn. 30S/138/2018 z 8. 9. 2020. V uvedenom prípade analyzoval možnosti vzniesenia námietky zaujatosti v disciplinárnom konaní, kde disciplinárne stíhaný advokát požadoval uplatnenie inštitútu námietky zaujatosti v duchu primeranej aplikácie ustanovení Trestného poriadku. Problematickou v uvedenom smere však bola aplikácia § 9 Disciplinárneho poriadku Slovenskej advokátskej komory, ktorý ustanovuje pravidlá, voči komu je možné vzniesť námietku zaujatosti, pričom týmto subjektom nie je predseda Revíznej komisie Slovenskej advokátskej komory ako účastník disciplinárneho konania, potom voči nemu nemôže námietku zaujatosti vzniesť. V opačnom prípade by bola porušená základná zásada *lex specialis derogat legi generali* v zmysle § 57 ods. 7 zákona o advokácii, čo znamená, že ak existuje špeciálna právna úprava v podobe Disciplinárneho poriadku Slovenskej advokátskej komory, treba aplikovať túto špeciálnu právnu úpravu, preto nie je možné ani analogicky použiť právnu úpravu postupu pri rozhodovaní o námietke zaujatosti podľa Trestného poriadku a hľadiť na navrhovateľa disciplinárneho konania ako na kvázi prokurátora v trestnom konaní.

Záver

Profesijné komory ako subjekty záujmovej samosprávy združujú svojich členov, ktorí sú povinní dodržiavať právne predpisy upravujúce záujmovú samosprávu. Porušenie takýchto predpisov je dôvodom na disciplinárne konanie. Právna veda poukazuje na problematickosť a roztrieštenosť právnej úpravy vyvodzovania disciplinárnej zodpovednosti v podmienkach verejno-

²⁹⁹ Pozri napr. rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 2Sžo/15/2011, 8Sžo/28/2007, nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 231/2010.

³⁰⁰ Pozri napr. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 10. 4. 2014, sp. zn. 6Nds/1/2014.

právnych stavovských organizácií. Len výnimočne zákony obsahujú bližšie ustanovenia o disciplinárnom konaní.³⁰¹ Uvedené faktory pôsobia problematicky, pretože často je problematické určiť vôbec mieru, do akej treba aplikovať záruky práva trestného v oblasti záujmovej samosprávy. Určité vhodné riešenie zvolila v uvedenom smere napr. Slovenská advokátska komora, ktorá v pravidelných časových intervaloch publikuje tzv. zbierky disciplinárnych rozhodnutí Slovenskej advokátskej komory. Účelom vydávania týchto zbierok Slovenskou advokátskou komorou je nielen snaha zjednocovať rozhodovaciu prax disciplinárnych senátov a zvyšovať tak predvídateľnosť rozhodovania, ale najmä posilňovať generálnu prevenciu disciplinárneho konania vo vzťahu k advokátom a advokátskym koncipientom. V uvedenom smere tak možno zhodnotiť snahu samotnej stavovskej organizácie precizovať výklad ustanovení zákona o advokácii tým spôsobom, aby pri vyvodzovaní disciplinárnej zodpovednosti dochádzalo k napĺňaniu ústavnej požiadavky vyjadrenej v čl. 12 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého: „*Ludia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach.*“ Rešpektovanie uvedenej požiadavky je podstatné predovšetkým v oblasti trestania a sankcionovania adresátov verejnej správy.

LITERATURE:

- Gajdošová, M. Povaha disciplinárnej zodpovednosti. In: Križan, V. *Opus laudat artificem*. Pocta prof. JUDr. Helene Barancovej, DrSc. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, 2019, s. 125 – 144. 585 s. ISBN 978-80-568-0192-5.
- Gajdošová, M.: Vývoj konceptu záujmovej samosprávy – inštitucionalizácia slobody? In: *Historia et theoria iuris*, 2022, roč. 14, č. 1, s. 41 – 53.
- Gajdošová, M. Význam advokácie pre koncept záujmovej samosprávy. In: *Bulletin slovenskej advokácie*, 2022, roč. 29, č. 9 – 10, s. 64 – 67.
- Jalč, A. Ochrana základných práv a slobôd z pohľadu judikatúry súdov. In: Szabová, E. – Vrtíková, K. – Mokrá, I. *Ochrana základných ľudských práv prostriedkami trestného práva*. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie. Praha: Leges, 2021, s. 293 – 304. 405 s. ISBN 978-80-7502-565-4.
- Kmec, J. Článok 6 Úmluvy o ochrane ľudských práv a základných slobôd a trestné právo daňové. In: *Trestní právo daňové*. Sborník příspěvků z II. mezinárodní konference konané 18. února 2008 v Praze. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 19 – 21. 113 s. ISBN 978-80-7400-093-5.
- Košičiarová, S. Princípy právnej úpravy postavenia súkromnoprávných a verejnoprávných záujmových korporácií. In: *Autonómia záujmovej korporácie vo verejnom a súkromnom práve*. Zborník referátov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košičiarová, S. (ed.). Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022, s. 143 – 158. 306 s. ISBN 978-80-568-0481-0.
- Košičiarová, S. Vybrané aktuálne otázky uplatňovania princípu *ne bis in idem* pri prejednávaní správnych deliktov. In: Šeliga, J. – Korpáš, E. (eds.). *Ne bis in idem – medzi správnym a súdnym trestaním*. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, 2017, s. 46 – 66. 131 s. ISBN 978-80-568-0075-1.

³⁰¹ Porovnaj Seman, T. *Preskúmavanie disciplinárnych opatrení profesijných komôr súdom*. [online]. [cit. 2023-09-10] Dostupné na: <<https://www.judikaty.info/document/article/5178/>>.

- Rajňáková, K. Politicko-právne aspekty záujmovej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky v kontexte verejných fondov. *Sociálne a politické analýzy* 2008, 2, 2, s. 56 – 71. [online]. [cit. 2023-09-01]. Dostupné na: < http://sapa.fhvp.unipo.sk/images/files/82_1630404754_34_Rajnakova.pdf>.
- Seman, T. *Preskúvanie disciplinárnych opatrení profesijných komôr súdom*. [online]. [cit. 2023-09-10] Dostupné na: < <https://www.judikaty.info/document/article/5178/>>.
- Svák, J. *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práva)*. II. rozšírené a doplnené vydanie. Žilina: Poradca podnikateľa, 2006. 1116 s. ISBN 80-88931-51-7.
- Szabová, E. – Vrtíková, K. Trest zákazu činnosti a jeho prieniky s obchodným a správnym právom. In: Szabová, E. – Vrtíková, K. – Mokrá, I. *Ochrana základných ľudských práv prostriedkami trestného práva*. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie. Praha: Leges, 2021, s. 391 – 405. 405 s. ISBN 978-80-7502-565-4.

Author's contact details:

doc. JUDr. Michal Maslen, PhD.
Trnava University in Trnava, Faculty of Law
Slovak Republic
E-mail: michal.maslen@truni.sk

DISCIPLINÁRNÍ DELIKTY ČLENŮ PROFESNÍCH KOMOR

DISCIPLINARY OFFENSES OF MEMBERS OF PROFESSIONAL CHAMBERS

Pavel Mates

Anotace: Příspěvek je věnován problematice disciplinárních deliktů členů profesních komor s povinným členstvím. Vymezen je pojem disciplína, pravomoci a působnosti orgánů profesních komor při projednávání disciplinárních deliktů a poukázáno na specifika jejich skutkových podstat, které jsou tradičně formulovány obecně a rozebrány jsou sankce, které mohou být uloženy. Upozorněno je na roztržičnost právní úpravy a její nedostatky, resp. vady, které komplikují aplikační praxi.

Klíčová slova: správní delikty – disciplína – samosprávné komory – správní tresty – skutková podstata disciplinárních deliktů – statutární předpisy samosprávných komor

Annotation: The contribution is devoted to the issue of disciplinary offenses by members of professional chambers with compulsory membership. The concept of discipline, the powers and powers of the bodies of professional chambers when discussing disciplinary offenses is defined and the specifics of their facts are pointed out, which are traditionally formulated in general terms, and the sanctions that can be imposed are analyzed. Attention is drawn to the fragmentation of the legislation and its shortcomings, or defects that complicate application practice.

Key words: administrative offences – discipline – self-governing chambers – administrative punishments – substance of disciplinary offences – statutory regulations of self-governing chambers

Od roku 1929, kdy E. Hácha vymezil pojem disciplinárního deliktu jako narušení kázně a pořádku uvnitř nějakého společenského organismu nebo instituce, se k této definici vracejí snad všichni autoři, kteří se touto problematikou zabývají.³⁰² Pojem disciplína může být chápán jednak ve smyslu subjektivním, jakožto povinnost jednotlivce podřídit se určitému pořádku nebo objektivním, tedy jako zákonem/na jeho základě stanovený řád určitého organizovaného celku, podle nichž tento funguje, a tam, kde se hovoří o disciplinárních správních deliktech, přichází v úvahu disciplína ve druhém pojetí.

³⁰² Ze starší literatury např. Pošvář, J. *Nástin správního práva trestního II*. Brno: Československý akademický spolek Právníků, 1946, s. 47 a následující; Havelka, F. *Služební právo státních úředníků a zřízenců*. Praha: Státní tiskárna, 1937, s. 261; ze současných prací např. Staša, J. Správní disciplinární delikty. In: Mates, P. a kolektiv. *Základy správního práva trestního*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 201; Fiala, Z. *Kázeňské trestání příslušníků bezpečnostních sborů*. Praha: Policejní akademie České republiky, 2017, s. 21.

S pojmy, jako je disciplinární přečin, disciplinární provinění, přestupek atd. se setkáváme v rozmanitých disciplinárních řádech nebo jinak nazvaných normativních aktech sportovních svazů a jiných spolků, kde však jde o následky plynoucí ze soukromoprávního vztahu, závazku a nejde tedy o delikt veřejnoprávní, protože těmto aktům není závaznost propůjčena zákonem. Nic na tom nemění ani fakt, že uložení sankce může mít pro dotčenou osobu až fatální důsledky např. v podobě zákazu účastnit se sportovních utkání nebo vysoké smluvně stanovené pokuty.³⁰³ Naproti tomu profesní komory mají postavení subjektů veřejného práva a jako takové mohou vykonávat určitou moc nad svými členy, tedy je i postižovat za porušení, resp. nedodržení povinností plynoucích z členství v komoře.³⁰⁴

Disciplinární delikty jsou jedním z druhů správních deliktů a součástí správního práva trestního.³⁰⁵ To je důležité i z hlediska možné soudní ochrany proti rozhodnutí o uložení sankce a dotčenému subjektu musí být zajištěn přístup k soudu, protože se ipso facto jedná o trestní obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a svobod.³⁰⁶

Tento charakter disciplinárních deliktů současně klade zvýšené nároky na správní orgány, které o nich rozhodují, protože jak vícekrát v různých souvislostech dovodil Ústavní soud, toliko v procesně bezchybném procesu je možno dospět k zákonnému a ústavně souladnému výsledku a vzhledem k tomu, je nutno věnovat procesní čistotě procesu náležitou pozornost. Z jeho rozhodovací praxe, která odkazuje na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, lze dovodit i další závěry, zejména, že garance stanovené v Listině základních práv a svobod pro trestní řízení platí také pro oblast správního trestání.³⁰⁷ S tím se musí vyrovnat i orgány těch komor, jejichž členy jsou osoby bez právnického vzdělání.

³⁰³ Např. <https://www.epravo.cz/top/clanky/disciplinari-odpovednost-profesionalniho-hrace-ledniho-hokeje-110253.html>; Králík, V. *Právo ve sportu*. Praha: C. H. Beck, 2001, Králík V. *Civilní a trestní odpovědnost sportovců za sportovní úrazy*. Praha: Leges, 2016.

³⁰⁴ Zevrubněji k povaze a znakům profesních komor viz Gajdošová, M., – Košičiarová, S. *Záujmová samospráva*. Praha: Leges, 2023; náleží Ústavního soud sp. zn. I. ÚS 181/01.

³⁰⁵ Jako minoritní je třeba považovat vymezení v důvodové zprávě k zákonu č. 250/2014 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, podle níž se disciplinární delikty „nepovažují za správní delikty v pravém slova smyslu“.

³⁰⁶ Kopecký, M. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 307; Dienstbier, F. Soudní přezkum ve věcech správního trestání. Právní úprava v České republice, in: Frumarová, K. a kolektiv. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 206 – 207; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Vilho Eskelinen a ostatní versus Finsko, stížnost č. 63235/00; náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 487/04.

³⁰⁷ Např. náleží Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1820/16; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Zolotukhin versus Rusko stížnost č. 14939/03 z 10. 2. 2009; náleží Ústavního soud sp. zn. III. ÚS 511/02 a náleží sp. zn. Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 570/20; přehledně k tomu Kmec, J. *Právo domáhat se svého práva*. In: Kühn, J. – Kratochvíl, J. – Kmec, J. – Kosař, D. a kolektiv. *Listina základních práv a svobod. Velký komentář*. Praha: Leges, 2022, s. 1244 a následující.

Čím disciplinární delikty vybočují z úpravy ostatních správních deliktů, je to, že jejich subjektem může být až na výjimky jen fyzická osoba.³⁰⁸

Jejich dalším specifikem je formulace skutkových podstat. Třebaže se i v oblasti přestupkového práva setkáváme s odkazovacími případně blanketními skutkovými podstatami, nicméně ty jsou formulovány konec konců konkrétně, zatímco u disciplinárních deliktů není požadavek určitosti a jasnosti zákona,³⁰⁹ dovozovaný z čl. 39 Listiny základních práv a svobod a čl. 7 Evropské úmluvy, povětšinou dodržen, protože skutkové podstaty jsou vesměs koncipovány více či méně konkrétním odkazem na porušení stavovských povinností, takže míra individuální určitosti je u těchto deliktů obecně nižší. Jde tu o tradiční deficit, který však lze jen sotva překonat a pokud se přeci jen pokusy v tomto směru objeví, pak obvykle v podobě demonstrativního výčtu, případně neurčitých pojmů. Jak k tomu ovšem podotkl Ústavní soud „v právním stáť, nemůže být obtížné nebo neobvyklé zjistit, které způsoby chování a jednání a které hodnoty mravnosti a lidské důstojnosti je třeba respektovat, aniž by byly výslovně vypočteny v jednotlivých ustanoveních, což ostatně není vůbec možné“.³¹⁰ Např. podle § 32 odst. 2 zákona o advokacii (zák. č. 85/1996) je kárným proviněním advokáta a advokátního koncipienta závažné nebo opětovné zaviněné porušení povinností stanovených zákonem o advokacii, zvláštním zákonem (s výjimkou zákona o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu) nebo stavovským předpisem, obdobnou dikci obsahuje § 49 odst. 2 zákona o patentových zástupcích nebo § 12 odst. 1 zákona o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců (zák. č. 523/1992 Sb.). Krajiní mez neurčitosti zřejmě představuje § 17 odst. 1 zákona o Komoře veterinárních lékařů (zák. č. 381/1991), který vymezuje nijak neoznačený delikt veterinárních lékařů, bez dalšího, jako závažné nebo opětovné porušení povinností.

Dalším typickým znakem skutkových podstat „komorních“ deliktů je, že k jejich naplnění dochází nejen porušením povinností stanovených ve vnitřních, stavovských předpisech (typicky etických kodexech, byť tyto často jen opakuji to, co je stanoveno v zákonech nebo jiných právních předpisech), resp. obecně etiky povolání, ale i zásad lege artis nebo standardů vydaných komorou. Dodržování základních povinností, jako je poctivost, četnost a slušnost

³⁰⁸ Výjimku v tomto směru představuje možnost postihu společnosti patentových zástupců podle § 49 odst. 1 zákona o patentových zástupcích, zák. č. 417/2004 Sb. nebo auditorské společnosti podle § 25a odst. 2 zákona o auditorech (zák. č. 93/2009 Sb.).

³⁰⁹ Např. usnesení Ústavního soudu sp. zn. II.ÚS 2980/17.

³¹⁰ Hřebíková, I. – Fáberová, A. – Brücknerová, Z. – Kubáčová Nejedlá, P. – Moravec, K. – Roučková, D. – Hürka, P. *Zákon o státní službě. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 506; *Slovník veřejného práva československého, svazek I*. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 400 (reprint); usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 393/98.

je přitom požadována nejen při samotném výkonu povolání, ale i v soukromém životě členů stavovských organizací, např. advokáti mají být zdrženliví ve svých projevech v masových médiích obsahující kritiku justice nebo orgánů veřejné správy a lékařům je zakázáno, aby při veřejných vystoupeních poskytovali rady a doporučení ve svůj soukromí prospěch.³¹¹

Výklad těchto pojmů je přitom na příslušných orgánech komory, které se mnohdy pohybují v „minovém poli“ neurčitosti. Nejvyšší správní soud např. konstatoval, že disciplinárním deliktem není pouhé nesprávné vyložení právních předpisů (mutatis mutandis vnitřních předpisů komory) či skutkového stavu, ledaže by šlo o vybočení z běžných mezí aplikační praxe (jakým by bylo např. jednání vedené úmyslem poškodit klienta nebo jinou osobu, jíž člen komory poskytuje služby podle příslušných zákonů).³¹²

Problém lze navíc spatřovat v tom, že povinnosti, na jejichž dodržování je odkazováno, jsou obsaženy právě ve statutárních předpisech, které nejsou předpisy právními a jsou závazné jen ve vnitřních vztazích dané instituce a sporná je tak může být jejich vymahatelnost. Jak v této souvislosti konstatoval Nejvyšší soud „Právní úkon učiněný v rozporu s Pravidly profesionální etiky a Pravidel soutěže advokátů České republiky nelze považovat... za právní úkon v rozporu se zákonem“ a tento závěr platí pro veškeré statutární předpisy.³¹³

Subjekt disciplinárních deliktů je vždy speciální. Jde o ten, jehož jeho poměr k dané instituci má veřejnoprávní povahu, který vzniká zápisem do registru vedeným komorou, někdy vázaným na složení odborné zkoušky nebo splnění jiné podmínky. Tento zápis přitom není rozhodnutím, ale registračním úkonem ve smyslu části čtvrté správního řádu, byť má konstitutivní význam a rozhodnutí je vydáváno pouze v případě, je-li zápis odmítnut.³¹⁴

Disciplinární odpovědnosti v širším slova smyslu jsou podrobeny i osoby, které nejsou členy komor, ale ucházejí se o členství nebo k nim mají určitý vztah, jakým je např. asistent patentových zástupců nebo advokátní či notářský koncipient, kteří jsou v pracovním poměru k členu komory.

³¹¹ Např. rozsudek Městského soudu v Praze čj. 9 Ad 10/2015-122, rozsudek Městského soudu v Praze čj. 9Ad 17/2018-35 a rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 11 Ad 14/2022-38; Kovářová, D. – Havlíček, K. – Němec, R. – Sokol, T. – Syka, J. – Uhlíř, D. – Žižlavský, M. *Zákon o advokacii a stavovské předpisy*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, citováno podle ASPI; Hácha, E., cit práce, s. 401.

³¹² Např. rozhodnutí kárného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 11 Kss 3/2012-152; toto rozhodnutí bylo vydáno ve věci kárné odpovědnosti soudce, nicméně má obecnou platnost, a to nejen pro členy profesních komor, kteří poskytují právní služby.

³¹³ Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 33 Odo 506/2001; závaznými se ovšem tato pravidla stanou, jestliže na ně zákonná úprava výslovně odkazuje.

³¹⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 32 Cdo 583/2010 a stanovisko pléna Nejvyššího soudu, sp. zn. Plsň 1/95.

Názvy deliktů, které jsou shodně označovány za disciplinární, se vyskytují v široké škále a není shledávána potřeba jejich terminologii sjednotit. Nejčastěji se setkáváme s označením disciplinární nebo kárné provinění, některé však vůbec pojmenované nejsou, jako je tomu kromě zmíněného zákona o Komoře veterinárních lékařů také v zákoně o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře (zák. č. 220/1991 Sb.).

Stejně tak není jednoty v druzích (disciplinárních, kárných atd.) sankcí, která za ně lze uložit. Ponejvíce se pohybují ve škále trestů morální povahy, jakými je důtka, napomenutí či veřejné, písemné apod. napomenutí, přes peněžité pokuty, po dočasný až trvalý zákaz výkonu činnosti v podobě vyškrtnutí ze seznamu.

Sankce za disciplinární delikty členů komor mají samozřejmě v prvé řadě povahu represe, současně však přispívají k tomu, že bude obnoven řádný výkon regulovaných povolání. To přirozeně neplatí ohledně nejtěžší sankce, tj. trvalému zákazu výkonu činnosti, protože zde již není možno řádný výkon vynutit, která plní funkci odstrašující a výchovnou.³¹⁵

V současnosti je často připomínáno, že orgány ukládající veřejnoprávní sankce musí respektovat zásadu přiměřenosti, která má ústavní povahu, stejně jako subsidiarita represe. Jak konstatoval již E. Hácha, disciplinární trest není jediný prostředek, kterým lze zajistit dodržování disciplíny, v úvahu totiž přichází řada dalších, jakými jsou např. kontrola činností členů komory ze strany samotné komory i orgánů státní správy, a dodal, že pouhou technickou chybou „nelze arcí považovat za zanedbání služebních povinností“. Jinak řečeno disciplinární řízení by mělo představovat ultima ratio, kdy záležitost není možno řešit jinými prostředky, byť by v něm měla být uložena i ta nejmírnější sankce.

Tak jako u všech správních deliktů platí i pro delikty disciplinární, že jednání musí být nejen protiprávní, ale také naplňovat materiální stránku, tj. určitý stupeň společenské škodlivosti bez ohledu na to, zda s tímto znakem právní úprava výslovně počítá.³¹⁶

Sankce jsou ve všech zákonech řazeny podle míry jejich závažnosti, dopadu na delikventa, tedy od napomenutí či důtky přes pokuty po vyškrtnutí ze seznamu a je na orgánu, jenž disciplinární řízení vede, aby posoudil uložení, které z nich přichází v úvahu. Třebaže zákonná úprava jen někde stanoví, a to vesměs pouze obecná kritéria, podle nichž mají být sankce ukládány, v praxi jsou sankce morální povahy ukládány za delikty méně závažné a vyškrtnutí

³¹⁵ Průcha, P. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 388; Červený, Z. O správních sankcích. In: *Sborník prací z veřejného práva k 65. narozeninám prof. P. Levity*. Praha: Universita Karlova, 1967, s. 33; Hácha, E., cit. práce, s. 397.

³¹⁶ Např. nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 934/13; usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 9 As 79/2016-41; rozsudek Městského soudu v Praze čj. 3Ad 24/2017-62.

ze seznamu za nejzávažnějších.³¹⁷ Podrobnější kritéria bývají pak obsažena v disciplinárních řádech komor: např. podle § 25 Disciplinárního řádu Komory daňových poradců má senát při ukládání disciplinárního opatření přihlídnout zejména k okolnostem, za nichž se skutek stal, k povaze skutku, jeho následkům a k závažnosti jednání daňového poradce a obdobnou dikci nacházíme v § 47 Disciplinárního a smírčího řádu České komory architektů nebo § 10 Disciplinárního řádu České lékařské komory. Proč byla konkrétní sankce uložena, je třeba řádně vyložit v odůvodnění, a to i v případě, že jde o napomenutí nebo důtku.³¹⁸

Samozřejmostí je, že při ukládání sankcí musí být respektovány základní principy ovládající veřejnoprávní trestání plynoucí z Listiny základních práv a svobod, jakými je *nullum crimen sine lege* a *nulla poena sine lege*, zákaz retroaktivity, resp. *beneficium* pozdější právní úpravy, *nemo tenetur*, presumpce nevinny, a každá věc musí být projednána bez zbytečných průtahů, ale také zásada absorpční, zákaz analogie k tíži obviněného, každé rozhodnutí musí být náležitě odůvodněno, respektovány musí být okolnosti vylučujících protiprávnost a to opět nezávisle na tom, jsou-li v právních nebo statutárních předpisech výslovně upraveny.³¹⁹

Pokud se týče subjektivní stránky, je k naplnění skutkové podstaty požadováno zavinění, tedy alespoň nevědomá nedbalost, což platí i tam, kde tento znak není explicitně uveden, jak je tomu např. v zákoně o Komoře veterinárních lékařů nebo zákoně o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě (zák. č. 360/1992 Sb.).³²⁰

Zaviněné jednání přitom platí i v případě, že pachatelem deliktu je právnická osoba, jako je tomu u společnosti patentových zástupců nebo auditorské společnosti. Zatímco v úpravě přestupkového práva je tato otázka řešena tím, že u přestupků právnických osob platí objektivní odpovědnost s možností liberace, v případě obou zmíněných zákonů se s něčím takovým nepočítá. Jak připomíná H. Prášková, patří zavinění právnické osoby k nejsložitějším otázkám soukromoprávní i veřejnoprávní odpovědnosti. Aniž bych chtěl rozhojňovat řady těch, kteří nabízejí řešení tohoto problému, dodávám,

³¹⁷ Např. podle § 32 odst. 5 zákona o advokacii lze od uložení kárného opatření vůbec upustit, jestliže se jedná o méně závažné porušení povinností a samotné projednání kárného provinění je možno považovat za postačující; obdobný postup umožňuje také § 10 Disciplinárního řádu České lékařské komory.

³¹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 7/2006-73.

³¹⁹ Rozsudek Krajského soudu v Brně čj. 30 A 106/2013-43

³²⁰ Mates, P. K problematice zavinění ve správním právu trestním. In: *Právní praxe v podnikání*, č. 11/1994, s. 34; Neumannová, H. Správní disciplinární delikty podle zákonů o profesních komorách. In: *Správní právo*, č. 3/2001, s. 149 – 150.

že nepochybně zde nelze použít analogii s přestupkovým zákonem, protože by vyzněla k tíži pachatele a je zřejmé, že příslušný orgán komory bude jen složitě zavinění právnícké osobě dokazovat.³²¹ Důvodové zprávy, ani jinak nepřliší valné komentáře, se k této problematice nevyslovují, a bude tedy třeba vyčkat stanoviska judikatury.

K rozhodování o disciplinárních deliktech, včetně opravných prostředků, jsou zásadně příslušné pouze kolegiální orgány dané profesní komory. Jejich názvy se od sebe opět liší v souvislosti s národní nebo širěji středoevropské zálibě v titulech. Tak se setkáváme s disciplinární komisí, kárnou komisí, čestnou radou a dokonce i stavovským soudem.³²²

Procesní úprava projednávání disciplinárních deliktů je vesměs jen kusá a v úvahu tak přichází subsidiární použití správního řádu, na což je někde i výslovně odkazováno, výjimku v tomto směru představuje zákon o advokacii, podle něhož má být v kárném řízení přiměřeně použit trestní řád.³²³ Rozhodnutí o uložení sankce jsou přezkoumatelná správními soudy, a to i v případě, že byla uložena pouze sankce morální povahy. V tomto řízení je uplatněna výjimka z kasačního principu správního soudnictví, protože soud zde disponuje podle § 78 odst. 2 soudního řádu správního tzv. moderačním právem,³²⁴ když může, rozhoduje-li o žalobě proti trestu za správní delikt za podmínky, že nejsou důvody ke zrušení rozhodnutí, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, od něho upustit nebo snížit.

LITERATURE:

- Fiala Z. *Kázeňské trestání příslušníků bezpečnostních sborů*. Praha: Policejní akademie České republiky, 2017. 208 s. ISBN 978-80-7251-484-7.
- Frumarová, K. a kolektiv. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017. 400 s. ISBN 978-80-7502-250-9.
- Gajdošová, M. – Košíčiarová, S. *Zájmová samospráva*. Praha: Leges, 2023. 200 s. ISBN 987-80-7502-671-2.
- Havelka, F. *Služební právo státních úředníků a zřízenců*. Praha: Státní tiskárna, 1937. 200 s.
- Hřebíková, I. – Fáberová, A. – Brücknerová, Z. – Kubáčová Nejedlá, P. – Moravec, K. – Roučková, D. – Hůrka, P. *Zákon o státní službě. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021. 976 s. ISBN 978-80-7400-842-9.
- Kühn, J. – Kratochvíl, J. – Kmec, J. – Kosař, D. a kolektiv. *Listina základních práv a svobod. Velký komentář*. Praha: Leges, 2022. 1664 s. ISBN 978-80-7502-609-5.
- Kopecký, M. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019. 544 s. ISBN 978-80-7400-727-9.

³²¹ Prášková, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 309 a následující.

³²² Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 181/01; Mates, P. – Mazanec M. Disciplinární správní delikty. In: *Právník*, č. 7/1997, s. 608.

³²³ V některých statutárních předpisech je samostatně upravena možnost konat příkazní nebo zkrácené řízení, což je ovšem v rozporu s ústavními maximy, podle nichž je možno veřejnou moc uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby stanovených zákonem.

³²⁴ Mates, P. Moderační právo správních soudů. In: *Právní rozhledy*, č. 17/2012, s. 598 a následující.

- Kovářová, D. – Havlíček, K. – Němec, R. – Sokol, T. – Syka, J. – Uhlíř, D. – Žižlavský, M. *Zákon o advokacii a stavovské předpisy*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. 968 s. ISBN 978-80-7552-631-1.
- Králík, V. *Právo ve sportu*. Praha: C. H. Beck, 2001. 278 s. ISBN 80-7179-532-1.
- Králík V. *Civilní a trestní odpovědnost sportovců za sportovní úrazy*. Praha: Leges, 2016. 1488 s. ISBN/ISSN: 978-80-7502-127-4.
- Mates, P. – Mazanec M. Disciplinární správní delikty. *Právník*, č. 7/1997, roč. 136. ISSN 0231-6625. s. 592-615.
- Mates, P. Moderační právo správních soudů. In: *Právní rozhledy*, č. 17/2012, s. 598 a následující, roč. 20, č. 17, s. 598 – 600. ISSN 1210-6410.
- Mates, P. a kolektiv. *Základy správního práva trestního*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017. 272 s. ISBN 978-80-7400-680-7.
- Neumannová, H. Správní disciplinární delikty podle zákonů o profesních komorách, *Správní právo*, č. 3/2001, roč. 34, s. 145 – 163. ISSN 0139-6005.
- Pošváv, J. *Nástin správního práva trestního II*. Brno: Československý akademický spolek Právník, 1946. 199 s.
- Prášková, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013. 448 s. ISBN 978-80-7400-456-8.
- Průcha, P. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. 428 s. ISBN 978-80-7239-281-0.
- Sborník prací z veřejného práva k 65. narozeninám prof. P. Levity*. Praha: Universita Karlova, 1967. 193 s.
- Slovník veřejného práva československého, svazek I*. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. vii, 871 s. ISBN 80-902752-5-7. (reprint)

Author's contact details:

doc. JUDr. Pavel Mates CSc.

University of Finance and Administration, Prague

University of Jan Evangelista Purkyně, Ústí nad Labem, Faculty of Social Economy

Czech Republic

E-mail: 9122@mail.vsfs.cz; pavel.mates@ujep.cz

ROLE STAVOVSKÉ A PROFESNÍ SAMOSPRÁVY PŘI TVORBĚ PRÁVA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

THE ROLE OF PROFESSIONAL SELF-GOVERNMENT IN LAW-MAKING IN PUBLIC ADMINISTRATION

Miloš Matula

Anotace: Předmětem příspěvku je funkce profesní a stavovské samosprávy v legislativě z teoretického hlediska a z pohledu úpravy role jejích subjektů v právních předpisech a interních normativních aktech. Pozornost je věnována především otázce, nakolik může hrát stavovská a profesní samospráva aktivní úlohu při realizaci funkcí veřejné správy také v tvorbě práva, zejména v souvislosti s využitím principu konzultace a dobré správy všeobecně. Na základě zjištěných problémů jsou uvedeny i náměty ke zlepšení legislativní úpravy a praxe.

Klíčová slova: profesní samospráva – veřejná správa – legislativa – zájem – normativní právní akt – konzultace – regulace – funkce – praxe

Annotation: The subject of the article is the function of professional and interest self-government in legislation from a theoretical point of view and from the perspective of setting (arrangement) of the role of its subjects in legal regulations and internal normative acts. In particular, attention is focused on the question to what extent professional self-government can play an active role in the implementation of public administration functions also in law-making, especially in the context of the use of the principle of consultation and good governance in general. Based on the problems identified, suggestions for improving legislation and practice are also presented.

Key words: professional self-government – public administration – legislation – interest – normative act – consultation – regulation – function – practice

1. Povaha funkce veřejné správy v legislativním procesu

Činnost veřejné správy v legislativním procesu je předmětem pozornosti právnícké literatury převážně z hlediska předpokladů pro kvalitu legislativy, z pohledu organizace veřejné správy a kompetence jejích orgánů, při analýze procesně technické problematiky, event. v návaznosti na ústavně právní rovinu zákonodárství³²⁵.

³²⁵ Viz např. Boháč, R. a kol. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna MV, 2011; Kokeš, M. *Teorie zákonodárství aneb pokus čelit nezájmu právní teorie a politologie o legislativní tvorbu práva v ČR*. In: *Správní právo*. Legislativní příloha odborného časopisu. 2016, VIII; Kokeš, M. *Temná zákoutí legislativního procesu, příprava vládních návrhů zákonů v České republice*. Praha: Leges, 2020; Prudilová, M. – Suchomel, V. – Kněžínek, J. (eds.). *Pocta Legislativní radě*

Spíše v pozadí stojí otázka povahy legislativní aktivity ve správně vědním aspektu, tedy jedné z podstatných činností vykonávaných ve veřejné správě. Příčinou tohoto stavu je především, jakkoliv je to paradoxní, malá míra ingerence práva do přípravných fází tvorby práva samého.

Malá míra ingerence je jistě zčásti dána i snahou ponechat subjektům zákonodárné iniciativy relativní volnost ve vztahu právních a politických procesů v legislativě a také absencí smysluplnosti procesní regulace u poslaneckých návrhů, nicméně ve vztahu k právu je klíčový nízký stupeň relevance výsledků přípravné fáze zákonodárného procesu v rámci normativního systému.

Právně relevantním výstupem je až předložení návrhu zákona do Poslanecké sněmovny. Celý proces tedy nekončí v rámci státní správy vydáním právního aktu, ten je až v pravomoci zákonodárné moci. Situace je poněkud odlišná u podzákonných právních předpisů, které však zase mají pro normativní regulaci obvykle zřetelně menší význam než zákony.

Rozhodující je tedy v rámci legislativních procesů probíhajících ve veřejné správě taková činnost, která není završena správním aktem. To je podstatné ve smyslu převažující orientace správního práva na správní činnosti, které se vztahují ke správním aktům a na správní akty samotné. Rozvíjení správních činností je pak zaměřeno převážně na individuální správní akty, jejich předpoklady a souvislosti, případně úkony individuální správní akty v jistém smyslu částečně nahrazující nebo doplňující.

Tvorba návrhů zákonů ve veřejné správě je, jak z uvedeného vyplývá, projevem iniciativní a organizační funkce veřejné správy, který se upravuje pouze interními normativními akty. Přípravě a procesu vytváření normativních právních aktů je věnována velká pozornost v ústavním právu, pro které je ovšem mnohem zajímavější proces projednávání v Parlamentu a jeho finální výsledek. Přesto existují i v české ústavně právní literatuře zajímavé publikace vztahující se k legislativnímu procesu ve veřejné správě³²⁶.

Z legislativního hlediska se však přípravy návrhů zákonů ve veřejné správě týkají pouze ustanovení o zákonodárné iniciativě v Ústavě a jednacích řádech parlamentních komor včetně požadovaných náležitostí návrhů zákonů. Přitom je ovšem třeba vzít v úvahu, že náležitosti předepisované Legislativní-

vlády k 50. výročí (1969 – 2019). Praha: Úřad vlády ČR, 2019; Šín, Z. *Tvorba práva. Pravidla, metodika, technika.* 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009; Šrámek, A. a kolektiv. *Tvorba práva ve veřejné správě (legislativní technika).* Praha: Vodnář, 1995.

³²⁶ Viz zejména: Filip, J. K postavení Legislativní rady vlády České republiky. In: *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2007, č. 3; Kysela J. Moc výkonná jako činitel právo tvorby. Přehled rolí a problémů. In: *Správní právo*. Legislativní příloha odborného časopisu. 2018, X; či Kysela J. – Kokeš, M. Role vlády v procesu právo tvorby v České republice se zřetelem k efektivnosti vládnutí. In: *Správní právo*. Legislativní příloha odborného časopisu. 2018, VIII (III – IV).

mi pravidly vlády jdou výrazně nad rámec požadavků určených pro všechny navrhovatele jednacím řádem Poslanecké sněmovny. Nepřímo se k přípravě návrhů zákonů ve správě vztahují také ustanovení upravující účast vlády, případně navrhovatelů zákonů všeobecně, na projednávání návrhů zákonů v Parlamentu.

K dělbě funkcí v rámci veřejné správy v legislativním procesu se pak významně vztahuje kompetenční zákon (2/1969 Sb., v platném znění), v podmínkách ČR však velmi obecně konstruovaný a nepřímo zákony regulující veřejnou správu v jednotlivých oborech.

Z formálního hlediska je základem pro nižší stupeň normativní regulace legislativního procesu ve veřejné správě absence nezbytnosti zavazovat nepodřízené subjekty, takže Legislativní pravidla vlády mohou být jen interním normativním aktem a značná vzdálenost od konečné fáze rozhodování, uváží-li se, že návrh musí projít ještě často dlouhým procesem v zákonodárném sboru. Příprava návrhů zákonů ve veřejné správě tak zůstává pro správní a ústavní právo spíše okrajovou otázkou, která příliš neovlivňuje povahu obecných právních institutů využívaných v těchto oborech.

Odlišně vypadá problém z pohledu správní vědy a státovědy, kterým nejde primárně o formální právní stránku věci, ale o faktickou roli legislativy ve veřejné správě včetně dosahů na podobu a kvalitu právního řádu, které by si ovšem vyžadovaly daleko větší pozornost než dosud i v teorii jednotlivých oborů platného práva.

Problém vynikne zejména při zaměření na ústřední státní správu, kde příprava návrhů zákonů tvoří jednu z věcně nejdůležitějších a právními důsledky vůbec nejdůležitější součást činnosti příslušných orgánů. Funkce tvorby práva, včetně participace na tvorbě zákonů, patří mezi základní funkce ústřední státní správy. Způsob, jakým je tato funkce vykonávána, výrazně ovlivňuje demokratický charakter státu, stupeň, v jakém může být právním státem, jakož i efektivnost výkonu veřejné moci. Ačkoliv jsou vládní návrhy podrobovány v Parlamentu běžně rozsáhlé kritice a dochází v nich někdy ke značným změnám, působí vláda zákonodárnou iniciativou významně na podobu právního řádu, a to nejen pozitivně, ale i negativně, tedy tím, že určitý návrh nepředloží, nenavrhne nějaký způsob řešení věci apod.

Z právě zmíněné role vyplývá také význam otevřenosti legislativního procesu v ústřední státní správě, participace mimovládních subjektů včetně profesní a zájmové samosprávy na jeho průběhu a podle povahy věci případně širší informování veřejnosti, konzultace nebo využití jiných forem k umožnění jejího vyjádření.

2. Účast profesní a stavovské samosprávy na tvorbě práva ve veřejné správě

Účast profesní a stavovské samosprávy v procesu tvorby zákonů a právních předpisů obecně je, jak bylo konstatováno výše, faktorem, který přispívá potenciálně ke zvýšení demokratičnosti a efektivnosti regulace a stejně tak k naplnění dalších principů, které by se v činnosti veřejné moci měly uplatnit, jako je odbornost, věcná správnost nebo transparentnost legislativy a procesu vedoucího k jejímu schválení.

Participace profesní a stavovské samosprávy může mít v legislativním procesu tři základní důvody z hlediska role, kterou profesní nebo stavovská samospráva v daném případě hraje.

V prvním případě je uvedená samospráva konečným adresátem regulace. Takový případ nastává, když právní předpis upravuje její postavení nebo určité povinné formy organizace nebo činnosti. Je tomu tak rovněž v případě, kdy právní předpis upravuje poměry určitého druhu subjektů, ke kterým daná samospráva patří.

Ve druhém případě není profesní komora přímým adresátem, ale může mít profesní nebo odborný zájem na určité právní úpravě, třeba advokátní komora ve vztahu k různým ustanovením občanského zákoníku.

Třetí případ nastává, pokud může profesní samospráva na základě odborné kompetence posoudit např. skutečný dosah právní úpravy nebo jiné její parametry, i když se příslušná regulace přímo netýká jejich úkolů nebo členů.

Poměrně nejcitlivější je druhý případ, kdy mohou být zájmy komory nebo jejich členů v rozporu s některými zájmy konečných adresátů, např. pacientů nebo účastníků právních vztahů, jejichž zájmy jsou dotčeny zbytečně složitou úpravou.

V legislativním procesu bohužel nikoliv vzácně dochází k situaci, kdy dominující je při projednávání zájem příslušných orgánů veřejné moci a různých vlivových skupin, na druhém místě zájem poskytovatelů příslušných služeb a profesních skupin a až na posledním místě zájem konečného adresáta. Tato situace je ovšem nejen v rozporu se smyslem právní regulace, ale může vést i k nesouladu s etickými normami a v konečném důsledku snížit také efektivnost regulace.

Z hlediska způsobu reprezentace lze rozlišovat profesní komory s povinným členstvím a ostatní profesní a stavovské komory. Pokud jde o legislativu, u stanoviska komor bez povinného členství je potřebná větší opatrnost, neboť nemusí vyjadřovat podle povahy věci mínění většiny lidí činných v příslušné profesi. Zkušenosti ovšem ukazují, že i v komorách s povinným členstvím a komorách, které sdružují většinu příslušníků své profese, se mohou uplat-

nit značné názorové difference v otázkách, ke kterým by se mohla komora vyjádřit.

Z faktického hlediska si zaslouží pozornost, že zejména v méně početných a méně regulovaných profesích mohou vyjadřovat zájmy příslušníků určité profese i zapsané spolky. Právní povaha a relevance je sice zřetelně odlišná, avšak společenská funkce se může fakticky podobat. Při přípravě legislativy by se proto mělo myslet, už z důvodu odborné kvality, také na možné přechody ve funkcích mezi profesní a zájmovou samosprávou. U spolků je však ještě více nutné sledovat skutečnou reprezentativnost jejich stanoviska, především tehdy, když v oboru působí více než jeden spolek.

Teoreticky lze uvažovat také o podílu profesní samosprávy na přípravě podzákonných předpisů obcí a krajů, z hlediska kompetencí zejména obcí, které mají v tomto ohledu velmi zřetelnou převahu nad kraji, to však není příliš aktuální. Spíše by participace na tvorbě obecně závazných vyhlášek obcí mohla připadat v úvahu u zájmové samosprávy, např. v oblasti životního prostředí.

2.1 Profesní samospráva ve vládních dokumentech

Normativní základ pro účast profesní samosprávy na legislativním procesu ve státní správě poskytují Legislativní pravidla vlády schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, v platném znění a Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace schválené usnesením vlády ze dne 14. prosince 2011 č. 922, v platném znění.

V případě Legislativních pravidel vlády je podle jejich čl. 5 odst. 1 písm. f) Družstevní asociaci České republiky, pokud se návrh týká družstevnictví, Hospodářské komoře a Agrární komoře, pokud se návrh týká právní regulace podnikání a profesním komorám zřízeným zákonem, pokud se návrh týká právní regulace nebo oblasti působnosti těchto komor, přiznáno postavení připomínkového místa. Text čl. 5 odst. 1 se primárně vztahuje k věcnému zámeru zákona, čl. 8 odst. 1, čl. 13 odst. 1 a čl. 16 odst. 1 uvedených pravidel jej však vztahují i k paragrafovému návrhu zákona a návrhům nařízení vlády a vyhlášek ministerstev a jiných ústředních úřadů. Profesní komory získaly toto postavení novelou Legislativních pravidel vlády provedenou usnesením vlády ze dne 15. prosince 2014 č. 1050.

Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace dávají pro participaci profesní samosprávy na legislativě široký prostor ve formě konzultací, jak je patrné zejména z bodu I/8, IIA/8 a IIB/7 těchto zásad. Tyto body se týkají konzultací a jsou přístupné přirozeně také pro profesní samosprávu. Konzultace jsou přitom povinnou součástí hodnocení dopadů regulace (dále jen

RIA) a vyhodnocení konzultačního procesu je povinnou součástí závěrečné zprávy RIA.

Jako účel konzultace uvádějí zásady nalezení nových perspektiv nahlížení na problém, vytipování dotčených subjektů, identifikaci dalších možných variant řešení, nalezení rovnováhy mezi protichůdnými zájmy, poskytnutí nezávislé kontroly hodnocení možných dopadů, zmírnění rizika nepředvídaných důsledků, zvýšení porozumění návrhu a lepší připravenost dotčených subjektů na implementaci a nakonec získání potřebných relevantních dat. Ve všech uvedených směrech mají profesní samosprávy vysoký potenciál pro naplnění účelu konzultací.

2.2 Limitující faktory vlivu profesní samosprávy na tvorbu práva

Na první pohled lze konstatovat, že i když je participace profesní samosprávy na tvorbě práva regulována jen interními normativními akty, obsahově dává poměrně rozsáhlé možnosti vlivu na legislativu. Tyto možnosti jsou však limitovány některými dále uvedenými výraznými faktory:

- a) hodnocení RIA není obligatorní a u některých i významných návrhů není provedeno, pak zůstávají pro profesní samosprávu jen možnosti dané Legislativními pravidly vlády,
- b) o tom, který subjekt bude v rámci konzultací osloven, rozhoduje příslušné ministerstvo, stejně tak jako o délce a rozsahu konzultace,
- c) konzultace jsou možné i mimo rámec RIA, ministerstvo však k nim bude málo motivované, pokud očekává opozici vůči vlastní představě regulace,
- d) povinnými připomínkovými místy jsou s výše uvedenými výjimkami pouze profesní komory zřizované ze zákona, jiné případné profesní samosprávy jsou odkázány na dobrovolné konzultace,
- e) subjekty profesní samosprávy nemohou vznášet zásadní připomínky podle režimu Legislativních pravidel vlády, i když některé připomínky jako zásadní označují, takže nevzniká rozpor ve smyslu připomínkového řízení, záleží tedy na předkladateli, do jaké míry bude připomínku akceptovat,
- f) za stavu legislativní nouze nebo při zkracování legislativních lhůt, které je v poslední době běžné, může být uplatnění připomínek náročné i z časových důvodů.

Za dané situace dost záleží na obecném vlivu dané profesní samosprávy a na její faktické autoritě v dané věci.

2.3 Vztah profesních a stavovských samospráv k širším ekonomickým aktivitám

Velkou roli hraje rovněž vztah profesních a stavovských samospráv k širším ekonomickým aktivitám, které přesahují zájem určitého povolání. Pokud by se vzalo pro elementární posouzení účasti profesních a stavovských samospráv na přípravné fázi legislativního procesu jednoduché kritérium počtu podaných připomínek, tak jednoznačně vedou komory, které současně reprezentují obecné zájmy podnikatelské sféry. V kategorii 101 a více připomínek se v roce 2022 ocitla Hospodářská komora, ale i v kategorii 51-100 připomínek se téměř výlučně uplatnily podnikatelské svazy (Asociace malých a středních podnikatelů a živnostníků, Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů, Unie zaměstnavatelských svazů). Ze specializovaných profesních samospráv byla podobně aktivní pouze Komora autorizovaných inženýrů a architektů, kde ovšem odborné zaměření ukazuje na blízký vztah k širší ekonomické a ekologické problematice³²⁷.

Čistě profesní samosprávy bez přesahu k obecné ekonomické politice se vyjadřovaly podstatně méně, a to i v případech, kdy daná profese výrazně souvisí s právní regulací. Tak Advokátní komora podala v roce 2022 celkem 12 připomínek k návrhům zákonů a 1 připomínku k návrhům podzákoných právních předpisů a Notářská komora nedala žádnou připomínku v legislativním procesu. Záleží ovšem rovněž na konkrétní aktivitě jednotlivých komor. Např. Lékárnická komora se dostala do kategorie 21-30 připomínek, zatímco jiné komory v oboru zdravotnictví se pohybovaly v řádu jednotek.

Z uvedených údajů lze učinit určité dílčí závěry:

- a) účast profesních a stavovských samospráv na vládní legislativě je výrazně vyšší u subjektů s širšími ekonomickými zájmy přesahujícími horizont jedné profese,
- b) intenzivní zájem na legislativním vyjádření preferencí je patrný především v podnikatelském prostředí, patrně vzhledem k silnějšímu efektu právní úpravy na ekonomické postavení, většímu přehledu o předmětu regulace a schopnosti vyjádřit a prosadit svou představu o adekvátní podobě návrhu,
- c) u klasických profesních komor je míra zapojení do legislativního procesu ovlivněna také individuálními rozdíly v přístupu jednotlivých komor, hlubší analýza rozdílů by vyžadovala další výzkum.

Výrazné zastoupení podnikatelského prostředí, jakkoliv je pochopitelné, ovšem vyvolává také otázku zastoupení zájmů zaměstnanců a spotřebitelů, které jsou se zájmy podnikatelského prostředí jen částečně shodné. Zatímco

³²⁷ Citováno podle eKlep. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/materialy>.

odborníky jsou v legislativním procesu zastoupeny, avšak v průměru slaběji než podnikatelské svazy, zájmy spotřebitelů a adresátů služeb nenacházejí zatím dostatečně silné institucionální vyjádření.

2.4 Větší míra participace profesní samosprávy

Jako účel konzultace uvádějí Zásady nalezení nových perspektiv nahlížení na problém, vytipování dotčených subjektů, identifikaci dalších možných variant řešení, nalezení rovnováhy mezi protichůdnými zájmy, poskytnutí nezávislé kontroly hodnocení možných dopadů, zmírnění rizika nepředvídaných důsledků, zvýšení porozumění návrhu a lepší připravenost dotčených subjektů na implementaci a nakonec získání potřebných relevantních dat.

Ve všech uvedených směrech mají profesní samosprávy vysoký potenciál pro naplnění účelu konzultací. Vystává otázka, jakým způsobem by bylo možné z pohledu státní správy vytvořit více předpokladů pro participaci profesní samosprávy na přípravné fázi legislativního procesu, případně pro větší závaznost této participace.

Při hodnocení stavu účasti profesní samosprávy na legislativě je ovšem nutné zdůraznit skutečnost, že předpoklady zakotvené v normativní regulaci mohou být využité pouze v závislosti na stupni zájmu profesní samosprávy o legislativu. Profesní samospráva také není v kontaktu jen se státní správou, ale i s dalšími subjekty ovlivňujícími zákonodárství, včetně samotného Parlamentu. Profesní samospráva tedy nemusí být při zájmu o ovlivnění legislativy odkázána na ministerstva a vládu. Kontakt profesní samosprávy se státní správou je nicméně podstatný jak pro tuto samosprávu z hlediska cest k prosazení jejích zájmů, tak pro ústřední státní správu z pohledu hladkého prosazení vládního návrhu v Parlamentu.

K prohloubení součinnosti státní správy a profesní samosprávy v legislativě by mohly přispět jak specifické změny, tak změny sledující celkové zdokonalení legislativního procesu.

3. Specifický režim projednání připomínek profesní samosprávy

Ve vztahu ke specifické roli profesní samosprávy by přicházelo v úvahu zejména umožnění specifického režimu projednání jejích zásadních připomínek. Některé připomínky označují profesní komory jako zásadní už dosud, Legislativní pravidla vlády však u profesních samospráv takovou kategorii neznají a, nespojují tudíž s takovým označením připomínek profesních samospráv žádné procesní důsledky.

Proto by bylo vhodné zavést kategorii zásadních připomínek do Legislativních pravidel vlády také u profesních samospráv, takže i zde by vznikl rozpor při jejich nesouhlasném vypořádání. Důsledkem rozporu by však v tomto případě byla jen povinnost předkládajícího ministerstva informovat o tomto rozporu vládu a povinnost vlády se k tomuto rozporu výslovně vyjádřit.

Dále lze uvažovat o vstupu profesních samospráv neuvedených v Legislativních pravidlech vlády do připomínkového řízení, pokud o to požádají, přičemž podmínkou takového vstupu by měl být určitý počet členů nebo určitý prokazatelný podíl členů z osob vykonávajících danou profesi.

Pro jistou vyváženost zastoupení různých zájmů by bylo patrně vhodné umožnit vyjádření v připomínkovém řízení i subjektům zastupujícím konečné adresáty návrhů, např. sdružením na ochranu práv pacientů nebo spotřebitelů.

Z opatření zlepšujících kvalitu legislativního procesu v jeho přípravné fázi obecně lze uvést především zvýšení efektivnosti procesu RIA. Od hodnocení RIA by mělo být upouštěno jen ve výjimečných případech a zejména by neměla být RIA opomenuta u podstatných regulací, které jsou citlivé nebo se týkají relativně velkého okruhu adresátů. V tomto ohledu existují nepochybně určité rezervy.

Dalším problémem je autorita hodnocení RIA. Závěry hodnocení RIA by měly mít skutečný vliv na zvolené řešení. V některých případech se však RIA fakticky přizpůsobuje předem zvolenému řešení nebo se její závěry jen omezeně promítnou do výsledného znění návrhu.

Z ostatních otázek je nutné zmínit zkracování lhůt v připomínkovém řízení, které je bohužel ne vždy způsobeno naléhavostí problému. Někdy jde spíše o pozdní reakci státní správy nebo politické sféry na nezbytnost jeho řešení. Z hlediska komunikace je zřejmé, že zkrácení lhůt více ztěžuje situaci vnějších účastníků připomínkového řízení, tedy těch, kteří nejsou součástí státní správy.

Rovněž výše uvedené problémy RIA jsou zde zmíněny i proto, že vzhledem ke zdůraznění konzultací v procesu RIA se limity tohoto hodnocení opět více promítají do pozice vnějších účastníků připomínkového řízení a konzultovaných subjektů, tedy i profesní samosprávy.

LITERATURE:

- Boháč, R. a kol. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna MV, 2011. 547 s. ISBN 978-80-7312-074-0.
- Filip, J. K postavení Legislativní rady vlády České republiky. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2007, č. 3, roč. 15, s. 203 – 210. ISSN 1210-9126.
- Kokeš, M. *Temná zákoutí legislativního procesu, příprava vládních návrhů zákonů v České republice*. Praha: Leges, 2020. 348 s. ISBN 978-80-7502-413-8.

- Kokeš, M. Teorie zákonodárství aneb pokus čelit nezájmu právní teorie a politologie o legislativní tvorbu práva v ČR. In: *Správní právo*. Legislativní příloha odborného časopisu. 2016, VIII, s. 28 – 56.
- Kysela J. Moc výkonná jako činitel právo tvorby. Přehled rolí a problémů. In: *Správní právo*. Legislativní příloha odborného časopisu. 2018, X, s. II – XXIII.
- Kysela J. – Kokeš, M. Role vlády v procesu právo tvorby v České republice se zřetelem k efektivnosti vládnutí. In: *Správní právo*. Legislativní příloha odborného časopisu. 2018, VIII (III – IV).
- Prudilová, M. – Suchomel, V. – Kněžínek, J. (eds.). *Pocta Legislativní radě vlády k 50. výročí (1969 – 2019)*. Praha: Úřad vlády ČR, 2019. 246 s. ISBN 978-80-7440-238-8.
- Šín, Z. *Tvorba práva. Pravidla, metodika, technika*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 190 s. ISBN 978-80-7400-162-8.
- Šrámek, A. a kolektiv. *Tvorba práva ve veřejné správě (legislativní technika)*. Praha: Vodnář, 1995. 134 s. ISBN 808525557X.

Author's contact details:

JUDr. Miloš Matula, CSc.
University of economics and business (VŠE)
Faculty of Economics
Department of Law
Náměstí W. Churchilla 1938/4
130 67 Praha 3
Czech Republic
E-mail: losmatula@seznam.cz

ÚSKALIA PRENOSU DISCIPLINÁRNEJ PRÁVOMOCI NAD NOTÁRMÍ ZO STAVOVSKÉJ ORGANIZÁCIE NA ŠTÁT

THE ISSUES OF TRANSFORMATION OF THE DISCIPLINARY COMPETENCE OF NOTARIES FROM PROFESSIONAL ASSOCIATION TO STATE

*Bernard Pekár
Katarína Valová*

Anotácia: Referát je zameraný na priblíženie dôvodov a zhrnutie prínosov a nedostatkov prenosu disciplinárnej právomoci nad notármi z Notárskej komory SR na Najvyšší správny súd SR. V príspevku sa dotkneme aj tém, ako sú jednoinštančnosť disciplinárneho konania vo veciach notárov, určenie prísediacich notárov v tomto konaní, disciplinárne opatrenia voči notárom a disciplinárna právomoc stavovských komôr vo všeobecnosti.

Kľúčové slová: disciplinárna právomoc – disciplinárne konanie – disciplinárne opatrenie – disciplinárna komisia – notár – notárska komora – najvyšší správny súd – jednoinštančnosť – prísediaci

Annotation: This paper is focusing on approximation of the causes, to summarize benefits and shortcomings of the transformation of the disciplinary competence of notaries from Notary Chamber of Slovak Republic to The Supreme Administrative Court of Slovak republic. In this article, we mention also topics of one instance disciplinary proceeding, designation of the associate judges from notaries in this proceeding, disciplinary measures against notaries and disciplinary competence of professional associations in general meaning.

Key words: disciplinary competence – disciplinary proceeding – disciplinary measure – disciplinary commission – notary – notary chamber – the Supreme Administrative Court – one instance – associate judges

1. Úvod

V príspevku sa budeme venovať zmene právnej úpravy vyvodzovania disciplinárnej zodpovednosti notárov uskutočnenej zákonom č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny súdny poriadok) (ďalej aj ako „Disciplinárny súdny poriadok“). Priblížime si najmä dôvody prijatia tejto novej právnej úpravy a zhrnieme prínosy a nedostatky prenosu disciplinárnej právomoci nad notármi z Notárskej komory Slovenskej repub-

liky (ďalej aj ako „Notárska komora“) na Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej aj ako „Najvyšší správny súd“).

Disciplinárnou zodpovednosťou by sme mohli chápať zodpovednosť, čiže spôsobilosť niesť následky svojho správania spojené s právami a povinnosťami pri výkone určitého povolania. Takto by sme mohli vidieť disciplinárnu zodpovednosť advokáta, notára, súdneho exekútora, ale aj príslušníka iného slobodného povolania zastrešeného stavovskou komorou. Disciplinárnej zodpovednosti podliehajú aj sudcovia a prokurátori, kde ide o výkon štátnej moci v jej jednotlivých právomociach. No netreba zabudnúť, že príslušné zákony upravujú aj v týchto povolaniach samosprávu, ktorá sa istým spôsobom na vyvodzovaní disciplinárnej zodpovednosti podieľa.³²⁸

Disciplinárna zodpovednosť v užšom zmysle sa viaže na isté spoločenstvo osôb, ktoré si v medziach zákonov vytvorilo vlastný súhrn práv a povinností, ktoré vie vlastnými orgánmi v špecifickom konaní vynútiť, dokonca vie na základe takehoto mechanizmu osobu spomedzi seba vylúčiť. Definovanie disciplinárnych deliktov či previnení, vyvodzovanie disciplinárnej zodpovednosti a ukladanie disciplinárnych trestov, či disciplinárnych opatrení v užšom zmysle spočíva vo vzájomnom vzťahu medzi členom istého spoločenstva a spoločenstvom samotným. Pretože disciplinárna zodpovednosť vo svojej podstate súvisí s vnútorným poriadkom vecí, vzťahov a cieľov dohodnutých vo vnútri spoločenstva, s homeostázou daného spoločenstva.³²⁹

Disciplinárnu zodpovednosť v širšom zmysle možno viazať na spoločenstvo osôb definovaných právom, pričom tieto osoby majú priamo právom stanovené pravidlá, pri nedodržaní ktorých sa vyvodzuje osobitný druh zodpovednosti, inej ako občianskoprávnej, trestnoprávnej alebo administratívnej. Sem patrí oblasť disciplinárnej zodpovednosti, ktorá je najužšie spojená so štátom, kde obsah práv a povinností je priamo definovaný zákonom – spoločenstvo si netvorí svoje vlastné pravidlá pre svojich členov, ale dodržiujú sa tie „zhora – štátne“. Aj o vyvodzovaní takejto zodpovednosti rozhoduje orgán určený štátom bez spoluúčasti členov tohto spoločenstva. Do tohto širšie nastaveného okruhu patrí tiež oblasť disciplinárnej zodpovednosti primárne určená právnym predpisom, kde obsah pravidiel sa vytvára, alebo minimálne dotvára za spoluúčasti členov daného spoločenstva a aj orgán rozhodujúci o disciplinárnej zodpovednosti člena tohto spoločenstva je vytváraný za spoluúčasti členov tohto spoločenstva, samozrejme, na základe zákona. Sem možno podradiť disciplinárnu zodpovednosť napr. člena stavovskej komory s povinným členstvom, ale aj sudcu.³³⁰

³²⁸ Gajdošová, M. Povaha disciplinárnej zodpovednosti. In: *Opus laudat artificem*. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, spoločné pracovisko Trnavskej univerzity a Vedy, vydavateľstva Slovenskej akadémie vied, 2019, s. 125 – 144.

³²⁹ Tamže.

³³⁰ Tamže.

2. Notárska samospráva

Notárska komora bola zriadená zákonom SNR č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok) (ďalej aj ako „Notársky poriadok“). Podobne ako v iných notárstvách latinského typu, aj ustanovenie § 29 ods. 2 Notárskeho poriadku definuje Notársku komoru ako samosprávnú stavovskú organizáciu. Samospráva (aj záujmová) sa vo všeobecnosti prejavuje ako činnosť riadiaceho charakteru, čo súvisí s tým, že samospráva nepredstavuje len výkon, ale aj tvorbu samosprávnej moci v medziach platného práva. Samospráva si taktiež sama určuje svoje ciele na ich dosiahnutie. „Vzhľadom na povahu samosprávy sa však prvky riadenia a prvky regulácie, na rozdiel od štátnej správy, prejavujú ako samoriadenie a samoregulácia. Aj v samospráve analogicky nachádzame špecifické výkonné činnosti, rozšírené o oprávnenie tvorby vlastnej samosprávnej moci, i špecifické črty tejto činnosti ako činnosti podzákonnej a nariadenia. Samospráva sa vo svojej činnosti spravuje zákonmi, vlastnými mocenskými aktmi a vlastnou samosprávnou mocou, vykonávanou a zabezpečovanou s využitím nariadenia oprávnení mocenského charakteru.“³³¹ Podstatou a poslaním samosprávy je samostatne rozhodovať o vlastných otázkach a spravovať vlastné záležitosti, a to podľa svojich potrieb, zo svojej vôle, v súlade s platným a účinným právom.

Notárska komora ako orgán záujmovej samosprávy v prvom rade chráni záujmy notárskeho stavu. Záujmy notárskeho stavu sú ex lege nadradené záujmom jednotlivých notárov, ktoré sa môžu odlišovať či už na regionálnom alebo inom základe. Záujmy notárskeho stavu môže chrániť Notárska komora len prostredníctvom svojich orgánov na to určených. Vo všeobecnosti možno za základné záujmy notárskeho stavu považovať zachovanie notárstva na princípoch latinského notárstva, teda nepripustenie prvkov common law, posilnenie právomocí notárov, ako aj šírenie dobrého mena notárskeho stavu. Práve so zachovaním dobrého mena notárskeho stavu je úzko spätý neustály dohľad komory prostredníctvom jej orgánov na uplatňovanie riadneho výkonu notárskej činnosti a v prípadoch jeho porušenia spravodlivo vyvodzovať disciplinárnu zodpovednosť.³³²

V rámci disciplinárnej právomoci Notárska komora prostredníctvom svojej disciplinárnej komisie mala do prijatia Disciplinárneho súdneho poriadku právo posudzovať a vyvodzovať disciplinárnu zodpovednosť voči svojim členom. Následne rozhodnutia Notárskej komory boli preskúmateľné príslušným krajským súdom a v rámci kasačnej sťažnosti aj Najvyšším súdom

³³¹ Škultéty, P. *Verejná správa a správne právo*. 2. vydanie. Bratislava: VEDA, 2011.

³³² Valová, K. a kol. *Notársky poriadok. Komentár*. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2023, s. 97.

Slovenskej republiky. Takýto postup nevyvolával nijaké pochybnosti o zákonnosti a spravodlivosti disciplinárneho konania nad notármi.

Prijatím Disciplinárneho súdneho poriadku bolo Notárskej komore s účinnosťou od 1. decembra 2021 odňaté právo posudzovať a vyvodzovať disciplinárnu zodpovednosť voči svojim členom. „Disciplinárna právomoc nad notármi sa tak presunula z autonómnej organizácie komory do rúk Najvyššieho správneho súdu SR, v nadväznosti na hlásaný verejnoprávny rozmer činnosti notára v Slovenskej republike, pričom Notárska komora Slovenskej republiky prostredníctvom svojej Disciplinárnej komisie zostala naďalej disciplinárnym orgánom pre notárskych kandidátov. Tým sa mal zabezpečiť zvýšený verejný záujem o riadny výkon notárskej činnosti.“³³³

Napriek nepochybne úzkemu vzťahu notárstva so štátom, slovenské notárstvo stále predstavuje slobodné povolanie a Notárska komora je jeho autonómnym predstaviteľom ako subjekt záujmovej samosprávy. Ako samosprávna organizácia je Notárska komora budovaná na komorových princípoch: 1. povinné členstvo osôb, ktoré vykonávajú určité povolanie, 2. komora je zriadená zákonom a je preto právnickou osobou verejného práva, 3. komora má právomoc vydávať vlastné (interné) predpisy, 4. komora má disciplinárnu právomoc nad svojimi členmi. Práve v disciplinárnej oblasti došlo aktuálne k prenosu vyvodzovania disciplinárnej zodpovednosti notárov z komory na štát, konkrétne na Najvyšší správny súd SR, čo možno považovať za nabúranie jedného zo základných princípov, na ktorých je záujmová samospráva budovaná.³³⁴

Siahnuť na túto kľúčovú funkciu profesijnej komory v čase, keď na to nie je adekvátny dôvod spočívajúci v opakovaných excesoch, ktoré by boli Notárskej komore vytykané, možno oprávnene považovať za neprimerané. Princíp proporcionality je jedným z hľadísk, ktorým sa posudzuje ústavnosť takejto právnej úpravy.³³⁵

Disciplinárny súdny poriadok vychádza z čl. 142 ods. 2 písm. c) Ústavy Slovenskej republiky (novelizovanej ústavným zákonom č. 422/2020 Z. z.), podľa ktorého „Najvyšší správny súd SR rozhoduje ... aj o disciplinárnej zodpovednosti sudcov, prokurátorov a ak tak ustanoví zákon, aj iných osôb“. Ústava SR zakladá možnosť, nie však povinnosť podriať disciplinárnej právomoci Najvyššieho správneho súdu aj iné osoby. Inými osobami podľa nášho názoru nemôžu byť akékoľvek iné osoby, ale len osoby porovnateľné s osobami, ktoré už pod právomoc Najvyššieho správneho súdu pojal čl. 142 ods. 2 písm. c)

³³³ Gábriš, T. – Valová, K. *Advokácia a notárstvo v ústavnom štáte. Vzťah dvoch právnických profesií na Slovensku*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 47.

³³⁴ Valová, K. a kol. *Notársky poriadok. Komentár*. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2023, s. 95.

³³⁵ Gábriš, T. – Valová, K. *Advokácia a notárstvo v ústavnom štáte. Vzťah dvoch právnických profesií na Slovensku*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 73.

Ústavy SR, t. j. osoby porovnateľné so sudcami a prokurátormi, ktorí sú štátnymi zamestnancami. Takýmito „inými“ osobami môžu byť len iní štátni zamestnanci (napr. štátni úradníci, štátni policajti), čo notári nie sú, pretože ich činnosť spadá pod tzv. slobodné povolanie.

3. Disciplinárna právomoc nad notármi v krajinách Európskej únie

Predkladateľ sa podľa dôvodovej správy³³⁶ k návrhu Disciplinárneho súdneho poriadku inšpiroval pri kreovaní a fungovaní Najvyššieho správneho súdu právnou úpravou a činnosťou Najvyššieho správneho súdu Českej republiky. Pritom notári v Českej republike sú z disciplinárnej právomoci Najvyššieho správneho súdu Českej republiky vyňatí úplne a disciplinárne konanie na oboch stupňoch realizuje Notárska komora Českej republiky.

Aj podľa analýzy Kancelárie Národnej rady Slovenskej republiky Odbor Parlamentný inštitút Edícia: Porovnávacie analýzy 16/2020, ktorá porovnávala pôsobnosť najvyššieho správneho súdu v Českej republike, Francúzsku, Nemecku, Rakúsku, Švajčiarsku a Švédsku, iba v Nemecku najvyšší správny súd disciplinárne stíha notárov a aj to iba za trestný čin ohýbania práva. Zároveň vo väčšine spomínaných krajín pôsobia tieto súdy ako odvolacie, resp. ako súdy, ktoré preskúmajú v správnom konaní rozhodnutia disciplinárnych orgánov samosprávnych organizácií. Napriek tomu predkladateľ rozšíril okruh subjektov aj na notárov. V krajinách Európskej únie ide tak o ojedinelý prípad.

Pre porovnanie ponúkame aj prehľad o zložení orgánov, ktoré rozhodujú v disciplinárnych konaniach voči notárom v niektorých členských krajinách Rady notárov Európskej únie (CNUE).

Štát	Názov disciplinárneho orgánu	Zloženie	Popis
Luxembur-sko	Disciplinárny výbor	zmiešané orgány zložené zo sudcov a notárov	Podľa luxemburského zákona o notárstve je tento orgán zložený z predsedu okresného súdu (tribunal d'arrondissement), ktorý predsedá tomuto orgánu a 4 notárov

³³⁶ Dôvodová správa k návrhu zákona č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny súdny poriadok). Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/Document-Preview.aspx?DocID=499272>.

Belgicko	Regionálne komory/ štátny prokurátor	notári	Regionálne komory vedú disciplinárne konania voči notárom vo svojom obvode. Ak nekoná regionálna komora, prokurátor má právo podať žalobu na prvostupňový súd. Členovia regionálnych komôr sú volení každoročne a ich počet závisí od počtu notárov v regióne
Chorvátsko	Notársky disciplinárny prokurátor/ Výkonný výbor Notárskej komory/štátny prokurátor/ sudca okresného súdu/Notárske rady	zmiešané orgány zložené zo sudcov a notárov	Prislušný orgán je stanovený v závislosti od stupňa závažnosti skutku, menej závažné porušenia prejednáva Výkonný výbor notárskej komory (zložený len s notárov) na návrh notárskeho disciplinárneho prokurátora, pričom odvolanie je možné podať na Notársku radu (celkovo sú 4 rady v 4 obvodoch okresných súdov, zložené z 2 sudcov a 1 notára); závažnejšie porušenia prejednávajú Notárske rady na návrh štátneho prokurátora, pričom odvolanie je možné podať na Notársku radu zriadenú pri Najvyššom súde. Do týchto orgánov sú sudcovia menovaní každý rok príslušnými predsedami súdov a notári sú volení v rámci volieb do orgánov komory každé 3 roky.
Bulharsko	Disciplinárna komisia	notári	Disciplinárna komisia je orgánom komory, ktorý je zložený zo šiestich členov – notárov, volených na tri roky
Holandsko	Disciplinárna komora/Odvolací súd	zmiešané orgány zložené zo sudcov a notárov	Disciplinárna komora je orgánom nezávislým od komory notárov. Ide celkovo o 4 disciplinárne komory zložené z 3 sudcov a 2 notárov. Odvolanie je možné podať na Odvolací súd, ktorý je zložený len zo sudcov. Sudcovia sú menovaní ministrom spravodlivosti a členovia-notári sú volení notármi na 4 roky.
Litva	Disciplinárny výbor notárov	notári	Disciplinárny výbor notárov je orgánom notárskej komory, zložený z 5 notárov, z ktorých dvoch menuje notárska komora, dvoch minister spravodlivosti a jedného predsedu Najvyššieho súdu.
Estónsko	Disciplinárna komisia	notári/sudcovia/úradníci ministerstva spravodlivosti	Disciplinárna komisia nie je orgánom komory a je zložená z jedného sudcu, notára a úradníka ministerstva spravodlivosti

Grécko	Disciplinárny výbor	notár/sudca/ prokurátor	Disciplinárny výbor nie je orgánom komory, ale je zriadený v rámci prvostupňového správneho súdu a je zložený z jedného notára, sudcu, štátneho prokurátora a sudcu spravodajcu. Jeho rozhodnutia sa vydávajú pod hlavičkou prvostupňového správneho súdu.
Maďarsko	Disciplinárny výbor	zmiešané orgány zložené zo sudcov a notárov	Disciplinárne výbory nie sú orgánmi komory, ale existujú pod príslušnými okresnými súdmi a ako druhostupňový orgán na Najvyššom súde. Sú zložené z 2 sudcov a 3 notárov
Nemecko	Krajský súd	sudcovia	Príslušné krajské sudy rozhodujú v disciplinárnych konaniach na návrh notárskej komory alebo ministerstva spravodlivosti
Taliansko	Regionálne disciplinárne komisie	zmiešané orgány zložené zo sudcov a notárov	Regionálne disciplinárne komisie začínú konanie na návrh lokálnej notárskej komory alebo štátneho prokurátora. Sú zložené z predsedu, ktorým je sudca, a dvoch notárov. Notári sú volení každé 3 roky a sudca je vymenovaný predsedom príslušného súdu. Druhostupňovým orgánom je odvolací súd, prípadne Kasačný súd.
Francúzsko	Krajské notárske komory/Súd prvej inštancie	notári/sudcovia	Disciplinárne opatrenia môže nariadiť krajská notárska komora (zložená len z jej členov notárov) a/alebo Súd prvej inštancie.
Rakúsko	Regionálne notárske komory/ Disciplinárny súd	zmiešané orgány zložené zo sudcov a notárov	O menších previneniach rozhodujú regionálne notárske komory (zložené z ich členov notárov) a o závažnejších porušeníach rozhodujú disciplinárne sudy zriadené na krajských súdoch a Najvyššom súde (zložené z 5 členov: predsedajúci sudca, 2 notári a 2 sudcovia)
Česká republika	Disciplinárna komisia	notári	Ide o podobný systém ako v SR. Disciplinárna komisia je interný orgán komory, ktorého členovia sú volení na 3 roky. Z členov DK sa formujú disciplinárne senáty

Predkladateľ vo všeobecnej časti dôvodovej správy³³⁷ síce argumentoval, že práve podľa kľúča, ktorý uviedol Európsky súd pre ľudské práva vo svojich rozhodnutiach (napríklad Sidabras a Džiautas proti Litve, Pitkevich proti Rusku, Pellegrin proti Taliansku), vybral právnické profesie, nad ktorými bude mať disciplinárnu právomoc Najvyšší správny súd, avšak v rozhodnutí Sidabras a Džiautas proti Litve súd pojednával o diskriminácii bývalých dôstojníkov KGB pri strate zamestnania, pričom jeden z nich bol športový inštruktor, podobne v rozhodnutí Pitkevich proti Rusku išlo o odvolanie sudkyne, ktorá sa mimo iného dopustila proselytizmu a modlila sa v priebehu súdnych pojednávaní a v treťom uvedenom rozhodnutí Pellegrin proti Taliansku išlo primárne o definovanie pojmu „štátna služba“. Vo všetkých prípadoch išlo o pracovnoprávny vzťah štátnych zamestnancov, čo sa môže vzťahovať na sudcov a prokurátorov, ale nijako nesúvisí, a teda nie je ani možné porovnávať s notármi, ktorí činnosť vykonávajú nie ako štátni zamestnanci, ale slobodné právnické povolanie povinne spojené s členstvom v samosprávnej organizácii – Notárskej komore.

4. Dôvody prenosu disciplinárnej právomoci nad notármi

Argumenty k odňatiu disciplinárnej právomoci Notárskej komory uvedené v dôvodovej správe k Disciplinárnemu súdnemu poriadku, sú prinajmenšom diskutabilné. Ide najmä o tieto argumenty:³³⁸

1. *„Príde k odstráneniu súčasného neefektívneho, v mnohých prípadoch až nefunkčného stavu disciplinárnych konaní.“* Podľa vyjadrenia Notárskej komory v pripomienkach k návrhu zákona³³⁹ za celý čas takmer tridsaťročnej existencie samosprávnej stavovskej organizácie Notárskej komory neexistuje formálne a ani neformálne vznesená výhrada, že by disciplinárne konania vedené Notárskou komorou boli neefektívne alebo až nefunkčné, a to či zo strany Ministerstva spravodlivosti SR ako predkladateľa Disciplinárneho súdneho poriadku, ani zo strany iného subjektu. Zároveň treba podotknúť, že tvrdenie predkladateľa uvedené v dôvodovej správe nie je opreté o žiaden prieskum

³³⁷ Tamže.

³³⁸ Dôvodová správa k návrhu zákona č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny súdny poriadok). Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/Document-Preview.aspx?DocID=499272>.

³³⁹ Pripomienky Notárskej komory SR k návrhu zákona č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny súdny poriadok). Dostupné na internete: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/LP/2021/327/pripomienky/COO-2145-1000-3-4446331>.

disciplinárnych rozhodnutí vydaných disciplinárnou komisiou Notárskej komory.

2. „Návrh zákona má oporu v práve Európskej únie a aj v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva. Rovnako tak je v súlade aj s odporúčaniami Rady ministrov členských štátov. Európsky súd pre ľudské práva vo viacerých rozhodnutiach (napríklad *Sidabras a Džiautas proti Litve*, *Pitkevich proti Rusku*, *Pellegrin proti Taliansku*) konštatoval, že osobitný súdny režim je prípustný v prípade osôb, ktorých práca má charakter verejnej služby. Jedná sa o prípady, kedy daná osoba koná ako „verejná moc“, pričom je zodpovedná za ochranu verejného záujmu alebo záujmu iných orgánov verejnej moci. Práve podľa kľúča, ktorý uviedol Európsky súd pre ľudské práva vo vyššie uvedených rozhodnutiach, vybral predkladateľ právnické profesie, nad ktorými bude mať právomoc najvyšší správny súd.“

Predkladateľ tejto právnej úpravy však zabudol dodať, že vo všetkých vymenovaných prípadoch ide o štátnych zamestnancov (inšpektor daňového úradu, prokurátor, učiteľka, policajt), teda zamestnancov, ktorých príjmy (platy) sú hradené zo štátneho rozpočtu. Ani jeden spomínaný prípad sa nevzťahuje na členov samosprávnej stavovskej organizácie, a teda ani na notárov, ktorých príjmy (odmeny) nie sú hradené zo štátneho rozpočtu.

3. „Ako príklad slúžila česká právna úprava disciplinárnych konaní pred Najvyšším správnym súdom Českej republiky.“

Predkladateľ tu však znova zabudol dodať, že právna úprava v Českej republike ale rozhodovanie o disciplinárnom previnení notárov ponechala na samosprávnú organizáciu notárov.

Argumenty uvádzané v dôvodovej správe Disciplinárneho súdneho poriadku tak nie je možné vziať na notárov, napriek tomu Disciplinárny súdny poriadok zahrnul pod svoju právomoc aj notárov.

Pre úplnosť treba uviesť, že česká právna úprava zahrnula pod disciplinárnu právomoc Najvyššieho správneho súdu Českej republiky aj súdnych exekútorov, teda členov samosprávnej stavovskej organizácie. Opodstatnenosť tejto právnej úpravy je pomenovaná aj v nálezze Ústavného súdu Českej republiky,³⁴⁰ ktorý posudzoval jej súlad s Ústavou Českej republiky. V odôvodnení nálezku sa okrem iného uvádza: „z rozhodovania o zmienenej novele zákona bolo úplne jasné, že kárne orgány Exekútorskej komory Českej republiky neplnili svoju úlohu. Dĺžka disciplinárneho konania bola neprimerane dlhá, počet nevybavených vecí bol stále vysoký a z roka na rok sa zvyšoval. V porovnaní s ostatnými profesijnými komorami (notárskou a advokátskou) nebol účel disciplinárnych konaní vedených Exekútorskou komorou ČR podľa úpravy účinnej do 25. 06. 2009 vôbec naplnený.“ Ústavný súd Českej republiky podrobil zákonnú úpravu, ktorou bola odňatá právomoc vyvodzovať disciplinárnu zodpovednosť samosprávnej organi-

³⁴⁰ Bod 9. nálezku pléna Ústavného súdu ČR sp. zn. Pl. ÚS 38/09 zo dňa 3. augusta 2011.

zácií exekútorov v Českej republike, a ktorou táto právomoc prešla na štát – Najvyšší správny súd Českej republiky, trojstupňovému testu ústavnosti, tzn. či takáto zmena právnej úpravy zodpovedala kritériám účelnosti, potrebnosti a primeranosti. Keďže mal Ústavný súd Českej republiky preukázané nepochybne, že „*kárne orgány Exekútorskej komory Českej republiky neplnili svoju úlohu*“, zmena právnej úpravy bola podľa neho v súlade so všetkými tromi kritériami ústavnosti, t. j. v súlade s kritériom účelnosti, potrebnosti a aj primeranosti, a teda bola súladná s ústavou. Napriek tomu dali šiesti členovia senátu odlišné stanoviská k citovanému nálezu.

Situácia okolo disciplinárnych konaní notárov do prijatia Disciplinárneho súdneho poriadku bola diametrálne odlišná. Za celý čas takmer tridsaťročnej existencie samosprávnej stavovskej organizácie Notárskej komory neexistuje formálne a ani neformálne vznesená výhrada zo strany Ministerstva spravodlivosti SR ako orgánu dohľadu nad činnosťou Notárskej komory a ani zo strany iného relevantného subjektu, že by disciplinárne konania vedené Notárskou komorou boli neefektívne alebo až nefunkčné. Aj napriek evidentnému nárastu nápadu návrhov na začatie disciplinárneho konania v posledných 10 rokoch, jednotlivé prípady boli podľa *Správ o stave Notárskej komory SR a činnosti Prezídia* za obdobie posledných 10 rokov, vybavované priebežne. Za zmienku stojí aj skutočnosť, že všetkých 37 neukončených disciplinárnych konaní notárov (napadnutých do účinnosti Disciplinárneho súdneho poriadku), ktoré mali byť skončené podľa predtým platných predpisov, prerokovala a skončila disciplinárna komisia Notárskej komory ešte v roku 2022.

V prípade potreby zmeny legislatívy v tejto oblasti mohlo ministerstvo spravodlivosti ako gestor Notárskeho poriadku navrhnúť zvýšenie počtu členov disciplinárnej komisie Notárskej komory. Právna úprava na Slovensku vo vzťahu k notárom, vzhľadom na spomínané konkrétne okolnosti prípadu, nebola tak ani účelná, ani potrebná a ani primeraná.

5. Nedostatky Disciplinárneho súdneho poriadku vo vzťahu k notárskej samospráve

5.1 Príjmy z pokút uložených notárom

Jedným zo základných znakov záujmovej samosprávy je jej ekonomický základ, teda každá záujmová samospráva má vlastný majetok, s ktorým hospodári. Základným zdrojom príjmov Notárskej komory ako samosprávnej organizácie sú podľa § 29 ods. 6 Notárskeho poriadku členské príspevky, dary a iné príjmy. Iné príjmy Notárskej komory nemôžu byť príjmami z jej podnikania, keďže Notárska komora je subjektom verejného práva. Inými

príjmami Notárskej komory sú najmä príjmy z príspevkov za účasť vo výberovom konaní na uvoľnené notárske miesto, príjmy z príspevkov za účasť na notárskych skúškach, príjem zo správy vlastného majetku (napr. nájomné za prenájom vlastných nehnuteľností, úroky z vlastných peňažných prostriedkov), príjem (odmena a náhrada hotových výdavkov) za prístup do Centrálného informačného systému Notárskej komory, príjmy z peňažných pokút uložených notárskym kandidátom a boli nimi aj príjmy z peňažných pokút uložených notárom.

Notárska komora v rámci pripomienkovania Disciplinárneho súdneho poriadku navrhovala, aby disciplinárne rozhodnutie, ktorým sa ukladá pokuta notárovi vykonávala Notárska komora a aby pokuta uložená disciplinárnym rozhodnutím notárovi, bola naďalej príjmom Notárskej komory. Upozorňovala, že nie je možné stotožňovať ukladanie pokút sudcovi či prokurátorovi, ktorí majú povahu štátnych zamestnancov, a teda dostávajú svoj príjem od štátu (zo štátneho rozpočtu), s ukladaním pokút uložených notárovi, ktorí nedostáva od štátu žiaden príjem. Nie je preto na mieste, aby príjmy z pokút uložených notárom plynuli do štátneho rozpočtu a nie do rozpočtu Notárskej komory, ktorá vynakladá svoje vlastné prostriedky na odbornú aj morálnu výchovu svojich členov. Notári nie sú štátni zamestnanci, ale samostatne zárobkovo činné osoby, ktoré sú ex lege členmi záujmovej samosprávy – Notárskej komory. Je tak logické, že tieto pokuty majú pripadnúť Notárskej komore, ktorej členom je notár, ktorý bol uznaný za vinného z disciplinárneho previnenia, a nie štátu. Tým, že notár bude uznaný za vinného z disciplinárneho previnenia, poškodí aj meno samosprávnej organizácie – Notárskej komory, s ktorou je cez povinné členstvo neodmysliteľne spájaný, ako aj meno všetkých ostatných notárov, ktorí svoju činnosť vykonávajú v súlade so zákonom. Náprava takto poškodeného mena je značne náročná aj z finančného hľadiska, ako aj z hľadiska nákladov Notárskej komory na preventívne a výchovné pôsobenie voči všetkým notárom cez adresné školenia a vzdelávanie. Príjmy z pokút sú aj v súčasnosti jedným zo zdrojov financovania týchto aktivít a používajú sa na prevenciu páchania disciplinárnych previnení notármi.

Predkladateľ Disciplinárneho súdneho poriadku ale bez odôvodnenia, centralisticky a arbitrárne rozhodol o tom, že pokuty, ktoré sú povinní uhradiť pri uložení disciplinárneho opatrenia členovia profesijnej samosprávy, budú príjmom štátneho rozpočtu, pričom toto samo popiera samotný skutočný charakter profesijnej samosprávy. Profesijská samospráva sa sama aj financuje a nevyužíva na pokrytie svojich zákonom uložených povinností verejný zdroj. To, že notári vykonávajú časť úloh ako verejní činitelia nič nemení na povahe tohto povolania.

Či o disciplinárnej zodpovednosti notára rozhoduje Notárska komora alebo Najvyšší správny súd, vždy ide o pokutu uloženú notárovi ako členovi

samosprávnej organizácie, a preto má byť aj naďalej príjmom samosprávnej organizácie, ktorej je členom. Právo Notárskej komory na príjem z pokút uložených notárovi za disciplinárne previnenie bolo priznané so vznikom Notárskej komory v roku 1993 a odňatie tohto práva znamená krátenie príjmov samosprávnej organizácie, ktorej príjmy nie sú nijako napojené na štátny rozpočet a jej rozpočet je odkázaný aj na príjmy z uvedených pokút. Nemožno namietat' v prípade sudcov a prokurátorov, že pokuty uložené disciplinárnym rozhodnutím sú príjmom štátneho rozpočtu. V prípade týchto osôb ide totiž o štátnych zamestnancov a ich platy sú zo zdrojov štátneho rozpočtu. V prípade notárov ako členov samosprávnej stavovskej organizácie to tak nie je. Zmena tejto právnej úpravy sa nejaví ani ako účelná, ani ako potrebná a ani ako primeraná. A bez pochybností sa javí, že takýto zásah do samosprávy notárov nebol vôbec nevyhnutný.

5.2. *Zásada ne bis in idem v disciplinárnom konaní*

Ustanovenie k § 27 ods. 4 Disciplinárneho súdneho poriadku umožňuje pokračovať v prerušenom disciplinárnom konaní po nadobudnutí právoplatnosti rozhodnutia v trestnom konaní, v priestupkovom konaní alebo v správnom konaní.

Vo verejnoprávnej oblasti možno disciplinárnu zodpovednosť rozdeliť na zodpovednosť trestnú, správnu (zodpovednosť za správne delikty) a disciplinárnu zodpovednosť. Disciplinárna zodpovednosť sa považuje za zodpovednosť za porušenie disciplíny v rámci interných vzťahov (často tiež porušenie právnych predpisov). Podľa niektorých autorov tu neplatí zásada *ne bis in idem*,³⁴¹ podľa iných tu nie je možné jednoznačne a pre všetky prípady aplikovať zásadu *ne bis in idem*.³⁴²

„Z formulácie čl. 4 Protokolu č. 7 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd explicitne vyplýva jednak zákaz viacnásobného stíhania, jednak zákaz viacnásobného potrestania osoby za ten istý skutok. Tým je daný jednak procesnoprávny, jednak hmotnoprávny aspekt jeho uplatnenia.“³⁴³ Túto zásadu je možné uplatniť len v rámci disciplinárneho konania samotného vedeného voči tej istej osobe za ten istý skutok. Vzhľadom na povahu vyvodzovania disciplinárnej zodpovednosti však nie je možné

³⁴¹ Večeňa, M. – Gerloch, A. – Schlosser, H. – Beran, K. – Rudenko, S. *Teória práva*. Bratislava: Paneurópska vysoká škola, Eurokódex, 2011, s. 242.

³⁴² Gajdošová, M. Povaha disciplinárnej zodpovednosti. In: *Opus laudat artificem*. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, spoločné pracovisko Trnavskej univerzity a Vedy, vydavateľstva Slovenskej akadémie vied, 2019, s. 125 – 144.

³⁴³ Košičiarová, S. *Princípy správneho trestania*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 150.

vyklúčiť vyvodenie disciplinárnej zodpovednosti voči tej istej osobe a za ten istý skutok aj popri vyvodení trestnej zodpovednosti, občianskoprávnej zodpovednosti alebo administratívnej zodpovednosti. Trestná i administratívna zodpovednosť spočíva v „potrestaní“ osoby za nedodržanie pravidiel voči štátu. Disciplinárna zodpovednosť je tu navyše, respektíve popri zodpovednosti voči štátu, pretože ide o zodpovednosť voči stanovenému spoločenstvu. Zodpovednosť voči štátu a štátom chráneným hodnotám je všeobecná, ale disciplinárna zodpovednosť je osobitnou zodpovednosťou, ktorá je prítomná pri osobitne určených osobách a osobitne určených vzťahoch. Preto ju všeobecná zodpovednosť voči štátu nemôže plne nahradiť, potom by disciplinárna zodpovednosť ako taká strácala zmysel. Samozrejme, ak osobitné právne predpisy upravujú v takomto prípade zastavenie disciplinárneho konania, prednosť má právna úprava. Ak však osobitná úprava nevylučuje takéto vyvodzovanie disciplinárnej zodpovednosti popri inej zodpovednosti, treba použiť osobitný prístup a zohľadňovať možnosť spoločenstva vyvodiť disciplinárnu zodpovednosť voči svojmu členovi a nepovažovať to iba za „obyčajné trestanie“, o ktorom nie je možné konať a rozhodnúť dvakrát. Celkom určite tu bude podstatná miera samosprávy daného spoločenstva alebo napojenie na štát a aj druh disciplinárneho opatrenia v kontexte trestu/opatrenia uloženého v súdnom alebo správnom konaní.³⁴⁴

Na porovnanie Notársky poriadok Českej republiky (zákon č. 358/1992 Sb. v znení neskorších predpisov), ktorý historicky vychádza z rovnakých právnych koreňov a princípov ako slovenská právna úprava, má v § 49b ods. 1 písm. d) zásadu *ne bis in idem* v disciplinárnom jednoznačne vyjadrenú: „*Kárný senát bez ústního jednání řízení zastaví, jestliže bylo o skutku, pro který se vede kárné řízení, pravomocně rozhodnuto v trestním řízení.*“

5.3 Prísediaci notári v disciplinárnych konaniach

V Disciplinárnom súdnom poriadku možno namietat porušenie práva disciplinárne obvineného notára na spravodlivý súdny proces aj z takého dôvodu, že senát, ktorý vo veci rozhoduje, je zložený aj z laikov, ktorými sú prísediaci z radov notárov, a tým neposkytuje dostatočné záruky nezávislosti a nestrannosti súdu. Notárska komora je budovaná ako jednostupňová, tzn. že je zriadená iba jedna notárska komora, ktorá pôsobí na celom území Slovenskej republiky. Na výkon činnosti notára preto nie je stanovená

³⁴⁴ Gajdošová, M. Povaha disciplinárnej zodpovednosti. In: *Opus laudat artificem*. Trnava: Typi Universitatis Tynaviensis, spoločné pracovisko Trnavskej univerzity a Vedy, vydavateľstva Slovenskej akadémie vied, 2019, s. 125 – 144.

miestna príslušnosť, a ak niekto chce využiť služby notára, môže sa obrátiť na ktoréhokoľvek notára na Slovensku podľa svojho výberu. Na základe uvedeného sú namieste obavy o nestrannosti notárov pôsobiacich ako prísediaci v disciplinárnom senáte prejednávajúcom jeho vec, tzn. dve pätiny členov senátu sú priamymi konkurentmi disciplinárne obvineného notára. Toto samo osebe dáva predpoklad, že prísediaci z radov notárov sa nemusia javiť ako osobne nezávislý vzhľadom na možnú konkurenciu medzi notármi.

Európsky súd pre ľudské práva definoval požiadavky na nezávislosť súdu takto: „*Soud definoval ‚nezávislost‘ jako nezbytnou osobní a institucionální nezávislost, která je nutná pro nestranné rozhodování, a tudíž je základním předpokladem nestrannosti. Rozumí se jí stav myslí soudce vyznačující se jeho odolností vůči vnějším tlakům jakožto součástí jeho morální integrity a současně celá řada institucionálních a provozních opatření, kam se řadí jednak postup jmenování soudců způsobem zajišťujícím jejich nezávislost, jednak kvalitativní výběrová kritéria – ta musí poskytovat záruky proti nepatřičnému ovlivňování anebo neomezené diskreční pravomoci jiných mocenských složek státu, a to jak v počáteční fázi při jmenování soudce, tak během výkonu jeho funkce ... Pojmem ‚nezávislý‘ se rozumí nezávislost vůči dalším složkám státní moci (moci výkonné a Parlamentu) ... a rovněž vůči účastníkům řízení ... Soud s tímto požadavkem se hodnotí zejména na základě zákonných kritérií, jako jsou způsob ustanovování členů orgánu, délka jejich mandátu nebo existence dostatečných záruk proti vnějším tlakům ... Důležitá je rovněž otázka, zda takový orgán budí zdání nezávislosti ... Při posuzování, zda určitý orgán může být považován za ‚nezávislý‘, Soud přihlíží mimo jiné k následujícím kritériím: 1. způsob ustanovování jeho členů, 2. délka jejich mandátu, 3. existence záruk proti vnějším tlakům, a 4. zda orgán budí zdání nezávislosti.*“³⁴⁵

Na účely vytvárania disciplinárnych senátov Najvyššieho správneho súdu, ktoré prejednávajú disciplinárne návrhy voči notárom, sa vytvárajú databázy prísediacich z radov notárov (§ 9 ods. 1 Disciplinárneho súdneho poriadku). Prísediaceho z radov notárov do databázy volí prezídium Notárskej komory [§ 9 ods. 1 písm. c) Disciplinárneho súdneho poriadku], bez určenia bližších kritérií a bez výberového konania, ktorým prechádzajú ostatní členovia disciplinárneho senátu (sudcovia Najvyššieho správneho súdu). Za prísediaceho z radov notárov môže byť zvolený notár, proti ktorému sa nevedie disciplinárne konanie alebo trestné stíhanie, ktorému nebolo uložené disciplinárne opatrenie okrem prípadu, že disciplinárny postih bol zahladený (teda bezúhonný notár), a ktorý nie je členom prezídia Notárskej komory. V každej databáze prísediacich musí byť aspoň 15 prísediacich (§ 9 ods. 3 Disciplinár-

³⁴⁵ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva (Prvá sekcia) vo veci Grosam proti Českej republike č. 19750/13 zo dňa 23. júna 2022.

neho súdneho poriadku). Prísediacim sa teda môže stať v podstate akýkoľvek notár bez jasných kritérií a pravidiel.

Podľa Európskeho súdu pre ľudské práva sa takýto výber prísediacich javí ako problematický: „Postup výberu prísedícich k projednání posuzované věci je však záležitostí, která se Soudu jeví jako problematická. Soud má ovšem za to, že klíčovou otázkou v projednávané věci je transparentnost postupu, kterým byli jmenováni přisedící kárného soudu, zejména systém zařazování osob na seznamy, z nichž se pak přisedící losovali. V tomto ohledu Soud připomíná, že předseda kárného soudu vede několik seznamů přisedících ... Seznam přisedících z řad soudních exekutorů obsahoval deset soudních exekutorů jmenovaných prezidentem Exekutorské komory České republiky bez předem stanovených výběrových kritérií nebo jiného transparentního postupu. Jedinou objektivní podmínkou bylo, aby kandidáti zastávali úřad nejméně tři roky a splňovali podmínku bezúhonnosti. Prezident Exekutorské komory České republiky měl jinak při výběru neomezenou volnost uvážení... Ačkoli se pravidla pro jmenování od 1. ledna 2013 změnila a nyní se na něm podílejí předseda České advokátní komory a veřejný ochránce práv, postup výberu zůstal stejný ... Pokud jde o existenci záruk proti vnějším tlakům, Soud konstatuje, že dvě třetiny členů senátu, tedy přisedící, pracovali a dosahovali výdělků mimo působení v kárném senátu, což s sebou nevyhnutelně neslo hmotnou, hierarchickou a administrativní závislost na jejich primárních zaměstnavatelích, a tedy tím mohla být ohrožena jak jejich nezávislost, tak nestrannost.“³⁴⁶

Minister spravodlivosti SR má nad notármi ako orgánmi verejnej moci viaceré právomoci. Disciplinárny návrh proti notárovi je oprávnený podať okrem iného aj minister spravodlivosti [§ 18 písm. a) Disciplinárneho súdneho poriadku]. Minister vykonáva aj dohľad nad všetkými notármi vrátane dvoch prísediacich disciplinárneho senátu. Minister v neposlednom rade aj určuje vyhláškou výšku odmeny notárov. Toto samo osebe dáva predpoklad, že prísediaci z radov notárov sa nemusia javiť ako inštitucionálne nezávislý, najmä pri rozhodovaní o návrhoch podávaných ministerstvom spravodlivosti.

Aj Európsky súd pre ľudské práva konštatuje: „Není proto bez významu, že ministr spravedlnosti má nad soudními exekutory široké pravomoci ... a je oprávněn podat kárnou žalobu proti jakémukoli soudnímu exekutorovi a účastnit se kárného řízení ... Ministr spravedlnosti je na vrcholu celé hierarchie a vykonává dohled nad všemi soudními exekutory, včetně dvou přisedících kárného soudu. V této souvislosti je třeba také konstatovat, že odměna soudních exekutorů (včetně těch, kteří zasedali v kárném senátu v projednávané věci) je stanovena vyhláškou Ministerstva spravedlnosti ... Výše odměny dvou členů kárného senátu tedy přímo závisela na Ministerstvu spravedlnosti, jehož vrcholný představitel byl v projednávané věci zároveň kárným žalobcem.“³⁴⁷

³⁴⁶ Tamže.

³⁴⁷ Tamže.

Z ustálenej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva je zrejmé, že buď disciplinárne orgány zložené úplne alebo čiastočne z príslušníkov príslušnej profesie musia samy spĺňať všetky hmotnoprávne znaky „súdu“ v zmysle článku 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“), alebo ich rozhodnutia musia byť predmetom následného preskúmania „súdom“ v zmysle tohto ustanovenia. Pri posudzovaní nezávislosti Európsky súd pre ľudské práva zohľadňuje tieto kritériá: a) spôsob ustanovovania členov orgánu, b) trvanie ich mandátu, c) existencia záruk proti vonkajšiemu tlaku a d) či orgán vytvára celkový dojem nezávislosti. Tým, že Disciplinárny súdny poriadok nešpecifikuje spôsob kreovania prísediacich a neexistuje výberové konanie ani pravidlá na výber prísediacich, nie je splnené kritérium týkajúce sa spôsobu ustanovovania členov orgánu.

Prísediaci, ktorí sú notármi, môžu byť zbavení funkcie prísediaceho začatím disciplinárneho konania voči nim [§ 10 ods. 3 písm. a) Disciplinárneho súdneho poriadku], čím dochádza k zmene v obsadení daného senátu. Iniciátorom tohto disciplinárneho konania môže byť aj ministerstvo spravodlivosti alebo samotný minister spravodlivosti. Z toho vyplýva, že kritérium existencie záruk proti vonkajšiemu tlaku disciplinárne senáty Najvyššieho správneho súdu nespĺňajú. Keďže samotný výber prísediacich notárov v disciplinárnych senátoch neprebíha v rámci transparentných a jasných výberových konaní, nie je splnené ani kritérium celkového zdania nezávislosti orgánu. Podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva je pre posúdenie zásahu do nezávislosti súdneho orgánu relevantná už samotná hrozba disciplinárneho postihu. Z uvedeného je zrejmé, že minister spravodlivosti môže ovplyvniť kreovanie disciplinárnych senátov aj tým, že sám podá (hoci aj nedôvodný) disciplinárny návrh, ktorý spôsobí odvolanie z funkcie prísediaceho.

Jednotlivé aspekty princípu nezávislosti súdu možno vnímať v troch rovinách. Súdny musí konať predovšetkým nezávisle od výkonnej moci a rozhodovať sa na základe svojho slobodného názoru na skutkové okolnosti a právne dôvody. Musia existovať aj záruky, ktoré umožnia súdom fungovať nezávisle (napr. doživotné menovanie sudcov, ochrana pred neoprávneným alebo svojvoľným odvolaním z funkcie, spôsob odmeňovania sudcov a pod.). Súdny musí byť zároveň navonok nezávislý, takže sa treba vyhnúť akémukoľvek zdaniu závislosti od súdu. S poukazom na uvedené skutočnosti existujú oprávnené pochybnosti o nestrannosti orgánu ako takého, preto existujú aj oprávnené dôvody na obavu z nedostatku nestrannosti disciplinárneho senátu.

Európsky súd pre ľudské práva už vyslovil, že takéto zloženie senátu je porušením práva na spravodlivý súdny proces: *„V situácii, keď ministr spravodlivosti podáva kárnou žalobu proti súdnému exekútorovi, ako tomu bolo v projedná-*

vané věci ... tedy vzniká riziko, že nejméně dva (pouze přísedící z řad soudních exekutorů), nebo dokonce tři členové kárného senátu (pokud byl k zasedání v daném senátu jako přísedící vylosován státní zástupce) nemusí být vůči soudnímu exekutorovi, o jehož kárný postih ministr spravedlnosti usiluje, zcela nestranní. Z pohledu Soudu může výše uvedená situace sama o sobě vyvolávat pochybnosti stran o nezbytné osobní a institucionální nezávislosti, která je vyžadována pro nestranné rozhodování, což je zároveň nezbytnou podmínkou nestrannosti ..., k čemuž ještě přispívá absence procesních záruk při sestavování seznamů přísedících ... a zjevně také nedostatek záruk proti vnějším tlakům, jakmile jsou členové jmenováni k projednávání konkrétní věci. V kontextu objektivní nestrannosti Soud dále konstatuje, že v zákoně č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti, není pro výkon činnosti soudního exekutora stanovena místní příslušnost, a pokud tedy někdo hodlá využít služeb soudního exekutora, může se obrátit na kteréhokoli z nich dle svého výběru ... Soud proto sdílí obavy stěžovatele, že oba soudní exekutoři působící jako přísedící v kárném senátu a projednávající jeho věc, tzn. jedna třetina členů senátu, byli přímými konkurenty stěžovatele. Ve světle výše uvedeného má Soud za to, že právní úprava zřízení kárného senátu pro soudní exekutory, který projednával stěžovatelovu věc a rozhodoval o ní, neposkytovala dostatečné záruky nezávislosti a nestrannosti přísedících, a tedy ani kárného senátu jako celku.“³⁴⁸

5.4 Verejnosť ústneho pojednávania

Disciplinárnemu súdnemu poriadku možno vyčítať aj to, že ústne pojednávanie pred disciplinárnym senátom je verejné aj v prípade pojednávania o disciplinárnej zodpovednosti notárov. Predkladateľ zákona postavil v rámci disciplinárnej zodpovednosti na rovnakú úroveň prokurátorov, sudcov, súdnych exekútorov a notárov. Pritom vôbec nevzal do úvahy skutočnosť, že notár má prenesený výkon súdnej moci len pri dedičských konaniach a na rozdiel od sudcov a prokurátorov je samostatne zárobkovo činná osoba, preto verejné pojednávanie pred disciplinárnym senátom môže absolútnym spôsobom poškodiť ďalšiu činnosť disciplinárne obvineného notára, ktorú si mohol budovať niekedy aj roky. Zároveň treba zdôrazniť, že pri dnešnej medializácii je možné očakávať, že samotné návrhy podávané na notárov aj v prípadoch, keď budú zamietnuté, môžu spôsobovať poškodenie dobrého mena disciplinárne obvinených, čo sa uvádza aj v dôvodovej správe: „Vznesené disciplinárne obvinenia môžu závažným spôsobom vplývať na osobu a funkciu disciplinárne obvineného, a preto je viac ako nevyhnuté zamedziť podávaniu nedôvodných, šikanózných, či iným spôsobom

³⁴⁸ Tamže.

*účelových disciplinárnych návrhov.*³⁴⁹ Ako tomu prekladateľ zamedzí, nijako nekonkretizuje.

Z činnosti notára je verejnosť a priori vylúčená, a to tak v rámci výkonu notárskej činnosti, ako aj pri výkone činnosti súdneho komisára. Pri výkone notárskej činnosti notár vykonáva riešenie právnych vzťahov medzi súkromno-právnymi osobami a je viazaný povinnosťou zachovávať mlčanlivosť v zmysle § 39 Notárskeho poriadku, ktorej môže byť zbavený len so súhlasom účastníkov týchto súkromno-právnych vzťahov alebo ministrom spravodlivosti. Pojednávanie v konaní o dedičstve je pre svoj charakter ako jediné zo všetkých pojednávaní neverejné³⁵⁰ a nemožno z neho vyhotovovať ani zvukový záznam.³⁵¹ Je tým zvýraznený rozdiel oproti iným súdnym konaniam, keď verejnosť má právo a je aj v záujme spoločnosti, aby na súdnom konaní bola prítomná, a to práve s cieľom ochrániť spravodlivý proces a posilniť či udržať dôveru v štát, nevynímajúc trestné konanie, kde je možné sledovať prejednanie veci v čo najväčšej možnej miere, aby sa tak prejavilo výchovné pôsobenie trestného stíhania na verejnosť.³⁵²

Činnosť notára je však činnosťou, ktorá sa dotýka presne stanoveného okruhu osôb a nik, kto nepreukáže právny záujem, nemá oprávnenie do dedičských konaní či inej notárskej činnosti prebiehajúcej medzi notárom a jeho klientmi zasahovať, či byť na nich účastný. Z toho dôvodu považujeme prítomnosť verejnosti na ústnom pojednávaní pred disciplinárnym senátom, ako aj jeho verejné vyhlásenie v rámci disciplinárneho konania vedeného proti notárovi, za neopodstatnený a neadekvátny možný zásah do práv osôb, ktorých by sa dané disciplinárne konanie počas svojho priebehu a samotné vyhlásenie disciplinárneho rozhodnutia mohlo dotýkať. Aj samotné ľudsko-právne dohovory³⁵³ umožňujú zo súdneho konania vylúčiť prítomnosť verejnosti, ak si to vyžadujú iné hodnoty, ktoré treba chrániť (ochrana súkromného života účastníkov a iné).

³⁴⁹ Dôvodová správa k návrhu zákona č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny súdny poriadok). Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/Document-Preview.aspx?DocID=499272>.

³⁵⁰ Ustanovenie § 191 ods. 2 zákona č. 161/2015 Z. z. Civilný mimosporový poriadok v znení neskorších predpisov.

³⁵¹ Ustanovenie § 34 druhá veta zákona č. 161/2015 Z. z. Civilný mimosporový poriadok v znení neskorších predpisov.

³⁵² Ustanovenie § 249 zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov.

³⁵³ Napríklad čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v znení protokolov č. 3, 5 a 8.

6. Jednoinštančnosť disciplinárneho konania voči notárom je možná, ale neželateľná

Disciplinárne konanie zverené do právomoci súdu by malo predstavovať záruku nestrannosti a nezávislosti v zmysle čl. 141 Ústavy SR v spojení s čl. 144 ods. 1 Ústavy SR. Princíp nezávislosti a nestrannosti súdnictva je súčasťou práva na spravodlivé súdne konanie v zmysle čl. 6 Dohovoru.

Disciplinárne konanie je oproti súdnemu konaniu (trestnému alebo civilnému) do značnej miery špecifické a jeho jednotlivé osobitosti môžu vzbudzovať odbornú verejnú polemiku na otázku aplikácie čl. 6 Dohovoru. Snaha o zaradenie disciplinárneho konania do civilnej alebo trestnej vetvy má zmysel najmä v dôsledku posudzovania aplikácie záruk čl. 6 Dohovoru. V niektorých prípadoch disciplinárne trestanie môže nápadne pripomínať trestné konanie a inokedy zasa disciplinárne opatrenia pripomínajú sankcie za vyvodenie pracovnoprávnej zodpovednosti.

Predkladateľ návrhu Disciplinárnom súdnom poriadku v dôvodovej správe k tomuto návrhu poukazuje na rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Pellegrin proti Francúzsku (sťažnosť č. 28541/95, rozhodnutie zo dňa 09. 12. 1999), ktoré uskutočnilo určitý posun k zachovaniu práva na spravodlivé súdne konanie v pracovnoprávných sporoch zamestnancov štátu. Predkladateľ na toto rozhodnutie poukazuje z dôvodu tvrdenia uvedeného na tom istom mieste, a to konkrétne: *„Disciplinárne konanie voči vopred presne stanoveným skupinám osôb, t. j. obmedzenej skupine ľudí, ktorá spĺňa spoločný znak výkonu tej istej profesie, je vyvodzovaním zodpovednosti v rovine pracovnoprávných vzťahov a nie trestným konaním.“* V dôvodovej správe sa síce uvádza, že v zmysle rozhodnutia vo veci Pellegrin proti Francúzsku je okruh osôb disciplinárne stíhaných podľa Disciplinárneho súdneho poriadku (sudcovia, prokurátori, notári, súdni exekútori) vyňatý z aplikácie čl. 6 Dohovoru, predkladateľ však opomenul judikát Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Vilho Eskalinen a ďalší proti Fínsku (sťažnosť č. 63235/00, rozhodnutie zo dňa 19. 04. 2007), od ktorého vývoj judikatúry priniesol aj zaradenie prokurátorov a sudcov pod pojem štátnych zamestnancov.

Na druhej strane možno poukázať na ustanovenie § 4 Disciplinárneho súdneho poriadku o uplatnení ustanovení Trestného poriadku v disciplinárnom konaní za predpokladu, že to povaha veci nevylučuje a tiež za predpokladu, že Disciplinárny súdny poriadok neustanovuje inak, čo môže vznášať zrejmé pochybnosti o tom, či je disciplinárne konanie možné chápať ako vyvodzovanie pracovnoprávnej zodpovednosti.

Aj s poukazom na vyššie uvedené je dôležité poznať skutočnosť, že doktrínálne názory najmä s ohľadom na vývoj judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva prechádzajú vývojom.

V disciplinárnych konaniach je vo všeobecnosti aplikácia trestných záruk v zmysle čl. 6 Dohovoru vylúčená, čo je najmä dôsledkom tzv. engelovských kritérií vyplývajúcich z rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Engel a ostatní proti Holandsku (sťažnosť č. 5100/71 a ďalší, rozhodnutie zo dňa 08. 06. 1976).

Týmito kritériami sú:

- 1) právna kvalifikácia deliktu
- 2) povaha deliktu
- 3) druh a stupeň závažnosti sankcie.

Vo veci Ezech a Connors proti Veľkej Británii (sťažnosť č. 39665/98 a 40086/98, rozhodnutie z 09. 10. 2003) Európsky súd pre ľudské práva vyslovil, že na posúdenie aplikácie čl. 6 Dohovoru je nevyhnutné v zmysle engelovských kritérií najprv poznať, či prejednávaný skutok je protiprávny podľa trestného práva, podľa „disciplinárneho práva“ alebo podľa obidvoch. Podľa tohto rozhodnutia má zaradenie skutku predstavovať len úvodnú otázku a súd by túto skutočnosť nemal zohľadňovať prísne formalisticky, ale celkovo s ohľadom na platné a účinné právo. Ďalej súd v rozhodnutí poukázal na to, že ak súd rozhoduje o aplikácii, resp. neaplikácii čl. 6 Dohovoru na prejednávaný prípad, dôležité je vyhodnotiť závažnosť sankcie, ktorej uloženie obvinenému hrozí. Judikatúra postupne engelovské kritériá rozvíja, avšak je možné konštatovať, že ich ratio materiae zostáva rovnaké.

Vo všeobecnosti povedané, záruky trestného konania upravené Dohovorom sa nevzťahujú na disciplinárne delikty, pretože spravidla nenapĺňajú 1. a 2. engelovské kritérium, avšak nie je vylúčené splnenie 3. kritéria.

V konkrétnom prípade disciplinárneho konania vedeného proti notárom môžeme hovoriť o sankcii zbavenia notárskeho úradu, ktoré z hľadiska trestného postihu pripomína trest zákazu činnosti. Uvedené zrejme reflektoval aj zákonodarca, ktorý pripustil podanie riadneho opravného prostriedku – odvolania disciplinárne obvineným v prípade, že mu bolo uložené „disciplinárne opatrenie, ktoré spočíva v odvolaní z funkcie, zbavení funkcie, zbavení výkonu funkcie alebo zbavení úradu“.

Podanie odvolania je podľa právnej úpravy de lege lata prípustné len vtedy, ak sa uložené disciplinárne opatrenie svojou závažnosťou približuje k trestnoprávnej sankcii. Včas podané odvolanie má odkladný účinok. O odvolaní však nerozhoduje nadriadený orgán, resp. druhostupňový orgán, pretože v súčasných podmienkach žiadny taký orgán neexistuje.

Ďalej je dôležité poukázať na to, že odvolaním je možné napadnúť len vyššie uvedené, zákonom taxatívne menované rozhodnutia. Riadny opravný prostriedok napr. proti rozhodnutiu, ktorým bola disciplinárne obvinenému uložená pokuta, písomné pokarhanie alebo pozastavenie výkonu notárskeho

úradu na dobu najmenej dvoch mesiacov a najviac šesť mesiacov, nie je prípustný.

Právo na odvolanie síce nie je ústavou garantovaným právom, avšak podanie opravného prostriedku je bežnou súčasťou civilných, trestných a správnych konaní. Jednoinštančnosť disciplinárneho konania bola predmetom množstva pripomienok v legislatívnom procese prijímania Disciplinárneho súdneho poriadku. Pripomienkujúce subjekty uplatnili na zákonodarcom zamýšľanú výlučnú jednoinštančnosť zásadné pripomienky a výsledkom bolo prijatie „disciplinárnej“ právnej úpravy, ktorá pripúšťa podanie odvolania pri rozhodnutiach, ktorými sa ukladá najzávažnejšia možná sankcia. Okrem toho Disciplinárny súdny poriadok pripúšťa aj podanie jedného mimoriadneho opravného prostriedku, a to návrhu na obnovu disciplinárneho konania.

V dôsledku toho, že proti disciplinárnemu rozhodnutiu (okrem taxatívne menovaných sankcií podľa § 37 ods. 1 Disciplinárneho súdneho poriadku) nie je prípustný opravný prostriedok, disciplinárne potrestaní podávajú sťažnosti na Ústavný súd Slovenskej republiky. Postup, keď je ústavná sťažnosť jedinou možnosťou na prieskum rozhodnutia je viac ako nežiaduci a je možné tvrdiť, že je neželaným negatívnym dôsledkom prijatej disciplinárnej súdnej právnej úpravy. Ústavný súd síce môže vysloviť, že v disciplinárnom konaní boli porušené základné ľudské práva alebo slobody, ale v žiadnom prípade nemôže vec znovu prejednať. Ústavný súd nedisponuje úplnou prieskumnou právomocou, pretože pri rozhodovaní o ústavnej sťažnosti neuskutočňuje plný prieskum skutkových okolností. Preto ak je hlavným úmyslom disciplinárne potrestaného dosiahnuť zopakovanie, rozšírenie a najmä iné vyhodnotenie dokazovania, v konaní pred Ústavným súdom nebude úspešný, pretože ústavnou sťažnosťou tento zámer nedosiahne. Výkladom ustanovenia čl. 127 ods. 1 Ústavy SR dospejeme k tomu, že ochrana poskytovaná Ústavným súdom SR vo vzťahu k všeobecným súdom je subsidiárna. Nemožno si zamieňať úlohu všeobecného súdnictva a ústavného súdnictva a tvoriť z Ústavného súdu akúsi „nepísanú druhú inštanciu“ preto, že proti disciplinárnym rozhodnutiam nie je prípustný riadny opravný prostriedok.

Disciplinárne súdne konanie musí byť legislatívne nastavené tak, aby splňalo všetky záruky demokratického a právneho štátu a nemohlo byť zneužitá na účel, akým je napríklad dosahovanie súkromných cieľov. Nezávislosť a nestrannosť súdnej moci je posilnená vtedy, keď je konanie dvojinsančné, teda keď je daná možnosť, aby bolo rozhodnutie preskúmané iným orgánom. V súčasných podmienkach, keď o disciplinárnych previneniach notárov rozhoduje Najvyšší správny súd, je v úvahách de lege ferenda na mieste posilniť záruky nezávislosti a nestrannosti najmä zavedením možnosti podania riadneho opravného prostriedku proti každému rozhodnutiu, ktorým sa ukladá disciplinárna sankcia.

7. Záver

Notárska komora, ako aj Notárska akadémia Slovenska považovali celý legislatívny proces za príliš unáhlený, pripravený bez potrebnej odbornej analýzy a diskusie, pričom na takýto postup nebol žiaden racionálny dôvod. Predkladateľ síce v dôvodovej správe uvádza, že návrh bol pripravovaný v kooperácii s dotknutými subjektami, teda aj za aktívnej účasti zástupcov Notárskej komory, treba ale podotknúť, že v rámci pracovnej skupiny neprebehla širšia odborná diskusia. Diskusia neprebehla ani na spoločnej úrovni predkladateľa a všetkých ostatných dotknutých subjektov. Návrhy a podnety zo strany Notárskej komory boli bez bližšieho zdôvodnenia z väčšej časti zamietnuté. Množstvo navrhovaných ustanovení nebolo v rámci pracovných skupín vôbec predložených a predkladateľ ich autoritatívne bez ďalšieho zaradil do návrhu zákona. Disciplinárnym súdnym poriadkom sa upravujú právne vzťahy disciplinárnych právomocí dlhodobého charakteru vysoko prekračujúce dobu volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky, a tým aj vlády Slovenskej republiky, neobstoí preto prijímať takýto zákon v takej časovej tiesni.

V neposlednom rade možno novej právnej úprave namietat' aj nedostatočnú dĺžku legisvakačnej lehoty, keďže ide o zásadnú zmenu v doterajšej právnej úprave. Disciplinárny súdny poriadok (v príspevku riešené ustanovenia) nadobudol účinnosť pätnástym dňom po jeho vyhlásení v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.

Na záver uvádzame, že je v právnom štátne neželateľné a neakceptovateľné, aby po takmer 30 rokoch plynulého a bezproblémového fungovania Notárskej komory, ako aj jej disciplinárnej komisie, došlo k výraznému obmedzeniu samotného samosprávneho princípu, na ktorom je Notárska komora budovaná, ako aj k odňatiu jednej zo základných samosprávnych funkcií tejto stavovskej organizácie.

LITERATURE:

- Gábris, T. – Valová, K. *Advokácia a notárstvo v ústavnom štáte. Vzťah dvoch právnických profesií na Slovensku*. Praha: C. H. Beck, 2022. 176 s. ISBN 978-80-7400-891-7.
- Gajdošová, M. Povaha disciplinárnej zodpovednosti. In: *Opus laudat artificem*. Trnava: Typi Universitatis Tynaviensis, spoločné pracovisko Trnavskej univerzity a Vedy, vydavateľstva Slovenskej akadémie vied, 2019, s. 125 – 144. 527 s. ISBN 978-80-568-0192-5.
- Košíčiarová, S. *Princípy správneho trestania*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. 357 s. ISBN 978-80-7380-696-5.
- Pekár, B. *Kontrola vo verejnej správe v kontexte európskeho správneho práva*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2011. 193 s. ISBN 978-80-7160-300-9.
- Škultéty, P. *Verejná správa a správne právo*. 2. vydanie. Bratislava: VEDA, 2011. 144 s. ISBN 978-80-224-1203-2.

- Valová, K. a kol. *Notársky poriadok. Komentár*. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2023. 720 s. ISBN 978-80-8232-029-2.
- Večeňa, M. – Gerloch, A. – Schlosser, H. – Beran, K. – Rudenko, S. *Teória práva*. Bratislava: Paneurópska vysoká škola, Eurokódex, 2011. 352 s. ISBN 978-80-89447-40-4.
- Dôvodová správa k návrhu zákona č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny súdny poriadok). Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/Document-Preview.aspx?DocID=499272>.
- Pripomienky Notárskej komory SR k návrhu zákona č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny súdny poriadok). Dostupné na internete: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/LP/2021/327/pripomienky/COO-2145-1000-3-4446331>.
- Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd.
- Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok) v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny súdny poriadok) v znení neskorších predpisov.

Authors contact details:

prof. JUDr. Ing. Bernard Pekár, PhD.
University of Matej Bel in Banská Bystrica, Faculty of Law
E-mail: akpekar@icloud.com

JUDr. Katarína Valová, PhD.
Notary Academy of Slovakia
E-mail: notar.valova@gmail.com

O SPRÁVNÍ ČINNOSTI PROFESNÍCH KOMOR

ON ADMINISTRATIVE ACTIVITY OF PROFESSIONAL CHAMBERS

Josef Staša

Anotace: Správní činnost profesních komor vykazuje společné rysy, ale i výrazné odlišnosti. Příspěvek se stručně zmiňuje o vybraných formách správní činnosti profesních komor (zejména statutární předpisy, rozhodnutí) a o některých právních institutech (dozor nad komorami, odpovědnost komor) navazujících na tuto činnost a pokouší se naznačit možnost typizovat (české a slovenské) profesní komory též s ohledem na strukturu a zaměření jejich správní činnosti.

Klíčová slova: profesní komora – správní činnost – statutární předpis – rozhodnutí – státní/veřejný dozor – odpovědnost za škodu – odpovědnost za přestupek

Annotation: The administrative activity of professional chambers shows common features, but also significant differences. The paper briefly mentions selected forms of administrative activity of professional chambers (especially statutory regulations and decisions) and some legal institutes (supervision of chambers, liability of chambers) subsequent to this activity, and attempts to indicate the possibility of typifying (Czech and Slovak) professional chambers also with regard to the structure and focus of their administrative activities.

Key words: professional chamber – administrative activity – statutory regulation – decision – state/public supervision – liability for damage – liability for administrative offence

Úvodem³⁵⁴

Profesní komory byly/jsou tradičně chápány jako veřejnoprávní korporace asociativního typu „nuceně“/„nutně“ sdružující své členy k výkonu určitého povolání, které nemůže vykonávat nikdo jiný. Modifikaci, od níž následující text pro jednoduchost zásadně odhlíží, je od vcelku nedávné doby tzv. hostování.³⁵⁵

Vrchnostenská složka vlastní působnosti (vlastní veřejná moc) takto koncipovaných profesních komor směřovala/směřuje jednak „dovnitř“ vůči jejich členům, jednak „navenek“ vůči uchazečům o členství. V materiálním smyslu

³⁵⁴ V poznámkách pod čarou jsou uváděna jednotlivá ustanovení platného znění zákonů k 1. říjnu 2023.

³⁵⁵ Dočasný nebo příležitostný výkon komorového povolání v rámci volného pohybu služeb podle předpisů Evropské unie.

šlo/jde o výkon (veřejné) profesní (coby složky zájmové/„neúzemní“) samosprávy.

Správní činnost různých v současnosti existujících těles obecně vnímaných jako profesní komory má něco společného a v něčem se liší (obsahem, zaměřením, povahou). Postupem času docházelo k narůstání odlišností co do počtu i co do významu. Některé odlišnosti jdou tak daleko, že mohou navozovat diskusi o samotném pojetí profesní komory coby subjektu profesní samosprávy, či alespoň o jeho rozostřování. Naposled uvedené platí zejména u některých profesních komor, které jsou nástupci „starších“/„tradičních“ profesních komor a mají svůj základ v novějších (2., nebo dokonce 3.) „moderních“ generacích zákonných úprav tzv. komorových povolání.³⁵⁶

S ohledem na snahu postihnout naznačenou vývojovou tendenci bude pro účely dalšího výkladu za profesní komoru považována právnická osoba, která:

- je zákonem zřízená,
- má zákonem daný vztah ke konkrétnímu odborně/kvalifikačně profilovanému povolání, popřípadě podobně odborně/kvalifikačně profilované činnosti,³⁵⁷
- je zákonem nadaná veřejnou mocí.

Netřeba připomínat, že uvedený přístup pomíjí dva z tradičních znaků, když nezmiňuje charakter členství v komoře a nespecifikuje původce komorou vykonávané veřejné moci.

Přítomen je ale vždy prvek výlučnosti. Ten může souviset s požadavkem členství v profesní komoře nebo s požadavkem projevu vůle profesní komory, který/které je/jsou předpokladem/předpoklady vzniku oprávnění k výkonu profesně profilované činnosti.

České a slovenské profesní komory

Na základě výše uvedeného a se zřetelem na obecné pravidlo souvislosti/podobnosti lze podat následující chronologicky řazený přehled profesních komor.³⁵⁸

³⁵⁶ První „moderní“ generace se váže k tzv. komorovým zákonům přijímaným po r. 1990. Tato povolání jsou typem regulovaných povolání.

³⁵⁷ Jde o typ stavovské organizace.

³⁵⁸ Zásadně podle data účinnosti zákona, který zřídil „současnou“ (nikoli „původní“) komoru. Výjimkou jsou novely zřizující v rámci jednoho další profesní komory shodného „typu“.

V České republice působí

- Česká lékařská komora, Česká stomatologická komora a Česká lékárnická komora,³⁵⁹
- Komora veterinárních lékařů České republiky,³⁶⁰
- Česká komora architektů a Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě,³⁶¹
- Komora daňových poradců České republiky,³⁶²
- Notářská komora České republiky,³⁶³
- Česká advokátní komora,³⁶⁴
- Exekutorská komora České republiky,³⁶⁵
- Komora patentových zástupců České republiky,³⁶⁶
- Komora auditorů České republiky,³⁶⁷
- Česká komora zeměměřičů.³⁶⁸

Ve Slovenské republice působí

- Slovenská komora daňových poradcov,³⁶⁹
- Slovenská komora architektov a Slovenská komora stavebných inžinierov,³⁷⁰
- Notárska komora Slovenskej republiky,³⁷¹
- Komora reštaurátorov,³⁷²

³⁵⁹ Zákon č. 220/1991 Sb. o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře.

³⁶⁰ Zákon č. 381/1991 Sb. o Komoře veterinárních lékařů České republiky.

³⁶¹ Zákon č. 360/1992 Sb. o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě (od začátku r. 2024 bude zkráceně označován jako autorizační zákon).

³⁶² Zákon č. 523/1992 Sb. o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců České republiky.

³⁶³ Zákon č. 358/1992 Sb. o notářích a jejich činnosti (notářský řád). Právníky osobami jsou i notářské komory sdružující notáře v obvodech jednotlivých krajských soudů a Městského soudu v Praze.

³⁶⁴ Zákon č. 85/1996 Sb. o advokacii. Jde o 2. generaci úpravy (předchozí = zákon č. 128/1990 Sb.).

³⁶⁵ Zákon č. 120/2001 Sb. o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů.

³⁶⁶ Zákon č. 417/2004 Sb. o patentových zástupcích a o změně zákona o opatřeních na ochranu průmyslového vlastnictví.

³⁶⁷ Zákon č. 93/2009 Sb. o auditorech a o změně některých zákonů (zákon o auditorech). Jde o 3. generaci úpravy (předchozí = zákon č. 254/2000 Sb. a zákon č. 524/1992 Sb.).

³⁶⁸ Zákon č. 200/1994 Sb. o zeměměřictví a o změně a doplnění některých zákonů souvisejících s jeho zavedením. Uvedená profesní komora byla zřízena až novelou tohoto zákona publikovanou pod č. 88/2023 Sb. Jde o nejmladší komorové povolání v České republice.

³⁶⁹ Zákon č. 78/1992 Zb. o daňových poradcích a Slovenskej komore daňových poradcov.

³⁷⁰ Zákon č. 138/1992 Zb. o autorizovaných architektoch a autorizovaných stavebných inžinieroch.

³⁷¹ Zákon č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok).

³⁷² Zákon č. 200/1994 Z. z. o Komore reštaurátorov a o výkone reštaurátorskej činnosti jej členov.

- Slovenská komora exekútorov,³⁷³
- Komora kominárov Slovenska,³⁷⁴
- Slovenská advokátska komora,³⁷⁵
- Slovenská komora patentových zástupcov,³⁷⁶
- Komora veterinárnych lekárov Slovenskej republiky,³⁷⁷
- Slovenská lekárska komora, Slovenská komora zubných lekárov, Slovenská lekárnická komora. Slovenská komora sestier a pôrodných asistentiek, Slovenská komora medicínsko-technických pracovníkov, Slovenská komora fyzioterapeutov, Slovenská komora zubných technikov, Slovenská komora ortopedických technikov, Slovenská komora iných zdravotníckych pracovníkov, Slovenská komora psychológov a Slovenská komora zdravotníckych záchranárov,³⁷⁸
- Národná asociácia horských vodcov Slovenskej republiky a Slovenská asociácia horských sprievodcov,³⁷⁹
- Slovenská poľovnícka komora,³⁸⁰
- Slovenská komora audítorov,³⁸¹
- Komora geodetov a kartografov.³⁸²

³⁷³ Zákon č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov.

³⁷⁴ Zákon č. 161/1998 Z. z. o Komore kominárov Slovenska a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov.

³⁷⁵ Zákon č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov. Jde o 2. generaci úpravy (předchozí = zákon č. 132/1990 Zb.).

³⁷⁶ Zákon č. 344/2004 Z. z. o patentových zástupcoch, o zmene zákona č. 444/2002 Z. z. o dizajnoch a zákona č. 55/1997 Z. z. o ochranných známkach v znení zákona č. 577/2001 Z. z. a zákona č. 14/2004 Z. z. Jde o 2. generaci úpravy (předchozí = zákon č. 237/1991 Zb.).

³⁷⁷ Zákon č. 442/2004 Z. z. o súkromných veterinárnych lekároch, o Komore veterinárnych lekárov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení zákona č. 488/2002 Z. z. o veterinárnej starostlivosti a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Jde o 2. generaci úpravy (předchozí = zákon č. 10/1992 Zb.).

³⁷⁸ Zákon č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Jednotlivé komory vznikali podľa tohoto zákona alebo jeho novel v rokoch 2005 až 2013 a jde o 1. až 3. generaci úpravy (novely = zákon č. 653/2007 Z. z., zákon č. 192/2009 Z. z., zákon č. 41/2013 Z. z.; předchozí = zákon č. 31/2002 Z. z., zákon č. 219/2002 Z. z., zákon č. 216/2002 Z. z., zákon č. 199/1994 Z. z., zákon č. 27/1992 Zb., zákon č. 14/1992 Zb., zákon č. 13/1992 Zb.).

³⁷⁹ Zákon č. 544/2002 Z. z. o Horskej záchrannéj službe. Uvedené profesní komory byla zřízeny novelami tohoto zákona publikovanými pod č. 567/2005 Z. z. a pod č. 274/2015 Z. z.

³⁸⁰ Zákon č. 274/2009 Z. z. o poľovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

³⁸¹ Zákon č. 423/2015 Z. z. o štatutárnom audite a o zmene a doplnení zákona č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov. Jde o 4. generaci úpravy (předchozí = 540/2007 Z. z., zákon č. 466/2002 Z. z., zákon č. 73/1992 Zb.).

³⁸² Zákon č. 487/2021 Z. z. o Komore geodetov a kartografov. Jde o 2. generaci úpravy (předchozí = zákon č. 216/1995 Z. z.)

Na okraj snad zbývá dodat: Kromě profesních komor existují i jiné zákonem zřízené osoby coby platformy pro uplatňování společného zájmu jejich členů v šíře, či v úže vymezené oblasti podnikání, které lze považovat za subjekty zájmové samosprávy.³⁸³ Mohou být založeny i na nuceném členství.³⁸⁴ Zákon může v souvislosti s uplatňováním společného zájmu ve vymezené oblasti podnikání explicitně zmiňovat i právnickou osobu zřízenou podle předpisů soukromého práva.³⁸⁵

Povaha a podoba správní činnosti profesních komor

Správní činnost profesních komor lze pro účely dalšího výkladu chápat především jako souhrn projevů vůle jejich orgánů (veřejnoprávních úkonů a soukromoprávních jednání). Správní právo obecně věnuje pozornost veřejnoprávním úkonům [= správní úkony *sensu stricto* (dále jen „správní úkony“)], exkluzivním soukromoprávním jednáním vyhrazeným nositelům veřejné správy, popřípadě i soukromoprávním jednáním povinně modifikovaným pro případ, že je uskutečňují subjekty veřejné správy. Ve vztahu k současné české a slovenské úpravě profesních komor zřejmě postačí věnovat pozornost správním úkonům.

Vlastní správní činnost profesních komor je svou povahou přirozeně výkonem profesní samosprávy (= součást veřejné samosprávy, potažmo veřejné správy). Na profesní komoru může být ovšem delegován i výkon státní správy (delegovaná, nikoli vlastní správní činnost). A diskutovat lze i o decentralizované správní činnosti, která není ani samosprávou, ani státní správou, totiž o tzv. jiné veřejné správě; ta představuje (nebo by představovala) atypickou složku vlastní správní činnosti profesní komory.³⁸⁶

³⁸³ V České republice to jsou především Hospodářská komora České republiky a Agrární komora České republiky (zákon č. 301/1992 Sb.). Ve Slovenské republice to jsou Slovenská obchodná a priemyselná komora (zákon č. 9/1992 Zb.), Slovenská poľnohospodárska a potravinárska komora (zákon č. 30/1992 Zb.), Slovenská lesnícka komora (zákon č. 259/1993 Z. z.), Slovenská banská komora (zákon č. 59/1998 Z. z.), Slovenská živnostenská komora (zákon č. 126/1998 Z. z.; zvláštností je úprava stížnosti proti nepřijetí za člena) a Slovenská komora výcvikových zariadení autoškôl (zákon č. 359/2000 Z. z.; zvláštnostmi jsou jednak zákaz být nucen ke členství a zákaz zasahovat do práv a povinností jiných osob než členů, jednak zmínka o opatřeních ukládaných podle disciplinárního řádu, která nemají žádnou další zákonnou oporu).

³⁸⁴ V České republice to je Česká kancelář pojistitelů (zákon č. 168/1999 Sb.), ve Slovenské republice Slovenskej kancelárie poisťovateľov (zákon č. 381/2001 Z. z.).

³⁸⁵ Ojedinělým příkladem je Potravinářská komora České republiky (zákon č. 110/1997 Sb.).

³⁸⁶ Tzv. jiná veřejná správa může být uskutečňována jak soukromoprávními prostředky (→ exkluzivní právní jednání), tak veřejnoprávními prostředky (→ správní úkony).

Správní úkony uskutečňované v rámci profesní samosprávy směřují do profesního společenství (vůči členům profesní komory) a jeho organického okolí (vůči uchazečům o členství v profesní komoře a/nebo vůči osobám, které mají kvalifikovaný vztah k členům komory; do organického okolí lze zahrnout i tzv. hostování). Je otázkou, jaká je povaha správní činnosti profesní komory, která je zaměřena externě (především vůči uchazečům o oprávnění a držitelům oprávnění vykonávat komorové povolání, kteří nejsou členy komory) a vymyká se ustálenému pojetí samosprávy (profesní samospráva je zde neúplná v tom smyslu, že má pouze částečný/dílčí dosah vůči výkonu dané profese/činnosti). Právě u externí pravomoci rozhodovat ve věci komorového/komorové povolání/činnosti se nabízí modelově uvažovat dvojím (již naznačeným) směrem; může jít buď o výraz delegované státní správy (vykonávané jménem státu a „na odpovědnost státu“), nebo o výraz tzv. jiné veřejné správy (vykonávanou jménem profesní komory „na vlastní odpovědnost“). Koncept delegované státní správy je přijatelný pouze tam, kde zákon upravuje instanční podřízenost státu (některému správnímu úřadu). Rozdíl mezi delegovanou státní správou a tzv. jinou veřejnou správou se ovšem z podstatné části stírá, jestliže za újmu způsobenou rozhodnutím nebo úředním postupem orgánu profesní komory odpovídá stát.

Správní činnost profesních komor lze zobecněně prezentovat jako jednotlivé formy správní činnosti³⁸⁷ coby stejnorodé skupiny správních úkonů. Stručně/orientačně alespoň k některým³⁸⁸ z nich.

Normotvorba

Výsledkem normotvorby profesních komor, resp. orgánů profesní samosprávy jsou stavovské předpisy. V teorii správního práva se řadí mezi statutární předpisy, které nemají povahu právních předpisů.³⁸⁹ Lze přitom rozlišit organizační předpisy (neukládají povinnosti), předpisy ukládající povinnosti toliko členům profesní komory a předpisy ukládající povinnosti i jiným osobám.³⁹⁰ V posledním případě se „přesahy“ týkají zejména uchazečů o členství v profes-

³⁸⁷ V současné české teorii správního práva jde o (1) abstraktní akty (správní předpisy; normativní správní akty), (2) opatření obecné povahy (prakticky konkrétně abstraktní akty), (3) správní akty (správní rozhodnutí; individuální správní akty), (4) faktické zásahy (faktické pokyny, donucovací úkony), (5) veřejnoprávní smlouvy a (6) neregulativní úkony (zejména vyjádření, osvědčení, ověření, sdělení).

³⁸⁸ Reprezentativněji srovnatelných v dnešní české a slovenské právní úpravě.

³⁸⁹ Opačně v judikatuře = usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2011, č. j. 5 Ao 1/2011-22.

³⁹⁰ Volně podle cit. usnesení Nejvyššího správního soudu.

ní komoře, osob, které se připravují na výkon komorového povolání nebo které mají k výkonu komorového povolání kvalifikovaný vztah, popřípadě osob, které hodlají získat oprávnění vyplývající ze správního úkonu komory.

Povinnost vydat stavovský předpis s určitým obsahem či názvem vcelku pravidelně stanoví zákon.

K vydání stavovského předpisu s účinky pro jiné osoby než členy profesní komory se uplatňuje požadavek zákonného základu/zmocnění spočívajícího alespoň ve vymezení okruhu stavovským předpisem zavázaných osob.³⁹¹ Zaměstnanci, kteří nemají kvalifikovaný vztah k výkonu komorového povolání, mohou stavovské předpisy zavazovat z titulu pracovněprávního vztahu.

Oprávnění vydávat stavovské předpisy přísluší

- výlučně/zásadně pouze nejvyššímu orgánu profesní komory (valná hromada, sněm, konference, shromáždění delegátů),³⁹²
- ohledně stanovených stavovských předpisů nejvyššímu orgánu a ohledně ostatních stavovských předpisů výkonnému orgánu s všeobecnou působností.³⁹³

Podle některých zákonů

- má profesní komora povinnost projednat návrh stavovského předpisu s příslušným orgánem veřejné správy,³⁹⁴
- má profesní komora povinnost předkládat přijaté stavovské předpisy příslušnému orgánu veřejné správy, který, resp. jehož vedoucí je legitimován k návrhu na zrušení stavovského předpisu soudem pro nezákonnost,³⁹⁵
- profesní komora vydává stanovené stavovské předpisy „po dohodě“ s příslušným orgánem veřejné správy,³⁹⁶
- je platnost stanovených stavovských předpisů podmíněna souhlasem příslušného orgánu veřejné správy.³⁹⁷

³⁹¹ Viz § 53 odst. 3 a 4 cit. zákona o advokacii. Způsoby jeho naplňování v pozitivním právu se ale různí a zasloužily by si podrobnější rozbor.

³⁹² K výlučnosti viz § 51 písm. b) cit. zákona o patentových zástupcích. K výjimce viz § 71 odst. 2 písm. d) cit. zákona o advokacii.

³⁹³ Viz § 43 písm. b), c), d), e) a h), popřípadě h) cit. zákona o advokacii na straně jedné a § 44 odst. 4 písm. b) téhož na straně druhé.

³⁹⁴ Viz § 31 odst. 2 písm. c) cit. zákona o auditorech.

³⁹⁵ Viz § 19 cit. zákona o Komoře veterinárních lékařů České republiky, § 50 cit. zákona o advokacii, § 47 odst. 2 a § 57 cit. zákona o patentových zástupcích, § 64 odst. 2 a 3 cit. zákona o patentových zástupcích a § 8a cit. exekučního řádu. Podle § 38 odst. 2 písm. h) ve vazbě na § 33 odst. 3 cit. zákona auditorech je třeba nejprve podat profesní komoře návrh podává Komoře návrh na zrušení nebo změnu stavovského předpisu a na soud se obrátit až poté, co komora vestanovené lhůtě nevyhoví.

³⁹⁶ Viz § 6 odst. 3 cit. zákona o daňových poradcích a § 11 písm. c) cit. zákona o daňových poradcích.

³⁹⁷ Viz § 37 odst. 4 ve vazbě na § 37 odst. 3 písm. m), n) a q) až x) cit. notářského řádu a § 110 odst. 8 cit. exekučního řádu.

Podle slovenské právní úpravy může přijetí stavovského předpisu podléhat testu proporcionality.³⁹⁸

Ojedinelými jsou „samostatná“ ustanovení o nabytí platnosti/účinnosti/závaznosti stavovského předpisu.³⁹⁹

Třeba dodat, že výjimečně zákon problematiku stavovských předpisů vůbec nezmiňuje.

Profesní samospráva je v některých případech limitována podzákonným právním předpisem příslušného orgánu veřejné správy (ústředního správního úřadu), který řeší „komorové“ poměry.⁴⁰⁰

Rozhodování

Vzhledem k povaze profesní komory coby subjektu profesní samosprávy reprezentujícího profesní společenství vystupuje do popředí rozhodování ve věcech členství.

Typicky přísluší komoře rozhodovat o vzniku členství (terminologie se různí = zápis do seznamu/rejstříku, vydání/udělení oprávnění, ale i rozhodnutí o přijetí).

Typicky vznik členství zakládá oprávnění samostatně vykonávat komorové povolání a/nebo od něho odvozené oprávnění.⁴⁰¹ To ovšem neplatí u profesních komor s dobrovolným členstvím.⁴⁰²

V některých případech profesní komora před vznikem členství autoritativně ověřuje odbornou způsobilost uchazeče.⁴⁰³

Určitá doba členství může být předpokladem vzniku „vyššího“ oprávnění.⁴⁰⁴

Atypické situace představují:

- jmenování do „úřadu“ orgánem veřejné správy, který není orgánem profesní komory, na návrh nebo za jiné kvalifikované součinnosti profesní komory, popřípadě následný vznik členství *ex lege*,⁴⁰⁵

³⁹⁸ Zákon č. 391/2020 Z. z., o teste proporcionality v oblasti regulácie povolání. Viz jeho § 6 odst. 1 písm. c).

³⁹⁹ Viz § 58 cit. zákona o patentových zástupcích, § 65 odst. 1 cit. zákona o patentových zástupcích nebo § 53 odst. 3 cit. zákona o advokacii.

⁴⁰⁰ Viz např. § 51 odst. 1 cit. zákona o advokacii.

⁴⁰¹ Držitelem odvozeného oprávnění je zásadně jiná osoba než držitel oprávnění k samostatnému výkonu komorového povolání.

⁴⁰² Viz níže.

⁴⁰³ Viz § 7 odst. 1 písm. g) a odst. 2 cit. autorizačního zákona a § 15 odst. 1 písm. a) bod 5. a § 21 cit. zákona o autorizovaných architektech a autorizovaných stavebních inženýrech.

⁴⁰⁴ Viz § 16 a 17 cit. zákona o Komore reštaurátorov a o výkone reštaurátorskej činnosti jej členov.

⁴⁰⁵ V obou republikách u notářů a u exekutorů.

- udělování oprávnění k výkonu komorového povolání orgánem veřejné správy, který není orgánem profesní komory, a následný vznik členství *ex lege*.⁴⁰⁶

Navazující instituty se týkají přerušení či pozastavení výkonu oprávnění a zrušení oprávnění (vyškrtnutí ze seznamu/rejstříku).

Součástí členské agendy je disciplinární pravomoc profesní komory. Zvláštností je vynětí členů z disciplinární pravomoci nebo omezení disciplinární pravomoci vůči členům (ne vždy to koresponduje zmíněným atypickým situacím).⁴⁰⁷

Uvedené agendy se týkají i některých dalších osob, které mají kvalifikovaný vztah k výkonu komorového povolání.⁴⁰⁸ Vznik předmětného postavení zde zakládá oprávnění, které je odvozeno z oprávnění člena profesní komory. Výše zmíněná omezení pravomoci se vztahuje pouze na členy profesní komory, nikoli na tyto další osoby.

Značně odlišné je postavení profesních komor nadaných externí rozhodovací pravomocí ve věcech komorového povolání a založených na dobrovolném členství.⁴⁰⁹ Jde přitom o ojedinělé právní konstrukce licence k výkonu samostatné zdravotnické praxe a registrace zdravotnických pracovníků.⁴¹⁰

Externí rozhodovací činnost profesní komory může mít povahu působnosti dotčeného orgánu v rámci správního postupu podle jiného zákona (konkrétně v souvislosti se vznikem živnostenského oprávnění).⁴¹¹

Zcela svéráznou „hybridní“ agendu představuje podle slovenské úpravy vydávání loveckých lístků (v daném případě obecně nejde o oprávnění k výkonu povolání, ale o tradiční profesně profilovanou činnost jiné povahy; ve vztahu k této právní úpravě se uplatňuje obecné pravidlo souvislosti/podobnosti). Příslušná profesní komora je smíšeným společenstvím s přímo nu-

⁴⁰⁶ Ve Slovenské republice u statutárních auditorů.

⁴⁰⁷ O vynětí jde v České republice v případě exekutorů (srov. v zákoně č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů; novela publikovaná pod č. 286/2009 Sb.), ve Slovenské republice v případě notářů a exekutorů [srov. v zákoně č. 432/2021 Z. z., o disciplinárním poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárný súdny poriadok)]. O omezení jde ve Slovenské republice v případě statutárních auditorů (srov. v § 51 odst. 1 cit. zákona o štatutárnom audite).

⁴⁰⁸ Např. advokátní koncipienti, notářští kandidáti, notářští koncipienti, asistenti patentového zástupce nebo asistenti (statutárního) auditora.

⁴⁰⁹ Viz § 43 až 46 a § 47a až § 47h cit. zákona o ... stavovských organizáciách v zdravotníctve.

⁴¹⁰ Viz § 10 a § 68 (licence) a § 31 odst. 1 písm. e) a § 62 cit. zákona o ... stavovských organizáciách v zdravotníctve. Pro úplnost: Licence ani registrace nepředstavují předpoklady členství v profesní komoře.

⁴¹¹ Viz § 3e cit. zákona o Komore kominárov Slovenska, § 2d odst. 2 a § 2g odst. 2 cit. zákona o Horskej záchrannej službe a § bod č. 34 a body č. 31 a 31a přílohy č. 2 zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon).

ceným členstvím, nepřímo nuceným členstvím i dobrovolným členstvím.⁴¹² Kombinace spočívá v tom, že ten, kdo se uchází o lovecký lístek, se musí nejprve stát členem profesní komory.⁴¹³

Úprava rozhodování je někdy přenechána stavovským předpisům.⁴¹⁴

Dalšími agendami profesních komor, které mají nebo mohou mít externí dopad, jsou

- v obou republikách uznávání kvalifikace,⁴¹⁵
- v obou republikách rozhodování o žádostech o určení člena komory k poskytnutí výkonu,⁴¹⁶
- v České republice projednávání přestupků,⁴¹⁷
- ve Slovenské republice ukládání pokut za správní delikt.⁴¹⁸

Po procesní stránce se rozhodování profesních komor děje ve správním řízení, které je subsidiárně upraveno českým/slovenským správním řádem.⁴¹⁹ Výraznější speciality obsahují jen některé komorové zákony.

Hraničním úkonem je osvědčení o splnění podmínek soukromé praxe nebo výkonu některých funkcí.⁴²⁰

Kromě formálních rozhodnutí se v komorových zákonech ojediněle objevuje zákonný základ pro faktické zásahy (faktické pokyny); jmenovitě jde o oprávnění

⁴¹² Viz náleze Ústavního soudu Slovenskej republiky ze dne 16. 3. 2016, sp. zn. PL. ÚS 19/2014.

⁴¹³ Arg. § 51 odst. 4 písm. d) cit. zákona o poľovníctve.

⁴¹⁴ Viz např. § 49 odst. 2 cit. zákona o poľovníctve (= ohledně disciplinární odpovědnosti).

⁴¹⁵ Zákon č. 179/2006 Sb. o uznávání výsledků dalšího vzdělávání a o změně některých zákonů (zákon o uznávání výsledků dalšího vzdělávání); zákon č. 18/2004 Sb. o uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti státních příslušníků členských států Evropské unie a některých příslušníků jiných států a o změně některých zákonů (zákon o uznávání odborné kvalifikace); zákon č. 422/2015 Z. z. o uznávání dokladů o vzdělání a o uznávání odborných kvalifikací a o změně a doplnění některých zákonů.

⁴¹⁶ Viz např. § 18a až 18c cit. zákona o advokácii nebo § 13 odst. 4 cit. zákona o Komore reštaurátorov a o výkone reštaurátorskej činnosti jej členov.

⁴¹⁷ Všechny profesní komory mají pravomoc projednávat přestupky podle zákona č. 480/2004 Sb. o některých službách informační společnosti a o změně některých zákonů (zákon o některých službách informační společnosti); jde patrně o přesah oproti osobnímu rozsahu disciplinární pravomoci, formulace zákona je ale dosti neurčitá. Některé profesní komory mají pravomoc projednávat přestupky podle zákona o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu (viz § 35ea cit. zákona o advokácii, § 51a cit. notářského řádu, § 14a cit. zákona o daňových poradcích a § 49i cit. zákona o auditorech). Ojediněle je to i pravomoc projednávat přestupky podle zákona o ochraně oznamovatelů (viz § 49m cit. zákona o auditorech).

⁴¹⁸ Viz § 82 odst. 2 a 4 cit. zákona o ... stavovských organizáciách v zdravotníctve.

⁴¹⁹ Viz § 1 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a § 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok); platná slovenská úprava je výsledkem novely publikované pod č. 527/2003 Z. z.

⁴²⁰ Viz § 2 odst. 2 písm. d) cit. zákona o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře.

- zadržet průkaz odborné způsobilosti,⁴²¹
- požadovat prokázání totožnosti.⁴²²

Dozor nad činností profesních komor

Nějaké formě vnější kontroly v podobě státního nebo veřejného dozoru v rámci moci výkonné (státní správy nebo tzv. jiné veřejné správy) podléhají pouze některé profesní komory.⁴²³

Některé zákony se obecně zmiňují o státním dohledu nad činností profesní komory, aniž by tento institut dále přímo rozváděly (bez toho, že by uvedly nějaké dozorčí prostředky, či alespoň nějaká dozorčí oprávnění).⁴²⁴ Jiné se o něm zmiňují (rovněž bez rozvedení) v návaznosti na konkrétní dílčí/úzkou agendu činnosti profesní komory.⁴²⁵

S úpravou konkrétních právních prostředků, které lze označit za dozorčí, se lze setkat jak (bez provázanosti) v některých ze zákonů, které státní dohled obecně zmiňují, tak v jiných zákonech, které se o státním dohledu nezmiňují vůbec.

Takovými instituty jsou:

- oprávnění dozorčího orgánu iniciovat zasedání vrcholného orgánu profesní komory,⁴²⁶
- povinnost profesní komory podávat zprávy o činnosti dozorčímu orgánu,⁴²⁷
- vyřizování stížností na profesní komoru,⁴²⁸
- možnost zrušit správní úkon profesní komory,⁴²⁹
- zavedení nucené správy nad profesní komorou.⁴³⁰

⁴²¹ Viz § 6a cit. zákona o Komore kominárov Slovenska.

⁴²² Viz § 2 písm. j) cit. zákona o Horskej záchranej službe.

⁴²³ Žádné dozorčí instituty neobsahují především starší úpravy z 90. let.

⁴²⁴ Viz § 57 odst. 2 cit. zákona o patentových zástupcích, § 89 odst. 1 cit. Notárskeho poriadku a § 8 odst. 2 cit. Exekučného poriadku, potažmo § 13 odst. 3 zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy. Je otázkou, zda/nakolik taková úprava umožňuje nějak autoritativně zasahovat do činnosti profesní komory, resp. zda/nakolik se odlišuje od úpravy, která takovou zmínku neobsahuje. Ohledně dozorčích oprávnění by se měla uplatnit ta, která jsou zakotvena obecnou úpravou postupu při kontrole [zákon č. 255/2012 Sb. o kontrole (kontrolní řád; zákon č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správě)].

⁴²⁵ Viz § 45 odst.1 ve vazbě na § 35o cit. notářského řádu nebo § 52b odst. 2 ve vazbě na § 18a až 18c cit. zákona o advokacii (ve vztahu k tam uvedeným rozhodnutím to s ohledem na § 178 odst. 2 cit. správního řádu) evokuje instanční kontrolu).

⁴²⁶ Viz § 110 odst. 3 cit. exekučního řádu a § 213 odst. 2 cit. Exekučného poriadku.

⁴²⁷ Viz § 8 odst. 7 cit. Exekučného poriadku.

⁴²⁸ Viz § 89 odst. 3 cit. Notárskeho poriadku a § 218a až 218c cit. Exekučného poriadku.

⁴²⁹ Viz § 8c cit. exekučního řádu.

⁴³⁰ Viz § 8d cit. exekučního řádu.

Lze mít za to, nehledě na výše uvedené jednotlivosti, že robustnější povahu má pouze veřejný dohled nad činností profesních komor sdružujících (statutární) auditory.⁴³¹

Rozdílnou povahu má instanční kontrola ve správním řízení vykonávaná jiným správním orgánem než orgánem profesní komory. Tak:

- ve vztahu k některým rozhodnutím Komory auditorů České republiky je nadřízeným správním orgánem Rada pro veřejný dohled nad auditem,⁴³²
 - ve vztahu k některým rozhodnutím slovenských zdravotnických stavovských organizací (komor) je správním orgánem druhého stupně ministerstvo zdravotnictva.⁴³³
- Ojedinele zákon zmiňuje vnější kontrolu hospodaření profesní komory.⁴³⁴

Odpovědnost profesních komor

Správní činnost profesních komor může mít „odpovědnostní“ důsledky dvojího druhu.

K odpovědnosti za škodu/újmu způsobenou nezákonnou správní činností:

České právo neobsahuje žádnou speciální úpravu náhrady škody/újmy způsobené při výkonu veřejné moci, která je profesní samosprávou nebo tzv. jinou veřejnou správou v materiálním smyslu; subjektem odpovědnosti je tedy (nehledě na excesy ve starší judikatuře) profesní komora.⁴³⁵ Slovenská úprava je založena na odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci svěřené zákonem orgánu veřejné moci, jímž rozumí i orgán zájmové (v tom i profesní) samosprávy, bez toho, že by roz-

⁴³¹ V České republice je vykonáván radou pro veřejný dohled nadauditem (= právnická osoba veřejného práva), ve Slovenské republice Úradom pre dohľad nad výkonom auditu (= dtto). Kromě již zmíněných ustanovení viz ještě zejména § 24 odst. 6, § 24b odst. 1, § 31 odst. 3 § 31 odst. 4 ve vazbě na § 38 odst. 2 písm. i), § 35 odst. 2, § 36 odst. 4, § 37 odst. 2 písm. a) ve vztahu k § 38 odst. 1, § 38 odst. 2 písm. g), i), j) a k) a § 40b písm. e) cit. zákona o auditorech a § 35 odst. 2, § 35 odst. 8, § 36 odst. 1 a § 53 odst. 2 písm. f) cit. zákona o štatutárnom audite (ovšem s tím, jak bylo uvedeno výše, že postavení obou profesních komor je značně rozdílné).

⁴³² Viz § 8 odst. 7 a obecně (poněkud nešťastně formulováno) § 38 odst. 2 písm. e), popřípadě § 31 odst. 3 písm. a) cit. zákona o auditorech.

⁴³³ Viz § 71a § 76 odst. 2 cit. zákona o ... stavovských organizáciách v zdravotníctve.

⁴³⁴ Např. § 61 odst. 5 cit. zákona o ... stavovských organizáciách v zdravotníctve nebo § 42 odst. 3 cit. zákona o poľovníctve.

⁴³⁵ Speciální úprava [zákon č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb. o notářích a jejich činnosti (notářský řád)] se týká pouze náhrady škody/újmy způsobené správní činností, která je státní správou (odpovědnost státu) nebo územní samosprávou (odpovědnost územního samosprávného celku).

lišoval mezi státní správou a správní činností jiné povahy v materiálním smyslu.⁴³⁶

K odpovědnosti za veřejnoprávní delikty:

Významnou zvláštností jsou přestupky profesní komory. Podle českých úprav jde o přestupky (původně správní delikty) Exekutorské komory České republiky a Komory auditorů České republiky.⁴³⁷ Podle slovenské úpravy jde o správní delikty Slovenskej komory exekútorov.⁴³⁸

Profesní komory coby orgány veřejné správy mohou být v České republice odpovědné za přestupek a ve Slovenské republice odpovědné za správní delikt na úseku ochrany hospodářské soutěže.⁴³⁹

Profesní komory mohou být coby právnické osoby (nespecificky) v České republice odpovědné za přestupek a ve Slovenské republice odpovědné za správní delikt.

V České republice mohou být profesní komory odpovědné za trestný čin, zatímco ve Slovenské republice nikoli.⁴⁴⁰

Závěrem

Shora zvolený přístup k vymezení profesních komor rozšiřuje (ve srovnání s tradičním konceptem) jejich okruh. Současné české zákonné úpravy jsou ve svém souhrnu tradičnímu konceptu bližší než slovenské zákonné úpravy.

S ohledem na strukturu a zaměření správní činnosti jednotlivých profesních komor lze uvažovat o jejich klasifikaci podle několika hledisek.

Ve vztahu k normotvorbě to jsou především profesní komory s úplnou normotvornou autonomií a profesní komory s omezenou normotvornou autonomií (o přijetí některých stavovských předpisů nerozhoduje profesní komora samostatně).

⁴³⁶ Zákon č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov.

⁴³⁷ Viz § 124c a § 124d cit. exekučního řádu (původní úprava byla výsledkem novely provedené zákonem č. 396/2012 Sb.) a § 49c a § 49e odst. 3 cit. zákona o auditorech (původní úprava byla výsledkem novely provedené zákonem č. 299/2016 Sb.).

⁴³⁸ Viz § 228i cit. Exekučního poriadku (úprava je výsledkem novely provedené zákonem č. 335/2014 Z. z.).

⁴³⁹ Viz § 22aa zákona č. 143/2001 Sb. o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), a § 42 odst. 2 zákona č. 187/2031 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁴⁴⁰ Viz § 6 odst. 1 zákona č. 418/2011 Sb. o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, (= arg. a contrario) a § 5 odst. 1 písm. e) zákona č. 71/2016 Z. z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Ve vztahu k rozhodování jde o více aspektů:

- úplná profesní samospráva v materiálním smyslu zahrnuje rozhodování ve všech otázkách členství včetně uplatňování disciplinární odpovědnosti vůči členům komory; „mezery“ indikují různé podoby neúplné profesní samosprávy (škálovat/třídit profesní komory s neúplnou profesní samosprávou lze dále podle charakteru omezení),
- od profesní samosprávy třeba odlišit „matečnou“ (s danou profesí spjatou) externí rozhodovací pravomoc, která má povahu delegované státní správy, nebo povahu tzv. jiné veřejné správy coby vlastní činnosti komory) = profesní komory s externí rozhodovací pravomocí té, či oné povahy (další členění je možné s ohledem na to, zda jde o finální působnost správního orgánu, nebo o působnost dotčeného orgánu),⁴⁴¹
- existují profesní komory s „doplňkovými“ (nikoli „matečnými“) rozhodovacími agendami.⁴⁴²

Ve vztahu k doзору lze rozlišit profesní komory podrobené státnímu doзору, profesní komory podrobené nestátnímu veřejnému doзору a profesní komory nepodrobené doзору. Další členění je možné s ohledem na existenci či neexistenci úpravy konkrétních dozorčích prostředků, případně na jejich typový obsah.

Ve vztahu k odpovědnosti lze rozlišovat:

- profesní komory podrobené/nepodrobené odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci,
- profesní komory podrobené/nepodrobené speciální správně-trestní odpovědnosti.

Další výzkum, který může být zaměřen na ověření a případnou revizi naznačené typologie, by měl vycházet z podrobného/úplného srovnání zákonných úprav profesních komor.

LITERATURE:

Frumarová, K. Dozor státu nad výkonem profesní samosprávy v České republice. In: Košičiarová, S. (ed.). *Autonómia záujmovej korporácie vo verejnom a súkromnom práve*. Zborník referátov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022, s. 34 – 39. 306 s. ISBN 978-80-568-0481-0.

Gajdošová, M. – Košičiarová, S. *Záujmová samospráva*. Praha. Leges, 2023, 200 s. ISBN 978-80-7502-671-2.

Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016. 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1.

Kopecký, M. Odpovědnost profesních komor za výkon veřejné moci. In: Košičiarová, S. (ed.). *Autonómia záujmovej korporácie vo verejnom a súkromnom práve*. Zborník referátov z medziná-

⁴⁴¹ Rozhodování o otázkách členství zde ustupuje do pozadí.

⁴⁴² Výše zmíněná správně-trestní pravomoc odlišná od disciplinární pravomoci.

- rodnej vedeckej konferencie. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022, s. 135 – 142. 306 s. ISBN 978-80-568-0481-0.
- Staša, J. Statutární normotvorba profesní a akademické samosprávy. In: Šturma, P. – Tomášek, M. a kol. *Nové jevy v právu na počátku 21. století. III., Proměny veřejného práva*. Praha: Karolinum, 2009, s. 372 – 382. 488 s. ISBN 978-80-246-1662-9.
- Staša, J. Ještě k trestání osob veřejného práva. In: Jelínek, J. a kol.: *Trestní odpovědnost právnických osob v České republice: balance a perspektivy*. Praha: Leges, 2013, s. 73 – 87. 386 s. ISBN 978-80-87576-58-8.
- Staša, J. K pojetí a členění forem správní činnosti po 40 letech. *AUC Iuridica*, č. 2/2020, s. 11 – 22. ISSN 0323-0619.

Author's contact details:

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.
Charles University, Faculty of Law
Czech Republic
E-mail: stasa@prf.cuni.cz

VYBRANÉ PROBLÉMY SOUKROMOPRÁVNÍ STAVOVSKÉ SAMOSPRÁVY V SYSTÉMU JUSTICE

SELECTED PROBLEMS OF PRIVATE ESTATE SELF-GOVERNMENT IN THE JUSTICE SYSTEM

Karel Šemík

Anotace: Referát konference na téma Vybrané problémy soukromoprávní stavovské samosprávy v systému justice popisem postavení soudcovské samosprávy v České republice a vybranými problémy postavení soudcovské samosprávy ve vztahu k orgánům státní moci a orgánům státní správy soudů. V referátu se jsou dále rozebrány otázky související se soudcovskou etikou a zmíněny základní etické kodexy, které byly přijaty soudy či Soudcovskou unií České republiky a navazující kritické zhodnocení aktuální situace při absenci Nejvyšší rady soudnictví.

Klíčová slova: stavovská samospráva – Soudcovská unie – Etický kódex – soudy – soudci – soudcovská rada

Annotation: The paper to the conference on the topic Selected problems of private-law estate self-government in the justice system by describing the position of the judicial self-government in the Czech Republic and selected problems of the position of the judicial self-government in relation to the bodies of state power and the bodies of the state administration of courts. The paper further discusses questions related to judicial ethics and mentions the basic ethical codes adopted by the courts or the Judicial Union of the Czech Republic and a subsequent critical evaluation of the current situation in the absence of the Supreme Council of the Judiciary.

Key words: estate self-government – Judicial Union – Code of Ethics – courts – judges – Judicial Council

Hlavním a dosud také jediným subjektem zájmové samosprávy soudců s celostátní působností a univerzálním rozsahem své činnosti⁴⁴³ je již více než tři desetiletí v České republice Soudcovská unie.⁴⁴⁴ Na rozdíl od Slovenské republiky,⁴⁴⁵ kde se na řízení a správě soudů podílí dle ústavy též Soudní Rada SR a orgány soudcovské samosprávy, je situace v České republice, nejen díky neexistenci nejvyšší rady soudnictví, poněkud odlišná.

⁴⁴³ Příkladem dalšího českého subjektu sdružujícího soudce se zaměřením na rodinné právo je např. Spolek rodinněprávních a opatrovníckých soudců (IČO: 22892168, <https://sros.proweb.cz>).

⁴⁴⁴ Plným názvem: Soudcovská unie České republiky, z. s., sídlem Ovocný trh 587/14, Staré Město, 110 00 Praha, IČO: 68381344, zapsaná do spolkového rejstříku vedeného u Městského soudu v Praze pod sp. zn. L 1298. Právní forma je spolek (§ 214 an. z. č. 89/2012 Sb., občanský zákoník).

⁴⁴⁵ Gajdošová, M. — Košičiarová, S. *Zájmová samospráva*. Praha: Leges, 2023, str. 44 an.

Soudcovská unie byla založena v roce 1990, a to přesně 5. listopadu 1990,⁴⁴⁶ a to jako nepolitické profesní a dobrovolné stavovské sdružení soudců ČR. Dle aktuální právní úpravy má právní formu spolku, tj. právnické osoby. Dle stanov Soudcovské unie je pak účelem unie,⁴⁴⁷ který je namísto zde připomenout, zejména napomáhat pozvednutí soudnictví v České republice a soustavnému zvyšování úrovně ochrany práv a svobod člověka, prosazovat ochranu práv těch skupin, které lze považovat za menšiny v nejširším slova smyslu, prosazovat a chránit nezávislost soudců, podílet se na profesionální přípravě soudců a justičních čekatelů, zastupovat duchovní, materiální a sociální zájmy soudcovského stavu a také přispívat k vytváření demokratického právního řádu, prosazovat moderní koncepty postavení, významu a organizace soudnictví⁴⁴⁸ a dbát na rozvíjení spolupráce stavovské organizace soudců České republiky s obdobnými sdruženími v zahraničí.

Unie soudců je tak nepolitická profesní organizace soudců z povolání a jejím činnost od založení do dnes⁴⁴⁹ prokazuje, že jí jde nejen o ochranu soudního stavu, ale i soudců a toho, k čemu jsou soudci a soudy v justiční soustavě i ve společnosti povoláni. I v těchto oblastech je pak unie nutně vtahována do oblasti politiky. Formální záruky nezávislosti soudců však pro nezávislost soudců nepostačují, byť jsou nezbytnou podmínkou pro fungování soudnictví. Soudní soustavy tak v různých zemích nejednou musely či musí čelit různým strategiím politické moci, které do nezávislosti soudů přímo či nepřímo zasahují, včetně např. pomocí účelového obsazování soudů, tzv. court-packing.⁴⁵⁰ Je tak potřeba klást důraz i na to, aby i samotní soudci se chovali tak, aby měli důvěru společnosti, to však znamená, že vysoké nároky na soudce jsou kladeny jak při výkonu jejich funkce, tak v osobním životě. Otázka etického chování soudců a etických kodexů tak v posledních letech nabyla a nabývá na významu. A to nejen mezi soudci či v organizacích soudců, ale i vůči dalším představitelům moci ve státě, resp. má svůj význam též v rámci systému dělby moci.

Vztah etiky a práva se pak v justici a ve vztahu k soudcům prolíná zejména v oblasti kární odpovědnosti soudců. Kárná judikatura tak např. při posuzování práva soudce na svobodu projevu i jeho limitů dovodila, že z povahy kárného řízení jako prostředku ultima ratio přitom vyplývá, že intenzity kárného provinění budou dosahovat pouze projevy skutečně způsobilé zna-

⁴⁴⁶ K historii unie viz publikace *Soudcovská unie České republiky 1990 – 2020*. Praha: Leges, 2020.

⁴⁴⁷ Ustanovení § odst. 1 Stanov Soudcovské unie, Stanovy Soudcovské unie ČR [online]. [cit. 2023-10-1]. Dostupné z: <https://www.soudci.cz/o-nas/stanovy-soudcovske-unie-cr.html>.

⁴⁴⁸ Základem právní úpravy regulující postavení soudců je pak zákon č. 6/2002 Sb. v platném znění (dále jen zákon o soudech a soudcích) a zákon č. 236/1995 Sb. (dále jen zákon o platu).

⁴⁴⁹ *Soudcovská unie České republiky 1990 – 2020*. Praha: Leges, 2020.

⁴⁵⁰ Šimíček, V. (ed.). *Nezávislost soudní moci*. Praha: Leges, 2020, str. 79 a následující.

telně narušit důstojnost soudcovské funkce, resp. ohrozit důvěru veřejnosti v soudnictví, tedy v nezávislé, nestranné a spravedlivé rozhodování soudů, či bránit danému soudci v řádném výkonu jeho funkce, avšak jiné, z etického hlediska nevhodné projevy, je naopak na místě řešit domluvou, popř. udělením výtky dle § 88a zákona o soudech a soudcích.⁴⁵¹ Návrh na zahájení kárného řízení o kárné odpovědnosti soudce jsou oprávněni podat zejména prezident republiky (fakticky tuto pravomoc dosud nevyužívá) či ministr spravedlnosti (oba proti kterémukoliv soudci), dále předsedové soudů (proti kterémukoliv soudci příslušného soudu a dále proti soudci soudu nižšího stupně), tak třeba i veřejný ochránce práv (proti předsedovi nebo místopředsedovi soudu). Členství soudce v samosprávné organizaci soudců je v tomto směru nerozhodné a samosprávná organizace nemá pravomoc kárné řízení zahajovat či oficiálně projednávat. Může však působit a působí v této aktivně tím, že vymezuje meze etického, a tedy dovoleného chování soudců. Ačkoliv rozhodnutí či dokumenty soudcovské organizace nemají formu právního předpisu, resp. nejsou pro nečleny závazné, fakticky stanoví referenční rámec pro chování soudců, a to i pro jiné subjekty, resp. orgány státní správy soudů a kárné žalobce. Soudcovská unie není veřejnoprávní korporací, byť do určité míry z hlediska obsahu své činnosti též plní veřejnoprávní účel.⁴⁵² Současné se Soudcovská unie veřejně vyjadřuje v těch otázkách, které mají pro fungování justice zásadní význam.⁴⁵³

Již dříve Soudcovská unie přijala tzv. Etické zásady chování soudce,⁴⁵⁴ které byly vytvořené na základě návrhu kodexu chování soudců zpracovaného v roce 2001 v Bangalore, přijatého skupinou justičních odborníků usilujících o posílení etiky v soudnictví a podrobeného přezkumu na zasedání zástupců vysokých soudních orgánů konaného v Haagu v roce 2002. Pro oblast zájmové a profesní samosprávy soudců je pak podstatné, že v rámci článku III. bodu 3 Etických zásad chování soudce pak byla formulována zásada, že „Soudce je oprávněn zakládat a být členem organizací sdružujících soudce nebo zastupujících jejich zájmy“. Soudcovská unie také zřídila Etický soud,⁴⁵⁵

⁴⁵¹ Rozhodnutí kárného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2016 č. j. 13 Kss 5/2016-75.

⁴⁵² Srovnej ke znakům zájmové samosprávy: Gajdošová, M. – Košičiarová, S. *Zájmová samospráva*. Praha: Leges, 2023, str. 109 an.

⁴⁵³ Např. jeden ze závěrů 33. Shromáždění delegátů Soudcovské unie je v souvislosti s dalšími plánovanými platovými restrikcemi soudců výzva, že unie „Důrazně vyzývá představitele moci výkonné a zákonodárné, aby respektovali ústavně chráněnou nezávislost soudců, jejíž nedílnou součástí je i materiální zabezpečení soudců platem a aby dodržovali základní principy právního státu“.

⁴⁵⁴ Etické zásady chování soudce Soudcovské unie ČR [online]. [cit. 2023-10-18]. Dostupné z: <https://www.soudci.cz/o-nas/stanovy-soudcovske-unie-cr.html>, schválené 15. shromážděním zástupců sekcí Soudcovské unie dne 26.11. 2005.

⁴⁵⁵ Autor této úvahy byl náhradníkem Etického soudu a je členem Sociálního kolegia Soudcovské unie.

který však neplní roli rozhodčího (rozhodujícího) orgánu, pouze se vyjadřuje v případech, kdy vznikne nebo může vzniknout pochybnost o souladu jednání soudce s etickým kodexem či na návrh orgánů Soudcovské unie či jejího člena.⁴⁵⁶ Následně byly etické zásady rozpracovány do dokumentu nazvaného „Otevřený soubor etických dilemat soudce“,⁴⁵⁷ který etické doplňuje o text mající podobu komentáře, úvah a otázek a odkazů na související soudní rozhodnutí i zajímavé články. Na rozdíl např. Slovenské republiky, kde Soudní rada vydává dle slovenské ústavy zásady soudcovské etiky ve spolupráci s orgány soudcovské samosprávy,⁴⁵⁸ nejde o zákonem upravenou působnost k vydávání zásad soudcovské etiky. Vlastní Etický kodex pak pro soudce (vahu své autority) vydal také Nejvyšší soud ČR.⁴⁵⁹

Etický soud Soudcovské unie pak také dospěl k závěru,⁴⁶⁰ že jiná forma organizování soudců, tj. založení odborů a aktivní členství v nich, není ve vztahu k soudcům soudce v rozporu ani se zákonem, ani s etickým kodexem soudce, když konstatoval, že „samo členství soudce v odborech společně se zaměstnanci na tom kterém soudu nezpůsobuje rozpor se soudcovskou etikou a není tak tomu ani v tom případě, je-li soudce členem statutárního orgánu v těchto odborech. Eticky problematickým (případně i právně, pokud by v konkrétním skutku přicházelo v úvahu porušení ustanovení § 80 odst. 4 zákona č. 6/2002 Sb.) by mohla být shledána jen činnost soudce v konkrétní skutkové situaci“. Tento závěr orgánu Soudcovské unie však platí pro zakládání odborů na jednotlivých soudech.

Pokud však stát i samotný soudcovský stav má zájem na tom, aby soudci jednali eticky, a to ve všech oblastech jejich života, nestačí jen formulovat pravidla jejich chování v etických kodexech, ale je třeba také zajistit, aby soudci byli schopni dlouhodobě těmto vysokým osobnostním nárokům dostát.⁴⁶¹ V tomto směru je však právní úprava postavení soudců v České republice v mnoho směrech nedostatečná.⁴⁶²

⁴⁵⁶ Čl. 28 Stanov Soudcovské unie.

⁴⁵⁷ Otevřený soubor etických dilemat soudce [online]. [cit. 2023-10-18]. Dostupné z: <https://www.soudci.cz/o-nas/otevreny-soubor-eticky-dilemat-soudce.html>.

⁴⁵⁸ Srovnej Gajdošová, M. — Košíčiarová, S. *Zájmová samospráva*. Praha: Leges, 2023, str. 44 a ustanovení čl. 141a odst. 6 písm. j) Ústavy Slovenské republiky.

⁴⁵⁹ Etický kodex [online]. [cit. 2023-10-18]. Dostupné z: https://www.nsoud.cz/Judikatura/ns_web.nsf/web/ONejvyssimsoudu-Organizacnidokumenty-Eticky_kodex~?openDocument&lng=CZ.

⁴⁶⁰ Na základě podnětu předsedy krajského soudu k nově vzniklé odborové organizaci sdružující část soudců a zaměstnanců soud, konkrétně Odborová organizace Krajského soudu v Plzni, IČO: 10744894.

⁴⁶¹ Šemík, K. Zamyšlení nad aktuálními požadavky na soudce a etikou. *Soudce*, 2019, č. 11, str. 38.

⁴⁶² Kupříkladu to, že soudci nejsou v postavení běžných zaměstnanců, musel judikovat k pracovní době soudců až kárný senát, viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 16 Kss 10/2013-84.

Bohužel jediným významným zákonným ustanovením, které v současné době upravuje vztah státu, resp. přesněji orgánů státní správy soudů, vůči stavovské samosprávě soudců, je ustanovení § 175 zákona o soudech a soudcích⁴⁶³. Ustanovení samotné není sice příliš rozsáhlé, avšak ani obsah tohoto ustanovení není ideální. Ustanovení § 175 zákona o soudech a soudcích totiž pouze stanoví, že „orgány státní správy soudů postupují při výkonu své působnosti v součinnosti se zájmovými organizacemi soudců, s nimiž projednávají zejména a) návrhy zákonů, které se podstatně dotýkají pravomoci soudů a způsobu jejího výkonu, b) zásadní opatření týkající se organizace soudů, postavení soudců a výkonu státní správy soudů“. Kromě soudcovských rad, taktéž upravených v zákoně o soudech a soudcích,⁴⁶⁴ se tak výkonu státní správy soudů zúčastňuje v omezeném rozsahu i zájmová organizace soudců (nejedná se o pojem pro zvláštní typ právnické osoby). Ty se však na státní správě soudů fakticky podílejí jen v minimálním rozsahu, organizace soudů mají pouze právo na projednání legislativy v oblasti pravomoci soudů a způsobu výkonu soudní moci, nebo opatření (tedy i faktických) týkajících se organizace soudů, postavení soudců a výkonu státní správy soudů (není ani plně zřejmé, zda se jedná o obecná opatření či konkrétní opatření na tom kterém soudu, resp. jaké jsou následky neprojednání takových opatření či nesouhlasu s nimi, a to i s ohledem na pouze minimální kompetence soudcovských rad). Tyto kompetence lze chápat jako minimální s tím, že nic nebrání případnému rozšíření spolupráce mezi orgány státní správy soudů a touto organizací.⁴⁶⁵ Orgány státní správy soudů (tedy zejména předsedové jednotných soudů⁴⁶⁶) by tak měly obdobné otázky projednávat i se zájmovými organizacemi soudců, resp. jejich organizačními složkami či sekcemi, na jednotlivých stupních soudní soustavy, resp. na jednotlivých soudech. Ostatně, dle zákona se jiné orgány zastupující soudce, a to soudcovské rady, vyjadřují⁴⁶⁷ jak k nově přidělovaným soudcům nebo rozvrhu práce, ale také k zásadním otázkám státní správy okresního soudu, aniž by byl rozsah těchto otázek zákonem blíže specifikován. Soudcovské rady však nemají právo veta, resp. jejich stanovisko není ani formální podmínkou platnosti opatření předsedů soudu či rozvrhu práce, ačkoliv rozvrhem práce může být podstatně zasahováno do práva

⁴⁶³ Zákon č. 6/2002 Sb. o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích) v platném znění, dále jen zákon o soudech a soudcích či jen zákon.

⁴⁶⁴ Ustanovení § 46 až 59 zákona o soudech a soudcích.

⁴⁶⁵ Kocourek, J. § 175 [Zájmová organizace soudců]. In: Kocourek, J. – Záruba, J. *Zákon o soudech a soudcích; Zákon o státním zastupitelství*. 2. doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 375.

⁴⁶⁶ Viz § 119 odst. 2 zákona o soudech a soudcích.

⁴⁶⁷ Srovnej např. § 53 odst. 1 zákona o soudech a soudcích (pro okresní soudy).

soudce na výkon jeho funkce.⁴⁶⁸ V této oblasti pak došlo teprve nedávno k zásadní posunu, když bylo judikováno,⁴⁶⁹ že rozvrhem práce mohou být porušena práva jednotlivce zastávajícího funkci soudce vyplývající z čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod,⁴⁷⁰ jejichž soudní ochrany se lze domáhat žalobou na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. soudního řádu správního.⁴⁷¹ Postavení soudcovských organizací je tak ve vztahu k chodu jednotlivých soudů naprosto marginální, postavení soudcovských rad pak co do kompetencí málo významné.

Současně je však nutné zdůraznit, že pokud zákon stanoví orgánům státní správy soudů povinnost spolupráce se zájmovými organizacemi soudců,⁴⁷² spolupráce pak musí probíhat s organizací, která má legitimní vedení, se kterým by bylo možno ze strany orgánů státní správy soudů jednat.⁴⁷³ Soudcovská unie takové požadavky jednoznačně splňuje a soudci mohou být členy takového sdružení, jde o realizaci jejich ústavně zaručených práva daných čl. 20 Listiny základních práv a svobod. Povinnost součinnosti však není v zákoně definována zcela ideálně a je tak namístě vykládat toto ustanovení široce⁴⁷⁴ ve smyslu požadavku na co nejširší využití spolupráce se sdruženími soudců, a to jak v oblasti připravované legislativy, tak v jiných ekonomických a organizačních oblastech.

Judikatura Ústavního soudu ČR pak zejména pak v souvislosti s otázkou platů soudců a zásahů do nich zdůrazňuje, že k tomu, aby zákonodárce mohl přistoupit k platovým restrikcím, by si měl opatřit relevantní stanovisko reprezentantů soudní moci, jež by se mělo stát i součástí důvodové zprávy.⁴⁷⁵

⁴⁶⁸ Mates, P. – Šemík, K. Právo na zákonného soudce a vybraná práva soudce ve vztahu k rozvrhu práce. In: *Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, 2022. Roč. 30, č. 19, str. 664 – 669. ISSN 1210-6410.

⁴⁶⁹ Rozsudek Soudního dvora Evropské unie č. C-487/19 a rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 22/2022-58.

⁴⁷⁰ Čl. 21 odst. 4 Listiny stanoví, že „občané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím“.

⁴⁷¹ Zákon č. 150/2002 Sb. (§ 82: „Každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.“)

⁴⁷² Zemanová, D. § 175 [Součinnost]. In: Zemanová, D. *Zákon o soudech a soudcích*. Praha: C. H. Beck, 2022, str. 232.

⁴⁷³ Tamtéž. Dle tohoto komentáře je navíc dovozováno, že pro zájmové organizace soudců „požadavek právní subjektivity tedy není výslovně stanoven“.

⁴⁷⁴ Tamtéž.

⁴⁷⁵ Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 12/10 (z odůvodnění tohoto nálezu také plynul závěr: „Soudci nemohou být odborově organizováni, nevztahují se na ně pracovněprávní předpisy, pokud jde např. o kolektivní vyjednávání, stávku.“ K účasti v odborech však nově stanovisko uvedené výše, když závěry nálezu směřovaly právě na problematiku nemožnosti kolektivního vyjednávání o platech soudců).

Platové restrikce vůči soudcům totiž budou vždy znamenat určitou formu zásahu do jednoho z komponentů soudcovské nezávislosti a je tak nepřipustné, aby k takovému zásahu docházelo jednostranně.⁴⁷⁶ V legislativním procesu, a to jak na úrovni exekutivní, tak zákonodárné, nelze tedy s ohledem na judikaturu Ústavního soudu pominout projednání takových zásahů (ve smyslu skutečného projednání návrhu a jeho případných variant) s představiteli nezávislé justice.⁴⁷⁷ Opakované zásahy do platu soudců však v praxi bohužel svědčí i v této oblasti o opačné (či jen ryze formální) praxi.⁴⁷⁸

Vznikají tak otázky, zda je namístě, aby soudcovské rady měly pouze výrazně omezené kompetence, zda vůbec by měly být v České republice zřízeny orgány typu nejvyšší rady soudnictví⁴⁷⁹ a jaké postavení by měly mít subjekty sdružující soudce, resp. zda mají či by měly mít i další znaky profesní komory. Odpověď na tyto otázky pak jistě není jednoduchá a nutně souvisí i s otázkou dělby moci na celostátní i lokální úrovni.⁴⁸⁰ Ostatně obecně platí, že právní úprava musí být vykládána a též zásahy do postavení soudců musí být činěny vždy s přihlédnutím k povaze a významu funkce soudců a důstojnosti jejich postavení.⁴⁸¹

Ačkoliv aktuální diskuse týkající se postavení soudců se zabývají spíše otázkami platového zabezpečení soudců, případně též návrhy na doplnění jejich materiálního zabezpečení o další funkční a jiné nástroje v rámci prevence syndromu vyhoření,⁴⁸² nemělo by se v odborném diskurzu zapomínat i na tyto další otázky, související se stavovskou, resp. zájmovou samosprávou soudců, a jejich postavení ve společnosti a v systému orgánů státní moci.

⁴⁷⁶ Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 28/13.

⁴⁷⁷ Tamtéž, viz též část odůvodnění nálezu: „52. Ústavní soud je nucen konstatovat, že vláda i Parlament opakovaně zachází – pokud jde o způsob přijetí zákona, jenž zásadním způsobem zasahuje materiální zabezpečení soudců – s třetí součástí státní moci, totiž mocí soudní, způsobem, jenž v evropském demokratickém a právním prostoru lze jen stěží nalézt.“

⁴⁷⁸ Aktuálně jsou další zásahy do platů soudců projednávány Ústavním soudem ČR pod sp. zn. Pl. ÚS 15/22 a Pl. ÚS 4/23 (zmrazením platu pro období roku 2021, a to v důsledku přijetí zákona č. 587/2020 Sb., a snížení platů pro období roku 2022, a to v důsledku přijetí zákona č. 18/2022 Sb.).

⁴⁷⁹ Šipulová, K. – Urbániková, M. – Kosař, D. Nekonečný příběh Nejvyšší rady soudnictví: Kdo ji chce a proč ji pořád nemáme? In: *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2021. Roč. 29, č. 1, str. 87 – 122.

⁴⁸⁰ Šemík, K. Úvaha nad vybranými aspekty dělby moci v soudnictví. In: *Správní právo*, 2023. Roč. LVI, č. 1 – 2, s. 143 – 147. ISSN 0139-6005.

⁴⁸¹ Srov. Mates, P. – Šemík, K. Nad důstojností soudcovského stavu. In: *Jurisprudence*. Roč. 2014, č. 2, s. 42 – 45. ISSN 1802-3843, a dále rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 16 Kss 10/2013-84.

⁴⁸² Na základě činnosti Sociálního kolegia Soudcovské unie došlo k podání pozměňovacího návrhu k novele zákona o soudech a soudcích a jejího doplnění o nástroje psychologické podpory a studijního volna, tento návrh však nebyl schválen (pozměňovací návrh č. 6710 a č. 6711 dne 10. 11. 2020 k sněmovnímu tisku č. 630).

To platí tím spíše, že v České republice nadále neexistuje⁴⁸³ legitimní zástupce soudní moci na celorepublikové úrovni (byť význam Soudcovská unie je nemalý), když soustava státní správy soudů je sice reprezentantem soudů, který má zákonem svěřené úkoly vůči soudnictví, postavení a kompetence soudcovských rad jsou ale vůči orgánům správy soudů nedostačující. Zčásti tak úlohu reprezentanta soudní moci kromě soudcovských organizací supluje představitelé nejvyšších soudů či pro parciální otázky i jiné neformální seskupení.⁴⁸⁴ Takový stav však není ideální.

Zásadně však platí, že zajištění řádného chodu soudnictví je jedním ze základních úkolů demokratického právního státu. A to by mělo být cílem všech mocí ve státě.

LITERATURE:

Gajdošová, M. – Košičiarová, S. *Záujmová samospráva*. Praha: Leges, 2023. 200 s. ISBN 987-80-7502-671-2.

Kocourek, J. – Záruba, J. *Zákon o soudech a soudcích; Zákon o státním zastupitelství*. 2. doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2004. 606 s. ISBN 80-7179-761-8.

Soudcovská unie České republiky 1990 – 2020. Praha: Leges, 2020. 256 s. ISBN 978-80-7502-467-1.

Šimíček, V. (ed.). *Nezávislost soudní moci*. Praha: Leges, 2020, 172 s. ISBN 978-80-7502-436-7.

Zemanová, D. *Zákon o soudech a soudcích*. Praha: C. H. Beck, 2022. 272 s. ISBN 978-80-7400-888-7.

Author's contact details:

Mgr. Karel Šemík

judge of the District Court in Ústí nad Labem, assistant professor of the Department of Law and Political Science UJEP Ústí nad Labem and member of the Social College of the Judicial Union Czech Republic

E-mail: karel.semik@ujep.cz

⁴⁸³ Zemanová, D. § 118 [Úkoly státní správy soudů]. In Zemanová, D. *Zákon o soudech a soudcích*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 200 – 201.

⁴⁸⁴ Např. Kolegium předsedů krajských soudů.

STAVOVSKÁ SAMOSPRÁVA V KONTEXTE KLASICKÝCH PRÁVNICKÝCH PROFESIÍ

SYNDICATE SELF-GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF CLASSIC LEGAL PROFESSIONS

Ján Škrobák

Anotácia: Príspevok sa zaoberá vybranými otázkami stavovskej samosprávy v rámci klasických právnických povolání (za ktoré považuje profesie advokáta, notára, súdneho exekútora, sudcu a prokurátora). Zaoberá sa predovšetkým tým, v akej miere vôbec možno – aj z hľadiska princípov demokratického a právneho štátu – o samospráve v jednotlivých prípadoch hovoriť, keďže niektoré klasické právnické povolania predstavujú výkon štátnej moci. Skúma mieru samosprávy v rámci jednotlivých povolání, a to aj v kontexte možnosti zásahov štátu a v kontexte disciplinárneho trestania.

Kľúčové slová: záujmová samospráva – stavovská samospráva – advokáti – notári – súdni exekútori – sudcovia – prokurátori – stavovská komora – právny štát – právnické profesie

Annotation: The paper deals with selected issues of Syndicate self-government within the framework of classic legal professions (these include the professions of barrister, notary, bailiff, judge and prosecutor). It deals primarily with the extent to which it is even possible - also from the point of view of the principles of a democratic state and rule of law - to speak about self-government in individual cases, since some classic legal professions also exercise state power. It examines the level of self-governance within individual professions, including in the context of the possibilities of state intervention and in the context of disciplinary punishment.

Key words: interest self-government – syndicate self-government – barristers – notaries – bailiffs – judges – prosecutors – syndicate chamber – rule of law – legal professions

Úvod

Ostatné roky opäť ukázali, že klasické právnické povolania, za ktoré na účely tohto príspevku považujem povolanie sudcu, advokáta, prokurátora, notára a súdneho exekútora, sú aj takpovediac klasickými priestormi spoločenských a politických súbojov o mieru ich nezávislosti, samosprávy, či naopak etatizácie, zásahov a vplyvov štátu.

Klasické právnické povolania sa zásadne líšia v tom, nakoľko je ich individuálny výkon dotovaný verejno-mocenskými oprávneniami a nakoľko je v individuálnych veciach determinovaný požiadavkami presadzovania verejného záujmu. Kým jednotliví advokáti (hoci nepochybne záujem na poskytovaní právnych služieb má aj charakter všeobecne prospešný a slúži aj na re-

alizáciu verejných subjektívnych práv upravených v Ústave SR) vykonávajú činnosti v zásade naplňujúce individuálne záujmy ich konkrétnych klientov, a nedisponujú verejno-mocenskými oprávneniami, u notárov a súdnych exekútorov možno hovoriť už o výkone verejnej moci a o výraznej prítomnosti prvku verejného záujmu. Prokurátori a sudcovia sú jednoznačne nositeľmi a vykonávateľmi štátnej moci, sú súčasťou organizačného mechanizmu štátu, naplňujú jednu zo základných funkcií štátu a ich činnosť by mala byť vo všeobecnosti, ale aj v konkrétnych veciach vo verejnom záujme.

Tento úvod je dôležitý aj z hľadiska vymedzenia toho, v akej miere možno v demokratickom právnom štáte hovoriť o samospráve.

Príspevok sa zameriava na tieto hypotézy:

1. V prípade právnických povolaní je miera samosprávy nepriamo úmerná miere prítomnosti verejno-mocenského prvku pri výkone týchto povolaní.
2. V prípade povolaní sudcu a prokurátora nemožno hovoriť o ich samospráve v pravom slova zmysle.

Vymedzenie (záujmovej) samosprávy a stavovskej samosprávy⁴⁸⁵

Vo svojom príspevku vychádzam pritom z tohto ponímania (záujmovej) samosprávy:

⁴⁸⁵ V tomto príspevku používam tieto skratky:

- Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších ústavných zákonov – „Ústava SR“
- Slovenská advokátska komora – „SAK“
- zákon č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov – „ZoA“
- Notárska komora Slovenskej republiky – „NotK SR“
- zákon č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok) v znení neskorších predpisov – „NotP“
- Slovenská komora exekútorov – „SKEx“
- zákon č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení neskorších predpisov – „ExP“
- minister spravodlivosti Slovenskej republiky – „minister“ alebo „minister spravodlivosti“
- zákon č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov – „ZoS“
- zákon č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente) – „zákon o e-governmente“
- zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov – „ZoP“
- zákon č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakateloch prokuratúry v znení neskorších predpisov – „ZoPaPČP“
- Najvyšší správny súd Slovenskej republiky – „NSS SR“
- zákon č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny súdny poriadok) – „DSP“

1. v organizačnom ponímaní chápem záujmovú samosprávu ako komponent verejnej správy, ktorý predstavuje súbor rôznorodých zákonom zriadených verejnoprávných člensky organizovaných subjektov založených na inom ako územnom princípe, a ich orgánov, ktorých zákonom ustanovenou úlohou je zabezpečiť výkon verejnej správy verejných záležitostí a spoločenských vzťahov, ktoré sú predmetom spoločného záujmu osôb, ktoré tvoria súčasť určitého neúzemného spoločenstva osôb, pričom v rámci týchto subjektov a orgánov si osoby, ktoré tvoria toto spoločenstvo, spravujú tieto záležitosti a vzťahy, samé;
2. vo funkčnom ponímaní ako verejno-spravovacu aktivitu, pri ktorej si subjekt záujmovej samosprávy podľa bodu 1 sám spravuje vlastné záležitosti. Samozrejme, toto nemusí byť univerzálne akceptovaný koncept samosprávy. Treba povedať, že je v rozpore nielen s niektorými teoretickými pohľadmi,⁴⁸⁶ ale aj s terminológiou pozitívno-právnej úpravy (k tomu pozri ďalej).

Na vysvetlenie ešte dodám, že zdôrazňovaním viazanosti samosprávy na určité „spoločenstvo osôb“ sa nehlásim ku konceptu samosprávy ako výsledku združovacieho práva. Súhlasím, že tento koncept je nesprávny.⁴⁸⁷ Ak hovorím o spoločenstve osôb, ktoré je personálnym základom samosprávy, nemám na mysli spoločenstvo, ktoré je výsledkom združovacieho práva, ale spoločenstvo, ktoré je kreované z vôle zákonodarcu. Pre to, aby sme mohli hovoriť o samospráve, však musí existovať určité spoločenstvo osôb, a určité penzum záležitostí, ktoré sú tomuto spoločenstvu „vlastné“. To znamená, že by nemalo ísť o záležitosti, ktoré sú a musia byť primárne predmetom celospoločenského záujmu. Koexistencia, či prípadne disonancia partikulárneho (povedzme stavovského) a celospoločenského záujmu o určité záležitosti je pochopiteľne nielen možná, ale priam bežná. Predsa by sa však nemalo hovoriť o samospráve v prípadoch, ak záujem spoločenských štruktúr vyššej úrovne (celoštátny záujem, celospoločenský záujem) výrazne prevažuje záujmom partikulárnej skupiny osôb. To je typicky prípad takých činností a osôb zabezpečujúcich tieto činnosti, ktoré sú zamerané na najzákladnejšie funkcie štátu.⁴⁸⁸ Za také možno považovať nepochybne najmä tie funkcie, ktoré sú nevyhnutné na to, aby sme o nejakej entite vôbec mohli ako o štáte hovoriť.

⁴⁸⁶ Záujmová samospráva sa v literatúre chápe obvykle širšie. Pozri napr. Machajová, J. a kol. *Všeobecné správne právo*. 1. vydanie. Žilina: Poradca podnikateľa, 2007, s. 121, alebo Vrabko, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2012, s. 183. Z nových diel možno spomenúť prakticky celú monografiu autoriek Gajdošová, M. – Košičiarová, S. *Záujmová samospráva*. Praha: Leges, 2023, osobitne však pasáže na s. 21 a nasl.

⁴⁸⁷ K tomu pozri bližšie napr. Gajdošová, M. – Košičiarová, S. *Záujmová samospráva*. Praha: Leges, 2023, s. 92 – 96.

⁴⁸⁸ K problematike funkcií štátu pozri napr. Ottová, E. *Teória práva*. 2. doplnené a prepracované vydanie. Šamorín: Heuréka, 2006, s. 126 – 127.

Sú to teda tie funkcie, v ktorých sa prejavuje suverenita štátu a jeho mocenský monopol – funkcie zamerané na vonkajšiu a vnútornú bezpečnosť a na vymáhanie práva. Štát, ktorý sa nepostará o materiálny blahobyt svojich občanov, môže byť štátom, no štát, ktorý nevie zabezpečiť funkcie mocenského suveréna, stratil pojmové znaky štátu, aj keby inak zabezpečoval x ďalších funkcií.

Uvedomujem si, že téma organizácie verejnej správy a špecificky záujmovej samosprávy je v mnohých ohľadoch plná nejednoznačností a prechodných foriem, ktoré sa vymykajú „učebnicovým definíciám“. Nerád by som v príspevku sklúzol k šablónovitému uvažovaniu, považujem však za dôležité strážiť „čistotu“ teoretických konceptov tam, kde to má zásadný praktický význam.

Je pravdou, že „čistá samospráva“ v tom zmysle, že by do nej neboli možné žiadne štátne zásahy, na Slovensku v podstate neexistuje. Absolútne bez štátnych zásahov nie je ani územná samospráva, i tu existujú rôzne podoby ingerencie štátu.

S ohľadom na obsahové zameranie článku dodám, že stavovskou samosprávou možno rozumieť taký typ záujmovej samosprávy, kde spoločenstvo, o ktorého spoločný záujem ide, je tvorené na základe príslušnosti k určitému stavu, spravidla profesijnému (ide teda o vykonávateľov určitého povolania).

Metodika

Vo vzťahu k obom vymedzeným hypotézam je potrebné formulovať aj nástroje, ktorými sa budem pokúšať o ich overenie.

Na účel prvej hypotézy („V prípade právnických povolaní je miera samosprávy nepriamo úmerná miere prítomnosti verejno-mocenského prvku pri výkone týchto povolaní“) treba jednak identifikovať nejaké parametre, ktoré by určovali mieru samosprávy, jednak parametre, ktoré by určovali mieru prítomnosti verejno-mocenského prvku pri výkone samosprávy. Mieru samosprávy budem posudzovať najmä pomocou negatívnych ukazovateľov – to znamená, čím viac štátnych zásahov identifikujem, tým menej možno hovoriť o samosprávnom princípe. V prípade klasických právnických povolaní sa zameriam na tieto parametre: kto rozhoduje o základných statusových otázkach predstaviteľov týchto povolaní (členstvo v komore, oprávnenie na výkon povolania) a kto rozhoduje o sankcionovaní členov komory. Prihliadať však budem aj na otázku, do akej miery určitá organizačná štruktúra, ktorá by mohla reprezentovať záujmovú samosprávu, vykonáva verejno-mocenské oprávnenia (teda napríklad či vykonáva verejno-mocenské oprávnenia určitá komora).

Mieru prítomnosti verejno-mocenského prvku budem posudzovať podľa toho, či a do akej miery uskutočňujú osoby vykonávajúce určité klasické

právnické povolanie verejno-mocenské aktivity pri výkone svojho povolania, teda či a do akej miery pri výkone svojho povolania rozhodujú o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach (relevantné tu teda nie je to, či verejno-mocenské oprávnenia vykonáva určitá organizačná štruktúra, ktorá by mohla reprezentovať záujmovú samosprávu – teda napríklad či vykonáva verejno-mocenské oprávnenia určitá komora – ale len to, či ich pri výkone povolania vykonáva konkrétna osoba vykonávajúca toto povolanie).

Vo vzťahu k druhej hypotéze („V prípade povolanií sudcu a prokurátora nemožno hovoriť o ich samospráve v pravom slova zmysle“) skúmam prítomnosť znakov záujmovej samosprávy tak, ako som ich načrtnol v stati vymedzujúcej záujmovú samosprávu, osobitne však to, či je možné hovoriť o existencii spoločenstva osôb, a určitého penzum záležitostí, ktoré sú špecificky tomuto spoločenstvu „vlastné“, a ktoré si samo spravuje.

Advokáti a Slovenská advokátska komora

Slovenská advokátska komora je priamo zákonom označená ako „samosprávna stavovská organizácia, ktorá združuje všetkých advokátov zapísaných v zozname advokátov vedenom komorou“.⁴⁸⁹ ZoA v § 66 ods. 3 ďalej ustanovuje, že SAK je právnická osoba. Ide o subjekt zriadený zákonom.⁴⁹⁰ S ohľadom na zákonnú úpravu postavenia a charakteru SAK niet sporu, že SAK má charakter korporatívneho subjektu, ide teda o združenie osôb. Je to zároveň združenie osôb kreované „zhora“, teda nie v rámci realizácie združovacieho práva, ale verejno-mocenským aktom – rozhodnutím zákonodarcu vo forme zákona. Okrem samotného zákonného označenia komory za subjekt samosprávy k tomu, že SAK je samosprávnym subjektom, možno prísť aj analýzou pôsobnosti komory a jej orgánov tak, ako ich upravuje ZoA a vnútorné predpisy komory.

Pokiaľ ide o statusové otázky advokátov a rozhodovanie o nich, v zmysle § 2 ods. 1 ZoA advokát je ten, kto je zapísaný do zoznamu advokátov, ktorý vedie Slovenská advokátska komora. O zapísaní osoby do zoznamu advokátov rozhoduje Slovenská advokátska komora (§ 3 až 6 ZoA), pričom ingerencia štátnych orgánov je len okrajová a má technický charakter (úlohy jednotného kontaktného miesta podľa § 5a ZoA). Aj vykonávanie advokátskej skúšky, ktorá patrí medzi ťažiskové predpoklady, ktoré musí uchádzač o zápis do zoznamu advokátov splniť, zabezpečuje SAK vo svojej samosprávnej pôsobnosti.

⁴⁸⁹ Paragraf 66 ods. 2 ZoA.

⁴⁹⁰ Paragraf 66 ods. 1 ZoA.

Vyčiarknutie zo zoznamu advokátov je tiež v kompetencii komory samotnej (§ 7 ZoA). Štátny orgán nemôže priamo rozhodnúť o vyčiarknutí osoby zo zoznamu advokátov, a tým o odňatí jej statusu advokáta. Súdny však má na to, či niekto bude vyčiarknutý zo zoznamu advokátov, určitý vplyv:

- jednak rozhodovaním v trestných veciach – ak dôjde k právoplatnému odsúdeniu advokáta za úmyselný trestný čin, SAK ho musí v zmysle § 7 ods. 1 písm. d) ZoA zo zoznamu advokátov vyčiarknuť (odsúdenie za neobľudlivostný trestný čin je upravené ako fakultatívny dôvod vyčiarknutia a SAK má v týchto prípadoch diskrečné oprávnenie rozhodnúť o vyčiarknutí advokáta zo zoznamu advokátov⁴⁹¹),
- jednak súdnym prieskumom rozhodnutí orgánov SAK.⁴⁹²

Tento vplyv je však limitovaný na prípady najzávažnejšieho protiprávneho konania advokáta, ktoré dosiahne intenzitu trestného činu (aj tu je však v konečnom dôsledku nevyhnutné pre zánik členstva v komore rozhodnutie orgánu SAK, členstvo teda nezaniká ex lege odsudzujúcim rozsudkom, resp. jeho právoplatnosťou), a na prípady súdnej kontroly zákonnosti rozhodnutí orgánov SAK.⁴⁹³

V prípade disciplinárnych previnení advokátov však o nich nerozhoduje štátny orgán (súd), ale orgány komory – disciplinárna komisia (§ 74) a v druhom stupni odvolacia disciplinárna komisia (§ 74a ZoA). Tieto orgány SAK si kreuje komora sama prostredníctvom svojho najvyššieho orgánu, ktorým je Konferencia advokátov (§ 69 ods. 1 písm. a) ZoA). Disciplinárne orgány SAK majú právomoc rozhodnúť aj o uložení najinvasívnejšieho disciplinárneho postihu, ktorým je vyčiarknutie zo zoznamu advokátov, zoznamu advokátskych koncipientov, zoznamu euroadvokátov, zoznamu zahraničných advokátov alebo zoznamu medzinárodných advokátov (§ 56 ods. 2 písm. e) ZoA).

Možno zhrnúť, že SAK v podstatnej miere rozhoduje o statusových otázkach advokátov a zásahy zo strany štátnych orgánov sú pomerne malé. Orgány SAK rozhodujú aj v disciplinárnom konaní vedenom voči advokátovi.

Činnosť advokátov (výkon advokácie) je činnosťou, ktorá napomáha najmä naplňovať práva a záujmy klientov advokáta. Ako ustanovuje ZoA,⁴⁹⁴ advokácia pomáha uplatňovať ústavné právo fyzických osôb na obhajobu a chrániť ostatné práva a záujmy fyzických osôb a právnických osôb (ďalej len

⁴⁹¹ Pozri § 7 ods. 2 ZoA, ktorý upravuje toto rozhodovanie ako majúce charakter diskrečného rozhodovania.

⁴⁹² Pozri napr. § 11 ods. 2 ZoA.

⁴⁹³ Danosť súdneho prieskumu rozhodnutí orgánov samosprávy však nemožno v demokratickom a právnom štáte vnímať ako neprimeraný zásah negujúci samosprávne postavenie subjektu samosprávy.

⁴⁹⁴ § 1 ods. 1 ZoA.

„klient“) v súlade s Ústavou SR, ústavnými zákonmi, so zákonmi a s inými všeobecne záväznými právnymi predpismi. Výkon advokácie je teda zameraný na ochranu a presadzovanie subjektívnych práv a individuálnych záujmov konkrétnych osôb, no ich ochrana a presadzovanie ako také predstavuje aj vec verejného záujmu a naplňa ústavne garantované práva týchto osôb (čl. 47 ods. 2 Ústavy SR).

Podľa § 1 ods. 2 ZoA výkon advokácie je zastupovanie klientov v konaní pred súdmi, orgánmi verejnej moci a inými právnymi subjektmi, obhajoba v trestnom konaní, poskytovanie právnych rád, spisovanie listín o právnych úkonoch, spracúvanie právnych rozborov, správa majetku klientov a ďalšie formy právneho poradenstva a právnej pomoci, ak sa vykonáva sústavne a za odmenu (ďalej len „právne služby“). Poskytovanie právnych služieb je spravidla odplatné, a keďže výkon advokácie je sústavnou činnosťou, ide o druh podnikania. Poskytovanie právnych služieb však nepochybne nemožno postaviť na roveň poskytovaniu akýchkoľvek komerčných služieb za odplatu, a to najmä práve preto, že poskytovaním právnych služieb advokáti napomáhajú naplňať ústavné práva.

Ak môžeme povedať, že účelom existencie SAK je – najvšeobecnejšie povedané – zabezpečiť riadny výkon advokátskeho povolania, potom treba priznať, že tento účel je niekde medzi súkromným záujmom klientov a advokátov a vlastným korporátnym záujmom advokátskeho stavu a všeobecným záujmom všetkých osôb v SR. Miska váh sa však podľa môjho názoru prechyluje na stranu súkromného, resp. partikulárneho záujmu. Nielen preto, že advokáti v konečnom dôsledku vždy chránia individuálne záujmy klienta, ale aj preto, že advokáti nemajú absolútny monopol na poskytovanie právnych služieb a dosiahnuť právnu ochranu sa dá (v závislosti od konania) spravidla, resp. aspoň vo výnimočných prípadoch, aj bez služieb advokáta. Navyše vzťah medzi advokátom a klientom sa spravidla vytvára v rámci súkromnej autonómie a klient si môže advokáta slobodne vybrať a môže služby konkrétného advokáta prestať využívať. Nikto nie je nútený využívať služby jedného konkrétného advokáta, dokonca ani v prípade ex offo obhajoby. Sloboda pri výbere advokáta a konkurencia medzi advokátmi samotnými v porovnaní s modelom náhodného prideľovania znižuje mieru potreby mocenského dohľadu a mocenskej regulácie riadneho výkonu advokátskeho povolania.

Veľmi dôležitým argumentom je, že ústavné právo, ktoré sa výkonom advokácie naplňa, je v zásade zamerané „proti štátnej moci“. Poslaním advokáta pri zabezpečovaní práva na obhajobu je chrániť práva a záujmy svojho klienta proti štátnej moci. Ak by sa teda riadny výkon advokácie vnímal ako záujem, ktorý má primárne garantovať štát, bolo by to v demokratickom a právnom štáte popretím podstaty advokácie a práva na obhajobu. Zabezpečovanie riadneho výkonu advokátskeho povolania nevyhnutne a pojmovo zahŕňa aj

zabezpečovanie nezávislosti advokátov a ich ochrany pred zásahmi zo strany štátu. Preto logicky musí ísť o samosprávu.

Pri výkone advokácie sa nevykonávajú verejno-mocenské aktivity, okrajovo sa však vykonávajú aktivity, ktoré predstavujú podieľanie sa na určitých „úradných činnostiach“. Mám na mysli prípad autorizácie zmlúv o prevode nehnuteľností alebo zaručenú konverziu dokumentov podľa § 35 ods. 3 písm. b) zákona o e-governmente. Je však dôležité povedať, že tu ide skôr o verejné služby bez verejno-mocenského pôsobenia, a to, či sa klient rozhodne tieto služby advokáta využiť, a akého advokáta si na to vyberie, je vecou jeho slobodného rozhodnutia.

Notári a Notárska komora SR

Reprezentantom notárov je Notárska komora Slovenskej republiky.⁴⁹⁵ Už názov tejto komory je špecifický, keďže obsahuje oficiálne označenie štátu. Tento typ názvu pripomína viac názov štátneho orgánu než typický názov samosprávnej korporácie.

O zásadných statusových otázkach notárov priamo rozhoduje štátny orgán, a to orgán exekutívy: Minister spravodlivosti podľa § 9 NotP vymenúva notára do notárskeho úradu a odvoláva notára z notárskeho úradu, určuje počet notárskych úradov každého súdu prvého stupňa (počet miest notárov) a ich prípadnú zmenu, zriaďuje a ruší notársky úrad, a na návrh komory môže navzájom preložiť notárov s ich súhlasom do notárskeho úradu v obvode iného súdu prvého stupňa najskôr po uplynutí troch rokov od vymenovania notára do notárskeho úradu.

Podľa § 29 ods. 2 NotP notár sa stáva členom komory dňom jeho menovania za notára. Členstvo v komore zaniká jeho odvolaním, smrťou alebo vyhlásením za mŕtveho. Členstvo v komore teda vzniká a zaniká ex lege, a je teda nerozlučne naviazané na výkon notárskeho úradu.

Pri ustanovovaní notára (a teda aj pri vzniku členstva notára v NotK SR) je ingerencia ministra zásadná, ale minister nie je výlučným aktérom procesu kreácie notára. Notára podľa § 10 ods. 1 NotP vymenuje na základe výsledkov výberového konania, pričom toto výberové konanie vyhlasuje a uskutočňuje NotK SR.

Dominantná rola štátu v porovnaní s rolou komory sa ešte výraznejšie, než pri ustanovovaní notára, prejavuje pri zániku výkonu notárskeho úradu (§ 14 ods. 1 NotP). Samotná NotK SR totiž nemá priamy nástroj, ako zo svo-

⁴⁹⁵ NotP ju v § 8 označuje ako „orgán samosprávy notárov“ – z teoretického hľadiska nejde o správne označenie.

jich radov notára vylúčiť, ani o zániku členstva nerozhoduje. Odvolať notára môže iba minister. Komora v niektorých prípadoch môže odvolanie notára ministrovi navrhnúť.

NotK SR navyše ani nemá voči svojmu členovi disciplinárne oprávnenie, s výnimkou menej závažných disciplinárnych deliktov, za ktoré možno uložiť tzv. poriadkové opatrenia, ktorými sú napomenutie alebo písomné napomenutie, pričom o ich uložení rozhoduje prezídium komory (§ 90 NotP). V prípade závažnejších disciplinárnych deliktov, za ktoré možno uložiť invazívnejšie sankcie, má disciplinárnu právomoc voči notárom štátny orgán, a to NSS SR. V rámci disciplinárneho senátu NSS SR sú členmi aj náhodne vybratí prísediaci, pričom osoby v databáze prísediacich na účely disciplinárneho konania proti notárom volí prezídium NotK SR. Aj keď teda v disciplinárnom konaní proti notárovi (s výnimkou menej závažných prípadov podľa § 90 NotP) nerozhoduje orgán NotK SR, účasť „peers“ obvineného v rozhodovaní je sčasti zabezpečená, a teda je zabezpečená aj určitá ingerencia komory.

V zmysle § 18 DSP návrh na začatie disciplinárneho konania proti notárovi na NSS SR môžu podať

- a) minister spravodlivosti,
- b) predseda okresného súdu, v ktorého obvode je sídlo notárskeho úradu, ak disciplinárne previnenie bolo spáchané v súvislosti s konaním a rozhodovaním notára ako súdneho komisára,
- c) prezident NotK SR.

Podľa § 39 ods. 4 písm. c) DSP disciplinárne rozhodnutie, ktorým sa ukladá disciplinárne opatrenie spočívajúce v odvolaní zbavení notárskeho úradu, vykonáva minister spravodlivosti. Nevykonáva ho teda komora.

Možno uzavrieť, že v prípade NoTK SR je jej právomoc v otázkach výkonu notárskeho úradu a v otázkach členstva v komore výrazne obmedzená a dominujú tu kompetencie orgánov štátu – ministra spravodlivosti a NSS SR.

Postavenie NoTK SR samo osebe je v zásade obdobné ako postavenie SAK. NotP – teda zákon – ju tiež zriaďuje ako právnickú osobu s tým, že v § 29 ods. 2 ustanovuje, že komora je samosprávnou stavovskou organizáciou, ktorá združuje všetkých notárov a vedie ich zoznam. V odseku 3 toho istého paragrafu je potom ustanovené, že poslaním komory a jej orgánov je chrániť záujmy notárskeho stavu, dohliadať na činnosť notárov a obstarávať ďalšie záležitosti, ktoré sú jej zverené týmto zákonom. To, že NotK SR je samosprávnym subjektom, indikuje aj analýza pôsobnosti komory a jej orgánov tak, ako ich upravuje zákon. Treba však povedať, že v porovnaní so SAK NotK SR vo väčšej miere plní aj úlohy, ktorých význam ide nad rámec zabezpečovania záujmov a potrieb notárov – spomenúť možno napríklad vedenie notárskych centrálnych registrov podľa § 73a a nasl. NotP.

Zaoberajme sa ďalej otázkou prítomnosti verejno-mocenského prvku pri výkone notárskej činnosti a súvisiacich činností notára. Niet sporu, že notárska činnosť⁴⁹⁶ a ďalšie zákonom upravené činnosti⁴⁹⁷ notára zahŕňajú činnosti, ktoré majú verejno-mocenský charakter (napríklad činnosť notára ako súdneho komisára v dedičskom konaní), ktoré notár vykonáva z poverenia súdu, teda štátneho orgánu, resp. také, ktoré majú prinajmenšom „úradný charakter“, notár nimi zabezpečuje verejné potreby a možno povedať, že ide o verejné služby. NotP výslovne ustanovuje, že notár je štátom určenou osobou vykonávať notársku činnosť a ďalšiu činnosť podľa tohto zákona (§ 2 ods. 1) a že notársky úrad predstavuje súbor právomocí udelených na dobu neurčitú štátom notárovi ako fyzickej osobe na výkon notárskej činnosti a na ďalšiu činnosť podľa tohto zákona, trvalo spojených so sídlom, do ktorého bol notár vymenovaný (§ 2 ods. 2). Ten istý zákon ďalej ustanovuje, že pri výkone notárskej činnosti má notár postavenie verejného činiteľa (§ 4 ods. 3) a že vykonávanie notárskej činnosti je výkonom verejnej moci (§ 4 ods. 4). Ďalej ustanovuje, že notársku činnosť môže vykonávať len notár (§ 4 ods. 1 NotP) a že pri výkone svojej činnosti postupuje notár nestranne a nezávisle a je viazaný len Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi a zákonmi (§ 4 ods. 2 NotP). Na notára sa nahliada ako na dôveryhodnú osobu, ktorá vykonáva svoju činnosť z poverenia štátu.

V niektorých prípadoch výkonu notárskej činnosti a inej činnosti notára osoba, ktorá potrebuje služby notára, má právo výberu notára, v iných nie. Spomenúť však treba aj to, že podľa § 16 NotP notár vykonáva svoju činnosť vlastným menom a na vlastnú zodpovednosť, a vykonáva ju za úplatu, čím sa jeho činnosť približuje podnikaniu.

V prípade notárskej činnosti a iných činností notára vidíme silnú prezenciu verejno-mocenského prvku a prvku verejného záujmu. Sú tu však aj prvky individuálneho záujmu „klientov“ notára, najmä pri činnosti podľa § 5 NotP, kde možno hovoriť o väčšmi trhovom prostredí. To je však vždy limitované požiadavkou na nezávislosť a nestrannosť výkonu činnosti notára. Celkovo v porovnaní s advokátmi však citeľne prevažuje aspekt verejného záujmu a verejno-mocenského prvku, a preto na rozdiel od záujmu na riadnom výkone advokácie záujem na riadnom výkone notárskej činnosti má vo väčšej miere charakter univerzálneho záujmu. Prvky partikulárneho stavovského záujmu či individuálneho záujmu konkrétnych osôb však sú prítomné.

⁴⁹⁶ Notárska činnosť je obsahovo vymedzená v ustanovení § 3 NotP.

⁴⁹⁷ Tie sú upravené v § 5 NotP.

Exekútori a Slovenská komora exekútorov

Exekútorská činnosť a ich samospráva majú s ohľadom na skúmané hľadiská v zásade veľmi podobné črty ako notári a notárska činnosť a notárska samospráva, a to do takej miery, že si môžeme dovoliť určitú skratku.

Podobne ako notár, aj exekútor je (v zmysle § 2 ods. 1 ExP) štátom určenou a splnomocnenou osobou na vykonávanie núteného výkonu exekučných titulov (zákon zavádza skratku „exekučná činnosť“). Svoju činnosť exekútor vykonáva nestranne a nezávisle, v súvislosti s výkonom exekučnej činnosti má postavenie verejného činiteľa a vykonávanie exekučnej činnosti je výkonom verejnej moci. Pripomenieme, že aj pri súdnych exekútoroch sa v súčasnosti uplatňuje ich náhodný výber.

Ustanovovanie do exekútorského úradu je v ExP upravené obdobne ako pri notároch (pozri § 9 ExP), teda platí, že exekútorov vymenúva a odvoláva minister spravodlivosti. Postavenie ministra je ešte o niečo silnejšie, pretože na rozdiel od notárov v prípade exekútorov výberové konanie vyhlasuje minister, ktorý má významný vplyv aj pri kreovaní výberovej komisie (§ 10b a nasl. ExP).

Výraznejšiu ingerenciu štátu v porovnaní s notárom možno vidieť aj v prípade disciplinárneho konania proti súdnemu exekútorovi, kde nie je daná právomoc SKEx ani v prípade menej významných disciplinárnych previnení – o všetkých rozhoduje NSS SR.

Postavenie SKEx je v ExP upravené veľmi podobne ako postavenie NotK SR v NotP.

Medzi postavením, disciplinárnym trestaním a samosprávou exekútorov existujú určité zákonné rozdiely, z ktorých niektoré sme už spomenuli (a spomenúť ešte musíme aj to, že napriek skutočnosti, že podľa zákona exekútor vykonáva svoju činnosť nezávisle a nestranne, predsa via facti ide o činnosť vykonávanú na prospech a v záujme konkrétneho oprávneného, na druhej strane aj to, že exekútorská činnosť výrazne zasahuje do majetkovej sféry povinných a predstavuje tak aj zásah do sféry základných práv a slobôd), no v súhrne možno povedať, že závery týkajúce sa postavenia SKEx sú obdobné ako závery týkajúce sa postavenia KNot SR, závery týkajúce sa ingerencie štátu do statusových otázok exekútorov a ich členstva v ich stavovskej komore sú takisto podobné ako pri notároch a KNot SR, a aj miera ekvilibria medzi celospoločenským záujmom a partikulárnym stavovským záujmom a individuálnymi záujmami je podobná. V prípade notárov zrejme existuje silnejšie povedomie o tom, že by mali vykonávať svoju činnosť objektívne a nestranne a pôsobiť ako „dôveryhodné osoby“, kým exekútori, hoci požiadavka na nezávislosť a nestrannosť je postulovaná v zákone aj vo vzťahu k nim, sú aj po zavedení náhodného výberu skôr vnímaní ako osoby, ktoré presadzujú

individuálne záujmy oprávneného. Z tohto hľadiska je mierne silnejšia ingerenciu štátu do statusových a sankčných otázok v prípade exekútorov skôr neočakávaná, no na druhej strane exekútori na rozdiel od notárov skutočne citeľne negatívne zasahujú do majetkovej sféry povinných, a teda ich verejnomocenské pôsobenie je „brachiálnejšie“.

Sudcovia a ich samospráva (?)

Umiestniť otázku za nadpis tejto state sa môže javiť ako naskrz nevhodné – sudcovská samospráva sa predsa uvádza sa nielen v literatúre,⁴⁹⁸ ale ide aj o pozitívno-právny inštitút. Sudcovská samospráva je názov tretej hlavy tretej časti ZoS.

Pod touto rubrikou ZoS upravuje sudcovské rady a kolégium predsedov sudcovských rád. V prípade sudcov zjavne neexistuje verejnoprávna korporácia, ktorá by ich združovala a ktorá by bola nositeľom samosprávy. Pripusťme, že absencia takéhoto subjektu nevylučuje možnosť samosprávy v pravom zmysle slova a že spoločenstvo, ktoré vykonáva samosprávne správu určitých vlastných záležitostí, nemusí byť „inkorporované“. Ťažšie sa však už pripúšťa, že by mali byť nositeľmi samosprávy osoby, ktoré sú súčasťou štátno-mocenského mechanizmu. Samospráva ako súčasť organizácie štátnej moci? Nie je to oxymoron? Podľa môjho názoru jednoznačne áno a takýto koncept samosprávy považujem za paradoxný. Nie je však len paradoxný – považujem ho za nevhodný a nebezpečný. Dôvody vysvetlím nižšie. Nateraz pripúšťam, že aj v rámci štátnych orgánov môžu pôsobiť osoby, ktoré tvoria samosprávne spoločenstvo. Je však naplnená aj požiadavka, že spravujú spoločne niečo, čo možno označiť ako spoločné záležitosti tohto spoločenstva?

Orgány sudcovskej samosprávy⁴⁹⁹ (tak, ako tento koncept upravuje ZoS) sa podieľajú na riadení a správe súdov. Podľa § 45 os. 1 ZoS na riadení a správe súdov sa podieľa sudcovská rada ako orgán sudcovskej samosprávy. § 32 ZoS ustanovuje, že úlohou riadenia a správy súdov je vytvárať súdom Slovenskej republiky podmienky na riadny výkon súdnictva najmä v oblasti personálnej, organizačnej, ekonomickej, finančnej, odbornej a dohliadať na riadny výkon súdnictva spôsobom a v medziach ustanovených zákonom; riadenie a správa súdov nesmú zasahovať do rozhodovacej činnosti súdov. Z uvedeného možno vyvodiť, že účelom a poslaním tzv. sudcovskej samosprávy, tak ako ju upra-

⁴⁹⁸ Pozri napr. Gajdošová, M. – Košičiarová, S. *Záujmová samospráva*. Praha: Leges, 2023, s. 24 a 44-45.

⁴⁹⁹ Na rozdiel od kolégia predsedov sudcovských rád, sudcovské rady nemajú len konzultatívne, ale aj decízivne kompetencie (pozri najmä § 45 ods. 7 ZoS).

vuje ZoS, je podieľať sa nejakým spôsobom práve na týchto úlohách, a teda že tieto úlohy by v určitom rozsahu mali byť predmetom spoločného záujmu spoločenstva sudcov, ktorý definuje tzv. sudcovskú samosprávu. Je teda tým spoločným záujmom, ktorý si sudcovia „samospravujú“, výkon súdnictva? Na prvý pohľad to môže znieť ako logická a veľmi prijateľná odpoveď. Je to však odpoveď neakceptovateľná a odporujúca základom demokratického a právneho štátu, ktorým podľa svojej ústavy Slovenská republika je.

Výkon súdnictva nie je „spoločným záujmom sudcov“. Výkon súdnictva je záujmom všetkých občanov Slovenskej republiky, ba všetkých jej obyvateľov, ako aj všetkých iných osôb, ktoré na jej území pôsobia. Každý má právo na súdnu a inú právnu ochranu, každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde⁵⁰⁰. Zabezpečiť to je povinnosťou Slovenskej republiky, a nie nejakého samosprávneho spoločenstva.

Čo je ešte dôležitejšie, výkon súdnictva je výkonom elementárnej funkcie štátu, funkcie zabezpečovania spravodlivosti a ochrany práva. Ide o jeden z pilierov štátnosti. A ide aj o klasický a učebnicový príklad výkonu štátnej moci. Ako vieme, na výkon štátnej moci sa vzťahuje v prvom rade čl. 2 ods. 1 Ústavy SR, podľa ktorého „štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo“. Ak je súdnictvo výkonom štátnej moci, čo nepochybne je, potom musí byť vykonávané buď priamo, alebo musí odvodzovať svoju legitimitu od volených zástupcov občanov. Súdnictvo nesmie byť uzavretý spolok, ktorý sám seba legitimizuje a ktorý si môže sám (samo)spravovať svoje partikulárne záležitosti. Je to orgánová a kľúčová súčasť štátu a zabezpečuje funkcie štátu, ktoré sú záležitosťou každého z nás.

Týmito argumentmi nijako nespochybňujem zásadný význam tzv. sudcovskej samosprávy na zabezpečovanie statusovej nezávislosti sudcov a pre nezávislé súdnictvo. Mám však výhrady voči tomu, ak zákon a teória na označenie týchto inštitútov používa pojem samospráva. Vytvára totiž skreslený dojem, že sudcovská samospráva je inštitútom porovnateľným so skutočnou samosprávou, a že sudcovia sú stav, ktorý by mal mať obdobné samosprávne postavenie ako slobodné povolania. Označovanie štruktúr, ktoré nie sú, nemôžu a nemajú byť skutočne samosprávne, pojmom samospráva, vedie k devalvácii tohto pojmu a nepriamo v rovine politického diskurzu a materiálnych prameňov práva ohrozuje právny status skutočnej samosprávy.⁵⁰¹

⁵⁰⁰ Čl. 46 ods. 1 Ústavy SR (uvádza sa len skrátené znenie).

⁵⁰¹ Zachytil som napríklad vo verejnom diskurze argumenty založené na porovnávaní reformy súdnictva a reformy vysokých škôl z minulých rokov s tým, že v oboch prípadoch malo ísť o „zásahy do samosprávy“ – netreba vysvetľovať, ako takéto analógie skutočnej samospráve škodia.

Používanie pojmu samospráva navyše dáva sudcom aj – podľa môjho názoru nevhodné – „politické sebavedomie“ v rámci konfliktov s politikmi v exekutívnych funkciách. (Nielen) sudcovia nesmú zabudnúť, že súdy sú štátne orgány a sudcovia sú vykonávatelia štátnej moci, ktorú majú od občanov – sprostredkované cez iné zložky štátnej moci. A pripomínať – im i nám – by to mala aj terminológia, ktorú zákonodarca používa v zákonoch na označovanie kvázisamosprávnych inštitútov, ktoré napomáhajú zabezpečovať sudcovskú nezávislosť.

S ohľadom na tieto závery – že tzv. sudcovská samospráva nie je a nemôže byť skutočnou samosprávou – je nadbytočné vykonávať podrobnejšiu analýzu vo vzťahu k nej z hľadiska prvej hypotézy. Napokon už samotný fakt, že tu neexistuje samosprávna komora, hovorí pomerne jasnou rečou o miere tejto tzv. samosprávy.

A čo prokurátori?

Aj ZoP a ZoPaPČP používajú pojem „samospráva prokurátorov“. Túto takzvanú samosprávu upravuje ZoPaPČP. Takto je nazvaná aj dvanásta hlava druhej časti tohto zákona.

Podľa § 218 ods. 1 ZoPaPČP orgány samosprávy prokurátorov sa zriaďujú na ochranu práv a oprávnených záujmov prokurátorov. Podľa § 219 ods. 1 ZoPaPČP predstaviteľom samosprávy prokurátorov je

- a) zhromaždenie prokurátorov generálnej prokuratúry a prokurátorská rada generálnej prokuratúry,
- b) zhromaždenie prokurátorov krajskej prokuratúry a prokurátorská rada krajskej prokuratúry,
- c) rada prokurátorov.

Na túto tzv. prokurátorskú samosprávu možno vzťahnúť v zásade rovnaké argumenty a závery, aké som už uvádzal vo vzťahu k tzv. sudcovskej samospráve.

Záver

Prvú hypotézu („V prípade právnických povolaní je miera samosprávy nepriamo úmerná miere prítomnosti verejno-mocenského prvku pri výkone týchto povolaní“) považujem za potvrdenú. Najvýraznejšie samosprávne postavenie má stavovská organizácia advokátov, pri výkone povolaní ktorých k verejno-mocenskému pôsobeniu nedochádza. Verejno-mocenské pôsobenie notárov a súdnych exekútorov je súčasťou výkonu týchto povolaní a je navzá-

jom porovnateľné, a rovnako porovnateľná je aj miera zákonných štátnych ingerencií do samosprávy v rámci ich stavovských komôr. Mierne silnejšia ingerencia štátu do samosprávy súdnych exekútorov môže korešpondovať s invazívnejšími spôsobmi zásahov do sféry práv osôb zo strany exekútorov (teda s ich „citeľnejším“ verejno-mocenským pôsobením).

Sudcovia a prokurátori pojmovo vykonávajú štátnu moc pri priamom výkone funkcií štátu ako súčasti organizačného mechanizmu štátu. Nemožno ich vnímať ako spoločenstvo osôb s vlastným záujmom spôsobilým byť predmetom samosprávnej činnosti, pretože záujem na riadnom výkone súdnictva nezávislými a nestrannými súdmi je celospoločenským záujmom. Preto je naplnená druhá hypotéza („V prípade povolani sudcu a prokurátora nemožno hovoriť o ich samospráve v pravom slova zmysle“) a eo ipso vo vzťahu k sudcom a prokurátorom je verifikovaná aj prvá hypotéza.

Závery tohto príspevku nemožno interpretovať tak, že by som brojil za zrušenie či obmedzenie tzv. sudcovskej samosprávy a tzv. samosprávy prokurátorov. Som však za to, aby sa tieto inštitúty samosprávou nenazývali pri najmenšom v teórii, ešte lepšie ani v legislatíve. Vhodnejšie by bolo používať pojmy, ako napríklad „účasť sudcov (prokurátorov) na správe a riadení súdov (prokuratúry)“. Je mi však zrejmé, že v legislatíve je takáto zmena ťažko priechodná.

LITERATURE:

- Gajdošová, M. – Košičiarová, S. *Záujmová samospráva*. Praha: Leges, 2023. 200 s. ISBN 978-80-7502-671-2.
- Machajová, J. a kol. *Všeobecné správne právo*. Žilina: Poradca podnikateľa, 2007. 500 s. ISBN 978-80-88931-71-3.
- Ottová, E. *Teória práva*. 2. doplnené a prepracované vydanie. Šamorín: Heuréka, 2006. 306 s. ISBN 80-89122-37-X.
- Vrabko, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2012. 480 s. ISBN 978-80-89603-03-9.

Author's contact details:

doc. Mgr. Ján Škrobák, PhD.
Comenius University Bratislava, Faculty of Law
Slovak Republic
E-mail: jan.skrobak@flaw.uniba.sk

Soňa Košičiarová, Martina Gajdošová (eds.)

**STAVOVSKÁ A PROFESIJNÁ
ORGANIZÁCIA –
SUBJEKT VEREJNEJ SPRÁVY**

*Zborník referátov
z vedeckej konferencie so zahraničnou účasťou*

Zodpovedný redaktor: Jozef Molitor
Grafická úprava: Jana Janíková
Návrh obálky: Marek Petržalka

Pre Právnickú fakultu Trnavskej univerzity v Trnave
vydalo vydavateľstvo Typi Universitatis Tyrnaviensis,
spoločné pracovisko Trnavskej univerzity
a VEDY, vydavateľstva Slovenskej akadémie vied, ako 400. publikáciu.
Vytlačila VEDA, vydavateľstvo SAV.

ISBN 978-80-568-0596-1 (tlač)
ISBN 978-80-568-0597-8 (on-line)