

**UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI**

**Právnická fakulta**

**DIPLOMOVÁ PRÁCE**

2009/2010

Nora Řepišťáková

**UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI**

**Právnická fakulta**

Katedra správního práva a správní vědy

**DIPLOMOVÁ PRÁCE**

**ZÁJMOVÁ SAMOSPRÁVA V ČR**

**Nora Řepišťáková**

**Vedoucí diplomové práce: JUDr. Monika Horáková, Ph.D.**

**Olomouc 2009**

Já, níže podepsaná Nora Řepišťáková, autorka diplomové práce na téma Zájmová samospráva v ČR, která je literárním dílem ve smyslu zákona č. 121/2000 Sb., dávám tímto jako subjekt údajů svůj souhlas ve smyslu § 4 písm. e) zákona 101/2000 Sb., správci:

Univerzita Palackého v Olomouci

Křížkovského 8, Olomouc 771 47, Česká republika

Ke zpracování osobních údajů v rozsahu: jméno a příjmení v informačním systému, a to včetně zařazení do katalogů, a dále ke zpřístupnění jména a příjmení v katalogích a informačních systémech UP, a to včetně neadresného zpřístupnění pomocí metod dálkového přístupu. Údaje mohou být takto zpřístupněny uživatelům služeb Univerzity Palackého. Realizace zpřístupnění zajišťuje ke dni tohoto prohlášení vnitřní složka UP, která se nazývá Informační centrum UP.

Souhlas se poskytuje na dobu ochrany autorského díla dle zákona č. 121/2000 Sb. Prohlašuji, že mé osobní údaje výše uvedené jsou pravdivé.

Prohlašuji tímto, že jsem diplomovou práci na téma: Zájmová samospráva v ČR zpracovala sama a uvedla jsem všechny použité prameny.

V Olomouci dne 30. listopadu 2009

.....

Nora Řepišťáková

## **Poděkování**

Na tomto místě bych ráda poděkovala JUDr. Monice Horákové, Ph.D, za inspiraci, vstřícný přístup, jakož i za veškeré poskytnuté informace a materiály pro tvorbu mé diplomové práce. Rovněž děkuji svým nejbližším za podporu a pochopení, kterou mi projevovali nejen při psaní diplomové práce, ale i v průběhu celého studia.

<b>1</b>	<b>ÚVOD.....</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>SAMOSPRÁVA .....</b>	<b>7</b>
2.1	Pojem samosprávy .....	7
2.1.1	Aspekty samosprávy .....	8
2.2	Současné názory na samosprávu .....	10
2.3	Charakteristické znaky samosprávy .....	11
2.4	Klasifikace samosprávy .....	12
<b>3</b>	<b>PROFESNÍ SAMOSPRÁVA .....</b>	<b>14</b>
3.1	Ústavní zakotvení .....	14
3.2	Označení zájmová, resp. profesní samospráva.....	14
3.3	Rysy profesní samosprávy .....	15
3.4	Historie profesní samosprávy .....	16
<b>4</b>	<b>PROFESNÍ KOMORY S POVINNÝM ČLENSTVÍM.....</b>	<b>19</b>
4.1	Pojem profesní komora.....	19
4.2	Pojmy stav a stavovská organizace.....	20
4.3	Charakteristika komor v jednotlivých „profesních zákonech“ .....	20
4.4	Charakteristické znaky profesních komor .....	21
4.4.1	Zákonný základ zřízení komor.....	21
4.4.2	Osobní základ .....	22
4.4.3	Právní základ.....	22
4.4.4	Ekonomický základ.....	22
4.4.5	Jiný pohled na charakteristické znaky profesních komor .....	23
4.5	Organizační struktura .....	23
4.5.1	Organizační uspořádání České lékařské komory .....	25
4.6	Úkoly profesních komor .....	26
4.6.1	Předpoklady pro výkon profese .....	26
4.6.2	Dohled nad výkonem povolání .....	27
4.6.3	Ochrana zájmů profese .....	27
4.6.4	Úkoly České lékařské komory .....	27
4.7	Profesní komory jako veřejnoprávní korporace .....	28
4.7.1	Veřejnoprávní forma zřízení .....	29
4.7.2	Samostatnost .....	29
4.7.3	Personální substrát (členský princip).....	30
4.7.4	Veřejná moc .....	31
4.7.5	Autonomní normotvorba .....	31
4.7.6	Členění veřejnoprávních korporací.....	32
4.7.6.1	územní .....	32
4.7.6.2	osobní .....	32
4.7.6.3	věcné (reálné).....	33
4.8	Územní působnost.....	33
4.9	Věcná působnost.....	34
4.9.1	Disciplinární řízení .....	35
4.9.1.1	Opravné prostředky v disciplinárním řízení .....	36
4.10	Osobní působnost .....	38
4.10.1	Pojem povinného členství.....	38
4.10.2	Zakotvení povinného členství .....	39
4.10.3	Povinné či nepovinné členství .....	40
4.10.3.1	Zamyšlení nad povinným členstvím v České lékařské komoře.....	42
4.10.3.2	Stanovisko Ústavního soudu.....	43

<b>5</b>	<b>NÁLEZ ÚSTAVNÍHO SOUDU K POVINNÉMU ČLENSTVÍ V ČESKÉ LÉKAŘSKÉ KOMOŘE.....</b>	<b>44</b>
5.1	Úvahy Ústavního soudu při hodnocení návrhu na zrušení povinného členství v České lékařské komoře .....	47
5.1.1	Profesní samospráva .....	47
5.1.2	Ochrana veřejného zdraví .....	48
5.1.3	Systémy dohledu nad výkonem lékařského povolání v některých evropských zemích.....	49
5.1.4	Svoboda sdružování.....	50
5.1.5	Rozhodovací praxe orgánů Úmluvy .....	51
5.1.6	Zákonné znaky České lékařské komory .....	53
5.1.6.1	Zřízení ČLK.....	54
5.1.6.2	Povinné členství .....	54
5.1.6.3	Normotvorná pravomoc .....	55
5.1.6.4	Personální a disciplinární pravomoc .....	55
5.2	Hodnocení návrhu na zrušení § 3 odst. 1. zák. č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře Ústavním soudem.....	56
5.3	Shrnutí nejdůležitějších bodů nálezu: .....	60
<b>6</b>	<b>STAVOVSKÉ PŘEDPISY .....</b>	<b>61</b>
6.1	Názory na problematiku povahy stavovských předpisů .....	61
6.2	Právní úprava předpisů profesní samosprávy .....	64
6.2.1	Zákon o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře .....	64
6.2.2	Zákon o Komoře veterinárních lékařů .....	64
6.2.3	Zákon o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců České republiky .....	65
6.2.4	Zákon o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání inženýrů a techniků činných ve výstavbě .....	65
6.2.5	Zákon o patentových zástupcích .....	66
6.2.6	Notářský řád .....	67
6.2.7	Zákon o advokacii .....	67
6.2.8	Zákon o auditorech.....	68
6.2.9	Exekuční řád .....	69
6.3	Analýza povahy stavovských předpisů .....	70
6.4	Členění statutárních předpisů.....	72
<b>7</b>	<b>PROFESNÍ KOMORY S NEPOVINNÝM ČLENSTVÍM.....</b>	<b>75</b>
7.1	Hospodářská a Agrární komora .....	75
<b>8</b>	<b>ZÁVĚR, ÚVAHY DE LEGE FERENDA .....</b>	<b>79</b>

# 1 ÚVOD

Samospráva je jednou ze záruk demokratického a právního státu. Mezi základní atributy moderního liberálně demokratického státu patří neodmyslitelně samospráva včetně samosprávy profesní, vykonávané prostřednictvím samosprávných profesních komor. Profesní samosprávě je v právní nauce věnována velice malá pozornost, především v porovnání se samosprávou územní, ačkoliv je neméně významnou kategorií samosprávy. Vzhledem k tomuto faktu, resp. nedostatečnému docenění významu profesní samosprávy, jsem si uvedené téma zvolila pro svou diplomovou práci. Dle mého názoru představovala a představuje profesní samospráva v recentní době jedno z „hot topic“ v rámci České republiky, především v souvislosti s toliko diskutovaným tzv. povinným členstvím ve výše zmíněných profesních komorách.

Cílem mé diplomové práce je učinit komplexní náhled do oblasti zájmové, resp. profesní samosprávy a zákonné úpravy této oblasti ve světle aktuální judikatury týkající se této problematiky. Z důvodu potřeby logického uspořádání celé práce, za účelem její celistvosti a naplnění dostatečné výpovědní hodnoty postupuji dle v právu užívaných logických metod, především pak dle metody abstrakce a dedukce. V mé diplomové práci se nejprve zaměřím obecně na institut samosprávy se všemi jejími aspekty. Dále se budu věnovat jak obecné, tak právní charakteristice institutu zájmové, resp. profesní samosprávy. Nastíním postavení profesních komor jako veřejnoprávních korporací. Osvětlím úkoly, fungování a organizační strukturu profesních komor, rozeberu jejich územní, věcnou a osobní působnost. Dále se vyjádřím především k otázce povinného neboli nuceného členství, jinými slovy k otázce povinnosti příslušníků jednotlivých profesí povinně se v komoře sdružit, pakliže chtějí příslušné povolání vykonávat, a to především s ohledem na nález Ústavního soudu ze dne 14. 10. 2008, který se týká problematiky povinného členství lékařů v České lékařské komoře. Budu se rovněž věnovat charakteru stavovských neboli „komorových“ předpisů, které jsou profesními komorami vydávány, a to především s ohledem na jejich povahu a závaznost pro adresáty.

Tato průřezová analýza bude podkladem pro zhodnocení celkového významu

profesní samosprávy a její funkce v demokratické společnosti, včetně současné zákonné úpravy, jakož i zamyšlením nad dalšími možnostmi rozvoje tohoto institutu a možnými změnami právní úpravy, které by lépe vyhovovaly požadavkům současné, dynamicky se vyvíjející společnosti.



## 2 SAMOSPRÁVA

Veřejná správa se obvykle podle povahy nositele veřejné moci člení na státní správu, samosprávu a ostatní veřejnou správu. Samospráva je tedy jednou ze součástí veřejné správy. Pro samosprávu je typické, že je vykonávána subjekty odlišnými od státu, tzv. veřejnoprávními korporacemi. Jedná se zde o situaci, kdy je výkon určitých vymezených veřejných záležitostí trvale svěřen zákonem veřejnoprávnímu subjektu jako výraz decentralizace veřejné moci. Předmětem samosprávy je správa veřejných věcí na územní neboli místní úrovni (obce, kraje, hl. m. Praha), anebo v souvislosti s výkonem určitého specifického, tzv. svobodného povolání (profesní komory).

Veřejnou samosprávu nelze vykonávat soukromými fyzickými nebo právníckými osobami, ty mohou v tomto směru vykonávat jen samosprávu soukromou, byť se v obou případech jedná o správu vlastních záležitostí.

Samospráva se od státní správy liší právě tím, že je vykonávána samostatně, daný veřejnoprávní subjekt není v podřízeném postavení (vztahu) k jinému (vyššímu) správnímu úřadu.<sup>1</sup> Samostatnému postavení samosprávné veřejnoprávní korporace odpovídá také ústavní ochrana, do její samosprávné činnosti lze zasahovat jen na základě zákona a v omezeném rozsahu, tj. dle čl. 101 odst. 4 Ústavy může stát zasahovat do činnosti územních samosprávných celků jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen zákonem stanoveným způsobem. Ovšem samospráva není zcela odtržena od státu. Rozhodování v oblasti samosprávy, pokud se dotýká subjektivních práv nebo povinností fyzických a právníckých osob, podléhá stejně jako při výkonu státní správy soudní kontrole ve správním soudnictví.<sup>2</sup>

### 2.1 Pojem samosprávy

Podle P. Zářeckého<sup>3</sup> jsou pojem a povaha samosprávy dány konkrétním historickým vývojem a liší se co do svého obsahu i rozsahu. Existují značné rozdíly v pojetí samosprávy nejen mezi jednotlivými zeměmi, ale také mezi

<sup>1</sup> SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 20

<sup>2</sup> Srov. § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního

<sup>3</sup> ZÁŘECKÝ, P. O samosprávě. *Správní právo*. 1997, č. 6, s. 322

jednotlivými obdobími jejich historického vývoje.

### **2.1.1 Aspekty samosprávy**

Samospráva je typickým multidimenzionálním pojmem s aspekty politickými, právními, ekonomickými, sociologickými.<sup>4</sup>

*Politický* aspektem samosprávy je zejména její aspekt mocenský. Základním východiskem je totiž definiční znak politiky, a to politika jako forma realizace moci. Samospráva je zde jevem politickým, neboť je výkonem moci, jejímž nositelem je samosprávná veřejnomocenská organizace, která vykonává moc přímo, resp. prostřednictvím svých orgánů.

*Právní* aspekt samosprávy spočívá zejména ve formě jejího zakotvení. Právní forma v tomto vztahu je vyjádřením určité kvality vývoje společenských vztahů. Samospráva je z tohoto hlediska respektována buď jako přirozenoprávní kategorie, pak je v právním systému formulována jako soubor přirozených práv a oprávnění samosprávných společenství, nebo je vnímána jako delegovaná, od jiné moci odvozená a pak je jejím právním výrazem přenos působnosti.

*Ekonomický* aspekt postihuje ekonomické aktivity samosprávného společenství, zejména je pozornost zaměřena na vlastní zdroje, jejich tvorbu, čerpání a distribuci. Míra ekonomické samostatnosti spolu se stupněm soběstačnosti významně spoluurčují rozsah a váhu politického vlivu samosprávného společenství.

*Sociologický* aspekt samosprávy je dán tím, že samosprávný subjekt je vždy společenstvím lidí, tj. vždy určitou sociální skupinou. Ta je definována jednak svými vnitřními a jednak svými vnějšími funkcemi. Zejména vnější sociální funkce pak vymezuje její místo mezi ostatními sociálními skupinami a určuje její pozici ve společenském systému. Pro některá samosprávná společenství jsou konstitučním prvkem sdílené sociální hodnoty, ať již zájmové nebo profesní. K základním funkcím takových samosprávných společenství pak patří tvorba a ochrana sebeidentifikující hodnotové struktury.

---

<sup>4</sup> ZÁŘECKÝ, P. O samosprávě. *Správní právo*. 1997, č. 6, s. 322

Pojem samosprávy je chápán právní naukou různými způsoby a rovněž se lze setkat s rozličnými definicemi. V nejširším smyslu lze samosprávu vymežit jako samostatnou, nezávislou správu vlastních záležitostí. O samosprávě hovoříme všude tam, kde subjektem nadaným schopností i právem se samostatně spravovat je společenství občanů.<sup>5</sup> Dále je možno konstatovat, že samospráva zpravidla znamená oprávnění společenského organismu spravovat určitý, právem stanovený okruh svých záležitostí nezávisle na širším společenském organismu, jehož je součástí.<sup>6</sup>

Z názorů klasiků správního práva druhé poloviny 19. stol. a první poloviny 20. stol. můžeme uvést definici *B. Riegra*, podle něhož samospráva znamená určitý způsob veřejné správy, v níž lid není spravován, ale naopak je subjektem správy – spravuje se sám. Také státopěvec *J. Pražák* se pokusil podat ucelenou teoretickou koncepci samosprávy. Samosprávu v širším smyslu charakterizoval jako správu vlastních záležitostí. Samosprávou v technickém smyslu rozuměl veřejnou správu, nikoli správu záležitostí soukromých. Podle jeho definice je samospráva „podílem na moci výkonné, který poskytnut jest jednotlivým skupinám společnosti s dopuštěním státní moci, a to za tím účelem, aby mohly přivést k platnosti zájmy, které jsou jimi zastoupeny.“ Samosprávné skupiny si tyto záležitosti obstarávají samy, nebo alespoň při jejich vyřizování rozhodujícím způsobem spolupůsobí.<sup>7</sup>

Dle *K. Adamové* je možné názory na samosprávu z období počátků první republiky v nejobecnější formě shrnout do několika bodů:

- Politický pojem samosprávy znamená pouhý organizační princip státní správy, přičemž subjektem státní správy je stát sám.
- Právní pojem samospráva vyjadřuje skutečnost, že veřejné záležitosti spravuje někdo jiný než stát.
- Samospráva se obvykle člení na územní a zájmovou. Podstata samosprávy spočívá v tom, že je jakýmsi „mikrokosmem“ státu s univerzální působností a mocí vrchnostenskou v tom smyslu, že např. obci podléhají všechny osoby a jejich prostřednictvím i všechny věci na jejich území. Také samospráva

<sup>5</sup> ZÁŘECKÝ, P. O samosprávě. *Správní právo*, 1997, č. 6, s. 321

<sup>6</sup> ADAMOVIČ, K. Názory některých teoretiků v nedávné historii na otázku samosprávy. *Právník*. 1995, č. 9, s. 922.

<sup>7</sup> Srov. ADAMOVIČ, K. Názory některých teoretiků v nedávné historii na otázku samosprávy. *Právník*. 1995, č. 9, s. 924

zájmová působí na určitém území, ale její vrchnostenská moc, nebo pečovatelská činnost se týká jen určitého okruhu osob, kde je spojujícím prvkem jejich profese.

- Samosprávný subjekt má právo na určitou část veřejné správy, kterou může hájit proti omezujícím zásahům i u Nejvyššího správního soudu.<sup>8</sup>

## **2.2 Současné názory na samosprávu**

Pokud jde o současné názory na samosprávu, lze uvést pohled M. Kopeckého, potažmo i D. Hendrycha, který samosprávu charakterizuje jako ústavou a zákony stanovený okruh úkolů veřejné správy, jejichž vykonávání vlastním jménem je svěřeno samosprávné korporaci odlišné od státu. Nositel samosprávy není při jejím výkonu podřízen orgánům státní správy, státu přísluší především pouze právní dozor nad jednáním samostatných korporací.<sup>9</sup>

D. Hendrych charakterizuje samosprávu rovněž jako činnost vykonávanou orgány samosprávných právních subjektů, pokud je na ně zákonem výkon veřejné správy delegován a trvale svěřen do jejich samostatné odpovědnosti.<sup>10</sup>

J. Průcha pak samosprávu pojímá jako veřejnou správu uskutečňovanou jinými veřejnoprávními subjekty než státem.<sup>11</sup>

Samospráva je v současné době spojena především se základním členěním veřejné správy na správu vykonávanou subjekty státu, tj. státní správu a samosprávu, která je vykonávána veřejnoprávními (nestátními) subjekty. Pro samosprávu je imanentní, že je vykonávána subjekty odlišnými od státu, tzv. veřejnoprávními korporacemi. Předmětem samosprávy je buď správa části veřejných věcí na územní úrovni (obce, kraje), anebo v souvislosti s výkonem určitého povolání (profesní komory), příp. v souvislosti s výkonem určité specifické činnosti (vzdělání).

---

<sup>8</sup> Tamtéž, s. 929

<sup>9</sup> HENDRYCH, D. Správní právo. 7. vydání. Praha: BECK, 2009, s. 150

<sup>10</sup> HENDRYCH, D. Správní právo. Obecná část. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 409

<sup>11</sup> PRŮCHA, P. Správní právo. 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, Doplněk, 2007, s. 64

## 2.3 Charakteristické znaky samosprávy

Neexistuje jednotná definice samosprávy a jednotlivé pokusy o definování samosprávy vykazují více či méně určité nedostatky, jeví se proto schůdnějším řešením vymežit samosprávu pomocí základních, charakteristických znaků. Tyto jsou podle V. Sládečka následující.<sup>12</sup>

- Samosprávu je nutno chápat jako výraz *decentralizace státní správy*, kdy dochází k přenesení výkonu určitých veřejných záležitostí, jinak vykonávaných správními úřady, na subjekty odlišné od státu, zpravidla veřejnoprávní korporace. Tento přesun výkonu části veřejné moci lze uskutečnit jen na základě zákona.<sup>13</sup>
- Tato decentralizace znamená *relativní nezávislost* samosprávných orgánů na jiných státních orgánech. Do samosprávné činnosti lze zpravidla zasahovat jen na základě zákona, při jejím výkonu nejsou samosprávné orgány součástí hierarchického systému státní správy, nepodléhají subordinaci, a tudíž ani např. řízení se interními akty správních úřadů. Samospráva však není absolutně odtržená od státu, není nekontrolovatelným systémem. Její aktivity podléhají především správnímu dozoru vykonávaným prostřednictvím správních úřadů, ale rovněž dohledu moci soudní prostřednictvím soudního přezkumu samosprávných rozhodnutí, zvláště pak těch, které se dotýkají subjektivních práv a povinností.
- Decentralizace je i do jisté míry projevem *principu subsidiarity*, tj. svěření určitých veřejných záležitostí subjektu nižšího řádu, jenž je bližší občanům určitého územní, pokud je schopen takové úkoly plnit. Toto je ovšem myslitelné pouze u samosprávy územní.
- Dalším charakteristickým rysem samosprávy, naznačeným ve většině definic, se jeví skutečnost, že je zpravidla vykonávána *veřejnoprávními korporacemi*<sup>14</sup>, subjekty odlišnými od státu, resp. fakticky orgány těchto korporací. Veřejnoprávní korporace jsou na rozdíl od správních úřadů samostatnými právními subjekty, které disponují určitým majetkem, mají vlastní příjmy

<sup>12</sup> SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 298

<sup>13</sup> Čl. 2 odst. 3 Ústavy

<sup>14</sup> Viz podkapitola Profesní komory jako veřejnoprávní korporace

a výdaje, a mohou tudíž samostatně hospodařit. Příjmy územních veřejnoprávních korporací pocházejí jak z vlastních soukromoprávních aktivit, tak ze zdrojů veřejnoprávního charakteru (např. z peněžních správních sankcí nebo z poplatků, či ze státního rozpočtu). Co se týče příjmů profesních veřejnoprávních korporací, jsou jimi především členské příspěvky, event. výnosy z finančních disciplinárních opatření uložených orgány profesní veřejnoprávní korporace.

## **2.4 Klasifikace samosprávy**

Samosprávné subjekty lze klasifikovat na subjekty založené na principu územním (teritoriálním) nebo personálním (zájmovém), odtud hovoříme o samosprávě územní a zájmové. Někdy lze nadto vyčlenit další kategorii, tzv. samosprávu ostatní.

Často se pod označením samospráva chápe jen samospráva územní. To souvisí s faktem, že ústavně garantována je pouze samospráva územní, a to v čl. 8 Ústavy, jímž se zaručuje samospráva územních samosprávních celků. Profesní samospráva pak Ústavou vůbec zmíněna není, lze jen poukázat na preambuli Listiny základních práv a svobod odvolávající se na „samosprávné tradice našich národů“.

Nositeli *územní samosprávy* jsou územní samosprávné celky, jimž jsou v České republice obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky. Z Ústavy vyplývá, že se jedná o územní společenství občanů, která mají právo na samosprávu.<sup>15</sup> Obce a kraje jsou veřejnoprávními korporacemi, právníckými osobami odlišnými od státu, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří s ním podle vlastního rozpočtu.<sup>16</sup> Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávních celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona,, a jen způsobem zákonem stanoveným.<sup>17</sup> Mezi základní znaky územních samosprávních celků lze zařadit jejich územní základ, osobní základ, ekonomický základ a právní základ.

Další kategorií samosprávy je samospráva *zájmová* resp. *profesní*

<sup>15</sup> čl. 100 odst. 1 Ústavy ČR

<sup>16</sup> čl. 101 odst. 3 Ústavy ČR

<sup>17</sup> čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR

reprezentovaná profesními komorami, veřejnoprávními korporacemi organizovanými na tzv. členském principu, v souvislosti s výkonem určitých, svobodných povolání.

Někdy se v rámci problematiky samosprávy hovoří rovněž o tzv. *samosprávě ostatní*, kam se řadí zpravidla školská samospráva a akademická samospráva, neboli samospráva vysokých škol. Určujícím znakem, který tyto formy samosprávy odlišuje od předchozích dvou kategorií samosprávy, tedy územní a zájmové, je subjekt samosprávy, který není veřejnoprávní korporací, ale subjektem, který je v řadě věcí nesamosprávným, podléhajícím výkonu státní správy, příp. i samosprávy.<sup>18</sup> Jen některé orgány v některých věcech vykonávají samosprávu. Jde o instituce částečně samosprávné a částečně nesamosprávné, tedy smíšeného charakteru.

---

<sup>18</sup> SLÁDEČEK, V. Obecní správní právo. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 323

## 3 PROFESNÍ SAMOSPRÁVA

Mezi základní atributy moderního liberálně demokratického státu patří samospráva, včetně samosprávy profesní. Samospráva doplňuje klasickou teorii vertikální dělby moci, tj. na moc zákonodárnou, moc výkonnou a soudní, o prvek další dělby moci horizontální, a to především formou územní samosprávy, ale tradičně je zastoupena i samospráva profesní v podobě komor sdružujících příslušníky některých, tzv. svobodných povolání.<sup>19</sup>

Nejvýstižněji je možno profesní samosprávu definovat pomocí negativního vymezení jako samosprávu „neúzemní“. Profesní samospráva je reprezentována profesními komorami s povinným členstvím a profesními komorami s nepovinným členstvím.

Profesní samospráva uskutečňuje samosprávu určitých profesí ovlivňujících zejména zdraví, život, bezpečnost občanů a veřejnosti vůbec, které vyžadují vysokou úroveň odborné kvalifikace, s jejichž výkonem je spojena individuální, osobní a neomezená odpovědnost. Jedná se o tedy profese, na jejichž řádný výkon je společností kladen obrovský důraz, s ohledem na předmět jejich činnosti.

### 3.1 Ústavní zakotvení

Z hlediska ústavního má profesní samospráva slabé zakotvení, neboť není v Ústavě vůbec zmíněna. Chabou ústavní oporu bychom mohli najít pouze v úvodním prohlášení Listiny základních práv a svobod, kde ústavodárce uznává „samosprávné tradice našich národů“. Jinými slovy postrádá profesní samospráva ústavní zakotvení a primárně je tato problematika upravena na úrovni zákonné. Absence ústavního zakotvení ovšem neznamena, že by profesní, potažmo zájmová samospráva byla neústavní, lze pouze konstatovat, že jednotlivé zákony týkající se profesní samosprávy nesmí být s Ústavou a ústavním pořádkem v rozporu.

### 3.2 Označení zájmová, resp. profesní samospráva

Již ohledně označení této formy samosprávy panuje mezi teoretiky nejednota.

---

<sup>19</sup> KOUDELKA, Z. Budoucnost profesní samosprávy, *Právní rádce*, 1997, č. 7, s. 29



Lze se setkat s pojmy profesní samospráva a zájmová samospráva. Některými odborníky jsou pojmy zájmová a profesní samospráva používány promiskue, tedy jsou považovány za synonyma a za pojmy vzájemně zaměnitelné. Jiní autoři pojmají profesní samosprávu pouze jako samosprávu profesních komor, většinou však pouze s povinným členstvím, tedy vyjma Hospodářskou a Agrární komoru, kde je členství založeno na principu dobrovolnosti. Zájmovou samosprávu pak někteří chápou jako pojem širší, zahrnující nejen profesní samosprávu, reprezentovanou profesními komorami s povinným členstvím a komorami s nepovinným členstvím, ale také samosprávu vysokoškolskou.<sup>20</sup> Zájmová samospráva v užším významu slova je také některými vnímána pouze jako samospráva společenství organizovaných na základě principu společného zájmu.

### **3.3 Rysy profesní samosprávy**

Dle V. Sládečka<sup>21</sup> ve srovnání se samosprávou územní vykazuje profesní samospráva určité specifické rysy, což souvisí s výkonem svobodného povolání, které je zpravidla vázáno na členství v příslušné profesní korporaci.

Prvním odlišujícím prvkem je exkluzivita osobního substrátu. Členství v zájmové korporaci (narozdíl od členství v územní korporaci, které vzniká automaticky, na základě naplnění podmínek stanovených zákonem), předpokládá volní jednání uchazeče o členství, tj. nejdříve nějaký formální akt, kterým o udělení členství žádá a posléze uznání členství orgánem profesní samosprávy.

Druhým odlišujícím znakem je to, že členem územní korporace se může stát každý státní občan, resp. i některé další osoby, kdežto k možnosti získat členství v profesní korporaci jsou vyžadovány některé další předpoklady, zejména dosažení určitého vzdělání, absolvování předepsané praxe a vykonání zvláštních profesních zkoušek.

V pořadí třetí odlišující znak spočívá ve vázanosti členů komory nejen právními předpisy, které upravují činnost komory, ale také vnitřními předpisy komory, tzv. stavovskými (statutárními) předpisy.

Za dalším odlišným znakem lze považovat dohled orgánů komory nad kvalitou

---

<sup>20</sup> Srov. KOUDELKA, Z. Zájmová samospráva a její předpisy. *Bulletin advokacie*. 2001, č. 5, s. 8

<sup>21</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 298

výkonu povolání, s čímž souvisí i možnost kárného potrestání za porušení právních, resp. stavovských předpisů.

Další odlišnost lze spatřovat v povinnosti členů komor platit pravidelně příspěvky.

### **3.4 Historie profesní samosprávy**

Profesní komory mají na území českého státu silnou tradici. Toto lze dokumentovat i odkazem na úvodní prohlášení Listiny základních práv a svobod, kde se zákonodárce odvolává na „samosprávné tradice našich národů.“

Počátky tradice této formy samosprávy lze nalézt již ve středověku, a to v podobě tzv. *cechů* – středověkých sdružení řemeslníků. Cechy byly vystavěny na korporacním charakteru, tedy konkrétní řemeslnou činnost bylo možno vykonávat jen v rámci příslušného cechu, cechy rovněž stanovily ceny výrobků a služeb, dohlížely na kvalitu řemeslné výroby, určovaly počet tovaryšů a učňů. Nad svými členy vykonávaly cechy dozor a v případě zjištění nedostatků byly oprávněny k uložení pokuty. Můžeme se dokonce setkat i s pojmem cechovního soudnictví, které bylo nad členy vykonáváno a také s odvolací instancí soudu městských konšelů.<sup>22</sup> Na činnost cechů dohlížela města, mnohdy ale silné cechy městskou radu působící v městech ovládaly.

V průběhu 17. stol. ovšem dochází k úpadku cechovního zřízení, neboť jejich postavení bylo de facto monopolní a omezovalo svobodné podnikání. Byl zpřísněn dohled nad jejich činností, a to zejména zavedením úřadu cechovního inspektora v roce 1731, jehož úkolem bylo vykonávat dohled nad činností cechů. Schválen byl rovněž generální cechovní patent, který významně omezil privilegia cechů. V roce 1739 byla vydána cechovní artikule, jednotná vzorová a závazná statuta.<sup>23</sup>

K úplnému zániku cechovního zřízení došlo v roce 1859, kdy byl vydán živnostenský řád.<sup>24</sup> Od druhé poloviny 19. stol. již můžeme hovořit o profesních komorách a obdobných samosprávných korporacích v pravém slova smyslu. Jejich vznik je spjat především s rozvojem svobodného podnikání a konkurencí. V komorách byla organizována svobodná povolání, tedy taková, jejichž příslušníci

---

<sup>22</sup> SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 306

<sup>23</sup> Tamtéž, s. 306

<sup>24</sup> Tamtéž, s. 306

byli podnikateli ve sdružení osob na základě zvláštního právního předpisu a nikoli na základě živnostenského zákona. Jinými slovy nejdůležitějším znakem svobodných povolání je ona „svoboda“ výkonu povolání bez přímého státního dozoru, který je vykonáván nad živnostmi.

Právním základem tehdejších lékařských komor se stal zákon č. 6/1892 ř. z., advokátní komory byly zavedeny advokátním řádem č. 364/1849, který byl v roce 1868 nahrazen zák. č. 96 ř.z., vycházejícím z liberalistické koncepce svobodné advokacie.<sup>25</sup> Dále byla zřízena stavovská organizace notářů, notářským řádem, zákonem č. 75/1871 ř.z., inženýrské komory na základě zákona č. 3/1913 ř.z., nejstarší úpravu vykazovala lékárnická grémia, zřízená gremiálními řády z let 1831 – 1841.<sup>26</sup> Obchodní a živnostenské komory byly zřízeny výnosem ministra č. 27 (v roce 1850 novelizovaném).

Komory se v období první Československé republiky zřizovaly k prosazování a podpoře zájmů příslušného stavu (profese) a ochraně jeho cti. Zpravidla šlo o komory vzniklé ze zákona s povinným (obligatorním) členstvím, resp. členství v nich bylo předpokladem výkonu určitých povolání. Komory řešily některé tzv. stavovské záležitosti - spory vzniklé mezi svými členy, vyšetřovaly stížnosti proti svým členům, měly rovněž své čestné soudy, uplatňovaly disciplinární odpovědnost vůči svým členům a vedly s nimi disciplinární řízení. Komory byly kontrolovány z hlediska zákonnosti správními úřady, ty měly, za účelem nastolení zákonnosti, právo zakázat výkon protizákonných opatření komory.<sup>27</sup> V případě opakované nezákonnosti měly dokonce oprávnění rozpustit zastupitelské orgány. Profesní komory garantovaly kvalitu služeb jimi poskytovaných a plnily funkce, které by jinak musel vykonávat stát. Stát se omezil pouze na dozor nad dodržováním zákonnosti, a to prakticky v druhoinstanční úrovni.<sup>28</sup> Odborný a etický dohled byl zcela ponechán na orgánech komor. Pro stát byly zejména výhodné nižší ekonomické výdaje a menší personální a odborné nároky spojené s takovým řešením.<sup>29</sup> Zavedený model fungování profesní samosprávy byl pro jednotlivé profese zárukou možnosti samostatně a odborně rozhodovat o vlastních

---

<sup>25</sup> FIALA, J., MATES. P. Komory podnikatelů a komory svobodných povolání. Brno: Masarykova univerzita, 1994, s. 3

<sup>26</sup> Tamtéž, s. 3

<sup>27</sup> ZÁŘECKÝ, P. O samosprávě. Správní právo. 1997, č. 6, s. 328

<sup>28</sup> Tamtéž, s. 328

<sup>29</sup> Tamtéž, s. 328

záležitostech.

Počátky likvidace profesní samosprávy a vůbec samosprávy jako takové jsou spojeny s pádem první republiky. Po roce 1945 už k obnovení samosprávy ve smyslu předmnichovské republiky nedošlo. Byla připravována koncepce, která měla odstranit dvoukolejnost státní správy a samosprávy. Rok 1948 znamenal prakticky definitivní potlačení profesní samosprávy, výkon svobodných povolání byl spravován v rámci státní správy. Jisté samosprávné prvky byly ovšem zachovány. Advokáti byli jediným stavem, který nebyl podroben státu. Státní notářství fungovalo jako tzv. jiná socialistická organizace.

Privatizace v podnikatelské sféře po roce 1989 přinesla znovuobnovení profesní samosprávy. Profesní samospráva navázala především svou prvorepublikovou tradici. V roce 1990 byla postupně obnovena profesní samospráva tradičních profesí na zákonné bázi. V procesu přijetí Ústavy České republiky se na ústavním základě konstitovala pouze samospráva územní.<sup>30</sup> Profesní samosprávě pak zůstala pouze primární úprava na úrovni zákonné. Byly přijaty zákony upravující jednotlivé samosprávné komory – zákon č. 220/1992 Sb. o České lékařské komoře, České stomatologické komoře, České lékárnické komoře, zákon č. 381/1991 Sb. o komoře veterinárních lékařů České republiky, zákon č. 358/1992 Sb. o notářích a jejich činnosti, jimž byla zřízena Notářská komora, dále zákon č. 360/1992 Sb. o výkonu povolání autorizovaných architektů a výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků, činných ve výstavbě, jimž byla zřízena komora architektů a komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, dále zákon č. 523/1992 Sb. o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců České republiky, zákon č. 524/1992 Sb. o auditorech a komoře auditorů České republiky, zákon č. 128/1990 Sb. o advokacii (nyní zákon č. 58/1996 Sb.), jimž byla zřízena Advokátní komora. Z uvedeného výčtu je možné dovodit, že zejména v období let 1990 – 1992 byla profesní samospráva politickou reprezentací vnímána jako nezbytný prvek fungování občanské společnosti.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Hlava VII. Ústavy ČR č. 1/1993 Sb.

<sup>31</sup> ZÁŘECKÝ, P. O samosprávě. *Správní právo*. 1997, č. 6, s. 328

# 4 PROFESNÍ KOMORY S POVINNÝM ČLENSTVÍM

## 4.1 Pojem profesní komora

Profesní komory jsou veřejnoprávní korporace sloužící k zorganizování se dotčených osob ve veřejném zájmu v zákonem stanovenou korporaci a zákonem stanoveným způsobem dle profesního (nebo jiného zájmu) za účelem plnění zákonem stanovených úkolů.<sup>32</sup>

Tyto profesní komory představují člensky organizovaný subjekt veřejné správy, kterému byla svěřena moc samostatně plnit za stanovených podmínek veřejné úkoly.

Název komora byl původně vyhrazen obchodním komorám jakožto zástupcům obchodníků, živnostníků a řemeslníků. Obchodní komory vznikly ve Francii a jejich počátek se datuje do 17. stol.<sup>33</sup> Samotný název komora pak pochází z francouzského „Chambre“, tento výraz se postupně vžil jako terminus technicus pro profesní samosprávu.

Z. Koudelka se domnívá, že původ slova profesní komora pochází z latiny a označovaly se tak středověké, na panovnických dvorech klenuté místnosti, v nichž se uchovávalo soukromé jmění panovníka a zároveň se v nich vykonávala správa tohoto majetku panovníka (odtud komorní, komorník). Název se později začal používat pro složky Parlamentu (horní a dolní komora) a různé samosprávné sbory.<sup>34</sup>

V současné době existují tyto profesní komory:

- Exekutorská komora<sup>35</sup>, Komora daňových poradců<sup>36</sup>, Komora patentových zástupců<sup>37</sup>, Komora veterinárních lékařů<sup>38</sup> se sídlem v Brně,

---

<sup>32</sup> MIKA, L.: Zájmová samospráva s přihlédnutím k notářské samosprávě ve světle změny zákona o advokacii, *Ad notam*, 2004, č. 4, s. 97

<sup>33</sup> SOVOVÁ, O.: Profesní komory a nucené členství, *Zdravotnictví a právo*, 2003, č.7, s. 2

<sup>34</sup> KOUDELKA, Z.: Profesní samospráva, *Právní rádce*, 2003, č. 11, s. 44.

<sup>35</sup> zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti a o změně dalších zákonů (exekuční řád)

<sup>36</sup> zákon č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců

<sup>37</sup> zákon č. 417/2004 Sb., o patentových zástupcích, který nahradil zákon č. 237/1991 Sb., o patentových zástupcích

- Lékařská komora<sup>39</sup> se sídlem v Olomouci,
- Advokátní komora<sup>40</sup>, Komora architektů, Komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě,<sup>41</sup> Komora auditorů,<sup>42</sup> Notářská komora (složená z krajských notářských komor),<sup>43</sup> Lékárnická komora, Stomatologická komora<sup>44</sup> se sídlem v Praze.

## 4.2 Pojmy stav a stavovská organizace

V právních předpisech, které upravují profesní samosprávu, se vyskytují pojmy stav a stavovská organizace. Stav je určitá sociální skupina, která se ve smyslu předpisů o zájmové samosprávě vykonává konkrétní profesi, a tím se vymezuje vůči jiným profesím na trhu práce a rovněž vůči jiným fyzickým osobám, které by např. svým dosaženým vzděláním mohly do daného stavu patřit, avšak nevykonávají činnost, která je pro příslušníky konkrétního stavu typická.<sup>45</sup> Stavem se pak ve smyslu předpisů upravujících zájmovou samosprávu rozumí určitá profesní skupina, která svou korporální identitu nachází v samosprávné komoře, stavovské organizaci, a je spravována formou profesní samosprávy.

## 4.3 Charakteristika komor v jednotlivých „profesních zákonech“

Některé zákony, jimiž jsou příslušné komory zřizovány, profesní komory charakterizují jako: „....samosprávné nepolitické organizace“ nebo „....je samosprávnou profesní organizací všech auditorů.“ Většinou však příslušné právní předpisy podrobnější definici neobsahují.

Významným aspektem je to, že zákonodárce v některých právních předpisech týkajících se profesních komor výslovně zdůrazňuje jejich apolitičnost, nebo se

<sup>38</sup> zákon č. 381/1991 Sb., o Komoře veterinárních lékařů

<sup>39</sup> zákon č. 220/1992 Sb., o lékařské komoře, stomatologické komoře a lékárnické komoře

<sup>40</sup> zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii

<sup>41</sup> zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě

<sup>42</sup> zákon č. 524/1992 Sb., o auditorech a Komoře auditorů České republiky, který byl zrušen dnem 1. 1. 2001, zák. č. 254/2000 Sb., o auditorech a o změně zákona č. 165/199, zák. č. 93/2009 Sb., o auditorech, který nabude účinnosti k 1. 7. 2010

<sup>43</sup> zákon č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)

<sup>44</sup> zákon č. 220/1992 Sb.

<sup>45</sup> SOVOVÁ, O.: Stavovské organizace a korporální identita, *Zdravotnictví a právo*, 2002, č. 4, str. 19

tato apolitičnost přepokládá z důvodu hájení a správy zájmů všech příslušníků dané profese.<sup>46</sup>

Pojem zájmová či profesní nebo stavovská samospráva by měl být vyhrazen pouze těm subjektům, které jsou zřízeny nejen k ochraně zájmů svých členů, ale především subjektům vznikajícím ex lege, kteří jsou vykonavateli veřejné správy (profesní samosprávy). Pro jiná seskupení osob, ať již fyzických nebo právnických, bez ohledu na to, co svou činností sledují, je nutno, v souladu s §20f Občanského zákoníku, používat název zájmová sdružení nebo dle §829 Občanského zákoníku sdružení osob (konsorcía), podléhající režimu občanského zákoníku.<sup>47</sup>

Jinými slovy za zájmové (profesní) veřejnoprávní korporace nemohou být považována zájmová sdružení dle sdružovacího zákona. Jedná se o občanská sdružení, která vznikají na základě dobrovolnosti a nejsou vykonavateli veřejné správy (její výkon na ně nebyl zákonem přenesen).<sup>48</sup> Tato sdružení podléhají režimu soukromoprávnímu, mají tedy status soukromoprávního subjektu a mohou vykonávat jen správu resp. samosprávu soukromou. Jejich případná rozhodnutí jsou tudíž přezkoumatelná jen v občanskoprávním řízení.<sup>49</sup>

## **4.4 Charakteristické znaky profesních komor**

Z. Koudelka pokládá za charakteristické znaky profesních samosprávných komor znaky následující.<sup>50</sup>

### **4.4.1 Zákonný základ zřízení komor**

Subjekty zájmové samosprávy jsou zřízeny přímo zákonem jako veřejnoprávní korporace. Samotné zřízení zákonem však nelze považovat za jednoznačný znak toho, že komora je veřejnoprávní korporací. Hospodářská a Agrární komora, které byly zřízeny zákonem č. 301/1992 Sb., jsou založeny na principu dobrovolného členství a nemají vůči svým členům ani třetím osobám oprávnění či postavení nositelů veřejné správy.

---

<sup>46</sup> SOVOVÁ, O.: Stavovské organizace a korporační identita. *Zdravotnictví a právo*. 2003, č. 4, s. 19

<sup>47</sup> tamtéž, s. 19

<sup>48</sup> Např. Sdružení praktických lékařů.

<sup>49</sup> srov. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI, a.s., 2005, s. 261

<sup>50</sup> KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha: Linde Praha, 2007, s. 339.

## 4.4.2 Osobní základ

Zájmová samospráva jako jeden z prvků veřejné správy se vztahuje vždy k osobám, především k fyzickým osobám.<sup>51</sup> Pro klasickou profesní samosprávu je typické, že osoby jsou v působnosti profesní samosprávy nezávisle na své vůli, za předpokladu, že se podílejí na realizaci určitého povolání. Klasickými profesními komorami v pravém slova smyslu jsou tedy pouze komory s tzv. povinným členstvím.

## 4.4.3 Právní základ

Současná právní regulace prohlašuje komory za právnické osoby, resp. subjekt veřejné správy mající vždy právní subjektivitu. Všechny komory jsou tedy považovány za právnickou osobu jako celek. Některé komory vytvářejí své územní články, které většinou právní subjektivitu nemají, a tudíž nepůsobí jako členské právnické osoby.<sup>52</sup> Komory získávají právní subjektivitu ve smyslu příslušných ustanovení zákonů jednotlivé komory upravujících. Jsou zapisovány statistickým úřadem do registru ekonomických subjektů. Výjimkou je Hospodářská a Agrární komora, které jsou sice zřízeny zákonem jako právnické osoby, avšak postrádají veřejnoprávní oprávnění vůči svým členům a jsou zapisovány do obchodního rejstříku i do registru ekonomických subjektů.

## 4.4.4 Ekonomický základ

Každá profesní samosprávná korporace disponuje vlastním majetkem, se kterým samostatně hospodaří. Primárním zdrojem příjmů profesních komor jsou pravidelné příspěvky členů, často v nemalé výši.

---

<sup>51</sup> Např. členem Advokátní komory je vždy advokát, nikoli právnická osoba, advokacii je však možno vykonávat ve formě právnických osob.

<sup>52</sup> Srov. např. § 10 odst. 1 zák. č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, české stomatologické komoře a České lékárnické komoře, naproti tomu Notářská komora České republiky je tvořena Notářskými komorami, které se zřizují obvodu každého krajského soudu a městského soudu v Praze a jsou právnickými osobami, srov. § 29 odst. 1, 5, § 35 odst. 2 zák. č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti



#### 4.4.5 Jiný pohled na charakteristické znaky profesních komor

Dle J.Schulze<sup>53</sup> by měly profesní komory a její členové vykazovat následující znaky:

- samostatný osobní výkon činnosti jako nezávislého povolání,
- společenská významnost příslušné stavovské obce,
- povahou věci omezený, byť ne přímo určený počet příslušníků profese,
- složení odborných zkoušek kandidátů na členství v komoře před orgány komory samosprávně určenými,
- umožnění vlastní odborné samosprávy komory včetně volby orgánů a disciplinární pravomoci,
- nezávislost na orgánech státní správy,
- vysoké požadavky na etiku profesního výkonu,
- samosprávné posuzování kvalifikace,
- ochrana jednotlivce proti vlivu státní moci, a to jak vůči členům profesní komory, tak vůči klientům či pacientům,
- absence veřejné hospodářské soutěže mezi členy.

#### 4.5 Organizační struktura

Profesní samosprávné komory svou činnost realizují prostřednictvím vlastních orgánů, které výkon samosprávy v příslušných vztazích zabezpečují. Funkce v orgánech zájmové samosprávy mohou vykonávat pouze příslušníci té které profese, tedy jen členové profesní komory, kteří sami aktivně v praxi příslušné povolání vykonávají. Tyto funkce jsou čestné, s nárokem pouze na náhradu za ztrátu času a náhradu hotových výdajů. Ve srovnání s orgány státní správy je tak zabezpečeno odpovědnější řešení problémů týkajících se jednotlivého člena komory i celého stavu, především s ohledem na postavení dané profese ve společnosti a důvěru veřejnosti v konkrétní profesní stav.

---

<sup>53</sup> SCHULZ, J. Profesní komory – povinné či nepovinné členství? (na okraj III. Sněmu komerčních právníků). *Právní rádce*. 1994, č. 2, s. 48

Základy organizační struktury každé komory jsou upraveny v příslušném právním předpise. Organizační struktura, složení a způsob ustanovení jednotlivých orgánů profesních komor se v drobných ohledech liší, ale přesto lze nalézt znaky společné všem komorám. V čele každé komory je volený představitel - *prezident* (*předseda*), jakožto statutární zástupce. Současně s prezidentem je většinou volen i *viceprezident*, který je oprávněn prezidenta zastupovat v době jeho neschopnosti vykonávat svou funkci. Prezident stojí v čele kolektivního exekutivního orgánu – *předsednictva* (*představenstva*), které řídí komoru mezi jednotlivými sjezdy členů komory. Prezident, viceprezident a celé předsednictvo je voleno sjezdem členů (delegátů) komory. *Sjezd* (*sněm*) členů či delegátů je nejvyšším orgánem komory. Účast členů na sjezdu je přímá tam, kde zákon nestanoví mezičlánky v podobě okresních nebo krajských sdružení či komor.<sup>54</sup> Naopak tam, kde příslušný právní předpis stanoví takové mezičlánky na základě územního principu, jsou v daném územním sdružení voleni delegáti na sjezd komory.<sup>55</sup>

Existence okresních komor či sdružení nemění nic na členském, osobním principu komory jakožto veřejnoprávní korporace. Tato územní sdružení jsou pouze organizačními složkami komory a mohou činit jen ty právní úkony a vystupovat vlastním jménem jen tam, kde jim zákon přímo svěřuje určitou pravomoc nebo působnost.<sup>56</sup> Komory tedy na tyto pomocné orgány nesmí převést zákonem neuvedená veřejnomocenská oprávnění. Jedná se např. o regionální zmocněnce advokátů či revizory účtů. Organizační složky komory mají za úkol usnadnit členům celostátních komor podíl na činnosti stavovské organizace. Toto lze dokumentovat na zmíněných regionálních sdružení advokátů, která pracují na krajském principu. V čele stojí regionální zmocněnec, jehož úkolem je zprostředkovat komunikaci a přenos informací mezi ústředím České advokátní komory a advokáty žijícími a pracujícími v příslušném kraji. Regionální představitel se rovněž podílí na organizaci vzdělávacích aktivit advokátů v daném kraji. Tzv. výbor regionálních představitelů je poradním orgánem představenstva.<sup>57</sup>

Každá komora zřizuje disciplinárními orgány a orgány dozoru nad činností

---

<sup>54</sup> Např. u auditorů, či advokátů.

<sup>55</sup> Lékařská, stomatologická, lékárnická komora zřizují tzv. okresní sdružení, srov. zákon č. 220/1992 Sb.

<sup>56</sup> SOVOVÁ, O. Profesionální komory a nucené členství. *Zdravotnictví a právo*. 2003, č. 7, s. 2

<sup>57</sup> Srov. část I., čl. 1, písm. a) usnesení představenstva České advokátní komory ze dne 10. ledna 2006 o poradních orgánech České advokátní komory

představenstva komory, které zároveň zajišťují i dozor nad tím, zda a jak členové komory dodržují pravidla pro výkon své profese. Disciplinární orgány vedou proti členům kárné řízení v případě, že při výkonu profese dojde k porušení právních předpisů, eventuálně stavovských předpisů. Většina profesních komor má prvostupňový disciplinární orgán s celostátní působností – kárnou či disciplinární komisi. Členové jsou většinou voleni sněmem (sjezdem) komory, členové ze svého středu volí předsedu, který pak ve stanovených případech jmenuje ze členů komise konkrétní osoby, které projednají disciplinární provinění.

Kontrolní orgány komory mají, bez ohledu na jejich název, povinnost i oprávnění kontrolovat hospodaření komory, pozastavit výkon rozhodnutí představenstva, prezidenta, popř. dalších orgánů, pokud je považují za odporující obecně závazným právním předpisům nebo předpisům komory.<sup>58</sup>

#### 4.5.1 Organizační uspořádání České lékařské komory

Pro ilustraci uvedme organizační uspořádání *České lékařské komory*. Na úrovni celostátní působí následující orgány ČLK – sjezd delegátů, představenstvo, čestná rada a revizní komise. Sjezd delegátů je nejvyšším orgánem komory, který volí a odvolává představenstvo, prezidenta, viceprezidenta, čestnou radu i disciplinární komisi.<sup>59</sup> Představenstvo je řídicím a výkonným orgánem komory a je složeno z 15 – 20 členů.<sup>60</sup> Prezident komory zastupuje komoru navenek, v současné době je jím MUDr. Milan Kubek. Úkolem viceprezidenta je zastupovat prezidenta komory. Čestná rada vykonává disciplinární pravomoc vůči všem členům komory a je složena z 9 členů.<sup>61</sup> Revizní komise pak především kontroluje činnost komory.<sup>62</sup> Z hlediska územního jsou základním článkem ČLK okresní sdružení lékařů, resp. obvodní sdružení lékařů v Hl. m. Praze.<sup>63</sup> Jednotlivá okresní sdružení mají tyto orgány: okresní shromáždění členů, představenstvo, čestnou radu a revizní komisi, tedy de facto analogické jako fungují na úrovni celostátní. Okresní shromáždění členů je nejvyšším orgánem okresního sdružení lékařů a

<sup>58</sup> SOVOVÁ, O. Profesionální komory a nucené členství. *Zdravotnictví a právo*. 2003, č. 7, s. 2.

<sup>59</sup> § 15 odst. 2 písm. b) zák. č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře

<sup>60</sup> § 16 odst. 1, 2 zák. č. 220/1991 Sb.

<sup>61</sup> § 18 odst. 1 zák. č. 220/1991 Sb.

<sup>62</sup> § 19 odst. 1 zák. č. 220/1991 Sb.

<sup>63</sup> § 10 odst. 1 zák. č. 220/1991 Sb.

volí mimo jiné zástupce na sjezd delegátů.

## 4.6 Úkoly profesních komor

Podstatou a posláním zájmové samosprávné korporace je samostatně rozhodovat o vlastních otázkách a spravovat vlastní záležitosti, a to podle své vůle, svých potřeb, řídíce se přitom zákony.<sup>64</sup> Obecně by především mělo jít o dohled nad profesně, právně i eticky nezávadným a kvalitním výkonem povolání a dále o ochranu a obhajobu profesních zájmů.<sup>65</sup>

Za nejdůležitější úkoly profesních komor lze tradičně považovat následující tři oblasti:

- stanovení podmínek pro výkon profese,
- dohled nad výkonem profese,
- ochrana a obhajoba zájmů profese.

### 4.6.1 Předpoklady pro výkon profese

Základní předpoklady pro výkon profese jsou zakotveny v příslušném právním předpise, kterým je daná profesní komora zřízena. Zároveň jsou komorám dána oprávnění, která jim umožňují upravit svými stavovskými předpisy podrobnosti. Komory mohou stanovit jednak odborné předpoklady<sup>66</sup> nebo mohou stanovit např. pravidla profesní etiky, organizační řády, závazná stanoviska, která se dotýkají výkonu povolání.

Nedílnou součástí činnosti komor je i poradenství pro členy, které souvisí s výkonem profese. Tato aktivita komor není v zákonech týkajících se profesních komor přímo zmíněna, ale komory mají zájem na určitých sjednocujících výkladech zásadních profesních otázek.

---

<sup>64</sup> MIKA, L. Zájmová samospráva s přihlédnutím k notářské samosprávě ve světle změny zákona o advokacii. *Ad notam*, 2004, č. 4, s. 97

<sup>65</sup> SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. Praha: ASPI, a.s., 2005, s. 258

<sup>66</sup> Např. Licenční řád ČLK (Podmínky k získání osvědčení) – stavovský předpis č. 11 České lékařské komory

## 4.6.2 Dohled nad výkonem povolání

Někdy je dohlédací činnost komor mylně zaměňována s disciplinární pravomocí komory vůči příslušníkům dané profese. Disciplinární postih je ovšem jen jednou ze součástí dohledu nad výkonem profese. Povinností komor je totiž např. pozastavit výkon profese v případech, kdy její člen koná činnost neslučitelnou s výkonem konkrétní profese.

Dohled nad výkonem povolání spolu s možností disciplinárního postihu a zákonným oprávněním vydávat statutární (stavovské) předpisy jsou nejvýznamnější atributy veřejnoprávního charakteru komor.

## 4.6.3 Ochrana zájmů profese

Významným úkolem profesních komor je hájit profesní zájmy svých příslušníků. V některých právních předpisech není tato povinnost výslovně obsažena, přesto lze usuzovat, že profesní komory tento úkol plnit mají.

Ochranou zájmů profese se však nemá na mysli ochrana zájmů sociálních a hospodářských, neboť to není účelem zájmové samosprávy, ale příp. odborové organizace.<sup>67</sup>

## 4.6.4 Úkoly České lékařské komory

Pro ilustraci uveďme úkoly ČLK. ČLK je garantem kvality a strážcem etiky výkonu lékařského povolání, který chrání profesní zájmy svých členů tak, aby lékaři mohli své povolání vykonávat co nejlépe. ČLK vede registr osob vykonávajících lékařské povolání, je garantem řádné kvalifikace a osvědčování splnění podmínek pro výkon svobodného povolání, specializovaných činností a vedoucích funkcí a posuzování personálního zabezpečení pro výkon činností. Zajišťuje organizaci a odbornou garanci celoživotního vzdělávání. Vykonává profesní dozor a disciplinární pravomoc vůči všem, kdo vykonávají dané svobodné povolání. Obhájí profesní zájmy osob vykonávajících svobodné lékařské povolání tak, aby je mohli vykonávat co nejlépe.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI a.s., 2005, s. 258

<sup>68</sup> KUBEK, M. *Právní postavení českého lékaře* [online]. Česká lékařská komora, 2008 [cit. 5. listopadu 2009]. Dostupné na

## 4.7 Profesionální komory jako veřejnoprávní korporace

Charakteristickým rysem samosprávy je skutečnost, že je zpravidla vykonávána veřejnoprávními korporacemi, tj. subjekty odlišnými od státu, resp. fakticky orgány těchto korporací. Veřejnoprávní korporace je nejvýznamnější formou právnické osoby veřejného práva. Od korporací se veřejnoprávní korporace odlišuje právě tím, že je nositelem veřejné právní subjektivity.

D. Hendrych<sup>69</sup> definuje veřejnoprávní korporaci jako „člensky organizovaný subjekt veřejné správy, kterému byla svěřena moc samostatně plnit veřejné úkoly.“ Aby bylo možno veřejnoprávní korporaci přesně vymezit a odlišit ji tak od ostatních subjektů veřejného práva, je nutno zabývat se jejími charakteristickými znaky, mezi které D. Hendrych<sup>70</sup> řadí znaky následující.

- Uplatnění *členského principu* v korporaci tak, že členové při plnění úkolů korporace spolupůsobí, což patří mezi podstatná členská práva tvořící základ organizační struktury korporace. Správci a spravovaní tvoří ve veřejnoprávní korporaci jednotu, neboť spravovaní jsou sami aktivními nositeli správy.
- Veřejnoprávní korporace je *právnickou osobou*, což znamená, že je samostatným subjektem práv a povinností, zvláště je způsobilá k majetkovým právním úkonům, a jako taková je za své závazky odpovědná.
- Veřejnoprávní korporace je založena *zákonem* nebo jiným vrchnostenským aktem na základě zákona.
- Veřejnoprávní korporaci musí být svěřena *mocenská pravomoc činit vrchnostenské úkony*.
- Při plnění svých úkolů má veřejnoprávní korporace jako subjekt veřejné správy jistou *nezávislost* na správních úřadech státu, a to podle svěřených úkolů a oprávnění. Podléhá však státnímu dozoru, který se v zásadě omezuje na kontrolu zákonnosti, popř. hospodaření s finančními prostředky státu.

Současná nauka se zřejmě shoduje, že k identifikaci veřejnoprávní korporace

---

[http://www.lkcr.cz/dokument3.php?param=dkumenty\\_file,DOKUMENTY\\_FILE\\_ID,TYPE,NAME,DATE\\_AKT&id=&79954](http://www.lkcr.cz/dokument3.php?param=dkumenty_file,DOKUMENTY_FILE_ID,TYPE,NAME,DATE_AKT&id=&79954)

<sup>69</sup> HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha, C.H. Beck, 2006, s. 105

<sup>70</sup> HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha, C. H. Beck, 2009, s. 108

je třeba, aby byly kumulativně splněny následující pojmové znaky veřejnoprávní korporace: *veřejnoprávní forma zřízení, majetkoprávní samostatnost, resp. finanční nezávislost, personální substrát, který se podílí na vyvážení vůle korporace, a vlastní sféra působnosti, ve které se uplatňuje veřejná moc konkrétní veřejnoprávní korporace.*

Na základě analýzy výše uvedených pojmových znaků lze určit, které z nich jsou specifické pouze pro veřejnoprávní korporaci a v čem jejich specifíčnost spočívá.

#### **4.7.1 Veřejnoprávní forma zřízení**

Veřejnoprávní korporace je zvláštním druhem korporace. Jako o každé jiné korporaci o ní platí to, že je sdružením osob za účelem dosažení určitého účelu, v té formě, že takovým sdružením vznikne samostatný právní subjekt, na nějž se vztahují jako účinky právního řádu práva a povinnosti.<sup>71</sup> Veřejnoprávní formou zřízení se rozumí buď zřízení zákonem, nebo individuálním veřejnoprávním aktem na základě zákona. Tato forma zřízení je ve skutečnosti typická jak pro právnické osoby veřejného práva, tak pro právnické osoby soukromého práva. Veřejnoprávní forma zřízení je tedy pouze indikativním znakem.

Funkcí veřejnoprávní formy založení je odlišit právnickou osobu veřejného práva od smlouvy o sdružení, kterou se zakládá societa, jako sdružení osob, kde sledování společného účelu nemá vliv na samostatnou právní subjektivitu (nejedná se o útvar, s jehož existencí právní řád spojuje práva a povinnosti, jejichž nositeli má takový subjekt být).<sup>72</sup>

#### **4.7.2 Samostatnost**

Dalším znakem veřejnoprávní korporace je její existence jako samostatné právnické osoby. Pro rozsah právní subjektivity, kterou veřejnoprávní korporaci přiznává právní řád, má význam účel sledovaný veřejnoprávní korporací. Ve veřejném právu se lze setkat s tzv. principem speciality, resp. principem omezené subjektivity, které vycházejí z toho, že postačí tolik právní subjektivity, kolik je jí

---

<sup>71</sup> HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha, C.H. Beck, 2006, s. 105

<sup>72</sup> BERAN, K. Právnické osoby veřejného práva. Praha: Linde, 2006, s. 60

třeba k tomu, aby byly pokryty sledované účely (zájmy) členů, nikoli však ty zájmy členů, které korporace nesleduje.<sup>73</sup>

S výše uvedeným souvisí další znak, a to majetková či majetkoprávní způsobilost, která z ekonomického pohledu znamená finanční nezávislost, tj. způsobilost samostatně vystupovat v majetkových vztazích. Samostatnost, resp. jistou míru samostatnosti, ať už se projevuje v majetkových či jiných vztazích, lze považovat za znak, který odlišuje právnické osoby veřejného práva, jakožto samostatné subjekty, od „nesamostatných orgánů státu“, tedy jeho organizačních složek, které právní subjektivitou nedisponují.

Tento znak však není určující pro odlišení právnických osob veřejného práva od právnických osob soukromého práva, neboť samostatnost je znakem, který je oběma společný.<sup>74</sup>

#### **4.7.3 Personální substrát (členský princip)**

Korporace jsou právnické osoby založené na osobním substrátu.<sup>75</sup> Za rozhodující znak je třeba i u korporací považovat substrát věcný. Jinými slovy sdružení osob bude právnickou osobou jen tehdy, pokud majetek korporace bude oddělen od majetku jejích členů. Z tohoto pohledu tedy požadavek mít vlastní majetek splývá s požadavkem mít vlastní právní způsobilost.<sup>76</sup> Důležité je ovšem to, jaký způsobem se tento „osobní substrát“ podílí na tvorbě vůle dotyčného subjektu. Základním pojmovým znakem korporace není tedy osobní substrát jako takový, nýbrž způsob, jakým se tento substrát podílí na tvorbě vůle korporace. Členský princip je tedy hlediskem, jímž lze odlišit korporaci od ostatních právnických osob, zejména nadací a ústavů. Člen korporace je oprávněn spolurozhodovat o vnitřních záležitostech korporace, spoluvytvářet vůli korporace a podílet se na jejím dalším směřování.<sup>77</sup> Vnitřní organizační struktura veřejnoprávní korporace, na které se podílí jednotliví členové korporace, stanoví funkční náplň jednotlivých orgánů korporace, jakož i zejména vzájemné vztahy

---

<sup>73</sup> HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha, C.H. Beck, 2006, s. 105

<sup>74</sup> BERAN, K. Právnické osoby veřejného práva. Praha: Linde Praha, a.s., 2006, s. 60

<sup>75</sup> Narozdíl od nadací, které jsou vystavěny na substrátu majetkovém – účelově určeném jmění.

<sup>76</sup> KNAPP, V. O právnických osobách. *Právník*. 1995, č. 10-11, s. 992

<sup>77</sup> V případě nadace a ústavu mají osoby, jež je provozují, povinnost naplňovat již předem stanovený účel a vůle těchto právnických osob netvoří, nýbrž pouze naplňují.



nadřízenosti a podřízenosti v organizačním smyslu. Tyto organizační vztahy jsou typicky upraveny v zakládacích dokumentech korporací, u veřejnoprávních korporací jsou tradičně označeny jako „statuty“ (na rozdíl od soukromoprávních, které jsou označeny jako stanovy). Ohledně jejich právní kvality (tj. ohledně zdroje závaznosti a způsobu vynutitelnosti těchto předpisů) vypovídá následující znak, kterým je oprávnění k výkonu veřejné moci.

#### **4.7.4 Veřejná moc**

Veřejnoprávní korporace je nositelkou veřejné moci, konkrétně u ní nalzáme obdobu moci legislativní a moci exekutivní.<sup>78</sup> Veřejnoprávní korporace disponuje jak oprávněním k autonomní normotvorbě neboli pravomocí k vydávání normativních právních aktů, tak oprávněním donucovat adresáty autonomních normativních právních aktů k chování v souladu s nimi – tj. samosprávou, výsledkem této činnosti je pak akt individuální.<sup>79</sup> Autonomie a samospráva spolu úzce souvisí, nicméně nejedná se o pojmy totožné, ačkoli jsou často vzájemně zaměňovány. Autonomii (autonomní normotvorbu) lze považovat za konstitutivní prvek veřejné moci svěřené veřejnoprávní korporaci státem.

#### **4.7.5 Autonomní normotvorba**

Statutární předpisy upravující vnitřní uspořádání právnických osob veřejného práva mají formu pramene práva a platí pro ně presumpce správnosti. Zdrojem jejich závaznosti je zákon, který sám autoritativně stanoví některé vztahy nadřízenosti a podřízenosti nebo zmocní veřejnoprávní korporaci k tomu, aby tyto vztahy autonomně upravila sama. K vynucování svých autonomních předpisů je oprávněna veřejnoprávní korporace bezprostředně sama, k naplnění tohoto účelu je zmocněna k vytvoření vlastních kárných orgánů. Předpokladem k tomu, aby měl statutární předpis povahu právního předpisu, je zákonná delegace pravomoci na dotčený subjekt, aby byl oprávněn formou autonomního právního předpisu konkretizovat zákon.<sup>80</sup>

Jak právní existence veřejnoprávní korporace, tak rozsah jejích oprávnění je

---

<sup>78</sup> BERAN, K. Právnické osoby veřejného práva. Praha: Linde Praha, a.s., 2006, s. 63

<sup>79</sup> Tamtéž, s. 63

<sup>80</sup> Tamtéž, s. 65

odvozen od právního řádu státu. Veřejnoprávní korporace je tedy vázána zákonem, ale na druhou stranu se liší od ostatních soukromoprávních i veřejnoprávních subjektů tím, že je oprávněna k autonomní normotvorbě. Autonomní právní předpis nelze považovat za konkretizaci zákona, čímž se liší od prováděcích právních aktů, např. vyhlášek ministerstev. Zároveň má však autonomní právní předpis nižší právní sílu než zákon a nesmí s ním být v rozporu, resp. musí být se zákonem v souladu.

Důsledkem, který z existence veřejnoprávních korporací plyne je decentralizace státu a lze konstatovat, že rozdíl mezi autonomním právním předpisem a zákonem lze do jisté míry zredukovat na rozdíl mezi centralizovaným a decentralizovaným řízením státu.<sup>81</sup>

#### **4.7.6 Členění veřejnoprávních korporací**

Veřejnoprávní korporace lze rozdělit podle D. Hendrych dle jejich základu do tří druhů:<sup>82</sup>

##### **4.7.6.1 územní**

Pro členství v územních korporacích je rozhodující, aby příslušné osoby měly své trvalé bydliště (resp. domovské právo) nebo u právnických osob, aby měly své sídlo uvnitř teritoria, v němž je korporace oprávněna působit. Typickým příkladem této veřejnoprávní korporace je obec ve smyslu zákona o obcích.

##### **4.7.6.2 osobní**

V osobní korporaci se pojí členství s určitými vlastnostmi (předpoklady) osoby, s příslušností k určité skupině povolání. Zejména u těchto korporací je markantní rozlišení členství na povinné a volné a o těchto korporacích se hovoří jako o zájmové či jiné profesní samosprávě na rozdíl od samosprávy územní (místní). Osobními korporacemi mohou být různé komory nebo zájmová sdružení, kterým zákon přiznává veřejnoprávní oprávnění. Jako příklad lze uvést § 40 odst. 2 zákona o advokacii: „Komora je samosprávnou stavovskou organizací všech advokátů.“

---

<sup>81</sup> BERAN, K. Právnické osoby veřejného práva. Praha: Linde Praha, a.s., 2006, s. 70

<sup>82</sup> HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha, C.H. Beck, 2006, s. 107

#### **4.7.6.3 věcné (reálné)**

Členství v korporacích založených na věcném základě vyplývá z vlastnictví k určité věci, nebo obstarávání společných záležitostí, zejména služeb (jedná se např. o svazky obcí, honební společenstva).

### **4.8 Územní působnost**

Územní působnost profesních komor je v zásadě dána územím České republiky. Výjimku tvoří Notářské komory, jejichž územní působnost je dána obvody krajských soudů a teprve tyto komory jako samostatné veřejnoprávní právnické osoby jsou ze zákona sdruženy v Notářské komoře České republiky, jakožto samostatné veřejnoprávní korporaci.<sup>83</sup>

Jistým specifikem je organizační uspořádání advokátní komory. Ze zákona je zřízena pobočka advokátní komory v Brně (bez právní subjektivity) s územní působností pro obvod krajských soudů v Ostravě a Brně. Důvodem pro toto decentralizační opatření je fakt, že advokátní komora se vyznačuje značným počtem členů a je komorou, která se ze zákona nečlení na územní jednotky.<sup>84</sup> Pobočka advokátní komory má zajistit kvalitnější výkon působnosti komory na Moravě a ve Slezsku a je i jistou náhražkou za komunistickým režimem zrušenou a neobnovenou Advokátní komoru v Brně.

Územní organizace profesních komor se odvíjí od počtu jejich členů. „Velké“ komory o počtu desítek tisíc členů vytvářejí ze zákona územní orgány povinně<sup>85</sup> (tato povinnost je stanovena zákonem) nebo dobrovolně<sup>86</sup>. „Střední“ komory mající několik tisíc členů mohou vytvářet územní celky na základě dobrovolnosti svými stavovskými předpisy.<sup>87</sup> Malé komory, které mají přibližně stovky členů, žádnou územní organizaci nerealizují.<sup>88</sup>

Komory mohou vstupovat do mezinárodních profesních sdružení, a to

<sup>83</sup> Srov. § 29, § 35 zák. č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti

<sup>84</sup> KOUDELKA, Z. Samospráva. Praha: Linde, 2007, s. 350

<sup>85</sup> Srov. § 10 odst. 1 zák. č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře

<sup>86</sup> Srov. § 9 odst. 4 zák. č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců ČR

<sup>87</sup> Srov. Organizační řád č. 3/1999 Věstníku advokátní komory, čl. 27, regionální střediska advokátní komory

<sup>88</sup> Srov. zákon č. 120/2001 Sb., o exekutorech a exekutorské činnosti (exekuční řád)

především v rámci Evropské unie. Tato sdružení nemají veřejnoprávní mocenský základ a žádná veřejnoprávní oprávnění, která by na ně byla přenesena, ať již členským státem, nebo Evropskou unií. Jsou to pouze zájmová sdružení poradního a iniciativního charakteru.<sup>89</sup>

## **4.9 Věcná působnost**

Komora nad příslušníky svého profesního stavu vykonává mocenská oprávnění, mezi něž patří vybírání členských poplatků, typicky kárná nebo-li disciplinární pravomoc a disponuje rovněž oprávněním ukládat sankce. Jedná se o nejdůležitější atributy výkonu veřejné správy, resp. profesní samosprávy, jinými slovy disponuje vlastní samostatnou rozhodovací pravomocí týkající se veřejných záležitostí.<sup>90</sup>

Většina komor má oprávnění určovat profesní způsobilost svých členů tím, že organizuje zkoušky, jejichž složení je nezbytné pro výkon daného povolání. Zákon upravuje způsob přístupu k výkonu profese obvykle vymezením základních podmínek, za kterých lze dané povolání vykonávat. Při jejich splnění pak má profesní komora povinnost zapsat žadatele na seznam svých členů.

Součástí daných podmínek je i vykonání odborné zkoušky, jejíž obsahovou náplň stanoví komora po dohodě s příslušným ministerstvem. Zkušební řád komory je pak vydán buď ve formě podzákonného předpisu<sup>91</sup>, nebo stavovského předpisu. Povinností komory je zapsat každou osobu, která předepsanou zkoušku splní. V případě nečinnosti komory lze podat žalobu proti nečinnosti správního orgánu.<sup>92</sup>

K výkonu lékařské, lékárnické, stomatologické a veterinární praxe není vyžadována povinnost složit odbornou zkoušku před orgány komor. Samotné absolutorium vysoké školy a dosažení příslušného vysokoškolského vzdělání je dostatečným odborným předpokladem pro profesní způsobilost. V tomto případě pak komory pouze přezkoumávají, zda člen splňuje podmínky zápisu. Jmenované profesní komory jsou rovněž povinny osvědčit způsobilost svého člena k výkonu

<sup>89</sup> Srov. KOUDELKA, Z. Samospráva. 2007, s. 351

<sup>90</sup> SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. Praha: ASPI a.s., 2005, s. 259

<sup>91</sup> Kárný a zkušební řád Advokátní komory vydává Ministerstvo spravedlnosti ve formě vyhlášky, na základě zmocnění zákonem a po vyjádření Advokátní komory

<sup>92</sup> Srov. § 79 a násl. Soudního rádu správního

soukromé praxe, vydávají tedy osvědčení o splnění podmínek k výkonu samostatné praxe, přičemž podmínky jsou stanoveny samotnými komorami.

Na řízení o vydání osvědčení k samostatnému výkonu odborné praxe se nevztahuje správní řád. Příslušná právní úprava je obsažena ve zvláštních právních předpisech nebo ve stavovských předpisech. Pro nedostatečnou a často povrchní úpravu v zákoně si komory, které tato osvědčení vydávají, vypomáhají aplikací základních zásad správního řízení a jeho procesních postupů. Vydání osvědčení má charakter povolení či dovolení a nevydání tohoto osvědčení je přezkoumatelné soudem. Vydání osvědčení však nelze považovat za individuální správní akt, neboť pokud žadatel splní podmínky stanovené zákonem i stavovskými předpisy, má na vydání povolení právní nárok. Pokud v tomto řízení před komorou dojde k pochybení, může se dotčený člen komory domáhat nápravy u kontrolních orgánů příslušné komory (tzv. revizních komisí). Tyto kontrolní orgány mají právo pozastavovat rozhodnutí výkonných orgánů komory a předkládat je k posouzení a rozhodnutí sjezdu (sněmu). Pokud kontrolní orgán sám zjistí pochybení výkonného orgánu, je povinen postupovat uvedeným způsobem z úřední povinnosti.

#### **4.9.1 Disciplinární řízení**

Základním pramenem úpravy disciplinárního řízení je zákon o příslušné profesi a profesní komoře. Na základě těchto právních předpisů vydávají komory příslušné stavovské předpisy (kárné, disciplinární řády) upravující vedení řízení ve věcech disciplinárních deliktů (provinění). Výjimkou je disciplinární řízení proti advokátům, které je upraveno formou obecně závazného právního předpisu – vyhláškou ministerstva spravedlnosti č. 244/1996 Sb. Vzhledem k tomu, že právní úprava disciplinárního řízení v podobě zákonů upravujících příslušné profese s kárnými a disciplinárními řády je mnohdy nedostatečná, vypomáhají si jednotlivé Komory odkazy na správní řád, jehož ustanovení se použije subsidiárně.<sup>93</sup>

Podnět k zahájení disciplinárního řízení je obvykle podáván v okamžiku, kdy člen profesní komory, eventuálně i uchazeč o členství v komoře, poruší způsobem uvedeným v zákoně nebo ve stavovských předpisech profesní disciplínu.

---

<sup>93</sup> Srov. např. § 21 odst. 3 zák. č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě

K disciplinárnímu řízení jsou příslušné disciplinární komise té které profesní komory, jejíž složení a pravomoci stanoví příslušný právní předpis danou profesní komoru upravující.

Disciplinární řízení je zahájeno na návrh nebo z úřední povinnosti, pokud se stavovský orgán dozví, že některý ze členů komory, popř. i kandidát na členství, porušil své profesní povinnosti. U některých profesních komor je možné zahájit disciplinární řízení i na základě podnětu nebo žaloby ministra, který stojí v čele orgánu státní správy vykonávající dohled nad příslušnou komorou.<sup>94</sup> Komorový zákon nemá upravenou promlčecí dobu, tato je ponechána komorovým (stavovským) předpisům. Trestnost deliktu zaniká ukončením členství v profesní komoře. Disciplinárně proto nelze postihnout osobu, která není členem komory. Pro disciplinární řízení platí zásada ústnosti a neveřejnosti.

#### **4.9.1.1 Opravné prostředky v disciplinárním řízení**

Opravné prostředky v disciplinárním řízení se značně liší. Různý průběh řízení před jednotlivými komorami má za následek, že ty postupy, které jsou v některých komorách považovány za řádný opravný prostředek, jiné profesní komory neznají. Dle názoru O. Sovové<sup>95</sup> je řízení o opravných prostředcích před stavovskou samosprávou upraveno zcela nesystémově a obsahuje značné prvky nahodilosti a nepředvídatelnosti, nejen pro disciplinárně obviněné, ale i pro orgány samosprávy z hlediska případné soudní kontroly. V disciplinárních řízeních, která jsou dvoustupňová, je řádným opravným prostředkem odvolání. Druhoinstančním orgánem je orgán samosprávy. Tento typ disciplinárního řízení upravuje např. advokátní komora, exekutorská komora, komora auditorů. U profesních komor majících jednostupňové disciplinární řízení je přezkumným orgánem přímo soud dle zákona č. 150/2005 Sb., soudního řádu správního.<sup>96</sup> Nejčastěji se bude jednat o žaloby proti rozhodnutí správního orgánu<sup>97</sup>, návrh na soudní přezkoumání je

<sup>94</sup> Srov. např. zákon č. o advokacii, § 51 odst. 2, zákon č. o exekutorech a exekuční činnosti, § 117 odst. 4, kdy je toto oprávnění rovněž přiznáno předsedovi okresního soudu, v jehož obvodu má exekutor sídlo nebo byl pověřen provedením exekuce.

<sup>95</sup> SOVOVÁ, O. Proces před orgány profesních komor, disciplinární řízení. *Zdravotnictví a právo*. 2003, s. 13

<sup>96</sup> Některé zákony upravující profesní komory dosud ohledně přezkumu orgánů profesní komory odkazují na V. část o.s.ř., která byla zrušena, nyní je možno podat žalobu ke správnímu soudu dle § 4 s.ř.s.

<sup>97</sup> Legislativní pojem „správní orgán“ zahrnuje dle soudního řádu správního rovněž orgán zájmové samosprávy – srov. § 4 odst. sřs

třeba podat do 2 měsíců od právní moci rozhodnutí komory.<sup>98</sup> Místně příslušným bude správní soud dle místa sídla komory. Správní soud rozhoduje na kasačním principu, což znamená, že rozhodnutí komory buď potvrdí, nebo zruší. V případě zrušení rozhodnutí komory je komora vázána právním názorem správního soudu. Z toho vyplývá, že v případě jednostupňového řízení bez opravného prostředku v rámci komory tedy komory samy prakticky nemají možnost své eventuální pochybení napravit.

Pravomoc komory vykonávat nad svými příslušníky určitá mocenská oprávnění (včetně kárné pravomoci) není bezbřehá, je regulována zákonem a proti rozhodnutí, které členu komory stanoví jakékoli povinnosti, musí být umožněno podat návrh na soudní přezkum.<sup>99</sup>

Samospráva v pojetí veřejnoprávních korporací nikdy neexistovala a nikde neexistuje jako státní mocí nekontrolovatelný absolutní výkon pravomocí. Omezení samosprávy jsou dána především v oblasti státní moci zákonodárné, neboť tato prostřednictvím zákonodárného orgánu rozhoduje o rozsahu pravomocí samosprávy a o další kontrole obecně závazných i individuálních rozhodnutí samosprávy státní mocí. Kontrola autonomní normotvoby se svěřuje moci výkonné<sup>100</sup>, zatímco kontrola individuálních rozhodnutí samosprávy prakticky výlučně moci soudní.

Státní správa má možnost zasahovat do působnosti profesní samosprávy jen na základě zákona. I když jsou státní správě umožněny určité zásahy, vždy musí být respektována správní autonomie komor a zásah musí být poměřován z hlediska ochrany samosprávy před svévolnými zásahy státu. Nejvyšší správní soud potvrdil tento přístup, když v případě, kdy je ministru spravedlnosti umožněno pozastavit výkon funkce soudního exekutora, je třeba, aby byl tento postup náležitě odůvodněn tak, aby bylo rozhodnutí přezkoumatelné soudem a

---

<sup>98</sup> Srov. § 72 s.ř.s.

<sup>99</sup> Srov. náleží Ústavního soudu I. ÚS 181/01 ze dne 16.4.2003, kde mimo jiné Ústavní soud odkázal na svůj náleží Pl. ÚS 16/99, kterým zrušil celou V. část občanského soudního řádu, a kde připomněl, že „trestním obviněním“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod jsou podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva řízení o veškerých sankcích ukládaných správními úřady fyzickým osobám za přestupek nebo jiný správní delikt, jakož i o sankcích ukládaných v řízení disciplinárním nebo kárném (státním zaměstnancům, vojákům, policistům) nebo ukládaných v obdobných řízeních členům komor s nuceným členstvím.

<sup>100</sup> Srov. např. § 50 zák. č. 85/1996 Sb., o advokacii

zabránilo se tak svévoli zásahu orgánu státní správy do působnosti komor.<sup>101</sup>

Rovněž Ústavní soud se vyjádřil tak, že ačkoli některá zákonná ustanovení umožňují rozhodnutí disciplinárního orgánu ze soudního přezkumu vyjmout, což samo o sobě nelze dle ústavního soudu pokládat za protiústavní, nelze v souvislosti s nimi ukládat jakékoli finanční povinnosti (ať je již jsou označeny jako pokuta nebo náhrada nákladů řízení mající ve skutečnosti charakter skryté pokuty), pokud nejsou takovát disciplinární opatření ze zákona přezkoumatelná soudem, neboť každá fyzická i právnická osoba v ČR má ústavně zaručené právo na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.<sup>102</sup>

Do věcné působnosti komor rovněž zahrnujeme vydávání stavovských (statutárních) předpisů či předpisů profesních komor (viz samostatná kapitola).

## **4.10 Osobní působnost**

Profesní komory sdružují fyzické osoby samostatně výdělečně činné v činnostech stanovených zákonem. Každý, kdo chce vykonávat určitou zákonem stanovenou činnost, musí být příslušníkem (členem) komory. O vstupu nového člena nemá komora volnost uvážení v rozhodování o přijetí, členem se stane každý, kdo splní zákonem pevně stanovené taxativní podmínky.<sup>103</sup> Každý kdo splní zákonem definované podmínky, má právo na výkon dané profese, toto právo je soudně chráněno. Naopak každý, kdo v průběhu doby přestane splňovat zákonná kritéria, je povinen povolání zanechat. Hovoříme o povinném členství.

### **4.10.1 Pojem povinného členství**

Pojem povinného členství tedy znamená, že příslušníkům určitých povolání je uloženo, aby se po získání oprávnění k výkonu povolání stali členy veřejnoprávní

<sup>101</sup> Srov. nález č. 430/2005 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

<sup>102</sup> Srov. nález Ústavního soudu č. I. ÚS 181/01 ze dne 16. 4. 2003, kdy bylo Ústavní soud rozhodl o tom, že ústavní stížnost člena veterinární komory proti rozhodnutí disciplinárního orgánu Veterinární komory, kterým mu bylo uloženo jako disciplinární opatření písemné napomenutí dle § 17 odst. 1 písm. a) zákona č. 381/1991 Sb. a stanovena povinnost uhradit náklady disciplinárního řízení, je důvodná.

<sup>103</sup> Srov. např. § 4 odst. 2 zákona č. 381/1991 Sb.



korporace, bez současného členství v komoře se totiž výkonu povolání věnovat nemohou. Legální výkon určité profese je tak spojen s nutnou příslušností k určité profesní komoře. Zánik členství v komoře pak automaticky znamená zánik oprávnění vykonávat danou profesi.

Především proto, aby byl zajištěn reálný a účinný dohled nad výkonem svobodného povolání, bývá členství v profesní korporaci většinou povinné.<sup>104</sup> Úkolem profesní (stavovské) samosprávy je jednak ochrana zájmů jejích členů a jednak zajištění dohledu nad těmito členy při výkonu činnosti, která je předmětem veřejné správy. Princip povinného členství lze totiž uplatnit jen tam, kde výkon veřejné správy neprovádí jen korporace sama, ale bezprostředně také její členové.<sup>105</sup>

Vedle řádného povinného členství může být rovněž umožněno i dobrovolné členství *mimořádné*. Charakter tohoto je členství je oceňovací a členové se mohou podílet na činnosti komory pouze hlasem poradním.<sup>106</sup>

Členy profesní komory se mohou stát pouze fyzické osoby, ačkoliv je výkon některých povolání možný v podobě právnických osob. Členství právnických osob je naopak přípustné u Hospodářské a Agrární komory, které jsou ovšem založeny na principu dobrovolného členství.

#### **4.10.2 Zakotvení povinného členství**

Princip povinného členství nejdeme v právních předpisech upravujících jednotlivé profesní komory zakotven různým způsobem. Jednak je povinné vázáno na určité vzdělání, jednak je vázáno na výkon určitého povolání. K výkonu některých povolání je navíc požadována odborná způsobilost, na jejímž základě teprve členství v korporaci vzniká.

Povinné členství, které je vázáno na dosažení určitého vzdělání najdeme v zákoně č. 220/1991 Sb. o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře. Zde je možno hovořit o tzv. nuceném členství, neboť každý, kdo chce vykonávat povolání lékaře, musí být povinně zapsán v ČLK

---

<sup>104</sup> SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. Praha: ASPI a.s., 2005, s. 258

<sup>105</sup> SOVOVÁ, O. Profesionální komory a nucené členství. *Zdravotnictví a právo*. 2003, s. 4

<sup>106</sup> Srov. § 23 odst. 3, 4 a § 25 zák. 360/1992 Sb. o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě

bez možnosti volby a tomu odpovídá povinnost uvedených komor zapsat do seznamu členů každého, kdo ukončil příslušné požadované studium, je způsobilý k právním úkonům, nebyl v posledních pěti letech z komory vyloučen a o zápis požádal.<sup>107</sup>

Kombinace vzdělání a odborné způsobilosti se uplatňuje např. u Komory auditorů, Exekutorské komory, Komory patentových zástupců. Pro většinu profesních komor je typické, že členové resp. uchazeči o členství musejí mimo obecnou kvalifikaci pro výkon povolání prokázat ještě zvláštní odbornou způsobilost. Péče o tuto odbornou způsobilost resp. příprava k výkonu profese je svěřena komorám jakožto orgánům veřejné správy. Komory stanoví podmínky pro získání odborné způsobilosti, zajišťují vzdělávání svých členů a přezkušování uchazečů o výkon profese. Vzhledem k tomu, že podmínky vstupu do přípravy k profesi, přezkušování uchazečů nebo uznání odborné způsobilosti se týkají nečlenů komor, je základní právní rámec vymezen u většiny komor obecně závaznými právními předpisy. Zákony upravující jednotlivé profesní komory naopak odkazují do oblasti regulované stavovskými předpisy v oblasti výkonu povolání.

### **4.10.3 Povinné či nepovinné členství**

Předmětem častých diskusí je právě otázka povinného členství, a to především z hlediska své ústavnosti. Pokud by členství nebylo obligatorní, znamenalo by patrně „rozdrobení“, neracionální dualitu dozoru nad výkonem povolání.<sup>108</sup> U členů komory by byl dozor vykonáván příslušnou profesní komorou, zatímco u nečlenů by dozor vykonával správní úřad. Je třeba podotknout, že veřejnou moc a správu provází vždy povinný princip s možností mocenského donucení. Pokud by příslušníci určitého povolání nebyli povinně členy komory a nepodléhali tak jejímu dozoru, podléhali by správě organizované vládou prostřednictvím státní byrokracie (přímých vykonavatelů veřejné správy), tedy mimo příslušníků dané profese.<sup>109</sup> Ze systémového hlediska se omezení povinného členství v profesní komoře pouze na vybranou část příslušníků profese

---

<sup>107</sup> Srov. §§ 4 – 6 zák. 220/1992 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře

<sup>108</sup> SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. Praha: ASPI a.s., 2005, s. 258

<sup>109</sup> Srov. KOUDELKA, Z. Budoucnost profesní samosprávy. Právní rádce. 1997, č. 7., s. 30

jeví jako zcela nesystémové opatření s ohledem na právní úpravu členství event. registraci v ostatních profesních komorách v České republice. Rovněž Rada Evropy doporučila svým členským státům nahrazovat vrchnostenské funkce státní správy delegací státní pravomoci na veřejnoprávní korporace, zejména na profesní komory. Evropským trendem je tedy rozšiřovat pravomoci profesních komor, nikoli je naopak zužovat, tak, že by část dotyčných vykonávajících příslušné povolání podléhala pravomoci a dohledu profesní komory a jiná část osob vykonávající stejnou profesi by z této pravomoci byla vyňata. Pokud by tomu tak bylo, vyvstává zde otázka, zda úpravou, podle které by část příslušníků určitého povolání podléhala dohledu a pravomoci profesní komory a část příslušníků téhož povolání dohledu a pravomoci komory nepodléhala, by nebyla porušena zásada rovnosti občanů ve smyslu Listiny základních práv a svobod.<sup>110</sup> Momentálně existuje v ČR bezvýjimečné povinné členství, resp. povinná registrace, ve všech jedenácti profesních komorách.

Povinné členství předmětem častých polemik a je diskutováno především z hlediska své ústavnosti. Čl. 26 odst. 2 Listiny základních práv a svobod stanoví právo na svobodný výkon povolání, které lze omezovat pouze zákonem a na základě zákona. Povinné členství se jeví jako omezení svobody podnikání i konkurence na trhu, a to zejména tam, kde počet osob vykonávajících určité povolání je stanoven za přímé ingerence státní správy.<sup>111</sup> O to významnější úkol připadá pak orgánům profesní samosprávy při hájení zájmů stavu a jeho nezávislosti na výkonné moci, zvláště u některých povolání.<sup>112</sup>

Nejjednodušším se jeví zamítnutí samotného principu povinného členství s odůvodněním, že tento princip odporuje základním principům tržní ekonomiky. Zastánci tohoto přístupu argumentují tím, že omezení výkonu povolání tím, že jsou stanoveny přísnější podmínky, včetně organizovanosti, je neústavní. Povinné členství je pak zastánci považováno za donucení jedinců k účasti v organizaci. Odpůrci komor však zakrývají, že pokud by byla zrušena profesní samospráva a příslušníci daného povolání by byli z její pravomoci vyňati, ihned by podléhali státní správě, prostřednictvím jejích institucí. Jinými slovy lze zjednodušit, že se

---

<sup>110</sup> MACH, J. K povinnému členství v profesních komorách. *Zdravotnictví a právo*. 1999, č. 10, s. 4

<sup>111</sup> Srov. např. §8 písm. b) zák. č. 120/2001 Sb., exekučního řádu

<sup>112</sup> SOVOVÁ, O. Profesní komory a nucené členství. *Zdravotnictví a právo*. 2003, s. 4

nejedná o povinné členství, ale o to, zda příslušník určitého povolání bude podléhat správě organizované příslušníky daného povolání, anebo správě organizované vládou prostřednictvím státní byrokracie vycházející mimo příslušníků dané profese.<sup>113</sup>

#### **4.10.3.1 Zamyšlení nad povinným členstvím v České lékařské komoře**

Z hlediska praktického dopadu na dozor nad odborností, etikou a dodržováním práv pacientů v případě České lékařské komory je J. Mach<sup>114</sup> toho názoru, že v případě omezení povinného členství na soukromé lékaře by vznikla v Evropě asi zcela neobvyklá profesní organizace soukromých lékařů, zatímco lékaři – zaměstnanci by dohledu komory nepodléhali. Rozhodující část lékařské péče v ČR by tak byla postavena mimo odborný dohled profesní komory. V případě omezení povinného členství na soukromé lékaře a primáře by odborný a etický dohled komory byl zásadně omezen, až paralyzován. Názor, že samostatně odpovědným lékařem je primář, který dohlíží na práci podřízených a zodpovídá za ni, je zcela chybný. Ve skutečnosti většina atestovaných lékařů pracuje zcela samostatně a za svou práci plně odpovídá. Je běžné, pokud se jedná o stížnost pacienta, že nesměřuje jen vůči konkrétnímu lékaři, ale celému odbornému postupu při léčbě. Při řešení stížnosti je proto třeba, aby Komora zkoumala jak činnost praktického lékaře, event. ambulantního specialisty, tak i další odborný postup po převozu pacienta do nemocnice, během hospitalizace a další postup. Lze si tedy jen stěží představit, že část týkající se soukromých lékařů bude prošetřovat ČLK a část týkající se lékařů – zaměstnanců bude prošetřovat zaměstnavatel, event. k tomu povolaný státní úředník. Stížnost by tedy nemohla být komplexně a řádně prošetřena a zejména by nebylo možno vyvodit potřebná preventivní opatření.

Taktéž je nutno zvažovat otázku financování dohledu nad lékařskou péčí, etikou a dodržováním práv pacientů. Dosud si tento dohled financuje lékařský stav sám z členských příspěvků ČLK, bez jakékoli státní dotace. Má-li Komora plnit své, v Evropě obvyklé funkce, nejen funkci disciplinární, ale také funkci vzdělávací (zajištění kontinuálního vzdělání), licenční (vydávání, změny a odebrání licencí),

<sup>113</sup> KOUDELKA, Z. Budoucnost profesní samosprávy. *Právní rádce*. 1997, s. 30

<sup>114</sup> MACH, J. K povinnému členství v profesních komorách. *Zdravotnictví a právo*. 1999, č. 10, s. 5

je třeba v případě nepovinného členství stanovit, kdo a z jakých zdrojů bude uvedená funkce komory financovat. Nebudou-li zdrojem tohoto financování členské příspěvky, popř. registrační poplatky, bude nezbytné, aby tato činnost byla dotována státem. J. Mach podotýká, že je skutečností, že ČLK dle současné právní úpravy nemá ani při nejlepší vůli kompetentních funkcionářů možnost efektivně chránit práva pacientů, lékařskou etiku a odbornost. ČLK sama navrhuje, jakou právní cestou podstatně zefektivnit její činnost. Jde zejména o to umožnit centrálním orgánům komory, aby samy řešily nejzávažnější případy a vytvořit disciplinární orgány na úrovni krajů.

#### **4.10.3.2 Stanovisko Ústavního soudu**

Samotná podmínka členství jako jistá forma omezení podnikatelské činnosti však není protiústavní. S tímto názorem se ztotožnil také Ústavní soud ve svém nálezu č. Pl.ÚS 40/06 ze dne 14.10.2008.

Již ve svém dřívějším nálezu I.ÚS 181/01 se Ústavní soud poměrně jednoznačně vyjádřil k otázce povinného členství v Komoře veterinárních lékařů české republiky, když uvedl, že ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 381/1991 Sb. stanoví, že každý, kdo chce vykonávat uvedenou profesi stanoveným způsobem, musí podle zákona být členem této komory, snad nelze formulovat jednoznačněji. Ústavní soud rovněž ve svém nálezu uvedl, že v případě veterinářů se jedná o povolání, na jehož kvalitním výkonu je značný veřejný zájem (podobně jako na řádné činnosti advokátů, notářů, lékařů, lékárníků, patentových zástupců apod.), a proto jsou Komoře svěřena určitá vrchnostenské oprávnění, aby tento požadavek mohla zaručovat. Samotná existence jakékoli samosprávy z principu omezuje státní byrokracii, umožňuje lidem starat se bezprostředně o věci, které se jich přímo dotýkají, a tím přispívá k větší svobodě a samostatnosti jednotlivce. Proto i profesní samospráva je demokratickým právním státem podporována. Také v její činnosti je třeba trvat na bezpodmínečném dodržování základních lidských práv a základních svobod, která jsou pod ochranou nezávislé soudní moci, a v jejím rámci jako „ultima ratio“ pod ochranou Ústavního soudu jako soudního orgánu ochrany ústavnosti.

## 5 NÁLEZ ÚSTAVNÍHO SOUDU K POVINNÉMU ČLENSTVÍ V ČESKÉ LÉKAŘSKÉ KOMOŘE

Ústavní soud dne 14. 10. 2008 vydal přelomový nález týkající se právě povinného členství v profesních komorách, který má zcela zásadní význam nejen pro budoucnost profesní lékařské samosprávy, ale obecně pro profesní samosprávu v České republice.

Zmíněným nálezem zamítl návrh skupiny senátorů na zrušení § 3 odst. 1 zákona č. 220/1991 Sb. v platném znění stanovící, že každý lékař, který chce na území České republiky vykonávat lékařské povolání v léčebné a preventivní péči, musí být členem České lékařské komory.

Navrhovatelé se domáhali toho, aby Ústavní soud pro rozpor s ústavním pořádkem, jmenovitě s čl. 4 odst. 4, čl. 20 odst. 1, čl. 26 odst. 1 a čl. 27 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, zrušil § 3 odst. 1 zákona č. 220/1991 Sb. stanovící, že každý lékař, který chce na území České republiky vykonávat lékařské povolání v léčebné a preventivní péči, musí být členem České lékařské komory. Navrhovatelé vyjádřili přesvědčení, že pod „právo svobodně se sdružovat“ patří rovněž právo se naopak nesdružovat, pokud o to daný subjekt nemá zájem, a je s ním spojena rovnocenná ústavní ochrana. Dle navrhovatelů princip povinného členství v ČLK (veřejnoprávní korporaci sdružující všechny lékaře) staví každého před volbu mezi dvěma ústavně garantovanými právy: právem na svobodný výkon povolání (čl. 26 odst. 1 Listiny) a právem svobodně se sdružovat, resp. se nesdružovat (čl. 20 odst. 1 Listiny). Chce-li lékař čerpat své právo na svobodný výkon povolání, musí se povinně sdružit v organizaci, s níž se např. identifikovat nechce, a naopak hodlá-li využít právo svobodně se nesdružit, nemá jinou možnost, než se vzdát práva na výkon svého povolání. Nutnost uvedené „volby“ (s ohledem na čl. 26 odst. 2 Listiny a čl. 4 odst. 4) je přijatelná pouze tehdy, pokud je jí sledováno dosažení ústavně legitimního cíle, a pouze tehdy je-li proporcionální k významu sledovaného účelu. Ústavně sledovaný účel je navrhovateli spatřován v logické nutnosti vytvoření vhodného regulačního rámce pro povolání lékaře, jež vyžaduje mimořádnou odbornost a pečlivost, a jehož výkon se bezprostředně dotýká fyzických osob na zachování zájmu jejich života a zdraví. Navrhovatelé uznávají, že zcela jistě je legitimním a ústavně

akceptovatelným cílem státu usilovat o přiměřenou regulaci poskytování lékařské péče a dohlížet na kvalitu poskytované lékařské péče, vzhledem k zásahům do fyzické integrity jednotlivců lékaři, které představují odborně a eticky velice náročné postupy. Dohled státu je tak legitimním zájmem způsobilým odůvodnit omezení základních práv a svobod. Navrhovatelé taktéž ani nezpochybňují to, že Česká lékařská komora, jakožto profesní komora je způsobilá zákonem jí svěřeným dohledem tohoto účelu dosáhnout. Nucené členství v ČLK dle navrhovatelů není jedinou možností, jak spravovat „věci veřejné“ ve zdravotnictví, zejména garantovat odbornou kvalifikaci lékařů a dohlížet na výkon povolání lékaře. Stejně efektivní regulaci lze zajistit prostřednictvím přímého výkonu státní správy, v jejímž rámci by byly státem stanoveny odborné a jiné požadavky na výkon lékařského povolání, jejichž dodržování by bylo přímo kontrolováno výkonnými orgány státu, aniž by bylo třeba nutit lékaře ke sdružení se ve stavovské organizaci. Dle navrhovatelů neexistuje dostatečně ambivalentní vztah lékařů ke státu, který by odůvodňoval jejich nutnou izolaci od státní správy, a tím zároveň vynucoval také jejich povinnou identifikaci se samosprávnou stavovskou organizací. Zákonodárce tedy dle navrhovatelů nerespektoval kritérium potřeby, a to tak, že sice ústavně garantovaná práva jednotlivců (svobodu sdružování) omezil za legitimním účelem, nicméně zcela zbytečně, a není-li takové sdružení nutné, pak jej lze označit za neústavní požadavek.

*Poslanecká sněmovna* Parlamentu České republiky se vyjádřila v tom smyslu, že zvolený organizační princip vycházející z možnosti omezit právo na svobodné podnikání, vyplývající z čl. 20 odst. 3 Listiny, přihlíží k právu na ochranu zdraví uvedeného v čl. 31 Listiny, a proto vzhledem k odborným aspektům tohoto statku nepředstavuje omezení neproporcionální.

*Senát* Parlamentu České republiky připomněl, že ve světě existuje celá řada profesních lékařských komor s povinným členstvím (např. Rakousko, Německo, Belgie, Francie, Kanada, Velká Británie), a že taktéž touto problematikou se již zabýval Evropský soud pro lidská práva v rozhodnutích *Le Compte, Van Leuven, De Meyre v. Belgie* ze dne 23. 6. 1981 a *Albert le Compte v. Belgie* ze dne 10. 2. 1983, kde dovedl, že profesní komora nemůže být považována za sdružení dle čl.

11 Úmluvy<sup>115</sup> o ochraně lidských práv a základních svobod, přičemž povinnost lékařů být zapsán v seznamu členů komory a podléhat tak její autoritě prostřednictvím jejích orgánů nemá za účinek omezení, tím méně potlačení práva zaručeného čl. 11 odst. 1 Úmluvy. Je tady na zvážení, zda lze posoudit situaci lékaře, který vykonává lékařské povolání na území České republiky analogicky i ve vztahu k Listině.

Samotná *Česká lékařská komora* pak k povinnému členství uvedla to, že členství v profesní komoře neznamena žádný členství ve smyslu spolku, ačkoli sám zákon č. 220/1991 Sb. tohoto termínu užívá, ale udělení práv, nikoli povinností, se na samosprávě podílet. Čl. 20 a čl. 27 Listiny se pak dle názoru ČLK se na profesní komory nevztahují, jelikož dopadají pouze na korporace soukromoprávní. Pojem člen je tedy ČLK stavěn naroveň termínu „příslušník obce“. Eventuální atrahování pravomocí ČLK na stát není dle České lékařské komory otázka v rovině ústavní, ale spíše otázka v rovině politického rozhodnutí. K otázce poměrování ústavně chráněných hodnot a jejich údajné kolizi se Komora vyslovila tak, že se lékař se v lékařské komoře fakticky nesdružuje, ale jeho zápis (členství) je dokladem pro jeho způsobilost vykonávat lékařské povolání a toho, že současně podléhá profesnímu dohledu této komory. Způsobilost napadené právní úpravy z hlediska naplnění sledovaného účelu je dle Komory dána funkcí profesní dohledu a funkcí disciplinární. Pokud by bylo naopak členství v komoře fakultativní (výběrové), byla by disciplinární pravomoc a celý profesní dohled nad řádným výkonem lékařského povolání nemožný, rovněž případným vyloučením lékaře z komory by dotčenému nebylo zabráněno nadále lékařské povolání vykonávat. Co se týká mezinárodních souvislostí, uvedla komora, že Rada Evropy doporučuje svým členským státům nahrazovat postavení orgánů státní správy působením orgánů profesní samosprávy. Dále Komora uvedla, že ve většině členských států Evropské unie platí princip povinného členství v příslušné lékařské komoře, resp. se uplatňuje princip povinné registrace.

<sup>115</sup>

1. Každý má právo na svobodu pokojného shromažďování a na svobodu sdružovat se s jinými, včetně práva zakládat na obranu svých zájmů odbory nebo vstupovat do nich.  
2. Na výkon těchto práv nemohou být uvalena žádná omezení kromě těch, která stanoví zákon a jsou nezbytná v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných. Tento článek nebrání uvalení zákonných omezení na výkon těchto práv příslušníky ozbrojených sil, policie a státní správy.



## **5.1 Úvahy Ústavního soudu při hodnocení návrhu na zrušení povinného členství v České lékařské komoře**

### **5.1.1 Profesní samospráva**

K samotné profesní samosprávě se Ústavní soud již vyslovil ve svém dřívějším nálezu ze dne 16. 4. 2003, sp. zn. I. ÚS 181/01, tak že jde o problematiku týkající se tzv. zájmové samosprávy, konkrétně profesních komor s povinným členstvím, sdružujících samostatně výdělečně činné fyzické osoby v určitých povoláních, kde je dán silný veřejný zájem na jejich řádném výkonu. Tyto komory jsou právními osobami veřejného práva, zřizované zákonem, vybavené oprávněním vydávat různé vnitřní předpisy pro komoru a její členy, kteří se jimi musí s ohledem na povinné členství řídit. Komora tak nad těmito členy, příslušníky určitého profesního stavu, vykonává určitá mocenská oprávnění, mezi něž typicky patří kárná pravomoc. Ústavní soud se k otázce povinného členství v Komoře veterinárních lékařů vyjádřil tak, že konstatoval, že vzhledem k povinnému členství v Komoře a zmíněnému veřejnému zájmu na výkonu daného povolání jsou Komoře svěřena určitá vrchnostenská oprávnění, aby tento požadavek mohla zaručovat. Samotná existence jakékoli samosprávy z principu omezuje státní byrokracii, umožňuje lidem starat se bezprostředně o věci, které se jich přímo dotýkají, a tím přispívá k větší svobodě a samostatnosti jednotlivce. Proto i profesní samospráva je demokratickým právním státem podporována. Také v její činnosti je třeba trvat na bezpodmínečném dodržování základních lidských práv a základních svobod, která jsou pod ochranou nezávislé soudní moci, a v jejím rámci jako „ultima ratio“ pod ochranou Ústavního.<sup>116</sup>

Za ústavní základ profesní samosprávy považuje Ústavní soud čl. 21 odst. 1 Listiny, který zaručuje občanům právo na účast na správě veřejných záležitostí.<sup>117</sup> Rovněž preambule Listiny základních práv a svobod poskytuje ústavní základ pro profesní samosprávu ve svém úvodním prohlášení, kde zákonodárce poukazuje na „...demokratické a samosprávné tradice našich národů...“. Jinak v ústavním pořádku chybí výslovná opora pro vznik tohoto typu samosprávy a požadavek zřizovat tzv. profesní komory se odtud na zákonodárce neklade. Ústava sice

<sup>116</sup> Viz podkapitola 4.10.3.2 Stanovisko Ústavního soudu

<sup>117</sup> FILIP, J.: Ústavní právo České republiky. 1, Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR. Brno: Masarykova univerzita, Doplněk, 2003, str. 502.

výslovně jiné veřejnoprávní formy samosprávy mimo samosprávu územní samosprávu neupravuje, což však ještě neznačí, že je vylučuje.<sup>118</sup> Princip demokratického státu dle čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR a nepsaný princip sociálního státu, pro který by měla platit zásada účasti na správě veřejných záležitostí, a tím spíše na správě věcí, které se občanů přímo dotýkají, a které musí být tak či onak vrchnostensky organizovány.<sup>119</sup> Ústavní soud připouští, že přímá ústavněprávní opora pro profesní samosprávu je chabá, nicméně konstatuje, že tato samospráva není v tomto kontextu zcela neutrální, a příznivé hodnotící tendence, zejména ve vztahu k jimi konfrontované správě státní, jsou znatelné.

### 5.1.2 Ochrana veřejného zdraví

Za situace, kdy nelze přesvědčivě dovodit existenci speciální ústavní garance práva na profesní samosprávu, je určujícím hlediskem ochrana veřejného zdraví. V rámci těchto mezí je zákonodárci ústavním pořádkem poskytnut relativně široký prostor pro její zajištění. Zajištění (organizace) řádného odborného výkonu lékařského povolání je bezpochyby jedním a významným požadavkem, aby tohoto ústavně zakotveného cíle bylo dosaženo. Podle čl. 6 odst. 1 Listiny má každý právo na život a dle čl. 31 má každý právo na ochranu zdraví. Práva na život a zdraví jsou absolutními základními právy a hodnotami.<sup>120</sup> Význam života a zdraví lze také dovozovat v ústavněprávním kontextu z čl. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 12 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, čl. 24 Úmluvy o právech dítěte, čl. 11 a čl. 13 Evropské sociální charty, z čl. 2 a čl. 3 Úmluvy na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny ve znění Dodatkového protokolu ze dne 12. 1. 1998.

---

<sup>118</sup> FILIP, J. Ústavní právo České republiky. 1, Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR. Brno: Masarykova univerzita, Doplněk, 2003, str. 503

<sup>119</sup> tamtéž, str. 506

<sup>120</sup> Srov. Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 51/06 ze dne 27. 9. 2006

### 5.1.3 Systémy dohledu nad výkonem lékařského povolání v některých evropských zemích<sup>121</sup>

Z 27 členských států Evropské unie ve 25 vykonávají profesní dozor lékařské samosprávy, z nichž ve 12 státech fungují profesní samosprávy na principu tzv. povinného členství a ve 13 zbývajících na principu tzv. povinné registrace.<sup>122</sup>

Profesní sdružení lékařů ve *Francii*, Národní lékařská komora, která je složena z oblastních, regionálních národních rad, má charakter „veřejné služby“. Zákon stanoví jako podmínku výkonu povolání lékaře členství v komoře, jinými slovy Komora obligatorně sdružuje všechny lékaře vykonávající lékařskou praxi a Komora rozhoduje o zápisu do seznamu lékařů. Komora reguluje výkon lékařského povolání, vykonává dozor nad dodržováním etiky a profesionální kvality výkonu povolání a je příslušná vést disciplinární řízení proti svým členům.

V *Rakousku* působí Lékařská komora Rakouska a lékařské komory jednotlivých zemí. Členy Lékařské komory Rakouska jsou všichni lékaři mající oprávnění k výkonu lékařského povolání. Lékařská komora Rakouska vede seznam všech lékařů v Rakousku, kteří jsou oprávněni zemskými komorami k výkonu povolání, ať již se jedná o členy řádné nebo mimořádné. Komora je oprávněna udělit, modifikovat a odejmout licenci. Lékařská komora Rakouska dohlíží na profesionální výkon povolání a je oprávněna vést disciplinární řízení, k němuž je příslušná disciplinární komise. Členové jsou povinni platit měsíční členské příspěvky.

Ústřední organizací v systému profesní samosprávy ve *Spolkové republice Německo* je Spolková lékařská komora, která je upravena tzv. Bundesärzteordnung, národním zákonem vztahujícím se na všechny lékaře. Postavení lékařských komor ve spolkových zemích je pak upraveno zákony jednotlivých spolkových zemí. Odpovědnost za udělení licence resp. oprávnění k výkonu profese lékaře nese to které Ministerstvo dané spolkové země. Aprobace

<sup>121</sup> Rowe, A., Garcia-Barbero, M. *Regulation and licensing of physicians in the WHO* [online]. European health organization, regional office for Europe, 2005 [cit. 25. října 2009]. Dostupné na <<http://www.euro.who.int/document/e87789.pdf>>

<sup>122</sup> KUBEK, M. *Právní postavení českého lékaře* [online]. Česká lékařská komora, 2008 [cit. 5. listopadu 2009]. Dostupné na <[http://www.lkcr.cz/dokument3.php?param=dkumenty\\_file,DOKUMENTY\\_FILE\\_ID,,TYPE,NAME,DATE\\_AKT&id=&79954](http://www.lkcr.cz/dokument3.php?param=dkumenty_file,DOKUMENTY_FILE_ID,,TYPE,NAME,DATE_AKT&id=&79954)>

k výkonu praxe je platná na území celé Spolkové republiky. Lékaři, kteří chtějí vykonávat praxi, musí po udělení licence být rovněž zapsáni v seznamu příslušné Komory spolkové země, ve které chtějí vykonávat praxi. Regulace lékařské praxe je vykonávána prostřednictvím spolkových vlád, zemských disciplinárních profesních soudů a samotnými zemskými lékařskými komorami. Kárným orgánem Lékařských komor ve spolkových zemích jsou disciplinární komise, které jsou oprávněny vést kárné řízení v případě méně závažných provinění proti lékařům zapsaným v seznamu Komory. Jsou oprávněny provinění člena komory důrazně vytknout, udělit formální důtku nebo oprávnění k výkonu povolání pozastavit.

Na *Slovensku* působí Slovenská lékařská komora. Je upravena zákonem o poskytovatelích lékařské péče č. 576/2004. Komora je oprávněna udělit oprávnění k výkonu profese všem lékařům. Všichni lékaři jsou v Komoře povinně registrováni. Slovenská komora je odpovědná za regulaci lékařského povolání, jmenovitě vykonává dozor nad výkonem lékařské praxe, dbá o to, aby výkon praxe byl v souladu s profesionální etikou a disciplínou. Komora je oprávněna vést vůči členům kárné řízení a je oprávněna uložit napomenutí, formální důtku, pokutu, dočasně pozastavit oprávnění k výkonu profese, nebo odebrat licenci lékařů odebrat.

#### **5.1.4 Svoboda sdružování**

Vzhledem k navrhovateli určenému rámci ústavněprávního posouzení napadeného ustanovení § 3 odst. 1 zák. 220/1991 Sb. (jmenovitě posouzení souladu s články čl. 4 odst. 4, čl. 20 odst. 1, čl. 26 odst. 1 a čl. 27 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), posuzoval jako klíčovou Ústavní soud otázku ústavní konformity napadeného ustanovení ve vztahu ke svobodě sdružování.

Čl. 20 odst. 1 Listiny, na který navrhovatelé poukázali, stanoví, že právo svobodně se sdružovat je zaručeno a každý má právo spolu s jinými sdružovat se ve spolcích, společnostech a jiných sdruženích. Výkon těchto práv lze dle čl. 20 odst. 3 Listiny omezit jen v případech stanovených zákonem, jestliže je to v demokratické společnosti nezbytné pro bezpečnost státu, ochranu veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, předcházení trestným činům nebo pro ochranu práv a svobod druhých. Z čl. 11 odst. 1 Úmluvy plyne, že každý má právo na svobodu pokojného shromažďování a na svobodu sdružovat se s jinými, včetně

práva zakládat na obranu svých zájmů odbory nebo vstupovat do nich. Odst. 2 uvedeného článku pak stanoví, že na výkon těchto práv nemohou být uvalena žádná omezení kromě těch, která stanoví zákon a jsou nezbytná v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných. Tento článek nebrání uvalení zákonných omezení na výkon těchto práv příslušníky ozbrojených sil, policie a státní správy. Negativní složkou svobody sdružování (tzv. „negativní právo na svobodu sdružování“) se pak rozumí možnost svobodně se rozhodnout pro to nebyť členem určitého sdružení a tomu odpovídající zákaz kohokoli ke sdružení se donucovat. Není pochyb o to, že smysl a rozsah pojmu „sdružení“ zakotveného v čl. 20 odst. 1 Listiny a čl. 11 odst. 1 Úmluvy jsou pojmy totožné. Existenci relevantní odlišnosti, resp. důvodů pro ni, Ústavní soud nespasil.

Navrhovatelé poukázali na vyčlenění sdružení veřejného práva z pojmu sdružení ve smyslu čl. 11 Úmluvy, jež se jim jeví jako zcela účelové. Rovněž namítali, že ze znění čl. 20 Listiny nevyplývá žádný rozdíl pro aplikaci na sdružení soukromého či veřejného práva, resp. se dovolávají jmenovitě odlišnosti ČLK od Lékařské komory Belgie posuzované Evropským soudem pro lidská práva v rozsudku ve věci *Le Compte, Van Leuven a De Meyre v. Belgie*, stížnosti 6878/75, 7238/75, a dále i ostatní judikatury Evropského soudu pro lidská práva, týkající se této problematiky.

Ústavní soud proto pokládal za stěžejní zabývat se otázkou, zda jsou čl. 20 odst. 1 Listiny a čl. 11 odst. 1 Úmluvy použitelné ve vztahu k České lékařské komoře, což osvětluje následující podkapitola.

### **5.1.5 Rozhodovací praxe orgánů Úmluvy**

Výkladově určující je dle rozhodovací praxe orgánů Úmluvy hledisko, že pojmu „sdružení“ normativně předjímaného v čl. 11 Úmluvy je třeba přikládat autonomní význam. Klasifikace ve vnitrostátním právu má jen relativní hodnotu a tvoří pouze výchozí bod.

Otázkou, zda lékařská komora stojí v dosahu čl. 11 Úmluvy, se zabývaly Evropský soud pro lidská práva v rozsudku ze dne 23. 6. 1981 ve věci *Le Compte*

, Van Leuven a De Meyre v. Belgie, stížnosti 6878/75, 7238/75, v rozhodnutí o přijatelnosti ve věci Popov, Vakarelova, Markov, Bankov v. Bulharsko, stížnosti 48047/99, 48961/99, 50786/99, 50792/99, a Evropská komise pro lidská práva v rozhodnutí ve věci Vialas Simón v. Španělsko, stížnost č. 16685/90. V těchto případech orgány Úmluvy shledaly, že posuzované instituce nejsou sdruženími ve smyslu uvedeného článku, tedy k zásahu do negativní složky svobody sdružování povinným členstvím dojít nemohlo.

Evropský soud pro lidská práva se v rozsudku ve věci Le Compte , Van Leuven a De Meyre v. Belgie, stížnosti 6878/75, 7238/75, zabýval belgickou Lékařskou komorou. Konstatoval, že Lékařská komora je institucí veřejného práva, byla zřízena zákonem, nikoli jednotlivci, je integrována do státní správy. Komora sleduje cíl ve veřejném zájmu, jmenovitě ochranu zdraví, a to tím, že zajišťuje podle příslušných zákonů formu veřejné kontroly nad výkonem lékařského povolání, v rámci této kompetence je povinna zejména vést seznam členů Komory. K výkonu úkolů svěřených jí státem používá některé administrativní, stejně jako normotvorné a disciplinární výsady mimo sféru obyčejného zákona, a tudíž používá právních prostředků veřejné moci.

V rozhodnutí ve věci Popov, Vakarelova, Markov, Bankov v. Bulharsko, stížnosti 48047/99, 48961/99, 50786/99, 50792/99, posuzoval Evropský soud pro lidská práva Bulharskou unii lékařů a Unii bulharských zubních lékařů. Připomněl, že orgány Úmluvy ustáleně na regulační orgány svobodných povolání nahlíží tak, že nejde o sdružení ve smyslu čl. 11 Úmluvy. Cílem těchto orgánů zřízených zákonem je obvykle regulace a podpora profesí, čímž vykonávají významné veřejnoprávní funkce zaměřené k ochraně veřejnosti. Nemohou být proto přirovnávány k soukromoprávním sdružením nebo odborovým organizacím, a zůstávají integrovány do státní správy. Soud se v tomto konkrétním případě zabýval tím, zda obě unie, charakterizované svými funkcemi, strukturou a členstvím jsou sdruženími spadajícími pod čl. 11 Úmluvy nebo zda jsou spíše veřejnoprávními institucemi, kde do svobody sdružování namítané povinné členství v nich nemůže zasáhnout. Soud zjistil, že unie (obdobně jako belgická lékařská komora) sledují cíle ve veřejném zájmu, a to ochranu zdraví, tím, že podle příslušné legislativy vykonávají kontrolu nad výkonem lékařské praxe, dále především vedou registry lékařů a zubních lékařů, jsou pověřeny tvorbou pravidel

a vybaveny disciplinárními pravomocemi, navrhuji kodexy profesní etiky pro lékaře a zubní lékaře, udělují sankce za zanedbání povinné péče. Soud tedy dospěl k závěru, že unie používají postupy veřejné moci.

Evropská komise pro lidská práva v rozhodnutí ze dne 8. 7. 1992 ve věci Vialas Simón v. Španělsko, stížnost č. 16685/90, konstatovala, že lékařské komory jsou ve Španělsku veřejnoprávními institucemi zřízenými zákonem a sledujícími veřejný zájem, a to ochranu veřejného zdraví, tím, že zajišťují určitou veřejnou kontrolu výkonu lékařské praxe a dodržování lékařské etiky. V rámci kompetencí svěřených státem lékařským komorám požívají některé administrativní, stejně jako disciplinární výsady. Lékařské komory se taktéž účastní procesu tvorby zákonných a prováděcích norem, resp. vydávají stanoviska k návrhům z oblasti zdravotnictví, jež předkládají orgány veřejné moci. S ohledem na tyto pravomoci lékařské komory udělené je dle Komise namísto závěr, že o sdružení ve smyslu čl. 11 Úmluvy nejde.

Orgány Úmluvy dovodily, že čl. 11 Úmluvy není použitelný ani v případě dalších profesních komor.<sup>123</sup>

### 5.1.6 Zákonné znaky České lékařské komory

Hlavním tématem je otázka, zda v pramenech, jmenovitě v konstantních názorech zastávaných Ústavním soudem ohledně významu vlastní prejudikatury, v rozhodnutích orgánů Úmluvy a Evropského soudu pro lidská práva, dosud

<sup>123</sup>

Např. v rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 2.7. 1990 ve věci A. v. Španělsko, stížnost č. 13750/88, Komise dala najevo, že advokátní komory ve Španělsku jsou instituce veřejného práva regulované zákonem sledující cíl v obecném zájmu, a to podporu svobodné a adekvátní právní pomoci, a tím tedy podporu spravedlnosti. Komise především konstatovala, že zápis do seznamu vedeného komorou, který představuje předběžnou a nezbytnou podmínku výkonu profese advokáta, je otevřený všem uchazečům, kteří splní zákonné podmínky. Komise připomněla, že profesní komory nejsou podle ustálené rozhodovací praxe orgánů Úmluvy sdruženími ve smyslu čl. 11 Úmluvy. V rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 12. 10. 2004 ve věci Bota v. Rumunsko, stížnost č. 24057/03 Soud poukázal na svou ustálenou judikaturu, podle níž komory svobodných povolání jsou instituce veřejného práva, upravené zákonem a sledující cíle ve veřejném právu, tudíž se na ně čl. 11 Úmluvy nevztahuje. Soud znovu vyzdvihl, že hodnocená Unie advokátů Rumunska byla zřízena zákonem a sleduje cíl v obecném zájmu, totiž podporu adekvátní právní pomoci a implicitně podporu spravedlnosti. V rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 3. 4. 2001 ve věci O. V. R. v. Rusko, stížnost č. 44319/88 Soud v souvislosti s otázkou povinného členství v Archangelské notářské komoře znovu poznamenal, že komory svobodných povolání nejsou sdružení ve smyslu čl. 11 Úmluvy. Cílem těchto orgánů je regulovat a poskytovat podporu těmto praxím a zároveň plnit veřejnoprávní úkoly k ochraně veřejnosti. Nemohou být proto přirovnávány k odborovým organizacím, nýbrž zůstávají integrovány do struktur státu.

vyslovené názory ohledně profesní samosprávy (profesních komor), ve vztahu k čl. 11 Úmluvy a čl. 20 odst. 1 Listiny jsou použitelné i v případě České lékařské komory. Z toho důvodu se Ústavní osud zabýval následujícími zákonnými znaky ČLK.

#### **5.1.6.1 Zřízení ČLK**

ČLK byla zřízena zákonem<sup>124</sup> a vymezena jako samosprávná nepolitická stavovská organizace nadaná právní subjektivitou a sdružující všechny lékaře zapsané v seznamu Komorou vedeném.<sup>125</sup>

Vyznačuje se tedy stejnou formou zřízení jako další profesní komory, jež podle rozhodovací praxe orgánů Úmluvy stojí mimo dosah čl. 11 Úmluvy (viz výše). Zákonem byly v právním řádu České republiky zřízeny i další profesní komory, např. Česká lékárnická komora, Česká stomatologická komora, Komora patentových zástupců České republiky, Komora veterinárních lékařů České republiky, Komora auditorů České republiky, Komora patentových zástupců České republiky a další.

Již forma zřízení ČLK vypovídá o tom, že je institucí, kterou je možno identifikovat s těmi, o nichž bylo pojednáno orgány Úmluvy jako o veřejnoprávních korporacích, a zároveň se odlišuje od sdružení, která Evropský soud pro lidská práva zhodnotil v navrhovateli odkazovaném rozsudku ze dne 29. 4. 1999 ve věci Chassagou a ostatní v. Francie, stížnosti č. 25088/94, 28331/95 a 28443/95, kde posuzovaná schválená obecní sdružení lovu byla označena jako soukromoprávními instituce.

#### **5.1.6.2 Povinné členství**

Stejně tak nuceným členstvím podle § 3 odst. 1 zákona č. 220/1991 Sb. se ČLK přibližuje veřejnoprávním korporacím, a je naprosto platnickou námitkou navrhovatelů, že jde o účelové vyčlenění sdružení veřejného práva z pojmu sdružení ve smyslu čl. 11 Úmluvy. Pokud ČLK podle čl. 2 odst. 1 zák. č. 220/1991 Sb. dbá, aby její členové vykonávali své povolání odborně, v souladu s jeho etikou a způsobem stanoveným zákony a řády komory, tedy zaručuje odbornost a etický způsob výkonu daného povolání a potvrzuje splnění podmínek k výkonu

<sup>124</sup> § 1 odst. 1 zák. č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře

<sup>125</sup> § 1 odst. 2, 3 zák. č. 220/1991 Sb.



lékařského povolání podle zvláštních předpisů, pak je účelem jejího zřízení zajištění řádného výkonu lékařského povolání, a se zřetelem k jeho povaze i plnění úkolů k ochraně veřejnosti.

### **5.1.6.3 Normotvorná pravomoc**

Ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) zák. č. 220/1991 Sb. předjímá, že ČLK vydává řády komory a ustanovením § 15 odst. 2 téhož zákona se jí svěřuje pravomoc schvalovat, měnit a rušit organizační, jednací, volební a disciplinární řád. Tuto normotvornou pravomoc vykonává sjezd delegátů, který je oprávněn vydávat i další předpisy Komory, což je dovozováno z demonstrativního výčtu působnosti tohoto orgánu. Normotvorná pravomoc je charakteristická i pro další profesní komory.<sup>126</sup> Autonomní normotvorná pravomoc, závazná pro členy komor, představuje konstitutivní prvek veřejné moci svěřené veřejnoprávní korporaci.<sup>127</sup>

### **5.1.6.4 Personální a disciplinární pravomoc**

ČLK vede seznam členů a seznam hostujících osob.<sup>128</sup> Veřejnoprávní povaha zápisů do seznamů vedených ČLK je zachována i při minimálním prostoru pro správní uvážení, který je poskytnut v ustanoveních §§ 4 – 6a odst. 2 zák. č. 220/1991 Sb. Uchazeč, jemuž nebylo vyhověno, a nebyl Komorou zapsán do seznamu členů, nebo nebyl-li zápis uchazeče proveden včas, má dotčený uchazeč právo domáhat se ochrany u soudu.<sup>129</sup> V pravomoci ČLK je rovněž stanovovat podmínky k výkonu soukromé praxe svých členů, k výkonu funkce odborných zástupců dle zvláštního předpisu a vedoucích lékařů a primářů v nestátních zdravotnických zařízeních a vydávat osvědčení o splnění těchto podmínek.<sup>130</sup> I zde je zachována možnost soudního přezkumu.

Komora má rovněž možnost účastnit se výběrových řízení při obsazování vedoucích míst ve zdravotnictví, dále má právo vyžadovat od svých členů doklady spojené s výkonem povolání, vyjadřovat se k podmínkám a způsobu dalšího vzdělávání lékařů, stomatologů a lékárníků, účastnit se provádění specializačních zkoušek a vydávat pro členy komor závazná stanoviska k odborným problémům

<sup>126</sup> Jednou z nejúplnějších je normotvorných úprav profesních komor je úprava obsažená v zákoně 85/1996 Sb., o advokacii, §§ 49 – 53

<sup>127</sup> BERAN, K.: Právnícké osoby veřejného práva. Praha: Linde, 2006, str. 63

<sup>128</sup> srov. § 2 odst. 1 písm. e), § 6a odst. 1 zák. č. 220/1991

<sup>129</sup> § 6a odst. 11 a § 7 zák. č. 220/1991 Sb.

<sup>130</sup> srov. § 2 odst. 2 písm. c), d) zák. č. 220/1991 Sb., stavovský předpis č. 11 – Licenční řád

poskytování zdravotní péče a ve zdravotnickém výzkumu.<sup>131</sup>

ČLK je svěřena disciplinární pravomoc, kterou vykonává čestná rada okresního sdružení, resp. čestná rada ČLK. Návrh na zahájení disciplinárního řízení je dle § 14 odst. 2 písm. c) zák. č. 220/1991 Sb. oprávněna podat revizní komise okresního sdružení. Proti rozhodnutí čestné rady okresního sdružení, jímž bylo dotčenému členu uloženo disciplinární opatření, lze podat opravný prostředek, o kterém rozhoduje čestná rada Komory. Rozhodnutí čestné rady o uložení disciplinárního opatření je přezkoumatelné soudem.<sup>132</sup>

Povahu uvedených znaků, jakožto indikativních pro veřejnoprávní korporaci, zhodnotil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. 1. 2005, č.j. 6 As 36/2003-115, podle něhož disciplinární pravomoc představuje součást veřejné správy, neboť pokud by nebyla svěřena Komoře, tvořila by součást všeobecné státní správy.

## **5.2 Hodnocení návrhu na zrušení § 3 odst. 1. zák. č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře Ústavním soudem**

Neúzemní veřejnoprávní korporace vykazují dle Ústavního soudu následující znaky:

- jsou zřizovány zákonem,
- jsou pověřeny výkonem veřejné moci vůči určité skupině obyvatel,
- mají právní subjektivitu,
- mají personální základ (zvláštní důvod členství),
- jsou hospodářsky a rozpočtově nezávislé,
- nesou odpovědnost za své jednání,
- jednají nejen o svém zájmu, nýbrž i zájmu veřejném nebo obecném,
- stát nad nimi a jejich činností vykonává dozor,

---

<sup>131</sup> Srov. § 2 odst. 2 písm. b), g), h), i) zák. č. 220/1991 Sb.  
<sup>132</sup> § 18 odst. 5 zákona č. 220/1991 Sb.

- lze se bránit proti jejich autoritativním rozhodnutím před soudy.

Zákonné vymezení ČLK, v souladu s tím, co bylo výše prezentováno, citované znaky adekvátně reflektuje.<sup>133</sup> Akty ČLK nestojí mimo dosah soudní kontroly, ačkoliv se jeví úprava normotvorné pravomoci a její soudní kontroly jako problematická.

S výše uvedeným koresponduje i Ústavním soudem již dříve vyjádřená judikatorní charakteristika v nálezu sp. zn. I. ÚS 181/01 ze dne 16. 4. 2003, týkající se Komory veterinárních lékařů. I ve vztahu k České lékařské komoře je namístě vztáhnout úsudek, že se jedná o jednu z profesních komor s povinným členstvím, sdružující samostatně výdělečné fyzické osoby v určitých povoláních, kde je dán značný veřejný zájem na jejich kvalitním výkonu (podobně jako na řádné činnosti advokátů, notářů, lékařů, lékárníků, patentových zástupců apod.). Tyto komory jsou právními osobami veřejného práva, zřizované zákonem, vybavené oprávněním vydávat různé vnitřní předpisy pro komoru a její členy, kteří se jimi musí s ohledem na povinné členství řídit. Komora tak nad těmito členy, příslušníky určitého profesního stavu, vykonává určitá mocenská oprávnění, mezi něž typicky patří kárná pravomoc.

ČLK jakožto veřejnoprávní korporace se liší od těch sdružení soukromoprávních, která požívají samozřejmé ochrany dle čl. 11 Úmluvy, resp. čl. 20 odst. 1, event. Čl. 27 odst. 1, 2 Listiny.

Zákonné znaky umožňují ČLK identifikovat s těmi institucemi, které posuzovaly orgány Úmluvy, zejména Evropský soud pro lidská práva v rozhodnutích ve věci *Le Compte, Van Leuven a De Meyre v. Belgie*, stížnosti 6878/75, 7238/75, *Popov, Vakarelova, Markov, Bankov v. Bulharsko*, stížnosti 48047/99, 48961/99, 50786/99, 50792/99, ve věci *Vialas Simón v. Španělsko*, stížnost č. 16685/90.<sup>134</sup> Je zřejmé, že neexistuje relevantní rozdíl mezi ČLK a např. belgickou lékařskou komorou, hodnocenou Evropským soudem pro lidská práva ve věci *Le Compte, Van Leuven, De Meyre v. Belgie* jakožto institucí veřejného práva, která byla zřízena nikoli jednotlivci, ale zákonem, je integrována do státní struktury, sleduje cíl ve veřejném zájmu, především ochranu zdraví, tím,

<sup>133</sup> Viz např. § 20 zák. 220/1991 Sb., stanoví, že Komory samostatně spravují svůj majetek a hospodaří podle ročního rozpočtu. Příjmy komory tvoří členské příspěvky, dotace, dary a jiné příjmy. Výnos pokut připadá do sociálního fondu komory.

<sup>134</sup> Viz podkapitola Rozhodovací praxe orgánů Úmluvy

že zajišťuje podle příslušných zákonů kontrolu nad výkonem lékařské praxe, k výkonu úkolů jí svěřených státem požívá některé administrativní, stejně jako normotvorné a disciplinární výsady mimo sféru obyčejného zákona, a tudíž požívá právních prostředků veřejné moci.

Klíčovým se pak jeví to, že dovodily-li orgány Úmluvy, že posuzované instituce nejsou sdruženími ve smyslu čl. 11 Úmluvy, tudíž nemohlo dojít ani k zásahu do negativní složky svobody sdružování povinným (nuceným) členstvím v těchto institucích. Je opodstatněné vztáhnout tento závěr rovněž k instituci s nimi srovnatelné, kterou je právě ČLK. V případě, že smysl a rozsah pojmu „sdružení“ uvedeného v čl. 11 Úmluvy a v čl. 20 odst. 1 Listiny je shodný, pak logicky platí, že závěr o vyloučenosti zásahu do svobody sdružování platí i ve vztahu k té její negativní složce (právu se nesdružovat), jež vychází z čl. 20 odst.1, příp. čl. 27 odst. 1, 2) Listiny, na které se navrhovatelé odvolávali.

Institut povinného členství není ve srovnatelných, evropských poměrech ničím výjimečným a komplexně zajišťuje působnost ČLK vůči lékařům právě tím, že jsou jejími členy. Ačkoli závaznosti norem, aktů a jiných opatření by bylo možno dosáhnout i jiným způsobem, než výlučně prostřednictvím povinného členství, je zde podstatné to, že jeho instalace v rozhodných poměrech nemůže být jakkoli spojována se svévolí nebo libovůli zákonodárce. Povinné členství v České lékařské komoře podle § 3 odst. 1 zákona č. 220/1991 Sb. tudíž v kolizi s čl. 20 odst. 1, 2 Listiny není.

K úvahám navrhovatelů, že téhož a vhodněji lze namísto ČLK zajistit přímým výkonem státní správy, se Ústavní soud vyjádřil tak, že jsou vzhledem k dovozené neexistenci zásahu do ústavně zaručené svobody sdružování nevýznamné proto, že reflektují jen otázku politickou, což nepřísluší Ústavnímu soudu posuzovat. Ústavní soud pouze toliko poznamenal, že přímá ústavní opora je sice chabá, že však její příznivé hodnotící tendence, zejména ve vztahu ke konfrontované státní správě jsou nepřehlédnutelné.

K navrhovateli namítané potřebě rozlišení mezi lékaři soukromými a lékaři zaměstnanci se vyjádřila Evropská komise pro lidská práva v rozhodnutí ze dne 8. 7. 1992 ve věci Vialas Simón v. Španělsko tak, že ve sledovaných souvislostech nejde o diferenci rozhodnou, a není důvod jí vyjádřenému názoru oponovat.

Neopodstatněná je také úvaha, že povinné členství v ČLK představuje zásah do práva zakotveného v čl. 26 odst. 1, tedy práva na svobodnou volbu povolání. Neboť jestliže bylo dovozeno, že svoboda sdružování ve smyslu čl. 20 Listiny, resp. její negativní aspekt povinným členstvím dotčeny nejsou, pak rovněž nemůže obstát tvrzení, které je „dotčení“ této svobody postaveno. Naplatí tedy, jak je uvedeno navrhovateli, že právo na svobodný výkon povolání je zasaženo tím, že ti kteří chtějí lékařské povolání vykonávat, musí se vzdát svobody sdružování, neboť takové právo není dáno. Ústavněprávní konformitu dalších zákonných předpokladů pro výkon povolání dle § 4 zák. č. 220/1991 Sb. zpochybnit poukazem na čl. 26 Listiny zjevně není možné, a navrhovatelé takto ani neučinili.

V případech, kdy není posuzováno členství ve sdružení dle čl. 11 Úmluvy, se prostor pro úvahy o zásahu do negativní složky svobody sdružování neotvírá.<sup>135</sup>

Obdobné se uplatní i ve vztahu ke zřejmě určující pohnutce, která vedla navrhovatele k nesouhlasu s povinným členstvím, kterou identifikují s vyhraněným odporem proti veřejnému, resp. politickému vystupování ČLK. Pokud ovšem není porušena svoboda sdružování ve smyslu čl. 20 Listiny, chybí tím pro příznivé hodnocení kritiky navrhovatelů efektivní ústavněprávní rámec. Z činnosti profesní komory coby nositele veřejné moci sice může objektivně vzejít zásah do těch základních práv a svobod, které jsou chráněny prameny ústavního pořádku, reakcí však nemůže být nic jiného, než vytvoření adekvátního právního (soudního) rámce potřebné ochrany, nikoli vyjmutí osob ohrožených tímto zásahem z její působnosti. Navrhovatelé přehlédli, že navenek prezentovaná „vůle“ ČLK, proti níž protestují, je výrazem ustavených institucionálních mechanismů, především orgánů komory a jejich představitelů, jejichž ústavnost (demokratičnost) nezpochybňují, a na jejichž fungování a společenskopolitických výstupech se tedy objektivně podílejí všichni členové, tedy nutně i ti, kteří s veřejným projevem Komory nesouhlasí. Lze proto vycházet z toho, že aktuální veřejný obraz ČLK odráží v daném okamžiku dominantní vůli svých členů, resp. fakticky všech lékařů. Je zřejmé, že situace, proti níž navrhovatelé protestovali, není přímým výrazem zákonné úpravy ČLK

<sup>135</sup>

To je možné dokumentovat na rozhodovací praxi orgánů Úmluvy, např. v rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 8. 9. 1989 ve věci *Revers a Legallais*, stížnosti č. 1433/88 a 14332/88, v němž Evropská komise pro lidská práva vyslovila, že stěžovatelé mohou svobodně vyjadřovat své osobní názory „jinou cestou“. V rozhodnutí ze dne 12. 4. 1991, ve věci *Halon v. Spojené království*, stížnost č. 16501/90, pak neuznala coby relevantní námitky týkající se politických aktivit Spolku studentů Univerzity Exter přidruženému k Národní unii studentů.

(včetně úpravy povinného členství), což navrhovatelé demonstrovali i tím, že taktéž nenavrhují zrušení povinného členství v České stomatologické a České lékárnické komoře.

### **5.3 Shrnutí nejdůležitějších bodů nálezu:**

Ústavní soud konstatoval, že Česká lékařská komora vznikla legitimním způsobem, tedy ze zákona. ČLK jako veřejnoprávní korporace vznikla z vůle státu, který na ni v souladu s principem subsidiarity delegoval část svých pravomocí. Nejde o občanské sdružení vzniklé z vůle občanů a proto povinné členství v ČLK neomezuje právo občanů svobodně se sdružovat či nesdružovat dle čl. 20 Listiny základních práv a svobod.

- Povinné členství v ČLK odpovídá v Evropě běžnému povinnému členství lékařů a příslušníků jiných svobodných povolání v komorách.
- Profesní samosprávy zvyšují demokratičnost státu a posilují práva občanů při správě věcí veřejných.
- ČLK vykonává profesní dohled ve veřejném zájmu.
- Právo vydávat stavovské předpisy a závazná stanoviska má nejen ČLK, ale také ostatní profesní komory.
- Rozhodnutí orgánů ČLK jsou přezkoumatelná soudem, což představuje dostatečnou „pojistku“.
- Personální a disciplinární pravomoci vůči svým členům mají všechny profesní komory.
- Účast ČLK ve výběrových řízeních a dohodovacích řízeních je legitimní.
- ČLK se řídí demokratickými principy, všichni členové mají právo účastnit se profesní samosprávy.
- ČLK legitimně zaujímá postoje k navrhovaným právním normám, k podmínkám výkonu lékařského povolání a k podmínkám, za kterých je realizováno základní právo všech – právo na život a na zdraví.

## 6 STAVOVSKÉ PŘEDPISY

Charakteristickým projevem samosprávy je výkon veřejné moci, který nabývá mnoha formálních podob. Jednou z nich je jistě vydávání právních předpisů, normativních aktů profesní samosprávy. Tyto představují z právně-teoretického hlediska poměrně složitě uchopitelnou kategorii, mezi odborníky na správní právo panuje ohledně jejich právní povahy určitá nejednota.

Problematika právní povahy předpisů územní samosprávy, tedy právních předpisů obcí a krajů, je poměrně jednoznačně právně vyřešena. Ústava, čl. 104 odst. 3<sup>136</sup>, poskytuje ústavní základ pro vydávání předpisů územních samosprávních celků v tzv. samostatné působnosti. Čl. 79 odst. 1 spolu s čl. 79 odst. 3<sup>137</sup> jsou pak ustanoveními, na základě kterých jsou obce, kraje a Hlavní město Praha oprávněny vydávat předpisy v přenesené působnosti. Není zde sporu o tom, že se jedná o obecné právní předpisy, což je rovněž významné z hlediska přezkumu takových právních aktů, ať individuálně či abstraktně. S abstraktní kontrolou rovněž počítají předpisy územní samosprávu upravující – obecní a krajské zřízení a zákon o Hl. m. Praze.

Co se týče profesní samosprávy nelze již jednoznačně učinit takový závěr jako v případě právních předpisů územní samosprávy. Pro normotvorbu orgánů profesní samosprávy neexistuje ústavní základ, zmocnění pro vydávání předpisů je roztroušeno v jednotlivých zákonech, které upravují tu kterou složku profesní samosprávy. Podobně neexistují jasně zformulovaná pravidla přezkumu jurisdikce soudů při přezkumu takových aktů. Soudní praxe je v těchto otázkách do jisté míry rozličná, což rozhodně nelze považovat za klad.<sup>138</sup>

### 6.1 *Názory na problematiku povahy stavovských předpisů*

Nejprve se zaměříme na teoreticko-právní názory na tuto problematiku. Mimo sféru vnitřních vztahů veřejné moci právní úprava umožňuje, předpokládá nebo

<sup>136</sup>

„Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.“

<sup>137</sup>

„Ministerstva a jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.“

<sup>138</sup>

DVOŘÁČEK, D. Právní povaha předpisů zájmové samosprávy. *Právní rozhledy*. 2006, č. 24, s. 884

ukládá vydání stanov, statutárních a jiných vnitřních předpisů určitými jinými subjekty, pro normy obsažené v takových vnitřních předpisech se používá termín „autonomní právo“.<sup>139</sup> Dle L. Kubů a P. Osiny je vydávání vnitřních předpisů (interních normativních instrukcí) připisováno i orgánům samosprávy. Tyto subjekty obvykle stanoví ve svých statutech, stanovách či řádech, kdo je v jejich rámci oprávněn vnitřní předpisy vydávat.<sup>140</sup> V. Knapp konstatuje, že tvůrcem právotvorné vůle je podle převažujících názorů stát, avšak vytvořením práva státem se rozumí nejen formální vytvoření právní normy státním zákonodárným orgánem, ale také to, že stát za právo uzná i normy vytvořené jinak tzn., že i jinak vytvořeným normám propůjčí státní moc k jejich prosazení. Jde o právní normy státem za právo uznané. Tak je tomu u nás pokud jde o lokální právní normy vydávané v mezích ústavy orgány územní samosprávy.<sup>141</sup> Dále Knapp uvádí, že psané právo je vytvářeno zákonodárnou činností státu a zcela výjimečně právotvornou činností jiných subjektů, jímž stát tuto pravomoc výslovně (zákonem) udělil. U nás jsou to konkrétně zastupitelstva územních samosprávných celků dle čl. 104 odst. 3 Ústavy.<sup>142</sup> Dále Knapp uvádí, že jsou pramenem práva i normativní akty, které se označují za interní nebo lokální normy. Těmi se rozumějí obecné normativní akty, které jsou na základě právního předpisu, aniž by samy byly právním předpisem, adresovány určité pospolitosti lidí.<sup>143</sup>

Předpisy vydávané jak územními, tak zájmovými (profesními) samosprávnými korporacemi se terminologicky označují jako statuty, či statutární předpisy, lze se setkat rovněž s termínem autonomní normotvorba.

K problematice tzv. autonomní normotvorby se vyjádřil D. Hendrych následovně. Uvádí, že statutární předpisy jsou především oprávněním samosprávných korporací vydávat vlastní pravidla formou abstraktních aktů a tím regulovat ty záležitosti, které patří do okruhu jim vymezené samostatné působnosti v oblasti veřejného práva. Jedná se o tzv. právo autonomní normotvorby, které spočívá v tom, že zákon výslovně připouští, aby určitý subjekt mohl v mezích zákona vydávat předpisy a jimi přímo v rámci své samostatné působnosti

---

<sup>139</sup> BOGUSZAK, J., ČAPEK, J., GERLOCH, A. Teorie práva. Praha: ASPI, 2004, s. 80

<sup>140</sup> KUBŮ, L., HUNGR, P., OSINA, P. Teorie práva. Praha: Linde, 2007, s. 61

<sup>141</sup> KNAPP, V. Teorie práva. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 41

<sup>142</sup> Tamtéž, s. 49

<sup>143</sup> Tamtéž, s. 131



reguloval veřejnoprávní záležitosti a upravoval poměry uvnitř korporace.<sup>144</sup> D. Hendrych nepovažuje statutární předpisy za prameny práva, rovněž je ale neřadí k předpisům vnitřním. Konstatuje, že pokud jde o vztah statutárních předpisů k předpisům právním, je nutno rozlišovat, který samosprávný subjekt takový předpis vydává, co je předmětem a účelem úpravy a jakou závaznost zákon připouští. Nejvýznamnější předpisy jsou ty, které ve formě obecně závazných vyhlášek vydávají obce a kraje v rámci své samostatné působnosti. Vzhledem ke své obecné závaznosti je obecně závazná vyhláška právním předpisem. Pokud jde o statutární předpisy, k jejichž vydávání jsou oprávněny jiné subjekty než obce a kraje, zákony neřeší otázku vztahu statutárních předpisů k právním předpisům jednotně. Převažuje řešení, které spočívá v zákonném pověření adresovaném nositeli samosprávy „provést“ příslušný zákon formou statutárního předpisu, tj. autonomně.<sup>145</sup> Hendrych striktně odmítá ztotožnění předpisů statutárních a předpisů vnitřních. Statutární předpisy směřují v zásadě vůči členům, resp. příslušníkům určitého společenství, pro něž je typická forma korporativní, založená na demokratickém uspořádání takového společenství. Naproti tomu vnitřní předpisy slouží především k uspořádání poměrů uvnitř jedné nebo více organizačních jednotek a jejich vydání se opírá o právně zakotvený vztah nadřízenosti a podřízenosti.<sup>146</sup>

Z. Koudelka<sup>147</sup> pak zastává názor, že komory profesní samosprávy vydávají vlastní předpisy obsahující závazné normy, které jsou vynutitelné. Tyto předpisy mají charakter právního předpisu, byť tak nejsou výslovně označeny, neboť jsou závazné pro osoby podrobené osobní působnosti komory (přičemž nikdo nemůže vykonávat danou profesi mimo příslušnost k profesní komoře). Tyto předpisy obsahují základní prvek právního předpisu – obecnou závaznost, která je zde vázána osobně na profesní činnost. Odůvodňuje, že pokud forma pro vydání nesplňuje všechny požadavky, kdežto obsah a právní funkce ano, pak je rozhodující splnění obsahových náležitostí právního předpisu.<sup>148</sup> Předpisy profesních komor musí respektovat zákonnou působnost profesní komory a

---

<sup>144</sup> HENDRYCH, D. Správní právo. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 200

<sup>145</sup> Tamtéž s. 201

<sup>146</sup> HENDRYCH, D. Autonomní normotvorná v českém správním právu, Právní stát – současnost a budoucnost. Sborník semináře veřejného práva. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze a Právnická fakulta Univerzity v Bernu, 1998, s. 60

<sup>147</sup> KOUDELKA, Z. Samospráva. Praha: Linde, 2007, s. 352

<sup>148</sup> Srov. nálezy Ústavního soudu Pl. 24/99, Pl. 8/02

povinnosti mohou ukládat jen na základě zákona.<sup>149</sup>

## **6.2 Právní úprava předpisů profesní samosprávy**

### **6.2.1 Zákon o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře**

Zákon č. 220/1991 Sb., o *České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře* statutární předpisy označuje souhrnně jako „předpisy komory“. Jako specifická skupina jsou do nich zařazovány tzv. řády, jmenovitě organizační, jednací, volební a disciplinární. Všechny tyto předpisy jsou schvalovány sjezdem delegátů komory, nejvyšším orgánem komory.<sup>150</sup> Zákon stanoví každému členu komory povinnost dodržovat organizační, jednací, volební a disciplinární řád komory.<sup>151</sup> Revizní komise okresního sdružení je oprávněna pozastavovat rozhodnutí představenstva okresního sdružení, jsou-li v rozporu s právními předpisy, řády a ostatními předpisy. Revizní komise komory je pak oprávněna pozastavovat výkon rozhodnutí prezidenta, viceprezidenta a okresního shromáždění, jsou-li v rozporu s právními předpisy nebo organizačním řádem a ostatními předpisy komory, dále je oprávněna pozastavovat výkon rozhodnutí představenstva, jsou-li v rozporu s právními předpisy nebo organizačním řádem a ostatními předpisy komory.<sup>152</sup>

### **6.2.2 Zákon o Komoře veterinárních lékařů**

Zákon 381/1991 Sb., o *Komoře veterinárních lékařů České republiky* označuje komorové předpisy jako „stavovské předpisy“, demonstrativně vypočítává organizační řád, volební řád, jednací řád a disciplinární řád. Stavovské předpisy schvaluje sněm jako nejvyšší orgán nejvyšší orgán Komory veterinárních lékařů.<sup>153</sup> Revizní komise kontroluje dodržování povinností stanovených stavovskými předpisy, je oprávněna pozastavit rozhodnutí orgánů Komory, pokud jsou v rozporu s právními a se schválenými stavovskými předpisy komory až do

---

<sup>149</sup> KOUDELKA, Z. Samospráva. Praha: Linde, 2007, s. 352

<sup>150</sup> Srov. § 14 odst. 1, 2 písm. a) zák. č. 220/1991 Sb.

<sup>151</sup> § 9 odst. 2 písm. b) zák. č. 220/1991 Sb.

<sup>152</sup> § 19 odst. 2 písm. b), c) zák. 220/1991 Sb.

<sup>153</sup> § 12 odst. 4 písm. b) zák. č. 381/1991 Sb.

rozhodnutí sněmu.<sup>154</sup> Komora má povinnost předložit ministerstvu veškeré stavovské předpisy přijaté jejími orgány, a to do 30 dnů od jejich přijetí. Má-li ministr zemědělství za to, že stavovský předpis komory je v rozporu s ústavním nebo jiným zákonem, je oprávněn podat návrh na jeho zrušení soudem.<sup>155</sup>

### **6.2.3 Zákon o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců České republiky**

Zákon 523/1992 Sb., o *daňovém poradenství a Komoře daňových poradců České republiky* rovněž neobsahuje podrobnou úpravu komorových předpisů. Komora daňových poradců ČR vydává stanovy, volební řád a disciplinární řád, po dohodě s ministerstvem vydává zkušební řád.<sup>156</sup> Zákon neupravuje, který orgán komory je příslušný k vydávání citovaných komorových předpisů. § 10 odst. 8 příslušného zákona stanoví, že podrobnosti o organizaci komory, o jejích orgánech a jejich působnosti, upravují stanovy komory. Pravděpodobně tedy pod uvedené spadá i pravomoc k vydávání komorových předpisů. Patrně je tedy k vydávání stavovských předpisů příslušná Valná hromada, jakožto nejvyšší orgán komory.<sup>157</sup> Členové komory jsou povinni platit komoře členský příspěvek, a to ve výši a lhůtě stanovené ve stanovách komory, dodržovat stanovy komory a jiné řády vydané komorou.<sup>158</sup> Závaznost stanov komory a jiných řádů komory se vztahuje i na hostující členy komory.<sup>159</sup>

### **6.2.4 Zákon o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání inženýrů a techniků činných ve výstavbě**

Zákon č. 360/1992 Sb., o *výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě* označuje komorové předpisy souhrnně jako „vnitřní předpisy komory“. Do působnosti každé z komor náleží vydávání vnitřních předpisů komory.<sup>160</sup> Nejvyššími orgány komor jsou valná hromada České komory architektů a

<sup>154</sup> § 15 odst. 3 písm. c) zák. č. 381/1991 Sb.

<sup>155</sup> Srov. § 19 zák. č. 381/1991 Sb.

<sup>156</sup> § 11 písm. d), e) zák. č. 523/1992 Sb.

<sup>157</sup> § 10 odst. 4 zák. č. 523/1992 Sb.

<sup>158</sup> § 6 odst. 9 písm. f) zák. č. 523/1992 Sb.

<sup>159</sup> Srov. § 8a zák. č. 523/1992 Sb.

<sup>160</sup> § 23 odst. 6 písm. i) zák. č. 360/1992 Sb.

shromáždění delegátů České komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, jímž přísluší schvalovat řády Komory, zejména etický, organizační, volební, disciplinární a řády jednací.<sup>161</sup> Dále jsou v zákoně výslovně zmíněny autorizační řád, organizační řád, smírčí a soutěžní řád. Hostující osoby jsou povinny dodržovat ustanovení profesního a etického řádu a disciplinárního a smírčího řádu a soutěžního řádu příslušné Komory, které se na hostující osoby vztahují přiměřeně.<sup>162</sup> Dále znění § 33 odst. 3 stanoví, že ministr pro místní rozvoj schvaluje autorizační řády obou komor.

### 6.2.5 Zákon o patentových zástupcích

Zákon č. 417/2004 Sb. o *patentových zástupcích a o změně zákona o opatřeních na ochranu průmyslového vlastnictví* používá pro komorové předpisy označení profesní předpisy. Sněm komory jako nejvyšší orgán komory přijímá a mění profesní předpisy, zejména organizační řád, disciplinární řád, volební řád, jednací řády představenstva a komisí, pravidla profesní etiky.<sup>163</sup> Na základě dalších ustanovení zákona je možno vydávat další profesní předpisy, a to pravidla soutěže, výše minimálního pojištění, dokumentace o poskytování služeb. Dalším profesním předpisem Komory je zkušební řád, který je vydáván po dohodě s Úřadem průmyslového vlastnictví. Komora je povinna do 30 dnů předložit Úřadu veškeré profesní předpisy přijaté jejími orgány. Má-li předseda Úřadu za to, že profesní předpis Komory je v rozporu se zákonem nebo s předpisem práva Evropské unie, je oprávněn podat žalobu u příslušného správního soudu ve lhůtě 2 měsíců od jeho přijetí.<sup>164</sup> Patentový zástupce je povinen při výkonu své činnosti dodržovat pravidla profesní etiky, pravidla soutěže a další profesní předpisy vydávané Komorou tak, aby nesnižoval profesní důstojnost.<sup>165</sup> Patentový zástupce je disciplinárně odpovědný za disciplinární provinění, kterým je závažné nebo opětovné zaviněné porušení povinností stanovených patentovému zástupci zákonem nebo profesním předpisem.<sup>166</sup>

---

<sup>161</sup> Srov. § 25 odst. 4 písm. b) zák. č. 360/1992 Sb.

<sup>162</sup> § 30c odst. 2 zák. č. 360/1992 Sb.

<sup>163</sup> § 58 písm. b) zák. č. 417/2004 Sb.

<sup>164</sup> Srov. § 64 odst. 2, 3 zák. č. 417/2004 Sb.

<sup>165</sup> §35 zák. č. 417/2004 Sb.

<sup>166</sup> § 49 odst. 1, 2 zák. č. 417/2004 Sb.

## 6.2.6 Notářský řád

Notářský řád, zákon č. 358/1992 Sb. o notářích a jejich činnosti uvádí následující komorové předpisy, které přijímá sněm delegátů jako nejvyšší orgán Notářské komory České republiky, volební řád, organizační řád Notářské komory ČR a organizační řád notářských komor, kancelářský řád, kárný řád, zkušební řád, postup při vyhlášení a organizaci konkursu a postup při vedení a správě a provozu Centrální evidence závětí.<sup>167</sup> K platnosti kancelářského, kárného a zkušebního řádu, postupu při vyhlášení a organizaci konkursu a postupu při vedení a správě a provozu Centrální evidence závětí je zapotřebí souhlasu Ministerstva spravedlnosti.<sup>168</sup> Taktéž k platnosti předpisu, kterým se stanoví postup a způsob pro zápis, záznam, výmaz, opis a výpis z Rejstříku zástav a postup pro vedení, provoz a správu tohoto rejstříku, je nutný souhlas Ministerstva spravedlnosti. Výši a způsob určení odměn a náhrady hotových výdajů spojených s vedením, provozem a správou Rejstříku zástav stanoví Ministerstvo spravedlnosti vyhláškou. Za závažné nebo opětovné porušení povinnosti stanovené usnesením orgánu notářské samosprávy, čímž lze zřejmě rozumět i všechny komorové předpisy, je možné uložit kárné opatření.<sup>169</sup>

## 6.2.7 Zákon o advokacii

Nejdetailnější úpravu stavovských předpisů obsahuje bezesporu zákon č. 85/1996 Sb. o advokacii. V zákoně lze nalézt řadu ustanovení, které se stavovských předpisů dotýkají. Sněm jako nejvyšší orgán Komory schvaluje stavovským předpisem organizační řád Komory, sociální fond Komory, popřípadě i jiné fondy a stanoví pravidla jejich tvorby a čerpání, dále schvaluje stavovským předpisem výši plateb advokátů podle § 30 odst. 1 zákona o advokacii, popřípadě stanoví zásady pro určení jejich výše představenstvem, stavovským předpisem určuje výši náhrad za ztrátu času stráveného výkonem funkcí v orgánech Komory, popřípadě stanoví zásady pro určení jejich výše představenstvem, dále mu přísluší schvalovat volební řád a svůj jednací řád, a konečně mu přísluší schvalovat

<sup>167</sup> Srov. § 37 odst. 3 zák. č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti

<sup>168</sup> Srov. § 37 odst. 4. zák. č. 358/1992 Sb.

<sup>169</sup> SLÁDEČEK, V. Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy. Právní rádce. 2008, č. 4, s. 134

stavovské předpisy přijaté představenstvem v případech, které si vyhradí.<sup>170</sup> Představenstvo přijímá stavovské předpisy, kromě stavovských předpisů, jejichž schválení podle zákona nebo podle usnesení sněmu nepřísluší sněmu.<sup>171</sup> Kontrola zákonnosti je upravena následujícím způsobem. Komora je povinna do 30 dnů předložit Ministerstvu spravedlnosti veškeré stavovské předpisy přijaté jejími orgány. Má-li ministr spravedlnosti za to, že stavovský předpis Komory je v rozporu se zákonem, je oprávněn podat návrh na jeho přezkoumání soudem. Zákon rovněž upravuje publikaci a závaznost stavovského předpisu. Komora vyhláší stavovské předpisy ve Věstníku, za den vyhlášení předpisu se považuje den uvedený v záhlaví příslušné částky Věstníku jako den jejího rozeslání. Stavovský předpis přijatý v souladu s tímto zákonem, který byl vyhlášen řečeným způsobem, se stává závazným pro advokáty, advokátní koncipienty a evropské advokáty třicátým dnem po vyhlášení, nestanoví-li stavovský předpis datum pozdější.<sup>172</sup> Dále Komora vydává kárný a zkušební řád, které by sice obsahově patřily mezi stavovské předpisy, ale vydává je Ministerstvo spravedlnosti jako předpisy právní, tj. ve formě vyhlášky, a to na základě zmocnění zákonem, po vyjádření České advokátní komory.<sup>173</sup>

### 6.2.8 Zákon o auditorech

Dle zákona č. 254/2000 Sb., o *auditorech* a změně zákona č. 165/1998 Sb. jsou komorové předpisy označovány jako profesní předpisy. Komora vydává statut komory, etický kodex, kárný řád, volební řád, jednací řád, zkušební řád a další profesní předpisy. Sněm komory auditorů jako nejvyšší orgán schvaluje statut Komory, etický kodex, kárný řád, volební řád, jednací řád a další profesní předpisy. Zkušební řád vydá prováděcím právním předpisem, tedy vyhláškou, Ministerstvo financí po projednání s Komorou. Radě komory, která je výkonným orgánem komory přísluší vydávat a schvalovat auditorské směrnice, které rovněž lze považovat za komorové předpisy. Směrnice stanoví podrobnosti, postupy, metody a techniky pro poskytování auditorských služeb. Zákon upravuje publikaci profesních předpisů, za den jejich vyhlášení se považuje den jejich schválení

<sup>170</sup> Srov. § 43 zák. č. 85/1996 Sb.

<sup>171</sup> §44 odst. 4 písm. b) zák. č. 85/1996 Sb.

<sup>172</sup> § 53 odst. 2, 3 zák. č. 85/1995 Sb.

<sup>173</sup> SLÁDEČEK, V. Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy. *Právní rozhledy*. 2008, č. 4, s. 135

sněmem. Profesionální předpis přijatý v souladu se zákonem stanoveným způsobem pak nabývá účinnosti šedesátým dnem po vyhlášení, nestanoví-li sněm termín dřívější.<sup>174</sup> Co se týče auditorských směrnic, za den jejich vyhlášení se považuje den schválení radou, termín a způsob jejich publikace stanoví statut Komory. Auditorické směrnice přijaté a publikované v souladu se zákonem o auditorech a statutem Komory nabývají účinnosti v termínu stanoveném radou Komory.<sup>175</sup> Veškeré profesionální předpisy, které Komora přijme, je povinná předložit Ministerstvu financí do 30 dnů od jejich schválení sněmem. Má-li ministr financí za to, že některé ustanovení profesionálního předpisu Komory je v rozporu se zákonem, je oprávněn podat ve lhůtě 2 měsíců od jeho přijetí návrh na jeho zrušení soudem.<sup>176</sup> Auditóři jsou povinni při poskytování auditorických služeb jednat čestně a svědomitě, dodržovat auditorické směrnice a profesionální předpisy, zejména etický kodex.<sup>177</sup> Za závažné nebo opětovné zaviněné porušení povinností stanovených zákonem o auditorech, profesionálním předpisem nebo auditorickou směrnicí mohou být v kárném řízení auditorům uložena kárná opatření.

### 6.2.9 Exekuční řád

Zákon č. 120/2001 Sb. o soudních exekutorech a soudní činnosti a o změně dalších zákonů (exekuční řád), je sice především procesním předpisem, určitou pozornost však zákon, především v rámci úpravy samosprávy exekutorů obsažené v hlavě IX., věnuje i komorovým předpisům, které zákon označuje jako stavovské předpisy.<sup>178</sup> Sněm exekutorů, který je nejvyšším orgánem Komory, přijímá organizační, volební, zkušební, kárný a kancelářský řád Komory, schvaluje stavovské předpisy přijaté prezidiem v případech, které si vyhradí, zřizuje fondy Komory a schvaluje pravidla jejich tvorby a používání, dále stanoví postup při vedení, správě a provozu centrální evidence exekucí.<sup>179</sup> K platnosti zkušebního, kárného a kancelářského řádu, jakož i k postupu při vyhlašování a organizaci výběrového řízení podle § 10 je zapotřebí souhlasu Ministerstva spravedlnosti.<sup>180</sup>

<sup>174</sup> Srov. § 37 zák. č. 254/2000 Sb.

<sup>175</sup> Srov. § 38 zák. č. 254/2000 Sb.

<sup>176</sup> Srov. § 36 odst. 1, 2 zák. č. 254/2000 Sb.

<sup>177</sup> § 14 zák. odst. 1 č. 254/2000 Sb.

<sup>178</sup> SLÁDEČEK, V. Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy. *Právní rozhledy*. 2008, č. 4, s. 134

<sup>179</sup> Srov. § 110 odst. 7 zák. č. 120/2001 Sb.

<sup>180</sup> § 110. odst. 8 zák. č. 120/2001 Sb.

Návrh organizačního, volebního, zkušebního, kárného a kancelářského řádu, jakož i návrh k postupu při vyhlásování výběrového řízení (na pozici exekutora) vypracovává prezidium a předkládá je jak sněmu ke schválení, tak poté ke schválení Ministerstvu spravedlnosti. Dle § 111 odst. 6 písm. r) provádí prezidium další činnost podle tohoto zákona a rozhoduje v dalších věcech podle tohoto zákona, pokud rozhodování o nich není svěřeno jinému orgánu Komory. Tedy lze usoudit, že do sféry dalších činností zřejmě spadá i vydávání jiných stavovských předpisů než těch, které schvaluje sněm exekutorů.<sup>181</sup> Působnost Ministerstva spravedlnosti je rozšířena dále ustanovením § 131 exekutorského řádu, kdy se ministerstvo zmocňuje k tomu, aby upravilo některé záležitosti vyhláškou, jmenovitě se jedná o výši a způsob odměny exekutora, hotových výdajů, náhrady za doručení písemnosti, náhrady za ztrátu času, včetně přiměřené zálohy, výši a způsob určení odměny správce podniku a náhrady jejich hotových výdajů, podmínky pojištění odpovědnosti za škody způsobené exekutorem činností dle exekučního řádu, postup pro zápis a výmaz údajů v centrální evidenci exekucí a pro jejich vedení, provoz a správu, postupy při výkonu exekuční činnosti a další činnosti k provedení hlavy třetí až osmé exekučního řádu.

### **6.3 Analýza povahy stavovských předpisů**

Všechny zájmové samosprávné korporace vydávají prostřednictvím svých orgánů (zpravidla nejvyššího orgánu komory) v určité formě a pod různorodým označením stavovské předpisy, normativní akty komory.<sup>182</sup> Předpisy podrobněji upravují především některé vnitřní otázky činnosti komory a jejich orgánů – např. organizační, volební a kárné řády. Stavovské předpisy nemohou zasahovat do vnějších právních vztahů, tj. nemohou zavazovat fyzické a právnické osoby stojící vně samosprávné korporace, jejich právní účinky směřují jen vůči členům konkrétního samosprávného společenství. Adresáty norem jsou tedy osoby vykonávající příslušné svobodné povolání. Tato jejich závaznost vůči členům je v řadě úprav zdůrazněna i tím, že lze jejich porušení kázně trestat. Některé z komorových předpisů mohou mít i částečně externí účinky, tudíž se určitá

---

<sup>181</sup> SLÁDEČEK, V. Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy. *Právní rádce*. 2008, č. 4, s. 135

<sup>182</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání, Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 320



vybraná pravidla vtaňují i na uchazeče o členství v komoře, kteří se jejich závaznosti podvolují dobrovolně, vzhledem k faktu, že se uchází o členství v komoře.<sup>183</sup>

Pouze v určitých případech a jen u vybraných předpisů se předpokládá, jako podmínka platnosti, schválení věcně příslušným správním úřadem, většinou resortním ministerstvem, event. povinnost předpis úřadu předložit. Příslušné ministerstvo má tak možnost posoudit zákonnost předpisu a v některých případech i oprávnění podat návrh na přezkoumání legality předpisu soudem.

Výjimečně jsou určité otázky týkající se zájmové samosprávné korporace předmětem regulace nikoli předpisů komory, ale na základě zmocnění, které je obsaženo v zákoně je úprava svěřena právnímu předpisu, konkrétně vyhlášce, kterou vydává věcně příslušný ústřední správní úřad (ministerstvo). Např. u advokátů, kde jsou sice obsahově stavovské předpisy, jmenovitě kárný a zkušební řád, vydávány Ministerstvem spravedlnosti ve formě vyhlášky, a to na základě zákona a po vyjádření České advokátní komory. Formálně tedy nejde o právní předpis vydaný příslušnou komorou (stavovský předpis), ale o nařízení správního úřadu, vydané na základě čl. 79 odst. 3 Ústavy.<sup>184</sup>

Úprava, tj. vydávání komorových předpisů je fragmentární a nedostatečná. Prakticky vůbec, až na ojedinělé výjimky, nejsou řešeny otázky publikace a závaznosti (účinnosti) komorového předpisu, ani event. soudního přezkumu jeho legality.

Ohledně povahy komorových předpisů uvádí V. Sládeček<sup>185</sup>, že je třeba odmítnout názory, že se jedná o pramen práva, podzákoný právní předpis. Za právní předpis lze považovat jen takový předpis, který má státem uznanou formu. Dále musí být takový právní předpis řádně publikován, což je podmínkou jeho platnosti, a také musí být státem vynutitelný. Nelze přirovnávat komorové předpisy k obecně závazným vyhláškám územních samosprávných celků (obcí, krajů a hl. m. Prahy), i když obě formy těchto předpisů se řadí k tzv. autonomní normotvorbě, resp. ke statutárním předpisům. Statutární předpisy mohou mít účinky předpisů

<sup>183</sup> SLÁDEČEK, V. Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy. *Právní rádce*. 2008, č. 4, s. 136

<sup>184</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 321

<sup>185</sup> SLÁDEČEK, V. Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy. *Právní rádce*. 2008, č. 4, s. 136.

právních, tj. být obecně závaznými, pokud stát statutární předpis jako formu právního předpisu uzná. Povaha právního předpisu byla Ústavou přiznána jen některým právním aktům územních samosprávných celků, tj. obecně závazným vyhláškám obcí, krajů, hl.m. Prahy.<sup>186</sup> Podzákonými právními předpisy vydanými na základě čl. 79 odst. 3 Ústavy pak stavovské předpisy být nemohou jednoduše proto, že uvedené ustanovení se zmocněním zájmových samosprávných korporací k vydávání právních předpisů nepočítá. Umožňuje pouze vydávat na základě zmocnění zákonem podzákoné právní předpisy právě jen orgánům územní samosprávy, vedle správních úřadů jako orgánů státu. Jedná se o nařízení, které nespádají do rámce územní samosprávy, ale jsou právními předpisy v oblasti moci výkonné, resp. státní správy.

Názory, že stavovské předpisy nelze považovat za předpisy právní potvrzuje i judikatura. Městský soud v Praze jako soud správní potvrdil nepřímě, že nejde o předpisy právní, ale o specifickou formu předpisů veřejnoprávní korporace. Pokud se týkají výkonu veřejné správy, musejí respektovat ústavní rámec pro její výkon, tj. zejména čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 4 odst. 1 Listiny, jinak budou soudem zrušeny.<sup>187</sup> Ani Ústavní soud nepovažuje komorové předpisy za předpisy právní, ale za předpisy vnitřní.<sup>188</sup>

## 6.4 Členění statutárních předpisů

Statutární předpisy se mohou v České republice vyskytovat ve 2 formách:

- jako předpisy územních samosprávných celků, které mají formu *předpisu právního*,
- jako ostatní předpisy samosprávných korporací, vykazující formu *normativního aktu, který není právním předpisem* (pramenem práva).

---

<sup>186</sup> Čl. 104 odst. 3 Ústavy

<sup>187</sup> Vykonává-li veřejnoprávní korporace veřejnou správu, může ji vykonávat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví (čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR). Povinnosti pak mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod (čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Srov. rozhodnutí č. 90/2004 Sb.

<sup>188</sup> Ve zkoumaném případě se jde o problematiku týkající se tzv. zájmové samosprávy, konkrétně profesních komor s povinným členstvím, kde je dán silný veřejný zájem na jejich řádném výkonu. Tyto komory jsou právními osobami veřejného práva, zřízené zákonem, vybavené oprávněním vydávat různé vnitřní předpisy pro komoru a její členy, kteří se jim musí s ohledem na povinné členství podřídit. Srov. náleží ÚS ze dne 16. 4. 2003 I. ÚS 181/01.

Co se týče charakteru (povahy) komorových předpisů, je možno vyjít z názorů D. Hendrycha, že se nejedná o předpisy právní, ale o jednu z forem autonomní normotvorby. Pod pojem autonomní normotvorný jsou zařazeny jak předpisy statutární, tak předpisy vnitřní. Rozdíl mezi oběma skupinami je spatřován především v tom, že pro statutární předpisy je zákonem poměrně přesně vymezeno, jaké statutární předpisy může samosprávný subjekt vydávat, a dále je stanovena možnost kontroly – přezkumu zákonnosti státním orgánem. Pro vnitřní předpisy naopak žádná taková pravidla neplatí. Zákony o zájmových samosprávných korporacích však zpravidla podávají jen demonstrativní výčet komorových předpisů, někdy uvádějí, že příslušná samosprávná korporace kromě uvedených stavovských předpisů vydává také další stavovské předpisy.<sup>189</sup> Možnost soudního přezkumu komorových předpisů na návrh příslušného ministra je také stanovena jen v některých zákonech.<sup>190</sup>

Tuto výše popsanou situaci je možno pojmout tak, že mohou existovat dvě formy komorového předpisu, komorové předpisy v užším slova smyslu, tj. ty, jejichž vydání výslovně zákon předpokládá, a ostatní komorové předpisy, o nichž zákon výslovně nehovoří. Další alternativou, kterou lze připustit je možnost vydávání, vedle komorových předpisů výslovně zákonem stanovených, dalších vnitřních předpisů, jejichž vydávání zákon výslovně nepředpokládá. Rozdíl v obou případech by pak spočíval v tom, že v prvním případě by všechny předpisy vydávané komorou podléhaly přísnějšímu režimu, tj. schválení příslušným ministerstvem, kdežto ve druhém případě by se striktní režim vztahoval jen na první skupinu předpisů.<sup>191</sup> Druhá varianta se jeví jako žádoucí, vzhledem k tomu, že každý subjekt by měl mít možnost upravovat své ryze interní záležitosti. Stát by si ovšem měl zachovat možnost kontroly legality těchto předpisů prostřednictvím institutu soudního přezkumu.<sup>192</sup>

Statutární předpisy lze dále členit na:

- předpisy územní samosprávy, kterým byla propůjčena forma předpisu právního, tedy *obecně závazné vyhlášky obcí, krajů a hl. m. Prahy*,

<sup>189</sup> Srov. např. § 14 odst. 2 písm. b) zák. č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře

<sup>190</sup> Srov. např. § 19 zák. 381/1991 Sb., o Komoře veterinárních lékařů

<sup>191</sup> SLÁDEČEK, V. Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy. *Právní rádce*. 2008, č. 4, s. 137

<sup>192</sup> Tamtéž, s. 137

- *předpisy zájmové (profesní) samosprávy,*
- *předpisy ostatní samosprávy (vysokoškolské přepisy).*

Při vědomí skutečnosti, že adresáty stavovských předpisů jsou členové té které profesní samosprávné korporace, a že jimi mohou být i uchazeči o členství, lze statutární předpisy dělit dle Z. Koudelky na:<sup>193</sup>

- Stavovské předpisy *neukládající povinnosti*. Jde o předpisy, kde budou řešeny čistě organizační věci, nikoli přiznávána práva.
- Stavovské předpisy *ukládající povinnosti pouze členům komory* (např. výše a splatnost členských příspěvků, organizace povinného pojištění). Takové předpisy musí mít oporu v zákoně, i když nemusí jít o konkrétní zákonné zmocnění. Příkladem je etický kodex advokáta, ve kterém je obsažena řada povinností, které nejsou stanoveny přímo zákonem, ale jsou provedením zákonného ustanovení o čestném a svědomitém výkonu profese i zákonného profesního slibu.<sup>194</sup>
- Stavovské předpisy *ukládající povinnosti nečlenům komory* (poplatek za profesní zkoušku, podmínky profesní přípravy před zkouškou apod.). Jelikož jsou těmito předpisy ukládány povinnosti osobám, které se na výkonu profesní samosprávy podílet nemohou, je nutno uplatnit nejpřísnější přístup k posouzení jejich ústavnosti. Zde mohou být obsaženy jen povinnosti, které mají přímý základ v zákoně, a každý takový předpis by měl obsahovat zákonné zmocnění pro své vydání.

<sup>193</sup>

KOUDELKA, Z. Samospráva. Praha: Linde Praha, 2007, s. 355

<sup>194</sup>

§ 5 písm. i), § 16 a 17 zákona o advokacii

# 7 PROFESNÍ KOMORY S NEPOVINNÝM ČLENSTVÍM

## 7.1 Hospodářská a Agrární komora

Jde o hospodářské komory, které na principu dobrovolnosti sdružují podnikatele. Stát však při vědomí jejich důležitosti, upravuje jejich ustavení a vnitřní poměry zákonem.

Nynějšími reprezentanty hospodářských komor s nepovinným členstvím jsou Hospodářská komora se sídlem v Praze a Agrární komora se sídlem v Olomouci.<sup>195</sup> Hospodářská komora vznikla roku 1992 a Agrární komora vznikla roku 1993. Nejdříve bylo členství v komorách stanoveno jako povinné, avšak poté bylo prosazeno nepovinné členství a zrušení veřejnomocenských práv komory. Hlavním argumentem byl rozpor povinného členství se zásadami hospodářské soutěže. V roce 1994 byly sloučeny Česká obchodní a průmyslová komora s Hospodářskou komorou.<sup>196</sup> Dobrovolná organizovanost podnikatelů v komorách činí kolem 1% jejich celkového počtu.

Hospodářská komora je zřízena k podpoře podnikatelských aktivit, k prosazování a ochraně zájmů a k zajišťování potřeb svých členů, mimo potravinářství, zemědělství a lesnictví. K podpoře těchto podnikatelských aktivit, k prosazování a ochraně zájmů a k zajišťování potřeb svých členů je pak zřízena Agrární komora České republiky. Komory se ze zákona dělí na okresní komory, jež se mohou slučovat do regionálních komor, event. do profesních společenstev. Dobrovolně komory tvoří sekce pro práci podle jednotlivých rezortních oblastí (sekce pro odpravu, sekce pro legislativu a právo atd.).<sup>197</sup> Hospodářská a Agrární komora jsou sdruženími podnikatelů (právnických i fyzických osob) přijatých za jejich členy, jsou zřízeny zákonem jako právnické osoby a zapisují se do obchodního rejstříku.<sup>198</sup> Okresní komory jsou taktéž právnickými osobami

---

<sup>195</sup> § 1 odst. 5 zák. č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky

<sup>196</sup> Zák. č. 223/1994 Sb., o sloučení Československé obchodní a průmyslové komory s Hospodářskou komorou

<sup>197</sup> KOUDELKA, Z.: Právní předpisy samosprávy. 2. vydání. Praha: Linde, 2008, s. 360

<sup>198</sup> § 1 odst. 3, 4 zák. č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky

zapisovanými do Obchodního rejstříku. Společenstva naopak právní subjektivitou nedisponují, ovšem pouze v případech, kdy jsou zároveň subjekty podle jiných zákonů.<sup>199</sup> Komory postrádají veřejnomocenská (vrchnostenská) oprávnění vůči svým členům. Příslušnost k dané komoře není podmínkou výkonu určité profese. Na rozdíl od komor s povinným členstvím, jak již bylo uvedeno, nemají Hospodářská a Agrární komora veřejnomocenská oprávnění vůči svým členům, proto je umožněno i členství právnických osob.

Dle názoru Z. Koudelky se jedná o zájmové skupiny, které jsou pro svou významnost v hospodářském životě státu zakotveny přímo zákonem. Svou povahou se spíše odpovídají soukromoprávním sdružením dle zákona o sdružování a v politickém životě působí především jako nátlakové skupiny. Má za to, že pro slabou organizovanost podnikatelů v zákonných komorách a pro absenci veřejnomocenských oprávnění si podnikatelská sféra velkých podnikatelů vytváří soukromoprávní právnické osoby coby nátlakové subjekty pro prosazování svých zájmů – např. Svaz průmyslu a dopravy.

Hospodářská komora je oprávněna vydávat své vlastní předpisy, závazné pro členy komor – statut komor, volební a jednací řády Komor a okresních komor, příspěvkový řád, které jsou závazné pro členy Komor. Předpisy Komor nemají obecnou závaznost, a tudíž ani z povahy věci nemohou být právními předpisy. Ačkoli je možné člena Komory za porušení předpisů Komory vyloučit, je každý příslušník dané profese oprávněn se, s ohledem na dobrovolné členství,<sup>200</sup> rozhodnout, zda na základě svého volního právního úkonu požádá o členství v Komoře, a tak se dobrovolně předpisům podřídí, event. pokud již členem Komory je, je oprávněn se rozhodnout, zda na základě jednostranného právního úkonu z Komory vystoupí.

Komory poskytují poradenské a konzultační funkce členům komory spojené s podnikatelskou činností, vydávají vyjádření a odborná stanoviska, organizují vzdělávací činnost, dbají, aby členové komor vykonávali podnikatelskou činnost odborně a v souladu s obecně závaznými právními předpisy, podílejí se na odborné přípravě k výkonu povolání, zřizují stálé smírčí komise k předcházení

<sup>199</sup>

Např. zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů

<sup>200</sup>

§ 5 odst. 3 zák. č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky

obchodním sporům mezi svými členy.<sup>201</sup>

K orgánům Komory se řadí sněm komory, představenstvo Komory, prezident a viceprezident a dozorčí rada. Sněm komory je nejvyšším orgánem, tvořeným všeobecnou sněmovnou, složenou ze zástupců okresních komor, a sněmovnou společenstev složenou ze zástupců společenstev.<sup>202</sup> Sněm rozhoduje o statutu, volebních a jednacích řádech, volí a odvolává prezidenta, členy představenstva komory, dozorčí radu komory z členů komory, schvaluje výši a způsob placení členských příspěvků (příspěvkový řád) a rozpočet komory.<sup>203</sup> Představenstvo komory je řídicím orgánem komory a je za svou činnost odpovědné sněmu. Členy jsou prezident, viceprezident a členové volení sněmem. Prezident zastupuje komoru navenek a jedná jejím jménem. Dozorčí rada je kontrolním orgánem komory a je za svou činnost odpovídá sněmu. Na úrovni okresních komor působí shromáždění delegátů, představenstvo okresní komory, předseda a místopředseda a dozorčí rada okresní komory. Shromáždění delegátů je nejvyšším orgánem okresní komory, je tvořeno delegáty, kteří jsou voleni členy okresní komory podle volebního řádu okresní komory.<sup>204</sup> Představenstvo okresní komory je řídicím orgánem okresní komory a za svou činnost odpovídá shromáždění delegátů. Představenstvo mimo jiné rozhoduje o přijetí za člena komory a o jeho vyloučení.<sup>205</sup> Předseda zastupuje okresní komoru navenek a jedná jejím jménem. Dozorčí rada je kontrolním orgánem okresní komory a je za svou činnost odpovědná shromáždění delegátů.

Hospodářská komora je spolu s ostatními obchodními komorami evropských států sdružena v Asociaci evropských obchodních a průmyslových komor, která je autorkou Charty evropských komor.<sup>206</sup>

Zvláštním subjektem působícím při Hospodářské a Agrární komoře je stálý Rozhodčí soud při Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky jako nezávislý orgán pro rozhodování sporů nezávislými rozhodci podle

---

<sup>201</sup> srov. § 4 zák. č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky

<sup>202</sup> § 13 odst. 1 zák. č. 301/1992 Sb.

<sup>203</sup> Srov. § 13 odst. 2 zák. č. 301/1992 Sb.

<sup>204</sup> § 8 odst. 1 zák. č. 301/1992 Sb.

<sup>205</sup> Srov. § 9 odst. 4 zák. č. 301/1992 Sb.

<sup>206</sup> KOUDELKA, Z. Samospráva. Praha: Linde Praha, 2007, s. 361

předpisů o rozhodčím řízení.<sup>207</sup>

---

<sup>207</sup> § 19 odst. 1 zák. č. 301/1992 Sb.



## 8 ZÁVĚR, ÚVAHY DE LEGE FERENDA

Vedle územně samosprávných celků zná náš právní řád subjekty profesní samosprávy, které jsou zastoupeny profesními komorami. Tento druh samosprávy není ústavně garantován, jako je tomu u samosprávy územní. To ovšem neznamená, že by ústavní pořádek České republiky její existenci vylučoval, pouze ji neupravuje, což odkazuje zájmovou, resp. profesní samosprávu na zřízení zákonem. Zájmová samospráva tedy nachází svou oporu pouze v zákonných normách. Nicméně je profesní samospráva neméně významnou kategorií samosprávy fungující v rámci demokratického právního státu. Základem samosprávy je možnost samostatně právně regulovat společenské vztahy vznikající v rámci samosprávného subjektu.

Normativními právními akty, kterými územní samosprávné celky regulují záležitosti spadající do jejich působnosti, jsou obecně závazné vyhlášky, které mohou být vydávány v tzv. samostatné působnosti bez zákonného zmocnění, neboť zmocnění k jejich vydávání poskytuje již přímo Ústava.<sup>208</sup> U profesních komor přímou analogii nemáme, přesto tyto vydávají stavovské (komorové) předpisy pod různým označením, jejichž dodržování adresáty (členy příslušné profesní komory) vyžadují. Právní závaznost a následná vymahatelnost norem, je však do jisté míry otázkou. Podobně jako chybí ústavní zakotvení zájmové samosprávy jako takové, ani delegace k podzákonné normotvorbě orgány samosprávy nenachází svou úpravu v Ústavě. Tato delegace je založena na jednotlivých právních předpisech upravujících vznik a činnost té které profesní komory, resp. toho kterého orgánu profesní samosprávy. Tyto právní předpisy vykazují určité společné znaky, a to vymezení věcného obsahu, procedury přijetí komorového předpisu (ať již jakkoli stručné) a specifikaci orgánu, který je ke schválení oprávněn. Současná úprava je ovšem nevyhovující, fragmentární a nedostatečná. Proto co se týče právní úpravy vydávání stavovských předpisů jednotlivými profesními samosprávnými korporacemi, je nanejvýš vhodné, aby byla úprava především sjednocena. V rámci této unifikace by mělo být v jednotlivých zákonech, které příslušné profesní komory upravují, především

<sup>208</sup>

Srov. čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR

stanoveno následující.<sup>209</sup>

- Který orgán, v jakém rozsahu a jakým způsobem schvaluje stavovské předpisy. Tedy by měl být taxativně stanoven rozsah, v jakém je komorový předpis orgány komory schvalován. Dále by měl být předně vymezen způsob přijetí, tedy stanovena příslušná kvora, event. většiny, v kterých je možno se usnášet a příslušný předpis přijmout. Konečně by měly být stavovské předpisy jednotně označeny.
- Přijímané stavovské předpisy by měly být v souladu jak se zákony, tak s jinými právními předpisy.
- Měl by být zakotven institut souhlasu ústředního správního úřadu, resp. příslušného resortního ministerstva jako předpoklad ukončení řádného procesu přijetí předpisu.
- Taktéž by měla být zakotvena publikace stavovského předpisu, tedy vyhlášení ve věstníku vydávaném příslušnou komorou jako podmínka platnosti, resp. závaznosti pro členy komory, včetně stanovení přiměřené legisvakanční lhůty pro nabytí účinnosti stavovského předpisu.
- V neposlední řadě by měla být jednotně upravena možnost odpovídajícího soudního přezkumu stavovského předpisu ve správním soudnictví, včetně určení aktivně legitimovaného (pasivně legitimovanou je z povahy věci vždy profesní komora). Kromě resortního ministra, by k podání návrhu na návrhu na soudní přezkum měla být legitimováno určité kvorum příslušníků dané profese. Na toto lze do jisté míry analogicky usuzovat vzhledem k úpravě ústavní stížnosti na zrušení zákona, event. podzákonného právního předpisu dle zák. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, kdy je k podání ústavní stížnosti taktéž oprávněna mimo jiné skupina poslanců nebo senátorů.<sup>210</sup>

V každé civilizované společnosti je běžná určitá forma kontroly nad výkonem významných tzv. svobodných povolání ovlivňujících život, zdraví, bezpečnost občanů a veřejnosti. Účelem je jejich ochrana před neprofesionálním, tj. neodborným nebo neetickým výkonem příslušných povolání, jeho možnými

---

<sup>209</sup> SLÁDEČEK, V. Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy. Právní rádce. 2008, č. 4, s. 210  
<sup>210</sup> Srov. § 64 odst. 1 písm. b), § 64 odst. 2 písm. b) zák. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

důsledky spočívajícími v ohrožení majetku, zdraví či života. Původní forma ústředního dohledu nad těmito profesemi, jež byla vykonávána státní správou, je povětšinou nahrazena profesní samosprávou. Jedním z hlavních důvodů je potřeba nezávislosti výkonu některých povolání na státu, resp. na jeho výkonných orgánech, a dále skutečnost, že stavovské sdružení profesionálů má tu nejlepší kvalifikaci pro odborný dozor nad výkonem své profese. Také vzhledem k faktu, že členy orgánů profesních komor jsou sami příslušníci toho kterého povolání, resp. členové té které profesní komory a funkce jsou většinou stanoveny jako čestné. V pořadí dalším důvodem je to, že profesní korporace má přirozené ambice k potírání neetického a neprofesionálního chování odborníků, neboť takové chování poškozuje jak kolegy, tak odborníky a v konečném důsledku celou profesi.

Charakter orgánů zájmové samosprávy je navýsost mocenský. Orgán zájmové samosprávy je tedy orgánem zákonem zřízené veřejnoprávní korporace, jejímž úkolem mimo jiné je vykonávat veřejnou správu na určitém úseku.

Ze všeho, co bylo uvedeno, plyne, že při celkové nejasnosti hranic samosprávné normotvorby, je postavení normotvorby profesní samosprávy prakticky právně neregulováno. Tento stav volá po novém právním pojetí tohoto institutu a rovněž by bylo více než vhodné zakotvení základních pojmů z oblasti profesní samosprávy do Ústavy vedle samosprávy územní a tím naplnit odkaz na samosprávné tradice uvedené v preambuli k Listině základních práv a svobod. Ústavním zakotvením by rovněž byly dány meze zákonodárci, který by pak měl upravit profesní samosprávu co nejkompaktněji na úrovni zákona. Zmocnění k provedení určitých právních opatření v rámci samosprávy podzákonnými obecně závaznými právními předpisy (nařízeními ústředních správních úřadů) by mělo být vyhrazeno jen pro ta opatření, která nelze uspokojivě technicky řešit na úrovni zákonné, anebo by zákon měl podmínit vydání podzákonného prováděcího předpisu přinejmenším konzultací, resp. souhlasem s příslušnou profesní komorou.

Profesní samospráva sehrává v moderním demokratickém státu nezastupitelnou a neoddiskutovatelnou roli politicky nezávislého garanta kvality výkonu společensky nejvýznamnějších profesí. Proto jakékoli snahy o její omezení jsou naprosto scestné, do budoucna by naopak měla být tomuto institutu věnována daleko větší pozornost a měla by být zajištěna odpovídající právní

úprava, a to jak na úrovni ústavní, tak zákonné.

## POUŽITÉ ZDROJE:

### TIŠTĚNÉ

#### A. Právní předpisy a judikatura

1. Zákon č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, v platném znění.
2. Zákon č.381/1991 Sb., o Komoře veterinárních lékařů, v platném znění.
3. Zákon č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky, v platném znění.
4. Zákon č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti, v platném znění.
5. Zákon č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců České republiky, v platném znění.
6. Zákon č. 524/1992 Sb., o auditorech a Komoře auditorů České republiky, v platném znění.
7. Zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, v platném znění.
8. Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.
9. Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky.
10. Zákon č. 254/200 Sb., o auditorech a o změně zákona č. 165/1998 Sb., v platném znění.
11. Zákon č.120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti a o změně dalších předpisů, v platném znění.
12. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění.
13. Zákon č. 417/2004 Sb., o patentových zástupcích a o změně zákona o opatřeních na ochranu průmyslového vlastnictví, v platném znění.
14. Zákon. Č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění.
15. sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb. -

- Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů 3, 5 a 8.
16. vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb./Sb. m. s. o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.
  17. Nález ÚS ze dne 25. června 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01.
  18. Nález ÚS ze dne 16. dubna 2003, sp. zn. I. ÚS 181/06.
  19. Nález ÚS ze dne 14. října 2008, p. zn. Pl. ÚS 40/06.
  20. Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. června 1981 ve věci *Le Compte, Van Leuven, De Meyre v. Belgie*, stížnost č. 6878/75, 7238/75.
  21. Rozhodnutí o přijatelnosti Komise pro lidská práva ze dne 2. července 1990 ve věci *A. v. Spain*, stížnost č. 13750/88.
  22. Rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva ze dne 8. července 1992 ve věci *Vialas Simón v. Spain*, stížnost č. 16685/90.
  23. Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6. listopadu 2003 ve věci *Popov, Vakarelova, Markov a Bankov v. Bulgaria*, stížnost č. 48047/99, 48961/99, 50786/99 a 50792/99.
  24. Rozhodnutí o přijatelnosti Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. 10. 2004 ve věci *Bota v. Romania*, stížnost č. 13750/88.

## **B. Samostatné publikace**

25. BERAN, K. Právní osoby veřejného práva. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-598-2.
26. BOGUSZAK, J., ČAPEK, J., GERLOCH, A. Teorie práva. Praha: ASPI Publishing, 2004. ISBN 80-7357-030-0.
27. HENDRYCH, D a kol. Správní právo. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003. ISBN 80-7179-671-9.
28. HENDRYCH, D a kol. Správní právo. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006.

- ISBN 80-7179-442-2.
29. HENDRYCH, D a kol. Správní právo. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-049-2.
30. FIALA, J., MATES, P.: Komory podnikatelů a komory svobodných povolání. Brno: Masarykova univerzita, 1994. ISBN 80-210-0983-7.
31. KNAPP, V. Teorie práva. Praha: C. H. Beck, 1995. ISBN 80-7179-028-1.
32. KOUDELKA, Z.: Samospráva. Praha: Linde, 2007. ISBN 978-80-7201-665-5.
33. KOUDELKA, Z. Právní předpisy samosprávy. 2. vydání. Praha: Linde, 2008. ISBN 978-80-7201-690-7.
34. KUBŮ, L., HUNGR, P., OSINA, P. Teorie práva. Praha: Linde, 2007. ISBN 978-80-7201-637-2.
35. PRŮCHA, P. Správní právo: obecná část. Brno: Masarykova univerzita, Doplněk, 2007. ISBN 978-80-7239-207-0.
36. SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. Praha: ASPI. 2004. ISBN 80-7357-060-2.
37. SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009. ISBN 987-80-7357-82-9.

### **C. Novinové články, časopisecké studie, příspěvky ve sbornících**

38. ADAMOVÁ, K. Názory některých teoretiků v nedávné historii na otázku samosprávy. In: Právník, 1995, č. 9.
39. ČERMÁK, K. Eseje o principech postavení liberální demokracie – IV. In: Bulletin advokacie, 2003, č. 6 – 7.
40. DVOŘÁČEK, D. Právní povaha předpisů zájmové samosprávy. In: Právní rozhledy, 2006, č. 24.
41. KOUDELKA, Z. Budoucnost profesní samosprávy. In: Právní rádce, 1997, č. 7.
42. KOUDELKA, Z. Normotvorná advokátní komory. In: Bulletin advokacie,

- 1995, č. 2.
43. KOUDELKA, Z. Profesní samospráva. In: Právní rádce, 2003, č. 11.
44. KOUDELKA, Z. Zájmová samospráva a její předpisy. In: Bulletin advokacie, 2001, č. 5.
45. MIKA, L. Zájmová samospráva a přihlédnutím k notářské samosprávě ve světle změny zákona o advokacii. In: Ad notam, 2004, č. 4.
46. MACH, J. K povinnému členství v profesních komorách. In: Zdravotnictví a právo, 1999, č. 10.
47. RAČOK, M. O stavovské legislativě podruhé. In: Bulletin advokacie, 2007, č. 2.
48. SLÁDEČEK, V. Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy. In: Právní rozhledy, 2008, č. 4.
49. SCHULZ, J. Profesní komory – povinné či nepovinné členství? In: Právní rádce. 1994, č. 2.
50. SOVOVÁ, O. Proces před orgány profesních komor, disciplinární řízení. In: Zdravotnictví a právo, 2003, č. 8.
51. SOVOVÁ, O. Profesní komory a nucené členství. In: Zdravotnictví a právo, 2003, č. 7.
52. SOVOVÁ, O. Stavovské organizace korporální identita. Zdravotnictví a právo, 2003, č. 3.
53. VLK, V. Stavovská legislativa. In: Bulletin advokacie, 2007 č. 2.
54. ZÁŘECKÝ, P. O samosprávě. In: Správní právo, 1997, č. 6.

## **ELEKTRONICKÉ**

55. ROWE, A., GARCIA-BARBERO, M. *Regulation and licensing of physicans in the WHO European region* [online]. World health organization, regional office for Europe, z roku 2005. Dostupný na <<http://www.euro.who.int/document/e87789.pdf>>
56. *Přezkum rozhodování komory* [online]. Česká lékárnická komora, ze dne 1.



9. 2005. Dostupný  
na <<http://lekarnici.cz/module.php/module.php?module=46&article=2985>>
57. KOCÁK, R. *Evropská federace lékařů zaměstnanců podporuje ČLK* [online].  
Zdraví a zdravotnictví, ze dne 5. listopadu 2007. Dostupné  
na <<http://www.zdrav.cz/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=8101>>
58. KUBEK, M. *Právní postavení českého lékaře* [online]. Česká lékařská  
komora, z roku 2008. Dostupný  
na <[http://www.lkcr.cz/document3.php?param=dokumenty\\_file,DOKUMENT\\_Y\\_FILE\\_ID,,TYPE,NAME,DATE\\_AKT&id=79954](http://www.lkcr.cz/document3.php?param=dokumenty_file,DOKUMENT_Y_FILE_ID,,TYPE,NAME,DATE_AKT&id=79954)>
59. SVOBODOVÁ, M. *Budeme i nadále bránit české zdravotnictví* [online].  
Zdravotnické noviny, ze dne 5. 1. 2009. Dostupný na <  
<http://www.zdn.cz/clanek/budeme-i-nadale-branit-ceske-zdravotnictvi-397999>>
60. [www.lkcr.cz](http://www.lkcr.cz)
61. [www.vetkom.cz](http://www.vetkom.cz)
62. [www.cka.cc](http://www.cka.cc)
63. [www.kdpcr.cz](http://www.kdpcr.cz)
64. [www.kacr.cz](http://www.kacr.cz)
65. [www.exekutorskakomora.cz](http://www.exekutorskakomora.cz)
66. [www.cak.cz](http://www.cak.cz)
67. [www.lekarnici.cz/module.php?module=36](http://www.lekarnici.cz/module.php?module=36)
68. [www.dent.cz](http://www.dent.cz)
69. [www.nkcr.cz](http://www.nkcr.cz)
70. [www.patzastupci.cz](http://www.patzastupci.cz)
71. [www.ckait.cz](http://www.ckait.cz)