



1 GÚp 7/13/1000-4

Bratislava 9. marca 2015

**Ústavný súd
Slovenskej republiky
Hlavná 110
042 65 Košice**

Podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) a čl. 130 ods. 1 písm. e) Ústavy Slovenskej republiky v spojení s § 18 ods. 1 písm. e) a § 37 až 41 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov podávam

**n á v r h
na začatie konania o súlade**

§ 3 ods. 1 písm. b) v časti vety za bodkočiarkou 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 v znení zákona č. 335/2012 Z. z. s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 19 ods. 2 a čl. 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 8 ods. 1 a 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd

a navrhujem, aby Ústavný súd Slovenskej republiky podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky a v súlade s § 37 až 41 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov vydal tento

n á l e z:

Slovné spojenie „ak žiadateľ získal vysokoškolské vzdelanie najprv v prvom stupni a následne v druhom stupni, vyžaduje sa, aby v oboch stupňoch získal vzdelanie v študijnom odbore právo“ v § 3 ods. 1 písm. b) zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov v znení zákona č. 335/2012 Z. z. nie je v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 19 ods. 2 a čl. 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 8 ods. 1 a 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

O d ô v o d n e n i e:

Národná rada Slovenskej republiky dňa 18. októbra 2012 prijala zákon č. 335/2012 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej len „zákon č. 335/2012 Z. z.“).

Podľa dôvodovej správy predloženej s návrhom zákona do Národnej rady Slovenskej republiky jeho predkladateľom - vládou Slovenskej republiky bolo dôvodom na prijatie novej právnej úpravy vytvorenie predpokladov pre zefektívnenie poskytovania právnych služieb advokátmi pri zohľadnení požiadaviek aplikačnej praxe, ako aj praktických problémov spojených s aplikáciou zákona. Okrem iných doplnení a zmien došlo zákonom č. 335/2012 Z. z. aj k predĺženiu praxe advokátskeho koncipienta z trojročnej na päťročnú, pričom sa upravili podmienky pre zápis do zoznamu advokátov a do zoznamu advokátskych koncipientov.

Podľa čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) *„Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo.“*.

Podľa čl. 2 ods. 2 ústavy *„Štátne orgány môžu konať iba na základe Ústavy Slovenskej republiky, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.“*.

Podľa čl. 12 ods. 2 ústavy *„Základné práva a slobody sa zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie. Nikoho nemožno z týchto dôvodov poškodzovať, zvýhodňovať alebo znevýhodňovať.“*.

Podľa čl. 13 ods. 4 ústavy *„Pri obmedzovaní ľudských práv a základných slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ.“*.

Podľa čl. 19 ods. 2 ústavy *„Každý má právo na ochranu pred neoprávneným zasahovaním do súkromného a rodinného života.“*.

Podľa čl. 35 ods. 1 ústavy *„Každý má právo na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, ako aj právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť.“*.

Podľa čl. 8 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“) *„Každý má právo na rešpektovanie svojho súkromného a rodinného života, obydlia a korešpondencie.“*.

Podľa čl. 8 ods. 2 Dohovoru „*Štátny orgán nemôže do výkonu tohto práva zasahovať okrem prípadov, keď je to v súlade so zákonom a nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, verejnej bezpečnosti, hospodárskeho blahobytu krajiny, predchádzania nepokojom a zločinnosti, ochrany zdravia alebo morálky alebo ochrany práv a slobôd iných.*“.

Národná rada Slovenskej republiky sa citovanými článkami ústavy a Dohovoru pri schvaľovaní namietanej právnej úpravy neriadila.

Čl. I v bode 3 zákona č. 335/2012 Z. z. sa doplnilo ustanovenie § 3 ods. 1 písm. b) zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 586/2003 Z. z.“) textom v znení: „*ak žiadateľ získal vysokoškolské vzdelanie najprv v prvom stupni a následne v druhom stupni, vyžaduje sa, aby v oboch stupňoch získal vzdelanie v študijnom odbore právo,*“.

Získanie vysokoškolského vzdelania v obidvoch stupňoch v študijnom odbore právo je tak *conditio sine qua non* pre zápis osoby do zoznamu advokátov, pričom splnenie tejto podmienky sa vzťahuje aj na osoby, ktoré boli zapísané v zozname advokátskych koncipientov s úmyslom stať sa advokátom pred prijatím tejto zmeny.

Podľa článku X zákona č. 335/2012 Z. z. „*Tento zákon nadobúda účinnosť 1. januára 2013 okrem čl. I bodov 3 a 41, čl. III, čl. IV bodov 1 a 2, čl. V bodov 1 a 2 a čl. VI, ktoré nadobúdajú účinnosť 1. januára 2015.*“.

Z prijatej právnej úpravy vyplýva, že zákonodarca zmenil podmienky pre zápis osôb do zoznamu advokátov (§ 3 zákona č. 586/2003 Z. z.) s tým, že účinnosť tejto úpravy nastala podľa článku X zákona č. 335/2012 Z. z. dňom 1. januára 2015.

Advokátske povolanie je slobodným povolaním, ktorého výkon spočíva v zastupovaní fyzických osôb a právnických osôb v konaní pred súdmi, orgánmi verejnej moci a inými právnymi subjektmi, obhajobe v trestnom konaní, poskytovaní právnych rád, spisovaní listín o právnych úkonoch, spracúvaní právnych rozborov, správe majetku klientov a ďalších formách právneho poradenstva a právnej pomoci, ak sa vykonáva sústavne a za odmenu. Výkon advokátskeho povolania nie je výkonom verejnej funkcie, ale podnikaním. Bez zápisu do zoznamu advokátov, ktorý vedie Slovenská advokátska komora, nie je možné stať sa advokátom. Na to, aby osoba mohla byť zapísaná do zoznamu advokátov, je nevyhnutné splnenie viacerých podmienok, pričom jednou z nich je aj výkon praxe advokátskeho koncipienta a následné zloženie advokátskej skúšky.

Podľa § 3 ods. 1 písm. b) zákona č. 586/2003 Z. z. v znení účinnom do 1. januára 2015 komora zapíše do zoznamu advokátov na písomnú žiadosť do dvoch mesiacov odo dňa jej doručenia toho, kto *získal vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa v študijnom odbore právo*

na právnickej fakulte vysokej školy v Slovenskej republike alebo má uznaný doklad o vysokoškolskom právnickom vzdelaní druhého stupňa vydaného zahraničnou vysokou školou;“.

Podľa § 62 ods. 1 písm. b) zákona č. 586/2003 Z. z. v znení účinnom do 1. januára 2015 komora zapíše do zoznamu advokátskych koncipientov na návrh advokáta, verejnej obchodnej spoločnosti, komanditnej spoločnosti, spoločnosti s ručením obmedzeným, usadeného euroadvokáta alebo organizačnej zložky zahraničného združenia, ktorí sú zapísaní v príslušnom zozname vedenom komorou najmenej tri roky do 15 dní toho, kto *„získal vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa v študijnom odbore právo na právnickej fakulte vysokej školy v Slovenskej republike alebo má uznaný doklad o právnickom vzdelaní druhého stupňa vydaný zahraničnou vysokou školou;“.*

Zákon č. 586/2003 Z. z. v znení účinnom do 1. januára 2015 teda na zápis do zoznamu advokátov a na zápis do zoznamu advokátskych koncipientov nediferencoval vysokoškolské vzdelanie podľa stupňov a bolo potrebné získanie vysokoškolského vzdelania druhého stupňa v študijnom odbore právo.

Zákon č. 335/2012 Z. z. bol prijatý dňa 18. októbra 2012 a nadobudol účinnosť dňa 1. januára 2013; v napadnutom ustanovení nadobudol účinnosť dňom 1. januára 2015. Zákonodarcu v čl. I v bode 57 zákona č. 335/2012 Z. z. prijal v § 82b ods. 2 prechodné ustanovenia k úpravám účinným od 1. januára 2013 a vo vzťahu k advokátskym koncipientom ustanovil, že *„Advokátsky koncipient zapísaný do zoznamu advokátskych koncipientov do 31. decembra 2012 vykoná prax advokátskeho koncipienta v trvaní podľa predpisu účinného do 31. decembra 2012.“.* Z uvedeného vyplýva, že všetky osoby, ktoré boli pred nadobudnutím účinnosti zákona č. 335/2012 Z. z. zapísané v zozname advokátskych koncipientov vykonávajú prax podľa predchádzajúcej právnej úpravy, teda prax trojročnú. Po uplynutí tejto praxe majú tieto osoby právny nárok na vykonanie advokátskej skúšky a po jej zložení na zapísanie do zoznamu advokátov, teda nárok na to, aby sa stali advokátmi.

Pokiaľ ide o splnenie ostatných podmienok na zápis do zoznamu advokátov, ktoré boli zákonom č. 335/2012 Z. z. dotknuté, prechodné ustanovenia vo vzťahu k nim zákonodarcu neprijal. Na splnenie ostatných podmienok, vrátane podmienky vzdelania, sa teda vzťahuje nová právna úprava zakotvená zákonom č. 335/2012 Z. z.

V čase podania tohto návrhu je podľa informácie uverejnenej na webovom sídle Slovenskej advokátskej komory v zozname advokátskych koncipientov zapísaných celkovo 2294 osôb.

Právna úprava účinná do 1. januára 2015 umožňovala, aby do zoznamu advokátskych koncipientov a advokátov boli – pri splnení ďalších podmienok – zapísané osoby, ktoré získali vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa v študijnom odbore právo. Medzi týmito osobami sú aj osoby, ktoré síce získali vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa

v študijnom odbore právo, avšak vysokoškolské vzdelanie prvého stupňa získali v inom, príbuznom študijnom odbore. Takýmto osobám tak právna úprava prijatá zákonom č. 335/2012 Z. z. síce umožňuje dokončiť prax advokátskeho koncipienta podľa predchádzajúcej právnej úpravy (trojročnú namiesto päťročnej) a umožňuje im vykonať advokátsku skúšku. Táto právna úprava však v napadnutom ustanovení bráni, aby tieto osoby boli, aj v prípade úspešného zloženia advokátskej skúšky, zapísané do zoznamu advokátov, nakoľko už nespĺňajú zákonom požadovanú podmienku vysokoškolského vzdelania v študijnom odbore právo v obidvoch stupňoch.

Namietanú právnu úpravu považujem za rozpornú s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 19 ods. 2 a čl. 35 ods. 1 ústavy a s čl. 8 ods. 1 a 2 Dohovoru tým, že je v rozpore s princípom právnej istoty ako imanentnej súčasť materiálneho právneho štátu, predovšetkým pokiaľ ide o ochranu legálne nadobudnutých práv a legitímnych očakávaní, porušuje princíp zákazu retroaktivity právnych noriem a neprípustným spôsobom zasahuje do práva na ochranu pred neoprávneným zasahovaním do súkromného a rodinného života, ako aj práva na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, a to z nasledovných dôvodov:

I. Rozpor namietanej právnej úpravy s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky

Základom interpretácie a aplikácie čl. 1 ods. 1 ústavy vo vzťahu k právnemu štátu a jeho princípom je presadzovanie koncepcie materiálneho právneho štátu. Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) v rámci svojej doterajšej judikatúry opakovane zdôraznil, že predmetom ochrany poskytovanej ustanovením čl. 1 ods. 1 ústavy sú ústavné princípy a demokratické hodnoty, vytvárajúce vo svojom súhrne a vzájomnej previazanosti koncept materiálneho právneho štátu. *„V právnom štáte, v ktorom sú ako neoddeliteľné súčasť okrem iných stelesnené také princípy, ako sú právna istota a spravodlivosť (princíp materiálneho právneho štátu), čo možno spoľahlivo vyvodit' z čl. 1 ústavy, sa osobitný dôraz kladie na ochranu tých práv, ktoré sú predmetom jej úpravy. Povinnosťou všetkých štátnych orgánov je zabezpečiť reálnu možnosť ich uplatnenia tými subjektmi, ktorým boli priznané.“* (I. ÚS 17/99). Slovenská republika je podľa čl. 1 ústavy právnym štátom. *„V právnom štáte ústava má povahu základného prameňa práva, ktorý je nadradený voči všetkým ostatným prameňom práva. Tento znak implikuje aj požiadavku, aby všetky právne predpisy a v nich obsiahnuté alebo z nich odvodené právne normy, verejnoprávne aj súkromnoprávne, boli v súlade s ustanoveniami ústavy.“* (PL. ÚS 32/95). *„Národná rada Slovenskej republiky je viazaná ústavou v rovnakej miere ako všetky ostatné štátne orgány Slovenskej republiky (čl. 2 ods. 2 ústavy). Pri uplatnení svojej zákonodarnej pôsobnosti môže prijať ľubovoľný zákon, pokiaľ takýmto zákonom neprekročí rámec daný ústavou.“* (PL. ÚS 15/98). Koncepcia materiálneho právneho štátu akcentuje vo vzťahu k zákonodarcovi požiadavku rešpektovania ľudských práv a základných slobôd v rámci normatívnej regulácie spoločenských vzťahov; zahŕňa zároveň požiadavku na obsahovú a hodnotovú kvalitu právnej normy, ktorá má zaistiť primeranosť použitého právneho

prostriedku implementovaného vo zvolenej legislatívnej regulácii, vo vzťahu k legitímnemu cieľu sledovanému zákonodarcom (zákonodarcom deklarovanému účelu právnej regulácie) a súlad zvoleného legislatívneho opatrenia s ústavnými princípmi a demokratickými hodnotami, vytvárajúcimi koncept materiálneho právneho štátu (obdobne napríklad PL. ÚS 22/06). Materiálny právny štát sa nezakladá na zdanlivom dodržiavaní práva, či na formálnom rešpektovaní jeho obsahu spôsobom, ktorý predstiera súlad právne významných skutočností s právnym poriadkom. Podstata materiálneho právneho štátu spočíva v uvádzaní platného práva do súladu so základnými hodnotami demokraticky usporiadanej spoločnosti a následne v dôslednom uplatňovaní platného práva bez výnimiek založených na účelových dôvodoch.

Z hľadiska jednotlivých princípov právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy ústavný súd v rámci svojej rozhodovacej činnosti opakovane zdôraznil, že neoddeliteľnou súčasťou princípu právneho štátu zaručeného čl. 1 ods. 1 ústavy je princíp právnej istoty. *„Jednou z nevyhnutných súčastí obsahu princípu právneho štátu je požiadavka právnej istoty. S uplatňovaním tohto princípu sa spája nielen požiadavka po všeobecnej platnosti, trvácnosti, stabilite, racionalite a spravodlivom obsahu právnych noriem a ich dostupnosti občanom (publikovateľnosť), no rovnako aj požiadavka predvídateľnosti konania orgánov verejnej moci (právna istota), ktorej základom je jednoznačný jazyk a zrozumiteľnosť právnych noriem.“* (PL. ÚS 15/98). Princípom právnej istoty venuje pozornosť aj Európsky súd pre ľudské práva (resp. predtým Európska komisia pre ľudské práva) v rámci svojej rozhodovacej činnosti v spojitosti s ochranou práv zaručených Dohovorom (napr. rozhodnutia vo veciach Sunday Times v Spojené kráľovstvo z 26. apríla 1979, Silver a i. v. Spojené kráľovstvo z 25. marca 1983, Miragall Escolano a i. v. Španielsko z 25. januára 2000, Nevmeržitskij v. Ukrajina z 5. apríla 2005).

Z rozhodovacej činnosti ústavného súdu jednoznačne vyplýva, že jednou z najvýznamnejších a neopomenuteľných požiadaviek v rámci procesu tvorby práva v právnom štáte je požiadavka ochrany oprávnenej dôvery občana v právnu istotu zaručenú právnou úpravou. *„Z princípu právneho štátu vyplýva aj ochrana oprávnenej dôvery občanov v právny poriadok. Zásadne sa ochraňuje dôvera v to, že zákonné právne následky späté s uzavretými skutkovými stavmi sa uznávajú (zostanú uznané). Zákonodarca musí aj pri zmene chráneného právneho postavenia – aby zásah bol ústavnoprávne prípustný – vychádzať z princípu proporcionality, ktorý je vlastný právnemu štátu. Tento princíp predovšetkým znamená primeraný vzťah medzi cieľom (účelom) sledovaným štátom a použitými prostriedkami. Kritérium alebo princíp vhodnosti znamená, že stav, ktorý štát vytvorí zásahom, a stav, v ktorom treba sledovaný cieľ vidieť ako uskutočnený, sa nachádzajú vo vzájomnej súvislosti; cieľ musí byť v súlade s prostriedkom. Nevyhnutnosť znamená, že neexistuje iný stav, ktorý štát bez veľkej námahy môže rovnako vytvoriť, ktorý občana zaťažuje menej a ktorý súvisí so stavom, v ktorom treba sledovaný účel pokladať za uskutočnený.“* (PL. ÚS 3/00).

Princíp právnej istoty ako dôležitý pilier ochrany práva v právnom štáte v sebe zahŕňa aj ochranu legálne nadobudnutých práv (napr. I. ÚS 30/99), čo vo všeobecnom vyjadrení

znamená, že nikomu nemožno odňať jeho riadnym spôsobom nadobudnuté práva na základe neskoršie vydaného právneho predpisu. Zo širšieho hľadiska treba túto požiadavku chápať tak, že je neprípustné odňať nadobudnuté práva, resp. ich obmedziť *ex tunc* (PL. ÚS 16/95). S ohľadom na koncepciu materiálneho právneho štátu sa ústavný súd zaoberal aj ochranou tzv. *legitímnych očakávaní*, ktorá je užšou kategóriou princípu právnej istoty. „Štát, aj keď nekoná retroaktívne alebo nezasiahne do nadobudnutých práv, môže vertikálnym mocenským zásahom, napríklad náhlou, resp. neočakávanou zmenou pravidiel, na ktoré sa adresáti právnych noriem spoliehali, porušiť princíp právneho štátu. Ide o jeden z množstva konkrétnych výrazov princípu materiálneho právneho štátu, v ktorom všetci nositelia verejnej moci, vrátane parlamentu, sú podriadení ústave a jej princípom. Všeobecný princíp právneho štátu je kľúčový princíp, na ktorom je budovaný celý právny poriadok i celý systém fungovania nášho štátu. Znamená to, že tento princíp sa premieta bez rozdielu do všetkých oblastí spoločenského života. Ústavný súd ako orgán ochrany ústavnosti je povinný rešpektovať rámec právneho štátu, v ktorom je okrem iného garantovaná právna istota vrátane ochrany legálne nadobudnutých práv, ako aj legitímnych očakávaní, a tiež trvácnosť a stabilita právnych noriem, a je zakázaná svojvôľa v činnosti orgánov verejnej moci, parlament z toho nevynímajúc.“ (PL. ÚS 16/06, *mutatis mutandis* tiež PL. ÚS 12/05).

Zákonodarca by mal za každých okolností v procese prijímania zákonov, a zvlášť pri prijímaní ich novelizácií, zohľadňovať doterajší právny stav a všetky jeho zmeny vykonávať uvážene a len v takej miere, ktorá je nevyhnutná na dosiahnutie vytýčeného cieľa regulácie spoločenských vzťahov v kontexte s legitímnym verejným záujmom. Ak prostredníctvom novelizácie zákona dôjde k jeho zásadnej – koncepcnej zmene, tak posudzovanie jej ústavnej akceptovateľnosti z hľadiska materiálneho chápania právneho štátu nevyhnutne musí zahŕňať aj atribút rešpektovania legitímnych očakávaní.

Podľa ústavného súdu (PL. ÚS 16/95) „K definujúcim znakom právneho štátu patrí aj zákaz retroaktivity právnych noriem, ktorý je významnou demokratickou zárukou ochrany práv občanov a právnej istoty.“. V ústavnom poriadku Slovenskej republiky všeobecný zákaz spätného pôsobenia právnych predpisov alebo ich ustanovení možno odvodiť z čl. 1 ods. 1 ústavy, podľa ktorého Slovenská republika je právnym štátom. „Súčasťou ochrany dôvery občanov v právny poriadok je i zákaz spätného (retroaktívneho) pôsobenia právnych predpisov, resp. ich ustanovení. V podmienkach demokratického štátu, kde vládnu zákony a nie subjektívne predstavy ľudí, jednoznačne vyplýva záver, že právny predpis, resp. jeho ustanovenia pôsobia iba do budúcnosti a nie do minulosti. V prípade ich spätného pôsobenia by sa vážne narušila požiadavka na ich bezrozpornosť, ďalej na všeobecnú prístupnosť (poznateľnosť), čím by nevyhnutne dochádzalo k situácii, že ten, kto postupuje podľa práva, by nemal žiadnu možnosť zoznámiť sa s obsahom budúcej právnej normy, ktorá by napríklad jeho konanie podľa platného práva v minulosti vyhlásila za protiprávne, resp. za právne neúčinné. To by teda znamenalo, že jednotlivé subjekty práva by nemali istotu, či ich konanie podľa platného a účinného práva v dobe, kedy došlo k nemu, nebude neskoršie (po prijatí nového právneho predpisu) a *ex tunc* posudzované ako protiprávne alebo právne neúčinné, s vylúčením ochrany nimi riadne nadobudnutých práv v minulosti (v súlade s platnou

a účinnou právnou úpravou). Ústavný súd pri posudzovaní a hodnotení spätnej pôsobnosti právnych predpisov (ich ustanovení) jednoznačne vychádza zo zásady, že ten, kto konal, resp. postupoval na základe dôvery v platný a účinný právny predpis (jeho ustanovenie), nemôže byť vo svojej dôvere k nemu sklamaný.“ (PL. ÚS 36/95). Hlavným účelom zákazu retroaktivity je, aby sa nemenili práva, ktoré subjekt práva nadobudol v minulosti, teda v období, v ktorom už svoje právne postavenie nemôže ovplyvniť (PL. ÚS 10/04). Zákaz retroaktivity je konštantne pripomínaný v judikatúre ústavného súdu (napríklad PL. ÚS 37/99, PL. ÚS 49/03, PL. ÚS 6/04).

Ústavný súd v rámci svojej rozhodovacej činnosti štandardne rozlišuje medzi pravou a nepravou retroaktivitou. Vo veci PL. ÚS 28/00 ústavný súd pravú retroaktivitu vymedzil ako stav, v ktorom nová právna úprava neuznáva oprávnenia a povinnosti založené právnymi vzťahmi vyplývajúcimi z *lex priori* (napr. PL. ÚS 37/99), resp. ako stav, keď zákon dodatočne a pozmeňujúco zasahuje do už právne uzavretých minulých skutkových a právnych vzťahov (práv a povinností). Za nepravú retroaktivitu ústavný súd považuje stav, ktorým nová právna úprava nevytvára žiadne právne účinky smerujúce pred deň nadobudnutia účinnosti, avšak kvalifikuje tie právne úkony, ku ktorým došlo ešte pred nadobudnutím jej účinnosti, v dôsledku čoho môže dôjsť k zmene alebo zrušeniu tých právnych účinkov, ktoré boli predtým späté s ich uzavretím (napr. PL. ÚS 38/99, PL. ÚS 28/00). Podľa právneho názoru ústavného súdu vysloveného vo viacerých rozhodnutiach (napr. PL. ÚS 38/99) „*ako z pohľadu pravej, tak aj nepravej retroaktivity právnych noriem je podstatnou otázkou ochrany nadobudnutých práv, ktoré by preto neskoršia právna úprava už nemala rušiť, prípadne zhoršovať, ale (a pro futuro) len zlepšovať.*“. Ústavný súd už vyslovil, že zákonodarcu môže výnimočne uplatniť retroaktívne ustanovenia na úpravu nových (existujúcich) právnych stavov, pričom v takomto prípade musí preukázať „*závažné dôvody všeobecného záujmu, ktoré si môžu vyžadovať alebo odôvodniť prelomenie zásady zákazu spätnej pôsobnosti v prospech slobodnej tvorby právnej úpravy zo strany zákonodarcu*“ (PL. ÚS 3/00, PL. ÚS 28/00). To znamená, že nepravú retroaktivitu nepovažuje za štandardný vstup do existujúcich právnych vzťahov (PL. ÚS 28/00, PL. ÚS 25/05).

Namietaná právna úprava odníma osobám, ktoré sa stali advokátskymi koncipientmi pred jej prijatím, legálne nadobudnuté právo a legitímne očakávanie v súlade s dovtedy platným právnym stavom, že po splnení dovtedy platných a účinných podmienok sa stanú advokátmi. Zastávam názor, že ide o zásah do týchto práv vo forme pravej retroaktivity, ktorá je v právnom štáte, aj s odkazom na ustálenú judikatúru ústavného súdu, neprijateľná.

Nespochybniteľným legálne nadobudnutým právom osoby, ktorá bola pred nadobudnutím účinnosti zákona č. 335/2012 Z. z. zapísaná v zozname advokátskych koncipientov (na zápis do ktorého splnila zákonné podmienky), je jej právo vykonať prax advokátskeho koncipienta a po jej vykonaní právo zúčastniť sa advokátskej skúšky. Toto právo jej priznáva aj nová právna úprava. Rovnako nespochybniteľným legálne nadobudnutým právom takejto osoby je po zložení advokátskej skúšky byť zapísaný do zoznamu advokátov a stať sa tak advokátom.

Namietaná právna úprava však právo byť zapísaný do zoznamu advokátov odňala osobám, ktoré získali vysokoškolské vzdelanie v prvom stupni v inom študijnom odbore než v študijnom odbore právo, hoci následne v druhom stupni už toto vzdelanie získali v požadovanom študijnom odbore. Toto právo tak bolo týmto osobám odobraté so spätnou účinnosťou a zákonodarca teda retroaktívne zasiahol do ich právneho postavenia. Namietanú právnu úpravu prijal bez toho, aby k nej prijal tiež zodpovedajúce prechodné ustanovenie, ktoré by zaručovalo rešpektovanie princípu právnej istoty s ohľadom na ochranu legálne nadobudnutých práv a legitímnych očakávaní osôb, ktoré sa v čase pred prijatím tejto právnej úpravy stali advokátskymi koncipientmi vo viere, že po splnení v tom čase platných zákonných podmienok sa stanú advokátmi. Namietaná právna úprava je teda v rozpore s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy aj z dôvodu, že v súvislosti s jej prijatím nebolo prijaté aj prechodné ustanovenie, ktoré by jej retroaktívnu pôsobnosť vylúčilo.

Ústavný súd sa niekoľkokrát zaoberal intertemporalitou právnej úpravy a opakovane zdôraznil, že *„prechodné ustanovenia sú neoddeliteľnou súčasťou takmer každej právnej úpravy. Ich funkciou je zabezpečiť v zásade plynulý prechod z dosiaľ platného a účinného režimu právnej úpravy spoločenských vzťahov do ich nového právneho režimu s tým, že sa má nimi eliminovať právne vákuum navodzujúce právnu neistotu a majú sa jasne určiť pravidlá aplikácie starej, resp. aj novej právnej úpravy na už v minulosti vzniknuté právne vzťahy. Malo by však ísť o také riešenia, ktoré by sa napriek „stretnutiu sa s časom“ vyhli priamemu retroaktívnemu pôsobeniu do minulosti, hoci už z označenia prechodných ustanovení ako intertemporálnych vyplýva, že ich spätné pôsobenie do minulosti nemožno celkom vylúčiť. Retroaktivita právnych následkov vo všeobecnosti nastoľuje otázku ochrany dôvery v oblasti pôvodne platného právneho stavu právnych následkov, ktorý sa následne mení. Časový konflikt právnych úprav je spojený v každom prípade so zásahom do princípov rovnosti a ochrany dôvery občana v právo. Posudzovanie tohto konfliktu intertemporality by sa malo riadiť hľadiskom proporcionality a malo by viesť k záveru o takom spôsobe legislatívneho riešenia časového stretu právnych úprav, ktoré by nenarušilo princíp právnej istoty, ako ani princíp rovnosti, ale ich primeraným spôsobom vyvažovalo.“* (napr. PL. ÚS 25/05). Hľadisko proporcionality sa štandardne posudzuje v prípade nepravej retroaktivity, keďže právna úprava, ktorá „nesie“ znaky nepravej retroaktivity, môže byť považovaná z ústavného hľadiska za prípustnú okrem iného len vtedy, ak na jej prijatie v danom prípade existovali (existujú) závažné dôvody všeobecného záujmu (legitímny verejný záujem), ktoré by ju „ospravedlňovali“ (odôvodňovali). Pri posudzovaní ústavnej akceptovateľnosti legislatívnej zmeny, ktorá má charakter nepravej retroaktivity, treba zároveň brať do úvahy, či v konkrétnych okolnostiach posudzovaného prípadu dôjde prijatím novej právnej úpravy zároveň aj k výraznému zhoršeniu doterajšej právnej pozície dotknutých osôb (či už fyzických alebo právnických), pretože v takomto prípade je nová právna úprava minimálne v napätí s princípom ochrany legitímnych očakávaní.

Nové podmienky založené *lex posterior* musia byť reálne splniteľné aj pri rešpektovaní práva, ktoré je nevyhnutné zahrnúť do plnenia nových predpokladov. Splnenie

podmienky na zápis do zoznamu advokátov prijatej namietanou právnou úpravou prakticky znamená, že osoba, ktorá má vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa v študijnom odbore právo (a často aj úspešne zloženú rigoróznú skúšku), sa musí prihlásiť na štúdium v prvom stupni v študijnom odbore právo, úspešne absolvovať prijímacie konanie, následne nastúpiť do prvého ročníka bakalárskeho štúdia, štúdium v troch ročníkoch úspešne absolvovať, napísať a obhájiť bakalársku prácu a zložiť štátnu skúšku bakalárskeho štúdia. Právna úprava prijatá zákonom č. 35/2012 Z. z. ale umožní týmto osobám, po absolvovaní praxe advokátskeho koncipienta, vykonanie advokátskej skúšky, teda v praxi nastane absurdná situácia, kedy študentom prvého ročníka bakalárskeho štúdia v študijnom odbore právo bude osoba, ktorá má nielenže už ukončené vzdelanie v druhom stupni v tomto študijnom odbore a ktorej bol priznaný akademický titul Mgr., ale ako advokátsky koncipient zastupuje klientov v zákonom stanovenom rozsahu napr. v trestnom konaní (§ 36 ods. 2 Trestného poriadku), pričom už má zloženú advokátsku skúšku.

Splnenie tejto podmienky je nielenže nerealizovateľné, ale aj nezmyselné. Na to, aby osoby, ktoré získali vzdelanie v prvom stupni inom študijnom odbore než právo (v príbuznom študijnom odbore), mohli nastúpiť na druhý stupeň (magisterského) štúdia v študijnom odbore právo, museli splniť určité podmienky. Tieto sú upravené aktmi dekana konkrétnej právnickej fakulty v súlade so štatútom tej ktorej vysokej školy, a to na základe zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Spravidla ide o úspešné absolvovanie prijímacieho konania, ale aj vykonanie doplňujúcich alebo rozdielových skúšok na to, aby im vzdelanie získané v prvom stupni mohlo byť uznané ako vzdelanie dostatočné.

Predkladateľ návrhu zákona – vláda Slovenskej republiky - v dôvodovej správe predloženej Národnej rade Slovenskej republiky s návrhom zákona k novelizačnému bodu 3 uviedol: *„Kvalitné vysokoškolské vzdelanie je nevyhnutným predpokladom zápisu do zoznamu advokátov vedeného komorou. V mnohých prípadoch adepti absolvujú prvý stupeň vysokoškolského štúdia v ľubovoľnom študijnom odbore a následne už len dokončia druhý stupeň v odbore právo, čo možno považovať za obchádzanie účelu aj súčasnej právnej úpravy. Slovenská advokátska komora nemá žiadnu možnosť zasiahnuť do procesu uznávania vzdelania ani posúdenia jeho kvality.“*. Z odôvodnenia zmeny podmienky vzdelania potrebnej na zápis do zoznamu advokátov teda vyplýva, že druhý stupeň vzdelania v študijnom odbore právo je už len „dokončením vzdelania v druhom stupni“. Poznámam, že druhostupňové (magisterské) štúdium netrvá pár týždňov a nespočíva v absolvovaní pár seminárov či prednášok. Ide o štúdium trvajúce dva, resp. tri roky (v závislosti od formy štúdia). Vychádzajúc z aktuálnych študijných programov relevantných právnických fakúlt sú obsahom magisterského štúdia výučba trestného práva, občianskeho práva, obchodného práva, medzinárodného práva, európskeho práva a iných pozitívnoprávnych disciplín verejného a súkromného práva. Štúdium končí úspešným absolvovaním záverečných štátnych skúšok a obhajobou diplomovej práce. V žiadnom prípade teda nejde o „už len dokončenie“ druhého stupňa štúdia.

Samozrejme, je právom zákonodarcu prijať na základe skutočností vyplývajúcich z aplikačnej praxe zmenu podmienok vzťahujúcich sa na výkon konkrétnej činnosti či povolania. Je jeho právom tieto podmienky aj sprísňovať. Vždy je však nevyhnutné prihliadať na to, či zmena alebo sprísnenie podmienok znamená zásah do existujúcich právnych vzťahov, akým spôsobom a v akom rozsahu. Ústavný súd už vyslovil, že zákonodarca môže výnimočne uplatniť retroaktívne ustanovenia na úpravu nových (existujúcich) právnych stavov, pričom v takomto prípade musí preukázať „závažné dôvody všeobecného záujmu, ktoré si môžu vyžadovať alebo odôvodniť prelomenie zásady zákazu spätnej pôsobnosti v prospech slobodnej tvorby právnej úpravy zo strany zákonodarcu“ (PL. ÚS 3/00, PL. ÚS 28/00).

Namietaná právna úprava neobsahuje také závažné dôvody, ktoré by takýto zásah ústavne konformným spôsobom legitimovali.

Právna úprava § 3 ods. 1 písm. b) zákona č. 586/2003 Z. z. pred prijatím zákona č. 335/2012 Z. z. a nadobudnutím jeho účinnosti, ktorá ako podmienku vzdelania potrebnú pre zápis do zoznamu advokátov vyžadovala vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa v študijnom odbore právo, platila v nezmenenej podobe takmer 10 rokov. Aj predchádzajúca právna úprava – zákon Slovenskej národnej rady č. 132/1990 Zb. o advokácii, až do jeho zrušenia zákonom č. 586/2003 Z. z., rovnako v § 3 ods. 1 písm. b) vyžadovala ako podmienku na zápis do zoznamu advokátov získanie vysokoškolského vzdelania na právnickej fakulte v Českej a Slovenskej Federatívnej Republike (do 30. novembra 1999), resp. získanie vysokoškolského vzdelania v magisterskom štúdiu v študijnom odbore právo na právnickej fakulte vysokej školy v Slovenskej republike (od 1. decembra 1999). Viacstupňové vysokoškolské štúdium pritom bolo zavedené už zákonom č. 317/1999 Z. z., ktorým sa novelizoval zákon č. 192/1990 Zb. o vysokých školách (§18a). Už od roku 1999 teda existovalo prvostupňové aj druhostupňové vysokoškolské vzdelanie, pričom aj v tom čase bolo možné nastúpiť na druhostupňové – magisterské – štúdium v inom (hoci príbuznom) odbore, než osoba získala vzdelanie prvostupňové. Zákonodarca na túto zmenu nijako nereflektoval, a aj prijatím novej právnej úpravy v roku 2003 ponechal ako podmienku vzdelania vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa v študijnom odbore právo. Za toto obdobie boli do zoznamu advokátov nepochybne zapísané aj osoby, ktoré získali vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa v študijnom odbore právo, ale vzdelanie prvého stupňa získali v inom študijnom odbore. Niet ale dôvodu domnievať sa, že im je absencia prvostupňového vzdelania v odbore právo na ujmu zodpovedného a riadneho výkonu advokátskeho povolania. Vzhľadom na uvedené zastávam názor, že ani z tohto hľadiska neexistuje legitímny dôvod na spätný zásah do práv osôb už vykonávajúcich prax advokátskych koncipientov, a teda ani dôvod na to, aby sa právna úprava prijatá zákonom č. 335/2012 Z. z. nemala vzťahovať iba na osoby, ktoré túto prax začnú vykonávať až po nadobudnutí jej účinnosti.

II. Rozpor namietanej právnej úpravy s čl. 19 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd

Namietanú právnu úpravu tiež považujem za neprimeraný, nedôvodný a neprípustný zásah do práva na ochranu pred neoprávneným zasahovaním do súkromného a rodinného života garantovaného čl. 19 ods. 2 ústavy, ako aj čl. 8 Dohovoru.

Právo garantované čl. 19 ods. 2 ústavy patrí medzi základné práva a slobody. Podľa čl. 13 ods. 3 ústavy zákonné obmedzenia ľudských práv a základných slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky. Podľa čl. 13 ods. 4 ústavy pri obmedzovaní ľudských práv a základných slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ.

Namietaná právna úprava tieto ústavné limity nespĺňa, a to z viacerých dôvodov.

Kategorickým imperatívom pri posudzovaní zásahov štátu do ústavou garantovaných práv je hľadanie spravodlivej rovnováhy medzi potrebami verejného, resp. všeobecného záujmu a ochranou fyzických osôb. Pri posudzovaní otázky zásahov štátu do práv garantovaných čl. 19 ods. 2 ústavy a čl. 8 Dohovoru, vychádzajúc z judikatúry ústavného súdu, ako aj z rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva, je potrebné predovšetkým skúmať, či daný skutkový stav možno *ratione materiae* považovať za súčasť práva na súkromie.

Európsky súd pre ľudské práva už mnohokrát skonštatoval, že „súkromný život“ je široký pojem nevhodný na vyčerpávajúcu definíciu (napr. Peck v. Spojené kráľovstvo z 28. januára 2003, Sidabras a Džiautas v. Litva z 27. júla 2004). Vo vzťahu k pojmu „súkromný život“ vyhlásil: „*Bolo by príliš obmedzujúce ohraničiť pojem na vnútorný kruh, v ktorom jednotlivec môže žiť svoj osobný život podľa vlastného výberu, a úplne z neho vylúčiť vonkajší svet mimo tohto kruhu. Rešpektovanie súkromného života musí tiež zahŕňať určitý stupeň práva vytvoriť a rozvíjať vzťahy s ostatnými ľudskými bytosťami. Navyše sa zdá, že niet dôvodu na princíp, prečo toto chápanie pojmu súkromný život by sa malo prijať na vylúčenie činnosti odbornej alebo obchodnej povahy, keďže počas svojho pracovného života má väčšina ľudí významnú, ak nie najväčšiu možnosť rozvíjať vzťahy s okolitým svetom. Tento pohľad podporuje skutočnosť, že nie je vždy možné jasne rozlíšiť, ktoré činnosti jednotlivca sú súčasťou ich profesionálneho alebo obchodného života a ktoré nie.*“ (Niemitz v. Nemecko zo 16. decembra 1992). Súd niekoľkokrát potvrdil, že neexistuje žiadny zásadný dôvod domnievať sa, že by pojem súkromný život vylučoval profesionálne aktivity; do aplikovateľnosti čl. 8 Dohovoru vkomponoval aj *prístup k profesionálnej kariére*.

Európsky súd pre ľudské práva v rámci svojej rozhodovacej činnosti opakovane pripomína, že hlavným cieľom čl. 8 Dohovoru je ochrana jednotlivca pred svojvoľnými zásahmi verejnej moci. Aby bol zásah do práva chráneného čl. 8 ods. 1 v súlade s čl. 8 ods. 2, *musí byť zásah do výkonu práva v súlade so zákonom, odôvodnený jedným alebo viacerými*

legitímnymi cieľmi ustanovenými v čl. 8 ods. 2 a musí byť „nevyhnutný v demokratickej spoločnosti“ pri napĺňaní tohto, resp. týchto cieľov (napr. Vitiello v. Taliansko z 23. júna 2006). Z hľadiska hodnotenia zásahov štátu do práva na súkromie zaručeného čl. 19 ústavy a čl. 8 Dohovoru, s prihliadnutím na ustanovenie čl. 8 ods. 2 Dohovoru, je potrebné tento zásah podrobiť testu ústavnosti, a teda posúdiť ho z hľadiska legality zásahu, jeho legitímnosti a proporcionality. Aj podľa ústavného súdu (napr. I. ÚS 117/07) *„opodstatnenosť každého zásahu do ľudských práv a základných slobôd sa v demokratickom a právnom štáte posudzuje na základe kumulatívneho splnenia troch základných kritérií, a to legality, legitimacy a proporcionality takéhoto zásahu.“*

Zásah do ľudských práv a základných slobôd je možný len na základe zákona, resp. platného právneho predpisu. Pri posudzovaní tejto podmienky sa vychádza z toho, či bola rešpektovaná predvídateľnosť a dostupnosť zákona. V rámci podmienky predvídateľnosti zákona, resp. právneho predpisu Európsky súd pre ľudské práva vo svojej rozhodovacej činnosti zdôrazňuje potrebu konkretizovania prostriedkov, ktorými štát disponuje pri zasahovaní do práv chránených čl. 8 Dohovoru, teda kladie dôraz na kvalitu relevantnej právnej úpravy. Európsky súd pre ľudské práva v rozhodnutí Sallinen a i. v. Fínsko z 27. decembra 2005 vyslovil záver, že *„vnútroštátne právo musí poskytovať jednotlivcovi ochranu proti arbitrárnemu zasahovaniu do jeho práv zaručených čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, preto musí dostatočne jasne v pojmoch poskytovať náležitú indikáciu podľa okolností a podmienok, za akých je verejná autorita zmocnená k zásahom do jeho práva na súkromie.“* Z uvedeného vyplýva, že aj zásah, ktorý má svoj základ v právnom predpise, môže za určitých okolností v konkrétnom prípade znamenať porušenie práv garantovaných dohovorom, resp. ústavou. Predvídateľnosť zákona vyžaduje, aby bol sformulovaný dostatočne presne a jasne, aby tak umožnil občanovi prispôbiť svoje správanie pravidlám ustanoveným v zákone. Európsky súd pre ľudské práva opakovane vo svojej rozhodovacej činnosti kritizuje prílišnú všeobecnosť, a to najmä tam, kde by mali byť ustanovené konkrétne prostriedky, ktorými štát môže disponovať pri zásahu do práva chráneného Dohovorom. (napr. Klass a i. v. Nemecko zo 6. septembra 1978, Silver a i. v. Spojené kráľovstvo z 25. marca 1983, Malone v. Spojené kráľovstvo z 2. augusta 1984).

Splnenie kritéria legitímnosti vyžaduje, aby opatrenie umožňujúce zásah štátu do práva na súkromie zodpovedalo cieľu odôvodňujúcemu jeho legitimitu, ktorými môžu byť len záujmy výslovne uvedené v Dohovore. Podľa čl. 8 ods. 2 tohto Dohovoru sú záujmami, ktoré legitimizujú zásah štátu do práva na súkromie *národná bezpečnosť, verejná bezpečnosť, hospodársky blahobyť krajiny, predchádzanie nepokojom a zločinnosti, ochrany zdravia alebo morálky alebo ochrany práv a slobôd iných*. Samoučelné obmedzovanie ľudských práv a základných slobôd a zásah do nich sú neprípustné. Právna norma musí smerovať k naplneniu účelu, ktorý je dostatočne dôležitý, aby ospravedlnil a odôvodnil zásah, resp. obmedzenie základného práva alebo slobody. Ak právna norma nie je spôsobilá dosiahnuť sledovaný účel, tak ide zo strany zákonodarcu o prejav svojvôle nezlučiteľný aj s princípom právneho štátu garantovaného čl. 1 ods. 1 ústavy.

Kritérium proporcionality zásahu znamená dodržanie rovnováhy vo vzťahu medzi právom jednotlivca na súkromie a výberom prostriedkov, ktorými štát disponuje pri plnení legitímneho cieľa. Proporcionalita zásahu znamená, že k zásahu možno prikročiť len vtedy, keď je to nevyhnutné (sledovaný cieľ nemožno dosiahnuť miernejšími prostriedkami) a iba v duchu požiadaviek, ktoré sa kladú na demokratickú spoločnosť vyznačujúcu sa pluralizmom, toleranciou a voľným duchom (napr. I. ÚS 274/05, III. ÚS 80/08). V tejto súvislosti už ústavný súd judikoval, že zásah do základného práva alebo slobody musí byť primeraný sledovanému legitímnemu cieľu a zároveň, že pri určovaní rozsahu obmedzenia je potrebné zohľadniť aj podstatu práva, ktoré sa má obmedziť (napr. I. ÚS 13/00). Rovnako sa vyjadril aj Európsky súd pre ľudské práva v rozhodnutí *Peck v. Spojené kráľovstvo* z 28. januára 2003, kde v záujme rešpektovania princípu proporcionality zdôraznil *potrebu selektovať z viacerých dostupných možností na dosiahnutie cieľa možnosť primeranú, zaručujúcu potrebnú rovnováhu medzi právom jednotlivca na súkromie a záujmami štátu*.

Zákonodarca prijal namietanú právnu úpravu zákonom zodpovedajúcim spôsobom, táto právna úprava je dostatočne konkrétna, jasná a zrozumiteľná. Zákonodarca odôvodnil potrebu jej prijatia cieľom, ktorý možno považovať za legitímny z dôvodu úpravy podmienok pre prístup k profesii, ktorá je súčasťou riadneho výkonu spravodlivosti. Zastávam však názor, že prijatá právna úprava nespĺňa kritérium proporcionality zásahu z dôvodu, že jej prijatie a aplikácia nie sú nevyhnutné aj vo vzťahu k osobám, ktoré už vykonávajú prax advokátskeho koncipienta v dobrej viere (v legitímnom očakávaní), že po jej ukončení im bude umožnené zúčastniť sa advokátskej skúšky a po jej úspešnom zložení stať sa advokátom. Ide o povolanie, ktoré si tieto osoby zvolili, venovali príprave naň množstvo času a prostriedkov, tejto príprave prispôbili celý svoj rodinný a sociálny život. Zásah zákonodarcu do súkromného života týchto osôb prijatím napadnutej právnej úpravy je zrejmý, meniaci ich životné smerovanie nielen v profesionálnej oblasti sféry ich života. Zákonodarca mal možnosť zvoliť iný spôsob naplnenia cieľa sledovaného právnu úpravou tak, že by prijal zodpovedajúce prechodné ustanovenia, ktoré by vylučovali jej spätnú pôsobnosť na osoby, ktoré tým stratili možnosť stať sa advokátmi, resp. túto možnosť dostanú opäť až po splnení absurdných a ťažko realizovateľných podmienok. Takýto zásah do súkromného života nie je možný v žiadnom prípade považovať za proporcionálny.

V tejto súvislosti poukazujem na vec *Bigaeva v. Grécko* (rozsudok z 28. mája 2009) prejednávanú Európskym súdom pre ľudské práva, kde sa súd zaoberal práve podmienkami na zápis do zoznamu advokátskych koncipientov a vykonanie advokátskej skúšky, a to v Grécku. Z tohto rozsudku, ktorý považujem za dôležitý vo vzťahu k namietanej právnej úprave, si dovoľím zacitovať. Sťažovateľka, štátna príslušníčka Ruskej federácie, sa v roku 1993 na základe platného pracovného povolenia usadila v Grécku. Pracovné povolenie jej bolo opakovane úspešne predlžované. Naučila sa po grécky a v roku 1995 bola prijatá na právnickú fakultu; v roku 2000 štúdium úspešne ukončila, následne sa zapísala na postgraduálne štúdium, ktoré tiež úspešne ukončila a zapísala sa na štúdium doktorandské. Medzičasom, v roku 2000, sťažovateľku prijala Advokátska komora v Aténach za advokátsku koncipientku. Sťažovateľka ukončila koncipientskú prax v roku 2002 a požiadala advokátsku

komoru o účasť na advokátskych skúškach, aby tak mohla byť zapísaná do zoznamu advokátov a vykonávať advokátsku prax. Komora jej žiadosť zamietla s tým, že nie je gréckou štátnou občiankou; túto podmienku vyžadoval čl. 3 Advokátskeho poriadku. Až v roku 2007 jej bolo vydané osvedčenie advokátskej komory, podľa ktorého bola sťažovateľka prijatá za advokátsku koncipientku nedopatrením; komora ju považovala za grécku štátnu občianku, nakoľko mala diplom gréckej univerzity. Na základe žaloby a predbežného rozhodnutia štátnej rady bolo žiadateľke umožnené zúčastniť sa advokátskych skúšok, ktoré úspešne zložila. Sťažovateľka následne požiadala o zápis do zoznamu advokátov, čomu nebolo vyhovené. Sťažovateľka sa po vyčerpaní vnútroštátnych prostriedkov nápravy obrátila so sťažnosťou na Európsky súd pre ľudské práva z dôvodu porušenia práva podľa čl. 8 a čl. 14 Dohovoru. Európsky súd pre ľudské práva v rozsudku skonštatoval, že došlo k porušeniu čl. 8 Dohovoru. Odmietnutie zápisu sťažovateľky do zoznamu advokátov je evidentným zásahom do práva sťažovateľky na rešpektovanie jej práva na súkromný život. Súd skonštatoval, že išlo o zásah legálny, nešlo však o zásah, ktorý by bol „nevyhnutný v demokratickej spoločnosti“ v zmysle čl. 8 ods. 2 Dohovoru. Súd uviedol, že Advokátska komora v Aténach prijala sťažovateľku za advokátsku koncipientku, a tá vykonala koncipientskú prax s tým, že bude zapísaná do zoznamu vedeného touto komorou. Advokátska komora teda vzbudila u sťažovateľky očakávanie, že sa bude môcť skúšky zúčastniť. Podstata problému tkvie v tom, že Advokátska komora v Aténach umožnila sťažovateľke vykonať koncipientskú prax, a až v poslednej fáze procesu zápisu do zoznamu advokátov došlo k zamietnutiu žiadosti sťažovateľky. Podľa názoru súdu tým komora *„náhle zvrátila profesionálnu situáciu sťažovateľky po tom, čo táto obetovala 18 mesiacov svojho profesionálneho života k splneniu podmienky absolvovania koncipientskej praxe.“* Súd tiež vyslovil, že i napriek domnienke, že *„k pôvodnému zápisu sťažovateľky ako advokátskej koncipientky došlo v dôsledku omylu zo strany advokátskej komory, táto skutočnosť nepostačuje na ospravedlnenie zásahu do jej profesionálneho života“*. Otázku oprávnenosti dôvodu vylúčenia sťažovateľky z účasti na advokátskych skúškach – teda jej štátnej príslušnosti – nepovažoval súd v danej veci za prvoradú; naopak, *„dôležitou je tu skutočnosť, že vnútroštátne orgány povolili sťažovateľke realizovať koncipientskú prax, hoci bolo zrejmé, že po jej absolvovaní nebude mať právo na zápis do zoznamu advokátov vedeného advokátskou komorou.“*

V plnej miere sa stotožňujem s argumentáciou Európskeho súdu pre ľudské práva uvedenej vo vyššie uvedenom rozsudku vo vzťahu k porušeniu článku 8 Dohovoru, na ktorú v tejto súvislosti poukazujem a ktorú by som len musel na tomto mieste zopakovať.

Na základe uvedeného zastávam názor, že zásah zákonodarcu do práva na ochranu pred neoprávneným zasahovaním do súkromného a rodinného života garantovaného čl. 19 ods. 2 ústavy a čl. 8 Dohovoru spôsobom ustanoveným v namietanej právnej úprave nespĺňa limity ústavnosti.

III. Rozpor namietanej právnej úpravy s čl. 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky

Namietanú právnu úpravu považujem zároveň za rozpornú s čl. 35 ods. 1 ústavy, ktorý garantuje právo na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, ako aj právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť.

Ústavný súd vo vzťahu k čl. 35 ods. 1 ústavy vyslovil, že „*Právo na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, ako aj právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť podľa čl. 35 ods. 1 ústavy je zárukou slobody výkonu hospodárskej činnosti podľa uváženia.*“.

Ústava umožňuje formou zákona ustanoviť podmienky a obmedzenia výkonu určitých povolaní alebo činností, pri zakotvovaní podmienok a obmedzení musia byť súčasne zachované všeobecné zásady ochrany ľudských práv a základných slobôd zakotvené v čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 2 až 4 ústavy. Obmedzenie, resp. zasahovanie do ústavou chránených práv a slobôd, a teda aj do základného práva podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť podľa čl. 35 ods. 1 ústavy, je ústavne akceptovateľné len vtedy, ak je ustanovené zákonom, zodpovedá niektorému ustanovenému legitímnemu cieľu a je nevyhnutné v demokratickej spoločnosti na dosiahnutie sledovaného cieľa, t. j. ospravedlňuje ho existencia naliehavej spoločenskej potreby a primerane (spravodlivo) vyvážený vzťah medzi použitými prostriedkami a sledovaným cieľom (*mutatis mutandis* PL. ÚS 3/00, I. ÚS 4/02, I. ÚS 36/02 alebo I. ÚS 193/03).

Toto právo je rovnako jedným zo základných práv a slobôd, pri zásahoch a obmedzeniach ktorých je potrebné, aby zákonodarca bral na zreteľ ústavné príkazy a limity vyplývajúce z iných ústavných noriem a tiež (a najmä) z ústavných princípov vrátane princípu právnej istoty. Argumentáciu, ktorá je v tomto návrhu použitá vo vzťahu k porušeniu práva na ochranu pred neoprávneným zasahovaním do súkromného a rodinného života z hľadiska testu ústavnosti, je možné aplikovať aj v súvislosti s namietaným porušením práva na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň.

Nemožno považovať za ústavne konformnú právnu úpravu, ktorá pre realizáciu práva vyplývajúceho z čl. 35 ods. 1 ústavy stanovuje objektívne nesplniteľnú podmienku. Takáto podmienka je zakotvená práve v napadnutom ustanovení v spojitosti s absenciou zodpovedajúceho prechodného ustanovenia. Advokátsky koncipient, ktorého už raz Slovenská advokátska komora zapísala do zoznamu advokátskych koncipientov, v dobe svojho zápisu spĺňal všetky zákonom ustanovené podmienky, a to nielen na zápis do tohto zoznamu, ale aj – s výnimkou absolvovania koncipientskej praxe a zloženia advokátskej skúšky, ktoré logicky spĺňať nemohol, ale ich plnenie realizoval a pripravoval sa naň - všetky zákonom stanovené podmienky na zápis do zoznamu advokátov. Bolo by v rozpore so zákonom č. 586/2003 Z. z., ak by Slovenská advokátska komora zapísala do zoznamu advokátskych koncipientov osobu, ktorú by, po vykonaní praxe advokátskeho koncipienta a zložení advokátskej skúšky, nebolo možné zapísať do zoznamu advokátov z dôvodu nesplnenia ostatných zákonných podmienok.

Rozhodnutie fyzickej osoby stať sa advokátom je jedným zo spôsobov jej realizácie práva na slobodný výkon povolania a prípravu naň zakotveného v čl. 35 ods. 1 ústavy. Osoba, ktorá sa rozhodla stať sa advokátskym koncipientom, sa zároveň rozhodla, že chce vykonávať povolanie advokáta. Na základe zápisu do zoznamu advokátskych koncipientov tejto vzniklo nespochybniteľné právo pripravovať sa na výkon tohto povolania a právo po uplynutí doby praxe zúčastniť sa advokátskej skúšky a byť zapísaný do zoznamu advokátov. Zákonodarca mu nemôže neskôr odňať jeho zákonom priznané právo s tým, že to, čo mu garantoval v čase zápisu, už neplatí, ak nesplní ďalšie podmienky.

V tejto súvislosti si tiež dovoľím poukázať na vyššie uvedený rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Bigaeva v. Grécko, ktorý sa v odôvodnení v súvislosti s porušením práva na súkromie dotkol aj slobodnej voľby povolania a prípravy naň.

Na základe uvedeného mám za to, že zásah zákonodarcu do práva na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, ako aj právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť garantovaného čl. 35 ods. 1 ústavy spôsobom ustanoveným v namietanej právnej úprave nespĺňa limity ústavnosti.

IV.

S poukazom na všetky vyššie uvedené skutočnosti zastávam názor, že namietaná právna úprava je v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky, Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd, judikatúrou Ústavného súdu Slovenskej republiky a Európskeho súdu pre ľudské práva tým, že nerešpektuje základné princípy materiálneho právneho štátu a neprípustným a neodôvodneným spôsobom zasahuje do práva na súkromie a práva na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň.

S úctou

JUDr. Jaromír Č i ž n á r
generálny prokurátor Slovenskej republiky