
Zájmová samospráva

Záujmová samospráva

Martina Gajdošová
Soňa Košičiarová

leges

Vzor citácie:

GAJDOŠOVÁ, M., KOŠIČIAROVÁ, S. *Záujmová samospráva*. Praha: Leges, 2023. 200 s.

Autorky:

prof. JUDr. Mgr. Martina Gajdošová, PhD.

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.

Recenzenti:

prof. JUDr. Ing. Branislav Cepek, PhD.

JUDr. Peter Kukliš, CSc.

prof. JUDr. Ladislav Orosz, CSc.

KATALOGIZACE V KNIZE - NÁRODNÍ KNIHOVNA ČR

Gajdošová, Martina, 1970-

Záujmová samospráva / Martina Gajdošová, Soňa Košičiarová. -- Vydání první. -- Praha : Leges, 2023. -- 200 stran. -- (Teoretik)

Obsahuje bibliografii a bibliografické odkazy

ISBN 978-80-7502-671-2 (brožováno)

* 353.9 * 061-027.561 * 34 * 061.2 * (437.6) * (048.8)

– územní samospráva -- Slovensko

– profesní komory -- Slovensko

– profesní organizace -- Slovensko

– profesní organizace -- právní aspekty

– zájmové organizace -- Slovensko

– zájmová samospráva

– monografie

35.07 - Organizace a řízení veřejné správy [15]

Vedecká monografia vznikla s finančnou podporou projektu VEGA č. 1/0089/21 „Záujmová korporácia ako subjekt a objekt výkonu verejnej správy“.

Vydalo Nakladatelství Leges, s. r. o., Lublaňská 4/61, Praha 2,
v roce 2023 jako svou 872. publikaci.

Vydání první

Edice Teoretik

Návrh obálky Michaela Vydrová

Redakce Mgr. Mária Pavláková

Sazba Gradis

Tisk Tiskárna PROTISK, s. r. o., České Budějovice

www.knihyleges.cz

© prof. JUDr. Mgr. Martina Gajdošová, PhD.

© prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.

ISBN 978-80-7502-671-2

OBSAH

Úvod	9
I. ČASŤ – Samospráva	11
1 Samospráva – špecifický spôsob výkonu správy verejných vecí	13
1.1 Samospráva – právna povaha a charakteristické črty	13
1.2 Subjekty samosprávy	21
1.3 Samospráva – jej členenie	23
1.4 Orgány samosprávy	28
1.5 Princípy výkonu samosprávy	45
II. ČASŤ – Koncept záujmovej samosprávy a jej význam pre demokratický a právny štát	55
2 Chronologický prehľad vzniku komôr na Slovensku od roku 1990 – „návrat“ záujmovej samosprávy	57
2.1 Chronologický prehľad vzniku komôr zastrešujúcich výkon povolania a ďalšie činnosti na Slovensku od roku 1990	57
2.2 Nie je komora ako komora	62
2.3 Znova sme začali využívať pojem verejnoprávna korporácia a záujmová samospráva	63
3 Právno-teoretický pohľad na komory ako verejnoprávne korporácie a na záujmovú samosprávu je u nás starší	66
3.1 Weyrove komory ako nútené zväzky, konkrétne záujmové zväzky	67
3.2 Záujmová samospráva a komory ako verejnoprávne korporácie od 30. rokov 20. storočia	72
3.3 Stručne k formovaniu náhľadu právnej civilistiky na verejnoprávne korporácie ako „popredné predstaviteľky“ záujmovej samosprávy	78
3.4 Povojnová <i>Neubauerova</i> záujmová samospráva z roku 1947	82
3.5 Socialistické obdobie bez komôr ako verejnoprávnych korporácií a bez záujmovej samosprávy	84
3.6 „Nová“ <i>Řehůrkova</i> koncepcia záujmovej samosprávy od roku 1990 a jej ďalší vývoj	88

3.7	Záujmová samospráva so slobodou združovania však predsa len úzko súvisí	92
3.8	Ešte jeden historický poznatok je pre formovanie konceptu záujmovej samosprávy podstatný	97
3.9	Historické poznatky pre formulovanie konceptu záujmovej samosprávy	99
4	Súčasný koncept záujmovej samosprávy	101
4.1	Záujmová samospráva je druh samosprávy vo verejnoprávnom zmysle	106
4.2	Koncept záujmovej samosprávy a charakteristické znaky záujmovej samosprávy	109
4.2.1	<i>Záujmová samospráva je upravená pre právom definovaný subjekt priamo zákonom</i>	<i>110</i>
4.2.2	<i>Záujmová samospráva je spojená s plnením záujmu, ktorý je spoločným záujmom členov i verejnoprávnej korporácie a zároveň ide o záujem verejný</i>	<i>111</i>
4.2.3	<i>Činnosť subjektu záujmovej samosprávy má právnu povahu verejnej moci</i>	<i>115</i>
4.2.4	<i>Záujmová samospráva sa viaže na samosprávny subjekt, ktorý tvorí právom definované spoločenstvo jednotlivcov</i>	<i>116</i>
4.2.5	<i>Subjekt záujmovej samosprávy sa spravuje svojimi vlastnými orgánmi</i>	<i>120</i>
4.2.6	<i>Subjekt záujmovej samosprávy disponuje vlastným vnútorným normatívnym systémom</i>	<i>122</i>
4.2.7	<i>Subjekt záujmovej samosprávy disponuje svojím vlastníctvom</i>	<i>124</i>
4.2.8	<i>Záujmová samospráva má zákonné limity a je pre ňu charakteristická súdna ochrana člena</i>	<i>124</i>
4.2.9	<i>Osobitosťou prejavu záujmovej samosprávy je aj rozhodnúť o vzniku novej právnickej osoby na dosiahnutia konkrétnych legitímnych cieľov záujmovej samosprávy, a to v medziach zákona (a ak to zákon pripúšťa)</i>	<i>128</i>
4.3	Do konceptu záujmovej samosprávy je možné zasiahnuť zákonom	131

III. ČASŤ – Profesionálna samospráva ako súčasť záujmovej samosprávy	133
5 Stavovské organizácie a profesijné organizácie – právna povaha <i>de lege lata</i>	135
5.1 Stavovské organizácie a profesijné organizácie – verejnoprávne alebo súkromnoprávne subjekty?	135
5.2 Stavovské organizácie a profesijné organizácie – nositelia verejnej správy?	145
5.3 Stavovské organizácie a profesijné organizácie – subjekty verejnej správy?	147
5.4 Stavovské organizácie a profesijné organizácie – vykonávatelia štátnej správy?	149
5.5 Stavovské organizácie a profesijné organizácie – orgány verejnej moci?	151
5.6 Administratívna, normotvorná, kontrolná a disciplinárna právomoc stavovskej organizácie a profesijnej organizácie	156
5.7 Vnútoraná správa stavovskej organizácie a profesijnej organizácie	167
6 Úlohy stavovskej organizácie a profesijnej organizácie vo veciach správy povolania	172
6.1 Správa regulovaných povolání na vnútornom trhu Európskej únie	172
6.2 Právne postavenie stavovskej organizácie a profesijnej organizácie ako subjektu verejnej správy vo veciach správy regulovaných povolání	178
6.3 Ochrana osoby pri zásahu stavovskej a profesijnej organizácie podľa Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd	181
Zhrnutie	187
Zoznam použitej literatúry	193
O autorkách	200

ÚVOD

„Zápas o samosprávu možno chápať len ako boj o demokraciu.“
Hans Kelsen, 1926¹

Cieľom monografie je objasniť koncept záujmovej samosprávy a zvýrazniť tézu, že záujmová samospráva je podstatnou zložkou demokratického a právneho štátu, ktorá spolugarantuje slobodu v právnom zmysle, ako v individuálnom, tak aj v inštitucionalizovanom rozmere.

Vedecká monografia objasňuje historické pozadie a vývoj názorov v oblasti právnej náuky o záujmovej samospráve, vysvetľuje princípy činnosti samosprávnych stavovských a profesijných organizácií. Cieľom autoriek je analyzovať právnu povahu ich úkonov, zovšeobecniť právne štandardy regulácie ich postavenia a fungovania tak, ako sú upravené v osobitných zákonoch, a to aj z pohľadu námetov *de lege ferenda*, ktorých cieľom je odhaliť rezervy v procese decentralizácie verejnej správy na Slovensku.

Na knižnom trhu predmetná problematika nebola doposiaľ prierezovým spôsobom spracovaná z právno-historického hľadiska, ani z hľadiska všeobecnej teórie práva a teórie správneho práva. K dispozícii sú len špecializované odborné komentáre ku konkrétnym zákonom upravujúcim právne postavenie samosprávnych stavovských organizácií alebo vedecké monografie a zborníky z vedeckých konferencií venujúce sa výkonu právnických povolaní.

Základnou garanciou úspešného fungovania subjektov profesijnej samosprávy vo verejnom priestore ako právnických osôb budovaných na členských vzťahoch je zákonná podpora ich vzniku, fungovania a ochrany. Vedecká monografia sa zaoberá aj medzinárodnými aspektmi postavenia a fungovania profesijnej samosprávy.

Európska únia si vytýčila dosiahnuť jednotnú kvalitu poskytovaných služieb vo verejnom sektore zavádzaním harmonizovaných úniových štandardov v záujme zabezpečenia slobody usadiť sa a slobody poskytovať služby podľa Zmluvy o fungovaní Európskej únie. Dôležitou funkciou samospráv-

¹ KELSEN, H. Základy obecné teorie státní. Brno: Nakladatelství Barvič & Novotný, Knihkupectví Právnické fakulty Masarykovy university, 1926. Sbíрка spisů právnických a národohospodářských. Vydávají s podporou ministerstva školství a národní osvěty Karel Engliš a František Weyr. Svazek XXIX. Bez ISBN, s. 56.

nych stavovských organizácií a profesijných organizácií v tejto súvislosti je uskutočňovať výkon verejnej správy vo veciach regulovaných povolani v súlade s právne záväznými aktmi Európskej únie.

Nemenej významný právny aspekt predstavuje uplatňovanie Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd vo veciach ochrany pri zásahoch subjektov profesijnej samosprávy do práva na súkromný život (čl. 8) a práva na spravodlivé súdne konanie (čl. 6). Cieľom vedeckej monografie je na základe konkrétnych rozsudkov Európskeho súdu pre ľudské práva objasniť, akým spôsobom majú orgány stavovských a profesijných organizácií postupovať a interpretovať právnu reguláciu, ktorá upravuje ich právomoc v súlade s predmetnou medzinárodnou zmluvou, ktorá má prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky.

Ďakujeme recenzentom za ich podnetné pripomienky obohacujúce vedeckú diskusiu.

prof. JUDr. Mgr. Martina Gajdošová, PhD.
Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.
Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave

Bratislava, marec 2023

I. ČASŤ
Samospráva

1 SAMOSPRAVA – ŠPECIFICKÝ SPÔSOB VÝKONU SPRÁVY VEREJNÝCH VECÍ

1.1 Samospráva – právna povaha a charakteristické črty

Samospráva ako osobitný spôsob spravovania verejných vecí v demokratickej spoločnosti má a má mať svoje nezastupiteľné miesto v obstarávaní, riadení, organizovaní a kontrole verejných vecí.

Prečo samospráva predstavuje z pohľadu vedy správneho práva osobitný spôsob spravovania verejných vecí? Lebo aj keď je súčasťou výkonu verejnej správy popri výkone štátnej správy a ostatnej verejnej správy, jej výsledky sa dosahujú odlišne.

Samospráva vo všeobecnosti predstavuje najdemokratickejšiu formu výkonu úloh verejnej správy, lebo poskytuje širokú možnosť priameho či nepriameho zapojenia kolektívu osôb do riadenia záležitostí verejného záujmu prostredníctvom právnickej osoby, ktorej povinnosť je takéto úlohy realizovať (obec, profesijná komora, verejnoprávna inštitúcia atď.), a to každému, kto je jej súčasťou a bez rozdielu.

Takúto právnu možnosť neposkytuje ani štátna správa, ani ostatná verejná správa. Tieto systémy správy verejných vecí s uvedeným spôsobom zapojenia nerátajú, a preto nie sú na ten účel usposobené ani organizačne.

Štátna správa predstavuje najrozsiahlejší druh štátnej činnosti. Prostredníctvom nej štát presadzuje svoju politiku, ktorá je výrazom jeho záujmov a vôle vo vzťahu k osobám, ktoré sú povinné podriať sa tomuto pôsobeniu.

Štátnu správu zabezpečuje štát prostredníctvom štátnych orgánov, ktoré zákony výslovne označujú za orgány štátnej správy. Nie je však vylúčené, aby štát zákonom uložil povinnosť vykonávať štátnu správu aj ďalším subjektom verejnej správy (napr. obci ako právnickej osobe bez toho, aby tým bolo dotknuté jej právne postavenie subjektu územnej samosprávy). Takáto delegácia úloh štátnej správy nemá vplyv na právnu povahu subjektu, ktorý ich musí vykonávať ako štátnu činnosť, t. j. v mene štátu a na jeho zodpovednosť.

Pre štátnu správu sú typické nasledujúce špeciálne znaky:

- a) Je to činnosť štátomocenská. Vykonáva sa v mene štátu a na jeho zodpovednosť.

- b) Má prevažne riadiaci a regulačný charakter. Vykonávateľ štátnej správy je odlišný od adresáta štátnej správy (t. j. subjekt riadenia a objekt riadenia nie je totožný).
- c) Stojí za ňou donucovacia moc štátu.
- d) Orgány štátnej správy sú hierarchicky usporiadané, uplatňuje sa princíp nadriadenosti a podriadenosti. Hierarchické usporiadanie umožňuje rýchly prenos príkazov nadriadeného orgánu na podriadený orgán štátnej správy, ktorý je jeho obsahom viazaný.
- e) Činnosť štátnej správy možno ovplyvniť vnútornými správnymi aktmi, ktoré sú jednostranné a sú záväzné pre podriadené orgány štátnej správy. Tým sa zabezpečuje jednota výkonu štátnej správy na celom území alebo v rámci konkrétneho odvetvia štátnej správy.

Samosprávu ako druh verejnej správy charakterizujú nasledujúce špeciálne znaky:

- a) Nositeľom/vykonávateľom samosprávy je neštátna právnická osoba korporatívnej povahy, ktorá má verejnoprávnú povahu a je zriadená zákonom.
- b) Samosprávna právnická osoba má vo veciach výkonu samosprávy garantovanú nezávislosť od štátu (právne, ekonomicky). Jej existencia je výsledkom vykonanej decentralizácie a deetatizácie.²

Adresáti výkonu samosprávy sa spravujú sami (t. j. subjekt správy je totožný s objektom správy). Majú oveľa širšie právne možnosti účasti na riadení, regulácii a organizácii činnosti samosprávnej verejnoprávnej korporácie/inštitúcie než adresáti výkonu štátnej správy vo vzťahu k orgánom štátnej správy. Samosprávu uskutočňujú priamo alebo prostredníctvom nimi vytvorených orgánov samosprávy. Práve z týchto dôvodov došlo na Slovensku po roku 1989 k revitalizácii samosprávy. Po prvotnom nadšení z vykonaného kroku však kľúčovou politickou otázkou trvalej povahy zostáva, či štát i naďalej podporuje fungovanie samosprávy, resp. či sa jej vecná pôsobnosť rozširuje, či nedochádza k okliešťovaniu jej kompetencie, k zásahom do jej fungovania v rozpore so zákonom atď.

² Pojem „deetatizácia“ označuje prevod majetku z vlastníctva štátu do vlastníctva fyzických a neštátnych právnických osôb a v širšom zmysle zbavenie štátu výhradného práva riadiť subjekty ekonomicky, zasahovať do hospodárskych činností neštátnych subjektov územnej a záujmovej samosprávy.

Verejnoprávne predpisy zdôrazňujú samostatnosť samosprávy ako jej vlastnosť. Termín nezávislosť platné právne predpisy nepoužívajú.³ V iných prípadoch ju výslovne neuvádzajú, keďže samostatnosť je imanentná vlastnosť samosprávy,⁴ a preto je implicitne vyjadrená už v samom prívlastku „samosprávny“.⁵

Samostatnosť vyjadruje nezávislosť (t. j. autonómnosť) samosprávy od štátu a vylučuje z právneho hľadiska možnosť považovať samosprávu za súčasť štátnej správy.

- c) Samospráva podlieha dohľadu štátu z hľadiska zákonnosti jej výkonu. Štátnym dohľadom však nie je dotknutá samostatnosť úkonov samosprávy. Tá musí zostať zachovaná, keďže je esenciou inštitútu samosprávy.

Samostatnosť odlišuje samosprávu od štátnej správy rovnako ako od ostatnej verejnej správy. Orgány štátnej správy a orgány ostatnej verejnej správy nedisponujú autonómnosťou v rámci nimi realizovaných úkonov. Ich verejnoprávne úlohy sú zákonom vymedzené konkrétne a voľnosť ich rozhodovania je daná len v medziach správnej úvahy, ktorú povoľujú zákony upravujúce ich kompetenciu.

- d) Prejavom samostatnosti samosprávy je, že vykonáva správu verejných vecí vo vlastnom mene, vo svojom záujme a na vlastnú zodpovednosť.⁶

³ Podľa § 4 ods. 1 **zákona SNR č. 369/1990 Zb. z. o obecnom zriadení** „*obec samostatne rozhoduje a uskutočňuje všetky úkony súvisiace so správou obce a jej majetku, všetky záležitosti, ktoré ako jej samosprávnou pôsobnosť upravuje osobitný zákon, ak takéto úkony podľa zákona nevykonáva štát alebo iná právnická osoba alebo fyzická osoba*“; podľa § 1 ods. 1 druhej vety „*obec je právnickou osobou, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a s vlastnými príjmami*“.

⁴ Samosprávou „*je rozumieť vlastnosť verejnoprávni kolektívni osoby spravovať si nezávisle na státnich orgánoch své vlastní záležitosti*“. Pozri bližšie HOETZL, J. Československé správní právo. Část všeobecná. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 160.

⁵ Podľa § 2 ods. 2 **zákona č. 59/1998 Z. z. o Slovenskej banskej komore** „*komora je neštátna samosprávna právnická osoba*“.

⁶ Podľa **zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov** územná samospráva zodpovedá za škodu spôsobenú orgánmi územnej samosprávy pri výkone samosprávy. Štát však zodpovedá, za podmienok ustanovených týmto zákonom, za škodu, ktorá bola spôsobená verejnoprávnu inštitúciou alebo orgánom záujmovej samosprávy pri výkone verejnej moci (t. j. pri výkone vrchnostenskej správy).

Štát garantuje samospráve samostatnosť:

- právne (zákonná úprava jej postavenia a kompetencie, úplný alebo čiastočný zákaz ingerencie orgánov štátnej správy do výkonu samosprávy napr. formou spolurozhodovania, podmieňovania tvorby orgánov samosprávy súhlasom, s tým, že subjekty samosprávy pri výkone samosprávy podliehajú dozoru štátu, ktorý sa zameriava len na kontrolu zákonnosti rozhodovania a iných postupov samosprávy, hospodárenia s ich majetkom, majetkovými právami, finančnými prostriedkami, záväzkami a pohľadávkami);
- ekonomicky (samosprávne subjekty samostatne hospodária s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami, financujú svoje potreby z vlastných príjmov, pričom ak tak ustanovuje zákon, štát ich môže podporiť dotáciami).

e) Prejavom samostatnosti samosprávy je aj to, že samospráva má zákonom vymedzený priestor na jej autonómne rozhodovanie.

Zákony upravujú ciele výkonu samosprávy (úlohy) a rámcovo vymedzujú predmet a spôsob výkonu jej činnosti. Miera regulovanosti sa odvíja od toho, či ide o veci týkajúce sa tzv. vrchnostenskej verejnej správy alebo nevrchnostenskej verejnej správy. Miera samostatnosti priznaná subjektu samosprávy zákonom je rôzna podľa druhu samosprávy.

Pojem „ostatná verejná správa“ je pojmom právno-teoretickým, umelo vytvoreným vedou správneho práva, aby bolo možné opísať a charakterizovať spoločné znaky tej oblasti výkonu verejnej správy, ktorou sa zabezpečuje výkon úloh v oblasti verejnoprospešných služieb, sociálnej starostlivosti a pod.

V právnej teórii sa na ich označenie používa termín verejné služby (resp. služby verejného záujmu⁷). Z právneho hľadiska ide o verejne dostupné služby, o ktorých používanie sa môže uchádzať každý záujemca. V širšom zmysle slova sa nimi rozumejú služby poskytované verejnosti, ktoré majú neziskový charakter, t. j. nie sú predmetom podnikania.

Štát, obec, vyšší územný celok verejné služby zabezpečuje vo verejnom záujme.

Úlohy v predmetných oblastiach vykonáva:

- priamo (riadi, koordinuje, organizuje poskytovanie verejných služieb) alebo

⁷ ŠKROBÁK, J. In: VRABKO, M. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 27.

- nepriamo (prostredníctvom tzv. subjektov ostatnej verejnej správy, ktoré na tento účel zriaďuje ako právnické osoby a ktorým ustanovuje kompetenciu v príslušnej oblasti).⁸

Prejavom decentralizácie v oblasti „ostatnej verejnej správy“ je stav, keď zákon umožňuje, aby výkon úloh v oblasti ostatnej verejnej správy mohli uskutočňovať nielen verejnoprávne subjekty, ale aj súkromné osoby (či už fyzické alebo právnické).

Aj keď subjekt ostatnej verejnej správy je súkromnou osobou, táto skutočnosť nemá vplyv na fakt, že služby, ktoré poskytuje, vykonáva vo verejnom záujme a pri ich realizácii sa musí riadiť ustanovenými verejnoprávnymi podmienkami. Taký výkon verejnej správy je však možný len vtedy, ak je postavenie verejnoprávneho subjektu zastupiteľné, a keď to nevyklučuje povaha veci.⁹ Zariadenia, ktoré súkromná osoba prevádzkuje, sa z právneho hľadiska považujú za verejnoprospešné zariadenia a požívajú ochranu podľa predpisov trestného a priestupkového práva.¹⁰

K subjektom ostatnej verejnej správy, ktorí majú verejnoprávny charakter a poskytujú verejné služby, patria:

- verejnoprávne inštitúcie (napr. Sociálna poisťovňa, verejné vysoké školy),
- podniky, ktorých hospodárska činnosť slúži na uspokojovanie verejnoprospešných záujmov (napr. podnik verejnoprospešných služieb),
- zariadenia, ktoré poskytujú verejné služby (kníhnica, domov sociálnych služieb, poliklinika atď.).

K subjektom tzv. ostatnej verejnej správy, ktoré majú súkromnoprávny charakter, patria:

- fyzické a právnické osoby poskytujúce verejné služby v rámci podnikania, živnosti, regulovaného alebo neregulovaného povolania, v rámci svojho zamestnania,

⁸ HENDRYCH, D. Správní věda. Teorie veřejné správy. 3. aktualizované vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, s. 65.

⁹ PRŮCHA, P. Správní právo. Obecná část. 7. doplněné a aktualizované vyd. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk 2007, s. 58.

¹⁰ Pozri § 47 (Priestupky proti verejnému poriadku) podľa **zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch** a § 286 (Poškodovanie a ohrozovanie prevádzky všeobecne prospešného zariadenia) Trestného zákona (zákona č. 300/2005 Z. z.). Takým zariadením podľa Trestného zákona je napríklad verejné telekomunikačné zariadenie, verejná poštová sieť alebo prostriedok hromadnej prepravy.

- občianske združenia, nadácie, neinvestičné fondy, neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby,
- cirkvi a náboženské spoločnosti.

Verejná správa bez ohľadu na to, či ju zabezpečuje štátna správa, samospráva alebo ostatná verejná správa, je činnosť, ktorá má charakter:

- riadiaci a regulačný (v prípade tzv. vrchnostenskej verejnej správy) alebo
- organizujúci (v prípade tzv. nevrchnostenskej verejnej správy).

Teória správneho práva rozlišuje vrchnostenskú a nevrchnostenskú verejnú správu, lebo je to kľúčové.

Vrchnostenská verejná správa je činnosť, ktorá vyvoláva zmeny v právnom postavení jej adresátov, a to aj na základe prostriedkov verejnomocenského donútenia.

Je spojená s rozhodovacou a kontrolnou činnosťou verejnej správy. Keďže sama je prejavom výkonu verejnej moci, dôležitú úlohu zohráva právna úprava ochrany adresáta výkonu vrchnostenskej verejnej správy pred nezákonným rozhodnutím alebo nezákonným úradným postupom vykonávateľa/subjektu verejnej správy, obzvlášť ak by výkonom verejnej správy mali byť dotknuté základné práva a slobody.

Nevrchnostenská správa je činnosť, pri ktorej otázka využitia verejnomocenského donútenia je právne bezvýznamná.

Nevrchnostenská verejná správa spočíva v realizácii právnych úkonov vykonávateľmi/subjektmi verejnej správy, ktorými sa zabezpečuje predovšetkým:

- správa majetku,
- poskytovanie verejných služieb.

Na základe toho právna teória hovorí o tzv. fiškálnej (majetkovej) správe a o tzv. obstarávateľskej správe.¹¹

Poskytovanie verejných služieb vrátane spoločensky prospešných služieb má charakter výkonu tzv. nevrchnostenskej verejnej správy. Uskutočňuje sa v celospoločenskom záujme alebo v komunitnom záujme (služby určené pre skupinu osôb, ktorú je možné ohraničiť a identifikovať podľa územného, záujmového alebo iného objektívneho kritéria).

Ak tak výslovne ustanovuje zákon, súkromné osoby môžu uskutočňovať úkony, ktoré majú charakter tzv. vrchnostenskej verejnej správy. V týchto prí-

¹¹ HORZINKOVÁ, E., FIALA, Z. Správni právo hmotné. Obecná časť. Praha: Leges, 2010, s. 14.

padoch majú právne postavenie orgánu verejnej správy, t. j. v administratívno-právnych vzťahoch vystupujú ako „*právnické osoby a fyzické osoby, ktorým osobitný predpis zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy*“.¹²

Osobitné zákony ukladajú súkromným osobám, ktoré vyvíjajú aktivitu v oblasti verejných služieb a spoločensky prospešných služieb, povinnosť spolupráce alebo povinnosť súčinnosti vo vzťahu k štátu, vyššiemu územnému celku alebo k obci.

Ostatnú verejnú správu ako druh verejnej správy charakterizujú nasledujúce špeciálne znaky, ktoré ju odlišujú od štátnej správy a samosprávy:

- a) Realizujú ju verejnoprávne aj súkromné osoby. Bez ohľadu na to jej výkon má vždy verejnoprávnu povahu.
- b) Ako činnosť (vzhľadom na úlohy, ktoré má plniť v oblasti verejných služieb a spoločensky prospešných služieb) má organizujúci charakter a je výkonom tzv. nevvrchnostenskej správy. Len ak tak ustanovuje zákon, má regulačný charakter (v rámci výkonu tzv. vrchnostenskej správy).¹³ Nie je vylúčené, aby ten istý vykonávateľ verejnej správy uskutočňoval úkony nevvrchnostenskej a vrchnostenskej verejnej správy. V prípade súkromných osôb, ktorými sú spolky, spoločnosti alebo iné združenia podľa čl. 29 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky a cirkvi a náboženské spoločnosti ako zriaďovatelia účelových zariadení, musí ísť výlučne o výkon úloh verejnej správy nevvrchnostenskej povahy. Opak nemožno z právneho poriadku vyvodiť, bráni tomu ústava.
- c) Subjekty ostatnej verejnej správy nemajú právomoc vydávať všeobecne záväznú právne predpisy. Takúto normotvornú právomoc má len štátna správa a samospráva (ak tak ustanovuje zákon).
- d) Za škodu spôsobenú výkonom činnosti v oblasti verejných služieb, ktorá nie je tzv. vrchnostenskou správou alebo v súvislosti s ňou, nesie právnu zodpovednosť sám (verejný alebo súkromný) poskytovateľ verejnej služby.¹⁴

¹² Pozri § 4 písm. d) Správneho súdneho poriadku (zákon č. 162/2015 Z. z.), § 1 ods. 2 **zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok)**.

¹³ Napríklad podľa § 239 **zákona č. 514/2003 Z. z. o sociálnom poistení** Sociálna poisťovňa môže za porušenie povinnosti uložiť pokutu.

¹⁴ Podľa § 6 ods. 4 **zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov** „*prijímateľ sociálnej služby má právo na náhradu škody spôsobenej poskytovateľom sociálnej služby pri poskytovaní sociálnej služby alebo v priamej súvislosti s ňou*“.

Ak tak ustanovuje zákon, musí mať po celý čas svojej činnosti uzatvorené zmluvné poistenie.¹⁵

Postavenie poskytovateľa verejnej služby súkromná osoba získava:

- na základe rozhodnutia,¹⁶
- na základe ohlásenia¹⁷ alebo
- na základe zápisu do zoznamu takýchto osôb (registráciou po splnení zákonom ustanovených podmienok).¹⁸

Na získanie oprávnenia jestvuje právny nárok, ak osoba spĺňa podmienky vyžadované právnou úpravou. Opak z tejto zásady založený na legitímnom dôvode¹⁹ by musel výslovne vyplývať zo zákona.

Výkony odbornej činnosti sa v oblasti verejných služieb poskytujú osobám za priamu odplatu zahŕňajúcu náklady poskytovateľa vrátane jeho zisku.

Výkon nevrchnostenskej verejnej správy podlieha dozoru štátu.²⁰ Ak tak ustanovuje zákon, kontrolu nad činnosťou vykonávateľa nevrchnostenskej verejnej správy vo forme dohľadu nevykonáva orgán štátnej správy, ale zákonom zriadená právnická osoba (napr. Úrad pre dohľad na zdravotnou starostlivosťou podľa **zákona č. 581/2004 Z. z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov**), nezávislá verejnoprávna inštitúcia (napr. Slovenská akreditačná

¹⁵ Podľa § 12 ods. 2 prvej vety **zákona SNR č. 138/1992 Zb. o autorizovaných architektoch a autorizovaných stavebných inžinieroch** „architekt a inžinier uzavrie do desať dní po zápise do zoznamu zmluvu o poistení zodpovednosti za škodu, ktorá by mohla vzniknúť v súvislosti s výkonom jeho činnosti a činnosti jeho zamestnancov“.

¹⁶ Podľa § 3 ods. 1 písm. c) **zákona č. 56/2018 Z. z. o posudzovaní zhody výrobku, sprístupňovaní určeného výrobku na trhu a o zmene a doplnení niektorých zákonov** Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo SR rozhoduje o autorizácii, t. j. o udelení oprávnenia na výkon posudzovania zhody určeného výrobku podľa technického predpisu z oblasti posudzovania zhody.

¹⁷ Podľa § 47 ods. 1 písm. c) **zákona č. 455/1991 Zb.** „ak živnostenský úrad zistí, že ohlásenie má náležitosti podľa § 45, § 45a ods. 1 až 4 a § 46 a podnikateľ spĺňa podmienky ustanovené týmto zákonom, vydá osvedčenie o živnostenskom oprávnení najneskôr do troch pracovných dní odo dňa, keď mu ohlásenie živnosti a výpisy z registra trestov boli doručené“.

¹⁸ Podľa § 62 **zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov** poskytovateľ sociálnej služby môže poskytovať sociálne služby len na základe zápisu do registra, ktorý vedie vyšší územný celok.

¹⁹ Podľa § 136 ods. 2 písm. c) **zákona č. 106/2018 Z. z. o prevádzke vozidiel v cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov** Ministerstvo dopravy SR rozhoduje o povolení na zriadenie stanice technickej kontroly nad rámec existujúcej siete.

²⁰ Pozri napríklad **zákon č. 345/2022 Z. z. o inšpekcii v sociálnych veciach a o zmene a doplnení niektorých zákonov**.

agentúra pre vysoké školstvo podľa **zákona č. 269/2018 Z. z. o zabezpečovaní kvality vysokoškolského vzdelávania a o zmene a doplnení zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov**), stavovská organizácia²¹ alebo profesijná organizácia.²²

Právomoc uskutočňovať dohľad verejnoprávnou právnickou osobou na tento účel osobitne zriadenou zákonom je dôsledok postupujúcej decentralizácie, keď štát zveruje plnenie úloh kontroly nad kvalitou poskytovaných verejnoprávných služieb neštátnym právnym subjektom. Tie v takých prípadoch vzhľadom na právnu povahu a spôsob realizácie predmetnej činnosti vystupujú v právnej pozícii vykonávateľa verejnej moci.

1.2 Subjekty samosprávy

Pojem „samospráva“ vyjadruje pojem „demokracia“ v jej administratívistickej podobe.

Samospráva sa realizuje priamou a nepriamou účasťou spravovaných osôb na výkone verejnej moci. Organizácia takýchto foriem účasti na správe verejných vecí je nevyhnutná vždy, aj keď na priamy výkon verejnej správy nie je potrebné vytvárať špeciálne formalizované štruktúry trvalej povahy. Zjavné je to v prípade inštitútov priamej demokracie, akým je napríklad miestne referendum obyvateľov samosprávneho kraja podľa **zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch)** alebo zhromaždenie obyvateľov obce podľa **zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení**.

Samospráva sa zásadne realizuje „vo vnútri“ zákonom ustanovených formálnych štruktúr s právnou subjektivitou.

Z hľadiska právnej typológie ide o právnické osoby zriadené zákonom. Najčastejšie majú hmotnoprávne postavenie:

²¹ Napríklad dozorná rada podľa § 26 písm. b) **zákona NR SR č. 200/1994 Z. z. o Komore reštaurátorov a o výkone reštaurátorskej činnosti jej členov** „dohliada na riadny výkon reštaurovania reštaurátorov a autorizovaných reštaurátorov“.

²² Podľa § 5 ods. 2 písm. b) **zákona č. 359/2000 Z. z. o Slovenskej komore výcvikových zariadení autoškôl a o zmene zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 315/1996 Z. z. o premávke na pozemných komunikáciách** komora „dohliada, aby jej členovia vykonávali svoju činnosť odborne a spôsobom upraveným všeobecne záväznými právnymi predpismi, ako aj v súlade so stanovami komory“.

- samosprávnych právnických osôb združujúcich osoby (napr. obec, samosprávna stavovská organizácia),
- inštitúcií (napr. Slovenská lesnícka komora, verejná vysoká škola, Slovenská akadémia vied),
- orgánov verejnej moci (napr. okresný súd, na ktorom sa zriaďuje sudcovská rada ako orgán sudcovskej samosprávy podľa § 45 ods. 1 druhej vety **zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov**).

Samospráva sa v rámci týchto právnických osôb uskutočňuje priamo a/alebo prostredníctvom orgánov samosprávy, ktorých postavenie a kompetenciu upravuje zákon.

Personálnym základom samosprávy sú osoby (obyvatel' obce, člen profesijnej organizácie, akademickej obce atď.), ktorých hmotnoprávne postavenie (práva a povinnosti) upravuje zákon ustanovujúci samosprávny spôsob spravovania verejných vecí. Tieto osoby majú k právnickej osobe právny vzťah vytvorený:

- na územnom princípe (napr. obyvatelia obce, ktoré majú na jej území trvalý pobyt),
- na záujmovom princípe (členovia profesijného združenia atď.),
- na základe zamestnaneckého pomeru alebo na základe iného druhu právneho vzťahu (napr. zamestnanecká a študentská časť akademickej obce vysokej školy).

Ide zásadne o fyzické osoby, ak zákon výnimočne neumožňuje, aby práva vykonávala právnická osoba. Ako príklad možno spomenúť § 3 ods. 5 písm. a) **zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení**, podľa ktorého „na samospráve obce má právo podieľať sa aj ten, kto má na území obce nehnuteľný majetok alebo v obci platí miestnu daň alebo miestny poplatok“.

Pre samosprávnu právnickú osobu je typické, že:

- je odlišná od štátu (neštátna),²³
- vo veciach, v ktorých plní úlohy verejnej správy, je samostatná,²⁴
- úlohy verejnej správy uskutočňuje ako zákonom uloženú povinnosť.²⁵

²³ „Správu neobstaráva zde tudíž stát, nýbrž jiná, od státu se lišící osoba – samosprávné těleso“. Bližšie HOETZL, J. Československé správní právo. Část všeobecná. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 160.

²⁴ Samospráva „jest organizační právní forma k spolupráci orgánů, jež jsou nezávislé na nejvyšších vládních orgánech na poli správy“. Bližšie HOETZL, J. Československé správní právo. Část všeobecná. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 160.

²⁵ „Samospráva záleží v činnosti a není již sama o sobě právem.“ In: HOETZL, J. Československé správní právo. Část všeobecná. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 161.

Pokiaľ nie je subjektom samosprávy právnická osoba, ale orgán, predmetné atribúty sa vzťahujú na tento orgán (sudcovská samospráva).

Možno zhrnúť, že subjektom samosprávy sú:

- osoby, ktoré majú právo vykonávať samosprávu (obyvateľ obce, lekár, žiak, sudca atď.),
- samosprávy (komora, obec atď.) a ich orgány (zastupiteľstvo samosprávneho kraja, valné zhromaždenie, disciplinárna komisia, kolégium predsedov sudcovských rád atď.) s povinnosťou vykonávať samosprávu.

Orgány samosprávy nie sú právnickými osobami, ale majú právnu subjektivitu (vecnú pôsobnosť) v rozsahu vymedzenom zákonmi.

1.3 Samospráva – jej členenie

Právna veda tradične členila samosprávu na územnú a záujmovú a s týmto členením sa aj v súčasnosti často možno stretnúť v učebniciach správneho práva.²⁶

Kritériom členenia bolo, že osoby združujúce sa v rámci územnej samosprávy sú obyvatelia konkrétneho územia, kým v prípade záujmovej samosprávy ide o osoby združené na základe ich príslušnosti k určitej profesii. Teória taktiež zdôrazňovala, že v prípade záujmovej samosprávy otázka územnej pôsobnosti nie je relevantná, lebo aj keď „*samospráva zájmová má své území, avšak její moc vrchnostenská, resp. činnost pečovatelská týká se jen určitého okruhu osob: příslušníků určitých povolání (stavů)*“.²⁷ Zjednocujúcim menovateľom bol aspekt združovania sa osôb v právnických osobách, ktoré sa v správnej vede aj v súčasnosti označujú za verejnoprávne korporácie.

Platná právna úprava reguluje nielen územnú samosprávu²⁸ a záujmovú samosprávu. Ustanovuje samosprávu ako špecifický spôsob riadenia a správy verejných vecí aj v takých právnických osobách, u ktorých sa personálny základ vytvára prostredníctvom iného druhu právneho vzťahu, než je člen-

²⁶ Pozri CEPEK, B. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018; VRABKO, M. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2018.

²⁷ HOETZL, J. Československé správní právo. Část všeobecná. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 162.

²⁸ Podľa § 1 ods. 1 prvej vety **zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení**: „*Obec je samostatný územný samosprávny a správny celok Slovenskej republiky; združuje osoby, ktoré majú na jej území trvalý pobyt.*“

ský vzťah. Existuje záujmová samospráva, ktorá nemá právny základ v združovaní sa osôb ako členov. Osoby sú k právnickej osobe, ktorou je inštitúcia alebo orgán, „pripútané“ odlišným druhom právneho putá. Na tom nemení nič ani to, že konkrétny zákon sa o členstve výslovne zmieňuje.²⁹

Hmotnoprávny status takýchto osôb je rôzny. Môže ísť o zamestnancov, študentov, sudcov atď. Osoba sa nestane súčasťou právnickej osoby s cieľom združiť sa v nej s inými. Jej zámerom je stať sa zamestnancom, študentom atď., aby mohla vykonávať zamestnanie, funkciu alebo byť destinárom verejnej služby, ktorú inštitúcia poskytuje. Z titulu jestvujúceho právneho vzťahu k inštitúcii alebo orgánu nadobúda právne postavenie osoby s právom zúčastňovať sa na výkone samosprávy.

Medzi hlavné kritériá členenia samosprávy zaraďujeme:

- subjekt, ktorý vykonáva samosprávu,
- cieľ, ktorý má výkon samosprávy sledovať a predmet činnosti,
- právnu povahu úloh, ktoré samospráva plní,
- rozsah samostatnosti subjektu samosprávy.

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 a samosprávna právnická osoba.

Ak tak ustanovuje zákon, subjektom môže byť orgán samosprávy zriadený v rámci právnickej osoby, ktorou je štátny orgán (súd, prokuratúra).

Subjekty samosprávy majú povinnosť vykonávať samosprávu vo veciach a spôsobom vymedzeným v zákone. Právna povaha úloh, ktoré samospráva plní, závisí od konkrétnej úpravy.

Typickou črtou samosprávy je, že presadzuje a chráni práva a oprávnené záujmy v nej združených osôb. Podľa § 218 ods. 1 **zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakateloch prokuratúry**: „*Orgány samosprávy prokurátorov sa zriaďujú na ochranu práv a oprávnených záujmov prokurátorov.*“ **Zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre** sa v časti o organizácii a riadení prokuratúry (§ 38 a nasl.) o samospráve prokurátorov nezmieňuje.

Okrem presadzovania a ochrany práv a oprávnených záujmov členov, ak tak ustanovuje zákon, úlohou samosprávy je **zabezpečiť správu verejných vecí**:

²⁹ Napríklad § 3 **zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov** používa pojem *člen akademickej obce*.

- v konkrétnom území (obstarávať veci komunálneho záujmu) alebo
- v rámci konkrétnej vecnej oblasti.³⁰

Predmetný cieľ musí ustanoviť a vymedziť zákon. Ten upravuje jej postavenie, pôsobnosť jej orgánov samosprávy a ich úlohy.

Záujmová samospráva má *de lege lata* povinnosť zabezpečovať úlohy:

- správy povolaní (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).³¹

Predmetom činnosti záujmovej samosprávy môže byť nevrchnostenská, ale aj vrchnostenská verejná správa. Sú však subjekty záujmovej samosprávy, ktoré uskutočňujú výlučne nevrchnostenskú verejnú správu, ba táto skutočnosť je pre ne typická (hospodárske komory), a preto je ich poznávacím znakom.

Do skupiny úkonov verejnomocenskej povahy subjektov záujmovej samosprávy patrí najmä normotvorná, kontrolná činnosť, prerokúvanie disciplinárnych previnení členov a ukladanie disciplinárnych opatrení.

I keď sa s výkonom verejnej správy 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. Nevrchnostenská verejná správa nie je výkonom verejnej moci a nie každý úkon nevrchnostenskej 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.³²

³⁰ Podľa čl. 143 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky „na riadení a správe súdov sa podieľajú aj orgány sudcovskej samosprávy“.

³¹ Pozri tiež MUNKOVÁ, V. In: VRABKO, M. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 128.

³² Napríklad podľa § 12 písm. e) zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov vedecká rada verejnej vysokej školy prerokúva návrhy na udelenie vedecko-pedagogického titulu alebo umelecko-pedagogického titulu „docent“ a rozhoduje o ich výsledku v odbore habilitačného konania. Ako orgán akademickej samosprávy koná vo veci pracovnoprávnej povahy.

Samostatnosť je typickou a neoddeliteľnou právnou vlastnosťou samosprávy, ktorú explicitne vyjadrujú nielen zákony, ale aj Ústava Slovenskej republiky,³³ čím túto vlastnosť zdôrazňujú. Ak by tak aj nerobili, je ju potrebné vyvodiť výkladom právnej úpravy, lebo „*samosprávou je rozumieť vlastnosť, verejnoprávni kolektívni osoby spravovati si nezávisle na štátnich orgánoch své vlastní záležitosti*“.³⁴

Samostatnosť sa v práve spája s výkonom činnosti bez akýkoľvek právnych a faktických vplyvov na výkon právomoci a tiež s vylúčením podriadenosti pri výkone právomoci voči komukoľvek inému. Samostatnosť taktiež vylučuje právomoc iného orgánu vydávať príkazy, ktoré by mohli ovplyvniť výsledok činnosti subjektu samosprávy.

Aj keď má územná samospráva ústavnoprávny rámec (čl. 64 až 71 Ústavy Slovenskej republiky), „*samospráva obcí a vyšších územných celkov nie je absolútna. Štát určuje právne postavenie subjektov územnej samosprávy prostredníctvom svojich zákonov*“³⁵ v súlade so svojimi politickými záväzkami.

Obce a vyššie územné celky majú svoje právne postavenie garantované v rozsahu a spôsobom, ktorý vymedzuje ústava a zákony.

Obce a vyššie územné celky sú:

- verejnoprávnymi korporáciami (spoločenstvami) združujúcimi fyzické osoby, ktoré majú na ich území trvalý pobyt,
- právnickými osobami, ktoré za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodária s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami.

Medzi obcou a vyšším územným celkom nejestvuje vzťah podriadenosti a nadriadenosti. Obe kategórie nositeľov územnej samosprávy pôsobia samostatne a vzájomne nezávisle. Nie sú podriadené ani štátnej správe. Medzi nimi existujú komplementárne vzťahy pri zabezpečovaní niektorých verejnoprospešných služieb alebo zabezpečovaní sociálno-ekonomického rozvoja územia.³⁶

³³ Podľa čl. 64a prvej vety Ústavy SR „*obec a vyšší územný celok sú samostatné územné samosprávne a správne celky Slovenskej republiky združujúce osoby, ktoré majú na ich území trvalý pobyt*“.

³⁴ HOETZL, J. Československé správne právo. Časť všeobecná. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 160.

³⁵ CEPEK, B. In: CEPEK, B. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s. 186.

³⁶ BELAJOVÁ, A. In: HAMALOVÁ, M., BELAJOVÁ, A., MAJOROŠOVÁ, M. Úvod do štúdia verejnej správy. Bratislava: Crr.sk, 2011, s. 52.

Základným princípom usporiadania vzťahov medzi samosprávou pôsobiacou na rôznych úrovniach (nie stupňoch) je princíp subsidiarity. Spočíva v tom, že štátna moc by mala zasahovať iba vtedy, ak obce a vyššie územné celky nemôžu konať (čo môže občan vykonať sám, to mu nemá odnímať väčšie spoločenstvo, čo môže vykonať menšie spoločenstvo, to mu spoločenstvo väčšie nemá odňať).³⁷

Ak územná samospráva koná v samosprávnych veciach, rozhoduje samostatne, vo svojom mene, vo vlastnom záujme a v rámci vlastnej zodpovednosti. Ak územná samospráva koná vo veciach prenesenej miestnej štátnej správy, koná v mene štátu, v záujme štátu a na jeho zodpovednosť.

Samostatnosť znamená, že iný orgán nemá právomoc riadiť výkon samosprávy. Ak tak ustanovuje zákon, má právomoc vykonávať dozor nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov.³⁸ Vo svojej podstate vyjadruje výlučnosť samosprávy, ktorá si spravuje veci v rámci zákonom vymedzenej pôsobnosti sama, bez ingerencie iného právneho subjektu.

Rozsah samostatnosti samosprávy môže byť rôzny. Vždy je užší, pokiaľ zákon upravuje tzv. delenú kompetenciu. Ide o prípady, keď:

- najvyšší orgán samosprávy nemá právo ustanoviť ďalšie orgány samosprávy bez toho, aby jeho rozhodnutie bolo viazané na úkon iného orgánu nesamosprávnej povahy (napr. volí kandidáta na funkciu, zvoleného kandidáta však vymenúva iný orgán³⁹),
- iný orgán má tú istú právomoc ako orgán samosprávy⁴⁰ alebo ak iný orgán spolurozhoduje s orgánom samosprávy,⁴¹
- zákon podmieňuje účinnosť úkonu samosprávneho orgánu vyjadrením iného orgánu.

³⁷ HAMALOVÁ, M. Teória, riadenie a organizácia verejnej správy. 1. časť. Teória verejnej správy. Bratislava: Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, 2007, s. 68.

³⁸ Podľa § 20 ods. 3 **zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre** „*prokurátor nevykonáva dozor nad činnosťou orgánov záujmovej samosprávy*“.

³⁹ Podľa § 8 ods. 7 písm. j) **zákona č. 133/2002 Z. z. o Slovenskej akadémii vied** snem akadémie volí kandidáta na predsedu akadémie z členov akademickej obce akadémie, avšak podľa § 12 ods. 2 predsedu akadémie vymenúva prezident Slovenskej republiky.

⁴⁰ Podľa § 10 ods. 9 **zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov** akademický senát verejnej vysokej školy alebo správna rada verejnej vysokej školy môžu navrhnúť odvolanie rektora.

⁴¹ Napríklad podľa § 10 ods. 3 **zákona č. 131/2002 Z. z.** „*kandidáta na rektora volí volebné zhromaždenie, ktorého členmi sú všetci členovia akademického senátu verejnej vysokej školy a všetci členovia správnej rady verejnej vysokej školy*“.

Rozsah samostatnosti samosprávy je rôzny aj v prípade, ak samosprávne subjekty rovnakého druhu majú ustanovený odlišný rozsah kompetencie v tej istej oblasti (napr. niektoré stavovské organizácie majú disciplinárnu právomoc voči svojim členom a niektoré ju nemajú, lebo osobitný zákon zveruje rozhodovanie vo veciach disciplinárnej zodpovednosti člena samosprávneho subjektu inému orgánu).⁴²

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

1.4 Orgány samosprávy

Teória správneho práva ich považuje za **orgány verejnej správy**. Medzi orgány samosprávy patria len tie, ktoré sú podľa zákonov upravujúcich hmotnoprávne postavenie právnických osôb:

- za orgány označené (napr. obecné zastupiteľstvo ako orgán obce, orgány Komory reštaurátorov) a súčasne
- sú označené za orgány samosprávy.

Uplatňuje sa pravidlo, že také postavenie má aj subjekt (právnická osoba), ktorému zákon priznáva postavenie orgánu. Napríklad **zákon č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov** označuje za orgány školskej samosprávy radu školy, obecnú školskú radu a územnú školskú radu (§ 24 ods. 1) a školský parlament (§ 26); podľa § 8 **zákona SNR č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok)** orgánom samosprávy notárov je Notárska komora Slovenskej republiky.

Orgány samosprávy, ktoré majú právne postavenie subjektov verejnej správy, sa členia na:

- orgány územnej samosprávy (obcí a samosprávnych krajov),
- orgány záujmovej samosprávy (profesijnej, podnikateľskej, školskej, akademickej a sudcovskej samosprávy).

⁴² Podľa § 3 **zákona č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny súdny poriadok)** „o disciplinárnej zodpovednosti sudcov, prokurátorov, súdnych exekútorov a notárov rozhoduje a disciplinárne opatrenia ukladá Najvyšší správny súd Slovenskej republiky“.

Takto sa označujú nielen v právnej teórii. Označenie používajú aj zákony, keď hromadne pomenúvajú orgány samosprávy bez toho, aby ich konkrétovali.

Medzi orgány územnej samosprávy patria orgány obcí a samosprávnych krajov. Medzi orgány profesijnej samosprávy patria orgány stavovských organizácií, profesijných organizácií, samosprávnych inštitúcií a samosprávnych právnických osôb. Orgánmi podnikateľskej samosprávy sú orgány hospodárskych komôr. Právne postavenie orgánov školskej samosprávy majú samosprávne orgány základných a stredných škôl a školských zariadení. Orgánmi akademickej samosprávy sú samosprávne orgány vysokých škôl a Slovenskej akadémie vied.

Orgány samosprávy, ktoré plnia úlohy verejnej správy, sa podieľajú:

- na riadení a organizácii správy verejných vecí (v rámci územia alebo konkrétnej vecnej oblasti) alebo/aj
- na tvorbe verejných politík.

Vzhľadom na predmet zákonov upravujúcich inštitúty prierezovej povahy (správne konanie, zodpovednosť za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci, poskytovanie ochrany správnymi súdmi v správnom súdnictve) sú všeobecné pojmy „orgány územnej samosprávy“ a „orgány záujmovej samosprávy“ predmetom právnej interpretácie. Zohľadňuje sa obsah konkrétnych zákonov upravujúcich zriaďovanie a pôsobnosť samosprávnych orgánov. Prihliada sa aj na to, či ide o samosprávne orgány, ktoré:

- rozhodujú o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb,
- vykonávajú úradný postup, ktorý má vplyv na práva, právom chránené záujmy a povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb.

Ich zákonné vymedzenie vzhľadom na predmet konkrétnej úpravy môže byť užšie než vymedzenie orgánov samosprávy v teórii správneho práva. Napríklad podľa § 1 ods. 2 **zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok)** „*správnym orgánom je štátny orgán, orgán územnej samosprávy, orgán záujmovej samosprávy, fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorej zákon zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy*“. Táto legálna definícia zo skupiny orgánov záujmovej samosprávy vylučuje orgány sudcovskej samosprávy, lebo tieto orgány záujmovej samosprávy podieľajúce sa na riadení a správe súdov nemajú podľa osobitného zákona právomoc rozhodovať o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb; rovnako vylučuje radu školy a Slovenskú

poľnohospodársku a potravinársku komoru. Svoj význam má taktiež komplexné posúdenie právnej povahy úkonu orgánu záujmovej samosprávy. Napríklad orgán záujmovej samosprávy pri výkone kontroly podľa osobitného predpisu síce koná ako orgán verejnej správy na účely Správneho súdneho poriadku (zákon č. 162/2015 Z. z.), avšak taký postup ho nestavia do procesnoprávnej pozície správneho orgánu na účely zákona č. 71/1967 Zb.

Orgány územnej samosprávy. Podľa čl. 69 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky orgánmi obce sú obecné zastupiteľstvo a starosta obce. Sú to jediné orgány obce, o ktorých sa ústava zmieňuje. Tým, že ich existenciu predpokladá, súčasne garantuje ich právne postavenie. Zákon nesmie ustanoviť inak. Právne postavenie ďalších orgánov obce vymedzuje **zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení**. Členia sa na:

- orgány obecného zastupiteľstva (obecná rada, komisie, obecný mládežnícky parlament, rada seniorov atď.),
- útvary (ak tak ustanovuje osobitný zákon).

Na rozdiel od ústavy zákon SNR č. 369/1990 Zb. ustanovuje, že starosta je najvyšší výkonný orgán obce. Tým zdôrazňuje jeho osobitné postavenie v systéme výkonných orgánov v obci. Súčasťou tohto systému sú aj výkonné orgány a útvary obecného zastupiteľstva § 10 ods. 2 (pokiaľ ich obecné zastupiteľstvo zriadilo).

Právne vzťahy obecného zastupiteľstva a starostu sa riadia nasledujúcimi pravidlami:

- žiadna právomoc nemôže byť súčasne zverená aj obecnému zastupiteľstvu, aj starostovi (výnimku upravuje § 11b, podľa ktorého oprávnenie zvolať zhromaždenie obyvateľov obce má obecné zastupiteľstvo alebo starosta),
- ak ani zákon, ani štatút obce nezveruje vec do právomoci konkrétneho orgánu obce, je v danej veci založená právomoc starostu,
- obecné zastupiteľstvo a starosta sú navzájom nepodriadené orgány.

Obecné zastupiteľstvo má oprávnenie zriaďovať a zrušovať orgány potrebné na samosprávu obce a určovať náplň ich práce. Ide o orgány obecného zastupiteľstva, ktoré sa podieľajú na samospráve obce v rozsahu a spôsobom vymedzeným v zákone a v interných predpisoch obce. Zo zákona súčasne možno odvodiť charakter takýchto zriadených orgánov obecného zastupiteľstva. Môžu byť stále (vytvorené na neurčitý čas) alebo dočasné, vždy však musia vystupovať ako výkonné, kontrolné a poradné orgány.

Do skupiny útvarov zriaďovaných podľa § 10 ods. 2 zákona SNR č. 369/1990 Zb. patrí:

- obecná polícia – poriadkový útvar pôsobiaci pri zabezpečovaní obecných vecí verejného poriadku, ochrany životného prostredia v obci a plnení úloh vyplývajúcich zo všeobecne záväzných nariadení obce, z uznesení obecného zastupiteľstva a z rozhodnutí starostu obce (§ 2 ods. 1 **zákona SNR č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii**),
- obecný hasičský útvar – útvar zložený zo zamestnancov obce, ktorí vykonávajú činnosti v tejto jednotke ako svoje zamestnanie, zriadený na plnenie úloh súvisiacich so zdolávaním požiarov a vykonávaním záchranných prác pri živelných pohromách a iných mimoriadnych udalostiach – pozri § 30 ods. 2 písm. a) **zákona č. 314/2001 Z. z. o ochrane pred požiarimi**.

Právne postavenie orgánov mesta má mestské zastupiteľstvo a primátor mesta (§ 24 ods. 1 a 2).

Mestské zastupiteľstvo má právomoc zriaďovať a zrušovať orgány potrebné na samosprávu mesta a určovať náplň ich práce. Ide o orgány mestského zastupiteľstva, ktoré sa podieľajú na samospráve mesta v rozsahu a spôsobom vymedzeným v zákone a v interných predpisoch mesta. Ustanovenie § 24 sa výslovne zmieňuje len o výboroch v mestských častiach a o mestskej rade.

Touto úpravou nie je dotknutá špeciálna regulácia postavenia orgánov samosprávy Bratislavy (§ 5 a nasl. **zákona SNR č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave**) a orgánov samosprávy mesta Košice (§ 6 a nasl. **zákona SNR č. 401/1990 Zb. o meste Košice**).

Podľa čl. 69 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky orgány vyššieho územného celku sú zastupiteľstvo vyššieho územného celku a predseda vyššieho územného celku. Podľa § 11 ods. 2 písm. k) **zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch)** zastupiteľstvu je vyhradené rozhodovať o základných otázkach samosprávneho kraja, a to zriaďovať komisie a iné orgány zastupiteľstva.

Orgány profesijnej samosprávy. Do tejto skupiny zaradujeme orgány: stavovských organizácií, profesijných organizácií, samosprávnych inštitúcií a samosprávnych právnických osôb. Všetky tieto druhy právnických osôb spája, že predmet ich činnosti sa týka výkonu **správy povolání**, aj keď rozsah ich vecnej pôsobnosti v tejto oblasti je rôzny. V prípade stavovských organizácií a profesijných organizácií ide o výlučný predmet ich činnosti. V prípade samosprávnych inštitúcií a samosprávnych právnických osôb nejde o výlučný predmet ich činnosti; ak tak ustanovuje zákon, úlohou týchto subjektov je

podieľať sa na tvorbe politiky v príslušnej oblasti vo verejnom záujme (napr. rozvoj a zveľaďovanie lesníctva v Slovenskej republike).

Právne postavenie stavovskej organizácie majú len tie právnické osoby, ktoré zákon takto výslovne nazýva. Ich úlohou je uskutočňovať správu tých regulovaných povolání, ktoré sú slobodnými povolaniami.

Do predmetnej skupiny sa zaraďujú: stavovská organizácia podľa **zákona č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov** (Slovenská lekárska komora, Slovenská komora zubných lekárov, Slovenská lekárnická komora atď.), Slovenská komora daňových poradcov podľa **zákona SNR č. 78/1992 Zb. o daňových poradcov a Slovenskej komore daňových poradcov** (§ 21 až 27), Slovenská advokátska komora podľa **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** (§ 66 až 75), Slovenská komora audítorov podľa **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** (§ 39 až 51), Komora veterinárnych lekárov Slovenskej republiky podľa **zákona č. 442/2004 Z. z. o veterinárnej starostlivosti** (§ 11 až 22), Slovenská komora architektov a Slovenská komora stavebných inžinierov podľa **zákona SNR č. 138/1992 Zb. o autorizovaných architektov a autorizovaných stavebných inžinieroch** (§ 24 až 41b), Slovenská komora patentových zástupcov podľa **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.** (§ 48 až 56), Slovenská komora exekútorov podľa **zákona NR SR č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov** (§ 212 až 218), Notárska komora Slovenskej republiky podľa **zákona NR SR č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok)** (§ 29 až 35), Komora geodetov a kartografov podľa **zákona č. 487/2021 Z. z. o Komore geodetov a kartografov** (§ 3 až 21), Komora reštaurátorov podľa **zákona č. 200/1994 Z. z. o Komore reštaurátorov a o výkone reštaurátorskej činnosti jej členov**.

Do skupiny právnických osôb, ktoré majú samosprávnu povahu a ich činnosť sa týka správy iných regulovaných povolání, než sú slobodné povolania, patria:

- profesijné organizácie – Slovenská komora výcvikových zariadení autoškôl podľa **zákona č. 359/2000 Z. z. o Slovenskej komore výcvikových**

zariadení autoškôl a o zmene zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 315/1996 Z. z. o premávke na pozemných komunikáciách, Slovenská komora sociálnych pracovníkov a asistentov podľa zákona č. 219/2014 Z. z. o sociálnej práci a o podmienkach na výkon niektorých odborných činností v oblasti sociálnych vecí a rodiny a o zmene a doplnení niektorých zákonov (§ 14 až 27),⁴³

- samosprávne stavovské inštitúcie – Národná asociácia horských vodcov (§ 2b až 2c) a Slovenská asociácia horských sprievodcov (§ 2e až 2f) podľa **zákona č. 544/2002 Z. z. o Horskej záchranej službe,**
- samosprávne inštitúcie – Komora kominárov Slovenska podľa **zákona 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 právnych vzťahoch, v ktorých nie je právne relevantné rozlišovať medzi slobodným povoláním a iným regulovaným povoláním, osobitný zákon môže zaviesť spoločné označenie pre skupinu týchto subjektov. Ako príklad možno spomenúť, že na účely **zákona č. 391/2020 Z. z. o teste proporcionality v oblasti regulácie povolání** sa profesijnou organizáciou rozumie „*samosprávna právnická osoba združujúca fyzické osoby vykonávajúce príslušné regulované povolanie, v ktorej registrácia alebo členstvo je podmienkou na výkon regulovaného povolania*“.

Členovia, ktorí sa v týchto právnických osobách združujú, uskutočňujú profesijnú samosprávu nepriamo, prostredníctvom zvolených orgánov. I keď každý zákon, ktorý upravuje postavenie konkrétneho subjektu profesijnej samosprávy, obsahuje špeciálnu úpravu, je možné na základe vykonanej komparácie rozpoznať spoločné znaky týkajúce sa štruktúry ich orgánov.

Najvyšším orgánom subjektu profesijnej samosprávy je konferencia (snem, valné zhromaždenie a pod.) členov (resp. delegátov). Z formálneho hľadiska ide o orgán kolektívnej povahy. Do jeho právomoci patrí rozhodovanie o najdôležitejších veciach týkajúcich sa subjektu profesijnej samosprávy a jeho fungovania (schvaľovanie vnútorných predpisov, výšky ročného členského príspevku na činnosť, určovanie počtu zamestnancov, kreovanie orgánov profesijnej samosprávy atď.).

⁴³ Štatút komory v čl. 2 ods. 1 uvádza: „*Komora je nezávislá, nepolitická, samosprávna profesijná organizácia, ktorá združuje sociálnych pracovníkov a asistentov sociálnej práce v Slovenskej republike.*“ Zákon Slovenskú komoru sociálnych pracovníkov a asistentov nevyhlasuje za samosprávnú, i keď vzhľadom na konkrétnu úpravu spôsobu jej fungovania a financovania možno dospieť k takému záveru výkladom.

Medzi zasadnutiami najvyššieho orgánu subjektu profesijnej samosprávy pôsobí kolektívny výkonný orgán (napr. predsedníctvo, rada, prezídium) na čele so zvoleným predstaviteľom (prezident, predseda atď.).

Typickým orgánom v rámci riadiacej štruktúry subjektov profesijnej samosprávy je kontrolný orgán (dozorná rada, dozorná komisia a pod.).

Pokiaľ má subjekt profesijnej samosprávy zákonom ustanovenú právomoc vyvodzovať zodpovednosť za disciplinárne previnenia svojich členov, zriaďuje sa disciplinárny orgán (napr. disciplinárna komisia).

Niektoré subjekty profesijnej samosprávy si ustanovujú i ďalšie orgány (napr. revízne orgány, skúšobné komisie, vzdelávacie komisie, poradné orgány). Robia tak vždy, ak im to výslovne ukladá zákon alebo ich vnútorné predpisy.

Úlohy spojené s organizačným, technickým a administratívnym zabezpečením činnosti subjektu profesijnej samosprávy plní kancelária (úrad). Z právneho hľadiska nejde o orgán subjektu profesijnej samosprávy. Jej postavenie vyplýva z vnútorného predpisu komory alebo aj zo zákona.

Niektoré osobitné zákony výslovne upravujú oprávnenie subjektu profesijnej samosprávy zriaďiť a na svoje náklady udržiavať stály rozhodcovský súd ako nezávislý orgán na rozhodovanie majetkových sporov vyplývajúcich z obchodných vzťahov podľa osobitného predpisu (**zákon č. 244/2002 Z. z. o rozhodcovskom konaní**). V takom prípade zákon ukladá subjektu profesijnej samosprávy povinnosť vydať organizačný poriadok a rokovací poriadok stáleho rozhodcovského súdu (pozri § 14 **zákona č. 126/1998 Z. z. o Slovenskej živnostenskej komore a o zmene a doplnení niektorých zákonov**).

Orgány podnikateľskej samosprávy. Medzi subjekty tzv. podnikateľskej samosprávy zaraďujeme hospodárske komory. V zákonoch, ktoré upravujú ich postavenie, sú definované ako neštátne, verejnoprávne a samosprávne inštitúcie.

Ich poslaním je uplatňovanie oprávnených spoločných záujmov členov pri tvorbe hospodárskej a sociálnej politiky, účasť na jej uskutočňovaní a podpora a ochrana podnikania členov.

Do tejto skupiny subjektov záujmovej samosprávy patrí Slovenská poľnohospodárska a potravinárska komora (**zákon SNR č. 30/1992 Zb. o Slovenskej poľnohospodárskej a potravinárskej komore**), Slovenská živnostenská komora (**zákon č. 126/1998 Z. z. o Slovenskej živnostenskej komore a o zmene a doplnení niektorých zákonov**), Slovenská obchodná a priemys-

selná komora (**zákon SNR č. 9/1992 Zb. o obchodných a priemyselných komorách**).

Pre hospodárske komory je typické, že uskutočňujú výlučne činnosť, ktorá nemá charakter tzv. vrchnostenskej verejnej správy.

V rámci výkonu záujmovej samosprávy hospodárske komory poskytujú svojim členom najmä informačné a poradenské služby vo veciach spojených s podnikaním, organizujú vzdelávaciu činnosť a edičnú činnosť, podporujú výskum, presadzujú spoločné podnikateľské záujmy svojich členov, pričom zladujú záujmy medzi jednotlivými odbormi podnikania, dbajú o ochranu svojich členov pred nepoctivým obchodným stykom, starajú sa o ich propagáciu a spolupracujú s inými komorami a obdobnými inštitúciami v tuzemsku i zahraničí.

Členmi hospodárskych komôr sa môžu stať fyzické osoby a právnické osoby, ktoré vykonávajú podnikateľskú činnosť v príslušnej oblasti, na ktorú je komora zameraná.

Nemajú povinné členstvo, avšak členstvo v nich je pre osoby výhodné. V európskych štátoch obchodné a priemyselné komory sú súčasťou partnerstva vlády, odborov a zamestnávateľov (tripartity) a zastupujú záujmy všetkých zamestnávateľov.⁴⁴

Činnosť komory riadia jej orgány, ktorými sú: a) valné zhromaždenie, b) predstavenstvo, c) predseda, d) dozorná rada.

Valné zhromaždenie je najvyšším orgánom komory. Rozhoduje o kľúčových otázkach záujmovej samosprávy.

Predstavenstvo je výkonným orgánom komory. Pripravuje a zvoláva zasadania valného zhromaždenia a zabezpečuje plnenie ich uznesení. Riadi činnosť komory medzi zasadaniami valného zhromaždenia.

Predseda je štatutárnym orgánom komory.

Dozorná rada je najvyšším kontrolným orgánom komory. Je oprávnená kontrolovať celú činnosť komory. Vzhľadom na zameranie činnosti do jej kompetencie nepatrí právomoc podávať návrhy na začatie disciplinárneho konania.

Komora zriaďuje na obstarávanie záležitostí spojených s jej činnosťou úrad komory, ktorý vedie evidenciu členov komory, pripravuje odborné a administratívne podklady pre rokovanie orgánov komory a vykonáva ich uznesenia atď. Predstavenstvo vymenúva ústredného riaditeľa úradu komory.

⁴⁴ CEPEK, B. In: VRABKO, M. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava: C. H. Beck 2012. Bratislava, s. 183.

Tieto samosprávne verejnoprávne inštitúcie môžu zriaďovať a na svoje náklady udržiavať stály rozhodcovský súd na rozhodovanie majetkových sporov vyplývajúcich z obchodných vzťahov. V súčasnosti je zriadený Rozhodcovský súd Slovenskej obchodnej a priemyselnej komory.

Rozhodcovské súdy sú orgány nezávislé od štátnej moci, ktoré sa zriaďujú na základe zákona a majú zákonom vymedzenú právomoc. Veci, ktoré prerokávajú a rozhodujú, majú súkromnoprávnu povahu. Právnym titulom rozhodovania sporu pred rozhodcovským súdom je rozhodcovská zmluva, resp. rozhodcovská doložka, ktorá vylučuje, aby ich prerokoval a rozhodol civilný súd.⁴⁵

Medzi subjekty záujmovej samosprávy patria aj ďalšie právnické osoby zriadené zákonmi, ktoré ich nazývajú komorami a ktoré majú právne postavenie:

- samosprávnej právnickej osoby – Slovenská banká komora (**zákon č. 59/1998 Z. z. o Slovenskej banskej komore**),
- samosprávnej inštitúcie – Slovenská lesnícka komora (**zákon NR SR č. 259/1993 Z. z. o Slovenskej lesníckej komore**),
- právnickej osoby – Slovenská poľovnícka komora (**zákon č. 274/2009 Z. z. o poľovníctve**).

Ich zaradenie do samostatnej skupiny je podľa nášho názoru odôvodnené tým, že ako subjekty zriadené zákonom nevykazujú všetky typické právne vlastnosti, ktoré by ich umožňovali bez všetkého označiť za súčasť profesijnej alebo podnikateľskej samosprávy. Slovenskú poľovnícku komoru zákon dokonca ani neoznačuje za samosprávnu právnickú osobu, hoci združuje členov a štruktúra, kompetencie jej orgánov a taktiež spôsob jej financovania nasvedčuje, že ňou je.⁴⁶ Slovenská banká komora na rozdiel od subjektov podnikateľskej samosprávy má pôsobnosť vo veciach tzv. vrchnostenskej verejnej správy (vo vzťahu k svojim členom vykonáva disciplinárnu právomoc). Slovenská lesnícka komora na rozdiel od subjektov profesijnej samosprávy plní úlohy nielen na úseku správy povolaní, ale zákon jej súčasne

⁴⁵ Podľa rozsudku Najvyššieho správneho súdu ČR č. k. 6 As 282/2018-46 z 20. februára 2019: „Stálý rozhodčí soud při Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky je veřejnou institucí ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, neboť představuje původně státem zřízené a posléze zákonem uznávané vylučné fórum pro alternativní řešení sporů, stát si vyhradil vylučnou pravomoc zřizovat tento typ rozhodčích soudů zákonem a jako stálá institucionální alternativa k soudnímu rozhodování sporů plní veřejný účel.“

⁴⁶ Pozri tiež VRABKO, M. In: BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 60.

ukladá podieľať sa na tvorbe verejnej politiky (jej poslaním je zúčastňovať sa na jej uskutočňovaní v záujme rozvoja a zveľadovania lesníctva).

Orgány školskej samosprávy. Školskú samosprávu podľa § 2 ods. 2 **zákona č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov** vykonávajú: a) rada školy alebo rada školského zariadenia, b) obecná školská rada, c) územná školská rada, d) školský parlament.

Tieto samosprávne orgány sa zriaďujú v rámci právnických osôb (základných a stredných škôl, školských zariadení), ktoré poskytujú verejné služby v oblasti výchovy a vzdelávania, avšak status samosprávnych právnických osôb nemajú.

Personálnym základom samosprávy v školstve sú fyzické osoby, ktoré majú ku školám a školským zariadeniam právny vzťah na základe:

- a) pracovného pomeru (napr. zamestnanec školy) alebo
- b) iného druhu právneho vzťahu, než je pracovnoprávny vzťah (žiak).

Na rozdiel od právnej úpravy zloženia orgánov záujmovej samosprávy v iných oblastiach než v školskej samospráve, ak tak ustanovuje zákon, ich členmi musia byť aj iné osoby (zástupcovia rodičov, ktorí nie sú zamestnancami školy, delegovaní zástupcovia zriaďovateľa⁴⁷). Ani účasť osôb, ktoré nie sú súčasťou školy nespochybňuje samosprávnu povahu týchto orgánov. Podľa teórie správneho práva „k zachovaniu samosprávneho charakteru orgánu postačí také zloženie, pri ktorom sami externí členovia nebudú môcť rozhodnúť“.⁴⁸ Táto právna požiadavka je posilnená zákonným určením počtu členov samosprávnych orgánov (napr. podľa § 25 ods. 5 zákona č. 596/2003 Z. z. členmi rady školy sú dvaja zvolení zástupcovia pedagogických zamestnancov, jeden zvolený zástupca ostatných zamestnancov, štyria zvolení zástupcovia rodičov, ktorí nie sú zamestnancami školy alebo školského zariadenia, a štyria delegovaní zástupcovia zriaďovateľa).

Rada školy, obecná školská rada a územná školská rada:

- sú iniciatívne a poradné samosprávne orgány, ktoré vyjadrujú a presadzujú verejné záujmy a záujmy (žiacov, rodičov, pedagogických zamestnancov a ostatných zamestnancov) v oblasti výchovy a vzdelávania,

⁴⁷ Podľa rozsudku Krajského súdu Košice sp. zn. 7S/76/2019 zo 16. septembra 2020: „Keďže zákon č. 596/2003 Z. z. výslovne v žiadnom jeho ustanovení nezveruje právomoc delegovať zástupcu obce ako zriaďovateľa do Rady školy starostovi, má súd za to, vychádzajúc z vyššie uvedenej konštrukcie zákona, že v tejto veci patrí kompetencia obecnému zastupiteľstvu.“

⁴⁸ STAŠA, J. Vysoká škola a její postavení. In: Veřejná správa a právo. Pocta prof. JUDr. Dušana Hendrychovi k 70. narodeninám. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 150.

- plnia funkciu verejnej kontroly, posudzujú a vyjadrujú sa k činnosti (škôl, školských zariadení, orgánov miestnej štátnej správy, orgánov obcí a samosprávnych krajov) z pohľadu školskej problematiky.

Tieto funkcie plnia v rámci výkonu tzv. nevrchnostenskej verejnej správy.

Inú funkciu má školský parlament, ktorý reprezentuje žiakov základnej školy alebo strednej školy a zastupuje ich záujmy vo vzťahu k riaditeľovi, vedúcim pedagogickým zamestnancom alebo vedúcim odborným zamestnancom a navonok.

Zákon upravuje podmienky, za ktorých sa zriaďujú orgány školskej samosprávy, ich zloženie a úlohy. Na rozdiel od orgánov záujmovej samosprávy v iných oblastiach, ich zriadenie nie je obligatórne (zákon upravuje podmienky ich zriadenia rôzne).

Za ustanovenie rady školy zodpovedá zriaďovateľ školy. Zloženie a počet členov rady určuje zriaďovateľ (dodržiava zásadu, že počet členov, ktorí nie sú zamestnancami školy, musí byť väčšinový). Rada školy uskutočňuje výberové konanie na vymenovanie riaditeľa školy, predkladá návrh na odvolanie riaditeľa, vyjadruje sa ku koncepcijným zámerom rozvoja školy, k návrhu na zrušenie školy atď.

Obecná školská rada sa zriaďuje v obciach, v ktorých sú určené najmenej tri školské obvody alebo je zriadených najmenej desať škôl a školských zariadení, ktoré nie sú súčasťou školy, zriadených na území obce. Plní funkciu rady školy ku školám a školským zariadeniam, ktorých zriaďovateľom je obec, ak príslušná rada školy nie je zriadená.

Územná školská rada sa zriaďuje v územnej pôsobnosti samosprávneho kraja.

Školský parlament je ustanovený, ak žiadosť o jeho ustanovenie podá riaditeľovi školy najmenej 30 % žiakov školy alebo ak jeho ustanovenie schválila rada školy. Jeho členmi môžu byť len žiaci. Na zasadnutí školského parlamentu sa zúčastňuje aj pedagogický zamestnanec určený riaditeľom školy, ale ten nemá hlasovacie právo.

Orgány akademickej samosprávy. Do tejto skupiny zaraďujeme samosprávne orgány kreované v oblasti poskytovania vysokoškolského vzdelávania a tvorivého vedeckého bádania a tvorivej umeleckej činnosti podľa:

- **zákona č. 311/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov** (orgány samosprávy vysokých škôl),
- **zákona č. 133/2002 Z. z. o Slovenskej akadémii vied** (orgány samosprávy akadémie).

Zriaďujú sa na základe a spôsobom ustanoveným zákonmi upravujúcimi právne postavenie inštitúcií, ktoré sú rozpočtovými právnickými osobami a majú tak odlišný spôsob ich financovania v porovnaní so subjektmi profesijnej samosprávy.

Orgány samosprávy vysokých škôl. Verejné vysoké školy majú zákonom vymedzenú samosprávnu pôsobnosť širšie než štátne vysoké školy. Aj keď nie každá z týchto inštitúcií je zákonom označená za samosprávnu (štátna vysoká škola), v každej z nich sa zriaďujú orgány akademickej samosprávy, ktorých postavenie upravuje zákon.

Zákon ukladá povinnosť zriadiť orgány akademickej samosprávy nielen verejným vysokým školám a štátnym vysokým školám so sídlom na území Slovenskej republiky, ale aj súkromným vysokým školám (§ 47) podľa (§ 47a ods. 2).

Rozsah samosprávnej pôsobnosti vysokých škôl sa odvíja od ich právnej kategórie. V prípade štátnej vysokej školy ju zákon vymedzuje užšie než v prípade verejnej vysokej školy.

Verejná vysoká škola spĺňa všetky znaky verejnoprávnej korporácie: verejnoprávny spôsob vzniku, osobný základ a jeho aktívna účasť na správe záležitostí celku, právna subjektivita a existencia vlastných orgánov, plnenie verejných úloh a vybavenie právomocou, nepodriadenosť štátu.⁴⁹ Ako verejnoprávny subjekt sa zriaďuje zákonom a rovnako jej zlúčenie, splynutie s inou verejnou vysokou školou a rozdelenie možno vykonať len zákonom (§ 5 ods. 3).

Zákon zaručuje vysokej škole samostatnosť vo veciach výkonu samosprávy. Samosprávnu pôsobnosť vykonáva len v oblastiach, ktoré zákon taxatívne vymedzuje.

Rozsah samosprávnej pôsobnosti vysokej školy zverenej zákonom je významným indikátorom aktuálnej miery podpory štátu, ktorý zveruje osobám tvoriacim akademickú obec právo podieľať sa na správe verejnej vysokej školy. Nie je pritom dôležitý počet samosprávnych orgánov. Oveľa významnejší je rozsah a význam úloh, ktoré zákon zveruje do ich pôsobnosti.

Novelizácia zákona o vysokých školách s účinnosťou od 1. apríla 2022 a od 25. apríla 2022 ukrojila z koláča samostatnej pôsobnosti samospráv-

⁴⁹ STAŠA, J. Vysoká škola a její postavení. In: Veřejná správa a právo. Pocta prof. JUDr. Dušana Hendrychovi k 70. narodeninám. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 147, s. 151: „Medzi štátom a verejnou vysokou školou vo všeobecnosti nebude vzťah nadriadenosti a podriadenosti. Štátne orgány tak budú môcť zasahovať do jej právnych pomerov len v prípadoch ustanovených zákonom.“

nych orgánov verejných vysokých škôl tým, že posilnila vplyv iných orgánov (správnej rady verejnej vysokej školy), a to zavedením:

- spoluzodpovednosti rektora ako štatutárneho orgánu (rektor za svoju činnosť zodpovedá akademickému senátu verejnej vysokej školy a správnej rade verejnej vysokej školy) a jeho výlučnej zodpovednosti ministrovi školstva za účelné a efektívne využívanie dotácií a ich zúčtovanie so štátnym rozpočtom a za hospodárenie s majetkom verejnej vysokej školy (§ 19 ods. 7),
- voľby kandidáta na rektora volebným zhromaždením, ktorého členmi sú všetci členovia akademického senátu verejnej vysokej školy a všetci členovia správnej rady verejnej vysokej školy (pred účinnosťou novely kandidáta volil akademický senát),
- právomoci rektora voliť a odvolávať dekana fakulty na základe výberového konania alebo ak tak určí štatút verejnej vysokej školy na základe voľby (pred účinnosťou novely dekana ako samosprávny orgán fakulty volil akademický senát fakulty),
- úlohy správnej rady verejnej vysokej školy ako kolektívneho orgánu pri nakladaní s majetkom verejnej vysokej školy atď.

Rozsah samosprávnej pôsobnosti verejnej vysokej školy ustanovuje § 6 zákona č. 131/2002 Z. z. Len to, čo je uvedené v predmetnom výpočte, predstavuje z právneho hľadiska pôsobnosť, ktorú verejná vysoká škola vykonáva samostatne, či už priamo prostredníctvom členov akademickej obce, alebo prostredníctvom samosprávnych orgánov (§ 5 ods. 2).

Medzi základné úlohy verejnej vysokej školy patrí:

- výučba (vysoké školy majú výhradné právo na poskytovanie, organizovanie a zabezpečovanie vysokoškolského vzdelávania) a
- vykonávanie výskumu a vývoja (majú povinnosť vykonávať základný výskum, aplikovaný výskum a vývoj, využívať najnovšie poznatky vedy a techniky pri vzdelávaní študentov a zapájať ich do tvorivej vedeckej činnosti).

Do samosprávnej pôsobnosti verejnej vysokej školy patrí napr. vnútorná organizácia, určovanie počtu prijímaných uchádzačov o štúdium, utváranie a uskutočňovanie študijných programov, rozhodovanie vo veciach týkajúcich sa akademických práv a povinností študentov, voľba členov orgánov akademickej samosprávy verejnej vysokej školy, hospodárenie verejnej vysokej školy a nakladanie s jej majetkom v súlade s týmto zákonom. Len v týchto veciach zákon poskytuje verejnej vysokej škole priestor na jej autonómne

rozhodovanie. Len v ňom je miesto na kreovanie vlastných pravidiel, ktoré si podrobnejšie ustanovuje v ňou vydávaných vnútorných predpisoch.

Výkon samosprávnej pôsobnosti vzhľadom na právnu povahu konkrétneho úkonu môže byť výkonom tzv. nevyrchnostenskej verejnej správy alebo tzv. vrchnostenskej verejnej správy. V tom aj spočíva jeden z rozdielov medzi samosprávou vysokých škôl a školskou samosprávou, ktorá nedisponuje právomocou.

Medzi úkony verejnej vysokej školy v rámci vrchnostenskej verejnej správy sa zaraďujú tie, ktoré majú vplyv na verejné subjektívne práva a povinnosti fyzických osôb (napr. rozhodnutie o prijatí na štúdium, určenie školného, rozhodnutie o disciplinárnom priestupku študenta).

Subjektom samosprávy verejnej vysokej školy je akademická obec. Zákon považuje akademickú obec verejnej vysokej školy za základ akademickej samosprávy. Len jej členovia majú právo voliť a odvolávať členov akademického senátu verejnej vysokej školy, ktorý je najvyšším samosprávnym orgánom.

Akademickú obec verejnej vysokej školy tvoria:

- vysokoškolskí učitelia a výskumní pracovníci, ktorí sú s vysokou školou v pracovnom pomere na ustanovený týždenný pracovný čas,
- ďalší zamestnanci vysokej školy, ak tak určí štatút vysokej školy (zamestnanecká časť akademickej obce vysokej školy) a
- študenti vysokej školy (študentská časť akademickej obce vysokej školy).

Orgány akademickej samosprávy verejnej vysokej školy sú:

- a) akademický senát verejnej vysokej školy,
- b) rektor,
- c) vedecká rada verejnej vysokej školy,
- d) disciplinárna komisia verejnej vysokej školy pre študentov.

Popri samosprávných orgánoch pôsobia na vysokých školách ďalšie orgány, ktoré nie sú samosprávnymi orgánmi (kvestor a správna rada verejnej vysokej školy). Ide o obligatórne orgány. Verejná vysoká škola si môže zriadiť orgán na plnenie úloh v oblasti zabezpečovania kvality vysokoškolského vzdelávania a iné orgány (ide o fakultatívne orgány).

Akademický senát je samosprávny zastupiteľský akademický orgán. Rozhoduje o najdôležitejších otázkach týkajúcich sa verejnej vysokej školy (§ 9). Tomu zodpovedá i jeho štruktúra. Skladá sa z volených zástupcov akademickej obce verejnej vysokej školy; z toho zákonom určená časť je vyhradená študentom. Akademický senát verejnej vysokej školy, ktorá sa člení na

fakulty, sa volí tak, aby každá fakulta v ňom bola zastúpená rovnakým počtom členov.

Rektor je štatutárny orgán. Riadi verejnú vysokú školu, koná v jej mene a zastupuje ju navonok. Rektora vymenúva a odvoláva prezident Slovenskej republiky.

Kandidáta na rektora volí volebné zhromaždenie, ktorého členmi sú všetci členovia akademického senátu verejnej vysokej školy a všetci členovia správnej rady verejnej vysokej školy. Z právneho hľadiska nejde o samosprávny orgán verejnej vysokej školy rovnako ako nejde o jej stály orgán. Svoju povinnosť vykonáva *ad hoc*.

Vedecká rada je orgán akademickej samosprávy, ktorý má pôsobnosť vo veciach týkajúcich sa úrovne vzdelávacej činnosti a vedy, techniky alebo umenia verejnej vysokej školy.

Disciplinárna komisia prerokúva disciplinárne priestupky študentov. Verejná vysoká škola, ktorá sa člení na fakulty si ju zriaďuje, ak takéto orgány nie sú zriadené na fakultách, ktoré sú jej súčasťou.

Novela zákona s účinnosťou od 25. apríla 2022 zaviedla podstatnú zmenu riadenia verejných vysokých škôl členiacich sa na fakulty. Podľa dôvodovej správy na jednej strane umožňuje uvoľnenie štruktúry fakúlt *„tak, aby si ju mohla každá vysoká škola modifikovať na svoje potreby a na druhej strane tak, aby sa predchádzalo prípadným konfliktom v riadení, ak celá štruktúra a pôsobnosť bude vecou štatútu vysokej školy, vecou rektora a akademického senátu verejnej vysokej školy“*. Zo zákona bola vypustená úprava štruktúry obligatórne zriaďovaných samosprávnych orgánov fakúlt, ako aj úprava ich pôsobnosti. Zákon upravuje len postavenie dekana, ktorého vymenúva rektor na základe výberového konania alebo ak tak určí štatút verejnej vysokej školy na základe voľby. Zákon dekana už neoznačuje za samosprávny orgán fakulty.

Novelizácia posilnila postavenie verejnej vysokej školy vo vzťahu k jej súčasťam tým, že jej zverila právomoc ustanoviť vo svojom štatúte:

- rozsah pôsobnosti fakulty,
- jej ďalšie orgány, ak ich verejná vysoká škola zriadi,
- pôsobnosť orgánov fakulty.

Pokiaľ sa zriaďujú ďalšie orgány fakulty, štatút verejnej vysokej školy má určiť, ktoré z nich sú samosprávne orgány fakulty.

Vzhľadom na skutočnosť, že samospráva predstavuje osobitný spôsob výkonu verejnej správy, považujeme platnú úpravu v zákone, ktorý nevymedzuje, ktoré orgány zriaďované fakultami majú mať postavenie samosprávnych orgánov, rovnako ako ani to, čo má byť náplňou ich činnosti, ak si ich

verejná vysoká škola určila vydaním vnútorného predpisu, za legislatívne nevhodné vykonanie čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého „štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobilom, ktorý ustanoví zákon“. Právomoc a úlohy orgánov verejnej správy musia byť totiž vždy dostatočne a jasným spôsobom upravené a špecifikované.⁵⁰ Žiadny zákon nesplnomocňuje samosprávnu právnickú osobu, ktorá si samosprávne orgány nezriaďuje obligatórne, aby si sama určila, ktoré z takýchto jej orgánov budú samosprávne a aká bude ich pôsobnosť. Zákon vždy (rámcovo, resp. prostredníctvom demonštratívneho výpočtu) vymedzuje samosprávne orgány.

Orgány samosprávy Slovenskej akadémie vied. Slovenská akadémia vied je samosprávna vedecká inštitúcia Slovenskej republiky, ktorej činnosť je zameraná na rozvoj vedy, vzdelanosti, kultúry a ekonomiky. Akadémia vykonáva svoju výskumnú činnosť prostredníctvom organizácií akadémie, ktoré zakladá ako verejné výskumné inštitúcie.

Personálnym základom samosprávy akadémie je akademická obec pozostávajúca:

- z akademickej obce akadémie,
- z akademickej obce organizácie.

Správu zabezpečuje samospráva akadémie a odborné orgány akadémie.

Samosprávne orgány akadémie sú len:

- a) snem akadémie,
- b) vedecká rada akadémie,
- c) predsedníctvo akadémie.

Snem akadémie je najvyšší samosprávny orgán akadémie. Tvoria ho členovia volení akademickými obcami organizácií z akademickej obce akadémie.

V samosprávnej pôsobnosti snemu akadémie je schvaľovať vnútorné predpisy (štatút akadémie, volebný a rokovací poriadok snemu akadémie), zásady návrhu a rozdelenia rozpočtu akadémie a kontrolovať ich dodržiavanie, predkladať návrh na vymenovanie alebo odvolanie predsedu akadémie ministrovi atď.

Vedecká rada akadémie je samosprávny orgán akadémie na riešenie vedeckých a koncepčných úloh.

Predsedníctvo akadémie je výkonný samosprávny orgán akadémie.

⁵⁰ The Administration and you: A Handbook (1997). Principles of administrative law concerning the relations between administrative authorities and private persons. Council of Europe Publishing 1996, s. 10.

Orgány sudcovskej samosprávy. Úlohou riadenia a správy súdov je vytvárať súdom Slovenskej republiky podmienky na riadny výkon súdnictva (najmä v oblasti personálnej, organizačnej, economickej, finančnej, odbornej) a dohliadať na riadny výkon súdnictva spôsobom a v medziach ustanovených zákonom. Riadenie a správa súdov nesmú zasahovať do rozhodovacej činnosti súdov.

Orgány riadenia a správy súdov sa podľa **zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov** členia do dvoch skupín:

- orgány správy súdov (Ministerstvo spravodlivosti SR, ktoré vykonáva správu súdov ako ústredný orgán štátnej správy pre súdy, riaditeľ správy okresného súdu, riaditeľ správy krajského súdu a riaditeľ správy Špecializovaného trestného súdu),
- orgány riadenia a správy súdu (sú nimi predseda súdu a podpredseda súdu).

V rozsahu ustanovenom zákonom sa na riadení a správe súdov podieľajú aj Súdna rada SR a orgány sudcovskej samosprávy.

Súdna rada SR, ktorá je ústavným orgánom sudcovskej legitimacy (čl. 141a Ústavy Slovenskej republiky), sa podieľa v rozsahu ustanovenom zákonom na riadení a správe súdov Slovenskej republiky s cieľom zabezpečiť plnenie úloh verejnej kontroly súdnictva. Podľa čl. 141a ods. 6 písm. j) do jej pôsobnosti patrí aj vydávať zásady sudcovskej etiky v spolupráci s orgánmi sudcovskej samosprávy.

Podľa zákona č. 757/2004 Z. z. orgánmi sudcovskej samosprávy sú: sudcovská rada (§ 45) a kolégium predsedov sudcovských rád, ktoré sa zriaďuje na krajskom súde (§ 48).

Sudcovská rada sa zriaďuje na okresnom súde, krajskom súde, Najvyššom súde SR, Najvyššom správnom súde SR a Špecializovanom trestnom súde. Ak nie je sudcovská rada zvolená, pôsobnosť sudcovskej rady vykonáva plénum súdu.

Sudcovské rady vystupujú aj na ochranu práv a oprávnených záujmov sudcov (pozri § 26 **zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediach a o zmene a doplnení niektorých zákonov**) a vykonávajú svoju pôsobnosť aj podľa **zákona č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov**.

Orgány prokurátorskej samosprávy. Aj keď ide o orgány záujmovej samosprávy, teória správneho práva ich za **subjekty verejnej správy nepovažuje**. Právna úprava neustanovuje, že by sa orgány prokurátorskej samosprávy podieľali na riadení a správe prokuratúry. Šiesta časť **zákona č. 153/2001**

Z. z. o prokuratúre upravujúca organizáciu a riadenie prokuratúry sa o orgánoch prokurátorskej samosprávy nezmieňuje.

Predstaviteľom samosprávy prokurátorov je podľa zákona č. 153/2001 Z. z. Rada prokurátorov SR, zhromaždenie prokurátorov Generálnej prokuratúry SR a prokurátorská rada generálnej prokuratúry SR, zhromaždenie prokurátorov krajskej prokuratúry a prokurátorská rada krajskej prokuratúry.

Podľa **zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakateloch prokuratúry** orgány samosprávy prokurátorov postupujú samostatne pri zabezpečovaní a ochrane práv a oprávnených záujmov prokurátorov a samostatne zabezpečujú týmto zákonom vymedzený okruh záležitostí prokurátorov, v ktorých mene konajú a ktorých reprezentujú. Môžu sa podieľať aj na ochrane práv a oprávnených záujmov zamestnancov prokuratúry.

1.5 Princípy výkonu samosprávy

Pokiaľ orgány samosprávy uskutočňujú úlohy verejnej správy, ich činnosť je ovplyvnená princípmi, ktoré sa v zmysle čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky uplatňujú v demokratickom a právnom štáte a vyplývajú aj z ďalších prameňov práva – napríklad z medzinárodných zmlúv (pozri čl. 7 ods. 5 a čl. 154c ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky).

Orgány samosprávy sú povinné ich dodržiavať. Dôležitosť tejto požiadavky vystupuje do popredia obzvlášť, ak realizujú úkony, ktoré sú súčasťou vrchnostenskej verejnej správy, a teda prejavom výkonu verejnej moci.

Ktoré všeobecné právne princípy ovládajú rozhodovaciu činnosť samosprávnych orgánov?

Princíp viazanosti právom vyžaduje, aby všetky rozhodnutia a aj iné úkony:

- mali oporu v právnom poriadku,
- ich obsah bol s ním v súlade a
- boli účinne vynútiteľné.

Namiesto pojmu princípy viazanosti právom sa v slovenskej teórii správneho práva používa pojem princípy zákonnosti. Toto pomenovanie však neznamená, že by pre samosprávne orgány boli záväzné len všeobecne záväzné právne predpisy, ktoré sú zákonmi, ale to, že zákony sú hlavným, originárnym zdrojom ich právomoci. Taký výklad podporuje požiadavka na samostatnosť samosprávy, keďže samospráva nepodlieha právomoci štátnej správy. Na druhej strane samosprávne právnické osoby sú viazané vlastnými predpismi, ktoré vydávajú.

Subjekty záujmovej samosprávy (na rozdiel od obcí a samosprávnych krajov v rámci územnej samosprávy) nemajú právomoc vydávať všeobecne záväzné právne predpisy. Majú len právomoc vydávať vnútorné predpisy. Tie majú normatívny obsah rovnako ako všeobecne záväzné právne predpisy. Ich vecná a osobná pôsobnosť je však ohraničená. Vzťahuje sa výlučne na právne vzťahy v rámci samosprávneho subjektu, ktorý ich vydal (napr. poslanec obecného zastupiteľstva je povinný dodržiavať rokovací poriadok vydaný obecným zastupiteľstvom, podľa volebného poriadku komory postupujú členovia komory pri voľbe orgánov komory, štatút fakulty verejnej vysokej školy je záväzný pre členov akademickej obce fakulty rovnako ako pre orgány tejto fakulty atď.).

Kompetencia subjektov územnej a záujmovej samosprávy vydávať vnútorné predpisy je prejavom ich samostatnosti. Miera ich samostatnosti v oblasti internej normotvorby je však rôzna. Zákony právo normotvorby samosprávneho subjektu ohraničujú tým, že vymedzujú predmet regulácie vnútorných predpisov, určujú rozsah, v akom si môže samosprávny subjekt vnútorným predpisom upraviť podrobnosti alebo aj tým, že ustanovujú povinnosť predložiť vnútorný predpis na overenie jeho zákonnosti.⁵¹

Princíp rešpektovania základných práv a slobôd je jedným z najvýznamnejších meradiel fungovania právneho štátu. Ochrana základných práv a slobôd je totiž téma, ktorá je nevyhnutne spojená so spôsobom výkonu verejnej moci bez ohľadu na to, či ju realizujú štátne orgány, neštátne samosprávne subjekty alebo aj súkromné osoby, pokiaľ majú právomoc realizovať verejnomočenské úkony. V rámci samosprávy môže princíp rešpektovania základných práv a slobôd porušiť:

- samosprávny subjekt/jeho orgán (obec, verejná vysoká škola, samosprávna stavovská organizácia atď.),
- člen samosprávnej stavovskej organizácie, ak predmetom výkonu jeho povolania sú úkony verejnej moci (napr. notári).

Zásah do základných práv a slobôd je spojený s právom poškodeného na náhradu škody (pozri čl. 46 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky).

⁵¹ Podľa § 103 zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov štatút verejnej vysokej školy registruje ministerstvo; štatút nadobúda platnosť odo dňa registrácie a je účinný najskôr odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o jeho registrácii. Ak štatút podľa ministerstva odporuje zákonu alebo inému všeobecne záväznému právnomu predpisu, ministerstvo žiadať verejnej vysokej školy o registráciu zamietne.

Nezákonným postupom orgánu záujmovej samosprávy môže byť porušené napríklad právo na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, ako aj právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť (čl. 35 ods. 1), právo na vzdelanie (čl. 42), ale aj právo na súdnu a inú právnu ochranu (čl. 46 ods. 1). V súvislosti s uplatňovaním disciplinárnej zodpovednosti orgán záujmovej samosprávy môže porušiť čl. 49 alebo čl. 50, keďže disciplinárne previnenia *de lege lata* (pozri § 71 ods. 1 Správneho súdneho poriadku) patria medzi správne delikty.

Princíp rešpektovania základných práv a slobôd zahŕňa taktiež povinnosť orgánov verejnej moci rešpektovať medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré majú prednosť pred zákonmi.

Rozhodnutím a postupom orgánu záujmovej samosprávy môže dôjsť k porušeniu:

- a) práva na ochranu súkromného života podľa čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd,
- b) práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1, keďže „*spory týkajúce sa prístupu k slobodnému povolaniu možno prirovnať k pracovným sporom*“⁵² a tiež keby závažnosť uloženého disciplinárneho opatrenia bola vysoká a opatrenie malo represívny, nie preventívny charakter.⁵³

Nemožno opomenúť ani to, že nezákonným rozhodnutím alebo postupom môže dôjsť k zásahu do práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí, ktoré je vo vzťahu k územnej samospráve garantované v čl. 30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

Princíp proporcionality možno odvodiť z čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky; čiastočne je vyjadrený aj v čl. 13 ods. 4. Zmyslom princípu je napomáhať hľadať spravodlivú rovnováhu medzi cieľom a použitými prostriedkami pri výkone verejnej moci. Princíp ukladá orgánu verejnej moci povinnosť zasahovať do práv a slobôd súkromných osôb len:

- v prípade, keď je to nevyhnutné, a
- v rozsahu nevyhnutnom na dosiahnutie požadovaného cieľa.

Povinnosť dodržať ho je aktuálna v rámci aplikácie platnej právnej úpravy, keď orgán územnej a záujmovej samosprávy rozhoduje o práve, právom

⁵² Pozri odôvodnenie rozsudku veľkej komory Európskeho súdu pre ľudské práva **vo veci Thlimennos proti Grécku zo 6. apríla 2000, sťažnosť č. 34369/97.**

⁵³ K problematike autonómneho výkladu pojmu trestný čin v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva pozri bližšie KOŠIČIAROVÁ, S. Princípy správneho trestania. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 139 a nasl.

chránenom záujme a povinnosti fyzickej alebo právnickej osoby. Rovnako sa musí uplatniť i v rámci tvorby predpisov, a to všeobecne záväzných právnych predpisov, ako aj vnútorných predpisov.

Nástrojom presadzovania princípu proporcionality v rámci normotvorby je **zákon č. 391/2020 Z. z. o teste proporcionality v oblasti regulácie povolání**. Na účely tohto zákona sa reguláciou povolania rozumie „*zavedenie nových ustanovení alebo zmena existujúcich ustanovení v právnych predpisoch alebo vo vnútorných predpisoch profesijnej organizácie, ktoré obmedzujú prístup k regulovanému povolaniu, jeho vykonávanie, právnu formu a používanie profesijných titulov*“. Profesionálnou organizáciou sa rozumie „*samosprávna právnická osoba združujúca fyzické osoby vykonávajúce príslušné regulované povolanie, v ktorej registrácia alebo členstvo je podmienkou na výkon regulovaného povolania*“.

Zákon je výsledkom transpozície **smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/958 z 28. júna 2018 o teste proporcionality pred prijatím novej regulácie povolání** (Ú. v. EÚ L 173, 9.7.2018). Smernica presadzuje požiadavku, aby vnútroštátne predpisy členských štátov Európskej únie upravujúce prístup k regulovaným povolaniam (t. j. k povolaniam, na ktoré sa vzťahuje **smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií**)⁵⁴ nevytvárali neodôvodnené alebo neprimerané prekážky pri uplatňovaní slobody výberu povolania, ako aj slobody podnikania v situácii, keď voľný pohyb pracovníkov, sloboda usadiť sa a sloboda poskytovať služby sú základné zásady vnútorného trhu upravené v Zmluve o fungovaní Európskej únie.

Členský štát má právomoc rozhodnúť o tom, či a ako bude regulovať povolanie pri dodržaní zásad nediskriminácie a proporcionality. Dôkazné bremeno z hľadiska opodstatnenosti a proporcionality navrhovanej regulácie povolania je na tom, kto ju navrhuje.

Proporcionality je dodržaná vtedy, keď:

- opatrenie štátu sa uplatňuje nediskriminačným spôsobom,
- je odôvodnené cieľmi verejného záujmu,
- vedie k zabezpečeniu sledovaného cieľa a
- nejde nad rámec toho, čo je potrebné na dosiahnutie cieľa.

Smernica ukladá členským štátom povinnosť pred zavedením „*nových alebo zmenou existujúcich legislatívnych, regulačných alebo správnych usta-*

⁵⁴ Pozri tiež § 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**.

novení obmedzujúcich prístup k regulovaným povolaniam alebo ich vykonávanie“ posúdiť proporcionalitu takýchto ustanovení (tzv. *ex ante* posúdenie). Rozsah posudzovania by mal byť primeraný povahe, obsahu a vplyvu zavádzaného ustanovenia.

Zákon č. 391/2020 Z. z. na základe smernice ustanovuje:

- pravidiel posudzovania proporcionality prostredníctvom testu proporcionality v oblasti regulácie povolání a
- pôsobnosť orgánov verejnej správy pri zabezpečovaní testu proporcionality.

Regulácia povolání v Slovenskej republike sa týka všetkých štátnych orgánov príslušných na vydávanie vnútroštátnych regulačných opatrení pre jednotlivé povolania, ako aj vnútorných predpisov právnickej osoby, v ktorej registrácia alebo členstvo je podmienkou na výkon regulovaného povolania, keďže i vnútornými predpismi sa môžu ustanoviť podmienky s vplyvom na výkon povolania (napr. ustanovenie o výške členského poplatku v profesijnej organizácii, ktorá by mohla neprímerane sťažovať výkon daného povolania).

Vykonanie testu proporcionality sa vzťahuje na ministerstvá, do ktorých pôsobnosti patrí správa regulovaných povolání.⁵⁵ Ak ide o návrh zákona, ktorý predkladá poslanec Národnej rady Slovenskej republiky alebo jej výbor, vykonanie testu proporcionality nezabezpečuje príslušné ministerstvo, ale predkladateľ. Rovnaké pravidlo sa uplatňuje, keď ide o vnútorné predpisy profesijnej organizácie.

Právna úprava výkonu testu proporcionality zabezpečuje možnosť dotknutých subjektov vyjadrovať sa k návrhom, povinnosť subjektu vyhodnotiť pripomienky a uskutočniť konzultácie (§ 6).

Ak ide o vládny návrh zákona alebo vykonávacieho právneho predpisu, test proporcionality sa musí zverejniť pred začatím medzirezortného pripomienkového konania. Pri vnútorných predpisoch vydávaných profesijnými organizáciami sa test proporcionality zverejňuje pred schválením vnútorného predpisu príslušným orgánom profesijnej organizácie.

Podľa smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/958 sa má testovanie vykonať „objektívnym a nezávislým spôsobom“. Zabezpečenie tejto požiadavky sa v zákone č. 391/2020 Z. z. vykonalo úpravou „krížového“ po-

⁵⁵ Ako príklad možno spomenúť Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR pre pedagogických zamestnancov a pre reguláciu v športe (napr. tréneri), Ministerstvo zdravotníctva SR pre zdravotnícke povolania (lekári, zubní lekári, sestry, fyzioterapeuti atď.).

sudzovania. Pri návrhu regulácie predkladanej ústredným orgánom štátnej správy je potrebné zabezpečiť vyjadrenie príslušnej profesijnej organizácie. Ak reguláciu pripravuje profesijná organizácia, vyžaduje sa vyjadrenie príslušného štátneho orgánu.

Vykonanie testu proporcionality sa zabezpečuje prostredníctvom špeciálneho formulára.⁵⁶

Na zabezpečenie objektívnosti testu proporcionality sa ustanovuje pre subjekt, ktorý reguláciu navrhuje, povinnosť zverejniť návrh regulácie tak, aby sa k nemu mohol každý vyjadriť (občania, príjemcovia služieb atď.).

Podľa čl. 8 ods. 2 smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/958: „*Ak je to relevantné a vhodné, členské štáty vykonávajú verejné konzultácie v súlade so svojimi vnútroštátnymi postupmi.*“ Subjekt vyhodnocuje opodstatnenosť podaných pripomienok a ak to považuje za nevyhnutné, uskutoční konzultáciu. Účelom fakultatívnych konzultácií je prediskutovať sporné podmienky.

Podľa čl. 9 Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/958: „*Členské štáty zabezpečia, aby bol k dispozícii účinný prostriedok nápravy, pokiaľ ide o záležitosti, na ktoré sa vzťahuje táto smernica, v súlade s postupmi stanovenými vo vnútroštátnom práve.*“ V záujme zabezpečenia riadneho fungovania vnútorného trhu, transparentnosti a vysokej úrovne ochrany spotrebiteľa sa v § 7 zákona č. 391/2020 Z. z. zaručuje právo podať podnet subjektu, v ktorého pôsobnosti je regulácia povolania. Fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá je reguláciou povolania dotknutá, môže využiť toto špeciálne právo, ak „*zistí, že regulácia povolania v právnom predpise alebo vo vnútornom predpise profesijnej organizácie nezodpovedá výsledkom testu proporcionality*“. Príslušný subjekt, v ktorého vecnej príslušnosti je regulované povolanie, má vykonať potrebné úkony na zabezpečenie súladu regulácie s výsledkom testu proporcionality. Ak ide o nesúlad zistený v právnom predpise, predpokladá sa iniciovanie zmeny príslušného právneho predpisu. Ak ide o nesúlad vnútorného predpisu profesijnej organizácie, predpokladá sa komunikácia s príslušnou profesijnou organizáciou tak, aby jej vnútorné predpisy boli upravené a zosúladené so zásadou proporcionality.

V prípade, ak sa zistí, že test nebol vykonaný vôbec, subjekt je povinný vykonať test proporcionality návrhu novej regulácie alebo zmenu existujúcej

⁵⁶ Pozri bližšie vyhlášku Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR č. 158/2021 Z. z., ktorou sa ustanovuje vzor formulára na vykonanie testu proporcionality v oblasti regulácie povolanií.

regulácie, a ak je to potrebné, vykonať úkony potrebné na zabezpečenie súladu regulácie povolenia s výsledkom dodatočne vykonaného testu proporcionality.

Za nepriamy právny prostriedok zabezpečenia harmonizácie pravidiel vo veciach správy regulovaných povolání ústredné orgány štátnej správy a profesijné organizácie môžu predložiť Európskej komisii alebo príslušnému členskému štátu Európskej únie vyjadrenia k regulácii povolenia prijatej iným členským štátom Európskej únie (§ 8 ods. 7).

Samosprávne subjekty musia taktiež dodržiavať princíp rovnosti, ktorý úzko súvisí s princípom legitímneho očakávania. Podľa odôvodnenia nálezu Ústavného súdu SR účelom je „ochrana súkromných osôb pred nepredvídateľným mocenským zásahom do ich právnej situácie, vyústenie ktorej do určitého výsledku sa spoliehali“ (PL. ÚS 10/04 zo 6. februára 2008). Ako orgány verejnej moci sú povinné objektívne zhodné prípady rozhodovať zhodne. S legitímnym očakávaním súvisí všeobecný zákaz prekvapivých rozhodnutí, keď sa orgány nesmú odchýliť od doterajšej rozhodovacej praxe (rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 8Sžo/163/2010 z 2. júna 2011). Ustálenú prax môžu zmeniť len:

- do budúcnosti (*pro futuro*),
- z legitímneho dôvodu a
- v situácii, keď sa adresáti výkonu verejnej moci majú možnosť s touto zmenou oboznámiť (napr. s obsahom novej platnej právnej úpravy, vnútorného predpisu).

Princípy činnosti sa nevzťahujú iba na orgány územnej a záujmovej samosprávy, ak vystupujú ako orgány verejnej moci. Musia ich rešpektovať aj osoby v rámci výkonu svojho povolania. Ako príklad možno spomenúť notárov, na ktorých štát preniesol časť svojich úloh (pri svojej činnosti používajú štátny znak Slovenskej republiky) a taktiež sú v záujme dodržania princípu rovnosti povinní postupovať pri svojej činnosti nestranne a nezávisle. „Nestrannosť notára znamená, že notár stojí medzi stranami, nie pri niektorej zo strán, všetkým účastníkom poskytuje rovnocenné poučenie a rovnocenné právne poradenstvo v súvislosti s úkonom, ktorý vykonáva. Nezávislosť notára znamená vylúčenie podriadenosti notára pri výkone právomoci komukoľvek inému. Notár je viazaný len Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi a zákonmi.“⁵⁷

⁵⁷ GÁBRIŠ, T., VALOVÁ, K. Advokácia a notárstvo v ústavnom štáte. Vzťah dvoch právnických profesií na Slovensku. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 46.

Princíp transparentnosti spája kontrolu činnosti orgánov verejnej moci s právom občanov (fyzických a právnických osôb) vedieť všetko podstatné o výkone verejnej moci a využívať na tento účel zákonné práva (právo na informácie).

Osobami povinnými podľa § 2 ods. 1 **zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií)** sprístupňovať informácie na žiadosť sú štátne orgány, obce, vyššie územné celky, ako aj tie právnické osoby a fyzické osoby, ktorým zákon zveruje právomoc rozhodovať o právach a povinnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb v oblasti verejnej správy, a to iba v rozsahu tejto ich rozhodovacej činnosti.

Subjekty profesijnej samosprávy majú okrem toho osobitnými zákonmi ustanovené povinnosti na úseku informácií (napr. predsedníctvo Slovenskej advokátskej komory je povinné pravidelne informovať advokátov o činnosti komory; na tento účel zabezpečuje študijnú, publikačnú, dokumentačnú a informačnú činnosť), zverejňovať vnútorné predpisy a ďalšie dôležité dokumenty, tlačivá (napr. Komora geodetov a kartografov zverejňuje predpisy komory a cenník administratívnych činností komory na svojom webovom sídle). Vnútorný predpis samosprávnej inštitúcie môže taktiež výslovne upraviť právo člena byť informovaný o jej činnosti a o iných dôležitých skutočnostiach (pozri stanov Slovenskej lesníckej komory).

Povinnosť aktívneho zverejňovania informácií taktiež podporuje uplatnenie princípu spoluúčasti na správe verejných vecí. Ten je v prípade územnej samosprávy dokonca ústavne garantovaný (zhromaždenie obyvateľov obce, miestne referendum atď.).

Princíp spoluúčasti na správe verejných vecí sa uplatňuje aj vo výstavbe a fungovaní subjektov záujmovej samosprávy. Práva umožňujúce spoluúčasť vyplývajú členovi samosprávneho subjektu nielen zo zákona, ale aj z vnútorného predpisu samosprávneho subjektu, ktoré ich môžu konkretizovať (napr. podľa štatútu Trnavskej univerzity v Trnave študent má „*právo slobodne prejavovať názory a pripomienky k vysokému školstvu*“; podľa štatútu Slovenskej lekárskej komory „*každý delegát má právo predložiť cestou rady regionálnej komory svoje pripomienky, návrhy a požiadavky k zverejnenému programu tézam*“).

Princíp zodpovednosti za výkon verejnej moci sa uplatňuje univerzálne bez ohľadu na to, či v právnej pozícii orgánu verejnej moci vystupuje štátny orgán alebo neštátny samosprávny orgán.

Na účely zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci orgánom verejnej moci je štátny orgán, orgán územnej samosprávy, verejnoprávna inštitúcia, orgán záujmovej samosprávy, fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorým zákon zveril výkon verejnej moci.⁵⁸

Vo veciach záujmovej samosprávy za škodu spôsobenú orgánom záujmovej samosprávy zodpovedá štát.

Za škodu spôsobenú výkonom povolania štát nezodpovedá, ak je úkon súčasťou tzv. nevyrchnostenskej verejnej správy. To neplatí, keď ide o úkon verejnej moci.⁵⁹ Osobitné zákony ukladajú osobám vykonávajúcim povolania povinnosť uzavrieť poistenie pre prípad, že pri výkone svojej činnosti spôsobia klientovi škodu (napr. advokát).

⁵⁸ Pozri § 2 písm. b) zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov.

⁵⁹ Pozri odôvodnenie nálezu Ústavného súdu SR Pl. ÚS 1/04 z 24. februára 2005, podľa ktorého „činnosť notárov ako súdnych komisárov treba považovať za priamy výkon časti súdnej moci v súvislosti s prejednávaním dedičstva“.

II. ČASŤ

Koncept záujmovej samosprávy a jej význam pre demokratický a právny štát

2 CHRONOLOGICKÝ PREHLAD VZNIKU KOMÔR NA SLOVENSKU OD ROKU 1990 – „NÁVRAT“ ZÁUJMOVEJ SAMOSPRÁVY

Typickou črtou identifikácie záujmovej samosprávy, v minulosti i dnes, je identifikácia „javov“ a subjektov jestvujúcich podľa platného práva. Takýto prístup pomáha identifikovať spoločné črty a znaky, no napomáha aj v komparatívnom a historicko-právnom pohľade porozumieť, generalizovať a interpretovať hlbšie zložky pojmu, a tak formulovať aj možné prognózy vývoja či vplyv a miesto záujmovej samosprávy pre demokraciu a právny štát.

2.1 Chronologický prehľad vzniku komôr zastrešujúcich výkon povolania a ďalšie činnosti na Slovensku od roku 1990

Pre slovenské podmienky je vhodné chronologicky predstaviť jednotlivé povolania, ktoré postupne dosiahli zákonnú reguláciu vrátane zastrešenia povolania komorou, a to či už v podmienkach československej federácie ako federálnym zákonom, alebo v rámci federácie republikovým zákonom Slovenskej národnej rady, alebo zákonom Národnej rady Slovenskej republiky v podmienkach Slovenskej republiky od roku 1993:

1. zákon o advokácii (zákon SNR č. **132/1990** Zb. účinný od 1. júla 1990, dnes zákon č. 586/2003 Z. z. o advokácii; **Slovenská advokátska komora**);

2. zákon o komerčných právnikoch (zákon SNR č. **129/1991** Zb.) nadobudol účinnosť 1. júna 1991; **Komora komerčných právnikov Slovenskej republiky** – zrušený zákon č. 586/2003 Z. z. o advokácii, odkedy na Slovensku pôsobí iba Slovenská advokátska komora, čím sa vyriešil dualizmus Slovenskej advokátskej komory a Komory komerčných právnikov Slovenskej republiky;

3. zákon č. **237/1991** Zb. o patentových zástupcoch účinný od 1. júla 1991; **Komora patentových zástupcov**; dnes 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; **Slovenská komora patentových zástupcov**;

4. zákon o súkromných veterinárnych lekároch a o Komore veterinárnych lekárov (zákon SNR č. **10/1992** Zb.) nadobudol účinnosť 16. januára 1992; dnes zákon č. 442/2004 Z. z. o súkromných veterinárnych lekároch a o **Komore veterinárnych lekárov Slovenskej republiky** a o zmene a doplnení

zákona č. 488/2002 Z. z. o veterinárnej starostlivosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov;

5. zákon o **Slovenskej lekárskej komore, Slovenskej komore zubných lekárov a Slovenskej lekárnickej komore** (zákon SNR č. 13/1992 Zb. účinný od 16. januára 1992); neskôr zákon č. 216/2002 Z. z. o povolani lekárnika, o Slovenskej lekárnickej komore a o doplnení zákona č. 140/1998 Z. z. o liekoch a zdravotníckych pomôckach, o zmene zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 220/1996 Z. z. o reklame v znení neskorších predpisov; zákon č. 219/2002 Z. z. o povolani lekára, o Slovenskej lekárskej komore, o povolani zubného lekára, o Slovenskej komore zubných lekárov a o zmene a doplnení niektorých zákonov; dnes zákon č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý upravuje postavenie 11 komôr, pozri ďalej;

6. zákon o **Slovenskej komore stredných zdravotníckych pracovníkov a o Slovenskej komore zubných technikov** (zákon SNR č. 14/1992 Zb. účinný od 16. januára 1992), neskôr zákon č. 311/2002 Z. z. o povolani sestry, o povolani pôrodnej asistentky, o Slovenskej komore sestier a pôrodných asistentiek a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 14/1992 Zb. o Slovenskej komore stredných zdravotníckych pracovníkov a o Slovenskej komore zubných technikov; dnes zákon č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý upravuje postavenie 11 komôr, pozri ďalej;

7. zákon o daňových poradcoch a **Slovenskej komore daňových poradcov** (zákon SNR č. 78/1992 Zb.) nadobudol účinnosť 10. marca 1992;

8. zákon o audítoroch a **Slovenskej komore audítorov** (zákon SNR č. 73/1992 Zb.) nadobudol účinnosť 17. marca 1992; neskôr zákon č. 466/2002 Z. z. o audítoroch a Slovenskej komore audítorov, neskôr zákon č. 540/2007 Z. z. o audítoroch, audite a dohlade nad výkonom auditu a o zmene a doplnení zákon č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov, dnes zákon č. 423/2015 Z. z. o štatutárnom audite a o zmene a doplnení zákon č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve;

9. zákon o autorizovaných architektoch a autorizovaných stavebných inžinieroch (zákon SNR č. 138/1992 Zb.) nadobudol účinnosť 1. júna 1992; **Slovenská komora architektov a Slovenská komora stavebných inžinierov**;

10. Notársky poriadok nadobudol účinnosť 1. januára 1993 (zákon SNR č. 323/1992 Zb.); **Notárska komora Slovenskej republiky**;

11. zákon č. **199/1994** Z. z. o psychologicknej činnosti a **Slovenskej komore psychologov** nadobudol účinnosť 1. septembra 1994; dnes zákon č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý upravuje postavenie 11 komôr, pozri ďalej;

12. zákon o **Komore reštaurátorov** a o výkone reštaurátorskej činnosti jej členov (zákon č. **200/1994** Z. z.) nadobudol účinnosť 1. septembra 1994;

13. zákon č. **216/1995** Z. z. o **Komore geodetov a kartografov**, nadobudol účinnosť 1. januára 1996; dnes zákon č. 487/2021 Z. z. o Komore geodetov a kartografov;

14. zákon o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov, (zákon č. **233/1995** Z. z.) nadobudol účinnosť 1. decembra 1995; **Slovenská komora exekútorov**;

15. zákon o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, o zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon č. **578/2004** Z. z. účinný od 1. novembra 2004); nadviazal na organizáciu skôr zriadených komôr v oblasti zdravotníctva a zriadil nasledujúce komory:

1. **Slovenská lekárska komora,**
2. **Slovenská komora zubných lekárov,**
3. **Slovenská lekárnická komora,**
4. **Slovenská komora sestier a pôrodných asistentiek,**
5. **Slovenská komora medicínsko-technických pracovníkov,**
6. **Slovenská komora fyzioterapeutov,**
7. **Slovenská komora zubných technikov,**
8. **Slovenská komora ortopedických technikov,**
9. **Slovenská komora iných zdravotníckych pracovníkov,**
10. **Slovenská komora psychologov,**
11. **Slovenská komora zdravotníckych záchranárov,**

16. zákon o sociálnej práci a o podmienkach na výkon niektorých odborných činností v oblasti sociálnych vecí a rodiny a o zmene a doplnení niektorých zákonov; (zákon č. **219/2014** Z. z. účinný od 1. januára 2015) **Slovenská komora sociálnych pracovníkov a asistentov sociálnej práce.**

Z chronologického pohľadu je zrejmé, že najväčší počet dnešných komôr zastrešujúcich jednotlivé povolania bolo zriadených v rokoch 1990 – 1995. Postupne podliehali dynamike právnych zmien, ale v zásade tieto komory svo-

ju novodobú históriu počítajú od počiatku 90. rokov 20. storočia kontinuálne dodnes. Zaujímavým je v tomto kontexte príklad poslednej uvedenej komory, ktorá vznikla v roku 2015 – Slovenská komora sociálnych pracovníkov a asistentov sociálnej práce a ktorej vznik bol zabezpečený vo veľkej súčinnosti s ministerstvom zdravotníctva. Zákomom⁶⁰ bolo Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky zaviazané poskytnúť v rokoch 2015 – 2017 finančné prostriedky na podporu činnosti tejto novozriadenej komory.

Chronologický pohľad na postupný vznik komôr zastrešujúcich jednotlivé povolania je potrebné doplniť aj pohľadom na „komorový“ systém organizovania **iných oblastí ľudských činností na Slovensku**, tradičných komorových i napospol komorovo netradičných a vymykajúcich sa z celkovej charakteristiky ľudských činností zastrešených komorou zriadenou zákonom:

17. zákon SNR č. 9/1992 Zb. o obchodných a priemyselných komorách účinný od 16. januára 1992; **Slovenská obchodná a priemyselná komora**;⁶¹

18. zákon SNR č. 30/1992 Zb. o **Slovenskej poľnohospodárskej a potravinárskej komore** účinný od 23. januára 1992;

19. zákon č. 259/1993 Z. z. o **Slovenskej lesníckej komore** účinný od 10. novembra 1993;

20. zákon č. 59/1998 Z. z. o **Slovenskej banskej komore** účinný od 1. apríla 1998;

21. zákon č. 126/1998 Z. z. o **Slovenskej živnostenskej komore** a o zmene a doplnení niektorých zákonov účinný od 1. júla 1998;

22. 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) účinný od 1. júla 1998;

23. zákon č. 359/2000 Z. z. o **Slovenskej komore výcvikových zariadení autoškôl** a o zmene zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. **315/1996**

⁶⁰ § 43 a § 44 zákona č. 219/2014 Z. z.

⁶¹ Obchodné a priemyselné komory patrili k tradičným; Podľa vládneho nariadenia č. 306/1948 Sb., o prechode a zániku pôsobnosti obchodných a živnostenských (priemyslových) komôr účinného od 1. januára 1949: Vláda republiky Československej nariaďuje podľa § 44, ods. 2 zákona č. 280 Sb., z 21. decembra 1948 o krajskom zriadení: § 1 *Pôsobnosť obchodných a živnostenských (priemyslových) komôr (ďalej len „komory“)* vo veciach vedenia zoznamu učňov, starostlivosti o vykonávaní záverečných skúšok učňovských a všeobecného dozoru nad vznikom a priebehom učebného pomeru prechádza dňom 1. januára 1949 na okresné úrady ochrany práce v sídlach komôr. Tieto úrady ju vykonávajú pre doterajší obvod pôsobnosti komôr. § 2 *Pôsobnosť komôr, súvisiaca so zahraničným obchodom, prechádza dňom 1. januára 1949 na spolkov „Československá obchodná komora“.* § 3 *Dňom 31. decembra 1948 zaniká pôsobnosť komôr, uvedená v prílohe, ktorá je súčasťou tohto vládneho nariadenia.*

Z. z. o premávke na pozemných komunikáciách účinný od 1. decembra 2000;

24. zákon č. 274/2009 Z. z. o poľovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov, účinný od 1. septembra 2009, **Slovenská poľovnícka komora**.

V chronológii ostatných troch dekád je potrebné uviesť aj ďalšie formy samosprávy vo verejnoprávnom zmysle (na tomto mieste sa nebudeme venovať územnej samospráve), ktoré získali od 90. rokov 20. storočia pevné miesto v právnom systéme. Ide o samosprávu v školstve aj vo vysokom školstve a vo vede:

25. zákon SNR č. 172/1990 Zb. o vysokých školách, ktorý upravil **akademickú samosprávu**, účinný od 1. júla 1990; dnes zákon č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov;

26. zákon SNR č. 542/1990 Zb. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve upravujúci **samosprávu základných a stredných škôl** účinný od 1. januára 1991; dnes zákon č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov;

27. zákon č. 133/2002 Z. z. o Slovenskej akadémii vied účinný od 1. apríla 2002; zákon SNR č. 74/1963 Zb. o Slovenskej akadémii vied bol od 90. rokov niekoľkokrát novelizovaný v prospech jej osamostatňovania a zavádzania viac samosprávnych prvkov; plné ustanovenie **Slovenskej akadémie vied ako samosprávnej vedeckej inštitúcie** Slovenskej republiky bolo upravené až v dôsledku zákona č. 133/2002 Z. z., stále však v pozícii rozpočtovej organizácie ako právnickej osoby štátu.

Napokon je potrebné upozorniť aj na úvahy *de lege ferenda*, lebo sa začala príprava legislatívnych prác na zákone, ktorý by mal zriadiť **Komoru profesionálnych umelcov a iných profesionálov v kultúre** (s dobrovoľným členstvom), ktorá by mala vzniknúť transformáciou umeleckých fondov (Hudobný fond, Literárny fond, Fond výtvarných umení). Cieľom transformácie umeleckých fondov by mal byť vznik strešnej stavovskej organizácie, ktorá bude zastupovať záujmy fyzických osôb pracujúcich vo všetkých oblastiach kultúry a kreatívneho priemyslu; taktiež aj zrušiť povinnosť odvádzať príspevky 2 % z odmien autorov a výkonných umelcov, namiesto toho mať samosprávnu organizáciu na členskom princípe.⁶²

⁶² Súčasné verejnoprávne umelecké fondy zriadené zákonom by mala nahradiť Komora umelcov. V diskusii s Asociáciou slovenských divadiel a orchestrov (ASDO) to uviedli zástupcovia Inštitútu kultúrnej politiky (IKP) Ministerstva kultúry (MK) SR. TASR o tom informovalo Slovenské národné divadlo. TASR 21. 6. 2022; Dostupné na: <https://kultu->

2.2 Nie je komora ako komora

Komory zriadené zákonom ako verejnoprávne korporácie, či už s povinným, alebo s nepovinným členstvom, sa od 90. rokov 20. storočia stali pevnou a stabilnou súčasťou nášho právneho poriadku. Na spresnenie treba dodať, že nie je komora ako komora.

Právnické osoby, ktoré nesú vo svojom názve označenie „komora“, existujú od 90. rokov 20. storočia aj v právnej forme právnických osôb súkromného práva a tieto je potrebné odlíšiť od komôr ako verejnoprávných korporácií zriadených zákonom. Právnické osoby založené prejavom súkromnej vôle a ktoré vznikli na základe osobitných právnych predpisov (príslušnou registráciou), teda nie zriadené zákonom, majú relatívne širokú možnosť určenia svojho názvu. Preto možno označenie „komora“ nájsť aj v názve subjektov v právnej forme občianskeho združenia, záujmového združenia právnických osôb, organizácie s medzinárodným prvkom, dokonca aj pri nadácii.

V právnej forme **občianskeho združenia** aktuálne jestvuje 211 komôr, napr. *Slovensko-bosnianska obchodná komora, Profesná komora opravárov a kontrolórov hasiacich prístrojov, Slovenská komora finančných agentov a finančných poradcov, Komora školských logopédov, Slovenská bylinkárska komora, Taliansko-Slovenská obchodná komora, Národná komora módy Slovenska, Slovenská komora homeopatov, Slovenská komora učiteľov, Komora taxikárov, Agrárna komora Slovenska, Komora obrody rómskeho národa, Komora opatrovateliek Slovenska, Slovenská arbitrážna komora, Slovensko-iracká obchodná komora, Slovenská komora znalcov.* V právnej forme **záujmového združenia právnických osôb**, podľa § 20f a nasl. Občianskeho zákonníka, je evidovaných 12 subjektov, ktoré v názve majú „komoru“, napr. *Potravinárska komora Slovenska, Nordická obchodná komora v Slovenskej republike, Slovenská arbitrážna komora ZZPO, Komora súkromných bezpečnostných služieb, Slovensko-ruská obchodná komora.*

Komory jestvujú aj ako **organizácie s medzinárodným prvkom** podľa zákona č. 116/1985 Zb. o podmienkach činnosti organizácií s medzinárodným prvkom v ČSSR, a to štyri: *Obchodná, priemyselná a hospodárska komora Švajčiarskej a Slovenskej republiky, Slovensko-izraelská obchodná komora,*

ra.pravda.sk/na-citanie/clanok/631173-verejnoprapvne-umelecke-fondy-sa-maju-trans-formovat-do-komory-umelcov/

ABA CEELI (Americká komora právnikov), Francúzsko-slovenská obchodná komora.

Slovo „komora“ sa vyskytuje aj v názve **nadácie**, *Nadácia – lekárska komora pre zdravie*, tu je však vyjadrením príslušnosti k zakladateľovi nadácie, ktorou je Slovenská lekárska komora.⁶³

Teda nie každá komora je komorou v zmysle verejnoprávnej korporácie.

2.3 Znova sme začali využívať pojem verejnoprávna korporácia a záujmová samospráva

Téma komôr ako verejnoprávnych korporácií sa od 90. rokov 20. storočia znova stala súčasťou slovenskej právnej vedy. Verejnoprávne korporácie a záujmová samospráva sa postupne dostali do učebníc teórie práva, správneho práva a rôznych monografií a právnických periodík.⁶⁴ Zo slovenských profesorov teórie práva možno spomenúť *Jozefa Prusáka*, ktorý túto tému spracúval, ako vo vysokoškolskej učebnici teórie práva, tak aj na stránkach právnických časopisov.⁶⁵

Téma komôr ako verejnoprávnych korporácií na Slovensku dostáva v poslednej dekáde aj svoje právno-historické spracovanie. Historickoprávne spracovanie si „zabezpečujú“ jednotlivé profesie z vlastného záujmu, z vlastnej potreby a potreby vlastného sebauvedomenia. Svoju stavovskú „komo-

⁶³ Webové sídlo Ministerstva vnútra SR, register mimovládnych neziskových organizácií a register záujmových združení právnických osôb [cit. 2022-07-05]. Dostupné na: <https://www.minv.sk/?register-mimovladnych-neziskovych-organizacii>; <https://www.minv.sk/?zaujmove-zdruzzenia-pravnickych-osob>

⁶⁴ Napr. ŘEHŮŘEK, M. Samospráva ako politicko-právny jav. *Právny obzor*. 10/1990, s. 825 – 838. ISSN 0032-6984; ŘEHŮŘEK, M. Formy samosprávy. *Právny obzor*. 6/1991, s. 293 – 303. ISSN 0032-6984; ŘEHŮŘEK, M. Všeobecné hodnotové atribúty samosprávy. *Právny obzor*. 4/1992, s. 339 – 349. ISSN 0032-6984; ŘEHŮŘEK, M. Záujmová samospráva. *Právny obzor*. 10/1992, s. 897 – 908. ISSN 0032-6984; PRUSÁK, J. Teória práva. Bratislava: VO PF UK, 1995; VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2018; KOŠIČIAROVÁ, S. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. aktualizované a doplnené vydanie. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017; KOŠIČIAROVÁ, S. *Právo a povinnosť združovať sa (verejnoprávne aspekty)*. Praha: Leges, 2019. *Verejnoprávne záujmové korporácie*, s. 304 a nasl.; GAJDOŠOVÁ, M. *Združenia a sloboda združovania*. Bratislava: C. H. Beck, 2019 (*Sloboda združovania a komory s povinným členstvom*, s. 210 a nasl.).

⁶⁵ PRUSÁK, J. Teória práva. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty Univerzity Komenského, 1995, s. 84 – 87; PRUSÁK, J. *Obsoletná/absoletná právna norma, verejnoprávna korporácia a verejnoprávna inštitúcia*. *Justičná revue*. 2006, roč. 58, č. 11, s. 1631 a nasl. ISSN 1335-6461.

rov“ históriu na Slovensku si spracúvajú najmä advokáti⁶⁶ a notári,⁶⁷ ale aj veterinári.⁶⁸

Ďalšia predstaviteľka slovenských profesorov teórie práva, *Alexandra Krsková*, pridala ku „komorovému“ pochopeniu spracované etické aspekty výkonu slobodného povolania, ale tiež samotné teoretické pochopenie pojmu profesie a slobodného povolania.⁶⁹ To bol ďalší krok koncentrovaného poznania, ktorý je úzko spätý s verejnoprávnymi korporáciami zastrešujúcimi jednotlivé povolania a záujmovej samosprávy, ktorý nám pomáha orientovať sa aj v súčasnom stave vývoja spoločnosti. *Krsková* označuje znaky profesie a uvádza odborníkov, ktorí „*sú usposobení na také služby pre spoločnosť, ktoré sú pre ne nezastupiteľné, od ktorých je existenčne závislá. (...) Profesiou ďalej charakterizuje náročná a rozsiahla príprava na vykonávanie odbornej praxe. Zväčša sa ňou rozumie univerzitné akademické vzdelanie (...). Býva ukončená potvrdením o odbornej kvalifikácii (diplomom, certifikátom, osvedčením), ktoré sú nevyhnutnou podmienkou či predpokladom na získanie povolenia vykonávať odbornú prax. V tejto príprave prevažuje intelektuálny prvok. (...) Intelektuálny prvok zahŕňa základnú ideu profesionality, ktorou je tvorivá činnosť predpokladajúca osobnosť, rozvinutú individualitu, schopnú samostatných, neštandardných, často s rizikom spojených riešení profesijných úloh. (...) Ty-*

⁶⁶ GAJDOŠOVÁ, M., KERECMAN, P., ĎURIŠKA, Z., KUŠNÍR, J., HELLENBART, V. Advokátske komory na Slovensku v rokoch 1875 – 1948. Bratislava: SAK, VEDA, vydavateľstvo SAV, 2018, s. 716; MANIK, R. Organizácia advokácie na Slovensku v rokoch 1948 – 1989. Bratislava: SAK, 2020, s. 287; KERECMAN, P., BLAHA, A., BUŠOVÁ, E., DETVAI, Š., ERBEN, P., HAVLÁT, J. a kol. Slovenská advokátska komora v rokoch 1990 – 2020. Bratislava: SAK, 2020, s. 504.

⁶⁷ Spracúvaniu histórie notárstva a notárskych komôr na Slovensku sa venuje predovšetkým Marián Mikl, napr. MIKL, M. Notárstvo na Slovensku 1874 – 1993. Bratislava: Notárska komora Slovenskej republiky, 2012; MIKL, M. 140. jubileum verejného notárstva na Slovensku. Bratislava: Michal Riabic pre NK SR, 2015; BRTKO, R. a kol. Notárstvo a iné právnické profesie v historickom vývoji [online]. Praha: Leges, 2017, s. 141 a nasl. Dostupné na: https://www.flaw.uniba.sk/uploads/media/Notarstvo_a_ine_pravnicke_profesie_v_historickom_vyvoji.pdf) GÁBRIŠ, T., VALOVÁ, K. Advokácia a notárstvo v ústavnom štáte. Vzťah dvoch právnických profesií na Slovensku. Praha: C. H. Beck, 2022; V Čechách je spracovanie oboch týchto tém sústredené na Stanislava Balíka; napr. BALÍK, S. a kol. Dějiny notárství v českých zemích. Praha: Notárska komora České republiky, 2015; BALÍK, S. a kol. Dějiny advokacie v Čechách, na Moravě a ve Slezsku. Praha: Česká advokátní komora, 2009.

⁶⁸ HUSÁR, L. a kol. Od zverolekárskeho spolku po Komoru veterinárnych lekárov Slovenskej republiky 1876 – 2022. 2. rozšírené vydanie. Bratislava: KVL SR, 2022, s. 402.

⁶⁹ Napr. KRSKOVÁ, A. Etika právnického povolania. Bratislava: VO PraF UK, 1994; KRSKOVÁ, A. Etické desatoro začínajúceho advokáta (Vademecum profesijnej etiky). Bratislava: Iura Edition, 2008.

pickým znakom (najmä slobodného) povolania je, že rozhodovanie odborníkov je do veľkej miery autonómne, nezávislé. (...) Najmä slobodné povolania vylučujú úzku, detailnú reglementáciu a prílišnú kontrolu, pretože ich členovia musia byť kreatívni, invenční, musia vyjadrovať svoje osobné hodnotenia a vlastné prístupy. Charakter ich práce si vyžaduje nezávislosť od všadeprítomnej štátnej moci a jej dirigizmu. Preto je im dopriata stavovská samospráva, resp. samoregulácia“.⁷⁰

⁷⁰ KRŠKOVÁ, A. Etické desatoro začínajúceho advokáta (Vademecum profesijnej etiky). Bratislava: Iura Edition, 2008, s. 12 – 15.

3 PRÁVNO-TEORETICKÝ POHLED NA KOMORY AKO VEREJNOPRÁVNE KORPORÁCIE A NA ZÁUJMOVÚ SAMOSPRÁVU JE U NÁS STARŠÍ⁷¹

Verejnoprávne korporácie a komory majú svoje teoreticko-právne vyjadrenie podstatne staršie, no nie celkom od čias svojho vzniku. U nás prvé komory vznikli v poslednej štvrtine 19. storočia, no počiatky komôr siahajú na začiatok 19. storočia (advokátska komora vo Francúzsku). Postupne sa v právnej vede formoval aj pojem záujmová samospráva.

Považujeme za užitočné predstaviť chronologicky jednotlivé úvahy formujúce tieto pojmy v našom právnom prostredí, a to prostredníctvom celých pasáží z diel vybraných autorov, pretože analytický pohľad je vždy prospešné kombinovať aj s pohľadom historickým.

Ešte na konci 19. storočia nevidujeme použitie pojmu záujmovej samosprávy v rámci samotného pojmu samosprávy, no o samospráve sa uvažuje ako v súkromnoprávnom význame, tak aj vo verejnoprávnom význame, taktiež vo význame územnej samosprávy. Do výpočtu samosprávnych subjektov sa radili už aj komory zriadené zákonom. *Všeobecní slovník právní z roku 1899* pojem samosprávy vysvetľuje všeobecne ako právo usporiadať si isté záležitosti samostatne. „*Samospráva jest protivou závislosti na jiných činitelích a podřízenosti vlivu jejich.*“⁷² Samospráva sa tu člení popri územnej samospráve (samosprávy zemí a obcí) na päť častí:

⁷¹ Táto kapitola vznikla podstatným prepracovaním príspevku jednej zo spoluautoriek, ktorý odznel na konferencii Bratislavské právnické fórum 2022, sekcia teórie práva a filozofie práva: Problém slobody (akademickej, občianskej, metafyzickej): GAJDOŠOVÁ, M. Vývoj konceptu záujmovej samosprávy – inštitucionalizácia slobody? In: *Historia et theoria iuris*. 1/2022, s. 41 – 53. Dostupné na: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/HTI_2022-I.pdf

⁷² VESELÝ, F. X. (uspor.): *Všeobecní slovník právní. Příruční slovník práva soukromého i veřejného zemí na rade říšské zastoupených. Se zvláštním zřetelem na najnovější zákonodárství a poměry právní zemí Koruny české. Pořádá a vydává JUDr. František Xaver Veselý, se svolením pp. Rady zem. Výb. Karla Baretty, JUDr. Václava Ryt. Bělského a JUDr. Bedřicha Ducheneše volně použito právního sborníku jimi redigovaného a vydávaného. Díl čtvrtý – Rabat – Švakrovství. V Praze, nákladem vlastním – v komisi knihkupectví F. Topiče, 1899; (reprint původného vydání: VESELÝ, F. X. *Všeobecní slovník právní*. 1. – 5. Díl. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, s. 360 – 361. ISBN 978-80-7357-456-7.*

1. samospráva každej jednotlivej osoby (nakladať so svojím majetkom, vykonávať svoje práva, sloboda sťahovacia, osobná sloboda, neporušiteľnosť domového práva, sloboda prejavu),
2. samospráva „kruhov, v ktorých sa spája viac ľudí k pospolitému účelu“,
a) aby sa docielili úspechy sociálne, humanitné a vedecké – spoločnou prácou a spoločným snažením – spolky; b) aby sa docielil zisk/zárobok (zárobné spoločnosti, akciové spoločnosti, poisťovacie spoločnosti etc.),
3. zastupiteľstvá a korporácie zriadené zákonom pre jednotlivé povolania (komory advokátske, notárske, lekárske, grémiá lekárnikov; tieto orgány sú povolané spravovať im určené záležitosti bez vplyvu tretích osôb, ak osobitný zákon nestanoví inak),
4. spoločenstvá zriadené podľa živnostenského poriadku,
5. samospráva cirkví a náboženských spoločností v štáte zákonom uznaných.

3.1 Weyrove komory ako nútené zväzky, konkrétne záujmové zväzky

V našom právnom prostredí je potrebné ako prvého autora – teoreticky sa venujúceho komorám ako verejnoprávnym korporáciám – spomenúť *Františka Weyra*. Svojou teóriou nútených zväzkov položil základy vedeckého skúmania komôr ako verejnoprávných korporácií a položil tiež aj základy budúcich úvah o záujmovej samospráve. O komorách totiž písal ako o nútených zväzkoch, a to ako o záujmových zväzkoch.

Weyr v roku 1907 v predhovore k svojmu dielu *Príspevky k teorii nucených svazků* uvádza: „V literatuře české a německé neexistuje dosud spis, který by ex professo jednal o teorii nucených svazků; nemněl jsem tudíž při své práci žádných vzorů a předchůdců. (...) spisem svým nepodal jsem dílo obsahově a systematicky bezvadné a hotové, nýbrž pouhý příspěvek k budoucí teorii nucených svazků. Ve vědě tak mladé, jakou jest theorie práva správního, které nad to schází úplně pevný systematický podklad, nelze se toho času již dopravovat oné ucelenosti, jakou honosí se civilistická část vědy právní. Vždyť i tato potřebovala tisícileté vědecké práce než pojmy její, nám nyní tak jednoduché a běžné, definitivně byly zbudovány!“⁷³

⁷³ WEYR, F. *Príspevky k teorii nucených svazků*. Knihovna Sborníku věd právních a státních vydávaná s podporou české akademie cis. Františka Josefa pro vědy, slovesnost a umění

Weyr radil dnešné komory ako verejnoprávne korporácie k núteným zväzkom. Nútenými zväzkami nazýval všetky spolčenia osôb utvorené na základe imperatívneho štátneho rozkazu, teda zvýraznil dôležitosť imperatívneho vplyvu štátnej moci, z čoho odvodil, že vznik núteného zväzku je nezávislý od vôle jednotlivých účastníkov. Nútené zväzky označil za kategóriu ľudských zväzkov, ktoré sú vytvorené štátnou mocou a účasť v nich je závislá od štátnej moci.⁷⁴ Nestotožňoval však nútené zväzky so zväzkami verejnoprávnymi, hoci v tom čase to bol častý názor, nestotožňoval sa totiž s delením zväzkov na súkromnoprávne a verejnoprávne. Nútené zväzky rozdelil do troch skupín. Prvá skupina zväzkov vznikla zo záujmu zákonodarcu o blahobyt jednotlivcov a zo sociálnych účelov. Primárnym účelom bolo povznesenie alebo zachovanie priemerného blahobytu jednotlivcov, teda v tom čase moderné zákony o nútenom poistení proti úrazu, chorobe, starobe etc. Ich sekundárnym účelom bol rozkvet hospodárskych povolání ako následok starostlivosti o osoby tam zamestnané. Druhá skupina nútených zväzkov spadala do sféry národohospodárskej správy. Zo strany zákonodarcu šlo o tvorbu zväzkov z dôvodu národohospodárskeho záujmu, teda šlo o povznesenie istej hospodárskej činnosti na všeobecný prospech, napr. účelné hospodárenie na pozemkoch, (družstvá vodné, rybárske, poľovné „honební“, vodné zákony). Tretiu skupinu nútených zväzkov označil v kombinácii účelov individuálnych i spoločných, a to povznesenie materiálneho blahobytu spolčených jednotlivcov a tiež povznesenie hospodárskej činnosti všetkých spolčených, nielen jedného zväzku, ale všetkých, ktorí dané povolanie vykonávajú. Nazval ich záujmové zväzky spájajúce osoby rovnakého povolania. Napokon k nim pridal aj štvrtú skupinu – rudimentárnych zväzkov.⁷⁵

Keďže nútené zväzky boli vo *Weyrovom* chápaní zväzky z vôle zákonodarcu, tak aj nároky a záväzky jednotlivcov vyplývajúce z príslušnosti k núteným zväzkom považoval za analogické nárokom jednotlivcov oproti štátu.

ni. Řada státovědecká čís. XI. Praha: Sborník věd právních a státních (Bursík & Kohout), 1908. 274 s.

⁷⁴ WEYR, F. Příspěvky k teorii nucených svazků. Knihovna Sborníku věd právních a státních vydávaná s podporou české akademie čís. Františka Josefa pro vědy, slovesnost a umění. Řada státovědecká čís. XI. Praha: Sborník věd právních a státních (Bursík & Kohout), 1908, s. 6, 10; nadväzoval na Gierkeho, Jellineka, Pražáka, Iheringa, Hoetzla, Ducrocqa, Röslera, Menzela a i.

⁷⁵ WEYR, F. Příspěvky k teorii nucených svazků. Knihovna Sborníku věd právních a státních vydávaná s podporou české akademie čís. Františka Josefa pro vědy, slovesnost a umění. Řada státovědecká čís. XI. Praha: Sborník věd právních a státních (Bursík & Kohout), 1908, s. 23.

Teda uviedol, že nároky voči núteným zväzkom smerujú v skutočnosti proti štátu samotnému, ktorý oprávneného iba odkazuje na zväzok ako nositeľa či adresáta záväzku.⁷⁶

Výber motto na úvod kapitoly o záujmových zväzkoch značí Weyrovo hlboké porozumenie podstaty takýchto zväzkov: „*Vo svete civilizácie a pokroku nemôže byť nikto svojím vlastným pánom. A práve okolnosť, že jednotlivec nutne stráca v modernej spoločnosti kontrolu nad svojím vlastným životom, vzbudí v ňom pranie vydobýť si kolektívne späť to, čo individuálne vydobýť je nemožné.*“⁷⁷ Čiže i keď Weyr vyhodnotil nútené zväzky (aj komory) ako „kvázi“ produkty štátu, zjavne tu pripomenul ideu slobody vrátane autonómie a samosprávy, a to v jej komunitnom rozmere. Tu možno badať paralelu jednej z podôb slobody – vymanenie sa určitej komunity z panstva voči nej, domáhanie sa určitej podoby kolektívnej slobody.

Tento citát je podstatný nielen pre vnútorné porozumenie súdobého významu, ale aj pre dnešný význam čohosi, čo má stále svoju aktuálnosť. Akiste ide o istú kontinuitu vnímania novovekého „oslobodzovania sa“ v jej filozofickom i právnom rámci. Recentným skúmaním podľa *Holländera* chápanie slobody v stredoveku vychádzalo z konceptu, kedy jednotlivci patria každý k niekoľkým skupinám alebo spoločnostiam, ale v nich akoby zanikali, než by sa v nich uplatňovali – sloboda jestvuje len v spoločnstve a v závislosti, keď predstavený zaručuje podriadenému rešpektovanie jeho práv. Antický i stredoveký (vonkajší) význam slobody spočíval v participácii na živote a rozhodovaní spoločnstva ako politická (komunitná) sloboda, sloboda bola vnímaná „zároveň aj ako označenie vnútornej emancipácie jednotlivca, jeho mohutnosti rozhodovať o vlastnom živote, postupovať tak na základe vedenia, rozumu, bez vonkajších vplyvov“.⁷⁸ Pre porozumenie historickej kontinuity *Holländer* stredoveké podoby slobody zhrnul na tieto: význam

⁷⁶ WEYR, F. Příspěvky k teorii nucených svazků. Knihovna Sborníku věd právních a státních vydávaná s podporou české akademie cí. Františka Josefa pro vědy, slovesnost a umění. Řada státovědecká čís. XI. Praha: Sborník věd právních a státních (Bursík & Kohout), 1908, s. 92.

⁷⁷ WEYR, F. Příspěvky k teorii nucených svazků. Knihovna Sborníku věd právních a státních vydávaná s podporou české akademie cí. Františka Josefa pro vědy, slovesnost a umění. Řada státovědecká čís. XI. Praha: Sborník věd právních a státních (Bursík & Kohout), 1908, s. 185 („S. a B. Webové“), (preklad do slovenčiny M. G.).

⁷⁸ HOLLÄNDER, P. Vnútorná sloboda: jej étos i jej úpadok. In: *Historia et theoria iuris* č. 1/2022; s. 64 – 65; autor citoval: LE GOFF, J. *La Civilisation de l'Occident médiéval*. Paris, 1964, 1982. Český preklad: *Kultura středověké Evropy*. Praha, 1991, s. 270 – 271; GUREVIČ, A. J. *Kategorii srednevekovoj kultury*. Moskva, 1972. Český preklad: *Kategorie středověké kultury*. Praha, 1978, s. 123 – 124.

antonyma voči otroctvu (nevoľníctvu), význam privilégia udeleného lénnym pánom, význam statusu daného odvekou tradíciou, význam vymanenia sa určitej komunity (kmeňa, cirkvi, mesta a pod.) z panstva voči nej – vonkajšieho alebo vnútorného. „*Avšak, či už sa jedná o slobodu ako privilégium, slobodu ako odpor (miest či podmanených kmeňov), slobodu ako emancipáciu v lénnom systéme (cirkvi voči cisárovi), vždy ide o analógiu k antickej komunitnej slobode vo verejnom priestore, analógiu v inej dobe a v iných dejinných súradniciach. Ešte nie sme svedkami premeny komunitnej na individuálnu slobodu a jej akceptácie vo verejnom priestore v zmysle politickej hodnoty.*“⁷⁹ Novoveká individualizujúca sa spoločnosť však potrebovala aj komunitne vyjadrené ciele, hodnoty, potreby.

Weyr pripodobnil nútené vzäzky *starodobým vzäzkom záujmovým – živnostenským cechom*. Označil ich za v istom smere tiež nútené vzäzky, nie však z vôle štátu, ale nútenosť sa vzťahovala na nútenosť účasti v nich, ktorú štát mlčky trpel. Účelom cechov bolo udržať výrobný monopol.⁸⁰

Weyr charakterizoval moderné nútené vzäzky zásadou, že účasť v nich nie je ani oprávnením, ani povinnosťou jednotlivých členov, teda ani štát, ani vzäzok samotný nemôže nútiť jednotlivcov, aby sa stali jeho členmi. Podľa Weyra imanentným účelom záujmových vzäzkov bolo hmotné blaho jednotlivcov v nich spolených, ale aj aby povolanie samotné rozkvitlo na všeobecný prospech, preto bola prirodzená nutnosť štátnej ingerencie, ktorá tu bola intenzívnejšia než nad vzäzkami dobrovoľnými. Poslaním štátnej ingerencie bolo udržať rovnováhu medzi oboma prvkami.⁸¹

Weyr konštatoval právno-teoretickú neujasnenosť povahy komôr (v raskúskom právnom prostredí). Podľa neho nebolo jednoznačne ustálené, či v prípade obchodných, živnostenských a profesijných komôr – advokátskej, notárskej, lekárskej a lekárnicej, ide o korporácie, society, ústavy či samo-

⁷⁹ HOLLÄNDER, P. Stredoveké podoby slobody. In: BRÖSTL, A., BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M. (eds.): *Spravodlivosť, spoločenstvo, sloboda*. Zborník zo Zasadnutia slovenskej sekcie IVR pred 30. kongresom. Košice: PF UPJŠ Košice, 2022, s. 20, ISBN 978-80-574-0171-1. (e-publikácia).

⁸⁰ WEYR, F. *Príspevky k theorii nucených svazků*. Knihovna Sborníku věd právních a státních vydávaná s podporou české akademie cí. Františka Josefa pro vědy, slovesnost a umění. Řada státovědecká čís. XI. Praha: Sborník věd právních a státních (Bursík & Kohout), 1908, s. 186.

⁸¹ WEYR, F. *Príspevky k theorii nucených svazků*. Knihovna Sborníku věd právních a státních vydávaná s podporou české akademie cí. Františka Josefa pro vědy, slovesnost a umění. Řada státovědecká čís. XI. Praha: Sborník věd právních a státních (Bursík & Kohout), 1908, s. 187.

správne „úradové“ orgány. *Weyr* ich radil k núteným zväzkom, lebo vznikli zo zákona, boli štátom imperatívne nariadené. Komoru považoval za vyjadrenie celistvosti stavu, ktorého záujem má komora zastávať. Komoru považoval za orgán či zástupcu a pripodobnil ju štátoprávnym orgánom (napr. parlamentu). Preto tvrdil, že komory nemôžu mať žiadne subjektívne práva, môžu mať iba kompetencie (tak ako parlamenty, štátne a samosprávne úrady). Komoru teda považoval za celok zvolených členov, ktorý sa nemôže pokladať ani za korporáciu, ani societu. Všetci príslušníci stavu, ktorých záujmy má zväzok hájiť, tvoria okruh spolčených a komora je orgán tohto zväzku. Kompetencie komory ponímal svojím spôsobom ako oprávnenie štátu „oproti poddaným“. Komoru považoval za „orgánny zjav“ a neprisoval jej povahu korporáciu. Vychádzal z *Jellinkovej* statusovej teórie a tým, že zákon udelil komore kompetencie, že môže od rôznych subjektov vyžadovať isté konanie, ktoré možno prípadne vynútiť i štátom, sa obmedzil negatívny status osôb (poddaných) voči štátu. Živnostenské a obchodné komory *Weyr* označil za nútené zväzky, ktoré sú societnými útvarmi, do ktorých sú vmiešané prvky úradové. (Za úrad sa považoval každý zákonom zriadený a stálou štátnou kompetenciou obdarený orgán).⁸²

Keďže ide o názor spred storočia, je potrebné objasniť, prečo *Weyr* považoval komoru za nútený zväzok z vôle štátu. Lekárov a lekárnikov považoval za povolania, ktoré spadajú do zdravotníctva ako odboru štátnej správy. Notárov a advokátov považoval za povolania, ktoré v rôznych oblastiach vykonávajú právne zastupovanie „obecenstva“, na ktorého usporiadaní má štát najväčší záujem, pretože štát je v prvom rade povolaný na hájenie a zastupovanie záujmov svojich poddaných. Preto štát považuje tieto štyri povolania za mandatarov úloh, ktoré patria vlastne štátu a považuje ich za akýchsi štátnych zriadencov v širšom zmysle slova. Čiže štát sa stará, aby tieto povolania boli vykonávané dôstojne celému stavu a aby neboli poškodzované nešvármi jednotlivcov. Preto sa štát rozhodol tieto povolania organizovať do nútených zväzkov, aby sa tým dosiahol dvojaký cieľ, správanie jednotlivca bude pod kontrolou zväzku, ktorý si starostlivo bude strážiť správanie svojich príslušníkov a tiež, že činnosť zväzku sa stane autonómnou. Tak sa mal odstrániť „osteň príkoria“, ktorý by pociťoval každý príslušník stavu, keby štát chcel agendu patriacu núteným zväzkom sám vykonávať. Tak sa štátny dozor nad

⁸² WEYR, F. Příspěvky k theorii nucených svazků. Knihovna Sborníku věd právních a státních vydávaná s podporou české akademie císaře Františka Josefa pro vědy, slovesnost a umění. Řada státovědecká čís. XI. Praha: Sborník věd právních a státních (Bursík & Kohout), 1908, s. 214 – 234.

spolčenými jednotlivcami začal uskutočňovať prostredníctvom záujmového zväzku, čím sa vložil autonómny prvok.

Čiže znova Weyr naznačil vnútorný „komunitný“ dôvod – autonómny prvok pre profesne združené samosprávne spoločenstvá. Panstvo štátu je dominantné, no z vôle štátu zákonom oddčlenené samosprávne autonómne spoločenstvo je vlastne liberálny prejav dekoncentrácie a decentralizácie moci.

Profesne komory Weyr označil za societné útvary s „úradovými“ prvkami, nepovažoval ich za korporácie, komory považoval za zástupcov zväzku, nie za zväzok samotný. A to aj napriek tomu, že rakúsky zákon o advokácii z roku 1868 hovoril o komore ako o zväzku. Pritom rakúsky zákon o notároch (notársky poriadok) z roku 1871 hovoril o komore ako o orgáne zväzku. Weyr dokonca v čase písania diela o nútených zväzkoch (v roku 1907) vtedy časté označovanie komôr za korporácie, verejnoprávne inštitúcie či samosprávne zväzky považoval za dosť veľkú „právnickú povrchnosť“.

3.2 Záujmová samospráva a komory ako verejnoprávne korporácie od 30. rokov 20. storočia

V roku 1931 Weyr, spolu s *Neubauerom*, komory už označuje za zväzy záujmovej samosprávy a v ich rámci za korporácie verejného práva a za stavovské záujmové korporácie. V rámci komentára k ústavnej listine Československa z roku 1920, k zneniu „§ 91: Zloženie a pôsobnosť samosprávnych zväzov upravujú osobitné zákony,“ – sa uvádza: „Samosprávnymi zväzmi sa mienia ako zväzy (korporácie verejného práva) samosprávy miestnej (teritoriálnej) tak záujmovej. Zväzy miestnej samosprávy sú obce, okresy a zeme. (...) Ku zväzom samosprávy záujmovej patria jednak záujmové korporácie stavovské (obchodné komory, poľnohospodárske rady, živnostenské spoločenstvá, závodné a revírne rady; stavovské komory: advokátske, notárske, lekárske, lekárnické, inžinierske, zverolekárske), jednak ústavy sociálneho poistenia (Ústredná sociálna poisťovňa, nemocenské poisťovne, Všeobecný penzijný ústav, úrazové poisťovne, Ústredná bratská pokladnica, revírne bratské pokladnice, Liečebný fond verejných zamestnancov).“⁸³

Tu je potrebné upozorniť na (československú) tradíciu ústavného zakotvenia samosprávy ako územnej, tak aj záujmovej, hoci len odkazom na oso-

⁸³ WEYR, F., NEUBAUER, Z. Ústavní listina Československé republiky. Její znění s poznámkami. Praha – Brno: Nakladatelství „Orbis“ Praha XII, Fochova 62, 1931, s. 55 – 56 (preklad do slovenčiny M. G.).

bitnú zákonnú úpravu. Akokoľvek, samospráva má svoje miesto v ústave a v koncepcii delby moci.

Sekundárne možno doložiť súdobé ustaloenie pojmu záujmová samospráva v používaní dvoch označení foriem samosprávy – územná a personálna, postupne však územná a záujmová.⁸⁴ V našom právnom prostredí sa pojem záujmovej samosprávy ustálene používa od 30. rokov 20. storočia.

Podstatným je v našom kontexte názor *Merkla* z roku 1932, ktorý zvýrazňuje kontinuitu záujmovej samosprávy ako samosprávy založenej na personálnom princípe, dokonca ju označuje za iba „zdanlivo modernú kategóriu“: „*Podle personálního principu jsou organisovány v současné době zejména na zákonech spočívající zastoupení stavů a povolání, jmenovitě podnikatelské a zaměstnanecké komory, dále advokátní a pod. Sotva pak jest si kdo vědom toho, že na personálním principu spočívající samospráva má jednak velikou minulost, neboť celou řadu institucí stavovského státu lze subsumovati pod tuto zdánlivě moderní kategorii a jednak velikou budoucnost.*“⁸⁵ Kontinuita vo vývoji záujmovej samosprávy je teda neprehliadnuteľná a je ju potrebné reflektovať aj v súčasnom kontexte.

Weyr vo svojom diele *Teorie práva* z roku 1936 uvádza, že podľa názoru tradičnej náuky nevykonáva verejnú správu len štát ako reprezentant celového právneho poriadku, ale aj iní činitelia. Pritom ide o skupiny ľudí, ktorí sú menej početní ako skupina tvoriaca štát, obyvateľstvo. Čiže správa vykonávaná týmito skupinami a ich orgánmi je verejnejšia ako správa, ktorú vykonávajú jednotliví jej členovia spravujúci si svoje záležitosti, ale súkromnejšia ako správa štátna. Pretože verejný záujem takýchto skupín býva vyabstrahovaný zo súkromných záujmov týchto príslušníkov, nie z celého obyvateľstva štátu. „*Túto správu stojacu uprostřed mezi štátnou správou ako typom správy verejnej, a správou súkromnou, nazýva tradičná náuka samosprávou (autonomiou). So štátnou správou súvisí tým, že je považovaná na rozdiel od súkromnej správy v zásade za verejnú, t. j. za správu verejných záležitostí, súkromnej správe sa približuje tým, že sa u nej myslí na auto-správu, t. j. na prípady, kedy spravujúci spravuje – podobne ako u súkromnej správy – svoje vlastné záleži-*

⁸⁴ In: ŘEHŮŘEK, M. Záujmová samospráva. Právny obzor. 10/1992, s. 898. ISSN 0032-6984; Řehůřek odkazuje na diela z 30. rokov 20. st. (MERKL, A. Obecné právo správni. Praha – Brno, 1932; Slovník veřejného práva československého. Sv. 2. Brno, 1938, Hoetzel) pri objasňovaní pendantov samosprávy – územnej a záujmovej a upozornil na skoršie označovanie záujmovej samosprávy za personálnu samosprávu.

⁸⁵ MERKL, A. Obecní právo správni. Praha – Brno, 1932, s. 201; In: ŘEHŮŘEK, M. Formy samosprávy. Právny obzor. 6/1991, s. 298. ISSN 0032-6984.

*tosti. (...) Celé toto tradičné rozlišovanie štátnej správy a samosprávy vychádza, ako vidno, z nejuristického pojmu správy ako zámernej činnosti k dosiahnutiu určitých účelov (Merkel, Allgemeines Verwaltungsrecht, str. 2), ktorá môže byť vykonávaná buď tým, o koho záujmy ide (prípád vlastný alebo samosprávy), alebo niekým iným (prípád cudzej alebo štátnej správy). Štátna správa sa takto javí – vo svojom pomere k samospráve – ako typ cudzej správy.*⁸⁶

Weyr upozorňuje, že pri autonómii či samospráve ide o tvorbu tohto istého normového súboru (právneho poriadku) ako pri štátnej správe, resp. štátnom zákonodarstve. Autonómii označuje (podľa tradičného chápania) za samosprávu vykonávanú normotvorbou a samosprávou v užšom zmysle označuje inú činnosť než normotvorbu. Hoci z formálneho normatívneho hľadiska (ktorý nechápe správu obsahovo) niet takého rozdielu medzi autonómiou a samosprávou, ak práve každá normatívne relevantná činnosť sa musí ja- viť ako normotvorba (zámerná alebo automatická). Preto pojem samosprávy či autonómie, na rozdiel od štátnej správy, z hľadiska normatívneho vy- medzuje pomocou organizačných princípov, podľa ktorých je vybudovaná normotvorba určitého druhu. Uvádza princípy autonómnej a heteronómnej (demokratickej a autokratickej) normotvorby a zásady centralizmu a decen- tralizmu (relatívne centralizovanej, resp. decentralizovanej normotvorby). Príznačné pre samosprávu sú formálne organizačné princípy demokratizmu a decentralizmu, čo sa prejavuje napr. spôsobom ustanovovania samospráv- nych orgánov voľbou, čiže nie menovaním zvonka. Ak táto voľba prislúcha povinnosťným subjektom (spravovaným), znamená to prvok demokratický. Za demokratickú zásadu považuje aj princíp laickej správy, teda správy vy- konávanej laikmi ako neplatený úrad. Štátna správa sa na rozdiel od tejto vy- konáva ako životné povolanie, ako odborná, úradnícka štátna správa. Decen- tralistická zásada sa v samospráve uskutočňuje niekoľkými spôsobmi, buď pre určitú časť územia, alebo pre určitú časť povinnosťných subjektov. Verej- ná správa sa tak vykonáva v dvoch častiach, a to v štátnej správe vykonávanej správnymi úradmi (orgánmi) a v samospráve, ktorá prislúcha činiteľom, kto- rým sa prisudzuje – na rozdiel od obdobných orgánov štátnych – samostatná právna subjektivita, rozdielna od ústrednej subjektivity štátnej.⁸⁷ Weyr uvá- dza, že „*právní osobou, jejíž existence se rozumí sama sebou (= bez výslovné- ho ustanovení právního řádu), jest v náuce první řadě stát sám, pak ale různí*

⁸⁶ WEYR, F. Teorie práva. Brno – Praha: Nakladatelství „Orbis“ Praha XII, Fochova 62, 1936, s. 310 – 311 (preklad do slovenčiny M. G.).

⁸⁷ WEYR, F. Teorie práva. Brno – Praha: Nakladatelství „Orbis“ Praha XII, Fochova 62, 1936, s. 311 – 313.

nositeľé samosprávy územní nebo zájmové (země, obce, společenstva, družstva, komory atd.)“.⁸⁸ Čiže hranice zájmovej samosprávy necháva neostré, uvádza ako komory, tak aj subjekty tradične súkromnoprávne.

Dodržiac chronológiu, je potrebné spomenúť ďalšie dôležité právnické dielo encyklopedického charakteru z roku 1938 – *Slovník veřejného práva československého*.⁸⁹ Samospráva sa tu už jednoznačne člení do dvoch oblastí, samospráva územná a samospráva zájmová. Jeden z autorského kolektívu diela, *Jaroslav Flögel*, uvádza, že pre samosprávu je dôležité rozlišovať jej politický a jej právny pojem. Politický pojem samosprávy považuje za organizačný princíp štátnej správy, teda napríklad že štátnu správu nevykonávajú len úradníci z povolania, ale taktiež „živlové občanství“ – napr. okresný školský výbor, no subjekt správy je štát sám. Právny pojem samosprávy značí, že „spravuje niekto iný ako štát, t. j. veřejnoprávní svaz. (...) Samosprávní svaz má právo na kus veřejnej správy, který může hájit proti obmedzujícím zásahom aj pred Najvyšším správnym súdom (ochrana jeho veřejnoprávnej subjektivity...)“. Samospráva „je veřejnou správou od štátu právně odvedenou, ale nie je správou štátnou“.⁹⁰ Taktiež uvádza, že územná (teritoriálna) samospráva sa skôr označovala za samosprávu miestnu, no novšie zákonodarstvo (napr. nov. č. 77/1927 a č. 169/1930 Sb.) už používa vyjadrenie *samospráva územná*. K zájmovej samospráve uvádza, že tiež má svoje územie, ale jej vrchnostenská moc, resp. činnosť „pečovatelská“ sa týka len určitého okruhu osôb, a to príslušníkov určitých povolání (stavov). V nej sa prejavuje „organizované uplatnění povolání a stavov vo veřejnom živote“. *Flögel* sem ďalej radí samosprávu národnostnú, ktorej úlohou je starostlivosť o príslušníkov určitej národnosti, však pri jej rýdzej forme by sa skladala len z príslušníkov určitej národnosti na podklade územnom alebo osobnom. S odkazom na vtedajšie zákonodarstvo uvádza, že ide len o náznaky národnostnej samosprávy napríklad pri nemeckej zemskej úradovni Všeobecného penzijného ústavu či zaštnúpenie úradníctva z hľadiska národnostného podľa zákona č. 221/1924 Sb., zákona č. 184/1928 Sb. Zvýrazňuje, že samospráva je príklad decentralizácie štátnej správy. Za výhody samosprávy uvádza: miestne a vecné špecifiká,

⁸⁸ WEYR, F. *Teorie práva*. Brno – Praha: Nakladatelství „Orbis“ Praha XII, Fochova 62, 1936, s. 313.

⁸⁹ HÁCHA, E., HOETZEL, J., WEYR, F., LAŠTOVKA, K., HAVELKA, J. (uspor.): *Slovník veřejného práva československého*. Svazek IV. S až T. Brno: Nakladatelství: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer – Brno, 1938, s. 1, 162 – 167, bez ISBN.

⁹⁰ HÁCHA, E., HOETZEL, J., WEYR, F., LAŠTOVKA, K., HAVELKA, J. (uspor.): *Slovník veřejného práva československého*. Svazek IV. S až T. Brno: Nakladatelství: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer – Brno, 1938, s. 1, bez ISBN.

osobitnosť pomerov a potrieb, zvýšenie porozumenia pre úlohy a problémy verejnej správy, politické školenie a výchova obyvateľstva, rozdelenie zodpovednosti za verejný život medzi štát a samosprávne zväzy, vzrast vedomia zodpovednosti a posilnenie štátnej myšlienky a ľudovej pospolitosti.

Ďalší z autorského kolektívu uvedeného diela z roku 1938, *Josef Hoffmann*,⁹¹ záujmovú samosprávu opísal podľa súdobého pozitívneho práva a zoradil ju do nasledujúcich skupín (verejnoprávne stavovské organizácie, verejnoprávne zväzky na poli hospodárskom a peňažnom, nositelia tzv. sociálneho poistenia, samospráva cirkevná, pridal aj zväzky založené nie zákonom, ale správnym aktom a taktiež niektoré fondy):

1. skupina – **verejnoprávne stavovské organizácie** na podporu materiálnych a nemateriálnych záujmov príslušníkov určitého stavu a prípadne na udržanie stavovskej „kázne“ (disciplíny). „*Štátny záujem na prosperite jednotlivých stavov povznáša tieto zväzky organizačne do sféry práva verejného, hoci len časť ich činnosti (napr. výkon práva disciplinárneho) sa deje vo formách verejného práva.*“ Ide spravidla o organizácie vznikajúce *ex lege*, s povinným členstvom. Personálny substrát je spravidla k svojmu zväzku v pomere bezprostrednom, no niekedy je vzťah fyzických osôb k zväzku daný len prostredníctvom iného zväzku (napr. „společenstvní jednoty“), niekedy sa tento pomer konštruje len teoreticky (obchodné a živnostenské komory). Sem radil komory: lekárska (zákon č. 113/1929 Sb.), advokátske (1868 a 1872 zeme České a Moravskosliezske, 1874 Slovensko a Podkarpatská Rus), notárske (1871, 1874), inžinierska (zákon č. 185/1920 Sb.), zverolekárska (zákon č. 133/1920 Sb.). Ďalej sem radil grémiá lekárníkov, výbory kondicinujúcich farmaceutov, obchodné a živnostenské komory (zákon č. 32/1919 Sb., zákon č. 85/1868 ř. z., zákon čl. VI/1868 o obchodných a živnostenských komorách), živnostenské spoločenstvá (tiež „pomocnické hromady“ pri živnostenských spoločenstvách, „hromady“ pomocných pracovníkov k podriadeným službám pomocným a spoločenstvenné jednoty – podľa živnostenského poriadku), banské spoločenstvá (tiež závodné rady a revírne rady), závodné výbory (zákon č. 330/1921 Sb.), obecné spoločenstvá poľnohospodárov, okresné zväzy spoločenstiev poľnohospodárov a oblastné organizácie pestovate-

⁹¹ HÁCHA, E., HOETZEL, J., WEYR, F., LAŠTOVKA, K., HAVELKA, J. (uspor.): Slovník veřejného práva československého. Svazek IV. S až T. Brno: Nakladatelství: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer – Brno, 1938, s. 162 – 167, bez ISBN.

ľov chmeľu (dovtedy neaktivované), napokon tiež poľnohospodárske („zemědělské“) rady.

2. skupina – **verejnoprávne zväzky na poli hospodárskom** – pre verejnoprávnosť sa odlišovali od obchodných spoločností a predmet ich činnosti bol upravený normami verejného práva – poľovné spoločenstvá, vodné družstvá, rybárske družstvá, burzy a **verejnoprávne zväzky na poli peňažnom** – verejnoprávne peňažné ústavy – zväz sporiteľní, zväz okresných hospodárskych záložní.
3. skupina – **nositelia tzv. sociálneho poistenia** (nie vždy vzniká *ex lege* a nie vždy ide o povinné členstvo) – napr. Ústredná sociálna poisťovňa, okresné nemocenské poisťovne, zväzy nemocenských poisťovní, Ústredná bratská pokladňa, revírne bratské pokladne, úrazové poisťovne robotnícke, Zemská úradovňa pre robotnícke poistenie na Slovensku, Slovenská pokladnica pre poľnohospodárskych robotníkov, Všeobecný penzijný ústav, Liečebný fond verejných zamestnancov etc.
4. skupina – **samospráva cirkevná**. *Hoffmann* za otvorenú považoval otázku, či možno veci kultu považovať za úlohy verejnej správy. Inak pre všetky štátom uznané náboženské spoločnosti konštatoval, že mali znaky samosprávnych zväzkov, navyše orgány týchto zväzkov boli poverené (v zemiach Českých a Moravskosliezskych okrem Hlučínska) tiež agendou matričnou a taktiež fungovali v celom štáte ako orgány verejnej správy „(paralelne s úradmi politickými) pri uzatváraní manželstva. Organizácia týchto zväzkov nie je však upravená priamo v právnom poriadku československom, je však týmto aspoň uznaná“.⁹²
5. skupina – **zväzky, ktorých správna pôsobnosť nie je priamo založená právnym predpisom, ale konkrétnym správnym aktom** (až do odňatia) – napr. autorizované spoločnosti pre skúšanie parných kotlov, spolky alebo spoločenstvá pestovateľov chmeľu a obchodníkov s chmeľom, odborové organizácie zamestnanecké poverené na výplatu štátneho príplatku na podporu nezamestnaných, spolok držiteľov motorových vozidiel splnomocnený na vydávanie medzinárodných vodičských preukazov (správna pôsobnosť – vydávanie medzinárodných „jízniích“ preukazov), Ústredný zväz spolkov chovateľov poštových holubov (správna pôsobnosť – evidencia poštových holubov), organizácie pes-

⁹² HÁCHA, E., HOETZEL, J., WEYR, F., LAŠTOVKA, K., HAVELKA, J. (uspor.): Slovník veřejného práva československého. Svazek IV. S až T. Brno: Nakladatelství: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer – Brno, 1938, s. 166, bez ISBN.

tovateľov révy alebo ovocných stromov – poverené úpravou výčapu vína producentmi, autorizované revízne zväzy zárobkových a hospodárskych spoločností, Československá obilná spoločnosť, Obchodná spoločnosť poverená hospodárením s liehom etc.

6. skupina – niektoré právnické osoby bez personálneho substrátu, teda **fondy**, ktoré sú spravované vlastnými orgánmi, volenými (delegovanými) osobami „zájemníky“ („príslušníkmi fondu“) a ktoré obstarávajú určité úlohy verejnej správy. Napr. Osobitný fond pre zmiernenie strát vzniknutých z vojnových pomerov, Všeobecný fond peňažných ústavov.

Je potrebné si uvedomiť, podľa *Hoffmannovho* výpočtu, že taktiež v tomto období existovali prípady výkonu určitých úloh verejnej správy subjektmi, ktoré neboli upravené predpismi verejného práva, ale zakladali sa na všeobecných predpisoch práva spolkového alebo na ustanoveniach o spoločnostiach obchodného práva. No predsa sa ich činnosť čiastočne nachádzala vo sfére práva verejného (napr. náhradné ústavy penzijného poistenia súkromných zamestnancov vo vyšších službách). Náuka ich však do záujmovej samosprávy neradila.

Ďalší postreh, ktorý je pre identifikáciu záujmovej samosprávy podstatný, je príklon k prísnemu dodržaniu interpretácie javu podľa platného práva existujúcich subjektov, ktorým sa identifikujú spoločné definičné črty.

3.3 Stručne k formovaniu náhľadu právnej civilistiky na verejnoprávne korporácie ako „popredné predstaviteľky“ záujmovej samosprávy

Keďže záujmová samospráva je najužšie prepojená s komorami ako verejnoprávnymi korporáciami, je potrebné nazrieť aj na formovanie náhľadu právnej civilistiky na ne.

Pojem komory ako verejnoprávnej korporácie sa v zásade ustálil v prvej polovici 20. storočia a možno uviesť české a slovenské príklady z právnej civilistiky. Česká civilistika uvádza členenie korporácií na súkromné a verejnoprávne. Výklad verejnoprávnej korporácie vychádza z istého úvodu:⁹³

⁹³ ROUČEK, F., SEDLÁČEK, J. Komentář k československému obecnému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a Podkarpatské Rusi. Díl I. Praha: Nákladem Právnického knihkupectví a nakladatelství V. Linhart v Praze, 1935; Reprint Praha: ASPI Publishing, 2002; s. 259 – 261 (preklad do slovenčiny M. G.).

„Pomocou právnickej osoby verejnoprávnej sa má vyjadriť právny poriadok vôbec, ako hovorí Gierke (*Genossenschaftsrecht*, II, str. 831 nasl., III, str. 247), že verejnoprávna korporácia je výronom prirodzenej alebo dejinnej nutnosti, o existencii ktorej sa slobodná vôľa nemôže vysloviť ani kladne ani záporne a musí ju prijať ako niečo daného (porovnaj tiež Savigny). S tým sa stretávame tiež u Pražáka (*Ústavní právo*, I, str. 3), podobne i u Jellineka (*Všeobecná státovéda*, str. 186), kde systematický pojem (‘Po stránke právnickej môže štát ... byť ponímaný len ako podmet právny a síce je podmet tento najbližší pojmu korporácie) činí základom poznania, že ide o heteronómny systém noriem’.“ Podľa Matějku (v diele *Pojem veřejnoprávní korporace*) „ani v nemeckej ani vo francúzskej náuke nebol docielený jednotný názor o tom, ktorý znak je pre verejnoprávne korporácie rozhodný. Všetky tieto ‘teórie’ sú rovnako správne a rovnako nesprávne: ide o systematické pojmy korporácie, verejnej správy, verejného a súkromného práva. Všetky tieto pojmy môžu označovať právne skutočnosti, môžu teda byť pojмами daného právneho poriadku, ale potom nemôže právna veda nič iného urobiť, iba daný predpis vyložiť, interpretovať, a musí sa zase strážiť toho, aby sa domnievala, že výklad znamená dobrú radu pre prax, ako má daný predpis užívať, to je zase legislatívno-politické hľadisko, ktoré je rovnako možné, či ide o zákonodarnú, sudcovskú či administratívnu činnosť. To všetko chcú však doterajšie teórie urobiť jedným dychom, odtiaľ je stála polemika, ktorá z týchto ‘teórií’ je lepšia, a preto tiež každý autor môže prísť s novou ‘teóriou’.“

Prvorepublikový civilistický komentár uvádza dva problémy verejnoprávnej korporácie, prvý je civilistický – ak má korporácia samostatné imanie, ktoré je upravené predpismi súkromného práva, bez toho, aby bol pomer členov korporácie určený spoločenskou zmluvou; druhý je verejnoprávny – ak má útvar, združenie ľudí, možnosť vydávať heteronómne normy, bez toho, aby toto zmocnenie spočívalo len na vôli účastníkov, čiže nespočíva na súkromnoprávnej zmluve. „Verejnoprávna korporácia je teda právny predpis, ktorý nepodlieha občianskemu zákonníku, (...) môže vydávať právne normy i mimo tento rámec (občianskeho zákonníka, pozn. M. G.), teda na poli práva správneho, trestného, finančného atď.“

Podľa prvorepublikového civilistického komentára⁹⁴ verejnoprávna korporácia je:

⁹⁴ ROUČEK, F., SEDLÁČEK, J. Komentář k československému obecnému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a Podkarpatské Rusi. Díl I. Praha: Nákladem Právnického knihkupectví a nakladatelství V. Linhart v Praze, 1935; Reprint Praha: ASPI Publishing, 2002, s. 260 – 261.

- systematický pojem,
- norma označujúca viac ľudí ako jednotku, ktorá nie je súkromnou spoločenskou zmluvou; táto norma môže byť zákon, správny akt, predpis medzinárodného práva, verejnoprávna zmluva (spolu s ústavnou normou dáva korporáciu toho-ktorého štátu),
- táto norma stanovuje združeným ľuďom určitú povinnosť ako účel daného združenia,
- táto norma určuje prostriedky na dosiahnutie tohto účelu (na splnenie povinnosti) a na to určuje osobitné imanie,
- táto norma autorizuje na vydávanie verejnoprávných predpisov, teda noriem zaväzujúcich adresátov bez ich vôle a zmocnenia.

Teda verejnoprávna korporácia sa stotožňovala s právnym predpisom o určitom usporiadaní povinností a ich obsahu a v praktickom živote šlo napr. o politické obce, vodné družstvá, ústavy sociálneho poistenia, štátom uznané cirkvi, rády cirkvi katolíckej, štát, záujmové korporácie, rôzne spolky, spoločenstvá živnostníkov atď.

Ustálenosť pojmu verejnoprávnej korporácie ako subjektov práva možno doložiť slovenskými autormi z československého prvorepublikového obdobia. *Fajnor* a *Záturecký* uvádzajú v tom čase tradičné a ustálené typy právnických osôb, a to spolky, základiny a verejnoprávne korporácie. „*Pre pojem korporácie je podstatným predpokladom, aby existoval ideálny právnický subjekt, neodvislý od prípadnej zmeny členov, so zvláštnym majetkom. (...) Verejnoprávnymi korporáciami sú isté vrchnosti alebo iné organizácie, vykonávajúce verejné funkcie, ktoré zákon považuje za samostatné osoby a ktoré takto v majetkovom práve vystupujú ako osobitné subjekty majetkov. Takýmito sú zvlášte štátny erár, zeme, okresy (...), obce a cirkevné korporácie. Majetok verejných korporácií presne treba rozlišovať od majetku osôb patriacich do ich sväzku; (...) Okrem toho je viac takýchto korporácií, ktoré sú samostatnými právnickými osobami. Sem patria ešte najmä orgány samosprávy v oboroch jednotlivých povolání (advokátske, verejnonotárske, obchodné a živnostenské komory, priemyslové korporácie), ako aj jednotlivé osamostatnené, osobitný majetok majúce vrchnosti (úradu).*“⁹⁵

Podľa *Lubyho*: „*Spoločnosť (korporácia) je združenie osôb s určitým účelom, ktorému združeniu priznáva právo samostatnú subjektivitu, odlišnú od subjek-*

⁹⁵ ROUČEK, F., SEDLÁČEK, J. Komentář k československému obecnému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a Podkarpatské Rusi. Díl I. Praha: Nákladem Právnického knihkupectví a nakladatelství V. Linhart v Praze, 1935; Reprint Praha: ASPI Publishing, 2002; s. 266 – 270.

tivity združených osôb.“ *Luby* uvádza korporácie všeobecného súkromného práva – spolky, špeciálne typy súkromnoprávných korporácií – obce bývalých urbárikov, komposesoráty, korporácie práva obchodného – obchodné spoločnosti, korporácie práva banského – ťažiarstva. Uvádza tiež korporácie zmiešaného typu, ktoré vznikajú podľa ustanovení súkromného práva, ale niektoré oblasti ich organizácie alebo vzniku sú upravené predpisom verejnoprávnej povahy. Ide o nútené spoločnosti, kde je povinné členstvo pre určené osoby – sociálne poisťovne, regulačné a melioračné družstvá, spoločnosti zalesňovacie, vinohradnícke, rybárske a nerozdelených pasienkov etc. *Luby* osobitne vyčleňuje korporácie verejného práva, ktoré sú územné (štát, okresy, obce) a korporácie záujmové (advokátska, lekárska, zverolekárska, inžinierska, obchodná komora). Za najvýznamnejšie korporácie verejného práva považuje štát a cirkev.⁹⁶ Pri záujmových korporáciách (komora advokátska, lekárska, zverolekárska, inžinierska, obchodná) teda ide už o nový typ právnickej osoby v porovnaní s dávnovekými, ktoré *Luby*⁹⁷ podľa Tripartita až do prvej polovice 19. storočia členil na *fiscus regius* (kráľovský *fiscus*), *universitates seculares* (komitáty a slobodné obvody; medzi verejnoprávne svetské korporácie *Luby* radil aj spoločenstvo 24 spišských miest), obce (*communitates*, neskôr urbárne obce a komposesoráty), verejnoprávne cirkevné korporácie (*universitates ecclesiasticae* – recipované cirkvi a ich zložky), spoločnosti (*corpora, corporationes, collegia*; cechy, obchodné spoločnosti, súkromnoprávne spoločnosti) a *fundationes* (základiny).

Autonómnosť a oddelenosť komôr od štátu potvrdzuje aj relatívne raná prvorepubliková aplikačná prax, ktorá sa vyjadrila k „pnutiu“ na hranici medzi štátnou správou a záujmovou samosprávou: „*Stavovským korporáciám, ktorým zákon prepožičiava určité práva a ukladá isté povinnosti, nemožno upierať právo, aby ako korporácie hájili hranice onej právnej sféry, ktorá je im zákonom vymedzená, a to aj proti úradu, ktorý hoci ako inštitúcia či hoci ako úrad dozoru im je nadriadený.*“⁹⁸ Čiže oslobodzovanie od štátu malo svoje právne pokračovanie.

⁹⁶ LUBY, Š. Základy všeobecného súkromného práva. 3. vyd. Šamorín: Heuréka, 2002, s. 56 – 58 (I. vyd. 1944).

⁹⁷ LUBY, Š. Dejiny súkromného práva na Slovensku. Bratislava: Iura Edition, 2002, s. 205 – 215.

⁹⁸ Boh. 6192/27; In: ROUČEK, F., SEDLÁČEK, J. Komentář k československému obecnému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a Podkarpatské Rusi. Díl I. Praha: Nákladem Právnického knihkupectví a nakladatelství V. Linhart v Praze, 1935; Reprint Praha: ASPI Publishing, 2002; s. 265; (preklad do slovenčiny M. G.).

3.4 Povojnová *Neubauerova* záujmová samospráva z roku 1947

Pojem samosprávy mal v povojnovom Československu (1947) svoje vyjadrenie vo forme územnej samosprávy a samosprávy záujmovej, niekedy ešte označovanej aj ako samosprávy vecnej. *Neubauer* pre územnú samosprávu uvádzal, že ide o delbu práce, nie o delbu moci, no uvažoval o jej podmienkach. Delbu moci pripúšťal v situácii, ak miestne obmedzený normotvorca je istou mierou nezávislý od štátneho normotvorcu.⁹⁹ Pre záujmovú samosprávu uviedol, že nenadobudla taký význam politický a ústavný ako územná samospráva, aby ju bolo možné považovať za „delbu moci“. Uviedol však, že dávnejší spôsob prevahy personálneho princípu nad teritoriálnym dával samospráve skupín, organizovaných inak ako teritoriálne, veľký význam. Stavovský stredoveký štát bol postavený na úzkom spojení príslušníkov jedného stavu (vyššia šľachta, nižšia šľachta, duchovenstvo, mešťanstvo) a ich vzájomnej oddelenosti od príslušníkov iného stavu, a to sa dosahovalo okrem iného aj stavovskou samosprávu a jurisdikciou. Absolútne monarchie a novodobý demokratický štát sa však viazali na princíp rovnosti – poddaných voči panovníkovi či občanov rovných vo svojich štátoobčianskych právach a povinnostiach. Uviedol, že postupný liberalizmus znova priniesol isté samosprávne útvary, ktoré dostali názov samospráva záujmová, hospodárska či stavovská. Tento nový druh samosprávy bol však postavený na skupinách obyvateľstva, ktoré mali istý hospodársky záujem na združovaní a hájení svojich hospodárskych záujmov a bol daný príslušnosťou k zamestnaniu, povolaniu, kapitálu. *Neubauer* tento vývoj opísal ako snahu liberálneho štátu

⁹⁹ „Podľa miery kompetencie (vecného obsahu a rozsahu normotvorby), zverenej orgánom oblasťným či miestnym, môžeme síce hovoriť o väčšej či menšej decentralizácii, resp. centralizácii verejnej správy alebo súdnictva (v odbornej terminológii sa tu správnejšie užívajú výrazy: dekoncentrácia a koncentrácia) – čo samo osebe má ďalekosiahle dôsledky administratívne, hospodárske, dopravné i psychologické –, v podstate však ide stále ešte len o delbu práce, nie však o delbu moci. O tej môžeme hovoriť až vtedy, ak miestne obmedzený normotvorca je viac alebo menej nezávislý od normotvorcov s kompetenciou celoštátnou. Že tu nemôže ísť o nezávislosť úplnú, je zjavné, lebo potom by tu bolo – práve pri priestorovom vymedzení kompetencie – niekoľko štátov (a nie štát jeden). Avšak práve priestorové delenie normotvornej kompetencie štátu je princípom delenia moci, ktorým dochádzame na jednom krajnom bode k územnej obecnej samospráve, na opačnom bode k spolkovému štátu. A medzi týmito krajnými bodmi je mysliteľná celá stupnica útvarov územnej autonómie, resp. samosprávy odstupňovaných jednak podľa územnej veľkosti, jednak podľa rozsahu normotvornej kompetencie, jednak podľa nezávislostí od orgánov ústredných.“ (Preklad do slovenčiny M. G.); In: NEUBAUER, Z. *Státověda a theorie politiky*. Praha: Jan Laichter, 1947, s. 314 – 315.

zostať len v pozícii rozhodcu v sporoch medzi občanmi a aby si rozmanité občianske zväzky bránili svoje záujmy zákonne dovoľenými prostriedkami. Teda išlo napríklad o združovanie robotníkov proti zamestnávateľom, remeselníkov a živnostníkov proti veľkopodnikom. Postupne štát rešpektoval prejavy vôle jednotlivých stavov tak, že im priznával poradný hlas pri normotvornej činnosti, neskôr ich vytvoril právnym predpisom ako nútené zväzky s povinným členstvom, zveril im funkcie evidenčného, osvedčovacieho, výchovného či poradenského charakteru a napokon im priznal kompetenciu vydávať pre svojich členov konkrétne normy aj všeobecné normy – vo forme stanov a disciplinárnych poriadkov. Takto vznikli komory obchodné, priemyselné, živnostenské, komory slobodných povolání a živnostenské spoločenstvá.

Neubauer upozornil na fakt, že záujmová samospráva nemôže dosiahnuť také rozsiahle normotvorné kompetencie ako samospráva územná a v zásade je koncentrovaná na vybavovanie svojich vnútorných záujmov a prípadne na hájenie svojich záujmov voči štátu a voči iným stavom. Ako argument uviedol veľkú prepojenosť hospodárskych odvetví a problémov, ktoré nemožno riešiť izolovane a taktiež uviedol argument absencie dlhšej tradície, pretože stavovské zväzky nenadväzovali na stredoveké stavovské zväzky, pričom územná samospráva má dlhú a nepretržitú tradíciu.¹⁰⁰ Čiže *Neubauer* nereflektoval uvedený *Merklov* názor o iba zdanlivosti modernej kategórie samosprávy budovanej na personálnom princípe a o potrebe vziať do úvahy kontinuitu inštitúcií stavovského štátu.

V rámci delby moci a delby samosprávy na územnú a vecnú *Neubauer* zvyrazňuje samozrejmé pravidlo – čím silnejšia je ústredná moc štátu, tým menej normotvornej kompetencie a nezávislosti sa ponecháva samospráva. Zároveň podal svoj zovšeobecňujúci právno-politický pohľad na možný vzťah ústrednej moci štátu voči samospráve. Stredoveký feudálny štát mal slabú ústrednú vládu a veľmi rozsiahlu samosprávu územnú a stavovskú, samozrejme, nie samosprávu v demokratickom zmysle. Konštitučný štát s vyváženou mocou zákonodarnou, správou a súdnictvom v liberálnej ére je samospráve naklonený. Ak niektorá z moci prevládne, má to spravidla nepriaznivú odozvu pre samosprávu. Moderný demokratický štát je samospráve naklonený, no v rôznej miere. Konštitučné monarchie s kombináciou rodového a volebného princípu sú samospráve naklonené, a to pre ideologickú blízkosť. V demokratických štátoch výlučne postavených na voľbách sa re-

¹⁰⁰ NEUBAUER, Z. Státověda a theorie politiky. Praha: Jan Laichter, 1947, s. 332 – 335.

latívna nepriazeň voči samospráve vyskytuje v systémoch parlamentnej demokracie, kde je vláda výborom parlamentu, a to v prípadoch nesúladu politického vedenia ústredia a samosprávy. Môže to vyplývať zo skutočnosti, že hoci v samosprávnych zastupiteľstvách sú zastúpené tie isté politické strany ako v parlamente, môžu byť zastúpené v inom pomere alebo ak je ľud v samosprávach zastúpený inými, ako parlamentnými politickými stranami. Toto platí najmä pre záujmovú samosprávu, pretože sa často uplatňuje popri straníckych kandidatúrach kandidatúra na odborovom princípe (stavovská), prípadne iba táto. Čiže ak dôjde k rozporom medzi samosprávou a parlamentom, dôsledkom býva snaha parlamentu a parlamentnej vlády samosprávu obmedziť vrátane obmedzenia jej normotvorby a získať na ňu dosah. *Neubauer* pridáva, že ak je systém nastavený tak, že voľba do parlamentu i samosprávnych zastupiteľstiev zaručuje približne rovnaký mezistranícky pomer, alebo ak ide o nadvládu jednej strany vo všetkých volených orgánoch, táto strana v politickom vedení zaručuje jednotu normotvorby a rozhodovania a niet nesúladu medzi politickým vedením štátu a samosprávami. No samospráva sa tak môže dostať do pozície „*inštrumentu politického vedenia štátu*“. Samospráva pri nadvláde jednej politickej strany sa stáva akousi „*predĺženou rukou štátnej správy, ktorá vo formách politickej a psychologicky znositelných môže vykonávať regulatívne zásahy, ktoré, ak by vychádzali z ústredia, boli by menej sympatické. To platí osobitne o samospráve záujmovej a zásahov v hospodárskej sfére*“.¹⁰¹

3.5 Socialistické obdobie bez komôr ako verejnoprávných korporácií a bez záujmovej samosprávy

S odstupom času možno dodať, že už od roku 1948, teda vzápätí po publikovaní uvedených *Neubauerových* názorov, sa samospráva v našich právnych podmienkach úplne potlačila, a to vo všetkých smeroch, teda aj v podobe územnej i záujmovej. Komory boli jednotlivými zákonmi zrušené.¹⁰²

¹⁰¹ NEUBAUER, Z. Státověda a theorie politiky. Praha: Jan Laichter, 1947, s. 337 – 339 (preklad do slovenčiny M. G.).

¹⁰² Príkladom môže byť § 36 ods. zákona č. 322/1948 Zb. o advokácii (advokátsky poriadok): „*Advokátske komory sa zrušujú. Ich práva a záväzky prechádzajú dňom účinnosti tohto zákona na krajské sdruzenia, po prípade na ústredné sdruzenie; o tom, ktoré práva a záväzky prešli na jednotlivé krajské sdruzenia, po prípade na ústredné sdruzenie, rozhodne Ministerstvo spravodlivosti.*“ Zákon č. 201/1949 Zb. o notárstve – v prechodnom ustanovení (§ 45) určuje: „*Doterajšie notárske sbory (komory) sa zrušujú. Ich práva a záväzky prechádzajú dňom účinnosti tohto zákona na krajské sbory, poprípade na Ústredný sbor; o tom, ktoré*

Teda samospráva na našom území vo svojej vývojovej fáze na úrovni do roku 1948 (ani záujmová, ani územná) sa nestala „predĺženou rukou“ štátnej správy pri nadvláde jednej politickej strany. Princíp samosprávy v marxistickej vede mal silné miesto,¹⁰³ nie však ako konkurencia či „vyvažovateľ“ záujmov v štáte. Monopol úplnej moci prevzal na seba štát prepojený na jednotiacu ideológiu vedúcej komunistickej strany. Samospráve nezostali ani „znesiteľné“ opatrenia, ktoré by od „ústredia“, parafrázujúc *Neubauera*, neboli dost sympatické. Samospráva dostala novú formu, už nie tradičnú, samostatnú a oddelenú, ale štátom ponechanú či trpenú – vo veľmi oklieštenom rámci. No význam samosprávy aj v tomto období, ktoré nasledovalo po roku 1948, je zrejмый, a to z dôrazu na deklarovanie samosprávy ako prvku ľudovej demokracie, neskôr socialistickej spoločnosti či predpokladanej „komunistickej samosprávy“.

Územná samospráva bola postupne odstránená a národné výbory formované ako miestne orgány štátnej moci a správy znamenali zánik samosprávy a nástup centralizácie moci.¹⁰⁴ *„Povojnový vývoj potom už znamenal rozchod s tradíciami demokratickej a občianskej samosprávy. Pod heslami zľudovenia správy v podobe smutne známych národných výborov a pod heslami: ‚kontrola ľudu a výkon správy ľuďom‘, bola v skutočnosti samospráva odstránená a nahradená vládou stranického aparátu KSC.“*¹⁰⁵

práva a záväzky prešli na jednotlivé krajské sbory, poprípade na Ústredný sbor, rozhodne minister spravodlivosti.“ Podľa vládneho nariadenia č. 306/1948 Sb., o prechode a zániku pôsobnosti obchodných a živnostenských (priemyslových) komôr, pôsobnosť obchodných a živnostenských (priemyslových) komôr súvisiaca so zahraničným obchodom prešla od roku 1949 na spolok „Československá obchodná komora“.

¹⁰³ *„Osobitosť politickej organizácie socialistickej spoločnosti je v tom, že má hlboko demokratický obsah, jej forma a organizačná štruktúra zabezpečuje ďalší rast socialistickej demokracie a uvedomelej disciplíny nás, ktoré si postupne zvykajú dobrovoľne plniť svoje povinnosti, čo tvorí najvýznamnejší predpoklad prechodu k bezštátnemu zriadeniu. Zdokonalovanie politickej organizácie socialistickej spoločnosti umožňuje v rámci tejto organizácie ‚opracúvať mechanizmus budúcej komunistickej samosprávy, ktorá si už nevyžaduje politický ‚obal‘. Tento ‚obal‘ sa vyčerpá a odumrie. K tomu však dôjde v pomerne ďalekej budúcnosti, v podmienkach rozvinutého komunizmu, a ak chceme zachovať požiadavky prísnej vedeckosti, teraz ešte nemôžeme robiť dohady o tempe a formách tohto prechodu.“* In: KONSTANTINOV, F. V. a kol. *Základy marxisticko-leninskej filozofie*. Bratislava: Nakladateľstvo PRAVDA, 1977, s. 298.

¹⁰⁴ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 323.

¹⁰⁵ MALÝ, K. *Idea samosprávy v české politice v 19. století*. In: *Veřejná správa a právo*. Pocta prof. Dušana Hendrychovi. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 311.

Z pôvodných povolání zastrešených komorami sa v socialistickom období istá limitovaná forma samosprávy zachovala v advokácii, hoci advokácia bola viac-menej poštátnená. Obmedzené prvky samosprávy možno identifikovať v novozriadených formách organizácie advokácie – Ústredného združenia advokátov v Prahe, ktorého orgánmi boli okrem iného: schôdzka delegátov krajských združení advokátov, neskôr Ústredie advokátskych poradní, ktorého orgánom boli plenárna schôdzka vedúcich advokátskych poradní a delegátov z radov ostatných členov kolektívov advokátskych poradní, výbor (pre Slovensko výbor oblastný), predseda a námestníci. Neskôr to bolo Ústredie československej advokácie, ktorého najvyšším orgánom bola celoštátna konferencia delegátov volených na členských schôdzkach advokátov, výkonné orgány boli okrem iného výbor ústredia a slovenský výbor, napokon Ústredie slovenskej advokácie, ktorého najvyšším orgánom bola konferencia slovenskej advokácie, pričom konferenciu tvorili delegáti združení, ktorých zvolila členská schôdzka advokátov v rámci krajských združení advokátov.¹⁰⁶

Čiže koncept komôr ako verejnoprávných korporácií a koncept záujmovej samosprávy v dnešnom význame, teda v spoločnosti budovanej na štátno-občianskej rovnosti,¹⁰⁷ sa v našom právnom prostredí objavili v poslednej štvrtine 19. storočia, postupne sa vyvíjali a v zásade pretrvali do roku 1948. Nemožno však jednoznačne tvrdiť, že sa zjavili ako úplne nový druh organizovania a usporiadavania vecí spoločných a verejných, lebo nemožno ignorovať vývoj stavovského štátu budovaný na personálnom princípe vývojovo pred inštitútom štátno-občianskej rovnosti. V rokoch 1948 – 1989 náš právny poriadok ani realita s komorami ako verejnoprávnymi korporáciami, ani s konceptom záujmovej samosprávy nepočítali.

V socialistickom období sa forma samosprávy prejavovala v spoločenských organizáciách alebo v dobrovoľných spoločenských organizáciách,

¹⁰⁶ Zákona č. 322/1948 Zb. o advokácii, zákona č. 114/1951 Zb. o advokácii, zákona č. 57/1963 Zb. o advokácii, zákona SNR č. 135/1975 Zb. o advokácii; podrobnejšie napr. MANIK, R. Organizácia advokácie na Slovensku v rokoch 1948 – 1989. Bratislava: SAK, 2020; KERECMAN, P., BLAHA, A., BUŠOVÁ, E., DETVAI, Š., ERBEN, P., HAVLÁT, J. a kol. Slovenská advokátska komora v rokoch 1990 – 2020. Bratislava: SAK, 2020, s. 19 a nasl.

¹⁰⁷ Tu možno upozorniť na právno-historické práce dokladajúce vývoj politických práv, najmä úsilie o všeobecné volebné právo, ktoré sa v našich právnych podmienkach dosiahlo aj pre ženy v roku 1919. Napr. vývoj volebného práva žien: DUDEKOVÁ KOVÁČOVÁ, G. Vojna ako akcelerátor? Politická participácia žien v Uhorsku a v Československej republike. In: BENKO, J., DUDEKOVÁ KOVÁČOVÁ, G. a kol. S ľudom a pre ľud. Cesty k demokracii na Slovensku za monarchie a prvej republiky. Bratislava: Historický ústav SAV, VEDA, vydavateľstvo SAV, 2020, s. 303 – 312.

v tom čase takto nazývaných subjektoch, ktoré síce boli výrazom združovacieho práva,¹⁰⁸ nie však v jeho plnom a slobodnom význame. Spracovanie tejto témy poskytuje *Řehůřek* vo svojom diele *Společenské organizace v Československu* z roku 1985, ktorý sprostredkúva teoretický pohľad na tento segment spoločnosti. Vtedajšia právna veda vnútorne členitý súhrn spoločenských organizácií považovala za nový tvorivý politický subjekt v spoločenskom a politickom živote socialistického štátu. Spoločenské organizácie sa podieľali na rozhodovaní vo verejných záležitostiach. Čiže išlo tu o uspokojovanie individuálnych a skupinových záujmov, ale aj o účasť na správe a riadení štátu. Spoločenské organizácie sa spočiatku chápali ako súčasť štátnych orgánov a iných verejných inštitúcií, neskôr sa začala zvyrazňovať ich neštátna povaha, no predmetom záujmu bola aj ich samosprávna povaha.¹⁰⁹

Na zopakovanie je vhodné predstaviť *Řehůřkovu* klasifikáciu dobrovoľných spoločenských organizácií operujúcich vo verejnom priestore, do dátocne zhodnotiac – v socialistickom období. Hoci nemožno hovoriť ani o komorách a o verejnoprávnych korporáciách vôbec, ani o záujmovej samospráve, poskytuje to prehľad o subjektoch, kontinuitne „prenášajúcich“ niektoré prvky samosprávy, pričom z dnešného pohľadu je zreteľne premiešaný ich súkromnoprávny i verejnoprávny charakter. *Řehůřek* ako zastrešujúci pojem pre všetky typy spoločenských organizácií použil občianske združenia¹¹⁰ a vyčlenil v nich tri podskupiny. Za najdôležitejšiu podskupinu označil spoločenské organizácie. Považoval ich za organizácie nového, socialistického typu, ktoré mali pre štát najväčší význam, napríklad Revolučné odborové hnutie, Socialistický zväz mládeže, Československý zväz žien. Boli súčasťou Národného frontu Československa alebo neskôr Národného frontu Českej socialistickej republiky, alebo Národného frontu Slovenskej socialistickej republiky, a to popri politických stranách (vedúcu úlohu mala komunistická strana a relatívne formálne existovali ešte štyri politické strany).¹¹¹

¹⁰⁸ Ústavný zákon č. 100/1960 Zb., Ústava ČSSR a zákon č. 68/1951 Zb. o dobrovoľných organizáciách a zhromaždeniach.

¹⁰⁹ ŘEHŮŘEK, M. *Společenské organizace v Československu*. Praha: Nakladatelství Svoboda, 1985, s. 5, 8, 14.

¹¹⁰ *Řehůřek* odkázal na Jampolskú – объединение граждан – (Jampolskaja, C. A. *Общественные организации в СССР*. Moskva, 1972, s. 14). ŘEHŮŘEK, M. *Společenské organizace v Československu*. Praha: Nakladatelství Svoboda, 1985, s. 59, 61, 93.

¹¹¹ V Národnom fronte ČSSR, ČSR a SSR boli združené (k 1. Januáru 1984): Komunistická strana Československa, Československá strana socialistická (pôs. len v ČSR), Československá strana ľudová (pôs. len v ČSR), Strana slovenskej obrody (pôs. len v SSR), Strana slobody (pôs. len v SSR), Revolučné odborové hnutie, Socialistický zväz mládeže, Československý

Systémovo spoločenské organizácie v Československu *Řehůřek* členil na masové spoločenské organizácie, zväzy tvorcov a ostatné spoločenské organizácie. Druhú podskupinu označil ako združenia. Systémovo sa združenia v Československu delili na vedecké združenia, vedecko-popularizačné združenia, politickopropagačné združenia a kultúrne združenia, ktoré sa delili na národné kultúrne združenia, vlastivedné kultúrne a osvetové združenia, záujmové kultúrne združenia, združenia vzájomnej pomoci a profesionálne združenia. Združenia boli považované za politicky menej závažné. Ako tretiu podskupinu *Řehůřek* priradil družstvá, ktoré považoval za združovacie inštitúcie s ekonomickými cieľmi a v ekonomickej oblasti družstvám zodpovedal osobitný typ socialistického vlastníctva, teda družstevné vlastníctvo.¹¹² Družstvá sa delili na jednotné roľnícke družstvá, výrobné, spotrebné a bytové družstvá a záujmové družstevné združenia.

3.6 „Nová“ *Řehůřkova* koncepcia záujmovej samosprávy od roku 1990 a jej ďalší vývoj

Zámerne venujeme priestor *Řehůřkovmu* dielu, pretože to bol na Slovensku pôsobiaci právny teoretik, ktorý v Československu po spoločenských zmenách, na stránkach Právneho obzoru v rokoch 1990 – 1992,¹¹³ teda medzi prvými formuloval „novú“ teoretickú koncepciu samosprávy ako územnej,

zväz žien, Zväz družstevných roľníkov ČSSR, Zväz československo-sovietského priateľstva, Československý zväz telesnej výchovy, Zväz pre spoluprácu s armádou, Československý zväz protifašistických bojovníkov, Zväz požiarna ochrany ČSSR, Československý červený kríž, Československá vedeckotechnická spoločnosť, Socialistická akadémia ČSSR, Zväz invalidov, Československý zväz novinárov, Zväz československých filatelistov, Ústredná rada družstiev, Kultúrne združenie občanov ČSSR nemeckej národnosti, Poľský zväz kultúrne osvetový (pôsobil v Severomoravskom kraji); len na Slovensku pôsobili: Slovenský zväz výrobných družstiev, Slovenský zväz spotrebných družstiev, Slovenský zväz bytových družstiev, Slovenský zväz drobných chovateľov, Slovenský zväz včelárov, Slovenský zväz záhradkárov, Slovenský rybársky zväz, Slovenský poľovnícky zväz; ŘEHŮŘEK, M. Společenské organizace v Československu. Praha: Nakladatelství Svoboda, 1985, s. 265 a naśl.

¹¹² Družstvá vznikali na základe zákona č. 109/1964 Sb. Hospodársky zákonník a zákon č. 122/1975 Zb. o poľnohospodárskom družstevníctve.

¹¹³ ŘEHŮŘEK, M. Samospráva ako politicko-právny jav. Právny obzor. 10/1990, s. 825 – 838. ISSN 0032-6984; ŘEHŮŘEK, M. Formy samosprávy. Právny obzor. 6/1991, s. 293 – 303. ISSN 0032-6984; ŘEHŮŘEK, M. Všeobecné hodnotové atribúty samosprávy. Právny obzor. 4/1992, s. 339 – 349. ISSN 0032-6984; ŘEHŮŘEK, M. Záujmová samospráva. Právny obzor. 10/1992, s. 897 – 908. ISSN 0032-6984.

tak aj záujmovej. Územnej a záujmovej samospráve sa v 90. rokoch 20. storočia venoval aj v dvoch ďalších monografiách.¹¹⁴

Je potrebné sa pri *Řehůřkovej* koncepcii záujmovej samosprávy¹¹⁵ pristaviť, pretože tu boli predstavené v tom čase nové prvky.

- Upozornil na novosť záujmovej samosprávy, ktorú vsadil do občianskej spoločnosti, pričom konštatoval jej významné miesto, popri samospráve územnej;
- Upozornil na personálny prvok záujmovej samosprávy, aj na historické súvislosti stavovského štátu budovaného na personálnom princípe;
- Upozornil na filozoficko-sociologickú kategóriu záujmu ako určujúceho osobnostného motivačného prvku dobrovoľného vstupu občana do konkrétnej samosprávnej inštitúcie; na rozdiel od územnej samosprávy fungujúcej teritoriálne s predpokladaným zásadným súhlasom občanov (zaradených automaticky podľa bydliska) s rozhodovaním demokraticky zvolených orgánov územnej samosprávy (intenzita účasti na tejto samospráve je na vôli občana); existenciu spoločensky významného záujmu považoval v rôznej intenzite za prvok v každej forme samosprávy;
- Upozornil na nutnosť spoločného záujmu pri záujmovej samospráve, pričom uviedol, že každý záujem prezentovaný ako spoločný záujem komunity, skupiny, etnika, národa, štátu pochádza zo záujmov osobných, ale nie každý osobný záujem sa musí realizovať ako záujem spoločný;
- Upozornil na tendenciu posilňovania samosprávy na úkor štátneho dirigizmu (proces deetatizácie) a na účasť občana v tomto procese, najmä na účasť občana v inštitúciách na základe slobodne akceptovaného osobitného záujmu;
- Konštatoval, že záujmová samospráva nie je „*ucelený, vnútorne usporiadaný systém či jednoznačný právno-politický inštitút*“, ale skôr súbor inštitúcií s istými znakmi: i) odvodzujú svoju existenciu od združovacieho práva, ii) konkrétny spoločný záujem, iii) samosprávny spôsob

¹¹⁴ ŘEHŮŘEK, M. Základy teorie samosprávy. Bratislava: Ústav štátu a práva SAV, 1993 a ŘEHŮŘEK, M. Právo účasti občanov na správě vecí veřejných. Bratislava: VEDA, vydavatelstvo SAV, 1997.

¹¹⁵ Spracované podľa ŘEHŮŘEK, M. Záujmová samospráva. Právny obzor. 10/1992, s. 897 – 908. ISSN 0032-6984; ŘEHŮŘEK, M. Základy teorie samosprávy. Bratislava: Ústav štátu a práva SAV, 1993, s. 100 – 128 a ŘEHŮŘEK, M. Právo účasti občanov na správě vecí veřejných. Bratislava: VEDA, vydavatelstvo SAV, 1997, s. 142 – 149.

- ich vnútornej činnosti, iv) úsilie o väčšiu či menšiu účasť na organizácii spoločenského alebo dokonca politického života;
- Do záujmovej samosprávy radil všetky inštitúcie, ktoré odvodzujú svoju existenciu od združovacieho práva a ktoré spája konkrétny spoločný záujem; radil sem voľné združenia bez registrácie, registrované občianske združenia, hnutia s právnou subjektivitou i bez nej (nie v zmysle politických strán a hnutí, ale hnutia formulujúce spoločný záujem na základe „*programových vyhlásení svojich združení a na základe ich akceptovaní konkrétnymi občanmi daného etnika, národa, štátu či nadštátneho útvaru*“), radil sem tiež politické strany a politické hnutia;
 - Za konštitutívny prvok záujmovej samosprávy považoval prejav vôle občanov, spoločensky významný spoločný záujem a osobný vzťah občana k tej-ktorej samosprávnej komunite;
 - Zastával názor, hoci s vedomím jeho problematickosti, že do záujmovej samosprávy je potrebné radiť aj rôzne formy vnútropodnikovej samosprávy;
 - Do záujmovej samosprávy radil tiež družstvá, pre ich artikulovaný ekonomický záujem „*ako prioritný cieľ združovania konkrétnej skupiny ľudí*“; Družstvá považoval za významnú zložku samosprávy, pretože vedú ovplyvňovať konanie individua zároveň v jeho vlastnom záujme a zároveň v záujme celej družstevnej komunity. Za najpozitívnejšiu stránku samosprávy – pri družstvách – uvádzal aktívnu účasť občana na správe spoločných vecí pri uspokojovaní vlastného záujmu;
 - Za osobitnú kategóriu záujmovej samosprávy považoval komory ako profesijné organizácie vznikajúce a pôsobiace *ex lege*, spravidla s povinným členstvom;
 - Za (vtedy) najnovší druh inštitúcií záujmovej samosprávy považoval nadácie podľa (vtedy) nového zákona o nadáciách (zákon č. 207/1996 Z. z.).

Táto *Řehůrkova* koncepcia bola postupne prekonaná, ale uvádzame ju ako inšpiratívny doklad myslenia v kontexte rozvoja občianskej spoločnosti na počiatku 90. rokov 20. storočia. Problematickým je spájanie do pojmu záujmová samospráva prejavy „záujmovej“ samosprávy v jej súkromnoprávnom význame s prejavmi vo verejnoprávnom význame. Problematickým a prekonaným je *Řehůrkovo* spájanie všetkých prejavov združovacieho práva so záujmovou samosprávou. Takéto stotožňovanie všetkých prejavov združovania na dobrovoľnom princípe s vymedzeným spoločným cieľom/záujmom a so samosprávnym a autonómnym charakterom – so záujmovou

samosprávou – sa v súčasnosti pretavilo do ďalšej koncepcie rozmanitosti organizácií občianskej spoločnosti, ktoré participujú na správe vecí verejných.¹¹⁶ Tieto sú však nielen realizáciou združovacieho práva, pretože sem patria ako organizácie osôb (občianske združenia, odbory, záujmové združenia právnických osôb, politické strany), tak aj organizácie majetku (nadácie, neinvestičné fondy, neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby). Navyše ide o právnické osoby súkromného práva. Napokon treba uviesť, že družstvá sa svojou koncepciou právnej úpravy súkromného práva radia hneď vedľa obchodných spoločností, a to aj keď ich účelom môžu byť iné potreby (teda eventuálne záujmy) členov.¹¹⁷ Teda družstvá, aj napriek ich spoločnému právno-historickému „združovaciemu pôvodu“ (spoločnému s ostatnými spolkami), sa dnes viac-menej neradia k organizáciám občianskej spoločnosti v užšom zmysle, ale ich miesto je viac v pozícii ústavne chráneného práva podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť. Akokoľvek, otázka súčasnej teoreticko-právnej kategorizácie družstva je otvorená. Taktiež možno upozorniť na problematickosť priradenia nadácií (v dôsledku vtedy novoprijatého zákona o nadáciách – v roku 1996) na konci Řehůrkovo výpočtu subjektov spadajúcich pod pojem záujmovej samosprávy. Nadácie sa ako organizácie majetku nepovažujú za prejav slobody združovania, čo potvrdil aj ústavný súd,¹¹⁸ ale nadácie sú tiež ďalším typom organizácií občianskej spoločnosti.¹¹⁹

Zároveň však zostala platná Řehůrkova myšlienka, že všetky ním uvedené typy združení – teda ktoré on zahrňal do záujmovej samosprávy (občianske združenia, politické strany, neformálne združenia, družstvá, nadácie, profesné komory) – „*predstavujú významný faktor občianskej spoločnosti. Napomáhajú utváranie demokratických vzťahov v spoločnosti, tak či onak ovplyvňujú štátnomocenské pomery a pozitívne pôsobia na rozvoj tvorivej aktivity obča-*

¹¹⁶ Porovnaj GAJDOŠOVÁ, M. Združenia ako prostriedok politickej participácie na správe vecí verejných. Právny obzor. 6/2022, s. 445 – 469.

¹¹⁷ § 221 ods. 1 ObchZ: „*Družstvo je spoločenstvom neuzavretého počtu osôb založeným za účelom podnikania alebo zabezpečovania hospodárskych, sociálnych alebo iných potrieb svojich členov.*“

¹¹⁸ „*Fundatívne právnické osoby (napr. nadácie, neziskové osoby poskytujúce všeobecne prospešné služby) založené na majetkovom substráte slobodu združovania podľa čl. 29 Ústavy Slovenskej republiky nepoživajú.*“ Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 11/2010 z 23. novembra 2011.

¹¹⁹ Pozri tiež GAJDOŠOVÁ, M. Komentár zákona č. 34/2002 Z. z. Zákon o nadáciách. Žilina: Poradca podnikateľa, 2021.

*nov. Nie vždy bez problémov a ťažkostí. Rozhodne sa však zúčastňujú na správe vecí verejných, niektoré dokonca ako súčasť verejnej správy“.*¹²⁰

V súčasnosti – združenia súkromnoprávneho charakteru, aj keď sú samosprávne a sledujú spoločne dohodnuté záujmy – nepovažujeme za prejav záujmovej samosprávy. Ani v prípade, ak sledujú či plnia úlohy vo verejnom záujme.¹²¹ Z hľadiska bežného významu slov – pre vlastné spravovanie svojich záujmov použiť formuláciu „vykonávať záujmovú samosprávu“ – nie je v zásade nesprávne. **Z hľadiska práva a právnej vedy sa však pojem záujmová samospráva osamostatnil, a to výlučne pre oblasť samosprávy v jej verejnoprávnom zmysle.** Najväčší vplyv tu mala teória správneho práva, ktorá pojem územnej a záujmovej samosprávy rozvíjala v rámci výkonu verejnej správy, o ktorý sa (dnes už ustáleno) delí štát, územná a záujmová samospráva (orgány štátnej správy, orgány územnej samosprávy, orgány záujmovej samosprávy, no aj ostatní vykonávatelia verejnej správy, resp. ďalšie osoby, ak im zákon zveruje rozhodovanie o právach, právom chránených záujmov a povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy).

3.7 Záujmová samospráva so slobodou združovania však predsa len úzko súvisí

Realizácia slobody združovania nie je realizáciou záujmovej samosprávy, nie sú totožné, ale existujú popri sebe a vzájomne si nekonkurujú. Právo združovať sa, alebo všeobecne sloboda združovania, však úzko súvisí so záujmovou samosprávou v jej verejnoprávnom význame, a to v troch podstatných bodoch.

Prvým bodom je skutočnosť, že komory ako verejnoprávne korporácie a predstaviteľky záujmovej samosprávy často vznikli v dôsledku **aj** intenzívnej činnosti (politickému tlaku) združení osôb spojených spoločnými záuj-

¹²⁰ ŘEHŮŘEK, M. Právo účasti občanov na správe vecí verejných. Bratislava: VEDA, vydavateľstvo SAV, 1997, s. 149.

¹²¹ „Slovenská administratívistika, zdá sa, stále nemá jednoznačnú odpoveď na to, ako teoreticky uchopiť a klasifikovať subjekty, ktoré na jednej strane majú svoje korene v združovacom práve, a teda ich vznik sa viaže na súkromnoprávnu autonómiu vôle združených subjektov, a na druhej strane ich činnosť naplňa verejný záujem a aspekt uspokojovania verejných potrieb.“ Škrobák uvádza, že občianske združenia a im podobné entity nie sú subjekty záujmovej samosprávy. In: ŠKROBÁK, J. Na pomedzí súkromného a verejného sektora – aké sú definičné znaky verejných entít a má zmysel ich hľadať? In: KOŠIČIAROVÁ, S. (ed.). Záujmová korporácia a verejný záujem. Zborník referátov z vedeckej konferencie. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022, s. 163. ISBN 978-80-568-0502-2 (online).

mami a vykonávajúcich rovnaké činnosti. Takýmto príkladom z minulosti je tlak advokátskych spolkov na presadenie uhorského zákona o advokácii v roku 1874 upravujúci advokátske komory v Uhorsku, dokonca aj organizačné pretransformovanie košického advokátskeho spolku do organizačnej (aj personálnej) štruktúry Advokátskej komory v Košiciach v roku 1875 po nadobudnutí účinnosti uvedeného zákona.¹²² Obdobný príklad snáh o komoru, hoci úspešný až o mnoho rokov neskôr je príklad spolkov lekárov a zverolekárov.¹²³ Novodobým príkladom je združenie notárov v právnej forme občianskeho združenia v roku 1991 (s názvom Notárska komora Slovenska), pričom v dôsledku i takto inštitucionalizovaného, ale aj osobného tlaku notárov bol v roku 1992 prijatý zákon (notársky poriadok), ktorý zriadil Notársku komoru Slovenskej republiky.

Druhý bod je úzko spojený s prvým. V prípade, ak fungujúca zájumová samospráva v dôsledku právnych a politických zmien začne byť obmedzovaná alebo sa stane výrazne obmedzenou, niektoré funkcie zájumovej samosprávy – a to vo význame hájenie spoločných zájmov členov voči štátu – sa spravidla znova dostanú do pozície inštitucionálneho zastrešenia združenia súkromnoprávneho charakteru (klasického spolku). Platí to za predpokladu všeobecnej garancie slobody združovania a demokratického pluralizmu. Teda paralelne vznikne spolok, ktorého cieľom je dosiahnuť plnú mieru samosprávy inštitucionálne – snaha obnoviť samosprávu pre komoru. Príkladom môže slúžiť Advokátska komora (zlúčená) pre Slovensko so sídlom v Turčianskom Svätom Martine od roku 1921, ktorá síce predstavovala zájumovú samosprávu, ale v limitovanom rozsahu. Zákonom sa určilo, že konferencie advokátov ako zhromaždenia všetkých členov komory sa už nebudú schádzať a ich kompetencie prevzal výbor ako orgán komory, ktorý už nebol

¹²² Pozri GAJDOŠOVÁ, M., KERECMAN, P., ĎURIŠKA, Z., KUŠNÍR, J., HELENBART, V. Advokátske komory na Slovensku v rokoch 1875 – 1948. Bratislava: SAK, VEDA, vydavateľstvo SAV, 2018, s. 19 – 36, 111 a nasl.

¹²³ Lekárska komora v českých zemiach bola zriadená zákonom v roku 1891 v Prahe, v Uhorsku sa lekárska komora nezriadila. „Jej poslanie a úlohy plnilo Krajinské lekárske združenie, na čele s predsedom, ustanovené v roku 1896 v Budapešti. Českí zverolekári (...) v roku 1912 prostredníctvom svojho Časopisu českých zverolekářů navrhli zriadiť zverolekársku komoru.“ Zverolekárska komora pre Československú republiku vznikla až zákonom č. 133/1920 Sb.: „Riadenie veterinárnej starostlivosti od vzniku ČSR prislúchalo centralizovanému ministerstvu pôdohospodárstva, na ktorom zastávali významnejšie úradnícke pozície aj niektorí českí zverolekári. Ich zásluhou sa osnova zákona dostala už v januári 1920 do výboru pre poľnohospodárstvo NZ.“ In: HUSÁR, L. a kol. Od zverolekárskeho spolku po Komoru veterinárnych lekárov Slovenskej republiky 1876 – 2022. 2. rozš. vyd. Bratislava: KVL SR, 2022, s. 12 – 14.

volený advokátmi, ale bol menovaný zo strany vlády (ministrom spravodlivosti po dohode s ministrom unifikácie) z radov advokátov. Tak sa aktivity advokátskeho stavu spojili do veľkého spolku. *Sväz advokátov na Slovensku* vznikol v roku 1924 a usiloval sa ako nezávislý spolok advokátov o to, aby správa vlastných vecí bola navrátená advokátskemu zboru. Zvýrazňoval nevyhnutný predpoklad advokácie – nezávislosť a stavovskú samosprávu.¹²⁴ Členom tohto spolku mohol byť len advokát, ktorý bol na území Slovenska zapísaný v advokátskej komore. Teda popri „nie úplne samosprávne“ zorganizovanej advokátskej komore na Slovensku bola tu organizovaná činnosť v prospech zjednocovania advokátov pôsobiacich na Slovensku prostredníctvom klasického prejavu združovacieho práva. Tento spolok dosiahol veľký vplyv, v roku 1927 mal približne 700 členov, čo bola väčšina advokátov na Slovensku (celkovo ich vtedy bolo približne tisíc). Snažil sa dosiahnuť vplyv na legislatívnu činnosť v oblasti organizácie advokácie a staral sa napríklad aj o starostlivosť o sociálne zabezpečenie advokátov a ich poistenie pre prípad choroby a smrti.¹²⁵

Tretí podstatný bod, ktorý vyjadruje súvis medzi združovacím právom a záujmovou samosprávu, je, že si nekonkurujú. Existujú popri sebe a realizácia slobody združovania sa právne nestotožňuje s realizáciou záujmovej samosprávy. Hoci sledovanie jednotlivých záujmov sa môže v mnohom prekrývať. Takéto príklady právneho odlišenia týchto dvoch pojmov máme z minulosti i zo súčasnosti.

Príklad z roku 1923¹²⁶ preukazuje názor najvyššej súdnej autority, že sledovanie záujmov členmi združenými v spolku má širokú mieru slobody a nie je prekážka, ak ide aj o záujmy čiastočne totožné so záujmami zákonom zriadenej komory s povinným členstvom. Išlo o prípad, keď Ministerstvo s plnou mocou pre správu Slovenska nevezalo na vedomie stanov (neschválilo stanov) spolku *Sväzok pravotárov župy Šarišskej*.¹²⁷ Vytykalo mu účel, ktorému slúži tiež niektorý orgán verejnej správy – pretože účel sa kryje s úče-

¹²⁴ VIČÁNEK, V. Nový advokátsky poriadok. In: *Prvý sjazd advokátov zo Slovenska a Podkarpatskej Rusi v Bratislave dňa 6. a 7. IV. 1935*. Sostavil Výkoný výbor sjazdu. I. sjazd advokátov na Slovensku a Podkarpatskej Rusi, 1935, s. 36 – 38. V roku 1935 bol generálnym tajomníkom tohto spolku Vojtech Vičánek, predsedom bol Vladimír Trslín, neskorším predseda bratislavskej advokátskej komory, od roku 1936.

¹²⁵ Podrobnejšie GAJDOŠOVÁ, M. Združenia a sloboda združovania. Bratislava: C. H. Beck, 2019, kap. 3.3.6.1 Spolky právnikov na Slovensku.

¹²⁶ Podrobnejšie GAJDOŠOVÁ, M. Združenia a sloboda združovania. Bratislava: C. H. Beck, 2019, kap. 3.3.6.1 Spolky právnikov na Slovensku.

¹²⁷ Nález NSS č. 19 665 zo 17. novembra 1923. Sbíрка nálezů nejvyššího správního soudu ve

lom advokátskej komory, „korporace polouřední zákonem uznané“, ktorej činnosť by sa so Sväzkom iba trieštila. Vytýkané bolo znenie § 1 stanov, kde si ako „účel spolok určil sledovanie istých záujmov hospodárskych, spoločenských a vzdelávacích“. Najvyšší správny súd uznal sťažnosť za dôvodnú. Súd nesúhlasil s názorom ministerstva, že si spolky nemôžu vytýčiť určité účely len z dôvodu, že slúžiť týmto účelom je úlohou niektorého orgánu verejnej správy. Podľa takého názoru by minimálne veľká časť spolkov vzdelávacích, kultúrnych, humanitných a podobne bola neprípustná. Takýto záver nemožno vyvodíť ani z pozitívnych predpisov, ani zo zásad spolčovacej slobody. Súd konštatoval, že v stanovách určené ciele nemožno považovať za osobovanie si verejnej moci. Súd tiež dodal, že neexistuje predpis, ktorým by sa sledovanie takýchto účelov pre členov advokátskeho stavu vyhradil len advokátskej komore. Najvyšší správny súd rozhodnutie ministerstva v roku 1923 zrušil.

Právna veta z tohto rozhodnutia, pôvodom zo slovenského prostredia, sa stala výkladovým pravidlom pre československú ústavnú listinu a v nej upravené spolkové právo: „*Ani s pozitívnymi právnymi predpismi, ani so zásadami slobody spolčovacej a občianskej vôbec, ktorými je predchnutá ústavná listina tohto štátu, nemožno zrovnáť názor, že spolkom nie je dovolené vytýčiť si a sledovať určité účely len z toho dôvodu, že slúžiť týmto účelom je úlohou niektorého orgánu verejnej správy. Je preto zřejmé, že podľa tohto právneho názoru by boli – ak nie všetky – tak aspoň veľká časť spolkov vzdelávacích, kultúrnych, humanitných a pod. neprípustná. Právnomu poriadku by však odporovalo, ak by si spolok osoboval v akomkoľvek smere výkon moci verejnej alebo funkcie, ktoré výslovným predpisom zákona sú vyhradené určitým orgánom.*“¹²⁸

Súčasnú odlišnosť slobody združovania od záujmovej samosprávy opierame aj o rozhodovacu činnosť Európskeho súdu pre ľudské práva, ktorý sa takto vyslovil pri identifikácii možného zásahu do slobody združovania. „*Súkromnoprávny charakter cieľa vylučuje spod režimu čl. 11 Dohovoru združovanie v subjektoch, ktoré boli založené z vrchnostenskej pozície nositeľa verejnej moci a sú obdarené administratívnou či disciplinárnou právomocou*“¹²⁹

věcech administrativních, Jos. V. Bohuslav. Svazek V, nálezy z roku 1923 (čís. 1803 – 3046), č. 2884, Praha, 1925, Právnícké vydavatelství v Praze, s. 2074 – 2075.

¹²⁸ Nález NSS č. 19 665 zo 17. novembra 1923. Bohusl. admin. 2884. In: PEŠKA, Z. Československá ústava a zákony s ní souvislé. I. díl. Nákladem Československého Kompasů, tiskařské a vydavatelské akc. spol., 1935, s. 308.

¹²⁹ Rozhodnutie EŠP vo veci Le Compte, Van Leuven a De Meyre c. Belgicko sťažnosti č. 6878/75 a č. 7238/75 z 23. júna 1981.

(1981), ktorá ich integruje do štátnych štruktúr a umožňuje im používať postupy verejnej moci,¹³⁰ „Verejnoprávne korporácie typu profesijných komôr s povinným členstvom nemôžu brániť svojim členom, aby si zakladali rôzne iné, aj stavovské alebo profesijné organizácie.“¹³¹

Z toho vyplýva, že sloboda združovania garantovaná v čl. 11 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) sa netýka napríklad združovania v advokátskej komore s povinným členstvom, lebo takéto subjekty sú založené zákonom, sú integrované do verejnej správy,¹³² majú svoje administratívne, normotvorné a disciplinárne oprávnenia.

Toto odlišenie rešpektuje aj náš právny poriadok a aplikačná prax. Komory nie sú „klasické“ združenia a potvrdil to aj ústavný súd. „Komory slobodných povolání nie sú združeniami v zmysle čl. 11 Dohovoru, ktorý garantuje slobodu združovania, ale sú považované za súčasť sústavy orgánov štátu. Z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva, resp. bývalej Európskej komisie pre ľudské práva (...) vyplýva, že nie každá právnická osoba ustanovená podľa vnútroštátneho práva sa môže považovať za poškodenú v dôsledku porušenia práv priznaných dohovorom alebo jeho protokolmi. Tak napríklad komory slobodných povolání, ako sú advokátske, lekárske alebo notárske komory, ustanovené predpismi verejného práva alebo na ich základe (zákonom alebo rozhodnutím verejného orgánu) za účelom kontroly a rozvíjania týchto povolání pri plnení im zverených významných verejnoprávných funkcií na ochranu občanov, nie sú združeniami v zmysle čl. 11 Dohovoru, ktorý garantuje právo na slobodu združovania, ale sú súdom považované za súčasť sústavy orgánov štátu (pozri sťažnosť č. 44319/98, rozhodnutie z 3. apríla 2001 a v ňom citované ďalšie rozhodnutia).“¹³³ Ústavný súd to potvrdil aj v kontexte praktickej stránky členstva v komore a v povinnosti platiť členské príspevky. Povinné členstvo spojené s povinnosťou uhrádzať členské v stavovskej komore nie je porušením práva slobodne sa združovať podľa čl. 29 Ústavy Slovenskej republiky.¹³⁴

¹³⁰ Rozhodnutie ESLP vo veci Chassagnou a ostatní c. Francúzsko sťažnosti č. 25088/94, č. 28331/95 a č. 28443/95 z 29. apríla 1999.

¹³¹ Rozhodnutie ESLP vo veci Le Compte, Van Leuven a De Mayere v. Belgicko sťažnosti č. 6878/75, č. 7238/75 z 23. júna 1981.

¹³² Napr. Slovenská advokátska komora nemá nad sebou dozor ministerstva, ale ani tieto kritériá nemusia byť splnené kumulatívne. Pozri PL. ÚS 19/2014, 16.3.2016.

¹³³ Nález ÚS SR sp. zn. PL. ÚS 6/01 zo 4. septembra 2002.

¹³⁴ Uznesenie ÚS SR sp. zn. I. ÚS 397/08-11 z 26. novembra 2008.

3.8 Ešte jeden historický poznatok je pre formovanie konceptu záujmovej samosprávy podstatný

Napriek tomu, že vedecké spracovanie nášho najmladšieho obdobia (od 90. rokov 20. storočia) – pre koncept záujmovej samosprávy – je ešte len v počiatkoch, je potrebné uviesť jeden signifikantný empirický poznatok. Záujmová samospráva sa „navrátila“ do nášho právneho prostredia po výrazných spoločenských zmenách v roku 1989 predovšetkým v dôsledku „tlaku zdola“ – tlaku jednotlivých profesií (predstaviteľov jednotlivých profesií), ktoré sa zomkli a podieľali sa na príprave a na presadení zákona, ktorým sa ustanovila samosprávna verejnoprávna korporácia zastrešujúca ich povolanie. Išlo o obdobie „všeobecného oslobodzovania sa“, ktoré bolo takýmto zmenám v koncepcii spravovania vecí verejných naklonené, vrátane exekutívy i parlamentu.

Znovu je potrebné zvýrazniť význam advokácie, pretože prvými predstaviteľmi záujmovej samosprávy – profesia zastrešená samosprávnou komorou na území vtedajšieho Československa – bola Slovenská advokátska komora a Česká advokátní komora. Význam advokácie je zvýraznený tým, že advokáti boli vôbec prvými aj v druhej polovici 19. storočia (vtedy bok po boku s verejnými notármi), ktorí dosiahli zastrešenie povolania komorou zo zákona. Vtedy šlo o zásadný posun v spravovaní vecí verejných a advokáti (aj verejní notári) na našom území dosiahli tento samostatný, samosprávny a od štátu oddelený model organizácie.

Advokáti, ktorým bola počas socializmu ponechaná veľmi oklieštená forma samosprávy, inštitucionálne – prostredníctvom výboru Ústredia slovenskej advokácie na Slovensku – zmobilizovali advokátsky stav pre vytvorenie nových právnych podmienok po spoločenských zmenách v roku 1989. Udiaľalo sa to veľmi rýchlo, výbor ústredia 20. decembra 1989 rozhodol o zvolaní mimoriadnej konferencie slovenských advokátov na 17. a 18. januára 1990 do Banskej Bystrice. Hoci podľa zákona č. 133/1975 Zb. o advokácii sa konferencie ústredia zúčastňovali delegáti za krajské združenia advokátov, na toto mimoriadne stretnutie boli pozvaní všetci advokáti, teda advokáti organizovaní v krajských združeniach Bratislava, Banská Bystrica a Košice a Mestského združenia advokátov v Bratislave.¹³⁵ Po intenzívnych prípravách a kon-

¹³⁵ Podrobnejšie KEREČMAN, P., BLAHA, A., BUŠOVÁ, E., DETVAI, Š., ERBEN, P., HAVLÁT, J. a kol. Slovenská advokátska komora v rokoch 1990 – 2020. Bratislava: SAK, 2020, s. 48 a nasl.

zultáciách s rakúskymi a maďarskými advokátmi a aj s pomocou nemeckých vzorov a predpisov medzinárodných advokátskych organizácií, najmä Rady európskych advokátskych komôr (CCBE – Etický kódex advokáta), sa para-grafové znenie návrhu zákona o advokácii schválilo v ústredí 15. marca 1990 a následne sa odoslalo Legislatívnej rade vlády na legislatívne konanie. Legislatívna rada vlády tento iniciatívny materiál ústredia schválila a predložila vláde, ktorá ho prerokovala a schválila 18. apríla 1990 a predložila Slovenskej národnej rade. Návrh zákona o advokácii bol v parlamente schválený 27. apríla 1990 a nadobudol účinnosť 1. júla 1990 (zákon č. 132/1990 Zb. o advokácii).¹³⁶ V Českej národnej rade bol zákon č. 128/1990 Sb. o advokácii schválený 25. apríla 1990, tiež s účinnosťou od 1. júla 1990. Oba „advokátsko-komorové“ zákony boli prvými v novodobej „zákonno-komorovej“ histórii u nás a čoskoro ich nasledovali ďalšie profesie.

Na Slovensku od roku 1990 postupne vznikali či prípadne sa znovu oživovali, ďalšie komory zastrešujúce jednotlivé povolania. Vždy šlo o tlak zdola. Profesie sa začali aktivizovať, ich predstavitelia sa začali aktívne spájať v prospech budúceho organizovania a normatívneho upravenia svojho povolania (činností). Bol to všeobecný prejav hektického obdobia veľkých zmien. „Novým“ modelom pre určité profesie a činnosti sa stal „osvedčený komorový model“ – model záujmovej samosprávy. Skupinové záujmy vyjadrené profesiou spojili jednotlivcov a sami, vo vlastnej réžii si formulovali text budúceho zákona upravujúceho ich profesiu oddelene, so zastrešením samosprávnou komorou (samozrejme, s inšpiráciou vlastných historických vzorov i vzorov kontinuálneho vývoja v zahraničí). Keďže však šlo zároveň o priaznivé prostredie pre zmeny, bolo to aj s priazňou výkonnej moci a napokon s podporou v parlamente. Napriek tomu, že niektoré profesie zaznamenali svoje združovanie na základe vlastných záujmov najskôr prostredníctvom právnej formy právnickej osoby súkromného práva – najčastejšie prostredníctvom občianskeho združenia (napríklad Notárska komora Slovenska bola vo februári 1991 registrovaná so sídlom v Martine v právnej forme občianskeho združenia¹³⁷), cieľ bol zrejмый. Cieľom jednotlivých profesií (činností) sa stalo osamostatnenie od štátnej moci a štátneho riadenia, sebauvedomenie vlastného stavu a formulovanie účelu, ktorý pre štát a spoločnosť plní,

¹³⁶ Podrobnejšie KEREČMAN, P., BLAHA, A., BUŠOVÁ, E., DETVAI, Š., ERBEN, P., HAVLÁT, J. a kol. Slovenská advokátska komora v rokoch 1990 – 2020. Bratislava: SAK, 2020, s. 63 a nasl.

¹³⁷ Dostupné na: <https://ives.minv.sk/rmno/detail?id=QS4puk4q6CGl7lGoq%2fWuEdK8izHNKRp3q%2fgh1Tyeq34yi4P253DWLSgJzAvu9sYq>

a napokon oddelenie organizovania svojho povolania prostredníctvom zákonom ustanovenej samosprávnej verejnoprávnej korporácie.

3.9 Historické poznatky pre formulovanie konceptu záujmovej samosprávy

Z historického pohliadnutia sa možno zhrnúť naďalej platné myšlienky, ktoré sa koncipovali s ohľadom na záujmovú samosprávu od počiatku 20. storočia, konfrontované súčasným poznáním:

- záujmová samospráva sa vyčlenila v rámci pojmu samosprávy, spočiatku vnímanej zastrešujúco nad súkromnoprávnymi i verejnoprávnymi vzťahmi a postupne sa ustálila ako pojem samosprávy uskutočňovanej vo verejnoprávných vzťahoch;
- podstatný vplyv na teoreticko-právne skúmanie záujmovej samosprávy mal reálny vznik samosprávnych komôr zo zákona (v Uhorsku zák. čl. XXXIV z roku 1874, advokátsky poriadok a zák. čl. XXXV z roku 1874, notársky poriadok);
- záujmová samospráva sa týka subjektu zriadeného zákonom, vzťahuje sa na isté osoby vykonávajúce určité činnosti (tiež upravené zákonom – zvyrazňovalo sa a platí aj dodnes, že predpismi verejného práva) a ktoré spája spoločný záujem;
- pre skúmanie záujmovej samosprávy je vždy potrebné vychádzať z aktuálne platnej právnej úpravy;
- je možné počítať s ďalším vývojom tej-ktorej inštitúcie reprezentujúcej záujmovú samosprávu;
- do záujmovej samosprávy sa neradili klasické obchodné spoločnosti a spolky, hoci hranice boli rozostrené s ohľadom na plnenie rôznych úloh na poli verejného práva upravených, ani dnes sa neradia – no dnes už razantnejšie;
- subjekty vznikajúce v rámci realizácie slobody združovania (združovacieho práva) majú k záujmovej samospráve veľmi blízko – ale nestotožňujeme ich (názor z počiatku 90. rokov 20. storočia o stotožňovaní záujmovej samosprávy so združovacím právom bol prekonaný);
- právna veda prvorepublikového i predprvorepublikového obdobia pri subjektoch záujmovej samosprávy zvyrazňovala úlohu a vôľu štátu regulovať istú oblasť ľudských činností tak, že jej ponechala samosprávu zákonom (predpisom verejného práva) zriadenej samosprávnej verejnoprávnej korporácie (komory). Právna veda zároveň neupozorňovala

- na „tlak zdola“ (tlak týchto profesií, tlak záujmových skupín organizovaných predovšetkým do rôznych spolkov, ale aj iných spoločenstiev), ktorý pôsobil v prospech zákonného garantovania tejto formy inštitucionalizovanej slobody. Predsa však tento „tlak zdola“ bol fakticky spoluprítomný pri tvorbe zákonnej regulácie subjektov záujmovej samosprávy.¹³⁸ Zároveň „tlak zdola“ (tlak jednotlivcov spojených profesiou a uvedením si významu a úloh, ktoré pre štát a spoločnosť plnia) bol spoluprítomný aj pri oživovaní „komorového zriadenia“ od 90. rokov. 20. storočia a je imanentnou súčasťou rozvoja konceptu záujmovej samosprávy;
- z právnej vedy prvorepublikového obdobia možno vyabstrahovať, že zákonná regulácia subjektov záujmovej samosprávy síce napĺňala predstavy štátu o spôsobe organizácie istých činností istými osobami, ale zároveň šlo o poskytnutie autonómie, samosprávy a samostatnosti týchto osôb a činností zastrešených komorami. Šlo o inštitucionalizáciu slobody – slobody od štátu;
 - právna veda prvorepublikového obdobia – hoci ojedinele – vníma historickú „diskontinuitnú“ nadväznosť na samosprávu spočívajúcu na personálnom princípe s pripomienkou na inštitúcie stavovského štátu (už spomínaný *Merkel* v roku 1932);
 - silný štát koncepčne „nemá miesto“ pre záujmovú samosprávu (socializmus so záujmovou samosprávou nepočítal) a naopak, proces deetatizácie prináša (aj) komory a záujmovú samosprávu do právneho prostredia;
 - komory ako verejnoprávne korporácie a záujmová samospráva sú prejavom rozvoja a tlaku občianskej spoločnosti;
 - záujmová samospráva má pevné miesto popri územnej samospráve.

¹³⁸ Príklad košického advokátskeho spolku a jeho snahy pri zákonomnom zakotvení advokátskych komôr v Uhorsku. GAJDOŠOVÁ, M., KEREČMAN, P., ĎURIŠKA, Z., KUŠNÍR, J., HELLENBART, V. Advokátske komory na Slovensku v rokoch 1875 – 1948. Bratislava: SAK, VEDA, vydavateľstvo SAV, 2018, s. 19 – 36, 111 a nasl.

4 SÚČASNÝ KONCEPT ZÁUJMOVEJ SAMOSPRÁVY

Od 90. rokov 20. storočia sa začal využívať v právnej vede, v aplikačnej praxi a vo výuke práva pojem záujmovej samosprávy ako významnej zložky samosprávy v jej verejnoprávnom význame popri územnej samospráve. A to aj vrátane už prekonanej, spomínanej koncepcie záujmovej samosprávy viazanej na združovacie právo.

Pre vymedzenie záujmovej samosprávy je potrebné vychádzať z najčastejšieho členenia samosprávy vo verejnoprávnom zmysle. Na prvom mieste sa nespochybniteľne uvádza samospráva územná, ktorá má v súčasnosti aj ústavnoprávny základ.¹³⁹ Potom prichádzajú isté názorové rozdielnosti v členení, pretože tá „druhá“ forma samosprávy – teda „záujmová“ dostáva rozličné členenia (i označenia), prípadne sa popri záujmovej samospráve uvádzajú aj ďalšie formy alebo „jej“ ďalšie formy.¹⁴⁰

¹³⁹ Článok 64 – 71 Ústavy SR, štvrtá hlava: Územná samospráva.

¹⁴⁰ Príkladom môže byť členenie na samosprávu profesijnú ako samosprávu profesijných komôr a záujmovú samosprávu ako širší pojem zahŕňajúci aj vysokoškolskú samosprávu; prípadne delenie samosprávy na územnú a tzv. neúzemnú; prípadne delenie na záujmovú a ostatnú samosprávu, ktorú predstavuje spravidla akademická samospráva verejných vysokých škôl a s určitými výhradami samospráva súdnicstva; prípadne členenie záujmovej samosprávy na profesijnú, národnostnú, ekonomickú, spoločenskú, politickú a zmiešanú. In: VRABKO, M. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 128. Odkazuje sa tu na diela: MARTVOŇ, A. In: VRABKO, M. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava: C. H. Beck, 2012, s. 180, MACHAJOVÁ a kol. Všeobecné správne právo. 6. akt. vyd. Bratislava: Eurokódex, 2012, s. 160, TRELLOVÁ, L. In: CIBULKA, L. a kol. Štátoveda. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 272 – 273; *Vrabko a kolektív uzatvárajú, že pri delení samosprávy na územnú a záujmovú, záujmová samospráva sa počíta ku „komponentom verejnej správy. (...) Záujmová samospráva je vnímaná predovšetkým ako profesijná samospráva (profesijné a stavovské komory). Do záujmovej samosprávy tak možno zaradiť aj akademickú a sudcovskú samosprávu“*. MUNKOVÁ, V. In: VRABKO, M. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 128; Jedna zo spoluautoriek organizáciu výkonu samosprávy člení na organizáciu územnej samosprávy, organizáciu záujmovej samosprávy (ktoré vykonávajú „samosprávne stavovské organizácie združujúce osoby na zabezpečenie riadneho výkonu regulovaných povolání (tzv. profesijné združenia) a tzv. hospodárske združenia,“ na organizáciu samosprávy v školstve (kam radí samosprávu v školách a verejných vysokých školách) a napokon na organizáciu samosprávy Slovenskej akadémie vied. In: KOŠIČIAROVÁ, S. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 132 – 148; Z českého prostredia napr. *Sládeček* rozlišuje samosprávu územnú, profesnú (tu vymenúva aktuálne komory zastrešujúce v Českej republike jednotlivé povolania, ale aj komory hospodársku a agrárnu)

Prusák v roku 1995 upozorňuje na rôzne prístupy v triedení záujmovej samosprávy a zároveň uvádza, že poňatie a druhy samosprávy „*bude potrebné založiť na platnej právnej úprave, ktorá vymedzí verejnoprávne inštitúcie a ich vzťah k štátu a občianskej spoločnosti*“. Pritom sumarizoval druhy záujmovej samosprávy z minulosti: „... a) *verejnoprávne stavovské organizácie (advokátske, notárske, lekárske, obchodné, priemyselné a živnostenské komory, ev. spoločenstvá, školské rady a pod.), b) hospodárske a finančné verejnoprávne zväzy (poľovnícke spoločenstvá, zväzy, družstvá), c) verejnoprávne inštitúcie zabezpečujúce sociálne, nemocenské a iné poistenie, d) cirkevná samospráva*“.¹⁴¹

Na tomto mieste sa prikláňame k názoru, že samosprávu vo verejnoprávnom zmysle možno členiť na samosprávu územnú a záujmovú, a to zohľadňujúc princíp teritoriálno-personálny – územná samospráva a princíp personálno-vecný – záujmová samospráva. Potom záujmovú samosprávu samotnú pre jej vnútornú rozmanitosť treba chápať v celosti, v jej najvšeobecnejšom význame, zohľadňujúc predovšetkým platnú právnu úpravu.

Každé vnútorné členenie totiž prináša nielen systematiku a prehľadnosť, ale svojím spôsobom aj komplikácie istej neúplnosti či „premiešania“ zvolených kritérií členenia.

Druhovo možno hovoriť o samospráve vykonávanej verejnoprávnymi korporáciami v právnej forme komory zriadenej zákonom, a to, ak použi-

a ostatnú (radí sem akademickú a školskú samosprávu a takzvanú samosprávu súdnictva). In: SLÁDEČEK, V. *Obecné správni právo*. 3 aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 327 – 347; *Hendrych* vymenúva v rámci záujmovej samosprávy a ostatných vykonávateľov verejnej správy popri územných samosprávnych celkoch subjekty záujmovej samosprávy, a to rôzne stavovské komory (napr. lekárska, advokátska) alebo verejné vysoké školy. Uvádza, že ostatnú verejnú správu môžu vykonávať aj orgány inštitúcií, ktoré nie sú samosprávne alebo vykazujú iba niektoré samosprávne znaky, ako napr. verejný ústav (podnik) s právnou subjektivitou alebo v českej praxe uvádza Všeobecnú zdravotnú poisťovňu ČR, Českú národnú banku s výnimkou prípadov, keď pôsobí ako správny úrad. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správni právo*. Obecná časť. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 115; *Horvat* uvádza členenie samosprávy na územnú a záujmovú, pričom záujmová samospráva je vykonávaná „*verejnoprávnymi korporáciami záujmového typu (profesijné či stavovské komory)*“. In: HORVAT, M. *Medzinárodnoprávne východiská spolupráce obcí a ich reflexia v národnom právnom poriadku*. In: KOŠIČIAROVÁ, S. (ed.). *Záujmová korporácia a verejný záujem*. Zborník referátov z vedeckej konferencie. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022, s. 72; *Holländer* uvádza územnú samosprávu (napríklad obecná), záujmovú samosprávu verejnoprávných korporácií (napr. advokátske a lekárske komory) a vysoké školy. In: HOLLÄNDER, P. *Základy všeobecnej štátovedy*. 2. rozšírené vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 206.

¹⁴¹ PRUSÁK, J. *Teória práva*. Bratislava: VO PF UK, 1995, s. 84 – 85.

jeme historický argument, komory tradičných slobodných povolání. No aktuálne ide aj o komory ďalších zadefinovaných povolání (napr. zubní technici, reštaurátori, zdravotnícki záchranári a iní). Zároveň by bolo potrebné, ak akceptujeme historický prístup, sem priradiť aj komory tradičné – obchodné, živnostenské, priemyselné – v zmysle zväzov podnikateľov podnikajúcich v určitých oblastiach hospodárstva. Tu však svoju mladú históriu počíta tiež Slovenská poľnohospodárska a potravinárska komora, a to od roku 1992. Tieto komory zvyknú byť najčastejšie označované ako vykonávatelia/reprezentanti záujmovej samosprávy, prípadne vykonávatelia/reprezentanti záujmovej samosprávy v užšom zmysle. Historicky – pre svoju starobylosť by do „jadra“ záujmovej samosprávy mala patriť akademická samospráva. Táto síce nebola uvádzaná v prvorepublikovej teoretickej spisbe v rámci členenia nútených zväzkov či verejnoprávných korporácií, alebo záujmovej samosprávy. Je potrebné však dodať, že akademická samospráva patrí k starobylým, dokonca v Európe svoj vývoj počíta od 12. storočia. Pre svoju úzku prepojenosť vedy, výskumu a vzdelávania s funkciami štátu v týchto oblastiach, v rozličnom období centralizácie a decentralizácie štátnej moci, akademická samospráva bola v rôznej miere uznávaná, akceptovaná, ale aj potláčaná, dokonca zrušená a jej plný návrat v našich právnych podmienkach počítame od roku 1990.¹⁴²

Zájomová samospráva teda zahŕňa okrem už uvedených samosprávu zákonom zverenú právnymi predpismi ďalším subjektom, a to samosprávu školskú, vo vede, ale aj samosprávu napríklad v profesiách, ktoré reprezentujú výkon štátnej moci, ale zároveň majú priznanú mieru samosprávy – prokurátori,¹⁴³

¹⁴² Podrobnejšie GAJDOŠOVÁ, M. Akademická samospráva ako neodmysliteľný prvok demokratického a právneho štátu. In: BĀRĀNY, E. (ed.). *Tvorba práva v podmienkach právneho pluralizmu*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 247 – 263; Idey ponovembrového zákona o vysokých školách (zákon č. 172/1990 Zb.) vyjadrovali základné hodnoty univerzitného prostredia, a to ideu akademickej samosprávy, odbúranie štátneho centralizmu v riadení vysokých škôl, nedotknuteľnosť akademickej pôdy, poskytnúť mladým príležitosť študovať na vysokej škole a budovať vysoké školy v regiónoch, „*garantovanie vysokej odbornej úrovne škôl po odstránení centralizmu v ich riadení mal spočívať jednak na vysokej úrovni univerzitnej kultúry a jednak, z pohľadu inštitucionálneho, v činnosti novovzniknutej akreditačnej komisie*“. In: HOLLĀNDER, P. *Právni kaleidoskop*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, s. 253.

¹⁴³ Predstavitelia samosprávy v prokuratúre – Rada prokurátorov SR, zhromaždenie prokurátorov generálnej prokuratúry a prokurátorská rada generálnej prokuratúry, zhromaždenie prokurátorov krajskej prokuratúry a prokurátorská rada krajskej prokuratúry – majú zákonnú úpravu – pozri **zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre** a **zákon č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakateloch prokuratúry**.

sudcovia,¹⁴⁴ no aj samosprávu vo verejnoprávnom zmysle zákonom uznanú v ďalších oblastiach.

Záujmová samospráva nie je explicitne upravená v ústave (v ústave je explicitne vyjadrená len územná samospráva a sudcovská samospráva), hoci takú ústavnú tradíciu poznáme.¹⁴⁵ Záujmová samospráva sa však od ústavy aj tak odvodzuje. Prispel k tomu aj Ústavný súd SR, paradoxne, v odôvodnení rozhodnutia pri posudzovaní ústavnej súladnosti zákona o poľovníctve, ktorý zaviedol Slovenskú poľovnícku komoru s povinným členstvom pre poľovníkov. Paradoxne preto, lebo poľovníci nemali „komorovú“ tradíciu, zriadená bola až v roku 2009. Poľovníci však zaznamenali istú paralelu nútených vzázkov, a to pre verejnoprávny podiel v záujmoch poľovníctva, poľovníkov a poľovníckych združení (napr. starať sa o zver a chrániť ju).

Ústavný súd zdôvodnenie záujmovej samosprávy oprel o demokratický charakter štátu vyjadrený v čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.¹⁴⁶ „Záujmovú samosprávu je potrebné považovať za prvok demokratickej formy vlády, pretože rovnako ako právny štát, s ktorým sa spája ústavná ochrana mnohých princípov, tak aj demokratický štát implikuje súbor princípov, foriem a metód uplatňovania verejnej moci a jednou z nich je záujmová samospráva. Aspektom demokratického štátu je totiž nepochybne aj decentralizácia výkonu verejnej moci nemysliteľná bez samosprávneho prvku.“¹⁴⁷ Personálny substrát ako nevyhnutnú črtu subjektu záujmovej samosprávy oprel súd o základné právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí zaručenom v čl. 30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

Záujmová samospráva odvodzuje svoju existenciu od osobitnej zákonnej úpravy a jej význam pre demokratický a právny štát je podstatný. Záujmová samospráva nie je štátna správa a svojou existenciou patrí k základom de-

¹⁴⁴ Orgány sudcovskej samosprávy sa dokonca uvádzajú v Ústave SR, čl. 141a ods. 6 písm. j): „Do pôsobnosti Súdnej rady SR patrí vydávať zásady sudcovskej etiky v spolupráci s orgánmi sudcovskej samosprávy“; čl. 141a ods. 10. a čl. 143: „V rozsahu ustanovenom zákonom sa na riadení a správe súdov podieľajú aj orgány sudcovskej samosprávy“. Sudcovskú samosprávu upravuje tiež zákon č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov, najmä § 45 a nasl. a zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediach a o zmene a doplnení niektorých zákonov, napr. § 15 ods. 1, § 24 ods. 5 a 8, § 26, § 27b ods. 2, § 27c písm. f), § 27d ods. 4 a 5, § 27e ods. 5, § 27h, § 29 ods. 1, 3 a 5, § 34 ods. 1, 2 a 3, § 37 ods. 3, § 41 ods. 3, § 75, § 114 ods. 1, § 149d ods. 1.

¹⁴⁵ § 91 zákona č. 121/1920 Zb., ktorým sa uvádza ústavná listina Československej republiky.

¹⁴⁶ Článok 1 ods. 1 Ústavy SR: „Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo.“

¹⁴⁷ Nález ÚS SR sp. zn. PL. ÚS 19/2014 zo 16. marca 2016, bod 115.

mokratického systému. Ide o prejav samosprávy vo verejnoprávnom zmysle, svojím spôsobom predstavuje delbu moci – v jednej vrstve – a je opodstatnená nielen historickými argumentmi, princípom subsidiarity, ale aj opodstatnením občianskej spoločnosti participovať na správe vecí verejných. Záujmová samospráva vo svojej podstate „uberá“ štátnemu impériu. „Uberá“ mu však s jeho dovoľením, minimálne s jeho vedomím či tolerovaním. Z histórie poznáme zreteľné príklady, keď impérium štátnej moci silnelo tým, že eliminovalo jednotlivé formy samosprávy, prípadne zachovanie niektorej formy samosprávy „predstieralo“.

Nielen „reálna územná samospráva je jedným zo základných pilierov demokratickej spoločnosti“¹⁴⁸ ale aj reálna záujmová samospráva je jedným zo základných pilierov demokratickej spoločnosti.

Záujmová samospráva je vnútorne členitá, vzťahuje sa predovšetkým na verejnoprávne korporácie zastrešujúce niektoré povolania, charakteristické vysokou intelektuálnou a odbornou činnosťou. Záujmová samospráva vo svojom širšom zmysle, stále však verejnoprávnom, pokrýva aj akademickú samosprávu reprezentovanú univerzitami a fakultami, napokon aj verejnoprávne korporácie, ktoré či už s povinným, alebo s nepovinným členstvom zastrešujú osoby spájané určitou činnosťou a záujmom, napr. podnikanie v určitej oblasti hospodárstva a samosprávu inak určenú zákonom.

Záujmová samospráva v dnešnom význame sa v minulosti rozvinula pri jedincoch, ktorí vykonávali vysokošpecializovanú intelektuálnu činnosť nevyhnutnú pre spoločnosť i pre štát a ktorí sa vyčlenili do osobitých spoločenstiev s vlastnými orgánmi a vlastným normatívnym systémom (advokátske a notárske komory). Často na počiatku stáli súkromnoprávne združenia, ktoré združovali týchto príslušníkov profesie, a aj ich spoluzásluhou sa súčasťou organizácie správy verejných vecí v štáte stali zákonom upravené samosprávne, samostatné a od štátu viac-menej oddelené komory.

Záujmová samospráva sa uskutočňuje subjektmi záujmovej samosprávy, teda samotným celkom (najčastejšie samotnou komorou zriadenou zákonom), členmi v ňom združenými, orgánmi vytvorenými danými členmi, a to v súlade s právnymi predpismi a vnútornými pravidlami. Na tieto účely, ak nie je určené inak, budeme pojem **subjekt záujmovej samosprávy** používať vo význame komory ako verejnoprávnej korporácie zriadenej zákonom s právnou subjektivitou, prípadne vo význame inak zákonom definovaného spoločenstva/celku disponujúceho záujmovou samosprávou.

¹⁴⁸ KUKLIŠ, P. O pôsobnosti obce. Právny obzor. 3/2022, s. 205. ISSN 0032-6984.

4.1 Záujmová samospráva je druh samosprávy vo verejnoprávnom zmysle

Samospráva je spravovanie určitých svojich záležitostí vlastným spôsobom (relatívne), nezávisle od subjektu (celku) na vyššej úrovni alebo od subjektu (celku) na rovnakej či porovnateľnej úrovni.

Samosprávny subjekt si môže vytvárať, ak to zákon umožňuje, aj menšie jednotky (napríklad regionálne jednotky, niekedy aj s vlastnou právnou subjektivitou). Potom je spravovanie určitých svojich záležitostí vlastným spôsobom relatívne nezávislé od tohto subjektu/ov (alebo kvázi subjektov) na nižšej úrovni, no postavenie subjektu (kvázi subjektu) na nižšej úrovni je relatívne závislé od subjektu na vyššej úrovni a miera závislosti a nezávislosti je daná zákonom a prípadne korigovaná vnútornými predpismi.

Záujmová samospráva je forma samosprávy, ktorá sa viaže na určené osoby vykonávajúce určitú činnosť, združené vo verejnoprávnej korporácii zriadenej zákonom a na špecifikovaný verejnoprávny účel a tiež sa viaže na verejnoprávnu korporáciu samotnú. Záujmová samospráva sa prejavuje v právach a povinnostiach, ktorými disponuje konkrétna verejnoprávna korporácia vo vzťahoch voči štátu, voči svojim členom, ako aj voči tretím osobám, prejavuje sa tak aj v právach a povinnostiach členov združených vo verejnoprávnej korporácii, a to voči tejto korporácii, voči ostatným členom, voči štátu a voči tretím osobám. Osobitosťou záujmovej samosprávy je, že kladie zvýšené nároky na svojich členov, ktorí sú povinní plniť isté úlohy pre spoločnosť v najvšeobecnejšom význame, aj nad rámec právom definovaných, pričom samotná kvalita plnenia týchto úloh býva štandardne upravená vo vnútorných pravidlách (najmä v etických kódexoch). Etické otázky¹⁴⁹ sú neodmysliteľným prvkom výkonu profesií reprezentujúcich záujmovú samosprávu.

Záujmová samospráva sa prejavuje v povinnosti verejnoprávnej korporácie vytvárať si vlastné orgány a vlastné normatívne akty (pravidlá) a v medziach právnych predpisov si obstarávať vlastné záležitosti pri dosahovaní niektorého verejného účelu definovaného právnym predpisom. Prejavuje sa však aj v prípadnom oprávnení tvoriť si dobrovoľne ďalšie orgány a tiež vytvárať ďalšie vnútorné pravidlá.

¹⁴⁹ „Etické otázky sa pri normatívnych (preskriptívnych) otázkach budú vždy nejakým spôsobom hlásiť o slovo (sú neignorovateľné).“ TURČAN, M. Etické dimenzie teórie práva. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2022, s. 60.

Dôležité je zdôrazniť, že nie každé plnenie verejného záujmu či verejne prospešného cieľa je zároveň prejavom záujmovej samosprávy. Aj subjekty súkromnoprávne môžu tento cieľ naplňovať, napríklad občianske združenia, nadácie, záujmové združenia právnických osôb. Dokonca tento cieľ môžu mať aj stanovený priamo zákonom a neznamená to, že tým priamo ide o záujmovú samosprávu.¹⁵⁰ Treba pripomenúť už skôr uvádzanú skutočnosť, že aj právnické osoby súkromného práva sú nadané rôzne širokou mierou samosprávy¹⁵¹ a rovnako nemožno uzavrieť, že ide o prejav záujmovej samosprávy vo verejnoprávnom význame.

Každý subjekt vykonáva istú činnosť a možno v tomto najširšom význame konštatovať, že sleduje nejaký záujem. V súkromnoprávnom priestore všetky subjekty sledujú svoje vlastné záujmy. Ich sloboda naplňovania tohto záujmu a v rôznej miere ich samosprávny charakter je garantovaný jednak všeobecne ochranou v rámci koncepcie základných práv a slobôd a jednak inštitútmi súkromného práva a jednotlivých súkromnoprávných disciplín (najmä občianskeho a obchodného práva).

Na existenciu spoločensky významného spoločného záujmu diferencovane prítomného v každej forme samosprávy upozornil už *Řehůřek*. Konštatuje všeobecne akceptovaný názor, že „záujem je jedna z najvýznamnejších

¹⁵⁰ Podľa *Košičiarovej*: „Ani zákonné vymedzenie predmetu činnosti právnickej osoby nemôže ovplyvniť súkromnoprávnu povahu takýchto subjektov.“ Svoj názor podporila nálezom Ústavného súdu SR PL. ÚS 3/2016, 14.6.2017, ktorý to uviedol v súvislosti so záujmovým združením právnických osôb – záujmovým združením vlastníkov reklamných stavieb, ktoré majú predmet činnosti určený v § 129a ods. 1 stavebného zákona (zákon č. 50/1976 Zb.), ktoré majú v predmete činnosti presadzovanie spoločenskej zodpovednosti ako predmetu verejného záujmu. In: KOŠIČIAROVÁ, S. Právo a povinnosť združovať sa (verejnoprávne aspekty). Praha: Leges, 2019; Iným príkladom je *Gábrišova* obhajoba obdobnej myšlienky, že nie každá činnosť športovej organizácie v športe je činnosťou vo verejnom záujme, napriek tomu, že zákon o športe (zákon č. 440/2015 Z. z.) definuje v § 2 verejný záujem v športe: „Verejným záujmom v športe je podpora a rozvoj športu mládeže, zabezpečenie prípravy a účasti športovej reprezentácie Slovenskej republiky (ďalej len „športová reprezentácia“) na významnej súťaži, ochrana integrity športu a podpora zdravého spôsobu života obyvateľstva; a ani tak nie je prejavom záujmovej samosprávy. In: GÁBRIŠ, T. Verejný záujem a verejná správa v samospráve športu. In: KOŠIČIAROVÁ, S. (ed.). Autómia záujmovej korporácie vo verejnom a súkromnom práve. Zborník referátov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022. s. 50 – 66.

¹⁵¹ Pozri napr. GAJDOŠOVÁ, M. Autómia a samospráva. In: KOŠIČIAROVÁ, S. (ed.). Autómia záujmovej korporácie vo verejnom a súkromnom práve. Zborník referátov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022, s. 67 a nasl. [online]. Dostupné na: http://publikacie.iuridica.truni.sk/wp-content/uploads/2022/05/Kosiciarova_Autonomia-zaujmovych-zdruzeni_online.pdf

spoločenských kategórií, ktorá vstupuje v rôznych podobách do spoločenskej reality ako fundamentálny prvok politického systému a jeho súčasti (štát, politické strany, spoločenské vedomie a pod.) a zohráva v ňom iniciujúcu funkciu; záujem je všadeprítomným faktorom ľudskej existencie“.¹⁵² Akokoľvek, v každom právne relevantnom konaní/nekonaní je možné identifikovať záujem, či už právom aprobovaný, alebo právom reprobovaný.

Špecifikovaný verejnoprávny účel verejnoprávnej korporácie realizujúcej záujmovú samosprávu je teda jednak účel spoločný pre združených členov, účel spájajúci orgány verejnoprávnej korporácie, ale zároveň účel štátom uznaný, akceptovaný, štátom formulovaný, ktorý prináša všeobecný prospech štátu a spoločnosti. Spravidla býva definovaný priamo v konkrétnom zákone, prípadne je v ňom implicitne prítomný a vyvoditeľný.

Z hľadiska práva – treba dodať, že záujmová samospráva nemá ani legálnu definíciu, ani sa nepoužíva bežne v právnych predpisoch, ktoré ustanovujú komory ako verejnoprávne korporácie či iné podoby záujmovej samosprávy. Treba však uviesť dva príklady, ktoré reagujú na v zásade už ustálený obsah pojmu záujmová samospráva v právnej vede. Reagujú – v zmysle prítomnosti pojmu záujmová samospráva priamo v právnom predpise. Prvým je Správny súdny poriadok, ktorý v § 4 písm. c) definuje: „*Orgánmi verejnej správy sa na účely tohto zákona rozumejú orgány záujmovej samosprávy, ktorým osobitný predpis zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy.*“ Správny súdny poriadok (relatívne nový právny predpis, zákon č. 162/2015 Z. z.) uvádza orgány záujmovej samosprávy. Druhým príkladom je zákon o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci (z roku 2003) uvádza ako orgány záujmovej samosprávy, tak aj záujmovú samosprávu.¹⁵³

¹⁵² ŘEHŮŘEK, M. Záujmová samospráva. Právny obzor. 10/1992, s. 901. ISSN 0032-6984.

¹⁵³ **Zákon č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov** v § 2 písm. b): „*Na účely tohto zákona orgán verejnej moci je 1. štátny orgán, 2. orgán územnej samosprávy, verejnoprávna inštitúcia, orgán záujmovej samosprávy, fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorým zákon zveril výkon verejnej moci.*“ Podľa § 4 ods. 1 písm. i) ako orgán konajúci v mene štátu: „*Vo veci náhrady škody, ktorá bola spôsobená orgánom verejnej moci podľa § 3 ods. 1, koná v mene štátu verejnoprávna inštitúcia, záujmová samospráva alebo právnická osoba, ktorej zákon zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy, ak škoda vznikla v dôsledku nezákonného rozhodnutia ňou vydaného alebo ak škoda bola spôsobená jej nesprávnym úradným postupom.*“ Vo veci regresnej náhrady podľa § 22 ods. 1 písm. a): „*Ak štát uhradí náhradu škody spôsobenú nezákonným rozhodnutím alebo nesprávnym úradným postupom, požaduje regresnú náhradu v celej výške od verejnoprávnej inštitúcie, záujmovej samosprávy alebo štátneho orgánu, ktorý vy-*

4.2 Koncept záujmovej samosprávy a charakteristické znaky záujmovej samosprávy

Záujmová samospráva je komplexný pojem, ktorý tvorí systém právom upravených subjektov, vzťahov, organizácie a činností a ktorý má v priestore demokratického a právneho štátu pevné miesto v oblasti spravovania verejných záležitostí.

Záujmová samospráva v jej verejnoprávnom význame, ktorá sa uskutočňuje aj verejnoprávnymi korporáciami, sa vyznačuje nasledujúcimi znakmi, ktoré tvoria jej stavebné štrukturálne prvky. Tieto znaky sú spoločné pre samosprávne verejnoprávne korporácie (komory).¹⁵⁴ Primerane sú však použiteľné aj pre ďalšie uvedené subjekty záujmovej samosprávy (verejnoprávne inštitúcie, orgány sudcovskej samosprávy, orgány samosprávy prokurátorov) definované osobitnými zákonmi.

V nasledujúcom texte sa zameriame na znaky záujmovej samosprávy, ktorej predstaviteľom sú predovšetkým **samosprávne stavovské organizácie a profesijné organizácie**.

*dal nezákonné rozhodnutie alebo sa podieľal na nesprávnom úradnom postupe.“ Podľa § 22 ods. 4: „Fyzické osoby, právnické osoby, verejnoprávne inštitúcie, **záujmová samospráva**, štátne orgány, obce a vyššie územné celky, voči ktorým si štát uplatnil regresnú náhradu podľa tohto zákona po jej uhradení sú a) povinné uplatniť voči zodpovedným zamestnancom nárok na náhradu škody podľa osobitných predpisov¹¹⁾, ak škoda bola spôsobená úmyselným konaním, b) oprávnené uplatniť voči zodpovedným zamestnancom nárok na náhradu škody podľa osobitných predpisov¹¹⁾, ak škoda bola spôsobená z neobstarlivosťi.“*

¹⁵⁴ Znaky pre verejnoprávne korporácie definované Jozefom Prusákom sú: zriadenie zákonom alebo medzinárodnou zmluvou, vlastná právna subjektivita, verejnoprávny účel, personálny substrát, vecný substrát, normatívny systém, pri štáte ako verejnoprávnej korporácii aj teritórium. In: PRUSÁK, J. Obsoletná/absolutná právna norma, verejnoprávna korporácia a verejnoprávna inštitúcia. Justičná revue. 2006, roč. 58, č. 11, s. 1631 a nasl. ISSN 1335-6461; Beran medzi základné znaky verejnoprávnej korporácie uvádza: zriadenie verejnoprávnym aktom, právna forma právnickej osoby verejného práva, nútené (povinné) členstvo, spolurozhodovanie, verejné úlohy, nezávislosť a zároveň štátny dohľad, právomoc prikazovať a vynucovať plnenie príkazov, poriadková a disciplinárna právomoc, finančná samostatnosť; za dopĺňujúce pojmové znaky verejnoprávnej korporácie uvádza: nútená existencia, viazanosť príslušníkov na všeobecné a vlastné záujmy, majetkovoprávna spôsobilosť, finančné prídely, oslobodenie od povinnosti platiť dane, samostatné úlohy, ústavne zakotvené záruky nezávislosti. In: BERAN, K. Právnické osoby veřejného práva. Praha: Linde Praha, 2006, s. 54. Autor tu citoval WINKLER, G. Die Rechtspersönlichkeit der Universitäten. Wien: Springer, 1988, s. 186 a nasl.

4.2.1 Záujmová samospráva je upravená pre právom definovaný subjekt priamo zákonom

Záujmovou samosprávou disponuje zákonom zriadený subjekt, a to na základe daného zákona. Tento subjekt **má vlastnú právnu subjektivitu**. Právo mu dáva dôvod vzniku a akceptuje ho, určuje jeho pôsobnosť a definuje jeho úlohu navonok, ale aj do vnútra subjektu. Z pohľadu právom vymedzenej oblasti pôsobnosti je osobitne významný priestor právom zverený vnútornej normotvorbe, pretože zákon ukladá, prípadne tiež pripúšťa normatívnu pôsobnosť orgánov samosprávneho subjektu.

Záujmová samospráva sa realizuje prostredníctvom osôb (členov), ktoré majú právny vzťah k tomuto subjektu, a to priamo alebo prostredníctvom svojich zvolených orgánov a v súlade s právnymi predpismi a vnútornými predpismi.

Záujmová samospráva sa môže realizovať, ak to zákon umožňuje, aj v prírodných „regionálnych komorách“, ktoré tiež môžu disponovať samostatnou právnou subjektivitou. Záujmovou samosprávou disponujú komory zriadené zákonom (verejnoprávne korporácie), prípadne regionálne komory a ich členovia.

Záujmovou samosprávou disponujú aj zákonom označené „celky“ (spoločenstvá osôb), ktoré nemajú konkrétnym zákonom priznanú právnu subjektivitu, ale sú označené ich formy, orgány a kompetencie (napríklad spomínaná **sudcovská a prokurátorská samospráva**¹⁵⁵). Ide o zákonom označené osoby (personálny princíp) definované ich činnosťou/funkciou a zákonom označené oblasti (vecný princíp) spadajúce do samospravovaných oblastí, ako aj ich vzťahy s orgánmi štátnej správy či inými označenými ústavnými orgánmi.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Podľa zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakateloch prokuratúry dvanástej hlavy (Samospráva prokurátorov) prvého dielu (Orgány samosprávy prokurátorov, ich pôsobnosť a funkčné obdobie) § 219 ods. 1 (Orgány samosprávy): „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.“

¹⁵⁶ Napr. už spomínaný čl. 141a ods. 6 písm. j) Ústavy SR: „Do pôsobnosti Súdnej rady SR patrí vydávať zásady sudcovskej etiky v spolupráci s orgánmi sudcovskej samosprávy.“

4.2.2 Záujmová samospráva je spojená s plnením záujmu, ktorý je spoločným záujmom členov i verejnoprávnej korporácie a zároveň ide o záujem verejný¹⁵⁷

Verejný záujem vyplýva zo zákonného definovania, špecifickosť účelu subjektu záujmovej samosprávy je upravená vnútornými predpismi. Verejný záujem ako účel samosprávneho subjektu predurčuje aj činnosti, ktorými je tento účel napĺňaný; tieto činnosti sú tiež definované zákonom a vnútornými predpismi.

Verejný záujem patrí v práve medzi neurčité pojmy a dielčích verejných záujmov je mnoho. Interpretácia verejného záujmu verejnoprávnej korporácie je v každom prípade závislá od znenia konkrétneho zákona, ktorý tento záujem pre verejnoprávnu korporáciu určuje a taktiež je závislá aj od posúdenia konkrétnej situácie, v ktorej sa skúma.

Verejný záujem ako neurčitý pojem v práve, ktorého obsah sa v čase vyvíja, sa najčastejšie kladie do protikladu so súkromným alebo osobným záujmom. Štát má v právnickom chápaní pojmu verejný záujem, ktorý je dôsledkom vnímania verejnomocenskej funkcie štátu ako prioritnej funkcie štátu – právo vymedziť, čo je obsahom verejného záujmu, a aj mocensky ho presadiť.¹⁵⁸

Svák uvádza, že „[s]lovenská právna veda sa spravidla k pojmu verejný záujem vyjadruje s dovetkom, že neexistuje exaktná právna definícia tohoto pojmu, a to aj napriek tomu, že tento pojem je v slovenských právnych predpisoch pomerne frekventovaný. Dokonca tak, že sa objavuje aj v samom názve zákona, ako napr. zákon č. 553/2003 Z. z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práv vo verejnom záujme. Najväčší priestor vymedzeniu pojmu ‚verejný záujem‘ venuje veda správneho práva, ktorá ho najčastejšie definuje v opozite k súkromnému právu. V jednej z učebníc správneho práva sa verejný záujem charakterizuje ako všeobecne prospešný záujem, záujem štátu alebo inej verejnoprávnej korporácie. V novšej učebnici spisanej pod autorským vedením M. Vrabka sa verejný záujem považuje za základný princíp aplikovaný v každodennej praxi orgánov verejnej správy. Tento princíp vychádza z čl. 12 ods. 1 Ústavy SR, ktorý je zároveň aj brzdou či limitom pred zneužívaním väč-

¹⁵⁷ GAJDOŠOVÁ, M. Záujmová samospráva a verejný záujem. In: CVRČEK, F., JERMANOVÁ, H. (eds.). *Metamorfózy práva ve střední Evropě 2022*. Jde nám ještě o demokracii a právo? Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2022, s. 274 – 303.

¹⁵⁸ Porovnaj: SVÁK, J. Verejný záujem a verejná prospešnosť v právnom poriadku Slovenskej republiky. *Právny obzor*. 2/2006, s. 176. ISSN 0032-6984.

šinového záujmu stelesneného v zákonoch voči menšinám v štáte, či voči konkrétnym jednotlivcom.¹⁵⁹

K ústavnoprávnenému základu inštitútu verejného záujmu možno pridať Svákovo konštatovanie: „Na rozdiel od decíznej právomoci je konanie vo verejnom záujme alebo verejne prospešná činnosť bez osobitných ústavných obmedzení prevoditeľná aj na neštátny subjekt, či subjekt mimo verejnej správy. Dokonca možno konštatovať, že vývoj občianskej spoločnosti smeruje k čoraz väčšiemu prenosu vykonávania všeobecne (verejne) prospešných činností a služieb na neštátne subjekty. Podmienkou je, aby tento subjekt garantoval svoju spôsobilosť reálne plniť úlohy spojené s vykonávaním všeobecne (verejne) prospešnej činnosti. Žiadne iné obmedzenie Ústava SR nekladie a toto kritérium vychádza len odvodene z hlavného princípu, že zmyslom ústavnej úpravy ľudských práv nie je, aby boli teoretické a iluzórne, ale aby boli naopak praktické a reálne. Schopnosť zabezpečiť praktickú a reálnu existenciu ľudských práv by mala byť hodnotená materiálne, a nie formálne.”¹⁶⁰

Pri komorách ako verejnoprávných korporáciách možno hovoriť o ich existencii a konaní v záujme napĺňania zákonom definovaného účelu, ktorý je účelom verejným. Nemožno uviesť, že ide o výkon verejne (všeobecne) prospešných činností tak, ako sú viacnásobne formulované v niekoľkých zákonoch (napr. organizovanie a sprostredkovanie dobrovoľníckej činnosti, podpora a rozvoj športu, poskytovanie sociálnej pomoci).¹⁶¹ Čiže napr. ani poskytovanie právnej pomoci (no aj iných služieb) za zníženú odmenu v zákonom predpokladaných prípadoch nie je verejne (všeobecne) prospešná činnosť. Ani vykonávanie činností členmi združenými v komore, ani vyko-

¹⁵⁹ SVÁK, J. Verejný záujem v športe – *ad constitutionem*. In: KOŠIČIAROVÁ, S. (ed.). Záujmová korporácia a verejný záujem. Zborník referátov z vedeckej konferencie [online]. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022, s. 141 – 142. ISBN 978-80-568-0502-2. Dostupné na: http://publikacie.iuridica.truni.sk/wp-content/uploads/2022/10/Kosiciarova-Zaujmov-a-korporacia-a-verejny-zajujem_online-2.pdf; autor tu odkazuje na nasledovné diela: MACHAJOVÁ, J. a kol. Všeobecné správne právo. 5. aktualizované vyd. Bratislava: Paneurópska vysoká škola, Eurokódex, 2010; VRABKO, M. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2018; KOŠIČIAROVÁ, S. Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava: Iura Edition, 2012.

¹⁶⁰ SVÁK, J. Verejný záujem a verejná prospešnosť v právnom poriadku Slovenskej republiky. Právny obzor. 2/2006, s. 186. ISSN 0032-6984.

¹⁶¹ Viaceré príklady zadefinovania verejne či všeobecne prospešných činností nájdeme pri úprave poskytovania tzv. 2 % dane podľa zákona o daniach z príjmov (zákon č. 595/2003 Z. z.) alebo pri definovaní činností nadácií v zákone o nadáciách (zákon č. 34/2002 Z. z.) či v zákone o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby (zákon č. 213/1997 Z. z.), v zákone o verejných zbierkach (zákon č. 162/2014 Z. z.) a i.

návanie činností komorou, ani výkon iných činností záujmovej samosprávy nie je výkonom verejne (všeobecne) prospešných činností. A to aj napriek tomu, že kvalitné právne a reálne ukotvenie organizovania určitých činností určených osôb a ich zastrešenie organizáciou záujmovej samosprávy a zároveň aj kvalitný a s právom súladný výkon takýchto činností je jednoznačne prospešný nielen individuálne, ale aj prospešný voči štátu, voči verejnosti, voči občianskej spoločnosti, skrátka, je všeobecne prospešný. Takýto právny význam však pojem všeobecnej (verejnej) prospešnosti nemá. Prírodzene, niet právnej prekážky, aby si verejnoprávna korporácia na účely podpory verejnoprospešných účelov či činností založila napr. nadáciu alebo vykonala verejnú zbierku v zmysle platného práva.

Záujmová samospráva reprezentovaná konkrétnymi komorami a ďalšími zákonom definovanými subjektmi jednak svojou existenciou a jednak svojimi činnosťami **plní verejný účel**. Tento účel je zadenovaný zákonom, no je ho možné odvodiť aj od ústavou garantovaných práv. Evidentne jednotlivé profesie a činnosti určených osôb zastrešené verejnoprávnou korporáciou **sprostredkujúajú tieto ústavne upravené základné práva a slobody**: napr. *každý má právo na právnu pomoc v konaní pred súdmi, inými štátnymi orgánmi alebo orgánmi verejnej správy od začiatku konania, a to za podmienok ustanovených zákonom,*¹⁶² *každý má právo na ochranu zdravia,*¹⁶³ *každý má právo na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, ako aj právo podnikat a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť,*¹⁶⁴ *pričom zákon môže ustanoviť podmienky a obmedzenia výkonu určitých povolání alebo činností,*¹⁶⁵ vo vzťahu k samospráve verejných vysokých škôl a samospráve Slovenskej akadémie vied ide o *právo na vzdelanie,*¹⁶⁶ *slobodu vedeckého bádania a umenia.*¹⁶⁷ Možno hovoriť aj o hodnotách garantovaných medzinárodnými ľudskoprávnymi dohovormi, ktoré vo svojej podstate jednotliví predstavitelia záujmovej samosprávy spolunapĺňajú. *Trellová* a *Balog* pre akademickú samosprávu uvádzajú aj čl. 15 ods. 3 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach, podľa ktorého štáty, zmluvné strany paktu sa zaväzujú rešpektovať

¹⁶² Čl. 47 ods. 2 Ústavy SR.

¹⁶³ Čl. 40 prvá veta Ústavy SR.

¹⁶⁴ Čl. 35 ods. 1 Ústavy SR.

¹⁶⁵ Čl. 35 ods. 2 Ústavy SR.

¹⁶⁶ Čl. 42 ods. 1 prvá veta Ústavy SR.

¹⁶⁷ Čl. 43 ods. 1 prvá veta Ústavy SR.

slobodu nevyhnutnú pre vedecký výskum a tvorivú činnosť a upozorňujú na ďalšie nadnárodné záruky.¹⁶⁸

Verejný účel, ktorý plní v jednotlivostiach záujmová samospráva, je modelovaný aj nadnárodnými dokumentmi, ktoré tvoria rôzne nadnárodné profesijné združenia a ktoré spoločne presadzujú dôležité ciele na samotný výkon profesie, ale ktoré taktiež spoločne presadzujú dôležité ciele pre organizácie, ktoré tieto profesie v jednotlivých štátoch zastrešujú. Príkladom môže byť CCBE (Združenie európskych advokátskych komôr) či UINL (Medzinárodná únia notárstva), CNUE (Rada notárstiev Európskej únie) a iné.

Komory a ďalšie subjekty realizujúce záujmovú samosprávu sú neštátnymi subjektmi a verejný záujem, a teda ich pôsobenie vo verejnom záujme bol na ne „prevedený“ zákonom.

Úlohy i charakter činností, ktoré subjekt záujmovej samosprávy vykonáva, si vyžadujú nezávislosť – nezávislosť od štátnej moci a jej usmerňovania. Na napĺňanie vyčleneného verejného účelu subjekt záujmovej samosprávy vznikol, teda preto je mu v čo najúplnejšej miere, aj v spravovaní jeho napĺňania, zverený. Verejný účel a spôsob jeho zabezpečovania subjektom záujmovej samosprávy bol oddelený od spravovania a zabezpečovania verejných vecí štátom.

Je potrebné zvýrazniť, že verejný záujem je spojený s činnosťami, ktoré členovia združení vo verejnoprávnej korporácii vykonávajú. Tieto osoby totiž nevykonávajú svoje činnosti vo verejnom záujme (hoci sa to jednotlivu nevyklučuje). Verejný záujem tu spočíva (okrem iného) v kvalite tejto činnosti, jej nezastupiteľnosti pre spoločnosť a v špecifickej forme organizovania tejto činnosti v systéme organizácie štátu a verejnej moci. Verejný záujem je tu završený v podobe organizovania vykonávateľov istej činnosti, ktoré sa osamostatnilo od inej organizácie v rámci verejného spravovania.

Verejný záujem nemusí byť totožný so súkromným záujmom alebo so skupinovým záujmom, alebo s kolektívnym záujmom, môžu byť niekedy priamo vo vzájomných rozporoch, ale aj naopak, môžu sa vzájomne prekrývať či byť totožné, teda ich oddelenie nie je absolútne. Akokoľvek, verejný záujem formulovaný v zákone pre tú-ktorú formu záujmovej samosprávy vychádza z predpokladaného (a často priamo danými členmi formulovaného – napr. spomínané iniciatívne návrhy zákonov jednotlivými príslušníkmi daného povolania alebo návrhy noviel) spoločného záujmu.

¹⁶⁸ TRELLOVÁ, L., BALOG, B. Akademická sloboda a akademická samospráva (ako vzájomne sa podmieňujúce faktory). *Justičná revue*. 3/2022, s. 318 – 319. ISSN 1335-6461.

Preto aj vyjadrenie konkrétneho verejného záujmu, ktorý daná verejnoprávna korporácia plní (alebo ho plní inak definovaná podoba záujmovej samosprávy), vyžaduje istú mieru generalizácie a porozumenia, nielen znenia konkrétneho zákona.

4.2.3 Činnosť subjektu záujmovej samosprávy má právnu povahu verejnej moci

Postupná decentralizácia a dekoncentrácia štátnej moci po roku 1989 znamenala (aj) návrat ku „komorovému zriadeniu“.

„Verejná moc zahŕňa štátnu moc, ale aj moc vykonávanú verejnoprávnymi samosprávnymi korporáciami.“¹⁶⁹ Historicky štát „prijal“ koncept záujmovej samosprávy zákonným ustanovením samosprávnych verejnoprávnych korporácií. V našom právnom priestore sa tak stalo v poslednej štvrtine 19. storočia. Zámerne uvádzame „prijal“, a nie „vytvoril“, pretože nemožno jednoznačne „pririeknuť autorstvo“ tohto konceptu výslovne štátu. Napriek tomu, že samosprávne verejnoprávne korporácie vznikli v dôsledku zámernej legislatívnej činnosti štátu na to určeným orgánom (parlamentom), materiálne pramene zjavne dokladajú účasť a tlak jednotlivých spoločností osôb vykonávajúcich určité činnosti spojených spoločným účelom. Tento tlak (*inter alia*) sa štátu „javil zodpovedajúco“ pre konanie v prospech decentralizácie svojej (štátnej) moci a v prospech subsidiarity – časť svojej (štátnej) správy preniesol na samosprávu. Koncept záujmovej samosprávy sa však vyvíjal, a to práve v dôsledku aktivít jednotlivých subjektov disponujúcich záujmovou samosprávu, postupne sa rozratal kvalitatívne i kvantitatívne a od 90. rokov 20. storočia konštantne spoluvytvára systém delby moci demokratického a právneho štátu. Nejednoznačnosť „pririeknutia autorstva“ tohto konceptu však dokladá naše obdobie rokov 1948 – 1989, keď štát koncept záujmovej samosprávy „neprijal“, respektíve „odmietol ho“, zrušil ho – kde bolo treba, zákonmi.

Je teda zrejmé, že koncept záujmovej samosprávy súvisí s jej právnym ustanovením a jej právne ustanovenie súvisí s politickým rozhodnutím štátu, no súvisí tiež so stavom občianskej spoločnosti.

Akokoľvek, v súčasnosti v niektorých vzťahoch a činnostiach komora (entita nadaná samosprávu zo zákona) **vystupuje v pozícii orgánu verejnej správy**. Táto skutočnosť je dôležitá aj s ohľadom na možnosť zabezpečovania zákonnosti takýchto činností, pretože správne súdy poskytujú „ochranu

¹⁶⁹ TRELLOVÁ, L., VRABKO, M. Priame prejavy práva na samosprávu obce v kontexte verejnej správy. Praha: Leges, 2022, s. 8.

právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy...“.¹⁷⁰ Pritom orgány záujmovej samosprávy sa na účely správneho súdnictva považujú za orgány verejnej správy, konkrétne orgány záujmovej samosprávy, ktorým osobitný predpis zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy.¹⁷¹

Košíčiarová¹⁷² zaraďuje medzi znaky verejnoprávnej záujmovej korporácie výkon úloh verejnej správy nevrchnostenskej, no zároveň, ak tak ustanovuje zákon, aj vrchnostenskej.

Záujmová samospráva **nepredstavuje štátnu moc**, ale verejnú moc vykonávanú verejnoprávnymi korporáciami a inými zákonom definovanými subjektmi v oblasti verejnej správy. Táto verejná moc v oblasti verejnej správy sa prejavuje v podobe – na základe zákona a v súlade s ním, ako aj na základe interných predpisov a v súlade s nimi – tvorby rozhodnutí predpokladaných zákonom či vnútorným predpisom a v podobe organizácie svojich činností predpokladaných zákonom alebo vnútorným predpisom, a to pri dosahovaní verejného účelu, na ktorý bola zriadená a určená.

Nie každá činnosť vykonávaná verejnoprávnou korporáciou má povahu výkonu verejnej správy, pre jej posúdenie je dôležité zohľadniť konkrétnu situáciu.

4.2.4 Záujmová samospráva sa viaže na samosprávny subjekt, ktorý tvorí právom definované spoločenstvo jednotlivcov

Záujmová samospráva patrí subjektom záujmovej samosprávy, teda tým, ktorí ju v súlade so zákonom a internými predpismi vykonávajú. Záujmová samospráva sa viaže na samosprávny subjekt, ktorý tvorí právom definované spoločenstvo jednotlivcov. Ide o kolektívny typ práva,¹⁷³ ktorý sa viaže na spoločenstvo jednotlivcov definovaných určitou činnosťou, spojených spoločným záujmom, ktorý je aj záujmom verejným a toto spoločenstvo je zastre-

¹⁷⁰ § 2 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok.

¹⁷¹ § 4 písm. c) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok.

¹⁷² KOŠIČIAROVÁ, S. Princípy právnej úpravy postavenia súkromnoprávnych a verejnoprávnych záujmových korporácií. In: KOŠIČIAROVÁ, S. (ed.). Autómia záujmovej korporácie vo verejnom a súkromnom práve. Zborník referátov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022, s. 150.

¹⁷³ Podrobnejší rozbor kolektívnych či skupinových práv v kontexte práva na územnú samosprávu pozri napr. TRELLOVÁ, L., VRABKO, M. Priame prejavy práva na samosprávu obce v kontexte verejnej správy. Praha: Leges, 2022, s. 71 – 83.

šené samosprávnym subjektom zriadeným zákonom. Toto spoločenstvo nie je definované územím, resp. pôsobí na území daného štátu,¹⁷⁴ prípadne môže pôsobiť v určenom územnom rozsahu, ak ide o zákonom predpokladanú tzv. regionálnu komoru. Určujúcim znakom je práve činnosť, ktorú títo jednotlivci vykonávajú, a verejný účel, ktorý sa týmito jednotlivcami i celkom plní.

Členovia majú svoje úlohy, práva a povinnosti zadefinované najmä zákonom, ale aj internými aktmi samosprávneho subjektu. Členovia daného spoločenstva vykonávajú svoje špecifické úlohy „navonok i dovnútra“ ako autonómni jednotlivci. „Navonok“ vykonávajú špecifické činnosti, ktoré sú na jednej strane zdrojom ich obživy, na druhej strane tieto činnosti vykonávajú pre spoločnosť a pre štát v kvalite, ktorá je „spoločenskou zmluvou“ dohodnutá „ako etalón“. Členovia plnia rôzne úlohy „dovnútra“, budujú a rozvíjajú „svoje spoločenstvo“ a podieľajú sa na tvorbe vôle samosprávneho subjektu. Volia si spomedzi seba svoje orgány a schvaľujú vnútorné predpisy.

Práva a povinnosti členov samosprávneho subjektu voči samosprávnemu subjektu vykonávajú popri iných právach a povinnostiach uskutočňovaných v ďalších verejnoprávných i súkromnoprávných vzťahoch, čiže práva a povinnosti členov voči samosprávnemu subjektu, ktorého sú súčasťou, sú jednou zo „sietí“ právnych vzťahov, v ktorých vystupujú. Podľa *Bárányových* úvah o právnom pluralizme treba upozorniť na personálny princíp v práve, ktorý sa v záujmovej samospráve výrazne prejavuje. *„V práve sa vždy stretali princípy teritoriálny a personálny. Počas moderny prevládla teritorialita, ale i tu ostali prítomné fragmenty personality. (...) Oživenie princípu personality, ktorý sa spájal s predmodernými dobami, súvisí so ‚sektorovou‘ povahou globalizačných procesov. (...) A tak vznikla globálna veda, financie atď., ktoré si vytvárajú aj vlastné, od štátov a iných teritoriálnych organizácií verejnej moci relatívne nezávislé normatívne poriadky. Tieto sú v logike postmoderného myslenia spravidla označované za právne systémy. Zaväzujú fyzické a právnické osoby nie preto, že sa nachádzajú na určitom území, ale preto, lebo vykonávajú určitú činnosť. Aj tým sa líšia od práva štátu. Od predmoderných právnych poriadkov, kde personalita znamenala ‚niesť si svoje právo so sebou, ich odlišuje moderné popretie rodu či stavu (šľachtic, mešťan atď.) ako kritéria pre priznanie práv a povinností. Obvyklou maximálnou sankciou, o ktorú sa opierajú, je faktické a často i formálne vylúčenie z určitého spoločenstva, a tým i znemožnenie vykonávať nejakú činnosť.“*¹⁷⁵

¹⁷⁴ Osobitosti cezhraničného pôsobenia v advokácii upravuje **zákon č. 586/2003 Z. z. o advokácii** (euroadvokát, zahraničný advokát, medzinárodný advokát § 30 a nasl.).

¹⁷⁵ BĀRĀNY, E. Formálne vlastnosti práva. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021, s. 98.

Verejnoprávne korporácie si prostredníctvom svojich členov určitými vybranými činnosťami vytvárajú svoje vlastné „siete“ vzťahov upravených normatívne a aj právne, ktoré spoluvytvárajú pluralitnú spoločnosť. Pre verejnoprávne korporácie a záujmovú samosprávu z právneho pohľadu **je príznačný ich personálny princíp popri vecnom**. Tento personálny i vecný princíp je vyjadrený aj v už spomenutých nadnárodných dokumentoch, ktoré vytvárajú organizácie (napr. CCBE, UINL) združujúce jednotlivé profesie zastrešené profesijnou organizáciou a ktoré zastávajú a chránia aj v nadnárodnom rozmere spoločne formulované ciele.

Spoločenstvo jednotlivcov je spoločenstvom členov, pričom prístup k členstvu je upravený zákonom, jeho reguláciu môže uskutočňovať príslušný samosprávny subjekt, ak je na to splnomocnený zákonom. Členstvo môže byť v zásade otvorené, kde overenie podmienok na členstvo preverí príslušný samosprávny subjekt, alebo môže byť aj inak regulované.¹⁷⁶ Členstvo je v zásade povinné okrem prípadov, ktoré stanovuje zákon, teda ak pripúšťa členstvo dobrovoľné. Členstvo je obmieňajúci sa prvok záujmovej samosprávy a „zastrešujúci“ samosprávny subjekt (verejnoprávna korporácia) je v zásade konštantným prvkom záujmovej samosprávy (pokiaľ v dôsledku politického rozhodnutia štátu nedôjde k jeho zrušeniu vo svete práva, a tým aj k jeho faktickému zrušeniu i k zrušeniu členstva v ňom).

Pri správe vecí verejných v najširšom význame ide aj o plné uplatnenie (územnej i) záujmovej samosprávy.¹⁷⁷ V prípade plného uplatnenia záujmovej samosprávy ide o jej uplatnenie príslušnou samosprávnou verejnoprávnou korporáciou a členmi v nej združenými.

Právo na participáciu (na správu verejných vecí) sa označuje za individuálne právo, nie je odvoditeľné od suverenity, ktorá sa naopak uznáva ľudu, celkovo.¹⁷⁸

¹⁷⁶ Tradičným príkladom pre *numerus clausus* je notárska komora.

¹⁷⁷ Podrobnejšie pozri GAJDOŠOVÁ, M. Združenia ako prostriedok politickej participácie na správe vecí verejných. Právny obzor. 6/2022, s. 445 – 446.

¹⁷⁸ Takýto názor ponúka *Fabio Ratto Trabucco*, ktorý cituje *Cuesta Lopéz: Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*. Cizur Menor, Azarandi, 2008, s. 312. *Trabucco* uvádza, že participácia (účasť verejnosti) sa nerealizuje prostriedkami na výkon regulatívnej moci (regulatory power). Táto regulatívna moc zabezpečujúca legislatívne funkcie sa realizuje nepriamo voľbami a priamo referendum a je základom suverenity ľudu; pričom najčastejšie sa v právnych poriadkoch štátov viaže na občianstvo. In: TRABUCCO, F. R. Dogma or Taboo of Political Rights Attributed only to Citizens: Is It Possible To Exceed It In Europe? In: BRÖSTL, A., LAPČÁKOVÁ BREICHOVÁ, M. (eds.). Spravodlivosť, spoločenstvo, sloboda. Zborník zo zasadnutia slovenskej sekcie IVR pred 30. kongresom. Košice: PF UPJŠ Košice, 2022, s. 89 – 96. ISBN 978-80-574-0171-1 (e-publikácia).

Recentné poznanie naznačuje, že jednotlivci čoraz viac podliehajú tzv. globálnemu právu (nadnárodnému).¹⁷⁹

Otvára sa teda otázka **práva na záujmovú samosprávu** a komu patrí. Bez nároku na úplnosť odpovede možno naznačiť jeho jednotlivé kontúry. Pozitívoprávne vyjadrenie práva na záujmovú samosprávu vyplýva z jednotlivých zákonov upravujúcich samosprávne verejnoprávne korporácie a ďalšie entity disponujúce samosprávou zo zákona. Hoci nositeľom záujmovej samosprávy je samotná verejnoprávna korporácia, právo na záujmovú samosprávu patrí ako jej, tak aj členom v nej združeným. Odlišný obsah práv a povinností v súvislosti s účasťou na záujmovej samospráve (komora a jej členovia, samosprávna entita a jej členovia/príslušníci) určuje konkrétny zákon a interné predpisy. Ústavnoprávny rozmer (napriek historickej tradícii ústavného ustanovenia v prvorepublikovom Československu) po roku 1989 absentuje, konkrétne absentuje explicitné ustanovenie záujmovej samosprávy v ústave (s výnimkou sudcovskej samosprávy). Napriek tomu činnosťou ústavného súdu možno potvrdiť záujmovú samosprávu ako základný prvok demokratického usporiadania spoločnosti a štátu, ktorý v našej ústave oporu i zdôvodnenie má. *„Existencia záujmovej samosprávy nemá explicitnú oporu v ústave, no svoje zdôvodnenie nepochybné môže čerpať z demokratického charakteru štátu vyjadreného v čl. 1 ods. 1 ústavy. Záujmovú samosprávu je potrebné považovať za prvok demokratickej formy vlády, pretože rovnako ako právny štát, s ktorým sa spája ústavná ochrana mnohých princípov, tak aj demokratický štát implikuje súbor princípov, foriem a metód uplatňovania verejnej moci a jednou z nich je záujmová samospráva. Aspektom demokratického štátu je totiž nepochybné aj decentralizácia výkonu verejnej moci nemysliteľná bez samosprávneho prvku. (...) Personálny substrát ako neopomenuteľná črta subjektu záujmovej samosprávy nachádza oporu skôr v základnom práve zúčastňovať sa na správe vecí verejných zaručenom čl. 21 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd (...), resp. čl. 30 ods. 1 Ústavy SR.“*¹⁸⁰ Podľa Ústavného súdu

¹⁷⁹ Trabucco ponúka zamyslenie, či pojem suverenity nevyhnutne predpokladá prekrytie ľudu a voličov (viazaných na občianstvo) a či by nebolo potrebné prehodnotiť tento prístup najmä preto, že suverenity v súčasnosti prechádza hlbokou krízou, ktorú spôsobuje nový vzťah medzi právom a územím a jednotlivci čoraz viac podliehajú tzv. globálnemu právu (t. j. nadnárodnému právu/transnational law). In: TRABUCCO, F. R. Dogma or Taboo of Political Rights Attributed only to Citizens: Is It Possible To Exceed It In Europe? In: BRÖSTL, A., LAPČÁKOVÁ BREICHOVÁ, M. (eds.). Spravodlivosť, spoločenstvo, sloboda. Zborník zo zasadnutia slovenskej sekcie IVR pred 30. Kongresom. Košice: PF UPJŠ Košice, 2022, s. 89 – 96. ISBN 978-80-574-0171-1 (e-publikácia).

¹⁸⁰ Nález ÚS SR sp. zn. PL. ÚS 19/2014 zo 16. marca 2016, bod 115.

SR profesijné komory vyjadrujú v demokratickom štáte žiaduci prvok decentralizácie ústiacej do formovania záujmovej samosprávy a hodnotí „komoru ako verejnoprávnu korporáciu a ako nositeľa záujmovej samosprávy. Tá predstavuje jednu z foriem výkonu verejnej moci“.¹⁸¹

Prirodzenoprávny rozmer práva na záujmovú samosprávu predurčuje odpoveď na otázku, či záujmovú samosprávu „vytvoril“ štát, alebo ju „len prijal a právne potvrdil“ ako čosi, čo sa dejinne (u nás i opakovane) vytvorilo v dôsledku formovania občianskej spoločnosti individualizovanej a spájajúcej sa podľa jednotlivých záujmov a ktorá „sedimentovaná v istých vrstvách“ preberala na seba úlohy, práva i povinnosti pri zabezpečovaní správy vecí verejných.

4.2.5 Subjekt záujmovej samosprávy sa spravuje svojimi vlastnými orgánmi

Pre záujmovú samosprávu je neodmysliteľným znakom, že subjekt záujmovej samosprávy sa spravuje svojimi vlastnými orgánmi, ktoré tvoria (v aktívnom i pasívnom zmysle) jeho členovia. **Pôsobnosť orgánov a ich kreovanie** určuje zákon, ďalšie podrobnosti určujú vnútorné predpisy samosprávneho subjektu. Keďže napr. Správny súdny poriadok hovorí o *orgánoch záujmovej samosprávy*, treba si ujasniť, že týmto orgánom nie je komora (verejnoprávna korporácia) ako „orgán záujmovej samosprávy“, ale orgány tejto verejnoprávnej korporácie, ktoré konajú navonok. Takýto rozlišovací vývoj znamenala právna veda už v minulosti, (napr. spomínaný *Weyr* vo svojom diele o nútených zväzkoch z roku 1908 komory spočiatku nepovažoval za korporácie, ale považoval ich za zástupcov zväzku, teda nie za zväzok samotný; dokonca aj súdobé právne predpisy sa vyjadrovali odlišne, rakúsky zákon o advokácii z roku 1868 hovoril o komore ako o zväzku a rakúsky zákon o notároch z roku 1871 hovoril o komore ako o orgáne zväzku; neskôr sa vývoj ustálil na tom, že komora je verejnoprávna korporácia a má svoje orgány). Napriek tomu aj dnes sa možno stretnúť s dvojakým významom, a to, že orgán záujmovej samosprávy je samotná komora ako verejnoprávna korporácia¹⁸² a tiež že orgán záujmovej samosprávy je orgánom konkrétnej komory ako verejnoprávnej korporácie.

¹⁸¹ Nález ÚS SR sp. zn. PL. ÚS 19/2014 zo 16. marca 2016, bod 114, 115.

¹⁸² Napr. Uznesenie NS SR sp. zn. 8 Sžo 106/2008 zo 14. októbra 2008: „V predmetnej právnej veci je za žalovaného označená Komora veterinárnych lekárov Slovenskej republiky. Je nesporné, že ide o orgán záujmovej samosprávy, samosprávnú stavovskú organizáciu,

Záujmová samospráva **nie je subjekt právnych vzťahov, ale spôsob organizovania (aj) verejných záležitostí a spôsob spravovania (aj) verejných záležitostí**. Záujmová samospráva sa realizuje subjektmi právnych vzťahov, predovšetkým verejnoprávnu korporáciou (ktorá má svoje orgány) a členmi v nej združenými (ktorí orgány tvoria).

Orgány sú predovšetkým volené, ale môžu byť aj inak obsadzované.

Zákon vzhľadom na zverené úlohy a predpokladanú normotvorbu počíta alebo môže počítať aj s orgánmi vytvorenými výlučne na základe internej normotvorby v súlade s vôľou členov samosprávneho subjektu. Samosprávne spoločenstvo je oprávnené najčastejšie voliť si spomedzi seba svojich zástupcov, ktorí vykonávajú funkcie v jednotlivých orgánoch v zákonom i vnútornými normatívnymi aktmi určenom rozsahu a spôsobom. Spravidla ide o orgány, ktoré možno všeobecne označiť za orgán najvyšší – najčastejšie spoločenstvo všetkých členov alebo ich delegátov, orgán štatutárny a výkonný, orgán disponujúci kontrolnou (revíznou) právomocou a orgán disciplinárny, ktorý v konečnom dôsledku zabezpečuje vynútenie správania členov v súlade s vnútornými pravidlami (i so zákonom). Orgány sú kreované zvnútra členmi samotného spoločenstva, nie sú dosadzované „zvonka“ (napr. nie sú menované ministrom, ale ani iným subjektom, napr. z inej formy záujmovej samosprávy či územnej samosprávy).¹⁸³

Orgány v rámci záujmovej samosprávy zachovávajú vo veľkej miere už v minulosti zaužívaný **princíp tzv. laickej správy**, čo znamená, že ide o neplatenú, čestnú funkciu.¹⁸⁴

Aj prípadné spory, ktoré vznikajú vo vnútri subjektu záujmovej samosprávy, sú oprávnené riešiť orgány konkrétneho subjektu záujmovej samosprávy. Čollák k decíznym systémom, konkrétne v kapitole VII. *Mimosúdne decízne*

s právnou subjektivitou, ktorá vznikla na základe zákona 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 v znení zákona č. 99/2008 Z. z.“

¹⁸³ Napríklad aj zásada 17 Štandardov IBA (International Bar Associations Standards) stanovuje, že: „V každej jurisdikcii sa zriadi jedna alebo viac nezávislých samosprávnych organizácií advokátov uznaných zákonom, ktorých predsedníctvo alebo iný výkonný orgán slobodne volia všetci členovia bez akéhokoľvek zasahovania akéhokoľvek iného orgánu alebo osoby.“

¹⁸⁴ Demokratický charakter samosprávy a princíp laickej správy, na rozdiel od štátnej správy vykonávanej úradníkmi ako svojho plateného povolania, pri tvorení orgánov definoval Weyr. In: WEYR, F. Teorie práva. Brno – Praha: Orbis Praha, 1936, s. 311. Štandardne dodnes sú tieto funkcie čestné, pričom sa funkcionárom hradia iba osobitné náhrady za výkon funkcie podľa vnútorných predpisov. V akademickej samospráve sa samostatne finančne ohodnocuje pôsobenie vo výkonnom orgáne.

systemy: terra incognita alebo opustenie štátom garantovaných (ne)istôt uvádza, že: „V zmysle osobitnej legislatívy je nutné konštatovať, že spory ako konkrétne vymedzené sporné otázky sú oprávnené prejednávať a rozhodovať aj profesijné komory ako zákonom upravené subjekty profesijnej samosprávy. Môžeme konštatovať, že v prípadoch profesijných komôr zákonodarca vyčlenil otázky disciplinárnej zodpovednosti a potenciálne spory z nej vznikajúce z právomoci všeobecných súdov, a ‚outsourcoval‘ ich na orgány profesijných komôr.“¹⁸⁵

Orgány komôr ako verejnoprávnych korporácií v rámci výkonu záujmovej samosprávy teda realizujú vnútornú normotvorbu, organizujú a vykonávajú svoje činnosti, ale aj ich kontrolujú, rozhodujú v jednotlivých i druhovo určených prípadoch, vyvodzujú disciplinárnu zodpovednosť, ktorá v konečnom dôsledku môže viesť k vylúčeniu člena z celku, a to všetko v záujme plnenia verejného záujmu definovaného zákonom.¹⁸⁶

4.2.6 Subjekt záujmovej samosprávy disponuje vlastným vnútorným normatívnym systémom

Vnútorný normatívny systém subjektu záujmovej samosprávy je tvorený **vnútornými predpismi**.

Vnútorná normotvorba je určená predovšetkým zákonom. Zákon výslovne ustanovuje, ktoré vnútorné predpisy vydáva samosprávny subjekt, prípadne určí aj okruh vzťahov, ktoré má vnútorný predpis upraviť. Okrem toho zákon často pripúšťa, že vnútorná normotvorba splnomocní na vydanie ďalšej vnútornej normotvorby jednotlivé orgány samosprávneho subjektu.¹⁸⁷

Obsah internej normotvorby závisí od samosprávneho subjektu, pričom sa vyžaduje princíp súladu so zákonom a ostatnými formálnymi prameňmi práva. Vnútorný normatívny systém zaväzuje členov tohto spoločenstva, jednotlivcov tvoriacich samosprávny subjekt, ako aj jeho orgány. Túto **záväznosť vnútorného normatívneho systému** do vnútra samosprávneho subjektu rešpektuje aj štát. Podrobnosť vnútornej normatívnej úpravy samosprávneho subjektu vychádza z vnútorných potrieb daného spoločenstva a tvoria ho pravidlá hmotné i procesné.

¹⁸⁵ ČOLLÁK, J. Decízne systémy. Vzťahy súdnych a alternatívnych foriem prejednávania a rozhodnutia sporov. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 312.

¹⁸⁶ Výnimku pozri v kapitole 3.3, kde sa uvádza vyčlenenie disciplinárnej zodpovednosti notárov a exekútorov z kompetencie disciplinárneho orgánu komory a priradenie do kompetencie disciplinárneho senátu Najvyššieho správneho súdu SR.

¹⁸⁷ Napr. § 15, § 48 zákona č. 131/2002 Z. z., § 5 ods. 3, § 6 ods. 1 a 2 zákona č. 586/2003 Z. z.

K už naznačenému pojmu právneho či normatívneho pluralizmu možno dodať, že v oblasti záujmovej samosprávy má normotvorný význam aj aktivita rôznych nadnárodne operujúcich subjektov, ktoré spoločnými silami presadzujú hodnoty, potreby a záujmy jednotlivých oblastí záujmovej samosprávy. Príkladom môžu byť aktivity Rady advokátskych komôr Európy (CCBE), Medzinárodnej advokátskej komory (IBA), Benátskej komisie (Európskej komisie pre demokraciu prostredníctvom práva),¹⁸⁸ Medzinárodnej únie notárstva (UINL), Rady notárstiev Európskej únie (CNUE), Iniciatívy stredoeurópskych notárstiev – Hexagonály a iné.¹⁸⁹ Ich aktivita má dokonca vplyv na právnu úpravu.¹⁹⁰

Komory ako verejnoprávne korporácie pri realizácii záujmovej samosprávy (aj iné subjekty zákonom definované ako realizujúce záujmovú samosprávu) sú oprávnené vydávať vnútorné pravidlá, ktoré zaväzujú svojich členov dovnútra, zaväzujú orgány, a teda aj komoru samotnú, a to pri ich činnostiach vo vnútri komory, ale aj navonok, voči tretím osobám.

Subjekty záujmovej samosprávy nie sú oprávnené vydávať všeobecne záväzné právne predpisy.

¹⁸⁸ Napríklad stanovisko Benátskej komisie č. 1048/2021, CDL-AD(2021)042 z 18. októbra 2021, ktoré podporilo záujmovú samosprávu v advokácii, v reakcii na otázky ministerky spravodlivosti Márie Kolíkovéj pri príprave justičnej reformy na Slovensku. Dostupné na: file:///C:/Users/Martina/Desktop/2020,%20PRAVNICKA%20FAKULTA%20UK%20BA/2022,%20ZNOJMO/BENATSKA_KOMISIA_stanovisko_SK.pdf

¹⁸⁹ Napr. odporúčanie Rec(2000)21 Výboru ministrov Rady Európy (pozri zásadu V/1) a Základné princípy OSN týkajúce sa úlohy advokátov.

¹⁹⁰ Príkladom aktivít CCBE v roku 2022 je presadzovanie princípu zákazu stotožňovania advokáta s jeho klientom, tiež účasť CCBE na príprave návrhu znenia dohovoru Rady Európy o povolani advokáta. Tento záväzný dokument považuje predseda CCBE za dôležitý vo svetle narastajúcich útokov na advokátov vo svete, pričom ohrozovanie advokácie považuje za ohrozovanie právneho štátu a prístupu klientov k spravodlivosti. Podľa jeho slov: „*Neďávne udalosti na európskej a medzinárodnej úrovni viedli k situáciám, kedy advokáti boli prezentovaní ako tí, ktorí napomáhajú nezákonným alebo neetickým praktikám.*“ Taktiež vyjadril obavy CCBE z pripravovaných právnych aktov Európskej komisie, o ktorých rokuje Európsky parlament a členské štáty, ktoré sa majú týkať opatrení voči praniu špinavých peňazí. Podľa jeho slov: „*Najväčšiu obavu máme z dozorných právomocí nového úradu pre boj proti praniu špinavých peňazí, tzv. AMLA. Ide podľa nás o neprijateľné porušenie princípu nezávislosti advokátskych komôr. Ochrana nezávislosti je ďalšou z priorit predsedníctva CCBE a prostredníctvom odborných, úprimných a konštruktívnych pripomienok sa snažíme poukazovať na nedostatky tohto návrhu. Regulácia na národnej úrovni je dostatočná vo všetkých členských štátoch EÚ a komory spolu so CCBE sú pripravené podať pomocnú ruku advokátom pri riadnom plnení ich povinností v oblasti AMLA.*“ BSA 3/2022, s. 5. Z rozhovoru s predsedom CCBE Jamesom MacGuillom.

4.2.7 Subjekt záujmovej samosprávy disponuje svojím vlastníctvom

Subjekt záujmovej samosprávy disponuje vlastníctvom, pričom financovanie subjektu záujmovej samosprávy a financovanie jeho úloh upravuje právny predpis, prípadne aj jeho vnútorné predpisy.

Osobitosť oddelenia subjektov záujmovej samosprávy od štátu súvisí s možnosťou ich samofinancovania a sebestačnosti. To sa prejavuje najmä pri stavovských komorách zastrešujúcich určité povolania, ktoré sú reálne sebestačné a samofinancujúce sa, a to z príspevkov svojich členov. Problematika nastavenia financovania, respektíve samofinancovania a najmä financovania plnenia úloh subjektov záujmovej samosprávy z verejných zdrojov patrí k najzložitejším a spôsobuje mnohé napätia, najmä tam, kde sa očakáva prevaha financovania z verejných zdrojov. Najvypuklejším problémom s veľkým potenciálom jeho riešenia v budúcnosti je financovanie subjektov záujmovej samosprávy zameraných na vzdelanie, vedu a výskum. Problematické (najmä s ohľadom na zodpovedajúce ohodnotenie činnosti vykonávateľov určitých profesií) sú aj takzvané tarify zväčša vydávané vo forme vykonávacieho právneho predpisu, kde sa prelína záujem štátu so záujmom záujmovej samosprávy (záujem členov združených v samosprávnom subjekte i záujem samosprávneho subjektu, pričom tu spravidla ide o totožný záujem, ktorý však „naráža“ na možnosti či politickú vôľu štátu).¹⁹¹

4.2.8 Záujmová samospráva má zákonné limity a je pre ňu charakteristická súdna ochrana člena

Limity záujmovej samosprávy sú určené právnymi predpismi, ktoré presne vymedzujú oprávnenia jednotlivých orgánov štátu vstúpiť do priestoru samosprávneho subjektu (napríklad kontrola, dozor, dohľad, oprávnenie podať disciplinárny návrh, normotvorné oprávnenie ministerstva upraviť vykonávacím právnym predpisom určitú oblasť spoločenských vzťahov týkajúcu sa činností zastrešených subjektom záujmovej samosprávy,¹⁹² súdny prieskum rozhodnutí verejnoprávnej komory voči členovi a podobne).

¹⁹¹ Napr. vyhláška Ministerstva spravodlivosti SR č. 655/2004 Z. z. o odmenách a náhradách advokátov za poskytovanie právnych služieb, vyhláška Ministerstva spravodlivosti SR č. 31/1993 Z. z. o odmenách a náhradách notárov.

¹⁹² Napr. § 83 zákona č. 586/2003 Z. z.: „Podrobnosti o výške odmeny advokátov a spôsobe jej určenia, o podmienkach na poskytnutie právnych služieb v mimosúdnom konaní za zníženu odmenu alebo bezplatne, o podmienkach na určenie náhrady hotových výdavkov a náhrady

Vnútorý systém dodržiavania ústavnosti, zákonnosti a súladu s vnútornými pravidlami pri konaní komory ako verejnoprávnej korporácie, jej orgánov, ale aj jej členov, pri normotvornej činnosti, pri organizovaní a výkone vlastnej činnosti a pri vydávaní rozhodnutí a iných aktov individuálnej povahy je štandardne upravený v základnom rozsahu priamo v zákone. Príkladom vnútornej kontroly je orgán tzv. revízny, ktorý môže mať kompetencie výlučne kontroly hospodárenia, alebo tiež kontroly dodržiavania právnych predpisov alebo vnútorných predpisov komory.¹⁹³ Pre porovnanie s územnou samosprávou treba dodať, že Správny súdny poriadok vo svojej štvrtej časti (Osobitné konania) upravuje vo štvrtej hlave konania vo veciach územnej samosprávy.¹⁹⁴ Záujmová samospráva nepodlieha takému súdnemu prieskumu. Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky (zákon č. 314/2018 Z. z.) v siedmej hlave upravuje konanie o sťažnosti orgánu územnej samosprávy (§ 136 a nasl.), ale neupravuje konanie o sťažnosti orgánu záujmovej samosprávy.

za stratu času ustanoví všeobecne záväzný právny predpis, ktorý vydá Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky.“

¹⁹³ Napr. podľa § 73 zákona č. 586/2003 Z. z. revíznym orgánom Slovenskej advokátskej komory je revízna komisia. „*Revízna komisia kontroluje plnenie uznesení konferencie advokátov a činnosť predsedníctva komory; na tento účel má prístup ku všetkým dokladom komory, dohliada na riadny výkon advokácie a volí zo svojich členov predsedu revíznej komisie, ktorý riadi jej činnosť. Ak má revízna komisia pochybnosti o súlade rozhodnutia alebo iného opatrenia predsedníctva komory so všeobecne záväzným právnym predpisom, s predpisom komory alebo uznesením konferencie advokátov, je oprávnená navrhnúť predsedníctvu komory jeho zmenu alebo zrušenie.*“ Podľa § 58 ods. 1 tohto zákona predseda revíznej komisie je osobou aktívne legitimovanou na podanie disciplinárneho návrhu (druhou legitimovanou osobou je minister spravodlivosti). V rámci Notárskej komory SR je revíznym orgánom revízna komisia, ktorá si spomedzi seba volí svojho predsedu a ktorá preskúmava hospodárenie komory a podáva správu o výsledku hospodárenia konferencii notárov, vyjadruje sa k návrhu rozpočtu komory a schvaľuje ročný záverečný účet komory (§ 33 zákona SNR č. 323/1992 Zb.).

¹⁹⁴ § 314 až 374 Správny súdny poriadok. Ide o tieto konania: konanie o preskúmaní zániku mandátu poslanca obecného zastupiteľstva, mestského zastupiteľstva, miestneho zastupiteľstva alebo zastupiteľstva samosprávneho kraja; konanie o preskúmaní zániku funkcie starostu obce, primátora mesta, starostu mestskej časti a predsedu samosprávneho kraja; konanie o preskúmaní zániku funkcie hlavného kontrolóra; konanie o preskúmaní zákonosti uznesenia zastupiteľstva; konanie o súlade všeobecne záväzného nariadenia obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy; dočasné pozastavenie účinnosti všeobecne záväzného nariadenia; konanie o vypovedaní dohody o spolupráci alebo členstva v združení.

Z negatívneho vymedzenia Správneho súdneho poriadku je potrebné pridať, že správne súdy nepreskúmajú správne akty orgánov verejnej správy, ktoré nemajú povahu rozhodnutia o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby, najmä rozhodnutia a opatrenia organizačnej povahy a rozhodnutia a opatrenia upravujúce vnútorné pomery orgánu, ktorý ich vydal, ak tento zákon neustanovuje inak [§ 7 písm. b)].

Zaujímavým príkladom súdnej ochrany v prípade preskúmania vnútorného organizačného aktu komory ako verejnoprávnej korporácie je záver súdu (z roku 2008) o nemožnosti jeho preskúmania v správnom súdnictve, ale v záujme neodopretia spravodlivosti, odkázanie na okresný súd ako všeobecný súd. Išlo o uznesenie prezídia Komory veterinárnych lekárov Slovenskej republiky o povinnosti členov Komory veterinárnych lekárov Slovenskej republiky doručiť Komore veterinárnych lekárov Slovenskej republiky „Dotazník pre aktualizáciu osobných údajov pre potreby KVL SR“, voči ktorému sa pred súdom „ohradil“ konkrétny súkromný veterinárny lekár.¹⁹⁵

Doloženie (relatívne) ustálenej právnej povahy komory a tiež subsidiárneho použitia Správneho poriadku je zrejmé z rozhodnutia súdu: „*V predmetnej právnej veci je za žalovaného označená Komora veterinárnych lekárov*

¹⁹⁵ Uznesenie NS SR sp. zn. 8 Sžo 106/2008 zo 14. októbra 2008. Žaloba žalobcu smerovala proti uzneseniu prezídia komory č. 1 z 29. októbra 2007, podľa ktorého je veterinárny lekár povinný doručiť žalovanému „Dotazník pre aktualizáciu osobných údajov pre potreby KVL SR“, v ktorého bode 5a má veterinár povinnosť uviesť názov obchodnej spoločnosti, sídlo, obec, v ktorej má uzavreté zmluvy o výkone štátnej veterinárnej činnosti a podľa bodu 5b uviesť subjekty, s ktorými má uzavreté zmluvy; nepredloženie vyplneného dotazníka má za následok nepripustenie veterinárneho lekára na školenie, ktoré je potrebné na uzavretie zmluvy s Regionálnou veterinárnou a potravinovou správou na výkon veterinárnych činností. Súd to uzavrel: „*Vo veci preskúmania a zrušenia uznesenia orgánu komory, ktoré predstavuje normatívnu inštrukciu záväznú pre členov komory, je vecne príslušný okresný súd. V právnej veci žalobcu, člena komory, v ktorej sa domáha preskúmania a zrušenia uznesenia prezídia Komory veterinárnych lekárov Slovenskej republiky o povinnosti členov Komory veterinárnych lekárov Slovenskej republiky doručiť Komore veterinárnych lekárov Slovenskej republiky „Dotazník pre aktualizáciu osobných údajov pre potreby KVL SR“, je vecne príslušný okresný súd. Uvedené rozhodnutie predstavuje normatívnu inštrukciu záväznú pre členov komory, preto nejde o rozhodnutie preskúmateľné súdom v správnom súdnictve.“* Zaujímavým je v tomto prípade odkaz na zákon o združovaní občanov a na jeho v tom čase upravenú súdnu ochranu člena v § 15: „*Východiskom v tejto veci je zákon č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov, ktorého účelom je slobodné združovanie občanov do záujmových združení, spolkov, spoločností, zväzov, hnutí, klubov a iných občianskych združení, ako aj odborových organizácií a jeho ustanovenie § 15, podľa ktorého ak člen združenia považuje rozhodnutie združenia, proti ktorému už nemožno podľa stanov podať opravný prostriedok, za nezákonné alebo odporujúce stanovám, môže sa obrátiť na okresný súd.“*

Slovenskej republiky. Je nesporné, že ide o **orgán záujmovej samosprávy, samosprávnu stavovskú organizáciu, s právnou subjektivitou, ktorá vznikla na základe zákona 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 v znení zákona č. 99/2008 Z. z. (...)**. Organizačne sa člení na snem, prezídium, dozornú komisiu a disciplinárnu komisiu. Snem ako najvyšší orgán komory okrem iného prijíma a schvaľuje uznesenia komory. Prezídium následne plní uznesenia snemu, vedie register, vydáva rozhodnutia o zápise do registra, vydáva a odníma osvedčenia súkromným veterinárnym lekárom a podobne. Na konanie podľa zákona o súkromných veterinárnych lekároch sa v zmysle ustanovenia § 23 ods. 1 zákona o veterinárnych lekároch vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní, ak tento zákon neustanovuje inak, t. j. ide o vzťah medzi špeciálnou právnou normou (zákon o súkromných veterinárnych lekároch) a všeobecnou právnou normou (správny poriadok). Správny poriadok má preto subsidiárne použitie a jeho aplikácia prichádza do úvahy až v prípade, keď zákon o súkromných veterinárnych lekároch určitú časť konania neupravuje. Pozitívne vymedzenie pôsobnosti správneho poriadku je určené dvoma znakmi: predmetom konania je rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických a právnických osôb – ide teda o individuálne rozhodovanie v konkrétnej veci v oblasti verejnej správy, ktoré sa týka určitých konkrétnych subjektov, musí ísť o také konanie, v ktorom o uvedených veciach rozhodujú správne orgány, ktorými sú orgány verejnej správy. Aplikuje sa tak v oblasti vydávania individuálnych správnych aktov (rozhodnutí), forme činnosti orgánov verejnej správy, ktorá je výsledkom rozhodovania správneho orgánu v procese aplikácie práva na konkrétny subjekt; **správny poriadok sa nevzťahuje na oblasť vydávania normatívnych správnych aktov (uznesenia, opatrenia), ani na vydávanie vnútorných aktov orgánov verejnej správy smerujúcich svojimi účinkami dovnútra organizácie a zaväzujúcich len podriadené útvary, prípadne členov (normatívne inštrukcie, individuálne služobné pokyny).**¹⁹⁶

Súd predmetné uznesenie predsedníctva komory označil ako normatívnu inštrukciu, ktorá je záväzná pre členov komory, čiže nie je to individuálny správny akt, ktorý by bol výsledkom rozhodovacieho procesu v správnom konaní podľa všeobecných predpisov správneho konania (Správneho poriadku) a ktorý by sa dotýkal práv a povinností len jedného subjektu, jednotlivca.

¹⁹⁶ Uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 8 Sžo 106/2008 zo 14. októbra 2008.

Súd vyhodnotil, že nešlo o rozhodnutie preskúmateľné súdom v správnom súdnictve v zmysle (vtedy platného a účinného) ustanovenia § 244 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku. Dokonca pre odlišenie charakteru tohto aktu, súd neakceptoval argumentáciu žalobcu uznesením Najvyššieho súdu SR sp. zn. 4 SŽ 16/97 z 19. februára 1997, pretože v tejto veci šlo o vydanie osvedčenia (individuálneho správneho aktu), kým v prejednávanej veci šlo o vydanie uznesenia ako normatívnej inštrukcie.

Súdny prieskum rozhodnutí, ktorý chráni práva a právom chránené záujmy člena subjektu záujmovej samosprávy (verejnoprávnej korporácie), je dôležitou súčasťou nastavenia ochrany zákonnosti i ústavnosti konania a pôsobenia samosprávneho subjektu prostredníctvom svojich orgánov voči svojim členom. Súdna ochrana člena je vždy určená zákonom.¹⁹⁷

4.2.9 Osobitosťou prejavu záujmovej samosprávy je aj rozhodnúť o vzniku novej právnickej osoby na dosiahnutia konkrétnych legitímnych cieľov záujmovej samosprávy, a to v medziach zákona (a ak to zákon pripúšťa)

Každá právnická osoba má príslušnú právnu úpravu, ktorá upravuje jej vznik, existenciu, organizáciu, činnosť a zánik, či už v explicitnom alebo len v implicitnom vyjadrení.¹⁹⁸

¹⁹⁷ Napr. § 11 zákona č. 586/2003 Z. z.; „Aj keď sa totiž disciplinárne previnenia členov samosprávnych stavovských organizácií de lege lata zaraďujú medzi správne delikty, predmetná kategória vykazuje v porovnaní s ostatnými kategóriami správnych deliktov odlišnosti nielen z hmotnoprávneho hľadiska, ale predovšetkým z procesnoprávneho hľadiska. (...) V situácii, keď súdy v rámci správneho súdnictva musia z úradnej povinnosti prihliadať na základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku, ktoré je potrebné použiť na správne trestanie (§ 195 Správneho súdneho poriadku), takáto povinnosť nepriamo ovplyvňuje aj zákonosť postupu a rozhodovania disciplinárnych orgánov samosprávnych stavovských organizácií.“ KOŠIČIAROVÁ, S. Procesné princípy v konaní o disciplinárnom previnení člena samosprávnej stavovskej organizácie. In: GAJDOŠOVÁ, M., KOŠIČIAROVÁ, S. (eds.). Sloboda združovania – verejnoprávne a súkromnoprávne aspekty. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2019, s. 48, 70. Dostupné na: http://publikacie.iuridica.truni.sk/wp-content/uploads/2019/09/Gajdosova-Sloboda-zdruzovania_on-line-12.9.2019.pdf

¹⁹⁸ „Možnosť vytvoriť novú formu (typus) právnickej osoby je obmedzená a prináleží len zákonodarcovi. Tento záver vyplýva aj z konceptu kogentnosti absolútnych erga omnes právnych pozícií, ktoré musia byť právom vytvorené a nie sú v dispozícii jednotlivých subjektov práva.“ In: CSACH, K. Numerus clausus právnických osôb a implicitne ustanovená subjektivita právnickej osoby. In: ŠTEVČEK, M., DULAK, A., BAJÁNKOVÁ, J., FEČÍK, M., SEDLAČKO, F., TOMAŠOVIČ, M. a kol. Občiansky zákonník I. Komentár. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 105.

Jednotlivé zákony, na základe ktorých samotná verejnoprávna korporácia ako predstaviteľka záujmovej samosprávy vznikla, môžu obsahovať úpravu, ktorá pripúšťa **zriaďovanie regionálnych zložiek**, ktoré tiež prípadne môžu disponovať samostatnou právnou subjektivitou. Napríklad Komora veterinárnych lekárov Slovenskej republiky si môže zriadiť regionálne komory súkromných veterinárnych lekárov ako organizačné zložky (zriaďuje, zlučuje a rozdeľuje ich snem komory), aj si zriadila.¹⁹⁹ Obdobne tak Slovenská poľnohospodárska a potravinárska komora. Voľnosť záujmovej samosprávy sa môže prejavíť tiež rozhodnutím samosprávnych orgánov o vzniku právnickej osoby zriadenej v medziach a na dosiahnutie legitímnych cieľov samosprávy, ak to zákon pripúšťa.²⁰⁰

Súčasný vývoj teda dospel k zriadeniu celoštátne organizovaných komôr ako verejnoprávných korporácií a niektorým z nich (rešpektujúc v legislatívnom procese predovšetkým „stavovskú vôľu“) zákonom priznal možnosť vytvárať si regionálne komory s vlastnou právnou subjektivitou.

K regionálnym komorám a komore s celoštátnou pôsobnosťou možno na okraj uviesť, že napríklad pri advokátoch a verejných notároch to spo-

¹⁹⁹ § 11 ods. 3, § 16 ods. 4 písm. i), § 20 zákona č. 442/2004 Z. z.

²⁰⁰ Ústavný súd SR prispel k interpretácii právnej subjektivity Regionálnej poľnohospodárskej a potravinárskej komory Košice: „Pre posúdenie otázky, či subjekt je právnickou osobou, je významné to, či mu zákon priznáva vlastnosti, ktoré sú charakteristické pre právnickej osoby (najmä názov, sídlo, organizačná štruktúra, štatutárny orgán, majetok slúžiaci na plnenie úloh, vlastná zodpovednosť za ujmu spôsobenú inému). Zákon môže ustanoviť, že určitý subjekt je právnickou osobou nielen tým, že tento subjekt za právnickú osobu výslovne vyhlási, ale aj tým, že danému subjektu prizná vlastnosti, ktorými je právnická osoba charakteristická a ktoré možno vyvodit' z ustanovení Občianskeho zákonníka. (...) Slovenská poľnohospodárska a potravinárska komora je neštátnou verejnoprávnou samosprávnou inštitúciou, ktorej poslaním je okrem iného aj uplatňovanie oprávnených spoločných záujmov svojich členov a ochrana ich podnikania v záujme rozvoja a zvelaďovanie poľnohospodárstva a potravinárstva v Slovenskej republike (§ 1 ods. 2 zákona č. 30/1992 Zb.).“ SPPK „je samosprávnou inštitúciou, prostredníctvom ktorej realizujú jej členovia i svoje základné právo združovať sa s inými na ochranu svojich hospodárskych a sociálnych záujmov. Sloboda takéhoto združovania a princípy liberality sa spájajú so základnými charakteristikami demokratickej spoločnosti a z nich plynúcimi spoločenskými tendenciami. Štát v tejto oblasti nepresadzuje nevyhnutnosť striktnnej kontroly štátnou mocou, ponecháva samospráve voľnosť, ktorá je predpokladom realizácie základných práv jej členov. Vychádzajúc z týchto princípov, je potrebné posudzovať aj rozhodnutia samosprávnych orgánov smerujúcich ku vzniku nových subjektov (vrátane ich rozhodnutí o vzniku právnických osôb) zriaďovaných v medziach a pre dosiahnutie legitímnych cieľov samosprávy, z ktorých jedným je nepochybne aj ochrana hospodárskych a sociálnych záujmov ich členov. Tento prístup vyžaduje takéto rozhodnutia rešpektovať, pokiaľ nie sú v rozpore s právnymi predpismi (čl. 2 ústavy)“. Uznesenie ÚS SR sp. zn. II. ÚS 325/2014 z 24. júna 2014.

čiatku boli regionálne komory, organizované podľa územných obvodov súdov (od roku 1875). Štát v zásade doprial stavovskú samosprávu, ale menším samostatným „celkom“, s ktorými jednotlivo komunikoval a kooperoval. Napríklad v Uhorsku pôsobilo 28 advokátskych komôr, z toho po vzniku Československa v roku 1918 na Slovensku mali sídlo štyri advokátske a dve verejnonotárske komory, pričom nejstvovala jedna celozastrešujúca stav ani v časoch Uhorska, ani v časoch Československej republiky. V Československu existovali v Čechách a na Morave advokátske komory pražská, brnianska a opavská a od roku 1921 na Slovensku jedna zlúčená so sídlom v Turčianskom Sv. Martine s disciplinárnu pôsobnosťou aj na advokátov z Podkarpatskej Rusi. Od roku 1936 v advokácii popri martinskej komore vznikla bratislavská. Isté koordinačné funkcie tu zastávala Stála delegácia advokátskych komôr v Československu so sídlom v Prahe, no nebola zakotvená zákonom.²⁰¹ Verejní notári na Slovensku po vzniku Československa to mali ešte o čosi zložitejšie, lebo im miesto komory zostal fungovať len Správny výbor zlúčených verejnonotárske komôr na Slovensku so sídlom v Bratislave. Socialistické obdobie „komorové zriadenie“ zrušilo. Po roku 1989 šli niektoré komory cestou jednej komory s celoštátnou pôsobnosťou a niektoré s využitím celoštátne pôsobiacej komory a popritom s regionálne pôsobiacimi komorami. Bolo to však ich vnútorné, stavovské rozhodnutie, pretavené aj do legislatívy.

Budúce zvažovania legislatívnych úprav v zmysle pretransformovania celoštátnej komory do komôr niekoľkých, či už organizovaných regionálne alebo vecne (napr. podľa špecializácie) je potrebné vždy koordinovať aj s ohľadom na pohľad štátu na záujmovú samosprávu, aj s ohľadom na záujmy formulované samotným stavom, ktoré pre štát a spoločnosť plnia. Ak by malo ísť o legislatívny zásah výlučne z tlaku „zvonka“, napr. zo strany ministerstva, takýto postup možno hodnotiť za neželateľný zásah do záujmovej samosprávy, pretože by mohlo ísť „historickými očami“ o zásah do jednotného stavu s jednotným postojom a jednotnými záujmami, zjednodušene *divide et impera*.

²⁰¹ Podrobnejšie pozri GAJDOŠOVÁ, M. Stála delegácia advokátskych komôr československých so sídlom v Prahe a zástoj slovenskej advokácie. In: VLADÁR, V. (ed.). *Perpauca terrena blande honori dedicata. Pocta Petrovi Blahovi k nedožitým 80. narodeninám*. Trnava: Trnavská univerzita, Právnická fakulta, 2019, s. 601 – 620.

4.3 Do konceptu záujmovej samosprávy je možné zasiahnuť zákonom

Koncept záujmovej samosprávy sa vyvíja s vývojom spoločnosti a závisí aj od širších okolností vrátane nadštátnych. Môže ísť o cestu k väčšiemu osamostatňovaniu záujmovej samosprávy od štátu, jej väčšiemu rešpektu zo strany štátu a optimalizovaniu formulovania záujmov, ktoré záujmová samospráva pre štát a spoločnosť plní. Môže ísť však aj o cestu limitovania záujmovej samosprávy až jej prípadného vytesnenia z právneho prostredia či zrušenia niektorej z jej foriem. Doterajšie historické skúsenosti pri zásahoch do záujmovej samosprávy dosiaľ dokladajú vždy návrat „všetkej“ verejnej moci k štátu. Preto je potrebné obozretne identifikovať každý právne relevantný krok, ktorý sa záujmovej samosprávy má dotknúť (alebo ju už zasiahol), či už v pozitívnom alebo negatívnom zmysle.

Neželateľné obmedzenie záujmovej samosprávy sa môže prejavíť napríklad v zákonom odoberaných kompetenciách orgánom verejnoprávnych korporácií. V našich podmienkach ako príklad slúži v rámci reformy justície odobratie disciplinárnych kompetencií dvom komorám ako verejnoprávnym korporáciám. V dôsledku zriadenia Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (r. 2021) ako súdu, konkrétne jeho disciplinárneho senátu, ktorý realizuje disciplinárnu právomoc nad niektorými právnickými povolaniami (a to sudcami, prokurátormi, notármi a súdnymi exekútormi),²⁰² sa tak stalo dvom právnickým povolaniam, ktoré od 90. rokov 20. storočia disciplinárnu zodpovednosť vyvodzovali na pôde verejnoprávnej korporácie (komory). Takto sa výrazne zasiahlo do záujmovej samosprávy notárom a exekútorom. Slovenská komora exekútorov už nemá svoj tradičný orgán – disciplinárnu komisiu.²⁰³ Notárskej komore Slovenskej republiky disciplinárna komisia ako samostatný orgán zostala, jej pôsobnosť konať a rozhodovať o disciplinárnej zodpovednosti sa však už vzťahuje len na notárskych kandidátov.²⁰⁴

²⁰² Zákon č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny súdny poriadok); Najvyšší správny súd SR bol zriadený s účinnosťou od 1. januára 2021 ústavným zákonom č. 422/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky so začiatkom výkonu svojej činnosti od 1. augusta 2021.

²⁰³ § 212 ods. 5 zákona NR SR č. 233/1995 Z. z.

²⁰⁴ § 34 zákona SNR č. 323/1992 Zb.

Obdobné platí aj o prípadných úvahách o uvedenej „decentralizácii“ pôsobnosti komôr, prípadne o „nútenom“ rozdelení komory na viac rovnocenných, organizovaných buď regionálne, alebo vecne.

Ideálom nech je tzv. zlatá stredná cesta – rozdelenie verejnej moci v štáte medzi štát, územnú a záujmovú samosprávu tak, aby záujmová samospráva mohla plniť svoju nezastupiteľnú úlohu pre demokratický a právny štát a pomáhala optimálne naplňať záujmy jednotlivcov, spoločne dohodnuté záujmy skupín a záujmy štátu a spoločnosti.

Často sa objavujú názory, že záujmová samospráva nevyhnutne potrebuje ústavnoprávnu úpravu (dokonca aj advokáti tak uvažovali – ešte v roku 1990, keď formulovali prvý zákon o slobodnej advokácii v zmenených podmienkach po roku 1989). Náš vyše tridsaťročný vývoj ukazuje, že explicitné ústavné ustanovenie záujmovej samosprávy nie je nevyhnutne potrebné na jej právnu aj reálnu existenciu.

Vzhľadom na spomenuté príklady zákonných zásahov do záujmovej samosprávy je vhodné uvažovať aj o posilnení súčasného relatívne stabilného postavenia záujmovej samosprávy prostredníctvom formálnych prameňov práva. Pri úvahách *de lege ferenda* – sa možno inšpirovať vlastnou ústavnou históriou (ústava z roku 1920). K teoretickému i praktickému upevneniu pozície záujmovej samosprávy totiž prispieva právna veda, právnické vzdelávanie, rozhodovacia činnosť súdov i ďalšia aplikačná prax a dobrá legislatíva. Azda k stabilite záujmovej samosprávy v našom právnom prostredí pomôže návrh *de constitutione ferenda* – teda ústavné ustanovenie záujmovej samosprávy minimálne v prvorepublikovej blankete, s aktualizovaným znením *Pôsobnosť záujmovej samosprávy upravujú osobitné zákony*. Najvhodnejším sa javí zaradenie tohto ustanovenia ako čl. 71a Ústavy Slovenskej republiky, na záver štvrtej hlavy, pričom v takom prípade by bolo vhodné upraviť aj nadpis štvrtej hlavy do podoby *Územná samospráva a záujmová samospráva*.

III. ČASŤ

Profesijná samospráva ako súčasť záujmovej samosprávy

5 STAVOVSKÉ ORGANIZÁCIE A PROFESIJNÉ ORGANIZÁCIE – PRÁVNA POVAHA *DE LEGE LATA*

5.1 Stavovské organizácie a profesijné organizácie – verejnoprávne alebo súkromnoprávne subjekty?

Uplatňuje sa všeobecné pravidlo – ak nejde o verejnoprávnu korporáciu, ide o korporáciu súkromnoprávnu. Ako však rozpoznať verejnoprávnu korporáciu od súkromnoprávnej? Návod dáva jednak právna veda, jednak súdna judikatúra.

Znaky verejnoprávnej korporácie podľa právnej teórie. Súkromnoprávna záujmová korporácia je prejavom uplatňovania slobody združovať sa (spolky, politické strany, odbory atď.) alebo práva združovať sa (spoločenstvá, družstvá atď.) a má základ v normách súkromného práva. Verejnoprávna záujmová korporácia je prejavom práva a povinnosti združiť sa a má základ v normách verejného práva.

Právna veda v tejto súvislosti rozvíjala teóriu núteného vzniku a teóriu verejnoprávneho vzniku korporácie. Za verejnoprávne korporácie sa považujú tie, ktorých existenciu považuje právny poriadok za takú nevyhnutnú, že ich buď sám tvorí, alebo ich vznik na účastníkoch vymáha. Zrušenie verejnoprávnej korporácie nie je dané do dispozície zúčastnených.²⁰⁵

Právna teória v minulosti uvádzala povinné členstvo v korporácii ako významný znak. Podľa Hoetzla: *„Verejnoprávní korporace má nucené členy. Členství vzniká, jsou-li splněny určité podmínky, buď přímo ex lege, aniž je třeba nějakého projevu účastníkova, anebo tak, že stát donucuje účastníka, aby provedl úkony směřující ke vzniku členství – důraz je na tom, že nezávisí na něm, chce-li být členem či nikoliv.“*²⁰⁶ Tento znak už v súčasnosti nie je rozhodujúci. Dobrovoľnosť členstva nemá vplyv na verejnoprávnu povahu právnickej osoby zriadenej zákonom na to, aby plnila úlohy vo verejnom záujme.

²⁰⁵ K tomu pozri bližšie HOETZL, J. Československé správní právo. Část všeobecná. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 68.

²⁰⁶ Tamže, s. 68.

Verejnoprávny charakter účelu takejto korporácie musí byť zjavný. Zákon ho potvrdzuje a tiež vymedzuje, čím sa stáva právne záväzným. Nestačí však len to, že zákon vymedzuje účel korporácie. Účel súkromnoprávnych korporácií je taktiež vymedzený v zákonoch (napr. spoločenstvo vlastníkov bytov a nebytových priestorov v dome zriadené na výkon správy domu), a predsa ich len na základe toho za verejnoprávne neoznačuje. V prípade verejnoprávnych korporácií ide vždy o záujem všeobecne prospešný.

Verejný záujem musí verejnoprávna korporácia presadzovať celou svojou činnosťou. Vylučne na tento účel bola zriadená zákonom, jemu má slúžiť. Aby tento záujem mohla v praxi presadzovať, môže jej zákon ako neštátnemu subjektu zveriť výkon verejnej moci. Zákonom nemožno zveriť verejnú moc subjektom vypočítaným v čl. 29 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky (združeniam, spolkom, spoločnostiam rovnako ako politickým stranám a hnutiam).²⁰⁷ Tie sú oddelené od štátu, čím je vylúčené, aby vystupovali v pozícii orgánov verejnej moci, nahrádzali ich alebo riadili.²⁰⁸

Uvedené znaky (nútený vznik, verejnoprávny účel) sú základné a spoločné pre všetky druhy verejnoprávnych korporácií bez ohľadu na to, či sú organizované na územnom alebo záujmovom princípe (obec, verejná vysoká škola, stavovská organizácia atď.).

Podľa teórie správneho práva k ďalším typickým znakom verejnoprávnej korporácie patrí:

- princíp obmedzenej právnej subjektivity (sú to právnické osoby, ktorým prináleží len taký rozsah právnej subjektivity, ktorý slúži účelu, na ktorý boli vytvorené),
- sú spoločenstvami osôb, ktoré k nim patria na základe kritéria určeného zákonom,

²⁰⁷ V súlade s tým je rozsudok Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 8 Sžk 16/2020 zo 16. decembra 2021: „*Sportové zväzy majú pri riadení súťaží v jednotlivých športoch postavenie súkromnoprávnych subjektov, ktoré organizujú záujmovú činnosť, avšak nedisponujú pritom osobitnou právomocou v oblasti verejnej správy. Športový zväz nevykonáva verejnú moc nad účastníkom súťaže, ktorá by mu bola zverená zákonom č. 440/2015 Z. z.*“ Obdobne konštatuje odôvodnenie nálezu Ústavného súdu SR PL. ÚS 19/2014-83 zo 16. marca 2016: „*Zákon o poľovníctve žiadne prerogatíva verejnej moci poľovníckym organizáciám nepriznáva. Eventuálne rozhodnutie stanovami určeného orgánu poľovníckej organizácie o vylúčení svojho člena nie je výkonom verejnej moci (ani verejnej správy), pretože ide o rozhodnutie súkromno-právneho subjektu (poľovníckej organizácie ako právnickej osoby) o svojom členovi, a teda o súkromno-právnych pomeroch tohto člena.*“

²⁰⁸ Pozri PALÚŠ, I. In: ČIČ, M. a kol. Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Žilina: Eurokódex, 2012, s. 220.

- prejavom ich zákonom zaručenej samostatnosti je samosprávny spôsob fungovania, ktorý realizujú členovia buď priamo, alebo prostredníctvom orgánov,
- majú zákonom uloženú povinnosť²⁰⁹ vykonávať úlohy (nevvrchnostenskej a ak tak ustanovuje zákon aj vrchnostenskej verejnej správy).

Ich typické znaky možno vymedziť aj negatívnym spôsobom. Pre verejnoprávne korporácie je imanentné, že sa na ne nevzťahuje:

- princíp voľnej tvorby (zriaďujú sa a zrušujú sa zákonom, je vylúčené, aby ich zriaďovali súkromné osoby svojimi právnymi úkonmi),
- princíp všeobecnosti združovania (členom korporácie nie je „každý“, ale len osoby, ktoré spĺňajú špeciálne hmotnoprávne požiadavky ustanovené zákonom),
- princíp dobrovoľnosti združovania (zákon v nich môže ustanoviť povinné členstvo).

Znaky verejnoprávnej korporácie podľa rozhodnutí štrasburských orgánov ochrany práv. Prípady, keď sa Európska komisia pre ľudské práva a Európsky súd pre ľudské práva vyjadrovali k otázke, či konkrétnu právnickú osobu treba považovať za verejnoprávnu inštitúciu, súviseli so sťažnosťami namietajúcimi zásah štátu do slobody združovať sa podľa čl. 11 dohovoru. Ak by totiž právnická osoba bola združením v zmysle čl. 11 dohovoru, predpisom uložená povinnosť združovať sa v nej by bola v rozpore so slobodou združovať sa. Vo svojich rozhodnutiach sa vyjadrovali ku kritériám, na ktorých základe je možné určiť právnu povahu subjektu organizovaného na členskom základe, nie na územnom základe.

Sťažovatelia vo veci **Le Compte, Van Leuven a De Mayere proti Belgicku z 23. júna 1981, sťažnosť č. 6878/75; 7238/75** namietali ich povinnosť ako praktických lekárov vstúpiť do Komory lekárov (*Ordre des médecins*). Tvrdili, že sa tým prekročila hranica obmedzení povolených podľa čl. 11; okrem toho tvrdili, že samotná existencia Komory lekárov „*mala za následok odstránenie slobody združovania*“.

Európska komisia pre ľudské práva zhrnula, že belgickú Komoru lekárov nemožno považovať za združenie v zmysle čl. 11 dohovoru s prihliadnutím na tieto skutočnosti: „*Nezakladali ju jednotlivci, ale zákonodarca; zostáva sú-*

²⁰⁹ Napríklad podľa § 29 zákona SNR č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok): „*Notárska komora Slovenskej republiky je samosprávnou stavovskou organizáciou, ktorá združuje všetkých notárov a vedie ich zoznam. Poslaním komory a jej orgánov je chrániť záujmy notárskeho stavu, dohliadať na činnosť notárov a obstarávať ďalšie záležitosti, ktoré sú jej zverené týmto zákonom.*“

časťou štruktúr štátu a sudcovia sú do väčšiny orgánov menovaní korunou. Sleduje cieľ, ktorý je vo všeobecnom záujme, a to ochranu zdravia tým, že podľa príslušných právnych predpisov vykonáva formu verejnej kontroly nad lekárskou praxou. V súvislosti s touto poslednou funkciou právny predpis vyžaduje, aby viedla register praktických lekárov. Na účely plnenia úloh, ktoré jej boli zverené belgickým štátom, v rámci tejto právomoci využíva postupy orgánu verejnej moci.“ Súd vzal do úvahy aj skutočnosť, že v Belgicku existovalo niekoľko združení vytvorených na ochranu profesionálnych záujmov lekárov, do ktorých mohli vstúpiť. Keďže existencia verejnoprávnej profesijnej organizácie s povinným členstvom nebránila osobám danej profesie zakladať iné profesijné združenia, nebolo možné hovoriť o tom, že by právna úprava v Belgicku obmedzovala alebo potláčala právo zaručené v čl. 11 dohovoru.

Európska komisia pre ľudské práva sa taktiež vyjadrila k právnej povahe advokátskych združení (*Bar Associations*) vo veci **A. a ostatní proti Španielsku z 2. júla 1990, sťažnosť č. 13750/88**: „*Advokátske združenia v Španielsku založené zákonom vo verejnom záujme nie sú združeniami podľa čl. 11 ods. 1 dohovoru*“.

V rozhodnutí **Franz Jakob Weiss proti Rakúsku z 10. júla 1991, sťažnosť č. 14596/89** Komisia rozhodla, že „*obchodné komory v Rakúsku založené zákonom vo verejnom záujme nie sú združeniami podľa čl. 11 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a slobôd*“.

V tomto prípade sťažovateľovi bola udelená licencia na prevádzku reštaurácie v Krumpendorfe. V zmysle rakúskeho zákona o obchodnej komore sa stal automaticky a obligatórne členom Korutánskej obchodnej komory a bol vyzvaný na zaplatenie zápisného. Sťažovateľ namietal, že mu bolo bránené vstúpiť do akéhokoľvek združenia spadajúceho do pôsobnosti čl. 11 dohovoru. Jeho sťažnosť teda smerovala proti povinnému členstvu v Korutánskej obchodnej komore. Komisia uviedla, že obchodné komory v Rakúsku neboli založené súkromnými osobami ako profesijné organizácie, ale boli vytvorené zákonom o obchodných komorách. Ako inštitúcie verejného práva, ktoré na základe zákona plnia funkcie v oblasti prevencie pred nekalou súťažou a inými neserióznymi obchodnými praktikami, vykonávajú tiež v oblastiach verejného záujmu určitú verejnú kontrolu nad svojimi členmi.²¹⁰

²¹⁰ Bližšie k tomu SVÁK, J. Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). 2. rozšírené vyd. Žilina: Poradca podnikateľa, 2006, s. 853.

Na základe rozhodovacej praxe možno konštatovať, že štrasburské orgány ochrany práv pri posudzovaní, či ide o súkromnoprávnu alebo verejnoprávnu korporáciu brali na zreteľ, či:

- bola založená jednotlivcami alebo zákonodarcom,
- zostala integrovaná v štruktúre štátu,
- bola jej zverená administratívna, normotvorná alebo disciplinárna právomoc a
- sledovala cieľ, ktorý možno považovať za verejný záujem.²¹¹

Tieto znaky, resp. kritériá boli relevantné aj v prípade **Sigurdur A. Sigurjónsson proti Islandu z 30. júna 1993, sťažnosť č. 16130/904**, v ktorom šlo o posúdenie právnej povahy Združenia automobilových zväzov FRAMI.²¹² FRAMI bola vyhodnotená ako organizácia súkromného práva, pretože *„vznikla na základe súkromnoprávnych predpisov, má plnú autonómnosť pri vydávaní rozhodnutí a správe svojich vnútorných vecí“*.²¹³

Význam posúdenia právnej povahy konkrétneho združenia zdôraznil Európsky súd pre ľudské práva aj v prípade **Chassagnou a ostatní proti Francúzsku (rozsudok veľkej komory z 29. apríla 1999, sťažnosť č. 25088/94, č. 28331/95 a č. 28443/95)** takto: *„Keby zmluvné štáty mohli podľa svojich potrieb kvalifikovať určité združenia ako ‚verejnoprávne‘ alebo ‚para-administratívne‘, aby mohli uniknúť pôsobnosti čl. 11, znamenalo by to priznať im voľnosť, ktorá by mohla viesť k dôsledkom nezlučiteľným s cieľom a predmetom*

²¹¹ KOSAŘ, D. In: KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1128.

²¹² FRAMI založili v roku 1936 profesionálni vodiči automobilov v Reykjavíku. Jeho stanovvy nepodliehali vládnemu schváleniu. Účelom združenia podľa stanov bolo: 1. chrániť profesionálne záujmy svojich členov a podporovať solidaritu medzi vodičmi profesionálnych taxikárov; 2. určiť, prerokovať a predložiť požiadavky týkajúce sa pracovného času, miezd a sadzieb svojich členov; 3. snažiť sa zachovať obmedzenia týkajúce sa počtu taxikov a 4. zastupovať svojich členov pred orgánmi verejnej moci. Podľa pravidiel z roku 1989 mali združenia ako FRAMI určité administratívne funkcie a vykonávali tieto úlohy: a) dohliadali na vykonávanie taxislužieb; b) oznamovali výboru prípady, keď držiteľ licencie nedodržiaval licenčné podmienky; c) regulovali prevádzku taxikov s cieľom zabezpečiť, aby úroveň služieb zodpovedala výrazne vyššiemu dopytu cez víkendy; d) monitorovali, či držiteľia licencií plnia požiadavky na registráciu a poistenie a platia potrebné poplatky; e) stanovovali sadzby za taxislužby po schválení orgánmi cenovej kontroly. V prípade, keď držiteľ preukazu spôsobilosti porušil zákony alebo iné právne predpisy týkajúce sa motorových vozidiel na verejný prenájom, mohol mu výbor uložiť napomenutie, účinnosť jeho licencie mohla byť pozastavená alebo odňatá a jej držiteľovi mohla byť uložená povinnosť zaplatiť pokutu.

²¹³ SVÁK, J. Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). 2. rozšírené vyd. Žilina: Poradca podnikateľa, 2006, s. 854.

Dohovoru, ktorým je ochrana práv nie teoretických a iluzórnych, ale konkrétnych a účinných.“

Rozsudok bol vydaný na tom základe, že v roku 1964 bol vo Francúzsku prijatý „Verdeillov zákon“. Ten predpokladal vytvorenie Povolených obecných združení poľovníctva (*Associations communales de chasse agréées, ACCA*) a Povolených územných združení poľovníctva (*Associations intercommunales de chasse agréées, AICA*), pričom ponechal nedotknuté právo poľovníctva, ktoré podľa vnútroštátnej úpravy patrilo vlastníkom pozemkov. Súd vytkol, že francúzsky zákonodarca sa rozhodol ustanoviť nútený vklad poľovníckeho práva na pozemkoch prostredníctvom povinného členstva v združeníach poverených správou takto zlúčeného majetku. Dôvody, na ktoré sa odvolávala vláda ako procesná strana, nepostačovali na preukázanie, že bolo nevyhnutné sťažovateľov prinútiť k členstvu v ACCA, pokiaľ to bolo v rozpore s ich osobným presvedčením (poľovať na zver) a uložiť im prostredníctvom tohto členstva povinnosť vložiť pozemok, ktorého boli vlastníkami, do združenia. Také opatrenie presahovalo rámec toho, čo je nevyhnutné k zabezpečeniu spravodlivej rovnováhy medzi protichodnými záujmami a nemohlo sa považovať za primerané sledovanému cieľu.

Predmetný postoj Európsky súd pre ľudské práva zopakoval i vo veci **Schneider proti Luxembursku z 10. júla 2007, sťažnosť č. 2113/04**, keď sťažovateľka namietala, že „ako odporkyňa lovu z etických dôvodov nemala racionálnu možnosť vyhnúť sa pripojeniu do poľovníckeho spoločenstva“. Uvedenú skutočnosť považoval za negatívny zásah do jej slobody združovania.

Prípád **Chassagnou a ostatní proti Francúzsku** je na účely posudzovania právnej povahy právnických osôb dôležitý preto, lebo Európsky súd pre ľudské práva sa v ňom vyjadril aj k otázke, či Povolené obecné združenia poľovníctva (ACCA), ktoré nepovažoval za verejnoprávne subjekty, splňali požiadavku ich **integrovanejosti do štátnych štruktúr**. V odôvodnení rozsudku uviedol: „Je pravdou, že ACCA vďaka svojej existencii vôli zákonodarcu, avšak Súd poznamenáva, že sú súčasne zriadené a v súlade so zákonom z 1. júla 1901 zložené z poľovníkov alebo vlastníkov či držiteľov práva poľovníctva, teda súkromných osôb, ktoré si prajú, a priori, zlúčiť svoje pozemky za účelom výkonu poľovníctva. Rovnako tak dohľad nad fungovaním týchto združení, vykonávaný prefektom, nepostačuje k tvrdeniu, že sú integrované do štátnych štruktúr (viď. taktiež *Le Compte, Van Leuven a De Meyere proti Belgicku*, 1981). Nemožno taktiež tvrdiť, že by sa ACCA na základe Verdeillovho zákona tešili premršteným výsadám, či už administratívnym, tak normatívnym či

disciplinárnym, alebo že by využívala postupy verejnej moci. Súd sa preto domnieva, že ACCA sú ‚zduženiami‘ v zmysle čl. 11 Dohovoru.“

Znaky verejnoprávnej korporácie podľa judikatúry Ústavného súdu SR. Kritériami štrasburských orgánov ochrany práv, podľa ktorých možno identifikovať právnu povahu právnickej osoby, sa inšpiroval aj Ústavný súd SR.

Doposiaľ najvýznamnejším v tomto ohľade je odôvodnenie jeho **nálezu zo 16. marca 2016 (PL. ÚS 19/2014-83)**, ktorým nevyhovel návrhu skupiny 47 poslancov Národnej rady SR o nesúlade § 17 ods. 1 písm. g), § 43 ods. 1 a § 51 ods. 4 písm. d) v spojení s § 51 ods. 1 **zákona č. 274/2009 Z. z. o poľovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov** s čl. 29 ods. 1 a čl. 29 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky.

Navrhovatelia považovali Slovenskú poľovnícku komoru zriadenú zákonom za verejnoprávny subjekt – verejnoprávnu korporáciu založenú na záujmovom princípe vykonávajúcu úlohy v oblasti verejnej správy. Právnu úpravu „vytvárajúcu nový hybridný typ organizačnej štruktúry, ktorá je kombináciou súkromnoprávneho (zduženie) a verejnoprávneho inštitútu (samosprávny orgán korporátneho typu)“²¹⁴ označili za neštandardnú a nenapĺňajúcu podmienku nevyhnutnosti obmedzenia výkonu práva slobodne sa združovať podľa čl. 29 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky.

Ústavný súd SR pripomenul, že „*hoci ESELP sformuloval štyri kritériá aplikovateľnosti čl. 11 Dohovoru, nevyjadril sa jednoznačne k otázke, či tieto kritériá musia byť v individuálnom prípade splnené kumulatívne alebo postačuje splnenie iba niektorých z nich, prípadne k otázke, aká je váha týchto kritérií pri ich aplikácii v konkrétnom prípade. Pritom samotné kritériá sú vymedzené pomerne všeobecne. Len odhadom možno ustáliť, čo napríklad v ponímaní ESELP znamená integrácia v štátnych štruktúrach. Rozhodnutia v analyzovaných veciach taktiež naznačujú tendenciu uprednostňovať niektoré z identifikovaných kritérií a iným zas prisúdiť sekundárny, prípadne doplnkový význam*“.

Konštatoval, že „*komora je subjektom zriadeným priamo zákonom. Jej vznik a existencia nie sú výrazom slobodného rozhodovania jej členov o inšti-*

²¹⁴ Podľa § 41 ods. 4 zákona č. 274/2009 Z. z. sa komora členila na obvodné komory, ktoré pôsobili spravidla v územnom obvode okresného úradu a ktoré združovali poľovnícke organizácie, základné organizačné jednotky komory a držiteľov platných poľovních lístkov s miestom trvalého bydliska v tomto územnom obvode, ktorí nie sú členmi základných organizačných jednotiek. Základnou organizačnou jednotkou komory boli právnické osoby a fyzické osoby, ktoré v súlade s týmto zákonom vykonávajú právo poľovníctva v poľovních revíroch, ako aj právnické osoby, ktoré majú v predmete činnosti výkon práva poľovníctva, chovu zveri, starostlivosti o zver a jej životné prostredie.

tucionalizácii ich spoločnej záujmovej platformy. Právna osobnosť komory nie je determinovaná žiadnou ďalšou právnou skutočnosťou, ktorá by mala prispieť k účinnej právnej norme (na rozdiel od prípadu *Chassagnou v. Francúzsko*). Komora teda nielenže vďačí za svoju existenciu zákonodarcovi, ale ten určuje aj jej organizačnú štruktúru a rozdelenie úloh jej jednotlivým orgánom. Prvé štrasburské kritérium determinujúce vylúčenie právnickej osoby zo sféry základného práva slobodne sa združovať je tak naplnené“.

Ústavný súd SR skúmal aj druhé kritérium. Vyslovil názor, že „integrácia komory v štátnych štruktúrach je z hľadiska verejnoprávnych vzťahov k štátnej správe, prípadne k inej verejnej správe, pochybná“, pretože:

- zákon o poľovníctve nestavia komoru explicitne do pozície subjektu podliehajúceho administratívne doзору štátnej správy, skôr zdôrazňuje prvok kooperácie medzi komorou a orgánmi štátnej správy na úseku poľovníctva,
- vnútorné predpisy vydávané komorou (stanovy, volebný poriadok, rokovací poriadok a disciplinárny poriadok) a ich zmeny nepodliehajú schvaľovaniu štátnymi orgánmi,
- vo sfére individuálnej rozhodovacej právomoci právna úprava neupravuje inštančný vzťah medzi orgánmi komory a orgánmi štátnej správy na úseku poľovníctva,
- integráciu komory v štruktúrach štátu spochybňuje aj spôsob obsadzovania zákonom určených funkcií v komore a následná úprava zodpovednostných vzťahov osôb zastávajúcich tieto funkcie za ich výkon, ktorý „dokazuje skôr silný samosprávny prvok v organizácii komory“. Tým ústavný súd nepriamo vyslovil, že komora je neštátnou právnickou osobou.

K tretiemu kritériu uviedol, že ak „ESLP pri identifikácii črt vylučujúcich aplikovateľnosť čl. 11 Dohovoru hovorí o kritériu administratívnej, normotvornej či disciplinárnej právomoci, zjavne nemá na mysli popísané prvky tvoriace v ich súhrne pojem spolkovéj autonómie, tak typickej pre združenia založené na báze slobody združovať sa“. Kritérium „nevyhnutne vyžaduje priamy dopad jej realizácie na verejné subjektívne práva a povinnosti adresátov jej výkonu. Inými slovami, právnická osoba analyzovaná z hľadiska aplikovateľnosti čl. 11 dohovoru musí vykonávať verejnú moc. Len vtedy možno uzavrieť, že v poradí tretie kritérium štrasburského súdu je naplnené“. Kompetencie komory upravené v zákone dokazovali, že „komora disponuje administratívnou, normotvornou i disciplinárnou právomocou, tak ako ju chápe ESLP vo svojej judikatúre o aplikovateľnosti čl. 11 Dohovoru“.

Ústavný súd konštatoval, že „komora bez akýchkoľvek pochybností spĺňa tri zo štyroch štrasburských kritérií, ktoré slúžia na posúdenie aplikovateľnosti čl. 11 dohovoru, a tým aj čl. 29 ods. 1 ústavy“. Vo vzťahu ku kritériu integrácie v štruktúrach štátu uzavrel, že „administratívnoprávne väzby komory k výkonnej zložke štátnej moci sú značne limitované a o začlenení komory do hierarchicky usporiadaných štruktúr štátnej správy nemožno uvažovať. V tomto svetle sa komora svojím postavením približuje charakteru profesijných komôr, ktoré vyjadrujú v demokratickom štáte žiaduci prvok decentralizácie ústiacej do formovania záujmovej samosprávy“. Taktiež sa stotožnil s argumentáciou vlády, že „existencia povinného členstva v Slovenskej poľovníckej komore nie je odvodená od ústavne garantovaného práva slobodne sa združovať, ale od záujmu štátu preniesť niektoré zo svojich kompetencií, ktoré má vykonávať vo verejnom záujme, na iný subjekt“.

Ústavný súd SR vec uzavrel: „Slovenská poľovnícka komora je verejnoprávnou korporáciou zriadenou ex lege, ktorá je subjektom záujmovej samosprávy a za svoju existenciu nevďačí slobodnému rozhodnutiu subjektov požívajúcich ochranu čl. 29 ústavy. Ako právnická osoba verejného práva je organizačne a inštitucionálne oddelená od sústavy orgánov štátnej správy. Disponuje však administratívnymi, normotvornými i disciplinárnymi právomocami, pri realizácii ktorých sú „v hre“ verejné subjektívne práva, teda sa podieľa na výkone verejnej moci.“

Svoj názor nepriamo potvrdil aj následne **uznesením z 11. februára 2016, sp. zn. II. ÚS 137/2016-10**. Ním odmietol sťažnosť Obvodnej poľovníckej komory ako podanú zjavne neoprávnenou osobou, ktorou namietala porušenie svojich základných práv. Rozhodnutie odôvodnil tým, že obvodná poľovnícka komora, ktorá je lokálnou zložkou Slovenskej poľovníckej komory zriadenej podľa § 41 ods. 1 zákona o poľovníctve ako nútený zväzok k výkonu práva poľovníctva, má ako „teleso verejnej správy, ktoré vrchnostensky – vertikálne vykonáva moc“ postavenie žalovaného v správnom súdnictve, „a tak nemôže byť v tejto právnej situácii nositeľom ľudských práv, ktorých ochrana je podstatou ústavnej sťažnosti – ústavného súdu (čl. 124, čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky)“.

Stavovské organizácie a profesijné organizácie patria *de lege lata* medzi verejnoprávne subjekty.

Zákony, ktorými sa zriadili a ktoré upravujú ich úlohy, ich zásadne nazývajú komorami; len výnimočne je to inak (Národná asociácia horských vodcov podľa § 2e **zákona č. 544/2002 Z. z. o Horskej záchrannej služ-**

be). Vymedzujú ich ako samosprávne, nepolitické stavovské organizácie,²¹⁵ samosprávne neštátne stavovské inštitúcie²¹⁶ či samosprávne profesijné organizácie.²¹⁷

Prívlastok „nepolitický“ vylučuje tieto subjekty zo skupiny súkromnoprávných právnických osôb.

Prívlastok „neštátny“ vyjadruje, že tu máme do činenia s právnickou osobou samostatnou v tom zmysle, že jej činnosť neriadia orgány štátnej správy, čo je dôsledok vykonanej decentralizácie moci. S decentralizáciou sa v týchto prípadoch však nespája deetatizácia, lebo stavovské a profesijné komory sú hospodársky a rozpočtovo nezávislé od štátu (ich činnosť je financovaná z vlastných príjmov, najmä z príspevkov jej členov).

Prívlastok „samosprávny“ implikuje, že ide o verejnoprávnu právnickú osobu korporatívnej povahy, keďže pojem „samospráva“ ako špecifický spôsob výkonu úloh verejnej správy prostredníctvom združených osôb predpokladá členstvo, a to exkluzívne (osoby musia spĺňať zákonom ustanovené podmienky – príslušnosť k povolaniu) a podmienené (členstvo nevzniká ihneď, ale až na základe prejavu vôle).²¹⁸

Ak by tak aj zákon výnimočne neurobil, na verejnoprávnu povahu stavovskej/profesijnej organizácie sa usudzuje s prihliadnutím na prítomnosť nasledujúcich znakov:

- nútený vznik (zriadil ju zákon),
- má povinnosť plniť zákonom ustanovené úlohy vo verejnom záujme (ide o úlohy verejnej správy vo veciach regulovaných alebo neregulovaných povolaní),
- jej osobitným poslaním je chrániť záujmy svojich členov a dohliadať na profesionalitu výkonu ich činnosti, jej súlad s právom a etikou (garantovať riadny výkon povolaní),
- má zákonom zverenú administratívnu, normotvornú, kontrolnú a disciplinárnu právomoc.

²¹⁵ Napríklad § 1 ods. 2 zákona NR SR č. 200/1994 Z. z. o Komore reštaurátorov a o výkone reštaurátorskej činnosti jej členov.

²¹⁶ Napríklad § 2 ods. 2 zákona 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.

²¹⁷ Napríklad § 2 ods. 1 zákona č. 359/2000 Z. z. o Slovenskej komore výcvikových zariadení autoškôl a o zmene zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 315/1996 Z. z. o premávke na pozemných komunikáciách.

²¹⁸ MUNKOVÁ, V. In: VRABKO, M. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 131.

Pôsobnosť samosprávnej stavovskej/profesijnej organizácie sa vzťahuje na celé územie Slovenskej republiky. Ak tak ustanovuje zákon, môže zriadiť regionálne komory, ktoré sú jej súčasťou.

5.2 Stavovské organizácie a profesijné organizácie – nositelia verejnej správy?

Česká právna teória sa vyjadruje o stavovských organizáciách a profesijných organizáciách ako o nositeľoch verejnej správy,²¹⁹ rovnako tak česká súdna judikatúra a tento názor sa premietol aj do slovenskej súdnej judikatúry.²²⁰

Predmetný pojem zákony nepoužívajú, ide o pojem právnej vedy. Vzhľadom na súvislosti, v akých ho odborná literatúra používa, možno smelo povedať, že predstavuje synonymum pojmu subjekt verejnej správy, t. j. osobu, ktorá má práva a povinnosti ustanovené normami správneho práva.

Slovenská teória v posledných rokoch rozvinula túto problematiku tak, že rozčlenila subjekty verejnej správy na dve skupiny – nositeľov a vykonávateľov verejnej správy.²²¹

Nositelom verejnej správy je verejnoprávny subjekt:

- v ktorého mene, na koho náklady a na koho zodpovednosť vykonáva vykonávateľ verejnej správy úlohy verejnej správy,
- má zákonom ustanovenú zriaďovateľskú pôsobnosť, t. j. má oprávnenie zriaďovať právnické osoby, ktoré sú osobami súkromného práva alebo osobami verejného práva.

Z tohto hľadiska nositeľom verejnej správy môže byť *de lege lata* len štát, obec alebo vyšší územný celok s tým, že obec a vyšší územný celok nemá právomoc zriaďovať subjekty tzv. vrchnostenskej verejnej správy (to patrí do výlučnej právomoci štátu).

Potreba odlíšiť nositeľa a vykonávateľa verejnej správy vyplynula v teórii správneho práva aj z toho, že v demokratickom štáte je v rámci decentralizácie a deetatizácie všeobecne akceptovateľné zveriť výkon úloh verejnej správy nielen verejnoprávnym, ale aj súkromnoprávnym subjektom.

²¹⁹ KOPECKÝ, M. Správní právo. Obecná část. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 122.

²²⁰ Ústavný súd SR v odôvodnení svojho nálezu PL. ÚS 19/2014-83 zo 16. marca 2016 uviedol: „Ústavný súd hodnotí komoru ako verejnoprávnu korporáciu a ako nositeľa záujmovej samosprávy. Tá predstavuje jednu z foriem výkonu verejnej moci.“

²²¹ Prvý raz sa k tejto problematike vyjadrila Machajová. Pozri tiež KOŠIČIAROVÁ, S. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 3. aktualizované a doplnené vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2022, s. 56 a nasl.

Pokiaľ je súkromná osoba vykonávateľom verejnej správy, nemá to vplyv na jej hmotnoprávnu povahu. Stále zostáva súkromnou osobou bez ohľadu na to, či vykonáva úlohy vrchnostenskej alebo nevvrchnostenskej verejnej správy.

Pre vykonávateľov verejnej správy (štátny orgán, orgán obce, samospráva stavovská organizácia, súkromná osoba) je typické, že plnia úlohy vo veciach verejnej správy ako svoju zákonom uloženú povinnosť. Dokiaľ trvá ich hmotnoprávne postavenie vykonávateľa verejnej správy, dovtedy musia zabezpečovať úlohy verejnej správy vo verejnom záujme a v kvalite vyžadovanej právnou úpravou.

Kvalitou výkonu verejnej správy treba rozumieť vo všeobecnosti dodržiavanie požiadaviek kladených na výkon vrchnostenskej verejnej správy ako verejnej moci a na výkon nevvrchnostenskej verejnej správy vo forme poskytovania verejných služieb vo verejnom záujme.

Na kvalitu výkonu verejnej správy dohliada nositeľ verejnej správy, ak zákon výnimočne neustanovuje inak. Nie je vylúčené, aby nositeľ verejnej správy (štát) zveril zákonom túto právomoc neštátnemu vykonávateľovi verejnej správy, t. j. nie štátnemu orgánu. Príkladom je zverenie pôsobnosti stavovskej organizácii²²² a profesijnej organizácii,²²³ ktorých úlohou je plniť úlohy na úseku správy povolání. Taký krok je odôvodnený existujúcim verejným záujmom na **udržaní kvality verejných služieb poskytovaných súkromnými fyzickými a právnickými osobami**, ktoré ich vykonávajú samostatne ako podnikateľskú činnosť (živnosť, slobodné povolanie) alebo ako zamestnanie.²²⁴

Realizácia verejných služieb týmito súkromnými osobami je výkonom tzv. nevvrchnostenskej verejnej správy (napr. geodeti, lekári, zdravotné sestry). Z tejto širokej skupiny povolání sa vyčleňujú tzv. právnické povolania

²²² Podľa § 4 písm. e) zákona č. 487/2021 Z. z. o Komore geodetov a kartografov „komora dbá na to, že autorizovaní geodeti a kartografi vykonávajú činnosti odborne a spôsobom ustanoveným všeobecne záväznými právnymi predpismi, ktoré upravujú ich postavenie a výkon činnosti, a predpismi komory“.

²²³ Podľa § 3 písm. f) zákona 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 komora ako samosprávna stavovská inštitúcia „pôsobí na osoby s odbornou spôsobilosťou, aby svoju činnosť vykonávali odborne a spôsobom ustanoveným právnymi predpismi“.

²²⁴ Komora podľa § 49 ods. 1 písm. n) zákona č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov „kontroluje dodržiavanie povinností členov komory“.

(exekútori, notári, advokáti), keďže ich činnosť v zásade nie je výkonom verejnej správy.

Vykonávateľ verejnej správy na rozdiel od nositeľa verejnej správy (štátu) nedisponuje oprávnením zriadiť samostatný subjekt verejnoprávnej povahy.

Pokiaľ zákon ustanovuje oprávnenie samosprávnej stavovskej organizácii alebo profesijnej organizácii zriadiť **regionálne komory**, tieto sú súčasťou ich vlastnej (vnútornej) štruktúry.

5.3 Stavovské organizácie a profesijné organizácie – subjekty verejnej správy?

Právna teória a súdna judikatúra považuje stavovské/profesijné organizácie za subjekty verejnej správy, t. j. za právne subjekty, ktoré majú podľa platnej právnej úpravy práva a povinnosti ustanovené normami správneho práva vo veciach výkonu verejnej správy.

Pokiaľ im zákon ako orgánom záujmovej samosprávy zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy, majú na účely Správneho súdneho poriadku postavenie orgánov verejnej správy. Čo sa považuje za to „rozhodovanie“, je predmetom právneho výkladu. *De lege lata* interpretácia je široká. Zahŕňa všetky úkony, ktoré sú prejavom verejnej moci. Nejde len o vydávanie správnych aktov v administratívnom konaní, ktoré sú formálne označené ako rozhodnutie alebo sú za rozhodnutie považované podľa osobitného predpisu a nejde len o ich rozhodovanie v procesnoprávnej pozícii správnych orgánov podľa **zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok)**. Ak má stavovská/profesijná organizácia zákonom uloženú povinnosť rozhodovať, fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá tvrdí, že ako orgán verejnej správy nekoná bez vážneho dôvodu spôsobom ustanoveným právnym predpisom (t. j. je nečinná), môže sa taktiež domáhať, aby súd vyslovil jeho povinnosť orgánu verejnej správy vo veci konať a rozhodnúť.²²⁵

Verejnoprávna korporácia organizovaná na členskom základe, ktorá je subjektom verejnej správy podľa právnej teórie a súdnej judikatúry, nemá

²²⁵ Podľa uznesenia Ústavného súdu SR sp. zn. III. ÚS 236/09-9 z 2. septembra 2009: „Slovenská komora exekútorov ako orgán záujmovej samosprávy patrí do sústavy orgánov verejnej správy. V zmysle § 244 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku v správnom súdnictve preskúmajú sudy zákonnosť rozhodnutí a postupov aj orgánov záujmovej samosprávy, pričom postupom takéhoto orgánu sa rozumie aj jeho nečinnosť.“

postavenie subjektu verejnej správy podľa § 3 **zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov**.

Podľa § 3 subjekty verejnej správy sú právnické osoby zapísané v štatistickom registri organizácií, ktoré sú zaradené v sektore verejnej správy v súlade s európskou metodikou ESA 2010 ustanovenou **nariadením EP a Rady (EÚ) č. 549/2013 z 21. mája 2013 o európskom systéme národných a regionálnych účtov v Európskej únii**. Predmetné ustanovenie tak nepriamo formou kvázi legálnej definície všeobecne záväzným spôsobom určuje, ktorú právnickú osobu je potrebné považovať za subjekt verejnej správy. Tu ide o uzavretý výpočet, ktorý nemožno interpretáciou rozširovať ani zužovať.

Subjekty verejnej správy sú zapísané v registri organizácií vedenom Štatistickým úradom SR podľa osobitného predpisu a zaradené vo verejnej správe v súlade s jednotnou metodikou platnou pre Európsku úniu, a to: a) v ústrednej správe, b) v územnej samospráve, c) vo fondoch sociálneho poistenia a fondoch zdravotného poistenia. V ústrednej správe sa vykazujú: štátne rozpočtové organizácie, štátne príspevkové organizácie, štátne účelové fondy a Slovenský pozemkový fond. V ústrednej správe sa vykazujú aj verejné vysoké školy a ďalšie subjekty, ktoré sú zapísané a zaradené v registri podľa § 3 ods. 1 v ústrednej správe.

Právnická osoba zaradená v registri organizácií s kódom inštitucionálneho sektora 13110, 13130 alebo 13140 je subjektom verejnej správy.

Zaradenie do sektora verejnej správy vykonáva Štatistický úrad SR v súlade s pravidlami metodiky ESA 2010 platnými v Európskej únii pre sektorovú klasifikáciu subjektov v systéme národných účtov. Do sektora verejnej správy možno zaradiť novovzniknutú organizáciu (založenú/zriadenú v aktuálnom roku), ale aj organizáciu, ktorá vznikla v predchádzajúcom období. Rozhodujúci je „moment“ splnenia podmienok na zaradenie do verejnej správy, ktoré Štatistický úrad SR vyhodnocuje na základe dostupných informácií o činnosti subjektu (účel založenia/zriadenia, kto je zakladateľom, resp. zriaďovateľom, predmet činnosti, súvisiaca právna úprava a pod.).

Ak Štatistický úrad SR klasifikoval organizáciu ako subjekt verejnej správy na základe § 21 ods. 4 **zákona č. 540/2001 Z. z. o štátnej štatistike**, oznámi mu zaradenie do verejnej správy do 30 dní od vykonania zmeny v registri organizácií.

Zaradením právnickej osoby do sektora verejnej správy vznikajú subjektu povinnosti v oblasti finančného výkazníctva (predkladať údaje z účtovníctva, resp. údaje na účely hodnotenia plnenia rozpočtu subjektu verejnej

správy v predpísanom rozsahu, formáte, spôsobom a v termínoch určených Ministerstvom financií SR).

Stavovské organizácie sú na účely štatistiky podľa § 20 ods. 1 písm. a) zákona č. 540/2001 Z. z. vedené v registri organizácií v rámci inštitucionálneho sektora evidované ako „národné súkromné nefinančné korporácie“. Register organizácií obsahuje zoznam stavovských organizácií – profesných komôr (zoznam zahŕňa napríklad Regionálnu lekárnickú komoru Považská Bystrica, Slovenskú komoru daňových poradcov, Slovenskú lesnícku komoru), ktoré nie sú zaradené do sektora verejnej správy. Ako právnické osoby nie sú zaradené v sektore verejnej správy, lebo ich činnosť nie je financovaná z verejnoprávnych prostriedkov.

5.4 Stavovské organizácie a profesijné organizácie – vykonávatelia štátnej správy?

Štátnu správu vykonáva štát prostredníctvom štátnych orgánov, ktoré zákony výslovne označujú za orgány štátnej správy.

Pre štátnu správu sú typické znaky:

- a) Vykonáva sa v mene štátu a na jeho zodpovednosť.
- b) Vykonávateľ štátnej správy je odlišný od adresáta štátnej správy (t. j. subjekt riadenia a objekt riadenia nie je totožný).
- c) Stojí za ňou donucovacia moc štátu.
- d) Orgány štátnej správy sú hierarchicky usporiadané, uplatňuje sa princíp nadriadenosti a podriadenosti.
- e) Činnosť štátnej správy možno ovplyvniť vnútornými správnymi aktmi, ktoré sú jednostranné a sú záväzné pre podriadené orgány štátnej správy.

Činnosť stavovskej/profesijnej organizácie nie je výkonom štátnej správy, lebo:

- a) Vykonáva sa v mene stavovskej a profesijnej organizácie, nie v mene štátu.
- b) Subjekt profesijnej samosprávy nie je oddelený od adresáta profesijnej samosprávy (t. j. subjekt riadenia a objekt riadenia je identický, keďže členovia organizácie majú prostredníctvom svojich práv ovplyvňovať činnosť stavovskej/profesijnej organizácie).
- c) Členovia podliehajú právomoci stavovskej/profesijnej organizácie ako neštátneho subjektu (ak zákon výnimočne neustanovuje inak – notári, súdni exekútori).

d) Orgány stavovskej/profesijnej samosprávy nie sú začlenené do hierarchickej štruktúry, a preto sa neuplatňuje princíp nadriadenosti a podriadenosti.

e) Orgány profesijnej samosprávy nemajú právomoc vydávať všeobecne záväzné právne predpisy.²²⁶

Orgány stavovskej a profesijnej organizácie nemajú hmotnoprávne postavenie orgánov štátnej správy.²²⁷ Zákony ich za orgány štátnej správy neoznačujú.

Nie je vylúčené, aby štát zákonom uložil povinnosť vykonávať štátnu správu aj ďalším subjektom verejnej správy než orgánom štátnej správy (napr. obci). Taká delegácia úloh štátnej správy nemá vplyv na právnu povahu subjektu, ktorý ich musí vykonávať ako štátnu činnosť, t. j. v mene štátu a na jeho zodpovednosť. Možnosť delegovať úlohy štátnej správy sa však uplatňuje len voči subjektom územnej samosprávy, nie vo vzťahu k subjektom záujmovej samosprávy, kam patria aj stavovské organizácie a profesijné organizácie.

Pre stavovské/profesijné organizácie je typické, že štát prostredníctvom svojich orgánov nevykonáva dohľad nad ich činnosťou. Zákon len výnimočne ustanovuje inak.²²⁸

Štát taktiež nevykonáva dohľad/dozor nad výkonom samotných povolání. Ide o kompetenciu stavovských/profesijných organizácií. Výnimka z tohto

²²⁶ Česká súdna judikatúra v minulosti publikovala rozhodnutia, ktoré v odôvodnení uvádzali, že komory vykonávajú v zákonom ustanovenom rozsahu štátnu správu. Napríklad podľa rozsudku Vrchného súdu v Prahe z sp. zn. 7 A 83/94 z 22. decembra 1995 z výpočtu funkcií oprávnení a rozsahu pôsobnosti Českej lekárskej komory „*vyplýva, že komora je samosprávnou verejnoprávnou korporáciou, na ktorej bol v rozsahu zákonom stanovenom prenesený výkon štátnej správy*“. Bližšie KOPECKÝ, M. Odpovednosť profesných komor za škodu pri výkone verejnej moci. 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. 139 a nasl.

²²⁷ Podľa odôvodnenia nálezu Ústavného súdu SR PL. ÚS 19/2014-83 zo 16. marca 2016 stavovská komora „*ako právnická osoba verejného práva je organizačne a inštitucionálne oddelená od sústavy orgánov štátnej správy*“.

²²⁸ Podľa § 89 ods. 1 **zákona SNR č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok)** štátny dohľad nad činnosťou Notárskej komory SR vykonáva Ministerstvo spravodlivosti SR.

pravidla však môže byť zákonom ustanovená,²²⁹ najmä ak je to odôvodnené právnou povahou vykonávaného povolania.²³⁰

5.5 Stavovské organizácie a profesijné organizácie – orgány verejnej moci?

Stavovské/profesijné organizácie sú osobami verejného práva zriadené zákonom. Ich funkciou je:

- vykonávať úlohy verejnej správy v oblasti správy povolání,
- plniť ďalšie úlohy, ak tak ustanovuje zákon.

Patria medzi vykonávateľov verejnej správy. Tí sa však členia na dve kategórie:

- vykonávatelia verejnej správy, ktorí majú právne postavenie orgánov verejnej moci,
- vykonávatelia verejnej správy, ktorí nemajú právne postavenie orgánov verejnej moci.

Na tento účel si treba zadefinovať, čo sa z právneho hľadiska za verejnú moc považuje. Notoricky známym a všeobecne prijímaným je názor formulovaný v uznesení Ústavného súdu ČSFR sp. zn. I. ÚS 191/92 z 9. júna 1992, podľa ktorého je *„verejnou mocou taká moc, ktorá autoritatívne rozhoduje o právach a povinnostiach subjektov, či už priamo, alebo sprostredkovane. Subjekt, o ktorého právach alebo povinnostiach rozhoduje orgán verejnej moci, nie je v rovnoprávnom postavení s týmto orgánom a obsah rozhodnutia tohto orgánu nezávisí od vôle subjektu“*.

De lege lata sa do skupiny orgánov verejnej moci zaraďujú aj orgány záujmovej samosprávy, avšak len vtedy, keď im zákon zveruje právomoc, ktorá je súčasťou výkonu úloh tzv. vrchnostenskej verejnej správy.²³¹

²²⁹ Podľa § 14 ods. 1 **zákona č. 136/2010 Z. z. o službách na vnútornom trhu a o zmene a doplnení niektorých zákonov** dozor nad usadenými poskytovateľmi služby vykonávajú príslušné orgány podľa osobitných predpisov (napr. Slovenská obchodná inšpekcia, Štátna veterinárna a potravinová správa).

²³⁰ Napríklad podľa § 89 ods. 1 **zákona SNR č. 323/1992 Zb.** štátny dohľad nad činnosťou notárov podľa § 3 ods. 1 vykonáva Ministerstvo spravodlivosti SR.

²³¹ Podľa odôvodnenia nálezu Ústavného súdu SR PL. ÚS 19/2014-83 zo 16. marca 2016 stavovská komora *„disponuje však administratívnymi, normotvornými i disciplinárnymi právomocami, pri realizácii ktorých sú ‚v hre‘ verejné subjektívne práva, teda sa podieľa na výkone verejnej moci“*.

Odpoveď na otázku, v mene koho vykonávateľ verejnej moci uskutočňuje úkony, je dôležitá, lebo sa s ňou spája zistenie, kto zodpovedá za škodu spôsobenú nezákonnosťou ich rozhodnutí a postupov.

Podľa zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov je to štát, ktorý zodpovedá za podmienok ustanovených týmto zákonom za škodu spôsobenú orgánmi verejnej moci, pri výkone verejnej moci: a) nezákonným rozhodnutím, b) nezákonným zatknutím, zadržaním alebo iným pozbavením osobnej slobody, c) rozhodnutím o treste, o ochrannom opatrení alebo rozhodnutím o väzbe alebo d) nesprávnym úradným postupom.

Na účely tohto zákona:

- výkon verejnej moci je rozhodovanie a úradný postup orgánov verejnej moci o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb,
- orgán verejnej moci je: 1. štátny orgán, 2. orgán územnej samosprávy, verejnoprávna inštitúcia, orgán záujmovej samosprávy, fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorým zákon zveril výkon verejnej moci.

Vo veci náhrady škody, ktorá bola spôsobená orgánom verejnej moci koná v mene štátu Ministerstvo spravodlivosti SR, ak škodu spôsobil:

- notár pri výkone verejnej moci,
- súdny exekútor pri výkone exekučnej činnosti vykonávanej z poverenia súdu podľa osobitného predpisu,
- verejnoprávna inštitúcia, záujmová samospráva alebo právnická osoba, ktorej zákon zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy, ak škoda vznikla v dôsledku nezákonného rozhodnutia ňou vydaného alebo ak škoda bola spôsobená jej nesprávnym úradným postupom.

Predmetná úprava predstavuje vykonanie čl. 46 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého: „Každý má právo na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím súdu, iného štátneho orgánu či orgánu verejnej správy alebo nesprávnym úradným postupom.“ Jeho existencia nie je žiadna náhoda.

Úprava je v súlade s politickým záväzkom Slovenska ako členského štátu Rady Európy zabezpečiť, aby jeho regulácia garantovala podľa **odporúčania Výboru ministrov CM/Rec (2007) 7 o dobrej verejnej správe:**

- možnosť predbežného prerokovania nároku na náhradu škody (čl. 23 bod 2),

- požiadavku na primeranú rýchlosť uspokojenia práva na náhradu škody priznaného súdnym rozhodnutím (čl. 23 bod 3),
- možnosť uplatnenia regresnej náhrady (čl. 23 bod 4).

Úprava v zákone č. 514/2003 Z. z. je taktiež v súlade s **odporúčaním Výboru ministrov R (84) 15 o verejnoprávnej zodpovednosti**, z ktorého vyplýva povinnosť zabezpečiť nasledujúce princípy:

- povinnosť nahradiť škodu, ak sa orgán verejnej moci správa nezákonne,
- ak sa poškodená osoba svojím zavinením alebo neuplatňovaním právnych prostriedkov ochrany spolupodieľala na vzniknutej škode, môže byť nárok na náhradu škody primerane znížený alebo odmietnutý (to isté platí, ak sa na vzniknutej škode podieľala osoba, za ktorej správanie je poškodená osoba zodpovedná podľa vnútroštátneho práva),
- uplatnenie nároku na odškodnenie voči orgánu verejnej moci sa neviaže na povinnosť poškodeného uplatniť najprv tento nárok voči osobe, ktorá konala v mene orgánu verejnej moci,
- ak je podmienkou pre uplatnenie nároku na súde predchádzajúce zmierovacie konanie, nesmie účasť v ňom ohroziť možnosť uplatnenia nesplnených nárokov na súde,
- odškodnenie sa poskytuje v plnej výške, pričom výšku škody a spôsob jej náhrady ustanovuje vnútroštátne právo,
- rozhodnutie o náhrade škody sa vykonáva v čo najkratšom možnom čase, čo zaručujú príslušné rozpočtové a iné opatrenia členského štátu Rady Európy,
- ak vnútroštátna úprava zabezpečuje systém špeciálneho postupu plnenia, mal by byť ľahko dostupný a rýchly.

Pojem „orgán verejnej moci“ podľa odporúčania Výboru ministrov R (84) 15 pritom znamená „*a) akýkoľvek subjekt verejného práva akéhokoľvek druhu alebo na akejkolvek úrovni (vrátane štátu, regiónu, provincie, obce; nezávislý verejný subjekt); b) akúkoľvek súkromnú osobu pri výkone verejnej moci*“. Transpozícia požiadavky odporúčania Výboru ministrov R (84) 15 by teda bola úspešne vykonaná aj v situácii, ak by zo zákona vyplývala povinnosť záujmovej samosprávy nahradiť škodu spôsobenú jej nezákonným rozhodnutím alebo nesprávnym úradným postupom. Je na rozhodnutí zákonodarcu, či povinnosť nahradiť škodu uloží štátu alebo orgánu záujmovej samosprávy. Je však vylúčené, aby v členskom štáte Rady Európy za škodu spôsobenú výkonom verejnej moci neniesol zodpovednosť žiadny subjekt. Vnútroštátny právny predpis musí preto zodpovedný subjekt určiť.

V Českej republike je účinný **zákon č. 82/1998 Sb., o zodpovednosti za škodu spôsobenou pri výkone verejnej moci rozhodnutím alebo nesprávnym úradným postupom**. Podľa neho za škodu zodpovedá štát a územné samosprávne celky; o stavovských a profesijných organizáciách (ich orgánoch) zákon mlčí. Pokiaľ by sme za ne na základe § 3 ods. 1 písm. a) považovali „*právnické a fyzické osoby pri výkone štátní správy, ktorá jim bola svěřena zákonom*“, mohli by sme výkladom vyvodit', že je to štát, ktorý zodpovedá za škodu. Takto zákon interpretoval aj Mestský súd v Prahe. V rozsudku zo 7. novembra 2003, sp. zn. 51 Co 304/2003, ktorý sa týkal problému zodpovednosti za škodu spôsobenú tým, že Česká lekárska komora nevydala osvedčenie na výkon funkcie odborného zástupcu vyslovil názor, že „*komora vykonáva štátnú správu, ktorá na ni bola prenesená, a pokiaľ by ke škodě mělo dojtí při výkone štátní správy, která na komoru byla přenesena, nesl by odpovědnost štát, nikoli komora*“. Na druhej strane Najvyšší súd ČR v rozsudku zo 16. novembra 2015, sp. zn. 30 Cdo 1711/2015 uviedol, že „*kárné řízení, vedené Českou advokátní komorou proti advokátovi, se považuje za výkon veřejné moci*“ a Ústavný súd ČR v náleze z 28. februára 2017, sp. zn. IV. ÚS 3638/15, ktoré sa týkalo činnosti Českej advokátskej komory pri výkone kárnej právomoci uviedol: „*... kárné řízení lze považovat za výkon veřejné moci, jelikož se však nejedná o výkon štátní správy, ale o výkon decentralizované veřejné správy – profesní samosprávy, odpovědnost za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb. nelze uplatňovat, neboť ji (z neznámého důvodu) neupravuje*“.

I Kopecký v súvislosti s čl. 36 ods. 3 úst. zákona č. 23/1991 Zb., podľa ktorého: „*Každý má právo na náhradu škody spôsobenej mu nezákonným rozhodnutím súdu, iného štátného orgánu či orgánu verejnej správy alebo nesprávnym úradným postupom*“ a podľa čl. 36 ods. 4 („*podmínky a podrobnosti upravuje zákon*“) upozorňuje, že ak neupravuje „*zákon podmínky a podrobnosti zodpovednosti za škodu spôsobenou výkonom verejnej moci svěřenej orgánům profesních komor, jde o ústavněprávní deficit*“.²³² To, samozrejme, neznamená, že by sa poškodený v takejto situácii nemohol vôbec úspešne domôcť práva na náhradu škody v režime všeobecnej zodpovednosti za škodu podľa Občianskeho zákonníka. Len na základe podrobnejšej analýzy však možno vyhodnotiť, či je platný právny stav v Českej republike z legislatívneho hľadiska koncepčný a predovšetkým, či je výhodnejší pre poškodenú osobu, ak zoberieme do

²³² KOPECKÝ, M. Odpovědnost profesních komor za škodu při výkonu veřejné moci. In: KOŠIČAROVÁ, S. (ed.). Autonomie zájmovej korporácie vo verejnom a súkromnom práve. Zborník referátov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022, s. 142.

úvahy už len ten fakt, že zodpovednosť za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci podľa zákona č. 82/1998 Zb. predstavuje tzv. absolútnu objektívnu zodpovednosť.

I na Slovensku je zodpovednosť štátu za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci absolútnou objektívnou zodpovednosťou. Vo veciach výkonu profesijnej samosprávy za škodu spôsobenú orgánom stavovskej/profesijnej organizácie zodpovedá štát. Za škodu spôsobenú výkonom povolania (bez ohľadu na členstvo v stavovskej/profesijnej organizácii) však štát nezodpovedá, ak nejde o úkon verejnej moci.²³³ Taká úprava je v súlade s odporúčaním Výboru ministrov R (84) 15 o verejnoprávnej zodpovednosti.

Tu je tiež dôležité upriamiť pozornosť na legislatívne zmeny, ku ktorým dochádza v poslednom období a ovplyvňuje „tradičnú“ delbu úloh medzi osobami vykonávajúcimi tzv. právnické povolania.

Valová v tejto súvislosti upozorňuje na nárast verejnomocenských úloh zákonom zverených advokátom, ktorý vedie k stieraniu hraníc medzi advokátskym stavom a notármi. V činnosti advokácie v súčasnosti „*nájdeme niektoré viac verejnoprávne a verejnomocenské prvky, ktoré sú inak historicky príznačnejšie skôr pre činnosť notárov*“ (najmä autorizácia zmlúv o prevode nehnuteľnosti). Medzi činnosti advokáta s verejnoprávnymi prvkami zaraďuje aj zaručenú konverziu dokumentov podľa § 35 a nasl. **zákona č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente)** či zapisovanie do registra partnerov verejného sektora podľa **zákona č. 315/2016 Z. z. o registri partnerov verejného sektora a o zmene a doplnení niektorých zákonov**.²³⁴

²³³ Podľa nálezu Ústavného súdu SR Pl. ÚS 1/04 z 24. februára 2005: „*Právne postavenie notára je postavením orgánu verejnej moci, na ktorý sa vzťahujú iné kritériá než na právne postavenie subjektov, ktoré nevykonávajú štátnu moc (súdnu moc). Notár je v sústave orgánov verejnej moci považovaný za štátny orgán. Z toho vyplýva aj to, že jeho právne postavenie, práva a povinnosti a obmedzenia sa určujú zákonom v úzkej spojitosti s tým, že notár vykonáva štátnu (súdnu) moc. Právne postavenie notára je primárne určené tak, že v rámci delby štátnej moci sa podieľa na plnení pozitívneho záväzku štátu v súvislosti s realizáciou základného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy v rozsahu určenom zákonom.*“

²³⁴ VALOVÁ, K. Advokácia a notárstvo – vzťah dvoch právnických profesií na Slovensku. In: SZAKÁCS, A., HLINKA, T., MYDLIAROVÁ, M., SENKOVÁ, S., KAHOUNOVÁ DUREC, M. (eds.). Vzťahy medzi právnickými profesiami. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej online konferencie Bratislavské právnické fórum 2021. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2021, s. 21.

5.6 Administratívna, normotvorná, kontrolná a disciplinárna právomoc stavovskej organizácie a profesijnej organizácie

Stavovské a profesijné organizácie sú povinné plniť úlohy vo verejnom záujme. Ich obsah vyplýva zo zákonov, ktorými boli zriadené.

Najčastejšie majú ustanovenú povinnosť:

- plniť funkciu regulačného orgánu (len stavovské organizácie, ak tak ustanovuje osobitný zákon),
- dbať na riadny výkon povolania/zamestnania/živnosti spôsobom ustanoveným zákonmi a nimi vydanými vnútornými predpismi,
- zastupovať, chrániť a presadzovať oprávnené záujmy svojich členov.

Ich činnosť je výkonom verejnej správy na úseku regulovaných a neregulovaných povolanií²³⁵ a tiež výkonom správy vnútorných záležitostí (t. j. výkonom samosprávy).

Kým správa vo veciach povolanií/živností/zamestnaní sa môže týkať aj osôb, ktoré nie sú členmi týchto organizácií, výkon samosprávy sa týka výlučne členov v nich združených, a to aj v situácii, keď pôsobnosti samosprávnej organizácie podliehajú i iné osoby než jej členovia.²³⁶

Komory realizujú úkony, ktoré sú prejavom tzv. vrchnostenskej verejnej správy. Ich nezákonnosťou môže byť porušené verejné subjektívne právo osoby a dotknutá osoba sa môže domáhať ochrany v správnom súdnictve,²³⁷ nie v civilnom súdnictve.

²³⁵ Podľa rozsudku Najvyššieho správneho súdu ČR č. k. 6 Aps 2/2007-134 z 12. marca 2009: „*Nejvyšší správní soud ve své judikatuře dále shledal jako úkony ve sféře veřejné správy takové úkony, jakými jsou určení advokáta Českou advokátní komorou tomu, kdo nesplňuje podmínky pro ustanovení advokáta soudem (srov. rozsudek ze dne 11. 9. 2008, čj. 6 Ads 19/2008-104, dostupný na www.nssoud.cz), či zápisy do seznamů členů komor (byť ochranu subjektivnímu veřejnému právu na zápis do seznamu členů komory obvykle poskytuje podle specifické úpravy civilní soud v občanském soudním řízení – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2008, čj. 3 Ads 98/2007-38, dostupný na www.nssoud.cz).“*

²³⁶ Podľa § 61 zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) pôsobnosti Slovenskej advokátskej komory podlieha advokátsky koncipient zapísaný do zoznamu advokátskych koncipientov vedeného komorou.

²³⁷ Pozri tiež rozsudok Najvyššieho správneho súdu ČR č. k. 2 As 12/2003-51 z 12. novembra 2004: „*Pro rozhodnutí České lékařské komory o udělení licence k výkonu funkce vedoucího lékaře a primáře není pro zápočet stanovené minimální doby praxe rozhodující, zda žadatel byl po celou tuto dobu členem České lékařské komory. Je nesporné, že pokud žadatel nebyl po celou dobu praxe (z různých důvodů) členem České lékařské komory, je obvyklé prověřování, zda příslušná licence má být udělena, obtížnější. To však nemůže být překážkou vyhovění podané žádosti.“*

Súdnej ochrany sa môže domáhať aj nečlen – napríklad uchádzač o zápis do zoznamu vedeného komorou. Organizácia má v týchto prípadoch na účely Správneho súdneho poriadku právne postavenie orgánu verejnej správy podľa § 4 písm. c).²³⁸

Súčasťou výkonu úloh verejnej správy sú úkony stavovských a profesijných organizácií, ktoré súdna judikatúra nazýva administratívnu právomocou. Vo všeobecnosti platí, že širší rozsah administratívnej právomoci majú stavovské organizácie. Profesijné organizácie nemajú postavenie tzv. regulačného orgánu (túto právomoc zákony zverujú do kompetencie orgánom štátnej správy).

Komory vystupujú v pozícii:

- príslušného orgánu podľa § 2 písm. f) **zákona č. 136/2010 Z. z. o službách na vnútornom trhu a o zmene a doplnení niektorých zákonov** (je ním orgán organizácie, ktorý rozhoduje o udelení oprávnenia na poskytovanie služby alebo vykonáva kontrolu, dozor alebo dohľad podľa osobitného predpisu),
- príslušného orgánu podľa § 3 ods. 1 písm. i) **zákona č. 422/2015 Z. z. o uznávaní dokladov o vzdelaní a o uznávaní odborných kvalifikácií a o zmene a doplnení niektorých zákonov**, ktorý v Slovenskej republike vydáva rozhodnutie o uznaní dokladu o vzdelaní alebo rozhodnutie o uznaní odbornej kvalifikácie, alebo obdobný doklad o príslušnej odbornej spôsobilosti.

Zákony, ktorými sa zriadili stavovské/profesijné organizácie, vymedzujú obsah a rozsah ich administratívnej právomoci konkrétne.

Predmetom výkonu správy povolání je rozhodovanie vo veciach udeľovania licencií, uznania odbornej spôsobilosti, určovania podmienok na výkon povolania, udeľovania osvedčení o autorizácii, rozhodovanie o registrácii osôb vykonávajúcich regulované/neregulované povolanie, vedenia ich evidencie (bez ohľadu na to, či sú členmi organizácie), regulácie výkonu povolania atď. Konanie orgánu (t. j. jeho postup) musí byť upravený predpisom a musí vyhovovať požiadavkám na spravodlivý proces.²³⁹

²³⁸ RUMANA, I. In: HANZELOVÁ, I., RUMANA, I., ŠINGLIAROVÁ, I. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, s. 41.

²³⁹ Podľa odôvodnenia rozsudku veľkej komory Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci **Thlimmenos proti Grécku zo 6. apríla 2000, sťažnosť č. 34369/97**: „Pracovné spory, ku ktorým možno prirovnať spory týkajúce sa prístupu k slobodnému povolaniu, si vo všeobecnosti vyžadujú urýchléné rozhodnutie (pozri rozsudok *Vocaturu proti Taliansku* z 24. mája 1991, *séria A* č. 206-C, s. 32-33, § 17).“

Výkonom administratívnej právomoci príslušnej komory sa:

- nesmie obmedzovať sloboda podnikania (čl. 35 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky),
- brániť vstupu nových subjektov na vnútorný trh,
- porušovať zákaz diskriminácie.

Udelenie licencie (registrácia, zápis do zoznamu) je nárokovateľné, ak žiadateľ spĺňa ustanovené podmienky (napr. vzdelanie, prax, bezúhonnosť).

Podmienky prístupu k povolaniu/živnosti/zamestnaniu musia byť ustanovené objektívne a primerane.²⁴⁰ Vnútorné predpisy stavovskej/profesijnej organizácie nesmú upraviť podmienky výkonu povolania svojich členov spôsobom, ktorý obmedzuje hospodársku súťaž, ani určovať pravidlá pre výkon povolania, ktoré nemôžu splniť všetci členovia komory.²⁴¹

Vnútorné predpisy stavovskej/profesijnej organizácie sú výsledkom uplatnenia normotvornej právomoci stavovskej organizácie a profesijnej organizácie.²⁴²

Z hľadiska právnej teórie sú to interné normatívne správne akty; nejde o všeobecne záväzné právne predpisy.

Sú záväzné výlučne pre členov organizácie. Len ak tak ustanovuje zákon, povinnosť dodržiavať ich majú aj iné osoby než členovia organizácie.²⁴³

Základným vnútorným predpisom profesijnej komory je štatút (stanovy), ktorý schvaľuje najvyšší orgán stavovskej/profesijnej organizácie (snem, zhromaždenie a pod.). Upravuje podrobnosti o zásadných veciach organizácie komory, jej orgánov, ich pôsobnosti, hospodárenia komory atď.

²⁴⁰ Európsky súd pre ľudské práva vo svojej judikatúre zdôrazňuje, že Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd nezaručuje slobodu výkonu povolania a že je v právomoci vnútroštátnych orgánov, ktoré majú určitú mieru voľnej úvahy, aby definovali podmienky prístupu k povolaniu. Pozri odôvodnenie rozsudku štvrtej sekcie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci **Bigaeva proti Grécku z 28. mája 2009, sťažnosť č. 26713/05**.

²⁴¹ KOŠIČIAROVÁ, S. Právo a povinnosť združovať sa (verejnoprávne aspekty). Praha: Leges, 2019, s. 434 – 315.

²⁴² Podľa odôvodnenia uznesenia Najvyššieho správneho súdu ČR č. k. 5 Ao 1/2011-22 z 25. februára 2011 „*můžeme rozlišit stavovské předpisy neukládající povinnosti jednotlivcům (předpisy organizační), předpisy ukládající povinnosti pouze členům komory (výše a splatnost příspěvků na činnost komory, organizace povinného pojištění apod.) a konečně předpisy ukládající povinnost nečlenům komory (poplatek za profesní zkoušku, podmínky profesní přípravy před zkouškou apod.)*“.

²⁴³ Podľa § 64 ods. 3 **zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon)** „*advokátsky koncipient je pri výkone právnej praxe povinný postupovať v súlade s týmto zákonom, predpismi komory a s pokynmi advokáta*“.

Osobitné zákony sa zmieňujú aj o ďalších vnútorných predpisoch, najčastejšie o organizačnom poriadku, rokovacom poriadku, volebnom poriadku, disciplinárnom poriadku, etickom kódexe. Vymedzujú predmet ich regulácie a tiež splnomocňujú stavovskú a profesijnú organizáciu na úpravu podrobností. Zákonná regulácia tak vytvára právny rámec pre uplatnenie autonómnej vôle samosprávnej právnickej osoby vo veciach jej normotvorby. Vzhľadom na verejnoprávnu povahu stavovskej/profesijnej organizácie priestor na uplatnenie jej autonómnej vôle pri tvorbe vnútorných predpisov je užší²⁴⁴ než u súkromných osôb korporatívnej povahy, resp. je limitovaný. Normotvorná právomoc konkrétnej komory sa odvíja od šírky zákonného splnomocnenia, ktorá je v zákonoch rôzna. Napriek tomu si len ťažko predstaviť zákon, ktorý by takúto právomoc komory úplne vylúčil.

Tvorba vlastných vnútorných pravidiel je prejavom samostatnosti stavovskej/profesijnej organizácie. Zákony neustanovujú právomoc štátnych orgánov schvaľovať vnútorné predpisy vydávané komorami.²⁴⁵ Legislatívna výnimka sa však v platnej právnej úprave nájde. Vzťahuje sa na normotvornú činnosť Slovenskej komory exekútorov a Notárskej komory Slovenskej republiky (prezídium komory predkladá návrh kancelárskeho poriadku ministromi spravodlivosti na schválenie, vnútorný predpis o priebehu kontroly exekučnej činnosti vydáva komora po dohode s Ministerstvom spravodlivosti SR).

Legitímnym dôvodom na úpravu predbežnej či následnej kontroly kvality vnútorného predpisu komory je aj verejný záujem na ochrane pravidiel pre výkon povolania. Možno opäť spomenúť špeciálny inštitút únieového práva – test proporcionality podľa **zákona č. 391/2020 Z. z. o teste proporcionality v oblasti regulácie povolání**. Jeho zavedenie má presadzovať slobodu usadiť sa a slobodu poskytovať služby, ktoré majú zaručiť mobilitu podnikov a od-

²⁴⁴ Podľa rozsudku Najvyššieho správneho súdu ČR č. k. 3 Ads 74/2010-173 z 21. júla 2010: „Čestná rada České lékařské komory má ze zákona devítileté složení a vykonává disciplinární pravomoc prostřednictvím ukládání disciplinárních opatření (§ 18 zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění pozdějších předpisů). Ačkoliv podle § 13 odst. 2 disciplinárního řádu České lékařské komory platí, že o uložení disciplinárního opatření rozhoduje tříčlenný senát čestné rady, nemá toto interní pravidlo žádnou oporu v zákoně, který neobsahuje žádné zmocnění pro komory ke stanovení podrobnější organizační struktury čestné rady. Z toho důvodu jsou rozhodnutí vydaná tříčlenným senátem čestné rady nezákonná.“

²⁴⁵ Podľa § 77 ods. 2 **zákona č. 274/009 Z. z. o poľovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov** v znení účinnom do 31. decembra 2013 disciplinárny poriadok vydaný Slovenskou poľovníckou komorou podliehal schváleniu Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR ako ústredného orgánu štátnej správy pre oblasť poľovníctva.

borníkov v rámci Európskej únie. Aplikuje sa však len na vnútorné predpisy stavovských/profesijných organizácií týkajúce sa regulovaných povolání.

Od úpravy právomoci orgánov štátnej správy spolurozhodovať o vnútorných predpisoch stavovských a profesijných organizácií treba odlišiť situáciu, keď zákon ukladá komore povinnosť predkladať jej vnútorné predpisy orgánu štátnej správy²⁴⁶ (na účely evidencie).

Vnútorné predpisy nepodliehajú súdnemu prieskumu na základe žalôb. Len výnimočne zákon upravuje právomoc orgánu štátnej správy iniciovať preskúmanie zákonnosti vnútorných predpisov samosprávnej komory súdom.²⁴⁷

Kontrolná činnosť stavovskej/profesijnej organizácie sa vzťahuje na kontrolu výkonu povolania a kontrolu výkonu samosprávy. Jej predmet vymedzuje zákon, ktorým bola komora zriadená. Podrobnosti výkonu môžu upraviť vnútorné predpisy komôr.

Kontrolná činnosť stavovskej/profesijnej organizácie je prejavom decentralizácie moci; štát nevykonáva dohľad nad činnosťou komory, ak zákon výnimočne neustanovuje opak.²⁴⁸ V takých prípadoch však pravidlá postupu ani právne prostriedky pre výkon štátneho dohľadu nad komorou zo strany príslušného ústredného orgánu štátnej správy nie sú v zákonoch vôbec ustanovené, čo je v rozpore s čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, keďže komory sú samosprávne právnické osoby.

Pre stavovské a profesijné organizácie, ktorých základnou úlohou je dbať na riadny výkon povolání, zamestnaní a živností, je typické, že vykonávajú kontrolu výkonu povolání ich členov.²⁴⁹ Rozsah a spôsob výkonu kontrol-

²⁴⁶ Napríklad podľa § 49 ods. 2 **zákona č. 344/2004 Z. z.** „Komora v súlade s týmto zákonom vydáva stavovské predpisy, ktoré je povinná do tridsiatich dní od ich schválenia predložiť úradu.“

²⁴⁷ Podľa § 57 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.**, „ak predseda úradu zistí, že stavovský predpis komory je v rozpore so zákonom, je oprávnený podať v lehote dvoch mesiacov od jeho prijatia návrh na jeho preskúmanie súdom“.

²⁴⁸ Podľa § 89 ods. 1 **zákona SNR č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok)** štátny dohľad nad činnosťou Notárskej komory SR vykonáva Ministerstvo spravodlivosti SR. Podľa § 57 ods. 2 **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.** štátny dohľad nad činnosťou komory vykonáva Úrad priemyselného vlastníctva SR.

²⁴⁹ Podľa rozsudku Najvyššieho správneho súdu ČR č. k. 5 As 34/2003-47 z 31. mája 2004: „Výkonom advokacie není jen samotné poskytování právních služeb, ale také veškeré úkony,

nej činnosti na tomto úseku vymedzujú zákony a vnútorné predpisy stavovských/profesijných organizácií.

Medzi typické právne prostriedky kontrolnej činnosti komory v tejto oblasti patrí:

- vybavovanie sťažností,
- overovanie dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov a vnútorných predpisov a
- vyvodzovanie disciplinárnej zodpovednosti.

Náklady kontroly znáša komora. Keďže úkony v oblasti kontrolnej činnosti sú úkonmi tzv. vrchnostenskej verejnej správy, podrobnosti upravuje zákon a na základe jeho splnomocnenia vnútorný predpis komory.

Štát vykonáva dohľad (dozor) nad výkonom povolání, zamestnaní a živností členov komôr, len ak tak ustanovuje zákon.²⁵⁰ Vo veciach regulovaných povolání je taká právomoc odôvodniteľná osobitnou právnou povahou vykonávaného povolania.²⁵¹ Aj vo veciach neregulovaných povolání zákony zverujú kontrolnú činnosť štátnym orgánom. Vtedy upravujú povinnosť komory spolupracovať alebo povinnosť iným spôsobom sa spolupodieľať na jej výkone.²⁵² Nie je vylúčená ani delená kompetencia vo veciach dohľadu nad výkonom povolania. Napríklad Ministerstvo spravodlivosti SR vykonáva štátny dohľad nad činnosťou notárov a Notárska komora SR vykonáva dohľad nad činnosťou notárov a vedením notárskych úradov v rozsahu vy-

k nimž je advokát povinen v súvislosti s poskytovaním právni služby i poté, kdy je zastupování klienta ukončeno. Takové úkony advokát činí nikoliv jako občan, ale jako advokát při výkonu advokacie.“

²⁵⁰ Podľa § 14 ods. 1 **zákona č. 136/2010 Z. z. o službách na vnútornom trhu a o zmene a doplnení niektorých zákonov** dozor nad usadenými poskytovateľmi služby vykonávajú príslušné orgány podľa osobitných predpisov (napr. Slovenská obchodná inšpekcia, Štátna veterinárna a potravinová správa).

²⁵¹ Napríklad podľa § 8 ods. 2 **zákona NR SR č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov** Ministerstvo spravodlivosti SR vykonáva štátny dohľad nad činnosťou exekútorov sledovaním dodržiavania zákonnosti postupov exekútorov v konkrétnych veciach, pravidelnými a účelovými preverkami exekútorských úradov a exekučných spisov, hodnotením správ komory o činnosti komory a činnosti exekútorov.

²⁵² Napríklad podľa § 3 ods. 5 **zákona č. 126/1998 Z. z. o Slovenskej živnostenskej komore a o zmene a doplnení niektorých zákonov** „komora na účel zabezpečovania riadneho, poctivého a odborného prevádzkovania živnosti poverí na požiadanie príslušného orgánu štátnej správy prizvanú osobu na vykonanie kontroly dodržiavania podmienok a povinností, ktoré podnikateľovi vyplývajú zo živnostenského zákona, koncesnej listiny alebo iných osobitných predpisov, ktoré súvisia so živnostenským podnikaním“.

medzenom v § 89 **zákona SNR č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok)**.

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 deliktmi. Je preto vylúčené, aby disciplinárna právomoc, ktorá je súčasťou výkonu verejnej moci,²⁵³ nemala svoje ukotvenie v zákone.²⁵⁴

Táto ústavnoprávna požiadavka vylučuje situáciu, keď by sa zákon vôbec nezmieňoval o právomoci komory vyvodzovať zodpovednosť za disciplinárne previnenia alebo by tak urobil spôsobom vzbudzujúcim otázky. Ako negatívny legislatívny príklad možno spomenúť § 14 ods. 1 písm. c) **zákona NR SR č. 259/1993 Z. z. o Slovenskej lesníckej komore**, podľa ktorého „*stanovy musia obsahovať dôsledky porušenia členských povinností*“. Ide o veľmi všeobecne formulované zákonné splnomocnenie. Dôsledkom je, že Slovenská lesnícka komora uplatňuje disciplinárnu právomoc v rozsahu určenom výlučne jej vnútorným predpisom. Disciplinárny poriadok, ktorý je súčasťou vydaných stanov komory, určuje len veľmi všeobecným spôsobom objektívnu stránku skutkovej podstaty disciplinárneho previnenia (závažné alebo opakované porušenie povinností člena komory), ustanovuje právomoc príslušného orgánu (dozorná rada) a taktiež ustanovuje druhy disciplinárnych opatrení (pisomné napomenutie, vyškrtnutie zo zoznamu členov až na dobu päť rokov). Taká právna regulácia je už v súčasnosti raritou, lebo sankcie za verejnoprávne delikty v právnom štáte môže ustanoviť len zákon (pozri tiež čl. 49 Ústavy Slovenskej republiky).

²⁵³ Podľa rozsudku Najvyššieho správneho súdu ČR č. k. 6As 36/2003-115 zo 6. januára 2005 disciplinárnu právomoc právnickej osoby odlišnej od štátu je potrebné považovať za súčasť výkonu verejnej správy vtedy, ak je alternatívou k výkonu disciplinárnej právomoci všeobecnou štátnou správou.

²⁵⁴ Ako negatívny príklad možno uviesť **zákon č. 544/2002 Z. z. o Horskej záchranej službe**, ktorým sa zriadili ako samosprávne neštátne stavovské inštitúcie Národná asociácia horských vodcov a Slovenská asociácia horských sprievodcov, avšak neupravila sa ich vecná pôsobnosť prerokovať disciplinárne previnenia. Tieto záležitosti sa ponechali výlučne na vnútorné predpisy bez existencie zákonného splnomocnenia. Ide o typický príklad nepochopenia nového hmotnoprávneho postavenia právnickej osoby, ktorá sa zo záujmového združenia súkromnoprávnej povahy zákonom transformovala na verejnoprávny subjekt.

Zákony upravujú všeobecné znaky skutkových podstát stavovských disciplinárnych deliktov, ktorých subjektom je člen komory (ak tak ustanovuje zákon, výnimočne aj nečlen).

Ich subjektívna stránka spočíva v zavinenom porušení povinnosti subjektu, čo znamená, že na vznik zodpovednosti fyzickej osoby postačuje zavinenie z nedbanlivosti. Len výnimočne, ak tak ustanovuje zákon, zavinenie nie je predpokladom vzniku disciplinárnej zodpovednosti fyzickej osoby. Vtedy ide o tzv. objektívnu zodpovednosť (pozri § 20 ods. 1 **zákona NR SR č. 200/1994 Z. z. o Komore reštaurátorov a o výkone reštaurátorskej činnosti jej členov**, disciplinárny poriadok Slovenskej lesníckej komory), čo je oveľa prísnejšie. Tu treba upozorniť, že ak zákon upravuje disciplinárnu zodpovednosť bez ohľadu na zavinenie, je vylúčené, aby si komora upravila v disciplinárnom poriadku opak (pozri čl. 4 Disciplinárneho poriadku reštaurátorov schváleného valným zhromaždením komory reštaurátorov 7. novembra 2011).

Za disciplinárne previnenie možno členovi komory uložiť disciplinárne opatrenie, ktoré ustanovuje zákon. Uplatňuje sa princíp *nullum poena sine lege*, t. j. požiadavka, aby zákon, prípadne vnútorný predpis organizácie na základe výslovného splnomocnenia zákona, ustanovil uzavretý výpočet disciplinárnych opatrení vrátane hľadísk pre výber druhu a výmery disciplinárneho opatrenia.

Podľa platnej právnej úpravy samosprávne stavovské/profesijné organizácie majú právomoc ukladať nasledujúce druhy disciplinárnych opatrení: napomenutie, pokuta, pozastavenie činnosti (na čas obmedzený zákonom), vyčiarknutie zo zoznamu osôb oprávnených vykonávať regulované povolanie (na čas obmedzený zákonom alebo na čas, v ktorého rámci môže dôjsť k zahladeniu), podmienené vylúčenie alebo prerušenie členstva v komore. Nie každá komora má právomoc ukladať každú z týchto sankcií; úprava v zákonoch je rôznorodá.

Napomenutie sa považuje za najmiernejší druh disciplinárneho opatrenia. Zákony ho vymedzujú ako písomné napomenutie. Výnimkou je **zákon č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon)**, ktorý umožňuje advokátovi uložiť písomné alebo verejné napomenutie. Vzhľadom na možný vplyv verejného napomenutia na výkon advokácie jednotlivca alebo advokátskej kancelárie, treba takú formu napomenutia považovať za prísnejšiu a tiež pri jej ukladaní dbať na ochranu zákonom chránených záujmov.

Pokuta sa ukladá v prípade závažnejšieho porušenia povinnosti. Zákon len výnimočne ustanovuje okrem jej hornej hranice aj dolnú hranicu.

Pozastavenie činnosti predstavuje obmedzenie, ktoré sa ukladá osobe, ktorá spĺňa hmotnoprávne podmienky pre výkon povolania. Osoba tak naďalej zostáva nositeľom oprávnenia (nezaniká jej členstvo v komore), nesmie však v lehote určenej rozhodnutím vykonávať činnosť. Tým nie sú dotknuté jej ďalšie povinnosti vyplývajúce jej z právneho statusu člena komory (napr. platiť členské príspevky). Pozastavenie výkonu činnosti je vždy spojené s uplynutím času, na ktorý bolo rozhodnutím disciplinárnej komisie uložené.

Ak tak ustanovuje zákon, výkon disciplinárneho opatrenia pozastavenia činnosti možno podmienienečne odložiť. Dĺžka odloženia sa musí riadiť závažnosťou disciplinárneho previnenia. Zmyslom odloženia výkonu je dať príležitosť do budúcnosti disciplinárne zodpovednej osobe preukázať jej správnym schopnosť svojej nápravy.

Vyčiarknutie zo zoznamu členov komory má za následok odňatie práva osobe vykonávať povolanie, pokiaľ je členstvo v komore podmienkou na výkon povolania. Represívny charakter tohto uloženého disciplinárneho opatrenia spočíva v tom, že sa tak deje v situácii, keď osoba inak spĺňa hmotnoprávne podmienky na výkon činnosti. Vzhľadom na právny dôsledok ide o najzávažnejší druh sankcie, ktorú má možnosť stavovská alebo profesijná organizácia uložiť. Od pozastavenia činnosti sa odlišuje tým, že osoba stráca nielen možnosť vykonávať činnosť, ale aj postavenie člena komory.²⁵⁵ Vzhľadom na nízky stupeň typovej spoločenskej škodlivosti disciplinárnych previnení členov komôr novšie zákony už ustanovujú maximálny čas, na ktorý sa predmetné disciplinárne opatrenie môže vzťahovať.

Keďže povinnosťou člena stavovskej a profesijnej organizácie je vykonávať svoje povolanie odborne, v súlade s etikou a spôsobom upraveným právnymi predpismi, je prirodzené, že je to práve komora, ktorá by ako samosprávny subjekt mala uplatňovať disciplinárnu zodpovednosť voči svojim členom, a tým súčasne plniť jej hlavnú funkciu vo verejnom záujme – prispievať k riadnemu a odbornému výkonu povolání, zamestnaní a živnosti.

Ústavným zákonom č. 422/2021 Z. z. bol zriadený Najvyšší správny súd SR. Podľa novelizovaného čl. 142 ods. 2 písm. c) Ústavy Slovenskej republiky má disciplinárnu právomoc voči sudcom, prokurátorom a ak tak usta-

²⁵⁵ Bližšie k tomu 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. Brno: Masarykova univerzita, 2018, s. 137 a nasl.

noví zákon aj voči iným osobám. Týmto zákonom sa stal **zákon č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny súdny poriadok)**, ktorý upravil disciplinárne konanie vo veciach sudcov, prokurátorov, súdnych exekútorov a notárov. Disciplinárnu zodpovednosť, disciplinárne previnenia a disciplinárne opatrenia upravené v osobitných predpisoch ponechal nedotknuté.

Motív tohto legislatívneho kroku vysvetľovala dôvodová správa k návrhu zákona takto: *„Pôvodný zámer zákonodarcu zveriť disciplinárnu právomoc jednotlivým právnickým stavom tak, aby tieto stavy práve prostredníctvom zverenej právomoci mohli autonómne regulovať správanie svojich členov a v prípade potreby aj vyvodiť disciplinárnu zodpovednosť, sa v aplikačnej praxi neosvedčil a vykazoval v mnohých prípadoch nefunkčnosť či nedostatočnú pružnosť reagovať na podnety na začatie disciplinárneho konania.“* Potreba nového zákona sa odôvodňovala aj *„prílišným uzatváraním sa jednotlivých stavov do seba bez možnosti vonkajšej kontroly. Vyňatie disciplinárnej právomoci z pôsobnosti jednotlivých právnických stavov tak má prispieť k predchádzaniu zneužívania disciplinárneho konania v budúcnosti“*.

Návrh zákona sa pôvodne vzťahoval nielen na notárov a súdnych exekútorov, ale aj na advokátov (t. j. na právnické povolania). Predmetom diskusie sa stali dve otázky – rozsah odňatia disciplinárnej právomoci samosprávnym stavovským organizáciám a opodstatnenosť takeého odňatia.

Predkladateľ pôvodne uvažoval o ustanovení vecnej pôsobnosti Najvyššieho správneho súdu SR tak, že ten by vykonával pôsobnosť ako druhostupňový odvolací orgán pri preskúmaní neprávoplatných disciplinárnych rozhodnutí disciplinárneho orgánu stavovskej organizácie. Takýto model delenej právomoci medzi verejnou správou a súdmi bol už v minulosti zavedený. Právomoc všeobecných súdov preskúmať neprávoplatné rozhodnutia orgánov verejnej správy na základe opravných prostriedkov však Správny súdny poriadok s účinnosťou od 1. júla 2016 zrušil. Vzhľadom na to, že znovuzavedenie delenej právomoci nenašlo podporu v odborných kruhoch,²⁵⁶ zákonná

²⁵⁶ Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátska komisia) v liste č. 1048/2021 z 18. októbra 2021 na otázku ministerky spravodlivosti Slovenskej republiky o súlade s princípmi právneho štátu a demokratického zriadenia v situácii, keď by Najvyšší správny súd SR vykonával pôsobnosť ako druhostupňový odvolací orgán pri preskúmaní neprávoplatných disciplinárnych rozhodnutí Slovenskej advokátskej komory uviedla: *„(bod 56) Benátska komisia už skôr vyjadrila preferenciu, aby sa disciplinárne konania viedli v rámci samotnej advokátskej komory. Uvedené však nevylučuje možnosť súdneho preskúmania disciplinárnych rozhodnutí alebo vedenia disciplinárneho konania nezávis-*

úprava komorám odňala²⁵⁷ alebo oklieštila²⁵⁸ ich právomoc rozhodovať v disciplinárnych veciach a zverila ju Najvyššiemu správne mu súdu SR.

Slovenská advokátska komora proti odňatiu svojej právomoci vyvodzovať disciplinárnu zodpovednosť namietala aj s odvolávaním sa na odlišnú právnu povahu výkonu advokácie, najmä však na jej nezávislosť, keďže advokácia sa považuje za slobodné povolanie, ktoré priamo nevykonáva verejnú moc a často naopak stojí proti štátu. Legislatívny zámer, ktorý od začiatku nevieril na všetky, ale len na vybrané samosprávne stavovské organizácie, zaviedol nekonzistentnú právnu úpravu, keď z okruhu všetkých právnických profesií vyčlenila len notárov a súdnych exekútorov. Aj keď ospravedlniteľným dôvodom pre vyňatie bolo ich špeciálne hmotnoprávne postavenie (štátom určené osoby), netreba zabúdať, že v súčasnosti už aj výkon advokácie zahŕňa verejnomocenské úkony.²⁵⁹ Konštitucionálnym východiskom zákonodarcu,

lým orgánom za predpokladu, že sa na ňom advokátska komora zúčastňuje; takéto súdne preskúmavanie je dokonca žiaduce, pretože predstavuje dostatočnú záruku pre advokátov. Každý disciplinárny systém, ktorý spĺňa tieto dve podmienky (nezávislosť a dostatočná účasť advokátskej komory), by bol prijateľný. (bod 58) Súčasný systém – so správny mi súdmi, ktoré majú iba obmedzenú právomoc preskúmavať rozhodnutia správnych orgánov – je však tiež v súlade s medzinárodnými štandardmi. A aj keď nový systém nezničí nezávislosť advokátov a môže prípadne znížiť riziko korporativizmu, určite oslabí vplyv advokátskej komunity pri rozhodovaní o disciplinárnych veciach. V mnohých európskych krajinách rozhodujú o disciplinárnych opatreniach orgány advokátskej komory a súd môže preskúmať iba ich zákonosť. ... (bod 59) Najviditeľnejším prínosom tejto reformy je možné zrýchlenie disciplinárnych konaní. Súčasný štvorstupňový systém (DK – ODK – krajský súd – NSS) sa môže naozaj zdať príliš zátlhavý a finančne nákladný a môže byť potrebné znížiť počet inštancií“.

²⁵⁷ Podľa § 218 ods. 6 druhej vety **zákona NR SR č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov**, ak kontrolná komisia na základe výsledkov kontroly exekučnej činnosti zistí, že sa exekútor dopustil disciplinárneho previnenia, predseda kontrolnej komisie má povinnosť po predchádzajúcom vyjadrení prezidia komory podať disciplinárny návrh.

²⁵⁸ „Disciplinárna právomoc nad notármi sa pritom aktuálne presunula z autonómnej organizácie komory do rúk Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky, 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.“ Pozri bližšie GÁBRIŠ, T., VALOVÁ, K. Advokácia a notárstvo v ústavnom štáte. Vzťah dvoch právnických profesií na Slovensku. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 47.

²⁵⁹ Valová v tejto súvislosti uvádza: „Ak sa však advokáti budú usilovať prevziať viaceré verejnomocenské oprávnenia, ako to bolo napríklad pri možnosti výkonu autorizácie zmlúv advokátmi alebo ak by sa stali externými registrátormi do Obchodného registra Slovenskej republiky, mala by byť aj disciplinárna zodpovednosť advokátov prenesená z orgánov Slovenskej advokátskej komory na Najvyšší správny súd Slovenskej republiky.“ In: VALOVÁ, K. Advokácia a notárstvo – vzťah dvoch právnických profesií na Slovensku. In: SZAKÁCS, A.,

pokiaľ ide o zákonnú reguláciu disciplinárnej zodpovednosti členov stavovských a profesijných organizácií, sa stal čl. 142 ods. 2 písm. c) Ústavy Slovenskej republiky, ktorý neupravuje povinnosť ustanoviť zákonom právomoc Najvyššieho správneho súdu SR rozhodovať o disciplinárnych previneniach aj vo vzťahu k iným osobám než sú sudcovia a prokurátori; ide len o legislatívnu možnosť. Zverenie právomoci rozhodovať o disciplinárnych previneniach členov vybraných komôr Najvyššiemu správneému súdu SR ovplyvnilo právnu povahu disciplinárnych previnení notárov a súdnych exekútorov, ktoré by inak boli podľa § 71 ods. 1 Správneho súdneho poriadku správnymi deliktmi. Keďže o týchto disciplinárnych previneniach už na základe osobitných zákonov nerozhodujú samosprávne stavovské organizácie ako orgány verejnej správy, nepodliehajú súdnemu prieskumu v správnom súdnictve podľa § 194 zákona č. 162/2015 Z. z. *De lege lata* nejde o správne disciplinárne delikty, ale o súdne disciplinárne delikty.

Z hľadiska právnej teórie treba tento legislatívny čin hodnotiť ako opak úsilia o presadzovanie decentralizácie vo vzťahu k profesijnej samospráve. Jeho legitimitas by bola vyššia, pokiaľ by existovali zjavné dôkazy o systémovom zlyhávaní funkcií Notárskej komory SR a Slovenskej komory exekútorov. Ak také dôkazy neboli k dispozícii, zákonodarca mal svoj krok zvážiť.²⁶⁰

5.7 Vnútna správa stavovskej organizácie a profesijnej organizácie

Za predmet správy vnútorných záležitostí (t. j. vlastný výkon záujmovej samosprávy) stavovskou a profesijnou organizáciou treba považovať veci týkajúce sa práv a povinností ich členov, kreovania orgánov samosprávy, kontrolnej činnosti (plnenie uznesení orgánov, hospodárenia s majetkom komory, vedenie účtovnej evidencie), ochrany práv členov a presadzovania ich záujmov (pomoc formou bezplatného poradenstva, zastupovanie členov v spo-

HLINKA, T., MYDLIAROVÁ, M., SENKOVÁ, S., KAHOUNOVÁ DUREC, M. (eds.). Vzťahy medzi právnickými profesiami. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej online konferencie Bratislavské právnické fórum 2021. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave Právnická fakulta, 2021, s. 26.

²⁶⁰ Bližšie k tomu KOŠIČIAROVÁ, S. Princípy právnej úpravy postavenia súkromnoprávných a verejnoprávných záujmových korporácií. 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. 156 a nasl.

ločných otázkach dotýkajúcich sa výkonu povolania a pod.), vybavovanie podnetov, návrhov a sťažností členov atď.

Vnútrotnú správu stavovskej/profesijnej organizácie uskutočňujú jej členovia:

- priamo (osobnou účasťou, resp. prostredníctvom delegátov a rozhodovaním na konferencii členov) alebo
- prostredníctvom zvolených orgánov.

Najvyšším orgánom stavovskej/profesijnej organizácie je konferencia (snem, zhromaždenie a pod.) jej členov (resp. delegátov). Ide o spoločné zasadnutie členov, ktorí kolektívne rozhodujú o najdôležitejších veciach týkajúcich sa komory (volí členov orgánov komory, schvaľuje vnútorné predpisy, výšku ročného členského príspevku na činnosť komory, určuje počet zamestnancov komory atď.).

Medzi zasadnutiami najvyššieho orgánu pôsobí kolektívny výkonný orgán (napr. predsedníctvo, rada, prezídium) na čele so zvoleným predstaviteľom (prezident, predseda komory atď.). Riadi činnosť komory.

Vzhľadom na kontrolnú činnosť komory si zriaďujú kolektívne kontrolné orgány (dozorná komisia, kontrolná komisia, dozorná rada a pod.). Tie vykonávajú tzv. vnútornú kontrolnú činnosť. Kontrolujú plnenie uznesení najvyššieho samosprávneho orgánu (snemu, zhromaždenia) a výkonných orgánov (prezídia), hospodárenie komory, dodržiavanie povinností členov komory.

V prípade zistených nedostatkov disponujú iniciačnými právami, ktorých cieľom je zabezpečiť nápravu zistených nedostatkov. Kontrolný orgán má právo pozastaviť účinnosť rozhodnutia prezídia komory, ak je v rozpore so všeobecne záväznými právnymi predpismi a vnútornými predpismi komory, podávať návrhy na zvolanie valného zhromaždenia komory, keď zistí, že činnosť komory nie je v súlade so zákonom alebo so stanovami komory, podávať návrhy na začatie disciplinárneho konania, navrhnúť zmenu alebo zrušenie rozhodnutia, alebo iného opatrenia orgánu komory a pod.

Pokiaľ má komora zákonom zverenú právomoc vyvodzovať zodpovednosť za disciplinárne previnenia svojich členov, ako jej orgán sa zriaďuje disciplinárny orgán (napr. disciplinárna komisia).

Niektoré komory si ustanovujú i ďalšie orgány (napr. revízne orgány, skúšobné komisie, vzdelávacie komisie, poradné orgány). Robia tak vždy, ak im to výslovne ukladá zákon alebo tak robia na základe svojich vnútorných predpisov.

Úlohy spojené s organizačným, technickým a administratívnym zabezpečením činnosti komory plní kancelária komory. Z právneho hľadiska nejde o orgán stavovskej/profesijnej organizácie. Jej postavenie vyplýva z vnútorného predpisu komory alebo aj zo zákona.

Vnútorná správa komôr sa dotýka právneho postavenia ich členov. Členstvo v stavovskej/profesijnej organizácii je dobrovoľné alebo (vo väčšine prípadov) povinné.

Exkluzivitu a podmienenosť členstva v stavovskej/profesijnej organizácii právna teória považuje za základný znak subjektov záujmovej samosprávy.²⁶¹ Aby sa konkrétna osoba stala členom stavovskej/profesijnej organizácie, musí:

- splňať požiadavky ustanovené právnou úpravou (napr. dosiahnutie vzdelania, absolvovanie praxe, vykonanie osobitných odborných skúšok, bezúhonnosť) a
- prejavíť vôľu stať sa členom (musí o udelenie členstva požiadať).

Právne skutočnosti vzniku a zániku členstva v komore ustanovuje osobitný zákon. Je neprípustné, aby si stavovská/profesijná organizácia podmienky vzniku a zániku členstva upravila vnútorným predpisom odlišne. Dôvody zániku členstva sú spojené s prejavom vôle člena (napr. oznámenie člena o vystúpení z komory) a samosprávnej organizácie (napr. vylúčenie člena komory) alebo s inou právnou skutočnosťou (napr. úmrtie člena).

Obsah práv a povinností člena komory vymedzuje zákon. Práva a povinnosti člena komory môžu byť podrobnejšie ustanovené vo vnútorných predpisoch komory.

Ak tak ustanovuje zákon, členstvo v komore môže byť čestné, inak je zásadne riadne.²⁶² V niektorých zákonoch sa možno stretnúť s inštitútom hosťujúceho člena.²⁶³ Špeciálne kategórie členov majú zásadne užší rozsah práv než riadni členovia.

²⁶¹ MUNKOVÁ, V. In: VRABKO, M. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 131.

²⁶² Podľa § 50 zákona č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov: „(4) Komora môže osobe, ktorá významnou mierou prispela k rozvoju príslušného zdravotníckeho povolania, udeliť čestné členstvo v komore. (5) S čestným členstvom v komore sa nespájajú práva a povinnosti podľa tohto zákona okrem práva na účasť na vzdelávacích aktivitách komory a na zhromaždeniach členov regionálnej komory, ako aj práva podávať návrhy a pripomienky k činnosti komory.“

²⁶³ Podľa § 18 ods. 2 zákona č. 219/2014 Z. z. o sociálnej práci a o podmienkach na výkon niektorých odborných činností v oblasti sociálnych vecí a rodiny a o zmene a doplnení

Osobitný zákon musí ustanoviť, či je členstvo v komore povinné alebo dobrovoľné. V prípade stavovských organizácií, ktoré združujú príslušníkov slobodných povolání, ide o povinné členstvo. V profesijných organizáciách ide o členstvo na základe dobrovoľnosti.

Zákony upravujú dobrovoľné členstvo, najmä ak v súvislosti s výkonom povolania/živnosti/zamestnania existujú dostatočné právne mechanizmy a záruky (v podobe kontrolnej činnosti orgánov štátnej správy podľa osobitných predpisov) voči osobám, ktoré získali licenciu a registrovali sa v príslušnej komore. Nie je vylúčená ani legislatívna kombinácia, keď členstvo v komore je povinné, ale aj dobrovoľné.²⁶⁴

Členstvo v komore vzniká zápisom do zoznamu členov, ktorý komora vedie, a zaniká vyčiarknutím zo zoznamu. Ak je členstvo v komore povinné, vznik členstva zápisom do zoznamu/registra nesie so sebou vznik oprávnenia poskytovať služby v rámci povolania/živnosti/zamestnania. Nie je vylúčené, aby osoba nemohla byť dobrovoľným členom komory aj v situácii, keď jej povinné členstvo zaniklo vyčiarknutím zo zoznamu členov (pozri napr. čl. 6 Štatútu Slovenskej komory architektov).

V prípade dobrovoľného členstva v komore je podmienkou oprávnenia poskytovať služby v rámci povolania/živnosti/zamestnania zápis do registra vedeného komorou.

Na členstvo nemá vplyv skutočnosť, že osoba má pozastavený výkon povolania. Uvedená skutočnosť však môže mať vplyv na rozsah jeho povinností vo vzťahu ku komore (napr. na výšku platených pravidelných členských finančných príspevkov na zabezpečenie jej chodu).

Práva a povinnosti člena, ktoré mu umožňujú zúčastňovať sa na výkone vnútornej správy stavovskej/profesijnej organizácie, upravuje zákon. Medzi základné práva člena komory patrí najmä právo voliť a byť volený do orgánov komory, podieľať sa na plnení úloh komory. Medzi základné povinnosti člena

niektorých zákonov: „*Postavenie hosťujúceho člena komory môže na návrh orgánu komory alebo na návrh najmenej desiatich členov komory snem komory priznať členovi iného profesijného združenia alebo iného stavovského združenia z oblasti vzdelávania, odborníkovi z oblasti vzdelávania alebo odborníkovi z oblasti sociálnych vecí a rodiny. Hosťujúci člen komory má právo zúčastňovať sa zasadnutí snemu komory bez hlasovacieho práva a byť zvolený do profesijnej rady komory.*“

²⁶⁴ Napríklad podľa § 24 ods. 3 zákona SNR č. 138/1992 Zb. o autorizovaných architektoch a autorizovaných stavebných inžinieroch členmi Slovenskej komory architektov sú všetci architekti zapísaní v zozname architektov (§ 3 ods. 1) a všetci krajinní architekti zapísaní v zozname krajinných architektov (§ 3 ods. 2). Jej členmi môžu byť aj iné osoby podľa štatútu komory.

komory patrí dodržiavať vnútorné predpisy komory (štatút, volebný poriadok a rokovací poriadok komory atď.), platiť členský príspevok, plniť uznesenia orgánov komory. Podrobnosti o právach a povinnostiach členov upravuje predovšetkým základný vnútorný predpis (štatút/stanovy) komory.

Práva a povinnosti člena komory upravené v zákone a vo vnútornom predpise stavovskej/profesijnej organizácie majú právnu povahu verejných subjektívnych práv a verejných subjektívnych povinností. Porušenie práva člena rozhodnutím alebo postupom orgánu komory podlieha prieskumu v rámci správneho súdnictva.

6 ÚLOHY STAVOVSKÉJ ORGANIZÁCIE A PROFESIJNEJ ORGANIZÁCIE VO VECIACH SPRÁVY POVOLANÍ

6.1 Správa regulovaných povolání na vnútornom trhu Európskej únie

Decentralizáciu vo veciach správy povolání možno na Slovensku pozorovať v dvoch oblastiach:

- vo veciach regulácie výkonu verejnej správy povolání (štát zveruje plnenie svojich úloh neštátnym samosprávnym subjektom, ktoré zriaďuje zákonmi a vymedzuje v nich ich kompetenciu),
- v rozširovaní predmetu služieb poskytovaných súkromnými osobami o úkony verejnej moci (napr. v rámci skupiny právnických povolání²⁶⁵ je predmetom polemiky, v akom rozsahu by sa také úkony mali zveriť advokátom²⁶⁶).

Mieru decentralizácie možno posúdiť tiež podľa rozsahu, v akom si štát ponechal kompetenciu alebo ju zveril neštátnej samosprávnej organizácii, alebo v akom sa pripúšťa spoluúčasť stavovskej/profesijnej organizácie na rozhodovaní orgánov štátnej správy vo veciach správy povolání (dikcia „na návrh, s vyjadrením“ a pod.), alebo či existuje delená právomoc – napríklad zákon zveruje výkon nevrchnostenskej verejnej správy samosprávnej právnickej osobe (uskutočňuje overovanie odbornej spôsobilosti) a výkon vrchnostenskej verejnej správy zveruje orgánu štátnej správy (overenie odbornej spôsobilosti vydáva ministerstvo).

Miera decentralizácie je síce záležitosťou štátu, nesmú ňou však byť dotknuté jeho medzinárodné záväzky (napr. vo vzťahu k Európskej únii). Dôležitou požiadavkou je, aby vnútroštátna úprava postavenia a úloh samospráv-

²⁶⁵ Do skupiny regulovaných právnických povolání patrí: advokát, advokátsky koncipient, súdny exekútor, exekútorový koncipient, prokurátor, právny čakaťel prokuratúry, sudca, vyšší súdny úradník (je štátny zamestnanec, ale musí mať ukončený študijný program v odbore právo), súdny tajomník, probačný a mediačný úradník, notár, notársky koncipient. Dostupné na: https://www.minedu.sk/data/files/2042_pravnicke-regulovane-povolania.pdf

²⁶⁶ Bližšie k tomu GÁBRIŠ, T., VALOVÁ, K. Advokácia a notárstvo v ústavnom štáte. Vzťah dvoch právnických profesií na Slovensku. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 14.

nych stavovských/profesijných organizácií nebola prekážkou voľného pohybu tovaru a výrobkov a voľného pohybu osôb v rámci jednotného trhu Európskej únie. Slovenský zákonodarca musí zohľadňovať právne záväzné akty ES a EÚ, ktorých cieľom je presadzovať slobody zaručené Zmluvou o fungovaní Európskej únie – slobodu usadiť sa a slobodu poskytovať služby.

Článok 56 Zmluvy o fungovaní Európskej únie formuluje zákaz obmedzenia slobody poskytovať služby v Únii vo vzťahu k štátnym príslušníkom členských štátov, ktorí sa usadili v niektorom inom členskom štáte ako príjemcovi služieb. Zákaz sa týka činnosti priemyselnej, obchodnej, remeselnej povahy a činnosti v oblasti slobodných povolání. Poskytovatelia služieb (samosťatne zárobkovo činné osoby, odborníci či právnické osoby) môžu dočasne vykonávať svoju činnosť v členskom štáte, v ktorom sa služba poskytuje za rovnakých podmienok, aké tento štát ukladá svojim vlastným štátnym príslušníkom. Tým sa má zaručiť mobilita podnikov a odborníkov v rámci Európskej únie.

Nástrojom pre odstránenie nerovnosti z dôvodu štátnej príslušnosti sú opatrenia na harmonizáciu vnútroštátnych predpisov o prístupe k povolaniu a ich vzájomné uznávanie vykonané:

- smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu,
- smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií.

Cieľom smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES je vytvoriť otvorený jednotný trh so službami v Európskej únii odstránením prekážok obchodu so službami. Na tento účel ukladá členským štátom zjednodušiť postupy, ktoré sa vzťahujú na prístup k činnosti v rámci služieb a na jej výkon (čl. 5), zriadiť miesta jednotného kontaktu (čl. 6), zabezpečiť ľahkú dostupnosť informácií prostredníctvom miest jednotného kontaktu (čl. 7), zabezpečiť uskutočňovanie postupov prostredníctvom elektronických služieb (čl. 8).

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES ustanovuje požiadavky na vnútroštátne systémy udeľovania povolení. Tie zahŕňajú „*administratívne postupy udeľovania povolení, licencií, schválení alebo koncesí, ako aj povinnosť na účely získania oprávnenia vykonávať činnosť, zaregistrovať sa ako člen profesie alebo zapísať sa do registra, evidencie alebo databázy, povinnosť úradného vymenovania do orgánu alebo povinnosť byť držiteľom preukazu potvrdzujúceho členstvo v určitej profesii*“. Povolenie môže byť udelené nielen formálnym rozhodnutím, ale aj implicitným rozhodnutím, ktoré vyplýva napríklad z nečinnosti príslušného orgánu alebo zo skutočnosti, že za-

interesovaná strana musí čakať na potvrdenie prijatia svojho vyhlásenia, aby mohla začať vykonávať príslušnú činnosť alebo aby sa vykonávanie tejto činnosti stalo zákonným.

Okrem toho smernica formuluje záväzné požiadavky vo vzťahu k vytvoreniu siete miest jednotného kontaktu, ktorých prostredníctvom môže každý poskytovateľ „splniť všetky postupy a formálne náležitosti“. Miesto môže vystupovať ako „*orgán priamo oprávnený vydávať dokumenty potrebné na získanie prístupu k činnostiam v oblasti služieb alebo ako sprostredkovateľ medzi poskytovateľom a priamo príslušnými orgánmi*“. Smernica umožňuje, aby miesta jednotného kontaktu zriadili nielen správne orgány, ale aj obchodné komory alebo živnostenské komory, alebo profesijné organizácie alebo súkromné subjekty, ktorým sa členský štát rozhodol zveriť takúto úlohu.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES bola do slovenského právneho poriadku transponovaná **zákonom č. 136/2010 Z. z. o službách na vnútornom trhu a o zmene a doplnení niektorých zákonov**, ktorý „*upravuje práva a povinnosti poskytovateľov služieb, práva príjemcov služieb, dozor nad poskytovateľmi služieb, činnosť jednotných kontaktných miest*“. Zákon sa nevzťahuje na poskytovanie služieb notárov a súdnych exekútorov.

Jednotné kontaktné miesta sa stali základnými ohniskami v rámci fungujúceho systému prístupu k službám. Sú to miesta, kde žiadatelia a poskytovatelia služieb môžu plniť ich zákonné povinnosti súvisiace s udelením oprávnenia a s poskytovaním služieb.

Úlohy jednotných kontaktných miest vykonávajú živnostenské úrady, ktorými sú okresné úrady. Ich pôsobnosť vymedzuje **zákon č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon)**. Ako vecne príslušné orgány sú povinné vybaviť podanú žiadosť o udelenie oprávnenia. Ak vecne príslušné nie sú, doručujú žiadosť príslušnému orgánu na jej vybavenie. Príslušným orgánom môže byť orgán verejnej správy alebo profesijnej organizácie, ktorý rozhoduje o udelení oprávnenia na poskytovanie služby.

Predmetné „rozhodovanie“ sa môže uskutočňovať:

- vydaním rozhodnutia orgánu štátnej správy (napr. Úrad jadrového dozoru SR vo veci podnikania v energetike),
- ohlásením živnosti (živnostenskému úradu),
- zápisom (samosprávnou stavovskou/profesijnou organizáciou).

Aby sa samostatne zárobkovo činné osoby a odborníci mohli usadiť v inom členskom štáte alebo dočasne v ňom ponúkať svoje služby, je potrebné, aby diplomy, osvedčenia a ďalšie doklady o odbornej spôsobilosti vydané v iných členských štátoch boli vzájomne uznávané. Všetky vnútroštát-

ne ustanovenia upravujúce prístup k povolaniam musia byť koordinované a harmonizované.

Článok 53 ods. 1 Zmluvy o fungovaní Európskej únie vytvára právny rámec pre vzájomné uznávanie diplomov a iných kvalifikácií požadovaných v jednotlivých členských štátoch na prístup k povolaniam v záujme uľahčenia uplatňovania slobody usadiť sa a poskytovať služby.

Smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií sa zjednotil systém vzájomného uznávania, ktorý bol pôvodne založený na 15 smerniciach a zaviedol vzájomné uznávanie odborných kvalifikácií v Európskej únii, ktoré má dosah aj na krajiny Európskeho hospodárskeho priestoru/Európskeho združenia voľného obchodu a na Švajčiarsko.

Smernica sa vzťahuje na všetkých štátnych príslušníkov krajín EÚ a EHP/EZVO a Švajčiarska, ktorí chcú vykonávať regulované povolanie ako samostatne zárobkovo činné osoby alebo ako zamestnanci, a to v inej krajine, než v ktorej získali odbornú kvalifikáciu. Nevzťahuje sa na povolania podliehajúce osobitným smerniciam.²⁶⁷

Smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES sa ustanovujú tri systémy uznávania kvalifikácií:

- automatické uznávanie v prípade povolaní, ktorých minimálne podmienky odbornej prípravy sú na úrovni Európskej únie harmonizované: lekári, sestry, zubní lekári, veterinárni lekári, pôrodné asistentky, farmaceuti a architekti;
- automatické uznávanie povolaní na základe odbornej praxe: odborníci v oblasti remeselných činností, obchodu a priemyslu;
- všeobecný systém týkajúci sa povolaní, na ktoré sa nevzťahuje systém automatického uznávania založený na zásade vzájomného uznávania kvalifikácií.

²⁶⁷ Pozri smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2006/43/ES zo 17. mája 2006 o štatutárnom audite ročných účtovných závierok a konsolidovaných účtovných závierok, ktorou sa menia a dopĺňajú smernice Rady 78/660/EHS a 83/349/EHS a ktorou sa zrušuje smernica Rady 84/253/EHS). Hoci sa na kvalifikáciu právnikov vzťahuje smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES, výkonu advokácie sa týkajú aj ďalšie smernice – smernica Rady 77/249/EHS z 22. marca 1977 na uľahčenie účinného výkonu slobody právnikov poskytovať služby a smernica Európskeho parlamentu a Rady 98/5/ES zo 16. februára 1998 o uľahčení trvalého výkonu právnického povolania v inom členskom štáte ako v tom, kde bola získaná kvalifikácia. Nimi sa zavádzajú ďalšie možnosti, aby advokáti mohli poskytovať cezhraničné služby, a to buď dočasne, alebo na základe trvalého usadenia v iných členských štátoch.

Všeobecný systém sa uplatňuje aj v prípade ďalších regulovaných povolání, v ktorých sa prístup udeľuje každej osobe spôsobilej preukázať, že vo svojej domovskej krajine získala úplnú kvalifikáciu. Ak však orgány hostiteľskej krajiny zistia „významné rozdiely“ medzi odbornou prípravou získanou v domovskej krajine a odbornou prípravou požadovanou na výkon tej istej činnosti, môže sa takej osobe ponúknuť adaptačné obdobie alebo skúška spôsobilosti. Ide o tzv. kompenzačné opatrenia. V rámci úvah týkajúcich sa uloženia kompenzačného opatrenia a jeho rozsahu sa musí zohľadniť odborná prax žiadateľa.

V smernici sa taktiež upravil inštitút európskeho profesijného preukazu pre vybrané povolania. Preukaz umožňuje odborníkovi získať uznanie svojej kvalifikácie jednoduchšie a rýchlejšie prostredníctvom štandardizovaného elektronického postupu. Preukaz je založený na používaní informačného systému o vnútornom trhu a vydáva sa ako elektronický certifikát. Na Slovensku sa vydáva pre tieto regulované povolania: farmaceut, sestra, fyzioterapeut, realitný agent a horský vodca.

Členské štáty musia podľa smernice sprístupniť všetky informácie o uznávaní kvalifikácií v rámci všetkých regulovaných povolání prostredníctvom miest jednotného kontaktu.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES bola transponovaná **zákonom č. 422/2015 Z. z. o uznávaní dokladov o vzdelaní a o uznávaní odborných kvalifikácií a o zmene a doplnení niektorých zákonov**. Zákon upravuje uznávanie dokladov o vzdelaní, uznávanie odborných kvalifikácií, kompenzačné opatrenia, uznávanie vzdelania na účely pokračovania v štúdiu, podmienky voľného poskytovania služieb v Slovenskej republike, podmienky vydávania európskeho profesijného preukazu a pôsobnosť príslušných orgánov v oblasti uznávania dokladov o vzdelaní a uznávania odborných kvalifikácií a **vyhláškou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR č. 16/2016 Z. z., ktorou sa ustanovujú profesijné organizácie, ktorých členovia vykonávajú regulované povolanie s právom používať profesijné tituly a regulované povolania s koordináciou vzdelania**. Ustanovenia zákona č. 422/2015 Z. z. sa nepoužijú, ak osobitný predpis upravujúci podmienky prístupu k príslušnému regulovanému povolaniu ustanovuje inak.

Na účely uznávania dokladov o vzdelaní a uznávania odborných kvalifikácií sa **regulovaným povolaním** rozumie povolanie, odborná činnosť alebo skupina odborných činností, na ktorých výkon sa vyžaduje splnenie kvalifikačných predpokladov ustanovených osobitnými predpismi (napr. odbor-

ná spôsobilosť podľa § 33 až 35 **zákona č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov**). Za regulované povolanie sa považuje aj **slobodné povolanie**, t. j. „*povolanie s právom používať profesijné tituly, ktoré vykonávajú členovia uznanej profesijnej organizácie*“.

Povolania, ktoré nie sú v Slovenskej republike regulované, možno vykonávať bez uznania odbornej kvalifikácie.

Niektoré povolania sa môžu považovať za regulované alebo neregulované podľa toho, či sa vykonávajú v pracovnom pomere alebo samostatne ako podnikanie. Napríklad povolania murár, tesár, kaderník alebo prekladateľ je možné vykonávať v pracovnom pomere bez uznania odbornej kvalifikácie (neregulované povolania), ale na ich samostatný výkon ako podnikanie sa vyžaduje uznanie odbornej kvalifikácie (regulované povolania). Niektoré regulované povolania (napr. advokát) nemožno vykonávať v pracovnom pomere, ale len ako podnikanie (slobodné povolanie), a preto si vždy vyžadujú uznanie odbornej kvalifikácie.

Odborná kvalifikácia predstavuje z právneho hľadiska spôsobilosť na výkon povolania potvrdenú dokladom o odbornej kvalifikácii vydaným v zahraničí. Na základe jej uznania sa považuje za rovnocennú s odbornou kvalifikáciou získanou na území Slovenskej republiky.

Ak sa neregulované povolanie má vykonávať v pracovnom pomere, formálne uznanie odbornej kvalifikácie sa nevyžaduje. Ak sa má vykonávať samostatne ako podnikanie, formálne uznanie odbornej kvalifikácie sa nevyžaduje. Ak žiadateľ spĺňa podmienky nekvalifikačného charakteru (vek, bezúhonnosť a pod.), môže začať podnikáť.

Občania členských štátov Európskej únie na rozdiel od občanov tretích štátov majú nárok na automatické uznanie ich kvalifikácie v niektorých povolaniach (lekár, zubný lekár, veterinárny lekár, sestra, pôrodná asistentka, farmaceut, architekt) alebo zjednodušený postup uznávania (advokát), ako aj na uznanie ich odbornej praxe na účely výkonu remeselných, výrobných a obchodných činností.

Uznanie odbornej kvalifikácie občanov tretích štátov je možné, avšak nie „automatické“. Príslušný orgán posudzuje odbornú kvalifikáciu občana tretieho štátu individuálne a rozhodne, či jeho odbornú kvalifikáciu možno v Slovenskej republike uznať.

Príslušným orgánom je orgán ustanovený zákonom č. 422/2015 Z. z. alebo osobitným predpisom. Má kompetenciu vydávať:

- rozhodnutie o uznaní dokladu o vzdelaní alebo rozhodnutie o uznaní odbornej kvalifikácie, alebo
- obdobný doklad o príslušnej odbornej spôsobilosti.

6.2 Právne postavenie stavovskej organizácie a profesijnej organizácie ako subjektu verejnej správy vo veciach správy regulovaných povolání

Samosprávne subjekty korporatívnej povahy, ktoré plnia úlohy vrchnostenskej verejnej správy na úseku správy regulovaných povolání, sú právnické osoby s hmotnoprávnym postavením:

- stavovskej organizácie – zákon jej ukladá povinnosť plniť úlohy vo veciach regulovaného povolania, ktoré je slobodným povoláním,
- stavovskej inštitúcie – zákon jej ukladá plniť úlohy vo veciach regulovaného povolania, ktoré nie je slobodným povoláním (napr. činnosť horského vodcu, čistenie a kontrola komínov),
- profesijnej organizácie – zákon jej ukladá povinnosť plniť úlohy vo veciach regulovaného povolania, ktoré nie je slobodným povoláním (napr. asistent sociálnej práce).

Samosprávne subjekty korporatívnej povahy, ktoré plnia úlohy nevrchnostenskej verejnej správy na úseku správy regulovaných povolání, zákony označujú za samosprávne právnické osoby (napr. Slovenská banská komora, Slovenská živnostenská komora). Ich poslaním je presadzovať a chrániť práva a oprávnené záujmy svojich členov a ochraňovať ich stavovskú česť, podieľať sa na zvyšovaní ich odbornej úrovne a plniť ďalšie úlohy podľa tohto zákona (napr. v oblasti odborného vzdelávania).

Predmetom výkonu verejnej správy na úseku správy regulovaných povolání stavovskými/profesijnými organizáciami je predovšetkým:

- rozhodovanie o zápise do zoznamu/registra povolania a vydávanie osvedčení o zápise,
- výkon kontroly/dohľadu nad poskytovateľmi služieb, ktoré sú výkonom regulovaného povolania,
- uznávanie dokladov o vzdelaní a uznávanie odborných kvalifikácií,
- rozhodovanie o kompenzačných opatreniach a ich vykonávanie (napr. skúšok spôsobilosti).

Na rozhodovanie o zápise do zoznamu a na výkon dozoru nad poskytovateľmi služieb, ktoré sú výkonom regulovaného povolania, sa vzťahuje vše-

obecný predpis – **zákon č. 136/2010 Z. z. o službách na vnútornom trhu a o zmene a doplnení niektorých zákonov**, ak osobitný zákon neustanovuje inak. Uplatňuje sa tak zásada *lex specialis derogat legi generali*.²⁶⁸ Rozsah kompetencie stavovskej/profesijnej komory je v osobitnom zákone upravený v rôznom rozsahu.

Komora má povinnosť zapísať do zoznamu osobu, ktorá podala žiadosť, ak spĺňa zákonom ustanovené podmienky. Osobitný zákon môže upraviť aj fikciu zápisu do zoznamu. Ide o právny inštitút slúžiaci na ochranu osoby pred nečinnosťou komory, keďže tá má právo na to, aby sa zápis vykonal v zákonnej lehote.

Ak tak ustanovuje zákon, na rozhodovanie komory o odmietnutí zapísať osobu do zoznamu sa vzťahuje **zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok)**. Závisí však od osobitného zákona, či upravuje právo podať proti rozhodnutiu komory opravný prostriedok orgánu komory s kompetenciou o ňom rozhodnúť. Právoplatné rozhodnutie komory, ktorá je podľa § 4 písm. c) Správneho súdneho poriadku orgánom verejnej správy, je preskúmateľné v správnom súdnictve.

Ak tak ustanovuje osobitný zákon, stavovská/profesijná komora vykonáva kontrolu/ dohľad nad výkonom regulovaného povolania. Komora môže mať uloženú zákonnú povinnosť spolupracovať s príslušným orgánom dozoru/ dohľadu, pokiaľ sama dohľad nevykonáva.

Zákony len zriedkavo upravujú podrobné pravidlá pre postup pri výkone kontroly nad výkonom povolania. Výnimkou je regulácia kontroly exekučnej činnosti. **Zákon NR SR č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov** vymedzuje cieľ kontroly, postavenie a zloženie kontrolnej komisie, práva a povinnosti osôb pri vykonávaní kontroly exekučnej činnosti, práva a povinnosti kontrolovaného exekútora.

Uznávanie dokladov o vzdelaní vykonáva príslušný orgán podľa **zákona č. 422/2015 Z. z. o uznávaní dokladov o vzdelaní a o uznávaní odborných kvalifikácií a o zmene a doplnení niektorých zákonov**. Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR – Stredisko na uznávanie dokladov o vzdelaní uznáva odbornú kvalifikáciu pre pedagogické, zdravotnícke a športové

²⁶⁸ Napríklad podľa § 1c **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** „na výkon činnosti advokáta, postup podávania žiadostí a zápis do zoznamu advokátov podľa tohto zákona sa použijú ustanovenia všeobecného predpisu o službách na vnútornom trhu, ak tento zákon neustanovuje inak“.

povolania a taktiež uznáva doklad o vzdelaní pre viaceré ďalšie skupiny povolání (napr. viazané živnosti, stavebné povolania a iné). Je príslušným orgánom aj vo veciach právnických regulovaných povolání. Ak tak ustanovuje osobitný zákon, orgánom uznávajúcim doklad o vzdelaní je stavovská organizácia (napr. Slovenská komora daňových poradcov, Slovenská komora architektov).

Kompetencia vo veciach uznávania odbornej kvalifikácie vo veciach regulovaných povolání je rozčlenená medzi stavovské/profesijné organizácie (Slovenská advokátska komora, Slovenská komora audítorov, Notárska komora SR vo vzťahu k notárskym koncipientom atď.), ústredné orgány štátnej správy (Ministerstvo spravodlivosti SR, Ministerstvo pôdohospodárstva SR) a ďalšie štátne orgány (generálny prokurátor SR, Súdna rada SR).

Stavovská/profesijná organizácia rozhoduje o kompenzačných opatreniach, ak tak ustanovuje osobitný zákon upravujúci jej právne postavenie.

Komora má právomoc nariadiť vykonanie kompenzačného opatrenia na vykonávanie činnosti, ktorá je regulovaným povolaním, keď zistí podstatný rozdiel medzi odbornou kvalifikáciou uchádzača a odbornou kvalifikáciou, ktorá sa vyžaduje v Slovenskej republike. Jeho účelom je doplniť chýbajúce vzdelanie alebo odbornú prípravu, alebo odstrániť podstatné rozdiely vo vzdelaní alebo v odbornej príprave. Osobitný predpis ustanovuje vecnú pôsobnosť orgánu komory.²⁶⁹

Kompenzačné opatrenie sa vykonáva vo forme adaptačného obdobia alebo skúšky spôsobilosti.

Podľa zákona č. 422/2015 Z. z. adaptačné obdobie je výkon regulovaného povolania v Slovenskej republike pod dohľadom fyzickej osoby, ktorá je odborne spôsobilá na výkon pracovných činností v príslušnom regulovanom povolaní.

Skúškou spôsobilosti je rozdielová skúška zameraná na posúdenie odborných vedomostí, schopností a zručností žiadateľa vo vzťahu k príslušnému regulovanému povolaníu. Skúšku spôsobilosti vykonáva profesijná organizácia, stavovská organizácia, uznaná vysoká škola alebo uznaná stredná škola v spolupráci s príslušným orgánom (§ 28 ods. 1 prvá veta).

²⁶⁹ Napríklad podľa § 18 ods. 1 zákona č. 487/2021 Z. z. o Komore geodetov a kartografov „skúšobná a autorizačná komisia je orgán komory, ktorý zabezpečuje organizáciu a vykonávanie kvalifikačnej skúšky, kompenzačných opatrení, posudzuje splnenie kvalifikačných podmienok na zápis do zoznamu a v súčinnosti s ostatnými orgánmi komory zabezpečuje ďalšie vzdelávanie členov komory“.

6.3 Ochrana osoby pri zásahu stavovskej a profesijnej organizácie podľa Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd

Princíp rešpektovania základných práv a slobôd zahŕňa taktiež povinnosť stavovských a profesijných organizácií ako orgánov verejnej moci rešpektovať medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré majú podľa čl. 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky prednosť pred zákonmi.

Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd má takúto právnu povahu. Podľa judikatúry Ústavného súdu SR dohovor a judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva vzťahujúca sa naň predstavujú pre slovenské orgány verejnej moci záväzné smernice pre výklad a uplatňovanie zákonnej úpravy základných práv a slobôd vyhlásených ústavou.

Protiprávnym rozhodnutím a postupom stavovskej/profesijnej organizácie v rámci výkonu vrchnostenskej verejnej správy môže dôjsť k porušeniu:

- a) práva na ochranu súkromného života podľa čl. 8 dohovoru, keďže právo jednotlivca na rešpektovanej profesijnej činnosti je súčasťou jeho súkromného života bez ohľadu na to, či podmienky profesijnej činnosti sú vo vnútroštátnom právnom poriadku zmluvného štátu dohovoru regulované administratívnym právom,
- b) práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru, keďže:
 - spory týkajúce sa prístupu k slobodnému povolaniu možno prirovnať k pracovným sporom a každý má právo na to, aby sa o jeho občianskych právach alebo záväzkoch rozhodlo spravodlivo, verejne a v primeranej lehote,
 - môže ísť o trestnú vec, pokiaľ závažnosť uloženého disciplinárneho opatrenia je vysoká a opatrenie má represívny charakter, nie preventívny charakter.²⁷⁰

Ad a) Európsky súd pre ľudské práva zdôrazňuje, že čl. 8 ods. 1 dohovoru, ktorý zaručuje ochranu práva na súkromný život, má dosah aj na prípady, keď protiprávny zásah štátu poruší právo jednotlivca na prístup k povolaniu.

²⁷⁰ K problematike autonómneho výkladu pojmu trestný čin podľa čl. 6 dohovoru v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva pozri bližšie KOŠIČIAROVÁ, S. Princípy správneho trestania. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 139 a nasl.

Vyplyva to z rozsudku štvrtej sekcie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci **Bigaeva proti Grécku z 28. mája 2009 (sťažnosť č. 26713/05)**: „*Základným účelom článku 8 je chrániť jednotlivca pred svojvoľným zasahovaním verejných orgánov. V súlade s odsekom 2 článku 8 musí byť zásah do výkonu ním zaručeného práva ‚stanovený zákonom‘, odôvodnený legitímnym cieľom alebo cieľmi uvedenými v tomto odseku a ‚nevyhnutný v demokratickej spoločnosti‘.*“ Podľa týchto kritérií Súd skúmal, či rozhodnutie o zamietnutí žiadosti sťažovateľky o účasť na advokátskych skúškach na účely zápisu do zoznamu Aténskej advokátskej komory predstavovalo zásah do jej práva na rešpektovanie súkromného života.

Súd konštatoval, že zásah bol vykonaný na základe zákona, sledoval legitímny cieľ, keďže jeho cieľom zákona bolo upraviť podmienky prístupu k povolaniu, ktoré prispieva k riadnemu výkonu spravodlivosti (pozri čl. 8 ods. 2 dohovoru). Zameral sa preto na posúdenie nevyhnutnosti tohto zásahu v demokratickej spoločnosti v zmysle čl. 8 ods. 2 dohovoru. Napriek tomu, že orgány komory pochybili, keď umožnili sťažovateľke, aby sa stala koncipientkou v situácii, keď nespĺňala hmotnoprávnu podmienku štátnej príslušnosti, Súd vzhľadom na konkrétne okolnosti prípadu považoval sťažovateľku za obeť chybného postupu príslušných orgánov komory, ktorému „*chýbala konzistentnosť a rešpekt k osobnému a profesionálnemu životu sťažovateľky*“. To stačilo, aby vyhlásil, že tým došlo k porušeniu jej práva na súkromný život podľa čl. 8 dohovoru.

Vo veci **Thlimmenos proti Grécku zo 6. apríla 2000 (sťažnosť č. 34369/97)** šlo o prípad, keď orgán nevyhovel žiadateľovi, ktorý si odpykal trest za trestný čin odmietnutia nosenia vojenskej uniformy z náboženských alebo filozofických dôvodov, a nezapísal ho do zoznamu autorizovaných účtovníkov z dôvodu nedostatku jeho bezúhonnosti.

Európsky súd pre ľudské práva skúmal legálnosť a legitímnosť zásahu. Uviedol, že štáty majú v zásade legitímny záujem vylúčiť niektorých páchatelov z povolania autorizovaného účtovníka, domnieval sa však, že „*na rozdiel od iných odsúdení za závažné trestné činy odsúdenie za odmietnutie nosenia vojenskej uniformy z náboženských alebo filozofických dôvodov nemôže znamenať žiadnu nečestnosť alebo morálnu urážku, ktorá by mohla podkopáť schopnosť páchatela vykonávať toto povolanie*“. Vylúčenie žalobcu z dôvodu, že ide o nespôsobilú osobu, preto podľa názoru Súdu nebolo opodstatnené. V situácii, keď si sťažovateľ odpykal trest odňatia slobody za to, že odmietol nosiť vojenskú uniformu, uloženie ďalšej sankcie sťažovateľovi považoval za neprimerané, a preto vylúčenie z povolania autorizovaných účtovníkov ne-

sledovalo legitímny cieľ. Súd uzavrel, že „to bol štát, ktorý uzákonil príslušnú legislatívu, ktorá porušila sťažovateľovo právo nebyť diskriminovaný pri uplatňovaní svojho práva podľa článku 9 Dohovoru. Tento štát tak urobil tým, že nezaviedol primerané výnimky z pravidla, ktoré osobám odsúdeným za závažný trestný čin vylúčilo výkon povolania autorizovaných účtovníkov“.²⁷¹

Európsky súd pre ľudské práva vyhodnocuje taktiež samotnú kvalitu vnútroštátnej úpravy, na ktorej základe rozhoduje stavovská/profesijná komora. Stalo sa tak aj v prípade, keď rozsudkom tretej sekcie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci **Mateescu proti Rumunsku zo 14. januára 2014 (sťažnosť č. 1944/10)** vyhlásil, že došlo k zásahu do práva sťažovateľa na rešpektovanie súkromného života tým, že mu nebol umožnený súčasný výkon právnickej a lekárskej profesie.

Sťažovateľ, lekár po ukončení právnickej fakulty a zložení skúšok, bol prijatý za člena advokátskej komory. Komora ho zapísala ako koncipienta v advokátskej kancelárii. Výkon praxe bol totiž podmienkou na získanie licencie advokáta. V roku 2008 sa sťažovateľ obrátil na advokátsku komoru so žiadosťou o schválenie jeho dvojročnej koncipientskej praxe pri súčasnom výkone súkromnej lekárskej praxe. Domnieval sa, že taký postup je v súlade so zákonom upravujúcim výkon právnickej profesie, keďže výkon lekárskeho povolania nie je nezlučiteľný s dôstojnosťou profesie advokáta. Advokátska komora jeho žiadosť zamietla s odôvodnením, že sa má rozhodnúť pre výkon jednej z profesií.

Európsky súd pre ľudské práva skonštatoval, že zásah do práva sťažovateľa na rešpektovanie súkromného života bol síce vykonaný na základe zákona, ale ustanovenia zákona upravovali len tolko, že „s výkonom advokátskej praxe sú nezlučiteľné povolania ohrozujúce dôstojnosť a nezávislosť právnickej profesie alebo dobré mravy“. Výslovne neupravoval, že výkon lekárskeho povolania je nezlučiteľný s výkonom právnického povolania. Súd vyhlásil, že na túto situáciu mala vplyv všeobecná právna zásada „čo nie je zakázané, je dovolené“ a vyslovil, že právo sťažovateľa podľa čl. 8 dohovoru bolo porušené, lebo zákon nespĺňal podmienku predvídateľnosti, o čom svedčila aj protichodnosť rozhodnutí vnútroštátnych súdov v danej veci.

²⁷¹ Porovnaj rozsudok štvrtej sekcie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci **Lekavičienė proti Litve z 27. júna 2017, sťažnosť č. 48427/09**, ktorá rozhodla, že odmietnutím zapísať sťažovateľku do zoznamu advokátov vedeného advokátskou komorou z dôvodu, že po jej predchádzajúcom odsúdení za falšovanie verejných listín a podvod nespĺňa zákonnú požiadavku „vysokého morálneho charakteru“ nedošlo k porušeniu čl. 8 dohovoru.

Ad b) Právo na to, aby vec bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prerokovaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom sa podľa súdnej judikatúry štrasburských orgánov ochrany práva vzťahuje nielen na veci týkajúce sa občianskych práv alebo záväzkov, ale aj vecí týkajúcich sa akéhokoľvek trestného činu.

Veci, ktoré rozhodujú stavovské a profesijné organizácie, sa v zmysle čl. 6 ods. 1 dohovoru považujú za občianske práva alebo záväzky .

V rozsudku vo veci **Thlimmenos proti Grécku zo 6. apríla 2000 (sťažnosť č. 34369/97)** Európsky súd pre ľudské práva považoval povolanie autorizovaného účtovníka regulované administratívnym právom za slobodné povolanie: „*V dôsledku toho konanie začaté sťažovateľom s cieľom napadnúť skutočnosť, že ho orgány nevymenovali na miesto autorizovaného účtovníka, zahŕňalo určenie jeho občianskych práv v zmysle článku 6 ods. 1 Dohovoru.*“

V odôvodnení rozsudku vo veci **H. proti Belgicku z 30. novembra 1987 (sťažnosť č. 8950/80)** označil Európsky súd pre ľudské práva právo advokáta, ktorý sa uchádzal o opätovný zápis do zoznamu advokátov po tom, čo bol zo zoznamu vyčiarknutý na základe disciplinárneho opatrenia uloženého advokátskou komorou, za jeho „občianske právo“. Argumentoval tým, že napriek tomu, že prístup k povolaniu bol upravený predpismi verejného práva,²⁷² „*povolanie advokáta sa v Belgicku tradične považuje za jedno z nezávislých povolaní ... a komory a klientela advokáta predstavujú majetkové záujmy a ako také patria do rámca vlastníckeho práva, ktoré je občianskym právom.*“

Keďže sťažovateľ namietal porušenie svojho práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru, Súd skúmal postup advokátskej komory, ktorá mu zamietla žiadosť o opätovný zápis do zoznamu advokátov. Zistil, že sťažovateľ mal možnosť v konaní o opätovnom zápise sa vyjadriť, mal právo byť osobne vypočutý, mal právo na zastúpenie. Napriek tomu Súd považoval procesné záruky vzhľadom na platnú belgickú úpravu za neprímerane obmedzené v situácii, keď právna úprava umožňovala vyčiarknutému advokátovi požiadať o opätovný zápis po desiatich rokoch odo dňa, keď rozhodnutie o vyčiarknutí nadobudlo právoplatnosť, ale zápis súčasne podmieňovala existenciou „yni-

²⁷² „*Takáto analýza nepochybne odhaluje znaky verejného práva: a) V prvom rade belgický štát sám stanovil spôsob, akým by mali byť komory organizované a podmienky spojené s výkonom povolania advokáta, ako je prístup, práva, povinnosti atď. (pozri Van rozsudok der Mussele z 23. novembra 1983, séria A č. 70, s. 15, § 29). Zásah štátu prostredníctvom zákona alebo delegovanej legislatívy však nezabránil Súdu, aby rozhodol – najmä v niekoľkých prípadoch týkajúcich sa lekárskeho povolania (König; Le Compte, Van Leuven a De Meyere; a Albert a Le Compte) – že sporné právo má občiansky charakter. b) Po druhé, príspevok advokátov k výkonu spravodlivosti ich zapája do fungovania verejnej služby.*“

močných okolností“. Keďže právna úprava nevymedzovala, čo je potrebné za také okolnosti považovať, Súd vyhodnotil ako veľmi obtiažne pre žiadateľa, aby preukázal ich existenciu. Rozhodnutie komory o zamietnutí žiadosti navyše len všeobecným spôsobom konštatovalo, že také okolnosti neexistujú a riadne neodôvodňovalo, prečo sa okolnosti, na ktoré sa žalobca odvolával, nemali považovať za „výnimočné“. Na základe toho rozhodol, že čl. 6 ods. 1 dohovoru bol porušený.

Podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru: „Každý má právo na to, aby jeho vec bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote predjednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, o akomkoľvek trestnom čine, z ktorého je obvinený.“

Do kompetencie stavovských/profesijných organizácií patrí aj prerokovanie disciplinárnych previnení ich členov, ktoré sú disciplinárnymi správny-
mi deliktmi a ukladanie disciplinárnych opatrení, ktoré majú právnu pova-
hu sankcií.

Európsky súd pre ľudské práva individuálne v každom prípade zisťuje, či podľa vnútroštátnej právnej úpravy možno na účely tejto medzinárodnej zmluvy považovať disciplinárny delikt za trestný čin. Pri tomto hodnotení posudzuje: a) či vnútroštátne právo kvalifikuje správanie osoby ako trestné, b) či subjektom deliktu môže byť každý (t. j. všeobecný subjekt), či chránený záujem je všeobecný alebo partikulárny a aká je spoločenská škodlivosť skutku, c) prísnosť sankcie, ktorú možno za disciplinárny delikt uložiť.

Z povahy disciplinárneho previnenia člena stavovskej/profesijnej organizácie vyplýva, že táto kategória správneho deliktu vzhľadom na ich nízku typovú spoločenskú škodlivosť ako aj na nízku závažnosť za ne ukladaných sankcií sa nemôže považovať za trestný čin podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru.

Zverenie právomoci predjednávať disciplinárne previnenia disciplinárnym orgánom samosprávnych stavovských/profesijných organizácií zákonom nie je v rozpore s dohovorom, ak vnútroštátna právna úprava súčasne garantuje, že dotknutá osoba má možnosť napadnúť každé ich rozhodnutie pred súdom, t. j. pred orgánom, ktorý ponúka záruky podľa čl. 6. Štrasburské orgány ochrany práva pritom za „súd“ uznali v konkrétnych prípadoch po preskúmaní vnútroštátnej právnej úpravy aj vojenský disciplinárny tribunál a väzenský disciplinárny tribunál.²⁷³ Ich hmotnoprávny status umožňoval totiž považovať tieto orgány za orgán so zárukami nestrannosti a nezávislosti. Za

²⁷³ Pozri rozsudok vo veci **Engels a ostatní proti Holandsku z 23. novembra 1976, sťažnosť č. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72** a rozsudok vo veci **Campbell proti Spojenému kráľovstvu z 25. marca 1992, sťažnosť č. 13590/88**.

„súd“ na účely čl. 6 ods. 1 dohovoru uznali dokonca aj orgán záujmovej samosprávy.²⁷⁴ Naopak, za „súd“ sa nepovažoval orgán, ktorý prejednal priestupok disciplinárneho obvineného v disciplinárnom konaní (rektor Vojenskej akadémie v Liptovskom Mikuláši) a preskúmal jeho zákonnosť na základe podaného opravného prostriedku (Ministerstvo obrany SR).²⁷⁵

Pokiaľ stavovské/profesijné organizácie rozhodujú o disciplinárnych previneniach, aj vtedy má osoba, ktorá je rozhodnutím priamo dotknutá, právo na konanie zodpovedajúce požiadavkám medzinárodnej zmluvy, t. j. na spravodlivé, verejné prejednanie veci v primeranej lehote pred nezávislým a nestranným súdom. Procesnoprávna úprava konania pred orgánom záujmovej samosprávy (upravená v zákone, resp. vo vnútornom predpise stavovskej/profesijnej organizácie) by mala disciplinárne obvinenej osobe zaručovať právo na spravodlivý proces. Pokiaľ by taká úprava aj chýbala, právnou poistkou má byť vždy vnútroštátna úprava garantujúca, že v disciplinárnych veciach bude mať osoba zaručený prístup k nezávislému a nestrannému súdu, aby sa na ňom mohla domôcť ochrany.²⁷⁶

²⁷⁴ Rozsudok vo veci **H. proti Belgicku z 30. novembra 1987, sťažnosť č. 8950/80.**

²⁷⁵ Rozsudok štvrtej sekcie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci **Čanady proti Slovensku z 30. novembra 1987, sťažnosť č. 53371/99.**

²⁷⁶ Občiansky súdny poriadok v § 248 ods. 2 písm. f) do 31. decembra 2003 vylučoval právomoc súdov preskúmať „rozhodnutia správnych orgánov o disciplinárnych trestoch príslušníkov ozbrojených síl a ozbrojených zborov, pokiaľ sa nimi neobmedzuje osobná sloboda alebo pokiaľ nemajú za následok zánik služobného vzťahu, ďalej odsúdených v nápravno-výchovných ústavoch, ako aj obvinených vo výkone väzby“. Takú zákonnú reguláciu Európsky súd pre ľudské práva nepovažoval za súladnú s čl. 6 dohovoru.

ZHRNUTIE

Hegelovská občianska spoločnosť vytvorená z individualizovaných jednotlivcov, ktorí sa vyčlenili z rodinných a rodových väzieb, sa postupne začali spájať podľa záujmov. Tieto ich záujmy spoločne – zdola sa v podmienkach otvorených pre zmeny pretavili do právom regulovaných útvarov, ktoré dnes vo všeobecnosti nazývame ako komory a verejnoprávne korporácie a ktoré realizujú záujmovú samosprávu. Prejavy vzniknuté v občianskej spoločnosti, ktoré boli určené personálne a vecne a ktoré boli dôležité pre celú spoločnosť a pre štát, dostali zákonom garantovanú samostatnosť, oddelenosť a samosprávu.

V našom právnom prostredí sa koncept komôr ako verejnoprávnych korporácií a koncept záujmovej samosprávy v dnešnom význame, teda v spoločnosti budovanej na štátno-občianskej rovnosti, objavili v poslednej štvrtine 19. storočia, postupne sa vyvíjali a v zásade pretrvali do roku 1948. Zohľadňujúc kontinuitu i diskontinuitu vo vývoji, tieto sa nezjavili ako celkom nový druh organizovania a usporiadavania vecí spoločných a verejných, lebo nemožno ignorovať vývoj stavovského štátu budovaný na personálnom princípe vývojovo pred inštitútom štátno-občianskej rovnosti. V rokoch 1948 – 1989 náš právny poriadok ani realita s komorami ako verejnoprávnymi korporáciami, ani s konceptom záujmovej samosprávy nepočítali. Do „života“, do tvorby, realizácie i aplikácie práva, do právnej vedy i do právnického vzdelávania sa komory ako verejnoprávne korporácie a záujmová samospráva opätovne navrátili od roku 1990 a sú dodnes funkčné.

Koncept záujmovej samosprávy opisujeme týmto spôsobom. Záujmová samospráva je komplexný pojem, ktorý tvorí systém právom upravených subjektov, vzťahov, organizácie a činností a ktorý má v priestore demokratického a právneho štátu pevné miesto v oblasti spravovania verejných záležitostí. 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 subjektmi, ktoré disponujú samosprávou na základe zákona. Predovšetkým ide o komory zastrešujúce jednotlivé profesie alebo osoby podnikajúce v určitej oblasti hospodárstva, ďalej univerzity (vysoké školy) disponujúce akademickou samosprávou, subjekty definované zákonom a disponujúce samosprávou v školstve a vo vede, napokon tiež osobitné druhy samosprávy osôb vykonávajúce funkciu sudcu a prokurátora uprave-

né zákonom. Výpočet je v zásade otvorený, pretože závisí od aktuálnej právnej úpravy.

Zájmová samospráva, na rozdiel od územnej samosprávy, ktorá sa uskutočňuje na princípe teritoriálnom (teritoriálno-personálnom), sa uskutočňuje na princípe personálnom (zákonom vyčlenené osoby) a vecnom (zákonom vyčlenený záujem a činnosti, ktorými sa tento záujem naplňa). Záujem, ktorý je v tom-ktorom prípade definovaný zákonom, je záujem spoločný určeným jednotlivcom, je to záujem skupinový, no zároveň záujem spoločný (a dôležitý) pre štát a spoločnosť vo všeobecnosti.

Zájmová samospráva sa vyvinula v podmienkach občianskej spoločnosti aj v dôsledku realizácie slobody združovania. Zájmová samospráva sa nestotožňuje so slobodou združovania, ale existujú popri sebe a nekonkurujú si. Ich vzájomné prelínanie možno identifikovať po prvé v prípadoch, keď aj klasické spolky združujúce príslušníkov istej profesie stáli pri legislatívnych iniciatívach v prospech zriadenia komory ako samosprávnej verejnoprávnej korporácie zastrešujúcej výkon určitého povolania oddelene a samostatne; po druhé v situácii, keď v prípadoch zákonom obmedzovanej záujmovej samosprávy a zároveň v prostredí plnej garancie slobody združovania a demokratického pluralizmu sa aktivity v prospech plnej samosprávy stavu pretransformovali (pretransformujú) do aktivít klasického združenia; po tretie v prípadoch, keď klasické spolky a združenia určitej profesie alebo v určitej činnosti sa snažia dosahovať čiastočne totožné ciele, ktoré sú zákonom určené pre jednotlivé subjekty záujmovej samosprávy, zároveň však platí, že združovanie v komorách nie je združovaním v zmysle slobody združovania a komory nemôžu brániť svojim členom, aby si zakladali na dobrovoľnej iniciatíve aj najrozmanitejšie združenia.

Existencia záujmovej samosprávy a úprimný záujem štátu o posilňovanie jej právomoci a úloh je sprievodným znakom každého demokratického štátu podporujúceho decentralizáciu a deetatizáciu.

Zájmová samospráva má mať svoje miesto v kolektíve subjektov, ktoré zabezpečujú výkon úloh verejnej správy, pretože ich životaschopnosť je dlhoročne overená.

Rovnako ako územná samospráva, mala by fungovať ako dôveryhodný partner štátu bez ohľadu na to, či sú jej zákonom zverené povinnosti pri plnení úloh tzv. vrchnostenskej verejnej správy alebo tzv. nevvrchnostenskej verejnej správy. I tu sa však uplatňuje, že kvalitu plnenia úloh zabezpečujú ľudia a tí aj ovplyvňujú, či zákonmi zavedené inštitucionálne mechanizmy budú plniť svoju úlohu tak, ako to má na zreteli zákonodarca, keď ich vytvá-

ra. Ak právny inštitút funguje za rovnakých podmienok v inom štáte, avšak pokrívka či zlyháva na Slovensku, problém nebude spočívať v obsahu samotnej regulácie, ale v spôsobe jej interpretácie a aplikácie.

Záujmová samospráva sa uskutočňuje subjektmi záujmovej samosprávy, teda celkom samotným, členmi v ňom združenými, ale aj orgánmi vytvorenými danými členmi, a to v súlade s právnymi predpismi a vnútornými pravidlami.

Záujmová samospráva sa vyznačuje nasledujúcimi znakmi, ktoré spolu tvoria jej stavebné štruktúrne prvky. Tieto znaky sú spoločné pre záujmovú samosprávu realizovanú samosprávnymi verejnoprávnymi korporáciami (komorami) a sú primerane použiteľné aj pre ďalšie subjekty (prejavy) záujmovej samosprávy definované osobitnými zákonmi:

- Záujmová samospráva je upravená pre právom definovaný subjekt zákonom.
- Záujmová samospráva je spojená s plnením záujmu, ktorý je spoločným záujmom členov i verejnoprávnej korporácie a zároveň ide o záujem verejný.
- Činnosť subjektu záujmovej samosprávy môže mať právnu povahu verejnej moci.
- Záujmová samospráva sa viaže na samosprávny subjekt, ktorý tvorí právom definované spoločenstvo jednotlivcov.
- Subjekt záujmovej samosprávy sa spravuje svojimi vlastnými orgánmi.
- Subjekt záujmovej samosprávy disponuje vlastným vnútorným normatívnym systémom.
- Subjekt záujmovej samosprávy disponuje svojím vlastníctvom.
- Záujmová samospráva má zákonné limity a je pre ňu charakteristická súdna ochrana člena.
- Osobitosťou prejavu záujmovej samosprávy je aj oprávnenie rozhodnúť o vzniku novej právnickej osoby na dosiahnutie konkrétnych legitímnych cieľov záujmovej samosprávy, a to v medziach zákona (a ak to zákon pripúšťa).
- Do konceptu záujmovej samosprávy je možné zasiahnuť zákonom.

Úvahy o platnosti a legitimitate práva a usporiadaní verejnej moci podliehajú ľudskému vývoju, všezahŕňajúcemu – kultúrnemu vývoju. V prognóze budúcich generácií je evidentná nezastupiteľná úloha záujmovej samosprávy v usporiadaní ľudskej spoločnosti v štáte, pretože odzrkadľuje ako individuálne, tak aj skupinové záujmy, zároveň však aj záujmy spoločnosti a napo-

kon tiež štátu. Záujmová samospráva tým garantuje aj veľkú dávku slobody, nielen slobody v individuálnom zmysle, ale aj slobody samospravujúcich sa entít – inštitucionalizovanej slobody. To je esenciálny verejný záujem záujmovej samosprávy, verejný záujem je zachovať a rozvíjať záujmovú samosprávu. Záujmová samospráva reprezentuje delbu verejnej moci, spolupodieľa sa na správe vecí verejných, je prejavom demokratickeho spravovania, je nápomocná hodnotám právneho štátu a udržiava *ducha* slobody.

Pri úvahách *de lege ferenda* – teda pri úvahách, ako možno posilniť súčasné relatívne stabilné postavenie záujmovej samosprávy formálnymi prameňmi práva, sa natíska tak trochu retrospektívna odpoveď. Azda k stabilite záujmovej samosprávy v našom právnom prostredí pomôže návrh nasmerovaný *de constitutione ferenda* – teda ústavnoprávna úprava záujmovej samosprávy minimálne v prvorepublikovej blankete s aktualizovaným znením *Pôsobnosť záujmovej samosprávy ustanovujú osobitné zákony*. Nielen územná, ale aj záujmová samospráva má mať ústavnoprávne garantované miesto v obstarávaní, riadení, organizovaní a kontrole verejných vecí.

Samospráva ako osobitný spôsob spravovania verejných vecí predstavuje najdemokratickejšiu formu výkonu úloh verejnej správy. Poskytuje širokú možnosť priameho či nepriameho zapojenia kolektívu osôb do riadenia záležitostí verejného záujmu prostredníctvom právnickej osoby, ktorej sú súčasťou (obec, profesijná organizácia, verejnoprávna inštitúcia atď.). Ani štátna správa, ani tzv. ostatná verejná správa takýmto spôsobom nefungujú. Nie sú na taký účel usposobené ani organizačne.

Záujmová samospráva má *de lege lata* povinnosť zabezpečovať úlohy verejnej správy na úseku:

- správy povolaní (profesijná samospráva),
- podpory a ochrany podnikania (podnikateľská samospráva),
- výchovy a vzdelávania (školská samospráva),
- vysokoškolského vzdelávania a tvorivého vedeckého bádania a tvorivej umeleckej činnosti (akademická samospráva),
- v oblasti riadenia a správy súdov (sudcovská samospráva).

Jej činnosť je ovplyvnená princípmi vyplývajúcimi z čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Patrí medzi ne aj princíp rešpektovania základných práv a slobôd. Orgány záujmovej samosprávy sú preto povinné rešpektovať aj medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré majú prednosť pred zákonmi. Rozhodnutím a postupom orgánu profesijnej samosprávy môže dôjsť k porušeniu:

- práva na ochranu súkromného života podľa čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd,
- práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1.

Stavovské a profesijné organizácie už nie sú „cechmi“. V modernej spoločnosti sa ich hmotnoprávne postavenie zmenilo. Ich povinnosťou je presadzovať verejný záujem na riadnom výkone regulovaných povolání, ktoré sú službami na vnútornom trhu, zabezpečiť, aby vyhovovali schváleným štandardom.

Funkcie stavovských a profesijných organizácií sa vyvíjajú predovšetkým pod vplyvom Európskej únie. Únie právo prináša inovatívne harmonizačné nástroje (test proporcionality) a právne inštitúty (európsky profesijný preukaz, kompenzačné opatrenia). Ako subjekty verejnej správy musia presadzovať hodnoty a ciele chránené Zmluvou o fungovaní Európskej únie.

Aj keď únie právo ráta s ich pôsobením v rámci mechanizmu členských štátov, je vecou vnútroštátnej právnej úpravy, či a do akej miery využije samosprávny potenciál komôr alebo či verejnoprávne úlohy zákonom zverí štátnej správe. Trend je nezvratný. Moderné demokracie podporujú rozdelenie úloh v prospech profesijnej samosprávy. Okrem toho štáty zverujú výkon verejnej moci súkromným osobám v rámci ich povolania/živnosti/zamestnania. Skutočnosť, že tieto súkromné osoby podliehajú právomoci stavovských a profesijných organizácií, len podčiarkuje význam komôr ako subjektov verejnej správy.

Stavovské a profesijné organizácie majú ustanovenú povinnosť:

- plniť funkciu regulačného orgánu (len stavovské organizácie),
- dbať na riadny výkon povolania/zamestnania/živnosti spôsobom ustanoveným zákonmi a nimi vydanými vnútornými predpismi,
- zastupovať, chrániť a presadzovať oprávnené záujmy svojich členov.

Výkonom administratívnej právomoci príslušnej komory sa:

- nesmie obmedzovať sloboda podnikania (čl. 35 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky),
- brániť vstupu nových subjektov na vnútorný trh,
- porušovať zákaz diskriminácie.

Ak vystupujú ako orgány verejnej moci, za nezákonnosť ich rozhodnutia a postupu zodpovedá štát.

Štát nevykonáva dohľad nad činnosťou komory, ak zákon výnimočne neustanovuje opak. Vtedy musia byť pravidlá postupu príslušného ústredného orgánu štátnej správy a právne prostriedky na výkon štátneho dohľadu nad

komorou v zákone upravené. Opak by bol v rozpore s čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, keďže komory sú samosprávne právnické osoby.

Ku kontrolnej právomoci stavovskej a profesijnej organizácie nad výkonom povolání ich členov sa pripája disciplinárna právomoc komôr. Jej úprava musí mať konkrétne a jasné vyjadrenie v zákone, ktorým sa komora zriaďuje.

Disciplinárne previnenia členov stavovských/profesijných organizácií nie sú súkromnoprávnymi deliktmi, ale verejnoprávnymi deliktmi. Je preto vylúčené, aby disciplinárna zodpovednosť nemala základ v zákonnej úprave alebo aby sa úprava právomoci stavovskej/profesijnej organizácie ponechala výlučne na jej vnútorné predpisy. To sa týka aj určenia druhu sankcií, keďže sankcie za verejnoprávne delikty môže ustanoviť len zákon (pozri tiež čl. 49 Ústavy Slovenskej republiky).

Z hľadiska koncepcných úvah týkajúcich sa postavenia záujmovej samosprávy v poslednom období zarezonovala otázka rozsahu úpravy jej kompetencií, keďže tá odzrkadľuje mieru jej samostatnosti.

Recentné legislatívne zásahy sa dotkli samosprávy vysokých škôl a disciplinárnej právomoci stavovských komôr združujúcich notárov a exekútorov. Vo svojej podstate boli akýmsi vyslovením nedôvery akademickej a profesijnej samosprávy o jej spôsobilosti plniť zákonmi zverené funkcie. Otázka znie, či schválené centralizačné opatrenia boli opodstatnené a či majú byť trvalé. Opatrenia v rámci akademickej samosprávy boli vyvolané medializovaným prípadom konkrétnej verejnej vysokej školy. Odňatie disciplinárnej právomoci dvom stavovským organizáciám dôvodová správa k návrhu zákona vysvetlila tým, že systém sa „*v aplikačnej praxi neosvedčil a vykazoval v mnohých prípadoch nefunkčnosť či nedostatočnú pružnosť reagovať na podnety na začatie disciplinárneho konania*“. Legitímnosť tohto kroku by bola nepochybne vyššia, pokiaľ by existovali zjavné dôkazy o systémovom zlyhávaní výkonu funkcie Notárskej komory SR a Slovenskej komory exekútorov.

Demokracia, ktorej prejavom je tradične aj inštitucionalizovaná samospráva, si vyžaduje určitú úroveň, resp. kvalitu vládnutia. Pokiaľ zlyhávajú štandardné mechanizmy, ktoré sa spoločensky osvedčili, náprava sa nedosahuje ani ich nahradením, ani inou zmenou, ktorá by v konečnom dôsledku mohla znamenať zásah do ich všeobecne akceptovanej právnej podstaty.

ZOZNAM POUŽITEJ LITERATÚRY

- BALÍK, S. a kol. *Dějiny notářství v českých zemích*. Praha: Notářská komora České republiky, 2015. 183 s. ISBN 978-80-2605-768-0; 978-80-7035-545-9.
- BALÍK, S. a kol. *Dějiny advokacie: v Čechách, na Moravě a ve Slezsku*. Praha: Česká advokátní komora, 2009. 272 s. ISBN 978-80-7035-42-78.
- BÁRÁNY, E. *Formálne vlastnosti práva*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021. 164 s. ISBN 9788057104285.
- 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.
- BERAN, K. *Právnícké osoby veřejného práva*. Praha: Linde Praha, 2006. 191 s. ISBN 80-7201-598-2.
- BRÖSTL, A. *Všeobecná štátoveda*. Košice: Ústav teórie a práva Gustava Radbrucha, Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach, 2023. 336 s. ISBN 978-80-574-0188-9.
- BRTKO, R. a kol. *Notárstvo a iné právnické profesie v historickom vývoji* [online]. Praha: Leges, 2017. 224 s. ISBN 978-80-7502-204-2. Dostupné na: https://www.flaw.uniba.sk/uploads/media/Notarstvo_a_ine_pravnicke_profesie_v_historickom_vyvoji.pdf
- CEPEK, B. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018. 492 s. ISBN 978-80-8168-784-6.
- CSACH, K. Numerus clausus právnických osôb a implicitne ustanovená subjektivita právnickej osoby. In: ŠTEVČEK, M., DULAK, A., BAJÁNKOVÁ, J., FEČÍK, M., SEDLAČKO, F., TOMAŠOVIČ, M. a kol. *Občiansky zákonník I. Komentár*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 105 – 106. ISBN 978-80-7400-770-5.
- ČIČ, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina: Eurokódex, 2012. 827 s. ISBN 978-80-89447-93-0.
- ČOLLÁK, J. *Decízne systémy. Vzťahy súdnych a alternatívnych foriem prejednávania a rozhodnutia sporov*. Praha: C. H. Beck, 2022. 512 s. ISBN 978-80-7400-864-1.
- DUDEKOVÁ KOVÁČOVÁ, G. *Vojna ako akcelerátor? Politická participácia žien v Uhorsku a v Československej republike*. In: BENKO, J., DUDEKOVÁ KOVÁČOVÁ, G. a kol. *S ľudom a pre ľud. Cesty k demokracii na Slovensku za monarchie a prvej republiky*. Bratislava: Historický ústav SAV, VEDA, vydavateľstvo SAV, 2020, s. 303 – 312. ISBN 978-80-224-1866-9.
- GÁBRIŠ, 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.
- GÁBRIŠ, T. *Verejný záujem a verejná správa v samospráve športu*. In: KOŠIČIAROVÁ, S. (ed.). *Autonómia záujmovej korporácie vo verejnom a súkromnom práve. Zborník referátov z medzinárodnej vedeckej konferencie* [online]. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022, s. 50 – 66. ISBN 978-80-568-0481-0. Dostupné na: <http://>

- publikacie.iuridica.truni.sk/wp-content/uploads/2022/05/Kosciarova_Autonomia-zaujmovych-zdruzeni_online.pdf
- GAJDOŠOVÁ, M., KERECMAN, P., ĎURIŠKA, Z., KUŠNÍR, J., HELLENBART, V. *Advokátske komory na Slovensku v rokoch 1875 – 1948*. Bratislava: SAK, VEDA, vydavateľstvo SAV, 2018. 716 s. ISBN 978-80-224-1641-2.
- GAJDOŠOVÁ, M. Akademická samospráva ako neodmysliteľný prvok demokratického a právneho štátu. In: BĀRĀNY, E. (ed.). *Tvorba práva v podmienkach právneho pluralizmu*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 247 – 263. ISBN 978-80-7676-231-2.
- GAJDOŠOVÁ, M. Autonómia a samospráva. In: KOŠIČIAROVÁ, S. (ed.). *Autonómia záujmovej korporácie vo verejnom a súkromnom práve. Zborník referátov z medzinárodnej vedeckej konferencie* [online]. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022, s. 67 – 93. ISBN 978-80-568-0481-0. Dostupné na: http://publikacie.iuridica.truni.sk/wp-content/uploads/2022/05/Kosciarova_Autonomia-zaujmovych-zdruzeni_online.pdf
- GAJDOŠOVÁ, M. *Komentár zákona č. 34/2002 Z. z. Zákon o nadáciách*. Žilina: Poradca podnikateľa, 2021. 117 s. ISBN 978-80-8186-055-3.
- GAJDOŠOVÁ, M. Stála delegácia advokátskych komôr československých so sídlom v Prahe a zástoj slovenskej advokácie. In: VLADĀR, V. (ed.). *Perpauca terrena blande honori dedicata. Pocta Petrovi Blahovi k nedožitým 80. narodeninám*. Trnava: Trnavská univerzita, Právnická fakulta, 2019, s. 601 – 620. ISBN 978-80-568-0313-4.
- GAJDOŠOVÁ, M. Vývoj konceptu záujmovej samosprávy – inštitucionalizácia slobody? *Historia et theoria iuris* [online]. 1/2022. ISSN 1338-0753. Dostupné na: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/HTI_2022-I.pdf
- GAJDOŠOVÁ, M. Význam advokácie pre koncept záujmovej samosprávy. *Bulletin slovenskej advokácie*. 9-10/2022, s. 64 – 67. ISSN 1335-1079.
- GAJDOŠOVÁ, M. Notárske povolanie a záujmová samospráva. *ARS NOTARIA*. 1/2023. ISSN 1335-2229.
- GAJDOŠOVÁ, M. Záujmová samospráva a verejný záujem. In: CVRČEK, F., JERMANOVÁ, H. (eds.). *Metamorfózy práva ve střední Evropě 2022. Jde nám ještě o demokracii a právo?* Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2022, s. 274 – 303. ISBN 978-80-261-1127-6.
- GAJDOŠOVÁ, M. *Združenia a sloboda združovania*. Bratislava: C. H. Beck, 2019. 377 s. ISBN 978-80-89603-77-0.
- GAJDOŠOVÁ, M. Združenia ako prostriedok politickej participácie na správe vecí verejných. *Právny obzor*. 6/2022, s. 445 – 468. ISSN 0032-6984.
- HĀCHA, E., HOETZEL, J., WEYR, F., LAŠTOVKA, K., HAVELKA, J. (uspor.). *Slovník veřejného práva československého. Svazek IV. S až T*. Brno: Nakladatelství: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer – Brno, 1938.
- HAMALOVÁ, M., BELAJOVÁ, A., MAJOROŠOVÁ, M. *Úvod do štúdia verejnej správy*. Bratislava: Crr.sk, 2011. 137 s. ISBN 978-80-8137-002-1.

- HAMALOVÁ, M. *Teória, riadenie a organizácia verejnej správy. 1. časť: Teória verejnej správy*. Bratislava: Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, 2007. 132 s. ISBN 978-80-89143-58-0.
- HANZELOVÁ, I., RUMANA, I., ŠINGLIAROVÁ, I. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. 594 s. ISBN 978-80-8168-468-5.
- HENDRYCH, D. a kol. *Správni právo. Obecná časť*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016. 570 s. ISBN 978-80-7400-634-1.
- HENDRYCH, D. *Správni veda. Teorie veřejné správy*. 3. aktualizované vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009. 232 s. ISBN 978-80-7357-458-1.
- HOETZL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. 457 s. ISBN 978-80-7598-168-4.
- HOLLÄNDER, P. *Právní kaleidoskop*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020. 368 s. ISBN 978-80-73808174.
- HOLLÄNDER, P. Stredoveké podoby slobody. In: BRÖSTL, A., BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M. (eds.). *Spravodlivosť, spoločenstvo, sloboda. Zborník zo zasadnutia slovenskej sekcie IVR pred 30. kongresom* [e-publikácia]. Košice: PF UPJŠ Košice, 2022, s. 11 – 34. ISBN 978-80-574-0171-1. Dostupné na: www.unibook.upjs.sk.
- HOLLÄNDER, P. Vnútorňa sloboda: jej étos i jej úpadok. *Historia et theoria iuris* [online]. 1/2022. ISSN 1338-0753. Dostupné na: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/HTI_2022-I.pdf
- HOLLÄNDER, P. *Základy všeobecné státovědy. 2. rozšírené vyd.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 364 s. ISBN 978-80-7380-178-6.
- HORVAT, M. Medzinárodnoprávne východiská spolupráce obcí a ich reflexia v národnom právnom poriadku. In: KOŠIČIAROVÁ, S. (ed.). *Záujmová korporácia a verejný záujem. Zborník referátov z vedeckej konferencie* [online]. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022, s. 71 – 88. ISBN 978-80-568-0502-2.
- HORZINKOVÁ, E., FIALA, Z. *Správni právo hmotné. Obecná časť* [online]. Praha: Leges, 2010. 208 s. ISBN 978—80-87212-55-4. Dostupné na: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie_a_podujatia/BPF/2021/Zbornik_BPF_2021_sekcia_16_Interdisciplinarna_sekcia_FINAL2022.pdf
- HUSÁR, L. a kol. *Od zverolekárskeho spolku po Komoru veterinárnych lekárov Slovenskej republiky 1876 – 2022. 2. rozšírené vyd.* Bratislava: KVL SR, 2022. 402 s. ISBN 978-80-967681-7-2.
- KELSEN, H. *Základy obecné teorie státní*. Brno: Nakladatelství Barvič & Novotný, Knihkupectví Právnické fakulty Masarykovy university, 1926. Sbirka spisů právnických a národohospodářských. Vydávají s podporou ministerstva školství a národní osvěty Karel Engliš a František Weyr. Svazek XXIX. 84 s. Bez ISBN.
- KERECMAN, P., BLAHA, A., BUŠOVÁ, E., DETVAI, Š., ERBEN, P., HAVLÁT, J. a kol. *Slovenská advokátska komora v rokoch 1990 – 2020*. Bratislava: SAK, 2020. 504 s. ISBN 978-80-99913-03-6.

- KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012. 1687 s. ISBN 978-80-7400-365-3.
- KONSTANTINOV, F. V. a kol. *Základy marxisticko-leninské filozofie*. Bratislava: Nakladatelství PRAVDA, 1977. 471 s. Bez ISNB.
- KOPECKÝ, M. Odpovědnost profesních komor za škodu při výkonu veřejné moci. In: KOŠIČIAROVÁ, S. (ed.). *Autonómia záujmovej korporácie vo verejnom a súkromnom práve. Zborník referátov z medzinárodnej vedeckej konferencie* [online]. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022, s. 135 – 142. ISBN 978-80-568-0481-0. Dostupné na: http://publikacie.iuridica.truni.sk/wp-content/uploads/2022/05/Kosiciarova_Autonomia-zaujmovych-zdruzeni_online.pdf
- KOPECKÝ, M. *Správné právo. Obecná časť*. Praha: C. H. Beck, 2019. 536 s. ISBN 978-80-7400-727-9.
- 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*. Brno: Masarykova univerzita, 2018, s. 131 – 150. ISBN 978-80-210-8955-6.
- KOŠIČIAROVÁ, S. *Právo a povinnosť združovať sa (verejnoprávne aspekty)*. Praha: Leges, 2019. 370 s. ISBN 978-80-7502-415-2.
- KOŠIČIAROVÁ, S. Princípy právnej úpravy postavenia súkromnoprávných a verejnoprávných záujmových korporácií. In: KOŠIČIAROVÁ, S. (ed.). *Autonómia záujmovej korporácie vo verejnom a súkromnom práve. Zborník referátov z medzinárodnej vedeckej konferencie* [online]. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022, s. 143 – 158. ISBN 978-80-568-0481-0. Dostupné na: http://publikacie.iuridica.truni.sk/wp-content/uploads/2022/05/Kosiciarova_Autonomia-zaujmovych-zdruzeni_online.pdf
- KOŠIČIAROVÁ, S. *Princípy správneho trestania*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. 357 s. ISBN 978-80-7380-696-5.
- KOŠIČIAROVÁ, S. Procesné princípy v konaní o disciplinárnom previnení člena samosprávnej stavovskej organizácie. In: GAJDOŠOVÁ, M., KOŠIČIAROVÁ, S. (eds.). *Sloboda združovania – verejnoprávne a súkromnoprávne aspekty* [online]. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2019, s. 48 – 72. ISBN 978-80-568-0354-7. Dostupné na: http://publikacie.iuridica.truni.sk/wp-content/uploads/2019/09/Gajdosova-Sloboda-zdruzovania_on-line-12.9.2019.pdf
- KOŠIČIAROVÁ, S. *Správné právo hmotné. Všeobecná časť. 2. aktualizované a doplnené vyd.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. 400 s. ISBN 978-80-7380-684-2.
- KOŠIČIAROVÁ, S. *Správné právo hmotné. Všeobecná časť. 3. aktualizované a doplnené vyd.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2022. 494 s. ISBN 978-80-7380-888-4.
- KRSKOVÁ, A. *Etické desatoro začínajúceho advokáta (Vademecum profesijnej etiky)*. Bratislava: Iura Edition, 2008. 282 s. ISBN 978-80-8078-185-9.

- KRSKOVÁ, A. *Etika právnického povolania*. Bratislava: VO PraF UK, 1994. 132 s. ISBN 80-7160-065-2.
- KUKLIŠ, P. O pôsobnosti obce. *Právny obzor*. 3/2022, s. 205 – 232. ISSN 0032-6984.
- KUKLIŠ, P. K problematike ústavnoprávnych základov verejnej správy (vybrané problémy). In: PAPAČOVÁ, I. (ed.). *Verejná správa na rázcestí: zborník z vedeckej konferencie* [online]. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2018, s. 68 – 77. ISBN 978-80-7160-459-4. Dostupné na: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Zborniky/Zbornik_-_Verejna_sprava_na_razcesti.pdf
- KUKLIŠ, P., VIROVÁ, V. *Vybrané problémy miestnej samosprávy (v komparácii niektorých štátov Európskej únie)* [online]. Bratislava: Eurokódex, 2012. 240 s. Dostupné na: https://www.komunal.eu/images/2021/Vybran%C3%A9_prob%C3%A9my_miestnej_samospr%C3%A1vy.pdf. ISBN 978-80-89447-77-0
- LUBY, Š. *Dejiny súkromného práva na Slovensku*. Bratislava: Iura Edition, 2002. ISBN 80-89047-48-3.
- LUBY, Š. *Základy všeobecného súkromného práva*. 3. vyd. Šamorín: Heuréka, 2002. 287 s. ISBN 80-89122-00-0.
- MALÝ, K. Idea samosprávy v české politice v 19. století. In: *Veřejná správa a právo. Pocta prof. Dušanu Hendrychovi*. Praha: C. H. Beck, 1997. 378 s. ISBN 8071791911.
- MANIK, R. *Organizácia advokácie na Slovensku v rokoch 1948 – 1989*. Bratislava: SAK, 2020. 287 s. ISBN 978-80-99913-02-9.
- MIKL, M. *140. jubileum verejného notárstva na Slovensku*. Bratislava: Michal Riabic pre NK SR, 2015. 71 s. ISBN 978-80-972009-0-9.
- MIKL, M. *Notárstvo na Slovensku 1874 – 1993*. Bratislava: Notárska komora Slovenskej republiky, 2012. 216 s. ISBN 978-80-8883-40-1.
- NEUBAUER, Z. *Státověda a theorie politiky*. Praha: Jan Laichter, 1947. 487 s. Bez ISBN.
- OROSZ, L. Verejný, obecný a regionálny záujem v činnosti orgánov územnej samosprávy. *Spravodajca územnej samosprávy: magazín samosprávy*. 2007, roč. 3, č. 3, s. 4 – 6. ISSN 1336-6475.
- OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok 1*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2021. 892 s. ISBN 978-80-571-0380-6.
- OROSZ, L., SVÁK, J., BALOG, B. *Základy teórie konštitucionalizmu*. 2. vyd. Bratislava: Eurokódex, 2012. 544 s. ISBN 978-80-89447-88-6.
- PEŠKA, Z. *Československá ústava a zákony s ní souvislé. I. díl*. Nákladem Československého Kompasu, 1935.
- PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část. 7. doplněné a aktualizované vyd.* Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk 2007. 420 s. ISBN 978-80-210-4276-6, 978-80-7239-207-0.
- PRUŠÁK, J. Obsoletná/absolentná právna norma, verejnoprávna korporácia a verejnoprávna inštitúcia. *Justičná revue*. 2006, roč. 58, č. 11, 1631 a nasl. ISSN 1335-6461.

- PRUSÁK, J. *Teória práva*. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty Univerzity Komenského, 1995. 331 s. ISBN 80-7160-094-6.
- ROUČEK, F., SEDLÁČEK, J. *Komentár k československému obecnému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a Podkarpatské Rusi. Díl I*. Praha: Nákladem Právnického knihkupectví a nakladatelství V. Linhart v Praze, 1935; Reprint Praha: ASPI Publishing, 2002. 1192 s. ISBN 80-85963-60-4.
- ŘEHŮŘEK, M. Formy samosprávy. *Právny obzor*. 6/1991, s. 293 – 303. ISSN 0032-6984.
- ŘEHŮŘEK, M. *Právo účasti občanov na správe vecí verejných*. Bratislava: VEDA, vydavateľstvo SAV, 1997. 149 s. ISBN 80-224-0531-0.
- ŘEHŮŘEK, M. Samospráva ako politicko-právny jav. *Právny obzor*. 10/1990, s. 825 – 838. ISSN 0032-6984.
- ŘEHŮŘEK, M. *Společenské organizace v Československu*. Praha: Nakladatelství Svoboda, 1985. 276 s.
- ŘEHŮŘEK, M. Všeobecné hodnotové atribúty samosprávy. *Právny obzor*. 4/1992, s. 339 – 349. ISSN 0032-6984.
- ŘEHŮŘEK, M. *Základy teorie samosprávy*. Bratislava: Ústav štátu a práva SAV, 1993. 132 s.
- ŘEHŮŘEK, M. Záujmová samospráva. *Právny obzor*. 10/1992, s. 897 – 908. ISSN 0032-6984.
- SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 500 s. ISBN 978-80-7478-002-8.
- STAŠA, J. Vysoká škola a její postavení. In: *Věřejná správa a právo. Pocta prof. JUDr. Dušana Hendrychovi k 70. narozeninám*. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 378. ISBN 80-7179-191-1.
- SVÁK, J. *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv)*. 2. rozšírené vyd. Žilina: Poradca podnikateľa, 2006. 1116 s. ISBN 80-88931-51-7.
- SVÁK, J. Verejný záujem a verejná prospešnosť v právnom poriadku Slovenskej republiky. In: *Právny obzor*. 2/2006, s. 175 – 194. ISSN 0032-6984.
- SVÁK, J. Verejný záujem v športe – *ad constitutionem*. In: KOŠIČIAROVÁ, S. (ed.). *Záujmová korporácia a verejný záujem. Zborník referátov z vedeckej konferencie* [online]. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022, s. 139 – 151. ISBN 978-80-568-0502-2. Dostupné na: http://publikacie.iuridica.truni.sk/wp-content/uploads/2022/10/Kosciarova-Zaujmov-a-korporacia-a-verejny-zaujem_online-2.pdf
- ŠKROBÁK, J. Na pomedzí súkromného a verejného sektora – aké sú definičné znaky verejných entít a má zmysel ich hľadať? In: KOŠIČIAROVÁ, S. (ed.). *Záujmová korporácia a verejný záujem. Zborník referátov z vedeckej konferencie* [online]. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022, s. 152 – 165. ISBN 978-80-568-0502-2

- The Administration and you: A Handbook (1997). Principles of administrative law concerning the relations between administrative authorities and private persons. Council of Europe Publishing, 1996. 537 s. ISBN 92-871-3124-4.
- TRABUCCO, F. R. Dogma or Taboo of Political Rights Attributed only to Citizens: Is It Possible To Exceed It In Europe? In: BRÖSTL, A., LAPČÁKOVÁ BREICHOVÁ, M. (eds.). *Spravodlivosť, spoločensvo, sloboda. Zborník zo zasadnutia slovenskej sekcie IVR pred 30. kongresom* [e-publikácia]. Košice: PF UPJŠ Košice, 2022, s. 89 – 96. ISBN 978-80-574-0171-1. Dostupné na: www.unibook.upjs.sk
- TRELLOVÁ, L., BALOG, B. Akademická sloboda a akademická samospráva (ako vzájomne sa podmieňujúce faktory). *Justičná revue*. 3/2022, s. 313 – 331. ISSN 1335-6461.
- TRELLOVÁ, L., VRABKO, M. *Priame prejavy práva na samosprávu obce v kontexte verejnej správy*. Praha: Leges, 2022, s. 196. ISBN 978-7502-617-0.
- TURČAN, M. *Etické dimenzie teórie práva*. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2022. 79 s. ISBN 978-80-7160-633-8.
- VALOVÁ, K. Advokácia a notárstvo – vzťah dvoch právnických profesií na Slovensku. In: SZAKÁCS, A., HLINKA, T., MYDLIAROVÁ, M., SENKOVÁ, S., KAHOUNOVÁ DUREC, M. (eds.). *Vzťahy medzi právnickými profesiami. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej online konferencie Bratislavské právnické fórum 2021*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave Právnická fakulta, 2021, s. 19 – 27. ISBN 978-80-7160-614-7.
- VESELÝ, F. X. *Všeobecní slovník právní. 1. – 5. díl*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009. 4694 s. ISBN 978-80-7357-456-7 (reprint).
- VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2012. 480 s. ISBN 978-80-89603-03-9.
- VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vyd.* Bratislava: C. H. Beck, 2018. 338 s. ISBN 978-80-89603-68-8.
- WEYR, F. *Příspěvky k teorii nucených svazků*. Knihovna Sborníku věd právních a státních vydávaná s podporou české akademie cis. Františka Josefa pro vědy, slovesnost a umění. Řada státovědecká čís. XI. Praha: Sborník věd právních a státních (Bursík & Kohout), 1908.
- WEYR, F. *Teorie práva*. Brno – Praha: Orbis Praha XII, Fochova 62, 1936. 388 s. Bez ISBN.
- WEYR, F., NEUBAUER, Z. *Ústavní listina Československé republiky. Její znění s poznámkami*. Praha – Brno: Orbis Praha XII, Fochova 62, 1931. 181 s. Bez ISBN.

O AUTORKÁCH

Prof. JUDr. Mgr. Martina Gajdošová, PhD. je vysokoškolská učiteľka, pôsobí na Katedre teórie práva a filozofie práva na Právnickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave. Je členkou pracovnej komisie pre históriu advokácie Slovenskej advokátskej komory (od roku 2011), pôsobila ako členka disciplinárnych senátov pre sudcov ako tzv. iná osoba (október 2015 – október 2018, február 2019 – jún 2021), je členkou Slovenskej historickej spoločnosti (od roku 2021). Z jej publikačnej činnosti možno spomenúť vedecké monografie *Združenia a sloboda združovania* (2013, 2019), *Judikatúra vo veciach práva slobodne sa združovať* (2016), *Komentár zákona o nadáciách* (2021), v spoluautorstve: *Prvé ženy v slovenskej advokácii* (2015), *Advokátske komory na Slovensku v rokoch 1875 – 1948* (2018), *Slovenská advokátska komora v rokoch 1990 – 2020* (2020), komentár k záujmovým združeniam právnických osôb (In: ŠTEVČEK et alia. *Občiansky zákonník. Komentár.* 2015, 2019).

Prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD. je vysokoškolská učiteľka, v rokoch 2006 – 2015 vedúca Katedry správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave.

Členka Legislatívnej rady vlády Slovenskej republiky (1997 – 1998, 2006 – 2010), Stálej pracovnej komisie pre správne právo Legislatívnej rady vlády Slovenskej republiky (1999 – 2010), Konzultačného zboru Ministerstva vnútra Slovenskej republiky pre otázky aplikácie správneho poriadku (2005 – 2021), v súčasnosti členka osobitných komisií pre konanie vo veciach rozkladov.

Z jej publikačnej činnosti možno spomenúť *vedecké monografie* *Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy* (2012), *Verejná správa a právo na spravodlivý proces* (2014), *Princípy správneho trestania* (2017), *Právo a povinnosť združovať sa* (2019), *Azyl a právo na azyl* (2021), ako aj *odborné komentáre* – *Správny poriadok* (2004, 2013), *Zákon o obecnom zriadení* (2018), *Zákon o priestupkoch: podrobný komentár s judikatúrou* (2020).