

[logá]



Štrasburg, 18. októbra 2021

CDL-AD(2021)042

Stanovisko č. 1048/2021

(pôvodný text v anglickom jazyku)

EURÓPSKA KOMISIA PRE DEMOKRACIU PROSTREDNÍCTVOM PRÁVA
(BENÁTSKA KOMISIA)

SLOVENSKÁ REPUBLIKA

STANOVISKO

**K DVOM OTÁZKAM
TÝKAJÚCIM SA ORGANIZÁCIE ADVOKÁTSKEHO POVOLANIA A ÚLOHY
NAJVYŠŠIEHO SPRÁVNEHO SÚDU V DISCIPLINÁRNYCH KONANIACH
VEDENÝCH PROTI ADVOKÁTOM**

**prijaté Benátskou komisiou
na jej 128. plenárnom zasadnutí
(Benátky/online, 15 – 16. októbra 2021)**

na základe pripomienok, ktoré spracovali

**Nicos ALIVIZATOS (člen, Grécko)
Monika HERMANN (náhradná členka, Nemecko)
Veronika HERRER (expertka)**

I. Úvod

1. Listom z 2. júna 2021 požiadala ministerka spravodlivosti Slovenskej republiky pani Mária Kolíková Benátsku komisiu o stanovisko k dvom otázkam týkajúcim sa organizácie advokátskeho povolania v Slovenskej republike a úlohy Najvyššieho správneho súdu SR v disciplinárnych konaniach vedených proti advokátom. Šlo o nasledovné otázky:

Prvá otázka: *Bolo by v súlade s princípmi právneho štátu a demokratického zriadenia, ak by Najvyšší správny súd SR vykonával pôsobnosť ako druhostupňový odvolací orgán pri preskúmaní neprávoplatných disciplinárnych rozhodnutí disciplinárneho orgánu Slovenskej advokátskej komory (ak sú v súčasnosti v správnom súdnictve preskúmané len právoplatné rozhodnutia disciplinárnych orgánov Slovenskej advokátskej komory)?*

Druhá otázka: *Bolo by v súlade s princípmi právneho štátu a demokratického zriadenia, ak by právne predpisy umožnili založiť niekoľko profesijných komôr advokátov alebo niekoľko advokátskych komôr z vlastnej vôle samotných advokátov, napr. na základe regionálneho princípu alebo sektorového princípu (ak je v súčasnosti zriadená iba jedna Slovenská advokátska komora s povinným členstvom advokátov)?*

2. Nicos Alivizatos, Monika Hermanns a Veronika Horrer (expertka) vystupovali vo vzťahu k tomuto stanovisku ako spravodajcovia.

3. V dňoch 9. a 10. septembra 2021 delegácia Benátskej komisie v zložení pán Alivizatos a pani Horrer v sprievode pána Dikova zo sekretariátu pricestovala do Bratislavy a absolvovala stretnutia so zástupcami Ministerstva spravodlivosti SR, Najvyššieho správneho súdu SR, Národnej rady SR, Súdnej rady SR, Slovenskej advokátskej komory, ako aj s advokátmi, predstaviteľmi akademickej obce a zástupcami občianskej spoločnosti. Komisia ďakuje ministerstvu spravodlivosti za vynikajúcu organizáciu návštevy.

4. Stanovisko bolo vypracované na základe pripomienok spravodajcov a výsledkov návštevy v Bratislave. Po výmene názorov s pani ministerkou spravodlivosti ho Benátska komisia prijala na svojom 128. plenárnom zasadnutí (15. – 16. októbra 2021).

II. Základné informácie

A. Rozsah stanoviska

5. Ako vysvetlila pani ministerka spravodlivosti, o kontúrach prípadnej reformy advokátskeho povolania na Slovensku sa v rámci ministerstva stále diskutuje. Pred prípravou konkrétnejšieho legislatívneho návrhu sa pani ministerka rozhodla požiadať o pomoc Benátsku komisiu a sformulovala dve otázky (pozri bod 1 vyššie).¹

6. Benátska komisia je pani ministerke vďačná za možnosť prispieť k reformnému procesu v takomto skorom štádiu. Táto forma pomoci zároveň predstavuje určité výzvy. Bez toho, aby Benátska komisia mala k dispozícii konkrétny legislatívny návrh, je pre ňu ťažšie získať primeranú spätnú väzbu od zainteresovaných strán na vnútroštátnej úrovni a zasadiť návrhy do širšieho kontextu. Za týchto okolností budú mať odpovede Benátskej komisie nevyhnutne skôr všeobecný charakter. Stanovisko by

¹ S cieľom uľahčiť Benátskej komisii plnenie jej úloh jej inštitúcie poskytli platné právne predpisy, predovšetkým anglický preklad zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii (CDL-REF(2021)066) a anglický preklad vysvetlenia k žiadosti pani ministerky o stanovisko. Preklad nemusí vo všetkých bodoch presne odrážať pôvodné znenie.

sa nemalo chápať ani ako bezvýhradný súhlas ani ako bezvýhradný nesúhlas s akýmkoľvek budúcim legislatívnym návrhom, ktorý môže pochádzať z dielne ministerstva. Keď sa návrhy pani ministerky pretavia do návrhu zákona, Benátska komisia je pripravená, ak bude o to požiadaná, posúdiť návrh zákona a doplniť toto stanovisko o pripomienky ku konkrétnym ustanoveniam, ktoré bude legislatívny návrh obsahovať.

B. Východiská a odôvodnenie navrhovaných zmien

7. Národná rada Slovenskej republiky schválila 9. decembra 2020 zásadnú novelu ústavy spolu s legislatívnym balíkom, ktorý prináša komplexnú reformu súdnictva. Reforma z roku 2020 bola reakciou novej vlády (zvolenej vo februári 2020) na sériu korupčných afér, ktoré odhalili údajné prepojenia niektorých sudcov a prokurátorov na veľké podniky, prípadne na neetické alebo korupčné správanie a pod. Reforma sa dotkla najmä zloženia súdnej rady a ústavného súdu, stanovila preverovanie majetkových pomerov všetkých sudcov, zrušila imunitu sudcov voči trestnému stíhaniu atď.² Niektoré prvky reformy – napríklad reorganizácia súdnej mapy vo vzťahu k všeobecným súdom – sú stále v štádiu prípravy.

8. Jedným z prvkov reformy z roku 2020 bolo zavedenie dvojstupňovej sústavy správnych súdov s Najvyšším správnym súdom Slovenskej republiky (NSS) na jej vrchole. NSS začal svoju činnosť od 1. augusta 2021 a v súčasnosti je najvyšším súdnym orgánom v oblasti správneho súdnictva.³ Na účely tohto stanoviska je najdôležitejšie, že podľa ústavy bude NSS rozhodovať ako disciplinárny súd s pôsobnosťou pre sudcov, prokurátorov a ak tak ustanoví zákon, aj iných osôb.⁴

9. Programové vyhlásenie vlády sa sústredilo na problémy v rámci slovenského súdnictva a prokuratúry a nespomínalo advokátov a iných odborníkov z právnej praxe (ďalej len „advokáti“). Podľa pani ministerky spravodlivosti sa však ani advokáti nevyhli korupcii a/alebo neetickému správaniu. Niektorí z nich boli údajne zapojení do korupčných schém. Dôvera verejnosti v súdny systém zostala na veľmi nízkej úrovni, čo sa odrazilo na povesti advokátskeho povolania. Podľa ministerstva bola Slovenská advokátska komora (SAK) uzavretou štruktúrou a nezdalo sa, že by vyvodzovala dostatočnú zodpovednosť svojich členov. Ministerstvo tvrdilo, že disciplinárne konania boli zdĺhavé a ťažkopádne a voči advokátom bola iba zriedkavo vyvodená zodpovednosť v dôsledku príliš ochranného prístupu SAK. Podľa názoru pani ministerky by reforma súdnictva nebola úplná, ak by sa právne predpisy upravujúce advokátske povolanie ponechali v nezmenenej podobe.

C. Súčasný predpis a náčrt navrhovaných zmien

10. V súčasnosti je advokácia upravená zákonom č. 586/2003 Z. z. Týmto zákonom sa zriaďuje SAK ako jediná samosprávna stavovská organizácia s povinným členstvom. Členstvo v SAK je podmienkou výkonu advokácie v konaní pred súdmi alebo v postavení súkromných poskytovateľov právnych rád a právnej pomoci.⁵ Zákon č. 586/2003 Z. z. stanovuje pravidlá správania sa advokátov a disciplinárne opatrenia v prípade ich porušení (vrátane vyčiarknutia zo zoznamu advokátov). Okrem toho SAK schvaľuje Disciplinárny poriadok SAK, ktorý dopĺňa ustanovenia zákona.

1. Disciplinárne konanie proti advokátom

² <https://slovakconlaw.blogspot.com/2020/07/key-policies-from-slovak-govt-manifesto.html>

³ Neexistuje jeden zákon o NSS; jeho pôsobnosť a organizáciu upravuje súbor noviel rôznych zákonov, ktoré boli prijaté v rámci reformného balíka v decembri 2020 (zákon č. 423/2020 Z. z.).

⁴ Pozri článok 142 ods. 2 písm. c) ústavy.

⁵ Tento zákon neupravuje postavenie podnikových právnikov, ktorí neposkytujú služby externým klientom.

11. Disciplinárne konanie sa začína na základe návrhu podaného predsedom revíznej komisie (RK) alebo ministrom spravodlivosti; konajú buď z vlastného podnetu alebo na základe podanej sťažnosti. Členov RK volí spomedzi advokátov konferencia advokátov. RK dohliada na riadny výkon advokátskeho povolania. V rámci disciplinárneho konania pôsobí RK ako filtračný orgán; podľa štatistik, ktoré poskytla SAK, sa veľká väčšina sťažností podaných revíznej komisii ďalej nerieši, pretože sú zjavne nedôvodné.

12. Podľa zákona existujú štyri stupne disciplinárneho konania proti advokátovi. Po prvé, o návrhoch podaných predsedom RK alebo ministrom rozhoduje senát Disciplinárnej komisie SAK (DK).⁶ Členov DK, ktorá je prvostupňovým disciplinárnym orgánom SAK, volí konferencia advokátov.

13. Po druhé, proti rozhodnutiam DK môže dotknutý advokát alebo minister podať odvolanie odvolacej disciplinárnej komisii (ODK), ktorá je tiež orgánom zriadeným SAK.

14. Po tretie, proti rozhodnutiam ODK možno podať správnu žalobu prostredníctvom preskúmania rozhodnutia na krajskom súde. Podľa súčasného systému je rozsah takéhoto preskúmania obmedzený na právne otázky. Ako bolo spravodajcom vysvetlené, správne súdy opätovne nepreskúmajú dôkazy a opätovne nezisťujú skutkový stav veci. Preskúmanie sa podobá „kasácii“ v iných právnych poriadkoch.

15. Napokon, proti rozhodnutiu krajského súdu možno podať opravný prostriedok na NSS (pred 1. augustom 2021 o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam krajského súdu rozhodovalo správne kolégium najvyššieho súdu). Krajské súdy aj správne kolégium najvyššieho súdu sa skladajú len zo sudcov.

16. Pani ministerka vysvetlila, že reforma disciplinárneho konania bude spočívať v nasledovnom: po prvé, v rámci SAK bude existovať len jeden disciplinárny orgán, podobne ako v súčasnosti DK. Tento orgán bude zložený z advokátov zvolených konferenciou advokátov a bude rozhodovať o veciach na návrh RK alebo na návrh ministra spravodlivosti.

17. *(Podľa návrhu pani ministerky)* ODK bude zrušená. Namiesto toho proti rozhodnutiam DK bude možné podať odvolanie priamo disciplinárnemu senátu NSS, ktorý bude vydávať právoplatné rozhodnutia. Disciplinárne senáty NSS, ktoré sa budú zaoberať týmto typom agendy, budú zložené z troch sudcov a dvoch advokátov, ktorých buď vymenuje advokátska komora, alebo budú vybraní zo zoznamu advokátov zostaveného advokátskou komorou.⁷ Preskúmajúci súd tak už nebude zložený len zo sudcov a poskytne advokátom lepšie zastúpenie. Okrem toho, na rozdiel od súčasného systému, bude NSS v budúcnosti vykonávať *úplné* preskúmanie disciplinárnych rozhodnutí DK, t. j. bude mať právomoc skúmať skutkové aj právne otázky. Celkovo sa súčasný štvorstupňový systém s obmedzeným („kasačným“) súdnym preskúmaním nahradí dvojstupňovým systémom s úplným preskúmaním zmiešaným orgánom.

2. Fragmentácia samosprávnych štruktúr

⁶ Disciplinárne konanie vykonáva trojčlenný disciplinárny senát vymenovaný predsedom disciplinárnej komisie spomedzi jej 31 členov [§ 57 ods. 1 a § 66 ods. 4 písm. d)].

⁷ Posledné uvedené riešenie – s databázou „prísediach“ – zrkadlovo kopíruje návrh obsiahnutý v § 9 návrhu zákona o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky vo vzťahu k prokurátorom, súdnym exekútorom a notárom. V § 6 návrhu sa ustanovuje, že sudcov určuje na obdobie troch rokov predseda NSS, pričom prísediaci sú vybraní z databáz prísediach podľa § 9 pri zaevidovaní disciplinárneho návrhu v podateľni pre každý disciplinárny návrh zvlášť; pozri poznámku pod čiarou č. 30 nižšie.

18. Druhá otázka adresovaná Benátskej komisii sa týkala možnosti zrušiť jednu SAK a nahradiť ju niekoľkými menšími komorami. V súčasnosti je SAK zriadená zákonom ako „nezávislá stavovská organizácia a právnická osoba“. ⁸ Členstvo v SAK je povinné a existuje monopol advokátov zapísaných do zoznamu SAK na poskytovanie právneho poradenstva klientom a na zastupovanie klientov v konaní pred súdmi. ⁹ Konferencia advokátov prijíma interné stavovské predpisy a volí ostatné orgány komory vrátane predsedníctva (ktoré priebežne riadi činnosť komory), RK, DK a ODK. ¹⁰

19. Pani ministerka spravodlivosti by chcela otvoriť diskusiu o možnom rozdelení jednej SAK na niekoľko nezávislých advokátskych komôr. Ministerstvo v súčasnosti skúma niekoľko alternatívnych modelov. Prvý spočíva v tom, že by existovalo niekoľko alternatívnych advokátskych komôr na základe dobrovoľného členstva. Znamená to, že podmienkou výkonu advokácie by naďalej bolo povinné členstvo v jednej z advokátskych komôr, ale advokáti by si mohli vybrať, ku ktorej komore chcú patriť. Ďalší model spočíva v existencii špecializovaných advokátskych komôr v závislosti od hmotnoprávnej oblasti právnej praxe (občianske právo, trestné právo, rodinné právo, daňové právo atď.). ¹¹ Tretí model spočíva v existencii regionálnych advokátskych komôr, do ktorých by advokáti patrili v závislosti od geografickej oblasti, v ktorej vykonávajú prax. Uvažuje sa aj o kombinácii druhého a tretieho modelu, kde by regionálne advokátske komory pre advokátov „so všeobecnou praxou“ existovali súčasne s jednou alebo dvoma celoštátnymi advokátskymi komorami pre advokátov „so špecializáciou“, ktorí vykonávajú prax v určitej úzko profilovanej oblasti práva.

20. Napokon sa ešte len rozhodne, či v budúcnosti bude alebo nebude existovať v istej forme celoštátna advokátska komora, ktorá by si mohla ponechať niektoré právomoci SAK a vykonávať dohľad nad regionálnymi a/alebo špecializovanými komorami.

III. Analýza

A. Odôvodnenie a proces prerokovania zmien navrhovaných pani ministerkou

21. Pani ministerka spravodlivosti argumentovala, že korporativistická kultúra v rámci SAK spôsobuje, že disciplinárne konania vedené proti advokátom sú zdĺhavé a neefektívne. Preto by sa SAK mala reformovať. Vedenie SAK bolo naopak spokojné so *súčasným stavom* a trvalo na tom, že aj keď existuje priestor na zlepšenie, všetky problémy by sa dali ľahko odstrániť v rámci existujúcej štruktúry. Z pohľadu SAK by navrhované kroky mohli oslabiť advokátsku obec a ohroziť nezávislosť advokátov. Rovnaký názor mali aj poslanci parlamentnej opozície.

22. Pani ministerka počas návštevy Bratislavy poskytla spravodajcom obmedzené dôkazy o tvrdení, že SAK príliš chránila svojich členov. Zo štatistik, ktoré poskytla SAK, vyplýva, že v uplynulých rokoch bola voči advokátom častejšie vyvodená zodpovednosť ako voči sudcom, v niektorých z týchto disciplinárnych vecí boli uložené vysoké peňažné pokuty alebo dokonca trest vyčiarknutia zo zoznamu advokátov. Neexistujú žiadne viditeľné známky toho, že SAK je preťažená svojimi úlohami alebo neschopná poskytovať svojim členom kvalitné služby.

⁸ § 66 ods. 1 až 3 zákona.

⁹ § 12 ods. 6 zákona.

¹⁰ Pozri §§ 69 - 71 zákona.

¹¹ Pred rokom 2004 sa právnické povolanie delilo na „komerčných“ a „všeobecných“ právnikov. Komerční právnici sa historicky vyvinuli z interných právnych poradcov štátnych podnikov v časoch socializmu. Na rozdiel od advokátov nemohli zastupovať klientov v trestnom konaní. Toto rozdelenie existovalo až do roku 2004, kedy došlo k zlúčeniu komôr a komerční právnici sa stali členmi advokátskej komory.

23. Na druhej strane, aj keby chýbali dôkazy o údajnej nefunkčnosti súčasného systému, úlohou ministerstva spravodlivosti je predovšetkým posúdiť miestne podmienky a reagovať na požiadavky širokej verejnosti. Otázka opodstatnenosti tejto reformy je politická a v konečnom dôsledku by sa mala prerokovať v Národnej rade SR. Benátska komisia sa vždy zasadzovala za inkluzívnosť parlamentných diskusií, do ktorých by sa mali zapojiť príslušné zainteresované strany a nezávislí odborníci.¹² Počas stretnutí v Bratislave sa spravodajcovia dozvedeli, že iniciatíva začať diskusiu o budúcnosti advokátskeho povolania na Slovensku vyšla z ministerstva spravodlivosti, a nie zo SAK alebo z právnickej obce. Zdá sa, že ani súdnictvo – a najmä NSS – zatiaľ nemalo možnosť prispieť do tejto diskusie. Pre Benátsku komisiu je nevyhnutné, aby ministerstvo získalo zmysluplné podnety od všetkých relevantných zainteresovaných strán, najmä od advokátov a sudcov, ktorí sa venujú správnej agende. Okrem toho by prijatíu zákona mala predchádzať dopadová štúdia¹³, najmä pokiaľ ide o dodatočné zdroje, ktoré môžu byť potrebné na vytvorenie nezávislých advokátskych komôr a na poverenie NSS novými funkciami. Nakoniec by sa mali dôkladne posúdiť náklady navrhovanej reformy a porovnať ich s predpokladanými prínosmi.

B. Súlad s európskymi štandardmi a osvedčenými postupmi

24. Prvá otázka pani ministerky sa týka navrhovanej reformy disciplinárneho mechanizmu. Konkrétne sa má znížiť počet stupňov disciplinárneho konania (zo štyroch na dve) a zabezpečiť úplné preskúmavanie disciplinárnych rozhodnutí prostredníctvom NSS.

25. Komisia však nemôže posúdiť otázku počtu stupňov disciplinárneho konania bez toho, aby vedela, ako bude organizované advokátske povolanie, či pôjde o dvojstupňový model, v ktorom budú regionálne alebo špecializované komory koexistovať s celoštátnou advokátskou komorou, alebo o decentralizovaný systém iba s viacerými komorami. Komisia teda začne odpovedou na druhú otázku pani ministerky, ktorá sa týka možnej fragmentácie súčasného systému.

26. Benátska komisia na úvod poznamenáva, že neexistuje všeobecne uznávaný model riadenia advokátskej profesie. Medzinárodné zmluvy o ľudských právach implicitne vyžadujú nezávislosť a profesionalitu *obhajcov* – záruku, ktorá slúži najmä záujmom obvinených v trestných veciach.¹⁴ Medzinárodné nástroje odporúčacej povahy (*soft law*) sú konkrétnejšie: odporúčajú vytvorenie nezávislých advokátskych komôr.¹⁵ Myšlienka „samosprávy“ alebo „samoregulácie“ advokátskej profesie sa spomína aj v dokumentoch renomovaných medzinárodných profesijných združení, ako sú Medzinárodná advokátska komora (*International Bar Association*) (IBA) a Rada advokátskych komôr Európy (*Council of Bars and Law Societies of Europe*) (CCBE).¹⁶ Nie je však vylúčená možnosť, aby v danej oblasti existovalo viac takýchto komôr ako jedna.¹⁷ Konkrétne zásada 17 Štandardov IBA (*IBA Standards*) stanovuje, že „v každej jurisdikcii sa zriadi *jedna alebo viac* [zvýraznené kurzívou] nezávislých samosprávnych organizácií advokátov uznaných zákonom, ktorých predsedníctvo alebo iný výkonný orgán slobodne volia všetci členovia bez akéhokoľvek zasahovania akéhokoľvek iného orgánu alebo osoby. Tým nie je dotknuté ich právo zakladať ďalšie profesijné združenia advokátov a právnikov, alebo sa k nim dodatočne pripojiť.“

¹² Pozri CDL-AD(2019)015, Parametre vzťahu medzi parlamentnou väčšinou a opozíciou v demokracii: kontrolný zoznam, ods. 77.

¹³ CDL-AD(2016)007, Kontrolný zoznam právneho štátu (*Rule of Law Checklist*), oddiel II ods. 5.

¹⁴ Pozri CDL-AD(2020)029, Turecko – Spoločné stanovisko Benátskej komisie a Generálneho riaditeľstva pre ľudské práva a právny štát (DGI) Rady Európy k zmenám zákona o advokácii z roku 1969 (júl 2020), bod 27.

¹⁵ Pozri odporúčanie Rec(2000)21 Výboru ministrov Rady Európy (pozri zásadu VI/1) a Základné princípy OSN týkajúce sa úlohy advokátov (pozri s. 24).

¹⁶ Pozri Štandardy IBA týkajúce sa nezávislosti advokátskej profesie.

¹⁷ Pozri napríklad Základné princípy OSN týkajúce sa úlohy advokátov alebo Odporúčanie Rec(2000)21 Výboru ministrov.

27. Vo väčšine členských štátov Rady Európy je existencia viac ako jednej nezávislej samosprávnej organizácie advokátov skôr výnimkou ako pravidlom. Tieto nezávislé samosprávne organizácie buď spravujú iné právnické profesie,¹⁸ alebo sa historicky vyvinuli s cieľom spravovať veci advokátov pochádzajúcich z rôznych kultúrnych prostredí.¹⁹ Najbežnejším modelom v Európe je jednotná advokátska profesia riadená jednou samosprávnou organizáciou, ktorá môže pozostávať z regionálnych/lokálnych advokátskych komôr zastrešených národnou/federálnou advokátskou komorou.

28. Za predpokladu, že sa jasne pomenujú dôvody tejto reformy, môže byť rozdelenie jedinej národnej advokátskej komory na menšie subjekty legitímnym riešením. Hlavnou otázkou sú však *kritériá* takéhoto rozdelenia a vplyv, ktorý môže mať fragmentácia na nezávislosť a profesionalitu advokátov, na kvalitu právnych služieb, ktoré poskytujú svojim klientom, a na verejné poslanie advokátskeho povolania.

1. Vytvorenie viacerých stavovských komôr na základe dobrovoľného členstva

29. Jedným z návrhov, o ktorom sa diskutovalo v rámci ministerstva, je umožniť advokátom slobodne si vybrať, do ktorej advokátskej komory chcú patriť. Ministerstvo tvrdí, že pluralita viacerých advokátskych komôr zvýši konkurenciu medzi nimi a zlepši kvalitu služieb, ktoré komory poskytujú svojim členom. Podľa názoru Benátskej komisie je však tento argument nesprávny: logika „voľného trhu“ sa nedá uplatniť na vzťahy medzi advokátmi a advokátskou komorou (komorami), prinajmenšom nie tam, kde advokátska komora funguje ako regulačný orgán.

30. Podobne, ako je to vo väčšine európskych krajín, SAK je orgánom *samosprávy* advokátov. Ako taká by SAK mala byť nezávislá od štátu, alebo by mala mať aspoň značnú autonómiu.²⁰ Jedna z hlavných funkcií SAK je reprezentatívna – je jej zverená úloha chrániť práva a záujmy svojich členov voči štátu.

31. SAK zároveň nie je súkromným združením. SAK nevzniká zo slobodnej vôle svojich členov, ale zo zákona a je založená na povinnom členstve. SAK nevykonáva žiadnu hospodársku alebo podnikateľskú činnosť. SAK presadzuje záujmy advokátskej obce voči štátu z titulu svojej reprezentatívnej funkcie, ale zároveň presadzuje verejný záujem v mene štátu. SAK teda musí vyvažovať presadzovanie záujmov svojich členov so svojou regulačnou funkciou a funkciou dohľadu. SAK dbá na to, aby advokáti riadne spĺňali kvalifikačné predpoklady na výkon povolania, aby sa poskytovala bezplatná právna pomoc v situáciách vymedzených v platnej právnej úprave, aby sa dodržiavali pravidlá profesionálneho správania atď.

32. Je zrejmé, že aj keby sa SAK mala reformovať, ministerstvo by pri jej reforme nemalo neúmyselne narušiť alebo oslabiť verejnoprávne poslanie advokátskej komory a jej regulačnú funkciu/funkciu dohľadu. Ak sa povolí existencia viacerých advokátskych komôr, ktoré si následne začnú vzájomne konkurovať, mali by byť štruktúrované a regulované spôsobom, ktorý nepôjde na úkor kvality verejnej služby, ktorú poskytujú, napríklad prijatím štandardom nezodpovedajúcich podmienok

¹⁸ Napríklad Bar Council (*Rada barristerov*) pre barristerov a Law Society of England and Wales (*Advokátska komora Anglicka a Walesu*) pre solicitorov vo Veľkej Británii alebo National Council for Advocates (*Národná rada advokátov*) a National Council of Legal Advisers (*Národná rada právnych poradcov*) v Poľsku.

¹⁹ Napríklad v Belgicku *Ordre des Barreaux Francophones et Germanophone* združuje všetky miestne advokátske komory francúzsky a nemecky hovoriacich komunít v krajine a *Orde van Vlaamse Balies* je zastrešujúca organizácia pre miestne advokátske komory holandsky hovoriacej komunity v krajine.

²⁰ Pozri odporúčanie CM (2000)21, v ktorom sa spomínajú „samosprávne“ advokátske komory, ktoré by mali byť „nezávislé od orgánov“ (s. 2 zásady V).

na zápis do zoznamu, ponukou nedostačujúceho vzdelávania alebo zhovievavým prístupom k profesijným pochybeniam.

33. Ako už predtým uviedla Benátska komisia, hoci advokáti majú právo mať politické názory a dokonca sa zúčastňovať na politickom živote, advokátske komory by sa nemali stať politickými aktérmi a na pozadí politického napätia existuje riziko, že vytvorenie viacerých advokátskych komôr s dobrovoľným členstvom by mohlo zmeniť advokátske komory na politické kluby a ohroziť politicky neutrálny status týchto orgánov.²¹ Ministerstvo navrhuje, aby viaceré advokátske komory „vytvorili priestor na združenia advokátov s podobnými záujmami, zameraním a hodnotami“. Hoci uznávajú a rešpektujú slobodu združovania a prejavu, na ktorú majú advokáti právo, a ich prípadné názory, že konkrétna advokátska komora neplní svoju verejnú funkciu adekvátne alebo neutrálne, musia všetci advokáti zdieľať rovnaké základné hodnoty – nezávislosť, lojalita (absencia konfliktu záujmov), mlčanlivosť, záväzok dodržiavať princípy právneho štátu a ústavu atď. A hlavným účelom advokátskej komory je dbať na dodržiavanie týchto základných hodnôt a zároveň ponechať členom advokátskej komory slobodu zakladať súkromné združenia, skupiny, zoskupenia, politické kluby atď. a vstupovať do nich s cieľom presadzovať svoje konkrétne záujmy. Tieto združenia atď. by však mali zostať súkromné a čisto *reprezentatívne z pohľadu záujmov svojich členov* a nemali by nahrádzať samosprávne organizácie s regulačnou funkciou a funkciou dohľadu, ako aj funkciou zastupovať záujmy všetkých advokátov.

34. Na záver Benátska komisia odporúča slovenskej vláde a zákonodarnému zboru, aby nepokračovali vo vytváraní viacerých advokátskych komôr založených na dobrovoľnom členstve.

35. Ak sa však vláda rozhodne postupovať týmto smerom, mala by zaviesť legislatívne, regulačné, transparentné a zodpovednostné záruky, ktoré zabezpečia, že fragmentácia systému neohrozí vyššie uvedené základné štandardy advokátskej profesie (nezávislosť, lojalita, mlčanlivosť, záväzok dodržiavať princípy právneho štátu a ústavu). V nasledujúcich častiach tohto stanoviska sa Benátska komisia bude zaoberať niektorými z týchto záruk a predovšetkým potrebou existencie centrálnemu subjektu („zastrešujúcej organizácie“), ktorý by zabezpečoval minimálne profesijné štandardy naprieč celou advokátskou obcou a ktorý by mal reprezentovať všetkých advokátov v krajine a/alebo všetky advokátske komory (pozri najmä body 41 a 49 nižšie).

2. Vytvorenie špecializovaných advokátskych komôr

36. Alternatívny návrh, o ktorom sa diskutovalo v rámci ministerstva, spočíva v existencii viacerých advokátskych komôr pre advokátov vykonávajúcich prax v rôznych oblastiach práva (občianske právo, trestné právo, rodinné právo, daňové právo atď.).

37. Tento model prichádza do úvahy iba vtedy, ak by advokáti patriaci do jednotlivých špecializovaných advokátskych komôr nemohli vykonávať prax mimo svojej špecializácie. V takom prípade nehrozí riziko konkurencie medzi jednotlivými advokátskymi komorami a následné tzv. konkurenčné „znižovanie nárokov“ (*race to the bottom*), minimálne teoreticky.

38. Vzhľadom na uvedené skutočnosti má vytvorenie viacerých špecializovaných advokátskych komôr mnoho úskalí. V prvom rade môže viesť k vzniku tried vysoko špecializovaných advokátov, ktorí sa budú pomerne dosť odlišovať od zvyšku advokátskej komunity, budú mať svoje vlastné záujmy a priority a vyvinú si vlastné prístupy k samoregulácii a vlastné etické pravidlá. Špecializácia

²¹ Pozri CDL-AD(2020)029, Turecko – Spoločné stanovisko Benátskej komisie a Generálneho riaditeľstva pre ľudské práva a právny štát (DGI) Rady Európy k zmenám zákona o advokácii z roku 1969 (júl 2020), bod 48.

advokátskych komôr tak môže viesť k roztriešteniu profesijných štandardov. V tomto modeli sa špecializované advokátske komory pravdepodobne stanú čistými lobistami, ktorí budú zastupovať len konkrétne a veľmi úzko vymedzené záujmy svojich členov. Schopnosť advokátskej profesie regulovať sa, hovoriť jedným hlasom a navonok vystupovať jednotne sa zníži, ak nie úplne stratí. Tento model neponúka dostatočnú flexibilitu: čo ak advokát, ktorý predtým poskytoval právne služby v oblasti daňového práva, bude chcieť zmeniť svoju profesijnú orientáciu na občianske právo, pretože jeho klienti oveľa častejšie požadujú právne poradenstvo v oblasti občianskeho práva? Musel by zmeniť advokátsku komoru alebo poslať svojich klientov ku kolegovi?

39. Benátska komisia si je vedomá, že v niekoľkých európskych krajinách existujú špecializované advokátske komory pre advokátov, ktorí vykonávajú prax v určitej úzko profilovanej oblasti práva alebo pred konkrétnym súdom. Napríklad v Nemecku majú advokáti vykonávajúci prax v občianskoprávných veciach na Spolkovom súdnom dvore (*Federal Court of Justice*) vlastnú advokátsku komoru. Vo Francúzsku existuje osobitná advokátska komora pre advokátov vykonávajúcich prax pred *Conseil d'État* a na Kasačnom súde (*Court of Cassation*).²² Tieto špecializované advokátske komory však vznikli za veľmi špecifických historických okolností každej krajiny a v každom prípade sú tieto špecializované komory veľmi malé v porovnaní s veľkou „všeobecnou“ advokátskou komorou.

40. Spomínané samostatné advokátske komory sa nevenujú konkrétnym právnym veciam, ale skôr konkrétnym súdom na najvyššej úrovni. Najbežnejším modelom v Európe je mať jednotné advokátske povolanie a nemať povinnú špecializáciu advokátov. A dokonca aj v krajinách, kde sa špecializácia uznáva alebo vyžaduje *de iure*, vždy existuje národná zastrešujúca organizácia, ktorá združuje všetkých advokátov všetkých druhov a ktorá je zodpovedná za vypracovanie a presadzovanie spoločných profesijných štandardov.²³

41. Celkovo možno konštatovať, že hoci v niektorých krajinách existujú špecializované advokátske komory a hoci by takýto model mohol byť odôvodnený v špecifickom historickom kontexte daného právneho poriadku, podľa názoru Benátskej komisie je spravidla užitočné mať centrálny subjekt, ktorý zastupuje záujmy všetkých advokátskych komôr a všetkých advokátov v krajine a ktorý presadzuje rovnaké minimálne profesijné štandardy naprieč celou advokátskou komunitou. Ministerstvo a zákonodarca by mali starostlivo posúdiť možné praktické dôsledky vytvorenia špecializovaných advokátskych komôr predtým, ako sa budú ďalej uberať týmto smerom.

3. Vytvorenie regionálnych advokátskych komôr

42. Najzreteľnejším kritériom fragmentácie systému samosprávy je geografické kritérium, keď sa pre advokátov vykonávajúcich prax v každom regióne vytvárajú samostatné advokátske komory. Výhodou tohto modelu je vytvorenie silnejších väzieb medzi advokátskou komorou a jej členmi. Uvedený model môže mať opodstatnenie najmä vo veľkých krajinách so značným počtom advokátov, kde existencia jednej národnej advokátskej komory môže byť na ujmu záujmom niektorých advokátov zo vzdialených oblastí, ktorí sa môžu cítiť odtrhnutí od vedenia centrálnej advokátskej komory.

43. Napríklad v Nemecku sa historicky vytvorili regionálne advokátske komory v sídle vyšších krajských súdov a jedna advokátska komora pri Spolkovom súdnom dvore (*Federal Court of*

²² Ďalším systémom, ktorý sa líši od ostatných, je rozlišovanie medzi solicitorami a barristermi v Anglicku, Walese, Írsku a Severnom Írsku; v týchto právnych poriadkoch sa však barristeri a solicitori považujú za príslušníkov dvoch úplne odlišných právnických profesií, nie za „špecializovaných advokátov“ v zmysle, ktorý sa spomína v tomto stanovisku.

²³ Napríklad v Gruzínsku môžu byť advokáti zapísaní do zoznamu s výkonom advokácie v oblasti občianskeho práva alebo trestného práva, alebo môžu mať všeobecné oprávnenie (výkon advokácie v oblasti občianskeho práva aj trestného práva). Napriek tejto špecializácii však všetci advokáti patria do tej istej Gruzínskej advokátskej komory, ktorá má reprezentatívne a samoregulačné funkcie.

Justice). Regionálne advokátske komory v Nemecku spravujú advokátske povolanie vo svojich príslušných regiónoch a zabezpečujú, aby regionálne záujmy ich členov na celoštátnej úrovni zastupovala Nemecká spolková advokátska komora (*German Federal Bar*). Nemecká spolková advokátska komora zastupuje záujmy všetkých nemeckých advokátskych komôr. Regionálne advokátske komory existujú aj v iných európskych spolkových krajinách (napríklad v Rakúsku).

44. Podobný model možno nájsť v menších krajinách, ktoré nemajú federálnu (spolkovú) štruktúru, napríklad v Slovinsku. Slovinská advokátska obec je menšia ako slovenská,²⁴ ale advokátske povolanie v prvom prípade spravuje jedenásť regionálnych zhromaždení advokátov naprieč celou krajinou. Zastupovanie regionálnych záujmov zabezpečuje zastrešujúca organizácia v Ľubláne. V Grécku je advokátska profesia tiež spravovaná v podstate regionálnymi advokátskymi komorami.

45. Existencia viacerých regionálnych advokátskych komôr²⁵ namiesto jednej národnej advokátskej komory by teda mohla byť prijateľným riešením v prípade, ak národná advokátska komora dostatočne nezastupuje regionálne záujmy, alebo ak má problémy so správou profesie v regiónoch. Ministerstvo spravodlivosti však argumentačne nepodložilo svoj názor, že regionálne záujmy nie sú Slovenskou advokátskou komorou dostatočne zastúpené. Zdá sa, že to tak nie je: hoci približne polovica všetkých slovenských advokátov má sídlo v Bratislave a sídlo SAK sa tiež nachádza v Bratislave, advokáti z regiónov sa aktívne podieľajú na práci SAK. Viac ako polovicu členov orgánov SAK tvoria advokáti z regiónov. Okrem toho v rámci SAK podľa jej slov funguje sieť regionálnych zástupcov a SAK organizuje pravidelné stretnutia Predsedníctva SAK s advokátmi v regiónoch.

46. Plán rozdelenia SAK na viaceré regionálne advokátske komory predstavuje niekoľko vážnych úskalí. V prvom rade a predovšetkým by mohli v dôsledku rozdelenia vzniknúť dodatočné finančné náklady v súvislosti s vytvorením nových administratívnych štruktúr, ktoré by musela hrať advokátska obec. Zrušenie SAK by mohlo viesť k strate inštitucionálnej pamäte a trvalo by určitý čas, kým by sa regionálne advokátske komory stali plne funkčnými. Je tiež dôležité zabezpečiť, aby advokáti vykonávali prax a zriadili si kancelárie v rámci geografickej pôsobnosti advokátskej komory, ku ktorej patria. V opačnom prípade by sa mohli dať zapísať do advokátskej komory na jednom mieste a vykonávať prax na inom mieste, čo by mohlo viesť k taktizovaniu pri výbere súdu (*forum shopping*) a vyústiť do problému konkurenčného „znižovania nárokov“ (*race to the bottom*) (pozri bod 37 vyššie).

47. Najdôležitejšie je zabezpečiť, aby všetky regionálne advokátske komory mali podobné štandardy, pokiaľ ide o zápis do zoznamu advokátov, pravidlá profesionálneho správania a povinnosti atď. a aby sa tieto štandardy uplatňovali jednotne naprieč celou krajinou. Túto jednotnosť možno dosiahnuť dvoma spôsobmi.

48. Po prvé, jednotnosť by sa mohla dosiahnuť prostredníctvom väčšej miery štátneho dohľadu a menšej miery samoregulácie. V zásade je možné urobiť zákon o advokácii oveľa podrobnejším a kazuistickejšým a odobrať advokátskym komorám právomoc rozhodovať o zápisoch do zoznamu advokátov, v disciplinárnych veciach atď. a preniesť túto právomoc na zákonný orgán mimo advokátskej obce alebo priamo na súdy. Do určitej miery ide o model, ktorý je predmetom skúmania v ďalšom texte – pozri odpoveď na prvú otázku formulovanú pani ministerkou. Sám o sebe tento model externej regulácie nie je v rozpore s medzinárodnou praxou.²⁶ Benátska komisia však už skôr varovala pred „prílišnou reguláciou“ zo strany zákonodarcu a vyjadrila jasnú preferenciu samoregulácie (s výnimkou niektorých základných regulácií v zákone, ktoré vyžaduje princíp demokracie, princíp rovnosti a princíp

²⁴ V Slovinsku je približne 2 400 advokátov, zatiaľ čo na Slovensku je ich viac ako 6 000

²⁵ Zosúladené s administratívnym členením krajiny alebo so súdnou mapou, ale nie nevyhnutne.

²⁶ Pozri najmä správu osobitného spravodajcu OSN o nezávislosti sudcov a advokátov (2018), s. 11 a nasl.

právneho štátu). Komisia najmä uviedla, že „samoregulácia je najúčinnnejším a zároveň najprísnejším prostriedkom regulácie [advokátskeho] povolania“.²⁷ Benátska komisia toto stanovisko opakuje v slovenskom kontexte: neexistujú dôkazy, že model samoregulácie na Slovensku nefunguje a že je potrebný väčší dohľad štátu.

49. Ďalším spôsobom zabezpečenia jednotných štandardov by bolo vytvorenie centrálnemu subjektu, ktorý by zastupoval všetky advokátske komory alebo všetkých advokátov v krajine. Tento subjekt by vypracoval spoločné pravidlá a dohliadal na ich dôsledné uplatňovanie – napríklad tým, že by slúžil ako odvolacia inšancia v disciplinárnych veciach, alebo by vykonával dohľad nad záležitosťami súvisiacimi s odbornými skúškami. Krajiny ako Rakúsko, Nemecko, Rumunsko, Bulharsko, Chorvátsko a Holandsko majú regionálne a národné advokátske komory, ale všetky sú súčasťou jedného a toho istého systému samoregulácie. Toto riešenie odporúča aj osobitný spravodajca OSN, ktorý uviedol, že „je vhodnejšie vytvoriť jednu stavovskú organizáciu regulujúcu advokátske povolanie“.²⁸

50. Funkcie takéhoto centrálnemu subjektu sa líšia v závislosti od krajiny. V niektorých starších európskych demokraciách s dlhoročnou tradíciou samoregulácie advokátskej profesie sa národné alebo federálne advokátske komory nezapájajú do správy profesie a sú iba zástupcami záujmov advokátskej obce. V tomto modeli sú regionálne advokátske komory nezávislé od národnej advokátskej komory a od seba navzájom a svoju činnosť (napríklad zápis do zoznamu advokátov, ukladanie disciplinárnych opatrení, vyčiarknutie zo zoznamu advokátov atď.) vykonávajú na vlastnú zodpovednosť a v súlade s platnými právnymi predpismi. Úkony týchto regionálnych advokátskych komôr (napr. nezapísanie do zoznamu advokátov, uložené disciplinárne opatrenia atď.) sú potom predmetom súdneho preskúmania. Ide o model, v ktorom centrálna advokátska komora (alebo iná podobná zastrešujúca organizácia) plní v podstate *reprezentatívne* funkcie.

51. V mnohých krajinách s komunistickou minulosťou a relatívne nedávnym systémom samoregulácie preberajú národné alebo federálne advokátske komory úlohu koordinácie a dohľadu nad činnosťou regionálnych advokátskych komôr s cieľom zabezpečiť rovnaký vývoj regionálnych advokátskych komôr a rovnaké uplatňovanie profesijných štandardov. V tomto modeli centrálna organizácia kombinuje *reprezentatívnu* funkciu so *silnou regulačnou funkciou a funkciou dohľadu*. Vzhľadom na historický kontext by bolo na Slovensku prirodzenejšie zvoliť druhý model.

52. Ani druhý model však nie je bez nedostatkov. Existencia centrálnemu subjektu, ktorému by boli podriadené regionálne komory, predstavuje riziko predĺženia postupov a vytvorenia objemnejších a finančne nákladnejších štruktúr riadenia. Okrem toho by centrálny subjekt mal dostatočne reprezentovať advokátske povolanie.²⁹ Preto zostáva praktická otázka – ak má zostať zachovaná centrálna organizácia (podobná SAK) so všetkými svojimi funkciami, má zmysel dodatočne vytvárať regionálne advokátske komory?

53. Celkovo možno konštatovať, že vytvorenie regionálnych advokátskych komôr alebo viacerých špecializovaných advokátskych komôr (popri „všeobecnej“ advokátskej komore) nie je samo osebe v rozpore s medzinárodnými štandardmi, ak sú splnené určité kritériá. Ak sa má vytvoriť niekoľko advokátskych komôr, nemali by medzi sebou súťažiť o advokátov, pretože takéto súťaženie môže viesť k oslabeniu profesijných štandardov. Okrem toho je potrebné zabezpečiť spoločné profesijné štandardy

²⁷ CDL-AD(2011)039, Spoločné stanovisko Benátskej komisie a Riaditeľstva pre spravodlivosť a ľudskú dôstojnosť (*Directorate of Justice and Human Dignity*) v rámci Generálneho riaditeľstva pre ľudské práva a právny štát (*Directorate General of Human Rights and Rule of Law*) Rady Európy k návrhu zákona o advokátskej komore a o výkone advokácie na Ukrajine, ods. 6 a nasl. a najmä ods. 11.

²⁸ Pozri už citovanú správu za rok 2018, s. 97.

²⁹ Táto otázka bola podrobne rozobraná v stanovisku k Turecku, CDL-AD(2020)029, ktoré bolo uvedené vyššie.

a ich jednotné uplatňovanie v celej krajine. To možno dosiahnuť buď znížením úrovne samoregulácie, čo Benátska komisia neodporúča, alebo zachovaním centrálnej organizácie zastupujúcej všetkých advokátov a všetky advokátske komory (podobnej SAK) s reprezentatívnou funkciou, regulačnou funkciou a funkciou dohľadu vo vzťahu k regionálnym (a/alebo špecializovaným) advokátskym komorám. V tomto prípade by sa mala dôkladne posúdiť potreba tohto systému, ako aj administratívne a finančné náklady spojené s existenciou takéhoto dvojstupňového systému samoregulačných orgánov.

4. Úplné preskúvanie disciplinárnych rozhodnutí advokátskej komory NSS

54. Prvá otázka položená pani ministerkou sa týka možnej reformy disciplinárneho konania, ktoré sa vzťahuje na advokátov. Spočíva v tom, že sa disciplinárnemu senátu NSS zverí právomoc preskúmať rozhodnutia disciplinárneho orgánu advokátskej komory. Toto preskúvanie sa bude týkať skutkových a právnych otázok a bude ho vykonávať zmiešaný disciplinárny senát zložený z troch sudcov NSS a dvoch advokátov. Dvaja advokáti budú buď vymenovaní advokátskou komorou alebo vybraní zo zoznamu advokátov zostaveného advokátskou komorou.³⁰

55. Jedným z argumentov v prospech tohto riešenia je, že zrkadlovo kopíruje model preskúvania disciplinárnych vecí týkajúcich sa sudcov, prokurátorov a (potenciálne, keďže návrh zákona v tomto ohľade ešte nebol predložený) aj notárov a súdnych exekútorov. Benátska komisia však nevidí potrebu dokonalej symetrie v týchto veciach. Rôzne disciplinárne systémy môžu popri sebe existovať súčasne za predpokladu, že každý z nich samostatne zodpovedá ústavným zásadám a potrebám profesie.

56. Benátska komisia už skôr vyjadrila preferenciu, aby sa disciplinárne konania viedli v rámci samotnej advokátskej komory.³¹ Uvedené však nevylučuje možnosť súdneho preskúvania disciplinárnych rozhodnutí alebo vedenia disciplinárneho konania nezávislým orgánom³² za predpokladu, že sa na ňom advokátska komora zúčastňuje,³³ takéto súdne preskúvanie je dokonca žiaduce, pretože predstavuje dodatočnú záruku pre advokátov. Každý disciplinárny systém, ktorý spĺňa tieto dve podmienky (nezávislosť a dostatočná účasť advokátskej komory), by bol prijateľný.³⁴

³⁰ Ministerstvo spravodajcom predložilo návrh disciplinárneho poriadku, ktorý sa nachádza v Národnej rade SR. Návrh disciplinárneho poriadku opisuje disciplinárne konanie pred NSS, ktorý bude rozhodovať o disciplinárnej zodpovednosti sudcov, prokurátorov a „iných osôb“ (pozri článok 142 ústavy, zmenený a doplnený v roku 2020). Návrh disciplinárneho poriadku rozširuje kompetencie disciplinárnych senátov aj na notárov a súdnych exekútorov. Zatiaľ sa návrh disciplinárneho poriadku nevzťahuje na advokátov, ale ako pani ministerka vysvetlila, neskôr môžu byť zahrnutí do pôsobnosti tohto disciplinárneho poriadku. V takom prípade budú disciplinárne senáty, ktoré budú pojednávať veci týkajúce sa disciplinárneho previnenia advokátov, zložené z troch sudcov NSS a dvoch advokátov.

³¹ Pozri CDL-AD(2016)007, Kontrolný zoznam právneho štátu, strana 24, kde je jedným z kritérií nezávislosti advokátskej profesie účinné a spravodlivé disciplinárne konanie „v advokátskej komore“.

³² Pozri Základné princípy OSN týkajúce sa úlohy advokátov z roku 1990, s. 28.

³³ Pozri odporúčanie CM (2000)21, zásada VI ods. 2.

³⁴ Napríklad v Nemecku existuje trojstupňový systém disciplinárnych súdov pre advokátov, ktorý tvorí špecializovanú zložku súdneho systému [disciplinárne sudy pre advokátov (*Lawyers Disciplinary Courts*), vyššie sudy pre advokátov (*Higher Lawyers Courts*) a senát pre veci týkajúce sa advokátskeho povolania zriadený pri Spolkovom súdnom dvore (*Federal Court of Justice*)]. Prvostupňový senát pozostáva z troch advokátov, druhostupňový senát pozostáva z troch advokátov a dvoch sudcov a senát pri Spolkovom súdnom dvore pozostáva z troch sudcov a dvoch advokátov. Týchto advokátov vymenúva Spolková krajiná správa súdnictva (*Federal Land Administration of Justice*) alebo v prípade najvyššej inštancie na Spolkovom súdnom dvore Spolkové ministerstvo spravodlivosti (*Federal Ministry of Justice*). Vyberajú sa zo zoznamu navrhovaných kandidátov, ktorý krajinkej správe súdnictva (*Land Administration of Justice*) Spolkovému ministerstvu spravodlivosti predkladá rada krajinkej advokátskej komory (*Council of a Regional Bar*) Nemecká spolková advokátska komora (*German Federal Bar*). Krajiná správa súdnictva/Ministerstvo spravodlivosti určí požadovaný počet členov a vyžiada si stanovisko rady krajinkej advokátskej komory/Nemeckej spolkovej advokátskej komory. Zoznam navrhovaných kandidátov, ktorý predkladá rada advokátskej komory, musí obsahovať najmenej o polovicu viac kandidátov, ako je požadovaný počet advokátov atď. V Nemecku advokáti, ktorí pôsobia ako sudcovia disciplinárnych súdov, vykonávajú túto funkciu čestne a naďalej vykonávajú prax vo svojich advokátskych kanceláriách. Je však dôležité vedieť, že senáty prvého a druhého stupňa (v ktorých majú advokáti väčšinu) sa považujú za „disciplinárne sudy“, ktoré môžu rozhodovať o disciplinárnych opatreniach. Odvolanie na senát zriadený pri Spolkovom súdnom dvore možno podať len v závažných prípadoch (pozastavenie výkonu advokácie, vyčiarknutie zo zoznamu advokátov, všeobecný záujem) a obmedzuje sa na *preskúvanie zákonnosti*.

57. Pokiaľ ide o nezávislosť, partneri, s ktorými sa spravodajcovia v Bratislave stretli, boli presvedčení, že NSS teoreticky aj prakticky funguje ako nezávislý súd. Pokiaľ ide o účasť advokátskej komory na rozhodovaní, tá je zabezpečená účasťou dvoch advokátov, ktorí zasadaajú v zmiešanom disciplinárnom senáte NSS. Benátska komisia má za to, že dvaja advokáti budú buď vymenovaní advokátskou komorou alebo vybraní zo zoznamu advokátov spracovaného advokátskou komorou. Títo dvaja advokáti by mali mať dostatočné skúsenosti a mali by byť vymenovaní transparentným spôsobom, ktorý vylučuje akúkoľvek svojvôľu. Mali by existovať dostatočné záruky ich nezávislosti a nestrannosti. V prípade splnenia týchto podmienok model navrhovaný pani ministerkou by bol v súlade s medzinárodnými štandardmi a osvedčenými postupmi.

58. Súčasný systém – so správnymi súdmi, ktoré majú iba obmedzenú právomoc preskúmať rozhodnutia správnych orgánov – je však tiež v súlade s medzinárodnými štandardmi. A aj keď nový systém *nezniží* nezávislosť advokátov a môže prípadne znížiť riziko korporativizmu, určite *oslabí* vplyv advokátskej komunity pri rozhodovaní o disciplinárnych veciach. V mnohých európskych krajinách rozhodujú o disciplinárnych opatreniach orgány advokátskej komory a súd môže preskúmať iba ich zákonnosť.³⁵ Uvedené opätovne vyvoláva otázku, či je táto reforma opodstatnená alebo nie.

59. Najviditeľnejším prínosom tejto reformy je možné zrýchlenie disciplinárnych konaní. Súčasný štvorstupňový systém (DK – ODK – krajský súd – NSS) sa môže naozaj zdať príliš zdĺhavý a finančne nákladný a môže byť potrebné znížiť počet inšancií. Takéto zjednodušenie však možno dosiahnuť bez toho, aby bola NSS zverená pôsobnosť v plnom rozsahu preskúmať rozhodnutia disciplinárnych orgánov advokátskej komory. NSS si môže ponechať obmedzenú právomoc preskúmavania, ktorá nebude zahŕňať *de novo* hodnotenie dôkazov a zisťovanie skutkového stavu, ako je to v súčasnosti (preskúmanie „kasačného“ typu), pričom preskúmanie dôkazov, zisťovanie podstatných skutočností a ich výklad zostanú v rukách samosprávneho orgánu.

60. Okrem toho, ako bolo zdôraznené vyššie, Benátska komisia odporúča *nezrušiť* národnú advokátsku komoru, a to ani v prípade, ak by sa mali vytvoriť regionálne/specializované advokátske komory. Jednou z hlavných funkcií tejto národnej advokátskej komory by bolo zabezpečiť jednotné uplatňovanie disciplinárnych pravidiel. Na plnenie tejto funkcie by národná advokátska komora musela preskúmať disciplinárne veci buď ako *jediná* inšancia alebo ako *odvolacia* inšancia predtým, ako sa dostanú na NSS. Ak by sa národná advokátska komora podieľala na vedení disciplinárnych konaní spolu s regionálnymi/specializovanými advokátskymi komorami, zníženie počtu inšancií by nebolo také dramatické. V každom prípade by malo byť možné znížiť počet inšancií a zároveň zostať v rámci súčasného systému, v ktorom súdy vykonávajú len formálne preskúmanie zákonnosti rozhodnutí orgánov SAK.

61. Existujú aj ďalšie faktory, ktoré môžu znížiť užitočnosť návrhu pani ministerky. Predovšetkým nie je jasné, či je NSS pripravený zvládnuť nápor disciplinárnych vecí týkajúcich sa advokátov, keďže ich bude musieť skúmať *de novo* a nebude sa môcť opierať o zistenia disciplinárnych orgánov advokátskej komory. Do úvahy prichádza rozlišovanie medzi dôležitými vecami, v ktorých môžu byť uložené prísne sankcie (napr. trest vyčiarknutia zo zoznamu advokátov), proti ktorým by bolo možné podať odvolanie priamo na NSS, a menej závažnými vecami, ktoré môže rozhodnúť disciplinárny senát druhého stupňa vytvorený v rámci národnej advokátskej komory.

IV. Závěry

³⁵ Pozri aj predchádzajúcu poznámku pod čiarou.

62. Dňa 2. júna 2021 položila ministerka spravodlivosti Slovenskej republiky Mária Kolíková Benátskej komisii dve otázky týkajúce sa organizácie advokátskeho povolania v Slovenskej republike. Prvá otázka sa týkala možnosti vytvorenia niekoľkých advokátskych komôr namiesto jednej Slovenskej advokátskej komory (SAK). Druhá otázka sa týkala úlohy Najvyššieho správneho súdu SR (NSS) v disciplinárnych konaniach vedených proti advokátom.

63. Keďže Benátska komisia nebola požiadaná o posúdenie konkrétneho legislatívneho návrhu, ale bola požiadaná o posúdenie dvoch abstraktných otázok, hoci je výhodou, že je zapojená do reformného procesu v takom skorom štádiu, odpovede Benátskej komisie budú mať nevyhnutne skôr všeobecný charakter. Stanovisko by sa nemalo chápať ani ako bezvýhradný súhlas ani ako bezvýhradný nesúhlas s akýmkoľvek budúcim legislatívnym návrhom, ktorý môže pochádzať z dielne ministerstva.

64. Pokiaľ ide o obe otázky, návrh ministerstva zostáva v rámci prijateľných riešení. Je v súlade s medzinárodnými štandardmi a osvedčenými postupmi, aby v danej krajine existovalo viacero advokátskych komôr a aby bolo rozhodovanie o disciplinárnych veciach zverené do pôsobnosti zmiešaného senátu zloženého zo sudcov a advokátov. Dôvody tejto reformy však nie sú úplne jasné a navrhované riešenia musia poskytovať určité dodatočné záruky.

65. Pokiaľ ide o možnú fragmentáciu SAK, najväčším rizikom spojeným s vytvorením viacerých advokátskych komôr s dobrovoľným členstvom by bolo možné spolitizovanie advokátskeho povolania v dôsledku súťaženia medzi komorami o členov a zníženie profesijných štandardov. Ak by sa slovenská vláda rozhodla postupovať týmto smerom, musela by tieto riziká riešiť prostredníctvom legislatívnych, regulačných, transparentných a zodpovednostných záruk a mechanizmov, ktoré zabezpečia dodržiavanie základných profesijných štandardov a hodnôt – nezávislosť, lojalita, mlčanlivosť, záväzok dodržiavať princípy právneho štátu a ústavu.

66. Vytvorenie niekoľkých špecializovaných advokátskych komôr alebo regionálnych advokátskych komôr je prijateľnejším riešením, ale predstavuje tiež vážne výzvy. Najdôležitejšie je zabezpečiť, aby existovali spoločné profesijné štandardy pre celú advokátsku profesiu a aby sa tieto štandardy uplatňovali jednotne na všetkých advokátoch bez ohľadu na to, kde vykonávajú prax a na akú oblasť práva sa špecializujú.

67. Existujú dva spôsoby, ako dosiahnuť takéto spoločné štandardy/jednotnosť. V zásade možno jednotnosť dosiahnuť väčšou mierou štátneho dohľadu a menšou mierou samoregulácie advokátskej profesie, ale Benátska komisia takéto riešenie nepodporuje.

68. Alternatívnym spôsobom zabezpečenia jednotnosti by bolo mať centrálnu zastrešujúcu organizáciu zastupujúcu všetkých advokátov a všetky advokátske komory s regulačnou funkciou a funkciou dohľadu, ktorá by vypracovala spoločné pravidlá a dohliadala na ich uplatňovanie. Toto riešenie viac rešpektuje samosprávu advokátskej profesie.

69. Druhá otázka súvisí s návrhom pani ministerky zveriť NSS právomoc v plnom rozsahu preskúmavať disciplinárne rozhodnutia týkajúce sa advokátov. Tento model je ako taký legitímny; je pozitívne, že disciplinárny senát NSS by bol zložený zo sudcov a advokátov. Napriek tomu by sa týmto návrhom znížil rozsah samosprávy advokátskej profesie a nie je úplne jasné, aké výhody by to prinieslo. Ak je cieľom znížiť počet stupňov disciplinárneho konania a urýchliť ho, možno to dosiahnuť v rámci súčasného systému, v ktorom sa preskúmanie správnymi súdmi obmedzuje na otázky zákonnosti. Okrem toho nie je jasné, či je NSS pripravený prevziať nové funkcie.

70. Je veľmi dôležité, aby sa do akejkoľvek ďalšej diskusie o výhodách a nevýhodách týchto návrhov zapojili zástupcovia advokátskej obce a sudcovia. Benátska komisia je naďalej k dispozícii slovenským orgánom v prípade potreby akejkoľvek ďalšej súčinnosti v tejto veci a je pripravená poskytnúť svoje odborné znalosti, ak sa vyššie analyzovaný návrh pretaví do legislatívneho návrhu.