
**Verejnoprávne
aspekty činnosti
stavovskej organizácie**

Verejnoprávne aspekty činnosti stavovskej organizácie

Soňa Košičiarová

leges

Vzor citace:

KOŠIČIAROVÁ, S., (2025). *Verejnoprávne aspekty činnosti stavovskej organizácie*. Praha: Leges, 2025.

Recenzenti:

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

prof. JUDr. Ing. Bernard Pekár, PhD., Právnická fakulta, Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici

Autorka:

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD., Právnická fakulta, Trnavská univerzita
ORCID iD: 0009-0001-3075-7579

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 2025 jako svou 1021. publikaci.

Vydání první

Edice Teoretik

Návrh obálky Michaela Zoubek Vydrová

Redakce Mgr. Mária Pavláková

Sazba Gradis

Tisk powerprint, s. r. o., Horoměřice

www.knihyleges.cz

© Soňa Košičiarová, 2025

ISBN 978-80-7502-820-4

KATALOGIZACE V KNIZE - NÁRODNÍ KNIHOVNA ČR

Košičiarová, Soňa, 1965-

Verejnoprávne aspekty činnosti stavovskej organizácie / Soňa Košičiarová. -- Vydání první.

-- Praha : Leges, 2025. -- 301 stran. -- (Teoretik)

Obsahuje bibliografii a bibliografické odkazy

ISBN 978-80-7502-820-4 (brožováno)

* 061-027.561 * 34 * 331.542 * 35 * 341.171(4) * (437.6) * (048.8)

- profesní komory -- Slovensko
- profesní komory -- právní aspekty
- profesní organizace -- Slovensko
- profesní organizace -- právní aspekty
- regulovaná povolání -- Slovensko
- veřejná správa -- Slovensko
- evropské právo
- monografie

351 - Úkoly veřejné správy, správní opatření, legislativa [15]

OBSAH

Úvod	9
I. Právne postavenie stavovskej organizácie	11
1 Stavovská organizácia – subjekt záujmovej samosprávy	11
2 Charakteristické znaky stavovskej organizácie	17
II. Stavovská organizácia a výkon úloh vo veciach správy slobodného povolania	27
1 Predmet a právna povaha činnosti stavovskej organizácie	27
2 Administratívna právomoc stavovskej organizácie	32
2.1 Správa regulovaných povolání na vnútornom trhu Európskej únie	35
2.1.1 Sloboda usadiť sa a sloboda poskytovať služby na vnútornom trhu Európskej únie	36
2.1.2 Právo na prístup k činnosti/povolaniu ako súčasť slobody usadiť sa a sloboda poskytovať služby	46
a) Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu	47
b) Zákon č. 136/2010 Z. z. o službách na vnútornom trhu a o zmene a doplnení niektorých zákonov	62
c) Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií	80
d) Zákon č. 422/2015 Z. z. o uznávaní dokladov o vzdelaní a o uznávaní odborných kvalifikácií a o zmene a doplnení niektorých zákonov	94
e) Osobitná úprava výkonu povolania právnicka v práve Európskej únie	97
f) Zákon č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov	113
2.2 Správa regulovaných povolání a práva garantované Chartou základných práv Európskej únie	117

2.3 Správa regulovaných povolaní a práva garantované Európskym dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd	121
3 Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/958 z 28. júna 2018 o teste proporcionality pred prijatím novej regulácie povolaní a normotvorba stavovskej organizácie	133
4 Kontrola, dozor a dohľad stavovskej organizácie	142
4.1 Dozor nad poskytovateľmi služieb na vnútornom trhu	142
4.2 Kontrola, dozor a dohľad stavovskej organizácie podľa osobitného predpisu	147
5 Disciplinárna právomoc stavovskej organizácie	169
5.1 Predmet úpravy	169
5.2 Znaky skutkovej podstaty disciplinárneho previnenia	176
5.3 Disciplinárne opatrenia	186
5.4 Pravidlá ukladania disciplinárnych opatrení	200
5.5 Princípy vyvodzovania disciplinárnej zodpovednosti stavovskou organizáciou	205
5.6 Právo disciplinárne obvineného na spravodlivý proces v disciplinárnom konaní	225
5.7 Povinnosť použiť základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku	230
III. Stavovská organizácia a výkon jej vnútornej správy	255
1 Subjekt a predmet vnútornej správy stavovskej organizácie	255
2 Orgány stavovskej organizácie	265
3 Normotvorba stavovskej organizácie	269
3.1 Postavenie stavovskej organizácie v procese tvorby zákonov	269
3.2 Správne akty normatívnej povahy schvaľované orgánmi stavovskej organizácie	271
3.3 Hmotnoprávne požiadavky na normotvorbu stavovských organizácií v záujme ochrany pred zásahmi do práv a slobôd osôb	284
Zhrnutie	292
Zoznam použitej literatúry	295
O autorke	301

ÚVOD

Vedecká monografia rozvíja poznatky o právnom postavení stavovských organizácií ako subjektov profesijnej samosprávy, ktorá je súčasťou záujmovej samosprávy.

Zákony, ktorými boli tieto právnické osoby zriadené, im zverujú plnenie úloh vo veciach výkonu *správy regulovaných povolání*.

Vykonávajú správu *regulovaných povolání, ktoré sú slobodnými povolaniami*. Tým sa odlišujú od inej skupiny subjektov záujmovej samosprávy – *profesijných organizácií*. Tie plnia úlohy týkajúce sa správy *iných regulovaných povolání, než sú slobodné povolania*.

Inštitút regulovaného povolania je inštitútom únievého práva. Regulované povolanie je odborná činnosť alebo skupina odborných činností podľa čl. 3 ods. 1 písm. a) *smernice Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií*.

S výkonom verejnej správy na úseku regulovaných povolání sa spája právny režim, ktorý je výsledkom harmonizácie vnútroštátnych predpisov členských štátov Európskej únie s cieľom presadzovať práva štátneho príslušníka členského štátu na výkon povolania (či už ako samostatne zárobkovo činné osoby alebo ako zamestnanca) v inom členskom štáte, než je štát, v ktorom získal odbornú kvalifikáciu.

Európska únia si vytýčila dosiahnuť jednotnú kvalitu poskytovaných služieb vo verejnom sektore zavádzaním harmonizovaných únievých štandardov v záujme zabezpečenia slobody usadiť sa a slobody poskytovať služby podľa *Zmluvy o fungovaní Európskej únie*. Dôležitou funkciou samosprávnych stavovských organizácií je uskutočňovať výkon verejnej správy vo veciach regulovaných povolání v súlade s právne záväznými aktmi Európskej únie, pokiaľ im vnútroštátny právny poriadok členského štátu zveruje postavenie *regulačného orgánu*. Vždy, keď členský štát uzná združenie alebo organizáciu, informuje o tom Komisiu. Komisia preskúma, či združenie alebo organizácia spĺňa podmienky v zmysle smernice Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES.

Nemenej významný právny aspekt v súvislosti s výkonom úloh stavovskej organizácie predstavuje uplatňovanie *Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd*.

Nezákonným postupom komôr môže dôjsť k zásahu do práva na súkromný život (čl. 8) a práva na spravodlivé súdne konanie (čl. 6). Úlohou vedeckej monografie je preto na základe konkrétnych rozsudkov Európskeho súdu pre ľudské práva objasniť, akým spôsobom majú orgány stavovských organizácií postupovať a interpretovať právnu reguláciu, ktorá upravuje ich právomoc v súlade s touto medzinárodnou zmluvou, ktorá má prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky.

Stavovské organizácie (komory), ktoré rozhodujú o udelení oprávnenia na poskytovanie služby a vykonávajú dohľad nad kvalitou výkonu slobodného povolania, majú pri výkone predmetných činností postavenie *orgánu verejnej správy*.

Za výkon administratívnej právomoci komory treba považovať jej rozhodovaciu právomoc v záležitostiach správy povolania (udeľovanie licencií, registrovanie, vedenie zoznamu členov, skúšky uchádzačov o členstvo, rozhodovanie o osobitnej odbornej spôsobilosti atď.).

Realizácia administratívnej, normotvornej, kontrolnej a disciplinárnej právomoci stavovských organizácií je výkonom *vrchnostenskej verejnej správy*. Uskutočňuje sa vo *verejnom záujme*.

Vnútrotná správa stavovskej organizácie je prejavom samosprávnej funkcie týchto právnických osôb. Jej predmetom je kreovanie orgánov, vydávanie vnútorných predpisov, ochrana práv a záujmov členov, pomoc členom (napr. formou bezplatného poradenstva), zastupovanie členov v spoločných otázkach dotýkajúcich sa výkonu regulovaného povolania, riešenie podnetov, návrhov a sťažností, zabezpečovanie vzdelávania a pod.).

Cieľom monografie je upozorniť na odlišnosť postavenia a úkonov stavovských organizácií od záujmových združení súkromnoprávnej povahy, zovšeobecniť právne štandardy regulácie ich postavenia a fungovania v osobitných zákonoch s prihliadnutím na ich funkcie, ktoré musia plniť vo verejnom záujme.

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

Trnava jún 2025

I. PRÁVNE POSTAVENIE STAVOVSKÉJ ORGANIZÁCIE

1 Stavovská organizácia – subjekt záujmovej samosprávy

Samospráva v demokratickom štáte predstavuje osobitný spôsob spravovania verejných vecí.

Charakteristickou črtou samosprávy je jej *samostatnosť*. Verejnoprávne predpisy termín „nezávislosť“ používajú len výnimočne.¹ Výslovne nemusia uvádzať vo vzťahu ku komorám ani prívlastok „samostatná“, keďže tá je implicitne vyjadrená už v prívlastku „samosprávna“.²

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 vylučuje právomoc iného orgánu vydávať príkazy, ktoré by mohli ovplyvniť výsledok činnosti subjektu samosprávy.

Pojem „samostatnosť“ vyjadruje *autonómnosť* samosprávy a jej *hospodársku a rozpočtovú nezávislosť* od štátu.

Samostatnosť vylučuje možnosť považovať samosprávu za súčasť štátnej správy alebo ostatnej verejnej správy. Orgány štátnej správy a orgány ostatnej verejnej správy nedisponujú autonómnosťou.

Samospráva má zákonom vymedzený priestor na jej autonómne konanie predovšetkým vo veciach jej vnútornej správy. Zákony upravujú ciele výkonu samosprávy (úlohy), predmet a spôsob jej výkonu.

Miera regulovanosti právomoci subjektov samosprávy je v právnom poriadku rozličná v závislosti od *druhu samosprávy*.

Najširší rozsah samostatnosti je *de lege lata* (aj *de constitutione lata*) garantovaný *územnej samosprávou*. Nižšiu mieru samostatnosti v rámci výkonu úloh verejnej správy má *záujmová samospráva*.

¹ Napríklad podľa § 21 ods. 2 **zákona SNR č. 78/1992 Zb. o daňových poradcov a Slovenskej komore daňových poradcov** „komora je nezávislou samosprávnou profesijnou organizáciou, ktorá združuje daňových poradcov zapísaných v zozname“.

² Podľa § 48 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, o zmene zákona č. 577/2001 Z. z. a zákona č. 14/2004 Z. z.**: „Slovenská komora patentových zástupcov je samosprávna stavovská organizácia združujúca všetkých patentových zástupcov zapísaných v zozname.“

Záujmová samospráva sa uskutočňuje „vo vnútri“ zákonom ustanovených formálnych štruktúr s právnou subjektivitou. Ide o *právnické osoby*. Najčastejšie majú hmotnoprávne postavenie:

- samosprávnych právnických osôb združujúcich osoby (napr. profesijná organizácia),
- inštitúcií (napr. 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**).

Personálny základ samosprávy tvoria súkromné *osoby* (obyvateľ obce, člen profesijnej organizácie, akademickej obce atď.). Ich hmotnoprávne postavenie (práva a povinnosti) upravuje zákon ustanovujúci pravidlá samosprávneho spravovania verejných vecí.

Tieto osoby majú k samosprávnej právnickej osobe právny vzťah vytvorený:

- na základe trvalého pobytu (napr. obyvatelia obce),
- na základe členstva (členovia stavovskej organizácie 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 subjektom samosprávy bola právnická osoba.

Samosprávu uskutočňujú priamo a/alebo prostredníctvom orgánov samosprávy, ktorých postavenie a kompetenciu upravujú zákony.

Orgány samosprávy považuje teória správneho práva aj právna úprava³ vzhľadom na verejnoprávny predmet ich činnosti za *orgány verejnej správy*.

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.

³ Podľa § 4 písm. c) **Správneho súdneho poriadku** „*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*“.

Úlohy verejnej správy vykonáva *záujmová samospráva* v oblasti:

- 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),
- riadenia a správy súdov (sudcovská samospráva).

Subjektmi profesijnej samosprávy sú právnické osoby *korporatívnej povahy*, t. j. združenia osôb.

Sú nimi:

- samosprávne stavovské organizácie (komory),⁴
- samosprávne profesijné organizácie,
- samosprávne stavovské inštitúcie združujúce osoby na zabezpečenie riadneho výkonu povolaní.

Všetky tieto kategórie právnických osôb spája to, že predmet ich činnosti sa týka výkonu *správy povolaní*, 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.

Ich členmi sú fyzické osoby (a ak tak výnimočne ustanovuje zákon aj právnické osoby⁵).

Kedže sa zriaďujú zákonmi, nie sú osobami súkromného práva, ale verejného práva.

Do skupiny stavovských organizácií *de lege lata* patrí:

- Slovenská komora architektov a Slovenská komora stavebných inžinierov podľa **zákona SNR č. 138/1992 Zb. o autorizovaných architektoch a autorizovaných stavebných inžinieroch** (§ 24 až 41b),

⁴ Z hľadiska typológie ich možno stotožniť s právnymi subjektmi, ktoré sa nazývajú „professional regulatory bodies“. K ich znakom pozri bližšie BALTHAZARD, C. *The four types of professional organizations*. Online. Dostupné na: <https://www.linkedin.com/pulse/four-types-professional-organizations-claude>. [zobrazené 2017-04-04].

⁵ Napríklad podľa § 39 ods. 1 **zákona č. 423/2015 Zb. o štatutárnom audite a o zmene a doplnení zákona č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov** „komora je nezávislá samosprávna stavovská organizácia, ktorá združuje štatutárnych auditorov a auditorské spoločnosti zapísaných v zozname členov komory“.

- Notárska komora Slovenskej republiky podľa **zákona NR SR č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok)** (§ 29 až 35),
- Komora reštaurátorov podľa **zákona NR SR č. 200/1994 Z. z. o Komore reštaurátorov a o výkone reštaurátorskej činnosti jej členov**,
- 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),
- 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 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),
- Komora veterinárnych lekárov Slovenskej republiky podľa **zákona č. 442/2004 Z. z. o veterinárnej starostlivosti** (§ 11 až 22),
- Slovenská lekárska komora, Slovenská komora zubných lekárov, Slovenská lekárnická komora, Slovenská komora sestier a pôrodných asistentiek, Slovenská komora medicínsko-technických pracovníkov, Slovenská komora fyzioterapeutov, Slovenská komora zubných technikov, Slovenská komora ortopedických technikov, Slovenská komora iných zdravotníckych pracovníkov, Slovenská komora psychológov, Slovenská komora zdravotníckych záchranárov podľa **zákona č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov** (§ 43 až 61),
- 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 geodetov a kartografov podľa **zákona č. 487/2021 Z. z. o Komore geodetov a kartografov** (§ 3 až 21).

Kedže činnosť daňového poradcu je slobodným povolaním, na účely tejto monografie do tejto skupiny zaradíme aj Slovenskú komoru daňových poradcov, hoci **zákon SNR č. 78/1992 Zb. o daňových poradcov**

a Slovenskej komore daňových poradcov ju v § 21 ods. 2 definuje ako *samosprávnu profesijnú organizáciu*.

Do skupiny právnických osôb, ktoré majú samosprávnu povahu a ich činnosť sa týka správy *iných povolaní, 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),
- *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 záchrannej 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)**.

Ide o *subjekty verejnej správy*, keďže boli zriadené zákonom a plnia úlohy vo verejnom záujme. Zákonmi, ktorými boli zriadené, mohlo súčasne dôjsť k *zmene ich právnej povahy* – zo subjektov súkromného práva sa transformovali na subjekty verejného práva (napr. v roku 1992 bola založená Národná asociácia horských vodcov Slovenskej republiky, ktorá sa v roku 2005 zmenila z občianskeho združenia na samosprávnu stavovskú inštitúciu).

Všetky tieto právnické osoby je potrebné z právneho hľadiska odlišovať od združení *založených* podľa **zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov** alebo iného osobitného zákona (poľovnícke združenia podľa **zákona č. 274/2009 Z. z. o poľovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov**).

Osobitné zákony upravujú buď postavenie konkrétnych druhov združení (športové organizácie, živnostenské spoločenstvá), alebo postavenie konkrétnych občianskych združení (možno spomenúť Slovenský zväz protifašistických bojovníkov podľa **zákona č. 487/2013 Z. z. o protifašistickom odboji, postavení a pôsobnosti Slovenského zväzu protifašistických bo-**

jovníkov, Dobrovoľnú požiarnu ochranu Slovenskej republiky podľa zákona č. 37/2014 Z. z. o Dobrovoľnej požiarnej ochrane Slovenskej republiky a o zmene niektorých zákonov).

Cieľom týchto zákonov je vymedziť ich úlohy, ktoré plnia vo verejnom záujme. Ani ten však nemá vplyv na ich súkromnoprávnú povahu, ktorá takouto reguláciou zostala nedotknutá, a tiež na to, že ich existencia je prejavom slobody osôb združovať sa podľa čl. 29 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.⁶

Z judikatúry Ústavného súdu SR vyplýva, že ak právnická osoba bola zriadená zákonom, svedčí to o verejnoprávnej povahe takéhoto subjektu.⁷ Ústavný súd SR považoval z tohto dôvodu za verejnoprávny subjekt aj takú právnickú osobu, ktorú zákon explicitne nedefinuje ako samosprávnú. Je ňou Slovenská poľovnícka komora podľa § 41 zákona č. 274/2009 Z. z. o poľovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov.⁸

⁶ K tomu bližšie KOŠIČIAROVÁ, S., (2019). *Právo a povinnosť združovať sa (verejnoprávne aspekty)*. Praha: Leges, 2019, s. 217 a nasl.

⁷ Podľa nálezu Ústavného súdu SR zo 16. marca 2016 sp. zn. PL. ÚS 19/2014: „Aspektom demokratického štátu je totiž nepochybne aj decentralizácia výkonu verejnej moci nemysliteľná bez samosprávneho prvku. Ak zákonodarca chce preniesť časť výkonu verejnej moci na subjekt právne oddelený od štátu, ba ho na tento účel zákonom zriadi, potom je pojmovovo vylúčená sloboda združovania v takomto subjekte.“

⁸ V náleze z 30. apríla 2025 PL. ÚS 14/2023 sa Ústavný súd SR opätovne zaoberal právnou povahou Slovenskej poľovníckej komory, ako aj právnou povahou jej zákonom zverenej činnosti (vydávanie poľovníčkových lístkov a disciplinárna právomoc komory). Tú nepovažoval za výkon delegovanej štátnej správy, ale za výkon samosprávnych kompetencií. Komoru označil za verejnoprávnú korporáciu a nositeľa záujmovej samosprávy. „Samospráva (či už územná, alebo záujmová) je verejnou správou uskutočňovanou inými verejnoprávnymi subjektmi než štátom. Existencia záujmovej samosprávy nemá výslovnú oporu v ústave, no môže ju čerpať z demokratického charakteru štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy.“

Podľa názoru Ústavného súdu SR: „Verejnú moc vykonáva štát predovšetkým prostredníctvom orgánov moci zákonodarnej, výkonnej a súdnej a za istých podmienok ju môže vykonávať aj prostredníctvom ďalších subjektov (uznesenie Ústavného súdu Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky I. ÚS 191/92). Štát disponuje mocou od občanov, ktorí mu ju zverujú najmä z dôvodu efektívnejšej schopnosti spravovania vecí verejných. Pokiaľ štát zhodnotí a v zákone vyjadrí, že je účelnejšie zveriť časť výkonu verejnej správy iným subjektom, nejde o rozpor s ústavou. Zverenie verejnej správy na iné subjekty možno odvodiť z demokratického charakteru štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy. Aspektom demokratického štátu je aj decentralizácia výkonu verejnej moci, ktorá je nemysliteľná bez samosprávneho prvku, ktorého integrálnou súčasťou sú aj subjekty záujmovej samosprávy.“

2 Charakteristické znaky stavovskej organizácie

Právne postavenie samosprávnej *stavovskej organizácie* majú tie právnické osoby, ktoré zákon takto *výslovne označuje*. Zákony ich nazývajú *komorami*.

Ich úlohou je vykonávať správu regulovaných povolání, ktoré sú *slobodnými* povolaniami. Ak tak ustanovuje osobitný zákon, podliehajú *dohľadu*.⁹

Sú to nepolitické, neštátne samosprávne stavovské organizácie.¹⁰

Prívlastok „*nepolitická*“ vylučuje tieto subjekty zo skupiny súkromnoprávných právnických osôb, ktoré súčasne nepatria medzi politické strany a hnutia, na ktoré sa vzťahuje **zákon č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach**.

Aj judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva potvrdzuje, že stavovské organizácie, zriadené zákonmi, treba považovať za verejnoprávne subjekty, a nie subjekty súkromného práva, ktoré sú prejavom realizácie slobody združovať sa podľa čl. 11 **Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd**.

Prívlastok „*neštátna*“ vyjadruje, že tu máme do činenia s právnickými osobami, ktorých vznik a fungovanie je dôsledkom vykonanej *decentralizácie štátnej moci*.¹¹ Výsledkom decentralizácie je, že výkon štátnej moci sa stáva výkonom verejnej moci.

Decentralizácia nepredstavuje z právneho hľadiska dekoncentráciu úloh štátnej správy. Vrchnostenská činnosť stavovskej organizácie *nie je výkonom štátnej správy*. Taký výklad potvrdil aj Ústavný súd SR v odôvodnení svojho nálezu z 30. apríla 2025 PL. ÚS 14/2023.

Tým, že štát komory ako záujmové združenia osôb zriadil zákonmi, ich súčasne odčlenil od skupiny súkromných záujmových združení (spolkov, spoločností, zväzov, hnutí, klubov a iných občianskych združení) zriado-

⁹ **Zákon č. 423/2015 Z. z. o štatutárnom audite a o zmene a doplnení zákona č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov** upravuje pôsobnosť Úradu pre dohľad nad výkonom auditu. Úrad je právnickou osobou, ktorej je v oblasti verejnej správy zverený výkon dohľadu v rozsahu, ktorý vymedzuje zákon v § 53 ods. 2. Medzi dohliadané subjekty patrí aj Slovenská komora auditorov.

¹⁰ Pozri § 1 ods. 2 **zákona NR SR č. 200/1994 Z. z. o Komore reštaurátorov a o výkone reštaurátorskej činnosti jej členov**.

¹¹ GAJDOŠOVÁ, M. a S. KOŠČIAROVÁ, (2023). *Záujmová samospráva*. Praha: Leges, 2023, s. 144.

vaných podľa **zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov**¹² alebo podľa **osobitného zákona**.

Ani združenia, ani politické strany a politické hnutia ako osoby súkromného práva oddelené od štátu (pozri čl. 29 ods. 4 **Ústavy Slovenskej republiky**) nemôžu vykonávať vrchnostenskú verejnú správu.

Len ak tak ustanovuje osobitný zákon, združenia plnia *úlohy vo verejnom záujme* – napr. Slovenský rybársky zväz podľa **zákona č. 216/2018 Z. z. o rybárstve a o doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon)**, športové organizácie podľa **zákona č. 440/2015 Z. z. o športe a o zmene a doplnení niektorých zákonov**. Treba zdôrazniť, že tu nejde o výkon úloh v rámci tzv. vrchnostenskej verejnej správy.¹³ V týchto prípadoch združenia nie sú ani subjektmi verejnej správy.¹⁴ Opačný výklad by bol v rozpore s čl. 29 ods. 4 **Ústavy Slovenskej republiky**. Explicitne túto skutočnosť upravuje zákon č. 440/2015 Z. z. v § 2 ods. 2: „*Plnenie úloh verejného záujmu v športe subjektami súkromného práva nie je výkonom verejnej moci ani výkonom verejnej správy.*“

Legitímnym dôvodom pre vznik stavovských organizácií ako verejno-právnych subjektov je verejný záujem o efektívny výkon vrchnostenskej verejnej správy. Podľa odôvodnenia nálezu Ústavného súdu SR z 30. apríla 2025 PL. ÚS 14/2023: „*Prenechanie časti verejnej správy na zákonom zriadeného nositeľa záujmovej samosprávy sleduje efektívnejší a racionálnejší výkon verejnej správy, ktorý nevyplýva len zo zákona, ale aj z demokratického charakteru štátu, ktorého ústavným prvkom je aj decentralizácia výkonu verejnej moci subjektom záujmovej samosprávy.*“

Decentralizácia je právny prostriedok v rukách štátu a výsledkom jej uplatnenia je, že „*štát prenecháva (formou zákonnej delegácie) týmto samo-*

¹² Podľa odôvodnenia nálezu Ústavného súdu ČR II. ÚS 2988/19 z 26. apríla 2021: „*Komora patentových zástupcov České republiky je veřejnoprávní korporací s povinným členstvím. Jako jedné z profesních komor tohoto druhu ji stát ex lege přenechal plnění části ze svých funkcí, jež v zásadě náleží jemu samotnému. Z ústavního hlediska je Komora vyňata z působnosti čl. 20 Listiny o sdružovacím právu a racione materiae nenáleží ani pod obdobnou garanci v čl. 11 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.*“

¹³ Podľa teórie správneho práva vrchnostenská verejná správa je činnosť, ktorá vyvoláva zmeny v právnom postavení jej adresátov, a to aj na základe prostriedkov verejnomocenského donútenia. Je teda prejavom výkonu verejnej moci zverenej zákonom subjektu verejnej správy.

¹⁴ Podľa § 8 ods. 1 zákona č. 440/2015 Z. z. „*športovou organizáciou je právnická osoba, ktorej predmetom činnosti alebo cieľom činnosti je športová činnosť; športovou organizáciou nie je orgán verejnej správy.*“

správným právnickým osobám verejného práva k „relatívne“ samostatnému výkonu častí správy vecí verejných“.¹⁵

Podľa odôvodnenia rozsudku Najvyššieho správneho súdu ČR z 12. marca 2009 č. k. 6 Aps 2/2007-134: „V prípade České lékařské komory stát delegoval výšeč veřejné moci na veřejnoprávní korporaci, a to výšeč moci legislativní a moci exekutivní; jde o oprávnění k autonomní normotvorbě (jako obdoba oprávnění vydávat normativní právní akty) a oprávnění k samosprávě (jako obdoby moci exekutivní). Produktem autonomní normotvorby může být toliko normativní akt, výsledkem činnosti samosprávy bude akt individuální, případně jiný úkon, jenž bude sto zasáhnout právní pozici člena korporace.“ Na základe toho odvodil, že „komora, v postavení veřejnoprávní korporace nadané veřejnou mocí ve vztahu ke svým členům, může být pasivně legitimována k žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením“.

Mieru vykonanej decentralizácie možno posudzovať:

- podľa rozsahu, v akom si štát ponechal kompetenciu vo veciach správy regulovaných povolaní a v akom ju zveril stavovskej organizácii,
- podľa rozsahu, v akom sa zákonom pripúšťa spoluúčasť stavovskej organizácie na rozhodovaní orgánov štátnej správy vo veciach správy regulovaných povolaní (dikcia „na návrh, s vyjadrením“ a pod.) alebo aj
- podľa toho, či sa uplatňuje tzv. delená pôsobnosť – napríklad zákon zveruje výkon vrchnostenskej verejnej správy samosprávnej právnickej osobe („uskutočňuje overovanie odbornej spôsobilosti“) a výkon vrchnostenskej verejnej správy zveruje orgánu štátnej správy („overenie odbornej spôsobilosti vydáva ministerstvo“).

Kritériom na posúdenie miery decentralizácie je aj rozsah samosprávnej samostatnosti stavovských organizácií. Zákony buď ustanovujú pravidlá záväzné pre komory, alebo im ponechávajú priestor na autonómne uplatnenie ich vôle.

Priestor pre autonómne uplatnenie ich vôle ako subjektov záujmovej samosprávy je limitovaný úlohami stavovských organizácií, ktoré im uklada-

¹⁵ Blížšie k tomu FRUMAROVÁ, K. Soudní kontrola nad výkonem profesní samosprávy v ČR. In: S. KOŠIČIAŘOVÁ a M. GAJDOŠOVÁ (eds.). *Stavovská a profesijná organizácia – subjekt verejnej správy. Zborník referátov z vedeckej konferencie so zahraničnou účasťou. 10. november 2023. Trnava, Slovenská republika.* Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2023, s. 22.

jú zákony. Môže sa však uplatňovať aj kombinovaný legislatívny prístup – zákon ustanoví základné pravidlá a súčasne výslovne splnomocní komoru ustanoviť podrobnosti jej vnútorným predpisom.

Komora si môže autonómne upraviť *veci patriace do jej pôsobnosti*, ak zákon neustanovuje inak.

Najširšiu mieru samosprávnej samostatnosti majú stavovské organizácie vo veciach ich *vnútornej správy*, aj keď i tu zákony komorám „ukrajujú“ z ich autonómneho priestoru tým, že upravujú druhy a úlohy orgánov komôr, financovanie komôr atď.

Za *predmet správy vnútorných záležitostí* treba považovať kreovanie orgánov záujmovej samosprávy, vydávanie vnútorných predpisov a ďalších aktov normatívnej povahy, ochranu práv a záujmov členov, pomoc členom (napr. formou bezplatného poradenstva), ich zastupovanie v spoločných otázkach dotýkajúcich sa výkonu slobodného povolania, riešenie podnetov, návrhov a sťažností svojich členov vo vzťahu ku komore, zabezpečovanie vzdelávania a pod.

Na základe vlastných schválených pravidiel môžu postupovať, keď ich zákony na vydanie takýchto pravidiel výslovne splnomocňujú a v rozsahu, v akom ich výslovne splnomocňujú, ale aj vtedy, keď zákony súvisiace s výkonom samosprávy „mlčia“. Vo veciach *vrchnostenskej verejnej správy* musia stavovské organizácie postupovať na základe a v medziach zákonov, ako aj z ďalších prameňov práva (napr. medzinárodných zmlúv, právne záväzných aktov Európskej únie).

Za výkon úloh vrchnostenskej verejnej správy treba z právneho hľadiska považovať vlastnú rozhodovaciu právomoc komory (udeľovanie licencií, registráciu, vedenie zoznamu členov, dohľad nad zákonnosťou a etikou výkonu slobodného povolania členov komory, skúšky uchádzačov o členstvo, rozhodovanie o členstve, ukladanie disciplinárnych opatrení, rozhodovanie o osobitnej odbornej spôsobilosti).

S decentralizáciou štátnej moci sa v prípade samosprávnych stavovských organizácií nespája *deetatizácia*.

Stavovské organizácie sú hospodársky a rozpočtovo nezávislé od štátu (ich činnosť je financovaná z vlastných príjmov, najmä z príspevkov jej členov).¹⁶ K povinnostiam členov samosprávnej stavovskej organizácie patrí

¹⁶ Podľa § 23 zákona SNR č. 78/1992 Zb. o daňových poradcoch a Slovenskej komore daňových poradcov: „(1) Komora hospodári so svojím majetkom. Zdrojmi jej príjmov sú príspevky od daňových poradcov, úhrady za účasť na skúškach, poplatky, úhrady odplaty

povinnosť *platiť pravidelné členské finančné príspevky* na zabezpečenie jej chodu.

Ako právnické osoby, ktorých činnosť nie je financovaná z verejnoprávných prostriedkov, preto podľa § 3 **zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov** nemajú postavenie subjektov verejnej správy, ktoré sú zapísané v registri organizácií vedenom Štatistickým úradom SR 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 sektore verejnej správy v súlade s európskou metodikou ESA 2010 ustanovenou **nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 549/2013 z 21. mája 2013 o európskom systéme národných a regionálnych účtov v Európskej únii**.

Stavovské organizácie sú *na účely štatistiky* podľa § 20 ods. 1 písm. a) **zákona č. 540/2001 Z. z. o štátnej štatistike** v registri organizácií evidované ako „*národné súkromné nefinančné korporácie*“, ktoré nie sú zaradené do sektora verejnej správy.

Prívlastok „*samosprávna*“ implikuje, že stavovská organizácia predstavuje *verejnoprávnnu* právnickú osobu *korporatívnej povahy*. Je to preto, lebo pojem „*samospráva*“ ako špecifický spôsob výkonu úloh verejnej správy 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).¹⁷

Aby sa konkrétna osoba stala členom stavovskej organizácie, musí:

- spĺňať požiadavky ustanovené právnou úpravou (napr. dosiahnutie vzdelania, absolvovanie praxe, vykonanie osobitných odborných skúšok, bezúhonnosť),
- prejsť vôľu stať sa členom (osoba musí o udelenie členstva požiadať).

Osoby, ktoré tieto požiadavky spĺňajú, majú *subjektívne verejné právo* na to, aby sa stali členmi komory.

za služby, ktoré komora poskytuje, výnosy z pokút za porušenie disciplíny a ďalšie príjmy. (2) Výdavky komory na zabezpečenie jej činnosti a na zabezpečenie rozvoja daňového poradenstva sa hradia z jej príjmov.“

¹⁷ MUNKOVÁ, V. Charakteristické znaky subjektov záujmovej samosprávy. In: M. VRABKO a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 131.

Osobitný postup sa uplatňuje u notárov a súdnych exekútorov. V prípade Notárskej komory SR a Slovenskej komory exekútorov „sa uplatňuje pravidlo o obmedzenom počte ich členov (*numerus clausus*)“.¹⁸ Vyplýva to z toho, že činnosť notárov a súdnych exekútorov je spojená s obvodom súdov, v ktorých vykonávajú svoju činnosť. **Zákon NR SR č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov a zákon SNR č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok)** preto ustanovujú *dôvody*, pre ktoré môže príslušný subjekt (minister spravodlivosti SR/komora) vyhlásiť výberové konanie (výkon funkcie zanikol a je potrebné obsadiť miesto exekútora v územnom obvode krajského súdu, v územnom obvode súdu je potrebné zvýšiť počet exekútorov), subjekt oprávnený vyhlásiť výberové konanie, postup pri výberovom konaní.

Do výberového konania sa môže prihlásiť každý, kto spĺňa podmienky na vymenovanie za exekútora alebo notára.

Notára a súdneho exekútora vymenúva minister spravodlivosti SR na základe výsledkov vyhláseného výberového konania, ktoré organizuje a zabezpečuje príslušná komora.

Len ak to výslovne ustanovuje zákon, členstvo v komore:

- je povinné (inak je zásadne dobrovoľné),
- môže byť čestné (inak je zásadne riadne).

Členstvo vzniká *zapísaním* do zoznamu, ktorý vedie príslušná stavovská organizácia. Zaniká *vyčiarknutím* zo zoznamu na základe dôvodu ustanoveného v zákone.

Práva a povinnosti člena stavovskej organizácie vyplývajú z osobitného zákona a môžu byť podrobnejšie ustanovené vo vnútorných predpisoch komory (predovšetkým v štatúte).

Právny vzťah, v ktorom sa nachádza člen komory, je odlišný od právneho vzťahu, v ktorom sa nachádza člen súkromnoprávnej korporácie (zdrúženía). Jeho právny vzťah k stavovskej organizácii má *verejnoprávnú povahu*, keďže tu ide o vzťah k subjektu verejnej správy.¹⁹

¹⁸ KOPECKÝ, M., (2023). *Správné právo. Obecná časť*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 129.

¹⁹ Uvedená skutočnosť má vplyv aj na spôsob, akým si táto osoba uplatňuje právo na súdnu ochranu. V situácii, keď je priamo dotknutá konaním či nekonaním stavovskej organizácie v rámci vrchnostenskej verejnej správy, je daná vecná príslušnosť súdu v rámci správneho súdnictva, nie súdu v rámci civilného súdnictva. K tomuto výkladu sa vyjadril aj Ústavný súd ČR vo svojom náleze II. ÚS 2988/19 z 26. apríla 2021: „17. Stěžovatel požádal v roce 2007, po složení odborné zkoušky, o uznání splnění odborné praxe a dalších zákonných podmínek podle § 8 odst. 1 zákona o patentových zástupcích; předložil součas-

Ak tak ustanovuje zákon, v rozsahu v ňom ustanovenom podliehajú právomoci samosprávnej stavovskej organizácie nielen členovia, ale aj *iné osoby*, ktoré nie sú jej členmi.²⁰

Územná pôsobnosť stavovskej organizácie sa zásadne vzťahuje na celé územie Slovenskej republiky.

Ak tak ustanovuje zákon, samosprávna stavovská organizácia môže zriadiť útvary, ktoré sú jej súčasťou.²¹

Pre samosprávne stavovské organizácie sú *charakteristické nasledujúce znaky*:

- je právne vylúčené, aby ich zriaďovali súkromné osoby,
- majú len taký rozsah právnej subjektivity, ktorý slúži na napĺňanie ich účelu, pre ktorý boli vytvorené (princíp obmedzenej právnej subjektivity),
- sú spoločenstvami osôb, ktoré sa podieľajú na tvorbe ich vôle priamo (hlasovaním) alebo nepriamo (prostredníctvom činnosti ich orgánov).

Podľa odôvodnenia nálezu Ústavného súdu SR zo dňa 16. marca 2016 (PL. ÚS 19/2014-83) stavovská komora je „*verejnoprávnou korporáciou zriadenou ex lege, ktorá je subjektom záujmovej samosprávy a za svoju*

ně zákonem požadované listiny (§ 8 odst. 2 citovaného zákona). Komora odmítla uznat odbornou praxi uchazeče, neumožnila mu složení slibu a odmítla jeho zápis do seznamu patentových zástupců. Stěžovatel podal v roce 2010 správní žalobu a po vyřešení otázky soudní pravomoci podal roku 2012 žalobu civilní. V civilním sporu proběhlo do roku 2017 opakovaně řízení před nalézacím a odvolacím soudem, v roce 2019 rozhodoval dovolací soud. 18. Přijetí nebo nepřijetí do profesní komory je podle názoru teorie rozhodnutím autoritativní povahy, podloženým veřejnou mocí. Mělo by tedy jít o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního (zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů) s právem na přezkum ve správním soudnictví.“

²⁰ Napríklad 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) v znení neskorších predpisov** pôsobnosti Slovenskej advokátskej komory podlieha advokátsky koncipient zapísaný do zoznamu advokátskych koncipientov vedeného komorou.

²¹ Podľa § 48 ods. 3 **zákona č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov** „komora si môže zriadiť regionálne komory, ktorých činnosť upraví vnútorným predpisom komory“.

Podľa § 39 ods. 3 **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**: „Komora môže na plnenie svojich úloh zriadiť územné sekcie. Podrobnosti o vytváraní územných sekcií upravuje vnútorný predpis komory.“

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 (doplnkovo to potvrdzuje aj prax rozhodovania ústavného súdu podľa čl. 127 ods. 1 ústavy – pozri napr. uznesenie vo veci sp. zn. II. ÚS 51/2016).“

Verejnoprávnu povahu stavovskej organizácie potvrdzuje prítomnosť nasledujúcich znakov:

- nútený vznik (je zriadená zákonom),
- má povinnosť plniť zákonom ustanovené úlohy, ktoré sú výkonom verejnej správy uskutočňované vo verejnom záujme (kvalita výkonu slobodných povolaní),
- má právomoc v rozsahu zverenom zákonom (administratívnu, normotvornú, kontrolnú a disciplinárnu).

Na stavovské organizácie, ktoré sú subjektmi verejnej správy, sa nevzťahuje:

- princíp voľnej tvorby,
- právo súkromných osôb ich zriaďovať,
- princíp všeobecnosti združovať sa v korporáciách (ich členmi nemôže byť „každý“, ale len fyzická alebo právnická osoba spĺňajúca špeciálne hmotnoprávne požiadavky vyplývajúce zo zákona).

Osobitné zákony upravujú verejnoprávnu *funkciu* stavovských organizácií ako samosprávnych subjektov.²² Táto funkcia vyjadruje v normatívnej podobe zmysel ich existencie, dôvod, pre ktorý boli zákonom zriadené.

Funkciou stavovských organizácií je:

- pôsobiť ako regulačný orgán (vykonávať úlohy verejnej správy v oblasti zabezpečenia prístupu a riadneho výkonu slobodných povolaní),

²² Funkciou Komory reštaurátorov podľa § 1 ods. 1 **zákona NR SR č. 200/1994 Z. z. o Komore reštaurátorov a o výkone reštaurátorskej činnosti jej členov** je zabezpečiť kvalifikovanú starostlivosť o kultúrne dedičstvo, zastupovať, chrániť záujmy a stavovskú česť reštaurátorského stavu.

- plniť úlohy, spolupodieľať sa na presadzovaní ochrany verejného záujmu a záujmov ich členov.²³

Osobitné zákony ustanovujú úlohy, ktoré sú stavovské organizácie povinné plniť.

Medzi typické úlohy stavovskej organizácie patrí:

- zastupovať, chrániť a presadzovať oprávnené záujmy členov,
- dbať na riadny výkon povolania spôsobom ustanoveným zákonmi a predpismi komory, dbať na vysokú profesionálnu úroveň, etiku,
- vybavovať podnety, návrhy a sťažnosti,
- udržiavať disciplínu,
- dbať o stavovskú česť.

Stavovské organizácie ako subjekty záujmovej samosprávy korporatívnej povahy *nevykonávajú úlohy štátnej správy*. Ich činnosť je *samosprávna*. Takúto právnu povahu má bez ohľadu na to, či ide o výkon úloh verejnej správy vo veciach regulovaného (slobodného) povolania, alebo o výkon vnútornej správy stavovskej organizácie.

Samosprávna pôsobnosť vymedzená zákonom je prejavom *autonómie* komory, ktorú jej zákon priznáva ako subjektu verejnej správy.

²³ Podľa § 29 ods. 3 **zákona SNR č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok)** „poslaním komory a jej orgánov je chrániť záujmy notárskeho stavu, dohliadať na činnosť notárov a obstarávať ďalšie záležitosti, ktoré sú jej zverené týmto zákonom“.

II. STAVOVSKÁ ORGANIZÁCIA A VÝKON ÚLOH VO VECIACH SPRÁVY SLOBODNÉHO POVOLANIA

1 Predmet a právna povaha činnosti stavovskej organizácie

Stavovské organizácie (komory) nie sú jediné právnické osoby zriadené zákonmi, ktoré vykonávajú vrchnostenskú verejnú správu na úseku správy povolaní.

Právna úprava rozoznáva rôzne *kategórie záujmových samosprávnych subjektov* podľa toho, či sa ich činnosť vzťahuje na správu tzv. regulovaných povolaní, alebo sa na takúto kategóriu povolaní nevzťahuje.

Právny inštitút regulovaného povolania je inštitútom práva Európskej únie.

Regulovaným povolaním sa rozumie povolanie, odborná činnosť alebo skupina odborných činností, na ktorých výkon sa vyžaduje splnenie kvalifikačných predpokladov ustanovených osobitnými predpismi. V rámci nich sa rozoznávajú *slobodné povolania*, t. j. povolania s právom používať profesijné tituly.²⁴

Tzv. *neregulované povolania* možno vykonávať bez uznania odbornej kvalifikácie.

Niektoré povolania sa považujú 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

²⁴ Podľa § 1 ods. 5 **zákona SNR č. 138/1992 Zb. o autorizovaných architektoch a autorizovaných stavebných inžinieroch** „regulovanými povolaniami podľa tohto zákona sú povolania architekt, krajinný architekt, územný plánovač, stavebný inžinier, kontrolný inžinier, hlavný stavbyvedúci a stavebný dozor pre vyhradené stavby v rozsahu uvedenom v § 4, 4a, 4b a 5, 5a a 5b“.

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.²⁵

Inštitút regulovaného povolania sa spája s právnym režimom, ktorý je výsledkom harmonizácie vnútroštátnych predpisov členských štátov Európskej únie v súvislosti s presadzovaním práva štátnych príslušníkov členských štátov na výkon povolania (či už ako samostatne zárobkovo činných osôb, alebo ako zamestnancov) v inom členskom štáte, než je štát, v ktorom osoba získala odbornú kvalifikáciu.

Samosprávna činnosť *profesijných organizácií* sa týka povolání/profesií, ktoré nemusia byť regulovanými povolaniami. Činnosť *stavovských organizácií* a *stavovských inštitúcií* sa vzťahuje výlučne na regulované povolania.

Samosprávna činnosť stavovskej organizácie sa vo veciach správy slobodných povolání prejavuje ako administratívna, normotvorná, kontrolná a disciplinárna.

Ide o rôzne druhy činnosti, ktoré sa odlišujú svojím predmetom. Vo všetkých prípadoch však ide o výkon vrchnostenskej verejnej správy.²⁶

Vrchnostenská veřejná správa je pojem teórie správneho práva. Označuje sa ním verejná správa, ktorá je výkonom *verejnej moci*.²⁷

Orgány záujmovej samosprávy, ktoré vykonávajú vrchnostenskú verejnú správu, majú na účely **zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za**

²⁵ GAJDOŠOVÁ, M. a S. KOŠIČIAROVÁ, (2023). *Záujmová samospráva*. Praha: Leges, 2023, s. 177.

²⁶ „V případě České lékařské komory stát delegoval výše veřejné moci na veřejnoprávní korporaci, a to výše moci legislativní a moci exekutivní; jde o oprávnění k autonomní normotvorbě (jako obdoba oprávnění vydávat normativní právní akty) a oprávnění k samosprávě (jako obdoby moci exekutivní). Produktem autonomní normotvorby může být toliko normativní akt, výsledkem činnosti samosprávy bude akt individuální, případně jiný úkon, jenž bude sto zasáhnout právní pozici člena korporace.“ Z odôvodnenia rozsudku Najvyššieho správneho súdu ČR z 12. marca 2009 č. k. 6 Aps 2/2007-134.

²⁷ Podľa uznesenia Ústavného súdu ČSFR sp. zn. I. ÚS 191/92 z 9. júna 1992 je „*verejnou mocou* taká moc, ktorá autoritatívne rozhoduje o právach a povinnostiach subjektov, či už priamo, alebo sprostredkované. 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“.

škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov postavenie *orgánu verejnej moci*.²⁸ 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.“

Je tiež vykonaním politického záväzku Slovenska ako členského štátu Rady Európy zabezpečiť, aby jeho regulácia garantovala nasledujúce požiadavky podľa **odporúčania Výboru ministrov CM/Rec (2007) 7 o dobrej verejnej správe**, ako aj z **odporúčania Výboru ministrov R (84) 15 o verejnoprávnej zodpovednosti**:

- povinnosť nahradiť škodu, ak sa orgán verejnej moci správa nezákonne,
- ak sa poškodená osoba svojím zavinением 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 na 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,

²⁸ „Česká lékařská komora, v postavení veřejnoprávní korporace nadané veřejnou mocí ve vztahu ke svým členům, může být pasivně legitimována k žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (§ 82 s. ř. s.).“ Rozsudok Najvyššieho správneho súdu ČR z 12. marca 2009 č. k. 6 Aps 2/2007-134.

- ak vnútroštátna úprava zabezpečuje systém špeciálneho postupu plnenia, mal by byť ľahko dostupný a rýchly.²⁹

Z odporúčaní Výboru ministrov vyplývajú špecifické požiadavky na reguláciu verejnoprávnej zodpovednosti v členskom štáte Rady Európy, ktoré si z legislatívneho hľadiska vyžadujú *špeciálnu zákonnú úpravu* jej zabezpečenia. Nebude preto postačovať všeobecná úprava v predpise súkromného práva.³⁰

Zodpovednosť štátu za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci je *absolútnou objektívnou zodpovednosťou* (§ 3 ods. 2) bez ohľadu na zavinenie a bez možnosti liberácie, teda bez možnosti sa jej zbaviť.³¹

Podľa § 3 ods. 1 **zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov štát** zodpovedá za podmienok ustanovených týmto zákonom za škodu, ktorá bola spôsobená orgánmi verejnej moci, okrem tretej časti toho zákona. Tretia časť tohto zákona upravuje zodpovednosť územnej samosprávy za škodu spôsobenú orgánmi územnej samosprávy pri výkone samosprávy.

Na účely tohto zákona sú *orgánmi verejnej moci* aj orgány záujmovej samosprávy.

Za škodu spôsobenú pri výkone vrchnostenskej verejnej správy *orgánom stavovskej organizácie* zodpovedá štát.³²

²⁹ Bližšie k tomu KOŠIČIAROVÁ, S., (2012). *Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy*. Bratislava: Iura Edition, 2012.

³⁰ Podľa odôvodnenia nálezu Ústavného súdu ČR z 23. februára 2010 sp. zn. II.ÚS 1612/09 „nebýt čl. 36 odst. 3 a 4 Listiny, provedeného zákonem č. 82/1998 Sb., neexistoval by ve vnitrostátním právním řádu podklad, který by umožňoval poškozenému domáhat se práva na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. Již z citovaných článků Listiny základních práv a svobod plyne nezbytnost zvláštní veřejnoprávní regulace; důvodem je – na rozdíl od jiných subjektů práva – zvláštní funkce veřejné správy, specifické vztahy a situace, v nichž působí. Automatická aplikabilita právní úpravy odpovědnosti za škodu vyjádřeně v občanském zákoníku jakožto základním kodexu upravujícím soukromoprávní vztahy je tak vyloučena.“

³¹ JAKUBÁČ, R., (2016). *Zákon o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, s. 35.

³² 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,

Za škodu spôsobenú výkonom samotného slobodného povolania členom stavovskej organizácie štát nezodpovedá, ak výkon tejto činnosti nie je súčasne výkonom verejnej moci. Ak teda činnosť, ktorú vykonáva ako slobodné povolanie, je výkonom verejnej moci (súdny exekútor, notár), v týchto prípadoch štát za škodu zodpovedá.

Podľa § 22 ods. 5 zákona č. 514/2003 Z. z., ak má takáto fyzická osoba „uzavretú zmluvu o poistení zodpovednosti za škodu, ktorá by mohla vzniknúť v súvislosti s vykonávaním jej činnosti, môže štát požadovať regresnú náhradu priamo od poisťovne v rozsahu podľa platnej poisťnej zmluvy“. Na tento účel fyzická osoba alebo príslušný orgán stavovskej samosprávy poskytne štátu bezodkladne príslušnú poisťnú zmluvu a všetky potrebné informácie.

Ak štát uhradí škodu spôsobenú nezákonným rozhodnutím alebo nesprávnym úradným postupom, má *povinnosť* od záujmovej samosprávy a od fyzickej osoby, ktorá vydala nezákonné rozhodnutie alebo sa podieľala na nesprávnom úradnom postupe ako osoby na to oprávnenej pri výkone verejnej moci, ktorá jej bola zverená zákonom, požadovať *regresnú náhradu v celej výške*.

Štát upustí od vymáhania regresnej náhrady alebo jej časti, len ak škoda nebola spôsobená svojvoľným rozhodnutím, ktoré zjavne nemá oporu v právnom poriadku, alebo ak regresnú náhradu nie je možné vymôcť.

Právny stav v Českej republike je čo do rozsahu úpravy verejnoprávnej zodpovednosti za škodu v osobitnom zákone odlišný. **Zákon č. 82/1998 Zb. o zodpovednosti za škodu spôsobenou pri výkone verejnej moci rozhodnutím alebo nesprávnym úradným postupom a o zmene zákona České národnej rady č. 358/1992 Sb., o notáriách a jejich činnosti (notárský řád) upravuje:**

- zodpovednosť štátu za škodu spôsobenú pri výkone štátnej moci,
- zodpovednosť územných samosprávnych celkov za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci v rámci ich samostatnej pôsobnosti.

-
- 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.

M. Kopecký upozorňuje na skutočnosť, že v zákone č. 82/1998 Zb. chýba úprava zodpovednosti za škodu spôsobenú výkonom verejnej moci orgánom záujmovej samosprávy.³³

Vzhľadom na predmet úpravy tohto zákona, ktorý sa *vzťahuje len na škodu spôsobenú výkonom štátnej moci*, čo je užší pojem než verejná moc, je takáto situácia legislatívne ospravedlniteľná. Absenciu úpravy *verejnoprávnej zodpovednosti orgánov záujmovej samosprávy* za škodu spôsobenú výkonom verejnej moci by však bolo treba považovať za nevykonanie politického záväzku vyplývajúceho z vpredu uvedených dokumentov Rady Európy.

2 Administratívna právomoc stavovskej organizácie

Subjekty verejnej správy, ktoré boli zriadené zákonmi, aby plnili úlohy verejnej správy vo veciach správy regulovaných povolaní, realizujú správne úkony, ktoré sú vyjadrením ich administratívnej právomoci.

Vo všeobecnosti platí pravidlo, že širší rozsah administratívnej právomoci majú subjekty záujmovej samosprávy, ktoré plnia úlohy vo veciach správy tzv. regulovaných povolaní.

Stavovská organizácia v rámci svojej administratívnej právomoci vystupuje ako *orgán verejnej moci*.

Administratívna právomoc stavovskej organizácie je upravená:

- vo všeobecne záväzných právnych predpisoch Slovenskej republiky,
- v právne záväzných aktoch Európskej únie,
- v jej vlastných vnútorných predpisoch.

Zahrňa úkony, ktoré sú prejavom výkonu vrchnostenskej verejnej správy vo veciach *prístupu k regulovanému (slobodnému) povolaniu*. Tie sa týkajú:

³³ „Škoda způsobená výkonem veřejné moci vzniká ze vztahu veřejnoprávního. Nevzniká tím, že by profesní komora jednala jako právnická osoba, ale jednáním jejího orgánu, je-muž je zákonem svěřen výkon části veřejné moci. Zákon o odpovědnosti problematiku odpovědnosti za škodu způsobenou orgány profesních komor neřeší, toto neřeší ani zákony, kterými byly jednotlivé profesní komory zřízeny, ani zákony jiné.“ KOPECKÝ, M. Odpovědnost profesních komor za škodu při výkonu veřejné moci. In: S. KOŠIČIAROVÁ (ed.). *Autonómia záujmovej korporácie vo verejnom a súkromnom práve. Zborník referátov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022, s. 141.

- rozhodovania o zápise do zoznamu/registra povolania³⁴ a vydávania osvedčení o zápise,
- uznávania dokladov o vzdelaní a uznávania odborných kvalifikácií,
- rozhodovania o kompenzačných opatreniach a ich vykonávania (napr. skúšok spôsobilosti).

Zahrňa aj uznávanie odbornej spôsobilosti, určovanie podmienok na výkon povolania, udeľovanie osvedčení o autorizácii, udeľovanie licencií,³⁵ vedenie evidencie o osobách vykonávajúcich regulované povolanie atď.

J. Staša popísal predmetné úkony ako rozhodovanie vo veciach členstva. „Typicky prísluší komore rozhodovať o vzniku členství (terminologie se různí = zápis do seznamu/rejstříku, vydání/udělení oprávnění, ale i rozhodnutí o přijetí).

Typicky vznik členství zakládá oprávnění samostatně vykonávat komorové povolání a/nebo od něho odvozené oprávnění. (Držitelem odvozeného oprávnění je zásadně jiná osoba než držitel oprávnění k samostatnému výkonu komorového povolání.) To ovšem neplatí u profesních komor s dobrovolným členstvím. (Viz níže.)

V některých případech profesní komora před vznikem členství autoritativně ověřuje odbornou způsobilost uchazeče. (Viz § 7 odst. 1 písm. g) a odst. 2 cit. autorizacího zákona a § 15 odst. 1 písm. a) bod 5. a § 21 cit. zákona o autorizovaných architektch a autorizovaných stavebních inženýrech.)

Určitá doba členství může být předpokladem vzniku „vyššího“ oprávnění. (Viz § 16 a 17 cit. zákona o Komore reštaurátorov a o výkone reštaurátorskej činnosti jej členov.)

Atypické situace představují:

- jmenování do „úřadu“ orgánem veřejné správy, který není orgánem profesní komory, na návrh nebo za jiné kvalifikované součinnosti profesní komory, popřípadě následný vznik členství ex lege (V obou republikách u notářů a u exekutorů.)

³⁴ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ČR z 28. mája 2021 č. k. 2 As 305/2020-26: „Zákonná úprava (ne)provedení zápisu do seznamu advokátních koncipientů nepodléhá režimu běžného správního řízení, jaké probíhá ve věcech vyjmenovaných v § 45 odst. 2 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii. Zápis do seznamu advokátních koncipientů je vch-nostenským jednáním České advokátní komory, avšak nemá povahu správního rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 správního řádu, nýbrž faktického úkonu.“

³⁵ Pozri tiež rozsudok Najvyššieho správného súdu ČR z 12. novembra 2004 č. k. 2 As 12/2003-51: „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.“

- *udělování oprávnění k výkonu komorového povolání orgánem veřejné správy, který není orgánem profesní komory, a následný vznik členství ex lege. (Ve Slovenské republice u statutárních auditorů).*³⁶

Ak bolo nezákonným postupom a rozhodnutím v rámci administratívnej právomoci stavovskej organizácie porušené *verejnú subjektívne právo* osoby,³⁷ táto osoba sa môže domáhať svojej ochrany v správnom súdnictve,³⁸ nie v civilnom súdnictve.

Súdnej ochrany sa môže domáhať člen, ale aj nečlen – napríklad uchádzač o zápis do zoznamu vedeného komorou.³⁹

³⁶ STAŠA, J., (2023). O správné činnosti profesních komor. In: S. KOŠIČIAROVÁ a M. GAJDOŠOVÁ (eds.). *Stavovská a profesijná organizácia – subjekt verejnej správy. Zborník referátov z vedeckej konferencie so zahraničnou účasťou. 10. november 2023. Trnava, Slovenská republika. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2023, s. 175 – 176.*

³⁷ Podľa odôvodnenia nálezu Ústavného súdu ČR II. ÚS 2988/19 z 26. apríla 2021: „Ve věci je v sázce subjektivní veřejné právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu podle čl. 26 odst. 1 Listiny (zde právo uchazeče o povolání), jak dosud shodně dovodila judikatura Ústavního soudu, naposledy v nálezu ze dne 25. 10. 2016 sp. zn. II. ÚS 443/16 (N 200/83 SbNU 209), i komentářová literatura (Moravec, O. in Husseiní, F., Bartoň, M., Kopa, M., Kokeš, M. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 758 – 761*). Nejde primárně o základní právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost podle téhož odstavce čl. 26 Listiny, chránící podnikatelskou iniciativu a seberealizaci. Součástí úvah je zde ovšem úprava podmínek a omezení výkonu povolání v čl. 26 odst. 2 Listiny.“

³⁸ Podľa odôvodnenia rozsudku Najvyššieho správneho súdu ČR z 12. marca 2009 č. k. 6 Aps 2/2007-134:

„Nejvyšší správní soud, při přesvědčení, že úkony České lékařské komory vůči jejím členům mají veřejnoprávní povahu, volí řešení, které nepovede k odmítnutí spravedlnosti (denegatio iustitiae), neboť právo podle čl. 21 **Listiny základních práv a svobod** na účast na správně věcí veřejných je základním politickým právem a jako takové je pod ochranou soudní moci, a současně respektuje princip subsidiarity řízení před Ústavním soudem (toto řízení by mělo nastupovat až ex post). Úkony České lékařské komory vůči jejím členům tedy nelze a priori vyloučit ze soudní kontroly poskytované ve správním soudnictví.“

³⁹ Podľa rozsudku Najvyššieho správneho súdu ČR zo 6. septembra 2021 č. k. 5 As 462/2019-35: „Ten, kdo nebyl ve smyslu § 55b odst. 1 písm. a) **zákonu č. 85/1996 Sb., o advokacii**, ve stanovené lhůtě zapsán Českou advokátní komorou do seznamu advokátních koncipientů, je oprávněn se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu dle § 82 a násl. s. ř. s. domáhat toho, aby správní soud o jeho právu rozhodl tak, že uloží žalované České advokátní komoře, aby ho do seznamu zapsala.“

Stavovská organizácia má v takýchto prípadoch na účely **Správneho súdneho poriadku** podľa § 4 písm. c) právne postavenie *orgánu verejnej správy*.⁴⁰

2.1 Správa regulovaných povolání na vnútornom trhu Európskej únie

Ako orgán verejnej moci je stavovská organizácia povinná rešpektovať *princíp viazanosti právom*. Má teda povinnosť rešpektovať aj *úniové právo*, ktoré významným spôsobom ovplyvňuje reguláciu postavenia stavovských organizácií v členských štátoch Európskej únie.

Nezákonnými rozhodnutiami a postupmi stavovskej organizácie, ktoré sú výsledkom uplatnenia jej administratívnej právomoci vo veciach prístupu k slobodnému povolaniu, môžu byť porušené *slobody súkromných osôb chránené prameňmi úniového práva*.

Cieľom úniového práva je podporovať vnútorný trh Európskej únie a presadzovať slobody občanov Európskej únie zaručené **Zmluvou o fungovaní Európskej únie** (ďalej len „ZFEÚ“) a **Chartou základných práv Európskej únie**.

Samostatne zárobkovo činné osoby, odborníci či právnické osoby v zmysle čl. 54 ZFEÚ, ktoré legálne vykonávajú činnosť v jednom členskom štáte, môžu:

- vykonávať hospodársku činnosť trvalo a nepretržite v inom členskom štáte (*sloboda usadiť sa podľa čl. 49 ZFEÚ*) alebo
- dočasne ponúkať a poskytovať svoje služby v iných členských štátoch, zatiaľ čo zotrvávajú v krajine svojho pôvodu (*sloboda poskytovať služby podľa čl. 56 ZFEÚ*).

Podľa **čl. 15 ods. 2 Charty základných práv Európskej únie** „každý občan Únie si môže slobodne hľadať zamestnanie, pracovať, usadiť sa a poskytovať služby v ktoromkoľvek členskom štáte“.

Slovenská republika a jej orgány (vrátane orgánov stavovských organizácií) sa preto:

- musia zdržať konania, ktoré by mohlo byť v rozpore s cieľom úniového práva vytvoriť priestor bez vnútorných hraníc, v ktorom je zabez-

⁴⁰ Rumana, I. in I. HANZELOVÁ, I. RUMANA a I. ŠINGLIAROVÁ. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, s. 41.

- pečený pohyb tovaru, osôb, služieb a kapitálu v súlade s ustanoveniami primárneho práva,
- musia plniť úlohy v rámci administratívnej spolupráce spôsobom a v rozsahu vyplývajúcom z ustanovení platných právnych aktov sekundárneho práva Európskej únie.

2.1.1 Sloboda usadiť sa a sloboda poskytovať služby na vnútornom trhu Európskej únie

Obsah slobody usadiť sa a slobody poskytovať služby

Keďže ZFEÚ terminologicky rozlišuje, je potrebné z právneho hľadiska rozlišovať medzi slobodou usadiť sa a slobodou poskytovať služby.

Rozdiel medzi týmito slobodami zaručenými primárnym právom Európskej únie spočíva v tom, že sloboda usadiť sa predstavuje vyšší stupeň integrácie v hostiteľskom štáte.⁴¹

Realizácia predmetných slobôd sa premieta do existencie *odlišných právnych režimov*, ktoré sú výsledkom transpozície vo vnútroštátnych právnych poriadkoch členských štátov a *vzájomne sa vylučujú*.⁴²

Súčasťou *slobody usadiť sa* podľa **čl. 49 ZFEÚ** je právo začať a vykonávať samostatnú zárobkovú činnosť a právo založiť a riadiť podnik na vykonávanie trvalej činnosti stálej a nepretržitej povahy za rovnakých podmienok, ako ustanovuje právo členského štátu, v ktorom dochádza k usadeniu sa pre vlastných občanov.

Pojem „usadiť sa“ je veľmi širokým pojmom, z ktorého vyplýva, že príslušník jedného členského štátu sa môže trvale a nepretržite zúčastňovať na hospodárskom živote druhého členského štátu a mať z neho finančný prospech, a tak podporovať vzájomné hospodárske a sociálne prenikanie v oblasti samostatnej zárobkovej činnosti v rámci Únie.⁴³

⁴¹ Svobodová, M. in M. TOMÁŠEK, V. ŠMEJKAL a kol. *Smlouva o fungování EU. Smlouva o EU. Listina základních práv EU. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 233.

⁴² Podľa rozsudku Súdneho dvora vo veci C-55/94 **Reinhard Gebhard a Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano** z 30. novembra 1995: „Na príslušníka členského štátu, ktorý trvale a nepretržite vykonáva svoju profesijnú činnosť v inom členskom štáte, kde zo svojho miesta podnikania poskytuje služby aj príslušníkom tohto štátu, sa vzťahujú ustanovenia kapitoly o práve usadiť sa a nie kapitoly o službách.“

⁴³ Podľa rozsudku Súdneho dvora vo veci C-55/94 **Reinhard Gebhard a Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano** z 30. novembra 1995: „4. Možnosť príslušníka členského štátu vykonať svoje právo usadiť sa a podmienky výkonu tohto

Sloboda poskytovať služby podľa čl. 56 ZFEÚ sa vzťahuje na všetky služby, ktoré sa bežne poskytujú za odmenu, ak ich neupravujú ustanovenia o voľnom pohybe tovaru, kapitálu a osôb.

Poskytovateľ služieb môže *dočasne* vykonávať činnosť v členskom štáte, v ktorom sa služba poskytuje za *rovnakých podmienok*, aké tento členský štát ukladá vlastným občanom.

Aj v tomto prípade si poskytovateľ služieb „*môže vytvoriť na území prijímajúceho členského štátu infraštruktúru nevyhnutnú na účely poskytovania predmetnej služby*“.⁴⁴

Sloboda usadiť sa (čl. 49 ZFEÚ) sa vzťahuje na *samostatne zárobkovú činnosť*. Sloboda poskytovania služieb (čl. 56 ZFEÚ) sa vzťahuje na *činnosti priemyselnej, obchodnej a remeselnej povahy*, ako aj na činnosti v oblasti *slobodných povolání* (čl. 57). Nie je pritom vylúčené, aby slobodné povolanie bolo podľa vnútroštátneho práva samostatnou zárobkovou činnosťou.

Na realizáciu slobody poskytovať služby (čl. 56 ZFEÚ) je podstatný atribút *dočasnosti ich poskytovania*.

Súdny dvor v rozsudku vo veci C-55/94 **Reinhard Gebhard a Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano** z 30. novembra 1995 vymedzil kritériá, podľa ktorých sa má dočasnosť posudzovať. Sú nimi: dĺžka, frekvencia, periodicita a kontinuita poskytovania.

Princíp rovnosti

Judikatúra Súdneho dvora zdôrazňuje, že sama formulácia obsahu slobody usadiť sa a slobody poskytovať služby v zmluve vylučuje diskrimináciu

práva treba posudzovať podľa činností, ktoré zamýšľa vykonávať na území prijímajúceho členského štátu. 5. Ak prístup k špecifickej činnosti nie je podriadený žiadnym podmienkam prijímajúceho štátu, štátny príslušník iného členského štátu je oprávnený usadiť sa na území prijímajúceho štátu a vykonávať tam túto činnosť. Naopak, ak je prístup k špecifickej činnosti alebo výkon tejto činnosti podriadený v prijímajúcom členskom štáte takýmto podmienkam, štátny príslušník iného členského štátu zamýšľajúci vykonávať túto činnosť ich musí splniť.“

⁴⁴ Súdny dvor túto skutočnosť zdôraznil v rozsudku vo veci C-55/94 **Reinhard Gebhard a Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano** z 30. novembra 1995 v situácii, keď taliansky zákon č. 31/82 v čl. 2 ustanovoval: „*Štátni príslušníci členských štátov oprávnení vykonávať v členskom štáte pôvodu advokátsku činnosť, môžu vykonávať advokátske činnosti v súdnej alebo mimosúdnej oblasti dočasne („con carattere di temporaneità“)* a za podmienok ustanovených v tejto hlave. Na výkon profesijných činností uvedených v predchádzajúcom odseku sa nepovoľuje zriadiť si na území republiky ani kanceláriu, ani hlavné alebo vedľajšie miesto podnikania.“

subjektov, ktoré sú nositeľmi týchto slobôd. Na túto skutočnosť musia orgány členských štátov prihliadať pri interpretácii a aplikácii vnútroštátnej úpravy.

Vzhľadom na to, že uskutočňovanie oboch slobôd zaručených primárnym právom sa viaže na právne postavenie *štátnych príslušníkov členských štátov*, je znením ZFEÚ vylúčená *priama diskriminácia* občanov Európskej únie (na základe ich štátnej príslušnosti).

Podľa súdnej judikatúry je vylúčená aj *skrytá* alebo *nepriama diskriminácia*, t. j. diskriminácia na inom základe než na základe štátnej príslušnosti.

Diskriminácia poskytovateľa služieb nemusí spočívať len v zákaze jeho pôsobenia (vrátane lokálneho zákazu), ale aj v ustanovení osobitných podmienok, ktoré z únievého práva nevyplývajú.⁴⁵ Sú možné aj iné spôsoby znevýhodnenia – napr. prísnejší postih.⁴⁶ Takéto druhy vnútroštátnych opatrení sú – podľa judikatúry Súdneho dvora – spôsobilé brániť výkonu slobôd zaručených ZFEÚ, či už úplným obmedzením (vylúčením) prístupu osôb na trh v inom členskom štáte, alebo tým, že robia tento výkon menej atraktívnym.⁴⁷

Vnútroštátne opatrenia, ktoré nie sú spôsobilé brániť výkonu základných slobôd zaručených ZFEÚ alebo robiť ich výkon menej atraktívnym, musia spĺňať štyri podmienky:

- musia sa uplatňovať bez diskriminácie,
- musia byť odôvodnené naliehavým všeobecným záujmom,
- musia byť schopné zaručiť splnenie sledovaného cieľa,
- nesmú ísť nad rámec toho, čo je na dosiahnutie cieľa nevyhnutné.

⁴⁵ Podľa rozsudku Súdneho dvora vo veci C-154/89 **Komisia Európskych spoločenístiev proti Francúzskej republike** z 26. februára 1991 „*poskytovaním služieb turistickými sprievodcami cestujúcimi so skupinou turistov z iného členského štátu, ak tieto služby spočívajú v sprevádzaní takýchto turistov na miestach v určitých departementoch a obciach iných ako múzeá alebo historické pamiatky, ktoré možno navštíviť len so špecializovaným odborným sprievodcom s licenciou, si Francúzska republika nesplnila povinnosti podľa čl. 59 Zmluvy o EHS*“.

⁴⁶ Pozri rozsudok Súdneho dvora (veľká komora) vo veci C-482/18 **Google Ireland Limited proti Nemzeti Adó- és Vámhivatal Kiemelt Adó- és Vámigazgatósága** z 3. marca 2020.

⁴⁷ Pozri rozsudok Súdneho dvora vo veci C-19/92 **Dieter Kraus a Land Baden-Württemberg** z 31. marca 1993.

Uplatňovanie výnimky vyplývajúcej z primárneho práva Európskej únie

Početná judikatúra Súdneho dvora sa vzťahuje na výklad tých ustanovení primárneho únieového práva, ktoré vylučujú ochranu slobody usadiť sa a slobody poskytovať služby z dôvodu výslovne ustanoveného v zmluve.

V súčasnosti ide o čl. 51 ZFEÚ (pôvodný čl. 45 **Zmluvy o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva**), podľa ktorého *„ustanovenia tejto kapitoly sa v členskom štáte nevzťahujú na činnosti, ktoré v tomto štáte súvisia, hoci len príležitostne, s výkonom štátnej moci“*.⁴⁸

Také činnosti nepatria do pôsobnosti práva Európskej únie a nevzťahuje sa na ne zákaz diskriminácie. V týchto prípadoch môže členský štát vyhradiť výkon činnosti *len svojim občanom* bez toho, aby išlo o porušenie slobody usadiť sa.

Podobnú výnimku upravuje čl. 45 ods. 4 ZFEÚ vo vzťahu k zamestnávaniu v štátnej službe alebo verejnej službe.⁴⁹

Posúdenie toho, či členský štát správne aplikoval čl. 51 ZFEÚ, sa odvíja od výkladu pojmu „výkon štátnej moci“. Predmetom súdneho rozhodovania bolo zodpovedanie otázky, či konkrétny druh činnosti má takúto právnu povahu.

Všetky veci, ktoré Súdny dvor v tejto súvislosti rozhodoval, sa týkali prípadov, keď členský štát vylúčil prístup občanov iných členských štátov Európskej únie k výkonu činnosti, o ktorej sa domnieval, že je spätá s výkonom štátnej moci.

⁴⁸ Anglická verzia úradného prekladu textu zmluvy používa slová „with the exercise of official authority“, česká verzia používa slová „s výkonom veřejné moci“, čo je presnejšie, keďže „výkon štátnej moci“ predstavuje z právneho hľadiska užší pojem. Z tohto dôvodu budeme používať slová „štátna moc“ vo význame „verejná moc“.

⁴⁹ Podľa rozsudku Súdneho dvora (druhá komora) vo veci C-298/14 **Alain Brouillard proti Jury du concours de recrutement de référendaires près la Cour de cassation, État belge** zo 6. októbra 2015: „Táto výnimka sa však týka len prístupu štátnych príslušníkov iných členských štátov k niektorým funkciám vo verejnej správe (pozri rozsudky Vougioukas, C-443/93, EU:C:1995:394, bod 19; Grahame a Hollanders, C-248/96, EU:C:1997:543, bod 32, Schöning-Kougebetopoulou, C-15/96, EU:C:1998:3, bod 13, a Österreichischer Gewerkschaftsbund, C-195/98, EU:C:2000:655, bod 36). V tomto ustanovení sa totiž zohľadňuje legitímny záujem, ktorý majú členské štáty na tom, aby sa ich vlastným štátnym príslušníkom vyhradil súbor zamestnaní, ktoré súvisia s výkonom verejnej moci a ochranou verejných záujmov.“

Súdny dvor si pri rozhodovaní pomáha konkrétnymi kritériami, pričom jeho postoj v týchto veciach vo všeobecnosti nepripúšťa extenzívny výklad výnimky vyplývajúcej zo zmluvy. Možno to odôvodniť cieľom primárneho práva, ktoré presadzuje spoločný záujem na budovaní vnútorného trhu a zabezpečení voľného pohybu osôb, služieb a kapitálu.

K často citovaným patrí rozsudok Súdneho dvora vo veci 2/74 **Jean Reyners proti Belgickému kráľovstvu a Ordre national des avocats de Belgique** z 21. júna 1974, v ktorom sa Súdny dvor vyjadril k právnej povahe výkonu povolania advokáta. Vec sa týkala vtedy platného čl. 45 ods. 1 **Zmluvy o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva** („*ustanovenia tejto kapitoly sa v členských štátoch nevzťahujú na činnosti, ktoré v tomto štáte súvisia, hoci len príležitostne, s výkonom štátnej moci*“).

Jean Reyners, holandský občan, požiadal o prijatie do belgickej advokátskej komory. Jeho žiadosť bola zamietnutá z dôvodu, že nemá belgickú štátnu príslušnosť. Na základe toho v súdnom konaní tvrdil, že sa tým porušili ustanovenia Zmluvy o voľnom pohybe služieb.

Súdny dvor sa mal vyjadriť k otázke, či sú v rámci povolania advokáta vylúčené z uplatnenia kapitoly o práve usadiť sa iba činnosti späté s výkonom tohto povolania, ktoré súvisia s výkonom štátnej moci, alebo či je vylúčené celé toto povolanie z dôvodu, že zahŕňa činnosti súvisiace s výkonom tejto moci.

Luxemburská vláda a belgická advokátska komora boli toho názoru, že povolanie advokáta je vylúčené ako celok z pravidiel Zmluvy týkajúcich sa práva usadiť sa, pretože organicky súvisí s fungovaním súdnej sústavy. Táto situácia podľa nich vyplývala jednak z právnej organizácie advokátskej komory, ktorá zahŕňa celý súbor prísnych podmienok týkajúcich sa zapísania do zoznamu advokátov a disciplinárnych podmienok a jednak z funkcií, ktoré vykonáva advokát v rámci súdneho konania, kde je jeho účasť do značnej miery povinná. Tieto činnosti, ktoré robia z advokáta nevyhnutného pomocníka súdnictva, tvoria jednotný celok, ktorého zložky nemožno od seba oddeliť.

Žalobca tvrdil, že nanajvýš iba niektoré činnosti vykonávané v rámci povolania advokáta súvisia s výkonom štátnej moci a že preto iba na tieto činnosti sa vzťahuje výnimka zo zásady slobody usadiť sa, ustanovená v čl. 55 zmluvy.

Súdny dvor pripomenul, že „*sloboda usadiť sa a pravidlo o zaobchádzaní s vlastnými štátnymi príslušníkmi majú zásadný charakter v rámci systé-*

mu Zmluvy, a preto výnimky, ktoré pripúšťa čl. 55 ods. 1, nemôžu mať taký rozsah, ktorý by presahoval cieľ, pre ktorý bolo toto ustanovenie o výnimke do článku začlenené.

Článok 55 ods. 1 musí členským štátom umožniť v prípade, ak niektoré funkcie zahŕňajúce výkon štátnej moci súvisia s niektorou zo samostatných zárobkových činností uvedených v čl. 52, vylúčiť prístup k týmto funkciám osobám, ktoré nie sú jeho štátnymi príslušníkmi. Táto potreba je úplne splnená, ak sa vylúčenie týchto štátnych príslušníkov obmedzuje iba na tie činnosti, ktoré vykonávané samy osebe súvisia priamo a osobitne s výkonom štátnej moci. Rozšírenie výnimky, ktorú pripúšťa čl. 55, na povolanie ako celok by bolo prípustné iba vtedy, ak by tieto činnosti boli spojené s týmto povolaním takým spôsobom, že sloboda usadiť sa by mala za následok uloženie povinnosti dotknutému členskému štátu pripustiť k výkonu, a to aj príležitostnému, funkcií patriacich do oblasti štátnej moci osoby, ktoré nie sú jeho štátnymi príslušníkmi.

Odborné činnosti zahŕňajúce aj pravidelné a organické kontakty so súdmi, a dokonca ani povinná spolupráca pri fungovaní súdov nepredstavujú napriek tomu súvis s výkonom štátnej moci. Najmä nemožno považovať za súvisiace s výkonom štátnej moci najpríznačnejšie činnosti povolania advokáta, akými sú právne poradenstvo a právna pomoc, ako aj zastupovanie a obhajoba účastníkov konania pred súdmi, dokonca aj keď je účasť alebo pomoc advokáta povinná alebo je mu zákonom výlučne vyhradená. Výkon týchto činností sa totižto nedotýka voľnej úvahy súdneho orgánu a slobody výkonu súdnej moci.“

Súdny dvor zdôraznil, že „výnimka zo slobody usadiť sa ustanovená v čl. 55 ods. 1 sa musí obmedziť na tie činnosti uvedené v čl. 52, ktoré samy osebe priamo a osobitne súvisia s výkonom štátnej moci. V žiadnom prípade takto nemožno kvalifikovať v rámci slobodného povolania, akým je povolanie advokáta, činnosti, ako sú právne poradenstvo a právna pomoc alebo zastupovanie a obhajoba účastníkov konania pred súdmi, aj keď je vykonávanie týchto činností advokátom ustanovené zákonom ako povinnosť alebo je mu zákonom výlučne vyhradené.“

Rozsudok Súdného dvora (piata komora) vo veci C-42/92 **Adrianus Thijssen proti Controledienst voor de verzekeringen** z 13. júla 1993 sa týkal prejudiciálnej otázky, ktorej predmetom bolo zistiť, či činnosti, ktoré vykonáva poverený komisár v poisťovníctve podľa belgického zá-

kona z roku 1975, zahŕňajú priamu a špecifickú účasť na výkone verejnej moci.⁵⁰

V rozsudku Súdneho dvora (piata komora) vo veci C-114/97 **Komisia Európskych spoločenstiev proti Španielskému kráľovstvu** z 29. októbra 1998 šlo o právnu povahu činnosti *súkromných bezpečnostných agentúr*. Objavuje sa v ňom, podľa nášho názoru, veľmi podstatné kritérium pre posudzovanie toho, či činnosť, ktorá je podnikaním, „zahŕňa priamu a špecifickú účasť na výkone verejnej moci“.

Komisia argumentovala, že „ochrana majetku a súkromných osôb splňa výlučne súkromnú potrebu, súkromné bezpečnostné firmy a ich zamestnanci nie sú priamo a konkrétne zapojení do výkonu verejnej moci“. Navyše zdôraznila, že z platnej španielskej právnej úpravy vyplýva, že bezpečnostné firmy a zamestnanci sú zapojení do činností verejnej bezpečnosti len doplnkovým a podriadeným spôsobom.

Súdny dvor prihliadol na skutočnosť, že činnosťou bezpečnostných agentúr a bezpečnostných pracovníkov je vykonávanie úloh dohľadu a ochrany *na základe vzťahov súkromného práva*. „Výkon tejto činnosti neznamená, že bezpečnostné podniky a pracovníci bezpečnostnej služby majú donucovacie právomoci. Samotné príspevanie k udržiavaniu verejnej bezpečnosti, na ktoré môže byť vyzvaný každý jednotlivец, nepredstavuje výkon verejnej moci. Z toho vyplýva, že súkromné bezpečnostné agentúry a zamestnanci súkromnej bezpečnostnej služby nie sú priamo a špecificky zapojení do výkonu verejnej moci.“

⁵⁰ Pán Thijssen namietal na vnútroštátnom súde nezákonnosť zamietnutia jeho žiadosti z dôvodu, že nemal belgickú štátnu príslušnosť, čo bola hmotnoprávna podmienka, ktorú vyžadovala platná belgická úprava. Vo svojej súdnej žalobe tvrdil, že tým došlo k porušeniu článku 52 a 55 zmluvy, pričom zdôraznil, že podľa rozsudku Súdneho dvora z 21. júna 1974 vo veci 2/74 má článok 52 zmluvy priamy účinok. V danom prípade bolo nesporné, že „poverený komisár v poisťovníctve vykonáva úradnú právomoc. Jeho dozorná funkcia slúži na ochranu poisťencov a verejného záujmu. Môže zasahovať priamo do riadenia poisťovní ukladaním preventívnych a pozitívnych opatrení.“ Súdny dvor však prihliadol na skutočnosť, že poverení komisári vykonávajú svoje povinnosti *pod dohľadom Inšpektorátu poisťovníctva*. V dôsledku toho pomocné a prípravné funkcie povereného splnomocnenca voči Inšpektorátu poisťovníctva, ktorý je sám *orgánom*, ktorý vykonáva úradnú právomoc prijímaním konečného rozhodnutia, nepovažoval za prípad, keď existuje priama a konkrétna súvislosť s výkonom verejnej moci v zmysle prvého odseku článku 55 zmluvy. Na základe toho zaujal názor, že „prvý odsek článku 55 Zmluvy o EHS sa má vykladať v tom zmysle, že výnimka z práva usadiť sa v ňom obsiahnutá sa nevzťahuje na úrad povereného komisára“.

V odôvodnení rozsudku Súdneho dvora (štvrtá komora) v spojených veciach C-372/09 a C-373/09 **Josep Peñarroja Fa** zo 17. marca 2011 Súdny dvor uviedol: „1. Činnosť, ktorá je v každom jednotlivom prípade zverená odborníkovi ustanovenému v rámci sporu pred vnútroštátnym súdom za súdneho znalca prekladateľa, predstavuje poskytovanie služieb v zmysle článku 50 ES, ktorému teraz zodpovedá článok 57 ZFEÚ. 2. Činnosti súdnych znalcov v oblasti prekladu, ako sú tie vo veci samej, nie sú činnosti, ktoré súvisia s účasťou na výkone štátnej moci v zmysle článku 45 prvého odseku ES, ktorému teraz zodpovedá článok 51 prvý odsek ZFEÚ.“

Spomedzi série rozsudkov vydaných na základe žalôb Komisie (pre nezlučiteľnosť podmienky štátnej príslušnosti požadovanej právnou úpravou členského štátu) v prípadoch, keď sa členské štáty obhajovali tvrdením, že činnosť notára je z pôsobnosti čl. 49 ZFEÚ vyňatá, lebo je v členskom štáte spojená s výkonom verejnej moci, možno ako príklad spomenúť rozsudok Súdneho dvora (šiesta komora) vo veci C-575/16 **Európska komisia proti Českej republike** z 15. marca 2018.

Súdny dvor v ňom zdôraznil, že v súvislosti s pojmom „výkon verejnej moci“ je potrebné podľa jeho ustálenej judikatúry pri výklade vziať do úvahy skutočnosť, že medze, ktoré ustanovenie kladie dovoľným výnimkám zo zásady slobody usadiť sa, sú špecificky úniiovoprávne medze. Následne považoval za dôležité overiť, či činnosti zverené notárom v českom právnom poriadku sú priamo a špecificky späté s výkonom verejnej moci.

Podľa názoru Súdneho dvora, „ak úkon notára predpokladá predchádzajúci súhlas alebo zhodnú vôľu účastníkov (spisovanie verejných listín a pripájanie doložky vykonateľnosti), ide o činnosť, ktorá nevykazuje priamu a špecifickú spojitosť s výkonom verejnej moci“.⁵¹ Skutočnosť, že daná činnosť zahŕňa spisovanie verejných listín s takými účinkami, ako sú dôkazná sila a vykonateľnosť, nemôže postačovať na to, aby sa považovala za priamo a špecificky spätú s výkonom verejnej moci. Vykonateľnosť totiž spočíva na vôli strán (tie musia uzavrieť dohodu).

Ani služby právneho poradenstva, zastupovania účastníkov v určitých prípadoch, spisovanie súkromných listín a vypracovanie právnych rozbo-

⁵¹ Obdobne rozsudok Súdneho dvora (veľká komora) vo veci C-47/08 **Európska komisia proti Belgickému kráľovstvu** z 24. mája 2011, rozsudok Súdneho dvora (prvá komora) vo veci C-392/15 **Európska komisia proti Maďarsku** z 1. februára 2017.

rov Súdny dvor nepovažoval za súčasť výkonu verejnej moci, aj keď ju notár vykonáva na základe zákonnej povinnosti.⁵²

Pokiaľ ide o osvedčovanie právne významných skutočností a vyhlásenia vykonávané notárom, táto činnosť sa týka v zásade skutočností a vyhlásení, ktoré by mohli byť podkladom pre uplatňovanie alebo preukazovanie práv, alebo ktorými by mohli byť spôsobené právne následky. Úkony notára v tejto súvislosti teda môžu predstavovať nanajvýš predstupeň k prípadnému začatiu súdneho konania o týchto skutočnostiach a vyhláseniach. *Prípravné činnosti vo vzťahu k výkonu verejnej moci* sú však vylúčené z pôsobnosti výnimky ustanovenej v čl. 51 ZFEÚ. Navyše, osvedčovanie skutočností či vyhlásení nemusí nevyhnutne vyústiť do konania, ktoré by zahŕňalo výkon verejnej moci.

Zápis skutočností do verejných registrov alebo zoznamov tiež nepredstavujú priamy a špecifický výkon verejnej moci notárom.⁵³ Úlohy notára pri prijímaní listín a peňazí do notárskej úschovy, pri správe majetku a pri postupe v prípade insolventie – podľa názoru Súdneho dvora – nezahŕňajú výkon rozhodovacích právomocí, donucovacích právomocí či právomocí na prijatie donucovacích opatrení a niektoré z nich sú navyše nápomocné vo vzťahu k ďalším činnostiam, ktoré notár vykonáva.

Ani činnosť notára ako súdneho komisára v konaní o dedičstve nepredstavuje výkon verejnej moci, keďže rozhodnutie notára môže byť predmetom sporu, pričom účastníci sa môžu svojich práv domáhať žalobou. Súdny dvor poukázal tiež na skutočnosť, že úlohy zverené notárom v dedičských veciach sú vykonávané na základe konsenzu a v prípade nezhôd medzi stranami nezasahujú do právomoci súdu.

Ak zhrnieme kritériá, ktoré vzal Súdny dvor pri svojom doterajšom rozhodovaní na zreteľ, môžeme konštatovať, že za činnosť priamo a špecificky spojenú s výkonom štátnej moci *nepovažoval* činnosť, ktorá sa vykonávala:

- v súkromnom záujme,
- na zmluvnom základe (vo všeobecnosti totiž platí, že verejnomocenský vzťah nemôže vzniknúť, zmeniť sa a zaniknúť na základe úkonu súkromnoprávnej povahy),

⁵² Pozri tiež rozsudok Súdneho dvora (veľká komora) vo veci C-53/08 **Európska komisia proti Rakúskej republike** z 24. mája 2011, rozsudok Súdneho dvora (šiesta komora) vo veci C-157/09 **Európska komisia proti Holandskému kráľovstvu** z 1. decembra 2011.

⁵³ Pozri rozsudok Súdneho dvora (veľká komora) vo veci C-51/08 **Európska komisia proti Luxemburskému veľkovoľvodstvu** z 24. mája 2011.

- pod dohľadom príslušného orgánu verejnej moci, ktorý v konečnom dôsledku nesie zodpovednosť za kontrolu a rozhodnutia týchto subjektov.⁵⁴

Treba prisvedčiť, že o výkone štátnej moci nemožno hovoriť, ak je vo vzťahu prítomný prvok slobodnej vôle, lebo verejnomocenské vzťahy sú právnymi vzťahmi jednostrannej povahy. Z tohto dôvodu nejde o verejnomocenský vzťah nielen vtedy, ak sa činnosť poskytuje v súkromnom záujme, ale dokonca ani vtedy, ak súkromná osoba ako vykonávateľ verejnej správy síce činnosť poskytuje vo verejnom záujme, ale konkrétny vzťah medzi ním a príjemcom činnosti/služby je založený na *zmluvnom prejave ich vôle*.

Z doterajšej rozhodovacej činnosti Súdneho dvora vyplýva, že *na účely únieového práva* poskytovanie kvalifikovaných/odborných úkonov (či už v rámci podnikateľskej činnosti, alebo zamestnania) nemá vrchnostenskú povahu, ktoré by bolo možné z právneho hľadiska považovať za výkon verejnej moci. Sem patrí výkon činnosti advokátov, daňových poradcov, architektov, geodetov atď.). Z tohto dôvodu osobitné zákony ustanovujú povinnosť stavovských organizácií zapísať/zaregistrovať *príslušníka členského štátu*, ak má v úmysle poskytovať takúto činnosť (sústavne alebo dočasne a príležitostne). Je to v súlade s čl. 49 a čl. 56 ZFEÚ (pozri aj § 8 ods. 4 a 5 **zákona SNR č. 78/1992 Zb. o daňových poradcov a Slovenskej komore daňových poradcov**).

Pokiaľ ide o činnosť notára, slovenská právna úprava formálne *zákaz diskriminácie na základe štátnej príslušnosti* vyplývajúci z čl. 49 ZFEÚ neporušuje, lebo **zákon SNR č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok)** v § 11 ods. 1 umožňuje za notára vymenovať občana členského štátu Európskej únie. Na druhej strane však v § 4 ods. 4 ustanovuje, že „*vykonávanie notárskej činnosti je výkonom verejnej moci*“, pričom v § 4 ods. 1 za notársku činnosť považuje notársku činnosť a ďalšiu činnosť podľa § 3 ods. 2. Legislatívna skratka (ďalej len „notárska činnosť“), ktorá sa vzťahuje na oba druhy činností „*vnáša do právnej úpravy zmätok*

⁵⁴ Svobodová, M. in M. TOMÁŠEK, V. ŠMEJKAL a kol. *Smlouva o fungování EU. Smlouva o EU. Listina základních práv EU. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 243 – 244.

a bolo by ju treba de lege ferenda vypustiť bez náhrady ako nadbytočnú. Tým by sa text zákona dostal do súladu s obsahom judikatúry Súdneho dvora.⁵⁵

Podľa § 2 ods. 1 **zákona NR SR č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov** exekútor je štátom určenou a splnomocnenou osobou na vykonávanie núteného výkonu exekučných titulov (ďalej len „exekučná činnosť“). Vykonávanie exekučnej činnosti je zákonom vyhlásené za výkon verejnej moci (§ 6 ods. 1). Keďže čl. 51 ZFEÚ sa v tomto prípade uplatní, exekučný poriadok umožňuje za exekútora vymenovať len občana Slovenskej republiky bez toho, aby tým bol dotknutý čl. 49 ZFEÚ.

2.1.2 Právo na prístup k činnosti/povolaniu ako súčasť slobody usadiť sa a sloboda poskytovať služby

Právo na prístup k činnosti/povolaniu súvisí so začatím činnosti/výkonu povolania na území hostiteľského štátu v rámci Európskej únie.

Žiadateľ sa uchádza o schválenie svojej individuálnej žiadosti alebo o vymenovanie príslušným orgánom hostiteľského štátu. Ten má právomoc posúdiť, či žiadateľ spĺňa požiadavky ustanovené vnútroštátnym právnym poriadkom.

Postavenie príslušných orgánov hostiteľského štátu majú väčšinou stavovské organizácie, ktoré postupujú na základe *osobitných predpisov* upravujúcich špeciálnym spôsobom hmotnoprávne podmienky na zápis/registáciu žiadateľa.

Porušenie práva na prístup k činnosti/povolaniu je v praxi pomerne frekventovaným spôsobom porušenia slobody usadiť sa a slobody poskytovania služieb.

Príčinou môže byť samotná *vnútroštátna regulácia členského štátu*, ktorá je:

- v rozpore s primárnym právom Európskej únie (napr. v dôsledku nesprávneho výkladu čl. 51 ZFEÚ) alebo
- v rozpore so sekundárnym právom Európskej únie, ktorého cieľom je vylúčiť všetky obmedzenia slobody usadiť sa a voľného pohybu služieb upravené v zákonoch členských štátov.

⁵⁵ GAJDOŠOVÁ, M. a S. KOŠIČIAROVÁ. Právna povaha činnosti notára. ARS NOTARIA, 2/2025, s. 11.

Kľúčovými právnymi aktmi týkajúcimi sa správy regulovaných povolání sú:

- smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu,
- smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií,
- osobitné smernice (napr. smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 98/5/ES zo 16. februára 1998 o uľahčení trvalého výkonu právnického povolania v inom členskom štáte ako v tom, kde bola získaná kvalifikácia).

K porušeniu práva na prístup k činnosti/povolaniu v konkrétnych prípadoch môže, samozrejme, dôjsť aj nesprávnou interpretáciou a aplikáciou platnej právnej úpravy.

Žiadateľ má právo domáhať sa ochrany voči nezákonnému rozhodnutiu komory ako orgánu verejnej správy na nezávislom a nestrannom vnútroštátnom súde bez ohľadu na stav platnej vnútroštátnej regulácie, keďže ustanovenia o slobodách zaručených v ZFEÚ a Charte základných práv Európskej únie majú *priamy účinok*.

a) Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu

Vecná pôsobnosť smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES

Jej schválenie malo právny základ v čl. 59 ZFEÚ, ktorý splnomocňuje Európsky parlament a Radu vydávať smernice v súlade s riadnym legislatívnym postupom a po porade s Hospodárskym a sociálnym výborom, ktoré majú liberalizovať určitý typ služieb – prednostne služieb, ktoré majú priamy vplyv na výrobné náklady alebo ktorých liberalizácia prispieva k podpore obchodu s tovarmi.

Úsilie Európskej únie liberalizovať služby na vnútornom trhu podčiarkuje aj čl. 60 ZFEÚ, podľa ktorého *„členské štáty sa usilujú o dosiahnutie liberalizácie služieb vo väčšom rozsahu, ako vyžadujú smernice vydané v zmysle článku 59 ods. 1, ak im to dovoľí celková hospodárska situácia a situácia v príslušnom hospodárskom odvetví“*.

Komisia sa návrhom smernice o službách na vnútornom trhu usilovala o zovšeobecnenie judikatúry Súdneho dvora, ktorá potláča obmedzenia

a požaduje uznávanie výsledkov uplatnenia práva členského štátu sústavného pôsobenia poskytovateľa.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu sa odlišuje od iných smerníc svojím pôsobením. Od členských štátov žiada hlavne odstránenie prekážok poskytovania služieb medzi členskými štátmi ich jednotlivými formami, nie zakotvenie určitého štandardu.⁵⁶

Cieľom smernice je tiež zaručiť príjmom a poskytovateľom právnú istotu potrebnú na praktický výkon základných slobôd uvedených v čl. 49 a čl. 56 ZFEÚ.

Keďže prekážky na vnútornom trhu so službami⁵⁷ majú vplyv na prevádzkovateľov, ktorí sa chcú usadiť v inom členskom štáte alebo ktorí poskytujú službu v inom členskom štáte bez toho, aby tam boli usadení, je cieľom únievého práva umožniť im vyvíjať činnosti v oblasti služieb na vnútornom trhu buď usadením sa v členskom štáte, alebo využívaním voľného pohybu služieb. Poskytovatelia musia mať pritom v každom členskom štáte možnosť voľby medzi týmito dvoma slobodami v závislosti od svojej stratégie rastu.

Na účely smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES:

- „príjemca“ je každá fyzická osoba, ktorá je štátnym príslušníkom členského štátu alebo ktorej boli priznané práva prostredníctvom aktov Spoločenstva, alebo právnická osoba v zmysle čl. 48 ZFEÚ a usadená v členskom štáte, ktorá využíva alebo zamýšľa využívať službu na profesijné alebo iné ako profesijné účely,

⁵⁶ Křepelka, F. in M. TOMÁŠEK, V. ŠMEJKAL a kol. *Smlouva o fungování EU. Smlouva o EU. Listina základních práv EU. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 273 – 274.

⁵⁷ Podľa rozsudku Súdneho dvora (štvrtá komora) v spojených veciach C-372/09 a C-373/09 **Josep Peñarroja Fa** zo 17. marca 2011: „Článku 49 ES, ktorému teraz zodpovedá článok 56 ZFEÚ, odporuje taká požiadavka, ako je uvedená v článku 2 zákona č. 71-498 z 29. júna 1971 o súdnych znalcoch, zmeneného a doplneného zákonom č. 2004-130 z 11. februára 2004, z ktorej vyplýva, že do celoštátneho zoznamu súdnych znalcov nemôže byť zapísaná osoba, ak nepreukáže, že bola zapísaná do zoznamu, ktorý vedie cour d'appel, počas troch po sebe nasledujúcich rokov, keďže sa zdá, že taká požiadavka bráni tomu, aby v rámci skúmania žiadosti osoby usadenej v inom členskom štáte, ktorá nepreukázala, že bola takto zapísaná, bola riadne zohľadnená kvalifikácia, ktorú táto osoba získala a ktorá bola v príslušnom členskom štáte uznaná, pri určení toho, či a v akom rozsahu môže táto kvalifikácia zodpovedať schopnostiam, ktoré sa obvykle očakávajú od osoby zapísanej tri po sebe nasledujúce roky do zoznamu, ktorý vedie cour d'appel.“

- „poskytovateľ“ je každá fyzická osoba, ktorá je štátnym príslušníkom členského štátu, alebo každá právnická osoba v zmysle čl. 48 ZFEÚ a usadená v členskom štáte, ktorá ponúka alebo poskytuje službu,
- „služba“ je akákoľvek samostatne zárobková hospodárska činnosť, ktorá je obvyčajne poskytovaná za odplatu, v zmysle čl. 50 ZFEÚ,
- „príslušný orgán“ je každý subjekt alebo orgán s funkciou dohľadu alebo regulačnou funkciou v členskom štáte vo vzťahu k činnostiam v oblasti služieb, predovšetkým správne orgány vrátane súdov, ktoré konajú vo svojej súdnej právomoci, profesijné orgány a tie profesijné združenia alebo iné profesijné organizácie, ktoré kolektívnym spôsobom v rámci výkonu svojej právnej autonómie regulujú prístup k činnostiam v oblasti služieb alebo ich výkon,
- „regulované povolanie“ je odborná činnosť alebo skupina odborných činností ako je uvedené v čl. 3 ods. 1 písm. a) **smernice Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií**.

Pravidlá ustanovené v smernici Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES, ktoré boli v Slovenskej republike transponované prostredníctvom **zákona č. 136/2010 Z. z. o službách na vnútornom trhu a o zmene a doplnení niektorých zákonov**, majú všeobecnú povahu („*smernica ustanovuje všeobecný právny rámec, ktorý poskytuje prospech širokému spektru služieb, pričom zohľadňuje rozdielne charakteristiky jednotlivých druhov činností alebo povolaní a ich systémy regulácie*“). Popri nich sa uplatňujú aj špeciálne pravidlá ustanovené v špeciálnych smerniciach.

Slovenský zákonodarcu ich požiadavky transponoval prostredníctvom *osobitných zákonov* upravujúcich pravidlá pre výkon jednotlivých druhov slobodných povolaní. Tiež v nich upravil s tým spojené úlohy stavovských organizácií ako príslušných orgánov.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES sa vzťahuje na služby poskytované poskytovateľmi, ktorí sú usadení v členskom štáte (čl. 2 ods. 1) s vylúčením činností vypočítaných *taxatívnym* spôsobom (čl. 2 ods. 2). Neprekvapuje, že sa jej vecná pôsobnosť nevzťahuje na „*činnosti, ktoré sú spojené s výkonom verejnej moci, ako je stanovené v článku 45 zmluvy*“.

Smernica sa vzťahuje len na *služby, ktoré sa poskytujú za finančnú úhradu*.⁵⁸ *Služby všeobecného záujmu* nie sú zahrnuté do vymedzenia v čl. 50 ZFEÚ, a preto nepatria ani do jej pôsobnosti; *služby všeobecného hospodárskeho záujmu* ako služby poskytované za finančnú úhradu však patria do rozsahu pôsobnosti tejto smernice.

Podľa judikatúry Súdneho dvora posúdenie, či určité činnosti, najmä činnosti, ktoré sú financované z verejných zdrojov alebo poskytované verejnými subjektmi, predstavujú „službu“, sa musí uskutočniť v každom prípade individuálne, s prihliadnutím na všetky ich charakteristiky, najmä na spôsob, akým sa v členskom štáte poskytujú, organizujú a financujú.

Možno konštatovať, že vnútroštátne súdy v prejudiciálnom konaní kladú veľmi často otázku, či činnosť, ktorej sa súdny spor týka, je službou, na ktorú sa vzťahuje smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES. Súdny dvor svojimi rozhodnutiami v konkrétnych prípadoch ukazuje, akým spôsobom sa má pojem „služba“ interpretovať.

Systém udeľovania povolení podľa smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES

Dôležitým nástrojom na zabezpečenie prístupu na trh hostiteľských štátov je *jednotný harmonizovaný systém udeľovania povolení* vo všetkých členských štátoch.

Pravidlá vzťahujúce sa na tieto administratívne postupy sa majú zameriavať „na odstránenie príliš ťažkopádnych systémov udeľovania povolení, postupov a formálnych náležitostí, ktoré prekážajú výkonu slobody usadiť sa a z toho vyplývajúcemu vytvoreniu nových podnikov poskytujúcich služby“.

Na tieto účely smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES ukladá členským štátom:

⁵⁸ Podľa Súdneho dvora základnou charakteristikou finančnej úhrady je skutočnosť, že predstavuje odplatu za dané služby. Týmto uznal, že odplata chýba v prípade činností, ktoré sú vykonávané bezodplatne štátom alebo v mene štátu v súvislosti s jeho povinnosťami v sociálnej, kultúrnej, vzdelávacej a súdnej oblasti, akými sú kurzy poskytované v rámci národného systému vzdelávania alebo riadenie systémov sociálneho zabezpečenia, ktoré nepredstavujú hospodársku činnosť. Platba poplatku zo strany príjemcu, napríklad školného alebo zápisného zo strany študentov, s cieľom prispieť určitým spôsobom na prevádzkové náklady systému, podľa neho nepredstavuje finančnú úhradu, pretože služba je i naďalej v podstatnom rozsahu financovaná z verejných prostriedkov.

- zjednodušiť postupy a formálne náležitosti nielen pokiaľ ide o prístup k činnosti, ale aj o jej samotný výkon,
- zabezpečiť zriadenie miest jednotného kontaktu, ktorých prostredníctvom si poskytovatelia činnosti môžu vybaviť získanie prístupu, pričom miesta jednotného kontaktu vystupujú buď ako orgány priamo oprávnené vydávať dokumenty potrebné na získanie prístupu k činnostiam v oblasti služieb, alebo vystupujú ako sprostredkovatelia medzi poskytovateľom činnosti a príslušnými orgánmi,
- zabezpečiť ľahkú dostupnosť informácií pre poskytovateľov a príjemcov prostredníctvom miest jednotného kontaktu s tým, že informácie majú byť jasné, jednoznačné, dostupné a aktuálne,
- zabezpečiť elektronizáciu služieb príslušných miest jednotného kontaktu a príslušných orgánov.

Povinnosť administratívneho zjednodušenia sa vzťahuje tak na udeľovanie povolení vo vzťahu k slobode usadiť sa (kapitola III smernice), ako aj vo vzťahu k slobode poskytovať služby (kapitola IV smernice).

Podľa čl. 4 ods. 6 smernice *„je systém udeľovania povolení definovaný ako každý postup, v rámci ktorého sa od poskytovateľa alebo príjemcu vyžaduje, aby podnikol kroky smerom k získaniu úradného rozhodnutia alebo konkludentného rozhodnutia o prístupe k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávaní od príslušného orgánu“*.

Na účely smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES je pojem *„systém udeľovania povolení“* vymedzený veľmi široko. Pokrýva rôzne spôsoby vybavenia žiadosti konkrétneho žiadateľa/uchádzača. Tie môžu zahŕňať:

- administratívne postupy udeľovania povolení, licencií, schválení alebo koncesií,
- povinnosť na účely získania oprávnenia zaregistrovať sa ako člen profesie alebo zapísať sa do registra, evidencie alebo databázy,
- povinnosť úradného vymenovania, alebo
- povinnosť byť držiteľom preukazu potvrdzujúceho členstvo v určitej profesii.

Z hľadiska zabezpečenia *slobody usadiť sa* smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES ustanovuje *požiadavky na udeľovanie povolení*, ktoré musí vnútroštátna právna úprava rešpektovať. Majú hmotnoprávny charakter (čl. 9 až 12, čl. 14 a 15) a procesnoprávny charakter (čl. 13).

Hmotnoprávne požiadavky na udeľovanie povolení

V záujme zabezpečenia slobody poskytovateľov usadiť sa smernica podporuje členské štáty, aby nezavádzali systémy udeľovania povolení tam, kde si to podmienky nevyžadujú.

Ak sa členský štát rozhodne podmieniť prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie systémom udeľovania povolení, môže sa tak stať, len ak sú splnené podmienky, ktoré smernica vymedzuje v čl. 9 ods. 1 a ktoré musia byť naplnené *kumulatívne*:

- a) systém udeľovania povolení nesmie diskriminovať daného poskytovateľa,
- b) musí existovať potreba existencie takého systému opodstatnená závažným dôvodom týkajúcim sa verejného záujmu,
- c) sledovaný cieľ nemožno dosiahnuť pomocou menej reštriktívneho opatrenia, najmä v dôsledku skutočnosti, že následná inšpekcia by bola vykonaná príliš neskoro, aby bola skutočne účinná.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES ustanovuje *hmotnoprávne podmienky* vo vzťahu k systémom udeľovania povolení.

Tie sa musia zakladať na *kritériách* uvedených v čl. 10 ods. 2 smernice. Majú zabrániť, aby orgány uplatňovali svoju diskrečnú právomoc svojvoľným spôsobom. Predmetné kritériá majú byť „*nediskriminačné, opodstatnené závažným dôvodom týkajúcim sa verejného záujmu, primerané cieľu tohto verejného záujmu, jasné a jednoznačné, objektívne, vopred zverejnené, transparentné a dostupné*“.

Podľa judikatúry Súdneho dvora verejné zdravie, ochrana spotrebiteľa, zdravie zvierat a ochrana mestského životného prostredia predstavujú *závažný dôvod týkajúci sa verejného záujmu*. Len taký odôvodňuje zavedenie systémov udeľovania povolení a iných obmedzení. Ani takto odôvodnený systém udeľovania povolení alebo obmedzenia *nesmú byť diskriminačné* (priamo ani nepriamo) vzhľadom na štátnu príslušnosť fyzickej osoby alebo v prípade spoločností vzhľadom na umiestnenie ich sídla.

Pri zavádzaní systémov či iných obmedzení treba tiež dodržať:

- zásadu nevyhnutnosti (t. j. požiadavky musia byť opodstatnené závažným dôvodom týkajúcim sa verejného záujmu) a
- zásadu proporcionality (t. j. požiadavky musia slúžiť na zabezpečenie dosiahnutia sledovaného cieľa; nesmú prekročiť rámec nevyhnutný na dosiahnutie tohto cieľa; nesmie byť možné nahradiť tieto požia-

davky inými, menej obmedzujúcimi opatreniami, ktorými sa dosiahnu rovnaké výsledky).

Z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že požiadavky *jasnosti a jednoznačnosti* uvedené v čl. 10 ods. 2 písm. d) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES odkazujú na „*nevyhnutnosť upraviť podmienky povolenia tak, aby boli ľahko pochopiteľné pre všetkých, pričom sa treba vyhnúť akejkoľvek dvojzmyselnosti v ich znení*“.⁵⁹

Pokiaľ ide o požiadavku *objektívnosti* ustanovenú v čl. 10 ods. 2 písm. e) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES, jej predmetom je, „*aby sa žiadosti o povolenie posudzovali vecne, aby sa tak dotknutým účastníkom konania zaručilo, že ich žiadosť bude posúdená objektívne a nestranne, ako to vyžaduje aj čl. 13 ods. 1 smernice*“.⁶⁰

Podľa čl. 10 ods. 3 podmienky udeľovania povolení na novú prevádzku nesmú duplikovať požiadavky a kontroly, ktoré sú s ohľadom na ich účel rovnocenné alebo v zásade porovnateľné a ktoré sa už na prevádzkovateľa vzťahujú v inom členskom štáte alebo v tom istom členskom štáte.

Povolenie by spravidla malo poskytovateľovi umožniť prístup k činnosti v oblasti služieb alebo vykonávanie tejto činnosti *na celom území štátu*, ak nie je územné obmedzenie povolenia opodstatnené závažným dôvodom týkajúcim sa verejného záujmu.

Ako pristupovať k výkladu smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES názorne ukázal Súdny dvor (prvá komora) vo svojom rozsudku vo veci C-293/14 **Gebhart Hiebler proti Walterovi Schlagbauerovi** z 23. decembra 2015.

Pán Hiebler a pán Schlagbauer boli rakúski štátni občania vykonávajúci povolanie kominára. Pán Schlagbauer sa žalobou domáhal, aby vnútroštátny súd ukončil nekalú obchodnú prax vytýkanú pánovi Hieblerovi v súvislosti s výkonom jeho odbornej činnosti.

Okrem toho, že Súdny dvor odpovedal na predbežnú otázku vnútroštátneho súdu, či je povolanie kominára ako celok *vyňaté* na základe čl. 2 ods. 2 písm. i) smernice z rozsahu jej pôsobnosti z dôvodu, že kominári vykonávajú aj úlohy v oblasti *požiarnej polície* (požiarne prehliadky, znalecké posudky v rámci stavebných konaní a pod.) záporne (t. j. rozhodol, že smernica sa vzťahuje na výkon povolania kominára ako na celok, hoci toto povolanie zahŕňa výkon nielen súkromných hos-

⁵⁹ Pozri rozsudok Súdneho dvora (piata komora) vo veci C-137/17 **trestné konanie proti Van Gennip BVBA a i.** z 26. septembra 2018.

⁶⁰ Pozri analogický rozsudok Súdneho dvora vo veci C-302/97 **Klaus Konle proti Rakúskej republike** z 1. júna 1999.

podárskych činností, ale aj úlohy z oblasti „požiarnej polície“), vyjadril sa aj k ďalšej otázke, či je vnútroštátna právna úprava, podľa ktorej je povolenie na výkon odbornej činnosti kominára v zásade obmedzené na *určitú oblasť čistenia komínov* v súlade s čl. 10 ods. 4, čl. 15 ods. 1, čl. 15 ods. 2 písm. a) a čl. 15 ods. 3 smernice.

Súdny dvor pripomenul, že článok 15 smernice 2006/123, ktorý zaraďuje územné obmedzenia výkonu určitej činnosti spočívajúcej v poskytovaní služieb do zoznamu požiadaviek podliehajúcich hodnoteniu, ktoré sú taxatívne vymedzené v jeho odseku 2, oprávňuje členské štáty podľa odseku 1 zachovať alebo prípadne zaviesť do svojho právneho systému takéto požiadavky za predpokladu, že *tieto požiadavky sú v súlade s podmienkami nediskriminácie, nevyhnutnosti a proporcionality*.

V tejto súvislosti konštatoval, že územné obmedzenie vo veci samej sa uplatňuje *bez diskriminácie na základe štátnej príslušnosti*.

Vzal do úvahy, že obmedzenie malo „za cieľ zaručiť riadne fungovanie ochranných systémov pred požiarom, ako aj zlepšiť predchádzanie vzniku požiarov, výbuchom a otrávaním plynom“, pričom tieto ciele vyplývajú z *ochrany verejného zdravia*, ktorá patrí medzi naliehavé dôvody všeobecného záujmu, ktoré môžu odôvodňovať obmedzenia slobody usadiť sa, čím bola splnená podmienka týkajúca sa nevyhnutnosti dotknutého územného obmedzenia vo veci samej.

Tiež skúmal proporcionality dotknutého územného obmedzenia z hľadiska, či obmedzenie samo osebe zaručuje dosiahnutie sledovaného cieľa. V tejto súvislosti pripomenul, že „*podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora zdravotnícke zariadenia a infraštruktúra, lekárne, ako aj očné optiky môžu byť predmetom plánovania v takom rozsahu, aby bola zabezpečená zdravotnícka starostlivosť prispôbená potrebám obyvateľstva, ktorá pokrýva celé územie a zohľadňuje geograficky izolované alebo inak znevýhodnené regióny*“. Tieto rovnaké zásady sa mu zdali byť uplatniteľné na výkon povolania kominára, o aké išlo vo veci samej.

Bolo ešte potrebné, aby bol spôsob, ktorým právna úprava sleduje uvedený cieľ, *koherentný*. Z ustálenej judikatúry Súdneho dvora totiž vyplýva, že vnútroštátna právna úprava môže sama osebe zaručiť dosiahnutie uvedeného cieľa len v prípade, ak *skutočne zodpovedá snahe dosiahnuť tento cieľ koherentným a systematickým spôsobom*. Súdny dvor vyhodnotil, že vnútroštátna úprava nesledovala koherentným a systematickým spôsobom cieľ ochrany verejného zdravia. Zdôraznil však, že článok 15 ods. 4 smernice treba vykladať v tom zmysle, že toto ustanovenie nebráni takej právnej úprave, ktorá ustanovuje územné obmedzenie, o aké ide vo veci samej, ak toto obmedzenie je nevyhnutné jednak na výkon úloh kominára z oblasti „požiarnej polície“ za ekonomicky životaschopných podmienok a jednak primerané tomuto výkonu. V oblasti pravidiel Zmluvy týkajúcich sa hospodárskej súťaže treba vychádzať z predpokladu, podľa ktorého povinnosť poverených osôb na výkon úlohy *všeobecného hospodárskeho záujmu* zabezpečiť ich služby za vyrovnaných ekonomických podmienok predpokladá možnosť určitej kompenzácie medzi oblasťami ekonomicky výhodných činností a menej výhodnými oblasťami,

čo môže odôvodňovať obmedzenie slobody usadiť sa v ekonomicky výhodnejších oblastiach. Takéto obmedzenie nie je odôvodnené, ak ide o špecifické služby oddeliteľné od dotknutých služieb všeobecného hospodárskeho záujmu, ak tieto služby svojou povahou a za podmienok, v ktorých boli ponúknuté, nespochybňujú ekonomickú rovnováhu uvedenej služby všeobecného hospodárskeho záujmu. Súdny dvor si všimol, že „právna úprava spolkovej krajiny Salzbursko definuje okrsky čistenia komínov len na úlohy z oblasti požiarnej polície, čo dokazuje, že takéto územné obmedzenie by mohlo postačovať na zabezpečenie výkonu týchto úloh za podmienok ekonomickej rovnováhy“.

Podľa smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES povolenie sa musí *udelieť hneď*, len čo sa v rámci konania zistí, že podmienky na jeho udelenie sú splnené.

Povolenie sa môže udeliť nielen vydaním formálneho rozhodnutia, ale aj implicitným rozhodnutím, ktoré „vyplýva napríklad z nečinnosti príslušného orgánu alebo zo skutočnosti, že zainteresovaná strana musí čakať na potvrdenie prijatia svojho vyhlásenia, aby mohla začať vykonávať príslušnú činnosť alebo aby sa vykonávanie tejto činnosti stalo zákonným“.

Povolenie sa v zásade udeľuje na neurčitý čas okrem prípadov uvedených v čl. 11 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES *taxatívnym* spôsobom.⁶¹

Dôležitou právnou zárukou ochrany žiadateľa je, že podľa vnútroštátnej právnej úpravy musí existovať *možnosť preskúmania*:

- rozhodnutia orgánu, ktorým zamietol žiadosť,
- rozhodnutia o odňatí povolenia.

Rozhodnutie musí byť *riadne odôvodnené*.

Špeciálne pravidlá postupu v rámci udeľovania povolení sú upravené v čl. 12 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES. Ide o pravidlá *výberového konania v prípade viacerých kandidátov*. Uplatňujú sa len v situácii, keď počet vydávaných povolení pre určitú činnosť je obmedzený z objektívnych dôvodov vypočítaných v smernici *taxatívnym* spôsobom – v dôsledku nedostatku prírodných zdrojov alebo technickej kapacity.

Členský štát má v týchto prípadoch *povinnosť* ustanoviť postup pre výber spomedzi viacerých potenciálnych kandidátov s cieľom zabezpečiť po-

⁶¹ K interpretácii čl. 11 ods. 1 písm. b) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES pozri rozsudok Súdneho dvora (tretia komora) v spojených veciach C-340/14 a C-341/14 R. L. Trijber proti College van Burgemeester en Wethouders van Amsterdam a J. Harmsen proti Burgemeester van Amsterdam z 1. októbra 2015.

mocou otvorenej súťaže zlepšenie kvality a podmienok pre poskytovanie služieb dostupných pre užívateľov. Takýto postup by mal zaručiť *transparentnosť* a *nestrannosť*.⁶²

Povolenia by nemali byť udeľované na nadmerne dlhé obdobie alebo podliehať automatickému obnoveniu,⁶³ alebo poskytovať poskytovateľovi, ktorému platnosť povolenia uplynula, výhody.

Čas platnosti udeleného povolenia by mal byť stanovený spôsobom, ktorý nebráni ani neobmedzuje voľnú hospodársku súťaž viac, než je potrebné na umožnenie návratnosti investičných nákladov pre poskytovateľa a primeraný zisk z investovaného kapitálu.

Procesnoprávne požiadavky na udeľovanie povolení

Podľa čl. 13 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES zaručujú:

- transparentnosť povoľovacieho konania („*postupy a formálne náležitosti pri udeľovaní povolení sú jasné, vopred zverejnené*“),
- objektívnosť a nestrannosť konania („*postupy poskytujú žiadateľom záruku, že sa ich žiadosť bude posudzovať objektívne a nestranne*“),

⁶² Podľa rozsudku Súdneho dvora (tretia komora) vo veci C-348/22 **Autorità Garante del la Concorrenza e del Mercato proti Comune di Ginosa** z 20. apríla 2023: „Článok 12 ods. 1 a 2 smernice 2006/123 sa má vykladať v tom zmysle, že povinnosť členských štátov použiť nestranné a transparentné výberové konanie medzi potenciálnymi kandidátmi, ako aj zákaz automatického obnovenia povolenia udeleného pre danú činnosť sú stanovené bezpodmienečne a dostatočne presne na to, aby ich bolo možné považovať za ustanovenia s priamym účinkom.“

⁶³ Podľa rozsudku Súdneho dvora (piata komora) v spojených veciach C-458/15 a C-67/15 **Promopressa Srl proti Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro, Regione Lombardia**, a **Mario Melis a i. proti Comune di Loiri Porto San Paolo, Provincia di Olbia Tempio** zo 14. júla 2016 vnútroštátna úprava, ktorá umožňovala automatické predĺženie platnosti udelených koncesíí na využívanie verejného majetku, ktoré boli určené na výkon činností v oblasti turistického ruchu a rekreácie v rozsahu, v akom tieto koncesie vykazovali nepochybný cezhraničný záujem, bola v rozpore s čl. 49 ZFEÚ. Súdny dvor zdôraznil, že článok 12 ods. 3 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES „*nemožno vykladať tak, že umožňuje odôvodniť automatické predĺženie platnosti povolení napriek tomu, že žiadne výberové konanie podľa odseku 1 tohto článku nebolo pri pôvodnom udelení uvedených povolení usporiadané*“. Koncesie považoval za povolenia podľa smernice, keďže bez ohľadu na ich kvalifikáciu vo vnútroštátnom práve predstavovali formálne akty, ktoré museli poskytovatelia služieb od vnútroštátnych orgánov získať, aby mohli vykonávať hospodársku činnosť.

- jednoduchosť konania („postupy a formálne náležitosti pri udeľovaní povolení nesmú byť odrádzajúce a nesmú neopodstatnene komplikovať alebo odkladať poskytovanie služby“),
- dostupnosť konania („postupy musia byť ľahko dostupné a všetky poplatky, ktoré môžu žiadateľom v dôsledku ich žiadosti vzniknúť, musia byť primerané a úmerné nákladom na predmetné postupy pri udeľovaní povolení a nesmú presiahnuť náklady takých postupov“),
- rýchlosť konania,⁶⁴
- opatrenie proti nečinnosti („ak sa na žiadosť neodpovie v stanovenej alebo predĺženej lehote, povolenie sa považuje za udelené“).

Požiadavky, ktorými členské štáty nesmú podmieňovať prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie na ich území

Požiadavky je potrebné z právneho hľadiska odlišovať od podmienok pre udeľovanie povolení.⁶⁵

Na účely smernice sa takouto požiadavkou rozumie „akákoľvek povinnosť, zákaz, podmienka alebo obmedzenie ustanovené v zákonoch, iných právnych predpisoch a správnych opatreniach členských štátov alebo v dôsledku judikatúry, administratívnej praxe, pravidiel profesijných orgánov alebo kolektívnych pravidiel profesijných združení či iných profesijných organizácií, ktoré boli prijaté v rámci výkonu ich právnej autonómie; pravidlá stanovené v kolektívnych zmluvách dohodnuté sociálnymi partnermi sa v zmysle tejto smernice nepovažujú za požiadavky“.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES člení požiadavky na zakázané (čl. 14) a požiadavky podliehajúce hodnoteniu (čl. 15).

⁶⁴ Podľa čl. 13 ods. 3 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES: „Postupy a formálne náležitosti pri udeľovaní povolení majú zaručovať žiadateľom, že ich žiadosti budú vybavené bez zbytočného odkladu, v každom prípade však v primeranej lehote, ktorá je vopred stanovená a zverejnená. Lehota začína plynúť až od predloženia úplnej dokumentácie. V prípadoch odôvodnených zložitou dňej záležitosti môže príslušný orgán predĺžiť lehotu raz, a to na obmedzené obdobie. Predĺženie a jeho dĺžka musia byť riadne opodstatnené a oznámené žiadateľovi pred uplynutím pôvodnej lehoty.“

⁶⁵ Podľa rozsudku Súdneho dvora (tretia komora) vo veci C-55/20 **Minister Sprawiedliwosci za účasti: Prokurator Krajowy – Pierwszy Zastępcza Prokuratora Generalnego, Rzecznik Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie** z 13. januára 2022 pravidlá disciplinárnej povahy profesijných orgánov „nepredstavujú pravidlá podmieňujúce samotný prístup k výkonu dotknutej profesijnej činnosti prostredníctvom formálneho aktu príslušných orgánov povolujúceho túto činnosť, ale „požiadavky“ týkajúce sa výkonu tejto činnosti ako takej, ktoré v zásade nepatria pod takýto režim udeľovania povolení“.

Do prvej skupiny patria požiadavky, ktorými nesmú členské štáty podmieňovať prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie na ich území ich splnením.

Do druhej skupiny patria také, pri ktorých majú členské štáty povinnosť skúmať, či sa podľa ich právnych systémov uplatňujú niektoré z požiadaviek uvedené v čl. 15 ods. 2 a zabezpečujú, aby všetky takéto požiadavky boli zlučiteľné s podmienkami ustanovenými v čl. 15 ods. 3 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES.⁶⁶

Rozsudok Súdneho dvora (tretia komora) vo veci C-292/21 **Administración General del Estado, Confederación Nacional de Autoescuelas (CNAE), UTE CNAE-ITT-FORMASTER-ECT proti Asociación para la Defensa de los intereses Comunes de las Autoescuelas (Audica), Ministerio Fiscal** z 19. januára 2023 sa týkal vnútroštátnej právnej úpravy, podľa ktorej bol len jeden koncesionár oprávnený organizovať informačné a preškoloňovacie kurzy týkajúce sa cestnej premávky na opätovné získanie bodov pre držiteľov vodičských oprávnení v každej z piatich geografických zón vopred vymedzených na celom dotknutom vnútroštátnom území s výnimkou Katalánska a Baskicka. Po zadaní danej zákazky koncesionár vykonával výlučnú kontrolu nad oblasťou, pre ktorú bol držiteľom koncesie na služby vo verejnom záujme, pričom žiaden iný poskytovateľ nebol oprávnený poskytovať takéto služby v tejto oblasti.

⁶⁶ Podľa rozsudku Súdneho dvora (tretia komora) vo veci C-297/16 **Colegiul Medicilor Veterinari din România (CMVRO) proti Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor** z 1. marca 2018: „1. Článok 15 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni vnútroštátnej právnej úprave, akou je právna úprava dotknutá vo veci samej, ktorá stanovuje výhradné právo veterinárnych lekárov na maloobchodný predaj a používanie biologických výrobkov, prípravkov proti parazitom na osobitné účely a veterinárnych liekov. 2. Článok 15 smernice 2006/123 sa má vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, akou je právna úprava dotknutá vo veci samej, ktorá stanovuje, že základné imanie zariadení, v ktorých sa uskutočňuje maloobchodný predaj veterinárnych liekov, musí byť výlučne vlastnené jedným alebo viacerými veterinárnymi lekármi.“

Podľa rozsudku Súdneho dvora (prvá komora) v spojených veciach C-473/17 a C-546/17 **Repsol Butano SA, DISA Gas SAU proti Administración del Estado** z 11. apríla 2019: „... podmienka proporcionality uvedená v článku 15 ods. 3 písm. c) smernice 2006/123 sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni opatreniam, o aké ide vo veci samej, ktoré stanovujú maximálnu cenu LPG plneného do fliaš a ukladajú určitým dodávateľom distribúciu tohto plynu do domácností, pokiaľ sú tieto opatrenia zachovávané iba po obmedzení dobu a nezachádzajú nad rámec toho, čo je potrebné na dosiahnutie sledovaného cieľa všeobecného hospodárskeho záujmu“.

Súdny dvor prihliadol na čl. 15 ods. 1 a čl. 15 ods. 2 písm. a) smernice, z ktorých vyplýva, že kvantitatívne alebo územné obmedzenia výkonu činnosti v oblasti služieb predstavujú požiadavky v zmysle tejto smernice, ak ukladajú najmä obmedzenia, pokiaľ ide o počet subjektov oprávnených usadiť sa v určitom členskom štáte alebo obmedzenie týkajúce sa dodržania minimálnej geografickej vzdialenosti medzi poskytovateľmi služieb. Právnu úpravu vyhodnotil ako reguláciu, ktorá predstavovala kvantitatívne obmedzenie, ako aj územné obmedzenie v zmysle čl. 15 ods. 2 písm. a) smernice. Podotkol, že *„takéto obmedzenie slobody usadiť sa je povolené len vtedy, ak je zlučiteľné s podmienkami uvedenými v článku 15 ods. 3 tejto smernice. Musí byť nediskriminačné, nevyhnutné a primerané.“*

V rámci posúdenia atribútu *vhodnosti* opatrenia na dosiahnutie cieľa smerujúceho k zlepšeniu bezpečnosti cestnej premávky uviedol, že opatrenie má za cieľ zabezpečiť, aby existoval aspoň jeden subjekt poverený vykonávať predmetnú činnosť v každej z piatich zón nachádzajúcich sa na celom relevantnom území, čo je nevyhnutné na dosiahnutie sledovaného cieľa. Opatrenie však podľa jeho názoru predstavovalo významné obmedzenie slobody usadiť sa, pretože predpokladalo rozdelenie relevantného územia do piatich veľkých zón, v ktorých je oprávnený poskytovať dotknutú službu len jeden poskytovateľ služieb.

Článok 15 ods. 4 smernice nebráni tomu, aby vnútroštátne opatrenie uložilo územné obmedzenie, ak je toto obmedzenie nevyhnutné a primerané výkonu osobitnej úlohy poskytovateľov dotknutej služby všeobecného hospodárskeho záujmu za ekonomicky životaschopných podmienok. Súdny dvor však podotkol, že by bolo možné preukázať, *„že rozdelenie príslušného územia na väčší počet geografických oblastí, než je päť existujúcich, by prispelo k uľahčeniu poskytovania predmetných služieb v menej atraktívnych miestach“*. Za daných okolností územné rozdelenie a kvantitatívne obmedzenie ustanovené opatrením sa nejavilo ako nevyhnutné na výkon osobitnej úlohy za ekonomicky životaschopných podmienok. Prináležalo preto vnútroštátnemu súdu, aby zvážil, či menej obmedzujúci režim by mohol zabrániť poskytovaniu dotknutej služby vo verejnom záujme za ekonomicky životaschopných podmienok.

Pravidlá pre voľný pohyb služieb

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES tiež ustanovuje *pravidlá pre voľný pohyb služieb* (kapitola IV).

Ide o prípady, keď poskytovateľ cestuje do iného členského štátu s cieľom vykonávať tam činnosť v oblasti služieb a nie je usadený v členskom štáte, v ktorom službu poskytuje.

Dočasný charakter takejto činnosti je jej signifikantným znakom. Podľa rozhodnutí Súdneho dvora by sa jej dočasný charakter mal určovať nielen

s prihliadnutím na trvanie poskytovania služby, ale aj na jej pravidelnosť, periodicitu a kontinuitu.

Skutočnosť, že činnosť má dočasný charakter, nemôže znamenať, že sa poskytovateľ nemôže vybaviť určitou formou infraštruktúry v členskom štáte, v ktorom sa služba poskytuje (napr. kancelárske priestory, miestnosti alebo konzultačné priestory), ak je takáto infraštruktúra nevyhnutná na účely poskytovania služby.

Členské štáty sú povinné rešpektovať právo poskytovať služby v inom členskom štáte než v tom, v ktorom sú ich poskytovatelia usadení (čl. 16). Na tento účel musia zabezpečiť jednak voľný prístup k činnosti v oblasti služieb, jednak jej slobodné vykonávanie na ich územiach.

Smernica *zakazuje* členským štátom podmieňovať prístup k činnosti v oblasti služieb a jej vykonávanie *požiadavkami*, ktoré *nedodržiavajú zásadu*:

- nediskriminácie (požiadavka nesmie byť priamo alebo nepriamo diskriminujúca s ohľadom na štátnu príslušnosť, alebo v prípade právnických osôb s ohľadom na členský štát, v ktorom sú usadené),
- nevyhnutnosti (požiadavka musí byť opodstatnená dôvodmi verejného poriadku, verejnej bezpečnosti, verejného zdravia alebo ochrany životného prostredia),
- proporcionality (požiadavka musí byť vhodná na dosahovanie sledovaných cieľov a nesmie prekračovať rámec nevyhnutný na dosiahnutie tohto cieľa).

Členské štáty nesmú v prípade poskytovateľa usadeného v inom členskom štáte obmedziť jeho slobodu poskytovať služby uložením niektorej z požiadaviek vypočítaných v čl. 16 ods. 2 smernice).

Na druhej strane majú členské štáty právo vyžadovať od poskytovateľov splnenie povinností ustanovenej v čl. 22 až 23. Postup orgánu členského štátu na základe týchto článkov smernice nemožno preto kvalifikovať ako zásah do slobody poskytovať služby podľa čl. 56 ZFEÚ.

Administratívna spolupráca

Administratívna spolupráca je nevyhnutná pre riadne fungovanie vnútorného trhu so službami. Členské štáty si preto podľa smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES musia navzájom poskytovať pomoc a zavádzať opatrenia na účinnú vzájomnú spoluprácu s cieľom zabezpečiť *do-*

hľad nad poskytovateľmi a službami, ktoré poskytujú. Dohľad by mal zahŕňať sledovanie a zisťovanie skutočností, riešenie problémov, vymáhanie a ukladanie sankcií a následné nadväzné činnosti.

Za bežných okolností by sa vzájomná pomoc mala uskutočňovať priamo medzi príslušnými orgánmi. Od kontaktných miest určených členskými štátmi by sa malo vyžadovať uľahčenie tohto procesu iba v takom prípade, ak sa vyskytnú ťažkosti, napríklad ak sa pomoc požaduje na účely určenia relevantného príslušného orgánu.

Určité záväzky vzájomnej pomoci by sa mali vzťahovať na všetky oblasti, na ktoré sa vzťahuje táto smernica, vrátane tých, ktoré sa vzťahujú na prípady, ak sa poskytovateľ usadí v inom členskom štáte. Iné povinnosti vzájomnej pomoci by sa mali vzťahovať len na prípady cezhraničného poskytovania služieb, v ktorých sa uplatňuje ustanovenie o slobode poskytovať služby. Ďalší súbor záväzkov by sa mal vzťahovať na všetky prípady cezhraničného poskytovania služieb vrátane oblastí, na ktoré sa nevzťahuje ustanovenie o slobode poskytovať služby. Cezhraničné poskytovanie služieb by malo zahŕňať prípady poskytovania služieb na diaľku a prípady, keď príjemca cestuje do členského štátu usadenia poskytovateľa s cieľom využiť služby.

V prípadoch, keď sa poskytovateľ dočasne presťahuje do iného členského štátu, než je členský štát usadenia, je potrebné, aby si tieto dva štáty navzájom poskytovali pomoc na účely toho, aby príslušný iný členský štát mohol vykonávať kontroly, inšpekcie a šetrenia na žiadosť členského štátu usadenia alebo vykonávať takéto kontroly z vlastnej iniciatívy, ak ide iba o vecné kontroly.

Podľa čl. 37 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES členské štáty majú povinnosť prijať (v spolupráci s Komisiou) sprievodné opatrenia, aby „*podporili vypracovanie kódexov správania na úrovni Spoločenstva, najmä zo strany profesijných orgánov, organizácií a združení, ktorých cieľom je uľahčiť poskytovanie služieb alebo usadenie sa poskytovateľa v inom členskom štáte*“.

Predmetné kódexy majú byť:

- zamerané najmä na presadzovanie kvality služieb a zohľadňovanie osobitnej povahy každej profesie,
- v súlade s úniovým právom (najmä s predpismi o hospodárskej súťaži) a v súlade s právne záväznými pravidlami upravujúcimi profesijnú etiku a správanie v členských štátoch.

Členské štáty majú podporiť vypracovanie kódexov správania, najmä profesijnými orgánmi, organizáciami a združeniami na úrovni Spoločenstva. Tieto kódexy správania by mali obsahovať, podľa osobitnej povahy každého povolania, pravidlá obchodnej komunikácie týkajúce sa regulovaných povolaní a pravidlá profesijnej etiky a správania pre regulované povolania, ktoré sa zamerajú najmä na zabezpečenie nezávislosti, nestrannosti a služobného tajomstva.

Cieľom kódexov je ustanoviť minimálne normy správania, pričom majú dopĺňať právne požiadavky členských štátov. Nemajú pritom brániť členským štátom prijímať prísnejšie opatrenia v podobe zákonov, ani vnútroštátnym profesijným orgánom stanoviť vo svojich vnútroštátnych kódexoch správania vyššiu mieru ochrany.

b) Zákon č. 136/2010 Z. z. o službách na vnútornom trhu a o zmene a doplnení niektorých zákonov

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*“.

Pôsobnosť zákona sa vzťahuje na poskytovateľov služieb, pričom službou sa rozumie „akákoľvek samostatne zárobková činnosť priemyselnej, výrobnnej, obchodnej alebo remeselnej povahy alebo činnosť v oblasti slobodných povolaní, ktorá je príjemcovi služby poskytovaná spravidla za odplatu, činnosť znalcov, tlmočníkov a prekladateľov“.

V rámci *negatívneho vymedzenia* (§ 1 ods. 2 a 3) sa zákon nevzťahuje na poskytovanie služieb *notárov a súdnych exekútorov*. Vylučuje to osobitná povaha ich činností, ktorá je výkonom verejnej moci. Na poskytovanie ich služieb sa vzťahujú výlučne *osobitné zákony*.

Zákon súčasne novelizoval osobitné predpisy vzťahujúce sa na *regulované povolania*. Cieľom bolo zosúladiť úpravu prístupu k týmto povolaniám v súlade so smernicou:

- aby uchádzač mohol podať žiadosť prostredníctvom zriadených jednotných kontaktných miest,

- ustanoviť postup a vzájomné vzťahy medzi komorami a jednotlivými kontaktnými miestami v súvislosti s vybavovaním podaných žiadostí, zápisom do registra alebo rozhodnutím o zamietnutí žiadosti,
- upraviť informačnú povinnosť poskytovateľov služieb.

Novely tiež jednotne upravili vzťah týchto osobitných zákonov k zákonu č. 136/2010 Z. z.: „Na výkon činností podľa tohto zákona, postup podávania žiadostí o povolenie, na vydávanie povolení a výkon dozoru podľa tohto zákona platia ustanovenia všeobecného predpisu o službách na vnútornom trhu, ak tento zákon neustanovuje inak.“ Tým sa potvrdila prednosť úpravy v osobitných predpisoch upravujúcich aj výkon regulovaných slobodných povolání a subsidiárna aplikovateľnosť zákona č. 136/2010 Z. z. ako všeobecného predpisu.

Zákonom č. 136/2010 Z. z. boli transponované *opatrenia administratívneho zjednodušenia*, medzi ktoré smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES v kapitole II zaraďuje:

- zjednodušenie postupov (čl. 5),
- miesta jednotného kontaktu (čl. 6),
- právo na informácie (čl. 7),
- postupy prostredníctvom elektronických prostriedkov (čl. 8).

Požiadavka na *zjednodušenie postupov* bola vykonaná úpravou postupu pri uznávaní dokladov (v § 3 až 5).

Zákonom boli zriadené *jednotné kontaktné miesta* ako miesta, na ktorých môžu žiadatelia a poskytovatelia služieb splniť povinnosti súvisiace s udelením oprávnenia a s poskytovaním služieb (§ 11) k viacerým inštitúciám.

Jednotné kontaktné miesta (ďalej len „JKM“) v tom čase fungovali na všetkých živnostenských úradoch (50) v rámci obvodných úradov (tzv. „JKM 1“) v pôsobnosti Ministerstva vnútra SR. Poskytovali pomoc podnikateľom podnikajúcim podľa živnostenského zákona a ich úlohy a príslušnosť upravoval osobitný predpis – **zákon č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon)**. Jednotné kontaktné miesta pre ostatné osoby, t. j. podnikateľov podľa § 2 ods. 2 písm. c) **Obchodného zákonníka**, ktoré podliehali pôsobnosti rôznych štátnych orgánov a komôr, boli zriadené tiež na živnostenských úradoch obvodných úradov, ale len v sídlach krajských miest (tzv. „JKM 2“). Mali poskytovať pomoc aj občanom z iných členských štátov, ktorí majú záujem podni-

kať v službách na území Slovenskej republiky, či už na trvalom základe alebo cezhranične.

Funkčné zabezpečenie JKM 2 vyžadovalo spoluprácu medzi živnostenskými úradmi a niektorými ministerstvami, inými štátnymi orgánmi a komorami. Jednotné kontaktné miesta sa stali základnými ohniskami v rámci fungujúceho systému prístupu k službám.

Úlohy JKM v súčasnosti 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.

V záujme zabezpečenia práva poskytovateľov a príjemcov služieb na informácie **zákon č. 136/2010 Z. z. o službách na vnútornom trhu a o zme-
ne a doplnení niektorých zákonov** upravil:

- informačné povinnosti príslušného orgánu (podľa § 5 je povinný na základe žiadosti, ktorá môže byť doručená aj elektronickými komunikačnými prostriedkami, bezodkladne poskytnúť informáciu o podmienkach, ktoré musia byť splnené na udelenie oprávnenia; takéto poskytovanie informácií nemá charakter právneho poradenstva, informácie majú iba všeobecný a vysvetľujúci charakter; poskytujú sa v štátnom jazyku),
- postavenie informačného centra pre príjemcov služieb, ktorého úlohy vykonáva Ministerstvo hospodárstva SR (§ 9).

Informačné centrum pre príjemcov služieb poskytuje:

- všeobecné informácie o požiadavkách uplatňovaných v iných členských štátoch v súvislosti s prístupom k činnostiam v oblasti služieb a ich vykonávaním, najmä o požiadavkách týkajúcich sa ochrany spotrebiteľa,
- všeobecné informácie o možnostiach riešenia sporu medzi poskytovateľom služieb a príjemcom služieb,
- kontaktné údaje združení založených alebo zriadených na ochranu spotrebiteľa vrátane Európskeho spotrebiteľského centra, kde môžu poskytovatelia služieb alebo príjemcovia služieb získať praktickú pomoc.

Predmetné informácie obsahujú aj jednoduché vysvetlenie postupu na uplatnenie práva príjemcu služby.

Zákon č. 136/2010 Z. z. ustanovuje *požiadavky* na poskytované informácie. Musia byť jednoznačné, ľahko dostupné aj elektronickými komunikačnými prostriedkami a pravidelne aktualizované.

Informačné centrum pre príjemcov služieb môže požiadať o poskytnutie potrebnej informácie príslušný orgán iného členského štátu. Ak orgán iného členského štátu, ktorý plní úlohu informačného centra, požiada informačné centrum pre príjemcov služieb o poskytnutie informácie, informačné centrum pre príjemcov služieb má povinnosť poskytnúť požadované informácie tomuto orgánu *bezodkladne*.

Postavenie *príslušného orgánu* na účely zákona č. 136/2010 Z. z. môže mať orgán verejnej správy alebo profesijnej organizácie, ktorý rozhoduje o udelení oprávnenia na poskytovanie služby alebo vykonáva kontrolu, dozor alebo dohľad podľa osobitného predpisu.

Keďže smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES vyžaduje od členských štátov zabezpečiť, *„aby bolo možné ľahko splniť všetky postupy a formálne náležitosti vzťahujúce sa na prístup k činnostiam v oblasti služieb a ich vykonávanie na diaľku a elektronickými prostriedkami prostredníctvom príslušného miesta jednotného kontaktu a u príslušných orgánov“* (čl. 8 ods. 1), zákon č. 136/2010 Z. z. ustanovuje možnosť podať žiadosť o udelenie oprávnenia kontaktnému miestu alebo príslušnému orgánu aj elektronicky, podpísanú zaručeným elektronickým podpisom prostredníctvom ústredného portálu verejnej správy (§ 4 ods. 3).

Treba pripomenúť, že aj keď smernica používa zastrešujúci pojem „povolenie“, na účely vnútroštátneho práva v žiadnom prípade nejde o rozhodnutie príslušného orgánu, ktoré je výsledkom použitia správnej úvahy. Príslušný orgán má právomoc skúmať len to, či žiadateľ spĺňa ustanovené podmienky na prístup k činnosti v oblasti služieb.

„Systém udeľovania povolení“ je na účely smernice vymedzený ako *„každý postup, v rámci ktorého sa od poskytovateľa alebo príjemcu vyžaduje, aby podnikol kroky smerom k získaniu úradného rozhodnutia alebo konkludentného rozhodnutia o prístupe k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávaní od príslušného orgánu“*.

Členské štáty nepodmieňujú prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie systémom udeľovania povolení, ak nie sú splnené podmienky v čl. 9 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES.

Kritériá systému udeľovania povolení upravuje čl. 10 ods. 1 a 2. Tie musia byť zaručené bez ohľadu na to, či sa „rozhodovanie“ týkajúce sa slobôd fyzických a právnických osôb zaručených úniovým právom uskutočňuje:

- vydaním rozhodnutia orgánu štátnej správy (napr. povolenie Úradu jadrového dozoru SR vo veci podnikania v jadrovej energetike⁶⁷),
- ohlásením živnosti (podaným živnostenskému úradu),
- zápisom (samosprávnou stavovskou/profesijnou organizáciou).

Transpozícia požiadaviek smernice týkajúcich sa týchto kritérií je vykonaná prostredníctvom **osobitných zákonov**.

V **zákone č. 136/2010 Z. z. o službách na vnútornom trhu a o zmene a doplnení niektorých zákonov** nájdeme upravené *procesné práva* žiadateľov o udelenie povolení vyplývajúce zo smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES, a to konkrétne z jej:

- čl. 10 ods. 5 („*Ku všetkým žiadostiam o udelenie povolenia sa bez zbytočného odkladu vyhotoví potvrdenie o prijatí. Potvrdenie o prijatí musí obsahovať: a) lehotu uvedenú v odseku 3; b) dostupné opravné prostriedky; c) prípadne vyhlásenie, že v prípade absencie odpovede na žiadosť v stanovenej lehote sa povolenie považuje za udelené.*“),
- čl. 10 ods. 6 („*ak je žiadosť neúplná, musí byť žiadateľ čo najskôr informovaný o potrebe predložiť dodatočné dokumenty, ako aj o každom prípadnom vplyve na lehotu uvedenú v odseku 3*“),
- čl. 10 ods. 7 („*ak je žiadosť zamietnutá, pretože nie je v súlade s požadovanými postupmi alebo formálnymi náležitosťami, žiadateľ je o tomto zamietnutí čo najskôr informovaný*“).

Podľa § 4 ods. 1 zákona č. 136/2010 Z. z.: „*Príslušný orgán po doručení žiadosti o udelenie oprávnenia bezodkladne vydá žiadateľovi potvrdenie o prijatí žiadosti, v ktorom uvedie:*

- a) *dátum doručenia žiadosti o udelenie oprávnenia,*
- b) *lehotu na rozhodovanie o udelení oprávnenia a poučenie o možnosti predĺženia tejto lehoty, ak jej predĺženie osobitný predpis umožňuje,*
- c) *poučenie o následkoch nesplnenia podmienok na udelenie oprávnenia v ustanovenej lehote,*

⁶⁷ Podľa § 8 ods. 3 prvej vety **zákona č. 541/2004 Z. z. o mierovom využívaní jadrovej energie (atómový zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov**: „*Úrad rozhodne o vydaní súhlasu alebo povolenia po overení, že žiadateľ splnil všetky podmienky určené týmto zákonom a príslušnými všeobecne záväznými právnymi predpismi vydanými na jeho základe.*“

- d) poučenie o možnosti podať riadne opravné prostriedky proti rozhodnutiu príslušného orgánu o tom, že oprávnenie ohlásením nevzniklo alebo že sa žiadosť o udelenie oprávnenia zamietla, a
- e) informáciu o tom, že ak príslušný orgán nerozhodne o udelení oprávnenia v ustanovenej lehote alebo v predĺženej lehote, oprávnenie sa považuje za udelené, ak takúto možnosť vzniku oprávnenia ustanovuje osobitný predpis.“

Informácia o možnosti predĺženia lehoty na rozhodovanie a informácia o vzniku oprávnenia v prípade nečinnosti príslušného orgánu sa musí uvádzať len vtedy, ak predmetný inštitút osobitný zákon, podľa ktorého orgán postupuje explicitne, upravuje.⁶⁸ Ostatné informácie musí príslušný orgán v potvrdení uviesť vždy, a to aj v situácii, keď osobitný zákon v tomto ohľade mlčí, lebo zákon č. 136/2010 Z. z. sa aplikuje subsidiárne.

Osobitné zákony upravujúce postavenie stavovských organizácií po ich novelizácii výslovne prikazujú stavovskej organizácii ako príslušnému orgánu *vydať potvrdenie*, pričom odkazujú na zákon č. 136/2010 Z. z.⁶⁹

Ustanovenie § 3 zákona č. 136/2010 Z. z. upravuje uznávanie splnenia požiadaviek, a to tak, že žiadatelia, ktorí už získali oprávnenie na poskytovanie služieb v inom členskom štáte, môžu na základe tohto oprávnenia poskytovať služby, ak podmienky na vydanie oprávnenia v inom členskom štáte sú rovnocenné alebo porovnateľné s podmienkami na udelenie oprávnenia v Slovenskej republike.

Predmetným ustanovením sa transponoval obsah čl. 10 ods. 3 prvá veta smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES. Cieľom tejto regulácie je vytvorenie súladu so smernicou o službách a s judikatúrou Súdneho dvora, ktorá ustanovuje, že podmienky na vydanie oprávnenia pri usadení sa v členskom štáte *nesmú byť duplicitné*.

Podmienky na udeľovanie povolení ustanovené v čl. 10 ods. 4 smernice („*povolenie umožňuje poskytovateľovi prístup k činnosti v oblasti služieb alebo vykonávanie tejto činnosti na celom území štátu*“), v čl. 10 ods. 5 („*povo-*

⁶⁸ Ako príklad takej regulácie v osobitnom predpise možno citovať § 15a ods. 6 tretiu vetu zákona SNR č. 138/1992 Zb. o autorizovaných architektoch a autorizovaných stavebných inžinieroch, podľa ktorého „ak uplynula lehota z dôvodu nečinnosti komory, uchádzač môže začať poskytovať služby aj bez zapísania do registra“.

⁶⁹ Pozri napríklad § 5a ods. 1 zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov.

lenie sa udelí hneď, ako sa v rámci riadneho preskúmania zistí, že podmienky na udelenie povolenia boli splnené“) a v čl. 10 ods. 6 („okrem prípadu udelenia povolenia musí existovať možnosť preskúmania každého rozhodnutia príslušných orgánov vrátane zamietnutia či odňatia povolenia, ktoré musí byť riadne odôvodnené, súdom alebo inými odvolacími orgánmi“) vyplývajú z osobitných zákonov.

Požiadavka na celoslovenskú účinnosť vydaného povolenia je *zásadou*. Z tohto dôvodu jej explicitnú úpravu nájdeme v zákonoch len vtedy, ak vecne príslušný povoľujúci orgán nie je orgánom s celoštátnou územnou pôsobnosťou.⁷⁰

Požiadavka na rýchle udelenie povolenia („ihneď“) je v zákone vyjadrená prostredníctvom *maximálnej dĺžky lehoty*, v ktorej je príslušný orgán povinný činnosť povoliť⁷¹ alebo nepriamo (implicitne).⁷² Je len samozrejmé, že zákonná lehota, v ktorej má príslušný orgán povinnosť konať, by nemala byť neprimerane dlhá a že požiadavka smernice na rýchlosť povoľovacieho konania predpokladá, že sa príslušný orgán v rámci nej bude usilovať činnosť povoliť *bezodkladne*.

Požiadavka smernice na „rýchle udelenie povolenia“ sa uplatní aj vtedy, ak osobitný zákon žiadnu konkrétnu lehotu neustanovuje. V takom prípade sa možno úspešne dovolávať požiadavky vyplývajúcej zo smernice na základe tzv. priamej účinnosti tohto ustanovenia.

Porušenie povinnosti zo strany príslušného orgánu rýchlo udeliť povolenie je z právneho hľadiska kvalifikované ako jeho nesprávny úradný postup podľa § 9 ods. 1 tretej vety **zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zá-**

⁷⁰ Napríklad okresný úrad vykonáva pôsobnosť živnostenského úradu v prvom stupni a plní úlohy jednotného kontaktného miesta. Keďže ide o miestny orgán štátnej správy, § 10 ods. 9 **zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon)** výslovne upravuje, že „živnostenské oprávnenie možno vykonávať na celom území Slovenskej republiky“.

⁷¹ Podľa § 47 ods. 1 **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“.

⁷² Podľa § 8 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.** „komora zapíše žiadateľa do zoznamu ku dňu zloženia sľubu alebo k neskoršiemu dňu uvedenému v žiadosti“.

konov za predpokladu, že nedodržel zákonom ustanovenú lehotu na vykonanie úkonu.

Požiadavka na *riadne odôvodnenie rozhodnutia* v prípade zamietnutia či odňatia vydaného povolenia je transponovaná do slovenského právneho poriadku prostredníctvom všeobecnej úpravy náležitostí rozhodnutí vydaných v správnom konaní⁷³ alebo tiež prostredníctvom osobitnej úpravy.⁷⁴ Uplatňuje sa totiž pravidlo, že takéto konania sú správnymi konaniami a tie sa zásadne ukončujú vydaním rozhodnutia.

Hmotnoprávny účinok „odňatia vydaného povolenia na podnikanie“ má podľa osobitných predpisov napríklad rozhodnutie o sankcii orgánu dohľadu.⁷⁵ Na konanie o sankciách sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní.

Hmotnoprávny účinok „odňatia vydaného povolenia“ majú aj rozhodnutia stavovských organizácií, ktorými sa ukladajú disciplinárne opatrenia za disciplinárne previnenia – pozastavenie výkonu činnosti člena komory alebo vyčiarknutie z registra/zo zoznamu vedeného stavovskou organizáciou.⁷⁶ Keďže na rozhodovanie komory vo veciach disciplinárnej zodpovednosti sa *nevzťahuje zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok)* – požiadavku na odôvodnenie rozhodnutia musí ustanoviť

⁷³ Podľa § 47 ods. 1 **zákona č. 71/197 Zb. správnom konaní (správny poriadok)**: „Rozhodnutie musí obsahovať výrok, odôvodnenie a poučenie o odvolaní (rozklade). Odôvodnenie nie je potrebné, ak sa všetkým účastníkom konania vyhovuje v plnom rozsahu.“ Podľa § 47 ods. 2: „V odôvodnení rozhodnutia správny orgán uvedie, ktoré skutočnosti boli podkladom na rozhodnutie, akými úvahami bol vedený pri hodnotení dôkazov, ako použil správnu úvahu pri použití právnych predpisov, na základe ktorých rozhodoval, a ako sa vyrovnal s návrhmi a námietkami účastníkov konania a s ich vyjadreniami k podkladom rozhodnutia.“

⁷⁴ Podľa § 7 ods. 6 **zákona č. 251/2012 Z. z. o energetike a o zmene a doplnení niektorých zákonov**: „Ak žiadateľ o vydanie povolenia nesplní podmienky na vydanie povolenia podľa tohto zákona, úrad žiadosť zamietne. Dôvody na zamietnutie žiadosti musia byť objektívne, nediskriminačné a riadne podložené.“

⁷⁵ Pozri § 64 ods. 1 **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**.

⁷⁶ Podľa § 13 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.**: „O vyčiarknutí patentového zástupcu zo zoznamu podľa § 12 ods. 1 písm. f) je komora oprávnená rozhodnúť len do jedného roka odo dňa, keď sa o nesplnení podmienok na zápis do zoznamu dozvedela, najneskôr však do troch rokov odo dňa, keď táto skutočnosť nastala; to sa nevzťahuje na podmienky uvedené v § 4 ods. 1 písm. a) až c) a § 5.“

*osobitný zákon*⁷⁷ alebo *vnútorný predpis* komory. Predmetného subjektívneho procesného práva sa disciplinárne obvinený subjekt môže pri absencii úpravy úspešne dovolať na základe samotného obsahu smernice, ktorá má priamy účinok.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES v čl. 10 ods. 6 vyžaduje zabezpečiť, aby rozhodnutie v prípade zamietnutia či odňatia vydaného povolenia bolo preskúmateľné „*súdom alebo inými odvolacími orgánmi*“. V členských štátoch sa preto musí uplatňovať pravidlo, že takéto rozhodnutia musia byť vždy *minimálne preskúmateľné súdom*.⁷⁸ Uvedené pravidlo môže upraviť aj osobitný zákon upravujúci postavenie a úlohy stavovskej organizácie.

Vzniká otázka, či je komora ako samosprávna organizácia oprávnená v rámci svojej autonómnej pôsobnosti vylúčiť alebo, naopak, ustanoviť právo podať opravný prostriedok proti takýmto rozhodnutiam vo svojom *vnútornom predpise*.

Odpoveď závisí od toho, či sa na rozhodovanie stavovskej organizácie vzťahuje **zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok)**, ktorý ustanovuje právo podať riadny opravný prostriedok proti neprávoplatnému rozhodnutiu správneho orgánu. Vyčerpanie riadneho opravného prostriedku je podmienkou na podanie žaloby súdu správneho súdnictva podľa **Správneho súdneho poriadku**.

⁷⁷ Podľa § 42 prvej vety **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.**, „*písomné vyhotovenie rozhodnutia o disciplinárnom previnení musí obsahovať výrok, odôvodnenie a poučenie o odvolaní*“.

⁷⁸ Podľa rozsudku Súdneho dvora (štvrtá komora) v spojených veciach C-372/09 a C-373/09 **Josep Peñarroja Fa** zo 17. marca 2011: „*Článku 49 ES, ktorému teraz zodpovedá článok 56 ZFEÚ, odporuje taká právna úprava, ako je tá vo veci samej, podľa ktorej zápis do zoznamu súdnych znalcov prekladateľov podlieha splneniu podmienky kvalifikácie, pričom však dotknuté osoby nemajú možnosť oboznámiť sa s dôvodmi rozhodnutia, ktoré boli voči nim uplatnené, a ani toto rozhodnutie nie je možné podrobiť súdnemu preskúmaniu, v rámci ktorého by sa dala overiť jeho zákonnosť najmä s ohľadom na dodržanie požiadavky vyplývajúcej z práva Únie, podľa ktorej nimi získaná a v iných členských štátoch uznaná kvalifikácia musí byť riadne zohľadnená.*“

Ak sa správny poriadok na rozhodovanie stavovskej organizácie vzťahuje, záleží aj na tom, či **osobitný zákon** vylučuje možnosť podania riadneho opravného prostriedku proti rozhodnutiu komory.⁷⁹

Ak sa na postup pri rozhodovaní komory nevzťahuje zákon č. 71/1967 Zb. (tým je typicky disciplinárne konanie z dôvodu, že ide o kontradiktórne a nie o jednostranné konanie), bude záležať od konkrétnej úpravy v **osobitnom zákone**.⁸⁰ Ak však osobitný zákon v tomto ohľade mlčí, je daný priestor pre stavovskú organizáciu, aby si túto záležitosť v rámci svojej samosprávnej pôsobnosti upravila vlastným predpisom (najvhodnejšie v disciplinárnom poriadku). Nie je vylúčené ani to, aby v takej situácii dokonca upravila právo podávať mimoriadny opravný prostriedok proti právoplatnému rozhodnutiu komory (návrh na obnovu konania).

Vylúčenie možnosti podať žalobu súdu je neprípustné nielen preto, že by taká úprava bola v rozpore s čl. 10 ods. 6 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES, ale aj v rozpore s čl. 46 ods. 2 **Ústavy Slovenskej republiky**. Ten zaručuje právo na súdnu ochranu: „Kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.“ Medzi základné práva patrí aj právo podnikáť a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť (čl. 35 ods. 1).

⁷⁹ Podľa § 5 ods. 3 **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** konkretizuje odvolací orgán tak, že proti rozhodnutiu o odmietnutí zápisu do registra môže veterinárny lekár podať odvolanie dozornej komisii.

Podľa § 11 ods. 1 **zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov**: „Proti rozhodnutiu komory o nezapísaní fyzickej osoby do zoznamu advokátov, o vyčiarknutí advokáta zo zoznamu advokátov podľa § 7 ods. 1 písm. b), d), f) až i) a odsekov 2 a 3 a o pozastavení výkonu advokácie podľa § 8 nie je prípustný opravný prostriedok a toto rozhodnutie nadobúda právoplatnosť a vykonateľnosť jeho doručením.“

⁸⁰ Napríklad podľa § 22 ods. 3 **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**, „proti rozhodnutiu disciplinárneho senátu môže podať člen komory alebo predseda dozornej komisie do 15 dní odo dňa doručenia rozhodnutia odvolanie prezídiu; odvolanie má odkladný účinok“.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES v čl. 11 ods. 1 vylučuje možnosť, aby orgán udelil povolenie na dobu určitú, pokiaľ nejde o prípad, na ktorý sa vzťahujú výnimky upravené v tomto odseku *taxatívny* spôsobom. Požiadavka čl. 11 ods. 1 smernice bola transponovaná do obsahu *osobitných zákonov*, nie do textu zákona č. 136/2010 Z. z.

Stavovské organizácie ako príslušné orgány vo veciach výkonu správy slobodných povolání nemajú v osobitných predpisoch ustanovenú právomoc obmedziť čas trvania zápisu v zozname/registri. Nie je však v rozpore s čl. 11 ods. 1 smernice, ak § 47 ods. 2 písm. f) **zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon)** umožňuje, aby osvedčenie o živnostenskom oprávnení obsahovalo dobu, na ktorú sa živnostenské oprávnenie vydáva, ak osoba prevádzkovanie živnosti ohlásila na dobu určitú.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES v čl. 11 ods. 3 ukladá členským štátom, aby od poskytovateľa služieb vyžadovali povinnosť informovať príslušné miesto jednotného kontaktu o dodatočných zmenách, ktoré sa týkajú:

- a) založenia dcérskych spoločností, ktorých činnosť patrí do rozsahu pôsobnosti systému udeľovania povolení,
- b) zmeny jeho situácie, v dôsledku ktorej už viac nespĺňa podmienky na udelenie povolenia.

Predmetnú *oznamovaciu povinnosť* na Slovensku upravujú *osobitné zákony*, a to:

- **zákon č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon)** v § 49, podľa ktorého je podnikateľ povinný oznámiť živnostenskému úradu zmeny údajov uvedených v ohlásení,
- zákony upravujúce správu regulovaných povolání komorami.⁸¹

Z kritérií systému udeľovania povolení podľa čl. 10 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES vychádzajú *postupy a formálne náležitosti pri udeľovaní povolení* upravené v jej čl. 13. Vo svojej podstate možno hovoriť o základných procesnoprávných požiadavkách na postup pri povoľovaní.

⁸¹ Napríklad podľa § 28 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) v znení neskorších predpisov** „advokát je povinný bezodkladne oznámiť komore všetky skutočnosti, ktoré môžu byť dôvodom na pozastavenie výkonu advokácie alebo na vyčiarknutie zo zoznamu advokátov“.

Vnútroštátna právna úprava členského štátu musí podľa smernice zaručovať:

- transparentnosť povoľovacieho konania („postupy a formálne náležitosti pri udeľovaní povolení sú jasné, vopred zverejnené“),
- objektívnosť a nestrannosť konania („postupy poskytujú žiadateľom záruku, že sa ich žiadosť bude posudzovať objektívne a nestranne“),
- jednoduchosť konania („postupy a formálne náležitosti pri udeľovaní povolení nesmú byť odrádzajúce a nesmú neopodstatnene komplikovať alebo odkladať poskytovanie služby“),
- dostupnosť konania („postupy musia byť ľahko dostupné a všetky poplatky, ktoré môžu žiadateľom v dôsledku ich žiadosti vzniknúť, musia byť primerané a úmerné nákladom na predmetné postupy pri udeľovaní povolení a nesmú presiahnuť náklady takých postupov“),
- rýchlosť konania,
- opatrenie proti nečinnosti („ak sa na žiadosť neodpovie v stanovenej alebo predĺženej lehote, povolenie sa považuje za udelené“).

Zákon č. 136/2010 Z. z. tieto základné procesnoprávne požiadavky na postup neupravuje. Je to preto, lebo konania o udelenie povolení regulujú *osobitné zákony*. Vo veciach regulovaných povolaní, ktoré sú živnosťami, je to **zákon č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon)**. Vo veciach regulovaných povolaní, ktoré sú slobodnými povolaniami, sú to zákony upravujúce predpoklady a spôsob výkonu činnosti poskytovateľov služieb, ich povinnosti, postavenie a pôsobnosť stavovských organizácií – napr. **zákon č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov**, **zákon č. 344/2004 Z. z. o patentových zástupcoch**, **o zmene zákona č. 444/2002 Z. z. o dizajnoch a zákona č. 55/1997 Z. z. o ochranných známkach v znení zákona č. 577/2001 Z. z. a zákona č. 14/2004 Z. z.** Záleží od konkrétneho obsahu týchto *špeciálnych zákonov*, či a do akej miery zaručujú svojou úpravou požiadavky smernice.

Požiadavka na *transparentnosť povoľovacieho konania* sa premieta v tom, že postup povoľovacieho orgánu a požiadavky (napr. náležitosti žiadosti) sú ustanovené zrozumiteľne a sú k dispozícii tak, aby sa s nimi žiadateľ mohol vopred oboznámiť. Garancia požiadavky čl. 13 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES je nepriamo zabezpečená

tým, že kompetencia orgánu je upravená v zákone, a tým aj „informácie“ o postupe orgánov v povoľovacom konaní sú všeobecne dostupné.

Povoľovacie konanie podľa smernice je konaním na návrh, je teda ovládané dispozičnou zásadou. Žiadateľ podáva ohlásenie živnosti, žiadosť o zápis do registra/do zoznamu, žiadosť o povolenie.

Zákonná úprava upravuje hmotnoprávne požiadavky, ktoré musí žiadateľ spĺňať, ustanovuje obsahové a formálne náležitosti návrhu, náležitosti rozhodnutia orgánu atď.

Požiadavka na transparentnosť povoľovacieho konania v súvislosti s prístupom k regulovanému povolaniu musí byť dodržaná aj vtedy, ak si stavovská organizácia upravila podrobnosti procesného postupu vo svojom *vnútornom predpise*. Komora tak môže urobiť len na základe výslovného splnomocnenia zákona,⁸² inak by išlo o stav, ktorý by bol v rozpore s čl. 35 ods. 2 **Ústavy Slovenskej republiky**, podľa ktorého „*zákon môže ustanoviť podmienky a obmedzenia výkonu určitých povolaní alebo činností*“.

Komora musí zabezpečiť *zverejnenie vnútorného predpisu* spôsobom, ktorý bude účinný, t. j. spôsobilý zabezpečiť prístup k informáciám o podmienkach povoľovacieho konania *každému*. Najčastejšie sa takéto vnútorné predpisy zverejňujú na webových sídlach komôr.

Požiadavka smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES, aby *postupy a formálne náležitosti pri udeľovaní povolení boli zverejnené vopred*, je splnená, ak sú takéto informácie k dispozícii verejnosti v čase, keď príslušný orgán podľa nich postupuje.

Je len samozrejmé, že požiadavka na transparentnosť je dodržaná, ak komora zverejňuje *schválené* vnútorné predpisy. Dôležité je preto uvádzať v zverejnenom vnútornom predpise deň jeho schválenia príslušným orgánom komory a účinnosti (tým je najskôr deň, keď bol vnútorný predpis zverejnený).

Skutočnosť, že sa tak nestalo zavineným konaním orgánu, nemôže ísť na ťarchu žiadateľa.

⁸² Napríklad podľa § 4 ods. 1 **zákona č. 423/2015 Z. z. o štatutárnom audite a o zme-ne a doplnení zákona č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov**: „Úrad zapíše do zoznamu štatutárnych auditorov do dvoch mesiacov odo dňa doručenia písomnej žiadosti, ktorej náležitosti sú určené vnútorným predpisom úradu, toho, kto...“
Podľa § 15a ods. 7 **zákona SNR č. 138/1992 Zb. o autorizovaných architektoch a au-torizovaných stavebných inžinieroch** „*podrobné pravidlá o zapísaní do registra upraví autorizačný poriadok komory*“.

Požiadavka na transparentnosť sa uplatňuje aj v prípade zmien predpisov v dôsledku ich novelizácie.

Povinnosť príslušného orgánu podľa § 5 ods. 1 **zákona č. 136/2010 Z. z. o službách na vnútornom trhu a o zmene a doplnení niektorých zákonov** na základe žiadosti, ktorá môže byť doručená aj elektronickými komunikačnými prostriedkami, *bezodkladne poskytnúť informáciu* o podmienkach, ktoré musia byť splnené na udelenie oprávnenia, tým nie je dotknutá.

Požiadavka smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES na *objektívnosť a nestrannosť konania* vo veci povolenia vyjadruje záruku ochrany žiadateľa, ktorú musí členský štát zabezpečiť v rámci vnútroštátnej úpravy ustanovením povinnosti príslušného orgánu posudzovať podanú žiadosť objektívne a nestranne.

Objektívny prístup v povoloacom konaní vyjadruje stav, keď príslušný orgán pri rozhodovaní vychádza zo všetkých skutkových a právnych okolností podstatných pre daný prípad a prihliada na ne.

Nestranný prístup vyjadruje stav, keď v mene príslušného orgánu koná a rozhoduje osoba nepredpojato. Výsledkom je, že povolenie nie je ovplyvnené pomerom osoby k veci, k žiadateľovi atď.

Ak sa na konanie o povolení vzťahuje **zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok)**, porušenie objektívneho prístupu sa prejaví v porušení princípu materiálnej pravdy (§ 3 ods. 5 správneho poriadku), prípadne aj princípu legitímneho očakávania, a tým aj princípu rovnosti osôb pred zákonom.

Predmetné princípy sa analogicky uplatňujú aj v konaní o povolení, na ktoré sa podľa osobitného zákona *správny poriadok nevzťahuje*. Ako konkrétny príklad možno spomenúť procesný postup pri vydávaní osvedčenia o živnostenskom oprávnení podľa **zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon)**.⁸³

Kým zákon č. 71/1967 Zb. upravuje mechanizmus nápravy v situácii, keď *vo veci koná vylúčený zamestnanec*, v prípade, keď povoloacie konanie nie je správnym konaním, taká úprava nie je. Reguláciu nenájde ani vo vnútorných predpisoch stavovských organizácií, pokiaľ podrobnejšie upravujú postup pri zápise do registra/pri registrácii do zoznamu.

⁸³ Horvat, M. in M. HORVAT a kol. *Živnostenský zákon. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 364.

Z požiadavky smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES na *jednoduchosť konania* vyplýva, že postupy a formálne náležitosti pri udeľovaní povolení nemajú byť odrádzajúce a neopodstatnene komplikovať alebo odkladať poskytovanie služby.

Azda najviditeľnejšie sa premieta v regulácii vzniku živnostenského oprávnenia, keďže oprávnenie prevádzkovať živnosť vzniká *ex lege* „*dňom ohlásenia, alebo ak je v ohlásení uvedený neskorší deň začatia živnosti, týmto dňom; za deň ohlásenia sa považuje deň, ktorým má ohlásenie všetky náležitosti podľa § 45, 45a a 46, ak § 45, 45a a 46 neustanovujú inak*“ (§ 10 ods. 1 **zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon)**).

Podľa smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES osoba má právo zaregistrovať sa ako člen profesie alebo zapísať sa do registra, evidencie alebo databázy. Taký administratívny postup je súčasťou „systému udeľovania povolení“. Príslušný orgán komory nevydáva rozhodnutie, nemá diskrečnú právomoc. Konanie sa završuje vykonaním administratívneho úkonu – zápisu do zoznamu/do registra vedeného komorou. Oprávnenie vykonávať činnosť/poskytovať službu vzniká osobe dňom zápisu/registračie do zoznamu.

Podľa čl. 13 ods. 5 smernice „*ku všetkým žiadostiam o udelenie povolenia sa bez zbytočného odkladu v vyhotoví potvrdenie o prijatí. Potvrdenie o prijatí musí obsahovať:*

- a) lehotu uvedenú v odseku 3;*
- b) dostupné opravné prostriedky;*
- c) prípadne vyhlásenie, že v prípade absencie odpovede na žiadosť v stanovenej lehote sa povolenie považuje za udelené.“*

Túto povinnosť stavovskej organizácie upravuje osobitný zákon, ktorý odkazuje na spoločnú úpravu v § 4 ods. 1 **zákona č. 136/2010 Z. z. o službách na vnútornom trhu a o zmene a doplnení niektorých zákonov**.

Pokiaľ ide o povinnosť vyhotoviť potvrdenie o prijatí bez zbytočného odkladu, vzbudzuje pochybnosti o jej naplnení úprava v osobitnom predpise, ak ustanovuje orgánu komory lehotu, ktorá nie je vecne odôvodnená zložitou postupom.

Ako príklad možno citovať § 15 ods. 2 druhú vetu **zákona SNR č. 138/1992 Zb. o autorizovaných architektoch a autorizovaných stavebných inžinieroch**, podľa ktorého „*komora potvrdí prijatie žiadosti do jedného mesiaca odo dňa podania žiadosti a v tejto lehote žiadateľovi oznámi*

prípadné nedostatky žiadosti, najmä ktoré doklady chýbajú“. Lehotu na vydanie potvrdenia treba považovať za neprimeranú, lebo povinnosť vyhotoviť potvrdenie o prijatí s obsahom vymedzeným v smernici plní odlišnú funkciu. Z tohto dôvodu ju nemožno ani legislatívne spojiť s inou povinnosťou komory – s povinnosťou oznámiť žiadateľovi nedostatky žiadosti.

V záujme *ľahkej dostupnosti administratívnych postupov*, ktoré sú súčasťou systému udeľovania povolení, smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES vyžaduje, aby vnútroštátna úprava zaručovala, že poplatky s nimi spojené budú „*primerané a úmerné nákladom na predmetné postupy pri udeľovaní povolení*“ a že nepresiahnu náklady takých postupov. Tým záväzným spôsobom určuje kritériá na úpravu ich výšky, ktoré musí vnútroštátna úprava rešpektovať. Transpozícia predmetnej požiadavky je vykonaná prostredníctvom úpravy výšky správnych poplatkov.⁸⁴

Požiadavka na *rýchlosť konania* je vyjadrená v čl. 13 ods. 3 smernice takto: „*Postupy a formálne náležitosti pri udeľovaní povolení majú zaručovať žiadateľom, že ich žiadosti budú vybavené bez zbytočného odkladu, v každom prípade však v primeranej lehote, ktorá je vopred stanovená a zverejnená. Lehota začína plynúť až od predloženia úplnej dokumentácie. V prípadoch odôvodnených zložitou danej záležitosťou môže príslušný orgán predĺžiť lehotu raz, a to na obmedzené obdobie. Predĺženie a jeho dĺžka musia byť riadne opodstatnené a oznámené žiadateľovi pred uplynutím pôvodnej lehoty.*“

Stanovenie lehôt vo vnútroštátnej právnej úprave má zabezpečiť, aby bol administratívny postup pred príslušným orgánom rýchly a slúžil na ochranu žiadateľa, keďže žiadateľ môže svoje subjektívne právo realizovať až na základe správneho úkonu orgánu. Výnimkou je špecifická úprava ohlásenia živnosti, keď *právo prevádzkovať živnosť vzniká dňom jej ohlásenia*, ak ohlasovateľ nezamýšľa prevádzkovať živnosť neskorším dňom ako dňom ohlásenia.

Predpisy upravujúce právomoc stavovských organizácií ustanovujú povinnosť komory zapísať osobu do zoznamu/zaregistrovať *bezodkladne*, odo dňa preukázania splnenia podmienok na zápis/registráciu. Ich povinnosť je časovo ohraničená *lehotou na vybavenie veci*. Plyníe:

⁸⁴ Napríklad podľa § 4 ods. 7 **zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon)** „*náležitou ohlásenia živnosti je aj úhrada správneho poplatku podľa osobitného predpisu*“.

- odo dňa preukázania splnenia podmienok pre zápis/registáciu,⁸⁵
- odo dňa vydania potvrdenia o prijatí žiadosti,
- odo dňa odstránenia všetkých nedostatkov žiadosti.

Lehotu na vybavenie žiadosti ustanovuje *zákon*, a preto je pre stavovskú organizáciu *záväzná*. Ak lehotu zákon neustanovuje, mal by tak urobiť vnútorný predpis stavovskej organizácie, *ak ju na to zákon výslovne splnomocnil*.⁸⁶

Dĺžka lehoty na vybavenie žiadosti upravená v predpisoch je rôzna. V zákonoch nájdeme ustanovenú lehotu 30 dní, ale aj lehotu dvojmesačnú,⁸⁷ či dokonca štvormesačnú.⁸⁸ Napriek určitému legislatívnemu priestoru zákonodarca je pri ustanovovaní jej hornej hranice limitovaný, keďže musí rešpektovať požiadavku smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES na *primeranosť* lehoty. Tá sa pri normotvorbe posudzuje s prihliadnutím na procesnú náročnosť druhu vybavovanej veci.

Nie je vylúčené, aby zákon alebo vnútorný predpis komory, ak ju zákon na to výslovne splnomocnil, ustanovil *prerušenie plynutia* zákonnej leho-

⁸⁵ Podľa § 8 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.** „komora umožní žiadateľovi zloženie sľubu do dvoch mesiacov od doručenia písomnej žiadosti o zápis do zoznamu doloženej dokladmi o splnení podmienok zápisu do zoznamu“.

⁸⁶ Podľa čl. 16 ods. 1 prvej vety Autorizačného poriadku Slovenskej komory architektov schváleného uznesením predstavenstva Slovenskej komory architektov z 8. júla 2010 v znení uznesenia z 9. septembra 2010, zo 14. apríla 2011, z 11. apríla 2018, zo 7. novembra 2018, z 13. mája 2020, z 13. októbra 2021, zo 16. marca 2022, z 13. decembra 2023 a zo 7. februára 2024 „autorizačný výbor rozhodne o zapísaní do zoznamu do 15 dní odo dňa doručenia písomnosti podľa článku 15 ods. 6“.

⁸⁷ Podľa § 5 ods. 1 **zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov**: „Komora zapíše do zoznamu advokátov do dvoch mesiacov odo dňa doručenia písomnej žiadosti toho, kto a) je občanom členského štátu Európskej únie alebo iného zmluvného štátu Dohody o Európskom hospodárskom priestore, b) splnil podmienku odborného vzdelania a praxe ustanovenej v tomto štáte na získanie oprávnenia vykonávať advokáciu samostatne na základe profesijného označenia uvedeného v prílohe č. 1, c) zložil skúšku spôsobilosti podľa odseku 3 a d) zložil sľub podľa § 3 ods. 6.“

⁸⁸ Podľa § 15 ods. 2 tretej vety **zákona SNR č. 138/1992 Zb. o autorizovaných architektoch a autorizovaných stavebných inžinieroch**: „Komora rozhodne o zapísaní architekta do troch mesiacov odo dňa, keď je žiadosť úplná, a ak ide o krajinného architekta alebo o stavebného inžiniera, do štyroch mesiacov odo dňa, keď je žiadosť úplná. Ak je potrebné vykonať aj autorizačnú skúšku alebo uplatniť kompenzačné opatrenie, lehota plynie odo dňa ich úspešného vykonania.“

ty na vybavenie veci. Legitímnosť prerušenia musí vyplývať z objektívnych skutočností, t. j. takých, ktoré nie sú zapríčinené zavineným správaním príslušného orgánu a ktorých odpadnutie sa viaže na správanie iného právneho subjektu než príslušného orgánu.⁸⁹

Je v súlade s princípom transparentnosti výkonu verejnej správy, ak zákon v takej situácii ukladá príslušnému orgánu informovať žiadateľa o prerušení plynutia lehoty a tiež o dôvode jej prerušenia.⁹⁰

Prerušenie lehoty môže trvať len dovtedy, kým existuje zákonný dôvod na jej neplynutie.

Hoci smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES umožňuje *predĺžiť lehotu*, osobitné zákony na Slovensku takúto právomoc stavovských organizácií neustanovujú. V takom prípade predmetnú právomoc nemožno vyvodiť.

Kedže konanie o zápise/registrácii nie je z právneho hľadiska správnym konaním, na postup komory sa nevzťahujú ustanovenia **zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok)** a jeho ustanovenie o predĺžení lehoty pre rozhodnutie (pozri § 49 ods. 2 druhú vetu).

Nedodržanie zákonnej lehoty na vybavenie veci (zápisom/registráciou) nemá vplyv na samotný procesný postup.

Proti nečinnosti sa žiadateľ môže brániť právnymi prostriedkami (sťažnosť, žaloba), ak osobitný zákon neupravuje ako opatrenie proti nečinnosti inštitút *fikcie zápisu/registrácie*. Ten smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES uvádza v čl. 13 ods. 4, podľa ktorého: „*Ak sa na žiadosť neodpovie v stanovenej alebo predĺženej lehote v súlade s odsekom 3, povo-*

⁸⁹ Podľa čl. 15 ods. 5 Autorizačného poriadku Slovenskej komory architektov schváleného uznesením predstavenstva Slovenskej komory architektov z 8. júla 2010 v znení uznesenia z 9. septembra 2010, zo 14. apríla 2011, z 11. apríla 2018, zo 7. novembra 2018, z 13. mája 2020, z 13. októbra 2021, zo 16. marca 2022, z 13. decembra 2023 a zo 7. februára 2024: „*Ak žiadateľ neodstráni nedostatok žiadosti žiadateľa v určenej lehote ani na písomnú výzvu podľa odseku 4, v zápisnom konaní sa nepokračuje a úrad žiadosť žiadateľa s prílohami vráti žiadateľovi. V čase od vypravenia listu s výzvou až do odstránenia nedostatku neplynie zákonná lehota na vybavenie žiadosti žiadateľa (§ 15 ods. 2 zákona).*“

⁹⁰ Podľa **zákona SNR č. 138/1992 Zb. o autorizovaných architektoch a autorizovaných stavebných inžinieroch**, ak sa pred zapísaním do registra komora dozvie o uchádzačovi o zapísanie do registra informáciu, ktorá by mohla byť prekážkou na zapísanie, upovedomí o tom regulačný orgán domovského členského štátu a zároveň požiada o prešetrovanie správnosti alebo pravdivosti informácie. Počas prešetrovania *neplynie lehota na zapísanie*. Komora je povinná uchádzača *upovedomiť* o začatí prešetrovania a o prerušení plynutia lehoty.

lenie sa považuje za udelené. V prípadoch, ktoré sú opodstatnené závažnými dôvodmi týkajúcimi sa verejného záujmu vrátane oprávneného záujmu tretích strán, však možno zaviesť inú úpravu.“ Úniové právo podporuje inštitút fikcie zápisu/registrácie, pretože ho považuje za účinný právny prostriedok ochrany žiadateľa. Inú úpravu pripúšťa, len ak je to opodstatnené. Či ide o takú situáciu, ktorú má smernica na mysli, je vecou právneho posúdenia a výkladu jej textu.

Inštitút fikcie neupravujú všetky predpisy týkajúce sa správy regulovaných povolání, výnimky však existujú.⁹¹

Osobitné zákony ustanovujú tiež *lehoty na vydanie osvedčení na výkon činnosti*.⁹² Na tieto prípady čl. 13 ods. 4 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES sa však nevzťahuje.

c) Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií

Odstránenie prekážok voľného pohybu osôb a služieb medzi členskými štátmi je jedným z cieľov *primárneho práva Európskej únie*.⁹³ Je súčasne základným právnym predpokladom, aby štátni príslušníci členských štátov mohli realizovať výkon povolania, či už ako samostatne zárobkovo činné

⁹¹ Podľa § 8 ods. 3 **zákona SNR č. 78/1992 Zb. o daňových poradcoch a Slovenskej komore daňových poradcov**: „Ak komora nezapíše do zoznamu fyzickú osobu podľa odseku 2 alebo odseku 4 najneskôr do 30 dní odo dňa zloženia sľubu alebo odo dňa preukázania splnenia podmienok podľa odseku 4, oprávnenie na výkon daňového poradenstva vzniká posledným dňom tejto lehoty. Povinnosť komory vydať osvedčenie na výkon daňového poradenstva zostáva nedotknutá.“

Podľa § 6 ods. 7 tretej vety **zákona č. 487/2021 Z. z. o Komore geodetov a kartografov**, „ak komora v lehote podľa prvej vety nerozhodne o odmietnutí zapísať fyzickú osobu do zoznamu, má sa za to, že komora fyzickú osobu do zoznamu zapísala dňom uplynutia lehoty“.

⁹² Podľa § 47 ods. 1 **zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon)**: „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.“

⁹³ Podľa rozsudku Súdneho dvora (ôsma komora) vo veci C-586/08 **Angelo Rubino proti Ministero dell'Università e della Ricerca** zo 17. decembra 2009: „Články 39 ES a 43 ES však stanovujú, že kvalifikácie získané v iných členských štátoch majú byť rovnocenne uznávané a riadne zohľadňované v rámci takého konania o prijatie do zamestnania.“

osoby, odborníci alebo ako zamestnanci v inom členskom štáte, ako je štát, v ktorom získali odbornú kvalifikáciu.

Podľa čl. 53 ZFEÚ: „1. S cieľom uľahčiť zriadenie a vykonávanie samostatnej zárobkovej činnosti osôb vydajú Európsky parlament a Rada v súlade s riadnym legislatívnym postupom smernice na vzájomné uznávanie diplomov, osvedčení a iných dokladov o formálnych kvalifikáciách a na koordináciu ustanovení zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení v členských štátoch týkajúcich sa začatia a vykonávania činností samostatne zárobkovo činných osôb. 2. Pri lekárskejších a zdravotníckych povolaniach a farmaceutických povolaniach závisí postupné zrušenie obmedzení od koordinácie podmienok pre výkon povolania v jednotlivých členských štátoch.“

Článok 53 ZFEÚ má za cieľ zladit' slobodu usadiť sa s národnými (nediskriminačnými) profesijnými pravidlami týkajúcimi sa najmä organizácie, kvalifikácie, profesijnej etiky, dohľadu a zodpovednosti. Vyplýva z neho povinnosť členských štátov zohľadňovať kvalifikáciu občanov Únie získanú v inom členskom štáte (vzdelanie a prax) a porovnávať ju s vlastnými požiadavkami na výkon príslušného povolania.

V praxi môžu nastať tri situácie:

- a) Ak je kvalifikácia nadobudnutá v inom členskom štáte *porovnateľná* s požiadavkami hostiteľského štátu, môže migrujúci občan Únie vykonávať činnosť v tomto štáte.

V rámci judikatúry sa k tejto zásade vyjadrili a najčastejšie sa aj citujú ako kľúčové nasledujúce rozsudky Súdneho dvora vydané v konaní o predbežnej otázke:

- rozsudok Súdneho dvora vo veci 71/76 **Jean Thieffry proti Conseil de l'ordre des avocats à la cour de Paris** z 8. apríla 1977,⁹⁴

⁹⁴ „Ak štátny príslušník jedného členského štátu, ktorý si želá vykonávať profesijnú činnosť, napríklad v podobe výkonu advokácie v inom členskom štáte, a vo svojej krajine pôvodu získal diplom, ktorý bol príslušným orgánom a v súlade s právnym poriadkom krajiny usadenia uznaný ako rovnocenná kvalifikácia, v dôsledku čoho mu tak bolo umožnené absolvovať osobitnú kvalifikačnú skúšku pre dané povolanie, tak samotný predpis vyžadujúci „národný diplom“ v rámci právneho poriadku krajiny usadenia sa zakladá (aj napriek neexistencii smerníc vo vzťahu k čl. 57) obmedzenie slobody usadenia sa, čo je nezlučiteľné s čl. 52 Zmluvy o EHS, ktoré právo garantuje.“

- rozsudok Súdneho dvora vo veci C-340/89 **Irène Vlassopoulou proti Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg** zo 7. mája 1991.⁹⁵

Obe rozhodnutia majú spoločný základ v tom, že „*pokiaľ by mal migrujúci občan Únie splniť všetky podmienky požadované hostiteľským štátom pre výkon určitej činnosti bez ohľadu na už získanú kvalifikáciu, aj keby boli tieto podmienky uplatňované nediskriminačne, predstavovalo by to preňho tzv. dvojité bremeno a prekážku výkonu slobôd vnútorného trhu*“.⁹⁶

- b) Ak kvalifikácia nadobudnutá v inom členskom štáte *nie je porovnateľná*, môže byť migrujúcemu občanovi Únie uložená povinnosť zložiť skúšku či doplniť si prax.⁹⁷
- c) Ak príslušná profesia *nie je v hostiteľskom štáte regulovaná*, môže ju občan iného členského štátu vykonávať voľne.⁹⁸

Judikatúra Súdneho dvora priebežne formulovala základné požiadavky na postup orgánu členského štátu.

Členské štáty musia vykonávať svoju právomoc v tejto oblasti tak, aby dodržiavali základné slobody zaručené ZFEÚ.⁹⁹

Vnútroštátne právne predpisy prijaté v tejto súvislosti najmä nemôžu predstavovať *nedôvodnú* prekážku účinného výkonu základných slobôd, ktoré zaručuje čl. 45 ZFEÚ.¹⁰⁰ Predmetná požiadavka sa vzťahuje aj na vnú-

⁹⁵ „Ak sa porovnaním diplomov zistí, že vedomosti a kvalifikácia požadované národným právom zodpovedajú tým, ktoré potvrdzuje zahraničný diplom, členský štát musí uznať diplom, ktorý spĺňa podmienky vyžadované národným právom.“

⁹⁶ Svobodová, M. In: M. TOMÁŠEK, V. ŠMEJKAL a kol. *Smlouva o fungování EU. Smlouva o EU. Listina základních práv EU. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 248.

⁹⁷ Podľa rozsudku Súdneho dvora vo veci C-340/89 **Irène Vlassopoulou proti Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg** zo 7. mája 1991, „ak sa však porovnaním zistí, že takéto vedomosti a kvalifikácie zodpovedajú len čiastočne, je hostiteľský štát oprávnený požadovať, aby dotknutá osoba preukázala, že chýbajúce vedomosti a kvalifikáciu získala“.

⁹⁸ Svobodová, M. In: M. TOMÁŠEK, V. ŠMEJKAL a kol. *Smlouva o fungování EU. Smlouva o EU. Listina základních práv EU. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 248.

⁹⁹ Podľa rozsudku Súdneho dvora (šiesta komora) vo veci C-496/01 **Komisia Európskych spoločenstiev proti Francúzskej republike** z 11. marca 2004: „... v prípade neexistencie harmonizácie povolania členské štáty majú kompetenciu definovať výkon tohto povolania, ale musia pri výkone svojich právomocí v tejto oblasti rešpektovať zaručené základné slobody podľa zmluvy“.

¹⁰⁰ Podľa rozsudku Súdneho dvora (tretia komora) vo veci C-345/08 **Krzysztof Peśla proti Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern** z 10. decembra 2009: „2. Článok 39 ES

torné predpisy stavovských organizácií, ktoré nemajú povahu všeobecne záväzných právnych predpisov.

Vnútroštátne pravidlá, ktoré ustanovujú vnútroštátne podmienky uznávania kvalifikácií, hoci aj uplatňované bez diskriminácie súvisiacej so štátnou príslušnosťou uchádzača, môžu mať ten účinok, že zabránia výkonu slobôd, ak sa *nezohľadňujú vedomosti a kvalifikácie, ktoré dotknutá osoba už nadobudla v inom členskom štáte*.¹⁰¹

Orgány členského štátu, ktoré rozhodujú o žiadosti občana Únie o povolenie na výkon povolania, ktoré je podľa vnútroštátnej právnej úpravy podriadené získaniu diplomu, odbornej kvalifikácie alebo dobou odbornej praxe, sú *povinné zohľadniť všetky diplomy, osvedčenia a ostatné doklady, ako aj relevantnú prax* dotknutej osoby tak, že porovnajú vedomosti osvedčené týmito dokladmi a túto prax s vedomosťami a kvalifikáciou požadovanou vnútroštátnou právnou úpravou.¹⁰² Toto porovnávacie preskúmanie musí umožniť orgánom hostiteľského členského štátu *objektívne overiť*, či zahraničný diplom osvedčuje, pokiaľ ide o jeho držiteľa, vedomosti a kvalifikáciu, ak nie zhodné, tak prinajmenšom rovnocenné s tými, ktoré osvedčuje vnútroštátny diplom. Toto posudzovanie rovnocennosti cudzieho diplomu sa musí uskutočňovať výlučne vo svetle úrovne vedomostí a kvalifikácie, o ktorých možno predpokladať, že ich má držiteľ dip-

sa má vykladať v tom zmysle, že ak orgány jedného členského štátu preskúmajú žiadosť štátneho príslušníka iného členského štátu, ktorý žiada o súhlas na prístup k takému praktickému vzdelávaniu, ako je prípravná prax na právnické povolania v Nemecku s cieľom následne vykonávať regulované právnické povolanie, tento samotný článok neukladá povinnosť týmto orgánom, aby v rámci skúmania rovnocennosti, ktoré požaduje právo Spoločenstva, vyžadovali od uchádzača len nižšiu úroveň právnických vedomostí, ako je úroveň vedomostí potvrdená kvalifikáciou, ktorá sa vyžaduje v tomto členskom štáte na prístup k takémuto praktickému vzdelávaniu. Treba však spresniť, že na jednej strane spomínaný článok nebráni tiež zmierneniu požadovanej kvalifikácie a že na druhej strane je tiež dôležité, aby možnosť čiastočného uznania vedomostí potvrdených kvalifikáciami, ktoré preukázala dotknutá osoba, nezostala v praxi jednoducho zdanlivá.“

¹⁰¹ Podľa rozsudku Súdneho dvora (piata komora) vo veci C-313/01 **Christine Morgensbesser proti Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Genova** z 13. novembra 2003: „... výkon práva usadiť sa je sťažený, ak vnútroštátne pravidlá nezohľadňujú vzdelanie, zručnosti a kvalifikácie, ktoré už dotknutá osoba nadobudla v inom členskom štáte, takže príslušné vnútroštátne orgány musia posúdiť, či takéto faktory dostatočne preukazujú, že chýbajúce učenie a zručnosti boli získané“.

¹⁰² Pozri rozsudok Súdneho dvora vo veci C-234/97 **Teresa Fernández de Bobadilla proti Museo Nacional del Prado, Comité de Empresa del Museo Nacional del Prado a Ministerio Fiscal** z 8. júla 1999.

lomu vzhľadom na uvedený diplom, povahu a trvanie štúdií a praktického výcviku, na ktoré sa diplom vzťahuje.¹⁰³

Ak toto porovnávacie preskúmanie diplomov vedie ku konštatovaniu, že vedomosti a kvalifikácia osvedčené zahraničným diplomom *zodpovedajú tým, ktoré vyžadujú vnútroštátne ustanovenia*, členský štát je *povinný* pripustiť, že diplom spĺňa podmienky, ktoré vyžadujú tieto ustanovenia.

Ak, naopak, porovnanie ukáže len *čiastočnú zhodu* medzi týmito vedomosťami a kvalifikáciami, potom je hostiteľský členský štát *oprávnený* vyžadovať, aby dotknutá osoba preukázala, že nadobudla chýbajúce vedomosti a kvalifikácie.¹⁰⁴ V tejto súvislosti musia príslušné vnútroštátne orgány posúdiť, či znalosti získané v hostiteľskom členskom štáte buď v rámci študijného cyklu, alebo praktickou skúsenosťou postačujú ako dôkaz získania chýbajúcich znalostí.¹⁰⁵ Keďže však akákoľvek prax získaná v priebehu výkonu súvisiacich činností môže rozšíriť vedomosti uchádzača, je úlohou príslušného orgánu, aby *zohľadnil akúkoľvek prax vhodnú na účely výkonu povolania*, ku ktorému sa uchádzač usiluje získať prístup.

¹⁰³ Pozri rozsudok Súdneho dvora vo veci C-340/89 *Irène Vlassopoulou proti Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg* zo 7. mája 1991, rozsudok Súdneho dvora (piata komora) vo veci C-313/01 *Christine Morgenbesser proti Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Genova* z 13. novembra 2003 a rozsudok Súdneho dvora (tretia komora) vo veci C-345/08 *Krzysztof Peśla proti Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern* z 10. decembra 2009.

¹⁰⁴ Pozri rozsudok Súdneho dvora vo veci C-340/89 *Irène Vlassopoulou proti Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg* zo 7. mája 1991, rozsudok Súdneho dvora vo veci C-234/97 *Teresa Fernández de Bobadilla proti Museo Nacional del Prado, Comité de Empresa del Museo Nacional del Prado a Ministerio Fiscal* z 8. júla 1999, rozsudok Súdneho dvora (piata komora) vo veci C-313/01 *Christine Morgenbesser proti Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Genova* z 13. novembra 2003 a rozsudok Súdneho dvora (tretia komora) vo veci C-345/08 *Krzysztof Peśla proti Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern* z 10. decembra 2009.

¹⁰⁵ Pozri rozsudok Súdneho dvora vo veci C-340/89 *Irène Vlassopoulou proti Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg* zo 7. mája 1991, rozsudok Súdneho dvora vo veci C-234/97 *Teresa Fernández de Bobadilla proti Museo Nacional del Prado, Comité de Empresa del Museo Nacional del Prado a Ministerio Fiscal* z 8. júla 1999, rozsudok Súdneho dvora (piata komora) vo veci C-313/01 *Christine Morgenbesser proti Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Genova* z 13. novembra 2003 a rozsudok Súdneho dvora (tretia komora) vo veci C-345/08 *Krzysztof Peśla proti Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern* z 10. decembra 2009.

Príslušný orgán posúdi presnú hodnotu, ktorú je potrebné tejto práci priznať podľa konkrétnych vykonávaných úloh, vedomostí získaných a uplatňovaných v rámci výkonu týchto úloh, ako aj zverenej zodpovednosti a stupňa nezávislosti dotknutej osoby.¹⁰⁶

Členské štáty musia vykonať porovnanie vnútroštátnych požiadaviek so znalosťami a praxou občana EÚ nielen v prípade, keď chce vykonávať *regulované povolanie* v hostiteľskom štáte, ale i v prípade, keď chce vykonávať *odbornú prax smerujúcu k získaniu kvalifikácie*, pre ktorej výkon hostiteľský štát ustanoví určité podmienky, napríklad prax advokátskeho koncipienta.¹⁰⁷

Právo Európskej únie pritom nevylučuje možnosť *čiasťočného prístupu k regulovanému povolaniu*.¹⁰⁸

Orgány hostiteľského štátu môžu obmedziť rozsah povolenia o prístupe k takému povolaniu len na činnosti, ktorých výkon umožňuje diplom získaný v inom členskom štáte. Články 45 a 49 ZFEÚ však bránia tomu, aby členský štát neposkytol tento čiastočný prístup, ak to požaduje dotyčná osoba a sú rozdiely medzi činnosťami také značné, že by bolo nevyhnutné získať úplné vzdelanie v hostiteľskom štáte, ibaže by bolo odmietnutie tohto čiastočného prístupu odôvodnené naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu – pozri bližšie rozsudok Súdneho dvora (prvá komora) vo veci C-575/11 **Eleftherios-Themistoklis Nasiopoulos proti Ypourgos Ygeias & Pronoias** z 27. júna 2013.

Správa „Stratégia vnútorného trhu pre služby“ prijatá Komisiou po zasadnutí Európskej rady 23. a 24. marca 2000 v Lisabone vychádzala zo základnej požiadavky, „aby bolo voľné poskytovanie služieb v rámci Spoločenstva také jednoduché ako v rámci jednotlivého členského štátu“.

Funkciou *sekundárneho práva Európskej únie* je zabezpečiť vzájomné uznávanie diplomov, osvedčení a ďalších dokladov o odbornej spôsobilosti vydaných v iných členských štátoch. Všetky vnútroštátne ustanovenia

¹⁰⁶ Pozri rozsudok Súdneho dvora (ôsma komora) v spojených veciach C-422/09, C-425/09 a C-426/09 **Vassiliki Stylianou Vandorou, Vasilios Alexandrou Giankoulis, Ioannis Georgiou Askoxilakis proti Ypourgos Ethnikis Paideias kai Thriskevmaton** z 2. decembra 2010.

¹⁰⁷ Pozri rozsudok Súdneho dvora (piata komora) vo veci C-313/01 **Christine Morgenbesser proti Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Genova** z 13. novembra 2003.

¹⁰⁸ Pozri rozsudok Súdneho dvora (prvá komora) vo veci C-330/03 **Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos proti Administración del Estado** z 19. januára 2006.

upravujúce prístup k *regulovaným povolaniam* musia byť v tomto smere koordinované a harmonizované.

Systém regulácie uznávania odborných kvalifikácií v rámci sekundárneho únievého práva tvorí:

- smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií,
- osobitné smernice – napr. smernica 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, smernica Rady z 22. marca 1977 na uľahčenie účinného výkonu slobody právnikov poskytovať služby (77/249/EHS) a smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 98/5/ES zo 16. februára 1998 o uľahčení trvalého výkonu právnického povolania v inom členskom štáte ako v tom, kde bola získaná kvalifikácia.

Na profesie, na ktoré sa *nevzťahujú osobitné pravidlá*, sa uplatňuje *všeobecná úprava* uznávania kvalifikácií pre výkon regulovaných povolaní. Na profesie, na ktoré sa nevzťahuje pôsobnosť všeobecnej úpravy smernice Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES, sa uplatnia požiadavky na uznávanie odborných kvalifikácií vyplývajúce z judikatúry Súdneho dvora.¹⁰⁹

Cieľom **smernice Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií** je zabezpečiť prístup na trhy práce pre odborníkov v členských štátoch, uľahčiť cezhraničné poskytovanie služieb a zjednodušiť administratívne postupy.

Ustanovuje pravidlá, podľa ktorých *hostiteľský členský štát* uznáva odborné kvalifikácie získané v jednom alebo vo viacerých členských štátoch, t. j. v *domovskom členskom štáte*.

Podľa čl. 4 ods. 1 „*uznanie odbornej kvalifikácie zo strany hostiteľského členského štátu umožňuje príslušným osobám získať v tomto členskom štáte prístup k rovnakému povolaniu, ako je povolanie, pre ktoré sú kvalifikovaní v domovskom členskom štáte, a vykonávať ho v hostiteľskom členskom štáte za tých istých podmienok ako ich štátni príslušníci*“. Na účely smernice je povolanie, ktoré chce žiadateľ vykonávať v hostiteľskom členskom štáte

¹⁰⁹ Svobodová, M. in M. TOMÁŠEK, V. ŠMEJKAL a kol. *Smlouva o fungování EU. Smlouva o EU. Listina základních práv EU. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 249.

rovnaké ako povolanie, pre ktoré je kvalifikovaný vo svojom domovskom členskom štáte, *ak sú príslušné činnosti porovnateľné* (čl. 4 ods. 2).

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES sa vzťahuje na všetkých štátnych príslušníkov krajín Európskej únie a Európskeho hospodárskeho priestoru/Európskeho združenia voľného obchodu 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.

Smernica nebráni členským štátom uznávať podľa svojich vlastných predpisov odborné kvalifikácie, ktoré získali mimo územia Európskej únie *štátni príslušníci tretích krajín*. Uznávanie by však vždy malo rešpektovať minimálne požiadavky na odbornú prípravu pre určité povolania.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES obsahuje *osobitné pravidlá* pre uznávanie kvalifikácií niektorých zdravotníckych a im blízkych profesií (lekári, zdravotné sestry a ošetrovatelia, zubní lekári, veterinárni lekári, pôrodné asistentky, farmaceuti) a architektov. Ustanovuje tiež osobitné pravidlá pre uznávanie kvalifikácií ďalších vybraných profesií (napr. priemyselnej či remeselnej povahy) uvedené v prílohe IV (tzv. sektorový prístup). Na profesie, na ktoré sa nevzťahujú osobitné pravidlá, sa uplatňuje všeobecná úprava uznávania kvalifikácií pre výkon regulovaných povolaní.¹¹⁰

Regulovaným povolaním sa na účely smernice Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES podľa čl. 3 ods. 1 prvej vety rozumie „*odborná činnosť alebo skupina odborných činností, ku ktorým prístup, ktorých výkon alebo jedna z foriem výkonu sú priamo alebo nepriamo, na základe legislatívnych, regulačných alebo správnych opatrení podmienené držbou osobitných odborných kvalifikácií*“;¹¹¹ *najmä používanie profesijného titulu obmedzené legislatívnymi, regulačnými alebo správными opatreniami na osoby s danou odbornou kvalifikáciou stanovuje spôsob výkonu*“. Inak sa zaň podľa čl. 3 ods. 2

¹¹⁰ Svobodová, M. in M. TOMÁŠEK, V. ŠMEJKAL a kol. *Smlouva o fungování EU. Smlouva o EU. Listina základních práv EU. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 249.

¹¹¹ Podľa rozsudku Súdneho dvora (druhá komora) vo veci C-298/14 **Alain Brouillard proti Jury du concours de recrutement de référendaires près la Cour de cassation, État belge** zo 6. októbra 2015: „... z článku 3 ods. 1 písm. b), c) a e) smernice 2005/36 vyplýva, že pojem „osobitná odborná kvalifikácia“ uvedený v článku 3 ods. 1 písm. a) tejto smernice sa netýka akejkolvek kvalifikácie osvedčenej všeobecným dokladom o vzdelaní, ale kvalifikácie osvedčenej dokladom o vzdelaní, ktoré je zamerané na špecifickú prípravu svojich držiteľov na výkon určitého povolania“.

považuje „povolanie, ktoré vykonávajú členovia združenia alebo organizácie uvedenej v prílohe I“.

Príloha I obsahuje zoznam odborných združení alebo organizácií, ktoré spĺňajú podmienky čl. 3 ods. 2. Účelom takýchto združení alebo organizácií je predovšetkým presadzovať a udržiavať vysoký štandard v oblasti príslušného povolania.

Na tieto účely ich členský štát uznáva osobitnou formou a udeľuje ich členom doklad o formálnej kvalifikácii, zabezpečuje, aby ich členovia rešpektovali pravidlá profesionálneho správania, ktoré predpísali, a dáva im právo používať titul alebo menovacie listiny alebo mať výhody postavenia zodpovedajúceho tomuto dokladu o formálnej kvalifikácii.

Definícia pojmu „regulované povolanie“ uvedená v smernici Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES je definíciou práva Únie.¹¹² Ide súčasne o kľúčový pojem, keďže pravidlá smernice sa uplatňujú len vo vzťahu k *povolaniám, ktoré spĺňajú požiadavky uvedené v smernici*.

K výkladu pojmu „regulované povolanie“ existuje judikatúra Súdneho dvora.¹¹³

¹¹² Uvedenú skutočnosť pripomenul rozsudok Súdneho dvora (druhá komora) vo veci C-298/14 **Alain Brouillard proti Jury du concours de recrutement de référendaires près la Cour de cassation, État belge** zo 6. októbra 2015.

¹¹³ Podľa rozsudku Súdneho dvora (ôsma komora) vo veci C-586/08 **Angelo Rubino proti Ministero dell'Università e della Ricerca** zo 17. decembra 2009: „Skutočnosť, že prístup k určitému povolaniu je vyhradený uchádzačom, ktorí boli vybratí v konaní určenom na vybratie vopred stanoveného počtu osôb skôr na základe porovnávacieho hodnotenia uchádzačov, než uplatnením absolútnych kritérií, a v ktorom sa udeľuje doklad o kvalifikácii, ktorého platnosť je striktné časovo obmedzená, nemá za následok, že uvedené povolanie je regulovaným povolaním v zmysle článku 3 ods. 1 písm. a) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií.“ Podľa rozsudku Súdneho dvora (štvrtá komora) v spojených veciach C-372/09 a C-373/09 **Josep Peñarroja Fa** zo 17. marca 2011: „Na výkon činností súdnych znalcov prekladateľov, ktoré sú poskytované zmluvnými zmluvami zapísanými do takejto zoznamu, akým je celoštátny zoznam súdnych znalcov, ktorý vedie Cour de cassation, sa nevzťahuje pojem ‚regulované povolanie‘ v zmysle článku 3 ods. 1 písm. a) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií.“

Podľa rozsudku Súdneho dvora (druhá komora) vo veci C-298/14 **Alain Brouillard proti Jury du concours de recrutement de référendaires près la Cour de cassation, État belge** zo 6. októbra 2015 „smernica 2005/36 sa má vykladať v tom zmysle, že funkcia referendára na Kasačnom súde nie je regulovaným povolaním v zmysle tejto smernice“.

Podľa rozsudku Súdneho dvora (štvrtá komora) vo veci C-270/21 **A za účasti Opetushallitus** z 2. marca 2023: „1. Článok 3 ods. 1 písm. a) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií, zmenenej

Komisia vydala interaktívnu mapu regulovaných povolání v Európskej únii.¹¹⁴ Súdny dvor však interpretuje pojem „regulované povolanie“ *nezávisle a výlučne na základe textu smernice* Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES.¹¹⁵

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES ustanovila *pravidlá týkajúce sa voľného poskytovania služieb* v hlave II.

Ustanovenie čl. 5 ods. 1 upravuje *zákaz* adresovaný členským štátom, ktoré nesmú obmedzovať z nijakého *dôvodu súvisiaceho s odbornou kvalifikáciou* voľné poskytovanie služieb v inom členskom štáte: a) ak je poskytovateľ služieb v súlade so zákonom usadený v členskom štáte na účely výkonu rovnakého povolania v tomto štáte (ďalej len „členský štát usadenia“) a b) ak sa poskytovateľ služieb presťahuje, ak vykonával toto povolanie v členskom štáte usadenia najmenej dva roky počas desiatich rokov predchádzajúcich poskytovaniu služieb, ak toto povolanie nie je v tomto členskom štáte regulované. Podmienka, ktorá vyžaduje dvojročný výkon povolania, sa nepoužije v prípade, ak je regulované buď povolanie, alebo vzdelanie a odborná príprava, ktorá k tomuto povolaniu vedie.

Ustanovenia tejto časti smernice sa použijú len v prípade, ak sa poskytovateľ služieb odsťahuje na územie hostiteľského členského štátu, aby *dočasne a príležitostne* vykonával povolanie uvedené v čl. 5 ods. 1.

Ide o *špeciálnu úpravu*, ktorá nemá vplyv na interpretáciu obsahu slobody poskytovať služby podľa čl. 56 ZFEÚ.

Dokazuje to aj rozsudok Súdneho dvora (deviata komora) vo veci C-502/20 **TP proti Institut des Experts en Automobiles** z 2. septembra 2021.

smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2013/55/EÚ z 20. novembra 2013, sa má vykladať v tom zmysle, že za regulované povolanie v zmysle tohto ustanovenia sa nepovažuje také povolanie, pre ktoré vnútroštátna právna úprava vyžaduje podmienky spôsobilosti na prístup k nemu a na jeho výkon, ale ponecháva zamestnávateľom voľnú úvahu pri posúdení, či sú tieto podmienky splnené.“

¹¹⁴ Dostupné na: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprofil/>.

¹¹⁵ Podľa odôvodnenia rozsudku Súdneho dvora (štvrtá komora) vo veci C-270/21 **A za účasti Opetushallitus** z 2. marca 2023: „... skutočnosť, že Estónska republika považuje povolanie učiteľa alebo učiteľky v materskej škole za „regulované“, že toto povolanie zaradila do zoznamu existujúcich regulovaných povolání, ktorý oznámila Komisii, a že je zaradené v databáze regulovaných povolání vedenej Komisiou podľa článku 59 smernice 2005/36... nestačí na to, aby toto povolanie mohlo byť kvalifikované ako „regulované povolanie“ v zmysle smernice 2005/36. ... Databáza Komisie má preto len orientačnú povahu.“

TP dlhé roky pracoval v Belgicku ako odhadca automobilov. Od 28. januára 2014 býval na území Luxemburského veľkovejvodstva a vykonával tam rovnaké povolanie. Hoci od tohto dátumu vykonával niekoľko úloh v Belgicku, prevažnú časť svojej odbornej činnosti vykonával mimo belgického územia, takže odbornú činnosť, ktorú vykonával v Belgicku, bolo možné kvalifikovať ako „vedľajšiu“.

V septembri 2015 Inštitút odhadcov automobilov (IEA) vyzval TP, aby sa zapísal do zoznamu členov IEA s cieľom regularizovať jeho situáciu v Belgicku. TP odmietol podať takúto žiadosť, a keďže podľa jeho tvrdení vykonával niektoré znalecké posudky v Belgicku, požiadal o zapísanie do dočasného a príležitostného zoznamu odhadcov automobilov podľa čl. 9 zákona z 12. februára 2008.

Vnútroštátny súd mal pochybnosti o súlade výkladu pojmu „dočasný a príležitostný“ podľa čl. 6 zákona z 15. mája 2007, ktorý zastávala IEA a podľa ktorého predchádzajúci výkon trvalej a pravidelnej činnosti v členskom štáte bránil uznaníu dočasnej a príležitostnej povahy výkonu tej istej činnosti v tomto členskom štáte v nadväznosti na usadenie sa dotknutej osoby v inom členskom štáte, s právom Únie.

Súdny dvor rozhodol, že *„článok 5 odsek 2 smernice 2005/36 sa má vykladať v tom zmysle, že bráni právnej úprave hostiteľského členského štátu, ktorá v zmysle tohto ustanovenia, tak ako ju vykladajú príslušné orgány tohto štátu, neumožňuje odborníkovi usadenému v inom členskom štáte dočasne a príležitostne vykonávať svoje povolanie na území hostiteľského členského štátu z dôvodov, že tento odborník bol v minulosti usadený v tomto členskom štáte, že sa služby, ktoré poskytuje, opakujú, alebo že v uvedenom členskom štáte má vytvorenú infraštruktúru, akou je kancelária“*.

Ak sa poskytovateľ služieb odsťahuje na územie hostiteľského členského štátu, aby *dočasne a príležitostne* vykonával povolanie, podľa čl. 5 ods. 3 smernice *„podlieha odborným predpisom profesionálnej, zákonnej alebo správnej povahy, ktoré sú priamo spojené s odbornou kvalifikáciou, ako je vymedzenie povolania, používanie titulov a závažné zanedbanie povinností pri výkone povolania, ktoré je priamo a osobitne spojené s ochranou a bezpečnosťou spotrebiteľa, ako aj disciplinárnym ustanoveniam, ktoré sú uplatniteľné v hostiteľskom členskom štáte na odborníkov, ktorí v tomto členskom štáte vykonávajú rovnaké povolanie“*.

Výklad pojmu *„odborný predpis profesionálnej, zákonnej alebo správnej povahy, ktorý je priamo spojený s odbornou kvalifikáciou“* v čl. 5 ods. 3

smernice Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES sa stal predmetom rozhodovania Súdneho dvora.¹¹⁶

Ak sa poskytovateľ služieb po prvýkrát odšahuje z jedného členského štátu do iného na účely poskytovania služieb, členské štáty môžu vyžadovať, aby *informoval príslušný orgán v hostiteľskom členskom štáte písomným vyhlásením*.

Vyhlásenie je potrebné urobiť vopred, s uvedením podrobných údajov o poistení alebo iných prostriedkoch osobnej a kolektívnej ochrany, pokiaľ ide o odbornú zodpovednosť poskytovateľa. Takéto vyhlásenie sa obnovuje raz ročne, ak má poskytovateľ služieb v úmysle poskytovať počas príslušného roka v tomto členskom štáte dočasné alebo príležitostné služby. Poskytovateľ služieb môže toto vyhlásenie predložiť akýmkoľvek spôsobom. V týchto prípadoch *nie je potrebné vykonať postup uznávania*.

Smernica súčasne ustanovuje *výnimky* z tohto režimu, keď členský štát môže najprv požadovať uznanie kvalifikácie odborníkov (pozri čl. 7 ods. 4). Ide o povolania, ktoré majú dôsledky na verejné zdravie a bezpečnosť.

Členské štáty môžu pri prvom poskytovaní služieb alebo ak nastala podstatná zmena situácie odôvodnená dokladmi požadovať, aby boli *k vyhláseniu priložené doklady* uvedené v čl. 7 ods. 2 smernice.

Smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES sa *zjednotil systém vzájomného uznávania*, ktorý bol pôvodne založený na 15 smerniciach a zaviedlo sa vzájomné uznávanie odborných kvalifikácií v Európskej únii, ktoré má dosah aj na krajiny Európskeho hospodárskeho priestoru/Európskeho združenia voľného obchodu a na Švajčiarsko.

Smernica ustanovuje *tri systémy uznávania kvalifikácií*:

¹¹⁶ Súdny dvor (štvrtá komora) vo veci C-475/11 o návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa čl. 267 ZFEÚ podanom nemeckým Berufsgericht für Heilberufe bei dem Verwaltungsgericht Gießen v súvislosti s konaním proti **Kostasovi Konstantinidesovi** z 12. septembra 2013 rozhodol, že „článok 5 ods. 3 smernice 2005/36 sa má vykladať v tom zmysle, že do jeho vecnej pôsobnosti nepatria také vnútroštátne pravidlá, ktoré sa nachádzajú jednak v § 12 ods. 1 lekárskeho etického kódexu spolkovej krajiny Hesensko, podľa ktorého odmeny musia byť primerané a na ich výpočet sa má uplatniť úradný cenník lekárskeho výkonov, pokiaľ zákonné ustanovenia nestanovujú niečo iné a jednak v § 27 ods. 3 tohto kódexu, ktorý lekárom zakazuje akúkoľvek reklamu v rozpore s profesijnou etikou“. Súčasnne pripomenul, že je tiež úlohou vnútroštátneho súdu, „aby z hľadiska výkladových usmernení poskytnutých Súdnym dvorom preveril, či uvedené pravidlá predstavujú obmedzenie v zmysle článku 56 ZFEÚ – a v prípade, že je to tak – či sledujú cieľ všeobecného záujmu, môžu zaručiť jeho dosiahnutie a neprekračujú rámec toho, čo je potrebné na dosiahnutie sledovaného cieľa“.

- automatické uznávanie v prípade povolání, ktorých minimálne podmienky odbornej prípravy sú na úrovni Európskej únie harmonizované: lekári, sestry, zubní lekári, veterinárni lekári, pôrodné asistentky, farmaceuti a architekti;
- automatické uznávanie povolání na základe odbornej praxe: odborníci v oblasti remeselných činností, obchodu a priemyslu;
- všeobecný systém týkajúci sa povolání, na ktoré sa nevzťahuje systém automatického uznávania založený na zásade vzájomného uznávania kvalifikácií.¹¹⁷

Princíp všeobecného systému uznávania spočíva na dôvere členských štátov v iné národné vzdelávacie systémy. Vedie príslušné orgány členských štátov k tomu, aby sa na získané vzdelanie a na nadobudnutú odbornú kvalifikáciu pozerali s dôverou a pochopením, a nie snahou nájsť úplnú zhodu vo všetkých aspektoch vzdelávania.

Všeobecný systém uznávania kvalifikácií sa uplatňuje aj v prípade ďalších regulovaných povolání, v ktorých sa prístup udeľuje každej osobe spôsobilé 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* (čl. 14). V rámci úvah týkajúcich sa uloženia kompenzačného opatrenia a jeho rozsahu sa musí zohľadniť odborná prax žiadateľa.

Ak je prístup k regulovanému povolaniu alebo výkon regulovaného povolania v hostiteľskom členskom štáte podmienený držbou osobitnej odbornej kvalifikácie, príslušný orgán tohto členského štátu povoľuje prístup k tomuto povolaniu alebo výkon tohto povolania za tých istých podmienok, aké sa vzťahujú na jeho štátnych príslušníkov, a to žiadateľom, ktorí sú držiteľmi osvedčenia o odbornej spôsobilosti alebo dokladu o formálnej kvalifikácii, ktorý vyžaduje iný členský štát na získanie prístupu a výkon tohto povolania na svojom území.

Pojmu „to isté povolanie“ uvedenému v čl. 13 ods. 1 prvom pododseku smernice Európskeho parlamentu a Rady 2005/36 treba rozumieť tak, že sa „týka povolání, ktoré sú v domácom a hostiteľskom členskom štáte rovnaké,

¹¹⁷ GAJDOŠOVÁ, M. a S. KOŠČIAROVÁ, (2023). *Záujmová samospráva*. Praha: Leges, 2023, s. 175.

*analogické, alebo v niektorých prípadoch jednoducho rovnocenné z hľadiska činností, ktoré zahŕňajú“.*¹¹⁸

V smernici sa tiež upravil inštitút *európskeho profesijného preukazu* pre vybrané povolania.¹¹⁹

Zavedenie profesijných preukazov na európskej úrovni profesijnými združeniami alebo organizáciami malo uľahčiť mobilitu odborníkov, a to najmä urýchlením výmeny informácií medzi hostiteľským členským štátom a členským štátom pôvodu. Tento preukaz mal umožniť sledovať profesijnú kariéru odborníkov, ktorí sa usadia v rôznych členských štátoch.

Preukazy sa v prvej vlne zaviedli u zdravotných sestier zodpovedných za všeobecnú starostlivosť, fyzioterapeutov, farmaceutov, horských vodcov a realitných maklérov.

Európsky profesijný preukaz nenahrádza uznanie, resp. nepredstavuje nárok na automatické uznanie kvalifikácie. Poskytuje podrobné informácie o rozsahu oprávnení, ktoré žiadateľ v domovskom členskom štáte má.

Európsky profesijný 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.

Zásada transparentnosti

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/36 kladie dôraz na *zásadu transparentnosti*.

Členské štáty musia podľa smernice sprístupniť všetky informácie o uznávaní kvalifikácií v rámci všetkých regulovaných povolaní prostredníctvom *miest jednotného kontaktu*.

Vytvorenie siete kontaktných miest s úlohou poskytovať občanom členských štátov informácie a pomoc v členských štátoch má zabezpečovať

¹¹⁸ Pozri rozsudok Súdneho dvora (prvá komora) vo veci C-330/03 **Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos proti Administración del Estado** z 19. januára 2006.

¹¹⁹ Pozri tiež **vykonávacie nariadenie Komisie (EÚ) 2015/983** z 24. júna 2015 o **postupe vydávania európskeho profesijného preukazu a uplatňovanie výstražného mechanizmu podľa smernice 2005/36/ES**. Upravuje vydávanie európskeho profesijného preukazu a uplatňovanie výstražného mechanizmu zavedeného smernicou 2005/36/ES, ktorým sa zabezpečuje, že pacienti a spotrebiteľia Európskej únie majú primeranú ochranu pred odborníkmi, ktorým bolo uložené obmedzenie alebo zákaz vykonávať dané povolanie v jednej krajine, alebo ktorí v rámci žiadosti o uznanie svojej kvalifikácie použili falšované doklady o odbornej kvalifikácii.

transparentnosť systému uznávania kvalifikácií. Na týchto kontaktných miestach sa musia každému občanovi, ktorý o to požiada, ako aj Komisii poskytovať všetky informácie a adresy súvisiace s postupom uznávania v príslušnom členskom štáte.

Vytvorenie jedného kontaktného miesta každým členským štátom v tejto sieti nemalo za cieľ ovplyvniť organizáciu právomocí na vnútroštátnej úrovni. Najmä to nemalo brániť určeniu viacerých úradov na vnútroštátnej úrovni. Kontaktné miesto určené v uvedenej sieti zodpovedá za koordináciu s inými úradmi a v prípade potreby za podávanie informácií občanom o príslušnom úrade.

Transparentnosť systému uznávania sa zabezpečuje monitorovaním obmedzení vstupu do profesií a posudzovaním toho, či sú nevyhnutné.

Na tento účel sa ukladajú členským štátom priebežné *povinnosti* – podávať správu o povolaniach, ktoré regulujú.

d) Zákon č. 422/2015 Z. z. o uznávaní dokladov o vzdelaní a o uznávaní odborných kvalifikácií a o zmene a doplnení niektorých zákonov

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,**
- **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.**

Zákon č. 422/2015 Z. z. 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.

Ustanovenia zákona č. 422/2015 Z. z. sa *nepoužijú*, ak „*priamo aplikovateľný právne záväzný akt Európskej únie, ktorý upravuje podmienky prístupu k regulovanému povolaniu, alebo osobitný predpis, ktorý do právneho*

poriadku Slovenskej republiky preberá právne záväzný akt Európskej únie, ustanovuje inak“.¹²⁰

Na účely uznávania dokladov o vzdelaní a uznávania odborných kvalifikácií sa regulovaným povoláním rozumie „povolanie, odborná činnosť alebo skupina odborných činností, na ktorých výkon sa vyžaduje splnenie kvalifikačných predpokladov ustanovených osobitnými predpismi¹²¹ okrem všeobecného kvalifikačného predpokladu vyjadreného len stupňom vzdelania bez uvedenia študijného odboru alebo skupiny študijných odborov alebo vyjadreného len stupňom vzdelania s uvedením študijného odboru alebo skupiny študijných odborov, v ktorých vzdelávanie nie je regulované“.

Za regulované povolanie sa považuje aj slobodné povolanie, t. j. „povolanie s právom používať profesijné tituly, ktoré vykonávajú členovia uznanej profesijnej organizácie“.

Osobitný zákon môže regulované povolanie explicitne vyhlásiť za slobodné povolanie.¹²²

Povolania, ktoré nie sú v Slovenskej republike regulované, možno vykonávať bez uznania 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.

¹²⁰ Takýmto osobitným predpisom je napr. zákon SNR č. 138/1992 Zb. o autorizovaných architektoch a autorizovaných stavebných inžinieroch, zákon SNR č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok), zákon č. 382/2004 Z. z. o znalcoch, tlmočníkoch a prekladateľoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov, zákon č. 442/2004 Z. z. o súkromných veterinárnych lekároch, o Komore veterinárnych lekárov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení zákona č. 488/2002 Z. z. o veterinárnej starostlivosti a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, zákon č. 423/2015 Z. z. o štatutárnom audite a o zmene a doplnení zákona č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov.

¹²¹ Napríklad odborná 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, kvalifikačné predpoklady podľa § 10 zákona č. 138/2019 Z. z. o pedagogických zamestnancoch a odborných zamestnancoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

¹²² Podľa § 2 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) v znení neskorších predpisov „advokátske povolanie je slobodné povolanie, ktoré možno vykonávať len podľa tohto zákona“.

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 na 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 rozhoduje, 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.

Ministerstvo školstva, výskumu, vývoja a mládeže SR – Stredisko na uznávanie dokladov o vzdelaní uznáva odbornú kvalifikáciu pre pedagogické a zdravotnícke povolania a povolania športových odborníkov, tiež uznáva doklad o vzdelaní. *Ak tak ustanovuje osobitný zákon*, orgánom uznávajúcim doklad o vzdelaní je stavovská organizácia (napr. Slovenská komora architektov).

Kompetencia vo veciach *uznávania odbornej kvalifikácie* vo veciach regulovaných povolaní je rozčlenená medzi:

- stavovské/profesijné organizácie (Slovenská advokátska komora, Slovenská komora audítorov, Slovenská komora daňových poradcov),
- ústredné orgány štátnej správy (Ministerstvo spravodlivosti SR, Ministerstvo pôdohospodárstva SR atď.),
- ďalšie subjekty (Národná banka Slovenska, Úrad pre dohľad nad výkonom auditu).

Stavovská organizácia *rozhoduje o kompenzačných opatreniach*, ak tak ustanovuje osobitný zákon upravujúci jej právne postavenie.

Kompenzačným opatrením sa na účely uznávania dokladov o vzdelaní a uznávania odborných kvalifikácií podľa § 3 ods. 1 písm. f) zákona č. 422/2015 Z. z. rozumie „*opatrenie, ktorého účelom je doplnenie chýbajúceho vzdelania alebo odbornej prípravy alebo odstránenie podstatných rozdielov vo vzdelaní alebo v odbornej príprave*“.

Komora má právomoc nariadiť vykonanie kompenzačného opatrenia na vykonávanie činnosti, ktorá je regulovaným povoláním, 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.

Kompenzačné opatrenie sa vykonáva vo *forme* adaptačného obdobia alebo skúšky spôsobilosti.

Podľa § 25 ods. 3 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“.

Skúška spôsobilosti podľa § 25 ods. 4 je „rozdielová skúška zameraná na posúdenie odborných vedomostí, schopností a zručností žiadateľa vo vzťahu k príslušnému regulovanému povolaniu“.

Skúšku spôsobilosti na Slovensku vykonáva profesijná organizácia, stavovská organizácia, uznaná vysoká škola alebo uznaná stredná škola v spolupráci s príslušným orgánom (§ 28 ods. 1 prvá veta).¹²³

Podrobnosti o ukladaní kompenzačných opatrení ustanovujú *osobitné predpisy*.¹²⁴

e) Osobitná úprava výkonu povolania právnicka v práve Európskej únie

Hoci sa na povolanie právnikov vzťahuje **smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií**, výkonu činnosti právnikov sa týkajú aj ďalšie smernice:

¹²³ GAJDOŠOVÁ, M. a S. KOŠIČIAROVÁ, (2023). *Záujmová samospráva*. Praha: Leges, 2023, s. 176 – 180.

¹²⁴ Pozri napríklad § 23b zákona SNR č. 138/1992 Zb. o autorizovaných architektoch a autorizovaných stavebných inžinieroch, § 4 ods. 1 zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov.

- **smernica Rady z 22. marca 1977 na uľahčenie účinného výkonu slobody právnikov poskytovať služby (77/249/EHS),**
- **smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 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 právnici mohli poskytovať cezhraničné služby, a to buď dočasne, alebo na základe trvalého usadenia v iných členských štátoch.

Smernica Rady č. 77/249/EHS upravuje liberálny režim pre *dočasné poskytovanie právnych služieb* právnikmi v iných členských štátoch. Právnici z iných členských štátov vykonávajú podľa tejto smernice činnosť pod profesijným označením udeleným v domovskom štáte. Hostiteľský štát nesmie podmieňovať poskytovanie právnych služieb týmito právnikmi bydliskom alebo zápisom v stavovskej organizácii v hostiteľskom štáte.¹²⁵

V čl. 1 ods. 1 prvej vety smernice sa uvádza, že sa v rámci obmedzení a za podmienok v nej stanovených uplatňuje na činnosti právnikov vykonávané *v rámci poskytovania služieb*.

Hoci smernica rozlišuje medzi činnosťami týkajúcimi sa zastupovania a obhajoby klienta pred súdom alebo pred orgánmi verejnej moci (v čl. 4 ods. 1) a ostatnými činnosťami (najmä v zmysle čl. 4 ods. 4), smernica nedefinuje výslovne, čo znamená pojem „činnosť právnika“. Vzhľadom na neexistenciu akéhokoľvek spresnenia v smernici možno usudzovať, že normotvorca chcel zachovať právomoc členských štátov určiť obsah tohto pojmu tak, že im v tejto súvislosti ponechal širokú mieru voľnej úvahy.

Podľa čl. 1 ods. 1 druhej vety smernice členské štáty Európskej únie môžu vyhradiť predpísaným kategóriám právnikov prípravu formálnych dokumentov na získanie oprávnenia na správu majetku zosnulých osôb a vypracovanie formálnych dokumentov o vytvorení alebo preveze podielov na pozemkoch. Ako potvrdil Súdny dvor, táto výnimka sa vo všeobecnosti nevzťahuje na rôzne kategórie právnických povolaní.¹²⁶

Pani Piringerová bola majiteľkou polovice nehnuteľnosti nachádzajúcej sa v Rakúsku. Dňa 25. februára 2009 podpísala v Českej republike návrh na zápis po-

¹²⁵ Svobodová, M. in M. TOMÁŠEK, V. ŠMEJKAL a kol. *Smlouva o fungování EU. Smlouva o EU. Listina základních práv EU. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 250.

¹²⁶ SIMAN, M. Freedom of lawyers to provide services under Directive 77/249. *Bratislava Law Review*, 2 (2018), č.1, s. 38.

známky poradia do rakúskeho katastra nehnuteľností v súvislosti so zamýšľaným predajom svojho podielu. Jej podpis uvedený v tomto návrhu overil český advokát, ktorý v súlade s českým právom na tento účel vyhotovil doložku. Dňa 15. júla 2014 pani Piringerová podala tento návrh na zápis na rakúsky Bezirksgericht Freistadt (Okresný súd Freistadt), ktorý viedol kataster nehnuteľností. Tento súd rozhodnutím z 18. júla 2014 zamietol návrh z dôvodu, že podpis pani Piringerovej nebol overený súdom alebo notárom, čo bolo v rozpore s požiadavkami rakúskeho právneho poriadku. Uznesením z 25. novembra 2015 Landesgericht Linz (Krajský súd Linz) potvrdil rozhodnutie vydané 18. júla 2014, pričom okrem iného konštatoval, že hoci je vyhlásenie o pravosti podpisu verejnou listinou v zmysle českého práva, jeho uznanie v Rakúsku patrí do pôsobnosti článku 21 ods. 2 rakúsko-českej zmluvy. Oberster Gerichtshof (Najvyšší súd), ktorý prejednával opravný prostriedok podaný pani Piringerovou, sa domnieval, že rakúsko-česká zmluva sa v prejednávanej veci neuplatní, pričom súčasne vyjadril pochybnosti o zlučiteľnosti požiadavky overenia notárom, ktorú ustanovoval § 53 ods. 3 GBG s právom Únie.

Súdny dvor (piata komora) rozsudkom vo veci C-342/15 **Leopoldine Gertraud Piringer** z 9. marca 2017 rozhodol: „1. ... článok 1 ods. 1 druhý pododsek smernice Rady 77/249/EHS sa má vykladať v tom zmysle, že sa nevzťahuje na takú právnu úpravu členského štátu, o akú ide vo veci samej, ktorá vyhradzuje notárom overovanie pravosti podpisov na listinách, ktoré sú nevyhnutné pre vznik alebo prevod vecných práv k nehnuteľnostiam a vylučuje tým možnosť uznať v tomto členskom štáte takéto overenie podpisu, vykonané právnikom usadeným v inom členskom štáte. 2. Článok 56 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni takej právnej úprave členského štátu, o akú ide vo veci samej, ktorá vyhradzuje notárom overovanie pravosti podpisov na listinách, ktoré sú nevyhnutné pre vznik alebo prevod vecných práv k nehnuteľnostiam, a vylučuje tým možnosť uznať v uvedenom členskom štáte takéto overenie podpisu, vykonané právnikom podľa jeho vnútroštátneho práva, usadeným v inom členskom štáte.“

Právnikom sa na účely smernice rozumie akákoľvek osoba oprávnená vykonávať odbornú činnosť za použitia jedného z titulov uvedených v čl. 1 ods. 2.

Každý členský štát má *povinnosť uznať ako právnika* na účely poskytovania služieb uvedených v čl. 1 ods. 1 akúkoľvek osobu uvedenú v čl. 2 ods. 2 (advokáta, solicitora, rechtsanwalta atď.). Úniové právo tak ponecháva na členské štáty, aby samy definovali tento pojem a odkazuje na označenia používané v každom členskom štáte na identifikáciu osôb oprávnených vykonávať uvedenú odbornú činnosť.

Z čl. 4 ods. 1 smernice Rady č. 77/249/EHS vyplýva, že činnosti týkajúce sa zastupovania klienta v súdnom konaní alebo pred verejnými orgán-

mi sa vykonávajú v každom členskom štáte *za podmienok ustanovených pre právnikov usadených v tomto štáte s výnimkou akýchkoľvek podmienok, ktoré si vyžadujú trvalý pobyt alebo registráciu v profesijnej organizácii v danom štáte.*

Jean-Philippe Lahorgue, francúzsky štátny príslušník bol advokátom zapísaným v Advokátskej komore v Luxemburgu. Keď požiadal Advokátsku komoru v Lyone o poskytnutie schránky na pripojenie sa k dátovej virtuálnej privátnej sieti pre advokátov (RPVA) umožňujúcej výkon advokátskeho povolania v režime cezhraničného poskytovania služieb, táto advokátska komora nevyhovela jeho žiadosti z dôvodu, že nebol zapísaný v zozname advokátskej komory v Lyone. Prístup k uvedenému prostriedku komunikácie bol v zásade obmedzený na advokátov v pôsobnosti súdu, do ktorej patrila ich príslušná advokátska komora. Pre advokátov usadených v inom členskom štáte bolo povolené iba predkladanie dokumentov prostredníctvom podania do kancelárie súdu alebo prostredníctvom pošty.

Pán Lahorgue podal na súd prvého stupňa v Lyone návrh na nariadenie predbežného opatrenia voči lyonskej advokátskej komore, aby jej bolo nariadené sprístupniť mu do ôsmich dní a pod hrozbou penále schránku RPVA tak, aby mohol v plnom rozsahu vykonávať povolanie advokáta vo Francúzsku za rovnakých podmienok ako francúzsky advokát. Vnútroštátny súd sa rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru prejudiciálnu otázku: „*Je odopretie poskytnutia schránky RPVA advokátovi, ktorý je riadne zapísaný v zozname advokátskej komory pôsobiacej v členskom štáte, v ktorom chce vykonávať povolanie advokáta ako samostatne zárobkovo činná osoba v rozpore s článkom 4 smernice Rady 77/249/EHS z dôvodu, že predstavuje diskriminačné opatrenie, ktoré by mohlo brániť vo výkone povolania v postavení samostatne zárobkovo činnnej osoby v prípade, ak nie je spolupráca s advokátom vyžadovaná zákonom?*“

Súdny dvor pripomenul, že článok 56 ZFEÚ bráni uplatneniu akýchkoľvek vnútroštátnych právnych predpisov, ktoré bez objektívneho dôvodu vylučujú, aby poskytovateľ služieb mohol účinne vykonávať slobodu poskytovania služieb. Odopretie poskytnutia schránky RPVA advokátom, ktorí nie sú zapísaní v zozname francúzskej advokátskej komory, považoval za opatrenie zakázané ZFEÚ. Požiadavku, aby advokát patrila na účely prístupu k službe elektronizácie konaní pod miestnu advokátsku kanceláriu by nepovažoval za rozpornú s článkami 56 a 57 ZFEÚ, pokiaľ by táto požiadavka zodpovedala naliehavým dôvodom všeobecného záujmu, bola vhodná na zabezpečenie cieľa, ktorý sa chcel dosiahnuť a nešla nad rámec toho, čo je na dosiahnutie sledovaného cieľa nevyhnutné, pričom vnútroštátna právna úprava môže sama osebe zaručiť dosiahnutie uvedeného cieľa len v prípade, že skutočne zodpovedá snahe dosiahnuť tento cieľ koherentným a systematickým spôsobom. Ochrana spotrebiteľov, najmä adresátov právnych služieb poskytovaných osobami napomáhajúcimi súdnemu výkonu spravodlivosti a riad-

ny výkon spravodlivosti sú také ciele, ktoré možno považovať za naliehavé dôvody všeobecného záujmu spôsobilé odôvodniť obmedzenie slobodného poskytovania služieb.

Systém identifikácie, na ktorom bola založená RPVA a ktorý mal zabezpečiť, aby sa iba advokáti, ktorí spĺňajú podmienky potrebné na výkon ich činnosti, mohli napojiť na RPVA, sa sám osebe javil ako systém, ktorý je vhodný na zabezpečenie dosiahnutia cieľov ochrany tak adresátov právnych služieb, ako aj riadneho výkonu spravodlivosti. Prináležalo preto vnútroštátnemu súdu, aby posúdil, či je v prejednávanej veci možné zabezpečiť, aby advokáti usadení v inom členskom štáte disponovali, prípadne prostredníctvom určitých úprav, schránkou RPVA za podmienok, že ochrana osoby podliehajúcej súdnej právomoci ako konečného spotrebiteľa právnych služieb a riadny výkon spravodlivosti budú zabezpečené rovnakým spôsobom ako u advokátov zapísaných v zozname francúzskej advokátskej komory.

Súdny dvor (tretia komora) rozsudkom vo veci C-99/16 **Jean-Philippe Lahorgue proti Ordre des avocats du barreau de Lyon, Conseil national des barreaux (CNB), Conseil des barreaux européens (CCBE), Ordre des avocats du barreau de Luxembourg** z 18. mája 2017 rozhodol: „*Odopretie poskytnutia schránky RPVA vydananej príslušnými orgánmi členského štátu advokátovi, ktorý je riadne zapísaný v zozname advokátskej komory pôsobiacej v inom členskom štáte, z jediného dôvodu, že tento advokát nie je zapísaný v zozname advokátskej komory pôsobiacej v prvom členskom štáte, v ktorom chce vykonávať svoje povolanie ako samostatne zárobkovo činná osoba, v prípade, ak povinnosť spolupracovať s iným advokátom nie je vyžadovaná zákonom, predstavuje obmedzenie slobodného poskytovania služieb v zmysle článku 4 smernice 77/249 v spojení s článkom 56 a článkom 57 tretím odsekom ZFEÚ.*“

Z čl. 4 ods. 2 smernice Rady č. 77/249/EHS vyplýva, že právnik vykonávajúci túto činnosť *dodržiava profesijné zásady hostiteľského členského štátu* bez toho, aby boli dotknuté jeho povinnosti v členskom štáte jeho pôvodu.

Právnik, ktorý uskutočňuje inú činnosť, než je zastupovanie klienta v súdnom konaní alebo pred verejnými orgánmi, sa musí ďalej riadiť podmienkami a profesijnými zásadami členského štátu pôvodu bez toho, aby boli dotknuté akékoľvek zásady, ktoré sa uplatňujú v hostiteľskom štáte.

Podľa čl. 5 smernice Rady č. 77/249/EHS pre výkon činností súvisiacich so zastupovaním klienta v súdnom konaní môže členský štát požadovať, aby právnici pracovali v spojení s právnikom, ktorý koná pred daným súdnym orgánom a ktorý by v prípade potreby niesol potrebnú zodpovednosť voči tomuto orgánu alebo s „avoué“ alebo „procuratore“, ktorý koná pred týmto orgánom.

Súdny dvor interpretoval čl. 5 smernice Rady č. 77/249/EHS v súvislosti so sporom medzi **VK a An Bord Pleanála** (odvolací orgán vo veciach územného plánovania) týkajúcim sa povinnosti uloženej právničke zastupujúcej VK, ktorá nebola usadená v Írsku, spolupracovať s miestnym právnikom na účely jeho zastupovania v konaní pred vnútroštátnym súdom. Vnútroštátny súd sa v konaní o predbežnej otázke Súdneho dvora spýtal na zlučiteľnosť čl. 6 nariadenia z roku 1979, ktoré ukladalo hosťujúcemu právnikovi povinnosť pracovať v spojení s právnikom vykonávajúcim činnosť pred konajúcim súdom, aj v rámci konania, v ktorom má účastník konania právo sám zabezpečovať svoju obranu.

Súdny dvor poznamenal, že povinnosť, ktorú ukladá vnútroštátna právna úprava, pracovať v spojení s vnútroštátnym právnikom, predstavuje obmedzenie slobodného poskytovania služieb právnikmi z iných členských štátov, keďže z nej vyplýva, že osoba podliehajúca súdnej právomoci, ktorá chce využiť služby právnika usadeného v inom členskom štáte, *znáša dodatočné náklady* v porovnaní s osobou, ktorá sa rozhodne využiť služby právnika usadeného v členskom štáte, v ktorom konanie prebieha.

Slobodné poskytovanie služieb ako základná zásada ZFEÚ môže byť obmedzené len právnou úpravou odôvodnenou všeobecným záujmom, ktorá sa vzťahuje na akúkoľvek osobu vykonávajúcu činnosť na území hostiteľského členského štátu v rozsahu, v akom tento záujem nie je chránený pravidlami vzťahujúcimi sa na tohto poskytovateľa služieb v členskom štáte, v ktorom je usadený. Na jednej strane ochrana spotrebiteľov, najmä adresátov právnych služieb poskytovaných osobami napomáhajúcimi spravodlivosti, a na druhej strane riadny výkon spravodlivosti sú také ciele, ktoré možno považovať za naliehavé dôvody všeobecného záujmu, ktoré môžu odôvodniť obmedzenie slobodného poskytovania služieb. Okrem toho je ešte potrebné, aby opatrenia, ktoré obmedzujú slobodné poskytovanie služieb, boli spôsobilé zabezpečiť dosiahnutie sledovaného cieľa a nešli nad rámec toho, čo na jeho dosiahnutie nevyhnutné.

Súdny dvor argumentoval rozsudkom z 25. februára 1988 **Komisija/Nemecko** (427/85, EU:C:1988:98). V ňom Súdny dvor v bode 13 uviedol, že v sporoch, v ktorých nemecká právna úprava *neukladá povinnú právnu pomoc*, môžu účastníci konania sami zabezpečovať svoju obranu pred súdom. V prípade takých istých sporov nemecká právna úprava tiež umožňovala, aby bola touto obranou poverená osoba, ktorá nebola ani právnikom, ani odborníkom, pokiaľ táto osoba nekonala v rámci výkonu svojho povolania. V bodoch 14 a 15 uvedeného rozsudku konštatoval, že „za týchto podmienok sa zdá, že nijaký dôvod všeobecného záujmu nemôže odôvodniť, pokiaľ ide o súdne konania, v prípade ktorých sa nevyžaduje povinná pomoc právnika, aby bola právnikovi zapísanému v advokátskej komore iného členského štátu, ktorý poskytuje svoje služby v rámci výkonu svojho povolania, uložená povinnosť konať v spolupráci s nemeckým právnikom“. V dôsledku toho v rozsahu, v akom nemecká právna úprava ukladala v takýchto sporoch hosťujúcemu právnikovi povinnosť pracovať v spojení s právnikom, ktorý je oprávnený vykonávať

činnosť pred konajúcim súdom, Súdny dvor vtedy rozhodol, že bola v rozpore so smernicou Rady č. 77/249/EHS a s článkami 59 a 60 Zmluvy EHS.

Írsku právna úprava nepočítala so žiadnou výnimkou z povinnosti pracovať v spojení s právnikom, ktorý vykonáva činnosť pred konajúcim súdom. Takáto povinnosť sa však za určitých okolností môže ukázať ako zbytočná, a teda ísť nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie cieľa riadneho výkonu spravodlivosti.

Tak by to bolo najmä v prípade, keby hosťujúci právnik bol vzhľadom na svoje profesijné skúsenosti schopný zastupovať osobu podliehajúcu súdnej právomoci rovnakým spôsobom ako právnik, ktorý obvykle koná pred daným vnútroštátnym súdom. V prejednávanej veci zo spisu, ktorý mal Súdny dvor k dispozícii, vyplývalo, že „*pani O v Írsku vykonávala právnické povolanie viacero rokov za podmienok ustanovených smernicou Európskeho parlamentu a Rady č. 98/5/ES zo 16. februára 1998 o uľahčení trvalého výkonu právnického povolania v inom členskom štáte ako v tom, kde bola získaná kvalifikácia, čo by mohlo viesť k predpokladu, že ako právnička dokáže zastupovať osobu podliehajúcu súdnej právomoci rovnakým spôsobom ako právnik, ktorý je oprávnený vykonávať činnosť pred konajúcim súdom*“.

Na základe týchto skutočností Súdny dvor (prvá komora) rozsudkom vo veci C-739/19 VK proti An Bord Pleanála z 10. marca 2021 rozhodol: „Článok 5 smernice Rady 77/249/EHS z 22. marca 1977 na uľahčenie účinného výkonu slobody právnikov poskytovať služby sa má vykladať v tom zmysle, že:

- *sám osebe nebráni tomu, aby vzhľadom na cieľ riadneho výkonu spravodlivosti bola právnikovi, ktorý poskytuje služby zastupovania svojho klienta, uložená povinnosť pracovať v spojení s právnikom, ktorý vykonáva činnosť pred konajúcim súdom a ktorý by v prípade potreby niesol potrebnú zodpovednosť voči tomuto súdu, v rámci systému stanovujúcemu právnikom také procesné a stavovské povinnosti, ako je povinnosť predložiť na účely riadneho priebehu konania danému súdu každú skutočnosť, ktorá môže vyplývať z práva, právnej úpravy alebo judikatúry a od ktorej je osoba podliehajúca súdnej právomoci oslobodená, ak sa rozhodne sama zabezpečovať svoju obranu,*
- *povinnosť hosťujúceho právnika pracovať v spojení s právnikom, ktorý vykonáva činnosť pred konajúcim súdom, v systéme, ktorý ponecháva na týchto právnikoch, aby si definovali svoje jednotlivé úlohy, pričom úlohou právnika, ktorý vykonáva činnosť pred súdom konajúcim vo veci, je vo všeobecnosti len pomôcť hosťujúcemu právnikovi, aby sa mu umožnilo zabezpečiť riadne zastupovanie klienta a správne plnenie povinností voči danému súdu, nie je vzhľadom na cieľ riadneho výkonu spravodlivosti neprimeraná,*
- *všeobecná povinnosť pracovať v spojení s právnikom, ktorý vykonáva činnosť pred konajúcim súdom a ktorá neumožňuje zohľadniť skúsenosti hosťujúceho právnika, ide nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie sledovaného cieľa riadneho výkonu spravodlivosti.*“

Podľa čl. 7 ods. 1 smernice Rady č. 77/249/EHS príslušný orgán hostiteľského členského štátu môže požiadať, aby osoba, ktorá poskytuje služby, preukázala svoju právnickú kvalifikáciu.

V prípade nedodržania povinností uvedených v čl. 4 a povinností platných v hostiteľskom členskom štáte určí príslušný orgán hostiteľského členského štátu v súlade so svojimi vlastnými pravidlami a postupmi následky takého neplnenia povinností. Na tento účel si môže obstaráť akékoľvek informácie, ktoré sa týkajú odbornej činnosti vo vzťahu k osobe poskytujúcej služby. O svojom rozhodnutí upovedomí príslušný orgán členského štátu pôvodu danej osoby.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 98/5/ES sa vzťahuje na právnikov ako samostatne zárobkové činné osoby i ako na osoby v pracovnom pomere (s výnimkou ustanovenou v čl. 8), ktoré vykonávajú činnosti v inom členskom štáte než v tom, v ktorom získali odbornú kvalifikáciu. Úniové právo tak vychádza v ústrety potrebám užívateľov právnych služieb, ktorí vzhľadom na narastajúce objemy obchodných činností, ktoré vyplývajú predovšetkým z vnútorného trhu, potrebujú rady pri zahraničných transakciách, pri ktorých sa často prekrýva medzinárodné právo s právom Európskej únie a vnútroštátnym právom.

Právnici majú právo *trvalo vykonávať činnosť* v hostiteľskom štáte pod profesijným označením udeleným v domovskom štáte, pričom v zásade môžu poskytovať právne služby vo všetkých oblastiach práva, t. j. i práva hostiteľského štátu. Majú však povinnosť zapísať sa na *príslušnom orgáne* v hostiteľskom štáte (napr. v advokátskej komore), ktorý má zabezpečiť, že budú poskytovať služby v súlade s pravidlami platnými v danom členskom štáte. Smernica v súvislosti so zápisom hovorí o *registrácii*.

Podľa čl. 3 ods. 2 smernice *príslušný orgán* v hostiteľskom členskom štáte zaregistruje právnik po predložení osvedčenia, ktoré potvrdzuje jeho registráciu na príslušnom orgáne v jeho domovskom členskom štáte.

Orgán môže vyžadovať, aby tento doklad nebol starší ako tri mesiace, ak je predložený príslušným orgánom domovského členského štátu.

Orgán o registrácii informuje príslušný orgán v domovskom členskom štáte.

Ak príslušný orgán v hostiteľskom štáte zverejňuje mená právnikov, ktorí sú registrovaní v tomto orgáne, zverejní tiež mená právnikov, ktorí sú registrovaní podľa smernice Európskeho parlamentu a Rady č. 98/5/ES.

Súdny dvor sa v minulosti najčastejšie vyjadroval k predbežným otázkam, ktoré mu adresovali súdy členských štátov v súvislosti s registráciou v situácii, keď vnútroštátna úprava ustanovovala špeciálne hmotnoprávne podmienky, ktoré podmieňovali prístup právnikov k registrácii podľa úniového práva.

Ako príklad možno spomenúť rozsudok Súdneho dvora (veľká komora) vo veci C-739/19 o návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa čl. 267 ZFEÚ podaným gréckou štátnou radou (*Symvoulío tis Epikrateias*) súvisiacim s konaním **Monachos Eirinaios, kata kosmon Antonios Giakoumakis tou Emmanouil proti Dikigorikos Syllogos Athinon** zo 7. mája 2019.

Rehoľník Irénée bol rehoľným bratom v kláštore v Petre v oblasti Karditsa (Grécko). Dňa 12. júna 2015 požiadal Aténsku advokátsku komoru (DSA), aby ho zapísala do osobitného zoznamu Aténskej advokátskej komory ako advokáta, ktorý nadobudol svoj profesijný titul v inom členskom štáte, konkrétne na Cypre. Dňa 18. júna 2015 DSA túto žiadosť zamietla na základe vnútroštátnych ustanovení týkajúcich sa nezlučiteľnosti výkonu povolania advokáta a postavenia rehoľníka, pretože usudzovala, že tieto ustanovenia sa uplatňujú aj na advokátov, ktorí chcú vykonávať v Grécku povolanie na základe profesijného titulu domovskej krajiny.

Dňa 29. septembra 2015 rehoľník Irénée podal proti tomuto rozhodnutiu žalobu na *Symvoulío tis Epikrateias*. Na podporu svojej žaloby uviedol najmä nesúlad vnútroštátnych právnych predpisov s ustanoveniami smernice Európskeho parlamentu a Rady č. 98/5/ES, a to z dôvodu, že vnútroštátna právna úprava ukladá podmienku, ktorá nie je stanovená v tejto smernici.

Štátna rada v rámci prejudiciálneho konania položila Súdnemu dvoru otázku, či v situácii, keď požiadavky vyplývajúce z vnútroštátnych profesijných a etických pravidiel, ktoré sa vzťahujú na právnikov v hostiteľskom členskom štáte, neumožňujú rehoľníkovi vykonávať povolanie advokáta, je príslušný vnútroštátny orgán tohto členského štátu napriek všetkému povinný zaregistrovať rehoľníka vzhľadom na výkon jeho povolania advokáta na základe profesijného titulu získaného v domovskom členskom štáte.

Súdny dvor svoj názor odvodil z cieľa, ktorý úprava v smernici Európskeho parlamentu a Rady č. 98/5/ES sleduje. Zaň považoval odstránenie rozdielov medzi vnútroštátnymi predpismi členských štátov týkajúcich sa podmienok registrácie na príslušných orgánoch.

Podľa čl. 3 ods. 2 smernice predloženie osvedčenia príslušnému orgánu hostiteľského štátu, ktoré potvrdzuje registráciu na príslušnom orgáne v domovskom členskom štáte, je jedinou podmienkou, ktorou sa má riadiť registrácia dotknutej osoby v hostiteľskom členskom štáte. Tento záver nemohla spochybniť ani sku-

točnosť, že podľa čl. 6 ods. 1 smernice sa na právnikov v hostiteľskom členskom štáte pôsobiacemu na základe profesijného titulu domovskej krajiny vzťahujú tie isté profesijné a etické pravidlá, ktoré sa vzťahujú na právnikov pôsobiacich na základe príslušného profesijného titulu hostiteľského členského štátu, v súvislosti so všetkými činnosťami vykonávanými na jeho území. Tieto pravidlá na rozdiel od pravidiel týkajúcich sa predbežných podmienok registrácie nie sú predmetom harmonizácie, a preto sa môžu do značnej miery odlišovať od pravidiel platných v domovskom členskom štáte. Z tohto dôvodu je vylúčené, aby vnútroštátny zákonodarca v rámci transpozície požiadaviek únie práva ustanovených v smernici pridal ďalšie podmienky.

Na základe toho Súdny dvor rozhodol, že čl. 3 ods. 2 smernice Európskeho parlamentu a Rady č. 98/5/ES sa má vykladať v tom zmysle, že *„bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá zakazuje advokátovi, ktorý má postavenie reholníka a je zaregistrovaný ako advokát na príslušnom orgáne v domovskom členskom štáte, aby sa zaregistroval na príslušnom orgáne hostiteľského členského štátu s cieľom vykonávať tam svoje povolanie na základe profesijného titulu domovskej krajiny z dôvodu nezlučiteľnosti jeho postavenia reholníka s výkonom povolania advokáta, ktorú tieto právne predpisy ustanovujú“*.

Predmetný rozsudok striktno oddeľuje požiadavky sekundárneho únievého práva od požiadaviek vnútroštátneho práva. Právna úprava únievého práva sa musí interpretovať a uplatňovať *v súlade s cieľom* smernice Európskeho parlamentu a Rady č. 98/5/ES a podmienkami registrácie právnikov špeciálne ňou upravenými. Príslušný orgán v týchto prípadoch nesmie prihliadať na hmotnoprávne podmienky ustanovené vnútroštátnou právnou úpravou, ktorými sa nevykonáva únievé právo.

Ako ďalší príklad možno spomenúť rozsudok Súdneho dvora (veľká komora) vo veci C-506/04 **Graham J. Wilson proti Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg** z 19. septembra 2006.

Vnútroštátny súd sa Súdneho dvora v rámci konania o predbežnej otázke pýtal, či a ak áno, za akých podmienok umožňuje právo Spoločenstva hostiteľskému členskému štátu podmieniť právo advokáta trvalo vykonávať jeho činnosť v uvedenom členskom štáte na základe profesijného titulu jeho domovskej krajiny kontrole znalosti jazykov tohto členského štátu.

Súdny dvor potvrdil, že podľa čl. 3 ods. 2 smernice Európskeho parlamentu a Rady č. 98/5/ES *„predloženie osvedčenia príslušnému orgánu hostiteľského štátu, ktoré potvrdzuje registráciu na príslušnom orgáne v domovskom členskom štáte sa javí ako jediná podmienka, ktorej sa má podriaadiť registrácia dotknutej osoby v hostiteľskom členskom štáte umožňujúca mu vykonávať v ňom činnosť na základe profesijného titulu jej domovskej krajiny“*. Odvolal sa tiež na text smernice Európ-

skeho parlamentu a Rady č. 98/5/ES a na text dôvodovej správy k návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady [KOM(94) 572, konečné znenie], v ktorej sa k čl. 3 uvádzalo, že „právo na registráciu [na príslušnom orgáne hostiteľského členského štátu] vzniká v momente, keď žiadateľ predloží osvedčenie o svojej registrácii na príslušnom orgáne domáceho členského štátu“.

Takúto interpretáciu podporuje cieľ smernice, keď normotvorca neuprednostnil systém predbežnej kontroly znalostí dotknutých osôb, aby uľahčil výkon základnej slobody usadiť sa. Smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 98/5/ES teda „neumožňuje, aby sa registrácia európskeho advokáta na príslušnom orgáne hostiteľského členského štátu mohla podmieniť pohovorom, na základe ktorého by uvedený orgán mohol ohodnotiť znalosť jazykov tohto členského štátu u dotknutej osoby“.

Napriek tomu v rámci smernice sa uplatňuje skupina pravidiel umožňujúcich zmierniť prípadné nedostatky európskeho advokáta pri zvládnutí jazykov súdneho orgánu hostiteľského členského štátu, a tým na dostatočnej úrovni zabezpečiť ochranu klientov a riadny výkon spravodlivosti.

Podľa smernice Európskeho parlamentu a Rady č. 98/5/ES ide o jej ustanovenie:

- čl. 5 ods. 3, podľa ktorého oprávnenie hostiteľského štátu žiadať, aby právnik, ktorý vykonávajú povolanie na základe profesijného titulu domovskej krajiny spolupracovali s právnikom, ktorý pôsobí pred daným súdnym orgánom a ktorý bude v prípade potreby zodpovedný tomuto orgánu, prípadne s „avoué“, ktorý tam pôsobí,
- čl. 6 a 7, podľa ktorých je európsky advokát povinný dodržiavať nielen predpisy pre výkon povolania a pravidlá profesionálnej etiky domovského členského štátu, ale tiež predpisy tohto druhu hostiteľského členského štátu, pričom „medzi pravidlá etiky platné pre advokátov najčastejšie patrí, ako to ustanovuje etický kódex prijatý Radou advokátskych komôr Európskej únie (CCBE), povinnosť nezaoberať sa vecami, o ktorých sú si advokáti vedomí, že idú nad rámec ich schopností, napríklad z dôvodu chýbajúcich jazykových znalostí,
- čl. 9, ktorý umožňuje odlíšiť takýchto právnikov od právnikov uvedeného členského štátu, aby bola zabezpečená informovanosť klienta, ktorý má vedieť, že odborník, ktorému zveruje obranu svojich záujmov, nezískal svoju kvalifikáciu v tomto členskom štáte a nemá nevyhnutne zodpovedajúce jazykové znalosti potrebné na to, aby sa zaoberal jeho prípadom,
- čl. 10 ukladajúci dotknutej osobe povinnosť doložiť účinné a pravidelné vykonávanie činnosti v oblasti práva v tomto členskom štáte aspoň za tri roky alebo i kratšiu dobu (t. j. všetky vedomosti, školenia a odbornú prax vo vzťahu k právu hostiteľského štátu, keďže tie umožňujú európskemu advokátovi, ktorý chce poskytovať právne služby v hostiteľskom členskom štáte oboznámiť sa s jazykom alebo jazykmi uvedeného členského štátu).

Zaujímavú prejudiciálnu otázku riešil Súdny dvor (veľká komora) v súvislosti s inštitútom registrácie podľa čl. 3 smernice Európskeho parlamentu a Rady č. 98/5/ES vo svojom rozsudku v spojených veciach C-58/13 a C-59/13 **Angelo Alberto Torresi, Pierfrancesco Torresi** proti **Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Macerata** zo 17. júla 2014.

Po získaní vysokoškolského diplomu v odbore právo v Taliansku získali Angelo Alberto Torresi a Pierfrancesco Torresi vysokoškolský diplom v odbore právo v Španielsku a boli 1. decembra 2011 zaregistrovaní ako advokáti Advokátskou komorou v Santa Cruz de Tenerife v Španielsku.

Dňa 17. marca 2012 páni Torresiovci podali na základe čl. 6 legislatívneho dekrétu č. 96/2001 na radu komory v Macerate žiadosť o registráciu v osobitnej časti zoznamu advokátov týkajúcej sa advokátov, ktorí získali odborný titul v inom členskom štáte než v Talianskej republike a sú v Talianskej republike usadení. Rada komory v Macerate sa v lehote 30 dní ustanovenej v čl. 6 ods. 6 legislatívneho dekrétu č. 96/2001 k žiadostiam o registráciu nevyjadrila. Páni Torresiovci preto podali na Consiglio Nazionale Forense žaloby na účely rozhodnutia o ich žiadostiach o registráciu. Na podporu svojich žalôb uviedli, že registrácie sú podmienené iba jednou podmienkou, ktorú vyžaduje platná právna úprava, a to predložením dokladu o registrácii na príslušnom orgáne domovského členského štátu, ktorým je v prejednávanej veci Španielske kráľovstvo.

Consiglio Nazionale Forense sa však domnieval, že prípad, keď sa osoba, ktorá sa po získaní vysokoškolského vzdelania v odbore právo v jednom členskom štáte presunie do iného členského štátu s cieľom získať advokátsky titul a následne sa okamžite vráti do prvého členského štátu s cieľom vykonávať v ňom odbornú činnosť, je v rozpore s cieľmi smernice Európskeho parlamentu a Rady č. 98/5/ES a môže predstavovať zneužitie práva usadiť sa. Podľa vnútroštátneho súdu sa páni Torresiovci nemohli v prejednávanej veci odvolávať na čl. 3 smernice Európskeho parlamentu a Rady č. 98/5/ES, keďže získanie odbornej kvalifikácie advokáta v členskom štáte inom ako Talianska republika malo jediný cieľ – vyhnúť sa uplatneniu práva Talianskej republiky upravujúceho prístup k povolaniu advokáta.

Súdny dvor pri posúdení veci vychádzal z toho, že štátni príslušníci členského štátu, akými boli aj páni Torresiovci, ktorí predložili príslušnému orgánu členského štátu osvedčenie o ich registrácii na príslušnom orgáne v inom členskom štáte, sa musia v zásade považovať za štátnych príslušníkov spĺňajúcich všetky podmienky potrebné na ich registráciu v zozname advokátov usadených v prvom členskom štáte na základe ich odborného titulu získaného v inom členskom štáte.

Súdny dvor sa zaoberal odpoveďou na predbežnú otázku, či konanie pánov Torresiencov bolo možné v zmysle únievého práva považovať za zneužívanie práva. V tejto súvislosti pripomenul, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora sa právne subjekty nemôžu podvodne alebo zneužívajúcim spôsobom dovolávať práv-

nych noriem Únie (pozri najmä rozsudky Halifax a i., C-255/02, EU:C:2006:121 bod 68, ako aj SICES a i., C-155/13, EU:C:2014:145 bod 29).

Pokiaľ ide najmä o boj so zneužívaním slobody usadiť sa, má členský štát právo prijať opatrenia určené na zabránenie tomu, aby sa v prospech výhod stanovených v ZFEÚ niektorí z jeho štátnych príslušníkov nepokúšali oslobodiť zneužívajúcim spôsobom od pravidiel ustanovených v ich vnútroštátnom právnom poriadku (pozri rozsudok Inspire Art, C-167/01, EU:C:2003:512 bod 136). Aby sa tieto pravidlá mohli uplatniť, muselo by správanie pánov Torresiovcov naplniť znaky zneužívania. Súdny dvor vykonal v tomto ohľade právne posúdenie, či sa tak v tomto konkrétnom prípade stalo, s tým, že odkázal na nevyhnutnosť súčasnej existencie objektívnej a subjektívnej okolnosti (pozri tiež rozsudok SICES a i., EU:C:2014:145 bod 31).

Pokiaľ ide o objektívnu okolnosť, zo všetkých objektívnych skutočností by muselo vyplývať, že napriek formálnemu dodržaniu podmienok ustanovených právnou úpravou Únie nebol dosiahnutý cieľ sledovaný touto právnou úpravou. Pokiaľ ide o subjektívnu okolnosť, musela by spočívať v úmysle získať výhodu vyplývajúcu z právnej úpravy Únie tým, že sa umelo vytvárali podmienky potrebné na jej získanie (pozri v tomto zmysle rozsudok O. a B., C-456/12, EU:C:2014:135 bod 58 a citovanú judikatúru).

Skutočnosť, že štátny príslušník členského štátu, ktorý získal vysokoškolský diplom v tomto členskom štáte, odišiel do iného členského štátu, aby v ňom získal odbornú kvalifikáciu advokáta, a následne sa vrátil do členského štátu, ktorého je štátnym príslušníkom, aby v ňom vykonával povolanie advokáta pod odborným titulom udeleným v členskom štáte, v ktorom bola táto kvalifikácia získaná, predstavuje jednu z možností, ktorou sa má dosiahnuť cieľ smernice Európskeho parlamentu a Rady č. 98/5/ES, a preto nemohla, podľa názoru Súdneho dvora, sama osebe predstavovať zneužitie práva usadiť sa vyplývajúce z jej čl. 3.

Okrem toho, podľa názoru Súdneho dvora:

- okolnosť, že si štátny príslušník jedného členského štátu vybral možnosť získať odbornú kvalifikáciu v členskom štáte inom ako v tom, v ktorom má bydlisko, s cieľom ťažiť výhody z výhodnejšej právnej úpravy, neumožňuje sama osebe dospieť k záveru o existencii zneužitia práva,
- takéto konštatovanie nemohla vyvrátiť skutočnosť, že podanie žiadosti o registráciu v zozname usadených euroadvokátov vedenom príslušným orgánom hostiteľského členského štátu nastalo krátko po získaní odborného titulu v domovskom členskom štáte, keďže čl. 3 smernice Európskeho parlamentu a Rady č. 98/5/ES neustanovuje, že registráciu advokáta, ktorý chce vykonávať túto činnosť v inom členskom štáte ako v tom, v ktorom získal svoju odbornú kvalifikáciu u príslušného orgánu hostiteľského členského štátu, možno podriaďovať podmienke vykonávania činnosti právnicka počas určitého obdobia v domovskom členskom štáte.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (veľká komora) rozhodol: „Článok 3 *smernice 98/5/ES Európskeho parlamentu a Rady sa má vykladať v tom zmysle, že skutočnosť, že štátny príslušník členského štátu odišiel do iného členského štátu, aby v ňom po úspešnom absolvovaní vysokoškolského štúdia získal odbornú kvalifikáciu advokáta, a následne sa vrátil do členského štátu, ktorého je štátnym príslušníkom, aby v ňom vykonával povolanie advokáta pod odborným titulom udeleným v členskom štáte, v ktorom bola táto odborná kvalifikácia získaná, nemôže predstavovať zneužívajúci postup.*“

V konkrétnom prípade sa nepreukázalo, že by konanie pánov Torresiovcov predstavovalo zneužitie ich subjektívnych práv zaručených úniou právom. Konanie pánov Torresiovcov nevedlo k malicióznemu následku – k ujme inej osoby alebo k ujme všeobecného záujmu sledovaného smernicou Európskeho parlamentu a Rady č. 98/5/ES. Nezdá sa tiež, že by privedenie maliciózneho následku bolo motívom ich konania.¹²⁷

Registrácia podľa čl. 3 smernice Európskeho parlamentu a Rady č. 98/5/ES je úkonom príslušného orgánu hostiteľského štátu, s ktorým právna úprava spája vznik práva právnik, ktorý chce vykonávať činnosť v inom členskom štáte, ako je ten, v ktorom nadobudol svoju profesijnú kvalifikáciu vykonávať trvalo právnické povolanie v tomto štáte. Predstavuje špeciálnu úpravu postupu pri vybavovaní žiadosti o zápis do zoznamu právnikov v hostiteľskom členskom štáte, ktorý je s prihliadnutím na **smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu** súčasťou „systému udeľovania povolení“.¹²⁸

Na zabezpečenie právnej ochrany žiadateľa o registráciu a ochrany zaregistrovaného právnik smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 98/5/ES v čl. 9 druhej vete vyžaduje, aby bolo možné proti rozhodnutiu príslušného orgánu (komory) o zamietnutí registrácie „ *podať opravný prostriedok na súdny orgán v súlade s ustanoveniami vnútroštátneho právneho poriadku*“.

¹²⁷ Blížšie k právnej podstate zneužívania verejných subjektívnych práv vo verejnej správe pozri KOŠIČIAROVÁ, S., (2022). *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 3. aktualizované a doplnené vydanie. Plzeň: Aleš Čeněk, 2022, s. 93 a nasl.

¹²⁸ Uvedený vzťah medzi týmito smernicami je v rámci transpozície vykonanej prostredníctvom § 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** vyjadrený ako vzťah špeciálnej a všeobecnej úpravy.

K výkladu čl. 9 smernice sa vyjadril Súdny dvor (veľká komora) vo svojom rozsudku vo veci C-506/04 **Graham J. Wilson proti Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg** z 19. septembra 2006.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 98/5/ES sa výslovne zmieňuje o práve podať opravný prostriedok v týchto prípadoch na *súd*. Musí ísť teda o orgán súdneho typu, t. j. orgán spĺňajúci v zmysle práva Európskej únie kritériá, ktorými sú napríklad „*právny základ vzniku orgánu, jeho stála povaha, povinnosť rozhodnúť o veci, kontradiktórnosť konania pred ním a uplatňovanie právnych predpisov týmto orgánom, ako aj jeho nezávislosť a nestrannosť*“. Pritom „nezávislosť“ podľa interpretácie Súdneho dvora znamená stav, keď má „*dotknutý orgán postavenie tretieho subjektu voči orgánu, ktorý vydal rozhodnutie, proti ktorému bol podaný opravný prostriedok*“. Okrem toho pojem „nezávislosť“ predpokladá na jednej strane, že „*orgán je chránený od vonkajších zásahov alebo nátlakov, ktoré by mohli ohroziť nezávislosť rozhodovania jeho členov v súvislosti s prejednávateľnými spormi*“. Pojem „nestrannosť“ sa týka „*rovnakého odstupu od účastníkov konania a ich príslušných záujmov vo vzťahu k predmetu sporu*“. Vnútroštátna úprava musí súčasne garantovať nápravu, ak by vznikla oprávnená pochybnosť zo strany účastníkov konania, najmä pokiaľ ide o zloženie orgánu, jeho neovplyvniteľnosť a neutralitu vo vzťahu k procesným stranám.

Súdny dvor zdôraznil, že čl. 9 smernice nevylučuje možnosť podať najskôr opravný prostriedok na orgán mimosúdnej povahy a už vôbec nestanovuje, že by súdna cesta bola pre dotknutú osobu otvorená len po prípadnom vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov. Ak vnútroštátna právna úprava ustanovuje možnosť podať opravný prostriedok na mimosúdny orgán, čl. 9 „*vyžaduje účinný a v primeranej lehote možný prístup na súdny orgán v zmysle práva Spoločenstva s právomocou vysloviť sa tak o skutkovom, ako aj právnom stave*“.

Podľa čl. 1 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady č. 98/5/ES jej účelom je „*uľahčiť trvalé vykonávanie právnickej profesie ako samostatnej zárobkovej činnosti alebo v platenom pracovnoprávnom vzťahu v členskom štáte inom ako je ten, v ktorom bola získaná odborná kvalifikácia*“. To znamená, že pôsobnosť smernice sa vzťahuje rovnako na právnikov, ktorí pôsobia ako samostatne zárobkovo činné osoby, ako aj osoby v pracovnoprávnom vzťahu v domovskom členskom štáte a – ak v čl. 8 nie je uvedené inak – v hostiteľskom členskom štáte.

Podľa čl. 8 smernice „*právnik, ktorý je registrovaný v hostiteľskom členskom štáte na základe profesijného titulu domovskej krajiny, môže vykonávať povolanie ako právnik v pracovnoprávnom vzťahu u iného právnik, v združení alebo v právnickej kancelárii, v štátnom alebo súkromnom podniku v takom rozsahu, v akom to hostiteľský členský štát povoľuje právnikom registrovaným na základe profesijného titulu používaného v tomto štáte*“. Ide o výnimku z pravidla ustanoveného v čl. 1 ods. 1 smernice. Smernica umožňuje poskytnúť hostiteľskému štátu možnosť, aby mohol predchádzať konfliktom záujmov, ktoré by podľa neho mohli vyplývať zo situácie, keď je advokát jednak registrovaný v zozname advokátskej komory a jednak je zamestnaný ako advokát u iného advokáta, v združení, v advokátskej kancelárii alebo v štátnom či súkromnom podniku. Neexistencia konfliktu záujmov je totiž nevyhnutná na výkon povolania advokáta a znamená najmä, že advokát je nezávislý voči verejnej moci, iným poskytovateľom služieb a tretím osobám, ktorými sa nikdy nemôže dať ovplyvniť.

Pani Jakubowska podala žalobu proti A. Maneggiaovi na Giudice di pace di Cortona, ktorou sa domáhala úhrady 200 eur v rámci náhrady škody, ktorú spôsobil neúmyselným poškodením jej vozidla. V spore sa nechala zastupovať pánom Mazzolaio a pánom Nardellim, advokátmi zapísanými v zozname advokátov Advokátskej komory v Perugii. Na týchto advokátov sa ako na zamestnancov štátnej správy na čiastočný úväzok vzťahoval čl. 1 ods. 56 a 56a zákona č. 662/96. Výbor Advokátskej komory v Perugii na základe novelizovanej vnútroštátnej úpravy zákonom č. 339/2003 nariadil rozhodnutiami ich vyškrtnutie zo zoznamu advokátov.

Pani Jakubowska sa na vnútroštátnom súde domáhala, aby ju mohli aj naďalej zastupovať. Tvrdila, že vnútroštátna právna úprava je v rozpore so Zmluvou ES.

Súdny dvor (piata komora) v prejudiciálnom konaní vo veci C-225/09 **Edyta Joanna Jakubowska proti Alessandrovi Maneggiaovi** považoval vnútroštátny zákaz byť zamestnaný verejnoprávnym subjektom uložený zákonom č. 339/2003 pre advokátov registrovaných v Taliansku – hoci pracujú len na čiastočný úväzok – za súčasť pravidiel uvedených v čl. 8 smernice 98/5 ES Európskeho parlamentu a Rady prinajmenšom v rozsahu, v akom sa tento zákaz týkal súbežného výkonu povolania advokáta a zamestnania vo verejnoprávnom subjekte.

Rozsudkom z 2. decembra 2010 Súdny dvor rozhodol, že čl. 8 smernice sa má vykladať takto: „*Hostiteľský členský štát môže uložiť advokátom, ktorí sú v ňom zaregistrovaní a zamestnaní – či už na plný, alebo čiastočný úväzok – u iného advokáta, v združení, advokátskej kancelárii, štátnom alebo súkromnom podniku, obmedzenia súbežného výkonu povolania advokáta a tohto povolania za predpokladu, že tieto obmedzenia nejdú nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie cieľa predchádzajúceho*

dzania konfliktov záujmov a uplatňujú sa na všetkých advokátov zaregistrovaných v tomto členskom štáte.“

Cieľom smernice, ktorá má uľahčiť právnikom vykonávať povolanie v inom členskom štáte na základe profesijného titulu domovskej krajiny, je tiež umožniť im ľahšie získať profesijný titul, ktorý sa používa v hostiteľskom členskom štáte.

Podľa čl. 10 hostiteľský členský štát v záujme *rovnocenného zaobchádzania s osobami ako s právnikmi hostiteľského členského štátu* musí brať do úvahy každú odbornú prax získanú na jeho území.

Smernica považuje obdobie troch rokov, počas ktorých právnik účinne a pravidelne poskytoval služby v hostiteľskom štáte v oblasti práva toho štátu (vrátane únievého práva), za dostatočné na to, aby sa právnik opodstatnene považoval za spôsobilého plne sa začleniť do výkonu právnického povolania. Na konci tohto obdobia môže poskytnúť svedectvo o svojej odbornej spôsobilosti v hostiteľskom štáte, ktoré podlieha overeniu príslušným orgánom a právo získať profesijný titul v tomto členskom štáte.

Rozhodnutie príslušného orgánu v hostiteľskom členskom štáte neudeliť oprávnenie, ak sa nepreukáže, že požiadavky boli splnené, musí byť odôvodnené a musí byť možné podať proti nemu opravný prostriedok v súlade s vnútroštátnym právnym poriadkom.

f) Zákon č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov

Zákon upravuje pravidlá pre prístup k právu poskytovať právne služby na území Slovenskej republiky, ako aj pravidlá výkonu právnych služieb, ktoré poskytujú:

- advokáti,
- ďalšie fyzické osoby a právnické osoby (hostujúci euroadvokát, usadený euroadvokát, zahraničný advokát, medzinárodný advokát, zahraničné združenie).

Týmto zákonom nie je dotknuté oprávnenie iných subjektov (notárov, patentových zástupcov, daňových poradcov a súdnych exekútorov, prípadne ďalších osôb poskytovať niektoré právne služby v súlade s osobitnými

zákonmi), zamestnancov poskytujúcich právne služby zamestnávateľovi a osôb vykonávajúcich správu majetku podľa *osobitných predpisov*.

Predmet právnych služieb na účely tohto zákona vymedzuje § 1 ods. 2 a nazýva ho *výkonom advokácie*.

Prístup k advokácii je upravený v druhej časti prostredníctvom *predpokladov*, ktoré musí osoba spĺňať, aby mohla vykonávať advokáciu.

Právo vykonávať advokáciu je podmienené *zápisom do zoznamu advokátov*, ktorý vedie Slovenská advokátska komora.

Na postup podávania žiadosti a zápis do zoznamu advokátov sa použijú ustanovenia **zákona č. 136/2010 Z. z. o službách na vnútornom trhu a o zmene a doplnení niektorých zákonov**, ktorý predstavuje *lex generalis* vo vzťahu k zákonu č. 586/2003 Z. z. Ak zákon o advokácii upravuje niečo odlišne, použije sa jeho špeciálna úprava.

Zákonom č. 586/2003 Z. z. boli transponované nasledujúce právne záväzné akty Európskej únie:

- **smernica Rady č. 77/249/EHS z 22. marca 1977 na uľahčenie účinného výkonu slobody právnikov poskytovať služby,**
- **smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 98/5/ES zo 16. februára 1998 o uľahčení trvalého výkonu právnického povolania v inom členskom štáte ako v tom, kde bola získaná kvalifikácia,**
- **smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií.**

Ak by boli ustanovenia zákona v rozpore s ustanoveniami smerníc, ktorých cieľom je podľa čl. 53 ods. 1 ZFEÚ „*uľahčiť zriadenie a vykonávanie samostatnej zárobkovej činnosti osôb*“, ustanovenia smerníc majú podľa čl. 7 ods. 2 **Ústavy Slovenskej republiky** prednosť pred zákonom a dotknutá osoba sa môže dovolávať svojej právnej ochrany priamo s odkazom na ich platné znenie, prípadne aj na znenie ZFEÚ, ktorá upravuje slobody na vnútornom trhu Európskej únie.

Funkciu *príslušného orgánu* v zmysle **zákona č. 136/2010 Z. z. o službách na vnútornom trhu a o zmene a doplnení niektorých zákonov**, ktorý rozhoduje o *udelení oprávnenia na poskytovanie služby*, plní podľa zákona č. 586/2003 Z. z. Slovenská advokátska komora.

Zákon bližšie neurčuje, ktorý orgán tejto stavovskej organizácie má v rámci jej samosprávnej pôsobnosti právomoc viesť zoznam advokátov, euroadvokátov atď., rozhodovať o zápise a o vyčiarknutí zo zoznamu. Určenie príslušného orgánu komory je jej vlastnou, vnútornou záležitosťou.

ťou, ak zo zákona nevyplýva opak (podľa § 3 ods. 7 o nezapísaní fyzickej osoby do zoznamu advokátov rozhoduje *predsedníctvo komory*, pozri tiež jeho právomoc komory podľa § 11 ods. 4).

Podľa Organizačného poriadku Slovenskej advokátskej komory schváleného konferenciou advokátov 11. júna 2021 *kancelária komory* (odbor matriky) plní najmä úlohy spojené s organizačným, technickým a administratívnym zabezpečením činnosti komory, vedie (t. j. vykonáva zápisy, zmeny a vyčiarknutia) a zverejňuje zoznam advokátov. Kancelária v týchto veciach nemá právne postavenie orgánu stavovskej organizácie s rozhodovacou právomocou.

„*Zápis advokáta do zoznamu advokátov osvedčuje splnenie podmienok pre výkon advokácie osobou, ktorá je doň zapísaná.*“¹²⁹ Podmienky, ktoré musí žiadateľ o zápis splniť, majú základ vo vnútroštátnom práve i v úniovom práve, a preto sa odlišujú v závislosti od toho, či sa zápis týka advokáta (§ 3) alebo euroadvokáta (§ 4 a 5).

Na postup pri registrácii sa nepoužijú ustanovenia **zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok)**. **Zákon č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov** to vylučuje v § 75 ods. 3. Právny dôvod vylúčenia spočíva v tom, že procesný postup pri registrácii nie je *rozhodovaním* o subjektívnom práve žiadateľa o registráciu.

V záujme *zásady rýchlosti registrácie* zákon ustanovuje *dvojmesačnú lehotu* na vybavenie veci. Ak sa žiadosť podľa § 3 až 5 podala prostredníctvom jednotného kontaktného miesta, lehota na vybavenie žiadosti začína plynúť doručením žiadosti komore (§ 5a ods. 4).

Ak komora vydá rozhodnutie o nezapísaní fyzickej osoby do zoznamu advokátov tým, že je vylúčený správny poriadok, neuplatňujú sa procesné práva žiadateľa podľa správneho poriadku (napr. právo pred vydaním rozhodnutia vyjadriť sa k jeho podkladu i k spôsobu jeho zistenia, prípadne navrhnúť jeho doplnenie).

V súlade s čl. 10 ods. 3 **smernice Európskeho parlamentu a Rady č. 98/5/ES zo 16. februára 1998 o uľahčení trvalého výkonu právnického povolania v inom členskom štáte ako v tom, kde bola získaná kvali-**

¹²⁹ Procházka, R. in J. OLEJ, P. KEREČMAN, P. KALATA a kol. *Zákon o advokácii. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2013, s. 32.

fikácia zákon č. 586/2003 Z. z. špeciálnym spôsobom v § 11 ods. 4 ustanovuje *náležitosti rozhodnutia* predsedníctva komory. Obligatornou súčasťou rozhodnutia je aj jeho odôvodnenie.

Postup završený rozhodnutím predsedníctva komory má charakter *jednotupňového konania*. Proti rozhodnutiu nie je prípustný opravný prostriedok (§ 11 ods. 1). Rozhodnutie nadobúda právoplatnosť a vykonateľnosť jeho doručením.

Právoplatné rozhodnutie komory ako orgánu záujmovej samosprávy je preskúmateľné v správnom súdnictve podľa **Správneho súdneho poriadku**. Úprava je v súlade s požiadavkou čl. 10 ods. 3 smernice Európskeho parlamentu a Rady č. 98/5/ES, aby proti rozhodnutiu príslušného orgánu v hostiteľskom členskom štáte neudeliť oprávnenie bolo možné podať opravný prostriedok. Súdna žaloba takúto funkciu plní.

Zákon č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov v súlade s požiadavkami smerníc upravuje hmotnoprávne postavenie euroadvokátov (hostujúceho a usadeného). Títo majú právo poskytovať právne služby na území Slovenskej republiky.¹³⁰

Euroadvokát je občan členského štátu Európskej únie alebo iného zmluvného štátu Dohody o Európskom hospodárskom priestore, ktorý je oprávnený poskytovať právne služby samostatne na základe profesijného označenia uvedeného v prílohe č. 1. Používa profesijné označenie štátu registrácie, vyjadrené v úradnom jazyku štátu registrácie.¹³¹

Hostujúci euroadvokát je euroadvokát, ktorý poskytuje právne služby na území Slovenskej republiky dočasne a príležitostne. Nemusí byť registrovaný v Slovenskej advokátskej komore. Usadený euroadvokát je euroadvokát, ktorý poskytuje právne služby na území Slovenskej republiky sústavne a ktorý je zapísaný do zoznamu euroadvokátov vedeného Slovenskou advokátskou komorou.

¹³⁰ Bližšie k povinnostiam euroadvokátov pozri MIČINSKÝ, L. a P. ŠTRPKA, (2022). *Zákon o advokácii. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2022, s. 336 a nasl.

¹³¹ Podľa rozsudku Súdného dvora vo veci C-168/98 **Luxemburské veľkovojsvodstvo proti Európskemu parlamentu a Rade** zo 7. novembra 2002: „Cieľom povinnosti, ktorú európskym advokátom ukladá čl. 4 smernice 98/5/ES, t. j. vykonávať činnosť v hostiteľskom členskom štáte na základe profesijného titulu domovskej krajiny, je umožniť odlišenie týchto advokátov od advokátov uvedeného členského štátu, aby tak bola zabezpečená informovanosť klienta, ktorý má vedieť, že odborník, ktorému zveruje obranu svojich záujmov, nezískal svoju kvalifikáciu v tomto členskom štáte.“

2.2 Správa regulovaných povolání a práva garantované Chartou základných práv Európskej únie

Význam **Charty základných práv Európskej únie** (ďalej len „charta“) vyplýva z jej postavenia v systéme úniového práva.

Zmluva o Európskej únii v čl. 6 ods. 1 deklaruje, že „*Únia uznáva práva, slobody a zásady uvedené v Charte základných práv Európskej únie zo 7. decembra 2000 upravenej 12. decembra 2007 v Štrasburgu, ktorá má rovnakú právnu silu ako zmluvy*“. Tým sa charta zaraďuje medzi pramene primárneho práva Európskej únie.

Politickým dôvodom vzniku charty bola snaha o vyššiu integráciu Európy prostredníctvom vnútorného trhu, spoločného rozpočtu a meny, čo však založilo právny dôvod spočívajúci v presvedčení, že integrácia Európy je možná len vtedy, ak členské štáty budú rešpektovať spoločné hodnoty, ktorých obsahové vyjadrenie malo byť zachytené jednotne v samostatnom dokumente.¹³²

Podľa čl. 6 ods. 1 druhej vety **Zmluvy o Európskej únii** „*ustanovenia charty žiadnym spôsobom nerozširujú právomoci Únie vymedzené v zmluvách*“. Tým sa zdôraznila právna funkcia charty ako katalógu základných práv.

Charta katalogizuje práva, ktoré boli známe ako základné princípy práva Európskej únie, aj práva viazané na občianstvo Európskej únie, ako aj niektoré práva hospodárske, sociálne a kultúrne.

Je stavovská organizácia povinná rešpektovať práva a slobody ustanovené v charte?

Podľa čl. 51 ods. 1 prvej vety charty: „*Ustanovenia tejto charty sú pri dodržaní zásady subsidiarity určené pre inštitúcie, orgány, úrady a agentúry Únie a tiež pre členské štáty výlučne vtedy, ak vykonávajú právo Únie*.“

Charta je podľa judikatúry Súdneho dvora vo vzťahu k členským štátom aplikovateľná, ak z úniového práva vyplýva členským štátom vo vzťahu k danej právnej situácii *špecifická povinnosť*.¹³³ Ide o situáciu, keď:

¹³² Fridrich, B. in K. KLÍMA a kol. *Evropské právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 376.

¹³³ Forejtová, M. a P. Mádr. in M. TOMÁŠEK, V. ŠMEJKAL a kol. *Smlouva o fungování EU. Smlouva o EU. Listina základních práv EU. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 1637.

- vnútroštátne orgány konajú ako „predĺžená ruka“ úniových orgánov a z ich poverenia prijímajú a následne aplikujú právne akty na vykonanie úniového práva,¹³⁴
- členské štáty sa dovolávajú odchýlky či výnimky prípustnej podľa úniového práva.¹³⁵

Pojem „vykonávať právo Únie“ podľa čl. 51 charty predpokladá *existenciu súvislosti* medzi aktom práva Únie a dotknutým vnútroštátnym opatrením.

Podľa judikatúry Súdneho dvora na určenie, či vnútroštátna právna úprava predstavuje vykonanie práva Únie v zmysle čl. 51 charty, „*treba spomedzi iných kritérií preskúmať, či je jej cieľom vykonanie ustanovenia práva Únie, aká je povaha tejto právnej úpravy a či táto právna úprava nesleduje iné ciele než tie, ktoré zahŕňa právo Únie, hoci môže toto právo nepriamo ovplyvniť, ako aj to, či existuje osobitné ustanovenie práva Únie v tejto oblasti alebo také, ktoré by ho mohlo ovplyvniť*“.¹³⁶

Pokiaľ ide o pôsobnosť charty, je tiež dôležité vedieť, *kedy nie je charta aplikovateľná*. Charta:

- nevzťahuje sa na činnosť členských štátov, ktorá je výslovne vylúčená z oblasti pôsobnosti práva EÚ podľa primárneho či sekundárneho práva,
- nie je aplikovateľná na vnútroštátne právne predpisy prijaté na transpozíciu úniovej smernice v rozsahu, v ktorom tieto právne predpisy *idú nad rámec minimálnych požiadaviek transponovanej smernice*; vtedy totiž ich obsah nepatrí do pôsobnosti transponovanej smernice, takže nepredstavuje uplatňovanie úniového práva.¹³⁷

Charta v čl. 52 upravuje *všeobecné pravidlá* týkajúce sa postupu pri obmedzení výkonu práv a slobôd vyhlásených chartou.

Charta vyžaduje, aby *každé obmedzenie* výkonu takýchto práv a slobôd:

¹³⁴ Pozri rozsudok Súdneho dvora (tretia komora) vo veci C-5/88 **Hubert Wachauf proti Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft** z 13. júla 1989.

¹³⁵ Pozri rozsudok Súdneho dvora vo veci C-260/89 **ERT/DEP** z 18. júna 1991.

¹³⁶ Pozri odôvodnenie rozsudku Súdneho dvora (piata komora) vo veci C-198/13 **Víctor Manuel Julian Hernández a ostatní proti Reino de España (Subdelegación del Gobierno de España en Alicante)** z 10. júla 2014.

¹³⁷ Pozri odôvodnenie rozsudku Súdneho dvora (veľká komora) v spojených veciach C-609/17 **Terveys - ja sosiaalialan neuvottelujärjestö (TSN) ry proti Hyvinvointialan liitto ry** a C-610/17 **Auto - ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry proti Sata-maoperaattorit ry** z 19. novembra 2019.

- bolo ustanovené zákonom,¹³⁸
- rešpektovalo ich podstatu,
- bolo vykonané pri súčasnom dodržaní zásady proporcionality,
- dodržalo legitímny dôvod ich obmedzenia („ak je to nevyhnutné a skutočne to zodpovedá cieľom všeobecného záujmu, ktoré sú uznané Úniou, alebo ak je to potrebné na ochranu práv a slobôd iných“).

Ide o základné právne požiadavky, ktoré sa musia rešpektovať aj pri normotvorbe v členskom štáte bez ohľadu na to, či ide o všeobecne záväzné právne predpisy alebo aj vnútorné predpisy stavovskej organizácie, pokiaľ by nimi mohli byť dotknuté slobody podľa čl. 15 (Slobodná voľba povolania a právo na prácu) alebo čl. 16 charty (Sloboda podnikania).

Charta v čl. 53 zakazuje interpretovať jej ustanovenia spôsobom, ktorý by viedol k obmedzeniu alebo poškodeniu ľudských práv a základných slobôd (bez ohľadu na to, či tieto boli uznané „právom Únie, medzinárodným právom a medzinárodnými zmluvami, ktorých zmluvnou stranou je Únia alebo všetky členské štáty, a najmä Európskym dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ako aj ústavami členských štátov“).

Podľa judikatúry Súdneho dvora tak čl. 53 „vyjadruje záväzné právne limity, ktoré vylučujú uprednostnenie vnútroštátnych štandardov a možnosť účinne sa dovolávať vnútroštátneho práva“.¹³⁹ Ak si právny akt Únie vyžaduje vnútroštátne vykonávacie opatrenia, orgány členských štátov môžu uplatniť vnútroštátne štandardy ochrany základných práv, ak toto uplatnenie neohrozí úroveň ochrany vyplývajúcu z charty, ani prednosť, jednotnosť a účinnosť práva Únie.

Medzi ďalšie všeobecné ustanovenia s vplyvom na výklad charty patrí čl. 54 upravujúci zákaz zneužívania práv. Vylučuje interpretáciu ustanovení charty spôsobom ospravedlňujúcim činy:

- zamerané na poškodenie práv a slobôd uznaných v charte,
- obmedzujúce tieto práva a slobody vo väčšom rozsahu, než pripúšťa charta.

¹³⁸ „Pojem zákon je nutné vykladať autonómne. Vhodná je preto širšia definícia, ktorá zahŕňa primárne a sekundárne právo EÚ, právne predpisy členských štátov – parlamentné i delegované – a dokonca i nepísané právo členských štátov, najmä zvykové právo v členských štátoch, ktoré sa k nemu hlásia.“ Forejtová, M. in M. TOMÁŠEK, V. ŠMEJKAL a kol. *Smlouva o fungování EU. Smlouva o EU. Listina základních práv EU. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 1643.

¹³⁹ Pozri bližšie odôvodnenie rozsudku Súdneho dvora (veľká komora) vo veci C-399/11 **Stefano Melloni proti Ministerio Fiscal** z 26. februára 2013.

Predmetný zákaz sa vzťahuje aj na subjekty, ktoré sa „nemôžu zneužívať *júcim spôsobom domáhať práv zaručených normami únieového práva s cieľom získať výhody, ktoré z nich vyplývajú, bez toho, aby bol dosiahnutý cieľ týchto noriem*“.¹⁴⁰

Charta na rozdiel od *Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd* (ďalej len „dohovor“) neobsahuje špeciálny kontrolný mechanizmus dodržiavania ustanovených práv a nepredvída ani osobitný druh konania za porušenie týchto práv, ani osobitný inštitucionálny rámec na vynucovanie týchto práv.¹⁴¹ To však neznamená, že osoba, ktorá sa domnieva, že *úkonom stavovskej komory, ktorým sa vykonáva právo Únie*, bola porušená jej sloboda garantovaná chartou, by sa nemohla úspešne domôcť svojej ochrany.

Vecne príslušné poskytnúť ochranu sú *orgány členského štátu, ktoré sú povinné aplikovať únieové právo*. Na Slovensku sú to nielen súdy, ale aj orgány stavovských organizácií.

Povinnosťou komôr, ktoré majú postavenie orgánov verejnej správy, je uskutočňovať výkon verejnej správy vo veciach regulovaných povolani v súlade s právne záväznými aktmi Európskej únie. Ak *vykonávajú právo Únie*, musia podľa čl. 51 ods. 1 druhej vety charty rešpektovať práva v nej ustanovené, dodržiavať zásady únieového práva a podporovať ich uplatňovanie v súlade so svojimi príslušnými právomocami a pri zachovaní obmedzení právomocí Únie, ktoré boli na ňu prenesené zmluvami.

Výkonom úloh vrchnostenskej verejnej správy stavovskou organizáciou, ktorý môže mať vplyv na cieľ únieového práva (zabezpečiť voľný pohyb osôb), sa nesmú porušovať:

- základné práva v charte zaradené do hlavy II s názvom Slobody, a to *právo na slobodnú voľbu povolania* (čl. 15), ktorej predmetom je právo občana Európskej únie „slobodne hľadať zamestnanie, pracovať, usadiť sa a poskytovať služby v ktoromkoľvek členskom štáte“ a *slobodu podnikania* (čl. 16),
- *právo na účinný prostriedok nápravy a spravodlivý proces* (čl. 47) zaradené do hlavy VI.

¹⁴⁰ Forejtová, M. a H. CH. Scheu in M. TOMÁŠEK, V. ŠMEJKAL a kol. *Smlouva o fungování EU. Smlouva o EU. Listina základních práv EU. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 1652.

¹⁴¹ Kálesná, K. in K. KÁLESNÁ, I. HRUŠKOVIČ a M. ĎURIŠ. *Európske právo*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2012, s. 147 – 148.

Aplikuje sa čl. 52 ods. 2 charty, podľa ktorého „*práva uznané v tejto charte, ktoré sú predmetom ustanovení zmlúv, sa vykonávajú za podmienok a v medziach vymedzených týmito zmluvami*“. To znamená, že pre interpretáciu obsahu slobôd vyhlásených v čl. 15 a čl. 16 charty je smerodajný obsah ustanovení ZFEÚ týkajúcich sa voľného pohybu (čl. 45 až 48), práva usadiť sa (čl. 49 až 55) a poskytovania služieb (čl. 56 až 62).

2.3 Správa regulovaných povolání a práva garantované Európskym dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd

Charta, ktorá reprezentuje ochranu základných práv a slobôd v rámci Európskej únie, doplnila európsky systém ochrany základných práv, v ktorom do jej prijatia dominovala Rada Európy.¹⁴²

V súčasnosti existuje duálny systém európskej ochrany ľudských práv, keďže pristúpenie Európskej únie k dohovoru sa zatiaľ neuskutočnilo, hoci **Zmluva o Európskej únii** v čl. 6 ods. 2 prvej vete k takémuto právnomu kroku otvára dvere („*Únia pristúpi k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.*“). Formálne takémuto aktu doteraz bránila predstava o Európskej únii ako o subjekte medzinárodného práva, ktorý nemá charakter štátu.¹⁴³

Oba nadnárodné regionálne systémy ochrany práv (v rámci Európskej únie a Rady Európy, ktoré sú samostatné subjekty medzinárodného práva verejného) sa uplatňujú komplementárne a nemôžu sa vzájomne vylúčiť. Charta uvedenú skutočnosť vyjadruje v čl. 52 ods. 3 prvej vete takto: „*V rozsahu, v akom táto charta obsahuje práva, ktoré zodpovedajú právam zaručeným v Európskom dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd, zmysel a rozsah týchto práv je rovnaký ako zmysel a rozsah práv ustanovených v uvedenom dohovore.*“

Charta považuje dohovor za *minimálny štandard ochrany* základných práv v Európskej únii.

Dohovor je súčasne dôležitým *vodidlom pre výklad* práv a slobôd, ktoré sú *identické* s právami a slobodami v charte. Inšpiratívnou pre ich interpre-

¹⁴² Pozri tiež Fridrich, B. in K. KLÍMA a kol. *Evropské právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 374.

¹⁴³ SVÁK, J., (2006). *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv)*. 2. rozšírené vydanie. Žilina: Poradca podnikateľa, 2006, s. 42.

táciu je judikatúra štrasburských orgánov ochrany práva. Súdny Európskej únie sa pri odôvodňovaní svojich rozhodnutí odvolávajú na judikatúru štrasburských orgánov ochrany práva. Vzájomné rešpektovanie precedenčného práva však nevyklučuje rozdielny súdny výklad v obdobných situáciách.¹⁴⁴

Predmetná medzinárodná zmluva, ktorej stranami sú členské štáty Európskej únie, tiež ustanovuje *limity*, ktoré sú rovnaké pre obmedzovanie práv a slobôd vyhlásených v charte. Ak sú konkrétne práva podľa Dohovoru *absolútnymi právami*, takúto povahu majú aj identické práva vyhlásené chartou,¹⁴⁵ t. j. nie sú obmedziteľné.

Dohovor nezaručuje explicitne slobodu výkonu povolania. Je však v právomoci vnútroštátnych orgánov, ktoré majú určitú mieru voľnej úvahy, aby definovali podmienky prístupu k povolaniu.¹⁴⁶

Aj keď dohovor na rozdiel od charty explicitne neupravuje právo slobodne hľadať zamestnanie, pracovať, usadiť sa a poskytovať služby, ani slobodu podnikania, neznamená to, že judikatúra štrasburských orgánov ochrany práva nie je inšpiratívna aj v takýchto veciach. Súčasný katalóg ľudských práv v dohovore a v jeho dodatkových protokoloch je v súčasnosti totiž podstatne širší, než ako vyplýva z jeho textu z roku 1950. Je to dôsledok judikačnej činnosti štrasburských orgánov ochrany práva.

Slovenská republika je ako člen Rady Európy zmluvnou stranou dohovoru, a preto osoba, ktorá sa domnieva, že bolo konaním jej orgánov porušené právo alebo sloboda zaručená touto medzinárodnou zmluvou, môže využiť na svoju ochranu kontrolný mechanizmus vybudovaný na dodržiavanie dohovoru.

Podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva protiprávnym rozhodnutím a postupom stavovskej organizácie ako orgánu 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*

¹⁴⁴ SVÁK, J., (2006). *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv)*. 2. rozšírené vydanie. Žilina: Poradca podnikateľa, 2006, s. 37 a 39.

¹⁴⁵ Bližšie k tomu Forejtová, M. in M. TOMÁŠEK, V. ŠMEJKAL a kol. *Smlouva o fungování EU. Smlouva o EU. Listina základních práv EU. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 1647 – 1648.

¹⁴⁶ Pozri odôvodnenie rozsudku štvrtej sekcie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci **Bigaeva proti Grécku** z 28. mája 2009 (sťažnosť č. 26713/05).

súkromného života bez ohľadu na to, či podmienky profesijnej činnosti sú vo vnútroštátnom právnom poriadku zmluvného štátu dohovoru regulované administratívnym právom,¹⁴⁷

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,
- ak by išlo o trestnú vec.¹⁴⁸

Ad a) Európsky súd pre ľudské práva zdôrazňuje, že čl. 8 ods. 1 dohovoru, ktorý zaručuje ochranu práva na súkromný život, sa vzťahuje aj na prípady, keď protiprávny zásah štátu poruší *právo jednotlivca na prístup k povolaniu*.¹⁴⁹

Spoločným a najčastejším predmetom prípadov, v ktorých išlo o posúdenie neoprávneného zásahu orgánov stavovských/profesijných komôr, boli *hmotnoprávne podmienky*, ktoré museli podľa vnútroštátnej úpravy spĺňať žiadatelia o zápis do registra povolání vedenými týmito komorami. Vo všetkých prípadoch Európsky súd pre ľudské práva vychádzal z účelu čl. 8 dohovoru, ktorým je *chrániť jednotlivca pred svojvoľným zasahovaním zo strany vnútroštátnych orgánov*.

Aby zásah nebolo možné považovať za svojvoľný, musí spĺňať všetky požiadavky ustanovené v čl. 8 ods. 2. Zásah do výkonu práva musí byť:

- ustanovený zákonom,
- odôvodnený legitímnym cieľom alebo cieľmi uvedenými v tomto odseku,
- nevyhnutný v demokratickej spoločnosti.

¹⁴⁷ Podľa rozsudku veľkej komory Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci **Thlimmenos proti Grécku** zo 6. apríla 2000 (stažnosť č. 34369/97) „*hoci je povolanie autorizovaných účtovníkov regulované správnym právom, bolo v Grécku jedným zo slobodných povolání. V dôsledku toho konanie začaté sťažovateľom s cieľom napadnúť skutočnosť, že ho orgány nevyvolali na miesto autorizovaného účtovníka, zahŕňalo určenie jeho občianskych práv v zmysle článku 6 ods. 1 Dohovoru.*“

¹⁴⁸ K problematike autonómneho výkladu pojmu „trestný čin“ podľa čl. 6 dohovoru v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva pozri bližšie KOŠIČIAROVÁ, S., (2017). *Princípy správneho trestania*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 139 a nasl.

¹⁴⁹ GAJDOŠOVÁ, M. a S. KOŠIČIAROVÁ, (2023). *Záujmová samospráva*. Praha: Leges, 2023, s. 182 a nasl.

Zásah ustanovený zákonom. Európsky súd pre ľudské práva v konkrétnych prípadoch posudzuje a vyhodnocuje *kvalitu vnútroštátnej úpravy*, na ktorej základe rozhoduje stavovská organizácia.

Kvalitu platnej vnútroštátnej regulácie posudzuje na základe atribútov, ktoré sa v právnom a demokratickom štáte vo všeobecnosti vyžadujú. Nepochybne medzi ne patrí predvídateľnosť, explicitnosť úpravy, ale aj účel a „rozumnosť“ obmedzení z nej vyplývajúcich.

Tieto kritériá boli významné v prípade rozsudku tretej sekcie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci **Mateescu proti Rumunsku** zo 14. januára 2014 (sťažnosť č. 1944/10).

V roku 2006 sťažovateľ, súkromný praktický lekár s mnohoročnou praxou, autor niekoľkých odborných publikácií a vyučujúci na lekárskej fakulte, absolvoval právnickú fakultu. Advokátska komora sťažovateľa zapísala ako advokátskeho koncipienta v advokátskej kancelárii, keďže dvojročný výkon praxe v advokátskej kancelárii bol podmienkou na získanie licencie advokáta.

V roku 2008 sa sťažovateľ obrátil na advokátsku komoru so žiadosťou o schválenie jeho dvojročnej koncipientskej praxe popri súčasnom výkone súkromnej praxe lekára. Sťažovateľ sa domnieval, že tento postup je v súlade so zákonom upravujúcim výkon právnickej profesie, keďže výkon lekárskeho povolania nie je nezlučiteľný s dôstojnosťou profesie právnika. Advokátska komora však jeho žiadosť zamietla s tým, že sa má rozhodnúť pre výkon jednej z profesií. Jeho sťažnosť bola tiež zamietnutá s odkazom na ustanovenia zákona, ktoré údajne obsahovali vyčerpávajúci výpočet profesií nezlučiteľných s výkonom právnickej profesie, avšak povolanie lekára v nich uvedené nebolo.

Sťažovateľ poukazoval na to, že mu nebolo dovolené vykonávať súčasne prax právnika a praktického lekára po tom, ako úspešne absolvoval právnickú fakultu, zložil vstupnú skúšku do advokátskej komory a odmietol sa vzdať výkonu zabehnutej lekárskej praxe.

Súd v odôvodnení svojho rozsudku uviedol, že zásah do práva na rešpektovanie súkromného života sťažovateľa bol síce vykonaný *na základe zákona*, avšak príslušné ustanovenia zákona na žiadnom mieste výslovne nespomínali profesiu lekára. Ustanovovali len to, že „s výkonom advokátskej praxe sú nezlučiteľné povolania ohrozujúce dôstojnosť a nezávislosť právnickej profesie alebo dobré mravy“. Na túto situáciu sa podľa jeho názoru vzťahovala všeobecná právna zásada „čo nie je zakázané, je dovolené“.

Rozhodol, že právo sťažovateľa podľa čl. 8 dohovoru bolo porušené, lebo zákon *nesplňal podmienku predvídateľnosti*, o čom svedčila aj protichodnosť rozhodnutí vnútroštátnych súdov v danej veci.

Zásah odôvodnený legitímnyim cieľom. K porušeniu tejto požiadavky došlo podľa rozsudku veľkej komory Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci **Thlimmenos proti Grécku** zo 6. apríla 2000 (sťažnosť č. 34369/97).

Sťažovateľom bol grécky štátny občan, pán Iakovos Thlimmenos. V roku 1983 stály vojenský tribunál (Diarkes Stratodikio) v Aténach, zložený z jedného profesionálneho vojenského sudcu a štyroch ďalších dôstojníkov, vyhlásil sťažovateľa, svedka Jehovov, za vinného z neuposlušnosti rozkazu tým, že si odmietol obliecť uniformu a odsúdil ho na štvorročný trest odňatia slobody. Po odpykaní dvoch rokov trestu bol prepustený.

V júni 1988 sa prihlásil na štátnu skúšku, ktorej účelom bolo vymenovať účtovných expertov (v Grécku išlo o slobodné povolanie). Sťažovateľ sa umiestnil ako druhý v poradí zo šesťdesiatich kandidátov. Napriek tomu vo februári 1989 riaditeľstvo Komory účtovných expertov Grécka odmietlo pána Thlimmenosu vymenovať s odôvodnením, že bol uznaný za vinného zo spáchania závažného trestného činu.

Sťažovateľ sa v máji 1989 obrátil na Štátnu radu (Simvulio Epikratias), pričom sa dovoľával práva na slobodu náboženského vyznania a rovnosť pred zákonom. Senát sťažnosť zamietol s odôvodnením, že odmietnutie riaditeľstva nesúviselo s náboženským presvedčením pána Thlimmenos, ale so skutočnosťou, že sa dopustil trestného činu.

Pán Thlimmenos sa 18. decembra 1996 obrátil na Európsku komisiu pre ľudské práva. Hoci sa sťažoval na porušenie jeho práv podľa čl. 9 a 14 dohovoru a tiež na porušenie čl. 6 ods. 1 dohovoru vzhľadom na lehotu konania pred Štátnou radou, odôvodnenie rozsudku Európskeho súdu pre ľudské práva malo význam aj z hľadiska interpretácie čl. 8 dohovoru v situácii, keď orgán komory 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 v odôvodnení rozsudku 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 z odmietnutia nosenia vojenskej uniformy z náboženských alebo filozofických dôvodov nemôže znamenať žiadnu nečestnosť alebo morálnu urážku, ktorá by mohla podkopávať schopnosť páchatela vykonávať toto povolanie“. Vylúčenie žalobcu z dôvodu, že ide o nespôsobilú osobu, preto podľa názoru Súdu nebolo opodstatnené a nesledovalo legitímny cieľ.

Tieto prípady majú spoločné to, že sa týkali posúdenia splnenia *hmotno-právnych predpokladov* pre výkon povolania podľa vnútroštátneho práva.

Výnimku, keď Európsky súd pre ľudské práva neposudzoval hmotno-právne podmienky na zápis do registra povolání, ale chybný *procesnoprávny postup* orgánu, predstavuje rozsudok štvrtej sekcie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci **Bigaeva proti Grécku** z 28. mája 2009 (sťažnosť č. 26713/05).

V ňom dostala ruská občianka povolenie začať 18-mesačnú odbornú prípravu na prijatie do gréckej advokátskej komory. Po dokončení tejto prípravy jej advokátska komora odmietla prístup na skúšky z dôvodu, že nebola gréckou štátnou príslušníčkou. Už od začiatku však išlo o nezákonný postup komory, ktorá povolila žiadateľke začať s odbornou prípravou, hoci podľa platnej právnej úpravy nespĺňala hmotnoprávny predpoklad štátneho občianstva (Európsky súd pre ľudské práva sa nezaoberal otázkou, či možno hmotnoprávnu požiadavku štátneho občianstva považovať za neprípustné obmedzenie). Keďže muselo byť od začiatku zrejmé, že sa sťažovateľka po ukončení stáže nebude môcť zúčastniť na advokátskych skúškach, vyhlásil, že taký postup orgánov komory „*vykazuje nedostatok konzistencie a rešpektu voči žiadateľke osobne aj profesionálne*“, čím sa nezákonne zasiahlo do jej súkromného života podľa čl. 8 dohovoru.

Ad b) Veci, ktoré rozhodujú stavovské/profesijné organizácie, považuje Európsky súd pre ľudské práva za *občianske práva alebo záväzky* v zmysle čl. 6 ods. 1 dohovoru.

Z tohto dôvodu sa na ich rozhodovanie vzťahujú požiadavky dohovoru vyplývajúce z čl. 6 ods. 1, v ktorom je upravené *právo na spravodlivý proces* a podľa ktorého každý má právo na to, aby jeho „*vec bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom*“.

Uvedenú skutočnosť pripomenula veľká komora Európskeho súdu pre ľudské práva v rozsudku vo veci **Thlimmenos proti Grécku** zo 6. apríla 2000 (sťažnosť č. 34369/97).

Sťažovateľ sa sťažoval na pomalý postup Najvyššieho správneho súdu, ktorý bol vecne príslušný skúmať zákonnosť rozhodnutia stavovskej organizácie. Tvrdil, že konanie *nebolo ukončené v primeranej lehote*. Prípád sa netýkal zložitých právnych otázok. Otázky, ktoré boli postúpené plénu Najvyššieho správneho súdu, nenastolil sťažovateľ, ale samotné kolégium Najvyššieho správneho súdu. V každom prípade nemohli odôvodniť oneskorenie trvajúce dlhšie ako sedem rokov.

Európsky súd pre ľudské práva uviedol, že „*primeranosť dĺžky konania sa musí posudzovať vo svetle konkrétnych okolností prípadu a pomocou nasledujúcich kritérií: zložitosť prípadu, správanie strán, správanie orgánov zaoberajúcich sa prípadom a toho, čo bolo pre sťažovateľa v stávke (pozri Laino proti Taliansku [GC],*

č. 33158/96, § 18, ECHR 1999-I). *Pracovné spory, ku ktorým možno prirovnať spory týkajúce sa prístupu k slobodnému povolaniu, si vo všeobecnosti vyžadujú urýchléné rozhodnutie (pozri rozsudok Vocaturo proti Taliansku z 24. mája 1991, séria A č. 206-C, s. 32-33, § 17).*“

Procesnoprávna úprava konania pred orgánom komory (v zákone, resp. vo vnútornom predpise stavovskej organizácie) by mala disciplinárne obvinenej osobe zaručovať *právo na spravodlivý proces* v rozsahu podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru. Ak by taká úprava výnimočne 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.

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“, aj keď prístup k povolaniu bol *upravený predpismi verejného práva*. Dôsledkom takej interpretácie je, že sa na osobu dovolávajúcu sa svojej ochrany vzťahuje ustanovenie čl. 6 ods. 1 dohovoru.¹⁵⁰

Súd na základe toho zisťoval, či platné predpisy upravovali *procesné záruky* v rámci postupu komory v rozsahu podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru. Súd považoval procesné záruky za *neprimerane obmedzené* v situácii, keď právna úprava umožňovala vyčiarknutému advokátovi požiadať o opätovný zápis až po desiatich rokoch odo dňa právoplatnosti rozhodnutia o vyčiarknutí a súčasne zápis podmieňovala existenciou „výnimočných okolností“, ktoré obsahovo nevymedzovala. V situácii, keď rozhodnutie komory o zamietnutí žiadosti nebolo ani riadne odôvodnené, rozhodol, že čl. 6 ods. 1 dohovoru zaručujúci právo na spravodlivý proces bol porušený.

Dôležitým aspektom pre posúdenie, či v prípade disciplinárnej zodpovednosti bol porušený čl. 6 ods. 1 dohovoru, je aj to, ak podľa vnútroštátneho právneho poriadku vec *nie je prejednaná verejne pred súdom, ktorý má úplnú preskúmvaciu právomoc*.

V rozsudku vo veci **Ramos Nunes de Carvalho e Sá proti Portugalsku** zo 6. novembra 2018 (sťažnosť č. 55391/13, 57728/13 a 74041/13) veľký senát Európskeho súdu pre ľudské práva pripomenul, že „súd“ musí mať úplnú prieskumnú právomoc, aby sa mohol zaoberať všetkými skutkovými alebo právnymi otázkami

¹⁵⁰ GAJDOŠOVÁ, M. a S. KOŠIČIAROVÁ, (2023). *Záujmová samospráva*. Praha: Leges, 2023, s. 182.

mi, ktoré sú z hľadiska predmetu konania významné (Terra Woningen B. V. proti Holandsku zo 17. decembra 1996, sťažnosť č. 20641/92, § 52). Táto požiadavka bude spravidla splnená, ak prieskum konania, ktoré sa uskutočnilo pred správnym orgánom, bol dostatočný. Pri posudzovaní dostatočnosti je treba posúdiť: a) predmet napadnutého rozhodnutia, najmä či sa týkal otázok, ktoré vyžadujú osobitné odborné znalosti v určitej oblasti a či bolo založené na správnej úvahe, b) spôsob, akým bolo rozhodnutie prijaté, najmä procesné záruky, ktoré boli pred správnym orgánom k dispozícii a c) obsah sporu vrátane rozsahu súdnej žaloby. V neposlednom rade je potrebné prihliadnuť aj na osobitnú povahu a účel konania v správnom súdnictve, v rámci ktorého môže byť skutkový prieskum predchádzajúceho konania v zásade obmedzený a odvolací súdny orgán sa môže zamerať skôr na prieskum predchádzajúceho konania než na prijímanie skutkových záverov.

Verejnosť konania chráni účastníkov konania pred kabinetnou justíciou a podporuje dôveru verejnosti v riadny výkon súdnictva. Právo na verejné pojednanie veci umožňuje účastníkom, aby sa mohli vyjadriť k pojednávanej veci, čím prispieva k naplňovaniu zásad kontradiktórnosti konania a rovnosti zbraní. Súd v minulosti pripustil, že verejné pojednanie nie je potrebné tam, kde: a) neexistuje spor týkajúci sa skutkových okolností, ktoré je možné objasniť v rámci verejného pojednania, takže je možné rozhodnúť spravodlivo na podklade samotného spisu, b) ide výlučne o právne otázky obmedzeného rozsahu či nižšej miery zložitosti alebo za c) predmetom konania sú vysoko technické otázky, napr. v oblasti sociálneho zabezpečenia.

... nedostatok verejného pojednania veci pred orgánom prvého stupňa nemôže byť zhojený nariadením pojednania odvolacím orgánom, ak prieskumná právomoc súdu bola obmedzená do tej miery, že nemohol preskúmať skutkové okolnosti a posúdiť primeranosť uloženej sankcie (rozsudok vo veci **Gautrin a ostatní proti Francúzsku** z 20. mája 1998, sťažnosť č. 21257/93, § 42). Naopak, tam, kde súd rozhoduje s úplnou prieskumnou právomocou, môže tým dodatočne napraviť, že sa na nižšom stupni verejné pojednanie nekonalo (rozsudok vo veci **Buterlevičiute proti Litve** z 12. januára 2016, sťažnosť č. 42139/08, § 52 až 54).

Na Slovensku do kompetencie stavovských organizácií patrí aj *prejednávanie disciplinárnych previnení ich členov a ukladanie disciplinárnych opatrení*, ktoré majú právnu povahu sankcií verejnoprávnej povahy.

Zverenie právomoci pojednávať disciplinárne previnenia disciplinárnym orgánom stavovských organizácií zákonom nie je v rozpore s čl. 6 dohovoru, keďže vnútroštátna právna úprava súčasne garantuje, že disciplinárne stíhané osoby majú možnosť napadnúť žalobou každé ich právoplatné rozhodnutie pred *súdom*, t. j. pred orgánom, ktorý ponúka záruky podľa čl. 6 dohovoru.

„Rozhodnutie správneho súdu môže mať v prípade dôvodnosti správnej žaloby vo veciach správneho trestania kasačný alebo moderačný charakter. Správny súd teda napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie orgánu verejnej správy buď zruší z dôvodov uvedených v § 191 ods. 1, alebo uplatní sankčnú moderáciu a v napadnutom rozhodnutí zmení výrok o treste (§ 198 ods. 4 a 5). Spôsob rozhodnutia správneho súdu bude závisieť od uplatneného kasačného alebo moderačného žalobného návrhu [(§ 182 ods. 1 písm. h)]“

Správneho súdneho poriadku.¹⁵¹

Správny súdny poriadok upravuje plnú jurisdikciu súdov správneho súdnictva vo veciach správneho trestania – zahŕňa právomoc:

- vykonať dokazovanie a nebyť viazaný skutkovým stavom, zisteným orgánom verejnej správy,¹⁵²
- rozhodnúť rozsudkom vo veci, ak sa na základe vykonaného dokazovania zistilo, že vo veci malo byť orgánom verejnej správy rozhodnuté inak.¹⁵³

De lege lata právomoc prejednávať správne disciplinárne delikty v rámci výkonu správy regulovaných slobodných povolaní nemajú len stavovské organizácie. O disciplinárnych previneniach súdnych exekútorov a notárov rozhoduje v disciplinárnom konaní Najvyšší správny súd SR podľa **zákona č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny súdny poriadok)**.

Zákon č. 432/2021 Z. z. upravuje opravné prostriedky proti:

- neprávoplatnému súdnemu rozhodnutiu (odvolanie),
- právoplatnému súdnemu rozhodnutiu (návrh na obnovu disciplinárneho konania).

¹⁵¹ Blížšie k tomu Fečík, M. a A. Filová. in J. BARICOVÁ, M. FEČÍK, M. ŠTEVČEK, A. FILOVÁ a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 980 – 981.

¹⁵² Podľa § 197 súd správneho súdnictva „vychádza zo skutkového stavu zisteného orgánom verejnej správy, môže doplniť dokazovanie vykonané orgánom verejnej správy, a to aj na návrh účastníka konania, ktorým však nie je viazaný“.

¹⁵³ Podľa § 198 Správneho súdneho poriadku „(1) Správny súd môže na základe výsledkov ním vykonaného dokazovania na návrh žalobcu rozsudkom a) zmeniť druh alebo výšku sankcie, aj keď orgán verejnej správy pri jej uložení nevybočil zo zákonného rámca správnej úvahy, ak táto sankcia je neprimeraná povahe skutku alebo by mala pre žalobcu likvidačný charakter; b) upustiť od uloženia sankcie, ak účel správneho trestania možno dosiahnuť aj samotným prejednaním veci.“

Iné opravné prostriedky nie sú prípustné.

Obnova konania slúži na odstránenie nedostatkov v skutkových zisteniach právoplatných disciplinárnych rozhodnutí, ak tieto nedostatky vyšli najavo až po právoplatnosti disciplinárneho rozhodnutia.

Je prípustná, len ak ide o tú istú osobu a ten istý skutok a ak sa disciplinárne konanie skončilo meritórnym rozhodnutím.

Zákon č. 432/2021 Z. z. ustanovuje právomoc preskúmať rozhodnutie disciplinárneho senátu Najvyššieho správneho súdu SR o disciplinárnom previnení *notára a súdneho exekútora*, avšak len ak rozhodol *vo veci zbavenia úradu*. Ide totiž o najprísnejšie disciplinárne opatrenie, ktoré možno notárovi a súdnemu exekútorovi uložiť. Novela zákona č. 432/2021 Z. z. má posilniť apelačnú zásadu pripustením odvolania proti každému rozhodnutiu disciplinárneho senátu. Odsek 1 v § 37 by mal v budúcnosti znieť: „*Proti disciplinárnemu rozhodnutiu môže podať odvolanie disciplinárne obvinený a navrhovateľ.*“¹⁵⁴

Ústne konanie vo veciach stavovských disciplinárnych deliktov je podľa zákona č. 432/2021 Z. z. aj podľa **Správneho súdneho poriadku** verejné. Rozhodnutia sa vyhlasujú na ústnom pojednávaní a vždy verejne.

Kvalifikácia protiprávneho skutku môže byť v štátoch Rady Európy rôzna. Odlišné môžu byť aj druhy sankcií a ich výška, ktoré za také protiprávne konania osôb môže orgán zmluvného štátu uložiť.

Aby Európsky súd pre ľudské práva spravodlivo vyhodnotil na účely čl. 6 ods. 1 prvej vety dohovoru, či v konkrétnych prípadoch ide o trestný čin, uplatňuje *doktrínu autonómnosti*. Pri právnom posúdení si pomáha tzv. engelovskými kritériami. Svoj názov dostali podľa rozsudku Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci **Engel a ostatní proti Holandsku** z 8. júna 1976 (sťažnosť č. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72).

¹⁵⁴ Podľa dôvodovej správy k vládnomu návrhu novely zákona: „Upravuje sa systém odvolacieho konania proti disciplinárnemu rozhodnutiu a to tak, že sa právna úprava nebude obmedzovať na možnosť podania odvolania len v prípade rozhodnutia, ktorým sa ukladá najprísnejšia sankcia a to odvolanie z funkcie sudcu, zbavenie funkcie prokurátora, zbavenie výkonu funkcie súdneho exekútora alebo notára úradu. Javí sa ako účelné upraviť použitie účinného opravného prostriedku disciplinárne obvineným aj voči rozhodnutiu, ktorým bol uznaný za vinného zo spáchania disciplinárneho previnenia a súčasne mu bolo uložené iné disciplinárne opatrenie ako zbavenie funkcie. Taktiež sa navrhuje, aby odvolanie proti disciplinárnemu rozhodnutiu mal k dispozícii aj navrhovateľ, a to v tom prípade, ak disciplinárny senát nevyhovie jeho návrhu a neuloží disciplinárne opatrenie, čím sa doceli potrebná rovnosť zbraní v disciplinárnom konaní.“

Sú nimi:

- povaha ustanovenia vnútroštátneho predpisu vymedzujúceho trestný čin,
- charakter činu,
- povaha a prísnosť možného trestu.

Európsky súd pre ľudské práva aplikuje tieto kritériá v chronologickej postupnosti. To znamená, že ak druhé kritérium ukazuje na trestnú povahu deliktu, tak sa už tretie kritérium neskúma. „*Druhé a tretie kritérium sú alternatívne a nemusia byť nevyhnutne kumulatívne. To však nevylučuje kumulatívny prístup, kde samostatná analýza každého kritéria neumožňuje dospieť k jasnému záveru o existencii trestného obvinenia.*“¹⁵⁵

Podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva disciplinárne previenia prejednávané stavovskými organizáciami nie sú v prevažnej väčšine prípadov „trestnými činmi“ podľa čl. 6 ods. 1 prvej vety dohovoru.

Ich *objekt* na rozdiel od trestných činov je zásadne špeciálny (ochrana kvality výkonu povolania), ich *subjekt* je špeciálny (môžu sa ich dopustiť výlučne osoby so špeciálnym hmotnoprávnym statusom, napr. advokáti) a ani *sankcie*, ktoré sa za ne môžu podľa vnútroštátnej právnej úpravy uložiť, nie sú také závažné ako tresty v prípade trestných činov.

Za typické disciplinárne sankcie, ktoré nemajú charakter *trestnoprávnej* sankcie, Európsky súd pre ľudské práva považuje pokutu, pozastavenie výkonu povolania alebo vyčiarknutie zo zoznamu, najmä pokiaľ je časovo obmedzené.¹⁵⁶ „*Vyčiarknutie zo zoznamu stavovskej organizácie nepredstavuje teda sankciu, ktorá by sama osebe zakladala povinnosť aplikácie trestnej vetvy čl. 6 dohovoru.*“¹⁵⁷

¹⁵⁵ Rozsudok prvej sekcie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci **Müller-Hartburg proti Rakúsku** z 19. februára 2013 (stažnosť č. 47195/06).

¹⁵⁶ HORVAT, M., Š. BLEHO a M. RADOSA. Správne disciplinárne delikty. In: M. HAVELKOVÁ, L. GREŠOVÁ a Š. BLEHO (eds.). *Nová právna úprava správneho trestania*. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2021, s. 38.

¹⁵⁷ HORVAT, M. a Z. HAMULÁKOVÁ. Správne disciplinárne delikty členov stavovských komôr so zameraním na vyčiarknutie člena komory. In: S. KOŠČIAROVÁ a M. GAJDOSOVÁ (eds.). *Stavovská a profesijná organizácia – subjekt verejnej správy*. Zborník referátov z vedeckej konferencie so zahraničnou účasťou. 10. november 2023. Trnava, Slovenská republika. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2023, s. 83.

Pri pokute Európsky súd pre ľudské práva posudzuje jej možnú výšku. Napriek jej relatívnej prísnosti a represívnej povahe však „nemôže sama osebe odôvodniť chápanie daného disciplinárneho konania ako konania o trestnom čine, a to najmä za predpokladu, že v prípade nezaplatenia pokuty nie je orgán ukladajúci pokutu oprávnený uložiť ako alternatívnu sankciu trest odňatia slobody“.¹⁵⁸

Disciplinárne konanie vedené stavovskou organizáciou je preskúmavane s procesnými zárukami, ktoré poskytuje „civilná vetva“ čl. 6 dohovoru. Nevzťahujú sa naň osobitné záruky vymedzené v čl. 6 ods. 2 a 3 dohovoru.¹⁵⁹

Európsky súd pre ľudské práva prihliada aj na to, či disciplinárne konanie prebiehalo pred orgánmi činnými v trestnom konaní a na veci nič nemení ani to, že sa na konanie podporne využívali trestnoprávne procesné kódexy.¹⁶⁰

Zodpovednosť za disciplinárne previnenia členov stavovských organizácií nie je podľa slovenského právneho poriadku trestnoprávnou zodpovednosťou, lebo disciplinárne previnenia podľa tzv. stavovských právnych predpisov nie sú trestnými činmi podľa **Trestného zákona**, a to ani v prípade, ak právomoc prejednávať ich zveruje osobitný zákon Najvyššiemu správneému súdu SR.

V situácii, keď súbeh disciplinárneho previnenia a trestného činu nie je podľa platného právneho poriadku vylúčený, skutočnosť, že „čin, ktorý môže viesť k disciplinárnej sankcii, predstavuje aj trestný čin, nestačí na to, aby sa osoba zodpovedná podľa disciplinárneho práva považovala za ‚obvinenú‘ zo zločinu“.¹⁶¹

¹⁵⁸ JANČÁT, L. Aplikovateľnosť čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v disciplinárnom konaní pred orgánmi stavovských a profesijných organizácií. In: S. KOŠČIAROVÁ a M. GAJDOŠOVÁ (eds.). *Stavovská a profesijná organizácia – subjekt verejnej správy*. Zborník referátov z vedeckej konferencie so zahraničnou účasťou. 10. november 2023. Trnava, Slovenská republika. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2023, s. 98.

¹⁵⁹ SVÁK, J. Medzinárodná ochrana disciplinárne stíhaných sudcov. In: M. GAJDOŠOVÁ a R. KASINEC (eds.). *Právne a etické aspekty disciplinárnej zodpovednosti sudcov*. Bratislava: Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave, 2024, s. 74.

¹⁶⁰ Tamtiež, s. 73.

¹⁶¹ Pozri napríklad rozsudok štvrtej sekcie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci **Vageanas proti Grécku** z 23. augusta 2011 (sťažnosť č. 53372/07).

Z tohto dôvodu sa na disciplinárne obvinenú osobu nevzťahujú *ústavnoprávne záruky ochrany obvineného z trestného činu* podľa čl. 47 až 50 **Ústavy Slovenskej republiky**.

Záruky ochrany osoby obvinenej zo stavovského disciplinárneho deliktu, tak ako v prípade iných kategórií správnych deliktov, upravujú *zákony*, prípadne aj *vnútorné predpisy* stavovských organizácií.

3 Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/958 z 28. júna 2018 o teste proporcionality pred prijatím novej regulácie povolání a normotvorba stavovskej organizácie

Normotvorná právomoc komôr, ktorá sa týka výkonu správy regulovaných slobodných povolání, je z hľadiska jej predmetu *limitovaná právom Európskej únie*.

Stavovská organizácia napriek tomu, že je samosprávná, musí ako subjekt verejnej správy postupovať rovnako ako všetky orgány verejnej moci – v súlade s ústavou, so zákonmi a ďalším prameňmi práva, ktoré majú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky (pozri čl. 7 ods. 2 druhú vetu a ods. 5 **Ústavy Slovenskej republiky**).

Medzi pramene práva, ktoré majú prednosť pred zákonmi a tým aj pred všeobecne záväznými právnymi predpismi nižšej právnej sily, patria i právne záväzné akty Európskych spoločenstiev a Európskej únie.

Obsah interných normatívnych správnych aktov stavovských organizácií (t. j. ich vnútorných predpisov) musí byť v súlade so zákonmi, ako aj s ďalšími druhmi prameňov práva, ktoré majú prednosť pred zákonmi.

Keďže nie sú všeobecne záväznými právnymi predpismi, ich súdny prieskum je vylúčený. V prípade ich rozporu s prameňmi práva sa na ich obsah neprihliada, ale aplikuje sa prameň práva.

Vnútorné predpisy stavovských organizácií, ktoré vykonávajú na základe zákonov správu regulovaných slobodných povolání, nesmú:

- obmedzovať slobodu výberu povolania a slobodu podnikania,
- vytvárať neodôvodnené alebo neprimerané prekážky pri uplatňovaní týchto základných práv na vnútornom trhu,
- porušovať zákaz diskriminácie.

Ak sa nimi ustanovujú podmienky prístupu k regulovanému povolaniu, tieto musia byť ustanovené *objektívne a primerane*. Nesmú obmedzovať hospodársku súťaž, resp. nesmú ustanovovať pravidlá na výkon povolania, ktoré nemôžu splniť všetci členovia komory.¹⁶²

Stavovská organizácia je povinná v rámci svojej normotvornej činnosti postupovať pri prijímaní nových vnútorných predpisov a ich zmien tak, aby sa tieto zákazy dodržali.

Na tento účel boli – v rámci harmonizácie práva členských štátov – ustanovené pravidlá, ktoré sa musia uplatňovať v rámci normotvorby (či už sa táto týka všeobecne záväzných právnych predpisov členských štátov, alebo vnútorných predpisov vydávaných ich stavovskými organizáciami).

V prípadoch, keď nie sú v práve Únie schválené harmonizované pravidlá na prístup k regulovanému povolaniu a na jeho vykonávanie, členský štát má právomoc rozhodnúť o tom, či a ako ho bude regulovať. Aj v takom prípade musí však dodržať zásadu nediskriminácie a proporcionality.

Princíp proporcionality je jednou zo všeobecných zásad únieho práva. Z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že vnútroštátne opatrenia, ktoré sťažujú alebo robia menej priťažlivým výkon základných slobôd zaručených ZFEÚ, by mali spĺňať štyri podmienky:

- uplatňovať sa nediskriminačným spôsobom,
- byť odôvodnené cieľmi verejného záujmu,
- byť vhodné na zabezpečenie dosiahnutia sledovaného cieľa,
- neísť nad rámec toho, čo je potrebné na dosiahnutie uvedeného cieľa.

V **smernici Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií** sa ustanovila povinnosť členských štátov posúdiť proporcionalitu svojich požiadaviek obmedzujúcich prístup k regulovaným povolaniam alebo ich vykonávanie a povinnosť oznámiť Komisii výsledky uvedeného posúdenia. Tým sa začal „proces vzájomného hodnotenia“.

Členské štáty mali vykonať „previerku“ svojich právnych predpisov súvisiacich so všetkými povolaniami regulovanými na ich území. Výsledky procesu vzájomného hodnotenia odhalili nedostatok zrozumiteľnosti kritérií, ktoré majú členské štáty použiť pri posudzovaní proporcionality po-

¹⁶² KOŠIČIAROVÁ, S., (2019). *Právo a povinnosť združovať sa (verejnoprávne aspekty)*. Praha: Leges, 2019.

žiadaviek obmedzujúcich prístup k regulovaným povolaniam a ich vykonávanie.

Aby sa predišlo rozdrobeniu vnútorného trhu a odstránili prekážky pri začatí a pri vykonávaní konkrétnych zárobkových alebo samostatne zárobkových činností, bolo potrebné na úrovni Únie zaviesť spoločný prístup s cieľom zabrániť prijímaniu neprimeraných opatrení členskými štátmi. Na tento účel bola schválená **smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/958 z 28. júna 2018 o teste proporcionality pred prijatím novej regulácie povolání.**

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) 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 ZFEÚ.

Právny inštitút testu proporcionality podľa smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/958 predstavuje posúdenie, či navrhovaná regulácia týkajúca sa prístupu k regulovanému povolaniu, výkonu regulovaného povolania, právnej formy vykonávania regulovaného povolania alebo používania profesijného titulu spĺňa požiadavky zásady proporcionality, tak ako to vyplýva z judikatúry Súdneho dvora, t. j. že ide o opatrenia v právnom predpise, ktoré sa uplatňujú nediskriminačným spôsobom, sú odôvodnené cieľmi verejného záujmu, sú vhodné na zabezpečenie dosiahnutia sledovaného cieľa a nejdú nad rámec toho, čo je potrebné na dosiahnutie uvedeného cieľa.

Smernica upravuje *záväzné pravidlá na posúdenie proporcionality*, ktoré majú členské štáty vykonať *pred zavedením novej alebo zmenou existujúcej regulácie povolání* s cieľom zabezpečiť riadne fungovanie vnútorného trhu, transparentnosť a vysokú úroveň ochrany spotrebiteľa.

Smernicou nebola dotknutá právomoc členských štátov vymedziť organizáciu a obsah svojich systémov vzdelávania a odbornej prípravy, ani ich možnosť delegovať na profesijné organizácie právomoc organizovať alebo dohliadať na odborné vzdelávanie a odbornú prípravu.

Smernica zaviedla posudzovanie nových opatrení *ex ante* a monitorovanie (čl. 4).

Posudzovanie nových opatrení ex ante predstavuje realizáciu povinnosti členského štátu *pred zavedením* nových alebo pred zmenou existujúcich legislatívnych, regulačných alebo administratívnych ustanovení obmedzujúcich prístup k regulovaným povolaniam alebo ich vykonávanie vyhodnotiť proporcionalitu takýchto ustanovení.

Rozsah posudzovania má byť primeraný povahe, obsahu a vplyvu zavádzaného ustanovenia. Dôkazné bremeno, ak ide o odôvodnenie a proporcionalitu, nesie členský štát.

Posúdenie proporcionality sa musí vykonávať *objektívnym a nezávislým spôsobom* vrátane prípadov, keď je povolanie regulované nepriamo, t. j. prostredníctvom poverenia konkrétnej profesijnej organizácie regulovať.

Uvedené posúdenie by mohlo obsahovať aj stanovisko získané od nezávislého orgánu (vrátane existujúcich orgánov, ktoré sú súčasťou vnútroštátneho legislatívneho procesu), povereného príslušným členským štátom poskytovať takéto stanovisko.

Ak má členský štát v úmysle regulovať povolanie alebo meniť existujúce predpisy, mala by sa vziať do úvahy povaha rizík súvisiacich so sledovanými *cieľmi verejného záujmu*, najmä rizík pre príjemcov služieb vrátane spotrebiteľov, pre odborníkov alebo pre tretie strany.

V rámci testu proporcionality je nevyhnutné preveriť, či sa reguláciou povolania nezavádzajú obmedzenia ekonomického záujmu alebo administratívneho charakteru nad nevyhnutnú mieru, ktorou už neprispievajú k riadnemu fungovaniu trhu a nevyhnutnej miere ochrany spotrebiteľov. Dôvody výlučne ekonomického charakteru a výlučne administratívne dôvody nepredstavujú závažné dôvody verejného záujmu, ktoré by ospravedlňovali obmedzenie prístupu k regulovaným povolaniam alebo ich vykonávanie.

Opatrenie sa má považovať za vhodné na zabezpečenie dosiahnutia sledovaného cieľa len vtedy, ak skutočne odráža záujem dosiahnuť cieľ dôsledným a systematickým spôsobom.

Členské štáty by mali vykonávať porovnanie medzi predmetným vnútroštátnym opatrením a alternatívnymi, menej obmedzujúcimi prostriedkami, ktoré by viedli k dosiahnutiu rovnakých cieľov, ale ukladali by menej obmedzení.

Pri zavádzaní nových alebo zmene existujúcich legislatívnych, regulačných alebo správnych opatrení obmedzujúcich prístup k regulovaným po-

volaniam alebo ich vykonávanie musia zabezpečiť, aby tieto *neboli priamo ani nepriamo diskriminačné* na základe štátnej príslušnosti alebo bydliska.

V záujme *transparentnosti postupu* členské štáty majú povinnosť pred zavedením nových alebo zmenou existujúcich legislatívnych, regulačných alebo správnych ustanovení obmedzujúcich prístup k regulovaným povolaniam alebo ich vykonávanie:

- vhodnými prostriedkami sprístupniť informácie občanom, príjemcom služieb a iným príslušným zainteresovaným stranám vrátane tých, ktoré nie sú členmi daného povolania,
- zapojiť všetky dotknuté strany a dať im možnosť vyjadriť svoje názory,
- vykonať verejné konzultácie (ak je to relevantné a vhodné).

Okrem toho sa od členských štátov vyžaduje zabezpečiť, „*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*“.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/958 bola do slovenského právneho poriadku transponovaná **zákonom č. 391/2020 Z. z. o teste proporcionality v oblasti regulácie povolání.**

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

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

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*“.

Regulácia povolania zahŕňa tieto zložky: 1. prístup k regulovanému povolaniu, 2. výkon regulovaného povolania, 3. právnu formu vykonávania regulovaného povolania a 4. používanie profesijného titulu.

Prístupom k regulovanému povolaniu sa rozumie postup získania povolenia, licencie, autorizácie, preukazu alebo inak nazvaného oprávnenia vykonávať činnosť osobne.

Výkon regulovaného povolania znamená pravidlá (konkrétne práva a povinnosti) výkonu činnosti na trhu vo vzťahu k spotrebiteľom (k zamestnávateľovi, k verejnosti).

Právnu formou vykonávania povolania sa rozumie, že uloženie kvalifikačných požiadaviek sa vzťahuje len na samostatne zárobkové činné osoby, manažérov alebo právnych zástupcov, ak sú tieto činnosti priamo spojené s výkonom regulovaného povolania.

Používanie profesijného titulu, ktorým sú ustanovené podmienky na používanie konkrétneho profesijného titulu, ktoré môžu byť priamo alebo nepriamo podmienené získaním príslušnej odbornej spôsobilosti.

Profesijnou organizáciou sa rozumie *„samosprávna právnická osoba združujúca fyzické osoby vykonávajúce príslušné regulované povolanie, v ktorej registrácia alebo členstvo je podmienkou na výkon regulovaného povolania“*.

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 neprimerane sťažovať výkon daného povolania).

Vykonanie testu proporcionality sa vzťahuje na ministerstvá, do ktorých pôsobnosti patrí správa regulovaných povolání. 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, ak ide o vnútorné predpisy profesijnej organizácie.

Od 1. mája 2025 nadobudla účinnosť novela zákona – zákon č. 84/2025 Z. z. Jej schválenie Národnou radou SR bolo reakciou na odôvodnené stanovisko Európskej komisie proti Slovenskej republike C(2023) 6216 z 18. októbra 2023, týkajúce sa konania o porušení zmlúv vedeného podľa čl. 258 ZFEÚ č. 2021/2204.

Komisia identifikovala niekoľko problémov, ako napríklad vylúčenie pravidiel, ktoré pochádzajú z národných parlamentov alebo z profesijných združení či orgánov, z rozsahu pôsobnosti povinnosti testu proporciona-

lity. Komisia zaslala príslušným členským štátom (vrátane Slovenska) formálne výzvy v decembri 2021 a júli 2022.¹⁶³

Cieľom zákona č. 84/2025 Z. z. bolo podľa dôvodovej správy zabezpečiť najmä:

- aby sa vnútroštátne transpozičné opatrenia vzťahovali na všetky druhy ustanovení, ktorými sa obmedzuje prístup k regulovaným povolaniam alebo ich vykonávanie,
- aby v rámci vyhodnocovania pripomienok zaslaných k vyplneniu testu proporcionality v prípade návrhu regulácie povolania vo vnútornom predpise profesijnej komory, subjekt, ktorý navrhne reguláciu povolania, bol viazaný pripomienkami orgánu, v ktorého pôsobnosti je príslušné regulované povolanie,
- aby sa spresnili formulácie vo vzťahu k získaniu odbornej kvalifikácie prostredníctvom alternatívnych spôsobov, automatickej registrácie a k forme členstva v prípadoch dočasného poskytovania služieb.

Zásadným spôsobom bolo precizované pôvodné znenie § 6 ods. 1 zákona č. 391/2020 Z. z., ktorý upravuje povinnosť vykonať test proporcionality v zákonom vypočítaných prípadoch.

Na odstránenie výhrad Komisie k nesprávne vykonanej transpozícii sa doplnili návrhy právnych predpisov, pri ktorých sa pripomienkové konanie neuskutočňovalo (z dôvodu ohrozenia ľudských práv a základných slobôd), ako aj pozmeňujúce a doplňujúce návrhy k návrhom zákonov, ak sa týkali regulácie povolání.

De lege lata test proporcionality vykonáva subjekt, ktorý navrhuje reguláciu povolania.

Test proporcionality sa vykonáva v rozsahu, ktorý je nevyhnutný na posúdenie charakteristiky a obsahu regulácie povolania a jej vplyvu na vnútorný trh a ochranu spotrebiteľa.

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

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.).

¹⁶³ Dostupné na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_23_4577. [zobrazené 2025-05-10].

Test proporcionality sa vykonáva prostredníctvom špeciálneho formulára s názvom „Test proporcionality“.

Subjekt, ktorý navrhuje reguláciu povolania, zverejní vyplnený formulár spolu s návrhom regulácie povolania na svojom webovom sídle; ak ide o návrh zákona výboru alebo poslanca Národnej rady SR, alebo o pozmeňujúci alebo doplňujúci návrh k návrhu zákona, vyplnený formulár zverejní Kancelária Národnej rady SR na webovom sídle národnej rady.

Vyplnený formulár subjekt, ktorý navrhuje reguláciu povolania, súčasne zašle Ministerstvu školstva, výskumu, vývoja a mládeže SR, ktoré ho zverejní na svojom webovom sídle;¹⁶⁴ ministerstvo školstva o tejto skutočnosti upovedomí ostatné ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy elektronicky. Predmetná povinnosť uložená zákonom ministerstvu školstva má zabezpečiť zvýšenie povedomia o publikovaných testoch proporcionality.

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“ posudzovania (pozri § 6 ods. 5 a 6).

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.

Pripomienkovanie návrhu regulácie. Novela doplnila ustanovenie § 6 ods. 8 o procesné záruky posúdenia proporcionality ústrednými orgánmi štátnej správy v prípadoch navrhovanej regulácie povolaní vo vnútornom predpise vnútornej komory.

Lehota na zasielanie pripomienok je *najmenej 14 pracovných dní*. Začína plynúť odo dňa nasledujúceho po dni zverejnenia formulára subjektom, ktorý navrhuje reguláciu povolania alebo Kanceláriou Národnej rady SR, ak ide o návrh zákona výboru národnej rady alebo poslanca národnej rady alebo o pozmeňujúci alebo doplňujúci návrh k návrhu zákona; pri *pozmeňujúcom alebo doplňujúcom návrhu* k návrhu zákona môže subjekt, ktorý navrhuje reguláciu povolania určiť aj kratšiu lehotu na zaslanie pripomienok s ohľadom na priebeh prerokúvania návrhu zákona. Pripomienky

¹⁶⁴ Dostupné na: <https://www.minedu.sk/test-proporcionality-v-oblasti-regulacie-povolani/>. [zobrazené 2025-06-18].

sa zasielajú subjektu, ktorý navrhuje reguláciu povolania, na ním uvedenú adresu elektronickej pošty.

Na zabezpečenie aktívneho dohľadu sa ustanovilo, že ministerstvo alebo ústredný orgán štátnej správy, v ktorého pôsobnosti je regulované povolanie, zašle stanovisko k testu proporcionality aj v prípade, ak nemá voči nemu pripomienky. Je povinné tak urobiť v lehote určenej na pripomienkovanie.

Vyhodnocovanie pripomienok. Novelou do obsahu zákona pribudlo nové ustanovenie § 6 ods. 9 druhá veta, ktorým sa upravilo, že pri vyhodnocovaní pripomienok zaslaných k vyplnenému testu proporcionality (v prípade návrhu regulácie povolania vo vnútornom predpise profesijnej komory) *subjekt, ktorý navrhuje reguláciu povolania, musí zohľadniť pripomienky ústredného orgánu štátnej správy, v ktorého pôsobnosti je príslušné regulované povolanie.* V praxi to bude znamenať prevzatie obsahu uplatnených pripomienok, čím sa výrazne – v porovnaní s pôvodným znením zákona č. 391/2020 Z. z. akcentoval vplyv dohľadu štátu vo veciach správy regulovaných povolanií.

Zámerom vykonaných fakultatívnych konzultácií podľa § 6 ods. 9 je prediskutovanie prípadných sporných pripomienok, aby navrhovaná nová alebo zmenená existujúca regulácia bola v súlade s testom proporcionality. Zákon vymedzuje *účel konzultácie*, t. j. cieľ, na ktorý sa má konzultácia uskutočniť a viesť (§ 6 ods. 10).

V súlade s princípom transparentnosti *výsledok konzultácie sa zverejňuje* (§ 6 ods. 11 prvá veta).

Prostriedky nápravy. V záujme zabezpečenia riadneho fungovania vnútorného trhu, transparentnosti a vysokej úrovne ochrany spotrebiteľa sa v § 7 zákona č. 391/2020 Z. z. ustanovilo *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 vo všeobecne záväznom právnom predpise, predpokladá sa iniciovanie zmeny príslušného všeobecne záväzného právneho predpisu.

Ak ide o nesúlad vnútorného predpisu profesijnej organizácie, predpokladá sa komunikácia s ňou 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 regulácie a ak je to potrebné, vykonať úkony potrebné na zabezpečenie súladu regulácie povolania s výsledkom dodatočne vykonaného testu proporcionality.

Hoci zákon neustanovuje konkrétnu lehotu, ani neustanovuje, že sa tak má urobiť bez zbytočného odkladu, predpokladá sa, že sa tak stane, pretože ide o protiprávny stav, ktorý je potrebné napraviť čo najrýchlejšie.

Nápravu je pritom potrebné vykonať, pokiaľ protiprávny stav trvá. Plynutím času táto zákonná povinnosť nezaniká.

4 Kontrola, dozor a dohľad stavovskej organizácie

4.1 Dozor nad poskytovateľmi služieb na vnútornom trhu

Dozor nad poskytovateľmi služieb upravuje **zákon č. 136/2010 Z. z. o službách na vnútornom trhu a o zmene a doplnení niektorých zákonov**.

Na účely tohto zákona sa rozumie:

- službou aj činnosť v oblasti slobodných povolání, ktorá je príjemcovi služby poskytovaná spravidla za odplatu (okrem služieb vylúčených v § 1 ods. 2, t. j. i služieb notárov a súdnych exekútorov),
- príslušným orgánom aj orgán profesijnej organizácie, ktorý vykonáva kontrolu, dozor alebo dohľad podľa osobitného predpisu.

Dozor nad poskytovateľmi služieb je činnosť, ktorá sa v záujme ochrany práv príjemcov služieb zameriava na overovanie, či poskytovatelia služieb dodržiavajú povinnosti vyplývajúce im z predpisov a v rámci ktorej sa iniciuje náprava bez ohľadu na to, či ide o usadených alebo cezhraničných poskytovateľov služieb.

Na *dozor nad výkonom slobodného povolania stavovskou organizáciou* sa použijú ustanovenia č. 136/2010 Z. z. ako všeobecného predpisu o služ-

bách na vnútornom trhu, *ak osobitný zákon neustanovuje inak* (pozri napr. § 22 zákona č. 487/2021 Z. z. o Komore geodetov a kartografov).

Toto pravidlo sa uplatňuje bez ohľadu na to, či ho *osobitný predpis* upravujúci výkon slobodného povolania explicitne ustanovuje. Zákon č. 136/2010 Z. z. v tejto súvislosti odkazuje na *osobitné predpisy*. Sú nimi tie, ktoré upravujú postavenie a úlohy stavovských organizácií vo veciach samosprávy (napr. zákon SNR č. 78/1992 Zb. o daňových poradcach a Slovenskej komore daňových poradcov, zákon SNR č. 138/1992 Zb. o autorizovaných architektoch a autorizovaných stavebných inžinieroch, zákon č. 487/2021 Z. z. o Komore geodetov a kartografov, zákon č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov, zákon č. 423/2015 Z. z. o štatutárnom audite a o zmene a doplnení zákona č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov).

Výnimkou z tohto pravidla je regulácia:

- v zákone SNR č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok),¹⁶⁵
- v zákone NR SR č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov.¹⁶⁶

¹⁶⁵ Podľa § 89 ods. 1 zákona SNR č. 323/1992 Zb. štátny dohľad nad činnosťou notárov podľa § 3 ods. 1 a Notárskej komory SR vykonáva Ministerstvo spravodlivosti SR. Podľa § 89 ods. 2 Notárska komora SR vykonáva dohľad nad činnosťou notárov podľa § 3 ods. 1 a nad vedením notárskych úradov. Dohľad sa vykonáva najmä vybavovaním sťažností podľa zákona č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach a kontrolou spisov, listín, predmetu úschov a registrov. Sťažnosti na notárov vybavuje komora. Sťažnosti na komoru vybavuje ministerstvo. Zákon ukladá notárom povinnosti pri výkone štátneho dohľadu aj pri výkone dohľadu komorou (umožniť vstup do priestorov notárskeho úradu na účel vykonania kontroly a poskytnúť potrebné informácie a podklady).

¹⁶⁶ Podľa § 8 ods. 2 zákona NR SR č. 233/1995 Z. z. Ministerstvo spravodlivosti SR vykonáva štátny dohľad nad činnosťou komory a činnosťou exekútorov: a) sledovaním dodržiavania zákonnosti postupov exekútorov v konkrétnych veciach, b) pravidelnými a účelovými previerkami exekútorských úradov a exekučných spisov, c) hodnotením správ Slovenskej komory exekútorov o činnosti komory a činnosti exekútorov. Podľa § 8 ods. 3 ministerstvo je pri výkone štátneho dohľadu oprávnené: a) nahliadať do exekučných spisov, listín a evidenčných pomôcok exekútora, vyhotovovať si z nich výpisy a kópie, b) žiadať v lehote, ktorú určí, písomné vyjadrenie exekútora k postupu, ktorý je predmetom štátneho dohľadu, c) žiadať ústne vysvetlenie exekútora, prípadne jeho zamestnanca k postupu, ktorý je predmetom štátneho dohľadu, pokiaľ písomné vyjad-

Na výkon dohľadu v týchto prípadoch sa aplikuje *výlučne špeciálna úprava osobitných predpisov upravujúca postavenie a činnosť notárov a súdnych exekútorov*.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu považuje dozor nad cezhraničnými poskytovateľmi služieb a dozor nad usadenými poskytovateľmi služieb poskytujúcimi služby cezhranične v iných členských štátoch za súčasť administratívnej spolupráce medzi členskými štátmi. Dozor by sa mal „*vzťahovať na činnosti, ako je sledovanie a zisťovanie skutočností, riešenie problémov, vymáhanie a ukladanie sankcií a následné nadväzné činnosti*“.

Za bežných okolností by sa vzájomná pomoc mala *uskutočňovať priamo medzi príslušnými orgánmi*. Od kontaktných miest určených členskými štátmi by sa malo vyžadovať uľahčenie tohto procesu iba vtedy, keď sa vyskytnú ťažkosti (napr. ak sa pomoc požaduje na účely určenia relevantného príslušného orgánu).

Členské štáty si navzájom poskytujú pomoc a zavádzajú opatrenia na účinnú vzájomnú spoluprácu s cieľom zabezpečiť dohľad nad poskytovateľmi a službami, ktoré poskytujú (čl. 28 ods. 1). Táto vzájomná pomoc sa riadi *všeobecnými požiadavkami*:

- žiadosti o informácie a žiadosti o vykonanie kontrol, inšpekcií a šetrení musia byť riadne opodstatnené, najmä konkrétnym uvedením dôvodu žiadosti,
- vymenené informácie sa používajú iba v súvislosti so záležitosťou, pre ktorú sa o tieto informácie žiadalo,
- v prípade doručenia žiadosti o pomoc od príslušných orgánov v inom členskom štáte členské štáty zabezpečia, aby poskytovatelia usadení na ich území poskytli ich príslušným orgánom všetky informácie potrebné na dohľad nad ich činnosťami v súlade s ich vnútroštátnymi právnymi predpismi,
- v prípade ťažkostí s vyhovením žiadosti o informácie alebo s vykonávaním kontrol, inšpekcií alebo šetrení dotknutý členský štát bezodkladne informuje žiadajúci členský štát s cieľom nájsť riešenie.

renie podľa písmena b) nie je potrebné alebo je nedostatočné, d) vstupovať do priestorov exekútorského úradu v obvyklých úradných hodinách. Exekútor má povinnosť podľa § 8 ods. 4 poskytnúť ministerstvu pri výkone štátneho dohľadu súčinnosť spôsobom vymedzeným v zákone. Slovenská komora exekútorov na požiadanie ministerstva spolupôsobí pri výkone štátneho dohľadu nad činnosťou exekútorov (§ 8 ods. 5).

Členské štáty sú *povinné*:

- poskytovať informácie požadované inými členskými štátmi alebo Komisiou elektronickými prostriedkami a v čo najkratšom možnom čase,
- zabezpečiť, aby mohli do registrov, v ktorých sú zapísaní poskytovatelia a do ktorých môžu nahliadať príslušné orgány na ich území, nahliadať za rovnakých podmienok aj rovnocenné príslušné orgány iných členských štátov,
- oznámiť Komisii informácie o prípadoch, keď ostatné členské štáty neplnia svoju povinnosť vzájomnej pomoci.

Medzi *všeobecné povinnosti členského štátu usadenia* podľa čl. 29 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES patrí:

- poskytovať informácie o poskytovateľoch usadených na jeho území, keď o ne požiada iný členský štát (najmä potvrdenie o tom, že poskytovateľ je usadený na jeho území),
- vykonávať kontroly, inšpekcie a šetrenia požadované iným členským štátom v rámci právomocí ustanovených predpismi štátu usadenia a informovať členský štát o výsledkoch a v prípade potreby i o prijatých opatreniach (príslušné orgány pritom môžu rozhodnúť o najvhodnejších opatreniach, ktoré sa prijímú v každom jednotlivom prípade s cieľom vyhovieť žiadosti iného členského štátu),
- bezodkladne informovať všetky členské štáty a Komisiu, keď sa dozvie „o akomkoľvek konaní alebo konkrétnych skutkoch poskytovateľa usadeného na jeho území, ktorý poskytuje služby v iných členských štátoch, ktorými by sa podľa jeho poznatkov mohla spôsobiť vážna ujma na zdraví alebo bezpečnosti osôb alebo na životnom prostredí“.

Predmetné požiadavky boli transponované do § 12 zákona č. 136/2010 Z. z. (dozor nad cezhraničnými poskytovateľmi služieb). Požiadavky smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES týkajúce sa pravidiel pre dohľad členského štátu usadenia v prípade dočasného premiestnenia poskytovateľa sa premietli do úpravy v § 14 (dozor nad usadenými poskytovateľmi služieb poskytujúcimi služby cezhranične v iných členských štátoch). Ako sme už uviedli, podľa týchto pravidiel sú povinné postupovať stavovské organizácie, ktoré majú podľa postavenie príslušného orgánu osobitných predpisov.

V prípade *poskytovania cezhraničných služieb* sa úprava dozoru podľa zákona č. 136/2010 Z. z. *nevzťahuje* na služby advokátov a audítorov. Tu sa aplikuje špeciálna regulácia 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,
- 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.¹⁶⁷

Osobitnými predpismi upravujúcimi vecnú pôsobnosť stavovských organizácií vykonávajúcimi kontrolu, dozor alebo dohľad nie je dotknutá úprava v zákone o službách na vnútornom trhu, ktorá ustanovuje vecne príslušný orgán na výkon dozoru.

Podľa § 17 ods. 1 zákona č. 136/2010 Z. z. „*dozor nad dodržiavaním povinností podľa tohto zákona vykonáva Slovenská obchodná inšpekcia*“. Slovenská obchodná inšpekcia ako príslušný orgán kontroly vnútorného trhu postupuje podľa pravidiel ustanovených v **zákone č. 128/2002 Z. z. o štátnej kontrole vnútorného trhu vo veciach ochrany spotrebiteľa a o zmene a doplnení niektorých zákonov**.

Podľa § 17 ods. 2 zákona č. 136/2010 Z. z., „*ak ide o poskytovanie právnych služieb podľa osobitného predpisu, dozor nad dodržiavaním povinností podľa tohto zákona vykonáva Slovenská advokátska komora*“. Určením Slovenskej advokátskej komory ako orgánu dozoru je vylúčené aplikovanie zákona č. 128/2002 Z. z. Slovenská obchodná inšpekcia nie je oprávnená kontrolovať dodržiavanie povinností uložených advokátom zákonom

¹⁶⁷ Dohľad nad výkonom štatutárneho auditu 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** vykonáva Úrad pre dohľad nad výkonom auditu prešetrovaním spravidla prostredníctvom nepraktizujúcich osôb a odborníkov (§ 36 ods. 2). Dohľad sa vzťahuje na štatutárnych audítorov, audítorské spoločnosti, obchodné spoločnosti podľa § 2 ods. 15 písm. f), subjekty verejného záujmu, ale aj na Slovenskú komoru audítorov. Pri dohľade osoba vykonávajúca dohľad zisťuje a vyhodnocuje skutočnosti o dohliadaných subjektoch a ich činnosti, a to u dohliadaného subjektu, ale aj na mieste, kde to účel dohľadu vyžaduje. Dohľad sa vykonáva v rozsahu, ktorý je potrebný na dosiahnutie účelu podľa tohto zákona. Podrobné pravidlá postupu, práva a povinnosti dohliadaného subjektu upravuje § 36 v odsekoch 7 až 20. Pravidlá medzinárodnej spolupráce pri dohľade ustanovuje § 37.

o službách na vnútornom trhu.¹⁶⁸ To platí aj v prípadoch, keď je advokát povinný dodržiavať právne predpisy upravujúce práva klientov ako spotrebiteľov právnej služby podľa **Občianskeho zákonníka a zákona č. 147/2001 Z. z. o reklame a o zmene a doplnení niektorých zákonov**.

4.2 Kontrola, dozor a dohľad stavovskej organizácie podľa osobitného predpisu

Pre samosprávne stavovské organizácie je typické, že ich základnou úlohou je *dbať na riadny výkon slobodných povolání*. Na tento účel im osobitné zákony, ktorými sa zriadili, ukladajú *povinnosť dbať o to*, aby sa takéto povolania vykonávali „odborne, v súlade s jeho etikou a spôsobom ustanoveným zákonmi a predpismi komory“.¹⁶⁹

Osobitné predpisy pomenúvajú túto ich činnosť rôzne – kontrola, dozor, dohľad.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Bližšie k povinnostiam euroadvokátov pozri MIČINSKÝ, L. a P. ŠTRPKA, (2022). *Zákon o advokácii. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2022, s. 28.

¹⁶⁹ Pozri § 2 ods. 2 písm. c) zákona SNR č. 138/1992 Zb. o autorizovaných architektoch a autorizovaných stavebných inžinieroch, § 2 písm. a) zákona NR SR č. 200/1994 Z. z. o Komore reštaurátorov a o výkone reštaurátorskej činnosti jej členov, § 4 písm. e) zákona č. 487/2021 Z. z. o Komore geodetov a kartografov.

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 komora „kontroluje dodržiavanie povinností členov komory“, pričom medzi povinnosti člena komory podľa § 52 ods. 2 patrí „vykonávať svoje zdravotnícke povolanie odborne, v súlade so všeobecne záväznými právnymi predpismi a s etickým kódexom“.

¹⁷⁰ Podľa § 54 ods. 3 písm. b) 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. revízná komisia ako kontrolný orgán komory „dohliada na riadny výkon činnosti patentových zástupcov“. 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 komora „kontroluje dodržiavanie povinností členov komory“, pričom medzi povinnosti člena komory podľa § 52 ods. 2 patrí „vykonávať svoje zdravotnícke povolanie odborne, v súlade so všeobecne záväznými právnymi predpismi a s etickým kódexom“.

Predmet kontroly, dozoru, dohľadu vymedzuje zákon, ktorým bola komora zriadená.¹⁷¹ Podrobnosti výkonu môžu upraviť vnútorné predpisy komôr.

Náklady kontroly, dozoru a dohľadu znáša komora.

Miera podrobnosti úpravy *postupu* pri výkone kontroly, dozoru a dohľadu nad kvalitou výkonu slobodného povolania stavovskými organizáciami je rôzna.

Niektoré zákony vôbec neupravujú výkon kontroly a dohľadu, ale iba odkazujú na pravidlá výkonu dozoru upravené v **zákone č. 136/2010 Z. z. o službách na vnútornom trhu a o zmene a doplnení niektorých zákonov** – pozri **zákon č. 487/2021 Z. z. o Komore geodetov a kartografov**.

Kontrolná činnosť stavovskej organizácie, ktorá je prejavom decentralizácie štátnej moci a súčasť samosprávnej činnosti komory ako verejnoprávneho subjektu, má *vrchnostenskú povahu*. Podľa § 3 ods. 1 písm. e) **Správneho súdneho poriadku** „*postup orgánu verejnej správy pri výkone kontroly alebo inšpekcie podľa osobitného predpisu, ak ním sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté*“, je na účely tohto zákona *iným zásahom orgánu verejnej správy* preskúmateľným v správnom súdnictve.

Osobitný zákon by mal preto ustanoviť minimálne *spôsob, akým sa realizuje a povinnosti kontrolovanej osoby*. Ostatné veci (napr. príslušný orgán komory), podrobnosti postupu si môže komora upraviť vo svojom vnútornom predpise.¹⁷²

¹⁷¹ Podľa § 89 ods. 2 **zákona SNR č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok)**: „Komora vykonáva dohľad nad činnosťou notárov podľa § 3 ods. 1 a nad vedením notárskych úradov. Dohľad sa vykonáva najmä vybavovaním sťažností podľa osobitného predpisu a kontrolou spisov, listín, predmetu úschov a registrov. Príslušný orgán komory uloží notárovi povinnosť v primeranej lehote odstrániť zistené nedostatky.“

¹⁷² Ako príklad možno uviesť vnútorný predpis **Poriadok vedenia kontrol notárskych úradov** prijatý Konferenciou notárov 4. novembra 2022, ktorý upravuje „*postup pri vykonávaní kontroly činnosti notárov a vedenia notárskych úradov, ako aj postavenie, práva a povinnosti orgánov kontroly notárskeho úradu a kontrolovaného subjektu*“. Podľa čl. II kontrolu notárskeho úradu vykonáva kontrolná komisia komory. „*Kontrola sa vykonáva: a) u novovymenovaných notárov spravidla po uplynutí jedného roka od začatia výkonu notárskej činnosti, b) u ostatných notárov na základe odôvodnených podnetov fyzických a právnických osôb alebo na základe odôvodnených poznatkov o možnom porušení právnych predpisov a interných predpisov komory kontrolovaným subjektom.*“

Disciplinárny poriadok Slovenskej lekárskej komory schválený XVIII. snemom komory 22. apríla 2005 v znení novely schválenej XX. snemom SLK 14. októbra 2006,

Osobitné zákony určujú orgán komory, do ktorého kompetencie patrí dohľad nad riadnym výkonom slobodného povolania.¹⁷³ Najčastejšie je týmto orgánom komory dozorná rada, ktorá je kontrolným orgánom komory.¹⁷⁴

Postup pri výkone kontroly, dozoru a dohľadu osobitné zákony neupravujú.

Výnimkou v právnom poriadku je pomerne podrobná regulácia *kontroly exekučnej činnosti* v § 218d a § 218e **zákona NR SR č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov**. Upravuje predmet kontroly, ktorý

XXII. snemom SLK 9. mája 2008, XXIV. snemom SLK 25. septembra 2010 v Bratislave, XXVII. mimoriadnym snemom SLK 20. októbra 2012 v Bratislave v čl. IV upravuje výkon kontrolnej činnosti a výkon dozoru (základné pravidlá kontrolnej činnosti, predpojatost' v kontrolnej činnosti, oprávnenia a povinnosti osôb poverených výkonom kontroly, protokol o výsledku kontroly a záznam o kontrole a základné pravidlá výkonu dozoru).

¹⁷³ Ako príklad možno uviesť reguláciu vo veciach výkonu advokácie. Podľa § 73 ods. 1 písm. b) **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** orgánom Slovenskej advokátskej komory s právomocou dohliadať na riadny výkon advokácie je *revízná komisia*. Organizačný poriadok Slovenskej advokátskej komory schválený konferenciou advokátov 11. júna 2021 ustanovuje len to, že „*revízná komisia dohliada na riadny výkon advokátskeho povolania, za týmto účelom má právo vykonať ohliadku advokátskych kancelárií a predvolať na zasadnutie revíznej komisie advokátov a advokátskych koncipientov*“.

Podľa § 19 ods. 3 písm. a) **zákona č. 487/2021 Z. z. o Komore geodetov a kartografov** „*disciplinárna komisia najmä prijíma podnety, zisťuje a prešetruje porušenie povinnosti ustanovenej týmto zákonom, ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi, technickými špecifikáciami a predpismi komory, zisťuje a prešetruje nekvalitnú odbornú činnosť*“.

¹⁷⁴ Napríklad podľa § 26 písm. b) **zákona NR SR č. 200/1994 Zb. o Komore reštaurátorov a o výkone reštaurátorskej činnosti jej členov** dozorná rada „*dohliada na riadny výkon reštaurovania reštaurátorov a autorizovaných reštaurátorov*“.

je však špecifický,¹⁷⁵ právne tituly na začatie kontroly,¹⁷⁶ práva a povinnosti kontrolnej komisie,¹⁷⁷ práva a povinnosti kontrolovaného subjektu.¹⁷⁸ Zákon súčasne ukladá *povinnosť* upraviť vnútorným predpisom podrobnosti o priebehu kontroly exekučnej činnosti.

Medzi typické *právne prostriedky* kontroly, dozoru a dohľadu stavovskej organizácie nad kvalitou výkonu slobodného povolania, ktorú má stavovská organizácia ako verejnoprávny subjekt garantovať, patrí:

- overovanie dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov a vnútorných predpisov,
- kontrola spisov, listín, priestorov,

¹⁷⁵ Podľa § 218d ods. 1: „Kontrolou exekučnej činnosti sa overuje najmä a) dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov exekútorom a dodržiavanie ustanovení tohto zákona pri nakladaní s prostriedkami účastníkov konania, s ktorými disponuje exekútor, b) dostupnosť, správnosť a úplnosť informácií o vykonávaných úkonoch exekútora pri hospodárení s prostriedkami účastníkov konania a správnosť vedenia a evidencie účtovných a iných dokladov preukazujúcich prijaté a poukázané plnenia, c) splnenie opatrení uložených na nápravu nedostatkov zistených pri kontrole exekučnej činnosti a na odstránenie príčin ich vzniku.“ Bližšie k tomu Kotrecová, A. a T. Bunčeka in M. ŠTEVČEK, A. KOTRECOVÁ, M. TOMAŠOVIČ, P. MOLNÁR a kol. *Exekučný poriadok. Komentár*. 3. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 902.

¹⁷⁶ Podľa § 218d ods. 2: „Kontrolu exekučnej činnosti možno vykonať na podnet súdu, na základe sťažností fyzických osôb a právnických osôb alebo na podnet prezidenta komory a iných orgánov komory alebo orgánov verejnej moci. Kontrola exekučnej činnosti sa vykoná vždy, ak o to požiada ministerstvo.“

¹⁷⁷ Podľa § 218e ods. 2: „Pri vykonávaní kontroly exekučnej činnosti sú osoby podľa odseku 1 oprávnené a) vstupovať do objektov exekútorského úradu, b) vyžadovať od exekútora, aby im poskytol exekučné spisy, iné doklady, ako aj vysvetlenia k veci, ktorá je predmetom kontroly exekučnej činnosti.“

¹⁷⁸ Podľa § 218e ods. 4: „Pri vykonávaní kontroly exekučnej činnosti sú osoby podľa odseku 1 povinné a) preukázať sa písomným poverením na vykonanie kontroly exekučnej činnosti a najneskôr pri jej začatí oznámiť exekútorovi jej predmet a účel, b) vydať exekútorovi potvrdenie o prevzatí exekučných spisov, iných dokladov alebo ich kópií potrebných na vykonanie kontroly exekučnej činnosti, c) zabezpečiť riadnu ochranu exekučných spisov prevzatých na vykonanie kontroly exekučnej činnosti pred ich stratou, zničením, poškodením a zneužitím, d) vrátiť bezodkladne exekútorovi exekučné spisy, ak ich už nepotrebuje, e) vyhotoviť protokol o vykonaní kontroly exekučnej činnosti s uvedením zistených nedostatkov a uložených opatrení na ich nápravu, inak záznam o vykonaní kontroly exekučnej činnosti, f) odovzdať jedno vyhotovenie protokolu o vykonaní kontroly exekučnej činnosti, záznamu o vykonaní kontroly exekučnej činnosti a ich súčasti exekútorovi.“

- prešetrovanie a vybavovanie sťažností¹⁷⁹ alebo iných obdobných podaní fyzických a právnických osôb v súvislosti s poskytovaním služieb.

Postup a právomoc orgánov komôr v rámci *prešetrovania a vybavovania sťažností alebo iných obdobných podaní* nie je v osobitných zákonoch upravený, hoci by to tak malo byť aspoň rámcovým spôsobom. Výnimkou je platná regulácia vybavovania sťažností v § 218a až 218c **zákona NR SR č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov**.

Zákon NR SR č. 233/1995 Z. z. ustanovuje právomoc Slovenskej komory exekútorov vybavovať sťažnosti na činnosť exekútorov podané fyzickými a právnickými osobami.

Okrem toho upravuje:

- formu sťažnosti („*pisomne alebo ústne do zápisnice*“),
- povinnosti pri postúpení sťažnosti („*ak je sťažnosť podaná na nepríslušnom orgáne, je tento orgán povinný sťažnosť bezodkladne postúpiť orgánu príslušnému na jej vybavenie a o postúpení sťažnosti upovedomiť sťažovateľa*“),
- obmedzenia práva podať sťažnosť (sťažnosťou nemožno nahrádzať podania, ktorých vybavenie patrí podľa tohto zákona do pôsobnosti iných orgánov, pričom anonymné sťažnosti sa neprešetrujú),
- ochranu sťažovateľa („*podanie sťažnosti nesmie byť sťažovateľovi na ujmu; to neplatí, ak sa obsahom svojho podania dopustí sťažovateľ trestného činu alebo priestupku*“).

V rámci vybavovania sťažností zákon upravuje:

- lehotu na vybavenie žiadosti („*bezodkladne, najneskôr do dvoch mesiacov odo dňa jej doručenia*“ pričom „*túto lehotu možno predĺžiť, ak v jej priebehu nemožno zabezpečiť podklady na riadne vybavenie sťažnosti; o tejto skutočnosti musí byť sťažovateľ upovedomený*“),
- procesné práva exekútora, proti ktorému sťažnosť smeruje v konaní o vybavení sťažnosti („*má právo vyjadriť sa o sťažnosti, podať vysvetlenia a poskytnúť dôkazy*“ a právo byť vypočutý, „*ak je to na včasné a riadne vybavenie sťažnosti potrebné*“),
- procesné práva sťažovateľa (právo byť písomné upovedomený o spôsobe vybavenia sťažnosti, právo požiadať Ministerstvo spravodlivosti SR o prešetre-

¹⁷⁹ Podľa § 2 ods. 1 písm. e) **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** komora „*rieši sťažnosti na výkon povolania svojich členov*“.

nie vybavenia jeho sťažnosti komorou, ak je „*toho názoru, že sťažnosť nebola komorou riadne a včas vybavená*“).

Ak sťažovateľ požiadal ministerstvo o prešetrenie vybavenia jeho sťažnosti Slovenskou komorou exekútorov, na prešetrovanie vybavenia sťažnosti komorou sa použijú ustanovenia § 218b ods. 1 až 3.

Ťažisko právnej regulácie prešetrovania a vybavovania sťažností nachádzame vo *vnútorných predpisoch* stavovských organizácií. Miera podrobnosti regulácie je však rôzna.

V niektorých prípadoch možno postup vyvodiť nepriamo, prostredníctvom obsahu práv a povinností komory a dotknutého subjektu, ktorého sa postup týka.

Osobitné zákony ukladajú poskytovateľovi služby *povinnosť poskytnúť súčinnosť*¹⁸⁰ na základe výzvy stavovskej organizácie v súvislosti s prešetrovaním a vybavovaním sťažností. Porušenie predmetnej povinnosti zakladá disciplinárnu zodpovednosť poskytovateľa služby, ak opomenutím konania, na ktoré je podľa zákona povinný, sťažuje výkon úloh komory vo veciach dohľadu.¹⁸¹

Fáza prešetrovania sťažností a podnetov podaných na osoby poskytujúce služby môže byť vo *vnútorných predpisoch* komôr upravená podrobnej-

¹⁸⁰ Podľa § 28 ods. 4 **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** „advokát je povinný na požiadanie komory bezodkladne vyjadriť sa o obsahu sťažnosti alebo iného obdobného podania v rámci konania, ktoré proti nemu v súlade s týmto zákonom a predpismi komory vedie komora na podnet iného, a poskytnúť jej potrebné vysvetlenie a požadovanú spisovú dokumentáciu“.

Podľa rozhodnutia IV. disciplinárneho senátu Slovenskej advokátskej komory z 25. apríla 2013 sp. zn. DS IV.-104/12:397/2012: „*Samotné vyjadrenie sa advokáta na výzvu SAK k žiadosti súdu týkajúcej sa advokáta, adresovanej Slovenskej advokátskej komore, ktorá nemá charakter sťažnosti a ani iného obdobného podania, z ktorého by vyplývalo porušenie povinnosti advokáta, zakladajúce disciplinárne previnenie, nie je disciplinárnym previnením advokáta, nakoľko nejde o prípad, ku ktorému má povinnosť sa advokát podľa § 28 ods. 4 zákona o advokácii vyjadriť.*“ HREŽDOVIČ, L., T. FRIŠTIKOVÁ, P. KERECMAN a J. HAVLÁT, (2014). *Zbierka disciplinárnych rozhodnutí Slovenskej advokátskej komory 2012 – 2013*. Bratislava: Slovenská advokátska komora, 2014, s. 220 – 221.

¹⁸¹ Podľa § 28 ods. 4 **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** „advokát je povinný na požiadanie komory bezodkladne vyjadriť sa o obsahu sťažnosti alebo iného obdobného podania v rámci konania, ktoré proti nemu v súlade s týmto zákonom a predpismi komory vedie komora na podnet iného, a poskytnúť jej potrebné vysvetlenie a požadovanú spisovú dokumentáciu“.

šie. V tejto fáze vybavovania sťažností a podnetov je účelom postupu orgánu komory overiť skutočný stav veci, jeho súlad so všeobecne záväznými právnymi predpismi.

V Disciplinárnom poriadku Slovenskej advokátskej komory schválenom konferenciou advokátov 11. júna 2021 je upravené *sťažnostné konanie*, čo je procesný postup kancelárie komory pred začatím disciplinárneho konania.

Podľa § 2 ods. 1 sa začína dňom doručenia sťažnosti s uvedením mena, priezviska a adresy advokátskej kancelárie advokáta, proti ktorému sťažnosť smeruje, a s uvedením mena sťažovateľa, priezviska a korešpondenčnej adresy sťažovateľa.

Oddelenie sťažností kancelárie komory administratívne a organizačne prijíma, eviduje a zabezpečuje vybavovanie sťažností podaných na advokátov a zabezpečuje, aby bol sťažovateľ o postupe vybavovania sťažností vyzoomený. Na účel posúdenia dôvodnosti sťažnosti je oddelenie sťažností oprávnené vyžiadať si od advokáta a sťažovateľa potrebné doklady a vyjadrenia.

Oddelenie sťažností na základe stanoviska revíznej komisie, že došlo k disciplinárnemu previneniu, zabezpečuje pre predsedu revíznej komisie podklady na vypracovanie návrhu na začatie disciplinárneho konania.

Prešetrovanie je *súčasťou vybavovania* sťažností, resp. podnetov. Ak sa nepreukáže porušenie povinnosti, orgán komory o tejto skutočnosti informuje subjekty, ktoré sťažnosti alebo podnety podali. Ak sa preukáže porušenie povinnosti, vnútorný predpis komory môže ukladať orgánu komory povinnosť informovať ich aj o svojom ďalšom postupe.¹⁸² Informovaním sa najčastejšie ukončuje vybavenie sťažnosti, resp. podnetu. Nie je však vylúčené, že si komora ukončenie upraví vo vnútornom predpise špeciálnejším spôsobom.

Osobitným spôsobom je napríklad upravené ukončenie sťažnostného konania v Disciplinárnom poriadku Slovenskej advokátskej komory schválenom konferenciou advokátov 11. júna 2021 (§ 5).

¹⁸² Podľa § 4 ods. 3 **Disciplinárneho poriadku Slovenskej lekárskej komory** schválený XVIII. snemom komory 22. apríla 2005 v znení novely schválenej XX. snemom SLK 14. októbra 2006, XXII. snemom SLK 9. mája 2008, XXIV. snemom SLK 25. septembra 2010 v Bratislave, XXVII. mimoriadnym snemom SLK 20. októbra 2012 v Bratislave: „Výsledok prešetrovania sťažnosti sa oznamuje sťažovateľovi písomne s odôvodnením, či je sťažnosť opodstatnená alebo neopodstatnená. V prípade, že sa zistila opodstatnenosť sťažnosti, uvedú sa v oznámení aj opatrenia prijaté alebo vykonané na odstránenie nedostatkov. Ak nemožno prešetriť predmet sťažnosti, Kontrolný výbor komory alebo Kontrolný výbor regionálnej komory to oznámi sťažovateľovi.“

K ukončeniu sťažnostného konania môže dôjsť postupom:

- podľa § 2 ods. 5 („Advokát má v lehote určenej na prešetrovanie sťažnosti možnosť dohodnúť sa so sťažovateľom a predložiť revíznej komisii písomnú dohodu o vyriešení sťažnosti. Po preskúmaní dohody revízna komisia rozhodne, či je dôvod na ďalšie prešetrovanie sťažnosti alebo vec odloží.“),
- podľa § 4 ods. 4 (revízna komisia vec odloží, ak zistí, že nie je dôvod na podanie návrhu) alebo
- podľa § 4 ods. 8 („Ak revízna komisia vec odloží z dôvodov podľa § 4 ods. 4 písm. b) a c) alebo zistí, že advokát porušil niektorú zo svojich povinností, ale porušenie nedosahuje intenzitu disciplinárneho previnenia, a preto nepodá návrh, môže rozhodnúť súčasne s odložením veci o tom, že predseda revíznej komisie písomne advokáta upozorní na chybu a napomenie ho za nesprávny postup.“)

Dôležitou otázkou je, či sa na stavovské organizácie ako orgány záujmovej samosprávy vzťahuje úprava **zákona č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach**. Ten predstavuje všeobecnú reguláciu postupu pri podávaní, vybavovaní a kontrole vybavovania sťažností fyzických osôb alebo právnických osôb. Odpoveď treba hľadať v úprave osobnej pôsobnosti tohto zákona.

Podľa § 2 zákona č. 9/2010 Z. z.: „(1) Podľa tohto zákona postupujú orgány verejnej správy, ktorými sú a) orgány štátnej správy a nimi zriadené organizácie, b) orgány územnej samosprávy a nimi zriadené organizácie, c) osoby, ktorým zákon zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach iných osôb. (2) Podľa tohto zákona postupujú aj iné orgány Slovenskej republiky,¹⁾ ak osobitný predpis neustanovuje inak.“

Už na prvý pohľad zaujme, že zákon explicitne neuvádza ako povinné subjekty *orgány záujmovej samosprávy*. Možno teda stavovské organizácie, ktoré patria medzi orgány záujmovej samosprávy, považovať za *právnické osoby, ktorým zákon zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach iných osôb* podľa § 2 písm. c) zákona č. 9/2010 Z. z.? Nie. Teória správneho práva za ne totiž považuje len osoby, ktoré „ako subjekty súkromného práva získavajú právnu subjektivitu podľa súkromného práva“.¹⁸³

Odborná literatúra sa v rámci výkladu už neplatného zákona o sťažnostiach (zákona č. 152/1998 Z. z.) opierala o dôvodovú správu k návrhu zákona, keď za fyzické osoby, ktorým zákon zveril rozhodovanie o právach,

¹⁸³ Vrabko, M. in J. BARICOVÁ, M. FEČÍK, M. ŠTEVČEK, A. FILOVÁ a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 61.

právom chránených záujmoch alebo povinnostiach iných osôb považovala „notárov a exekútorov, ak sťažnosť smeruje napríklad proti ich zamestnancovi“. Poukazovala síce na „*problémy k profesiovým komorám ustanoveným zákonmi*“, ale súčasne sa uspokojila s argumentom, že „*komory majú právo rozhodovať o právach a povinnostiach svojich členov, a preto patria do okruhu právnických osôb uvedených v § 2 písm. c) zákona*“.¹⁸⁴ Obdobne do tejto skupiny zaradila samosprávne komory aj novšia spisba.¹⁸⁵

Aj keby sme s prižmúrením oboch očí pripustili, že podľa zákona č. 9/2010 Z. z. sú povinné postupovať stavovské organizácie, lebo sa na ne vzťahuje § 2 písm. c), sú tu aj ďalšie ustanovenia tohto zákona, ktoré – podľa nášho názoru – takýto výklad vylučujú.

Stavovská organizácia uplatňuje svoju právomoc v prípade, ak sa sťažovateľ sťažuje na porušenie povinnosti vyplývajúcej poskytovateľovi služby zo zákona alebo z vnútorného predpisu komory. Sťažnosť v týchto prípadoch nemá vlastnosti podľa § 3 zákona č. 9/2010 Z. z. Podľa § 3 ods. 1 písm. a) by totiž bolo nevyhnutné, „*aby išlo o individuálne určené právo, ktoré je porušené činnosťou alebo nečinnosťou orgánu verejnej správy*“.¹⁸⁶ Podľa § 3 ods. 1 písm. b) sa vyžaduje, aby sťažovateľ poukazoval „*na nedostatky v činnosti orgánu verejnej správy*“.¹⁸⁷ Ani v jednom prípade nejde o sťažnosť, ktorá smeruje proti činnosti komory ako orgánu verejnej správy.

De lege lata za fyzické osoby, ktorým zákon zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach iných osôb treba považovať len notárov a súdnych exekútorov. **Zákon SNR č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok)** preto v § 89 ods. 2 druhej vete ukladá komore vybavovať sťažnosti na notárov podľa zákona č. 9/2010 Z. z.

Podľa § 4 ods. 1 písm. c) zákona č. 9/2010 Z. z. „*sťažnosťou podľa tohto zákona nie je podanie, ktoré je sťažnosťou podľa osobitného predpisu*“³⁾, pričom poznámka pod čiarou k odkazu uvádza aj § 218a až 218c **zákonu NR SR č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov**. Legislatív-

¹⁸⁴ INOVECKÁ, D. a M. ZELENAYOVÁ, (1998). *Petície a sťažnosti. Komentár*. Šamorín: Heuréka, 1998, s. 51.

¹⁸⁵ HORVAT, M., (2023). *Zákon o sťažnostiach. Komentár*. 2. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer, 2023, s. 26.

¹⁸⁶ Tamtiež, s. 30.

¹⁸⁷ Tamtiež, s. 32.

ny dôvod, pre ktorý zákonodarca vyňal vybavovanie sťažností zo všeobecného režimu, je odôvodnený tým, že **Exekučný poriadok** upravuje osobitné pravidlá pre podávanie a vybavovanie sťažností na exekútorov.

Zákon NR SR č. 233/1995 Z. z. v § 218c ukladá *povinnosť subsidiárne aplikovať zákon č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach* v súvislosti s prijímaním, evidovaním a vybavovaním sťažností. Odborná literatúra uvedenú skutočnosť nepovažuje za ideálny stav, lebo „*formulácia niektorých jeho ustanovení je na účely prešetrovania sťažností na činnosť exekútorov a komory nevhodná a v praxi takmer nepoužiteľná*“.¹⁸⁸

Ako sme už uviedli, s výnimkou notárov a súdnych exekútorov, stavovské organizácie pri prešetrovaní a vybavovaní sťažností podaných na poskytovateľov služieb postupujú *výlučne podľa pravidiel vyplývajúcich z osobitných zákonov*.

Podrobnosti si môžu upraviť vo vnútorných predpisoch. Ide o prejav ich samosprávnej autonómie v situácii, keď zákony upravujú ich právomoc vykonávať kontrolu/dozor/dohľad nad kvalitou výkonu slobodných povolaní. Nie je vylúčené, aby sa pritom inšpirovali pravidlami **zákona č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach**. Aj v takom prípade však pôjde o ich vlastné, originálne pravidlá.¹⁸⁹

Osobitné zákony ukladajú orgánom komôr príslušným na výkon kontroly/dozoru/dohľadu:

- v primeranej lehote zabezpečiť odstránenie zistených nedostatkov,
- iniciovať konanie vo veciach disciplinárnej zodpovednosti podaním návrhu na jeho začatie.¹⁹⁰

Na rozdiel od regulácie kontrolnej činnosti orgánov štátnej správy, osobitné zákony regulujúce postavenie stavovských organizácií neustanovujú právomoc orgánov komôr ukladať *opatrenia na nápravu* v záujme zabezpečenia riadneho výkonu slobodného povolania. Legislatívnou výnimkou je:

¹⁸⁸ Kotrecová, A., T. Bunček in M. ŠTEVČEK, A. KOTRECOVÁ, M. TOMAŠOVIČ, P. MOLNÁR a kol. *Exekučný poriadok. Komentár*. 3. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 901.

¹⁸⁹ Porovnaj text **Smernice o postupe podávania, prijímania, evidovania, vybavovania a kontrole sťažností v podmienkach Slovenskej komory stavebných inžinierov** účinnnej od 15. decembra 2017.

¹⁹⁰ Pozri napr. § 39 ods. 4 **zákona SNR č. 138/1992 Zb. o autorizovaných architektoch a autorizovaných stavebných inžinieroch**.

- právomoc príslušného orgánu podľa § 89 ods. 2 tretej vety **zákona SNR č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok)** uložiť notárovi „*povinnosť v primeranej lehote odstrániť zistené nedostatky*“;
- právomoc, ktorú možno nepriamo odvodiť z § 218d ods. 1 písm. c) zákona **NR SR č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov**, podľa ktorého „*kontrolou exekučnej činnosti sa overuje najmä splnenie opatrení uložených na nápravu nedostatkov zistených pri kontrole exekučnej činnosti a na odstránenie príčin ich vzniku*“.

Uloženie povinnosti odstrániť nedostatky zistené kontrolou/dozorom/dohľadom orgánu komory nie je z právneho hľadiska sankciou. Nemá represívnu povahu, lebo vykonaním takejto povinnosti sa osoba netrestá za porušenie jej povinnosti, ale odstraňuje sa protiprávny stav, ktorý zapríčiniť jej porušenie povinnosti.

Uložením opatrenia nie je dotknutá *represívna funkcia* zodpovednosti osoby za jej disciplinárne previnenie. *De lege ferenda* však možno uvažovať o širšom využití *nápravnej funkcie* kontroly, dozoru a dohľadu stavovských organizácií vo veciach výkonu správy regulovaných povolání, keď by aj ďalšie zákony upravovali *povinnosť plniť opatrenia na nápravu* uložené komorami.

Keď orgány stavovských organizácií príslušné na výkon dohľadu, dozoru a kontroly zistia porušenie povinnosti, ktoré je disciplinárnym previnením, je bežné, že zákony ustanovujú ich právomoc *iniciovať disciplinárne konanie* podaním návrhu na jeho začatie. V tejto súvislosti upravujú:

- subjekt oprávnený podať návrh na začatie disciplinárneho konania,
- lehoty na podanie návrhu.

Subjekt oprávnený podať návrh na začatie disciplinárneho konania. Právo podať návrh na začatie disciplinárneho konania má *navrhovateľ*.

Túto procesnoprávnu pozíciu osobitné zákony priznávajú:

- orgánu komory (môže ním byť predseda komory,¹⁹¹ predseda revíznej komisie, ktorá ako orgán komory dohliada na riadny výkon slo-

¹⁹¹ Pozri § 39 ods. 4 **zákona SNR č. 138/1992 Zb. o autorizovaných architektoch a autorizovaných stavebných inžinieroch**, § 17 písm. d) a e), § 18 písm. c) **zákona č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny súdny poriadok)**.

bodného povolania alebo ním poverený člen revíznej komisie, predseda dozornej rady¹⁹²),

- vedúcemu ústredného orgánu štátnej správy (ministrovi spravodlivosti SR v prípade tzv. právnických povolání)¹⁹³ alebo inému právne-
mu subjektu.¹⁹⁴

Uvedené subjekty spája to, že obsahom ich kompetencie je vykonávanie kontrolnej činnosti/dozoru/dohľadu.

Disciplinárne konanie je zásadne *návrhovým konaním*.¹⁹⁵ Len ak tak výnimočne ustanovuje zákon, disciplinárne konanie môže začať disciplinárna komisia z *vlastného podnetu*.¹⁹⁶

Vnútorňý predpis komory môže ustanoviť požiadavky na formu a obsah *návrhu*, ktorý je prvým procesným úkonom v disciplinárnom konaní.¹⁹⁷

¹⁹² Pozri § 50 ods. 3 **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**.

¹⁹³ Ustanovenia § 17 a 18 **zákona č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny súdny poriadok)** ustanovujú osoby s návrhovou legitimáciou, pričom jednotlivé ustanovenia upravujú výpočet týchto osôb vo vzťahu k predstaviteľom právnickej profesie (súdnym exekútorom, notárom) *taxatívny* spôsobom. Platí všeobecné pravidlo, že návrhovým oprávnením disponuje vždy niekoľko osôb popri sebe. Podľa § 17 „disciplinárny návrh proti súdnemu exekútorovi je oprávnený podať navrhovateľ, ktorým je a) minister spravodlivosti, b) predseda okresného súdu, ktorý vydal poverenie na vykonanie exekúcie, c) prezident Slovenskej komory exekútorov, d) predseda kontrolnej komisie Slovenskej komory exekútorov“. Podľa § 18 „disciplinárny návrh proti notárovi je oprávnený podať navrhovateľ, ktorým je a) minister spravodlivosti, b) predseda okresného súdu, v ktorého obvode je sídlo notárskeho úradu, ak disciplinárne previnenie bolo spáchané v súvislosti s konaním a rozhodovaním notára ako súdneho komisára, c) prezident Notárskej komory Slovenskej republiky“.

¹⁹⁴ Podľa § 66 ods. 1 **zákona č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov** „disciplinárne konanie sa začína na návrh kontrolného výboru komory (§ 60); ak ide o porušenie povinnosti podľa § 52 ods. 2 písm. a) aj na návrh úradu pre dohľad“.

¹⁹⁵ Horvat, M. in Z. HAMULÁKOVÁ a T. HORVAT. *Základy správneho práva trestného*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 229.

¹⁹⁶ Pozri § 20 ods. 1 druhú vetu **zákona č. 487/2021 Z. z. o Komore geodetov a kartograf**.

¹⁹⁷ Podľa § 14 ods. 3 **Disciplinárneho poriadku Slovenskej lekárskej komory** schváleného XVIII. snemom komory 22. apríla 2005 v znení novely schválenej XX. snemom SLK 14. októbra 2006, XXII. snemom SLK 9. mája 2008, XXIV. snemom SLK 25. septembra 2010 v Bratislave, XXVII. mimoriadnym snemom SLK 20. októbra 2012 v Bratislave: „Návrh na začatie disciplinárneho konania musí byť písomný a musí obsahovať návrh na

Ak ich neupravuje, je potrebné dodržať aspoň všeobecné požiadavky, ktoré sa v právnom poriadku vyžadujú pre právne úkony ako prejavy vôle.¹⁹⁸

Od oprávnenia podať návrh na začatie disciplinárneho konania treba odlišovať *oprávnenie podať podnet na začatie disciplinárneho konania*.

Podnet (rovnako ako sťažnosť) podáva subjekt *orgánu príslušnému na podanie návrhu* na začatie disciplinárneho konania.¹⁹⁹

Podnet nie je pre príslušný orgán komory záväzný, t. j. orgán nie je jeho obsahom viazaný.²⁰⁰

Vnútorňý predpis komory môže ustanoviť podrobnosti týkajúce sa vybavovania podnetov.

Podaný podnet sa na základe jeho posúdenia môže stať impulzom na podanie návrhu na disciplinárne konanie.

Odmietnutie podnetu rovnako ako sťažnosti *nie je opatrením orgánu verejnej správy* podľa § 3 písm. c) **Správneho súdneho poriadku**, ktorým by mohlo byť priamo dotknuté verejné subjektívne právo podávateľa, a preto takýto úkon komory nie je preskúmateľný v správnom súdnictve. Je to dôsledok skutočnosti, že výkon kontroly, dozoru, dohľadu je kompetenciou subjektu verejnej správy, ktorá sa vykonáva z úradnej povinnosti. Súkrom-

uloženie disciplinárneho opatrenia s uvedením ustanovenia právneho predpisu, k porušeniu ktorého došlo, odôvodnenie s uvedením skutočností a vykonané dôkazy, o ktoré svoj návrh opiera, a právne predpisy, porušenia, ktorých sa člen mal dopustiť, prílohu návrhu tvorí spisový materiál, predovšetkým všetky materiály preukazujúce disciplinárne previnenie člena, ktoré majú v konaní slúžiť ako dôkazy.“

¹⁹⁸ Podľa rozsudku Najvyššieho správneho súdu ČR zo 6. augusta 2014 č. k. 3 Ads 106/2013-29: „I při nejmírnějších požadavcích na náležitosti návrhu na zahájení disciplinárního řízení [§ 14 odst. 2 písm. c) zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře] musí být v návrhu alespoň v hrubých rysech vylíčen skutek – jednání, v němž je spatřován disciplinární delikt tak, aby tento skutek nebylo možno zaměnit s jiným. Účinky ve vztahu k běhu doby pro zánik práva disciplinární delikt projednat pak může mít jen takový návrh, který obsahuje aspoň tuto esenciální náležitost, jinak se jedná o návrh zmatečný. V případě následného odstranění této vady návrhu má pak vliv na běh uvedené lhůty až podání návrhu řádného (odstranění vad návrhu).“

¹⁹⁹ Podľa § 20 ods. 1 prvej vety **zákona č. 487/2021 Z. z. o Komore geodetov a kartografov** „podnet na začatie disciplinárneho konania môže podať disciplinárnej komisii orgán komory, člen komory alebo tretia osoba“.

²⁰⁰ Podľa čl. 3 ods. 1 druhej a tretej vety **Disciplinárneho poriadku Komory geodetov a kartografov** účinného od 9. apríla 2022: „Disciplinárna komisia zamietne podnet na začatie disciplinárneho konania v prípade, ak dôjde k názoru, že sa nejedná o porušenie povinností podľa čl. 2, ods. 5. Podnet na začatie disciplinárneho konania môže navrhovateľ do konečného rozhodnutia o veci vziať späť.“

na osoba má síce právo upozorniť na skutočnosti, ktoré odôvodňujú uplatnenie kompetencie príslušného orgánu, je však na jeho posúdení, či tu také skutočnosti sú. Odmietnutie podnetu rovnako ako sťažnosti nemá vplyv na hmotnoprávne postavenie osoby, ktorá podnet alebo sťažnosť podala. Podávateľ podnetu/sťažnosti má len procesné právo na to, aby ho príslušný orgán vyrozumel o spôsobe jeho vybavenia.²⁰¹

Lehoty na podanie návrhu na začatie disciplinárneho konania. Ustanovujú ich zákony upravujúce postavenie samosprávnych stavovských organizácií s výnimkou:

- zákona SNR č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok),
- zákona NR SR č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov.

Predmetné lehoty majú *procesnoprávny charakter*, lebo slúžia „na naplnenie právnej skutočnosti alebo uplatnenie právneho nároku“.²⁰² Ich márnym uplynutím nezaniká disciplinárna zodpovednosť osoby, t. j. na jej hmotnoprávny status nemá táto právna skutočnosť vplyv. Zaniká však oprávnenie príslušného orgánu komory alebo iného aktívne procesne legitimovaného subjektu vyvolať disciplinárne konanie, ktoré by mohlo vyústiť do vyvodenia disciplinárnej zodpovednosti uložením disciplinárneho opatrenia.

Pre tento závažný dôsledok je nevyhnutné, aby príslušné orgány postupovali v rámci kontrolnej činnosti/dozoru/dohľadu tak, aby lehoty nezmeškali. Je tiež vhodné, aby vnútorný predpis komory ukladal povinnosť postupovať pri prešetrovaní skutku, o ktorom sa orgán dozvedel (napr. z podanej sťažnosti, podnetu) spôsobom, ktoré má zmeškanie vylúčiť.²⁰³

²⁰¹ Napríklad podľa čl. 21 ods. 5 **Disciplinárneho poriadku Komory reštaurátorov** účinného od 7. novembra 2011: „V prípade, ak predseda dozornej rady bude mať zato, že k disciplinárnemu previneniu došlo, podá voči členovi komory, označenému v podnete, návrh na začatie disciplinárneho konania; inak podnet ako nedôvodný odmietne. V prípade odmietnutia podnetu predseda dozornej rady upovedomí o tejto skutočnosti sťažovateľa listom, v ktorom objasní i dôvody odmietnutia podnetu a odloženia veci. Tento list zašle na vedomie i členovi komory, voči ktorému podnet smeroval.“

²⁰² Karabín, M. In: J. ČENTĚŠ a kol. *Trestný poriadok. Veľký komentár*. 2. aktualizované vydanie. Žilina: Eurokódex, 2015, s. 201.

²⁰³ Podľa § 4 ods. 2 druhej a tretej vety **Disciplinárneho poriadku Slovenskej advokátskej komory schváleného konferenciou advokátov 11. júna 2021**: „Poverený člen revíznej komisie alebo náhradný člen revíznej komisie predloží predsedovi revíznej komisie výsledok prešetrovania sťažnosti v lehote najneskôr mesiac pred uplynutím lehoty na podanie návrhu podľa § 58 ods. 2 zákona č. 583/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zá-

Zmeškaním zákonnej lehoty na podanie návrhu na začatie disciplinárneho konania vzniká *neodstrániteľná procesnoprávna prekážka* prerokovania disciplinárneho previnenia v disciplinárnom konaní. Na jej existenciu má disciplinárny orgán prihliadnuť aj bez návrhu.²⁰⁴

Zmeškanie zákonnej lehoty na podanie návrhu na začatie disciplinárneho konania má rovnaký účinok ako právoplatné rozhodnutie disciplinárneho orgánu o zastavení disciplinárneho konania z dôvodu, že návrh bol podaný oneskorene.²⁰⁵

Ak disciplinárny orgán zastavil začaté disciplinárne konanie z dôvodu, že návrh bol podaný oneskorene, nadobudnutím právoplatnosti tohto rozhodnutia sa uplatňuje *prekážka rozhodnutej veci (res iudicata)*. Zabraňuje do budúcnosti v novom konaní prejednať tú istú vec, t. j. opäť viesť disciplinárne konanie o tom istom skutku.

Zákony *upravujúce právne postavenie stavovských organizácií* určujú lehoty na podanie návrhu na začatie disciplinárneho konania v mesiacoch a v rokoch.

Pri absencii špeciálnej úpravy pravidiel pre počítanie lehôt v týchto zákonoch sa použijú:

- ustanovenia pre počítanie lehôt podľa **Trestného poriadku** (§ 63 ods. 4 a 5 zákona č. 301/2005 Z. z.), ak ide o počítanie lehôt podľa **zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon)**,

kona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon“). Za dodržanie lehôt podľa § 58 ods. 2 zákona zodpovedá člen revíznej komisie alebo náhradný člen revíznej komisie poverený predsedom revíznej komisie.“

²⁰⁴ Podľa rozhodnutia II. Disciplinárneho senátu Slovenskej advokátskej komory zo 14. septembra 2012 sp. zn. DŠ II.-62/12:3225/2012 „v disciplinárnom konaní sa prípadné premlčanie disciplinárneho previnenia skúma ex officio, t. j. z úradnej povinnosti (ako je tomu aj v trestnom konaní). na rozdiel od občianskeho súdneho konania, v ktorom sa premlčanie skúma a na námietku premlčania vznesenú účastníkom konania“. Pozri bližšie HREŽDOVIČ, L., T. FRIŠTIKOVÁ, P. KERECMAN a J. HAVLÁT, (2014). *Zbierka disciplinárnych rozhodnutí Slovenskej advokátskej komory 2012 – 2013*. Bratislava: Slovenská advokátska komora, 2014, s. 284 – 285.

²⁰⁵ Podľa § 14 písm. b) **Disciplinárneho poriadku Slovenskej advokátskej komory schváleného konferenciou advokátov 11. júna 2021**: „Disciplinárny senát disciplinárne konanie zastaví, ak bol návrh podaný oneskorene.“

keďže tento zákon v § 57 ods. 7 odkazuje na primerané použitie tohto osobitného predpisu,²⁰⁶

- ustanovenia pre počítanie lehôt podľa **Občianskeho zákonníka** (§ 122 ods. 2 a 3 zákona č. 40/1964 Zb.), pokiaľ zákon neustanovuje inak (t. j. neodkazuje na žiadny iný osobitný predpis).

Ustanovenia pre počítanie lehôt podľa **Trestného poriadku** sa použijú na základe § 4 **zákona č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny súdny poriadok)** aj na počítanie lehoty na podanie disciplinárneho návrhu (§ 14) vo veci disciplinárnej zodpovednosti súdnych exekútorov a notárov.

Oprávnenie príslušného orgánu/funkcionára podľa osobitného zákona podať návrh na začatie disciplinárneho konania jestvuje v čase, ktorý tvorí priesečník dvoch druhov zákonných lehôt procesnoprávnej povahy (tzv. subjektívnej a objektívnej lehoty). Obe zákonné lehoty musia byť zachované súčasne. Ak by niektorá z nich márne uplynula, oprávnenie orgánu zanikne.

Začiatok plynutia oboch lehôt určujú osobitné zákony opisom udalostí, od ktorých sa lehoty začínajú.

V prípade tzv. objektívnej lehoty je touto udalosťou naplnenie skutkovej podstaty disciplinárneho previnenia. Zákony ju vo všeobecnosti formulujú slovami, keď sa „*disciplinárne previnenie stalo*“ (pozri § 39 ods. 4 **zákona SNR č. 138/1992 Zb. o autorizovaných architektoch a autorizovaných stavebných inžinieroch**), keď „*disciplinárne previnenie vzniklo*“ (pozri § 40 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.**), keď sa „*člen komory disciplinárne previniť*“ (§ 66 ods. 2 **zákona č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov**) atď.

²⁰⁶ *Za postup v disciplinárnom konaní* podľa § 57 ods. 7 zákona č. 586/2003 Z. z. je potrebné považovať aj podanie návrhu na jeho začatie, inak by nemohol príslušný orgán rozhodovať o zastavení disciplinárneho konania z dôvodu oneskorenia podaného návrhu.

Je pritom predmetom právneho posúdenia, či *porušenie povinnosti* predstavuje jednorazové konanie, pokračovacie či trváce konanie.²⁰⁷

V prípade tzv. subjektívnej lehoty sú zákony jednotné. Začiatok jej plynutia viažu na moment, keď sa príslušný orgán (funkcionár tohto orgánu, navrhovateľ) „o disciplinárnom previnení člena komory dozvedel“, prípadne, keď sa „dozvedel o porušení povinnosti alebo zásad etiky“ (§ 22 ods. 1 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). Je však vecou interpretácie, čo v praxi považovať za tento deň.

Možno citovať:

- rozsudok Krajského súdu v Bratislave zo 7. apríla 2011 sp. zn. 1 S 198/2009 („pre začiatok plynutia subjektívnej lehoty na podanie návrhu na začatie disciplinárneho konania podľa § 58 ods. 2 ZoA je rozhodujúci okamih, kedy sa predseda Revíznej komisie SAK ako navrhovateľ v disciplinárnom konaní dozvie o disciplinárnom previnení na základe postúpenia mu sťažnosti sťažovateľa sťažnostným oddelením SAK, tým je okamih, keď prevzal celý sťažnostný spis“),²⁰⁸
- rozhodnutie predsedníctva Slovenskej advokátskej komory z 25. marca 2011 sp. zn. P-64/2010:3197/2007 („pre začiatok plynutia šesťmesačnej subjektívnej lehoty na podanie návrhu na začatie disciplinárneho konania podľa § 58 ods. 2 zákona o advokácii je rozhodujúcim okamihom deň podania sťažnosti sťažovateľa, v ktorej sú obsiahnuté skutočnosti, na základe ktorých možno ustáliť vymedzenie skutku tvo-

²⁰⁷ Podľa rozhodnutia predsedníctva Slovenskej advokátskej komory z 3. februára 2012 sp. zn. P-38/2011:1298/2010 „v prípade disciplinárneho previnenia, spočívajúceho v trvajúcom porušovaní povinností advokáta v dôsledku nevrátenia zálohy klientovi je rozhodujúcim okamihom pre určenie času spáchania disciplinárneho previnenia a začiatku plynutia objektívnej lehoty na podanie návrhu na začatie disciplinárneho konania podľa § 58 ods. 2 ZoA až okamih následného odstránenia stavu porušovania povinností advokáta, nie okamih vyvolania (vzniku) tohto protiprávneho stavu“. HREŽDOVIČ, L., T. FRIŠTIKOVÁ, P. KERECMAN a J. HAVLÁT, (2014). Zbierka disciplinárnych rozhodnutí Slovenskej advokátskej komory 2012 – 2013. Bratislava: Slovenská advokátska komora, 2014, s. 28.

²⁰⁸ MIČINSKÝ, L. a P. ŠTRPKA, (2022). *Zákon o advokácii. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2022, s. 406.

riaceho podstatu disciplinárneho previnenia advokáta a zistiť, kto za daný skutok zodpovedá“),²⁰⁹

- rozhodnutie II. Disciplinárneho senátu Slovenskej advokátskej komory zo 14. septembra 2012 sp. zn. DS II.-62/2:3225/2012 („v prípade postúpenia veci Slovenskej advokátskej komory orgánom činným v trestnom konaní na prejednanie skutku ako disciplinárneho previnenia je pre začiatok plynutia subjektívnej lehoty na podanie návrhu na začatie disciplinárneho konania... rozhodujúci deň, keď bola táto vec odovzdaná Slovenskej advokátskej komore spolu s vyšetrovacím spisom“),²¹⁰
- dôvodovú správu k návrhu disciplinárneho súdneho poriadku.²¹¹

Z ukážok vyplýva, že výklad je jednotný len potiaľ, pokiaľ zdôrazňuje, že osoba oprávnená podať návrh musí „nadobudnúť potrebný stupeň presvedčenia o tom, že sa dotknutá osoba dopustila skutku, ktorý má znaky disciplinárneho previnenia“.²¹²

Pokiaľ ide o určenie dňa, ktorým začne plynúť tzv. subjektívna lehota na podanie návrhu, je k dispozícii aj súdna judikatúra, s ktorou sa stotožňujeme. Týka sa síce správnych deliktov, možno ju však na základe analógie po-

²⁰⁹ Pozri bližšie HREŽDOVIČ, L., T. FRIŠTIKOVÁ a P. KERECMAN, (2012). *Zbierka disciplinárnych rozhodnutí Slovenskej advokátskej komory 2007 – 2011*. Bratislava: Slovenská advokátska komora, 2012, s. 255 – 256.

²¹⁰ Pozri bližšie HREŽDOVIČ, L., T. FRIŠTIKOVÁ, P. KERECMAN a J. HAVLÁT, (2014). *Zbierka disciplinárnych rozhodnutí Slovenskej advokátskej komory 2012 – 2013*. Bratislava: Slovenská advokátska komora, 2014, s. 284 – 285.

²¹¹ „V rámci regulácie činnosti jednotlivých profesií, či už ide o sudcov, prokurátorov, súdných exekútorov alebo notárov, je bežné, že osobitné predpisy upravujú dohľad nad činnosťou týchto profesií. Dohľadové oprávnenie v praxi znamená spravidla vybavovanie podnetov (alebo sťažností, či iných podaní) fyzických osôb a právnických osôb, ktorými tieto osoby poukazujú na možné pochybenie sudcu, prokurátora, súdneho exekútora alebo notára. Samotná skutočnosť, že dotknutá osoba podá podnet alebo sťažnosť ešte nevyhnutne neznamená, že týmto momentom sa príslušný orgán automaticky dozvedel o spáchaní disciplinárneho previnenia, pretože bez prešetrenia podnetu nie je možné bez ďalších pochybností urobiť takýto záver. Preto nemožno súhlasiť s argumentáciou, ktorá tvrdí, že podanie podnetu alebo sťažnosti zakladá automaticky začatie plynutia lehoty na podanie disciplinárneho návrhu, resp. že spôsobuje začatie plynutia premĺčacej doby, a to z dôvodu, že samotný podnet alebo sťažnosť neznamená, že orgán oprávnený podať disciplinárny návrh sa dozvedel o spáchaní disciplinárneho previnenia. Toto poznanie nadobudne príslušný orgán spravidla až momentom ukončenia procedúry spojenjej s vybavovaním podnetu alebo sťažnosti.“

²¹² Göbl, J. in K. VALOVÁ a kol. *Notársky poriadok. Komentár*. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2023, s. 431.

užiť aj v prípade disciplinárnych previnení členov stavovských organizácií, ktoré sú *správnymi disciplinárnymi deliktmi*.

Podľa odôvodnenia rozsudku Vrchného súdu v Prahe z 18. februára 1997 (sp. zn. 7 A 167/94, SJS č. 553/1999) slovné spojenie *dozvedieť sa o správnom delikte* neznamená, že k porušeniu povinnosti nesporne došlo. Postačí, ak vzniklo dôvodné podozrenie, že sa tak stalo. Dokazovanie, že povinnosť bola porušená a kto je za to zodpovedný, je predmetom správneho konania.

Dňom, keď sa správny orgán o porušení povinnosti dozvedel, je:

- deň, keď sa orgánu táto skutočnosť oznámila, alebo
- deň, v ktorom sa zistilo porušenie jeho zamestnancami pri plnení úloh verejnej správy alebo v súvislosti s nimi.

Ide o vedomosť o skutkových okolnostiach v takom rozsahu, ktorý umožní ich predbežné právne posúdenie. Zákon nepredpokladá, že by muselo ísť o informáciu osobitne kvalifikovanú alebo pochádzajúcu z určitého zdroja. Musí však mať nevyhnutnú mieru vierohodnosti a určitosti, aby sa na druhej strane správne konanie nezačalo úplne bezdôvodne.

Vedomosť orgánu sa odvíja od objektívnej skutočnosti, t. j. *od dátumu, keď došlo k oznámeniu určitého a vierohodného obsahu, od dátumu kontroly* a pod., nie od subjektívneho postoja zamestnancov k týmto zisteniam.

Právny moment začiatku plynutia subjektívnej lehoty na uloženie pokuty je odlišný v prípade, ak správnym orgánom ukladajúcim pokutu je *kolektívny orgán*. Podľa názoru Najvyššieho súdu SR (5 Sžo/28/2011) dňom, keď členovia kolektívneho orgánu získajú vedomosť o určitej skutočnosti, je deň zasadnutia kolektívneho orgánu.

V praxi ustálenie začiatku plynutia subjektívnej lehoty závisí od úpravy vzťahujúcej sa na konkrétnu stavovskú organizáciu.

Procesnoprávne lehoty na začatie disciplinárneho konania nezahŕňajú čas prerokovania disciplinárneho previnenia, v ktorom by bolo potrebné začaté disciplinárne konanie ukončiť právoplatným rozhodnutím. To však neznamená, že disciplinárne konanie sa môže viesť bez akéhokoľvek časového obmedzenia.

I v takejto situácii sa musí aplikovať *princíp konania v primeranej lehote*. Vyjadruje požiadavku, aby v situácii, keď nie je ustanovená konkrétna lehota na vybavenie veci právnym predpisom, orgán vybavil vec bez zbytočných prietahov.²¹³

²¹³ Princíp konania v primeranej lehote možno odvodiť z čl. 48 ods. 2 *Ústavy Slovenskej republiky*, podľa ktorého „každý má právo, aby sa jeho vec verejne prerokovala bez zby-

Princíp konania v primeranej lehote *nie je absolútny*. Nesmie sa predovšetkým uplatniť na úkor požiadavky, aby rozhodnutie disciplinárneho orgánu vychádzalo z náležite zisteného skutkového stavu veci alebo aby si disciplinárne obvinený mohol uplatniť v disciplinárnom konaní svoje procesné práva.²¹⁴

Časový aspekt trvania disciplinárneho konania ovplyvňuje aj úprava lehôt vo vnútorných predpisoch komôr. Ide o procesnoprávne lehoty, ktoré sú záväzné. Možnosť ich predĺženia musí výslovne z právnej regulácie vyplývať.²¹⁵

Ak tak ustanovuje zákon alebo vnútorný predpis, orgán stavovskej organizácie má právomoc *určiť konkrétnu lehotu na vykonanie úkonu* v disciplinárnom konaní. Vnútorný predpis môže ustanoviť základné požiadavky na uplatňovanie takejto právomoci.²¹⁶

Lehoty ustanovené zákonom na podanie návrhu na začatie disciplinárneho konania je potrebné odlišovať od zákonných *lehôt spôsobujúcich zánik* zodpovednosti za disciplinárne previnenie.

Tieto lehoty majú *hmotnoprávny charakter*. Ich márnym uplynutím *zaniká právomoc orgánu vyvodiť zodpovednosť* za disciplinárne previnenie právoplatným rozhodnutím. Márne uplynutie času spôsobuje zmenu v hmotnoprávnom statuse osoby, ktorá porušila disciplínu. Zákony z tohto dôvodu nazývajú tento druh lehoty *premlčacou lehotou*.

Úpravu hmotnoprávnych lehôt pre zánik zodpovednosti za disciplinárne previnenie členov komôr nájdeme v súčasnosti len:

točných prietahov“ (pozri tiež čl. 38 ods. 2 **Listiny základných práv a slobôd**).

²¹⁴ Bližšie k tomu KOŠIČIAROVÁ, S., (2014). *Verejná správa a právo na spravodlivý proces*. Krakov: Spolok Slovákov v Poľsku, 2014, s. 163 – 164.

²¹⁵ Ako príklad možno uviesť § 18 ods. 2 **Disciplinárneho poriadku Slovenskej advokátskej komory** schváleného konferenciou advokátov 11. júna 2021, podľa ktorého predseda disciplinárneho senátu pripravuje pojednávanie tak, aby sa konalo najneskôr do štyroch mesiacov od doručenia návrhu, pričom predĺženie lehoty môže povoliť len predseda disciplinárnej komisie z dôvodov hodných osobitného zreteľa. Podľa § 123 ods. 1 druhej vety disciplinárne obvinenému sa určuje lehota nie kratšia ako 15 pracovných dní na vyjadrenie sa k návrhu atď.

²¹⁶ Podľa § 20 ods. 1 **Disciplinárneho poriadku Slovenskej lekárskej komory** schválený XVIII. snemom komory dňa 22. apríla 2005 v znení novely schválenej XX. snemom SLK 14. októbra 2006, XXII. snemom SLK 9. mája 2008, XXIV. snemom SLK 25. septembra 2010 v Bratislave, XXVII. mimoriadnym snemom SLK 20. októbra 2012 v Bratislave: „Ak je to potrebné, Disciplinárna komisia komory určí na vykonanie úkonu v konaní primeranú lehotu, pokiaľ ju neustanovuje tento disciplinárny poriadok alebo zákon.“

- v zákone SNR č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok),²¹⁷
- v zákone NR SR č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov.²¹⁸

Oba zákony upravujú tzv. *objektívnu lehotu* pre zánik disciplinárnej zodpovednosti notára a súdneho exekútora. Jej plynutie začína *dňom spáchania* disciplinárneho previnenia.

Tým, že zákony upravujú len tzv. *objektívnu lehotu*, je regulácia disciplinárnej zodpovednosti prísnejšia, než by bola, ak by sa uplatňovala kombinácia tzv. *objektívnej* a *subjektívnej lehoty*. Taký legislatívny prístup je paradoxom, ak prihliadneme na skutočnosť, že disciplinárne delikty majú nižší stupeň typovej spoločenskej škodlivosti než ostatné kategórie správnych deliktov, pri ktorých sa kombinácia tzv. *subjektívnej* a *objektívnej lehoty* na zánik zodpovednosti uplatňuje bežne.

Ak *premlčacia lehota márne uplynie*, predmetná právna skutočnosť predstavuje neodstrániteľnú prekážku disciplinárneho konania. Orgán konanie nezačne, alebo ak ho už začal, musí disciplinárne konanie ukončiť spôsobom, ktorý mu ukladá zákon, podľa ktorého postupuje.²¹⁹

Dĺžka lehôt ustanovená zákonodarcom má byť *primeraná* typovej spoločenskej škodlivosti disciplinárnych previnení, ktorá je nižšia než v prípade trestných činov a ostatných kategórií správnych deliktov. Táto požiadavka sa vzhľadom na *princíp proporcionality* musí dodržiavať v prípade procesnoprávnych lehôt, ako aj hmotnoprávnych lehôt.

V právnom poriadku sa uplatňuje všeobecné pravidlo, že *premlčacia lehota plynie, ak zákon neustanovuje inak*, t. j. ak zákon neupravuje *právnú*

²¹⁷ Podľa § 92 ods. 1 zákona SNR č. 323/1992 Zb. „zodpovednosť notára za disciplinárne previnenie zaniká uplynutím premlčacej lehoty, ktorá je a) päť rokov, ak ide o disciplinárne previnenie, ktorého sa disciplinárne obvinený dopustil zavineným konaním, ktoré má za následok prietahy v konaní, b) tri roky v ostatných prípadoch“.

²¹⁸ Podľa § 222b ods. 1 zákona NR SR č. 233/1995 Z. z. „zodpovednosť exekútora za disciplinárne previnenie zaniká uplynutím premlčacej lehoty, ktorá je a) päť rokov, ak ide o disciplinárne previnenie, ktorého sa disciplinárne obvinený dopustil zavineným konaním, ktoré má za následok prietahy v konaní, b) tri roky v ostatných prípadoch.“

²¹⁹ Podľa § 34 ods. 2 písm. d) zákona č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny súdny poriadok) „disciplinárny senát disciplinárne obvineného oslobodí, ak zanikla zodpovednosť za disciplinárne previnenie“.

skutočnosť, ktorá má vplyv na plynutie premlčacej lehoty. V prípade zodpovednosti za disciplinárne previnenie ide o:

- spočívanie (neplynutie) premlčacej lehoty alebo
- prerušenie (pretrhnutie) premlčania.

Pri spočívaní lehoty „*dochádza iba k pozastaveniu plynutia lehoty. Znamená to, že lehota po určitú dobu neplynie a po odpadnutí prekážky jej plynutie pokračuje, teda neplynie od začiatku ako v prípade prerušenia lehoty.*“²²⁰

Prerušenie premlčania znamená prerušenie plynutia premlčacej lehoty, v ktorého dôsledku premlčacia lehota začne *plynúť znovu*. Premlčacia lehota, ktorá uplynula pred pretrhnutím, sa nepočíta. Pretrhnutie má tak vo svojej podstate účinok predĺženia premlčacej lehoty.

V rámci disciplinárnej zodpovednosti sa uplatňuje právny inštitút *prerušenia premlčania* len podľa:

- § 222b ods. 3 zákona NR SR č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov,
- § 92 ods. 3 SNR č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok).

Prerúšením premlčania začína plynúť nová premlčacia lehota. Zákony súčasne upravujú *dôvody* prerušenia premlčania (pozri § 222b ods. 2 zákona NR SR č. 233/1995 Z. z., § 92 ods. 2 SNR č. 323/1992 Zb.).

V ostatných prípadoch sa uplatňuje *inštitút spočívania (neplynutia) premlčacej lehoty* podľa § 71 ods. 1 prvej vety **Správneho súdneho poriadku**.²²¹ Je to však len vtedy, keď osobitné zákony *upravujú lehoty na zánik zodpovednosti* za disciplinárne previnenia. Ak upravujú procesnoprávne lehoty na začatie disciplinárnych konaní, použitie § 71 ods. 1 **Správneho súdneho poriadku** je podľa nášho názoru *de lege lata* vylúčené.

²²⁰ Filová, A. in J. BARICOVÁ, M. FEČÍK, M. ŠTEVČEK, A. FILOVÁ a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 436.

²²¹ Podľa § 71 ods. 1 prvej vety **Správneho súdneho poriadku**, „*ak osobitný predpis upravujúci priestupky, kárne, disciplinárne a iné správne delikty (ďalej len „správny delikt“) určuje lehoty na zánik zodpovednosti, prípadne na výkon rozhodnutia, tieto lehoty počas konania podľa tohto zákona neplynú*“.

5 Disciplinárna právomoc stavovskej organizácie

5.1 Predmet úpravy

Funkciou samosprávnych stavovských organizácií ako subjektov verejnej správy zriadených zákonom je vykonávať úlohy verejnej správy na úseku správy regulovaných povolání.

Z osobitných zákonov im vyplýva povinnosť *dbať na riadny výkon slobodných povolání*. Svojou činnosťou musia zabezpečiť, aby sa slobodné povolania vykonávali odborne, v súlade s etikou a spôsobom ustanoveným zákonmi a ich vnútornými predpismi. Na tieto účely v rámci kontrolnej činnosti/dozoru/dohľadu overujú, či subjekty podliehajúce ich právomoci dodržiavajú povinnosti, ktoré im vyplývajú z platnej právnej úpravy. V prípade zistenia porušenia povinnosti majú príslušné orgány komôr oprávnenie vyvodzovať disciplinárnu zodpovednosť.

Disciplinárna právomoc je typickou právomocou stavovskej organizácie. Len výnimočne zákon túto právomoc zveruje inému orgánu.

Nie je súčasťou kontroly/dozoru/dohľadu komôr. Osobitné zákony, ktoré vymedzujú právomoc komôr ako príslušných orgánov, tieto činnosti rozlišujú. To sa premieta aj do osobitných postupov orgánov komôr, ktoré sú upravené samostatne. Kým cieľom kontrolnej činnosti/dozoru/dohľadu je zistiť, či došlo k porušeniu povinnosti, prípadne uložiť nápravné opatrenie (ak tak ustanovuje zákon), cieľom uplatnenia disciplinárnej právomoci je uložiť sankciu (disciplinárne opatrenie) za disciplinárne previnenie.

Zákony upravujú *represívnu funkciu* disciplinárnej zodpovednosti. Len výnimočne sa uplatňuje jej *výchovná funkcia*.²²²

Disciplinárna právomoc stavovskej organizácie má:

- hmotnoprávny aspekt (vyjadruje rozsah právomoci komory uložiť disciplinárne opatrenie, ktoré je z právneho hľadiska sankciou verejnoprávnej povahy),

²²² Podľa § 39 ods. 6 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. „disciplinárna komisia môže od uloženia disciplinárneho opatrenia za disciplinárne previnenie upustiť, ak prerokovanie disciplinárneho previnenia považuje za postačujúce vzhľadom na menej závažný charakter porušenej povinnosti, na spôsob konania alebo mieru zavinenia“.

- procesnoprávny aspekt (vyjadruje právomoc komory prerokovať disciplinárne previnenie v procesnom postupe, v ktorom má disciplinárne obvinená osoba procesnoprávne postavenie účastníka disciplinárneho konania a je teda oprávnená využívať svoje procesné práva).

Uplatňovanie disciplinárnej právomoci stavovskej organizácie ako *subjektu verejnej správy* je výkonom verejnej moci. Je súčasťou tzv. vrchnostenskej verejnej správy, a preto musí mať základ v zákonnej úprave.

Disciplinárne previnenia osôb, na ktoré sa vzťahuje právomoc stavovských organizácií, *nie sú súkromnoprávnymi deliktmi*, ale verejnoprávnymi deliktmi. To platí aj v prípade disciplinárnych previnení súdnych exekútorov a notárov, ktoré prejednáva Najvyšší správny súd SR.

Správne disciplinárne delikty a súdne disciplinárne delikty. Disciplinárne previnenia osôb, na ktoré sa vzťahuje disciplinárna právomoc stavovskej organizácie, patria z hľadiska kategorizácie verejnoprávných deliktov medzi *správne disciplinárne delikty*.²²³ Je to tak preto, lebo komora má *de lege lata* postavenie *orgánu verejnej správy* a disciplinárnu právomoc uplatňuje v rámci výkonu úloh verejnej správy.

Od 1. januára 2021, keď nadobudol účinnosť **ústavný zákon č. 422/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov**, však nie všetky disciplinárne delikty členov stavovských organizácií patria do tejto kategórie.

Ústavným zákonom č. 422/2020 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 ustanoví zákon* aj voči iným osobám. Týmto zákonom je v súčasnosti **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 prá-*

²²³ Cepek, B. a J. Hašanová in B. CEPEK a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s. 394.

vomoc 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 aplikáčnej 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.“²²⁴

Predmetom odbornej diskusie sa stali nasledujúce otázky – rozsah odňatia disciplinárnej právomoci samosprávnym stavovským organizáciám, vymedzenie subjektov, na ktoré by sa mala vzťahovať právomoc Najvyššieho správneho súdu SR a opodstatnenosť takého odňatia.

Predkladateľ pôvodne uvažoval o ustanovení vecnej pôsobnosti Najvyššieho správneho súdu SR tak, že ten mal vykonávať pôsobnosť ako druhostupňový odvolací orgán pri preskúmvaní neprávoplatných disciplinárnych rozhodnutí disciplinárnych orgánov stavovských organizácií. Takýto model delenej právomoci medzi verejnou správou a súdmi bol už zavedený v minulosti. Právomoc všeobecných súdov preskúmvávať neprávoplatné rozhodnutia orgánov verejnej správy na základe opravných prostriedkov však **Správny súdny poriadok** s účinnosťou od 1. júla 2016 zrušil. Znovuzavedenie delenej právomoci nenašlo podporu v odborných kruhoch.²²⁵

²²⁴ GAJDOŠOVÁ, M. a S. KOŠČIAROVÁ, (2023). *Záujmová samospráva*. Praha: Leges, 2023, s. 165.

²²⁵ Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátska komisia) v liste z 18. októbra 2021 č. 1048/2021 na otázku ministerky spravodlivosti SR o súlade s princípmi právneho štátu a demokratického zriadenia v situácii, keď by Najvyšší správny súd SR vykonával pôsobnosť ako druhostupňový odvolací orgán pri preskúmvaní 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 preskúmvania disciplinárnych rozhodnutí alebo vedenia disciplinárneho konania nezávislým orgánom za predpokladu, že sa na ňom advokátska komora zúčastňuje; takéto súdne preskúmvanie 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 správnymi súdmi, ktoré majú iba obmedzenú právomoc preskúmvávať rozhodnutia správnych orgánov – je však tiež v súlade s medzinárodnými štandardmi. A aj keď nový systém

Návrh zákona sa pôvodne vzťahoval na všetky tzv. právnické povolania, t. j. nielen na notárov a súdnych exekútorov, ale aj na advokátov.

Slovenská advokátska komora proti odňatiu svojej právomoci vyvodzovať disciplinárnu zodpovednosť namietala aj s odvolaním sa na odlišnú právnu povahu výkonu advokácie, najmä však na jej nezávislosť, keďže advokácia sa považuje za slobodné povolanie, ktoré na rozdiel od súdnych exekútorov a notárov „priamo nevykonáva verejnú moc a často, naopak, stojí proti štátu“. Legislatívny zámer, ktorý sa od začiatku netýkal všetkých, ale len vybraných samosprávnych stavovských organizácií, viedol vo výsledku k právnej regulácii, ktorá z okruhu právnických profesií vyčlenila len notárov a súdnych exekútorov.

Na základe platnej zákonnej úpravy možno sformulovať záver, že slovami „iných osôb“ by sa v čl. 142 ods. 2 písm. c) **Ústavy Slovenskej republiky** mali rozumieť len tie osoby, ktorých činnosť má výlučne alebo prevažne charakter výkonu verejnej moci.²²⁶ Nebude postačovať, že zákon vykonávanie činnosti označí za výkon verejnej moci.²²⁷

Nová zákonná úprava komorám odňala²²⁸ alebo oklieštila²²⁹ ich právomoc rozhodovať v disciplinárnych veciach a zverila ju Najvyššiemu správ- nemu súdu SR.

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 zákonnosť. ... (bod 59) Najviditeľnejším prínosom tejto reformy je možné zrýchlenie disciplinárnych konaní. Súčasný štvorstupňový systém (DK – ODK – krajský súd – NSS) sa môže naozaj zdať príliš zdĺhavý a finančne nákladný a môže byť potrebné znížiť počet inštancií.“

²²⁶ Pozri § 5 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**, § 4 ods. 4 **zákona SNR č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok)**.

²²⁷ Analýze právnej povahy činnosti notárov sa podrobne venuje článok GAJDOŠOVÁ, M. a S. KOŠIČIAROVÁ. Právna povaha činnosti notára. *ARS NOTARIA* 2/2025, s. 5 a nasl.

²²⁸ Pozri § 219 až 228f **zákona NR SR č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov**.

²²⁹ „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.“ In: T. GÁBRIŠ a K. VALOVÁ. *Advokácia a notárstvo v ústavnom štáte. Vzťah dvoch právnických profesií na Slovensku*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 47.

Zverenie právomoci rozhodovať o disciplinárnych previneniach členov vybraných komôr Najvyššiemu správneému súdu SR ovplyvnilo právnu povahu disciplinárnych previnení notárov a súdnych exekútorov, ktoré boli dovtedy podľa § 71 ods. 1 **Správneho súdneho poriadku** *správnymi disciplinárnymi deliktmi*. De lege lata sú to *súdne disciplinárne delikty*. Keďže o disciplinárnych previneniach súdnych exekútorov a notárov už na základe osobitných zákonov nerozhodujú samosprávne stavovské organizácie ako orgány verejnej správy, rozhodnutia o nich nepodliehajú súdnemu prieskumu v správnom súdnictve podľa § 194 **Správneho súdneho poriadku**.

Právo-teoretické členenie disciplinárnych previnení na súdne a správne disciplinárne delikty, ktoré je reakciou na platný právny stav, hovorí len o tom, ktorý *druh orgánu* je príslušný vyvodzovať zodpovednosť za disciplinárne previnenie člena komory. V žiadnom prípade nevyjadruje rozdielny stupeň typovej spoločenskej škodlivosti verejnoprávného deliktu, lebo ten zostal rovnaký. Zdôrazňujeme túto skutočnosť preto, lebo doposiaľ sa v slovenskom právnom poriadku udržiavalo tradičné členenie verejnoprávných deliktov podľa toho, či právomoc rozhodovať o nich patrila súdom (trestné činy ako súdne delikty) alebo orgánom verejnej správy (správne delikty).²³⁰ Nadobudnutím účinnosti **zákona č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny súdny poriadok)** došlo k ustanoveniu výnimky z tohto pravidla.

Z hľadiska teórie správneho práva treba tento legislatívny počin hodnotiť ako účelový, ako opak úsilia o presadzovanie *decentralizácie verejnej moci* vo vzťahu k stavovskej samospráve.

Jeho legitímnosť by bola vyššia, ak by v čase schválenia zákona 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.²³¹

²³⁰ Cepek, B. in B. CEPEK a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s. 353 a nasl.

²³¹ Blížšie k tomu KOŠIČIAROVÁ, S. Princípy právnej úpravy postavenia súkromnoprávných a verejnoprávných záujmových korporácií. In: S. KOŠIČIAROVÁ (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.

Odborná literatúra v tejto súvislosti upozornila aj na možné porušenie princípu proporcionality.²³² Ten sa však ako kritérium štandardne používa v prípade obmedzovania ľudských práv.²³³ Tie v tomto prípade nemohli byť priamo dotknuté, lebo tu šlo o vykonanie zmien vo *vecnej príslušnosti orgánov verejnej moci* (súdu, stavovských organizácií).

Za daných okolností sa – podľa nášho názoru – žiadala zdržanlivosť zákonodarcu aj preto, lebo čl. 142 ods. 2 písm. c) **Ústavy Slovenskej republiky** *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, ktorá nemusí byť zákonom vykonaná.

Disciplinárna právomoc stavovskej organizácie vo veciach disciplinárnych previnení ako deliktov verejnoprávnej povahy musí mať konkrétne a jasné vyjadrenie v *zákone, ktorým sa komora zriadila* a ktorý upravuje jej kompetenciu vo veciach správy regulovaných povolání.

Zákony regulujúce postavenie stavovskej organizácie vymedzujú predovšetkým:

- všeobecné znaky disciplinárneho previnenia,
- príslušný orgán komory s právomocou prerokovať disciplinárne previnenia osôb,
- druhy disciplinárnych opatrení,
- lehoty na uloženie disciplinárnych opatrení alebo na podanie návrhu na začatie disciplinárneho konania,
- pravidlá disciplinárneho konania (náležitosti rozhodnutia, opravné prostriedky, trovy konania atď.),
- výkon rozhodnutia,
- inštitút zahľadania disciplinárneho opatrenia,
- vedenie evidencie disciplinárnych opatrení.

Špeciálnym spôsobom je vymedzená disciplinárna právomoc:

²³² „Siahnuť na túto kľúčovú funkciu profesijnej komory v čase, keď na to nie je adekvátny dôvod spočítavajúci v opakovaných excesoch, ktoré by boli Notárskej komore vytýkané, možno oprávnené považovať za neprimerané. Princíp proporcionality je jedným z hľadísk, ktorým sa posudzuje ústavnosť takejto právnej úpravy.“ GÁBRIŠ, T. a K. VALOVÁ, (2022). *Advokácia a notárstvo v ústavnom štáte. Vzťah dvoch právnických profesií na Slovensku*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 47.

²³³ LALÍK, T., (2023). *Obmedzovanie ľudských práv a test proporcionality: teória a prax*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2023.

- Slovenskej advokátskej komory v **zákone 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** – podľa § 57 ods. 7, „*ak tento zákon alebo disciplinárny poriadok komory priamo neupravujú niektoré postupy v disciplinárnom konaní alebo postavenie, práva a povinnosti účastníkov konania, použijú sa primerane ustanovenia osobitného predpisu*“, ktorým treba rozumieť **Trestný poriadok**,
- Notárskej komory Slovenskej republiky v **zákone SNR č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok)** vo vzťahu k notárskym kandidátom – podľa § 93 ods. 1 „*pri posudzovaní disciplinárnej zodpovednosti podľa tohto zákona sa primerane použije prvá časť Trestného zákona*“.

Vzhľadom na samosprávnú povahu stavovských organizácií nie je vylúčené, aby zákon *splnomocnil* komoru na úpravu podrobnejších pravidiel v jej vnútornom predpise. Osobitné zákony prikazujú urobiť tak v *disciplinárnom poriadku*.²³⁴

V praxi treba dôsledne prihliadať na obsah a rozsah týchto zákonných splnomocnení, najmä je neprípustné, aby úprava vo vnútornom predpise komory bola v rozpore:

- s princípom *nullum crimen sine lege* (požiadavka na určité, jasné a presné vymedzenie skutkových podstatí deliktov),

²³⁴ Podľa § 47 **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.** „*podrobnosti o disciplinárnom konaní určí disciplinárny poriadok vydaný komorou*“. Podľa § 20 ods. 9 **zákona č. 487/2021 Z. z. o Komore geodetov a kartografov** „*podrobnosti o postupe orgánov komory pri disciplinárnom konaní, práva osoby, proti ktorej je vedené disciplinárne konanie, sumu trov konania a pravidlá ich úhrady upraví disciplinárny poriadok komory, ktorý vydá komora*“. Podľa § 39 ods. 8 **zákona SNR č. 138/1992 Zb. o autorizovaných architektoch a autorizovaných stavebných inžinieroch** „*podrobnosti disciplinárneho konania, počet členov disciplinárnej komisie a počet senátov upraví disciplinárny poriadok*“. Podľa § 34 ods. 4 druhej vety **zákona SNR č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok)** „*konanie a rozhodovanie disciplinárnej komisie a zloženie jej senátov upraví disciplinárny poriadok notárskych kandidátov*“. Podľa § 66 ods. 7 **zákona č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov** „*podrobnosti o disciplinárnom konaní vrátane doručovania a spôsobu vykonania písomného napomenutia, ako aj vylúčenia z komory, upravuje disciplinárny poriadok komory*“.

- s princípom *nulla poena sine lege* (požiadavka, aby zákon ustanovil uzavretý výpočet sankcií vrátane hladísk pre výber druhu a výmery sankcie).

Ak takéto zákonné splnomocnenie neexistuje, ale zákon upravuje disciplinárnu právomoc komory, jej vnútorný predpis nesmie byť v rozpore s týmto zákonom.

5.2 Znaký skutkovej podstaty disciplinárneho previnenia

Vymedzujú ich osobitné zákony, ktoré upravujú postavenie a úlohy stavovských organizácií, a to prostredníctvom legálnych definícií.

Osobitné zákony vymedzujú formálne znaky disciplinárneho previnenia a výnimočne aj jeho materiálny znak.

Medzi formálne znaky patrí subjekt, subjektívna stránka, objekt a objektívna stránka disciplinárneho previnenia.

Materiálnym znakom disciplinárneho previnenia je jeho spoločenská škodlivosť, ktorá je v prípade disciplinárnych deliktov nižšia než v prípade správnych deliktov a ešte nižšia než v prípade trestných činov.

Každý verejnoprávny delikt predstavuje konanie, ktoré je protiprávne, ale musí byť súčasne aj *spoločensky škodlivé*, t. j. spôsobilé privodiť ujmu zákonom chránenému verejnému záujmu. To platí bez ohľadu na to, či legálna definícia disciplinárneho previnenia túto skutočnosť *explicitne* vyjadruje.²³⁵ Výslovne je táto vlastnosť disciplinárneho previnenia v zákone spomenutá, ak má byť prostriedkom určenia závažnosti protiprávneho konania.²³⁶

V prípade disciplinárnych previnení rovnako ako v prípade ďalších správnych deliktov sa uplatňuje ich tzv. formálno-materiálne chápanie.

²³⁵ „Tak jako u všech správních deliktů platí i pro delikty disciplinární, že jednání musí být nejen protiprávní, ale také naplňovat materiální stránku, tj. určitý stupeň společenské škodlivosti bez ohledu na to, zda s tímto znakem právní úprava výslovně počítá.“ MATES, P. Disciplinární delikty členů profesních komor. In: S. KOŠIČIAROVÁ a M. GAJDOŠOVÁ (eds.). *Stavovská a profesijná organizácia – subjekt verejnej správy*. Zborník referátov z vedeckej konferencie so zahraničnou účasťou. 10. november 2023. Trnava, Slovenská republika. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2023, s. 131.

²³⁶ Ako príklad možno citovať § 220 ods. 2 prvú vetu **zákona NR SR č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov**: „Konanie uvedené v odseku 1 je závažným disciplinárnym previnením, ak vzhľadom na povahu porušenej povinnosti, spôsob konania, mieru zavinenia, jeho opakovanie alebo iné priťažujúce okolnosti je jeho škodlivosť zvýšená.“

Dôsledkom je, že disciplinárny orgán má povinnosť v každom prípade vyhodnocovať, či protiprávne správanie konkrétnej osoby je spoločensky škodlivé.

Absenciu spoločenskej škodlivosti skutku treba odlišovať od situácie, keď spoločenská škodlivosť skutku je nepatrná. V prvom prípade porušenie povinnosti nepredstavuje disciplinárne previnenie, v druhom prípade o disciplinárne previnenie ide.

Pozitívne vymedzenie disciplinárneho previnenia

Subjekt disciplinárneho previnenia nie je všeobecný (tak ako pri trestných činoch a iných správnych deliktoch), ale je *špeciálny*.

Disciplinárneho previnenia sa nemôže dopustiť „každý“. Môže tak urobiť len osoba, ktorá z titulu svojho hmotnoprávneho statusu podlieha disciplinárnej právomoci stavovskej organizácie alebo (v prípade súdnych exekútorov a notárov) disciplinárnej právomoci Najvyššieho správneho súdu SR.²³⁷

Hmotnoprávny status takejto osoby je podmienený existenciou osobitného právneho vzťahu, ktorý *nemá súkromnoprávnu povahu*. Nevzniká na základe zmluvy, ale na základe jednostranného právneho úkonu (zápisom do zoznamu členov komory atď.).

Právne vzťahy osoby k stavovskej organizácii súvisiace s výkonom tzv. vrchnostenskej verejnej správy majú verejnoprávny charakter.

Členský vzťah k stavovskej organizácii je typickým právnym vzťahom, z ktorého vyplývajú *špeciálne povinnosti*, porušenie ktorých zakladá disciplinárnu zodpovednosť.

Ak *tak ustanovuje zákon*, disciplinárnej právomoci komôr okrem ich členov podliehajú aj *ďalšie osoby*. V zásade ide o osoby, ktoré majú vplyv na poskytovanie služieb, na kvalitu ktorých príslušná komora dohliada. Majú zákonom uloženú povinnosť dodržiavať zákony a vnútorné predpisy, podliehajú kontrolnej činnosti, dozoru a dohľadu komory a tiež disciplinárnej právomoci komory.²³⁸ Môže však ísť aj o osoby, ktoré sú *zamestnancami*

²³⁷ Podľa rozsudku Najvyššieho správneho súdu ČR z 15. augusta 2012 č. k. 3 Ads 29/2012-23: „Provozovatel lékárny, je-li právnickou osobou, ani jeho statutární orgán nejsou osobami podléhajícími disciplinární pravomoci České lékařnické komory.“

²³⁸ Podľa § 31 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) v znení neskorších predpisov** „hostujúci euroadvokát je pri poskytovaní právnych služieb na území Sloven-

osôb vykonávajúcich činnosť²³⁹ alebo poskytujúcich služby²⁴⁰ a sú oprávnené na vykonávanie úkonov v rámci týchto činností a služieb v rozsahu a spôsobom vymedzeným osobitným zákonom, na základe poverenia svojho zamestnávateľa.

Subjektom disciplinárneho deliktu je zásadne *fyzická osoba*. Zákon však môže ustanoviť, že je ním tiež právnická osoba.²⁴¹

Subjektívna stránka disciplinárneho previnenia. Predmetný znak skutkovej podstaty disciplinárneho previnenia vyjadruje, či sa na vznik zodpovednosti vyžaduje *zavinenie*.

Ak je subjektom disciplinárneho deliktu *fyzická osoba*, osobitné zákony vyžadujú na vznik jej zodpovednosti *zavinené konanie* alebo *opomenutie konania*. V takom prípade legálna definícia túto skutočnosť *explicitne* ustanovuje. Ako príklad možno citovať § 39 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.**, podľa ktorého „*disciplinárne previnenie je zavinené porušenie povinnosti vyplývajúcej z tohto zákona*“.

Vzhľadom na to, že zákony nešpecifikujú, o akú formu *zavinenia* ide, postačí, ak pôjde o *zavinenie z nedbanlivosti*.²⁴²

Miera *zavinenia* sa odvíja od toho, či v konkrétnom prípade osoba *konala* v priamom alebo nepriamom úmysle, alebo v rámci *vedomej* či *neve-*

skej republiky povinný dodržiavať povinnosti advokáta, ktoré má advokát pri poskytovaní právnych služieb podľa tohto zákona, osobitných predpisov a predpisov komory; tým nie je dotknutá jeho povinnosť dodržiavať právne predpisy štátu registrácie“.

²³⁹ Napríklad notársky kandidát podľa § 24 ods. 1 **zákona SNR č. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok)**, ktorého „*môže notár písomne poveriť vykonávaním všetkých úkonov, ktoré sú predmetom notárskej činnosti, ako aj vykonávaním činnosti podľa § 5*“. Podľa § 91 ods. 5 „*kandidátovi, ktorý je ustanovený zástupcom alebo kandidátom notára, je možné uložiť disciplinárne opatrenia podľa odseku 3 písm. a) a b) alebo odňať právo výkonu poverenia notára*“.

²⁴⁰ Napríklad advokátsky koncipient podľa § 56 ods. 1 **zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov**.

²⁴¹ Podľa § 4 ods. 1 **zákona SNR č. 78/1992 Zb. o daňových poradcoch a Slovenskej komore daňových poradcov**: „*Daňovým poradcom je fyzická osoba zapísaná v zozname daňových poradcov (ďalej len „zoznam“) podľa § 8 ods. 3 alebo ods. 5 alebo zaregistrovaná v zozname podľa § 8 ods. 6; zoznam vedie komora. Za daňového poradcu sa považuje aj právnická osoba poskytujúca daňové poradenstvo podľa odseku 2*“.

²⁴² MIČINSKÝ, L. a P. ŠTRPKA, (2022). *Zákon o advokácii. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2022, s. 381.

domej nedbanlivosti. Plní funkciu kritéria pre určenie druhu a výšky ukladaného disciplinárneho opatrenia.

Len výnimočne, ak tak ustanovuje zákon, zavinenie nie je predpokladom pre vznik disciplinárnej zodpovednosti fyzickej osoby. Je to vtedy, keď sa osobitný zákon výslovne nezmieňuje o zavinenom protiprávnom správaní osoby.²⁴³ Nie je podstatné, či taká úprava je výsledkom pochybenia zákonodarcu. V takom prípade ide o tzv. objektívnu zodpovednosť (t. j. o zodpovednosť bez ohľadu na zavinenie). Dôsledkom je, že na subjektívnu stránku disciplinárneho previnenia disciplinárny orgán neprihliada, nie je v tejto súvislosti povinný skúmať druh zavinenia ani mieru zavinenia. Na vznik disciplinárnej zodpovednosti postačuje preukázať porušenie povinnosti osobou podliehajúcou disciplinárnej právomoci komory a existenciu príčinnej súvislosti medzi týmto porušením a škodlivým následkom na zákonom chránený verejný záujem (t. j. objekt disciplinárneho previnenia).

Ak je subjektom disciplinárnej zodpovednosti *právnická osoba*, vzťahuje sa na ňu objektívna zodpovednosť.²⁴⁴

Ak zákon upravuje disciplinárnu zodpovednosť bez ohľadu na zavinenie, je vylúčené, aby si komora upravila vo vnútornom predpise opak.²⁴⁵

Objekt disciplinárneho previnenia. V porovnaní s iným správnym deliktom, ktorého objektom je *verejný záujem na riadnom výkone verejnej správy*,²⁴⁶ v prípade disciplinárneho deliktu je ním špeciálnejší objekt – *verejný záujem na dodržaní disciplíny*.²⁴⁷

²⁴³ Ako príklad možno spomenúť § 39 ods. 1 **zákona SNR č. 138/1992 Zb. o autorizovaných architektoch a autorizovaných stavebných inžinieroch**, ktorý ustanovuje právomoc komory vyvodzovať disciplinárnu zodpovednosť „za závažné alebo opätovné porušenie povinností ustanovených týmto zákonom alebo štatútom komory“.

²⁴⁴ Podľa § 4 ods. 1 a § 24 ods. 1 **zákona SNR č. 78/1992 Zb. o daňových poradcoch a Slovenskej komore daňových poradcov**.

²⁴⁵ Pozri napríklad čl. 2 **Disciplinárneho poriadku Slovenskej komory stavebných inžinierov** schváleného valným zhromaždením komory z 19. septembra 2020.

²⁴⁶ Hamuláková, Z. In: Z. HAMULÁKOVÁ a M. HORVAT. *Základy správneho práva trestného*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 28.

²⁴⁷ „Pojem disciplína môže byť chápaný jednak ve smyslu subjektivním, jakožto povinnost jednotlivce podříditi se určitému pořádku nebo objektivním, tedy jako zákonem/na jeho základě stanovený řád určitého organizovaného celku, podle nichž tento funguje, a tam, kde se hovoří o disciplinárních správních deliktech, přichází v úvahu disciplína ve druhém pojetí.“ P. MATES. Disciplinární delikty členů profesních komor. In: S. KOŠIČIAROVÁ a M. GAJDOŠOVÁ (eds.). *Stavovská a profesijná organizácia – subjekt verejnej správy*.

Disciplinárna zodpovednosť členov stavovských organizácií je verejno-právnym nástrojom zabezpečenia ochrany takých *zákonom chránených hodnôt*, akými sú profesijná etika, odbornosť, dôstojnosť alebo vážnosť výkonu slobodného povolania.

Či v konkrétnom prípade došlo k porušeniu objektu disciplinárneho previnenia (t. j. k vzniku protiprávneho a spoločensky škodlivého následku), je potrebné v každom konkrétnom prípade skúmať. Nestačí túto skutočnosť len predpokladať.

Objektívna stránka disciplinárneho previnenia. Podľa teórie správneho práva objektívnu stránku skutkovej podstaty každého správneho deliktu tvorí:

- konanie páchatela,
- následok konania,
- príčinný vzťah medzi konaním a následkom konania páchatela.

Konanie páchatela môže byť *komisívne* alebo *omisívne*, záleží od vymedzenia povinnosti, ktorú porušil.

Objektívna stránka disciplinárneho previnenia je vymedzená v zákonoch rôznym spôsobom – od veľmi všeobecne formulovaného „*porušenia povinnosti*“ (pozri napr. § 20 ods. 1 **zákona NR SR č. 200/1994 Z. z. o Komore reštaurátorov a o výkone reštaurátorskej činnosti jej členov**) až po veľmi konkrétne formulované, taxatívny spôsobom vypočítané porušenia povinností.²⁴⁸

Zborník referátov z vedeckej konferencie so zahraničnou účasťou. 10. november 2023. Trnava, Slovenská republika. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2023, s. 127.

²⁴⁸ Podľa § 65 ods. 1 **zákona č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov** „disciplinárne previnenie člena komory je porušenie povinností ustanovených v § 52 ods. 2“. Podľa § 52 ods. 2: „Člen komory je povinný a) vykonávať svoje zdravotnícke povolanie odborne, v súlade so všeobecne záväznými právnymi predpismi a s etickým kódexom, ktorý je uvedený v prílohe č. 4, b) spolupracovať pri zabezpečovaní verejnej siete, ak verejná sieť je menšia ako minimálna sieť, c) oboznamovať sa s vnútornými predpismi komory a dodržiavať ich, d) plniť úlohy vyplývajúce z členstva v komore, e) oznamovať zmeny údajov, ktoré sa dotýkajú jeho osoby alebo výkonu zdravotníckeho povolania, f) bez zbytočného odkladu oznámiť údaje na zápis do registra a priebežne ich doplňovať (§ 64).“

Povinnosti osôb, ktorých porušenie podlieha disciplinárnej právomoci stavovskej organizácie, sa musí týkať *verejnoprávneho vzťahu*.²⁴⁹ Pôjde o povinnosti vyplývajúce zo zákona upravujúceho postavenie komory a tiež o povinnosti, ktoré komora ustanovila v rámci svojej normotvorby (vnútorným predpisom, uznesením).

Protiprávne a spoločensky škodlivé konanie páchatela môže byť z legislatívno-technického hľadiska v zákone vymedzené:

- konkrétnym popisom správania – napr. podľa § 220 ods. 2 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** závažným disciplinárnym previnením je aj „nezaplatenie právoplatne uložennej peňažnej pokuty podľa § 221 ods. 1 a 2 v lehote určenej v rozhodnutí“;
- popisom následku disciplinárneho previnenia – napr. podľa § 220 ods. 1 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** „disciplinárnym previnením je aj zavinené konanie exekútora, ktoré má za následok prietiahy v exekučnom konaní alebo v disciplinárnom konaní“;
- všeobecným odkazom na porušenie povinnosti ustanovených v zákone alebo vo vnútornom predpise stavovskej organizácie, t. j. prostredníctvom tzv. blanketového ustanovenia – napr. podľa § 21 ods.1

²⁴⁹ Podľa § 18 ods. 4 prvej vety **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**: „Advokát je povinný v priebehu poskytovania právnej služby informovať klienta, ktorý je spotrebiteľom právnej služby, o výške odmeny za úkon právnej služby ešte pred začatím tohto úkonu, inak mu odmena nepatrí.“ Podľa rozhodnutia IV. disciplinárneho senátu Slovenskej advokátskej komory z 9. júna 2015 sp. zn. DS IV.-44/15:2490/2014 „neinformovanie klienta – spotrebiteľa advokátom pred každým úkonom právnej služby o výške odmeny za tento úkon nie je disciplinárnym previnením advokáta, pretože § 18 ods. 4 ZoA z hľadiska účelu právnej normy, histórie jej vzniku a časovej súvislosti je typická civilnoprávna norma vytvorená na sankcionovanie advokáta v civilnoprávnom vzťahu medzi advokátom a spotrebiteľom, v ktorej už je obsiahnutá sankcia za jej porušenie. I keď disciplinárnym previnením advokáta podľa § 56 ods. 1 ZoA je vo formálnom zmysle každé porušenie povinnosti advokáta podľa ZoA, pokiaľ by sa podoň subsumovalo aj porušenie povinnosti podľa § 18 ods. 4 ZoA, išlo by v materiálnom poňatí o prílišný formalizmus vedúci k extrémnej nespravodlivosti, čo je z hľadiska interpretácie právnych noriem ústavne neudržateľný stav.“ HREŽDOVIČ, L., T. FRIŠTIKOVÁ, P. KEREČMAN a J. HAVLÁT, (2017). *Zbierka disciplinárnych rozhodnutí Slovenskej advokátskej komory 2014 – 2015*. Bratislava: Slovenská advokátska komora, 2017, s. 136 – 139.

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 „disciplinárnym previnením člena komory je porušenie povinností, ktoré ustanovil tento zákon“.

Za porušenie povinnosti sa na účely disciplinárnej zodpovednosti osoby podliehajúcej právomoci stavovskej organizácie najčastejšie považuje porušenie povinnosti ustanovenej:

- zákonom, ktorý upravuje postavenie a právomoci komory,
- vnútorným predpisom vydaným komorou,
- uznesením orgánu komory.

Nie všetky zákony špecifikujú, o aký druh vnútorného predpisu komory ide.²⁵⁰ Vo väčšine prípadov na ne odkazujú bez rozdielu (pozri napr. § 24 ods. 1 **zákona SNR č. 78/1992 Zb. o daňových poradcov a Slovenskej komore daňových poradcov**).

Niektoré zákony považujú za disciplinárne previnenie aj porušenie povinností vyplývajúcich z iných zdrojov záväzných pre výkon slobodného povolania. Najčastejšie ide o *etický kódex*.²⁵¹ Prameňom však môže byť aj *iný zdroj*. Podľa § 21 ods. 1 **zákona č. 487/2021 Z. z. o Komore geodetov a kartografov** je ním aj porušenie povinnosti ustanovenej *technickými špecifikáciami*.

Samosprávne stavovské komory majú právomoc ukladať disciplinárne opatrenia za *každé* porušenie povinnosti. Len výnimočne ich zákony obmedzujú tak, že im umožňujú prejednávať iba závažné alebo opätovné porušenie povinnosti (pozri § 20 ods. 1 **zákona NR SR č. 200/1994 Z. z. o Komore reštaurátorov a o výkone reštaurátorskej činnosti jej členov**).

Negatívne vymedzenie disciplinárneho previnenia

Disciplinárny delikt má v porovnaní s trestným činom a správnym deliktom najnižší stupeň typovej spoločenskej škodlivosti.

²⁵⁰ Napríklad § 39 ods. 1 **zákona SNR č. 138/1992 Zb. o autorizovaných architektoch a autorizovaných stavebných inžinieroch** vymedzuje disciplinárne previnenie ako „závažné alebo opätovné porušenie povinností ustanovených týmto zákonom alebo štatútom komory“.

²⁵¹ Podľa § 91 ods. 1 **zákona SNR č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok)** je to aj porušenie povinností vyplývajúcich „z Etického kódexu notára, z interného predpisu komory alebo uznesenia komory“.

Jeho *súbeh* s inými druhmi verejnoprávných deliktov je možný, ak ho *osobitný zákon* (na základe *zásady špeciality*) nevylučuje. Záleží teda na obsahu legálnej definície disciplinárneho previnenia v konkrétnom zákone upravujúcom disciplinárnu právomoc samosprávnej stavovskej organizácie či *súbeh* disciplinárneho previnenia s iným druhom a kategóriou verejnoprávného deliktu vylučuje.

Ako príklad úpravy *zásady špeciality* možno citovať § 39 ods. 1 **zákona SNR č. 138/1992 Zb. o autorizovaných architektoch a autorizovaných stavebných inžinieroch, podľa ktorého je disciplinárne previnenie** „závažné alebo opätovné porušenie povinností ustanovených týmto zákonom alebo štatútom komory, ak nejde o trestný čin alebo priestupok“.

Zásadu špeciality (ale v užšom rozsahu) upravuje § 21 ods. 1 **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**, podľa ktorého „disciplinárnym previnením člena komory je porušenie povinností, ktoré ustanovil tento zákon, alebo porušenie zásad etiky súkromného veterinárneho lekára, ak nejde o trestný čin“.

Dôsledkom uplatnenia zásady špeciality je, že *ten istý skutok* osoby nemôže byť postihnutelný aj ako trestný čin, aj ako disciplinárne previnenie alebo nemôže byť postihnutelný ako priestupok a súčasne aj ako disciplinárne previnenie.

V prípadoch *súbehu*, keď rôzne druhy orgánov na základe rôznych právnych predpisov vyvodzujú zodpovednosť za ten istý skutok, nie je princíp *ne bis in idem* dotknutý. Právoplatné rozhodnutie disciplinárneho orgánu stavovskej organizácie nemôže byť preto prekážkou trestného stíhania o tom istom skutku ako o trestnom čine. Rovnako nemôže byť prekážkou konania o tom istom skutku ako o priestupku či inom správnom delikte. V takej situácii sa však uplatňuje *princíp subsidiarity trestného postihu (ultima ratio)*.²⁵² Osobitné zákony ukládajú príslušným orgánom povinnosť prihliadnuť na skutočnosť, že osoba už bola *za ten istý skutok* postihnutá v disciplinárnom konaní.²⁵³

²⁵² K problematike uplatnenia tzv. vertikálneho efektu princípu *ultima ratio* pozri bližšie KOŠÍČAROVÁ, S., (2017). *Princípy správneho trestania*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017.

²⁵³ Napríklad podľa § 12 ods. 1 **zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch** pri určení druhu sankcie a jej výmery sa prihliadne aj na to, či a akým spôsobom bol páchatel za ten istý skutok postihnutý v disciplinárnom konaní. Ak dospeje k záveru, že rozhodnutie o disciplinárnom delikte je postačujúce, postupuje podľa § 66 ods. 2 písm. d) alebo

Orgán komory musí disciplinárne konanie *zastaviť*, ak pre ten istý skutok prebehlo skoršie trestné konanie, konanie o priestupku alebo inom správnom delikte a toto konanie sa skončilo právoplatným rozhodnutím, alebo bolo právoplatne zastavené a rozhodnutie vydané v skoršom konaní nebolo zrušené a disciplinárny orgán *považuje už uložený postih za dostačujúci*.

Z rovnakých procesnoprávnych pravidiel vychádza aj úprava súdneho konania vo veciach disciplinárnych previnení súdnych exekútorov a notárov podľa § 26 a 27 **zákona č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny súdny poriadok)**, u ktorých je súbeh podľa osobitných zákonov možný. Trestné konanie a konanie o priestupku či o inom správnom delikte má prednosť pred disciplinárnym konaním z dôvodu, že disciplinárny delikt ako druh verejnoprávneho deliktu má v systéme právnej úpravy najnižší stupeň typovej spoločenskej škodlivosti.²⁵⁴

V prípadoch, *keď je podľa zákona súbeh vylúčený*, nemala by z legislatívneho hľadiska chýbať úprava procesnoprávnej právomoci príslušného orgánu komory *postúpiť vec, prerušiť disciplinárne konanie a zastaviť disciplinárne konanie*. Ak nie je upravená v zákone, mala by byť ustanovená vo vnútornom predpise (disciplinárnom poriadku) stavovskej organizácie.

V situácii, ak sa orgán komory domnieva, že skutočnosti, ktoré sa disciplinárne obvinenému kladú za vinu, majú znaky trestného činu, priestupku alebo iného správneho deliktu má:

podľa § 76 ods. 2 písm. ch). Bližšie k tomu KOŠIČIAROVÁ, S., (2020). *Zákon o priestupkoch. Podrobný komentár s judikatúrou*. Praha: Leges, 2020, s. 161 a nasl.

²⁵⁴ „Ustanovenie k § 27 ods. 4 Disciplinárneho súdneho poriadku umožňuje pokračovať v prerušenom disciplinárnom konaní po nadobudnutí právoplatnosti rozhodnutia v trestnom konaní, v priestupkovom konaní alebo v správnom konaní. ... Na porovnanie Notársky poriadok Českej republiky (zákon č. 358/1992 Sb. v znení neskorších predpisov), ktorý historicky vychádza z rovnakých právnych koreňov a princípov ako slovenská právna úprava, má v § 49b ods. 1 písm. d) zásadu *ne bis in idem* v disciplinárnom jednoznačne vyjadrenú: „Kárný senát bez ústního jednání řízení zastaví, jestliže bylo o skutku, pro který se vede kárné řízení, pravomocně rozhodnuto v trestním řízení.“ PEKÁR, B. a K. VALOVÁ. Úskalia prenosu disciplinárnej právomoci nad notármi zo stavovskej organizácie na štát. In: S. KOŠIČIAROVÁ a M. GAJDOŠOVÁ (eds.). *Stavovská a profesijná organizácia – subjekt verejnej správy*. Zborník referátov z vedeckej konferencie so zahraničnou účasťou. 10. november 2023. Trnava, Slovenská republika. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2023, s. 156 – 157.

- vec postúpiť príslušnému orgánu pred začatím disciplinárneho konania,
- disciplinárne konanie prerušiť, ak sa disciplinárne konanie už začalo.

Orgán komory disciplinárne konanie *preruší* aj vtedy, ak sa dodatočne dozvie, že pre skutok, pre ktorý sa disciplinárne konanie začalo, sa proti disciplinárne obvinenému vedie trestné konanie, konanie o priestupku alebo správne konanie a toto konanie nie je ukončené právoplatným rozhodnutím.

Dôvodom je, že pre trestné konanie, konanie o priestupku či o disciplinárnom delikte sú príslušné iné orgány.

Princíp *ultima ratio* a disciplinárna zodpovednosť osôb podliehajúcich právomoci stavovskej organizácie

Tzv. vertikálny aspekt princípu *ultima ratio*, ktorý reflektuje rozdielnu typovú spoločenskú škodlivosť jednotlivých druhov verejnoprávných deliktov (trestných činov, správnych deliktov, disciplinárnych deliktov), sa v právnom štáte odvíja od *princípu proporcionality*.²⁵⁵ Má ústavnoprávny rozmer (pozri čl. 1 ods. 1 **Ústavy Slovenskej republiky**), a preto by mal nájsť svoje legislatívne vyjadrenie v zákonoch upravujúcich disciplinárnu právomoc stavovských organizácií. Žiaľ, tieto zákony odkazujú na vnútorné predpisy komôr, v ktorých sa však jeho regulácia vyskytuje len výnimočne. Ako vzorný príklad možno citovať § 14 písm. c) Disciplinárneho poriadku Slovenskej advokátskej komory schválenom konferenciou advokátov 11. júna 2021 v situácii, keď **zákon č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov** nevylučuje súbeh disciplinárneho previnenia s inými druhmi a kategóriami verejnoprávných deliktov. Podľa tohto ustanovenia „*disciplinárny senát disciplinárne konanie zastaví, ak bol disciplinárne obvinený potrestaný v inom konaní za skutok, ktorý je predmetom návrhu a tento trest možno považovať z hľadiska účelu disciplinárneho konania za dostačujúci*“.

Ak osobitný zákon upravujúci disciplinárnu zodpovednosť osôb podliehajúcich právomoci stavovských organizácií *súbeh disciplinárneho previnenia s trestnými činom a správnym deliktom vylučuje*, nemala by v ňom

²⁵⁵ KOŠIČIAROVÁ, S., (2022). *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 3. aktualizované a doplnené vydanie. Plzeň: Aleš Čeněk, 2022, s. 287.

tiež chýbať regulácia procesnoprávnej povinnosti príslušného orgánu komory *vec postúpiť*. Vyžaduje si totiž aplikáciu *zásady špeciality*, ktorá *vylučuje právomoc disciplinárneho orgánu*, ak by bol skutok kvalifikovaný príslušným orgánom ako trestný čin alebo priestupok či iný správny delikt, o ňom rozhodovať.

I v týchto prípadoch chýba regulácia upravujúca postavenie stavovských organizácií. Výnimkou je § 21 ods. 3 **zákona č. 487/2021 Z. z. o Komore geodetov a kartografov**, podľa ktorého „*ak disciplinárna komisia zistí, že člen komory alebo hosťujúci autorizovaný geodet a kartograf naplnil svojím konaním znaky priestupku alebo trestného činu, postúpi takýto podnet na prešetrenie oprávneným orgánom a v tomto rozsahu disciplinárne konanie zastaví*“.

V situácii, keď by právoplatné rozhodnutie komory bolo v rozpore s princípom subsidiarity trestného postihu, taká nezákonnosť môže byť v správnom súdnictve odstránená aj na základe § 195 písm. c) a d) **Správneho súdneho poriadku**. Dôvodom pre postup podľa § 196 môže byť porušenie *zásady veci právoplatne rozhodnutej* podľa § 2 ods. 8 **Trestného poriadku** alebo *zásady individualizácie trestu* podľa § 34 ods. 4 **Trestného zákona**. Na takú nezákonnosť je súd správneho súdnictva povinný prihliaďnúť aj bez žalobného návrhu.

5.3 Disciplinárne opatrenia

Právna povaha disciplinárnych opatrení

Stavovská organizácia má v rámci svojej disciplinárnej právomoci vymedzenej zákonom a na jeho základe vnútornými predpismi právomoc ukladať disciplinárne opatrenia.

Za disciplinárne opatrenie možno považovať len to, čo zákon za disciplinárne opatrenie *výslovne označuje*. Takú právnu povahu nemá preto napomenutie a písomné napomenutie, ktoré ako *poriadkové opatrenie* možno uložiť notárovi podľa § 90 ods. 1 **zákona SNR č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok)**. Na poriadkové opatrenia sa nevzťahujú pravidlá týkajúce sa disciplinárnych opatrení a tiež pravidlá týkajúce sa premlčacích lehôt.²⁵⁶

²⁵⁶ Obdobnú situáciu vo veci poriadkového opatrenia riešil Najvyšší správny súd ČR, ktorý rozhodol rozsudkom z 10. júna 2021 č. k. 3 7 As 8/2021-56 takto: „*Na ukládání výtky dle § 7a zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti se nevztahují*

Disciplinárne opatrenia sú z hmotnoprávneho hľadiska *sankciami*.

Ich charakteristickými vlastnosťami je, že:

- ich uložením je priamo dotknutý status konkrétnej osoby podliehajúcej disciplinárnej právomoci komory, lebo vyvolávajú zmenu v jej hmotnoprávnej pozícii,
- pôsobia do minulosti (ukladajú sa za to, že osoba porušila povinnosť),
- ich vykonanie nie je spôsobilé odstrániť protiprávny stav zapríčinený protiprávnym a spoločensky škodlivým správaním.

Podľa vnútroštátnej úpravy sa disciplinárne opatrenia ukladajú za porušenie povinností *verejnoprávnej povahy*.

Podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva sa disciplinárne sankcie ukladané orgánmi záujmovej samosprávy na účely čl. 6 ods. 1 prvej vety dohovoru považujú za *občianskoprávny záväzok*.²⁵⁷ Je to tak aj preto, lebo sankcie ukladané za disciplinárne delikty majú vplyv na *výkon zamestnania* alebo na *majetkovú sféru* osoby, ktorá sa disciplinárne previnila.

Európsky súd pre ľudské práva prezentoval v tomto ohľade svoj názor v rozsudku tretej sekcie vo veci **W. R. proti Rakúsku** z 21. decembra 1999 (sťažnosť č. 26602/95). Pripomenul, že v minulosti ustáleno rozhodoval, že disciplinárne konanie, v ktorom je dotknuté právo pokračovať vo výkone povolania, dáva *vzniknúť sporu o občianskych právach v zmysle čl. 6 ods. 1 dohovoru*. Súd prihliada vždy na to, ktoré tresty môžu disciplinárne orgány uložiť. Za takúto situáciu treba považovať aj prípad, keď podľa disciplinárneho poriadku možno uložiť pozastavenie práva osoby vykonávať prax.²⁵⁸ Za administratívnu sankciu v inom prípade tiež označil prepustenie súdneho exekútora.²⁵⁹

lhůty uvedené v § 117 odst. 3 téhož zákona a v § 9 odst. 1 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů. To však neznamená, že by výtku bylo možné uložit bez jakéhokoliv časového omezení. Orgán ukládající výtku je i v tomto ohledu limitován základními zásadami činnosti správních orgánů (mj. zásadou minimalizace zásahů do právní sféry dotčeného subjektu a zásadou rychlosti a hospodárnosti postupu správního orgánu).“

²⁵⁷ SVÁK, J., (2006). *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv)*. 2. rozšírené vydanie. Žilina: Poradca podnikateľa, 2006, s. 428.

²⁵⁸ Přehled judikatury ve věcech správního trestání. LAVICKÝ, P., M. PODHRÁZKÝ a S. ŠÍŠKEOVÁ (eds.). Praha: ASPI, 2006, s. 557 – 558.

²⁵⁹ HORVAT, M. a Z. HAMULÁKOVÁ. Správne disciplinárne delikty členov stavovských komôr so zameraním na vyčiarknutie člena komory. In: S. KOŠIČIAROVÁ a M. GAJDOŠOVÁ (eds.). *Stavovská a profesijná organizácia – subjekt verejnej správy*. Zborník

„ESLP sa podrobne venuje pojmu disciplinárne obvinenie, pretože ani to nevyklučuje jeho možné podradenie pod trestnú vetvu čl. 6 Dohovoru. Deje sa tak najmä vtedy, keď je naplnené tretie Engelovo kritérium. V tejto súvislosti však súd skúma všetky Engelope kritériá, nielen toto tretie, avšak najčastejšie odôvodňuje podradenie pod trestnú vetvu práve týmto kritériom.“²⁶⁰

To, že Európsky súd pre ľudské práva označuje spory vzniknuté vo veciach disciplinárnej zodpovednosti za spory o občianskoprávnom záväzku, neznamená, že v podmienkach Slovenskej republiky by sa mali automaticky považovať za súkromnoprávne spory, v ktorých je daná právomoc súdu v civilnom procese. Treba rešpektovať vnútroštátny poriadok, ktorý považuje rozhodovanie samosprávnych stavovských organizácií o disciplinárnych opatreniach za súčasť výkonu verejnej správy.

Uložením disciplinárneho opatrenia samosprávnou stavovskou organizáciou sa sleduje ochrana *verejného záujmu na kvalite zabezpečovaných služieb* poskytovaných ich spotrebiteľom. Z tohto dôvodu sú rozhodnutia orgánov komôr ako orgánov verejnej správy preskúmateľné v správnom súdnictve. Takýto právny stav nie je v rozpore s dohovorom. *Právo na súdnu ochranu* v súlade s čl. 6 ods. 1 dohovoru je totiž zabezpečené.²⁶¹

Vzhľadom na to, že disciplinárne previnenia sú verejnoprávnymi deliktmi s najnižším stupňom typovej spoločenskej škodlivosti, zákony *neukladajú* komorám *povinnosť* uložiť disciplinárne opatrenie. Vo všeobecnosti sa v zákonoch uplatňuje *zásada subsidiarity trestného postihu*. Výnimkou je úprava v § 221 ods. 3 **zákona NR SR č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov**, podľa ktorej „za opakované porušenie ustanovenia § 57 ods. 2 sa uloží disciplinárne opatrenie podľa odseku 2 písm. b) alebo písm. c)“.

Možnosť komory uložiť disciplinárne opatrenie však neznamená, že by príslušný orgán komory nemusel disciplinárne previnenie prerokovať v disciplinárnom konaní.

referátov z vedeckej konferencie so zahraničnou účasťou. 10. november 2023. Trnava, Slovenská republika. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2023, s. 82.

²⁶⁰ Tamtiež, s. 85

²⁶¹ GAJDOŠOVÁ, M., (2016). *Judikatúra vo veciach práva slobodne sa združovať*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, s. 205.

Ak tak ustanovuje zákon²⁶² alebo vnútorný predpis komory, môže disciplinárny orgán *upustiť* od uloženia disciplinárneho opatrenia. Urobí tak rozhodnutím, v ktorom uzná obvineného za vinného z disciplinárneho previnenia. Vo výroku uvedie, že upúšťa od uloženia disciplinárneho previnenia. Dôvod upustenia uvedie v odôvodnení rozhodnutia.

Rozhodnutie ani v tomto prípade nezbavuje osobu povinnosti uhradiť komore trovy disciplinárneho konania. Disciplinárny orgán jej ju uloží vo výroku rozhodnutia.

Dôvody na upustenie od uloženia disciplinárneho opatrenia má ustanoviť zákon alebo vnútorný predpis komory.²⁶³ K upusteniu od uloženia disciplinárneho opatrenia sa pristúpi vtedy, ak k náprave obvineného postačí samotné prerokovanie disciplinárneho previnenia a pôjde o menej závažné porušenie povinnosti.²⁶⁴

²⁶² Podľa § 56 ods. 6 **zákona č. 586/2003 Zb. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov** „disciplinárny senát môže upustiť od uloženia disciplinárneho opatrenia za disciplinárne previnenie, ak prerokovanie disciplinárneho previnenia považuje za postačujúce vzhľadom na menej závažný charakter porušenej povinnosti, na spôsob konania alebo mieru zavinenia“.

²⁶³ Podľa čl. 6 ods. 4 **Disciplinárneho poriadku Komory reštaurátorov** schváleného valným zhromaždením komory reštaurátorov 7. novembra 2011: „Od uloženia disciplinárneho opatrenia možno upustiť, ak sú súčasne splnené tieto podmienky: a) disciplinárne previnenie bolo spoľahlivo zistené a už jeho prerokovanie splnilo výchovný účinok, b) obvinený svoje konanie olutoval, napomohol k objasneniu disciplinárneho previnenia a odstránil jeho následky, najmä tým, že dobrovoľne nahradil spôsobenú škodu alebo inú ujmu, že sa ospravedlnil osobe dotknutej prejednáványm konaním disciplinárne obvineného alebo že uviedol veci do pôvodného stavu, c) nejedná sa o opakované disciplinárne previnenie a d) podávateľ podnetu, osoba dotknutá prejednáványm konaním disciplinárne obvineného a predseda dozornej rady netrvá na uložení disciplinárneho opatrenia.“

Podľa čl. 6 ods. 4 **Disciplinárneho poriadku Slovenskej komory architektov** z 15. mája 2003: „Od uloženia disciplinárneho opatrenia možno upustiť, ak sú súčasne splnené tieto podmienky: a) disciplinárne previnenie bolo spoľahlivo zistené a už jeho prerokovanie splnilo výchovný účinok, b) obvinený svoje konanie olutoval, napomohol objasnenie disciplinárneho previnenia a odstránil jeho následky, najmä tým, že dobrovoľne nahradil spôsobenú škodu alebo inú ujmu, že sa ospravedlnil poškodenému alebo že uviedol veci do pôvodného stavu, c) nejde o opakované disciplinárne previnenie a d) poškodený netrvá na uložení disciplinárneho opatrenia.“

²⁶⁴ Podľa odôvodnenia rozhodnutia I. disciplinárneho senátu zo 7. mája 2008 sp. zn. DS I. 11/08:2644/2007: „Disciplinárne obvinený pred senátom vyhlásil, že ho mrzí, čo sa stalo a v budúcnosti sa takýchto chýb vyvaruje. Vo svojom vyjadrení ešte odôvodnil, ako a prečo došlo k oneskorenému podaniu odvolania proti rozsudku súdu prvého stupňa v predmetnej veci, a to tým, že klient mu nesprávne uviedol dátum prevzatia tohto rozsudku. ... Senát

Keďže zákony ustanovujú právomoc stavovských organizácií ukladať rôzne druhy disciplinárnych opatrení, vynára sa otázka, či ich príslušný orgán ukladá jednotlivo, alebo tak môže urobiť v kombinácii.

Odpoveď sa odvíja od úpravy v konkrétnom zákone. Podľa nej sa uplatňuje:

- pravidlo kumulácie (disciplinárne opatrenie možno uložiť s iným druhom disciplinárneho opatrenia, ak zákon túto možnosť explicitne nevylučuje),²⁶⁵
- zákaz kumulácie, ak ho zákon výslovne upravuje.²⁶⁶

Pravidlo kumulácie sa neuplatní ani vtedy, keď zákon umožňuje uložiť konkrétny druh disciplinárneho opatrenia len alternatívne.

Túto právnu situáciu zákonodarca vyjadruje použitím slov:

- „alebo“ [podľa § 221 ods. 3 **zákona NR SR č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov** „za opakované porušenie ustanovenia § 57 ods. 2 sa uloží disciplinárne opatrenie podľa odseku 2 písm. b) alebo písm. c)“],
- „niektoré“ [podľa § 39 ods. 3 **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.** „asistentovi možno za disciplinárne previnenie uložiť niektoré z týchto disciplinárnych opatrení a) písomné napomenutie, b) verejné napomenutie, c) pokutu až do výšky šesťnásobku životného minima ustanoveného osobitným pred-

zistil, že sú splnené podmienky podľa § 56 ods. 5 zákona, a preto, najmä vzhľadom na to, že ide o prvé disciplinárne previnenie disciplinárne obvineného, u ktorého samotné prerokovanie disciplinárneho previnenia považuje za dostačujúce, ako aj vzhľadom na mieru zavinenia, upustil od uloženia disciplinárneho opatrenia.“ HREŽDOVIČ, L., T. FRIŠTI-KOVÁ a P. KERECMAN, (2012). Zbierka disciplinárnych rozhodnutí Slovenskej advokátskej komory 2007 – 2011. Bratislava: Slovenská advokátska komora, 2012, s. 66 – 67.

²⁶⁵ Podľa § 221 ods. 1 **zákona NR SR č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov** „za disciplinárne previnenie možno uložiť ako disciplinárne opatrenie a) písomné pokarhanie, b) peňažnú pokutu až do sumy 660 eur“.

²⁶⁶ Ako príklad úpravy zákazu kumulácie možno citovať § 56 ods. 3 prvú vetu **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**, podľa ktorého „disciplinárne opatrenia podľa odseku 2 písm. a) a b) nemožno uložiť spolu s disciplinárnym opatrením podľa odseku 2 písm. c)“.

pisom; výnos z pokuty je príjmom komory, d) vyčiarknutie zo zoznamu“],

- „jednotlivo“ [podľa § 91 ods. 4 **zákona SNR č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok)** „disciplinárne opatrenia možno uložiť jednotlivo; peňažnú pokutu možno uložiť aj popri inom disciplinárnom opatrení“].

Špeciálny prípad uplatnenia zákazu kumulácie disciplinárnych opatrení predstavuje zákonná úprava, ktorá zákaz síce výslovne neupravuje, no súčasné uloženie konkrétnych druhov disciplinárnych opatrení je *ratione materiae* vylúčené. Ide o situácie, keď sa účinok súčasne uložených disciplinárnych opatrení vzájomne vylučuje. Taký efekt by malo napríklad rozhodnutie, ktorým sa uložilo podmienené vylúčenie z komory súčasne s vylúčením z komory, alebo ktorým sa uložilo pozastavenie výkonu činnosti spolu s vyčiarknutím zo zoznamu členov komory.

Vzhľadom na najnižší stupeň typovej spoločenskej škodlivosti disciplinárnych previnení v škále druhov verejnoprávnych deliktov zastávame názor, že zákonná úprava disciplinárnej zodpovednosti by mala presadzovať *zákaz kumulácie disciplinárnych opatrení*.

Druhy disciplinárnych opatrení

Zákony upravujúce postavenie stavovských organizácií ustanovujú ich právomoc ukladať za disciplinárne previnenia konkrétne druhy disciplinárnych opatrení. Keďže úprava nie je kodifikovaná, závisí od regulácie v tom-ktorom zákone, aké opatrenia má konkrétna komora právomoc uložiť.

Stavovská organizácia si nemôže vnútorným predpisom ustanoviť právomoc ukladať iné druhy disciplinárnych opatrení, než ustanovuje zákon, lebo by to bolo v rozpore s princípom *nulla poena sine lege*. Pre rovnaký dôvod si nemôže v rámci svojej samosprávnej pôsobnosti upraviť ani ich rozpätie. Zákony stavovské organizácie na to ani nesplnomocňujú.

Druhy a výška disciplinárnych opatrení je odlišná, pokiaľ zákon rozlišuje medzi disciplinárnymi previneniami a závažnými disciplinárnymi previneniami.²⁶⁷

²⁶⁷ Podľa § 221 ods. 1 **zákona NR SR č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov** „za disciplinárne previnenie možno uložiť ako disciplinárne opatrenie a) písomné pokarhanie, b) peňažnú

Disciplinárne obvinenému možno uložiť len taký druh disciplinárneho opatrenia, ktorý možno uložiť podľa zákona účinného v čase, keď sa o disciplinárnom opatrení rozhoduje.²⁶⁸

Zákaz retroaktivity prísnejšieho zákona sleduje požiadavku na *primeranosť* zodpovednosti, s ktorou úzko súvisí aj požiadavka na **primeranosť sankcie**.

Osobitné zákony, podľa ktorých postupujú stavovské organizácie, neupravujú zásadu *lex posterior mitius*. Upravuje ju však čl. 50 ods. 6 **Ústavy Slovenskej republiky**²⁶⁹ a v súlade s ústavou tiež § 2 ods. 2 **Trestného zákona**: „Páchateľovi možno uložiť taký druh trestu, ktorý dovoľuje uložiť zákon účinný v čase, keď sa o trestnom čine rozhoduje, ak je to pre páchateľa priaznivejšie.“

V situácii, keď by právoplatné rozhodnutie komory bolo v rozpore so zásadou *lex posterior mitius*, mal by to byť dôvod – v prípade disciplinárnej zodpovednosti notára a súdneho exekútora – na postup súdu správneho súdnictva podľa prvej časti Trestného zákona. V takom prípade je totiž porušená *zásada individualizácie trestu* podľa § 34 ods. 2 **Trestného zákona**.

Z rovnakého dôvodu by taká situácia mala byť dôvodom na postup súdov správneho súdnictva v rámci prieskumu právoplatných rozhodnutí komôr na základe § 195 písm. d) **Správneho súdneho poriadku**.

Vzhľadom na to, že zákonodarca sa pri úprave právomoci stavovských organizácií pridŕžiava „tradičných“ druhov disciplinárnych opatrení, nemožno očakávať, že by sa otázka uplatnenia zásady *lex posterior mitius* stala aktuálnou.

Zákony najčastejšie upravujú nasledujúce druhy disciplinárnych opatrení ukladané *členom komôr*:

- pokarhanie,
- pokutu,

pokutu až do sumy 660 eur“. Podľa odseku 2 „za závažné disciplinárne previnenie možno uložiť ako disciplinárne opatrenie a) písomné pokarhanie, b) peňažnú pokutu až do sumy 6 600 eur, c) zbavenie výkonu funkcie exekútora“.

²⁶⁸ Podľa § 58 ods. 5 **zákona č. 586/2003 Zb. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov** „disciplinárne obvinenému možno uložiť len taký druh disciplinárneho opatrenia, ktorý možno uložiť podľa zákona účinného v čase, keď sa o disciplinárnom opatrení rozhoduje“.

²⁶⁹ „Trestnosť činu sa posudzuje a trest sa ukladá podľa zákona účinného v čase, keď bol čin spáchaný. Neskorší zákon sa použije, ak je to pre páchateľa priaznivejšie.“

- vylúčenie z komory/vyčiarknutie zo zoznamu (v prípade súdnych exekútorov ide o zbavenie výkonu funkcie exekútora a v prípade notárov o zbavenie notárskeho úradu/vyčiarknutie z registra).

Okrem toho zákony ustanovujú ako disciplinárne opatrenie aj pozastavenie výkonu činnosti. Výnimočne ním je podmienené vylúčenie alebo prerušenie členstva v komore.

Vo vzťahu k *iným osobám než členom komôr* zákony za disciplinárne opatrenie ustanovujú:

- odňatie výkonu poverenia (kandidátovi, ktorý je ustanovený zástupcom alebo kandidátom notára) alebo
- vyčiarknutie zo zoznamu (v prípade advokátskych koncipientov, euroadvokátov atď.).

Nie každá komora má právomoc ukladať každú z týchto sankcií; regulácia v zákonoch je rôzna.

Napomenutie sa považuje za najmiernejší druh disciplinárneho opatrenia.

Zákony upravujú *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) v znení neskorších predpisov**, ktorý umožňuje advokátovi uložiť písomné alebo verejné napomenutie.

Vzhľadom na možný vplyv *verejného napomenutia* na výkon advokácie jednotlivca alebo advokátskej kancelárie, treba takýto druh disciplinárneho opatrenia považovať za prísnejší a tiež pri jeho ukladaní dbať na ochranu zákonom chránených záujmov.

Zákon alebo disciplinárny poriadok príslušnej komory by mal upravovať spôsob jeho vykonania²⁷⁰ (najmä spôsob zverejnenia a tiež lehotu, v ktorej má byť zverejnené). Je otázkou, či by vnútorný predpis stavovskej organizácie mal *explicitne* ustanoviť, dokedy sa verejné napomenutie zverejňuje najmä s ohľadom na inštitút zahľadania disciplinárneho opatre-

²⁷⁰ Podľa § 57 ods. 6 **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** „rozhodnutie o uložení verejného napomenutia vykoná predseda príslušného disciplinárneho senátu uverejnením výroku rozhodnutia v periodiku vydávanom komorou alebo iným vhodným spôsobom“. Podľa čl. 2 ods. 1 **uznesenia predsedníctva Slovenskej advokátskej komory č. 15/19/2010 z 11. novembra 2020 o Bulletinu slovenskej advokácie a Redakčnej rade Bulletinu slovenskej advokácie** „bulletin uverejňuje verejné napomenutia udelené advokátom právoplatným disciplinárnym rozhodnutím orgánov komory“.

nia²⁷¹ alebo či sa v praxi vystačí s výkladom zákona. Ak komora v praxi rešpektuje právny následok inštitútu zahľadania disciplinárneho opatrenia, nie je to potrebné. Výslovná úprava vo vnútornom predpise však podporuje ochranu disciplinárne potrestanej osoby.

Pokuta ako disciplinárne opatrenie sa ukladá v prípade porušenia povinnosti závažnejším spôsobom, keď nepostačuje uložiť napomenutie.

Zákon len výnimočne ustanovuje okrem hornej hranice pokuty aj jej dolnú hranicu (pozri § 21 ods. 1 **zákona č. 487/2021 Z. z. o Komore geodetov a kartografov**).²⁷²

Taký legislatívny prístup je prípustný, pokiaľ zákon umožňuje komore stíhať *závažné* disciplinárne previnenia. Inak je – vzhľadom na nízky stupeň typovej spoločenskej škodlivosti disciplinárnych previnení – nevhodný, lebo je ním dotknutý princíp *ultima ratio*.

Keďže disciplinárny orgán je ustanovenou dolnou hranicou výšky pokuty viazaný, v konkrétnom prípade by to mohlo viesť k porušeniu princípu proporcionality vzhľadom na nízku závažnosť protiprávneho konania disciplinárne obvineného, a tak brániť jeho spravodlivému potrestaniu (napr. v situácii, keď vec možno vybaviť napomenutím).

Pri rozhodovaní o výške peňažnej pokuty by mal disciplinárny orgán ako *kritérium* zohľadniť najmä jej *primeranosť* vzhľadom na závažnosť konania, následok disciplinárneho previnenia, odstrašujúci účinok pokuty, finančný prospech získaný v priamej alebo nepriamej súvislosti s disciplinárnym previnením, majetkové pomery obvineného a na mieru zavinenia (úmysel, nedbanlivosť).

Pozastavenie činnosti ako druh disciplinárneho opatrenia predstavuje zákaz činnosti uložený právoplatným rozhodnutím orgánu stavovskej or-

²⁷¹ Podľa čl. 8 ods. 4 druhej vety **Disciplinárneho poriadku Komory reštaurátorov** schváleného valným zhromaždením Komory reštaurátorov dňa 7. novembra 2011 „zahladené potrestanie sa vymaže zo zoznamu členov komory a nesmie sa ďalej zverejňovať“.

²⁷² Obdobne je to v situácii, ak zákon ustanovuje okrem hornej hranice aj dolnú hranicu času, na ktorý možno uložiť pozastavenie výkonu regulovaného povolania. Napríklad podľa § 91 ods. 3 písm. c) **zákona SNR č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok)** disciplinárnym opatrením je aj „pozastavenie výkonu notárskeho úradu na dobu najmenej dvoch mesiacov a najviac šesť mesiacov“. Podľa § 56 ods. 2 písm. d) **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** „pozastavenie výkonu advokácie uložené od šiestich mesiacov do troch rokov“.

organizácie osobe, ktorá splňa hmotnoprávne podmienky na výkon regulovaného povolania.

Právnym dôsledkom tohto disciplinárneho opatrenia je, že osoba nesmie vykonávať regulované povolanie počas lehoty určenej rozhodnutím.

Osobe, ktorej sa pozastavenie činnosti uložilo, *nezaniká členstvo v komore*. Jej povinnosti vo vzťahu ku komore nie sú dotknuté (napr. platí členské príspevky). Ak tak ustanovuje zákon, táto skutočnosť však ovplyvňuje rozsah jeho práv ako člena komory.²⁷³

Pozastavenie výkonu činnosti je vždy spojené s uplynutím času, na ktorý bolo rozhodnutím disciplinárneho orgánu uložené. Čas pozastavenia činnosti ustanovuje zákon rôzne.²⁷⁴ Komora si ho nemôže upraviť vnútorným predpisom odlišne.

Pozastavenie výkonu činnosti by stavovská organizácia mala ukladať, ak porušením povinnosti bol spôsobený závažný následok alebo ak ide o recidívu, nejde však o konanie úmyselné a možno očakávať, že v budúcnosti k porušeniu povinnosti nedôjde.

V zákonoch sa možno stretnúť s právomocou komory rozhodnutím²⁷⁵ pozastaviť činnosť jej člena bez toho, aby také pozastavenie činnosti bolo z právneho hľadiska disciplinárnym opatrením.

Vtedy ide o správny úkon, ktorý má funkciu:

- predbežného opatrenia (v situácii, keď sa rozhoduje podľa osobitného zákona o otázke, ktorá by mohla mať vplyv na existenciu hmotnoprávneho predpo-

²⁷³ Napríklad podľa § 9 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 zaniká členstvo advokáta v orgánoch komory, zaniká jeho právo byť volený do orgánov komory.

²⁷⁴ Napríklad podľa § 21 ods. 1 zákona č. 487/2021 Z. z. o Komore geodetov a kartografov pozastavenie výkonu činnosti autorizovaného geodeta a kartografa možno uložiť až na 24 mesiacov.

²⁷⁵ Podľa rozhodnutia Najvyššieho správneho súdu ČR z 9. februára 2005 č. k. 4 As 41/2003-72: „K pozastavení výkonu advokacie podle § 9 odst. 2 písm. a) zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, postačuje zjištění, že proti advokátovi bylo zahájeno trestní stíhání pro úmyslný trestný čin. Tato skutečnost je zpravidla patrná ze samotného usnesení o zahájení trestního stíhání. Není na závadu, pokud je skutek, pro nějž je advokát trestně stíhán, v usnesení o zahájení trestního stíhání popsán jinak než v rozhodnutí o pozastavení výkonu advokacie.“

kladu výkonu regulovaného povolania – napr. bezúhonnosť, spôsobilosť na právne úkony),²⁷⁶

- zabezpečovacieho opatrenia (v situácii, keď trvanie pozastavenia činnosti je viazané na splnenie povinnosti²⁷⁷),
- opatrenia, ktoré je reakciou na vznik právnej alebo faktickej prekážky výkonu regulovaného povolania (napr. rozpor pracovného pomeru alebo obdobného pracovného vzťahu s povahou a etickými princípmi výkonu slobodného povolania, vzatie do väzby atď.).²⁷⁸

Pomerne spoľahlivo sa takéto druhy správnych úkonov dajú odlišiť od disciplinárneho opatrenia pozastavenia činnosti na základe toho, že ukončenie pozastavenia činnosti je viazané na *konkrétnu právnu skutočnosť*, ktorú zákon pomenúva (napr. právoplatné skončenie trestného konania, uzavretie zmluvy, úhrada pokuty).

Predmetné opatrenia o pozastavení činnosti/licencie atď. sa vydávajú z vlastného podnetu komory.

Okrem týchto opatrení zákony ustanovujú právomoc komôr pozastaviť činnosť, ak o to člen komory požiada prostredníctvom žiadosti. Pozastavenie činnosti v týchto prípadoch zaniká:

- uplynutím časového obdobia, na ktoré bola činnosť rozhodnutím komory pozastavená,
- dňom uvedeným v žiadosti podanou členom komory, ak činnosť bola pozastavená na neurčitý čas.

Ak tak ustanovuje zákon, výkon disciplinárneho opatrenia pozastavenia činnosti možno *podmienečne odložiť*.

Zmyslom podmienečného odloženia je dať príležitosť disciplinárne postrestanej osobe do budúcnosti preukázať jej schopnosť nápravy. V tejto le-

²⁷⁶ Pozri napríklad § 10 ods. 2 písm. a) **zákona SNR č. 78/1992 Zb. o daňových poradcoch a Slovenskej komore daňových poradcov** „komora tiež pozastaví výkon daňového poradenstva daňovému poradcovi, ak bola proti nemu podaná obžaloba pre úmyselný trestný čin v súvislosti s výkonom daňového poradenstva, alebo za krátenie dane, a to až do právoplatného ukončenia konania“.

²⁷⁷ Podľa § 9 ods. 1 písm. c) **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** „úrad pozastaví licenciu štatutárnemu audítorovi a audítorskej spoločnosti, ak nespĺnili povinnosť uzavrieť zmluvu o poistení zodpovednosti za škodu podľa § 28 ods. 4 do doby jej uzavretia“.

²⁷⁸ Napríklad podľa § 10 ods. 1 **zákona NR SR č. 200/1994 Z. z. o Komore reštaurátorov a o výkone reštaurátorskej činnosti jej členov** „komora pozastaví členovi komory právo vykonávať reštaurovanie počas výkonu trestu odňatia slobody“.

hote preto nesmie byť právoplatne uznaná za vinnú z ďalšieho disciplinárneho previnenia.

Pri rozhodovaní o dĺžke podmiennečného odloženia sa orgán komory musí riadiť závažnosťou disciplinárneho previnenia v konkrétnych prípadoch.

Vyčiarknutie zo zoznamu/z registra²⁷⁹ má za následok odňatie práva osobe vykonávať regulované povolanie. Zákaz takejto činnosti sa vzťahuje na osobu, ktorá spĺňa hmotnoprávne podmienky potrebné na jej výkon.

Ide o najzávažnejší druh sankcie, ktorú má komora *de lege lata* právomoc uložiť. Niet zákona regulujúceho postavenie stavovskej organizácie, ktorý by predmetné disciplinárne opatrenie neupravoval.

Od disciplinárneho opatrenia pozastavenia činnosti sa odlišuje tým, že osoba na základe rozhodnutia stráca nielen oprávnenie vykonávať činnosť, ale aj postavenie člena komory, ak je členstvo v nej podmienkou na výkon regulovaného povolania.²⁸⁰

V prípade právoplatne uloženého disciplinárneho opatrenia vyčiarknutia ide o hmotnoprávnu prekážku na opätovný zápis do zoznamu/z registra. Podmienky, za ktorých sa uplatňuje, upravuje zákon.²⁸¹

Časovo neobmedzené trvanie má tento druh disciplinárneho opatrenia, len ak sa týka činnosti, ktorá je výkonom verejnej moci.

Ide o

- zbavenie notárskeho úradu podľa § 91 ods. 1 písm. d) **zákona SNR č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok)**,
- zbavenie výkonu funkcie súdneho exekútora podľa § 221 ods. 2 písm. c) **zákona NR SR č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov**.

²⁷⁹ Rovnako „vylúčenie z komory“ podľa § 39 ods. 1 písm. c) **zákona SNR č. 138/1992 Zb. o autorizovaných architektoch a autorizovaných stavebných inžinieroch**.

²⁸⁰ 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.

²⁸¹ Podľa § 5 ods. 2 **zákona NR SR č. 200/1994 Z. z. o Komore reštaurátorov a o výkone reštaurátorskej činnosti jej členov** „komora zapíše do zoznamu členov komory do dvoch mesiacov od doručenia písomnej žiadosti každého, kto spĺňa tieto podmienky: ... e) nebol v priebehu predchádzajúcich piatich rokov vyčiarknutý zo zoznamu členov komory“.

V oboch prípadoch zákony *explicitne vylučujú možnosť zahľadania* tohto druhu disciplinárneho opatrenia. Uložené disciplinárne opatrenia sú trvalou hmotnoprávnou prekážkou pre opätovné vymenovania osoby za notára alebo súdneho exekútora.

Hoci sú tieto sankcie prísne, ani ich časová neobmedzenosť z nich nerobí na účely ochrany osoby podľa medzinárodnej zmluvy sankciu trestnoprávnej povahy. *„Judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva sa javí byť konzistentná v tom, že disciplinárne konania pred orgánmi stavovských a profesijných organizácií považuje za civilné veci na účely čl. 6 Dohovoru v prípade, ak v konaní hrozí uloženie sankcie, v ktorej dôsledku by bolo ohrozené právo vykonávať danú profesiu či už natrvalo alebo iba dočasne.“*²⁸²

V minulosti zákonmi upravené, časovo neobmedzené pôsobenie disciplinárnych opatrení vo vzťahu k slobodným povolaniam, ktoré nemali povahu výkonu verejnej moci, vyvolalo v odborných kruhoch diskusiu o tom, či takou všeobecnou úpravou nie je – vzhľadom na nízky stupeň typovej spoločenskej škodlivosti disciplinárnych previnení členov komôr – porušený *princíp proporcionality* podľa prvej vety čl. 1 ods. 1 **Ústavy Slovenskej republiky**. Na základe nej zákonodarca začal uprednostňovať reguláciu časovo obmedzenej účinnosti disciplinárneho opatrenia vyčiarknutia zo zoznamu/z registra bez ohľadu na to, či ide o výkon tzv. právnického povolania.

Novšia zákonná úprava ustanovuje maximálny čas, na ktorý sa predmetné disciplinárne opatrenie môže vzťahovať.

Tento čas zákony ohraničujú:

- priamo (prostredníctvom úpravy maximálnej dĺžky času, na ktorý možno vyčiarknutie uložiť²⁸³),

²⁸² JANČÁT, L. Aplikovateľnosť čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v disciplinárnom konaní pred orgánmi stavovských a profesijných organizácií. In: S. KOŠIČIAROVÁ a M. GAJDOŠOVÁ (eds.). *Stavovská a profesijná organizácia – subjekt verejnej správy*. Zborník referátov z vedeckej konferencie so zahraničnou účasťou. 10. november 2023. Trnava, Slovenská republika. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2023, s. 98.

²⁸³ Podľa § 21 ods. 2 písm. c) **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**: „Za porušenie povinností uvedených v § 9 ods. 2 a 3 a zásad etiky súkromného veterinárneho lekára možno členovi komory uložiť vyčiarknutie z registra až na dobu päť rokov.“

- nepriamo (prostredníctvom inštitútu zahľadania²⁸⁴).

Nepriamo ohraničenie trvania účinku rozhodnutia o vyčiarknutí zo zoznamu/z registra zákonodarca dosahuje aj:

- ustanovením lehoty, po ktorej uplynutí môže byť disciplinárne zodpovedná osoba zapísaná do zoznamu členov komory,²⁸⁵
- ustanovením lehoty, ktorej uplynutím vzniká právo disciplinárne zodpovednej osoby požiadať orgán komory o zahľadanie vykonaného disciplinárneho opatrenia vyčiarknutia (podmienky uplatnenia tohto oprávnenia ustanovuje zákon alebo vnútorný predpis komory²⁸⁶).

V zákonnej úprave sa možno stretnúť aj s disciplinárnym opatrením *podmienečného vylúčenia z komory*. O lehote, v ktorej takéto vylúčenie

Podľa § 21 ods. 1 písm. d) **zákona č. 487/2021 Z. z. o Komore geodetov a kartografov** „za zavinené porušenie povinnosti člena komory alebo hosťujúceho autorizovaného geodeta a kartografa ustanovenej týmto zákonom, ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi, technickými špecifikáciami a predpismi komory, ak nejde o priestupok alebo trestný čin, disciplinárna komisia môže uložiť disciplinárne opatrenie, ktorým je vyčiarknutie zo zoznamu alebo registra až na 36 mesiacov“.

²⁸⁴ Napríklad podľa § 92a ods. 1 **zákona SNR č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok)**: „Po uplynutí piatich rokov od právoplatnosti disciplinárneho rozhodnutia o uložení disciplinárneho opatrenia sa na účely disciplinárnej zodpovednosti hľadí na notára, ako keby nebol za disciplinárne previnenie postihnutý. Ak výkon disciplinárneho opatrenia v lehote podľa prvej vety neskončil, disciplinárny postih sa zahladzuje vykonaním disciplinárneho opatrenia.“

²⁸⁵ Podľa § 12 ods. 7 **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** „štatutárny auditor okrem štatutárneho audítora podľa odseku 2 písm. e), i) alebo písm. k) môže byť znova zapísaný do zoznamu štatutárnych auditorov na základe písomnej žiadosti a po splnení podmienok podľa § 3 ods. 1, najskôr po uplynutí troch rokov odo dňa vyčiarknutia štatutárneho audítora zo zoznamu štatutárnych audítorov“.

²⁸⁶ Podľa čl. 37 ods. 1 písm. c) Disciplinárneho poriadku Slovenskej komory architektov z 23. mája 2015 v znení zmien z 20. mája 2017, z 19. júna 2021, z 13. mája 2023 a z 24. mája 2025: „Disciplinárne odsúdený, ktorý sa správal bezúhonne a nedopustil sa nového disciplinárneho previnenia, je oprávnený požiadať predsedu disciplinárnej komisie, aby vykonané disciplinárne opatrenie zahladil a vymazal z evidencie disciplinárnych opatrení po uplynutí piatich rokov, ak ide o disciplinárne opatrenie uložené podľa článku 3 ods. 1 písm. c) alebo ods. 2 písm. c); lehota začína plynúť dňom, v ktorom nadobudne právoplatnosť disciplinárne rozhodnutie, ktorým bolo uložené vylúčenie z komory alebo vyčiarknutie z registra hosťujúcich architektov alebo registra hosťujúcich krajinných architektov.“

trvá, rozhoduje disciplinárny orgán, pričom jej maximálnu dĺžku ustanovuje zákon.²⁸⁷

Vyčiarknutie zo zoznamu/z registra, ktoré patrí medzi najprísnejšie disciplinárne opatrenia, sa rovnako ako pozastavenie výkonu činnosti ukladá za *závažné (opakované)* porušenie povinnosti.

Kým sa pri pozastavení výkonu činnosti tak deje v situácii, keď možno vzhľadom na konkrétne okolnosti prípadu a osobu disciplinárne obvinenú očakávať jej nápravu, pri vyčiarknutí zo zoznamu/z registra predmetný predpoklad chýba, lebo osoba vzhľadom na jej doterajšie správanie nedáva záruku, že by regulované povolanie v budúcnosti vykonávala v súlade s požiadavkami ustanovenými zákonom a vnútornými predpismi samosprávnej stavovskej organizácie.

5.4 Pravidlá ukladania disciplinárnych opatrení

Z princípu proporcionality podľa čl. 1 ods. 1 prvej vety **Ústavy Slovenskej republiky** sa v trestnom postihu odvodzuje *zásada primeranosti druhu trestu a jeho výmery*.

Úpravou pravidiel ukladania disciplinárnych opatrení sa má zabezpečiť uplatňovanie *zásady individualizácie sankcie*.

Ich regulácia v zákonoch nie je jednotná ani rovnako podrobná, prípadne aj chýba. Ak zákon upravuje pravidlá pre ukladanie disciplinárnych opatrení, vnútorný predpis komory ich upraviť nemusí.

V rámci disciplinárnej zodpovednosti osôb podliehajúcich disciplinárnej právomoci samosprávnych stavovských organizácií zákony – vzhľadom na nízky stupeň typovej spoločenskej škodlivosti disciplinárnych previnení – neumožňujú ukladať disciplinárne opatrenia popri sebe. *Zákaz kumulácie disciplinárnych opatrení*²⁸⁸ sa neuplatní, len ak zákon ustanovuje inak.²⁸⁹

²⁸⁷ Pozri § 65 ods. 2 **zákona č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov**.

²⁸⁸ Zákaz kumulácie upravuje § 39 ods. 1 **zákona SNR č. 138/1992 Zb. o autorizovaných architektoch a autorizovaných stavebných inžinieroch**, podľa ktorého možno uložiť členovi komory „niektoré z disciplinárnych opatrení“.

²⁸⁹ Zákaz kumulácie a výnimku z neho upravuje § 91 ods. 4 **zákona SNR č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok)** „disciplinárne opatrenia možno uložiť jednotlivo; peňažnú pokutu možno uložiť aj popri inom disciplinárnom opatrení“.

Z *procesnoprávneho hľadiska* sa vyžaduje, aby disciplinárny orgán v odôvodnení svojho rozhodnutia, ktorým ukladá disciplinárne opatrenie konkretizoval:

- akým spôsobom aplikoval v konkrétnom prípade svoju správnu úvahu pri výbere druhu a výšky sankcie (nepostačuje všeobecné odôvodnenie s odkazom na ustanovenie zákona),²⁹⁰
- kritériá, ktoré použil vrátane tých, ktoré nie sú výslovne uvedené v demonštratívnom zákonnom výpočte.²⁹¹

Pojem „pravidlá ukladania disciplinárnych opatrení“ je široký, zahŕňa aj *kritériá pre určenie druhu disciplinárneho opatrenia a jeho výmery*.²⁹²

Možno odporučiť, aby si stavovská organizácia – v prípade absencie zákonnej úpravy – sama vymedzila kritériá pre výber druhu a výšky disciplinárneho opatrenia v záujme zabezpečenia spravodlivosti disciplinárneho postihu. Čím podrobnejšia úprava sa nachádza vo vnútornom predpise komory, tým väčší predpoklad, že pri jej dodržaní v rámci rozhodovania o skutkovo zhodných alebo podobných disciplinárnych previneniach nevzniknú v praxi neodôvodnené rozdiely. Taká regulácia napomáha presadzovať princíp rovnosti osôb pred zákonom.

Výpočet kritérií pre ukladanie disciplinárnych opatrení je z legislatívneho hľadiska v zákonoch upravený demonštratívnym spôsobom²⁹³ alebo ide o uzavretý výpočet.²⁹⁴

Podľa § 56 ods. 3 prvej vety **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** „disciplinárne opatrenia podľa odseku 2 písm. a) a b) nemožno uložiť spolu s disciplinárnym opatrením podľa odseku 2 písm. c)“.

²⁹⁰ Rozsudok Najvyššieho súdu SR z 30. mája 2012 sp. zn. 2 Sžp 16/2011.

²⁹¹ Pozri bližšie rozsudok Najvyššieho správneho súdu ČR z 31. marca 2004 sp. zn. 5 A 154/2002.

²⁹² Ustanovenie § 56 ods. 4 **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** ich ustanovuje takto: „Disciplinárny senát pri ukladaní disciplinárneho opatrenia prihliada najmä na rozsah a povahu porušenej povinnosti, na spôsob konania, následok a mieru zavinenia.“

²⁹³ Podľa § 39 ods. 5 **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.** „disciplinárna komisia pri ukladaní disciplinárneho opatrenia prihliada najmä na rozsah a povahu porušenej povinnosti, spôsob konania, následok a mieru zavinenia“.

²⁹⁴ Podľa § 21 ods. 3 **zákona č. 442/2004 Z. z. o súkromných veterinárnych lekároch, o Komore veterinárnych lekárov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení zákona**

Zákon najčastejšie prikazuje disciplinárnemu orgánu pri ukladaní disciplinárneho opatrenia prihliadať najmä na rozsah a povahu porušenej povinnosti, na spôsob konania, následok a mieru zavinenia.

Povahou porušenej povinnosti treba rozumieť to, či disciplinárne obvinený porušil povinnosť vyplývajúcu zo zákona, z predpisu komory alebo povinnosť vyplývajúcu z pravidiel profesijnej etiky.

Spôsob konania zahŕňa objektívnu stránku skutkovej podstaty disciplinárneho previnenia (druh konania, povahu, následok).

Následok disciplinárneho previnenia sa týka porušenia alebo ohrozenia verejného záujmu, ako aj ďalších dôsledkov (napr. spôsobenia škody).

Miera zavinenia tiež pomáha komore určiť závažnosť skutku. Priamy úmysel a vedomá nedbanlivosť majú za následok vyšší stupeň závažnosti skutku.

Zákon môže ustanoviť aj ďalšie kritériá. Napríklad podľa § 50 ods. 1 **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** „*disciplinárna komisia pri ukladaní disciplinárneho opatrenia prihliada na závažnosť, čas trvania protiprávneho konania, na rozsah jeho následkov, na prípadné opakované porušenie povinností alebo na porušenie viacerých povinností*“.

Špeciálne kritérium by sa malo uplatňovať v prípadoch, keď stavovská organizácia prerokúva v disciplinárnom konaní dve alebo viac disciplinárnych previnení disciplinárne obvinenej osoby. Ustanovuje ho napríklad **Disciplinárny poriadok Slovenskej komory architektov** z 15. mája 2003 v čl. 6 ods. 2 prvej vete: „*Za viac disciplinárnych previnení toho istého obvineného prejednávanych v jednom disciplinárnom konaní sa uloží len jedno disciplinárne opatrenie, a to podľa ustanovenia vzťahujúceho sa na disciplinárne previnenie najprísnejšie postihnuteľné.*“

Takáto úprava vo vnútornom predpise komory je analogická s úpravou inštitútu tzv. úhrnného trestu v § 41 ods. 1 **Trestného zákona** alebo s úpravou tzv. absorpčnej zásady podľa § 12 ods. 1 **zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch**. Absorpčnú zásadu má správny orgán, ktorý rozhoduje

č. 488/2002 Z. z. o veterinárnej starostlivosti a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov „*pri ukladaní disciplinárneho opatrenia sa prihliada na povahu porušenej povinnosti, spôsob konania alebo opomenutia, mieru zavinenia a opakované disciplinárne previnenie alebo inú prítiažujúcu okolnosť*“.

v správnom konaní, právomoc aplikovať, len ak mu to ako povinnosť zákon výslovne ukladá.²⁹⁵

Z právno-teoretického hľadiska ide o prejav tzv. horizontálneho aspektu princípu *ultima ratio*, uplatňovaného v prípade súbehu deliktov.

Súbehom deliktov sa v práve označuje situácia, keď páchateľ svojím konaním naplnil znaky najmenej dvoch skutkových podstát verejnoprávných deliktov rovnakého alebo rôzneho druhu alebo kategórie predtým, než bolo o niektorom z nich právoplatne rozhodnuté príslušným orgánom. Nie je pritom rozhodujúce, či ide o jednočinný alebo viacčinný súbeh.²⁹⁶

Vzhľadom na to, že disciplinárne konanie je *návrhovým konaním*, úprave absorpčnej zásady vo veciach disciplinárnych previnení vnútorným predpisom stavovskej organizácie nebráni taká zákonná úprava, ktorá vo vzťahu k predmetnej zásade „mlčí“.

Navrhovateľovi z procesnoprávneho hľadiska nič nebráni napadnúť jedným návrhom viac než jedno disciplinárne previnenie osoby. V súlade s princípom *ultima ratio* by tak predmetom jeho návrhu mali byť všetky skutky, o ktorých sa navrhovateľ dozvedel.

Disciplinárne konanie sa vedie o všetkých skutkoch uvedených v návrhu. To je podstatný rozdiel oproti *správnemu konaniu*, v ktorom sa – pokiaľ osobitný zákon výslovne neupravuje právomoc správneho orgánu viesť *spoločné konanie* o správnych deliktoch – o každom skutku musí ko-

²⁹⁵ Ako príklad takej regulácie možno citovať § 28 ods. 10 **zákona č. 474/2013 Z. z. o výbere mýta za užívanie vymedzených úsekov pozemných komunikácií a o zmene a doplnení niektorých zákonov**: „Za viac správnych deliktov podľa odseku 1 toho istého prevádzkovateľa vozidla spáchaných v priebehu jedného kalendárneho dňa tým istým vozidlom sa v jednom samostatnom konaní uloží pokuta podľa ustanovenia vzťahujúceho sa na správny delikt najprísnejšie postihnuteľný. Viaceré samostatné konania vedené podľa prvej vety za viaceré kalendárne dni nie je možné spojiť do jedného konania.“

²⁹⁶ Najvyšší správny súd SR sa vyjadril k funkcii absorpčnej zásady, ktorej použitia sa žalobca dovoľával, v odôvodnení rozsudku z 25. mája 2022 sp. zn. 5 Asan 12/2020 takto: „Absorpčná zásada je explicitne zakotvená v § 41 ods. 1 Trestného zákona a v § 12 ods. 2 zákona o priestupkoch. Spočíva v tom, že v prípade dvoch alebo viacerých protiprávných skutkov, prejednávaných jedným orgánom, bude páchateľovi uložený trest podľa pravidiel vzťahujúcich sa na najprísnejšie postihnuteľný skutok, t. j. dôjde k pohlteniu miernejšieho trestu prísnejším. Účelom absorpčnej zásady je ochrana páchateľa pred neprimerane vysokým trestom, ktorý by už neplnil svoju funkciu vytvorenia podmienok na výchovu páchateľa k tomu, aby viedol riadny život (pri fyzických osobách), resp. pri neprimerane vysokých peňažných sankciách by mohol viesť k likvidácii právnickej osoby/podnikateľov.“

nať ako o samostatnej veci. Disciplinárny orgán nerozhoduje v správnom konaní a nemá procesnoprávne postavenie správneho orgánu.

V minulosti sa v správnom súdnictve vo veciach zodpovednosti za správne delikty uplatňovala *analogia legis* s odkazom na § 12 ods. 1 **zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch** v situácii, keď osobitné zákony vo veciach iných správnych deliktov inštitút absorpčnej zásady neupravovali.²⁹⁷ V súčasnosti, keď sa ustálil postoj právnej teórie a súdov správneho súdnictva v otázke posudzovania právnej povahy zodpovednosti za správne delikty z hľadiska čl. 6 ods. 1 prvej vety dohovoru, Najvyšší správny súd SR v rámci súdneho prieskumu podľa **Správneho súdneho poriadku** odmietol aplikovať absorpčnú zásadu v situácii, keď z platnej zákonnej úpravy vyplýva správnomu orgánu povinnosť viesť samostatné konania vo vzťahu ku každému správnomu deliktu.²⁹⁸

Odlišná situácia je vo veciach prejednávania disciplinárnych deliktov notárov a súdnych exekútorov, o ktorých Najvyšší správny súd SR rozhoduje v kontradiktórnom konaní, pričom podľa **zákona č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny súdny poriadok)** má povinnosť použiť primerane *prvú časť Trestného zákona*.

Táto jeho povinnosť sa, podľa nášho názoru, vzťahuje nielen na ustanovenia § 34 **Trestného zákona** (Zásady ukladania trestov), ale aj na ďalšie jeho ustanovenia – § 36, § 37 a § 38 ods. 1 a 2 (Poľahčujúce okolnosti a priťažujúce okolnosti), § 39 ods. 1 (Mimoriadne zníženie trestu), § 40 ods. 1

²⁹⁷ K použitiu absorpčnej zásady sa vyjadril Najvyšší súd SR napríklad vo veci sp. zn. 2Sžf/44/2011 cit.: „... pri preskúvaní zákonnosti rozhodnutí daňových orgánov je povinnosťou správneho súdu skúmať, v prípade ak žalobca ako daňový subjekt spáchal viacero správnych deliktov, či mu správca dane pri ukladaní pokuty za tieto delikty nemal v zmysle absorpčnej zásady uplatňujúcej sa v trestnom práve uložiť iba jednu pokutu ako sankciu za správny delikt najprísnejšie postihnuteľný“.

²⁹⁸ Z odôvodnenia rozsudku Najvyššieho správneho súdu SR z 25. mája 2022 sp. zn. 5 Asan 12/2020, ktorý neprihliadol na predchádzajúcu súdnu judikatúru vo veciach správneho trestania, na ktorú poukazoval žalobca: „Ustanovenie § 195 písm. c) a d) **Správneho súdneho poriadku** nešpecifikuje, ktoré zásady trestného konania a ukladania trestov je potrebné vziať v určitej oblasti správneho trestania do úvahy pri ukladaní sankcie. Naopak, z formulácie „ktoré je potrebné použiť“ vyplýva, že treba v každom jednotlivom prípade skúmať, ktoré z týchto zásad majú byť v konkrétnom administratívnom konaní uplatnené, a to s ohľadom na účel, ktorý tá-ktorá zásada sleduje.“

písm. a) (Upustenie od potrestania), § 41 ods. 1 (Úhrnný trest).²⁹⁹ Inštitút úhrnného trestu plní rovnakú funkciu ako inštitút absorpčnej zásady. Dôsledkom je, že v prípade disciplinárnych deliktov notárov a súdnych exekútorov sa absorpčná zásada uplatní vždy.

Pokiaľ ide o stavovské organizácie, tie nemajú zákonmi uloženú povinnosť pri vyvodzovaní disciplinárnej zodpovednosti použiť *primerane* prvú časť **Trestného zákona**. Výnimka sa vzťahuje na Notársku komoru SR, ktorá je príslušná vyvodzovať zodpovednosť za disciplinárne previnenia notárskych kandidátov.³⁰⁰

V situácii, keď zákon „mlčí“, nie je podľa nášho názoru vylúčené, aby si stavovská organizácia v rámci svojej samosprávnej pôsobnosti upravila vo vnútornom predpise povinnosť primerane aplikovať *kritériá pre určovanie druhu trestu a jeho výmery* ustanovené v § 34 ods. 3, 4 a 5, § 36 a 37 i pravidlá pre posudzovanie poľahčujúcich a priťažujúcich okolností v § 38 ods. 1 a 2 **Trestného zákona**.

Rovnako nie je vylúčené, aby si stavovská organizácia vo vnútornom predpise upravila povinnosť ukladať disciplinárne opatrenie podľa ustanovenia vzťahujúceho sa na disciplinárne previnenie najprísnejšie postihnuteľné v prípadoch, keď disciplinárny orgán prerokováva dve a viac disciplinárnych previnení tej istej osoby, o ktorých sa na základe podaného návrhu ešte právoplatne nerozhodlo. Naopak, takáto úprava zaručí spravodlivosť disciplinárneho postihu, lebo podporuje uplatňovanie princípu proporcionality v súlade s čl. 1 ods. 1 **Ústavy Slovenskej republiky**.

5.5 Princípy vyvodzovania disciplinárnej zodpovednosti stavovskou organizáciou

Právna úprava na Slovensku rozoznáva podľa stupňa typovej spoločenskej škodlivosti verejnoprávne delikty – trestné činy, správne delikty a disciplinárne delikty. Bez ohľadu na ich zákonné členenie, orgán je pri ich stíha-

²⁹⁹ Pozri napríklad rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu SR z 12. novembra 2024 sp. zn. 33D/18/2022, ktorý uložil za skutky uvedené vo výrokovvej časti I rozhodnutia, pre závažné disciplinárne previnenia podľa § 221 ods. 2 písm. b) Exekučného poriadku v znení účinnom do 30. novembra 2021 v spojení s § 41 ods. 1 Trestného zákona úhrnné disciplinárne opatrenie – peňažnú pokutu vo výške 3 310 eur.

³⁰⁰ Podľa § 93 ods. 1 **zákona SNR č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok)** „pri posudzovaní disciplinárnej zodpovednosti podľa tohto zákona sa primerane použije prvá časť Trestného zákona“.

ní povinný rešpektovať univerzálne uplatniteľné princípy, ktoré majú svoj zdroj v existencii právneho štátu a ktoré sú vo všeobecnosti uznávané aj medzinárodne. Vyjadrujú historicky nemennú predstavu právnikov o tom, akým spôsobom sa má inštitút právnej zodpovednosti uplatňovať.

Možno ich odvodiť:

- z ústavnoprávných požiadaviek na uplatňovanie represívnej funkcie verejnej moci,
- z požiadaviek obsiahnutých v medzinárodných zmluvách, ktoré sú prameňom slovenského práva.

Svoj všeobecný základ majú v čl. 1 ods. 1 prvej vete **Ústavy Slovenskej republiky**, podľa ktorého *Slovenská republika je právny štát*.

A. Brösl medzi princípy právneho štátu zaraďuje predovšetkým: 1. záruky základných práv a slobôd, 2. legitimitu a legalitu, 3. suverenity ľudu, 4. delbu moci v štáte, 5. vzájomné brzdy a rovnováhu (vyváženosť) moci, 6. zvrchovanosť ústavy a zákona, 7. právnú istotu.³⁰¹

Práve princíp právnej istoty je pre vyvodzovanie právnej zodpovednosti kľúčový.

„Čiastkové princípy, ktoré konkretizujú princíp právnej istoty, sú: 1. Konanie štátnych orgánov musí byť v rámci určitých hraníc pre občana predvídateľné, a tým súčasne kalkulatelné. 2. Ďalšou požiadavkou právneho štátu je, aby zákony boli poňaté dostatočne jasne, aby občanovi umožnili urobiť si aspoň predstavu o svojej právnej situácii. ... 3. Myšlienka právnej istoty je v podmienkach zákonodarstva stelesnená vo forme jasnosti zákonov a v oblasti správy musí nevyhnutne nadobúdať formu ochrany dôvery. 4. Väčšinou nejestvuje nijaký všeobecný zákaz zákonov so spätnou pôsobnosťou (zákaz retroaktivity). Ale z myšlienky o spätosti princípu právneho štátu s právnou istotou a ochranou dôvery vyplýva aj nevyhnutnosť stanovenia hraníc retroaktivity.“³⁰²

Princíp právnej istoty sa aplikuje pri vyvodzovaní deliktuálnej zodpovednosti bez ohľadu na to, či ide o súkromnoprávne alebo verejnoprávne delikty.

V prípade verejnoprávných deliktov **Ústava Slovenskej republiky** explicitne upravuje záruky na účely trestnoprávnej zodpovednosti. Sú to *špeciálne ustanovenia* vzťahujúce sa výlučne na zodpovednosť za *trestné činy*. Na zodpovednosť za správne delikty by ich bolo možné aplikovať, len ak:

³⁰¹ BRÖSTL, A., (2024). *O právnom štáte*. Krásno nad Kysucou: Kalligram, 2024, s. 66 – 67.

³⁰² Tamtiež, s. 132 – 133.

- by tak výslovne ustanovil zákon³⁰³ alebo
- by ich bolo možné považovať za trestné činy s prihliadnutím na autonómny výklad Európskeho súdu pre ľudské práva pojmu „trestný čin“ a „trestné obvinenie“ podľa čl. 6 ods. 1 prvej vety dohovoru.

Doterajšia judikatúra Ústavného súdu SR³⁰⁴ a aj súdov správneho súdnictva preto na tieto špeciálne ustanovenia ústavy odkazuje v situácii, keď súd v *konkrétnom prípade* považoval správny delikt za konanie, ktoré patrí pod pojem „trestný čin“ podľa čl. 6 ods. 1 prvej vety dohovoru.

Na disciplinárne delikty, ktoré nie sú trestnými činmi podľa čl. 6 ods. 1 prvej vety dohovoru, sa *nevzťahujú*:

- záruky ochrany podľa čl. 6 ods. 2 a 3 dohovoru,
- záruky podľa čl. 2 (právo na odvolanie v trestných veciach), čl. 3 (odškodnenie v prípade justičného omylu) a čl. 4 (právo nebyť opakovane súdený alebo trestaný) podľa Protokolu č. 7 dohovoru.

Z rovnakého dôvodu sa na zodpovednosť osôb podliehajúcich právomoci stavovských organizácií za disciplinárne previnenia nevzťahujú *ústavnoprávne záruky ochrany obvineného z trestného činu* podľa čl. 47 až 50 **Ústavy Slovenskej republiky**.

To však neznamená, že by na základe čl. 1 ods. 1 prvej vety **Ústavy Slovenskej republiky** takéto záruky nemohli upraviť zákony, prípadne aj vnútorné predpisy stavovských organizácií (a aj upravujú).³⁰⁵

³⁰³ Z § 21 zákona č. 91/2016 Z. z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb a o zmene a doplnení niektorých zákonov nepriamo vyplýva, že správne delikty právnických osôb majú rovnaký stupeň typovej spoločenskej škodlivosti ako *trestné činy právnických osôb taxatívny spôsobom vypočítané* v § 3 tohto zákona. Táto výnimka sa teda *generálne nevzťahuje* na všetky správne delikty právnických osôb upravené v právnom poriadku.

³⁰⁴ Podľa nálezu Ústavného súdu SR zo 17. januára 2018 sp. zn. II. ÚS 476/2016: „*Trestanie za správne delikty podlieha rovnakému právnomu režimu ako trestný postih za trestné činy. V rámci správneho trestania je tak aplikovateľný čl. 7 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ako aj čl. 49 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Analógia v správnom trestaní v neprospech páchatela správneho deliktu je vylúčená.*“

³⁰⁵ „*Samozrejmosťou je, že pri ukládání sankcí musí být respektovány základní principy ovládající veřejnoprávní trestání plynoucí z Listiny základních práv a svobod, jakými je nul-lum crimen sine lege a nulla poena sine lege, zákaz retroaktivity, resp. beneficium pozdější právní úpravy, nemo tenetur, presumpce neviny, a každá věc musí být projednána bez zbytečných průtahů, ale také zásada absorpční, zákaz analogie k tíži obviněného, každé rozhodnutí musí být náležitě odůvodněno, respektovány musí být okolnosti vylučujících protiprávnost a to opět nezávisle na tom, jsou-li v právních nebo statutárních předpisech výslovně upraveny.*“ MATES, P. Disciplinární delikty členů profesních komor. In: S. KOŠČIAROVÁ a M. GAJDOŠOVÁ (eds.). *Stavovská a profesijná organizácia – sub-*

Stavovské organizácie takéto záruky uplatňujú:

- na základe výslovného splnomocnenia zákona (v takom prípade ide o záväzný príkaz zákonodarcu, aby tak komora urobila) alebo
- v situácii, keď zákon „mlčí“ v rámci ich samosprávnej pôsobnosti.

Robia tak vo svojich vnútorných predpisoch. Úprava je stručná alebo aj podrobnejšia, jednotný prístup neexistuje.

Je samozrejmosťou, že ustanovenia vnútorného predpisu stavovskej organizácie upravujúce disciplinárnu zodpovednosť *nesmú byť v rozpore so zákonom*. Ak by sa tak stalo, súd by na ich obsah neprihliadal, keďže nie sú všeobecne záväznými právnymi predpismi.

V situácii, keď zákon „mlčí“, vytvára sa priestor pre normotvorbu stavovskej organizácie. Bude záležať na samosprávnej komore, v akom rozsahu pristúpi k úprave záruk ochrany disciplinárne obvinenej osoby.

Ktoré princípy by mali zákony, resp. vnútorné predpisy stavovských organizácií upravovať? V zásade tie, ktoré plnia funkciu hmotnoprávných a procesnoprávných záruk ochrany disciplinárne obvinenej osoby. Sú to tie, ktoré v právnom štáte zabezpečujú *právo na spravodlivý proces a právo na spravodlivé potrestanie*.

Medzi takéto princípy patrí:

- princíp *nullum crimen sine lege* (požiadavka na určité, jasné a presné vyjadrenie skutkových podstatí deliktov v zákone),
- princíp *nulla poena sine lege* (požiadavka na uzavretý výpočet sankcií vrátane kritérií pre výber druhu a výmery sankcie v zákone),
- princíp *ne bis in idem* (nik nemôže byť stíhaný a potrestaný za rovnaký skutok viac než raz na základe toho istého zákonného ustanovenia),
- princíp subsidiarity trestného postihu (*ultima ratio*) – vyvodenie zodpovednosti má opodstatnenie len vtedy, keď nepostačujú iné nástroje a prostriedky,
- princíp humánnosti a rešpektovania ľudskej dôstojnosti.

Z legislatívneho hľadiska nemusia byť explicitne upravené v podobe *všeobecného pravidla*. Postačuje, aby boli v zákone alebo vo vnútornom predpise stavovskej organizácie premietnuté prostredníctvom konkrét-

jekt verejnej správy. Zborník referátov z vedeckej konferencie so zahraničnou účasťou. 10. november 2023. Trnava, Slovenská republika. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2023, s. 132.

ných ustanovení a aby sa tieto ustanovenia ako celok interpretovali v súlade s cieľmi sledovanými týmito princípmi.

Princíp *nullum crimen sine lege* a princíp *nulla poena sine lege*

Vyjadrujú požiadavky na úpravu skutkových podstat deliktov a tiež na sankcie a spôsob ich ukladania.

Úzko súvisia s požiadavkami čl. 13 ods. 1 a 2 **Ústavy Slovenskej republiky**, ktorý upravuje podmienky ukladania povinností.

Právna teória v tejto súvislosti hovorí o podzásadách:

- *nullum crimen sine lege scripta*,
- *nullum crimen sine lege certa*,
- *nullum crimen sine lege stricta*,
- *nullum crimen sine lege praevia*.³⁰⁶

Nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege scripta

Podstatou požiadavky *nullum crimen sine lege scripta* je, že to musí byť *zákon*, ktorý vymedzuje disciplinárne previnenie. Môže sa tak udiť aj nepriamo, prostredníctvom *zákonnej* definície disciplinárneho previnenia.

Nepostačuje, ak zákon ustanoví disciplinárnu právomoc komory bez toho, aby upravil, na ktoré porušenia povinností sa táto jej právomoc vzťahuje. Také legislatívne pochybenie možno zhojiť len novelizáciou zákona. Nedostatočnú zákonnú úpravu nemožno preklenúť reguláciou vo vnútornom predpise stavovskej organizácie.

Požiadavka *nullum poena sine lege scripta* je vo všeobecnosti dodržaná vtedy, ak je to *zákon*, ktorý ustanovuje uzavretý (*taxatívny*) výpočet sankcií zahŕňajúci:

- druh sankcie,
- jej sadzbu/výšku.

Zákony nepriznávajú stavovskej organizácii právomoc ustanoviť druh a rozpätie disciplinárneho opatrenia jej vnútorným predpisom nad rámec zákona ani v rozpore s ním.

³⁰⁶ DRAŽOVÁ, P., S. MIHÁLIK a L. TURAY, (2022). *Zásady trestného práva hmotného a procesného*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2022, s. 11.

Nullum crimen sine lege certa

Podstatou požiadavky *nullum crimen sine lege certa* je, aby skutkové podstaty disciplinárnych previnení boli v zákonoch formulované zrozumiteľne. Má sa tak zabrániť aplikačným problémom pri vyvodzovaní zodpovednosti. Rovnako tak majú byť jasne a zrozumiteľne definované podmienky zodpovednosti a nesmú si odporovať.³⁰⁷

Tiež je dôležité, aby skutkové podstaty v zákonoch boli vymedzené čo najkonkrétnejšie. Má sa tým zabezpečiť, aby každý mohol bez ťažkosti z obsahu záväzných pravidiel zistiť, porušenie akej povinnosti zakladá disciplinárnu zodpovednosť.

V prípade trestných činov a priestupkov sa podzásada *nullum crimen sine lege certa* premieta v zákonom vymedzení ich všeobecnej skutkovej podstaty a tiež ich konkrétnych skutkových podstatí.

V prípade iných správnych deliktov, než sú priestupky, ktorých úprava nie je ani čiastočne kodifikovaná, všeobecná zákonná definícia neexistuje. Zákony vymedzujú len ich konkrétne skutkové podstaty.

V prípade disciplinárnych deliktov, ktoré sú verejnoprávnymi deliktmi s najnižším stupňom typovej spoločenskej škodlivosti, zákony dokonca upravujú len ich všeobecné skutkové podstaty.³⁰⁸

Ako príklad možno uviesť § 56 ods. 1 **zákona č. 586/2003 Z. Z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov**: „*Disciplinárnym previnením advokáta, euroadvokáta, zahraničného advokáta a medzinárodného advokáta alebo advokátskeho koncipienta je zavinené porušenie povinnosti vyplývajúcej z tohto zákona alebo z predpisu komory.*“ Citovaná legálna definícia odkazuje na *každé* zavinené porušenie povinností, pričom obsah týchto povinností nešpecifikuje.

Nemožno tvrdiť, že by takouto zaužívanou legislatívnou technikou nebol dodržaný princíp *nullum crimen sine lege certa*. Výnimkou by bol prí-

³⁰⁷ Tamtiež, s. 16

³⁰⁸ „... skutkové podstaty jsou vesměs koncipovány více či méně konkrétním odkazem na porušení stavovských povinností, takže míra individuální určitosti je u těchto deliktů obecně nižší. Jde tu o tradiční deficit, který však lze jen sotva překonat“. MATES, P. Disciplinární delikty členů profesních komor. In: S. KOŠIČIAROVÁ a M. GAJDOŠOVÁ (eds.). *Stavovská a profesijná organizácia – subjekt verejnej správy*. Zborník referátov z vedeckej konferencie so zahraničnou účasťou. 10. november 2023. Trnava, Slovenská republika. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2023, s. 129.

pad, keď zodpovednosť za disciplinárne previnenie je „založená na tom, že k protiprávnemu konaniu došlo iba na základe porušenia interného predpisu“ (rozsudok Najvyššieho správneho súdu ČR z 23. septembra 2004 sp. zn. 6A 173/2002).³⁰⁹ Niektoré zákony napriek tomu limitujú túto všeobecnosť regulácie tým, že umožňujú disciplinárny postih len za „závažné alebo opätovné porušenie povinnosti“ alebo dokonca ustanovujú konkrétne skutkové podstaty disciplinárnych previnení.³¹⁰ Taký prístup zákonodarcu treba vítať. V právnom poriadku však ide o ojedinelé prípady.

Z *procesnoprávneho hľadiska* je pre uplatnenie podzásady *nullum crimen sine lege certa* nevyhnutné, aby vo výroku rozhodnutia orgánu komory, ktorým sa ukladá disciplinárne opatrenie:

- bol uvedený skutok, ktorým sa osoba dopustila disciplinárneho previnenia (rozsudok Najvyššieho súdu SR z 22. júna 2011 sp. zn. 6 Sžo 255/2010³¹¹),
- bolo uvedené ustanovenie zákona, ako aj vnútorného predpisu, z ktorého vyplýva, že ide o porušenie povinnosti, ktoré je disciplinárnym previnením.

Pri veľmi všeobecnom zákonnom spôsobe vymedzenia objektívnej stránky skutkovej podstaty disciplinárneho previnenia je vždy potrebné skúmať, či povinnosti (príkaz alebo zákaz) sú formulované dostatočne jasne, presne a konkrétne, či je ich obsah zistiteľný.³¹²

³⁰⁹ BABIAKOVÁ, E. a J. HAJDINOVÁ, (2017). *Judikatura vo veciach iných správnych deliktov*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 101.

³¹⁰ Ako príklad možno uviesť Notársky poriadok. Podľa § 91 ods. 1 **zákona SNR č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok)**: „Disciplinárnym previnením je zavinené závažné alebo opätovné porušenie povinností pri výkone činnosti notára vyplývajúcich z tohto zákona alebo osobitného predpisu, zavinené závažné alebo opätovné porušenie iných povinností vyplývajúcich z tohto zákona, z Etického kódexu notára, z interného predpisu komory alebo uznesenia komory, správanie, ktorým sa závažným alebo opätovným spôsobom narušá dôstojnosť a vážnosť notárskej profesie a pokračovanie vo výkone činnosti, ktorá je nezlučiteľná s výkonom činnosti notára. Disciplinárnym previnením je aj zavinené konanie notára, ktoré má za následok prietahy v dedičskom konaní alebo disciplinárnom konaní, a tiež nerešpektovanie právoplatne uloženého disciplinárneho opatrenia.“

³¹¹ BABIAKOVÁ, E. a J. HAJDINOVÁ, (2017). *Judikatura vo veciach iných správnych deliktov*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 101.

³¹² Podľa odôvodnenia rozsudku Najvyššieho správneho súdu ČR z 30. decembra 2022 č. k. 3 As 224/2020 - 44: „... orgán, jemuž zákon dáva pravomoc v určitej oblasti jeho pôsobnosti ukladať sankcie, tak môže činiť len v tých prípadoch, kedy zákon dostatočne jasne a určite stanoví trestnosť protiprávneho jednání s jednoznačne stanovenými znakmi a kedy

Osoba musí mať možnosť sa s jej obsahom oboznámiť, ak má konať v súlade s požiadavkou záväznej normy. S tým je spojená i nevyhnutnosť zverejnenia vnútorného predpisu/uznesenia príslušného orgánu samosprávnej stavovskej organizácie, ktorým sa povinnosť ukladá.

Nullum crimen sine lege stricta

Požiadavka *nullum crimen sine lege stricta* vyjadruje zákaz analógie v neprospech páchatela (*in malam partem*).³¹³

Použitie analógie spočíva v subsumpcii prípadu pod zákonné ustanovenie, ktoré síce upravuje iný prípad, ale svojím významom podobný.

Použitie analógie sa v rámci vyvodzovania zodpovednosti pripúšťa, len keď:

- má oporu v inom zákone, t. j. nesmie ísť o právny predpis nižšej právnej sily než zákon (tzv. *analogia legis*),
- ak nie je *ratione materiae* vylúčené a
- uplatňuje sa v prospech páchatela (*in bonam partem*).

Zákaz analógie v neprospech páchatela znamená, že analógiu nemožno uplatniť spôsobom, ktorý je nezlučiteľný s predmetným obmedzením (napr. vytváraním nových skutkových podstatí deliktov, nových sankcií, ktoré by zhoršovali právnu pozíciu páchatela). Dôvodom existencie tohto zákazu je potreba ochrániť jednotlivca pred svojvoľným konaním orgánu verejnej moci.

Orgány verejnej správy využívajú analógiu v rámci svojej rozhodovacej činnosti, keď:

- vzhľadom na obdobnosť situácie a s prihliadnutím na cieľ a účel trestania by sa nedosiahla spravodlivosť,
- by mal byť porušený niektorý zo všeobecných právnych princípov (napr. princíp rovnosti pred zákonom).

za takové protiprávní jednání stanoví sankci. ... profesní komora je oprávněna stanovit vlastní disciplinární pravidla závazná pro své členy, přičemž je tak ale oprávněna činit pouze v mezích zákona a příslušné příkazující, zakazující či jinak omezující pravidlo chování musí být dostatečně určité tak, aby byl člen komory v době svého jednání schopen rozpoznat, že jím prováděná činnost je v rozporu s nastavenými pravidly, za které mu hrozí (disciplinární) postih.“

³¹³ DRAŽOVÁ, P., S. MIHÁLIK a L. TURAY, (2022). *Zásady trestného práva hmotného a procesného*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2022, s. 21.

Najčastejšie sa analógia uplatňuje vo vzťahu k **Trestnému zákonu**, keď orgán pri nedostatku regulácie v zákone upravujúcom disciplinárnu zodpovednosť využíva inštitúty, akými sú trváci trestný čin, pokračovací trestný čin, jednočinný a viacčinný súbeh atď.

Nullum crimen, nulla poena sine lege praevia

V trestnom práve „v súlade so zásadou niet trestného činu bez zákona sa trestnosť činu posudzuje podľa zákona účinného v čase, kedy bol trestný čin spáchaný. Rovnako je trest možné uložiť iba v rozsahu a spôsobom podľa zákona účinného v čase, kedy bol trestný čin spáchaný.“³¹⁴ Rovnaké pravidlo o časovej pôsobnosti zákona upravujúceho právnu zodpovednosť sa použije aj v prípade iných druhov verejnoprávných deliktov vrátane disciplinárnych previnení osôb podliehajúcich právomoci stavovských organizácií. Pravidlo by sa uplatnilo aj vtedy, ak by zákon „mlčal“.

S inštitútom časovej pôsobnosti právnych noriem sa spája *zákaz retroaktivity*. V právnom štáte zabezpečuje ochranu skoršieho správania a možnosti predvídať právne dôsledky správania v budúcnosti.

Odpovedá na otázku, ako riešiť spravodlivo otázku hmotnoprávných účinkov predchádzajúcej a novej právnej úpravy pôsobiacej na právne vzťahy, ktoré vznikli v čase účinnosti predchádzajúcej právnej úpravy a jestvujú aj v čase účinnosti novej právnej úpravy.

Zo všeobecného zákazu retroaktivity sa na účely vyvodzovania zodpovednosti odvodzuje *špeciálnejší zákaz – zákaz retroaktivity prísnejšieho zákona (nullum crimen, nulla poena sine lege praevia)*.

Spočíva v tom, že sa obmedzuje len na zákaz spätného pôsobenia neskoršieho zákona, ktorý pre páchatela deliktu vytvoril nepriaznivejšiu právnu situáciu, pokiaľ ide o posúdenie závažnosti skutku a uloženie trestu za takýto skutok. Preto ak v čase medzi spáchaním činu a rozhodnutím o ňom nadobudnú účinnosť viaceré zákony, trestnosť sa posudzuje a trest sa ukladá podľa zákona, ktorý je pre páchatela priaznivejší.³¹⁵

³¹⁴ Schweizer, L. in T. STRÉMY, L. KURILOVSKÁ a kol. *Trestný zákon. Komentár. Zväzok I*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 6.

³¹⁵ PROKEINOVÁ, M. Správne trestanie a ukladanie trestov podľa trestného zákona. In: S. KOŠIČIAROVÁ a D. BEDE (eds.). *Zásady zákona o správnom trestaní*. Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie. 7. apríl 2017. Bratislava, Slovenská republika. Bratislava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2017, s. 340.

Vzhľadom na objektívny časový odstup medzi spáchaním činu a rozhodnutím súdu o jeho trestnosti **Trestný zákon** upravuje zákaz retroaktivity *prísnejšieho* zákona v súlade s medzinárodným právom a s čl. 50 ods. 6 **Ústavy Slovenskej republiky**, ktorý ho garantuje na účely trestnoprávnej zodpovednosti.

Z procesnoprávneho hľadiska je dôležité, aby rozhodnutie orgánu vydané za účinnosti novej úpravy v odôvodnení obsahovalo vyhodnotenie toho, či „*nová úprava prevzala staré skutkové podstaty a či tresty za ne sú podľa novej úpravy miernejšie alebo prísnejšie*“ (rozsudok Najvyššieho správneho súdu ČR z 27. októbra 2004 sp. zn. 6A 126/2002).³¹⁶ „Trest“ pritom zahŕňa nielen jeho výmeru, ale aj druh trestu.

Pokiaľ ide o zodpovednosť za správne delikty a disciplinárne delikty, zákaz retroaktivity prísnejšieho zákona sa uplatňuje *v rozsahu, v akom je ustanovený v zákonoch*. Jej úpravu nemôže obsahovať právny predpis nižšej právnej sily, než je zákon, či dokonca len vnútorný predpis stavovskej organizácie, ktorý nie je všeobecne záväzným právnym predpisom.

Napríklad **zákon SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch** upravuje v § 7 ods. 1 požiadavku *nullum crimen sine lege praevia* („zodpovednosť za priestupok sa posudzuje podľa zákona účinného v čase spáchania priestupku; podľa neskoršieho zákona sa posudzuje iba vtedy, ak je to pre páchatela priaznivejšie“), v § 7 ods. 2 však požiadavku *nulla poena sine lege praevia/lex posterior mitius* neupravuje („páchatelovi možno uložiť len taký druh sankcie, ktorý dovoľuje uložiť zákon účinný v čase, keď sa o priestupku rozhoduje“).

V zákonoch upravujúcich disciplinárnu zodpovednosť osôb podliehajúcich právomoci stavovských organizácií sa úprava podzásady *nullum crimen sine lege praevia* vyskytuje len výnimočne³¹⁷ a úprava požiadavky *lex posterior mitius* v nich chýba úplne.

³¹⁶ BABIAKOVÁ, E. a J. HAJDINOVÁ, (2017). *Judikatura vo veciach iných správnych deliktov*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 103.

³¹⁷ Podľa § 39 ods. 4 **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.** „zodpovednosť za disciplinárne previnenie sa posudzuje podľa všeobecne záväzných právnych predpisov účinných v čase, keď disciplinárne previnenie vzniklo; podľa neskorších všeobecne záväzných právnych predpisov sa posudzuje, len ak je to pre disciplinárne obvineného priaznivejšie“.

Podľa § 58 ods. 4 **zákona č. 583/2004 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších**

Princíp *ne bis in idem*

Ako ústavnoprávnu záruku ochrany v trestnoprávných veciach princíp *ne bis in idem* upravuje čl. 50 ods. 5 **Ústavy Slovenskej republiky**, podľa ktorého „*nikoho nemožno trestne stíhať za čin, pre ktorý bol už právoplatne odsúdený alebo oslobodený spod obžaloby*“.

Ustanovenie obsahuje:

- zákaz viacnásobného potrestania (hmotnoprávny aspekt),
- zákaz vystavenia osoby viacnásobnému stíhaniu, ktoré by mohlo vyústiť do potrestania (procesnoprávny aspekt).

Zákaz viacnásobného potrestania tej istej osoby za ten istý skutok sa uplatňuje bez ohľadu na to, či osoba bola uznaná za vinnú zo skutku, z ktorého bola obvinená. V oboch prípadoch vzniká *res iudicata* – *prekážka právoplatne rozhodnutej veci*, ktorá vylučuje opätovné prerokovanie skutku a jeho potrestanie (uloženie sankcie).

Z procesnoprávneho hľadiska je dôležité, aby vo výroku rozhodnutia, ktorým sa ukladá disciplinárne opatrenie za disciplinárne previnenie, bol uvedený skutok, ktorým sa fyzická osoba dopustila disciplinárneho previnenia,³¹⁸ alebo skutok prerokovaný v disciplinárnom konaní, v ktorom bol obvinený oslobodený (z dôvodu, že nebolo dokázané, že sa skutok stal, z dôvodu, že skutok nie je disciplinárnym previnením, alebo že nebolo dokázané, že skutok spáchal disciplinárne obvinený).

Rovnako však prekážku právoplatne rozhodnutej veci vytvára právoplatné rozhodnutie vydané v disciplinárnom konaní, ktorým sa ukladá podmienene disciplinárne opatrenie, disciplinárne konanie ukončuje schválením zmieru, potvrdením dohody o vine a uložení disciplinárne-

predpisov: „Zodpovednosť za disciplinárne previnenie sa posudzuje podľa všeobecne záväzných právnych predpisov a predpisov komory účinných v čase, keď k disciplinárnemu previneniu došlo; podľa neskorších všeobecne záväzných právnych predpisov a predpisov komory sa posudzuje len vtedy, ak je to pre disciplinárne obvineného priaznivejšie.“ Podľa § 58 ods. 5 zákona č. 583/2004 Z. z.: „Disciplinárne obvinenému možno uložiť len taký druh disciplinárneho opatrenia, ktorý možno uložiť podľa zákona účinného v čase, keď sa o disciplinárnom opatrení rozhoduje.“

³¹⁸ Pozri rozsudok Najvyššieho súdu SR z 22. júna 2011 sp. zn. 6 Sžo 255/2010. BABIAKO-VÁ, E. a J. HAJDINOVÁ, (2017). *Judikatúra vo veciach iných správnych deliktov*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 170.

ho opatrenia disciplinárnym orgánom³¹⁹ alebo rozhodnutím o upustení od uloženia disciplinárneho opatrenia.

Zákony upravujúce disciplinárnu zodpovednosť osôb podliehajúcich disciplinárnej právomoci samosprávnych stavovských komôr ustanovujú zákaz viacnásobného potrestania tej istej osoby za ten istý skutok len výnimočne.³²⁰ Zákaz sa však uplatní aj vtedy, keď zákon „mlčí“.

Ak vnútorný predpis samosprávnej stavovskej komory neupravuje hmotnoprávny aspekt princípu *ne bis in idem* (zákaz opätovného potrestania za ten istý skutok), mal by aspoň upraviť jeho procesnoprávny aspekt, a to ustanovením povinnosti disciplinárneho orgánu *zastaviť disciplinárne konanie* z dôvodu, že o tom istom skutku disciplinárne obvineného sa už v inom konaní právoplatne rozhodlo.

Princíp *ne bis in idem* nie je dotknutý v prípade *súbehu* rôznych druhov a kategórií verejnoprávnych deliktov s disciplinárnym previnením.

Súbeh disciplinárneho previnenia osoby podliehajúcej disciplinárnej právomoci samosprávnej stavovskej organizácie je možný, *ak ho zákon výslovne nevylučuje* (v dôsledku *zásady špeciality*). V prípade *konkurencie právomoci* rôznych orgánov prejednať skutok, je z procesnoprávneho hľadiska potrebné upraviť povinnosť orgánu *prerušiť* začaté disciplinárne konanie.³²¹

Princíp subsidiarity trestného postihu (*ultima ratio*)

Odvíja sa od *princípu proporcionality* (čl. 1 ods. 1 prvá veta **Ústavy Slovenskej republiky**). Vyjadruje požiadavku obmedziť stíhanie osôb a ich tresta-

³¹⁹ Podľa § 7 ods. 9 prvej vety Disciplinárneho poriadku Slovenskej advokátskej komory schváleného konferenciou advokátov 11. júna 2021: „Ak dôjde k uzatvoreniu dohody, disciplinárny senát, ktorému je vec pridelená, po zistení, že je v súlade so zákonom a predpismi komory, dohodu schváli, čo potvrdí rozhodnutím.“

³²⁰ Podľa § 50 ods. 13 **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** „disciplinárne opatrenie podľa § 49 ods. 1 písm. a) prvého bodu a písm. b) nemožno uložiť, ak bola štatutárnemu audítorovi a audítorskej spoločnosti za to isté porušenie povinnosti už uložená sankcia úradom“.

³²¹ Podľa § 27 ods. 1 **zákona č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny súdny poriadok)**, „ak sa disciplinárny senát domnieva, že skutočnosti, ktoré sa disciplinárne obvinenému kladú za vinu, majú znaky trestného činu, priestupku alebo správneho deliktu, disciplinárne konanie preruší a vec postúpi príslušnému orgánu“.

nie na prípady, keď je to odôvodnené nízkou spoločenskou škodlivosťou ich protiprávneho skutku.

Ak zákon *vylučuje súbeh* disciplinárneho previnenia s trestným činom alebo s niektorou z iných kategórií správnych deliktov, prednosť má postih skutku ako trestného činu alebo správneho deliktu. Či je súbeh vylúčený, vyplýva z konkrétneho zákona. Žiadna jednota tu neexistuje.

V prípade *súbehu verejnoprávných deliktov* s rôznym stupňom typovej spoločenskej škodlivosti (napr. disciplinárne previnenie – priestupok) možno z právno-teoretického hľadiska hovoriť o tzv. *vertikálnom efekte princípu subsidiarity trestného postihu*. Na základe neho má z hmotnoprávneho hľadiska prednosť stíhanie deliktu s vyšším stupňom typovej spoločenskej škodlivosti. Ak sa o skutku právoplatne rozhodlo ako o delikte s vyšším stupňom typovej spoločenskej škodlivosti (napr. ako o priestupku), skutok sa preto v disciplinárnom konaní posudzuje z toho hľadiska, či uložený postih je dostačujúci.

Uplatnenie tzv. vertikálneho efektu princípu subsidiarity trestného postihu sa v regulácii disciplinárneho konania premieta v úprave:

- zákazu začať konanie o disciplinárnom previnení,
- príkazom ukončiť začaté konanie o disciplinárnom previnení jeho zastavením.³²²

Je vecou právneho posúdenia, či je táto podmienka z hmotnoprávneho hľadiska splnená. Vzhľadom na to, že disciplinárne delikty predstavujú delikty s najnižším stupňom spoločenskej škodlivosti, možno očakávať, že to tak vo väčšine prípadov bude.

O tzv. *horizontálnom efekte princípu subsidiarity trestného postihu* hovoríme, ak sa v disciplinárnom konaní môžu prerokovať všetky disciplinárne previnenia, ktoré spáchal ten istý disciplinárne obvinený a doposiaľ sa o nich právoplatne nerozhodlo.

Dôležité je, aby zákon umožňoval stavovskej organizácii prerokovať všetky disciplinárne previnenia obvineného v *spoločnom konaní*.

³²² Podľa čl. 9 bodu 4 písm. d) Disciplinárneho poriadku notárskych kandidátov prijatého Konferenciou notárov dňa 4. novembra 2022 „*senát bez ústneho pojednávania konanie zastaví, ak skutok pre ktorý sa disciplinárne konanie vedie, bol postihnutý v trestnom konaní alebo inom konaní a postih v tomto konaní z hľadiska účelu disciplinárneho konania možno považovať na dostatočne účinný*“.

Ide o situácie, keď:

- bolo v tej istej veci (t. j. proti tomu istému disciplinárne obvinenému pre ten istý skutok) podaných viacero disciplinárnych návrhov rôznymi navrhovateľmi súčasne skôr, než bolo o niektorom z nich právoplatne rozhodnuté,³²³
- voči tomu istému disciplinárne obvinenému navrhovateľ podal viac samostatných návrhov týkajúcich sa rôznych disciplinárnych previnení, skôr než bolo o niektorom z nich právoplatne rozhodnuté.

Ak zákon o právomoci komory viesť spoločné konanie mlčí alebo generálnym spôsobom splnomocňuje stavovskú organizáciu upraviť si podrobnosti disciplinárneho konania bez toho, aby upravoval špeciálnym spôsobom inštitút spoločného konania, komora si môže právomoc disciplinárneho orgánu viesť spoločné konanie ustanoviť vo vnútornom predpise.

Upraviť inštitút spoločného konania vnútorným predpisom komory nebude potrebné vtedy, keď zákon prikazuje komore použiť primerane ustanovenia **Trestného poriadku**. V právnom poriadku je to však zriedkavo sa vyskytujúca situácia.

Podľa § 57 ods. 7 **zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov**, „ak tento zákon alebo disciplinárny poriadok komory priamo neupravujú niektoré postupy v disciplinárnom konaní alebo postavenie, práva a povinnosti účastníkov konania, použijú sa primerane ustanovenia osobitného predpisu“. V tomto prípade to znamená, že disciplinárny senát Slovenskej advokátskej komory je povinný postupovať podľa § 18 ods. 1 **Trestného poriadku**: („O všetkých trestných činoch toho istého obvineného a proti všetkým obvineným, ktorých trestné činy spolu súvisia, sa môže vykonať spoločné konanie, ak to zrejme nebude brániť ukončeniu veci v primeranej lehote.“)

Trestný poriadok upravuje ako podmienku pre vykonávanie spoločného konania „súvislosť trestných činov, ktorá môže byť subjektívneho charak-

³²³ Ako príklad možno spomenúť § 13 ods. 3 druhú vetu **zákona č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny súdny poriadok)**: „Ak podajú disciplinárny návrh proti tomu istému disciplinárne obvinenému pre ten istý skutok viacerí navrhovatelia, disciplinárne konanie sa začína na návrh, ktorý bol doručený ako prvý v poradí; o všetkých disciplinárnych návrhoch disciplinárny senát, ktorému bol pridelený v poradí prvý disciplinárny návrh, vykoná spoločné konanie, pričom každý navrhovateľ koná samostatne.“

teru (v osobe páchatela), objektívneho charakteru (vo veci) alebo kombinácii subjektívneho a objektívneho charakteru“.³²⁴ V prípade disciplinárnych previnení osôb podliehajúcich právomoci stavovských organizácií sa na podporu uplatnenia absorpčnej zásady pri ukladaní disciplinárnych opatrení za viac než jedno disciplinárne previnenie uplatní súvislosť disciplinárnych previnení spočívajúca v osobe disciplinárne obvineného.

Princíp subsidiarity trestného postihu a výchovná funkcia disciplinárnej zodpovednosti

Z princípu *ultima ratio* vyplýva základná právna požiadavka viesť konanie o disciplinárnom previnení spôsobom, ktorý účinne podporí nápravu páchatela.

Jej prejavom je úprava právomoci stavovskej organizácie:

- upustiť od uloženia disciplinárneho opatrenia,
- podmenečne odložiť výkon disciplinárneho opatrenia,
- odpustiť alebo zmierniť uložené disciplinárne opatrenie.

Hmotnoprávne aspekty upustenia od uloženia disciplinárneho opatrenia.

Ak tak ustanovuje zákon alebo na základe výslovného splnomocnenia zákona vnútorný predpis komory, má samosprávna stavovská organizácia právomoc rozhodnúť o *upustení od uloženia sankcie*.

Upustenie od potrestania sa v trestnom práve považuje za prostriedok výchovného charakteru, ktorým sa za určitých podmienok môže dosiahnuť náprava páchatela aj bez uloženia trestu. Uplatnenie tohto inštitútu vychádza z predpokladu, že rovnaké účinky, aké má uloženie trestu, možno v určitých prípadoch dosiahnuť už len trestným stíhaním páchatela a vyslovením viny.

Ak zákon upravuje podmienky upustenia od uloženia disciplinárneho opatrenia, komora si ich nemôže vo vnútornom predpise upraviť inak.³²⁵

³²⁴ Palkovič, J. in J. ČENTÉŠ a kol. *Trestný poriadok. Veľký komentár*. 2. aktualizované vydanie. Žilina: Eurokódex, 2015, s. 46.

³²⁵ Podľa § 56 ods. 6 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 „disciplinárny senát môže upustiť od uloženia disciplinárneho opatrenia za disciplinárne previnenie, ak prerokovanie disciplinárneho previnenia považuje za postačujúce vzhľadom na menej závažný charakter porušenej povinnosti, na spôsob konania alebo mieru zavinenia“. Podľa § 26 ods. 3 Disciplinárneho poriadku Slovenskej advokátskej komory schváleného konferenciou advokátov 11. júna 2021 „disciplinárny senát môže

Inštitút upustenia od uloženia disciplinárneho opatrenia má mať v zákonnej úprave disciplinárnej zodpovednosti svoje miesto, lebo disciplinárne previnenia ako kategória správnych deliktov sa vyznačujú vo všeobecnosti nižším stupňom typovej spoločenskej škodlivosti.

Disciplinárny orgán túto právomoc neuplatňuje, ak ide o *závažné porušenie disciplíny*.

Za závažné porušenie disciplíny sa najčastejšie považujú prípady, keď disciplinárne previnenie zapríčinilo zníženie dôstojnosti výkonu povolania, poškodenie záujmu spotrebiteľa (klienta), viedlo k zvýhodneniu poskytovateľa služby alebo tretej osoby. Ak tak ustanovuje zákon alebo vnútorný predpis komory, za závažné porušenie sa považuje aj opätovné porušenie povinností pri výkone slobodného povolania.

Ak zákon vymedzuje závažné disciplinárne previnenie, je orgán týmto vymedzením viazaný.³²⁶

Či ide v konkrétnom prípade o závažné porušenie disciplíny, orgán komory vyhodnocuje v disciplinárnom konaní s prihliadnutím na *kritériá ustanovené zákonom*. Najčastejšie sú nimi:

- charakter porušenia povinnosti,
- spôsob konania disciplinárne obvinenej osoby.

Výsledkom vyhodnotenia podľa zákonných kritérií môže byť zistenie, že v konkrétnom prípade ide o tzv. bagatelný delikt.³²⁷ Uvedená skutočnosť však nepostačuje na to, aby disciplinárny orgán len na tomto základe upustil od uloženia disciplinárneho opatrenia. Dôležité je, aby aj samo správanie obvineného v priebehu konania *priviedlo disciplinárny orgán k presvedčeniu, že prerokovanie disciplinárneho previnenia je postačujúce* (pre správanie osoby v budúcnosti).³²⁸

upustiť od uloženia disciplinárneho opatrenia, ak zistí, že sú splnené podmienky § 56 ods. 6 zákona“.

³²⁶ Podľa § 220 ods. 2 **zákona NR SR č. 233/1995 Zb. z. o súdnych exekútoroch a exekúцnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov** disciplinárne previnenie „je závažným disciplinárnym previnením, ak vzhľadom na povahu porušenej povinnosti, spôsob konania, mieru zavinenia, jeho opakovanie alebo iné príťažujúce okolnosti je jeho škodlivosť zvýšená. Závažným disciplinárnym previnením je aj nezaplatenie právoplatne uloenej peňažnej pokuty podľa § 221 ods. 1 a 2 v lehote určenej v rozhodnutí.“

³²⁷ JIŘÍČEK, P. a T. MAREK, (2014). *Řešení bagatelních deliktů*. Praha: Leges, 2014, s. 24 – 25.

³²⁸ Podľa osobitných zákonov pri posudzovaní disciplinárnej zodpovednosti súdnych exekútorov a notárov sa musí primerane použiť prvá časť **Trestného zákona**. Podľa § 40

Upustenie od potrestania (rovnako ako oslobodenie od potrestania) zakladá prekážku *rei iudicatae*. Kým v prvom prípade je disciplinárne obvinený uznaný za vinného z disciplinárneho previnenia (bez ohľadu na to, či predpis ukladá orgánu povinnosť túto skutočnosť uviesť vo výroku rozhodnutia), v druhom prípade to tak nie je, lebo nie je splnený hmotnoprávny predpoklad na to, aby bol obvinený uznaný za vinného.

Hmotnoprávnym dôsledkom toho, že disciplinárny orgán upustí od uloženia disciplinárneho opatrenia je, že *na disciplinárne zodpovednú osobu sa hľadí ako na osobu, ktorej nebolo uložené disciplinárne opatrenie*.

Procesnoprávne aspekty upustenia od uloženia disciplinárneho opatrenia. Súčasťou výroku rozhodnutia musí byť údaj o tom, že orgán od uloženia disciplinárneho opatrenia upúšťa s odkazom na ustanovenie zákona, ktorý túto jeho právomoc odpustiť uloženie disciplinárneho opatrenia upravuje.

Disciplinárny orgán je povinný odôvodniť svoje rozhodnutie o upustení od uloženia sankcie. Odôvodnenie by malo zahŕňať:

- vyhodnotenie skutku z hľadiska kritérií ustanovených v zákone, podľa ktorého postupoval, t. j. ich vplyv na závažnosť skutku (z hľadiska toho, prečo neodôvodňujú okrem prejednávania disciplinárneho opatrenia aj jeho uloženie),
- vysvetlenie, čo konkrétne viedlo disciplinárny orgán k presvedčeniu, že uveril obrane obvineného a jeho snahe po náprave.³²⁹

V prípade, keď sú splnené podmienky pre upustenie od uloženia disciplinárneho opatrenia, disciplinárny orgán nesmie ukončiť disciplinárne konanie jeho zastavením z dôvodu, že odpadol dôvod konania začatého na podnet. Inštitút upustenia od uloženia sankcie totiž predpokladá:

- spoľahlivé zistenie toho, že bol spáchaný správny delikt, a
- kto ho spáchal.

ods. 1 písm. a) **Trestného zákona** „od potrestania páchatela prečinu, ak ním nebola spôsobená smrť alebo ťažká ujma na zdraví, možno upustiť, ak páchatel priznal spáchanie prečinu, jeho spáchanie ľutuje a prejavuje účinnú snahu po náprave a ak vzhľadom na povahu spáchaného prečinu a na doterajší život páchatela možno dôvodne očakávať, že už samotné prejednanie veci pred súdom postačí na jeho nápravu“.

³²⁹ Pozri rozhodnutie II. disciplinárneho senátu SAK z 24. októbra 2014 sp. zn. S II.-52:14:3300/2013. HREŽDOVIČ, L., T. FRIŠTIKOVÁ, P. KERECMAN a J. HAVLÁT, (2017). *Zbierka disciplinárnych rozhodnutí Slovenskej advokátskej komory 2014 – 2015*. Bratislava: Slovenská advokátska komora, 2017, s. 226.

Podmienečné odloženie výkonu disciplinárneho opatrenia. Platí zásada, že výkon uloženého disciplinárneho opatrenia sa uskutoční, ak disciplinárny orgán nerozhodne o jeho podmienečnom odklade.

Takáto právomoc mu musí explicitne vyplývať zo zákona. Zákon tiež vymedzuje podmienky uplatnenia tejto právomoci stavovskej organizácie.³³⁰

V prípade iných kategórií správnych deliktov, ktoré majú stupeň spoločenskej škodlivosti vyšší než disciplinárne previnenia, zákonodarca tento právny inštitút nevyužíva.

Na podmienečné odloženie výkonu disciplinárneho opatrenia disciplinárne zodpovedná osoba nemá právny nárok.

Je vecou úvahy orgánu, či rozhodne o podmienečnom odložení výkonu disciplinárneho opatrenia. Túto úvahu disciplinárny orgán neuplatňuje svojvoľne. I tu sa uplatňuje požiadavka, že v rozhodovaní o skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch nesmú vznikať neodôvodnené rozdiely. Je to dôsledok postupu disciplinárneho orgánu, ktorý dodržiava princíp rovnosti osôb pred zákonom.

Zákon ustanovuje *maximálnu dĺžku lehoty*, na ktorú možno výkon disciplinárneho opatrenia podmienečne odložiť. Disciplinárny orgán musí v tejto súvislosti rešpektovať *princíp proporcionality*. To znamená, že čím závažnejšieho konania sa disciplinárne zodpovedná osoba dopustila, tým dlhšia bude lehota na odklad výkonu disciplinárneho opatrenia.

Ak sa disciplinárne potrestaný správa *bezúhonne*, po uplynutí doby, na ktorú bol podmienečne odložený výkon disciplinárneho opatrenia, je oprávnený požiadať o *zahľadenie disciplinárneho opatrenia* (za predpokladu, že zákon takúto právomoc disciplinárneho orgánu ustanovuje³³¹).

³³⁰ Pozri § 56 ods. 3 druhú a tretiu vetu **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**: „Výkon disciplinárnych opatrení podľa odseku 2 písm. d) a e) možno podmienečne odložiť na dobu najviac troch rokov. Ak počas tejto doby bude advokát právoplatne uznaný za vinného z iného disciplinárneho previnenia, podmienečne uložené disciplinárne opatrenie sa vykoná.“

³³¹ Pozri § 60 písm. e) **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**: „disciplinárny senát komory zahľadá disciplinárne opatrenie na žiadosť disciplinárne odsúdeného, ktorý sa správal bezúhonne a nedopustil sa nového disciplinárneho previnenia, po uplynutí skúšobnej doby, počas ktorej mu bol podmienečne odložený výkon disciplinárneho opatrenia, ak nenastala žiadna skutočnosť, pre ktorú sa disciplinárne opatrenie muselo vykonať“.

Podmienkou bezúhonnosti je, že disciplinárne zodpovedná osoba sa v priebehu *doby, na ktorú bol podmienenečne odložený výkon disciplinárneho opatrenia*, nedopustila ďalšieho disciplinárneho previnenia. Z procesného hľadiska to znamená, že počas tejto doby nesmie byť právoplatne uznaná za vinnú z nového disciplinárneho previnenia.

Podmienený odklad výkonu disciplinárneho opatrenia sa od inštitútu upustenia od uloženia disciplinárneho opatrenia odlišuje tým, že sa uplatní v situácii, keď disciplinárne previnenie nemožno považovať – vzhľadom na stupeň závažnosti skutku disciplinárne obvineného – za tzv. bagateľný delikt.

Predmetná právomoc sa využíva najmä v prípade, keď je vhodnejšie do budúcnosti zabezpečiť nápravu disciplinárne obvineného, než okamžite uplatniť voči nemu represívnu funkciu disciplinárnej zodpovednosti. Bude to tak v prípade, ak vzhľadom na spôsob života disciplinárne obvineného a jeho osobu existuje vysoký stupeň pravdepodobnosti, že sa v budúcnosti nedopustí nového disciplinárneho previnenia.

Odpustenie alebo zmiernenie disciplinárneho opatrenia. Disciplinárny orgán môže odpustiť alebo zmierniť uložené disciplinárne opatrenie *po tom, ako ho uložil právoplatným rozhodnutím*.

Vzhľadom na funkciu, ktorú takáto právomoc stavovskej organizácie plní, treba vyvodiť, že sa môže uplatniť len dovtedy, kým *nedôjde k vykonaniu uloženého disciplinárneho opatrenia v celom rozsahu*. Rozhodnutie disciplinárneho orgánu o odpustení alebo zmiernení sankcie musí do tohto momentu nadobudnúť právoplatnosť.

Dôvodom, pre ktorý môže stavovská organizácia rozhodnúť o odpustení alebo zmiernení sankcie, môže byť len *bezúhonné správanie disciplinárne zodpovednej osoby*.

Orgán môže odpustiť alebo zmierniť sankciu, ak jej *uloženie* splnilo svoj účel.

Disciplinárny orgán nie je oprávnený prostredníctvom predmetného právneho inštitútu dodatočne odstrániť *nezákonnosť* právoplatného rozhodnutia spočívajúcu v porušení pravidiel pre ukladanie disciplinárnych opatrení. To by bolo možné dosiahnuť len v rámci výkonu dozoru (napr. obnovou disciplinárneho konania), ak by zákon alebo vnútorný predpis takúto jeho právomoc upravoval.

S reguláciou právomoci odpustenia alebo zmiernenia uloženého disciplinárneho opatrenia sa v zákonoch upravujúcich disciplinárnu zodpovednosť členov samosprávnych stavovských organizácií nestretneme.

Rovnako v nich nenájdeme úpravu právneho inštitútu *upustenia od výkonu zvyšku zákazu činnosti*. Dôvod spočíva v relatívne nízkom stupni typovej spoločenskej škodlivosti disciplinárnych deliktov, ktorý podmieňuje druh a výšku disciplinárneho opatrenia (vo väčšine prípadov), alebo v tom, že výchovnú funkciu disciplinárnej zodpovednosti *de lege lata* zabezpečuje inštitút podmieneného odloženia výkonu disciplinárneho opatrenia.

Princíp humánosti a rešpektovania ľudskej dôstojnosti

Tresty nesmú mať takú právnu povahu a nesmú byť uskutočňované spôsobom, ktorý je *nezlučiteľný s účelom trestania* v právnom štáte uznávajúcim spoločné dedičstvo politických tradícií, ideálov, slobody a právneho štátu. Predmetný zákaz možno odvodiť z čl. 1 ods. 1 prvej vety **Ústavy Slovenskej republiky**.

Princíp humánosti a rešpektovania ľudskej dôstojnosti súvisí s *princípom proporcionality*.

Je obsiahnutý v tzv. negatívnom vymedzení účelu sankcie. Účelom nie je, aby ňou bola páchatelovi spôsobená čo najväčšia ujma a aby ju aj čo najviac pocítil.

Predmetný generálny zákaz je adresovaný normotvorcovi (zákon nesmie také tresty upraviť) aj orgánom, ktoré tresty vykonávajú (nesmú ich vykonávať spôsobom, ktorý by osobe privodil dôsledky uvedené v predmetnom zákaze).

Princíp na účely trestnoprávnej zodpovednosti upravuje čl. 16 ods. 2 **Ústavy Slovenskej republiky** („*nikoho nemožno mučiť ani podrobiť krutému, neľudskému či ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestu*“). Text je obsahovo totožný so znením čl. 3 dohovoru.³³²

³³² Požiadavky na humánnosť trestu sú obsiahnuté aj v niektorých ďalších medzinárodných dokumentoch (napr. v Európskom dohovore na zabránenie mučenia a neľudského či ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania prijatého Radou Európy v roku 1987, v Štandardných minimálnych pravidlách pre zaobchádzanie s väznenými osobami prijatých Organizáciou Spojených národov v roku 1955, v Európskych väzenských pravidlách prijatých Radou Európy v roku 1987).

Podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva za *neludský trest* sa považuje spôsobenie intenzívneho duševného a fyzického utrpenia. *Ponižujúci trest* je zlé zaobchádzanie, ktoré má vzbudiť u obetí pocity strachu, úzkosti a podradenosti a ktoré je spôsobilé potupiť a ponížiť ich a prípadne zlomiť ich fyzický alebo morálny odpor.³³³

Princíp humánnosti nachádza svoje legislatívne vyjadrenie v zákonnej *povinnosti orgánu prihliadať pri ukladaní trestu na osobu páchatela*,³³⁴ t. j. na jeho vek a zdravie.

V rámci zásady individualizácie trestu ide o *samostatné kritérium*, ktoré je potrebné odlišiť od *kritéria osobných pomerov páchatela*. Primeraná sankcia totiž nemusí automaticky spĺňať požiadavku jej humánnosti.

Princíp humánnosti a rešpektovania ľudskej dôstojnosti sa premieňa v § 33a **Trestného zákona**, ktorý upravuje *všeobecné zásady ukladania sankcií*, pričom sankciami *na účely trestnoprávnej zodpovednosti* treba rozumieť nielen tresty, ale aj ochranné opatrenia.

Vzhľadom na zákonom ustanovené druhy disciplinárnych opatrení, ktoré majú právomoc ukladať stavovské organizácie a Najvyšší správny súd SR, je podľa zákonnej úpravy vylúčené, že by ich uložením alebo výkonom mohol byť v prípade disciplinárnej zodpovednosti vyvodzovanej komorami dotknutý princíp humánnosti a rešpektovania ľudskej dôstojnosti v zmysle čl. 3 dohovoru.

5.6 Právo disciplinárne obvineného na spravodlivý proces v disciplinárnom konaní

Disciplinárne konanie (či už pred orgánmi stavovských organizácií alebo pred senátmi Najvyššieho správneho súdu SR) je konaním *kontradiktórnym*, v ktorom ako procesné strany/účastníci disciplinárneho konania vystupujú navrhovateľ a disciplinárne obvinený. Z tohto dôvodu má disciplinárne konanie z procesnoprávnej stránky bližšie ku konaniu o trestných činoch.

³³³ Ivor, J. in M. ČIČ a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina: Eurokódex, 2012, s. 119.

³³⁴ PRÁŠKOVÁ, H., (2013). *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 48.

Disciplinárne konanie *nie je správnym konaním*. Nestáva sa ním ani vtedy, keď zákon umožňuje aplikovať *správny poriadok*, lebo sa to nevzťahuje na konanie ako celok; týka sa len niektorého právneho inštitútu.³³⁵

Na uplatnenie kontradiktórnosti konania nie je rozhodujúce, či sa delikt prejednáva pred orgánom súdneho typu alebo iného typu.

Disciplinárny orgán stavovskej organizácie nemá v disciplinárnom konaní procesnoprávne postavenie správneho orgánu. Také postavenie nemá ani Najvyšší správny súd SR, ktorý rozhoduje o disciplinárnej zodpovednosti sudcov, prokurátorov, súdnych exekútorov a notárov.

Kontradiktórnosť konania vyjadruje *spôsob, akým sa vedie konanie o delikte*. Strany majú v konaní rovné postavenie spočívajúce v rovnakej miere možností uplatňovať prostriedky procesného útoku a prostriedky procesnej obrany.

Európsky súd pre ľudské práva vo svojej judikatúre konštantne zdôrazňuje, že ak má disciplinárne previnenie represívny charakter, platí preň ochrana podľa čl. 6 ods. 1 prvej vety dohovoru. Na disciplinárne delikty, ktoré *nie sú trestnými činmi v zmysle čl. 6 ods. 1 prvej vety dohovoru* sa podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva *nevzťahujú špeciálne záruky ochrany* podľa čl. 6 ods. 2 a 3 dohovoru. V takých prípadoch sa disciplinárne obvinený nepovažuje za obvineného z trestného činu, a preto sa *na ich základe* nemôže úspešne dovolať:

- prezumpcie neviný („každý, kto je obvinený z trestného činu, považuje sa za nevinného, dokiaľ jeho vina nebola preukázaná zákonným spôsobom“),
- práva byť bez meškania a v jazyku, ktorému rozumie, podrobne oboznámený s povahou a dôvodom obvinenia vzneseného proti nemu,
- práva mať primeraný čas a možnosti na prípravu svojej obhajoby,
- práva obhajovať sa osobne alebo prostredníctvom obhajcu podľa vlastného výberu, alebo ak nemá dostatok prostriedkov na zaplatenie obhajcu, aby sa mu poskytol bezplatne, ak to záujmy spravodlivosti vyžadujú,
- práva vypočúvať alebo dať vypočúvať svedkov proti sebe a dosiahnuť predvolanie na vypočúvanie svedkov vo svoj prospech za rovnakých podmienok ako v prípade svedkov proti nemu,

³³⁵ Podľa § 25 ods. 3 **zákona SNR č. 78/1992 Zb. o daňových poradcoch a Slovenskej komore daňových poradcov** „na doručenie rozhodnutia v disciplinárnom konaní sa použijú ustanovenia všeobecného predpisu o správnom konaní“.

- práva mať bezplatnú pomoc tlmočníka, ak nerozumie jazyku používanému pred súdom alebo ak týmto jazykom nehovorí.

To neznamená, že ak nejde o vec spĺňajúcu znaky trestného obvinenia v zmysle čl. 6 ods. 1 prvej vety dohovoru, tak disciplinárne obvinený nepožíva žiadnu právnu ochranu. Požíva ochranu v takom rozsahu, v akom mu ju zaručuje:

- článok 6 ods. 1 prvá veta dohovoru, upravujúci *všeobecné právne záruky princípov spravodlivého procesu*,
- vnútroštátny právny poriadok a tiež vnútorné predpisy stavovských organizácií.

Na základe čl. 1 ods. 1 prvej vety **Ústavy Slovenskej republiky** takéto záruky by mali upraviť zákony upravujúce disciplinárnu zodpovednosť osôb podliehajúcich právomoci stavovských organizácií,³³⁶ prípadne aj vnútorné predpisy stavovských organizácií.³³⁷

Úsilie slovenského zákonodarcu zabezpečiť, aby nedostatočná alebo chýbajúca regulácia procesných princípov konania vo veciach disciplinárnych deliktov a procesných práv disciplinárne obvinených osôb nebola príčinou nezákonných rozhodnutí, viedlo aj k ustanoveniu povinnosti:

- disciplinárneho orgánu Slovenskej advokátskej komory použiť primerane ustanovenia Trestného poriadku, ak „*zákon alebo disciplinárny poriadok komory priamo neupravujú niektoré postupy v disciplinárnom konaní alebo postavenie, práva a povinnosti účastníkov*

³³⁶ „Samozrejmostí je, že při ukládání sankcí musí být respektovány základní principy ovládající veřejnoprávní trestání plynoucí z Listiny základních práv a svobod, jakými je nul-lum crimen sine lege a nulla poena sine lege, zákaz retroaktivity, resp. beneficium pozdější právní úpravy, nemo tenetur, presumpce neviny, a každá věc musí být projednána bez zbytečných průtahů, ale také zásada absorpční, zákaz analogie k tíži obviněného, každé rozhodnutí musí být náležitě odůvodněno, respektovány musí být okolnosti vylučujících protiprávnost a to opět nezávisle na tom, jsou-li v právních nebo statutárních předpisech výslovně upraveny.“ MATES, P. Disciplinární delikty členů profesních komor. In: S. KOŠČIAROVÁ a M. GAJDOŠOVÁ (eds.). *Stavovská a profesijná organizácia – sub-jekt verejnej správy*. Zborník referátov z vedeckej konferencie so zahraničnou účasťou. 10. november 2023. Trnava, Slovenská republika. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2023, s. 132.

³³⁷ Podľa § 40 ods. 4 **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 zne-ní zákona č. 577/2001 Z. z. a zákona č. 14/2004 Z. z.** „*patentový zástupca alebo asistent, proti ktorému sa vedie disciplinárne konanie, môže byť v disciplinárnom konaní zastúpený advokátom*“.

konania“ – pozri § 57 ods. 7 **zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov**,

- Najvyššieho správneho súdu SR použiť na disciplinárne konanie *primerane*, a ak to povaha veci nevylučuje, „*ustanovenia Trestného poriadku o základných zásadách trestného konania, o spoločnom konaní, o vylúčení súdu a iných osôb, o obhajcovi, o úkonoch trestného konania, o dokazovaní, o rozhodnutiach súdu, o hlavnom pojednávaní, o odvolaní, o dohode o uznaní viny a prijatí trestu, o obnove konania a o trovách trestného konania*“ – pozri § 4 **zákona č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny súdny poriadok)**,
- súdov správneho súdnictva, ak rozhodujú o správnych žalobách vo veciach správneho trestania, prihliadať z úradnej povinnosti „*na základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku, ktoré je potrebné použiť na správne trestanie*“ – pozri § 195 písm. c) **Správneho súdneho poriadku**.³³⁸

V ostatných prípadoch je obsah a rozsah všeobecných právnych záruk princípov spravodlivého procesu a procesných práv disciplinárne ob-

³³⁸ Podľa judikatúry Najvyššieho správneho súdu SR zásady trestného konania podľa **Trestného poriadku** sa majú aplikovať minimálne v tých veciach správneho trestania, ktoré *spĺňajú znaky trestného obvinenia* v zmysle čl. 6 ods. 1 dohovoru. Podľa rozsudku Najvyššieho správneho súdu SR z 31. mája 2023 sp. zn. 7 Ssk 49/2021: „Právo odprieť výpoveď (ako súčasť práva na obhajobu podľa § 2 ods. 9 Trestného poriadku) tvorí súčasť základných zásad trestného konania v zmysle § 195 písm. c) Správneho súdneho poriadku, ktoré treba aplikovať minimálne v tých veciach správneho trestania, ktoré spĺňajú znaky trestného obvinenia v zmysle čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. S ohľadom na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva toto právo patrí obvinenému už od okamihu, kedy voči nemu existuje dostatočné podozrenie, a to bez ohľadu na to, či sa v danom okamihu (správne) trestné konanie nachádza vo formalizovanej fáze alebo nie. Pri preskúvaní rozhodnutia orgánu verejnej správy o uložení sankcie tak správny súd musí – bez ohľadu na žalobné body, ktorými v tomto smere nie je viazaný (porov. § 134 ods. 2 SSP) – preskúmať, či žalobca, ktorý bol rozhodnutím postihnutý, sa k veci vyjadroval (vypovedal) v situácii, v ktorej mu patrilo právo odprieť výpoveď, a či bol o tomto svojom práve poučený. Ak žalobca mal toto právo, no nebol o ňom riadne poučený, potom musí správny súd preskúmať, či informácie, ktoré orgán verejnej správy získal z takejto výpovede (takýchto vyjadrení), predstavovali rozhodujúci podklad pre uloženie sankcie žalobcovi alebo či jeho zodpovednosť je bezpečne preukázaná aj inými dôkazmi, ktoré orgán verejnej správy vykonal.“

vinených osôb podliehajúcich právomoci stavovských organizácií závislý od regulácie v zákonoch upravujúcich postavenie samosprávnych stavovských organizácií. Tá je rôznorodá a často veľmi stručná, prípadne sa v nich vôbec nenachádza. Najčastejšie sú v zákonoch upravené procesné práva disciplinárne obvineného, avšak v rôznom rozsahu.³³⁹ Mimo pozornosti zákonov zostávajú také významné záruky spravodlivého procesu, ako napríklad *právo na nestranný orgán, právo osobnej účasti obvineného na ústnom pojednávaní*.

Niektoré zákony splnomocňujú stavovské organizácie, aby podrobnosti upravili vo vnútorných predpisoch.³⁴⁰ Tam, kde takéto splnomocnenie chýba, je vo výlučnej pôsobnosti konkrétnej komory, či, v akom rozsahu a akým spôsobom vymedzí procesnoprávne postavenie disciplinárne obvineného.

Výsledkom je, že procesnoprávna regulácia disciplinárneho konania vo veciach osôb podliehajúcich právomoci komôr v právnom poriadku je z hľadiska záruk procesnej ochrany nevyvážená alebo nedostatočná.

Ak by každá komora mala zákonom uloženú povinnosť *primerane* prihliadať na ustanovenia **Trestného poriadku** o základných zásadách trestného konania, vytvoril by sa tým *de lege ferenda* jednotný rámec pre presadzovanie všeobecných, ako aj špeciálnych záruk princípov spravodlivého procesu vo veciach disciplinárnej zodpovednosti osôb bez toho, aby sa tým vylúčila právomoc samosprávnych stavovských organizácií upraviť *podrobnosti* vo vnútorných predpisoch.

Obsah zásad trestného konania podľa **Trestného poriadku** je pomerne široký a v situácii, keď by mal prednosť pred obsahom vnútorných predpisov komôr, by taká povinnosť plnila funkciu právnej poistky zaručujúcej *minimálny jednotný štandard ochrany* bez ohľadu na stav v normotvorbe komôr.

³³⁹ Podľa § 40 ods. 5 **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.** „*patentový zástupca alebo asistent, proti ktorému sa vedie disciplinárne konanie, má právo brániť sa a vyjadrovať ku všetkým skutočnostiam, z ktorých je obvinený, má právo navrhovať dôkazy*“.

³⁴⁰ Podľa § 20 ods. 9 **zákona č. 487/2021 Z. z. o Komore geodetov a kartografov**: „*Podrobnosti o postupe orgánov komory pri disciplinárnom konaní, práva osoby, proti ktorej je vedené disciplinárne konanie, sumu trov konania a pravidiel ich úhrady upraví disciplinárny poriadok komory, ktorý vydá komora*.“

5.7 Povinnosť použiť základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku

Povinnosť použiť na disciplinárne konanie vo veciach stavovských disciplinárnych previnení (*primerane a ak to povaha veci nevyklučuje*) ustanovenia **Trestného poriadku** o základných zásadách trestného konania *de lege lata* vyplýva len Najvyššiemu správneému súdu SR z § 4 **zákona č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov** (disciplinárny súdny poriadok) a Slovenskej advokátskej komore z § 57 ods. 7 **zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov** – tej však len ak zákon alebo disciplinárny poriadok komory priamo neupravujú niektoré postupy v disciplinárnom konaní alebo postavenie, práva a povinnosti účastníkov konania.

Ktoré základné zásady trestného konania podľa § 2 **Trestného poriadku** sú *de lege lata* použiteľné na disciplinárne konanie vo veciach stavovských disciplinárnych previnení?

Zásada stíhania zo zákonných dôvodov. Podľa § 2 ods. 1 **Trestného poriadku** „nikto nemôže byť stíhaný ako obvinený inak než zo zákonných dôvodov a spôsobom, ktorý ustanovuje tento zákon“.

Primeranosť použitia tejto zásady na účely disciplinárnej zodpovednosti je daná, ak zákon alebo vnútorný predpis komory upravuje *postup pri vybavovaní sťažností* podaných na osoby podliehajúce jej právomoci.

Sťažnosť sa môže stať impulzom na začatie disciplinárneho konania. Osoba podliehajúca disciplinárnej právomoci komory má preto právo na to, aby mala zaručenú ochranu už v čase, keď sa voči nej vykonávajú úkony v rámci prešetrovania sťažnosti.

Rozsah jej práva na ochranu vymedzuje príslušný zákon a podrobnejšie vnútorný predpis komory v rámci:

- procesného režimu vybavovania sťažností,³⁴¹

³⁴¹ Napríklad podľa § 218c **zákona NR SR č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov**, „ak tento zákon niektoré skutočnosti súvisiace s prijímaním, evidovaním a vybavovaním sťažností neupravuje, postupuje sa podľa osobitného zákona“. Týmto osobitným zákonom je **zákon č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach**.

- hmotnoprávných podmienok pre začatie disciplinárneho konania,³⁴²
- hmotnoprávných podmienok pre obmedzenie práv subjektu, ktorého disciplinárne previnenie sa prerokúva.³⁴³

Cieľom regulácie v zákonoch upravujúcich postavenie stavovských organizácií je zabezpečiť včasné a riadne vybavenie sťažnosti (t. j. postupovať tak, aby bola vec riadne objasnená) a umožniť v rámci vybavovania sťažností uplatňovať si procesné práva, ktoré vyplývajú zo zákona³⁴⁴ alebo z vnútorného predpisu komory.

Je vecou samosprávnej komory, v akom rozsahu si vo vnútornom predpise upraví postup svojich orgánov pri vybavovaní sťažností. Minimálny základ tvorí zákonná úprava právomoci stavovskej organizácie vybavovať sťažnosti, prípadne určenie orgánov komory na to príslušných. Ak zákon postup upravuje, je oprávnená tak urobiť v súlade s obsahom zákona alebo na základe splnomocnenia zákona má povinnosť ustanoviť podrobnosti.

Len *odôvodnené podozrenie* zo spáchania disciplinárneho previnenia vymedzeného zákonom môže byť *dôvodom na začatie disciplinárneho konania*.³⁴⁵

³⁴² Podľa 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 návrh na začatie disciplinárneho konania možno podať len vo veci disciplinárneho previnenia člena komory, ktorým je podľa § 21 ods. 1 „porušenie povinností, ktoré ustanovil tento zákon, alebo porušenie zásad etiky súkromného veterinárneho lekára, ak nejde o trestný čin“.

³⁴³ Podľa § 222 ods. 1 zákona NR SR č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov „exekútorovi, ktorý je trestne stíhaný za úmyselný trestný čin alebo za trestný čin súvisiaci s činnosťou podľa tohto zákona alebo proti ktorému je začaté disciplinárne konanie za závažné disciplinárne previnenie, môže minister pozastaviť výkon funkcie exekútora až do právoplatného skončenia trestného stíhania, disciplinárneho konania alebo do rozhodnutia o odvolaní z funkcie exekútora“.

³⁴⁴ Podľa § 218b ods. 2 prvej vety zákona NR SR č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov „exekútor, proti ktorému sťažnosť smeruje, má právo vyjadriť sa o sťažnosti, podať vysvetlenia a poskytnúť dôkazy“.

³⁴⁵ Podľa § 2 ods. 6 prvej vety Disciplinárneho poriadku Slovenskej advokátskej komory schváleného konferenciou advokátov 11. júna 2021 „predseda revíznej komisie po rozhodnutí revíznej komisie, že sťažnosť je dôvodná, bezodkladne zabezpečí vypracovanie a podanie návrhu na začatie disciplinárneho konania“.

Dôvodom na začatie disciplinárneho konania môže byť len *skutok, ktorý je podľa zákona disciplinárnym previnením*.

Zásada zdržanlivosti. Úzko súvisí so zásadou stíhania len zo zákonných dôvodov a so zásadou prezumpcie neviny (§ 2 ods. 4).

Podľa § 2 ods. 2 **Trestného poriadku** „do základných práv a slobôd osôb v prípadoch dovolených zákonom možno zasahovať len v miere nevyhnutnej na dosiahnutie účelu trestného konania, pričom treba rešpektovať dôstojnosť osôb a ich súkromie“. Cieľom predmetnej zásady trestného konania je zabezpečiť, aby „ich základné práva a slobody boli rešpektované a zároveň v prípadoch, keď trestné právo procesné umožňuje zásahy do nich, aby tieto boli robené len v takom rozsahu, v akom to odôvodňuje účel trestného konania“.³⁴⁶

Jej primerané použitie je aktuálne v prípade, ak v súvislosti s disciplinárnym konaním osobitný zákon upravuje právomoc orgánu komory *pozastaviť výkon činnosti* disciplinárne obvinenej osoby. Interpretácia podmienok na pozastavenie činnosti musí byť v súlade so zásadou zdržanlivosti.³⁴⁷

Osobitný zákon v súlade so zásadou proporcionality upravuje tiež právomoc *zrušiť rozhodnutie o pozastavení* bez toho, aby špecifikoval podmienky. Cieľom regulácie je nepochybne zabezpečiť minimalizáciu obmedzenia v situácii, keď odpadne dôvod pre uplatňovanie takéhoto opatrenia komory.³⁴⁸

³⁴⁶ Palkovič, J. In: J. ČENTĚŠ a kol., (2015). *Trestný poriadok. Komentár*. 2 aktualizované vydanie. Žilina: Eurokódex, 2015, s. 4.

³⁴⁷ Podľa § 8 ods. 3 zákona č. 586/2003 Z. z. „komora môže na návrh predsedu Revíznej komisie komory pozastaviť výkon advokácie tomu, proti komu bol podaný návrh na začatie disciplinárneho konania, a to až do právoplatného skončenia veci“. V tomto prípade inštitút pozastavenia výkonu advokácie nepredstavuje disciplinárne opatrenie podľa § 56 ods. 2 písm. d). Toto preventívne opatrenie má byť „realizované len vo výnimočných a odôvodnených prípadoch, a to tiež len na nevyhnutne dlhý čas“. MIČINSKÝ, Ľ. a P. ŠTRPKA, (2022). *Zákon o advokácii. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2022, s. 129.

³⁴⁸ Podľa § 222 ods. 1 zákona NR SR č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov „exekútorovi, ktorý je trestne stíhaný za úmyselný trestný čin alebo za trestný čin súvisiaci s činnosťou podľa tohto zákona alebo proti ktorému je začaté disciplinárne konanie za závažné disciplinárne previnenie, môže minister pozastaviť výkon funkcie exekútora až do právoplatného skončenia trestného stíhania, disciplinárneho konania alebo do rozhodnutia o odvolaní z funkcie exekútora“.

Zásada prezumpcie neviný je vyjadrená v § 2 ods. 4 **Trestného poriadku** tak, že „každý, proti komu sa vedie trestné konanie, považuje sa za nevinného, kým súd nevysloví právoplatným odsudzujúcim rozsudkom jeho vinu“.

Účelom prezumpcie neviný je chrániť každého, kto bol obvinený z verejnoprávneho deliktu pred vyslovením výroku o vine bez toho, aby bola jeho vina preukázaná v súlade so zákonom. To však neznamená, že s tým, voči komu sa konanie o delikte začalo, nie je možné zaobchádzať ako s obvineným, pričom obvinený je povinný strpieť určité obmedzenia.

Je vecou disciplinárneho orgánu, ktorý rozhoduje o vine obvineného, aby dospel na základe dokazovania v konaní k rozhodnutiu v tejto otázke. Jeho rozhodnutie nemôže byť ovplyvnené predchádzajúcim postupom iného orgánu (napr. súdu v trestnom konaní o postúpení veci z dôvodu, že skutok nemohol byť kvalifikovaný ako trestný čin).

Z predmetnej zásady možno odvodiť základné pravidlá, ktoré sa musia uplatňovať v disciplinárnom konaní:

- dôkazné bremeno je na navrhovateľovi,
- neprípustnosť nezákonne získaného dôkazu,
- povinnosť rešpektovať právo neobviňovať seba samého (*nemo teneatur se ipsum accusare*).

Navrhovateľ má povinnosť preukázať, že obvinený sa dopustil disciplinárneho previnenia. Obvinený nie je povinný preukazovať svoju nevinu, ale na druhej strane môže svoje procesné práva využívať na svoju obhajobu.

Rozsah a obsah procesných práv disciplinárne obvineného vyplýva z konkrétneho zákona a z vnútorného predpisu komory. Kým napríklad § 29 ods. 4 druhá veta **zákona č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny súdny poriadok)** upravuje právo disciplinárneho obvineného odoprieť výpoveď, v právnej úprave disciplinárnej zodpovednosti advokátov takúto úpravu nenájdeme (ani v zákone ani v § 11 Disciplinárnom poriadku Slovenskej advokátskej komory).

V odbornej literatúre uvádzané pravidlo *in dubio pro reo* nepredstavuje samostatnú požiadavku, ale logický dôsledok uplatnenia zásady prezumpcie neviný.³⁴⁹ Nezaväzuje orgán jeho procesnej povinnosti jednoznačne preukázať vinu obvineného z trestného činu.

³⁴⁹ KURILOVSKÁ, L., (2013). *Základné zásady trestného konania. Účel a základná limitácia*. Šamorín: Heuréka, 2013, s. 125.

Zásada prezumpcie neviný vylučuje svojvoľnosť alebo nedostatočnú odôvodnenosť návrhu na začatie disciplinárneho konania. Na druhej strane neznamená, že by na začatie disciplinárneho konania bola potrebná úplná absencia pochybnosti o spáchanom skutku.

O dodržaní zásady prezumpcie neviný v priebehu disciplinárneho konania možno hovoriť vtedy, ak si orgán vytvára vnútorné presvedčenie o vine disciplinárne obvineného na základe zistených a preukázaných skutočností bez jednostrannej zaujatosti pri objasňovaní veci a bez nezákonného obmedzovania práv disciplinárne obvineného.³⁵⁰

Na účely dodržania prezumpcie neviný sa z procesného hľadiska vyžaduje nestranný a objektívny prístup disciplinárneho orgánu. Akýkoľvek úkon, rozhodnutie alebo šírenie názoru, ktorý by predpokladal vinu obvineného bez *právoplatného rozhodnutia disciplinárneho orgánu*, predstavuje porušenie zásady prezumpcie neviný.

Zásada oficiality odlišuje konanie o verejnoprávnom delikte od civilného konania. Podľa § 2 ods. 6 prvej vety **Trestného poriadku**, „*ak tento zákon neustanovuje inak, orgány činné v trestnom konaní a súdy konajú z úradnej povinnosti*“.

Ako zásada uplatňujúca sa na účely začatia *disciplinárneho konania* sa premieťa v úprave *povinnosti* príslušného orgánu komory podať návrh na začatie disciplinárneho konania.³⁵¹ Nevzťahuje sa však len na začatie konania, ale na *celé disciplinárne konanie*. Vyjadruje povinnosť disciplinárneho orgánu postupovať *ex offio*, vykonávať procesné úkony na splnenie účelu disciplinárneho konania. Zo zásady oficiality tak vyplýva povinnosť disciplinárneho orgánu vydať rozhodnutie bez toho, aby musela procesná strana podať návrh na vydanie rozhodnutia atď.

Zásada práva na spravodlivý a rýchly proces (§ 2 ods. 7). Podľa **Trestného poriadku** „*každý má právo, aby jeho trestná vec bola spravodlivo a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom v jeho prítomnosti tak, aby sa mohol vyjadriť ku všetkým vykonávaným dôkazom, ak tento*

³⁵⁰ Tamtiež, s. 117.

³⁵¹ Podľa § 218e 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, podá predseda kontrolnej komisie po predchádzajúcom vyjadrení prezídia komory disciplinárny návrh; súčasťou disciplinárneho návrhu je protokol o vykonaní kontroly exekučnej činnosti*“.

zákon neustanovuje inak“. Na účely trestnoprávnej zodpovednosti vyjadruje právo osoby obvinenej z verejnoprávneho deliktu *na spravodlivý proces pred orgánom verejnej moci* oprávneným vyvodzovať jej zodpovednosť.

Právo *na spravodlivý proces* podľa § 2 ods. 7 **Trestného poriadku** zahŕňa:

- právo na spravodlivé prejednanie trestnej veci,
- právo na prejednanie trestnej veci v primeranej lehote,
- právo na nezávislý a nestranný súd,
- právo na prejednanie trestnej veci v jeho prítomnosti,
- právo vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom.

Predmetné procesné práva obvineného z trestného činu *nie sú absolútnej povahy*. Nemožno ich aplikovať bez ohľadu na ďalšie základné zásady trestného konania. Zákon navyše môže z ich uplatnenia ustanoviť výnimku, ktorá je rozumne zdôvodniteľná sledovaným legitímnym dôvodom. Tam, kde to právna povaha procesného práva pripúšťa, môže sa ho obvinený vzdať. Vedomé a zámerné nevyužitie takéhoto procesného práva zo strany obvineného nezapríčiňuje nezákonnosť postupu.

Predpokladom toho, aby procesný postup vo veci trestného obvinenia bolo možné považovať z právneho hľadiska za *spravodlivé konanie*, je, že v postupe sa dodržiavajú všetky *základné zásady trestného konania*. Rovnako to má platiť aj v disciplinárnom konaní.

Právo na prerokovanie veci v primeranej lehote sa uplatňuje vždy, keď orgány verejnej moci rozhodujú o právach a povinnostiach súkromných osôb. Vyplýva to aj z čl. 6 ods. 1 prvej vety dohovoru, podľa ktorého právo na spravodlivé súdne konanie sa musí uplatňovať v konaní o „*občianskych právach alebo záväzkoch alebo o oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia*“.

Právna teória v tejto súvislosti hovorí o *zásade rýchlosti konania*. Pojem primeraná lehota sa používa nielen vo vzťahu k lehote na rozhodnutie vo veci, ale aj vo vzťahu k procesným lehotám určeným na vykonanie procesných úkonov.

Zásada sa nesmie uplatniť na úkor požiadavky:

- aby rozhodnutie orgánu vychádzalo z náležite zisteného skutkového stavu veci,
- aby si osoba mohla uplatniť v konaní svoje procesné práva zaručené zákonom.

Zásada rýchlosti konania „súvisí so zásadou zdržanlivosti a so zásadou primeranosti. Je totiž neúnosné, aby osoba bola vystavená právnej neistote z neskončeného trestného stíhania, či z neúmerného predlžovania zásahov do základných práv a slobôd.“³⁵²

V súlade so zásadou rýchlosti konania je, keď disciplinárny orgán rozhodne v čo najkratšom čase, a to aj ak zákon ustanovuje dĺžku lehoty na rozhodnutie.³⁵³ Ak to tak nie je, odpoveď na otázku, či bola dodržaná zásada rýchlosti konania, sa odvíja od zložitosti veci v konkrétnom prípade.

V záujme dodržania zásady rýchlosti konania je, keď disciplinárny orgán má právomoc *rozhodnúť o predĺžení lehoty na rozhodnutie* len vtedy, ak mu takáto právomoc vyplýva zo zákona.³⁵⁴ Nie je tiež vylúčené, aby zákon alebo vnútorný predpis komory *upravoval opatrenie proti nečinnosti orgánu*.³⁵⁵

Lehota na rozhodnutie o disciplinárnom previnení plyní zásadne bez prerušenia odo dňa začatia disciplinárneho konania. Opak by musel explicitne vyplývať zo zákona. Takou situáciou môže byť, ak dôjde k *prerušeniu konania* na základe zákona alebo vnútorného predpisu komory, počas ktorého lehota neplynie.

V záujme dodržania zásady rýchlosti konania by z právneho predpisu mala vyplývať lehota, na ktorú najdlhšie možno prerušiť konanie. Ak by ju zákon neustanovoval, disciplinárny orgán musí v konaní pokračovať, len čo odpadol dôvod, pre ktorý sa konanie prerušilo.³⁵⁶

³⁵² KURILOVSKÁ, L., (2013). *Základné zásady trestného konania. Účel a základná limitácia*. Šamorín: Heuréka, 2013, s. 54.

³⁵³ Podľa § 31 zákona č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny súdny poriadok) „disciplinárny senát rozhodne o disciplinárnom previnení spravidla do troch mesiacov od podania disciplinárneho návrhu a vo zvlášť zložitých prípadoch spravidla do šiestich mesiacov od podania disciplinárneho návrhu“.

³⁵⁴ Podľa § 66 ods. 2 druhej a tretej vety zákona č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciach v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov: „Ak nemožno vzhľadom na povahu veci rozhodnúť ani v tejto lehote, môže ju primerane predĺžiť rada komory. O predĺžení lehoty je rada komory povinná písomne informovať člena komory.“

³⁵⁵ Podľa § 8 ods. 3 Disciplinárneho poriadku Slovenskej advokátskej komory schváleného konferenciou advokátov 11. júna 2021, „ak disciplinárny senát v pridelení veci nezačne konať do jedného mesiaca odo dňa pridelenia veci, môže predseda disciplinárnej komisie vec disciplinárnemu senátu odňať a prideliť ju inému disciplinárnemu senátu“.

³⁵⁶ Podľa § 27 ods. 3 zákona č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Právo na nezávislý a nestranný súd. V disciplinárnom konaní o disciplinárnom previnení osoby podliehajúcej právomoci samosprávnej stavovskej organizácie rozhoduje komora, ktorá je subjektom verejnej správy. Potreba zabezpečiť spravodlivosť konania o disciplinárnom previnení sa primerane premieta do požiadavky na *nestrannosť* jej orgánov.

Predmetné procesné právo má slúžiť ako prostriedok na to, aby postup a výsledok disciplinárneho konania nebol ovplyvnený osobou zaujatou v dôsledku jej osobných alebo iných záujmov. Nemusi ísť pritom len o jej zaujatosť vo vzťahu k predmetu prerokovanej veci. Zaujatosť sa môže týkať disciplinárne obvineného, jeho zástupcu alebo osôb, ktorých sa úkon priamo týka.

Požiadavka na nestrannosť sa vzťahuje na každého člena disciplinárneho orgánu bez ohľadu na to, či vystupuje ako člen alebo funkcionár (predseda kolektívneho orgánu).³⁵⁷ Z tohto dôvodu by mal predpis ukladať povinnosť členovi disciplinárneho orgánu oznámiť skutočnosti, pre ktoré je vylúčený z prejednávania a rozhodovania veci, a to bezodkladne, len čo sa o nich dozvie. Tým nie je dotknuté právo disciplinárne obvineného vzniesť námietku zaujatosti.

Disciplinárne obvinený by mal mať vytvorenú *možnosť na uplatnenie svojho procesného práva* tak, aby sa o vylúčení člena disciplinárneho orgánu rozhodovalo ešte pred nariadením ústneho pojednávania. Z právnej úpravy by preto mala vyplývať:

- povinnosť po začatí disciplinárneho konania oznámiť disciplinárne obvinenému zloženie disciplinárneho orgánu a súčasne
- povinnosť orgánu komory poučiť disciplinárne obvineného o jeho práve vzniesť námietku zaujatosti v lehote určenej v právnom predpise, ktorá plynie od doručenia výzvy.

Ak disciplinárne obvinený nemohol bez vlastného zavinenia využiť svoje procesné právo (napr. preto, lebo mu dôvod zaujatosti nemohol byť v čase začatia disciplinárneho konania známy), niet dôvodu, aby sa na túto

(disciplinárny súdny poriadok) „prerušenie disciplinárneho konania trvá do právoplatnosti rozhodnutia v trestnom konaní, konaní o priestupku alebo správnom konaní“.

³⁵⁷ Disciplinárny poriadok Slovenskej advokátskej komory schválený konferenciou advokátov 11. júna 2021 zaručuje v § 11 písm. c) právo disciplinárne obvineného „*podat' námietku zaujatosti proti členovi disciplinárneho senátu, predsedovi disciplinárnej komisie, členovi odvolacieho disciplinárneho senátu alebo predsedovi odvolacej disciplinárnej komisie*“.

skutočnosť neprihliadlo v rámci prieskumu rozhodnutia. Skutočnosť, že o veci rozhodoval vylúčený predseda alebo člen disciplinárneho orgánu však sama osebe nemusí postačovať na zrušenie rozhodnutia, ak je zrejmé, že rozhodnutie nie je nezákonné a že výsledok konania by bol rovnaký alebo obdobný aj v situácii, ak by nerozhodoval zaujatý člen disciplinárneho orgánu.

Právo na prejednanie trestnej veci v prítomnosti obvineného. V disciplinárnom konaní sa vychádza zo zásady, že ústne pojednávanie sa uskutočňuje v prítomnosti oboch procesných strán – navrhovateľa aj disciplinárne obvineného.

Osobná prítomnosť obvineného na ústnom pojednaní jeho disciplinárneho previnenia je totiž zárukou toho, že bude môcť aktívne realizovať ďalšie svoje procesné právo – *právo na obhajobu*.

Disciplinárny orgán má *povinnosť* zabezpečiť prítomnosť disciplinárne obvineného na ústnom pojednávaní, a to oznámením termínu nariadeného ústneho pojednávania (ak má v konaní zástupcu, aj jeho zástupcovi).

Oznámenie musí spĺňať požiadavku *riadneho upovedomenia*, t. j. disciplinárne obvinený musí byť upovedomený *účinným spôsobom* (doručením oznámenia do vlastných rúk) a *včas*, t. j. v dostatočnom časovom predstihu. Na disciplinárne previnenie, ktoré nespĺňa znaky trestného činu, sa nevzťahuje záruka podľa čl. 6 ods. 3 písm. b) dohovoru („*mať primeraný čas a možnosti na prípravu svojej obhajoby*“). Predpisy napriek tomu ustanovujú minimálnu hranicu určenia lehoty na prípravu, a to nielen disciplinárne obvinenému (a jeho obhajcovi), ale aj navrhovateľovi.

O význame práva obvineného zúčastniť sa osobne ústneho pojednávania, ktoré je priestorom pre uplatnenie jeho procesných práv, niet čo polemizovať. Právna úprava má garantovať jeho prítomnosť.

Keďže však ide o procesné právo obvineného, ten ho nemusí využiť, ak sám nechce. Predpis by mal preto ustanoviť, kedy je možné pojednávať v neprítomnosti disciplinárne obvineného. V zásade môže ísť o dva dôvody:

- disciplinárne obvinený nepožiadaval o odročenie pojednávania z dôležitého dôvodu a na pojednávanie sa bez ospravedlnenia nedostavil,

- disciplinárne obvinený súhlasil s tým, aby sa pojednávalo v jeho neprítomnosti.³⁵⁸

V oboch prípadoch sa predpokladá, že disciplinárne obvinený prejaví svoju vôľu preukázateľným spôsobom a včas, t. j. najneskôr na ústnom pojednávaní (alebo v lehote pred ústnym pojednávaním, ktorú ustanovuje právny predpis).

Ak je daný niektorý z dôvodov, pre ktorý je prípustné, aby sa pojednávalo v neprítomnosti disciplinárneho obvineného, taký postup nepredstavuje nezákonnosť postupu zo strany disciplinárneho orgánu. Disciplinárne obvinený, ktorý svoje procesné právo nevyužil, sa ho nebude môcť dodatočne úspešne dovolať.

Právo vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom. V § 34 ods. 1 prvej vete **Trestného poriadku** je konkretizované: „Obvinený má právo od začiatku konania proti svojej osobe vyjadriť sa ku všetkým skutočnostiam, ktoré sa mu kladú za vinu, a k dôkazom o nich, má však právo odprieť vypovedať.“

Zákony upravujúce disciplinárne konanie o disciplinárnych previneňiach osôb podliehajúcich disciplinárnej právomoci samosprávnych stavovských organizácií predmetné procesné právo neupravujú. Výnimkou je § 50 ods. 6 prvá veta **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**, podľa ktorého „účastník disciplinárneho konania má právo vyjadriť sa ku všetkým skutočnostiam, ktoré sú predmetom disciplinárneho konania“.

Vnútorne predpisy stavovských organizácií by mali upraviť postup disciplinárneho orgánu v začatom konaní o disciplinárnom previnení takým spôsobom, aby disciplinárne obvinený mal možnosť:

- vyjadriť sa k návrhu na začatie konania,
- vyjadriť sa ku všetkým skutočnostiam, ktoré sa mu kladú za vinu (v rámci dokazovania).³⁵⁹

³⁵⁸ Podľa § 18 ods. 6 Disciplinárneho poriadku Slovenskej advokátskej komory schváleného konferenciou advokátov 11. júna 2021: „*Pojednávanie sa koná v prítomnosti disciplinárne obvineného. Disciplinárny senát môže pojednávať v neprítomnosti disciplinárne obvineného, ak s tým disciplinárne obvinený písomne súhlasí.*“

³⁵⁹ Disciplinárny poriadok Slovenskej advokátskej komory schválený konferenciou advokátov 11. júna 2021 zaručuje v § 11 písm. b) právo disciplinárne obvineného vyjadriť sa k návrhu, v § 11 písm. d) vyjadriť sa ku skutku, ktorý je predmetom disciplinárneho konania, navrhovať vykonanie dôkazov, klásť otázky, vyjadrovať sa k vykonávaným dô-

Zásada ne bis in idem (§ 2 ods. 8 **Trestného poriadku**). Vyjadruje zákaz viacnásobného stíhania osoby za ten istý skutok.

Podľa § 2 ods. 8 **Trestného poriadku**: „*Nikoho nemožno trestne stíhať za čin, za ktorý bol už právoplatne odsúdený alebo oslobodený spod obžaloby. Táto zásada nevylučuje uplatnenie mimoriadnych opravných prostriedkov v súlade so zákonom.*“

Procesnoprávny aspekt zásady *ne bis in idem* zahŕňa zákaz:

- začať procesnoprávny postup,
- pokračovať v začatom procesnoprávnom postupe, ak o tom istom skutku osoby už bolo právoplatne rozhodnuté.

Zákaz začať procesnoprávny postup nie je absolútnym zákazom. Potvrďuje to aj znenie § 9 ods. 1 písm. e) **Trestného poriadku**, podľa ktorého „*trestné stíhanie nemožno začať, a ak už bolo začaté, nemožno v ňom pokračovať a musí byť zastavené, ak ide o osobu, proti ktorej sa skoršie stíhanie pre ten istý skutok skončilo právoplatným rozsudkom súdu alebo bolo právoplatne zastavené, podmienene zastavené a obvinený sa osvedčil alebo sa skončilo schválením zmiernu a zastavením trestného stíhania, ak rozhodnutie nebolo v predpísanom konaní zrušené.*“

Cieľom je nevystavovať osobu opätovne stíhaniu za skutok, o ktorom sa už v minulosti rozhodlo.

Prostriedkom na naplnenie procesnoprávneho aspektu zásady *ne bis in idem* je úprava povinností disciplinárneho orgánu *zastaviť disciplinárne konanie* z dôvodu, že o tom istom skutku disciplinárne obvineného sa už v inom konaní právoplatne rozhodlo.

Z procesnoprávneho hľadiska je dôvodom na zastavenie konania existencia prekážky *rei iudicatae*. Ak povinnosť zastaviť disciplinárne konanie neupravuje zákon, mal by ju ustanoviť vnútorný predpis komory.

Zásada *ne bis in idem* nie je dotknutá, t. j. nemožno sa jej úspešne dovoliť:

- v prípade zrušenia právoplatného rozhodnutia z dôvodu jeho nezákonnosti (vtedy sa neuplatňuje prekážka *res iudicata*),
- v prípade súbehu verejnoprávnych deliktov.

Povinnosť zastaviť konanie sa uplatňuje aj v prípadoch, keď zákon pripúšťa súbeh disciplinárneho previnenia s trestným činom alebo s niekto-

kazom a znalcom a na záver pojednávania sa vyjadriť ku skutkovej a právnej stránke prerokovanej veci.

rou z ďalších kategórií správnych deliktov. Vtedy však ide o reguláciu *zása-
dy subsidiarity trestania (ultima ratio)*,³⁶⁰ nie zásady *ne bis in idem*.

Keďže súbeh disciplinárneho previnenia súdneho exekútora a notára s trestným činom fyzickej osoby, priestupkom a iným správnym deliktom fyzickej osoby nie je zákonom vylúčený, v § 26 ods. 1 písm. e) **zákonu č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny súdny poriadok)** je pre zastavenie disciplinárneho konania aj bez nariadenia ústneho pojednávania dôvodom, že „*pre ten istý skutok prebehlo skoršie trestné konanie, konanie o priestupku alebo inom správnom delikte a toto konanie sa skončilo právoplatným rozhodnutím, alebo bolo právoplatne zastavené a rozhodnutie vydané v skoršom konaní nebolo zrušené, ibaže uložený postih nepovažuje disciplinárny senát za dostačujúci; ustanovenie § 27 ods. 4 tým nie je dotknuté*“. Keďže sa v taxatívnom výpočte dôvodov na zastavenie disciplinárneho konania v § 26 nenachádza úprava povinnosti zastaviť disciplinárne konanie z dôvodu prekážky *rei iudicatae*, disciplinárny senát musí postupovať podľa § 4 zákona č. 432/2021 Z. z. a primerane použiť § 2 ods. 7 **Trestného poriadku**.

Prekážku *rei iudicatae* ako samostatný dôvod na zastavenie disciplinárneho konania si nemožno zamieňať s prekážkou *rei litispendentiae* – s prekážkou začatého konania v tej istej veci. V tomto prípade vec ešte nebola právoplatne rozhodnutá. Prekážka začatého konania bráni tomu, aby bola prejednávaná vec, o ktorej už bolo skôr začaté konanie.

V prípade, že prekážku *rei litispendentiae* neupravuje zákon³⁶¹ ani vnútorný predpis komory,³⁶² nie je možné ju v disciplinárnom konaní aplikovať.

³⁶⁰ Ako príklad možno v tomto smere citovať ustanovenie § 14 písm. c) Disciplinárneho poriadku Slovenskej advokátskej komory schváleného konferenciou advokátov 11. júna 2021, podľa ktorého „*disciplinárny senát disciplinárne konanie zastaví, ak bol disciplinárne obvinený potrestaný v inom konaní za skutok, ktorý je predmetom návrhu, a tento trest možno považovať z hľadiska účelu disciplinárneho konania za dostačujúci*“.

³⁶¹ Podľa § 13 ods. 3 prvej vety **zákonu č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny súdny poriadok)** „*začatie disciplinárneho konania bráni tomu, aby proti tomu istému disciplinárne obvinenému o tom istom skutku prebiehalo iné disciplinárne konanie*“.

³⁶² Podľa čl. 9 bod 4. písm. b) Disciplinárneho poriadku notárskych kandidátov prijatého Konferenciou notárov 4. novembra 2022, podľa ktorého „*senát bez ústneho pojednáva-*

Podľa § 2 ods. 9 **Trestného poriadku** „každý, proti komu sa vedie trestné konanie, má právo na obhajobu. Podozrivý má právo na obhajobu v rozsahu, ktorý ustanovuje zákon, medzinárodná zmluva alebo právne záväzný akt Európskej únie.“

Novela **Trestného poriadku** ako zásadu trestného konania potvrdila povinnosť rešpektovať právo na obhajobu *podozrivého* z trestného činu v rozsahu upravenom prameňmi práva, ktoré majú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky.

Interpretácia obsahu procesného práva *obvineného* z trestného činu na obhajobu sa odvíja z obsahu čl. 6 ods. 3 dohovoru.

Právo obvineného z trestného činu na obhajobu zahŕňa:

- právo vedieť z čoho je obvinený,
- právo na osobnú obhajobu (t. j. právo obhajovať sa sám),
- právo požadovať, aby sa v trestnom konaní zistili všetky okolnosti svedčiace v jeho prospech (orgán je povinný s rovnakou starostlivosťou objasňovať okolnosti svedčiace proti obvinenému, ako aj tie, ktoré svedčia v jeho prospech),
- právo zvoliť si obhajcu,
- právo na dôvernosť komunikácie medzi ním a obhajcom.

Právo obvineného vedieť z čoho je obvinený, garantuje jeho vedomosť:

- o dôvodoch obvinenia z deliktu (t. j. o skutkoch, ktoré údajne spáchal a na ktorých sa obvinenie zakladá),
- o právnej charakteristike týchto skutkov.³⁶³

Porušením základného práva na obhajobu je preto taký postup orgánu, v ktorého dôsledku sa obmedzí alebo úplne vylúči prístup obvineného alebo jeho obhajcu k informáciám, dôkazom alebo skutočnostiam, ktoré sa kladú obvinenému za vinu.

Zákony a vnútorné predpisy samosprávnych stavovských organizácií by predmetné právo mali garantovať hneď na začiatku disciplinárneho konania, keď bol návrh navrhovateľa, ktorý plní funkciu obvinenia, doručený disciplinárnemu orgánu.

Zákon alebo vnútorný predpis komory musí zabezpečiť právo disciplinárne obvineného vedieť, z čoho je obvinený tým, že ustanoví:

nia konanie zastaví, ak vo veci disciplinárneho previnenia už bolo začaté iné disciplinárne konanie“.

³⁶³ SVÁK, J., (2006). *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práva)*. 2. rozšírené vydanie. Žilina: Poradca podnikateľa, 2006, s. 475.

- obligatórne obsahové náležitosti návrhu na začatie disciplinárneho konania (medziiným aj opis skutku, pre ktorý sa navrhuje začatie disciplinárneho konania, uvedenie zákonného ustanovenia, ktoré obvinený porušil, označenie dôkazov, o ktoré sa návrh opiera, a návrh na uloženie konkrétneho disciplinárneho opatrenia),
- povinnosť disciplinárneho orgánu upovedomiť disciplinárne obvineného o začatí disciplinárneho konania doručením návrhu.³⁶⁴

Informovanie je potrebné vykonať *pred ústnym pojednávaním*.

Zákon alebo vnútorný predpis komory by mal ustanoviť *minimálnu dĺžku lehoty*, ktorú musí disciplinárny orgán poskytnúť disciplinárne obvinenému na *vyjadrenie sa k návrhu* a na *prípravu na ústne pojednávanie*. V rámci takto ustanovenej lehoty je vecou uváženia orgánu, akú lehotu v konkrétnom prípade určí. Vždy musí byť *primeraná*. Jeho úvaha sa preto bude odvíjať od konkrétnych okolností prípadu (napr. od zložitosti veci, či sa obvinený obhajuje sám a pod.).

Vzhľadom na nižšiu typovú spoločenskú škodlivosť disciplinárnych previnení (v porovnaní s trestnými činmi) zákony a vnútorné predpisy komôr *neukladajú povinnosť* zabezpečiť disciplinárne obvinenej osobe profesionálnu právnu obhajobu (v trestnom konaní ide *de lege lata* o právny inštitút tzv. povinnej obhajoby). Je vecou disciplinárne obvineného, či využije možnosť zvoliť si obhajcu alebo či sa bude obhajovať sám.

Disciplinárne obvinený svoje právo na obhajobu realizuje osobne (t. j. obhajuje sa sám) alebo prostredníctvom zvoleného zástupcu (obhajcu). Vždy má právo obhajovať sa sám.

Zákon alebo vnútorný predpis komory určuje podmienky na výkon tohto práva. Napríklad podľa § 11 písm. a) Disciplinárneho poriadku Slovenskej advokátskej komory z 11. júna 2021 *„disciplinárne obvinený má právo zvoliť si zástupcu; zástupcom môže byť iba advokát, ktorý nie je členom volebného orgánu komory“*. Kto môže byť obhajcom obvineného notára a súdneho exekútora vymedzuje § 22 **zákona č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny súdny poriadok)**.

³⁶⁴ Podľa § 23 ods. 1 prvej vety **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 začatí disciplinárneho konania upovedomí predseda disciplinárneho senátu disciplinárne obvineného doručením disciplinárneho návrhu do vlastných rúk v lehote 10 dní od doručenia tohto návrhu“.

Disciplinárne obvinený môže predmetné základné právo využívať aj v konaní o opravnom prostriedku, ak právo podať opravný prostriedok zákon/vnútorý predpis komory pripúšťa.³⁶⁵

Právo mlčať napomáha realizovať právo obvineného na obhajobu. Obvinený ho môže využiť bez ohľadu na to, či sa rozhodol obhajovať sám alebo prostredníctvom obhajcu.

Zákony právo disciplinárne obvinenej osoby odoprieť výpoveď upravujú len výnimočne.³⁶⁶

Zásada zistenia skutkového stavu veci a vyhľadávacia zásada. Podľa § 2 ods. 10 **Trestného poriadku**: „Orgány činné v trestnom konaní postupujú tak, aby bol zistený skutkový stav vecí, o ktorom nie sú dôvodné pochybnosti, a to v rozsahu nevyhnutnom na ich rozhodnutie. Dôkazy obstarávajú z úradnej povinnosti. Právo obstarávať dôkazy majú aj strany. Orgány činné v trestnom konaní s rovnakou starostlivosťou objasňujú okolnosti svedčiace proti obvinenému, ako aj okolnosti, ktoré svedčia v jeho prospech, a v oboch smeroch vykonávajú dôkazy tak, aby umožnili súdu spravodlivé rozhodnutie.“

Zákon ukladá orgánom činným v trestnom konaní povinnosť postupovať tak, aby sa zistili všetky okolnosti svedčiace o tom, že *skutok napĺňa znaky skutkovej podstaty trestného činu*.

V disciplinárnom konaní možno rozhodnúť, ak je nepochybné, že skutok uvedený v návrhu na začatie konania sa stal a súčasne vykazuje znaky disciplinárneho previnenia.

V disciplinárnom konaní na rozdiel od trestného konania je úlohou zistiť, či konkrétny skutok napĺňa nielen formálne znaky disciplinárneho previnenia, ale aj jeho materiálny znak.

Vyhľadávacia zásada podľa § 2 ods. 10 druhej vety **Trestného poriadku** je konkretizáciou zásady oficiality, a to vo vzťahu k postupu dokazovania. Vyplýva z nej zodpovednosť za zhromažďovanie podkladov a dôkazov v trestnom konaní.

³⁶⁵ Podľa § 36 ods. 1 Disciplinárneho poriadku Slovenskej advokátskej komory schváleného konferenciou advokátov 11. júna 2021: „*Proti rozhodnutiu disciplinárneho senátu môže podať odvolanie disciplinárne obvinený a navrhovateľ. V mene disciplinárne obvineného môže podať odvolanie jeho zástupca.*“

³⁶⁶ Podľa § 29 ods. 4 druhej vety **zákona č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny súdny poriadok)** „*disciplinárne obvinený má právo odoprieť výpoveď*“.

V disciplinárnom konaní o disciplinárnom previnení, ktoré je sporovým konaním, je situácia rovnaká ako v súdnom trestnom konaní. Procesné strany predkladajú dôkazy, pričom disciplinárne obvinený má právo, nie povinnosť predkladať dôkazy.

Predmetná zásada sa premieta v regulácii:

- povinnosti navrhovateľa pripojiť k návrhu na začatie disciplinárneho konania dôkazy,
- práva disciplinárne obvineného predložiť alebo označiť dôkazy na preukázanie svojich tvrdení,³⁶⁷
- procesných podmienok na predkladanie dôkazov.

V poslednom z uvádzaných prípadov podmienka môže byť v právnom predpise formulovaná ako povinnosť postupovať určitým spôsobom. Príkladom je dikcia § 13 ods. 2 prvá veta **Disciplinárneho poriadku Slovenskej advokátskej komory** z 11. júna 2021, podľa ktorej „*disciplinárne oddelenie poučí účastníkov, že všetky dôkazy musia predložiť alebo označiť najneskôr do skončenia dokazovania v prvostupňovom konaní*“.

Zásada kontradiktórnosti (§ 2 ods. 11 **Trestného poriadku**). Prvá veta upravuje výnimku z povinnosti procesných strán vyvíjať aktivitu pri dokazovaní v konaní pred súdom: „*Súd môže vykonať aj dôkazy, ktoré strany nenavrhlí. Strany majú právo nimi navrhnutý dôkaz zabezpečiť*.“

V disciplinárnom konaní o disciplinárnych previneniach notárov a súdnych exekútorov sa uplatňuje na základe § 4 **zákona č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny súdny poriadok)**.

V konaniach o disciplinárnych previneniach osôb podliehajúcich disciplinárnej právomoci stavovských organizácií, ktoré majú kontradiktórny charakter, musí takúto výnimku z pravidla výslovne ustanoviť zákon alebo vnútorný predpis komory, aby sa mohla uplatňovať.

Zásada voľného hodnotenia dôkazov je v § 2 ods. 12 **Trestného poriadku** ustanovená takto: „*Orgány činné v trestnom konaní a súd hodnotia dôkazy získané zákonným spôsobom, ako aj dôkazy prípustné podľa § 119 ods. 5 podľa svojho vnútorného presvedčenia založeného na starostlivom uvážení*“

³⁶⁷ Podľa § 50 ods. 6 druhej vety **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** účastník disciplinárneho konania „*má právo obhajovať sa a navrhovať dôkazy, ktoré by mali byť v disciplinárnom konaní predložené*“.

všetkých okolností prípadu jednotlivo i v ich súhrne nezávisle od toho, či ich obstaral súd, orgány činné v trestnom konaní alebo niektorá zo strán.“

Predmetný postup pri dokazovaní je univerzálne uplatniteľný pri prejednávani verejnoprávných deliktov bez ohľadu na ich druh a kategóriu.

Dodržanie tejto zásady v disciplinárnom konaní prispieva podstatným spôsobom k napĺňaniu základného cieľa konania o disciplinárnom delikte – k zisteniu skutočného stavu veci. Ten je kľúčovým predpokladom na to, aby rozhodnutie vo veci disciplinárneho orgánu bolo zákonné.

Zásada voľného hodnotenia dôkazov dáva návod, akým spôsobom má disciplinárny orgán zaobchádzať s dôkazmi, a to bez ohľadu na to, ktorý z účastníkov disciplinárneho konania ich predložil. V disciplinárnom konaní o disciplinárnych previneniach notárov a súdnych exekútorov sa táto zásada uplatňuje na základe § 4 **zákona č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny súdny poriadok)**.

V zákonoch upravujúcich právne postavenie komôr nie je explicitne upravená. Ak vnútorné predpisy komôr regulujú problematiku dokazovania, sústreďujú sa na reguláciu *spôsobu vykonávania dokazovania* pri použití vybraných dôkazných prostriedkov.

Zásada voľného hodnotenia dôkazov môže byť vyjadrená aj prostredníctvom *demonštratívneho výpočtu* toho, čo môže v konaní slúžiť ako dôkaz. Príkladom je úprava v § 19 ods. 3 Disciplinárneho poriadku Slovenskej advokátskej komory z 11. júna 2021, podľa ktorého: „*Po výpovedi disciplinárne obvineného nasleduje ďalšie dokazovanie. Ako dôkaz môže slúžiť všetko, čo môže prispieť k objasneniu veci, najmä výpovede svedkov, listiny, písomnosti a znalecké posudky.*“

Taká regulácia vo vnútornom predpise stavovskej organizácie je v súlade s **Trestným poriadkom**. Ten nezoraďuje záväzným spôsobom druhý dôkazov podľa kritéria ich závažnosti, keďže tá sa môže v konkrétnych prípadoch odlišovať. Tiež „*neustanovuje nijaké pravidlá, pokiaľ ide o mieru dôkazov potrebných na preukázanie určitej skutočnosti*“.³⁶⁸

Zrušené ustanovenie § 227 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**, podľa ktorého „*disciplinárny senát vykonáva*

³⁶⁸ Palkovič, J. in J. ČENTĚŠ a kol. *Trestný poriadok. Komentár*. 2 aktualizované vydanie. Žilina: Eurokódex, 2015, s. 7.

dokazovanie najmä listinami; dôkaz svedkom alebo znalcom vykoná iba vtedy, ak nie je zistenie a objasnenie skutočného stavu veci možné inak“, predmetnú zásadu tiež neporušovalo. Vyjadrovalo požiadavku na efektívnosť a účinnosť výkonu verejnej správy v situácii, keď zákonné uprednostnenie dokazovania listinami nevyklúčovalo vykonať dokazovanie aj s použitím iných dôkazných prostriedkov.

Ak by bola v disciplinárnom konaní porušená zásada voľného hodnotenia dôkazov, šlo by o skutočnosť, ktorá by mohla mať vplyv na zákonnosť rozhodnutia vo veci disciplinárnej zodpovednosti. K takému výsledku by došlo, ak by disciplinárny orgán vyhodnotil vykonané dôkazy získané zákonným spôsobom bez toho, aby svoje vnútorné presvedčenie založil na starostlivom uvážení všetkých okolností prípadu jednotlivo i v ich súhrne, nezávisle od toho, ktorý z účastníkov disciplinárneho konania ich obstaral. Vnútorné presvedčenie disciplinárneho orgánu „*neznamená teda ľubovôľu, a najmä ním nemožno nahradiť medzeru vo vykonaných dôkazoch*“.³⁶⁹

Dôkazy týkajúce sa disciplinárneho previnenia predkladá navrhovateľ. Podmienky vykonania tejto procesnej povinnosti podrobnejšie upravujú vnútorné predpisy komôr.

Je neprípustné, aby disciplinárny orgán uložil disciplinárne obvinenému povinnosť predložiť dôkaz. Bolo by to v rozpore s vyhľadávacou zásadou. Nič však nebráni tomu, aby disciplinárne obvinený iniciatívne využíval svoje procesné právo na obhajobu (navrhovať dôkazy, navrhovať vykonanie dôkazov, vyjadrovať sa k vykonaným dôkazom atď.).

Povinnosťou disciplinárneho orgánu v prípade potreby je *zabezpečovať* dôkazy, čo mu ukladá vnútorný predpis komory (napr. predseda disciplinárneho senátu je povinný predvolať svedka). Taká právomoc je odôvodnená potrebou organizácie priebehu disciplinárneho konania.

Zásada procesnej rovnosti. Podľa § 2 ods. 14 **Trestného poriadku** „*strany sú si v konaní pred súdom rovné*“. V disciplinárnom konaní o disciplinárnom previnení sa predmetná zásada premieta vo vzťahu k účastníkom disciplinárneho konania.

Procesná rovnosť účastníkov disciplinárneho konania je zabezpečená vtedy, ak sa v disciplinárnom konaní garantuje rovnosť príležitostí vyu-

³⁶⁹ KURILOVSKÁ, L., (2013). *Základné zásady trestného konania. Účel a základná limitácia*. Šamorín: Heuréka, 2013, s. 83.

žívať ich procesné práva a procesnoprávne prostriedky (napr. predkladať dôkazy).

Postup disciplinárneho orgánu vo vzťahu k účastníkom, ktorý nie je rovnaký a súčasne nemá oporu v právnej úprave, nie je nestranný. Môže sa vyskytnúť bez ohľadu na to, či vec prerokúva a rozhoduje disciplinárny orgán, pri ktorom existuje dôvod na vylúčenie.

Obžalovacia zásada podľa § 2 ods. 15 **Trestného poriadku** vyjadruje právomoc aktívne procesne legitimovaného subjektu vyvolať svojím procesným úkonom konanie – „*trestné stíhanie pred súdom je možné len na základe návrhu alebo obžaloby podanej prokurátorom, ktorý v konaní pred súdom obžalobu alebo návrh zastupuje*“.

Zákony upravujúce právomoc orgánov prejednávať disciplinárne previnenia osôb vždy špecifikujú subjekt podávajúci *návrh na začatie disciplinárneho konania*. Len subjekt, ktorý má procesné postavenie *navrhovateľa*, tak môže urobiť.

Podľa osobitných zákonov návrhovú legitimáciu má:

- funkcionár orgánu komory – napr. predseda dozornej rady 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**, predseda revíznej komisie 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**,
- iný funkcionár, ktorý nie je členom samosprávnej stavovskej organizácie – napríklad minister spravodlivosti SR, predseda okresného súdu podľa § 17 a 18 **zákona č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny súdny poriadok)**.

Ak zákony ustanovujú oprávnenie viacerých subjektov podať návrh na začatie disciplinárneho konania, svoju aktívnu procesnú legitimáciu môžu využiť nezávisle.

Návrh sa podáva vo *verejnom záujme*, ktorý je skutkom porušený a ktorého ochranu je povinný zabezpečovať príslušný orgán v rámci výkonu kontroly/dozoru/dohľadu.

Iný subjekt (napr. súkromná osoba, poškodený príjemca poskytnutej služby) nie je oprávnený tak urobiť. Nie je však vylúčené, aby podal podnet, sťažnosť, resp. oznámenie o skutku. Takéto podanie je impulzom na

konanie o prešetrení sťažnosti/podnetu. V prípade, ak výsledok prešetrenia nasvedčuje, že skutok sa stal, napĺňa skutkovú podstatu disciplinárneho previnenia a disciplinárne previnenie nie je premlčané, je daný dôvod na podanie návrhu na začatie disciplinárneho konania.

Procesným právom navrhovateľa je nielen podať návrh na začatie konania, ale tiež vziať *návrh späť* v priebehu začatého disciplinárneho konania.

Právnym dôsledkom vzatia návrhu späť je, že disciplinárny orgán musí začaté konanie ukončiť³⁷⁰ bez toho, aby vo veci meritórne rozhodol.

Nie všetky zákony upravujú právo navrhovateľa vziať návrh späť. V takom prípade môže takúto právomoc disciplinárneho orgánu upraviť vnútorný predpis komory.

Zákon a vnútorný predpis komory môžu limitovať navrhovateľa v jeho dispozíciom práve úpravou:

- času, dokedy môže svoj návrh vziať späť,
- zákazom opätovného podania návrhu v tej istej veci.

V právnej úprave nenájdeme vymedzenie dôvodu pre späťvzatie návrhu.³⁷¹

Významným právnym dôsledkom uplatňovania obžalovacej zásady v disciplinárnom konaní je to, že disciplinárny orgán je *viazaný skutkom* uvedeným v návrhu, nie jeho právnou kvalifikáciou.

Ak by táto skutočnosť explicitne nevyplývala zo zákona, možno ju upraviť vo vnútornom predpise komory (pozri napr. § 21 ods. 1 Disciplinárneho poriadku Slovenskej advokátskej komory z 11. júna 2021, podľa ktorého „*disciplinárny senát môže rozhodnúť iba o skutku, ktorý je uvedený v návrhu*“). Ak by nebola upravená ani vo vnútornom predpise, treba predmetnú viazanosť návrhom odvodiť z funkcie, ktorý návrh na začatie disciplinárneho konania ako podanie účastníka disciplinárneho konania plní.

Podľa § 2 ods. 16 **Trestného poriadku**: „*V trestnom konaní pred súdom rozhoduje senát, samosudca alebo sudca pre prípravné konanie. Predseda senátu, samosudca alebo sudca pre prípravné konanie rozhodujú sami, ak to*

³⁷⁰ Podľa § 14 písm. a) Disciplinárneho poriadku Slovenskej advokátskej komory schváleného konferenciou advokátov 11. júna 2021: „*Disciplinárny senát disciplinárne konanie zastaví, ak bol návrh vzatý späť.*“

³⁷¹ Podľa čl. 8 bodu 4 Disciplinárneho poriadku notárskych kandidátov prijatý Konferenciou notárov 4. novembra 2022: „*Disciplinárny návrh môže navrhovateľ vziať späť dovtedy, kým disciplinárny senát nevyhlási rozhodnutie. V takomto prípade nový návrh v tej istej veci už navrhovateľ nemôže podať.*“

zákon výslovne ustanovuje.“ Na účely trestného konania ide o úpravu *zása-
dy súdneho rozhodovania*.

V zákonnej regulácii disciplinárneho konania sa vyžaduje, aby komora ustanovila príslušný orgán s právomocou prejednať disciplinárne previnenie. Táto povinnosť má nielen normatívny aspekt, ale znamená aj povinnosť na základe zákona kreovať disciplinárny orgán.

Úlohu disciplinárnych orgánov stavovských organizácií plnia zásadne kolektívne orgány – disciplinárna komisia podľa § 59 **zákona č. 278/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov**, disciplinárny senát podľa § 21 ods. 1 **zákona NR SR č. 200/1994 Z. z. o Komore reštaurátorov a o výkone reštaurátorskej činnosti jej členov** atď. Počet ich členov a zloženie sa v právnej úprave rôzni.

To platí aj o odvolacích orgánoch, pokiaľ sa podanie opravného prostriedku proti rozhodnutiu pripúšťa.

Zásada verejnosti. Podľa § 2 ods. 17 **Trestného poriadku**: „*Trestné veci prejednáva súd verejne. Z hlavného pojednávania alebo verejného zasadnutia môže byť verejnosť vylúčená len v prípadoch ustanovených týmto zákonom. Rozsudok musí byť vždy vyhlásený verejne.*“

Predstavuje právnu záruku ochrany práv obvineného z trestného činu v rámci výkonu súdnictva.

V disciplinárnom konaní sa neuplatňuje, čo je zdôvodniteľné odlišnou právnou povahou samosprávnych stavovských organizácií, ktoré sú súčasťou výkonnej moci, nie súdnej moci. Aj v prípade, ak zákon „mlčí“, treba vychádzať z toho, že sa uplatňuje *zásada neverejnosti disciplinárneho konania*. Vnútný predpis môže túto skutočnosť explicitne upraviť.³⁷²

Zásada verejnosti konania sa uplatňuje len v disciplinárnom konaní vo veciach disciplinárnych previnení súdnych exekútorov a notárov, o ktorých rozhoduje Najvyšší správny súd SR. Podľa § 29 ods. 7 **zákona č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny súdny poriadok)** „*ústne pojednávanie pred disciplinárnym senátom je ve-*

³⁷² Podľa § 18 ods. 8 Disciplinárneho poriadku Slovenskej advokátskej komory schváleného konferenciou advokátov 11. júna 2021 „*pojednávanie je neverejné*“.

rejné“. Podľa § 35 ods. 1 „*predseda disciplinárneho senátu disciplinárne rozhodnutie vyhlási na ústnom pojednávaní a vždy verejne*“.

Taká úprava neznižuje štandard právnej ochrany disciplinárne obvineného. V prípade prieskumu právoplatného rozhodnutia komory v správnom súdnictve podľa § 5 ods. 6 **Správneho súdneho poriadku** súd pojednáva veci verejne. Z pojednávania môže byť verejnosť vylúčená len v prípadoch ustanovených týmto zákonom. Rozsudok musí byť vždy vyhlásený verejne.

Zásada ústnosti konania (§ 2 ods. 18 Trestného poriadku) sa uplatňuje v súdnom konaní: „*Konanie pred súdom je ústne, výnimky ustanovuje tento zákon. Dokazovanie riadi súd, ktorý však výsluch obžalovaného, svedkov, poškodeného a znalcov spravidla ponecháva stranám, najprv tej, ktorá dôkaz navrhla či obstarala.*“

Zásada ústnosti konania napomáha presadzovať kontradiktórnosť disciplinárneho konania, a preto sa uplatňuje aj v disciplinárnom konaní pred orgánom samosprávnej stavovskej organizácie, v ktorom ako strany vystupujú účastníci (navrhovateľ a disciplinárne obvinený). Preto keď zákon explicitne neupravuje povinnosť, aby disciplinárny orgán nariadil ústne pojednávanie, mala by mu takáto povinnosť vyplývať z vnútorného predpisu samosprávnej stavovskej organizácie. Vnútorný predpis môže podrobnejšie upraviť podmienky na nariadenie ústneho pojednávania, určenie termínu a priebeh ústneho pojednávania.

Nie je vylúčené, aby vnútorný predpis samosprávnej stavovskej organizácie vymedzil podmienky, za ktorých disciplinárny orgán nie je povinný nariadiť ústne pojednávanie. Musí však ísť len o prípady, keď samotné ústne pojednávanie nie je spôsobilé – vzhľadom na zistený skutkový stav veci – priniesť nové poznatky či dôkazy, ktoré by mohli mať vplyv na rozhodnutie vo veci. Podmienkou rozhodnutia o disciplinárnom previnení je, že disciplinárne obvinený súhlasí s takýmto spôsobom vybavenia veci a netrvá na ústnom konaní.³⁷³

³⁷³ Príkladom je úprava *skráteneho disciplinárneho konania* v Disciplinárnom poriadku Slovenskej advokátskej komory z 11. júna 2021. Za skrátené disciplinárne konanie sa považuje také, v ktorom sa nenariaďuje pojednávanie. Uplatňuje sa len v prípadoch uvedených v § 16 ods. 1, teda:

- vo veci nezaplatenia príspevku na činnosť komory,
- ak je nepochybné, že skutok uvedený v návrhu na začatie konania sa stal, disciplinárne obvinený spáchanie skutku nepopiera a skutok vykazuje znaky disciplinárneho previnenia.

Taká regulácia je výnimočná, je však v súlade s požiadavkou na efektívnosť výkonu verejnej správy.

Zásada bezprostrednosti veľmi úzko súvisí so zásadou ústnosti konania. Podľa § 2 ods. 19 **Trestného poriadku** „*pri rozhodovaní na hlavnom pojednávaní, na verejnom zasadnutí alebo na neverejnom zasadnutí smie súd prihliadnuť len na tie dôkazy, ktoré boli v tomto konaní vykonané, ak zákon neustanovuje inak*“.

Zásada bezprostrednosti na účely trestného súdneho konania vyžaduje dodržanie základných procesných pravidiel:

- pravidlo nezmeniteľnosti zloženia súdu,
- pravidlo neprerušiteľnosti súdneho konania, ktoré nie je porušené odročením súdneho konania.³⁷⁴

V disciplinárnom konaní o disciplinárnych previneniach notárov a súdnych exekútorov sa zásada uplatňuje na základe § 4 **zákona č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny súdny poriadok)**.

Ak tak ustanovuje zákon upravujúci postavenie stavovskej organizácie alebo jej vnútorný predpis, komora ustanovuje na uplatňovanie zásady bezprostrednosti náhradníkov disciplinárneho orgánu – napr. disciplinárna komisia Slovenskej advokátskej komory má 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** 31 členov a 10 náhradníkov, odvolacia disciplinárna komisia má desať členov a troch náhradníkov.

Uplatňovanie zásady bezprostrednosti v disciplinárnom konaní je podporené skutočnosťou, že disciplinárne konanie je sporovým konaním, v ktorom sa dokazovanie vykonáva na *ústnom pojednávaní*.

Vyžaduje sa, aby sa ústne pojednávanie uskutočňovalo za stálej prítomnosti všetkých členov disciplinárneho orgánu.

Náležitou rozhodnutia o disciplinárnom previnení je preto označenie disciplinárneho orgánu (disciplinárnej komisie/disciplinárneho sená-

V prípade podania odporu sa napadnuté rozhodnutie zrušuje a predseda disciplinárneho senátu vo veci nariadi pojednávanie (§ 16 ods. 2 druhá veta).

³⁷⁴ Palkovič, J. in J. ČENTĚŠ a kol. *Trestný poriadok. Komentár*. 2 aktualizované vydanie. Žilina: Eurokódex, 2015, s. 9.

tu), o rozhodnutie ktorého ide, mená a priezviská členov, ktorí sa na rozhodovaní zúčastnili.

Zásada práva na tlmočníka a prekladateľa. Podľa § 2 ods. 20 **Trestného poriadku**, „*ak obvinený, jeho zákonný zástupca, podozrivá osoba, poškodený, zúčastnená osoba alebo svedok vyhlási, že neovláda jazyk, v ktorom sa konanie vedie, má právo na tlmočníka a prekladateľa*“.

Ak disciplinárne previnenie, z ktorého je osoba obvinená, nie je trestným činom podľa čl. 6 ods. 1 prvej vety dohovoru, práva na *bezplatnú* pomoc tlmočníka sa disciplinárne obvinená osoba nemôže účinne dovolávať, lebo špeciálne záruky tejto medzinárodnej zmluvy ustanovené v čl. 6 ods. 3 sa na ňu v takom prípade nevzťahujú.

Keďže *disciplinárne previnenie nie je* podľa vnútroštátnej úpravy *trestným činom* v zmysle čl. 6 ods. 1 prvej vety dohovoru, rozsah ochrany poskytovaný disciplinárne obvinenej osobe bude závisieť výlučne od obsahu vnútroštátnej regulácie.

V disciplinárnom konaní o disciplinárnych previneniach notárov a súdnych exekútorov sa zásada uplatňuje na základe § 4 **zákona č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny súdny poriadok)**.

V prípade osôb podliehajúcich disciplinárnej právomoci stavovských organizácií, pokiaľ zákon alebo vnútorný predpis komory neobsahuje úpravu, uplatňuje sa čl. 47 ods. 4 **Ústavy Slovenskej republiky**. Podľa neho ten, „*kto vyhlási, že neovláda jazyk, v ktorom sa vedie konanie pred orgánmi verejnej správy, má právo na tlmočníka*“. Ústava mu nezaručuje právo na prekladateľa.

Disciplinárny orgán komory je na základe vyhlásenia oprávnenej osoby povinný zabezpečiť jej tlmočníka, nie však aj jeho služby uhradiť.³⁷⁵

³⁷⁵ Svák, J. in L. OROSZ, J. SVÁK a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I.* Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2021, s. 637.

III. STAVOVSKÁ ORGANIZÁCIA A VÝKON JEJ VNÚTORNEJ SPRÁVY

1 Subjekt a predmet vnútornej správy stavovskej organizácie

Samospráva sa vyznačuje znakmi, ktoré spolu tvoria jej stavebné štruktúrne prvky.

Z pohľadu teórie práva:

- samospráva je zakotvená pre právom definovaný subjekt priamo zákonom,
- samospráva je spojená s plnením verejného záujmu,
- samospráva sa viaže na samosprávny subjekt, ktorý tvorí právom definované spoločenstvo jednotlivcov, pričom tento samosprávny subjekt sa spravuje svojimi vlastnými orgánmi, disponuje vlastným vnútorným normatívnym systémom a svojím vlastníctvom.³⁷⁶

Z pohľadu vedy správneho práva samospráva predstavuje *osobitný spôsob spravovania verejných vecí*, ktorý sa odlišuje od spôsobu výkonu štátnej správy a ostatnej verejnej správy.

Samospráva vo všeobecnosti predstavuje *najdemokratickejšiu* formu realizácie úloh verejnej správy, lebo poskytuje možnosť priameho či nepriameho zapojenia kolektívu osôb do riadenia záležitostí verejného záujmu prostredníctvom právnickej osoby, ktorej povinnosť je takéto úlohy realizovať (obec, komora, verejnoprávna inštitúcia atď.), a to každej osobe, ktorá je jej súčasťou 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 taký účel usposobené ani organizačne.³⁷⁷

Stavovská organizácia je *korporácia*, pretože ako právnická osoba *združuje* osoby.

³⁷⁶ GAJDOŠOVÁ, M. Autonómia a samospráva. In: S. KOŠIČIAROVÁ (ed.). *Autonómia záujmovej korporácie vo verejnom a súkromnom práve*. Zborník referátov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022, s. 73 – 76.

³⁷⁷ GAJDOŠOVÁ, M. a S. KOŠIČIAROVÁ, (2023). *Záujmová samospráva*. Praha: Leges, 2023, s. 13.

Korporáciu tvorí kolektív osôb s hmotnoprávnym statusom *členov* stavovskej organizácie.

Predmetný kolektív predstavuje personálny substrát právnickej osoby vykonávajúcej úlohy vymedzené zákonom vo verejnom záujme. Tomu sú prispôsobené aj fungovanie a systém jej vnútorného riadenia. Platí všeobecné pravidlo, že spravovaní sa sami spravujú, t. j. subjekt správy („ten kto spravuje“) je identický s objektom správy („s tým, kto je spravovaný“).

Kým výkon správy vo veciach regulovaných povolaní stavovskou organizáciou sa môže týkať aj osôb, ktoré nie sú členmi komory, výkon *vnútornej správy* stavovskej organizácie je záležitosťou výlučne členov komory v nej združených.³⁷⁸

Samospráva umožňuje, aby si členovia stavovskej organizácie vytvárali, menili a rušili pravidlá, ktoré sú pre nich *záväzné*. Ustanovujú práva a povinnosti členov komory, či už vo vzťahu ku komore,³⁷⁹ alebo vo vzťahu k výkonu regulovaného povolania,³⁸⁰ keďže funkciou verejnoprávnej stavovskej organizácie je zabezpečiť kvalitu výkonu slobodného povolania v súlade so zákonnou úpravou.

Vnútna správa komory sa realizuje prostredníctvom normotvorby, kreovania orgánov stavovskej organizácie, kontrolnej činnosti (plnenie uznesení orgánov, hospodárenie s majetkom komory, vedenie účtovnej evidencie), ochrany práv členov a presadzovania ich záujmov (napr. pomoc formou bezplatného poradenstva, zastupovania členov v spoločných otázkach dotýkajúcich sa výkonu regulovaného povolania a pod.), vybavovania podnetov, návrhov a sťažností členov atď.

Subjektom práv a povinností v rámci vnútornej správy stavovskej organizácie je *člen komory* a ak tak ustanovuje zákon aj ďalšie osoby, ktoré podliehajú jej právomoci (napr. notárski kandidáti).

³⁷⁸ 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.

³⁷⁹ Pozri uznesenie predsedníctva Slovenskej advokátskej komory č. 19/8/2008 zo 4. júla 2008, ktorým sa stanovuje úprava platenia príspevku na činnosť Slovenskej advokátskej komory a poistného pri pozastavení výkonu advokácie a vyčiarknutí do zoznamu advokátov vedeného Slovenskou advokátskou komorou.

³⁸⁰ Pozri Advokátsky poriadok Slovenskej advokátskej komory schválených konferenciou advokátov 11. júna 2021.

Vznik a zánik členstva v komore ustanovuje zákon. Je neprípustné, aby si stavovská organizácia podmienky vzniku a zániku členstva ustanovené zákonom upravila vnútorným predpisom odlišne. V takom prípade by mohlo byť porušené základné právo osoby podľa čl. 35 ods. 1 **Ústavy Slovenskej republiky**.

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).

Zákon ustanovuje, či je členstvo v komore povinné alebo dobrovoľné.

V prípade stavovských organizácií, ktoré združujú príslušníkov slobodných povolání, ide prevažne o povinné členstvo. V profesijných komorách ide prevažne o členstvo na základe dobrovoľnosti.

Vnútroštátna úprava členského štátu Rady Európy môže ustanoviť povinné členstvo v stavovskej organizácii, keďže tomu nebráni verejnoprávna povaha komory. Nepriamo to vyplýva aj z rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva.

Rozsudok tretej sekcie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci **O. V. R. proti Rusku** z 3. apríla 2001 (sťažnosť č. 44319/98) sa týkal sťažnosti sťažovateľky, ktorá namietala svoje povinné členstvo v regionálnej notárskej komore v Archangelsku pod hrozbou straty jej práva vykonávať činnosť súkromného notára, čo považovala za zásah do jej práva podľa čl. 11 dohovoru slobodne sa združovať. Tvrdila, že členské poplatky boli prehnané, zbytočné a svojvoľné, neslúžiace žiadnemu profesijnému účelu, ako napr. poisteniu zodpovednosti za výkon povolania. Navyše s prihliadnutím na jej profesionálnu kvalifikáciu a licenciu na výkon praxe by vôbec nemala podliehať notárskej komore. Ako súkromná notárka podliehala povinnému členstvu v notárskej komore, čo by sa nestalo, keby bola štátnou notárkou.

Európsky súd pre ľudské práva posúdil, či notárske komory sú združeniami v zmysle čl. 11 dohovoru a či ich zriadenie bráni notárom so súkromnou praxou združovať sa. S prihliadnutím na vnútroštátnu úpravu a funkciu notárskych komôr nepovažoval komory slobodných povolání za združenia podľa čl. 11 dohovoru. Cieľom týchto orgánov zriadených zákonom bolo regulovať a podporovať tieto povolania a súčasne plniť verejnoprávne úlohy na ochranu verejnosti.

Keďže sťažovateľke vnútroštátna právna úprava nebránila zakladať a vstupovať do združení, ktoré by podporovali jej profesionálne záujmy, súd rozhodol, že sťažnosť nepatrí do pôsobnosti čl. 11 dohovoru a že musí byť zamietnutá ako nezlučiteľná *ratione materiae* s ustanoveniami dohovoru.

Zákonnou úpravou *povinného členstva* vo verejnoprávnej komore nie je a nemôže byť dotknuté základné právo na slobodnú voľbu povolania ani právo podnikat podľa čl. 35 ods. 1 **Ústavy Slovenskej republiky**.

Podaním doručeným Ústavnému súdu ČR 25. mája 2006 navrhla skupina senátorov Senátu Parlamentu ČR, aby pre rozpor s ústavným poriadkom, konkrétne aj s čl. 26 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd, zrušil § 3 ods. 1 zákona č. 220/1991 Zb. o Českej lekárskej komore, Českej stomatologickej komore a Českej lekárskej komore, ktorý ukladal každému lekárovi vykonávajúcemu na území Českej republiky lekárske povolanie v liečebnej a preventívnej starostlivosti povinnosť byť členom komory. Ústavný súd ČR nálezom zo 14. októbra 2008 sp. zn. Pl. ÚS 40/06 návrh zamietol.

V odôvodnení nálezu uviedol: „*Lichá je rovněž úvaha, že povinné členství v České lékařské komoře představuje zásah též do práva zakotveného v čl. 26 odst. 1 Listiny, podle něhož má každý právo na svobodnou volbu povolání. Jestliže bylo dovozeno, že svoboda sdružování ve smyslu čl. 20 Listiny (její ‚negativní aspekt‘) povinným členstvím dotčena není, pak logicky neobstojí tvrzení, jež je naopak na ‚dotčení‘ této svobody založeno.*“ Svoj názor oprel o argument chýbajúcej príčinnej súvislosti.

Zákony upravujú dobrovoľné členstvo v stavovskej organizácii, najmä ak v súvislosti s výkonom regulovaného povolania (slobodného povolania/zamestnania) existujú dostatočné právne mechanizmy a záruky (v podobe kontrolnej činnosti orgánov štátnej správy/dohľadu podľa osobitných predpisov) voči osobám, ktoré získali licenciu a registrovali sa v príslušnej komore.³⁸¹

Úpravu inštitútu dobrovoľného členstva nájdeme v § 50 ods. 3 **zákona č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov**.

Podľa § 24 ods. 3 druhej vety **zákona SNR č. 138/1992 Zb. o autorizovaných architektoch a autorizovaných stavebných inžinieroch** okrem architektov zapísaných v zozname architektov a krajinných architektov zapísaných v zozname krajinných architektov členmi Slovenskej komory architektov „*môžu byť aj iné osoby podľa štatútu komory*“. Podľa čl. 4 ods. 2 Štatútu Slovenskej komory architektov z 2. júna 2000: „*Povinnými členmi Komory sú autorizovaní architekti. Iné fyzické osoby môžu byť dobrovoľnými*

³⁸¹ GAJDOŠOVÁ, M. a S. KOŠIČIAROVÁ, (2023). *Záujmová samospráva*. Praha: Leges, 2023, s. 170.

členmi po splnení podmienok ustanovených v tomto štatúte a ostatných vnútorných predpisoch Komory.“ V tomto prípade ide o situáciu, keď členstvo v komore je povinné, ale pripúšťa sa aj dobrovoľné, slobodný výber statusu je však vylúčený.

Ak tak ustanovuje zákon, členstvo v komore môže byť *čestné*,³⁸² inak je zásadne riadne (t. j. povinné alebo dobrovoľné).

Členstvo v stavovskej organizácii vzniká *zápisom* do zoznamu členov, ktorý komora vedie, a *zaniká vyčiarknutím* z tohto zoznamu. Nie je podstatné, či ide o povinné alebo o dobrovoľné členstvo.

Čestné členstvo v komore vzniká jeho *udelením*.

Osoba zapísaná v zozname členov je oprávnená vykonávať regulované povolanie. Táto zásada neplatí v prípade dobrovoľného členstva, keď sa oprávnenie vykonávať regulované povolanie neviaže na zápis do zoznamu členov komory, ale na zápis do registra vedeného komorou.³⁸³

Poskytovať služby možno odo dňa zapísania do zoznamu alebo do registra do dňa vyčiarknutia z nich (pozri napr. § 3 ods. 8 **zákona SNR č. 138/1992 Zb. o autorizovaných architektoch a autorizovaných stavebných inžinieroch**).

Na členstvo v komore nemá vplyv, ak osoba má *pozastavený* výkon slobodného povolania/licencie/registácie. Uvedená skutočnosť však môže

³⁸² 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.“

Podľa čl. 2 štatútu čestného člena vydaného Komorou geodetov a kartografov: „Čestný člen komory je spoločenský a stavovský titul udeľovaný spravidla členovi komory, ktorý sa významnou mierou zaslúžil o rozvoj odboru geodézia a kartografia, alebo významnou mierou ovplyvnil vznik, činnosť a pôsobenie komory. 2. Čestným členom komory sa môže stať aj fyzická osoba, ktorá nie je a ani v minulosti nebola členom komory, ak sa výraznou mierou prispela k rozvoju odboru geodézia a kartografia a svojím pôsobením a profesijnou činnosťou výraznou mierou prispela k zvýšeniu úrovne výkonu činnosti autorizovaného geodeta a kartografa. 3. Titul Čestného člena komory je možné udeliť aj „in memoriam“.“

³⁸³ K členskému princípu a registračnému princípu pozri bližšie PAV, J. *Member of a professional body. Registrant of a regulatory body. In public health, they are two different things*. Online. Dostupné na: <https://ukphr.org/member-of-a-professional-body-registrant-of-a-regulatory-body-in-public-health-they-are-two-different-things/>. [zobrazené 2020-02-07].

mať vplyv na *rozsah jej povinností* vo vzťahu ku komore (napr. na výšku pravidelných členských finančných príspevkov platených na zabezpečenie jej chodu³⁸⁴).

Obsah práv a povinností člena komory vymedzuje *zákon*. V prípade povinností je totiž potrebné dodržať ustanovenia čl. 13 **Ústavy Slovenskej republiky**. Úprava práv člena komory prostredníctvom zákona má zabezpečiť ich garanciu.

Práva a povinnosti³⁸⁵ člena komory bližšie určujú stanovy (štatút) komory a ďalšie vnútorné akty komory.

Práva a povinnosti člena vo vzťahu ku komore upravené v zákone, ako aj vo vnútornom predpise stavovskej organizácie majú právnu povahu *verejných subjektívnych práv a povinností*. Porušenie práva člena rozhodnutím alebo postupom orgánu komory preto podlieha prieskumu v *správnom súdnictve* (pokiaľ bolo zapríčinené rozhodnutím, opatrením, nečinnosťou alebo iným zásahom komory ako orgánu verejnej správy, t. j. správnym aktom vrchnostenskej povahy).

Podľa rozsudku Najvyššieho správneho súdu ČR zo 4. mája 2005 č. k. 1 As 21/2004-38: „*Profesní komory – a mezi nimi i Notářská komora České republiky – jsou právníckými osobami, jimž zákon svěřil rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, a jsou tedy správními orgány ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Rozhodnutí komor o veřejných subjektivních právech a povinnostech jejich členů proto přezkoumávají soudy ve správním soudnictví v řízení o žalobách podle § 65 a násl. s. ř. s., a nikoliv obecné soudy v civilním řízení soudním.*“

Keďže v správnom súdnictve poskytuje súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy, aktívna žalobná legitimácia člena komory na podanie žaloby

³⁸⁴ Podľa § 13 ods. 2 písm. b) **zákona č. 487/2021 Z. z. o Komore geodetov a kartografov** je člen komory povinný platiť riadne a včas členský príspevok okrem doby, na ktorú má člen komory pozastavený výkon činnosti.

³⁸⁵ Podľa odôvodnenia rozsudku Najvyššieho správneho súdu ČR z 30. decembra 2022 č. k. 3 As 224/2020: „*Stavovské komory mají při stanovování práv a povinností z hlediska své profesní samosprávy v zásadě vysokou míru autonomie. Je do jisté míry na nich, jaké povinnosti svým členům ve svých stavovských předpisech stanoví, resp. s jakými sankcemi spojí jejich porušení. Jejich pravomoc stanovovat povinnosti a udělovat sankce svým členům nicméně není bezbřehá; mohou totiž (jak již bylo výše uvedeno) upravit výkon povolání svých členů jen v zákonem stanoveném rozsahu.*“

musí byť *spojená s ochranou jeho subjektívnych práv*.³⁸⁶ Ak určitým úkonom stavovskej organizácie nemôže z právneho hľadiska vôbec dôjsť k porušeniu subjektívneho práva žalobcu, ide o dôvod na zamietnutie podanej žaloby podľa § 190 **Správneho súdneho poriadku**.³⁸⁷ Ak úkonom nemôže byť osoba *priamo dotknutá* na svojich právach alebo právom chránených záujmoch, nemôže byť subjektom konania o správnej žalobe v správnom súdnictve (t. j. ani účastníkom, ani osobou zúčastnenou na konaní podľa § 41 ods. 2 **Správneho súdneho poriadku**).

Medzi práva člena vo vzťahu k stavovskej organizácii, ktoré mu umožňujú zúčastňovať sa výkonu jej vnútornej správy, patrí najmä právo voliť a byť volený do orgánov komory, podieľať sa na plnení úloh komory, predkladať vlastné návrhy a požadovať od komory podporu na ochranu svojich oprávnených záujmov, vyplývajúcich z členstva v komore (napr. požiadať o poskytnutie pôžičky alebo sociálnej výpomoci z finančných prostriedkov komory).

Medzi základné povinnosti člena vo vzťahu ku komore patrí dodržiavať vnútorné predpisy komory (štatút, volebný poriadok, rokovací poriadok komory atď.), platiť členský príspevok, plniť uznesenia orgánov komory, dbať o dobré meno komory, oznámiť komore všetky skutočnosti nevyhnutné na riadne vedenie zoznamu a všetky skutočnosti, ktoré môžu byť

³⁸⁶ Baricová, J., M. Fečík a A. Filová in J. BARICOVÁ, M. FEČÍK, M. ŠTEVČEK, A. FILOVÁ a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 21.

³⁸⁷ O takýto prípad išlo v situácii, keď sa Najvyšší správny súd ČR vo svojom rozsudku z 23. augusta 2022 č. k. 5 As 209/2021-25 zaoberal otázkou, či je rozhodnutie o nezačatí disciplinárneho konania podľa disciplinárneho poriadku Českej lekárskej komory rozhodnutím preskúmateľným v správnom súdnictve.

V danej veci bol predmetom úpravy disciplinárneho poriadku schváleného podľa § 15 ods. 2 písm. a) **zákona č. 220/1991 Zb., o Českej lekárskej komore, Českej stomatologickej komore a Českej lekárskej komore** postup pri vybavovaní sťažností osôb, ktoré sa cítia byť poškodenými činnosťou členov Českej lekárskej komory. Vybavenie sťažnosti malo podľa tohto vnútorného predpisu dve fázy. V prvej sa zisťovalo, či riešenie prípadu patrí do kompetencie komory, či je prípustné disciplinárne konanie a či je dôvod na jeho začatie; cieľom druhej fázy (samotného disciplinárneho konania) bolo rozhodnúť o tom, či sa člen komory dopustil disciplinárneho previnenia a o disciplinárnom opatrení. Najvyšší správny súd ČR vyslovil záver, že „rozhodnutie“ o *odmietnutí sťažnosti* na postup člena komory *nie je rozhodnutím, proti ktorému možno podať žalobu*, lebo nie je vôbec spôsobilé sa negatívne prejavíť v právnej sfére lekára či osoby, ktorá sa na jeho postup sťažovala. „Rozhodnutie“ o nezačatí disciplinárneho konania len vyjadruje názor príslušných orgánov komory na prípustnosť či dôvodnosť začatia disciplinárneho konania, lebo účelom prvej fázy je preveriť skutočnosti uvedené v sťažnosti s cieľom zistiť, či má zmysel začať disciplinárne konanie.

dôvodom na pozastavenie výkonu činnosti alebo na vyčiarknutie zo zoznamu.

Podrobnosti o právach a povinnostiach členov upravuje predovšetkým základný vnútorný predpis (štatút/stanovy) komory.

Od práv a povinností člena, ktoré má vo vzťahu ku komore, treba odlišiť jeho práva a povinnosti v rámci samotného výkonu regulovaného povolania (poskytovania služby klientovi).

Vzťah komory a jej člena je vzťahom verejnoprávnym.³⁸⁸ Nie je ním dotknutý právny vzťah člena komory ako poskytovateľa služby/činnosti a jej príjemcu (klienta), ktorý má *súkromnoprávnu* povahu.³⁸⁹ Poskytovanie služieb na zmluvnom základe členom komory v rámci regulovaného povolania preto *nie je výkonom úloh vnútornej správy* stavovskej organizácie. To platí aj v prípade, ak ide o činnosť, ktorá je výkonom verejnej moci na základe osobitného zákona (notári, súdni exekútori).

Zákony ukladajú členom komôr v rámci realizácie ich regulovaných povolaní povinnosť:

³⁸⁸ Najvyšší správny súd ČR v odôvodnení svojho rozsudku z 12. marca 2009 č. k. 6 Aps 2/2007-134 citoval z pojednania JUDr. Jana Matějku „Pojem veřejnoprávní korporace“ zverejneného v roku 1929: „*Jest arci jisto, že právní poměr, v němž stojí jednotlivec jako člen ku veřejnoprávní korporaci, je právně zcela odlišný od právního poměru, v němž stojí jednotlivec jako člen ku soukromé korporaci. Ide tu o veřejnoprávní poměr se všemi jeho důsledky.*“

³⁸⁹ Najvyšší správny súd ČR sa vo svojom rozsudku z 29. septembra 2022 č. k. 1 As 183/2022 - 32, ktorý sa týkal konania o rozhodnutí komory, ktorým sa v disciplinárnom konaní rozhodlo o vyškrtnutí žalobkyne zo zoznamu advokátov z dôvodu, že neoprávnené disponovala s prostriedkami klientov, a v ktorom sa klienti žalobkyne domáhali postavenia osôb zúčastnených na konaní s odôvodnením, že bolo porušené ich právo na dôverný vzťah medzi advokátom a klientom a dôvera v mlčanlivosť advokáta v zmysle čl. 8 dohovoru, takto: „*Soudní řád správní požaduje přímé dotčení, a to na veřejných subjektivních právech a povinnostech (viz rozsudek ze dne 14. 7. 2009, č. j. 2 As 44/2009-44). V nynější věci však stěžovatelé mohou být dotčeni nanejvýš nepřímě, a to na soukromém, a nikoliv veřejném subjektivním právu. V tomto případě nelze hovořit o zásahu do soukromého a rodinného života, jak tvrdí stěžovatel. Stejně tak nelze uvažovat o dotčení na právu na právní pomoc (čl. 37 odst. 2 Listiny). Advokacie patří mezi tzv. svobodná povolání, avšak navzdory tomu jde o výrazně regulované povolání s profesní autonomií, vnitřní regulací a kontrolou. Bylo by tak absurdní uvažovat o tom, že stěžovatelé jsou přímo dotčeni činností profesní komory, která kontroluje dodržování podmínek řádného výkonu té či oné profese. Stěžovatelům nic nebrání, aby se obrátili na jiného advokáta a využili jeho služby. Z rozhodnutí profesního orgánu, který zákonem předepsaným způsobem odejme povolení k výkonu povolání určité osobě, však přímé dotčení na veřejných subjektivních právech jinych osob (zde klientů advokáta) dovodit nelze.*“

- dodržiavať všeobecne záväzné právne predpisy, predpisy a rozhodnutia komory, technické špecifikácie,
- dodržať ustanovené dôvody a podmienky odmietnutia poskytnutia služby,
- uzavrieť zmluvu o poistení zodpovednosti za škodu, ktorá by mohla vzniknúť v súvislosti s výkonom regulovaného povolania pred začatím jeho výkonu, pričom poistenie musí trvať celé obdobie, počas ktorého sa činnosť vykonáva,
- poskytovať informácie o výkone činnosti atď.

Vnútrotnú správu stavovskej organizácie uskutočňujú jej členovia:

- priamo (osobnou účasťou, resp. prostredníctvom delegátov a rozhodovaním na konferencii členov) alebo
- nepriamo (prostredníctvom činnosti zvolených orgánov).

Vzhľadom na samosprávnú povahu stavovskej organizácie právo člena komory voľiť a byť volený do orgánov komory patria medzi kľúčové práva. Podmienky výkonu volebného práva (aktívneho) podrobnejšie ustanovuje *rokovací poriadok* komory; podmienky výkonu volebného práva (pasívneho) podrobnejšie ustanovuje *volebný poriadok* komory.

Realizácia oboch práv úzko súvisí s tvorbou a fungovaním volených orgánov stavovskej organizácie (ich volebným obdobím, funkciou atď.).

Za volený orgán komory sa nepovažuje najvyšší orgán komory (snem, konferencia a pod.), ktorý *ex lege* tvoria všetci členovia komory.³⁹⁰

Zákon a vnútrotný predpis komory môže tiež ustanoviť *pravidlá pre voľbu funkcionárov* orgánov komory (napr. prezídium Notárskej komory SR volí a odvoláva zo svojich členov prezidenta a viceprezidenta komory).

Právo voľiť a byť volený do orgánov komory je *všeobecným* právom. Jeho subjektom je každý člen komory.

Volebné právo je *rovné*, t. j. každý člen má jeden hlas, všetky hlasy majú rovnakú váhu a platnosť. Zákon zaručuje, že každý člen stavovskej organizácie má rovnakú možnosť ovplyvniť výsledok volieb.

Tiež sa uplatňuje *priamosť voľby s tajným hlasovaním*, ak zákon³⁹¹ alebo vnútrotný predpis komory neustanovuje inak. Priamosť voľby je zachovaná

³⁹⁰ Podľa § 30 ods. 1 **zákona SNR č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok)**: „Konferencia notárov je najvyšší orgán komory, ktorý tvoria notári zapísaní v zozname notárov. Ostatné orgány komory volí konferencia notárov.“

³⁹¹ Podľa § 26 ods. 3 **zákona SNR č. 138/1992 Zb. o autorizovaných architektoch a autorizovaných stavebných inžinieroch**: „Člen komory môže písomne poveriť iného člena

aj v prípade, ak sa voľby do orgánov komory uskutočňuje elektronickým spôsobom.

Volebný poriadok stavovskej organizácie najčastejšie upravuje priebeh volieb do orgánov komory (napr. počet kôl, kvórum potrebné na zvolenie, postup v prípade rovnosti hlasov, inštitút náhradníka, ktorým je kandidát nezvolený do orgánu komory v poradí podľa počtu získaných hlasov na výkon funkcie v príslušnom orgáne).

Právom člena komory *byť zvolený do orgánu komory* sa rozumie právo byť zvolený do ktoréhokoľvek jej orgánu, ktorý sa ustanovuje voľbou jej členov. Nevzťahuje sa na vrcholný (najvyšší) orgán komory, ktorý sa podľa zákona neustanovuje voľbou.

Predmetné právo treba odlišovať od *práva byť zvolený za funkcionára orgánu komory*, pretože pravidlá postupu sú odlišné.

Právo navrhnúť kandidáta má každý člen komory. Volebný poriadok môže podrobnejšie upraviť nominačný postup (forma návrhu, náležitosti, maximálny počet riadnych členov, lehota na podanie nominačného návrhu).

Podmienkou realizácie práva byť zvolený do orgánu komory je súhlas s kandidatúrou a neexistencia prekážky zvoliteľnosti (napr. nezlučiteľnosť funkcií v orgánoch komory). Volebný poriadok môže prekážky zvoliteľnosti ustanoviť podrobnejšie.³⁹² Tiež môže ustanoviť náležitosti obsahu kandidátnej listiny,³⁹³ lehotu a spôsob jej zverejnenia atď.

Nie je vylúčené, aby volebný poriadok komory upravil *právo podať sťažnosť* na činnosť orgánu riadiaceho prípravu a priebeh volieb (t. j. na volebnú komisiu) a na priebeh volieb. Vnútorný predpis upravuje predovšetkým formu sťažnosti, lehotu na jej podanie, orgán komory oprávnený o sťaž-

komory, aby ho zastupoval na zasadnutí valného zhromaždenia a hlasoval v jeho mene vo veciach uvedených v písomnom poverení; zastúpený člen komory sa považuje za prítomného na zasadnutí valného zhromaždenia, ak je prítomný zástupca a preukáže písomné poverenie. Architektu zapísaného v zozname architektov môže zastúpiť iba architekt.“

³⁹² Napríklad podľa § 5 ods. 1 Volebného poriadku Slovenskej advokátskej komory schváleného konferenciou advokátov 11. júna 2021 „do orgánov komory môže kandidovať a konferenciou advokátov byť zvolený ten, kto: a) je advokátom s aktívnym výkonom advokácie, b) nebol evidovaný podľa osobitného predpisu, c) nemá právoplatne uložené disciplinárne opatrenie, ktoré nie je zahladené“.

³⁹³ Podľa čl. 2 bodu 7 Volebného poriadku Komory geodetov a kartografov schváleného valným zhromaždením komory 8. apríla 2022 „kandidátna listina musí ďalej obsahovať priezvisko, meno, titul, rok narodenia, miesto trvalého bydliska a odbornú orientáciu (pôsobisko, profesijné zameranie, druh oprávnenia) kandidáta“.

nosti rozhodnúť, prípadne rozhodnúť o neplatnosti volieb (ak došlo k takému porušeniu zákona alebo vnútorných predpisov komory, ktoré malo podstatný vplyv na výsledok volieb), vyhlásenie nového termínu volieb atď.³⁹⁴

2 Orgány stavovskej organizácie

Právne postavenie, t. j. právomoc a vecnú pôsobnosť orgánov komôr, ktoré sú subjektmi verejnej správy a orgánmi verejnej moci v súlade s čl. 2 ods. 2 **Ústavy Slovenskej republiky**, podľa ktorého „*štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon*“, upravujú zákony, ktorým boli komory zriadené. Stavovské organizácie si príslušné orgány musia zriaďovať v súlade s platnou právnou úpravou.³⁹⁵

V porovnaní so súkromnoprávnymi korporáciami nemajú v tomto ohľade voľnosť. Ich vnútorné predpisy, ktoré upravujú podrobnejšie činnosť týchto orgánov, musia byť v súlade s rámcovou zákonnou úpravou a nesmú byť v rozpore s jej účelom.

Orgány komory majú kolektívnu povahu (snem, predstavenstvo, autorizačný výbor, disciplinárna komisia atď.) a s výnimkou vrcholného/najvyššieho sa ustanovujú voľbou.

Ich kompetenciu podrobne ustanovuje *organizačný poriadok* komory. Spôsob a postup rokovania a rozhodovania orgánov komory upravuje *rokovací poriadok* komory.

³⁹⁴ Pozri napríklad § 4 Volebného poriadku Komory zubných lekárov účinný od 23. novembra 2018, novelizovaný na jarnom sneme SKZL 24. apríla 2019 v Senci, na jesennom sneme SKZL 25. novembra 2022 vo Zvolene.

³⁹⁵ Podľa rozsudku Najvyššieho správneho súdu ČR z 21. júla 2010 č. k. 3 Ads 74/2010-173; „Čestná rada České lékařské komory má ze zákona devítičlenné 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.“

Najvyšším orgánom samosprávnej stavovskej organizácie je konferencia členov komory (alternatívne snem, zhromaždenie a pod.).

Ide o spoločné zasadnutie členov, ktorí majú právo sa na ňom zúčastniť³⁹⁶ a kolektívne rozhodovať o najdôležitejších veciach týkajúcich sa vnútornej správy komory. Len výnimočne ide o delegovaných členov komory, ktorí sú na tento účel volení podľa pravidiel ustanovených volebným poriadkom.³⁹⁷

Konferencia členov komory predstavuje orgán so všeobecnou kompetenciou. Volí členov orgánov komory (ak zákon alebo vnútorný predpis komory výnimočne neustanovuje inak³⁹⁸), schvaľuje vnútorné predpisy, určuje počet zamestnancov komory atď. Jeho právomoc *demonštratívny* spôsobom vypočítava zákon a podrobne vymedzuje *organizačný poriadok* komory.

Svoju činnosť vykonáva na *zasadnutiach*, ktoré zvoláva zákonom určený výkonný orgán komory so všeobecnou právomocou.

Zasadnutia sa členia na *riadne* zasadnutia (orgán je povinný ich zvoliť v pravidelných intervaloch vyplývajúcich zo zákona a z vnútorného pred-

³⁹⁶ Ak tak ustanovuje zákon, toto svoje právo môžu vykonať aj prostredníctvom svojho zástupcu. Napríklad podľa § 16 ods. 1 druhej vety **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**: „Právo zúčastniť sa na rokovaní snemu majú všetci členovia komory osobne alebo prostredníctvom písomne splnomocneného iného člena komory.“ V takom prípade zastúpený člen komory sa považuje na konferencii za prítomného.

³⁹⁷ Pozri § 55 ods. 4 **zákona č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov**.

³⁹⁸ Podľa § 5 ods. 4 **Organizačného poriadku Slovenskej komory exekútorov**: „Členov orgánov komory volí konferencia exekútorov, okrem dvoch členov prezídia komory, ktorých menuje minister spravodlivosti. Členov poradných orgánov menuje prezident komory na návrh prezídia komory.“

pisu³⁹⁹) a *mimoriadne* zasadnutia, ktoré musí orgán zvoliť, ak o to požiadajú členovia komory alebo orgán komory.⁴⁰⁰

Ako kolektívny orgán sa konferencia na svojich rozhodnutiach uznáva väčšinou hlasov. Zákon a vnútorný predpis komory určuje *kvórum* potrebné na to, aby tento orgán mohol rokovať a uznávať sa.⁴⁰¹

Medzi zasadnutiami najvyššieho orgánu samosprávnej stavovskej organizácie pôsobí *najvyšší výkonný orgán* (napr. predsedníctvo, rada, prezídium) na čele so zvoleným funkcionárom (prezident, predseda komory atď.).

Ako orgán so *všeobecnou pôsobnosťou* riadi činnosť komory medzi zasadnutiami konferencie členov komory. V zásade má právo rozhodovať o všetkých otázkach týkajúcich sa komory, ak rozhodnutie nebolo zákonom alebo predpisom komory zverené inému orgánu komory alebo si takéto rozhodnutie nevyhradila konferencia členov komory.

Ak tak ustanovuje zákon a vnútorný predpis komory, má právo voliť si svojich funkcionárov, vytvárať si špecializované poradné alebo pracovné orgány, rozhodovať v mene komory, spravovať majetok komory, riadiť hospodárenie komory atď.

V období medzi jeho zasadnutiami je *predseda/prezident* tohto kolektívneho orgánu ako zvolený funkcionár oprávnený rozhodovať o bežných záležitostiach, pokiaľ táto právomoc nie je vyhradená výkonnému orgánu. Má postavenie štatutárneho orgánu, zastupuje komoru navonok a koná v jej mene, riadi zamestnancov komory.

³⁹⁹ Podľa § 6 ods. 2 **Organizačného poriadku Slovenskej komory exekútorov** schválenej Konferenciou exekútorov 11. januára 2006 v Bratislave v znení novely schválenej Konferenciou exekútorov 26. marca 2012, Konferenciou exekútorov 27. marca 2014 a Konferenciou exekútorov 11. februára 2015: „*Konferencia sa zvoláva spravidla raz za kalendárny rok. Termín konferencie spolu s programom a materiálmi exekútorom oznámi kancelária komory vopred, najmenej 30 dní pred jej konaním na adresu sídla exekútorského úradu.*“

⁴⁰⁰ Podľa § 26 ods. 2 **zákona SNR č. 138/1992 Zb. o autorizovaných architektoch a autorizovaných stavebných inžinieroch**: „*Predstavenstvo zvoláva valné zhromaždenie najmenej raz za dva roky. Predstavenstvo je povinné zvoliť mimoriadne valné zhromaždenie vždy, keď to navrhuje petícia aspoň 30 % členov komory. Mimoriadne valné zhromaždenie sa zíše najneskôr do dvoch mesiacov od doručenia petície komore.*“

⁴⁰¹ Podľa § 30 ods. 3 **zákona SNR č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok)**: „*Konferencia notárov je uznášaniaschopná, ak je prítomná nadpolovičná väčšina notárov zapísaných v zozname notárov. Na platnosť uznesenia konferencie notárov je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny prítomných notárov.*“

Ak tak nerobí zákon, je vhodné, aby komora v organizačnom poriadku upravila právomoc funkcionárov najvyššieho výkonného orgánu, ich zastupovanie a pod. Organizáciu, priebeh a spôsob rokovania výkonného orgánu má upraviť rokovací poriadok komory.

Obligatórnym orgánom, ktorý komora zriaďuje, je *kontrolný orgán* (revízná komisia, kontrolný výbor, dozorná komisia a pod.).

Medzi jeho typické kompetencie patrí kontrola činnosti orgánov komory (vrátane kontroly plnenia uznesení kolektívnych orgánov), kontrola hospodárenia komory, ale aj dohľad nad riadnym výkonom regulovaného povolania. Má právomoc rozhodovať o opravnom prostriedku, sistačné právo, právo navrhnúť zmenu uznesenia výkonného orgánu komory, schvaľovať ročný záverečný účet komory atď.

Ak má stavovská organizácia zákonom zverenú právomoc vyvodzovať disciplinárnu zodpovednosť za disciplinárne previnenia, zriaďuje si obligatórne *disciplinárny orgán* (napr. disciplinárnu komisiu). Dá sa to povedať aj inak – komora si ho nezriaďuje len vtedy, ak (výnimočne) takúto právomoc podľa zákona nemá.

Počet členov disciplinárnej komisie, rokovanie disciplinárnej komisie, počet senátov a ich zloženie upravuje zákon alebo na základe jeho splnomocnenia *disciplinárny poriadok* komory. Rovnako tak upravuje spôsob voľby predsedu disciplinárnej komisie, predsedov disciplinárnych senátov z členov disciplinárnej komisie.

Vzhľadom na právne dôsledky rozhodovacej činnosti disciplinárneho orgánu treba odporučiť, aby právne postavenie a postup tohto orgánu komory bol upravený dostatočne precízne vo vnútorných predpisoch stavovskej organizácie.

Niektoré komory si ustanovujú i *ďalšie orgány* (napr. skúšobné komisie, vzdelávacie komisie, poradné orgány⁴⁰²). Robia tak vždy, ak im to výslovne ukladá zákon alebo na základe ich vnútorných predpisov.

Úlohy spojené s organizačným, technickým a administratívnym zabezpečením činnosti komory plní *kancelária komory*. Z právneho hľadiska *nejde o orgán* stavovskej organizácie. Jej postavenie vyplýva z vnútorného predpisu komory alebo aj zo zákona.⁴⁰³

⁴⁰² Pozri uznesenie predsedníctva Slovenskej advokátskej komory č. 30/1/2011 z 21. januára 2011, ktorým sa schvaľujú poradné orgány komory.

⁴⁰³ Podľa § 72 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

3 Normotvorba stavovskej organizácie

3.1 Postavenie stavovskej organizácie v procese tvorby zákonov

Normotvornú činnosť stavovskej organizácie je potrebné odlišovať od jej aktivít, prostredníctvom ktorých sa zapája do legislatívnych procesov:

- podľa § 10 **zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov** v rámci pripomienkového konania a
- podľa § 6 **zákona č. 391/2020 Z. z. o teste proporcionality v oblasti regulácie povolání**.

Európska komisia pre ľudské práva v rozhodnutí vo veci **Vialas Simón proti Španielsku** z 8. júla 1992 (sťažnosť č. 16685/90) konštatovala, že lekárske komory sú v Španielsku verejnoprávnymi inštitúciami zriadenými zákonom a sledujú verejný záujem – ochranu (verejného) zdravia – tým, že zabezpečujú určitú verejnú kontrolu výkonu lekárskej praxe a dodržiavanie lekárskej etiky. V rámci kompetencií zverených štátom lekárske komorám požívajú niektoré administratívne, rovnako ako disciplinárne výsady; lekárske komory sa tiež zúčastňujú procesu tvorby zákonných a vykonávacích noriem, resp. vydávajú stanoviská k návrhom v oblasti zdravotníctva, ktoré predkladajú orgány verejnej moci.

Účasť stavovskej samosprávy v procese tvorby zákonov považuje teória správneho práva za faktor, ktorý „*prispívá potenciálne ke zvýšení demokratickosti a efektívnosti regulace a stejně tak k naplnění dalších principů, které by se v činnosti veřejné moci měly uplatnit, jako je odbornost, věcná správnost nebo transparentnost legislativy a procesu vedoucího k jejímu schválení*“.⁴⁰⁴

V rámci pripomienkového konania stavovská organizácia postupuje ako *súčasť verejnosti* (podľa zákona č. 400/2015 Z. z.) alebo postupuje na základe čl. 14 **Legislatívnych pravidiel vlády Slovenskej republiky** (schválené uznesením vlády Slovenskej republiky z 25. septembra 2024 č. 561).

„úlohy spojené s organizačným, technickým a administratívnym zabezpečením činnosti komory plní kancelária komory“.

⁴⁰⁴ MATULA, M. Role stavovské a profesní samosprávy při tvorbě práva ve veřejné správě. In: S. KOŠČIAROVÁ a M. GAJDOŠOVÁ (eds.). *Stavovská a profesijná organizácia – subjekt verejnej správy*. Zborník referátov z vedeckej konferencie so zahraničnou účasťou. 10. november 2023. Trnava, Slovenská republika. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2023, s. 138.

Medzi zákonné práva, ktoré stavovská organizácia môže využiť v rámci *pripomienkového konania* podľa zákona č. 400/2015 Z. z., patrí:

- právo na predbežnú informáciu o pripravovanom návrhu právneho predpisu zverejnenej prostredníctvom elektronického systému tvorby právnych predpisov (§ 9),
- právo na verejné vypočutie (§ 9a),
- právo na informáciu o obsahu návrhu právneho predpisu, ktorý sa povinne zverejňuje na pripomienkové konanie na portáli (§ 10 ods. 1),
- právo na uplatnenie pripomienok (§ 10 ods. 3).

Podľa bodu 7.2 Pozičného dokumentu Slovenskej advokátskej komory schválenej Konferenciou advokátov 11. júna 2021 „Budúcnosť advokácie na Slovensku. Úloha Slovenskej advokátskej komory“ v rámci pripomienkovania legislatívy sa Slovenská advokátska komora prostredníctvom pracovných skupín a kancelárie komory zapája do legislatívneho procesu okrem iného aj *„posielaním pripomienok, do medzirezortného pripomienkového konania prostredníctvom portálu SLOV-LEX. Každý legislatívny návrh je interne vyhodnotený z hľadiska dopadu na výkon advokácie, práva občanov, právny štát, efektivitu právneho systému, vnútorný súlad predpisov, systematiku právneho poriadku. Návrh sa posieľa príslušnej pracovnej skupine na posúdenie, prípadne na vypracovanie pripomienok. V prípade formulovania zásadných pripomienok predkladateľ zákona (ministerstvo, úrad vlády a pod.) pozýva predstaviteľov komory na rozporové konanie, kde majú obe strany možnosť vysvetliť si zámer návrhu či pripomienok a hľadať spoločné, resp. kompromisné riešenia.“*

Medzi zákonné práva, ktoré stavovská organizácia môže podľa zákona č. 391/2020 Z. z. využiť v rámci vykonávania *testu proporcionality*, patrí:

- právo na informáciu o obsahu návrhu týkajúceho sa regulovaného povolania (tomu zodpovedá povinnosť ministerstva alebo ostatného ústredného orgánu štátnej správy zaslať návrh regulácie povolania, ktorá je obsahom všeobecne záväzného právneho predpisu, profesijnej organizácii, v ktorej pôsobnosti je príslušné regulované povolanie),
- právo na vyjadrenie sa k návrhu regulácie povolania (stavovská organizácia zasiela svoje vyjadrenie príslušnému ministerstvu alebo ostatnému ústrednému orgánu štátnej správy do 14 pracovných dní od doručenia návrhu regulácie povolania),

- právo na vyhodnotenie zaslaných pripomienok a právo na konzultáciu (pozri § 6 ods. 9),
- právo na zverejnenie výsledku konzultácie (§ 6 ods. 11).

3.2 Správne akty normatívnej povahy schvalované orgánmi stavovskej organizácie

Autonómna existencia subjektov verejného práva zahŕňa aj schopnosť tvoriť si svoje vlastné pravidlá (štát – právo, orgán štátu – interné normatívne akty *secundum et intra legem*, verejnoprávna korporácia – vnútorná normotvorba).⁴⁰⁵

Normotvorba stavovskej organizácie je prejavom jej *právomoci* ako subjektu záujmovej samosprávy. Keďže tvorba záväzných pravidiel správania je súčasťou výkonu verejnej správy, akty normatívnej povahy schvalované komorami sú správnymi aktmi. Keďže neobsahujú všeobecne záväzné pravidlá správania, nie sú prameňmi práva.

„*Působení veřejnoprávních korporací typu profesních komor je co do pramenů práva charakterizováno dělbou normotvorby: stát upravuje skrze zákony, s leckdy proměnlivou mírou konkrétnosti, status, strukturu orgánů a vychází pravomoci profesních komor, avšak materii ponechává též těmto korporacím k vlastní právní úpravě paralelně vedle právních předpisů státu (z obsahového hlediska může jít o interní konkretizaci).*“⁴⁰⁶ Uvedená skutočnosť ovplyvňuje mieru autonómie stavovských organizácií, ktorá je v porovnaní s autonómiou normotvorby v súkromnoprávných korporáciách užšia, keďže hranice slobodného priestoru pre uplatnenie vôle stavovskej organizácie ohraničuje platná zákonná regulácia.

Charakteristické znaky vnútorného normatívneho systému samosprávneho subjektu, ktorým je aj stavovská organizácia, výstižne popísala M. Gajdošová: „*Vnútorná normotvorba je určená predovšetkým zákonom. Zákon zároveň priamo určuje, 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*

⁴⁰⁵ GAJDOŠOVÁ, M. Autonómia a samospráva. In: S. KOŠIČIAROVÁ (ed.). *Autonómia záujmovej korporácie vo verejnom a súkromnom práve*. Zborník referátov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022, s. 84.

⁴⁰⁶ Odôvodnenie nálezu Ústavného súdu ČR II. ÚS 2988/19 z 26. apríla 2021.

na vydanie ďalšej vnútornej normotvorby jednotlivé orgány samosprávneho subjektu. Obsah internej normotvorby závisí od samosprávneho subjektu, pričom sa vyžaduje princíp súladu so zákonom a ostatnými formálnymi prameňmi práva. Vnútrotný 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.⁴⁰⁷

Výsledkom normotvorby samosprávnych stavovských organizácií sú právne akty s normatívnym obsahom.

Teória správneho práva ich nazýva *normatívnymi správnymi aktmi internej povahy*.

Pre normatívne správne akty je typické, že:

- ich vydáva subjekt verejnej správy (samosprávna stavovská organizácia prostredníctvom svojich orgánov),
- majú podzákonnú povahu (t. j. právomoc komory ich vydať sa odvodzuje z konkrétneho zákona, ktorý jej takúto právomoc ustanovuje a ich obsah musí byť v súlade so zákonom a jeho vykonávacími všeobecne záväznými právnymi predpismi),
- ide o verejnomocenské právne akty, ktoré sú výsledkom jednostranného prejavu vôle (komory),
- sú abstraktné, pretože obsahujú pravidlá správania zaväzujúce osoby, ktoré nie sú určené konkrétne (individuálne), ale druhovo (napr. advokát) a vzťahujúce sa na neurčitý počet takýchto osôb.

Zákony nazývajú normatívne správne akty vydávané komorami „vnútornými predpismi“⁴⁰⁸ alebo „predpismi komory“.⁴⁰⁹

⁴⁰⁷ GAJDOŠOVÁ, M. Autonómia a samospráva. In: S. KOŠIČIAROVÁ (ed.). *Autonómia záujmovej korporácie vo verejnom a súkromnom práve*. Zborník referátov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022, s. 75 – 76.

⁴⁰⁸ Pozri § 2 písm. a) zákona č. 391/2020 Z. z. o teste proporcionality v oblasti regulácie povolání.

⁴⁰⁹ Pozri § 75 ods. 1 zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon).

Od všeobecne záväzných právnych predpisov, ktoré teória správneho práva označuje ako *normatívne správne akty externej povahy*, sa odlišujú⁴¹⁰ tým, že im chýba právna vlastnosť *všeobecnosti*. Dôsledkom je, že osobná pôsobnosť vnútorných predpisov komory sa obmedzuje *len na osoby podliehajúce právomoci komory*.

Okruh týchto osôb⁴¹¹ vyplýva zo zákona, ktorý upravuje vznik a postavenie stavovskej organizácie.

„K vydání stavovského předpisu s účinky pro jiné osoby než členy profesní komory se uplatňuje požadavek zákonného základu/zmocnění spočívajícího alespoň ve vymezení okruhu stavovským předpisem zavázaných osob. Zaměstnanci, kteří nemají kvalifikovaný vztah k výkonu komorového povolání, mohou stavovské předpisy zavazovat z titulu pracovněprávního vztahu.“⁴¹²

Predpokladom záväznosti vnútorných predpisov je ich *zverejnenie* (publikácia), prostredníctvom ktorej sa zabezpečuje, že adresáti noriem sa s ich obsahom môžu oboznámiť skôr, než vnútorný predpis nadobudne účinnosť, ale aj kedykoľvek počas jeho účinnosti. Ak by komora preukázateľne nezabezpečila túto požiadavku, nie je možné postihovať za nedodržanie ich pravidiel, ani ich plnenie vyžadovať či vynucovať.

Zverejnenie sa musí uskutočniť spôsobom, ktorý adresátovi umožňuje prístup k celému obsahu vnútorného predpisu (napr. zverejnením vo vestníku komory, na webovom sídle komory), a to počas celého času platnosti/účinnosti vnútorného predpisu. Ak z vnútorného predpisu vyplývajú práva a povinnosti osobám, ktoré nie sú členmi komory (napr. uchádzač),

⁴¹⁰ Zhodne tak STAŠA, J. O správní činnosti profesních komor. In: S. KOŠIČIAROVÁ a M. GAJDOŠOVÁ (eds.). *Stavovská a profesijná organizácia – subjekt verejnej správy*. Zborník referátov z vedeckej konferencie so zahraničnou účasťou. 10. november 2023. Trnava, Slovenská republika. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2023, s. 173: „Výsledkem normotvorby profesních komor, resp. orgánů profesní samosprávy jsou stavovské předpisy. V teorii správního práva se řadí mezi statutární předpisy, které nemají povahu právních předpisů.“

⁴¹¹ 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“.

⁴¹² STAŠA, J. O správní činnosti profesních komor. In: S. KOŠIČIAROVÁ a M. GAJDOŠOVÁ (eds.). *Stavovská a profesijná organizácia – subjekt verejnej správy*. Zborník referátov z vedeckej konferencie so zahraničnou účasťou. 10. november 2023. Trnava, Slovenská republika. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2023, s. 173.

nebude postačovať zverejnenie spôsobom, ktorý vylučuje prístup každému (napr. prostredníctvom siete intranetu).

Spôsob a pravidlá zverejňovania vnútorných predpisov by mali byť ustanovené v štatúte komory najmä vtedy, ak nevyplývajú zo zákona, ktorý upravuje jej postavenie.

Platnosť noriem obsiahnutých vo vnútornom predpise komory ako ich právna vlastnosť vyjadruje ich finálnu podobu na základe schválenia príslušného orgánu komory. *Účinnosť* noriem vyjadruje povinnosť ich adresátov na základe nich postupovať.

Vnútorný predpis nadobúda platnosť najskôr dňom schválenia príslušným orgánom komory.

Účinnosť nadobúda dňom uvedeným v ustanovení o účinnosti. Môže ju nadobudnúť aj nástupom právnej skutočnosti,⁴¹³ na ktorú sa účinnosť viaže (napr. schválenie príslušným orgánom komory).

Je dobrou praxou, ak spolu s textom vnútorného predpisu zverejňuje komora aj údaj o dátume nadobudnutia jeho platnosti. Rovnako je potrebné postupovať pri každej *zmene* vydaného vnútorného predpisu.

Údaj o dátume nadobudnutia účinnosti vnútorného predpisu je potrebné zverejniť len vtedy, keď ho konkrétne neuvádza samotné ustanovenie vnútorného predpisu.⁴¹⁴

Zverejnené údaje o dni nadobudnutia platnosti a účinnosti nie sú súčasťou záväzného textu vnútorného predpisu. Plnia informatívnu funkciu. Musia byť sprístupnené spolu s textom vnútorného predpisu.

Komory tieto údaje uvádzajú buď spolu s názvom vnútorného predpisu, alebo ich pripájajú na koniec vnútorného predpisu. Oba spôsoby sú z právneho hľadiska akceptovateľné. Dôležité je to, aby bolo možné identifikovať konkrétny deň nadobudnutia platnosti a účinnosti.

Komory ako samosprávne subjekty a subjekty verejného práva sú v rámci ich normotvorby *viazané zákonmi*, ktoré určujú obsah ich vnútorných

⁴¹³ Možno citovať čl. 5 uznesenia predsedníctva Slovenskej advokátskej komory č. 28/4/2020 zo 6. apríla 2020 o povinnosti advokáta mať elektronický preukaz advokáta: „*Toto uznesenie nadobúda účinnosť dňom zverejnenia vo vestníku Slovenskej advokátskej komory.*“

⁴¹⁴ Napríklad podľa čl. 9 ods. 1 Organizačného poriadku Komory reštaurátorov z 28. novembra 1994 v znení zmien a doplnkov schválených valným zhromaždením komory reštaurátorov 21. marca 1997, 8. apríla 2005, 29. novembra 2010 a 7. marca 2016: „*Organizačný poriadok nadobúda platnosť a účinnosť dňom jeho schválenia valným zhromaždením komory.*“ Údaj o dni schválenia (28. november 1994) je uvedený spolu s názvom vnútorného predpisu.

predpisov (aspoň tých základných, ktoré aj výslovne pomenúvajú) a splnomocňujú komory ich schvaľovať.⁴¹⁵ Splnomocnenie v zákone predstavuje z legislatívneho hľadiska *povinnosť* komory tak urobiť.

Základným vnútorným predpisom komory je *štatút (stanovy)*. Osobitné zákony sa najčastejšie výslovne zmieňujú aj o *organizačnom poriadku, rokovacom poriadku, volebnom poriadku* a o *disciplinárnom poriadku*. Ostatné vnútorné predpisy nepomenúvajú alebo tak robia len výnimočne.⁴¹⁶

Štatút komory upravuje najdôležitejšie záležitosti týkajúce sa postavenia a organizácie komory. Najčastejšie ustanovuje úlohy komory, členstvo, vznik a zánik členstva, práva a povinnosti členov, hospodárenie komory, orgány komory a ich právomoc.

Napríklad **Štatút Slovenskej lekárskej komory** schválený XVIII. snemom komory 22. apríla 2005 v znení novely schválenej XX. snemom SLK 14. októbra 2006, XXII. snemom SLK 9. mája 2008, XXIV. snemom SLK 25. septembra 2010 v Bratislave, XXVII. mimoriadnym snemom SLK 20. októbra 2012 v Bratislave podľa § 49 ods. 2 písm. d), § 55 ods. 2 písm. a) **zákona č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov** upravuje „*podrobnosti o postavení, právomoci a pôsobnosti Slovenskej lekárskej komory a zriaďovaní, zlučovaní, rozdeľovaní a zrušovaní regionálnych lekárskeho komôr a vzťahy medzi Slovenskou lekárskou komorou a regionálnymi lekárskeho komorami, upravuje podrobnosti o postavení, právomoci a pôsobnosti orgánov samosprávy Slovenskej lekárskej komory, orgánov regionálnych lekárskeho komôr a vzťahy medzi orgánmi Slovenskej lekárskej komory a orgánmi regionálnych lekárskeho komôr, vznik a zánik členstva, práva a povinnosti členov, sústavné vzdelávanie lekárov, etické zásady výkonu povolania, upravuje zriaďovanie a činnosť výkonných zložiek Slovenskej lekárskej komory, rozpočet, majetkové postavenie a hospodárenie Slovenskej lekárskej komory s majetkom, používanie symbolov Slovenskej lekárskej komory, ako aj spôsob udeľovania čestného členstva Slovenskej lekárskej komory*“.

⁴¹⁵ „Povinnosť vydat stavovský předpis s určitým obsahem či názvem vcelku pravidelně stanoví zákon.“ STAŠA, J. O správní činnosti profesních komor. In: S. KOŠIČIAROVÁ a M. GAJDOŠOVÁ (eds.). *Stavovská a profesijná organizácia – subjekt verejnej správy*. Zborník referátov z vedeckej konferencie so zahraničnou účasťou. 10. november 2023. Trnava, Slovenská republika. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2023, s. 173.

⁴¹⁶ Napríklad etický poriadok podľa § 27 ods. 1 písm. b) **zákona SNR č. 138/1992 Zb. o autorizovaných architektoch a autorizovaných stavebných inžinieroch**.

Organizačný poriadok upravuje podrobnosti o organizácii a činnosti komory, o organizácii a činnosti jej orgánov a organizačných súčastí komory (kancelárie komory, úradu), prípadne aj pravidlá rokovania a rozhodovania orgánov komory, pokiaľ nie sú upravené samostatne v *rokovacom poriadku*.

Rokovací poriadok Slovenskej komory exekútorov schválený Konferenciou exekútorov 18. februára 2000 upravuje podrobnosti o rokovaní a rozhodovaní konferencie súdnych exekútorov, a to pravidlá pre zvolanie konferencie (právo zúčastniť sa, obsah pozvánky a lehotu na jej odoslanie, materiály pripojené k pozvánke), rokovanie konferencie (v pléne a v pracovných komisiách, na základe ňou schváleného rokovacieho poriadku a programu rokovania), postavenie pracovných komisií (voľbu členov, druhy pracovných komisií, úlohy), právo exekútora zúčastniť sa diskusie a predkladať konferencii a jej komisiám svoje návrhy, právo predniesť faktickú pozvánku, rokovanie konferencie s vylúčením hostí, hlasovanie, inštitút zápisnice.

Volebný poriadok ustanovuje spôsob volieb funkcionárov komory (predsedu, podpredsedu a ďalších členov predstavenstva, predsedov a ďalších členov disciplinárnej komisie a dozornej rady), právne postavenie kandidátov, spôsob hlasovania, úlohy volebnej komisie atď.

Disciplinárny poriadok upravuje predovšetkým podrobnosti disciplinárneho konania.

Napríklad Disciplinárny poriadok Komory geodetov a kartografov schválený na valnom zhromaždení 8. apríla 2022 upravuje disciplinárne orgány, účastníkov disciplinárneho konania, vylúčenie člena disciplinárnej komisie, postup v rámci prešetrovania podnetu na začatie disciplinárneho konania, začatie disciplinárneho konania, pojednávanie, postavenie svedka, práva disciplinárne obvineného, postup v rámci skráteného disciplinárneho konania, dôvody zastavenia a prerušenia disciplinárneho konania a zamietnutie disciplinárneho konania, kritériá pre ukladanie disciplinárneho opatrenia, opravné prostriedky, odvolacie konanie, zrušenie právoplatného rozhodnutia, výkon disciplinárnych opatrení, náklady disciplinárneho konania.

Zákony ustanovujú príslušné orgány komôr s právomocou schvaľovať vnútorné predpisy.

Základné vnútorné predpisy schvaľuje zásadne najvyšší orgán komory (snem, valné zhromaždenie a pod.). Toto pravidlo súvisí s tým, že stavovské organizácie sú samosprávne subjekty korporatívneho typu a ich vrcholné orgány sú orgány reprezentatívnej povahy. Schvaľovanie ostatných vnútorných predpisov patrí do právomoci najvyššieho výkonného orgánu so všeobecnou pôsobnosťou (predsedníctva komory).

Dôvod, pre ktoré zákony upravujú pôsobnosť stavovských organizácií pri vydávaní ich vnútorných predpisov, je ten, že v právnom štáte sa pri výkone verejnej moci musí uplatňovať čl. 2 ods. 2 a 3 **Ústavy Slovenskej republiky**.

Ak ukladajú vnútorné predpisy komory, ktorá je subjektom verejnej správy, povinnosti, musia mať zákonný základ na ich vydanie. „*Zákonná úprava proto má stanovit, které statutární (stavovské) předpisy, za kterých by vyplývali povinnosti pro jejich členy, může korporace vydávat.*“⁴¹⁷ To sa žiada predovšetkým vtedy, ak ide o povinnosti osôb, ktoré nemajú hmotnoprávny status člena komory.⁴¹⁸

Ďalším dôvodom je, že zákon musí ustanoviť právomoc stavovskej organizácie, pokiaľ táto vystupuje ako orgán verejnej správy vo veciach tzv. vrchnostenskej verejnej správy. Zákon v takom prípade (v súlade s ústavou) upravuje *rozsah a spôsob výkonu verejnej moci*, pričom môže splnomocniť komoru, aby vnútorným predpisom ustanovila podrobnosti.

Zákonné splnomocnenie na vydanie vnútorného predpisu komory môže byť z legislatívneho hľadiska formulované:

- všeobecne,
- konkrétne.

⁴¹⁷ KOPECKÝ, M., (2023). *Správní právo. Obecná část*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 130.

⁴¹⁸ Podľa § 34 ods. 4 druhej vety **zákona SNR č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok)** „konanie a rozhodovanie disciplinárnej komisie a zloženie jej senátov upraví disciplinárny poriadok notárskych kandidátov“.

Rozsah zákonného splnomocnenia na vydanie vnútorného predpisu by sa mal odvíjať od toho, či sa týka:

- úloh vnútornej správy komory,⁴¹⁹
- úloh komory vo veciach správy povolenia, ktoré nemajú vrchnostenskú povahu,⁴²⁰
- úloh komory vo veciach správy povolenia, ktoré majú vrchnostenskú povahu,⁴²¹
- výkonu slobodného povolenia, ktorý súčasne predstavuje výkon verejnej moci.⁴²²

Tvorba vnútorných predpisov je prejavom samostatného postavenia stavovskej organizácie. Normotvorba komory nepodlieha *dozoru štátu*. Ak

⁴¹⁹ V týchto prípadoch by mal byť formulovaný všeobecne. Ako príklad možno citovať § 75 ods. 2 **zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon)**: „*Podrobnosti o organizácii a činnosti komory, o organizácii a činnosti orgánov komory a kancelárie komory upravuje organizačný poriadok a rokovací poriadok. Podrobnosti o voľbách upravuje volebný poriadok.*“

⁴²⁰ Podľa § 12 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**: „*Podrobnosti o vzdelávaní exekútorov a exekútorských koncipientov upraví vnútorný predpis komory.*“

⁴²¹ Podľa § 57 ods. 2 **zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon)**: „*Postup orgánov komory pred začatím disciplinárneho konania a postup disciplinárnej komisie komory po jeho začatí podrobnejšie upraví disciplinárny poriadok komory. Zároveň upraví aj podrobnosti disciplinárneho konania, možnosti zrušenia právoplatného rozhodnutia disciplinárneho senátu predsedníctvom komory (§ 70), ak bolo vydané v rozpore so zákonom alebo s predpisom komory.*“

⁴²² Keďže vykonávanie exekučnej činnosti je výkonom verejnej moci, zákonné splnomocnenie podľa § 16a ods. 9 **zákona NR SR č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov** je formulované konkrétne: „*Postup pri vykonaní súpisu stavu exekučných spisov, finančného vyúčtovania spisov a spôsob použitia a vyporiadania peňažnej zábezpeky na úhradu nákladov spojených so zánikom výkonu funkcie exekútora upraví komora vnútorným predpisom.*“

tak výnimočne ustanovuje zákon,⁴²³ podlieha štátnemu dohľadu⁴²⁴ alebo dohľadu.⁴²⁵

Za špeciálny druh dohľadu na účely zabezpečenia cieľov únieového práva treba považovať úpravu pravidiel posudzovania proporcionality prostredníctvom testu proporcionality v oblasti regulácie povolání podľa **zákona č. 391/2020 Z. z. o teste proporcionality v oblasti regulácie povolání**.

Účelom testu proporcionality podľa zákona č. 391/2020 Z. z. je preveriť, či sa reguláciou povolania vnútornými predpismi stavovskej organizácie nezavedli obmedzenia ekonomického záujmu alebo administratívneho charakteru nad nevyhnutnú mieru, ktorou už neprispievajú k riadnemu fungovaniu trhu a k nevyhnutnej miere ochrany spotrebiteľov.

⁴²³ Spôsoby, ktoré využíva zákonodarca výstižne zhrnul J. Staša: „Podle některých zákonů: – má profesní komora povinnost projednat návrh stavovského předpisu s příslušným orgánem veřejné správy, – má profesní komora povinnost předkládat přijaté stavovské předpisy příslušnému orgánu veřejné správy, který, resp. jehož vedoucí je legitimován k návrhu na zrušení stavovského předpisu soudem pro nezákonnost, – profesní komora vydává stanovené stavovské předpisy „po dohodě s příslušným orgánem veřejné správy, – je platnost stanovených stavovských předpisů podmíněna souhlasem příslušného orgánu veřejné správy.“ STAŠA, J., (2023). O správní činnosti profesních komor. In: S. KOŠIČIAROVÁ a M. GAJDOŠOVÁ (eds.). *Stavovská a profesijná organizácia – subjekt verejnej správy. Zborník referátov z vedeckej konferencie so zahraničnou účasťou. 10. november 2023. Trnava, Slovenská republika.* Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2023, s. 173.

⁴²⁴ 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.** Úrad priemyselného vlastníctva SR vykonáva štátny dohľad nad činnosťou Slovenskej komory patentových zástupcov.

⁴²⁵ Dohľad nad Slovenskou komorou auditorov zameraný na plnenie povinností ustanovených Slovenskej komore auditorov vykonáva Úrad pre dohľad nad výkonom auditu. Je to právnická osoba, ktorej je v oblasti verejnej správy zverený výkon dohľadu a plnenie ďalších úloh 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 a nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 537/2014 zo 16. apríla 2014 o osobitných požiadavkách týkajúcich sa štatutárneho auditu subjektov verejného záujmu a zrušení rozhodnutia Komisie 2005/909/ES.** Podľa § 35 ods. 9 druhej vety **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** „zásady previerky zabezpečenia kvality štatutárneho auditu upravia Úrad pre dohľad nad výkonom auditu a Slovenská komora auditorov vo svojich vnútorných predpisoch, pričom komora ich predloží na schválenie úradu“.

Ide o špeciálny právny inštitút, ktorý si nemožno zamieňať s testom proporcionality uplatňovaným súdmi (napr. Ústavným súdom SR,⁴²⁶ Európskym súdom pre ľudské práva⁴²⁷).

Zákon môže tiež upraviť *delenú právomoc*, čo je odôvodnené najmä vtedy, keď predmetom úpravy vnútorného predpisu je činnosť, ktorá je výkonom verejnej moci.⁴²⁸

Vnútorné predpisy komory **nepodliehajú súdnemu prieskumu**.⁴²⁹ Len výnimočne zákon upravuje právomoc orgánu štátnej správy iniciovať preskúmanie ich zákonnosti súdom⁴³⁰ alebo ukladá stavovskej organizácii po-

⁴²⁶ Ústavný súd SR test proporcionality používa v rámci ústavného prieskumu súladu všeobecne záväzných právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy. Je založený na troch po sebe nasledujúcich krokoch. Prvým krokom je test existencie ústavou nevylúčeného a dostatočne dôležitého cieľa a test racionálnej väzby medzi napadnutou právnou úpravou a ňou sledovaným cieľom. Druhým krokom je zisťovanie kritéria nevyhnutnosti, resp. potrebnosti či použitia šetrnejších prostriedkov na dosiahnutie cieľa sledovanej napadnutou právnou úpravou. Tretím krokom je hľadisko proporcionality v užšom zmysle slova, ktorého obsah tvorí porovnanie miery zásahov do ústavou chránených hodnôt vyvolané uplatnením napadnutej právnej úpravy.

⁴²⁷ Test proporcionality, ktorý používa Európsky súd pre ľudské práva vo vzťahu k čl. 8 až 11 dohovoru má päť stupňov. Bližšie k špecifikám „strasburského textu“ proporcionality pozri Kosař, D. in J. KMEC, D. KOSAŘ, J. KRATOCHVÍL a M. BOBEK. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 81.

⁴²⁸ Podľa § 218e ods. 8 **zákona NR SR č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov** „podrobnosti o priebehu kontroly exekučnej činnosti upraví vnútorný predpis, ktorý vydá komora po dohode s ministerstvom“.

⁴²⁹ Podľa uznesenia Najvyššieho správneho súdu ČR z 25. februára 2011 č. k. 5 Ao 1/2011-22 „stavovský predpis, ktorým se stanoví vzhled stavovského oděvu advokáta, není opatřením obecné povahy, proti němuž je určena soudní ochrana § 101a s. ř. s.“.

⁴³⁰ 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“. De lege lata však vzniká otázka, ktorý súd by mal byť vecne príslušný, pretože súdy správneho súdnictva podľa § 7 písm. b) **Správneho súdneho poriadku** nepreskúmajú „správne akty orgánov verejnej správy, ktoré nemajú povahu rozhodnutia o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzickej osoby, najmä rozhodnutia a opatrenia organizácie organizácie povahy a rozhodnutia a opatrenia upravujúce vnútorné pomery orgánu, ktorý ich vydal, ak tento zákon neustanovuje inak“. Slovanami, „ak tento zákon neustanovuje inak“, treba rozumieť preskúmanie uznesení zastupiteľstiev obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja.

vinnosť poslať vnútorný predpis na schválenie.⁴³¹ Obdobná situácia je aj v Českej republike.⁴³²

V záujme zabezpečenia riadneho fungovania vnútorného trhu Európskej únie a ochrany spotrebiteľa **zákon č. 391/2020 Z. z. o teste proporcionality v oblasti regulácie povolání** ustanovuje pôsobnosť orgánov verejnej správy pred prijatím vnútorného predpisu stavovskej organizácie (či už nového, alebo jeho novelizácie).

Vzhľadom na účel tohto zákona, pravidiel v ňom obsiahnuté sa neuplatňujú vo vzťahu k všetkým vnútorným predpisom komory, ktoré vydáva. Použijú sa len v prípade, ak ide o vnútorný predpis komory, ktorého predmet úpravy sa týka regulácie povolania.

Na účely zákona č. 391/2020 Z. z. sa *reguláciou povolania* rozumie zavedenie nových ustanovení alebo zmena existujúcich ustanovení vo vnútorných predpisoch profesijnej organizácie, ktoré obmedzujú: 1. prístup k povolaniu⁴³³ uvedenému v zozname regulovaných povolání podľa osobitného predpisu⁴³⁴ alebo k povolaniu, ktoré nie je uvedené v tomto zozname a jeho regulácia sa navrhuje, 2. vykonávanie regulovaného povolania, 3. právnu formu vykonávania regulovaného povolania alebo 4. používanie profesijných titulov.

Vnútorné predpisy nie sú výlučným druhom právnych aktov normatívnej povahy, ktoré orgány komory schvaľujú. Okrem vnútorných predpisov stavovské organizácie schvaľujú aj *ďalšie interné právne akty*, ktoré sú tiež *záväzné*.⁴³⁵ Zákony ich nepovažujú za vnútorné predpisy, ani ich tak *nepomenúvajú*.

⁴³¹ Pozri § 50 ods. 2 **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**, podľa ktorého „podrobnosti o disciplinárnom konaní upraví disciplinárny poriadok, ktorý zasiela komora na schválenie úradu“.

⁴³² „... pouze některé zákony zakládají ministru (či vedoucímu ústředního správního úřadu) aktivní legitimaci k podání žaloby za účelem přezkumu stavovského předpisu soudem.“ FRUMAROVÁ, K., (2022). Dozor státu nad výkonem profesní samosprávy v České republice. In: S. KOŠIČIAŘOVÁ (ed.). *Autonómia záujmovej korporácie vo verejnom a súkromnom práve. Zborník referátov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022, s. 46.

⁴³³ Pozri § 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**.

⁴³⁴ Pozri § 49 ods. 3 písm. a) **zákona č. 422/2015 Z. z. o uznávaní dokladov o vzdelaní a o uznávaní odborných kvalifikácií a o zmene a doplnení niektorých zákonov**.

⁴³⁵ Podľa § 75 ods. 1 **zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon)** „predpisy komo-

Zákony ustanovujú právomoc *príslušných orgánov* komôr, ktoré ich schvaľujú (napr. predsedníctvo komory), *formu schválenia* (uznesenie príslušného orgánu komory), prípadne *predmet* úpravy.⁴³⁶

Na rozdiel od vnútorných predpisov, ktorých predmet úpravy je všeobecnejší (organizačný poriadok, volebný poriadok, advokátsky poriadok atď.) upravujú detaily fungovania komory. Majú teda (mali by mať) v porovnaní s vnútornými predpismi *konkrétnejší predmet úpravy*.

Predmetom regulácie sa približujú tzv. *organizačným aktom* (ustanovujú napr. zriadenie úradu valného zhromaždenia).

Ich účelom je tiež ustanoviť *podrobnosti* týkajúce sa *povinností* členov komory vo vzťahu k stavovskej organizácii (napr. určiť výšku príspevkov členov komory na činnosť orgánov komory), vo vzťahu k spotrebiteľovi (napr. ustanoviť spôsob preberania odmeny za právne služby).

Osobitným dôvodom pre splnomocnenie v zákone na ich vydanie môže byť vykonanie povinnosti Slovenskej republiky ako členského štátu Európskej únie vyplývajúcej z právne záväzného aktu.⁴³⁷

Schvaľujú ich orgány komory určené zákonom alebo vnútorným predpisom komory.

ry, uznesenia konferencie advokátov a uznesenia predsedníctva komory prijaté v súlade s týmto zákonom sú pre advokátov, advokátskych koncipientov, euroadvokátov, zahraničných advokátov a medzinárodných advokátov záväzné“.

⁴³⁶ Podľa § 29 ods. 1 **zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon)** „advokát je povinný riadne a včas platiť príspevok na činnosť komory rovnajúci sa jednej tretine priemernej mesačnej mzdy zamestnanca v hospodárstve Slovenskej republiky zistenej Štatistickým úradom Slovenskej republiky za prvý polrok predchádzajúceho kalendárneho roka a vykonávať ďalšie platby určené predpisom komory, uznesením konferencie advokátov (§ 68), prípadne predsedníctvom komory (§ 70) v rámci jej právomocí“.

⁴³⁷ Podľa § 18 ods. 8 **zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon)** „komora uznesením môže upraviť ďalšie práva a povinnosti komory, advokátov a dotknutých osôb prijatím kódexu správania podľa osobitného predpisu“. Predmetné ustanovenie predstavuje transpozíciu povinnosti členského štátu podporiť „vypracovanie kódexov správania určených na to, aby prispeli k správne uplatňovaniu tohto nariadenia“ podľa čl. 40 ods. 1 **nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov)**.

Na rozdiel od vnútorných predpisov orgány komory (snem, predsedníctvo) ich schvaľujú v rámci ich zákonom vymedzenej všeobecnej právomoci.⁴³⁸

Vzhľadom na ich normatívny obsah, časovú neohraničenosť a záväznosť⁴³⁹ sa pri ich tvorbe uplatňujú analogické pravidlá ako pri tvorbe vnútorných predpisov komory (predovšetkým však pravidlá o nadobudnutí ich platnosti a účinnosti a tiež pravidlá týkajúce sa ich zverejňovania).

Je nepripustné, aby sa záležitosti, ktoré majú byť podľa zákona predmetom regulácie vnútorného predpisu (napr. volebné pravidlá sa musia upraviť volebným poriadkom⁴⁴⁰), ustanovili prostredníctvom právneho aktu orgánu stavovskej organizácie, ktorý nie je vnútorným predpisom. Išlo by o nezákonnosť. Navyše pri porušení tohto pravidla by mohla byť dotknutá právomoc príslušného orgánu komory ustanovená zákonom a vnútorným predpisom komory.

Tieto akty rovnako ako vnútorné predpisy komôr **nepodliehajú súdnemu prieskumu**.

Vzhľadom na (zaužívané) členenie právnych aktov stavovských organizácií v slovenskom právnom poriadku vzniká otázka, či za **vnútorné predpisy profesijnej organizácie** podľa **zákona č. 391/2020 Z. z. o teste proporcionality v oblasti regulácie povolání** treba považovať všetky vnútorné akty komory alebo len jej vnútorné predpisy.

Zákon č. 391/2020 Z. z. pojem „vnútorné predpisy profesijnej organizácie“ nedefinuje. Zastávame však názor, že výklad zákona má byť v súlade s účelom sledovaným **smernicou Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/958 z 28. júna 2018 o teste proporcionality**. Zmyslom únieovej regulácie je zabezpečiť, aby sa posúdenie proporcionality vykonalo vo vzťa-

⁴³⁸ Podľa platného § 71 ods. 1 písm. b) **zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon)** „predsedníctvo komory rozhoduje o všetkých veciach podľa tohto zákona, ak o nich nerozhodujú iné orgány komory“. Na základe takejto právomoci predsedníctvo Slovenskej advokátskej komory schválilo uznesenie č. 4 z 13. januára 2006 o povinnosti advokáta v súvislosti s advokátskym preukazom.

⁴³⁹ Podľa § 75 ods. 1 **zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon)** „predpisy komory, uznesenia konferencie advokátov a uznesenia predsedníctva komory prijaté v súlade s týmto zákonom sú pre advokátov, advokátskych koncipientov, euroadvokátov, zahraničných advokátov a medzinárodných advokátov záväzné“.

⁴⁴⁰ Pozri § 27 ods. 5 **zákona SNR č. 138/1992 Zb. o autorizovaných architektoch a autorizovaných stavebných inžinieroch**.

hu k *legislatívnym, regulačným alebo správny*m ustanoveniam obmedzujúcim prístup k regulovaným povolaniam alebo ich vykonávanie (pozri napr. čl. 7 ods. 1). Vzhľadom na použitú terminológiu smernice je potrebné vyvodiť, že pod pojem „vnútorné predpisy profesijnej organizácie“ by sa na účely **zákona č. 391/2020 Z. z. o teste proporcionality v oblasti regulácie povolání** mali podradiť všetky vnútorné záväzné akty stavovskej organizácie bez ohľadu na ich kategorizáciu podľa vnútroštátneho práva, pokiaľ by (z hľadiska svojho obsahu) mohli mať vplyv na zabezpečenie riadneho fungovania vnútorného trhu a ochrany spotrebiteľa (napr. uznesenie o výške členského poplatku, ktoré by mohlo neprimerane sťažovať výkon povolania).

Úniová úprava podľa nášho názoru vylučuje možnosť komory zbaviť sa povinností vyplývajúcich jej zo zákona č. 391/2020 Z. z. s odvolaním sa na doslovný výklad slovenského textu zákona v tom smere, že vec nie je upravená vo vnútornom predpise komory, ale v inom druhu právneho aktu podľa vnútroštátnej úpravy. Dôležitý je v týchto prípadoch obsah, nie forma.

3.3 Hmotnoprávne požiadavky na normotvorbu stavovských organizácií v záujme ochrany pred zásahmi do práv a slobôd osôb

Aj keď vnútorné predpisy stavovských organizácií nie sú všeobecne záväznými právnymi predpismi, majú normatívny obsah. Napriek tomu, že žiadny zákon komorám neukladá povinnosť pri ich normotvorbe *primerane* prihliadať na pravidlá ustanovené v **zákone č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov**, mali by tak v záujme legislatívnej kvality, a tým aj funkčnosti svojich vnútorných predpisov robiť.

Stavovská organizácia môže uplatniť pravidlá týkajúce sa predovšetkým:

- jazyka právneho predpisu (§ 3),
- obsahu právneho predpisu (§ 4),
- systematiky právneho predpisu (§ 5).

Jazyk vnútorného predpisu. Komora používa *štátny jazyk* v kodifikovanej podobe, najmä z hľadiska jazykovej, štylistickej a významovej správnosti.

Vnútorný predpis musí byť *terminologicky správny, presný a všeobecne zrozumiteľný*. Používajú sa len správne a ustálené právne pojmy. Výnimočne možno použiť aj pojmy, ktoré nezodpovedajú kodifikovanej podobe

štátneho jazyka, ak sú súčasťou ustálenej právnej terminológie a v právnom poriadku majú ustálený význam.

Vnútorňý predpis musí byť *terminologicky jednotný*. Na označenie rovnakých právnych inštitútov sa používajú rovnaké právne pojmy v rovnakom význame. Jeden právny pojem s vymedzeným významom sa používa jednotne v celej vnútornej úprave komory.

Použitie *neurčitých pojmov* je možné len v rozsahu nevyhnutnom na dosiahnutie účelu vnútorného predpisu.

Ak sa pri tvorbe vnútorného predpisu používa pojem, ktorý právny poriadok nepozná, vymedzí sa jeho význam definíciou; to neplatí, ak ide o pojem, ktorého význam je všeobecne známy alebo dostatočne zrejmý vzhľadom na jeho bežné používanie.

Obsah vnútorného predpisu. Vnútorňý predpis musí byť stručný, vnútorne bezrozporný a musí obsahovať ustanovenia s normatívnym obsahom, ktoré sú systematicky a obsahovo vzájomne previazané.

Systematika vnútorného predpisu. Vnútorňý predpis by sa mal spravidla členiť na:

- úvodné ustanovenia alebo základné ustanovenia, ktoré obsahujú predmet úpravy a podľa potreby aj vymedzenie základných pojmov,
- ustanovenia upravujúce príslušné spoločenské vzťahy,
- spoločné ustanovenia,
- splnomocňovacie ustanovenia,
- prechodné ustanovenia,
- záverečné ustanovenia, ktoré obsahujú najmä zrušovacie ustanovenia a ustanovenie o účinnosti.

Spoločné ustanovenia vnútorného predpisu komory by mali obsahovať úpravu tých skutočností, ktoré sa týkajú viacerých alebo všetkých ustanovení vnútorného predpisu.

Prechodné ustanovenia by mali obsahovať úpravu režimu prechodného spolupôsobenia doterajšieho a nového vnútorného predpisu na právne vzťahy upravené doterajším vnútorným predpisom. Formulácia prechodných ustanovení musí byť úplná a presná, aby ich prepojenie s konkrétnymi zmenami vo vnútornom predpise bolo jednoznačné, a tak vytvárali právny základ pre plynulý prechod existujúcich právnych vzťahov na novú úpravu.

V prechodných ustanoveniach sa vyjadruje (ak je to potrebné) aj časovo obmedzená účinnosť ustanovení vnútorného predpisu.

Zrušovacie ustanovenia výslovne uvádzajú všetky vnútorné predpisy komory, ktoré sa vnútorným predpisom zrušujú.

Vzhľadom na to, že aj *ostatné právne akty* stavovskej organizácie majú normatívny obsah, predmetné pravidlá je vhodné použiť aj pri ich schvaľovaní.

Okrem týchto *pravidiel legislatívno-technickej povahy* je dôležité, aby komora dbala na kvalitu svojej normotvorby najmä z hľadiska dodržania *princípu rešpektovania práv a slobôd* zaručených **Ústavou Slovenskej republiky**, medzinárodnými zmluvami podľa čl. 7 ods. 4 a 5 a právne záväznými aktmi Európskej únie (čl. 7 ods. 2).

Princíp rešpektovania práv a slobôd patrí medzi všeobecné právne princípy, ktoré ovládajú činnosť orgánov verejnej správy. Vyjadruje povinnosť subjektov verejnej správy *dbať na ochranu práv a slobôd* súkromných osôb.⁴⁴¹

Autonómna vôľa samosprávnej stavovskej organizácie vo veciach správy regulovaných povolani sa v tomto ohľade musí uplatňovať v súlade s ústavnoprávnou, medzinárodnoprávnou i úniou úpravou.

Porušenie právnej úpravy úkonom stavovskej organizácie môže byť kvalifikované ako *zásah do práva a slobody* osoby. Z vecného hľadiska môže íť najmä o porušenie základného práva jednotlivca na slobodnú voľbu povolania a práva podnikat' podľa čl. 35 ods. 1 a 2 **Ústavy Slovenskej republiky**, práva na slobodnú voľbu povolania (čl. 15) a slobody podnikat' (čl. 16) podľa **Charty základných práv Európskej únie** alebo práva na rešpektovanie súkromného života podľa čl. 8 **dohovoru**.

Porušenie práv a slobôd môže byť zapríčinené tým, že stavovská organizácia vnútorným normatívnym aktom:

- neupraví podmienky výkonu regulovaného povolania, v dôsledku čoho rozhodovacia činnosť komory vykazuje znak arbitrárnosti (t. j. svojvôle),⁴⁴²

⁴⁴¹ Bližšie k tomu KOŠIČIAROVÁ, S., (2022). *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 3. aktualizované a doplnené vydanie. Plzeň: Aleš Čeněk, 2022, s. 98.

⁴⁴² Podľa odôvodnenia nálezu Ústavného súdu ČR II. ÚS 2988/19 z 26. apríla 2021 „činnosť samosprávneho subjektu, jež je obecně upravena zákonem a v členské praxi doplněna a vykonávána veřejnoprávními akty, nemůže vykazovat znaky arbitrárnosti“.

Predmetom konania pred ústavným súdom bol návrh, ktorým sa sťažovateľ domáhal proti Komore patentových zástupcov Českej republiky, aby mu umožnila zloženie sľubu do rúk predsedu komory a vykonala jeho zápis do zoznamu patentových zástupcov.

- upraví podmienky a obmedzenia výkonu regulovaného povolania tak, že súčasne poruší požiadavku na legalitu, legitímnosť alebo proporcionalitu prípustného obmedzenia práva a slobody.

Arbitrárne rozhodnutie stavovskej organizácie je také, ktoré je založené na jej ľubovôli, neopierajúcej sa o zákon, lebo zákon neurčuje žiadnu hranicu pre jej rozhodovanie a tiež ju neurčuje vnútorný predpis stavovskej organizácie.

*„Európsky súd pre ľudské práva vo všeobecnosti požaduje, aby zákon poskytoval právnu ochranu jednotlivcovi pred svojvoľným zásahom do jeho práv a slobôd vrátane dostatočne jasného určenia rozsahu delegovanej diskrecie pre orgány verejnej moci. Osobitne pri delegovanej legislatíve posudzuje, aký rozsah úvah mal orgán exekutívy určený v zákone.“*⁴⁴³

Nepostačuje, ak napríklad právomoc komory určiť podrobnejšie podmienky výkonu regulovaného povolania vyplýva z jej všeobecnej právo-

Navrhovateľ namietal zásah do svojich základných práv, ktorý bol zapríčinený všeobecnou právnou úpravou § 8 ods. 1 písm. d) zákona o patentových zástupcoch, ktorá požadovala sústavnosť a pravidelnosť odbornej praxe v oblasti priemyselných práv, na ktorú nenaviazal žiadny stavovský predpis. S takým nepredvídateľným stavom sa podľa neho nemohla uspokojiť Komora patentových zástupcov Českej republiky ani všeobecné súdy. Na rozdiel od všetkých ostatných komôr Komora patentových zástupcov Českej republiky nepristúpila ku konkretizácii podmienky odbornej praxe svojou internou úpravou.

Za daného skutkového stavu Ústavný súd ČR rozhodol, že rozsudkami všeobecných súdov v danej veci *„byl porušen princip vázanosti výkonu státní moci zákonem zakotvený v čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, jakož i základní právo stěžovatele na soudní ochranu zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod“*. V odôvodnení nálezuviedol: *„Podmínky zápisu do seznamu členů, stanovené v jisté míře určitosti obecně závazným právním předpisem a doplněné stavovským předpisem profesní komory, představují ve svém celku závazný rámec, v jehož prostoru se musí profesní komora pohybovat. Nejsou-li podmínky pro vznik členství stanoveny verbálně jasně a obsahově jednoznačně, pak se v praxi rozvolňuje třeba jen rámcové kritérium zákona a uvádí v pochybnost rozsah autonomní sféry, náležející uchazeči o členství v komoře. Dochází k tak rozkolísání z čl. 1 odst. 1 Ústavy vyvěrajícího principu právní jistoty a důvěry v právo, jakož i jeho subprincipů předvídatelnosti práva a legitimního očekávání adresátů právní normy vůči rozhodování subjektu, který se stal nositelem veřejné moci. ... Ve stěžovatelské případě tak v důsledcích nebyl vymezen prostor pro autonomii vůle způsobem, jenž by učinil stěžovatelskou pozici z hlediska podmínek členství v Komoře předvídatelnou. Neshledaly-li obecné soudy tento nedostatek, znamená to porušení čl. 2 odst. 3 Ústavy, resp. čl. 2 odst. 2 Listiny o vázanosti výkonu státní moci zákonem.“*

⁴⁴³ LALÍK, T., (2023). *Obmedzovanie ľudských práv a test proporcionality: teória a prax*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2023, s. 53.

moci priznanej zákonom,⁴⁴⁴ ale komora k podrobnejšiemu určeniu podmienok výkonu neprikročila. Všeobecné splnomocnenie zákona musí byť vyvážené existenciou presných a jasných pravidiel pre výkon rozhodovacej činnosti komory, ktoré zamedzujú ľubovoľnej aplikácii vnútorných pravidiel. Táto požiadavka je splnená, ak:

- dotknutá osoba môže predvídať rozsah a spôsob výkonu diskrečnej právomoci komory,
- orgán komory má platnou právnou úpravou ustanovené na jeho rozhodovanie hranice a je obmedzený určitými kritériami.⁴⁴⁵

Nepripustná arbitrárnosť rozhodovacej činnosti stavovskej organizácie môže byť zapríčinená nielen nedostatočnosťou zákonnej úpravy, ale aj nedostatočnosťou zákonnej regulácie v kombinácii s nedostatočnosťou regulácie v jej vnútorných predpisoch.

V týchto prípadoch by súd mal v rámci poskytnutia ochrany na základe návrhu dotknutej osoby, ktorým namieta arbitrárnosť rozhodovania komory, používať tzv. *test kvality zákona*.

Test kvality zákona sa skladá z troch kritérií:

- požiadavka na dostupnosť,
- požiadavka na predvídateľnosť,
- požiadavka na dostatočné záruky pred svojvoľnou aplikáciou.

Ústavný súd ČR v odôvodnení svojho nálezu II. ÚS 2988/19 z 26. apríla 2021 vysvetlil obsah týchto požiadaviek takto: „*Kroky (kritérii) testu jsou dostupnost práva (publikace v odpovídajícím prameni práva), předvídatelnost práva (stanovení skutkové podstaty právní normy s dostatečnou přesností a srozumitelností, s minimalizací vzniku praktických pochyb o jejím smyslu a účelu; adresát právní normy musí vědět, jak se podle ní chovat) a dostatečné záruky před svévolnou aplikací práva (mj. při existenci diskrečního prostoru v právním předpise či normě musí být rozsah diskrece a způsob výkonu diskreční pravomoci jasně definován).*“

Zhodné požiadavky musia (podľa názoru Ústavného súdu ČR) *primera*ne platiť i pre autonómne vnútorné predpisy komôr.

⁴⁴⁴ Ako príklad možno citovať § 2 ods. 2 písm. a) **zákona NR SR č. 200/1994 Z. z. o Komo-re reštaurátorov a o výkone reštaurátorskej činnosti jej členov**, podľa ktorého „*komo-ra je oprávnená určovať podmienky na výkon reštaurátorskej činnosti svojich členov*“.

⁴⁴⁵ Bližšie k požiadavke na predvídateľnosť a precíznosť právnej úpravy LALÍK, T., (2023). *Obmedzovanie ľudských práv a test proporcionality: teória a prax*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2023, s. 47.

Porušiť práva a slobody súkromnej osoby môže komora prostredníctvom svojej normotvorby aj v prípade, ak jej vnútorné akty normatívnej povahy ustanovia *obmedzenia výkonu regulovaných povolání* spôsobom, ktorý je v rozpore s **Ústavou Slovenskej republiky** alebo s medzinárodnou zmluvou. Taká situácia nastane, ak komora nedodrží podmienky prípustného obmedzenia práva a slobody (pokiaľ nejde o tzv. absolútne subjektívne právo či slobodu, pri ktorých sa akékoľvek obmedzenie vylučuje⁴⁴⁶).

V prípade práva na slobodnú voľbu povolania a práva podnikat', ktoré nie sú absolútnymi právami, sú tieto hranice dané požiadavkou na:

- *legalitu* (len zákon môže ustanoviť podmienky a obmedzenia výkonu určitých povolání alebo činností),
- *legitímnosť* (do výkonu práva a slobody možno zasiahnuť len v záujme vymedzenom zákonom alebo medzinárodnou zmluvou),
- *nevyhnutnosť* v demokratickej spoločnosti.⁴⁴⁷

Požiadavka na legalitu je zachovaná, ak komora vykonáva svoju normotvornú právomoc v súlade s obsahom, rozsahom a účelom zákonného splnomocnenia (či už všeobecného, alebo konkrétneho). Ani vágne alebo blanketové splnomocnenie zákona však neumožňuje, aby sama komora ako subjekt verejnej správy určila medze základného práva či slobody.

Dodržanie požiadaviek na kvalitu normotvorby stavovských organizácií je dôležité, lebo táto nepodlieha dozoru prokuratúry.⁴⁴⁸

⁴⁴⁶ Bližšie k charakteristike absolútnych práv MADEJ, M., (2018). *Meze základných práv v Českej republike*. Praha: Leges, 2018, s. 123 – 125.

⁴⁴⁷ Podľa odôvodnenia nálezu Ústavného súdu SR PL. ÚS 14/2021-107 zo 16. februára 2022: „Ústava ustanovuje pre obmedzujúce zásahy do základných práv a slobôd jednak formálne, ako aj materiálne podmienky. Formálna podmienka je vyjadrená v čl. 13 ods. 2 ústavy a je založená na výhrade zákona, keďže medzi základných práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených touto ústavou len zákonom. Materiálne predpoklady obmedzenia základných práv a slobôd vyplývajú z ustanovení čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy. 77. Prvá materiálna podmienka obmedzenia základných práv a slobôd je obsiahnutá v ustanovení čl. 13 ods. 3 ústavy a je odvodená od všeobecného princípu rovnosti zakotveného v prvej vete čl. 12 ods. 1 ústavy, pričom na určenie diskriminačného obmedzenia základného práva alebo slobody sa využívajú kritériá (ústavou vymedzené zakázané diskriminačné dôvody) definované v čl. 12 ods. 2 ústavy. 78. Materiálne podmienky obmedzenia základných práv a slobôd možno vyvodit' aj z čl. 13 ods. 4 ústavy. Ich obsah tvorí jednak existencia legitímneho cieľa (podmienka legitimity) obmedzujúceho zásahu do základných práv a slobôd, ako aj požiadavka zachovania podstaty a zmyslu základného práva alebo slobody pri uplatnení obmedzujúceho zásahu.“

⁴⁴⁸ Podľa § 20 ods. 3 **zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre** „prokurátor nevykonáva dozor nad činnosťou orgánov záujmovej samosprávy“.

„Pre kontrolu výkonu záujmovej samosprávy – a to zákonnosti i súladnosti s vnútornými predpismi – môže byť určený konkrétny orgán, ktorý je oprávnený iniciovať vnútornú nápravu. Napríklad ak má Revízná komisia Slovenskej advokátskej komory 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.“⁴⁴⁹

Súdy správneho súdnictva ani Ústavný súd SR nemôžu zabezpečiť nápravu tým, že by rozhodli o nesúlade právneho aktu orgánu verejnej správy, ktorý nemá povahu rozhodnutia o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby, pozastavili z tohto dôvodu jeho účinnosť a pod.

Právny poriadok tiež neupravuje právomoc súdov posudzovať súlad normotvorby stavovských organizácií so všeobecne záväznou právnou úpravou. *Súdy správneho súdnictva* nepreskúmajú všeobecne záväzné právne predpisy okrem *všeobecne záväzných nariadení* obci, miest, mestskej časti a samosprávnych krajov postupom podľa § 357 a nasl. **Správneho súdneho poriadku**. Touto právomocou správnych súdov nie je dotknutá právomoc Ústavného súdu SR podľa čl. 125 ods. 1 písm. d) **Ústavy Slovenskej republiky**.⁴⁵⁰

Akým spôsobom sa môže priamo dotknutá osoba brániť, keď komora postupovala na základe jej vnútorného správneho aktu normatívnej povahy, ktorý je v rozpore so zákonom?

Osoba sa môže domáhať svojej ochrany v správnom súdnictve podaním správnej žaloby alebo tiež podaním sťažnosti Ústavnému súdu SR podľa čl. 127 ods. 1 ústavy, ak komora rozhodla na základe takého právneho aktu, a tým porušila jej subjektívne právo.

Ak súd rozhodne spor v prospech navrhovateľa z dôvodu, že právoplatným rozhodnutím, opatrením alebo iným zásahom samosprávnej stavovskej organizácie bolo porušené jeho právo alebo sloboda, bude záležitosťou vlastnej iniciatívy komory, aby bezodkladne zmenila či bez náhrady zrušila tento vnútorný normatívny akt, podľa ktorého postupovala.

⁴⁴⁹ GAJDOŠOVÁ, M. Záujmová samospráva a právo zúčastňovať sa na správe vecí verejných – súdna a iná právna ochrana. In: L. OROSZ, D. HORŇÁKOVÁ, T. MAJERČÁK (eds.). *Súdna a iná právna ochrana politických práv. XII. ústavné dni Košice, 20. september 2023*. Košice: Kancelária Ústavného súdu Slovenskej republiky, 2024, s. 221.

⁴⁵⁰ Fečík, M. in J. BARICOVÁ, M. FEČÍK, M. ŠTEVČEK, A. FILOVÁ a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 1424.

De lege lata nie je vylúčená možnosť, aby fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá je dotknutá reguláciou povolania, podala *podnet* subjektu, v ktorého pôsobnosti je regulácia povolania podľa § 7 ods. 1 prvej vety **zákona č. 391/2020 Z. z. o teste proporcionality v oblasti regulácie povolání**.

V tomto prípade nejde o ochranu jej vlastných práv a slobôd. Jej podnet slúži ako impulz na uplatnenie prostriedku nápravy vo *verejnom záujme*. Týmto verejným záujmom je zabezpečenie riadneho fungovania vnútorného trhu a predchádzanie regulácii, ktorá by znamenala neprimerané obmedzenia, ktoré by mohli byť prekážkou voľného pohybu osôb v Európskej únii.

Na základe podaného podnetu sa má zabezpečiť, aby *subjekt, v ktorého pôsobnosti je príslušné regulované povolanie*:

- vykonal potrebné úkony na zabezpečenie zmeny regulácie povolania v súlade s výsledkom testu proporcionality (§ 7 ods. 1 druhá veta),
- vykonal potrebné úkony na vykonanie dodatočného testu proporcionality a ak je to potrebné, vykonal úkony na zabezpečenie súladu regulácie povolania s výsledkom testu proporcionality (§ 7 ods. 2).

ZHRNUTIE

Úlohou profesijnej samosprávy je predovšetkým presadzovať a udržiavať vysoký štandard v oblasti konkrétnych povolání.

Stavovské organizácie (komory), ktoré rozhodujú o udelení oprávnenia na poskytovanie služby a vykonávajú dohľad nad kvalitou výkonu slobodného povolania podľa osobitného predpisu, majú pri výkone predmetných činností právne postavenie *orgánov verejnej správy* v oblasti správy regulovaných povolaní.

Výkon ich administratívnej, kontrolnej a disciplinárnej právomoci je výkonom tzv. vrchnostenskej verejnej správy. Predmetnú činnosť treba odlišovať od vnútornej správy ich samosprávnych záležitostí.

Stavovské organizácie (komory) ako vykonávatelia úloh verejnej správy musia rešpektovať *štyri základné slobody vnútorného trhu* zaručené úniou právom – voľný pohyb tovaru, osôb, služieb, kapitálu a platieb.

V rámci výkonu vrchnostenskej verejnej správy nesmú:

- porušovať základné práva, ktoré sú v charte zaradené do hlavy II medzi slobody, a to *právo na slobodnú voľbu povolania* (čl. 15) a *slobodu podnikania* (čl. 16), ako aj do hlavy VI (predovšetkým *právo na účinný prostriedok nápravy a spravodlivý proces* podľa čl. 47),
- brániť vstupu subjektov na vnútorný trh Európskej únie,
- porušovať zákaz diskriminácie v súvislosti s uplatňovaním základných slobôd vnútorného trhu.

Keďže sa aplikuje čl. 52 ods. 2 *Charty základných práv Európskej únie*, podľa ktorého „*práva uznané v tejto charte, ktoré sú predmetom ustanovení zmlúv, sa vykonávajú za podmienok a v medziach vymedzených týmito zmluvami*“, stavovské organizácie musia súčasne prihliadať na ustanovenia Zmluvy o fungovaní Európskej únie týkajúce sa voľného pohybu (čl. 45 až 48), práva usadiť sa (čl. 49 až 55) a poskytovania služieb (čl. 56 až 62).

Ani vnútorné predpisy stavovských organizácií, ktoré sú prejavom ich samosprávnej právomoci, nesmú upravovať podmienky výkonu regulovaného povolania spôsobom, ktorý obmedzuje hospodársku súťaž, ani určovať pravidlá pre výkon povolania, ktoré nemôžu splniť všetci členovia komory.

Špeciálnym právnym prostriedkom na zabezpečenie súladu vnútorných predpisov komôr s požiadavkami únievého práva predstavuje *inštitút testu proporcionality*.

Podľa **zákona č. 391/2020 Z. z. o teste proporcionality v oblasti regulácie povolání** predstavuje špeciálny nástroj, ktorý pôsobí preventívne už vo fáze normotvorby, ale aj ako nástroj na odstraňovať nedostatkov platnej úpravy týkajúcej sa normotvorby.

Jeho dôležitosť treba vnímať v tom kontexte, že akty normatívnej povahy schvaľované orgánmi stavovských organizácií nepodliehajú súdnemu prieskumu.

Výklad zákona má byť v súlade s účelom sledovaným **smernicou Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/958 z 28. júna 2018 o teste proporcionality**. Zmyslom únievej regulácie je zabezpečiť, aby sa posúdenie proporcionality vykonalo vo vzťahu k *legislatívnym, regulačným alebo správnyim ustanoveniam* obmedzujúcim prístup k regulovaným povolaniam alebo ich vykonávanie. Vzhľadom na použitú terminológiu smernice je potrebné vyvodit', že pod zákonný pojem „vnútorné predpisy profesijnej organizácie“ by sa na účely **zákona č. 391/2020 Z. z. o teste proporcionality v oblasti regulácie povolání** mali podradiť všetky vnútorné záväzné akty stavovskej organizácie bez ohľadu na ich kategorizáciu podľa vnútroštátneho práva, pokiaľ by (z hľadiska svojho obsahu) mohli mať vplyv na zabezpečenie riadneho fungovania vnútorného trhu a ochrany spotrebiteľa (napr. uznesenie o výške členského poplatku, ktoré by mohlo nepriemerane sťažovať výkon povolania).

Najväčšia legislatívna výzva z hľadiska zabezpečenia rovnosti osôb podliehajúcich právomoci stavovských organizácií predstavuje regulácia právomoci komôr vyvodzovať disciplinárnu zodpovednosť.

V situácii, keď disciplinárne previnenia týchto osôb *nie sú de lege lata trestnými činmi*, je potrebné, aby právne záruky ich ochrany v súlade s čl. 1 ods. 1 prvou vetou **Ústavy Slovenskej republiky** zaručovali nielen zákony upravujúce postavenie stavovských organizácií, ale aj vnútorné predpisy komôr.

Zákonná úprava však nie je kodifikovaná a miera regulovanosti vyvodzovania disciplinárnej zodpovednosti stavovskými organizáciami je v dôsledku toho rôzna. V dôsledku toho ani miera právnej ochrany nie je garantovaná rovnako.

Stavovské organizácie akoby nedoceňovali právny význam a potrebu takejto regulácie. Disciplinárne previnenia patria medzi verejnoprávne delikty, a preto úprava právomoci komôr by mala podliehať štandardu spoločnému pre všetky tieto orgány verejnej správy.

Spôsob, akým taký právny stav docieľiť bez toho, aby bola dotknutá samosprávna pôsobnosť komôr, je ustanoviť zákonmi ich *povinnosť* – v prípade, že neexistuje špeciálna úprava v zákone, použiť na disciplinárne konanie *primerane*, a *ak to povaha veci nevylučuje*, ustanovenia **Trestného poriadku** o základných zásadách trestného konania a pri posudzovaní disciplinárnej zodpovednosti prvú časť **Trestného zákona**.

Tým sa však otvorí potreba výkladu, akým spôsobom interpretovať predmetný príkaz zákonodarcu a uplatňovať ho vo vnútorných predpisoch komôr, čo – ako sme v monografii ukázali – nie je úplne jednoduchá záležitosť.

ZOZNAM POUŽITEJ LITERATÚRY

- BALTHAZARD, C. *The four types of professional organizations*. Online. Dostupné na: <https://www.linkedin.com/pulse/four-types-professional-organizations-claude>. [zobrazené 2017-04-04].
- BABIAKOVÁ, E. a J. HAJDINOVÁ, (2017). *Judikátúra vo veciach iných správnych deliktov*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-8168.
- BARICOVÁ, J., M. FEČÍK, M. ŠTEVČEK, A. FILOVÁ a kol., (2018). *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2018. ISBN 978-80-7400-678-4.
- BRÖSTL, A., (2024). *O právnom štáte*. Krásno nad Kysucou: Kalligram, 2024. ISBN 978-80-8224-008-8.
- CEPEK, B. a kol., (2018). *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-818-784-6.
- ČENTĚŠ, J. a kol., (2015). *Trestný poriadok. Veľký komentár*. 2. aktualizované vydanie. Žilina: Eurokódex, 2015. ISBN 978-80-8155-057-7.
- ČIČ, M. a kol., (2012). *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina: Eurokódex, 2012. ISBN 978-80-89447-93-0.
- DRAŽOVÁ, P., S. MIHÁLIK a L. TURAY, (2022). *Zásady trestného práva hmotného a procesného*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2022. ISBN 978-80-571-0534-3.
- FRUMAROVÁ, K. Dozor státu nad výkonem profesní samosprávy v České republice. In: S. KOŠIČIAROVÁ (ed.). *Autonómia záujmovej korporácie vo verejnom a súkromnom práve*. Zborník referátov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022. ISBN 978-80-568-0481-0.
- FRUMAROVÁ, K. Soudní kontrola nad výkonem profesní samosprávy v ČR. In: S. KOŠIČIAROVÁ a M. GAJDOŠOVÁ (eds.). *Stavovská a profesijná organizácia – subjekt verejnej správy*. Zborník referátov z vedeckej konferencie so zahraničnou účasťou. 10. november 2023. Trnava, Slovenská republika. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2023. ISBN 978-80-568-0569-1.
- GÁBRIŠ, T. a K. VALOVÁ, (2022). *Advokácia a notárstvo v ústavnom štáte. Vzťah dvoch právnických profesií na Slovensku*. Praha: C. H. Beck, 2022. ISBN 978-80-7400-891-7.
- GAJDOŠOVÁ, M., (2016). *Judikátúra vo veciach práva slobodne sa združovať*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-8168-519-4.
- GAJDOŠOVÁ, M. Autonómia a samospráva. In: S. KOŠIČIAROVÁ (ed.). *Autonómia záujmovej korporácie vo verejnom a súkromnom práve*. Zborník referátov z medzi-

- národnej vedeckej konferencie. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022. ISBN 978-80-568-0481-0.
- GAJDOŠOVÁ, M. Záujmová samospráva a právo zúčastňovať sa na správe vecí verejných – súdna a iná právna ochrana. In: Ladislav OROSZ, L., HORŇÁKOVÁ, D., MAJERČÁK, T. (eds.). *Súdna a iná právna ochrana politických práv. XII. ústavné dni Košice, 20. september 2023*. Košice: Kancelária Ústavného súdu Slovenskej republiky, 2024, s. 221.
- GAJDOŠOVÁ, M. a S. KOŠIČIAROVÁ. Právna povaha činnosti notára. *ARS NOTARIA*. 2/2025. s. 4–11. ISSN 1335-2229.
- GAJDOŠOVÁ, M. a S. KOŠIČIAROVÁ, (2023). *Záujmová samospráva*. Praha: Leges, 2023. ISBN 978-80-7502-671-2.
- HAMULÁKOVÁ, Z. a M. HORVAT, (2019). *Základy správneho práva trestného*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-571-0142-0.
- HANZELOVÁ, I., I. RUMANA a I. ŠINGLIAROVÁ, (2016). *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-8168-468-5.
- HORVAT, M., (2023). *Zákon o sťažnostiach. Komentár*. 2. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer, 2023. ISBN 978-80-571-058-2.
- HORVAT, M. a kol., (2019). *Živnostenský zákon. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-571-0130-7.
- HORVAT, M., Š. BLEHO a M. RADOSA. Správne disciplinárne delikty. In: M. HAVELKOVÁ, L. GREŠOVÁ a Š. BLEHO (eds.). *Nová právna úprava správneho trestania*. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2021. ISBN 978-80-7160-616-1.
- HORVAT, M. a Z. HAMULÁKOVÁ. Správne disciplinárne delikty členov stavovských komôr so zameraním na vyčiarknutie člena komory. In: S. KOŠIČIAROVÁ a M. GAJDOŠOVÁ (eds.). *Stavovská a profesijná organizácia – subjekt verejnej správy*. Zborník referátov z vedeckej konferencie so zahraničnou účasťou. 10. november 2023. Trnava, Slovenská republika. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2023. ISBN 978-80-568-0596-1 (tlač), ISBN 978-80-568-0597-8 (on-line).
- HREŽĐOVIČ, L., T. FRIŠTIKOVÁ a P. KEREČMAN, (2012). *Zbierka disciplinárnych rozhodnutí Slovenskej advokátskej komory 2007 – 2011*. Bratislava: Slovenská advokátska komora, 2012. ISBN 978-80-97104-4-7.
- HREŽĐOVIČ, L., T. FRIŠTIKOVÁ, P. KEREČMAN a J. HAVLÁT, (2014). *Zbierka disciplinárnych rozhodnutí Slovenskej advokátskej komory 2012 – 2013*. Bratislava: Slovenská advokátska komora, 2014. ISBN 978-80-971218-3-9.

- HREŽDOVIČ, L., T. FRIŠTIKOVÁ, P. KERCMAN a J. HAVLÁT, (2017). *Zbierka disciplinárnych rozhodnutí Slovenskej advokátskej komory 2014 – 2015*. Bratislava: Slovenská advokátska komora, 2017. ISBN 978-80-971218-7-7.
- INOVECKÁ, D. a M. ZELENAYOVÁ, (1998). *Petície a sťažnosti. Komentár*. Šamorín: Heuréka, 1998. ISBN 80-9753-5-3.
- JAKUBÁČ, R., (2016). *Zákon o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-8168-462-3.
- JANČÁT, L. Aplikovateľnosť čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v disciplinárnom konaní pred orgánmi stavovských a profesijných organizácií. In: S. KOŠIČIAROVÁ a M. GAJDOŠOVÁ (eds.). *Stavovská a profesijná organizácia – subjekt verejnej správy*. Zborník referátov z vedeckej konferencie so zahraničnou účasťou. 10. november 2023. Trnava, Slovenská republika. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2023. ISBN 978-80-568-0596-1 (tlač), ISBN 978-80-568-0597-8 (on-line).
- JÍŘÍČEK, P. a T. MAREK, (2014). *Řešení bagatelních deliktů*. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-87576-90-8.
- KÁLESNÁ, K., I. HRUŠKOVIČ a M. ĎURIŠ, (2012). *Európske právo*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2012. ISBN 978-80-7160-32-9.
- KLÍMA, K. a kol., (2011). *Evropské právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. ISBN 978-80-7380-335-3.
- KMEC, J., D. KOSAŘ, J. KRATOCHVÍL a M. BOBEK, (2012). *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7400-365-3.
- KOPECKÝ, M. Odpovědnost profesních komor za škodu při výkonu veřejné moci. In: S. KOŠIČIAROVÁ (ed.). *Autonómia záujmovej korporácie vo verejnom a súkromnom práve*. Zborník referátov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022. ISBN 978-80-568-0481-0.
- KOPECKÝ, M., (2023). *Správní právo. Obecná část*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023. ISBN 978-80-7400-919-8.
- KOŠIČIAROVÁ, S., (2012). *Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy*. Bratislava: Iura Edition, 2012. ISBN 978-80-8078-519-2.
- KOŠIČIAROVÁ, S., (2014). *Verejná správa a právo na spravodlivý proces*. Krakov: Spółk Słowaków w Polsce, 2014. ISBN 978-83-7490-790-3.
- KOŠIČIAROVÁ, S., (2017). *Princípy správneho trestania*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-696-5.
- KOŠIČIAROVÁ, S. Disciplinárne delikty členov samosprávnych stavovských organizácií a nová úprava zodpovednosti za správne delikty v Českej republike a na Slo-

- vensku. In: *Dny práva 2017 – Days of law 2017*. Brno: Masarykova univerzita, 2018. ISBN 978-80-210-8955-6.
- KOŠIČIAROVÁ, S., (2019). *Právo a povinnosť združovať sa (verejnoprávne aspekty)*. Praha: Leges, 2019. ISBN 978-80-7502-415-2.
- KOŠIČIAROVÁ, S., (2020). *Zákon o priestupkoch. Podrobný komentár s judikátúrou*. Praha: Leges, 2020. ISBN 978-80-7502-465-7.
- KOŠIČIAROVÁ, S. Princípy právnej úpravy postavenia súkromnoprávných a verejnoprávných záujmových korporácií. In: S. KOŠIČIAROVÁ (ed.). *Autonómia záujmovej korporácie vo verejnom a súkromnom práve*. Zborník referátov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022. ISBN 978-80-568-0481-0.
- KOŠIČIAROVÁ, S., (2022). *Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 3. aktualizované a doplnené vydanie*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2022. ISBN 978-80-7380-888-4.
- KURILOVSKÁ, L., (2013). *Základné zásady trestného konania. Účel a základná limitácia*. Šamorín: Heuréka, 2013. ISBN 978-80-89122-91-2.
- LALÍK, T., (2023). *Obmedzovanie ľudských práv a test proporcionality: teória a prax*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2023. ISBN 978-80-571-028-9.
- MADEJ, M., (2018). *Meze základných práv v České republice*. Praha: Leges, 2018. ISBN 978-80-7502-294-3.
- MATES, P. Disciplinárni delikty členů profesních komor. In: S. KOŠIČIAROVÁ a M. GAJDOŠOVÁ (eds.). *Stavovská a profesijná organizácia – subjekt verejnej správy*. Zborník referátov z vedeckej konferencie so zahraničnou účasťou. 10. november 2023. Trnava, Slovenská republika. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2023. ISBN 978-80-568-0596-1 (tlač), ISBN 978-80-568-0597-8 (on-line).
- MATULA, M. Role stavovské a profesní samosprávy při tvorbě práva ve veřejné správě. In: S. KOŠIČIAROVÁ a M. GAJDOŠOVÁ (eds.). *Stavovská a profesijná organizácia – subjekt verejnej správy*. Zborník referátov z vedeckej konferencie so zahraničnou účasťou. 10. november 2023. Trnava, Slovenská republika. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2023. ISBN 978-80-568-0569-1.
- MIČINSKÝ, L. a P. ŠTRPKA, (2022). *Zákon o advokácii. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2022. ISBN 978-80-571-0463-6.
- MUNKOVÁ, V. Charakteristické znaky subjektov záujmovej samosprávy. In: M. VRABKO a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie*. Bratislava: C. H. Beck, 2018. ISBN 978-80-89603-68-8.
- OLEJ, J., P. KEREČMAN, P. KALATA a kol., (2013). *Zákon o advokácii. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-89603-11-4.

- OROSZ, L., J. SVÁK a kol., (2021). *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I.* Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2021. ISBN 978-80-571-0380-6.
- PAV, J. *Member of a professional body. Registrant of a regulatory body. In public health, they are two different things.* Online. Dostupné na: <https://ukphr.org/member-of-a-professional-body-registrant-of-a-regulatory-body-in-public-health-they-are-two-different-things/>. [zobrazené 2020-02-07].
- PEKÁR, B. a K. VALOVÁ. Úskalia prenosu disciplinárnej právomoci nad notármi zo stavovskej organizácie na štát. In: S. KOŠIČIAROVÁ a M. GAJDOŠOVÁ (eds.). *Stavovská a profesijná organizácia – subjekt verejnej správy. Zborník referátov z vedeckej konferencie so zahraničnou účasťou. 10. november 2023. Trnava, Slovenská republika. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2023. ISBN 978-80-568-0569-1.*
- PRÁŠKOVÁ, H., (2013). *Základy odpovědnosti za správní delikty.* Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-456-8.
- PROKEINOVÁ, M. Správne trestanie a ukladanie trestov podľa trestného zákona. In: S. KOŠIČIAROVÁ, D. BEDE (eds.). *Zásady zákona o správnom trestaní. Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie. 7. apríl 2017. Bratislava, Slovenská republika. Bratislava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2017. ISBN 978-80-568-0027-0.*
- LAVICKÝ, P., M. PODHRÁZKÝ a S. ŠIŠKEOVÁ (eds.), (2006). *Přehled judikatury ve věcech správního trestání.* Praha: ASPI, 2006. ISBN 80-7357-200-1.
- SIMAN, M. Freedom of layers to provide services under Directive 77/249. *Bratislava Law Review*, 2 (2018), č. 1, s. 36 – 45. Dostupné na: <https://doi.org/10.46282/blr.2018.2.1.92>.
- STAŠA, J. O správni činnosti profesných komor. In: S. KOŠIČIAROVÁ a M. GAJDOŠOVÁ (eds.). *Stavovská a profesijná organizácia – subjekt verejnej správy. Zborník referátov z vedeckej konferencie so zahraničnou účasťou. 10. november 2023, Trnava, Slovenská republika. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2023. ISBN 978-80-568-0569-1.*
- STRÉMY, T., L. KURILOVSKÁ a kol., (2022). *Trestný zákon. Komentár. Zväzok I.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022. ISBN 978-80-7676-429-3.
- SVÁK, J. Medzinárodná ochrana disciplinárne stíhaných sudcov. In: M. GAJDOŠOVÁ a R. KASINEC (eds.). *Právne a etické aspekty disciplinárnej zodpovednosti sudcov.* Bratislava: Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave, 2024. ISBN 978-80-7160-78-0.
- SVÁK, J., (2006). *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatury a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv).* 2. rozšírené vydanie. Žilina: Poradca podnikateľa, 2006. ISBN 80-88931-51-7.

- ŠTEVČEK, M., A. KOTRECOVÁ, M. TOMAŠOVIČ, P. MOLNÁR a kol., (2018). *Exekučný poriadok. Komentár*. 3. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2018. ISBN 978-80-7400-706-4.
- TOMÁŠEK, M., V. ŠMEJKAL a kol., (2022). *Smlouva o fungování EU. Smlouva o EU. Listina základních práv EU. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022. ISBN 978-80-7676-508-5.
- VALOVÁ, K. a kol., (2023). *Notársky poriadok. Komentár*. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2023. ISBN 978-80-8232-029-2.
- VRABKO, M. a kol., (2018). *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2018. ISBN 978-80-89603-68-8.

O AUTORKE

Prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD. je vysokoškolská učiteľka, v rokoch 2006 až 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), bývalá 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), Zájumová samospráva (v spoluautorstve s prof. JUDr. Mgr. Martinou Gajdošovou, PhD.) (2023), ako aj *odborné komentáre* – Správny poriadok (2004, 2013), Zákon o priestupkoch: podrobný komentár s judikatúrou (2020), Zákon o obecnom zriadení (2018, 2023).

