

## O záujmovej samospráve

Kukliš, P.\*

KUKLIŠ, P.: O záujmovej samospráve. *Právny obzor*, 108, 2025, č. 4, s. 325 – 342. <https://doi.org/10.31577/pravnyobzor.2025.4.01>

**On interest-based self-government.** The system of interest-based self-government, unlike the system of territorial self-government, is less homogeneous, legally less “codified”. For this reason, interest-based self-government must be understood in its entirety, in its most general meaning, respecting the valid/effective legal regulation. The current understanding interest-based self-government is the result of a long-term process. One of the contradictory concepts of this kind of self-government was the orientation of this phenomenon either to the right to freely associate according to Art. 29, para 1 of the Constitution of the Slovak Republic or the right to the “existence” of self-government of interest was derived from the right of citizens to participate in the administration of public affairs (Art. 30, para 1 of the Constitution). The Constitutional Court of the Slovak Republic, in its decision No. PL. ÚS 19/2014, stated that the chamber is a public corporation established ex lege, which is a subject of interest-based self-government and does not owe its existence to the free decision of subjects enjoying the protection of Art. 29 of the Constitution. *De constitutione ferenda* it would be appropriate to “confirm” the existence of interest-based self-government in the context of public administration, to establish the possibility of transferring the performance of state administration or other state (public law) matters to this subsystem of public administration and to enact the power of the constitutional court to decide on complaints by self-government of interest bodies against unconstitutional or illegal interference in interest-based self-government.

**Key words:** *interest-based self-government, the right of citizens to participate in the administration of public affairs, decision of the Constitutional Court of the Slovak Republic, the possibility of transferring the performance of state administration*

### Úvod

Súčasťou samosprávneho subsystému verejnej správy, okrem územnej samosprávy, je aj samospráva záujmová. Záujmová samospráva predstavuje špecifickú formu samosprávy, ktorá združuje fyzické osoby a právnické osoby na báze spoločných profesijných, ekonomických a iných záujmov. Systém záujmovej samosprávy, na rozdiel od sústavy územnej samosprávy, je menej homogénny, právne menej „kodifikovaný“. Z tohto dôvodu záujmovú samosprávu je potrebné chápať v celosti, v jej najvšeobecnejšom význame, rešpektujúc platnú/účinnú právnu úpravu.<sup>1</sup>

\* JUDr. Peter Kukliš, CSc., Ústav štátu a práva SAV, v. v. i., Bratislava.

<sup>1</sup> Podobne napr. GAJDOŠOVÁ, M., KOŠÍČIAROVÁ, S. *Záujmová samospráva*. Praha : Leges, 2023, s. 102.

Fenomén záujmovej samosprávy, rovnako ako fenomén územnej samosprávy, je súčasťou decentralizačných procesov vo verejnej správe.

Záujmová samospráva sa uskutočňuje komorami ako verejnoprávnymi korporáciami a ďalšími subjektmi, ktoré disponujú samosprávou na základe zákona. Predovšetkým ide o komory zastrešujúce jednotlivé profesie alebo osoby podnikajúce v určitej oblasti hospodárstva, ďalej univerzity (vysoké školy) disponujúce akademickou samosprávou, subjekty definované zákonom a disponujúce samosprávou v školstve a vo vede, napokon tiež osobitné druhy samosprávy osôb vykonávajúce funkciu sudcu a prokurátora upravené zákonom. Tento výpočet je v zásade otvorený, pretože závisí od aktuálnej právnej úpravy.<sup>2</sup>

Záujmová samospráva – na rozdiel od územnej samosprávy, ktorá sa uskutočňuje na princípe územnom, resp. územno-personálnom<sup>3</sup> – sa realizuje na princípe personálno-vecnom (zákonom vyčlenené osoby a zákonom vyčlenený záujem a činnosti, ktorými sa tento záujem naplňa). Záujem, ktorý je v tom-ktorom prípade definovaný zákonom, je záujem spoločný určeným jednotlivcom, je to záujem skupinový, no zároveň je dôležitým záujmom spoločným pre štát a spoločnosť vo všeobecnosti; ide o záujem verejný.<sup>4</sup>

## 1. Členitosť systému záujmovej samosprávy

Personálny základ záujmovej samosprávy sa vytvára prostredníctvom členstva alebo iného druhu právneho vzťahu. Hmotnoprávny status takýchto osôb je rôzny: členovia komory, pedagógovia, zamestnanci, študenti univerzity, vedeckí pracovníci v príslušnej vedeckej samosprávnej inštitúcii a pod.

Medzi hlavné kritériá členenia záujmovej samosprávy možno zaradiť:

- subjekt, ktorý vykonáva záujmovú samosprávu: samosprávna stavovská organizácia, samosprávna profesijná organizácia, samosprávna inštitúcia, samosprávna právnická osoba (otázne je, či subjektom záujmovej samosprávy je aj občianske združenie, vykonávajúce „úradné činnosti“<sup>5</sup>) alebo orgán samosprávy, zriadený na základe osobitného zákona v rámci štátneho orgánu (súd – sudcovské rady); nemôže ním byť samotný štátny orgán;

<sup>2</sup> GAJDOŠOVÁ, M. Vývoj konceptu záujmovej samosprávy – inštitucionalizácia slobody? In *Historia et theoria iuris*. Roč. 14, 2022, č. 1, s. 41.

<sup>3</sup> Je vhodné zvážiť modifikáciu pomenovania územného princípu na princíp územno-personálny, pretože subjekty územnej samosprávy nie sú „personálne prázdna množina“; zmysel ich existencie je v prvom rade personálny.

<sup>4</sup> GAJDOŠOVÁ, M. Vývoj konceptu záujmovej samosprávy – inštitucionalizácia slobody? In *Historia et theoria iuris*. Roč. 14, 2022, č. 1, s. 52.

<sup>5</sup> Napr. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky ako ústredný orgán štátnej správy na úseku rybárstva poveruje Slovenský rybársky zväz alebo iného užívateľa úlohami súvisiacimi s riešením problematiky rybárskych revírov, schvaľovania zarybňovacích plánov predkladaných jeho organizačnými zložkami, výkonu rybárskej stráže, vykonávania ichtyologických prieskumov v rybárskych revíroch, štatistického vyhodnotenia záznamov držiteľov osobitného povolenia na rybolov [§ 36 písm. t) zákona č. 216/2018 z. o rybárstve a o doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov].

- cieľ, ktorý má výkon záujmovej samosprávy sledovať, a predmet činnosti, ktorý je vymedzený zákonom; cieľom samosprávy je presadzovanie a ochrana práv a oprávnených záujmov v nej združených osôb a zabezpečovanie vecí verejných, ak to ustanovuje zákon;
- právna povaha úloh, ktoré záujmová samospráva plní; závisí od konkrétnej zá-  
konnej úpravy (napr. profesijná samospráva, akademická samospráva);
- rozsah samostatnosti subjektu záujmovej samosprávy určený konkrétnou práv-  
nou úpravou; samostatnosť je typická a neoddeliteľná právna vlastnosť samo-  
správy; oproti územnej samospráve má záujmová samospráva nižšiu/menšiu mie-  
ru samostatnosti a existujú rozdiely aj v rámci jej druhov.<sup>6</sup>

Záujmová samospráva je vnútorne výrazne členitá a tejto členitosti zodpovedá roz-  
manitosť úloh, ktoré zabezpečuje. Záujmová samospráva má v súčasnom období povin-  
nosť zabezpečovať úlohy v oblasti<sup>7</sup>:

- správy povolání (profesijná samospráva), napr. Slovenská lekárska komora, Slo-  
venská komora zubných lekárov,<sup>8</sup> Slovenská komora daňových poradcov,<sup>9</sup> Slo-  
venská advokátska komora;<sup>10</sup>
- podpory a ochrany podnikania (podnikateľská samospráva), napr. Slovenská ob-  
chodná a priemyselná komora,<sup>11</sup> Slovenská poľnohospodárska a potravinárska  
komora;<sup>12</sup>
- výchovy a vzdelávania (školská samospráva), rada školy alebo rada školského  
zariadenia, obecná školská rada, územná školská rada, školský parlament;<sup>13</sup>
- poskytovania vysokoškolského vzdelávania, tvorivého vedeckého bádania a tvo-  
rivej umeleckej činnosti a rozvoja vedy, vzdelanosti, kultúry a ekonomiky (aka-  
demická samospráva), akademický senát verejnej vysokej školy, rektor, vedecká  
rada, umelecká rada alebo vedecká a umelecká rada verejnej vysokej školy,  
disciplinárna komisia verejnej vysokej školy pre študentov (ak § 13 ods. 4 zákona

<sup>6</sup> Podobne GAJDOŠOVÁ, M., KOŠIČIAROVÁ, S. Stavovské a profesijné organizácie – významné subjekty záujmovej samosprávy. In KOŠIČIAROVÁ, S., GAJDOŠOVÁ, M. (eds.) *Stavovská a profesijná organizácia – subjekt verejnej správy*. Zborník referátov z vedeckej konferencie so zahraničnou účasťou. Trnava : Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2023, s. 37 – 38.

<sup>7</sup> Podobne GAJDOŠOVÁ, M., KOŠIČIAROVÁ, S. *Záujmová samospráva*. Praha : Leges, 2023, s. 25.

<sup>8</sup> Zákon č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov. O súčasnej situácii v zdravotníctve z pohľadu Slovenskej lekárskej komory, Slovenskej komory zubných lekárov a Slovenskej lekárskej komory pozri napr. Situácia v zdravotníctve, ta3, 13. február 2025 <https://www.ta3.com/relacia/980283/tb-zdravotnickych-komor-o-situacii-v-zdravotnictve> (13. február 2025).

<sup>9</sup> Zákon SNR č. 78/1992 Z. z. o daňových poradcov a Slovenskej komore daňových poradcov.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Zákon. SNR č. 9/1992 Zb. o obchodných a priemyselných komorách.

<sup>12</sup> Zákon SNR č. 30/1992 Zb. o Slovenskej poľnohospodárskej a potravinárskej komore.

<sup>13</sup> Zákon č. 596/2003 Z. Z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

o vysokých školách neustanovuje inak);<sup>14</sup> snem akadémie, vedecká rada akadémie, predsedníctvo akadémie;<sup>15</sup>

- v oblasti riadenia a správy súdov (sudcovská samospráva), sudcovská rada, kolégium predsedov sudcovských rád.<sup>16</sup>

Predmetom činnosti stavovských a profesijných organizácií ako subjektov záujmovej samosprávy môže byť nevvrchnostenská verejná správa a v prípade, ak tak výslovne ustanovuje zákon, aj vrchnostenská verejná správa. Sú však subjekty záujmovej samosprávy, ktoré uskutočňujú verejnú správu výlučne nevvrchnostenskej povahy. Táto skutočnosť je typická napr. pre hospodárske komory.

## 2. Poňatie komory ako subjektu záujmovej samosprávy

Záujmová samospráva sa vyvinula v podmienkach občianskej spoločnosti aj v dôsledku realizácie slobody združovania. Záujmovú samosprávu nemožno stotožniť so slobodou združovania, ale tieto existujú popri sebe a nekonkurujú si. Ich vzájomné prelínanie možno identifikovať:

- v prípadoch, keď aj klasické spolky združujúce príslušníkov istej profesie stáli pri legislatívnych iniciatívach v prospech zriadenia komory ako samosprávnej verejnoprávnej korporácie zastrešujúcej výkon určitého povolania oddelene a samostatne;
- v situácii, keď v prípadoch zákonom obmedzovanej záujmovej samosprávy a zároveň v prostredí plnej garancie slobody združovania a demokratického pluralizmu sa aktivity v prospech plnej samosprávy stavu pretransformovali (resp. pretransformujú) do aktivít klasického združenia;
- v prípadoch, keď klasické spolky a združenia určitej profesie alebo v určitej činnosti sa snažia dosahovať čiastočne totožné ciele, ktoré sú zákonom určené pre jednotlivé subjekty záujmovej samosprávy, zároveň však platí, že združovanie v komorách nie je združovaním v zmysle slobody združovania a komory nemôžu brániť svojim členom, aby si zakladali na dobrovoľnej iniciatíve aj rôzne združenia.<sup>17</sup>

Súčasný ponímanie záujmovej samosprávy je výsledkom dlhodobého procesu.<sup>18</sup> Jednou z protirečivých koncepcií záujmovej samosprávy boli uvedené orientácie tohto fenome-  
nu z protirečivých koncepcií záujmovej samosprávy boli uvedené orientácie tohto fenome-

<sup>14</sup> Zákon č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>15</sup> Zákon č. 133/2002 Z. z. o Slovenskej akadémii vied.

<sup>16</sup> Zákon č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov. K prehľadu profesijných komôr v Českej republike a v Slovenskej republike a ku komparácii ich činností pozri napr. STAŠA, J. O správni činnosti profesijných komôr. KOŠIČIAROVÁ, S., GAJDOŠOVÁ, M. (eds.) *Stavovská a profesijná organizácia – subjekt verejnej správy*. Zborník referátov z vedeckej konferencie so zahraničnou účasťou. Trnava : Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2023, s. 168 a nasl.

<sup>17</sup> GAJDOŠOVÁ, M., KOŠIČIAROVÁ, S. *Záujmová samospráva*. Praha : Leges, 2023, s. 188.

<sup>18</sup> Bližšie napr. GAJDOŠÍKOVÁ, M. Vývoj konceptu (pozn. 5), s. 41 – 53; GAJDOŠOVÁ, M., KOŠIČIAROVÁ, S. *Záujmová samospráva*. Praha : Leges, 2023, s. 66 – 100; VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : C. H. Beck, 2018, s. 129.

ménu buď na právo slobodne sa združovať podľa čl. 29 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ústavy), alebo sa právo na „existenciu“ záujmovej samosprávy odvodzovalo od práva občanov zúčastňovať sa na správe vecí verejných (čl. 30 ods. 1 ústavy).

*„Existencia záujmovej samosprávy nemá explicitnú oporu v ústave, no svoje zdôvodnenie nepochybne môže čerpať z demokratického charakteru štátu vyjadreného v čl. 1 ods. 1 ústavy. Záujmovú samosprávu je potrebné považovať za prvok demokratickej formy vlády, pretože rovnako ako právny štát, s ktorým sa spája ústavná ochrana mnohých princípov, tak aj demokratický štát implikuje súbor princípov, foriem a metód uplatňovania verejnej moci a jednou z nich je záujmová samospráva. Aspektom demokratického štátu je totiž 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. Popísaný prenos štátnych úloh by nemal žiaden význam, ak by zákonodarca presne neurčil okruh osôb, voči ktorým neštátny subjekt bude zodpovedajúcu verejnú moc uskutočňovať, ale ponechal by slobodnému rozhodnutiu fyzických osôb a právnických osôb, či vstupom do členského vzťahu pripustia alebo nepripustia pôsobenie prenesenej časti verejnej moci na seba. Preto tu nemožno uvažovať o slobode združovania. Personálny substrát ako neopomenuteľná črta subjektu záujmovej samosprávy nachádza oporu skôr v základnom práve zúčastňovať sa na správe verejných vecí zaručenom čl. 21 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd (Filip, J. Ústavní právo České republiky. 1. díl. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR. 4. vyd. Brno : Masarykova univerzita a Doplněk, 2003, s. 502), resp. čl. 30 ods. 1 ústavy.“<sup>19</sup> Tento nálezh Ústavného súdu Slovenskej republiky (Ústavný súd) je významný aj z hľadiska vymedzenia znakov verejnoprávnej korporácie ako subjektu záujmovej samosprávy. Ústavný súd posudzoval rešpektovanie štyroch kritérií aplikovateľnosti čl. 11 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (dohovor) sformulovaných Európskym súdom pre ľudské práva<sup>20</sup>, ktoré sú podstatné pre odpoveď, či na pozadí relevantnej vnútroštátnej právnej regulácie možno určitý právny subjekt považovať za prejav realizácie združovacieho práva.*

Konštatoval, že komora je subjektom zriadeným priamo zákonom. Jej vznik a existencia nie sú výrazom slobodného rozhodovania jej členov o inštitucionalizácii ich spoločnej záujmovej platformy. Právna osobnosť komory nie je determinovaná žiadnou ďalšou právnou skutočnosťou, ktorá by mala pristúpiť k účinnej právnej norme. Komora vďačí za svoju existenciu zákonodarcovi; ten určuje aj jej organizačnú štruktúru a rozdelenie úloh jej jednotlivým orgánom (prvé kritérium, bod 97.)

<sup>19</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 19/2014, zo dňa 16. 3. 2016, bod 115.

<sup>20</sup> Európsky súd pre ľudské práva aplikoval štyri kritériá podstatné pre odpoveď, či na pozadí relevantnej vnútroštátnej právnej regulácie možno určitý právny subjekt považovať za prejav realizácie združovacieho práva. Obsahom prvého kritéria je skúmanie, či predmetná korporácia bola založená jednotlivcami alebo zákonom; druhé kritérium zameriava pozornosť na integráciu korporácie v štátnych štruktúrach; pri treťom kritériu je podstatný záver, či korporácii bola zverená administratívna, normotvorná alebo disciplinárna právomoc, a napokon je významné, či cieľ sledovaný korporáciou možno považovať za verejný záujem (nálezh ÚS SR bod 86.).

V súvislosti s druhým kritériom zastáva Ústavný súd názor, že integrácia komory v štátnych štruktúrach je z hľadiska verejnoprávnych vzťahov k štátnej správe, prípadne k inej verejnej správe pochybná. Zákon o poľovníctve (*ktorého niektoré ustanovenia boli predmetom/obsahom ústavnoprávneho posúdenia*) nestavia komoru explicitne do pozície subjektu podliehajúceho administratívne dozoru štátnej správy. Skôr zdôrazňuje prvok kooperácie medzi komorou a orgánmi štátnej správy na úseku poľovníctva (bod 98, bližšie body 99 až 101).

K tretiemu kritériu, artikulovanému judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva (ESLP), Ústavný súd uvádza, že oprávnenie vydávať vnútorné predpisy na platforme právnej existencie určitej právnickej osoby samo osebe ešte neznamená dispozíciu normotvornou právomocou (bod 102). Ústavný súd konštatuje, že kritérium administratívnej, normotvornej a disciplinárnej právomoci podľa judikatúry ESLP nevyhnutne vyžaduje priamy dosah jej realizácie na verejné subjektívne práva a povinnosti adresátov jej výkonu. Právnická osoba analyzovaná z hľadiska aplikovateľnosti čl. 11 dohovoru musí vykonávať verejnú moc (bod 104). Popísané kompetencie podľa názoru Ústavného súdu dokazujú, že komora disponuje administratívnou, normotvornou i disciplinárnou právomocou, tak ako ju chápe ESLP vo svojej judikatúre o aplikovateľnosti čl. 11 dohovoru (bod 106).

Ústavný súd odkazuje na výstižný právny názor, podľa ktorého disciplinárnu právomoc právnickej osoby odlišnej od štátu je potrebné považovať za súčasť výkonu verejnej správy vtedy, ak je ona alternatívou k výkonu disciplinárnej právomoci všeobecnou štátnou správou (rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky č. k. 6 As 36/2003-115 zo 6. januára 2005) (bod. 110).

Štvrté kritérium aplikovateľnosti čl. 11 dohovoru, a tým aj čl. 29 ústavy, spočíva v skúmaní charakteru cieľa existencie dotknutej korporácie z hľadiska toho, či ho možno identifikovať s verejným záujmom. Dosiaľ formulované a predložené meritórne argumenty, podľa názoru Ústavného súdu, nevyžadujú ďalšie podrobnejšie analýzy na to, aby bolo možné bez pochybností uzavrieť, že cieľ fungovania komory je predznačený verejným záujmom. Dokazuje to výslovná dikcia právnej úpravy v zákone o poľovníctve, jej interpretácia i dôvodová správa k zákonu o poľovníctve (bod 113).

V závere Ústavný súd konštatuje, že „komora je verejnoprávnu korporáciou zriadenou ex lege, ktorá je subjektom záujmovej samosprávy a za svoju existenciu nevďačí slobodnému rozhodnutiu subjektov požívajúcich ochranu čl. 29 ústavy. Ako právnická osoba verejného práva je organizačne a inštitucionálne oddelená od sústavy orgánov štátnej správy. Disponuje však administratívnymi, normotvornými i disciplinárnymi právomocami, pri realizácii ktorých sú „v hre“ verejné subjektívne práva, teda sa podieľa na výkone verejnej moci“ (bod 125).<sup>21</sup>

### 3. Znaky záujmosamosprávnej korporácie

Bolo uvedené, že záujmová samospráva nie je taký homogénny fenomén ako územná samospráva, „nechráni ju“ významný medzinárodný dokument, akým je Európska char-

<sup>21</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 19/2014, zo dňa 16. 3. 2016, bod 125.

ta miestnej samosprávy, ktorá „obhaja“ miestnu samosprávu. Právna subjektivita subjektov záujmovej samosprávy nie je *expressis verbis* upravená v Občianskom zákonníku na rozdiel od jednotiek územnej samosprávy [§ 18 ods. 2 písm. c)], ale je „odkázaná“ na iné ustanovenie tohto zákonníka [§ 18 ods. 2 písm. d)].<sup>22</sup>

Systém záujmovej samosprávy je výrazne diferencovaný a tejto charakteristike zodpovedá diferencovaná právna úprava. Záujmová samospráva je „odsúdená“ na osobitné zákony, ktoré upravujú jej jednotlivé podoby.<sup>23</sup>

V českej odbornej literatúre sa uvádza, že verejnoprávna korporácia je člensky organizovaný nositeľ verejnej správy, ktorému bola zverená právomoc (moc) samostatne, teda vlastným menom plniť verejné úlohy. K jej základným znakom patria:

- členský princíp (korporácia je spoločenstvo osôb, ktoré na základe určitého kritéria k nej prináležia); členovia korporácie sa priamo alebo nepriamo (napr. voľbou orgánov) podieľajú na tvorbe jej vôle;
- je právnickou osobou verejného práva;<sup>24</sup> je samostatným nositeľom práv a povinností v oblasti verejného práva i v oblasti súkromného práva;
- princíp obmedzenej právnej subjektivity; verejnoprávnej korporácii prináleží zásadne len taký rozsah právnej subjektivity, ktorý zabezpečí realizáciu úloh, pre ktoré bola zriadená;
- je zriadená zákonom alebo na základe zákona aktom vrchnostenskej povahy;
- je jej zverená vrchnostenská právomoc, oprávňujúca zasahovať do právnych pomerov fyzických osôb i právnických osôb; okrem toho môže plniť úlohy správy nevvrchnostenskej povahy;
- zákonom je jej zverená pôsobnosť, ktorú vykonáva svojím menom a na vlastnú zodpovednosť (samostatná pôsobnosť); pri jej výkone, stanovenej zákonom, je verejnoprávna korporácia vo vzťahu určitej nezávislosti od štátnej správy;
- právo autonómie: za podmienok upravených ústavou a zákonmi môžu verejnoprávne korporácie vydávať abstraktné akty (štatutárne predpisy);
- štátu náleží len právny dozor nad zákonnosťou činnosti verejnoprávnej korporácie, resp. kontrola hospodárenia so zvereným prostriedkami štátu;
- orgánom verejnoprávných korporácií môže byť zákonom zverený výkon niektorých záležitostí štátnej správy (prenesený výkon štátnej správy).<sup>25</sup>

<sup>22</sup> „Právnickým osobami sú iné subjekty, o ktorých to ustanovuje zákon.“

<sup>23</sup> Tak aj napr. GAJDOŠOVÁ, M. Záujmová samospráva a právo zúčastňovať sa na správe vecí verejných – súdna a iná právna ochrana. GAJDOŠOVÁ, M. Záujmová samospráva a právo zúčastňovať sa na správe vecí verejných – súdna a iná právna ochrana. OROSZ, L., HORŇÁKOVÁ, D., MAJERČÁK, T. (eds.). *Ústavné dni. Súdna a iná právna ochrana politických práv. XII. ústavné dni*. Košice : Ústavný súd SR, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2024, s. 223.

<sup>24</sup> „Právnické osoby veřejného práva podléhají zákonům, podle nichž byly zřízeny; ustanovení tohoto zákona se použijí jen tehdy, slučuje-li se to s právní povahou těchto osob“ (§ 20 ods. 2 zákona č. 89/2012 Sb., Občanský zákoník).

<sup>25</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*, Praha : C. H. Beck, 2019, s. 60; bližšie napr. STAŠA, J. O správni činnosti profesných komor. KOŠIČAROVÁ, S., GAJDOŠOVÁ, M. (eds.) *Štávková a profesijná organizácia – subjekt verejnej správy*. Zborník referátov z vedeckej konferencie so zahraničnou účasťou. Trnava : Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2023, s. 168 a nasl.

V slovenskej odbornej literatúre sa uvádza, že záujmová samospráva sa vyznačuje znakmi, ktoré spolu tvoria jej stavebné štruktúralne prvky. Tieto znaky sú spoločné pre záujmovú samosprávu realizovanú samosprávnymi verejnoprávnymi korporáciami (komorami) a sú primerane použiteľné aj pre ďalšie subjekty záujmovej samosprávy definované osobitnými zákonmi:

- záujmová samospráva je upravená pre právom definovaný subjekt zákonom;
- záujmová samospráva je spojená s plnením záujmu, ktorý je spoločným záujmom členov i verejnoprávnej korporácie, a zároveň ide o záujem verejný;
- činnosť subjektu záujmovej samosprávy môže mať právnu povahu verejnej moci;
- záujmová samospráva sa viaže na samosprávny subjekt, ktorý tvorí právom definované spoločenstvo jednotlivcov;
- subjekt záujmovej samosprávny sa spravuje vlastnými orgánmi;
- subjekt záujmovej samosprávy disponuje vlastným vnútorným normatívnym systémom;
- subjekt záujmovej samosprávy disponuje svojím vlastníctvom;
- záujmová samospráva má zákonné limity a je pre ňu charakteristická súdna ochrana jej člena;
- osobitosťou prejavu záujmovej samosprávy je aj oprávnenie rozhodnúť o vzniku novej právnickej osoby na dosiahnutie konkrétnych legitímnych cieľov záujmovej samosprávy, a to v medziach zákona (a ak to zákon pripúšťa);
- do konceptu záujmovej samosprávy je možné zasiahnuť zákonom.<sup>26</sup>

Mierne odlišná modifikácia tejto otázky charakterizuje subjekty záujmovej samosprávy týmito znakmi:

- existencia verejného záujmu;
- exkluzivita a podmienenosť členstva; osoby musia splňať konkrétne podmienky a členstvo vzniká až po výkone určitých aktov;
- povinnosť členstva v komorách;
- väčšina zákonom stanovených subjektov záujmovej samosprávy má povinné členstvo, napr. Slovenská komora audítorov<sup>27</sup>, Slovenská komora architektov<sup>28</sup>;
- dobrovoľné členstvo má napr. Slovenská lekárska komora, Slovenská komora psychológov<sup>29</sup>, Slovenská komora kominárov<sup>30</sup>;
- viazanosť stavovskými predpismi;
- plnenie špecifických požiadaviek, napr. platenie členských príspevkov, zvyšovanie kvalifikácie a pod.;

<sup>26</sup> GAJDOŠOVÁ, M., KOŠIČAROVÁ, S. *Záujmová samospráva*. Praha : Leges, 2023, s. 189.

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> Zákon č. 138/1992 Z. z. o autorizovaných architektoch a autorizovaných stavebných inžinieroch.

<sup>29</sup> Zákon č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>30</sup> Zákon č. 161/1998 Z. z. o Komore kominárov Slovenska a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov.

- uplatňovanie disciplinárnej zodpovednosti za závažné alebo opätovné zavinené porušenie povinností člena komory, ustanovených zákonom a stanovami komory, ak nejde o trestný čin alebo priestupok.<sup>31</sup>

Typické znaky verejnoprávnych korporácií možno vymedziť i negatívnym spôsobom. Je imanentné, že sa na ne nevzťahuje:

- princíp voľnej tvorby, t. j. zriaďujú sa a zrušujú zákonom, je vylúčené, aby ich zriaďovali súkromné osoby právnymi úkonmi;
- princíp existencie dovoleného (súkromnoprávneho) cieľa pôsobenia; ich ciele a úlohy majú verejnoprávnu povahu, ustanovuje ich a vymedzuje zákon;
- princíp všeobecnosti združovania; členom korporácie nie je „každý“, ale len osoby, ktoré spĺňajú špeciálne hmotnoprávne požiadavky ustanovené zákonom;
- princíp dobrovoľnosti združovania; zákon v nich môže ustanoviť povinné členstvo.<sup>32</sup>

Medzi verejnoprávne záujmové korporácie podľa slovenského právneho poriadku patria:

- stavovské organizácie (tzv. profesijné komory zabezpečujúce riadny výkon regulovaných povolani alebo odborných činností),
- verejnoprávne inštitúcie na ochranu záujmov ich členov (tzv. hospodárske komory).

Kým stavovským organizáciám zákony zverujú právomoc vykonávať úlohy tzv. vrchnostenskej verejnej správy, hospodárske komory takúto právomoc nemajú.

Pre status záujmovej korporácie ako verejnoprávnej nie je rozhodujúce, či zákon v nej ustanovil povinné alebo dobrovoľné členstvo. Kým dobrovoľné členstvo je typické pre tzv. hospodárske komory, regulácia v prípade stavovských organizácií je rôzna – niektoré zákony vyžadujú v nich povinné členstvo, iné dobrovoľné. Žiadne zjednocujúce pravidlo sa neuplatňuje. Platný právny stav je výsledkom väčšinového politického názoru prevládajúceho v období, keď sa zákony schvaľovali alebo výsledkom úspešného lobingu zástupcov jednotlivých profesií. Svoju úlohu zohráva aj tradícia.<sup>33</sup>

#### 4. Alternatívny koncept záujmovej samosprávy

**4.1** Je vhodné upriamiť pozornosť „na menej konvenčný“ koncept záujmovej samosprávy, odlišný od terminológie pozitívnej úpravy, ako aj terminológie (už) uvedených teoretickoprávnych prístupov.

<sup>31</sup> Bližšie VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : C. H. Beck, 2018, s. 131 – 132.

<sup>32</sup> KOŠIČIAROVÁ, S. Princípy právnej úpravy postavenia súkromnoprávnych a verejnoprávnych záujmových korporácií. KOŠIČIAROVÁ, S. (ed.). *Autonómia záujmovej korporácie vo verejnom a súkromnom práve*. Zborník referátov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Trnava : Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022, s. 150.

<sup>33</sup> Tamže, s. 152.

V organizačnom ponímaní sa záujmová samospráva chápe ako komponent verejnej správy, ktorý predstavuje súbor rôznorodých zákonom zriadených verejnoprávnych člensky organizovaných subjektov založených na inom ako územnom princípe, a ich orgánov, ktorých zákonom ustanovenou úlohou je zabezpečiť výkon verejnej správy verejných záležitostí a spoločenských vzťahov, ktoré sú predmetom spoločného záujmu osôb, ktoré tvoria súčasť určitého neúzemného spoločenstva osôb, pričom v rámci týchto subjektov a orgánov si osoby, ktoré tvoria toto spoločenstvo, samy spravujú tieto záležitosti a vzťahy.

Vo funkčnom ponímaní sa záujmová samospráva chápe ako verejno-spravovacia aktivita, pri ktorej si subjekt záujmovej samosprávy zabezpečuje výkon verejnej správy verejných záležitostí a spoločenských vzťahov, ktoré sú predmetom spoločného záujmu osôb, ktoré tvoria súčasť určitého neúzemného spoločenstva osôb, sám spravuje vlastné záležitosti.<sup>34</sup>

Na to, aby bolo možné hovoriť o samospráve, musí existovať určité spoločenstvo osôb a určité penzum záležitostí, ktoré sú tomuto spoločenstvu „vlastné“. To znamená, že by nemalo ísť o záležitosti, ktoré sú a musia byť primárne predmetom celospoločenského záujmu.<sup>35</sup>

Táto alternatívna koncepcia vychádza z analýzy profesie advokátov a Slovenskej advokátskej komory, notárov a Notárskej komory Slovenskej republiky, exekútorov a Slovenskej komory exekútorov, prokurátorov, sudcov a ich samosprávy.

V súlade s touto koncepciou o. i. existuje názor, že výkon súdnictva nie je „spoločným záujmom sudcov“. Výkon súdnictva je záujmom všetkých občanov Slovenskej republiky, všetkých jej obyvateľov, ako aj všetkých iných osôb, ktoré na jej území pôsobia. Pričom výkon súdnictva je výkonom elementárnej funkcie štátu, funkcie zabezpečovania spravodlivosti a ochrany práva. Ide o jeden z pilierov štátnosti.<sup>36</sup>

Koncepcia nespochybňuje zásadný význam tzv. sudcovskej samosprávy na zabezpečovanie statusovej nezávislosti sudcov a pre nezávislé súdnictvo. Výhrady sú voči tomu, že zákon a teória na označenie týchto inštitútov používajú pojem samospráva. Vytvára totiž skreslený dojem, že sudcovská samospráva je inštitútom porovnateľným so skutočnou samosprávou, a že sudcovia sú stav, ktorý by mal mať obdobné samosprávne postavenie ako slobodné povolania. Označovanie štruktúr, ktoré nie sú, nemôžu a nemajú byť skutočne samosprávne, pojmom samospráva, vedie k devalvácii tohto pojmu a nepriamo v rovine politického diskurzu a materiálnych prameňov práva ohrozuje právny status skutočnej samosprávy (je rozdiel medzi samosprávou sudcovskou a samosprávou vysokoškolskou).<sup>37</sup>

<sup>34</sup> ŠKROBÁK, J. Stavovská samospráva v kontexte klasických právnických profesií. KOŠIČAROVÁ, S., GAJDOŠOVÁ, M. (eds.) *Stavovská a profesijná organizácia – subjekt verejnej správy*. Zborník referátov z vedeckej konferencie so zahraničnou účasťou. Trnava : Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2023, s. 193.

<sup>35</sup> Tamže.

<sup>36</sup> Tamže, s. 203.

<sup>37</sup> „Používanie pojmu samospráva navyše dáva sudcom aj – podľa môjho názoru nevhodné – „politické sebavedomie“ v rámci konfliktov s politikmi v exekutívnych funkciách. (Nielen) sudcovia nesmú zabudnúť, že

Sudcovská samospráva „nie je a nemôže byť skutočnou samosprávou“; skutočnosť, že „tu neexistuje samosprávna komora, hovorí pomerne jasnou rečou o miere tejto tzv. samosprávy“.<sup>38</sup>

Existuje protinázor: sudcovská rada je povinným orgánom, hoci samosprávnym, pretože ak nie je na súde vytvorená, jej pôsobnosť povinne plní plénum. Samosprávny prvok sudcovských rád, jednoznačne ich radiaciach do záujmovej samosprávy, je ustanovený § 26 zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediaciach a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý zvyrazňuje ich stavovský charakter: */s/udcovské rady zriadené podľa osobitného predpisu vystupujú aj na ochranu práv a oprávnených záujmov sudcov. Ak sa príslušná sudcovská rada nevyjadrí alebo ak nerozhodne vo veciach, ktoré sú jej dané na vyjadrenie alebo rozhodnutie podľa tohto zákona, do 30 dní, postupuje sa ďalej bez jej vyjadrenia alebo rozhodnutia. Vyjadrenie príslušnej sudcovskej rady je však potrebné vyžiadať, ak ide o ustanovenie do vyššej sudcovskej funkcie (§ 15).* Práve zákonné zakotvenie úloh orgánov sudcovskej samosprávy vystupovať aj na ochranu práv a oprávnených záujmov sudcov, aj sa podieľať na správe a riadení súdov, ich pevne radí do záujmovej samosprávy.<sup>39</sup>

V tejto súvislosti sa uvádza, že „sudcovská samospráva nie je porovnateľná so samosprávou slobodných (napr. právnických) povolaní zastrešených komorou zo zákona, ale /.../ ide o osobitný prejav záujmovej samosprávy upravený zákonom – pre sudcov – sudcovskú samosprávu, v jej verejnoprávnom význame.“<sup>40</sup>

**4.2.** V prípade právnických povolaní je miera samosprávy nepriamo úmerná miere prítomnosti verejnomocenského prvku pri výkone týchto povolaní. Najvýraznejšie samosprávne postavenie má stavovská organizácia advokátov, pri ktorých výkone povolaní k verejnomocenskému pôsobeniu nedochádza; výnimočne len k „úradnej činnosti“.<sup>41</sup> Verejnomocenské pôsobenie notárov a súdnych exekútorov je súčasťou výkonu týchto povolaní a je navzájom porovnateľné, a rovnako porovnateľná je aj miera zákonných štátnych ingerencií do samosprávy v rámci ich stavovských komôr. Mierne silnejšia ingerencia štátu do samosprávy súdnych exekútorov môže korešpondovať s invazívnejšími spôsobmi zásahov do sféry práv osôb zo strany exekútorov (teda s ich „citelnejším“ verejnomocenským pôsobením).<sup>42</sup>

---

*súdy sú štátne orgány a sudcovia sú vykonávatelia štátnej moci, ktorú majú od občanov – sprostredkovane cez iné zložky štátnej moci. A pripomínať – im i nám – by to mala aj terminológia, ktorú zákonodarca používa v zákonoch na označovanie kvázisamosprávnych inštitútov, ktoré napomáhajú zabezpečovať sudcovskú nezávislosť.“* Tamže, s. 204.

<sup>38</sup> Tamže, s. 204.

<sup>39</sup> Bližšie GAJDOŠOVÁ, M. Sudcovské rady. In *Právny obzor*. 2024, č. 3, s. 214.

<sup>40</sup> Tamže, marg. pozn. 37.

<sup>41</sup> „Advokát je oprávnená osoba vykonávať zaručenú konverziu.“ [§ 35 ods. 3 písm. b) zákona č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente)].

<sup>42</sup> ŠKROBÁK, J. Stavovská samospráva v kontexte klasických právnických profesií. KOŠIČAROVÁ, S., GAJDOŠOVÁ, M. (eds.) *Stavovská a profesijná organizácia – subjekt verejnej správy*. Zborník referátov z vedeckej konferencie so zahraničnou účasťou. Trnava : Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2023, s. 204 – 205.

Sudcovia a prokurátori pojmovo vykonávajú štátnu moc pri priamom výkone funkcií štátu ako súčasť organizačného mechanizmu štátu. Nemožno ich vnímať ako spoločenstvo osôb s vlastným záujmom spôsobilým byť predmetom samosprávnej činnosti, pretože záujem o riadny výkon súdnictva nezávislými a nestrannými súdmi je celospoločenským záujmom. V prípade povolání sudcu a prokurátora nemožno hovoriť o ich samospráve v pravom zmysle slova. Vhodnejšie by bolo používať pojmy napr. „účasť sudcov (prokurátorov) na správe a riadení súdov (prokuratúry)“.<sup>43</sup>

## 5. Kontrolná činnosť subjektov záujmovej samosprávy

Kontrolná činnosť stavovskej a profesijnej organizácie je dôsledkom decentralizácie verejnej moci. Vyvodzovanie disciplinárnej zodpovednosti patrí medzi typické právne prostriedky tejto kontroly.

Význam tohto inštitútu zdôrazňuje skutočnosť, že člen komory je povinný vykonávať svoje (napr. zdravotnícke) povolanie odborne, v súlade so všeobecne záväznými právnymi predpismi a s etickým kódexom.<sup>44</sup> Prirodzene, účelom uplatňovania disciplinárnej zodpovednosti nie je len sankčný postih člena komory, ale zabezpečenia plnenia hlavnej funkcie komory ako verejnoprávnej inštitúcie, prispievať k riadnemu výkonu povolání, zamestnaní, živností. Z povahy subjektov záujmovej samosprávy, ktorých definičným znakom je aj samosprávnosť, možno usudzovať, že vyvodzovanie disciplinárnej zodpovednosti voči ich členom má rovnako „samosprávny“ charakter.

Z hľadiska náležitého spravovania vecí verejných a všeobecne akceptovaného konceptu záujmovej samosprávy (ako nezanedbateľného subsystemu verejnej správy) v našom geopolitickom priestore vyplýva, že zákonná úprava disciplinárnej zodpovednosti členov záujmovej samosprávy je diferencovaná. Nabádajú k tomu i už uvedené názory o nerovnorodom charaktere subjektov záujmovej samosprávy (napr. sudcovia, prokurátori vs. advokáti, lekári, vysokoškolskí študenti, pedagógovia a zamestnanci).

Bol uvedený názor (4.2), že sudcovia a prokurátori pojmovo vykonávajú štátnu moc pri priamom výkone funkcií štátu ako súčasť organizačného mechanizmu štátu. Nemožno ich vnímať ako spoločenstvo osôb s vlastným záujmom spôsobilým byť predmetom samosprávnej činnosti, pretože záujem o riadny výkon súdnictva nezávislými a nestrannými súdmi je celospoločenským záujmom. V prípade povolání sudcu a prokurátora nemožno hovoriť o ich samospráve v pravom zmysle slova.<sup>45</sup>

V zmysle čl. 142 ods. 2 písm. c) ústavy „Najvyšší správny súd Slovenskej republiky rozhoduje aj o disciplinárnej zodpovednosti sudcov, prokurátorov a ak tak ustanoví zákon, aj iných osôb.“ Novela ústavy (ústavný zákon č. 422/2020 Z. z.) ustanovila kompe-

<sup>43</sup> Tamže, s. 205.

<sup>44</sup> Zákon č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov [§ 55 ods. 2 písm. a)].

<sup>45</sup> ŠKROBÁK, J. Stavovská samospráva v kontexte klasických právnických profesií. KOŠIČIAROVÁ, S., GAJDOŠOVÁ, M. (eds.) *Stavovská a profesijná organizácia – subjekt verejnej správy*. Zborník referátov z vedeckej konferencie so zahraničnou účasťou. Trnava : Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2023, s. 205.

tenciu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky rozhodovať o disciplinárnej zodpovednosti sudcov a prokurátorov ako povinnosť a ako možnosť ďalšiu kompetenciu, „ak to ustanoví zákon, aj iných osôb“.

„Je na rozhodnutí každého štátu, ako všeobecne či vo vzťahu ku konkrétnym skupinám osôb nastavi disciplinárne konanie a ktorému orgánu zverí disciplinárne rozhodovanie. Ak ide o disciplinárne konanie vo verejnej moci, je nepochybné, že týmto orgánom môže byť aj súd. Takéto rozhodnutie ale nemôže byť iba formálnou, ornamentálnou kulisou pre akékoľvek disciplinárne konanie, ale zverenie disciplinárnej právomoci súdu zvyšuje zodpovednosť zákonodarcu za také nastavenie disciplinárneho konania, ktoré bude rešpektovať a dotvárať princíp nezávislosti a nestrannosti súdnej moci. [...] (27. bod).<sup>46</sup>

Možno sa oprávnene domnievať, že zákon č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny súdny poriadok) v § 1 uzákonil nekonzistentnú právnu úpravu, keď z okruhu všetkých právnických profesií – ako ústavou stanovenú/upravenú možnosť – vyčlenil len notárov a súdnych exekútorov.

Táto skutočnosť ovplyvnila právnu povahu disciplinárnych previnení notárov a súdnych exekútorov, ktoré by inak podľa ust. § 71 ods. 1 Správneho súdneho poriadku (zákon č. 162/2015 Z. z.) boli správnymi deliktmi. Keďže o týchto disciplinárnych previneniach už na základe osobitných zákonov nerozhodujú samosprávne stavovské organizácie ako orgány verejnej správy, nepodliehajú teda súdnemu prieskumu v správnom súdnictve podľa ust. § 194 Správneho súdneho poriadku. Pôvodné správne disciplinárne delikty nadobudli charakter súdnych disciplinárnych deliktov.

Je hodné diskusie, či charakter činnosti osôb uvedených v ust. § 1 disciplinárneho súdneho poriadku, teda sudcovia, prokurátori, súdni exekútori a notári majú rovnakú pozíciu z hľadiska výkonu štátnej (verejnej) moci a či ich „samosprávnosť“ dosahuje rovnakú intenzitu.<sup>47</sup>

Z hľadiska nielen právnej teórie, ale i praxe subjektov záujmovej samosprávy sa tento legislatívny čin hodnotí ako opak úsilia o presadzovanie decentralizácie vo vzťahu k profesijnej samosprave. Jeho legitímnosť by bola vyššia, ak by existovali zjavné dôkazy o systematickom zlyhávaní funkcií Notárskej komory Slovenskej republiky a Slovenskej komory exekútorov. Ak také dôkazy neboli k dispozícii, zákonodarcu mal svoj krok zvážiť.<sup>48</sup>

<sup>46</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 2/2023-110 zo 14. júna 2023 (č. 292/2023 Z. z.).

<sup>47</sup> K tejto problematike pozri napr. GÁBRIŠ, T. Vybrané problémy vyvodzovania disciplinárnej zodpovednosti advokátov v Slovenskej republike. KOŠIČIAROVÁ, S., GAJDOŠOVÁ, M. (eds.) *Stavovská a profesijná organizácia – subjekt verejnej správy*. Zborník referátov z vedeckej konferencie so zahraničnou účasťou. Trnava : Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2023, s. 48 a nasl.; FRUMANOVÁ, K. Súdny kontrola nad výkonom profesijnej samosprávy v ČR, tamže, s. 36 a nasl.; HORVÁT, M., HAMULEKOVÁ, Z. Správne disciplinárne delikty členov stavovských komôr so zameraním na vyčiarknutie člena z komory, tamže, s. 68 a nasl.; PEKÁR, B., VALOVÁ, K. Úskalia prenosu disciplinárnej právomoci nad notármi zo stavovskej organizácie na štát, tamže, s. 145 a nasl.; MASLEN, M. Ukladanie disciplinárnych opatrení Slovenskou advokátskou komorou, tamže, s. 114 a nasl.; GAJDOŠOVÁ, M., KASINEC, R. (eds.) *Právne a etické aspekty disciplinárnej zodpovednosti sudcov*. Bratislava : Právnická fakulta, Univerzita Komenského, 2024.

<sup>48</sup> Napr. GAJDOŠOVÁ M., KOŠIČIAROVÁ, S. *Záujmová samospráva*. Praha : Leges, 2023, s. 167, 192; Bližšie KOŠIČIAROVÁ, S. Princípy právnej úpravy postavenia súkromnoprávných a verejnoprávnych

Súčasťou diskusie o ďalšom vývoji záujmovej samosprávy by mala byť aj debata o vyvodzovaní disciplinárnej zodpovednosti v rámci verejnoprávnej korporácie. V tejto súvislosti by jednou z alternatív mala byť požiadavka, aby disciplinárny súdny poriadok upravil vykonávanie pôsobnosti Najvyššieho správneho súdu ako druhostupňového (odvolacieho) orgánu pri preskúmvaní neprávoplatných disciplinárnych rozhodnutí disciplinárneho orgánu stavovskej organizácie. „*Nik nesmie byť sudcom vo svojej vlastnej veci, jeho úsudok by bol totiž nepochybne ovplyvnený jeho záujmom, ktorý by veľmi pravdepodobne nahľadol jeho bezúhonnosť. A presne z tohto dôvodu [...] nemôže byť ani skupina ľudí v žiadnom spore súčasne sudcom i účastníkom sporu [...]*“.<sup>49</sup>

Súčasná koncepcia disciplinárnej zodpovednosti v záujmovej samospráve by nemala prejudikovať „ukrajovanie“ zo statusu a rozsahu činnosti subjektov záujmovej samosprávy. Ústavný súd Českej republiky opakovane zdôraznil, že „[s]amotná existencia jakékoli samosprávy z princípu omezuje štátni byrokracii, umožňuje ľuďom starať sa bezprostredne o veci, ktoré sa jich priamo dotýkajú, a tým prispívajú k väčšej slobode a samostatnosti jednotlivcov. Preto i profesní samospráva je demokratickým právnym štátom podporovaná.“<sup>50</sup>

Je prirodzené, že subjekty územnej samosprávy a štát, sú – resp. by mali byť – v korelácii: čím vyššia úroveň samosprávnej (autonómie) záujmovosamosprávnych subjektov, tým efektívnejší systém dohľadu zo strany štátu. V niektorých prípadoch by subjekt záujmovej samosprávy mohol „skĺznut“ na pozíciu záujmového združenia, t. j. dobrovoľného alebo rôznymi formami donútenia dosiahnutého spojenia fyzických osôb alebo právnických osôb, ktoré je ustanovené v minimálnej miere tak, aby buď samo realizovalo záujmy členov alebo spolupôsobením, alebo vplývalo na presadzovanie spoločenských rozhodnutí bez toho, aby sa snažilo o prevzatie politickej zodpovednosti.<sup>51</sup>

Napriek všetkému je naliežité udržiavať primeranú rovnováhu medzi autonómiou subjektu záujmovej samosprávy a ingerenciou štátu do jeho postavenia i činnosti.

## 6. De constitutione ferenda

**6.1.** Prirodzenoprávny rozmer práva na záujmovú samosprávu – podobne ako v prípade územnej samosprávy – poukazuje na skutočnosť, že štát záujmovú samosprávu

záujmových korporácií. KOŠIČIAROVÁ, S. (ed.) *Autonómia záujmovej korporácie vo verejnom a súkromnom práve*. Zborník referátov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Trnava : Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022, s. 156 a nasl.

<sup>49</sup> HAMILTON, A., MADISON, J., JAY, J. *Listy federalistov*. Bratislava : Kaligram, 2002, s. 119. „*No man is allowed to be a judge in his own cause, because his interest would certainly bias his judgment, and, not improbably, corrupt his integrity. With equal, nay with greater reason, a body of men are unfit to be both judges and parties at the same time; [...]*“ / A. HAMILTON, J. MADISON & J. JAY. *The Federalist Papers (1787 – 1788)*, ETH Zürich, p. 29. [https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.files.ethz.ch/isn/125481/5008\\_Federalist%2520Papers.pdf&ved=2ahUKEwiNtqu2gdeLAXUO3AIHHWA5BR0QFnoECC4QAQ&usq=AOvVaw2D-1vHgnTPEB6dYaAAXVh4](https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.files.ethz.ch/isn/125481/5008_Federalist%2520Papers.pdf&ved=2ahUKEwiNtqu2gdeLAXUO3AIHHWA5BR0QFnoECC4QAQ&usq=AOvVaw2D-1vHgnTPEB6dYaAAXVh4) (21. február 2025), p. 29.

<sup>50</sup> Nález Ústavného súdu Českej republiky I. ÚS 181/01 ze 16. dubna 2003; Nález Ústavného súdu Českej republiky Pl. ÚS 40/06 ze 14. října 2008, bod 48.

<sup>51</sup> SAHNER H. *Vereine und Verbände in der modern Gesellschaft*. BEST, H. (Hrsg.) *Vereine in Deutschland. Von Geheimbund zur freien gesellschaftlichen Organisation*. Bonn 1993, s. 26 (cit. podľa BRÖSTL, A. *Všeobecná štátoveda*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2023, s. 93).

„nevytvoril“, ale ju „akceptoval“ a „právne potvrdil“ ako čosi, čo sa dejinne (u nás i opakovane) vytvorilo v dôsledku formovania občianskej spoločnosti individualizovanej a spájajúcej sa podľa jednotlivých záujmov, a ktorá „sedimentovaná v istých vrstvách“ preberala na seba úlohy, práva i povinnosti v rámci zabezpečovania správy vecí verejných.<sup>52</sup> Prirodzene, dominantné postavenie štátu v týchto procesoch nemožno v nijakom prípade ignorovať.

Je náležité, aby záujmová samospráva mala vytvorené právne podmienky na svoju činnosť vrátane jej právnej ochrany. Na druhej strane je nevyhnutné utvoriť efektívny systém dohľadu nad činnosťami subjektov záujmovej samosprávy. Náročnosť utvorenia takého systému potvrdzuje o. i. skutočnosť, že systém záujmovej samosprávy je výrazne viac „heterogénny“ než systém územnej samosprávy.

**6.2.** Absenciu ústavnoprávnej úpravy možnosti prenosu úloh verejnej správy na subjekty/orgány záujmovej samosprávy zrejme nemožno považovať za „*lege artis*“ z hľadiska koncepcie právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy); o. i. niektoré tendencie vývoja spoločnosti v našom geopolitickom priestore nabádajú k riešeniu tejto problematiky na ústavnoprávnej úrovni.

Na zákonnej úrovni bol subjektom záujmovej samosprávy priznaný výkon viacerých úloh verejnoprávneho charakteru. Ako príklad sa tradične uvádza zákon č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve, ktorým sa vymedzuje právne postavenie viacerých zdravotníckych komôr (ust. § 43 až § 47h zákona). Úlohy komôr (§ 49) však nie je možné subsumovať pod ustanovenie čl. 71 ods. 1 ústavy ani v prípade jeho extenzívneho výkladu.<sup>53</sup>

Zákon SNR č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok) *expressis verbis* konštatuje, že „[v]ykonávanie notárskej činnosti je výkonom verejnej moci“ (§ 4 ods. 4); činnosti, ktorá dlhé roky mala „štátny“ charakter.<sup>54</sup> V zmysle nálezu ústavného súdu Pl. US 1/04 z 24. februára 2005 „[p]rávne postavenie notára je postavením orgánu verejnej moci, na ktorý sa vzťahujú iné kritériá než na právne postavenie subjektov, ktoré nevykonávajú štátnu moc (súdnu moc). Notár je v sústave orgánov verejnej moci považovaný za štátny orgán.“

V tejto súvislosti Súdny dvor Európskej únie konštatoval, že „notárske činnosti, tak ako sú [...] definované v českom právnom poriadku, nie sú späté s výkonom verejnej moci v zmysle čl. 51 prvého odseku ZFEÚ.“ (130)<sup>55</sup>

<sup>52</sup> Tak aj GAJDOŠOVÁ, M., KOŠIČIAROVÁ, S. *Záujmová samospráva*. Praha : Leges, 2023, s. 120.

<sup>53</sup> Podobne napr. DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava : C. H. Beck, 2015, s. 1077.

<sup>54</sup> Zákon č. 201/1949 Zb. o notárstve; zákon č. 116/1951 Zb. o štátnom notárstve; zákon č. 95/1963 Zb. o štátnom notárstve a o konaní pred štátnym notárstvom (notársky poriadok). Bližšie napr. BRŤKO, R. a kol. *Notárstvo a iné právnické profesie v historickom vývoji*. Praha : Leges, 2017. 224 s.; MIKL, M. *Notárstvo na Slovensku 1874 – 1993*. Bratislava: Notárska komora Slovenskej republiky, 2012, 216 s.

<sup>55</sup> Bližšie Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie (šiesteho senátu) z 15. marca 2018 vo veci C 575/16 Európska komisia proti Česká republika (ECLI:EU:C:2018:186) [https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?](https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?j)

Ústava, napriek nezastupiteľnosti záujmovej samosprávy v správe verejných záležitostí, túto formu samosprávy neupravuje, s výnimkou sudcovskej samosprávy – čl. 141a ods. 6 písm. j),<sup>56</sup> čl. 141a ods. 10<sup>57</sup> a čl. 143 ods. 3<sup>58</sup>. Je vhodné podotknúť, že preambula Listiny základných práv a osôb bola prijatá v nadväznosti aj na „demokratické a samosprávne tradície našich národov“.<sup>59</sup>

Ústavná listina Československej republiky<sup>60</sup> v § 91 stanovila, že „/s/ložení a působnost svazů samosprávných upravují zvláštní zákony“. Z komentára k ustanoveniu § 91 vyplýva, že „/s/amosprávnymi svázmi sa mienia ako svázy (korporácie verejného práva) samosprávy miestnej (teritoriálnej), tak záujmovej. Svázy miestnej samosprávy sú obce, okresy a zeme. (...) Ku svázom samosprávy záujmovej patria jednak záujmové korporácie stavovské (obchodné komory, poľnohospodárske rady, živnostenské spoločenstvá, závodné a revírne rady; stavovské komory: advokátske, notárske, lekárske, lekárnické, inžinierske, zverolekárske), jednak ústavy sociálneho poistenia (Ústredná sociálna poisťovňa, nemocenské poisťovne, Všeobecný penzijný ústav, úrazové poisťovne, Ústredná bratská pokladnica, revírne bratské pokladnice, Liečebný fond verejných zamestnancov).“<sup>61</sup>

Poľská republika zabezpečuje slobodu pre vytváranie a fungovanie odborových zväzov, sociálno-profesijných organizácií poľnohospodárov, spoločností, občianskych hnutí, iných dobrovoľných združení a nadácií. (čl. 12 Ústavy Poľskej republiky).

V rámci povolání, v ktoré má verejnosť dôveru, môžu byť vytvorené samosprávy, ktoré sa starajú o riadny výkon týchto povolání v súlade s verejným záujmom a za účelom jeho ochrany (čl. 17 ods. 1 Ústavy Poľskej republiky).

Zákonom sa vytvárajú tiež iné formy samosprávy. Takéto samosprávy nesmú porušovať slobodu výkonu povolania ani obmedzovať slobodu vykonávať hospodársku činnosť (čl. 17 ods. 2 Ústavy Poľskej republiky).

Ústava Holandského kráľovstva z hľadiska traktovanej problematiky o. i. ustanovuje, že verejnoprávne subjekty (*public bodies*) pre povolania a živnosti a iné verejnoprávne subjekty môžu byť zriadené a zrušené zákonom parlamentu alebo na jeho základe (čl. 134 ods. 1).

sessionid=FB3E2156884D496621ADA29554BF7CEE?text=&docid=200273&pageIndex=0&doclang=cs&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4386964 (23. február 2025).

<sup>56</sup> „Do působnosti Súdnej rady Slovenskej republiky patrí vydávať zásady sudcovskej etiky v spolupráci s orgánmi sudcovskej samosprávy.“

<sup>57</sup> „Podrobnosti [...] o vzťahoch .... ] (pozn. Súdnej rady SR) k orgánom sudcovskej samosprávy [...] ustanoví zákon.“

<sup>58</sup> „V rozsahu ustanovenom zákonom sa na riadení a správe súdov podieľajú aj orgány sudcovskej samosprávy.“

<sup>59</sup> Preambula ústavného zákona č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd ako ústavný zákon Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky.

<sup>60</sup> Zákon č. 121/1920 Sb. z. a n. ze dne 29. února 1920, ktorým se uvozuje ústavní listina Československé republiky.

<sup>61</sup> WEYR, F., NEUBAUER, Z. *Ústavní listina Československé republiky. Její znění s poznámkami*. Praha – Brno : Nakladatelství Orbis, Praha XII, Fochova 62, 1931, s. 55 – 56 [cit. podľa GAJDOŠOVÁ, M. Záujmová samospráva a právo zúčastňovať sa na správe vecí verejných – súdna a iná právna ochrana. In OROSZ, L., HORNÁKOVÁ, D., MAJERČÁK, T. (eds.) *Ústavné dni. Súdna a iná právna ochrana politických práv. XII. ústavné dni*. Košice : Ústavný súd SR, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2024, s. 209].

Povinnosti a organizáciu týchto subjektov, zloženie a právomoci ich správnych orgánov a prístup verejnosti na ich zasadnutia upravuje zákon parlamentu. Legislatívne právomoci môžu byť udelené ich správnym orgánom zákonom parlamentu alebo na jeho základe (čl. 134 ods. 2).

Dohľad nad správnymi orgánmi upravuje zákon parlamentu. Rozhodnutia správnych orgánov môžu byť zrušené len vtedy, ak sú v rozpore so zákonom alebo verejným záujmom (čl. 134 ods. 3).

*De constitutione ferenda* by bolo náležité „potvrdiť“ existenciu záujmovej samosprávy v kontexte správy vecí verejných, ustanoviť možnosť prenesenia výkonu štátnej správy, resp. iných štátnych (verejnoprávných) záležitostí na tento subsystém verejnej správy a upraviť právomoc ústavného súdu rozhodovať o sťažnostiach orgánov záujmovej samosprávy proti neústavnému alebo nezákonnému zásahu do vecí záujmovej samosprávy.

V prípade realizácie tohto, resp. modifikovaného, podnetu by bolo vhodné – ako jedna z alternatív – upraviť obsah i názov štvrtej hlavy ústavy a rozšíriť obsah siedmej hlavy, prvého oddielu o právomoc Ústavného súdu rozhodovať o sťažnostiach orgánov záujmovej samosprávy proti neústavnému alebo nezákonnému zásahu do vecí záujmovej samosprávy, ak o jej ochrane nerozhoduje iný súd.

Tento prístup by prispel nielen k právnej istote subjektov záujmovej samosprávy, ale napomohol by k rovnovážnejšej súvzťažnosti štátu (jeho orgánov) a subjektov záujmovej samosprávy, čo by mohlo pozitívne ovplyvňovať úroveň správy verejných záležitostí.

#### Literatúra

- BRÖSTL, A. *Všeobecná štátoveda*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2023
- DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava : C. H. Beck, 2015
- GAJDOŠOVÁ, M. Vývoj konceptu záujmovej samosprávy – inštitucionalizácia slobody? In *Historia et theoria iuris*. 2022, roč. 14, č. 1
- GAJDOŠOVÁ, M. Sudcovské rady. In *Právny obzor*. 2024, č. 3
- GAJDOŠOVÁ, M. Záujmová samospráva a právo zúčastňovať sa na správe vecí verejných – súdna a iná právna ochrana. In OROSZ, L., HORŇÁKOVÁ, D., MAJERČÁK, T. (eds.) *Ústavné dni. Súdna a iná právna ochrana politických práv. XII. ústavné dni*. Košice : Ústavný súd SR, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2024
- GAJDOŠOVÁ, M., KOŠIČIAROVÁ, S. *Záujmová samospráva*. Praha : Leges, 2023
- GAJDOŠOVÁ, M., KOŠIČIAROVÁ, S. Stavovské a profesijné organizácie – významné subjekty záujmovej samosprávy. KOŠIČIAROVÁ, S., GAJDOŠOVÁ, M. (eds.) *Stavovská a profesijná organizácia – subjekt verejnej správy*. Zborník referátov z vedeckej konferencie so zahraničnou účasťou. Trnava : Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2023
- HAMILTON, A., MADISON, J., JAY, J. *Listy federalistov*. Bratislava : Kaligram, 2002
- HAMILTON, A., MADISON, J. & JAY, J. *The Federalist Papers (1787 – 1788)*, ETH Zürich
- KOPECKÝ, M. *Správni právo. Obecná časť*. Praha : C. H. Beck, 2019
- KOŠIČIAROVÁ, S. Princípy právnej úpravy postavenia súkromnoprávných a verejnoprávných záujmových korporácií. KOŠIČIAROVÁ, S. (ed.) *Autonómia záujmovej korporácie vo verejnom a súkromnom práve*. Zborník referátov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Trnava : Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022
- STAŠA, J. O správni činnosti profesných komor. KOŠIČIAROVÁ, S., GAJDOŠOVÁ, M. (eds.) *Stavovská a profesijná organizácia – subjekt verejnej správy*. Zborník referátov z vedeckej konferencie so zahraničnou účasťou. Trnava : Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2023

ŠKROBÁK, J. Stavovská samospráva v kontexte klasických právnických profesií. KOŠIČIAROVÁ, S., GAJDOŠOVÁ, M. (eds.) *Stavovská a profesijná organizácia – subjekt verejnej správy*. Zborník referátov z vedeckej konferencie so zahraničnou účasťou. Trnava : Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2023  
VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : C. H. Beck, 2018

\*

Ústava Slovenskej republiky

Ústavný zákon č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd ako ústavný zákon Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky

Ústava Holandského kráľovstva

Ústava Poľskej republiky

\*

Nález Ústavného súdu SR Pl. US 1/04 z 24. februára 2005

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky Pl. ÚS 19/2014 zo 16. marca 2016

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky Pl. ÚS 2/2023 zo 14. júna 2023

\*

Nález Ústavného súdu České republiky I. ÚS 181/01 ze 16. dubna 2003

Nález Ústavného súdu České republiky Pl. ÚS 40/06. ze 14. října 2008

\*

Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie (šiesteho senátu) z 15. marca 2018 vo veci C 575/16 Európska komisia proti Česká republika (ECLI:EU:C:2018:186)

\*

Občiansky zákonník (zákon č. 40/1964 Zb.)

Zákon č. 216/2018 z. o rybárstve a o doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov

Zákon. SNR č. 9/1992 Zb. o obchodných a priemyselných komorách

Zákon SNR č. 30/1992 Zb. o Slovenskej poľnohospodárskej a potravinárskej komore

Zákon SNR č. 78/1992 Z. z. o daňových poradcoch a Slovenskej komore daňových poradcov

Zákon SNR č. 138/1992 Z. z. o autorizovaných architektoch a autorizovaných stavebných inžinieroch

Zákon SNR č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok)

Zákon č. 201/1949 Zb. o notárstve

Zákon č. 116/1951 Zb. o štátnom notárstve

zákon č. 95/1963 Zb. o štátnom notárstve a o konaní pred štátnym notárstvom (notársky poriadok)

Zákon č. 161/1998 Z. z. o Komore kominárov Slovenska a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov

Zákon č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 133/2002 Z. z. o Slovenskej akadémii vied

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. 596/2003 Z. Z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente)

Zákon č. 423/2015 Z. z. o štatutárnom audite a o zmene a doplnení zákona č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov

Zákon č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny súdny poriadok)

\*

Občiansky zákonník (zákon č. 89/2012 Sb.)