

Súd:	Najvyšší súd SR
Spisová značka:	5Sžo/20/2012
Identifikačné číslo spisu:	5011201160
Dátum vydania rozhodnutia:	28.09.2012
Meno a priezvisko:	JUDr. Jana Baricová
Funkcia:	sudca
ECLI:	ECLI:SK:NSSR:2012:5011201160.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu E., bytom W., proti žalovanej Slovenskej advokátskej komore, so sídlom Kolárska 4, Bratislava, právne zastúpenej JUDr. Evou Bušovou, advokátkou so sídlom kancelárie Tobručka 6, Bratislava, za účasti vedľajšieho účastníka Mgr. Branislava Samca, advokáta so sídlom Nezbudská Lúčka č. 107, Strečno, o preskúmanie rozhodnutia žalovanej č. 4397/11 z 09. septembra 2011, o odvolaní účastníkov proti uzneseniu Krajského súdu v Žiline, č. k. 20S/438/2011-141 zo 06. marca 2012, v spojení s opravným uznesením, č. k. 20S/438/2011-150 z 11. apríla 2012, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu v Žiline, č. k. 20S/438/2011-141 zo 06. marca 2012, v spojení s opravným uznesením, č. k. 20S/438/2011-150 z 11. apríla 2012 z r u š u j e a vec mu v r a c i a na ďalšie konanie.

Odôvodnenie

Krajský súd v Žiline (ďalej aj „krajský súd“) napadnutým uznesením, č. k. 20S/438/2011-141 zo dňa 06. marca 2012 zastavil konanie a rozhodol, že po právoplatnosti uvedeného uznesenia bude vec postúpená Konferencii advokátov Slovenskej advokátskej komory (ďalej len „Konferencia advokátov“). Účastníkom konania náhradu trov konania nepriznal. V danej veci bol na krajský súd podaný návrh - opravný prostriedok (správne žaloba) proti uzneseniu Predsedníctvu Slovenskej advokátskej komory (ďalej len „Predsedníctvo SAK“) č. 4397/11 z 09.09.2011, ktorým Predsedníctvo SAK rozhodlo, že nezapisuje navrhovateľa do zoznamu advokátskych koncipientov.

Krajský súd v odôvodnení rozhodnutia poukázal na rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „najvyšší súd“) sp. zn. 3Sžo/86/2010 z 08.10.2010 a sp. zn. 3Sžo/17/2011 z 03.10.2011, z ktorých vyplýva, že rozhodnutia Predsedníctva SAK o nezapísaní fyzickej osoby do zoznamu advokátov sú preskúmateľné súdom, je však nevyhnutné rozlišovať medzi rozhodovaním o zápise do zoznamu advokátov a rozhodovaním o zápise do zoznamu advokátskych koncipientov.

Postavenie advokátskeho koncipienta je upravené v § 61 až 64 zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o advokácii“).

Zhodne s citovanými rozhodnutiami najvyššieho súdu poukázal krajský súd na to, že § 63 ods. 2 zákona

o advokácii neodkazuje na použitie § 11 zákona o advokácii. Rozhodnutie Predsedníctva SAK o nezapísaní fyzickej osoby do zoznamu advokátskych koncipientov teda nemožno preskúmať v rovnakom režime ako nezapísanie advokáta do komory, a to ani podľa tretej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „OSP“) ako neprávoplatné rozhodnutie, pretože zákon o advokácii výslovne nepripúšťa podanie opravného prostriedku v danej veci (rozhodnutie o nezapísaní advokátskeho koncipienta) na súd.

Krajský súd ďalej odkázal na právomoci a postavenie Konferencie advokátov a Predsedníctva SAK upravené v Organizačnom poriadku Slovenskej advokátskej komory, schválenom Konferenciou advokátov z 16.06.2007 (ďalej len „Organizačný poriadok komory“). Podľa § 3 ods. 3 písm. d/ Organizačného poriadku komory Predsedníctvo komory okrem iného rozhoduje o zápise do zoznamu advokátskych koncipientov. Podľa § 2 ods. 2 písm. c/ Organizačného poriadku komory rozhodnutie Predsedníctva komory môže zrušiť alebo zmeniť Konferencia advokátov.

Na základe toho krajský súd dospel k záveru, že Konferencia advokátov je druhostupňový orgán voči rozhodnutiam Predsedníctva SAK v prípade nezapísania fyzickej osoby do zoznamu advokátskych koncipientov. Z toho teda, podľa krajského súdu vyplýva, že prvostupňové rozhodnutie správneho orgánu (Predsedníctva SAK), proti ktorému podal navrhovateľ opravný prostriedok je v zmysle § 247 ods. 2 OSP zo súdneho prieskumu vylúčené, keďže nebol vyčerpaný opravný prostriedok podaný Konferencii advokátov, ktorá je ako druhostupňový orgán oprávnený rozhodovať o opravnom prostriedku proti uzneseniu Predsedníctvu komory.

Proti tomuto uzneseniu krajského súdu, č. k. 20S/438/2011-141 zo 06.03.2012 podali v zákonnej lehote odvolanie obaja účastníci.

Žalobca svojím včas podaným odvolaním žiadal, aby odvolací súd napadnuté uznesenie v celom rozsahu zrušil a vrátil vec prvostupňovému súdu na ďalšie konanie a rozhodnutie. In eventum, ak by odvolací súd dospel k právnomu posúdeniu, že jediným odvolacím orgánom proti rozhodnutiu Predsedníctva SAK o nezapísaní žalobcu do zoznamu advokátskych koncipientov je Konferencia advokátov, žalobca žiadal, aby odvolací súd prerušil konanie v zmysle ustanovenia § 109 ods. 1 písm. b/ OSP a podal návrh na Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej aj „Ústavný súd SR“), aby tento preskúmal súlad právnych predpisov, konkrétne § 69 ods. 1 písm. c/ zákona o advokácii s čl. 46 ods. 1, 2, čl. 48 ods. 2 a čl. 142 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „Ústavy SR“), ako aj s čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a slobôd.

Žalobca primárne zastáva názor, že rozhodnutie Predsedníctva SAK o nezapísaní fyzickej osoby do zoznamu advokátskych koncipientov je preskúmateľné podľa tretej hlavy piatej časti OSP (rozhodovanie o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam správnych orgánov), a to analogickým použitím § 11 zákona o advokácii. Zároveň vyjadril názor, že výslovným neustanovením možnosti súdneho prieskumu rozhodnutia komory o nezapísaní advokátskeho koncipienta do zoznamu advokátskych koncipientov tak, ako v prípade advokátov, zákonodarca spôsobil tzv. medzeru v zákone. Dôsledkom tohto opomenutia je bezdôvodná diferenciácia medzi postavením advokátov a advokátskych koncipientov.

Poukázal na problém výkladu jednotlivých ustanovení. Doslovný výklad § 11 a § 63 ods. 2 zákona o advokácii je príliš úzky, avšak výklad § 69 ods. 1 písm. c/ zákona o advokácii príliš široký. Podľa princípu formálnej spravodlivosti, t. j. rovnosti, by rovnaké prípady mali byť posudzované rovnako a nerovnaké nerovnako podľa svojej rôznosti. Preto by sa mal § 11, aj z teleologického hľadiska § 63 ods. 2 zákona o advokácii, rovnako vzťahovať aj na advokátov, aj na advokátskych koncipientov (resp. žiadateľov o zápis do relevantných zoznamov vedených SAK). Z hľadiska princípu účelnosti a bezrozpornosti právneho poriadku je dotváranie práva v tomto prípade legitímne a dotvorenie medzery v zákone by malo byť povinnosťou súdu.

Žalobca poukázal aj na dôsledky doslovného výkladu § 69 ods. 1 prvá veta zákona o advokácii (tak, ako ho krajský súd použil v prípade § 11), vo svetle ktorého by Konferencia advokátov mohla rozhodovať len o všetkých základných otázkach advokátov, avšak nie advokátskych koncipientov. Z hľadiska systematického výkladu, navrhovateľ predpokladá, že pokiaľ zákonodarca zahrnul § 69 ods. 1 písm. c/ zákona o advokácii do šiestej časti zákona, tak sa vzťahuje len na problematiku upravenú práve v tejto časti a nie na materiu upravenú v časti zákona o advokácii týkajúcu sa odvolacieho konania vo veciach odmietnutia vykonať zápis advokátskeho koncipienta od príslušného zoznamu.

Plne sa stotožnil s právnou argumentáciou Slovenskej advokátskej komory (ďalej len „komora“ alebo „SAK“), že z možnosti Konferencia advokátov zrušiť alebo zmeniť rozhodnutie Predsedníctva komory nevyplýva, že by Konferencia advokátov bola odvolacím orgánom voči rozhodnutia Predsedníctva komory, a ak by jej takáto právomoc bola daná, muselo by to byť v zákone výslovne uvedené, pričom by musela byť výslovne upravená samotná prípustnosť takéhoto odvolania, lehota a miesto podania a odvolania, spôsob rozhodnutia Konferencie advokátov ako odvolacieho orgánu a pod..

Žalobca v rozsiahlej časti svojho odvolania poukázal aj na porušenie ľudských práv a slobôd s odkazom na príslušné články Ústavy SR a Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“) s uvedením nálezov Ústavného súdu SR a rozhodnutí Súdu pre ľudské práva v Štrasburgu.

Konkrétne poukázal na porušenie práva na prístup k súdu a práva na spravodlivé súdne konanie upravené v čl. 6 ods. 1 Dohovoru, a to tým, že krajský súd zastavil konanie a vytvoril tak prekážku v prístupe na súd. Navyše, keďže § 69 ods. 1 písm. c/ zákona o advokácii ustanovuje fakultatívnu právomoc Konferencie advokátov („môže zrušiť alebo zmeniť rozhodnutie predsedníctva komory“) navrhovateľ mal za to, že vo veciach rozhodovania príslušných orgánov o individuálnych právach fyzických osôb a právnických osôb, najmä o základných ľudských právach a slobodách, ktorým je nepochybne aj právo na podnikanie podľa čl. 35 Ústavy SR, nie je prípustné, aby neboli jasným a nepochybným spôsobom, vopred a zákonom stanovené procesné postupy uplatňovania základných práv a slobôd vrátane ustanovenia riadneho opravného prostriedku.

Podľa žalobcu zvolaním Konferencie advokátov s počtom advokátov 5.512 by zároveň mohlo dôjsť k zbytočným prieťahom, a tak aj k porušeniu práva na súdne konanie v primeranej lehote, resp. bez zbytočných prieťahov, pričom nemožno ani primerane odhadnúť, kedy a či by vôbec došlo k súdnemu preskúmaniu rozhodnutia.

Pokiaľ ide o povahu Konferencie advokátov ako orgánu komory, nemožno ju v danom prípade považovať za nestranný tribunál, a tak by došlo k porušeniu čl. 6 ods. 1 Dohovoru, lebo navrhovateľ nemá prístup na nestranný súd, resp. by takýmto spôsobom bola vytvorená prekážka k prístupu na súd. V tejto súvislosti považuje žalobca § 69 ods. 1 písm. c/ zákona o advokácii za ústavne nekonformný, pretože predstavuje neprípustný zásah do práva na súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru. Poukázal pritom na rozsudok vo veci H. c. Belgicko z roku 1987, v zmysle ktorého „vzhľadom na to..., že rada advokátskej komory bola zložená výlučne z právnikov, je namieste pochybnosť o jej štrukturálnej nestrannosti pri posudzovaní žiadosti o zapísanie do zoznamu advokátov. Sťažovateľ, ktorému bol zápis odmietnutý, mal legitímne dôvody pre podozrenie, že pred posudzovaním jeho žiadosti uprednostnili členovia rady svoje vlastné záujmy a chránili sa pred tým, čo pokladali za prehnatú konkurenciu. Preto... nemožno radu advokátskej komory považovať za nestranný súd.“

Vo väzbe na metódy výkladu a spôsob ich uplatnenia krajským súdom a na podporu svojich argumentov vyššie uvedených žalobca citoval nález Ústavného súdu SR, sp. zn. II. ÚS 148/06, podľa ktorého „zo zásady ústavne konformného výkladu vyplýva tiež požiadavka, ak pri uplatnení štandardných metód výkladu prichádzajú do úvahy rôzne výklady súvisiacich právnych noriem, bol uprednostnený ten, ktorý zabezpečí plnohodnotnú, resp. plnohodnotnejšiu realizáciu Ústavou Slovenskej republiky garantovaných práv fyzických alebo právnických osôb ...všetky orgány verejnej moci sú povinné v pochybnostiach vykladať právne normy v prospech realizácie Ústavou... (a tiež medzinárodnými zmluvami) garantovaných základných práv a slobôd“ a nález sp. zn. II. ÚS 31/04, v zmysle ktorého „výklad právneho predpisu nesmie obmedzovať, resp. brániť v reálnom uplatnení základného práva. Medzera v právnej úprave nemôže mať za následok porušenie základného práva sťažovateľa garantovaného v Ústave Slovenskej republiky. V takom prípade je potrebné použiť taký výklad, ktorý by základné právo nielenže neporušoval, ale naopak garantoval“.

Záverom žalobca, vzhľadom na uvedené skutočnosti, vyslovil názor, že na preskúmanie rozhodnutia SAK o odmietnutí zapísania žiadateľa do zoznamu advokátskych koncipientov vedeného SAK je príslušný súd v režime tretej hlavy piatej časti OSP (rozhodovanie o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam správnych orgánov).

Ak súd dospeje k záveru, že nie je namieste aplikovať per analogiam ustanovenie § 11 zákona o advokácii aj vo vzťahu k advokátskym koncipientom, je potom jediným prípustným „opravným prostriedkom“ na preskúmanie právoplatného rozhodnutia Predsedníctva SAK v predmetnej veci konanie podľa druhej hlavy piatej časti OSP (rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov).

Žalovaná vo svojom odvolaní navrhla, aby odvolací súd napadnuté rozhodnutie podľa § 220 OSP zmenil a rozhodnutie Predsedníctva komory č. 4397/11 potvrdil, alebo napadnuté rozhodnutie podľa § 221 ods. 1 písm. h/ OSP zrušil a vec vrátil prvostupňovému súdu na nové konanie a rozhodnutie.

Žalovaná poukazujúc na príslušné ustanovenia zákona o advokácii a Organizačného poriadku vyjadrila názor, že len zo skutočnosti, že Konferencia advokátov môže zrušiť alebo zmeniť rozhodnutie Predsedníctva SAK, nevyplýva postavenie Konferencie advokátov ako odvolacieho orgánu vo vzťahu k Predsedníctvu SAK. Kompetencia zrušiť alebo zmeniť rozhodnutie Predsedníctva SAK totiž vyplýva z jej postavenia ako najvyššieho orgánu samosprávnej stavovskej organizácie, pričom v § 69 zákona o advokácii je zakotvená originálna, samostatná právomoc Konferencie advokátov ako najvyššieho orgánu, ktorý môže zrušiť alebo zmeniť rozhodnutie Predsedníctva SAK či už z „vlastného podnetu“, alebo aj bez podnetu.

Ak by Konferencia advokátov bola odvolacím orgánom voči rozhodnutiam Predsedníctva SAK o nezapísaní fyzickej osoby do zoznamu advokátskych koncipientov alebo i iným rozhodnutiam, muselo by to byť v zákone výslovne uvedené, a to jednak pokiaľ ide o samotnú prípustnosť takéhoto odvolania a postavenie Konferencie advokátov ako odvolacieho orgánu, ako aj podmienky takéhoto konania o odvolaní, t. j. určenie osoby oprávnenej na podanie odvolania, lehota a miesto na podanie odvolania, spôsob rozhodnutia a pod.. Bez takejto výslovnej úpravy, podľa názoru žalovanej, nemožno vyvodiť, že Konferencia advokátov je odvolacím orgánom voči rozhodnutiam Predsedníctva SAK o nezapísaní fyzickej osoby do zoznamu advokátskych koncipientov. V opačnom prípade nemožno vylúčiť prietahy v konaní.

Vzhľadom na to, že ani zákon o advokácii, ani Organizačný poriadok a ani Rokovací poriadok neobsahujú žiadnu úpravu postavenia Konferencie advokátov ako odvolacieho orgánu v predmetnej veci žalovaná navrhla, aby sa vec nanovo právne posúdila, keďže pochybuje o správnosti právneho názoru vysloveného Najvyšším súdom Slovenskej republiky v uznesení sp. zn. 3Sžo/86/2010 z 08.10.2010, že Konferencia advokátov je odvolacím orgánom v predmetnej veci.

K odvolaniu žalovanej sa písomne vyjadril žalobca súhlasiac s jej stanoviskom, že Konferencia advokátov ako najvyšší orgán stavovskej organizácie - Slovenskej advokátskej komory, nie je odvolacím orgánom voči rozhodnutiu Predsedníctva SAK o nezapísaní do zoznamu advokátskych koncipientov a prejednanie veci spadá do právomoci súdov.

K odvolaniu žalovanej podal vyjadrenie aj vedľajší účastník na strane žalobcu Mgr. Branislav Samec, ktorý tiež súhlasil so stanoviskom žalovanej, že Konferencia advokátov ako najvyšší orgán stavovskej organizácie nie je odvolacím orgánom voči rozhodnutiu Predsedníctva SAK v predmetnej veci a prejednanie veci spadá do právomoci súdov.

Podľa jeho názoru by mali súdy v intenciách podania žalobcu preskúmať napadnuté rozhodnutie podľa tretej hlavy piatej časti OSP, a to analogicky s použitím § 11 zákona o advokácii.

Zároveň poukázal na skutočnosť, že za súčasnej situácie nemôže ako advokát - zamestnávateľ navrhovateľa napríklad využiť substitučné zastúpenie navrhovateľom na súdnych pojednávaniach, pri úkonoch v prípravnom konaní v trestných veciach a pod., a preto súčasný stav bezdôvodne zasahuje aj do jeho práv ako zamestnávateľa.

Zopakoval tvrdenie žalobcu uvedené v odvolaní, že došlo k porušeniu čl. 6 ods. 1 Dohovoru, t. j. práva na spravodlivý súdny proces, konkrétne práva na prístup k súdu a práva na spravodlivé súdne konanie, a to aplikovaním § 69 ods. 1 písm. c/ zákona o advokácii krajským súdom, ktorý sa opiera o rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 3Sžo/17/2011. Navyše, dôsledkom zastavenia konania krajským súdom v danej veci došlo pre žalobcu aj k odopretiu spravodlivosti.

Mgr. Branislav Samec sa priklonil k názoru žalovanej, že žiaden zo záväzných predpisov komory neobsahuje ani len náznak úpravy postavenia Konferencie advokátov ako odvolacieho orgánu proti rozhodnutiam Predsedníctva SAK v predmetnej veci. Ak by túto právomoc Konferencia advokátov mala, bol by jej výkon nereálny vzhľadom k obrovským organizačným nákladom na zvolanie takéhoto odvolacieho orgánu na prejednanie jedinej veci, distribúcie dokladov potrebných k rozhodovaniu pre každého advokáta a k procesným nejasnostiam.

Najvyšší sud Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP) preskúmal odvolaním napadnuté uznesenie krajského súdu a konanie mu predchádzajúce (§ 246c ods. 1 veta prvá OSP v spojení s § 212 a nasl. OSP), vec prejednal bez prejednávania (§ 250ja ods. 2 veta prvá OSP) a dospel k záveru, že odvolaniu účastníkov je namieste priznať úspech.

Z obsahu predloženého spisu ako aj z výsledkov doterajšieho priebehu konania odvolací súd zistil, že preskúmaným rozhodnutím Predsedníctvo SAK rozhodlo o nezapísaní navrhovateľa do zoznamu advokátskych koncipientov, keďže podľa § 3 ods. 4 zákona o advokácii nespĺňal podmienku bezúhonnosti. Proti tomuto rozhodnutiu podal žalobca s použitím analógie k § 11 zákona o advokácii opravný prostriedok podľa tretej hlavy piatej časti OSP.

Krajský súd v Žiline napadnutým uznesením, č. k. 20S/438/2011-141 zo 06.03.2012 zastavil konanie a rozhodol, že po právoplatnosti uvedeného uznesenia bude vec postúpená Konferencii advokátov komory, ktorá je, vychádzajúc aj z rozhodovacej činnosti najvyššieho súdu, odvolacím orgánom proti rozhodnutiu Predsedníctva SAK o nezapísaní fyzickej osoby do zoznamu advokátskych koncipientov. Proti tomuto rozhodnutiu podali odvolanie žalobca i žalovaná, ktorí zhodne vyjadrili nesúhlas s názorom vyjadrenom v napadnutom rozhodnutí.

V prejednávanej veci je sporná otázka možnosti preskúmania rozhodnutia Predsedníctva SAK o nezapísaní fyzickej osoby do zoznamu advokátskych koncipientov súdom buď v režime druhej hlavy (rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov) alebo tretej hlavy (rozhodovanie o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam správnych orgánov) piatej časti OSP, alebo či je Konferencia advokátov odvolacím orgánom proti rozhodnutiu Predsedníctva SAK o nezapísaní fyzickej osoby do zoznamu advokátskych koncipientov.

Krajský súd pri svojom rozhodnutí vychádzal z právnych názorov najvyššieho súdu vyjadrených v rozhodnutiach sp. zn. 3Sžo/86/2010 z 08.10.2010 a sp. zn. 3Sžo/17/2011 z 03.10.2011.

V uznesení sp. zn. 3Sžo/86/2011 z 08.10.2011 najvyšší súd svoj záver na spornú právnu otázku odôvodnil tým, že v danom štádiu konania nebol možný súdny prieskum rozhodnutia Predsedníctva SAK v režime druhej hlavy piatej časti OSP, pretože nešlo o právoplatné rozhodnutie. Z § 69 ods. 1 písm. c/ zákona o advokácii vyvodil, že rozhodnutie Predsedníctva SAK možno preskúmať Konferenciou advokátov ako druhostupňovým a odvolacím orgánom. Zákon o advokácii v § 63 ods. 2 nedokazuje na § 11 zákona o advokácii, preto rozhodnutie Predsedníctva SAK o nezapísaní žiadateľa do zoznamu advokátskych koncipientov nemožno preskúmať ani podľa tretej hlavy piatej časti OSP. Je teda vylúčená právomoc súdov na preskúmanie rozhodnutí Predsedníctva SAK o nezapísaní fyzickej osoby do zoznamu advokátskych koncipientov.

Najvyšší súd uložil krajskému súdu konajúcemu vo veci vyžiadať od Slovenskej advokátskej komory Organizačný poriadok a Rokovací poriadok a na ich podklade ustáliť, či Konferencia advokátov je druhostupňový orgán voči rozhodnutiam Predsedníctva komory v predmetnej veci.

V rozhodnutí sp. zn. 3Sžo/17/2011 z 03.10.2011 najvyšší súd detailnejšie odôvodnil riešenie spornej právnej otázky. Poukázal na skutočnosť, že v režime druhej hlavy piatej časti OSP platí princíp generálnej klauzuly s negatívnou enumeráciou, tzn., že sú preskúmané zásadne všetky rozhodnutia akýchkoľvek správnych orgánov, pokiaľ to zákon výslovne nevylučuje.

Z § 247 ods. 3 OSP vyplýva, že predmetom preskúmania rozhodnutia podľa druhej hlavy piatej časti OSP môže byť aj také rozhodnutie, proti ktorému zákon nepripúšťa opravný prostriedok, ak sa stalo právoplatným. Keďže rozhodnutie Predsedníctva SAK v predmetnej veci nie je rozhodnutím právoplatným (zákon o advokácii neustanovuje, že predmetné rozhodnutie je právoplatné v dôsledku toho, že by zákon proti rozhodnutiu nepripúšťal opravný prostriedok), nemožno ho preskúmať v režime druhej hlavy piatej časti OSP.

Na druhej strane, rozhodovanie o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam správnych orgánov je upravené v tretej hlave piatej časti OSP, kde sa okruh preskúmaných rozhodnutí spravuje princípom pozitívnej enumerácie. Teda osobitný zákon musí výslovne pripúšťať opravný prostriedok, o ktorom

rozhoduje súd. Vzhľadom na to, že zákon o advokácii neuvádza, že by proti napadnutému rozhodnutiu Predsedníctva SAK v predmetnej veci bol prípustný opravný prostriedok, o ktorom by mal rozhodovať súd, nemožno preskúmať takéto rozhodnutie ani podľa tretej hlavy piatej časti OSP. Z toho vyplýva, že uvedenú vec v danom štádiu konania nemožno preskúmať podľa piatej časti OSP, pretože nepatrí do právomoci súdov.

Záverom najvyšší súd znova poukázal na § 69 ods. 1 písm. c/ zákona o advokácii, z ktorého vyvodil, že v prejednávanej veci je druhostupňovým a odvolacím orgánom Konferencia advokátov a nie súd a vec uzavrel tým, že v tomto prípade tak zákon o advokácii jednoznačne rieši ako postupovať v predmetnej veci, a nejde teda o prípad tzv. medzery v zákone. Súčasne tak vylúčil vyplnenie údajnej medzery v zákone pomocou analógie, pretože existuje právna norma, ktorá uvedený procesný postup upravuje.

Vzhľadom na to, že ide o vec po právnej stránke zásadného významu a v praxi (porovnaj rozhodnutie Krajského súdu v Bratislave vo veci sp. zn. 3S/125/2010) i teórii vznikajú pochybnosti o správnosti a jednotnosti jej riešenia, pričom i Slovenská advokátska komora ako odporkyňa v konaní požiadala o nové posúdenie veci, najvyšší súd z dôvodu zjednotenia právneho názoru a právnej istoty opätovne posúdil spornú právnu otázku, či existuje zákonná možnosť preskúmania rozhodnutia komory o nezapísaní fyzickej osoby do zoznamu advokátskych koncipientov súdom buď v režime druhej hlavy (rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov), alebo tretej hlavy (rozhodovanie o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam správnych orgánov) piatej časti OSP, alebo je na rozhodnutie o odvolaní daná právomoc Konferencie advokátov ako odvolacieho orgánu a dospel k nasledovným záverom (odlišným od záverov vyslovených v rozhodnutiach sp. zn. 3Sžo/86/2010 z 08.10.2010 a sp. zn. 3Sžo/17/2011 z 03.10.2011).

Podľa § 67 ods. 1 zákona o advokácii Konferencia advokátov je najvyšší orgán komory. Konferencia advokátov volí ostatné orgány komory.

Podľa § 69 ods. 1 a 2 zákona o advokácii Konferencia advokátov rozhoduje o všetkých základných otázkach advokátov, najmä:

- a) volí a odvoláva členov predsedníctva komory a členov ostatných orgánov komory,
- b) schvaľuje predpisy komory, ktorými sú najmä advokátsky poriadok, organizačný poriadok, rokovací poriadok, volebný poriadok a disciplinárny poriadok,
- c) môže zrušiť alebo zmeniť rozhodnutie predsedníctva komory,
- d) schvaľuje ročný príspevok advokátov na činnosť komory,
- e) zriaďuje sociálny fond, prípadne iné fondy a schvaľuje pravidlá ich tvorby a zásady použitia,
- f) schvaľuje výšku náhrady za stratu času pri výkone funkcií v orgánoch komory.

Konferencia advokátov rozhoduje aj o ďalších veciach určených predpismi komory a môže si vyhradiť rozhodovanie o ďalších veciach.

Podľa § 2 ods. 1 a 3 Organizačného poriadku Konferencia advokátov je najvyšším orgánom komory. Volí ostatné orgány komory a rozhoduje o všetkých základných otázkach advokátov. Môže si vyhradiť rozhodovanie aj o ďalších veciach advokácie v súlade so zákonom č. 586/2003 Z. z. o advokácii. Konferencia rozhoduje aj o ďalších veciach určených predpismi komory.

Z vyššie uvedených ustanovení vyplýva, že Konferencia advokátov je najvyšší orgánom Slovenskej advokátskej komory a základnou úlohou je predovšetkým rokovať a rozhodovať o základných otázkach všetkých advokátov a vytvárať koncepciu vývoja advokácie v intenciách platného právneho poriadku. V exemplifikatívnom výpočte oblastí, v ktorých Konferencia rozhoduje o základných otázkach advokátov podľa § 69 ods. 1, sa objavuje najmä rozhodovanie o tzv. vnútorných organizačných aktoch (predpisy komory, volebný poriadok), ktoré z ich povahy nie sú považované za individuálne právne akty (individuálne správne akty).

Z hľadiska teórie tak ide o rozhodovací proces v oblasti riadiacej a organizátorskej činnosti, ktorej typickými formami sú vnútorné akty smerujúce dovnútra daného systému a organizácie komory. Na

druhej strane teória rozlišuje aj rozhodovacie procesy v oblasti aplikácie práva, ktorých jadrom je práve prijímanie individuálnych právnych (resp. správnych) aktov (porov. Vrabko, M. a kol. Správne právo: Procesná časť. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Vydavateľské oddelenie, 2008, s. 22-23). Zákonný výraz „Konferencia advokátov rozhoduje“ v prvej vete § 69 ods. 1 tak treba vykladať ako právomoc rozhodovať vo veciach organizácie SAK a jej ďalších orgánov, nie v oblasti aplikácie práva, t. j. vydávaním individuálnych rozhodnutí. Ako poukázala odporkyňa, zákon o advokácii neobsahuje jednoznačné vymedzenie právomoci Konferencie advokátov vo vzťahu k vydávaniu individuálnych rozhodnutí.

Podľa § 70 zákona o advokácii predsedníctvo komory riadi činnosť komory medzi konferenciami advokátov.

Podľa § 71 ods. 2 písm. b/ zákona o advokácii predsedníctvo SAK vedie zoznam advokátov, zoznam euroadvokátov, zoznam zahraničných advokátov, zoznam medzinárodných advokátov, zoznam združení, zoznam verejných obchodných spoločností, zoznam komanditných spoločností, zoznam spoločností s ručením obmedzeným, zoznam zahraničných združení a zoznam advokátskych koncipientov, vykonáva v nich zápisy a oznamuje príslušnej komore zápis usadeného euroadvokáta, zahraničného advokáta a medzinárodného advokáta alebo odopretie jeho zápisu do zoznamu advokátov komory, ako aj ďalšie zmeny v jeho postavení v Slovenskej republike.

Podľa § 71 ods. 3 zákona o advokácii predsedníctvo komory volí a odvoláva zo svojich členov predsedu komory a podpredsedov komory. Predseda komory zastupuje komoru navonok a koná v jej mene vo všetkých veciach. Vydáva neodkladné rozhodnutia v čase medzi zasadnutiami predsedníctva komory a riadi zamestnancov komory. Predseda komory je povinný informovať predsedníctvo komory na jeho najbližšom zasadnutí o rozhodnutiach a opatreniach, ktoré urobil v čase medzi zasadnutiami predsedníctva. Predsedníctvo komory môže takéto rozhodnutie alebo opatrenie predsedu komory zmeniť. Podpredsedovia komory zastupujú predsedu komory v rozsahu určenom predpisom komory. Najvyšší súd vo veciach rozhodnutí v individuálnych veciach považuje za potrebné uviesť, že predsedníctvo SAK a ani Konferencia advokátov nie sú orgánmi verejnej správy v zmysle § 244 ods. 2 a 3 OSP. Sú vnútornými orgánmi komory zabezpečujúcimi jej riadne fungovanie. Neexistuje medzi nimi vzťah nadriadenosti a podriadenosti, ale vo svojich funkciách sa vzájomne dopĺňajú. S ohľadom na ich organizáciu, periodicitu schádzania sa a rozsah právomocí (§ 68, § 69, § 70, § 71 ods. 4 zákona o advokácii) možno usudzovať, že Konferencii advokátov je určené rozhodovať o dôležitých otázkach advokácie, o. i. napríklad volí ostatné orgány komory (predsedníctvo, revíziu komisiu, disciplinárnu komisiu). Svojou povahou tak predstavuje valné zhromaždenie advokátov vo vzťahu k užšie a operatívnejšie koncipovanému predsedníctvu SAK. Predsedníctvo SAK je následne orgánom komory, ktorý v mene komory rozhoduje vo veciach advokácie nižšej závažnosti, najmä s ohľadom na okruh dotknutých osôb.

Hierarchický vzťah medzi týmito orgánmi ani z ustanovenia § 69 ods. 1 písm. c/ zákona o advokácii, ktoré umožňuje Konferencii advokátov zrušiť alebo zmeniť rozhodnutie predsedníctva komory, nemožno vyvodzovať. Toto ustanovenie treba vykladať v spojení s ustanovením § 70 zákona o advokácii, t. j. riadiacimi právomocami predsedníctva SAK. Nie je možné jeho použitie výkladom rozširovať na rozhodovanie v individuálnych veciach, ktoré nie sú dôležitými otázkami advokácie, ale dotýkajú sa individuálnych práv, právom chránených záujmov a povinností fyzických alebo právnických osôb (najmä advokátov, advokátskych koncipientov, resp. žiadateľov o zápis do zoznamov vedených komorou).

Predsedníctvo SAK rozhoduje ako vnútorný orgán Slovenskej advokátskej komory vo veciach určených zákonom, takéto rozhodnutie podpisuje predseda komory, a to v mene komory (§ 71 ods. 2 písm. b/; § 71 ods. 3). Orgánom, ktorý takéto rozhodnutie vydal je Slovenská advokátska komora ako samosprávna stavovská organizácia, ktorá združuje všetkých advokátov zapísaných v zozname advokátov vedenom komorou (§ 66 ods. 2 zákona o advokácii).

Podľa § 75 ods. 3 zákona o advokácii sa na konanie podľa tohto zákona nepoužijú ustanovenia osobitného predpisu, ak nie je ustanovené inak. Osobitným predpisom je zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok).

Podľa § 61 zákona o advokácii advokátsky koncipient je ten, kto je zapísaný do zoznamu advokátskych koncipientov vedeného komorou.

Zákon o advokácii v § 62 ods. 1 ustanovuje, koho a za akých podmienok komora zapíše do zoznamu advokátskych koncipientov. V takom prípade sa žiadateľ stáva advokátskym koncipientom.

V prípade, že komora dospeje k záveru, že neboli naplnené podmienky pre zapísanie žiadateľa do zoznamu advokátskych koncipientov, vydáva rozhodnutie o nezapísaní do tohto zoznamu. Zákon o advokácii však ďalej neustanovuje okruh opravných prostriedkov, ktoré má žiadateľ k dispozícii.

Ako už bolo poukázané aj v iných konaniach, § 63 ods. 2 zákona o advokácii odkazuje na primerané použitie ustanovení § 7 (vyčiarknutie zo zoznamu advokátov), § 8, § 10 (pozastavenie výkonu advokácie) a § 28 (oznamovacie povinnosti advokáta). Zákon však neobsahuje úpravu postupu v prípade nezapísania žiadateľa do zoznamu advokátskych koncipientov analogickú k § 11 zákona o advokácii.

Zákon o advokácii však neobsahuje ani ustanovenie, ktoré by výslovne vylučovalo odvolanie voči rozhodnutiu o nezapísaní do zoznamu advokátskych koncipientov. Neupravuje však ani postup žiadateľa a komory v prípade vydania takéhoto rozhodnutia.

Vo všeobecnosti treba vychádzať z toho, že pokiaľ opravný prostriedok v správnom konaní nie je zákonom vylúčený, je prípustný.

Otázkou v prejednávanej veci ostáva, ktorý orgán je oprávnený o podanom odvolaní rozhodnúť. Zákon o advokácii a ani predpisy komory túto otázku neriešia a nie je možné, s ohľadom na § 75 ods. 3 zákona o advokácii, pre zistenie odvolacieho orgánu použiť ustanovenie § 58 správneho poriadku. Neexistuje teda právna norma, ktorá by nejakému správnomu orgánu ukladala právo a povinnosť konať a rozhodnúť o odvolaní voči rozhodnutiu komory o nezapísaní žiadateľa do zoznamu advokátskych koncipientov.

Hoci teda nie je použitie odvolania ako riadneho opravného prostriedku v konaní o (ne)zapísaní žiadateľa do zoznamu advokátskych koncipientov zákonom vylúčené, je namieste konštatovať existenciu prekážok v takom rozsahu, že takéto odvolanie je fakticky nemožné. Dôvodom je neexistencia odvolacieho orgánu voči rozhodnutiam Slovenskej advokátskej komore o nezapísaní do zoznamu advokátskych koncipientov.

S ohľadom na uvedené je v záujme zachovania práva na súdnu a inú ochranu pred nezákonným rozhodnutím nutné v zmysle § 247 ods. 3 OSP považovať rozhodnutie komory za rozhodnutie, proti ktorému zákon nepripúšťa opravný prostriedok a ktoré po riadnom doručení účastníkovi (účastníkom) konania nadobúda právoplatnosť.

Podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy SR sa každý môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.

Podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy SR 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.

Rozhodnutie o nezapísaní do zoznamu advokátskych koncipientov je rozhodnutím, ktorým komora rozhodla o nespôsobilosti žiadateľa vykonávať prax advokátskeho koncipienta vzhľadom na požiadavky

§ 62 zákona o advokácii, a v konečnom dôsledku tak obmedzila, resp. sťažila jeho možnosti aj pre výkon povolania advokáta. Ide teda o rozhodnutie, ktoré osebe znamená právnu prekážku výkonu povolania. Prakticky tak na jeho základe dochádza k zúženiu práva žiadateľa na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, ako aj právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť, hoci na základe (nesplnenia) podmienok ustanovených zákonom (čl. 35 ods. 1 a 2 Ústavy SR).

Chýbajúca, resp. nedostatočná právna úprava nemôže byť na škody fyzickej osobe alebo právnickej osobe pri uplatňovaní ich práva na súdnu ochranu. Najvyšší súd preto dospel k záveru, že v prípade rozhodnutí o nezapísaní žiadateľa do zoznamu advokátskych koncipientov je úlohou súdov v správnom súdnictve poskytnúť potrebnú právnu ochranu pred prípadným nezákonným rozhodnutím komory.

Podľa § 250l ods. 1 OSP sa podľa ustanovení tejto (tretej) hlavy postupuje v prípadoch, v ktorých zákon zveruje súdom rozhodovanie o opravných prostriedkoch proti neprávoplatným rozhodnutiam správnych orgánov.

Na tomto mieste sa treba stotožniť s názorom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vysloveným v jeho rozhodnutí sp. zn. 3Sžo/17/2011 z 03.10.2011, pokiaľ uvádza, že „rozhodovanie o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam správnych orgánov upravené v tretej hlave piatej časti OSP, sa spravuje princípom pozitívnej enumerácie, a teda osobitný zákon musí výslovne pripúšťať opravný prostriedok, o ktorom rozhoduje súd“.

Z uvedeného je nesporné, že pri chýbajúcej právnej úprave, ktorá by umožňovala preskúmanie rozhodnutí orgánov verejnej správy na základe opravného prostriedku súdom podľa tretej hlavy piatej časti, analógia nie je prípustná.

Analogické použitie § 11 zákona o advokácii, a teda založenie právomoci súdu vo veci konať a rozhodnúť podľa § 250l a nasl. OSP, by bolo v rozpore s čl. 2 ods. 2 Ústavy SR, v zmysle ktorého štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

Preto vzhľadom k tomu, že v prejednávanej veci zákon o advokácii nezveruje súdom rozhodovanie o opravnom prostriedku, nemôže súd postupovať podľa tretej hlavy piatej časti OSP. Je preto namieste prejednanie veci v konaní o žalobe podľa druhej hlavy piatej časti OSP, a to napriek tomu, že v prípade nezapísanie žiadateľa do zoznamu advokátov súdy v správnom súdnictve postupujú práve podľa ustanovení OSP o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam správnych orgánov.

Podľa § 247 ods. 1 OSP podľa ustanovení tejto (druhej) hlavy sa postupuje v prípadoch, v ktorých fyzická alebo právnická osoba tvrdí, že bola na svojich právach ukrátená rozhodnutím a postupom správneho orgánu, a žiada, aby súd preskúmal zákonnosť tohto rozhodnutia a postupu.

Podľa § 247 ods. 2 OSP pri rozhodnutí správneho orgánu vydaného v správnom konaní je predpokladom postupu podľa tejto hlavy, aby išlo o rozhodnutie, ktoré po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov, ktoré sa preň pripúšťajú, nadobudlo právoplatnosť.

Podľa § 247 ods. 3 OSP predmetom preskúmania môže byť za podmienok ustanovených v odsekoch 1 a 2 aj rozhodnutie, proti ktorému zákon neprípúšťa opravný prostriedok, ak sa stalo právoplatným. Najvyšší súd nemohol opomenúť ani námietky účastníkov praktického charakteru, súvisiace s periodicitou zvolávania Konferencie advokátov najmenej raz za tri roky, ako aj súvisiace s otázkou hospodárnosti a efektívnosti odvolacieho konania v prípade, ak by sa pripustilo, že Konferencia advokátov zastáva pozíciu odvolacieho orgánu. Aj tieto skutočnosti by totiž mali (negatívny) vplyv na praktickú ochranu práv žiadateľa o zápis do zoznamu koncipientov, ktorému rozhodnutím komory

nebolo vyhovené.

Ak teda krajský súd konanie zastavil, porušil žalobcove právo na súdnu ochranu v zmysle čl. 46 ods. 2 Ústavy SR a čl. 6 ods. 1 Dohovoru a zároveň odňal žalobcovi i možnosť konať pred súdom.

S ohľadom na uvedené skutočnosti najvyšší súd dospel k záveru, že uznesenie Krajského súdu v Žiline zo 06.03.2012, č. k. 20S/438/2011-141 v spojení s opravným uznesením z 11.04.2012, č. k. 20S/438/2011-150 je potrebné zrušiť a vec vrátiť krajskému súdu na nové konanie, v ktorom postupom podľa druhej hlavy piatej časti OSP preskúma zákonnosť rozhodnutia Slovenskej advokátskej komory č. 4397/11 z 09.09.2011 (§ 250ja ods. 3 veta druhá OSP a § 221 ods. 1 písm. f/ OSP). Súčasne rozhodne o trovách odvolacieho konania (§ 224 ods. 3 OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP).

Toto rozhodnutie prijal Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte pomerom hlasov 3:0 (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom od 01.05.2011).

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu n i e j e prípustný opravný prostriedok.