

# **Základy zájmové samosprávy v ČR**

Tereza Skalická

---

Bakalářská práce  
2009



Prohlášení:

Prohlašuji, že bakalářskou práci jsem vypracovala samostatně za použití literatury, která je uvedena v seznamu.

V Olomouci 30. června 2009

.....  
Tereza Skalická

Poděkování:

Dovoluji si tímto poděkovat JUDr. Monice Horákové, Ph.D. za její odborné vedení při vypracování diplomové práce, za poskytování cenných rad a podkladů k práci.

## OBSAH

|                                                               |           |
|---------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>ÚVOD.....</b>                                              | <b>5</b>  |
| <b>1 SAMOSPRÁVA - OBECNÉ VYMEZENÍ POJMŮ .....</b>             | <b>6</b>  |
| 1.1 SPRÁVA A JEJÍ DĚLENÍ .....                                | 6         |
| 1.2 SAMOSPRÁVA.....                                           | 7         |
| 1.2.1 Ústavní a zákonná úprava samosprávy .....               | 9         |
| <b>2 ZÁJMOVÁ SAMOSPRÁVA.....</b>                              | <b>11</b> |
| 2.1 HISTORICKÝ PŘEHLED ZVLÁŠTNÍCH ZÁJMOVÝCH ORGANIZACÍ .....  | 11        |
| 2.2 CHARAKTERISTICKÉ ZNAKY KOMOR.....                         | 13        |
| 2.2.1 Základní funkce komor .....                             | 13        |
| 2.2.2 Členství .....                                          | 13        |
| 2.2.3 Orgány komor.....                                       | 14        |
| 2.2.4 Disciplinární pravomoc komor.....                       | 15        |
| <b>3 PROFESNÍ KOMORY S POVINNÝM ČLENSTVÍM .....</b>           | <b>17</b> |
| 3.1 VZNIK A VÝVOJ .....                                       | 17        |
| 3.2 PŮSOBNOST PROFESNÍCH KOMOR .....                          | 20        |
| 3.2.1 Osobní působnost.....                                   | 20        |
| 3.2.2 Územní působnost.....                                   | 22        |
| 3.2.3 Věcná působnost .....                                   | 22        |
| 3.3 STAVOVSKÉ PŘEDPISY .....                                  | 23        |
| <b>4 ČESKÁ ADVOKÁTNÍ KOMORA.....</b>                          | <b>27</b> |
| 4.1 ČLENSTVÍ V ČESKÉ ADVOKÁTNÍ KOMOŘE .....                   | 27        |
| 4.2 ORGÁNY ČESKÉ ADVOKÁTNÍ KOMORY .....                       | 29        |
| <b>5 KOMORY S NEPOVINNÝM ČLENSTVÍM.....</b>                   | <b>33</b> |
| 5.1 VZNIK A VÝVOJ HOSPODÁŘSKÝCH KOMOR .....                   | 33        |
| 5.2 VNITŘNÍ ORGANIZACE .....                                  | 35        |
| 5.3 PŮSOBNOST KOMOR .....                                     | 36        |
| 5.4 ČLENSTVÍ V HOSPODÁŘSKÉ A AGRÁRNÍ KOMOŘE ČR .....          | 37        |
| 5.4.1 Práva a povinnosti členů komor .....                    | 37        |
| 5.5 ORGÁNY HOSPODÁŘSKÉ A AGRÁRNÍ KOMORY .....                 | 38        |
| 5.5.1 Orgány komory.....                                      | 38        |
| 5.5.2 Orgány okresních komor .....                            | 39        |
| <b>6 ÚVAHY NA TÉMATA Z OBLASTI ZÁJMOVÉ SAMOSPRÁVY .....</b>   | <b>41</b> |
| 6.1 PROBLEMATIKA STAVOVSKÝCH PŘEDPISŮ .....                   | 41        |
| 6.2 POVINNÉ ČLENSTVÍ V PROFESNÍCH KOMORÁCH – ANO ČI NE? ..... | 41        |
| <b>ZÁVĚR .....</b>                                            | <b>45</b> |
| <b>SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY.....</b>                         | <b>46</b> |

|                           |           |
|---------------------------|-----------|
| <b>SEZNAM PŘÍLOH.....</b> | <b>47</b> |
|---------------------------|-----------|

## ÚVOD

Problematiku zájmové samosprávy v ČR jsem si jako téma bakalářské práce vybrala proto, že mě tato problematika zajímá. Mým záměrem bylo také vybrat si téma, při jehož zpracování prohloubím své znalosti v dané oblasti.

Cílem mé práce je shrnout poznatky z oblasti zájmové samosprávy. V úvodní části své práce bych chtěla vymezit základní pojmy spojené s problematikou samosprávy a zabývat se i samotným pojmem samospráva. Dále bych se chtěla blíže věnovat problematice zájmové samosprávy a popsat obecné znaky profesních komor. Mým záměrem je také popsat jak historický vývoj, tak současnost, a také právní úpravu profesních komor. Konkrétně bych se pak chtěla věnovat České advokátní komoře jako zástupci profesních komor s povinným členstvím. Pro srovnání bych se chtěla také částečně věnovat problematice komor s nepovinným členstvím. V poslední části své práce se budu zabývat diskutovanými otázkami z oblasti této problematiky, a to konkrétně otázkou povahy stavovských přepisů a otázkou povinného členství v profesních komorách.

Při tvorbě mé práce se budu opírat o dostupnou literaturu, která se zabývá jak obecnou problematikou samosprávy, tak konkrétně zájmovou samosprávou. Podkladem pro mou práci bude také právní úprava dané problematiky.

## 1 SAMOSPRÁVA - OBECNÉ VYMEZENÍ POJMŮ

Předmětem samosprávy je správa určitého okruhu věcí veřejných, kterou vykonávají samostatné veřejnoprávní subjekty, a to na úrovni místní (obce, kraje), nebo v souvislosti s výkonem určitého, tzv. „svobodného“ povolání. Jedná se o výraz decentralizace výkonu moci veřejné.

Před podrobnějším výkladem samosprávy a bych se chtěla věnovat některým základním pojmům a institutům, které jsou se samosprávou úzce spjaty, a to především samotnému pojmu správa a jejímu dělení.

### 1.1 Správa a její dělení

Samospráva vychází z pojmu správa. Pod správou rozumíme záměrnou činnost, která směřuje k dosažení určitého cíle. Podle charakteristiky tohoto cíle pak správu dělíme na správu soukromou a správu veřejnou.

Soukromá správa je činnost směřující k dosažení cíle, který má soukromý charakter. Subjekty tuto správu vykonávají z vlastní vůle, ve svém soukromém zájmu, a sledují dosažení vlastního cíle. Soukromá správa je spojována často s hospodářskou aktivitou fyzických nebo právnických osob nebo zaměřována s managementem, na rozdíl od správy veřejné jako činnosti převážně vrchnostenské.<sup>1</sup> Veřejná správa je správa veřejných záležitostí a ve veřejném zájmu. Je to činnost sledující dosažení veřejného cíle.

Na rozdíl od soukromé správy je pro výkon veřejné správy charakteristická jistá omezenost, širší vázanost právem. Vychází se pak z toho, že veřejný zájem má vyšší hodnotu než zájem soukromý, vykonávat veřejnou správu totiž zároveň znamená plnění právem uložené povinnosti<sup>2</sup>. Veřejnou správu pak členíme na státní správu, samosprávu a ostatní veřejnou správu.

Státní správa je odvozena od postavení a podstaty státu. Subjektem státní správy je stát, který je představován orgány státní správy. Tyto orgány vykonávají státní správu jménem státu a v jeho zájmu.

---

<sup>1</sup> Hendrych, D., et al. *Správní právo: Obecná část*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 1996, s. 2.

<sup>2</sup> Sládeček, V. *Obecné správní právo*. Praha: Aspi, 2005, s. 16.

Dalším subjektem státní správy mohou být veřejnoprávní korporace, na něž byl výkon státní správy přenesen zákonem nebo soukromé právnické a fyzické osoby, jimž byl výkon státní správy svěřen na základě zákona. Státní správa se pak z hlediska subjektů, které ji (na základě zákona) vykonávají, dělí jednak na státní správu přímou, prováděnou bezprostředně orgány státu (správními úřady) – ať již v rámci hierarchické struktury či mimo ni – a jednak na státní správu nepřímou, vykonávanou v přenesené působnosti veřejnoprávními korporacemi (obce, kraje) nebo jejíž výkon byl na základě a v souladu se zákonem svěřen (propůjčen) soukromé právnické nebo fyzické osobě.<sup>3</sup>

Samospráva je společně se státní správou nejdůležitější složkou veřejné správy. Je to okruh úkolů veřejné správy, který je vymezen ústavou a zákony. Výkon těchto úkolů je státem delegován na veřejnoprávní korporace odlišné od státu. Podrobněji se pojmem samospráva budu zabývat později.

Poslední složkou veřejné správy je ostatní veřejná správa. Ostatní veřejná správa se považuje za zbytkovou oblast veřejné správy, kterou vykonávají částečně samosprávné a nesamosprávné instituce.<sup>4</sup>

## 1.2 Samospráva

Pro vymezení pojmu samospráva existuje velký počet definic. Jeden z teoretiků správního práva, J. Pražák definuje samosprávu například následovně: „Samospráva jest podílem na výkonné moci, který poskytnut jest jednotlivým skupinám společnosti lidské dopuštěním státní moci, a to za tím účelem, aby mohly přivést k platnosti zájmy, které jimi jsou zastoupeny“<sup>5</sup>

Pokud jde o soudobé názory, například podle definice P. Průchy je samospráva „veřejnou správou uskutečňovanou jinými veřejnoprávními subjekty než státem“.<sup>6</sup>

Samospráva tvoří vedle státní správy druhou nejdůležitější větev veřejné správy, je součástí veřejné moci. Samospráva je vykonávána na vlastní odpovědnost, vlastním jménem

---

<sup>3</sup> Sládeček, V. *Obecné správní právo*. Praha: Aspi, 2005, s. 17.

<sup>4</sup> Sládeček, V. *Obecné správní právo*. Praha: Aspi, 2005, s. 18.

<sup>5</sup> Pražák, J. *O pojmu a povaze samosprávy*. Výtisk přednášky ze 7. Ledna 1897.

<sup>6</sup> Průcha, P. *Správní právo. Obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2003.

a z vlastních prostředků. Samospráva je uskutečňována jinými odlišnými subjekty od státu. Subjektem samosprávy jsou tedy jiné veřejnoprávní korporace než stát, jsou to však veřejnoprávní korporace státem aprobované. Samosprávu také chápeme jako projev decentralizace státní správy, kdy je výkon určitých veřejných záležitostí přenesen zákonem na veřejnoprávní korporace. Samospráva je důležitou součástí moderního demokratického státu, protože omezuje centralizaci státní moci.

Do výkonu samosprávy je možné zpravidla zasáhnout pouze na základě zákona. Při výkonu samosprávy nejsou její orgány součástí hierarchického uspořádání státní správy, nepodléhají tedy subordinaci. Přesto však samospráva není zcela oddělena od státu, nelze ji považovat za nekontrolovatelnou. Její činnost je vystavena především Správnímu doзору, který je vykonáván správními úřady. Může být také podrobena dohledu soudní moc, prostřednictvím soudního přezkumu samosprávných rozhodnutí.

Samosprávu dělíme podle její působnosti na samosprávu územní (místní), zájmovou a samosprávu ostatní.

Pod pojmem ostatní samospráva rozumíme zpravidla samosprávu školskou a samosprávu vysokých škol. Odlišujícím znakem ostatní samosprávy od samosprávy územní a zájmové je fakt, že vlastní subjekt samosprávy není veřejnoprávní korporací, ale právním subjektem, který je v řadě záležitostí nesamostatný. Pouze některé orgány mohou v některých záležitostech vykonávat samosprávu. Vysokoškolská samospráva se úplně uskutečňuje na veřejných vysokých školách, v určité podobě se ji lze uplatňovat i na vysokých školách státních a soukromých.

Územní samospráva je spjata s určitým územím, přičemž na jednom území v tomtéž státě může působit více územních samospráv různých stupňů.<sup>7</sup> Základní jednotkou územní samosprávy je tradičně obec. Ve větších městech může fungovat samospráva i na úrovni městských částí. Nad obcí pak může existovat samospráva na úrovni vyšších samosprávních celků (okresů, krajů apod.)

---

<sup>7</sup> Koudelka, Z. *Samospráva*. Praha: Linde Praha, 2007, s. 20.

Zájmová samospráva zahrnuje zájmová nebo profesní sdružení osob. Konkrétně se jedná o profesní komory s povinným členstvím, které sdružují samostatně výdělečné fyzické osoby, vykonávající určité povolání.

### 1.2.1 Ústavní a zákonná úprava samosprávy

Právo na územní samosprávu zaručuje Ústava České republiky v hlavě první, článku 8. Územní samosprávě je v ústavě podrobněji věnována hlava VII. Územní samospráva. Zde je v článku 99 stanoveno, že Česká republika se dělí na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky. Článek 100 odst. 1 pak charakterizuje územní samosprávné celky jako územní společenství občanů, které mají právo na samosprávu. Odstavec 2 hovoří o příslušnosti každé obce k vyššímu územnímu samosprávnému celku. Odstavec 3 stanoví, že vytvořit či zrušit vyšší samosprávný celek lze jen ústavním zákonem.

Článek 101, odst. 1 a 2 určuje, že obec i vyšší samosprávný celek jsou samostatně spravovány zastupitelstvem. V odstavci 3 článku 101 je stanoveno, že územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. Odstavec 4 zakotvuje, že stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.

Článek 102 v odstavci 1 a 2 upravuje volby do zastupitelstva a jeho funkční období. Článek 104 se věnuje působnosti zastupitelstev.

Článek 105 pak stanoví, že výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon.

Vyšší územní samosprávné celky zakotvuje ústavní zákon č. 347/1997 Sb. o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České Republiky. Tento ústavní zákon mimo jiné vyjmenovává všech 14 vyšších územních samosprávných celků a vymezuje jejich území.

Co se týče zákonné úpravy územní samosprávy, upravuje ji zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu ve znění pozdějších předpisů. Problematiku základních samosprávných územních celků blíže upravuje zákon č. 128/2000 Sb., o obcích ve znění pozdějších předpisů. Vyšším samosprávným územním celkům se věnuje zákon

č. 129/2000 Sb., o krajích ve znění pozdějších předpisů. Postavení hlavního města Prahy upravuje zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze ve znění pozdějších předpisů. Zákon č. 314/2002 Sb. stanovuje obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností.

Zájmovou samosprávou se ústava nezabývá. Působnost profesních komor a právní poměry jejich příslušníků stanoví zákon, jímž je profesní komora založena. Zákon také určuje základní orgány komory a způsob, jakým jsou tyto orgány ustavovány.

## 2 ZÁJMOVÁ SAMOSPRÁVA

Zájmová samospráva má své určité, zvláštní znaky, kterými se liší od územní samosprávy. To souvisí především s výkonem svobodného povolání, které je většinou vázáno právě na členství v příslušné komoře. Zatímco členství v územní korporaci vzniká v podstatě automaticky (je vázáno přihlášením k pobytu), členství v zájmové korporaci vzniká na základě splnění podmínek stanovených zákonem. Předpokládá se zde volní jednání toho, kdo má zájem o členství v zájmové korporaci. Předpokládá se tedy nějaký formální akt, tedy žádost o udělení členství, a následné uznání členství orgánem zájmové samosprávy. Za další odlišný znak můžeme považovat to, že členem územní korporace se může stát každý státní občan, naopak k získání členství v zájmové korporaci se vážou některé další předpoklady. Jedná se především o dosažení určitého vzdělání, absolvování požadované praxe a vykonání speciálních profesních zkoušek. Další odchylnost můžeme nalézt ve vázanosti členů komory právními předpisy, které činnost komory upravují a také vnitřními předpisy korporace. Další odlišnost spočívá v existenci dohledu orgánů komory nad kvalitou výkonu povolání, s tímto je spojen i institut kárného potrestání za porušení právních, ale i stavovských předpisů. V neposlední řadě lze odlišnost spatřovat v povinnosti členů zájmové korporace platit pravidelné příspěvky (na její „provoz“), nezřídka nikoli v zanedbatelné výši.<sup>8</sup>

### 2.1 Historický přehled zvláštních zájmových organizací

Vznik zvláštních zájmových organizací obchodníků a živnostníků a příslušníků tzv. svobodných povolání byl spjat s rozvojem svobodného podnikání, konkurence a občanské společnosti, s rozvojem procesů, jimiž společnost procházela od druhé poloviny devatenáctého století.<sup>9</sup>

Obchodní a živnostenské komory byly na území našeho státu zřízeny v roce 1848, a to výnosem ministra č. 27. Tento výnos byl pak novelizován roku 1850. Tato úprava byla pro celou monarchii jednotná a platná až do roku 1868, kdy byla nahrazena zákonem č. 85 ř. z.,

---

<sup>8</sup> Sládeček, V. *Obecné správní právo*. Praha: Aspi, 2005, s. 256.

<sup>9</sup> Fiala, J., Mates, P. *Komory podnikatelů a komory svobodných povolání*. Brno: Masarykova univerzita, 1994, s. 3.

platným pro oblast Předlitavska a uherským zákonem čl. VI. Ty pak v podstatě bez změn převzala Československá republika.

Právním základem lékařských komor se stal zákon č. 6/1892 ř. z., provedený v českých zemích nařízeními zemských sněmů z let 1893 a 1894.<sup>10</sup> Jejich nedostatkem ale byla skutečnost, že se nevztahovaly na vojenské a úřední lékaře. Další problém se pak vyskytl po vzniku samostatného Československa, a to ten, že na Slovensku a Podkarpatské Rusi nebyly lékařské komory zavedeny. Následné schválení nové úpravy bylo poměrně komplikované. Nový zákon o lékařských komorách, zák. č. 113 Sb. byl přijat až roku 1929. Nejpodstatnější změnou bylo rozšíření povinného členství v komorách a jejich zastoupení ve zdravotních radách. V mnoha ostatních směrech byly přejaty zásady zákona z roku 1892.

Roku 1849 byly advokátním řádem č. 364 zavedeny advokátní komory. Tento řád platil až do roku 1868, tehdy byl nahrazen zákonem č. 96 ř. z. Tato právní úprava vycházela z liberalistické koncepce svobodné advokacie. Uhry se nové právní úpravy dočkaly až roku 1874, a to prostřednictvím zák. čl. XXXIV. Tato úprava byla v podstatě převzata a jen s menšími změnami zachována i pro období první republiky.

Stavovská organizace notářů, která měla řadu podobných funkcí, byla zřízena notářským řádem zák. č. 75/1871 ř. z.

Inženýrské komory byly na základě zákona č. 3/1913 ř. z. a prováděcích předpisů zemských sněmů z let 1913 – 1914 změněny z dobrovolných sdružení civilních techniků a báňských inženýrů na povinné stavovské organizace. Tato úprava byla platná jen několik let, roku 1920 byla nahrazena zák. č. 52 Sb.

Nejméně vhodnými a nejstaršími předpisy byla upravena lékárnická grémia, která byla zřízena gremiálními řády z let 1831 – 1841. Tyto řády určovaly velmi archaickou organizaci, která přežívala v meziválečném období. Členy lékárnických grémií byli povinně všichni majitelé, nájemci i správci lékáren.

---

<sup>10</sup> Fiala, J., Mates, P. *Komory podnikatelů a komory svobodných povolání*. Brno: Masarykova univerzita, 1994, s. 3.

Komory byly označovány jako veřejnoprávní korporace, organizace s úkolem prosazovat zájmy a požadavky svých členů, řešit některé tzv. stavovské záležitosti, zejména zajišťovat, aby byly dodržovány zásady profesionální etiky výkonu povolání. Všechny komory byly budovány na principu samosprávy a obligatorního členství. Volily si řídicí orgány, přijímaly organizační řády a další interní předpisy, vůči členům vykonávaly disciplinární pravomoc.<sup>11</sup>

## 2.2 Charakteristické znaky komor

### 2.2.1 Základní funkce komor

Komory jsou označovány jako samosprávné stavovské organizace, které sdružují příslušníky určitého svobodného povolání. Podle právní úpravy mají komory postavení právnických osob, za právnickou osobu jsou však považovány komory jako celek, jejich územní články tedy subjektivitu nemají.

Komory spolupracují s orgány státní správy a v určitém rozsahu i samy vykonávají její funkce. Mají právo vybírat stanovené dávky, poplatky, vykonávat disciplinární pravomoc vůči svým členům, starají se o sociální potřeby, rozvoj vzdělávání, organizují zkoušky zájemců o danou profesi a další.<sup>12</sup>

### 2.2.2 Členství

Podmínkou k výkonu povolání advokáta, lékaře, stomatologa, lékárníka, veterináře, notáře, autorizovaného inženýra a jiných svobodných povolání je nutné být členem příslušné komory. Tato podmínka je vyjádřena v příslušných právních předpisech. Výjimkou jsou Hospodářská komora a Agrární komora ČR, členství v těchto komorách bylo jak povinné, tak dobrovolné. Zák. č. 301/1992 Sb. stanovil povinné členství v hospodářské komoře pro všechny fyzické a právnické osoby, které mají sídlo nebo bydliště v ČR a provozují zde podnikatelskou činnost, v případě že se nejednalo o podnikání v oblasti potravinářství,

---

<sup>11</sup> Fiala, J., Mates, P. *Komory podnikatelů a komory svobodných povolání*. Brno: Masarykova univerzita, 1994, s. 4.

<sup>12</sup> Fiala, J., Mates, P. *Komory podnikatelů a komory svobodných povolání*. Brno: Masarykova univerzita, 1994, s. 7.

zemědělství a lesnictví a zároveň pokud tyto osoby nebyly profesně organizovány podle jiného zákona. Podobné podmínky byly stanoveny pro členství v Agrární komoře a v případě, že právnická nebo fyzická osoba splňovala podmínky pro členství v obou těchto komorách, mohla se rozhodnout, v které komoře bude členem. Existovala i možnost být členem v obou komorách současně.

Proti principu povinného členství v těchto komorách byla vyřčena celá řada připomínek. Zatímco ve prospěch povinného členství hovořila především možnost chránit spotřebitele před neseriozními podnikateli, z druhé strany byl upřednostňován princip svobodného podnikání.<sup>13</sup> Zákon č. 121/1993 nakonec institut povinného členství zrušil a od 1. 5. 1993 je členství v Hospodářské a Agrární komoře ČR založeno na principu dobrovolnosti.

U České komory architektů je kromě povinného členství možnost stát se členem mimořádným. Mimořádné členství je určeno pro ty, kteří nesplňují zákonné podmínky pro členství, ale členy chtějí být na základě zájmu.

Konkrétní podmínky, které musí subjekty splňovat, aby se mohly stát členy příslušné komory, jsou stanoveny jednotlivými zákony.

Společnou podmínkou ve všech případech je plná způsobilost k právním úkonům a bezúhonnost.

Ve většině případů je pak vyžadováno vysokoškolské vzdělání, splnění předepsané praxe, složení profesních zkoušek a na závěr složení slibu. Jednotlivé zákony také stanoví, za jakých podmínek může být žadatel o zápis odmítnut. Stejně tak stanoví, kdy může být pozastaveno členství jak obligatorně, tak fakultativně nebo kdy může dojít k vyškrtnutí ze seznamu.

### 2.2.3 Orgány komor

Nedílnou součástí jednotlivých předpisů o komorách jsou ustanovení o orgánech komor. Z nich vyplývá, že zákon určuje základní orgány a vedle nich si komory mohou podle

---

<sup>13</sup> Fiala, J., Mates, P. *Komory podnikatelů a komory svobodných povolání*. Brno: Masarykova univerzita, 1994, s. 8.

potřeby vytvářet i další.<sup>14</sup> Struktura těchto základních orgánů, které stanovuje zákon, je v podstatě obdobná.

V čele každé komory stojí nejvyšší orgán. Ten je příslušný rozhodovat o nejdůležitějších otázkách, jako např. o shromáždění členů komory.

Výkonné orgány jsou dalším velmi důležitým orgánem komory. Výkonným orgánem je většinou představenstvo, případně prezídium. Pro Hospodářskou a Agrární komoru je výkonným orgánem úřad, představenstvo má v těchto komorách funkci řídicího orgánu. Předpisy také pro některé komory stanovují individuální orgány. Těmito v čele stojícími individuálními orgány mohou být předseda a místopředseda, prezident a viceprezident.

Dalším společným orgánem je kontrolní orgán, ať už je to dozorčí nebo revizní komise nebo dozorčí rada. Pravomoc těchto kontrolních orgánů vyplývá z jejich postavení a jejich úkoly jsou často velmi podobné.

Neopomenutelným orgánem jsou také disciplinární nebo kárné komise, jimž byla svěřena disciplinární pravomoc. Tyto orgány mohou být označovány také jako stavovský soud nebo čestná rada.

Některé komory, u nichž je předpokladem pro členství složení odborné zkoušky, mají i různé zkušební komise. Tyto komise však nebývají považovány za orgány komor.

#### **2.2.4 Disciplinární pravomoc komor**

Výkon disciplinární pravomoci je jednou z forem, jíž komory zabezpečují profesionální úroveň a etiku výkonu povolání svých členů.<sup>15</sup> Za disciplinární provinění bývá označováno vážné nebo opakované porušení povinností, které stanoví příslušné zákony. Sankčním prostředkem za takováto provinění je písemné napomenutí, důtka, peněžitá pokuta, vyškrtnutí ze seznamu až na pět let. U komory veterinárních lékařů existuje i možnost podmíněného vyškrtnutí, dále je možné definitivní odnětí autorizace a to podle zákona ČNR č. 360/1992 Sb.

---

<sup>14</sup> Fiala, J., Mates, P. *Komory podnikatelů a komory svobodných povolání*. Brno: Masarykova univerzita, 1994, s. 10.

<sup>15</sup> Fiala, J., Mates, P. *Komory podnikatelů a komory svobodných povolání*. Brno: Masarykova univerzita, 1994, s. 11

Rozhodnutí o disciplinárním (kárném) opatření musí mít písemnou formu a obsahovat výrok, odůvodnění a poučení o opravném prostředku.<sup>16</sup> Proti rozhodnutí, které ukládá disciplinární opatření, je možné podat opravný prostředek, k tomu je oprávněn ten, proti komu toto rozhodnutí směřuje, ale i ten orgán komory, na jehož podnět bylo řízení zahájeno.

Příslušným orgánem k rozhodování o opravném prostředku je představenstvo (prezídium) dané komory. Přezkoumané rozhodnutí může představenstvo potvrdit nebo zrušit. Při dalším projednávání je pak daný disciplinární orgán vázán stanoviskem představenstva.

---

<sup>16</sup> Fiala, J., Mates, P. *Komory podnikatelů a komory svobodných povolání*. Brno: Masarykova univerzita, 1994, s. 11.

### 3 PROFESNÍ KOMORY S POVINNÝM ČLENSTVÍM

#### 3.1 Vznik a vývoj

Profesní komory vznikly v návaznosti na tradiční středověké cechy. Původ slova komora pochází z latiny a označovaly se tak na středověkých panovnických dvorech klenuté místnosti, v nichž se uchovávalo soukromé jmění panovníka a zároveň se v nich vykonávala správa tohoto jmění. Název se pak přenesl na úřady, vykonávající správu majetku panovníkova (komorník, komorní).<sup>17</sup> Později se název začal používat pro označení složek parlamentu (horní a dolní komora) a jiné samosprávné sbory.

Povolání sdružovaná v profesní samosprávě bývají někdy nazývána jako „svobodná povolání“. Jedná se ovšem pouze o svobodu od státní moci výkonné. Státu je plně svěřena působnost při zákonných základech činnosti profesní samosprávy a také v oblasti kontroly moci soudní. U některých profesních samospráv je pro výkon povolání nutný souhlas moci výkonné. Skutečná svobodná povolání jsou tedy ta, která jsou vykonávána nezávisle na právních předpisech, nejsou tedy upravena žádným zákonem.

Na našem území jsou typickým příkladem profesní komory advokátní komory. Novodobá úprava advokacie vznikla přijetím advokátního řádu 16. 8. 1849, který ustavil advokátní komory, a dále k 1. 1. 1869, kdy nabyl účinnosti nový advokátní řád.<sup>18</sup> Ten stanovil, že každý advokát musel být členem advokátní komory. Členem advokátní komory se mohl stát každý, kdo splnil zákonné podmínky (titul doktora práv, právní praxe, advokátní zkouška, domovské právo v obci na území státu, svéprávnost). Advokátní komory byly zakládány se shodnou územní působností vrchních zemských soudů a v jejich sídle. Byly to Advokátní komora v Brně, která měla působnost pro Moravu a Slezsko a Advokátní komora v Praze, s působností pro Čechy. Roku 1869 byla zřízena slezská Advokátní komora se sídlem v Opavě. Na 3. sjezdu delegátů rakouských advokátních komor roku 1900 byla ustanovena rakouská Stálá delegace advokátních komor.

---

<sup>17</sup> Koudelka, Z. *Samospráva*. Praha: Linde Praha, 2007, s. 343.

<sup>18</sup> Koudelka, Z. *Samospráva*. Praha: Linde Praha, 2007, s.344.

Komory jednaly buď ve shromáždění všech členů, nebo prostřednictvím výboru.<sup>19</sup> Toto shromáždění pak v tajných volbách volilo nadpoloviční většinou přítomných prezidenta, náměstka a členy Výboru komory na období tří let, stejně tak byli voleni prezident, členové a náhradníci Disciplinární rady a zkušební komisaře pro advokátní zkoušky. Shromáždění členů dále rozhodovalo o rozpočtu komory, počtu členů výboru, o jednacím řádu komory i výboru. Jednací řády schvalovalo Ministerstvo spravedlnosti. Výbor vedl například seznam advokátů, usnášel se nadpoloviční většinou za přítomnosti alespoň dvou třetin členů výboru. Výboru i komoře předsedal prezident nebo jeho náměstek, přičemž předsedající zpravidla hlasoval jen v případě rovnosti hlasů. Počet členů disciplinární rady byl stanoven statutem a to na počet členů včetně prezidenta:

7, pokud bylo v komoře méně než 50 advokátů,

9, pokud bylo advokátů 50-100

15, pokud advokátů bylo 101 a více.

Kromě toho byli voleni 4 náhradníci a 6 náhradníků, v případě, že bylo 15 členů Disciplinární rady.

V roce 1905 došlo v pražské Advokátní komoře k národnímu kompromisu, který ukončil německou převahu ve vedení komory.<sup>20</sup> Bylo stanoveno, že pokud je prezidentem komory Čech, tak prezidentem Disciplinární rady bude Němec a naopak, a také náměstkové byli opačné národnosti než předsedové. Roku 1910 byl Ministerstvem spravedlnosti schválen jednací řád komory. Ten stanovil rovnost v zastoupení českých a německých advokátů v orgánech pražské Advokátní komory. Tento paritní princip pozbyl platnosti až roku 1919, a to zrušením jednacího řádu výnosem Ministerstva spravedlnosti. Roku 1920 bylo dosaženo v pražské Advokátní komoře kompromisu, který stanovil, že post prezidenta budou zastávat Češi, stejně jako post jednoho náměstka prezidenta komory a 16 členů výboru. Němcům pak měl připadnout post jednoho náměstka prezidenta komory a 11 členů výboru. Podobného kompromisu bylo dosaženo v moravské advokátní komoře, když byl přijat na valné hromadě 27. 3. 1905 jednací řád. Tento jednací řád stanovil střídání německy a česky

---

<sup>19</sup> Koudelka, Z. *Samospráva*. Praha: Linde Praha, 2007, s. 344.

<sup>20</sup> Koudelka, Z. *Samospráva*. Praha: Linde Praha, 2007, s. 345.

mluvících advokátů na pozici prezidenta komory. Ve slezské opavské komoře byli předsedou vždy německy mluvící advokáti, a to kvůli jejich značné početní převaze.

Stálá delegace advokátních komor vznikla v roce 1924 jako společná reprezentace československých advokátních komor. Té ale chyběl zákonný podklad i veřejnomocenský charakter. Jako následek růstu počtu advokátů došlo v roce 1936 k navýšení počtu členů Disciplinární rady, která měla:

10 členů a 4 náhradníky, při počtu advokátů v komoře nejvýše 200,

15 členů a 6 náhradníků, při počtu advokátů 201-1000,

22 členů a 6 náhradníků, při počtu advokátů 1001-2000,

32 členů a 10 náhradníků, při počtu advokátů 2001 a více.

V období po Mnichovské dohodě došlo k připojení dosud nezabraného území Advokátní komory v Opavě k Advokátní komoře v Brně. K omezení volného přístupu do advokacie došlo Roku 1938, kdy byla stanovena nová podmínka. Zápis do seznamu advokátů měl být povolen jen v případě, že tomu nebrání veřejný zájem. K vyloučení Židů z advokacie a vzniku židovských právních zástupců, kteří byli jmenováni, Ministerstvem spravedlnosti došlo roku 1938. Advokáti také mohli být z advokacie vyloučeni, a to z důvodu politické nespolehlivosti k Německé říši.

Po osvobození 1945 nebyla obnovena Advokátní komora v Opavě a nadále působila v Čechách Advokátní komora v Praze a na Moravě a Slezsku Advokátní komora v Brně.<sup>21</sup>

Obě advokátní komory pak byly 1. 1. 1949 zrušeny. Namísto nich bylo ustanoveno Ústřední sdružení advokátů se sídlem v Praze a krajská sdružení advokátů. Ústřední sdružení mělo dohlížet na činnost krajských sdružení. Sdružení měly postavení právnických osob. Orgánem Ústředního sdružení advokátů byla schůze delegátů krajských sdružení, předsednictvo a předseda. Orgány krajských sdružení byly členská schůze, výbor a předseda. Vydávání organizačních řádů Ústředního i krajských sdružení náleželo ministru spravedlnosti. Byly vydávány formou nařízení.

Ústřední sdružení vydávalo jednací řády, k tomu bylo potřeba souhlasu ministra spravedlnosti. Zákonem č. 322/1948 byla stanovena politická podmínka výkonu advokacie.

---

<sup>21</sup> Koudelka, Z. *Samospráva*. Praha: Linde Praha, 2007, s. 346.

Touto podmínkou byla oddanost lidově demokratickému zřízení.

Dnes profesní komory jsou zákonem zřízené právnické osoby povinně sdružující osoby určitého povolání.<sup>22</sup> Profesní komory mají postavení veřejnoprávní korporace. Působnost komor, právní poměry jejich příslušníků případně dalších osob stanoví zákon. Zákon také stanoví základní orgány komory a způsob jejich ustavení. Komora si může zřizovat i jiné orgány, které zákon přímo neukládá, na tyto pomocné orgány, ale nemůže přenést svá veřejnomocenská oprávnění.<sup>23</sup>

Profesní samospráva u nás byla obnovena po pádu komunismu, k částečnému obnovení advokátní samosprávy došlo roku 1990. Obnovena byla jen advokátní komora v Praze<sup>24</sup>, komora v Brně obnovena nebyla. V roce 2005 byla v Brně zřízena pobočka advokátní komory. Profesní komory jsou právnické osoby veřejného práva a jsou zřizovány zákonem. Nezapisují se do obchodního rejstříku, ale jsou evidovány statistickým úřadem do registru ekonomických subjektů. Profesní komory nejsou podřízeny státním orgánům, proti nezákonným zásahům státu mají právo na soudní ochranu. Státní orgány mají pouze určitá dozorová oprávnění. Zákon upravuje pravomoc komor. Proti individuálnímu rozhodnutí, které stanovuje členu komory povinnosti, je možno podat návrh na soudní přezkum.

V současné době existují tyto komory:

Exekutorská komora, Komora daňových poradců, Komora patentových zástupců, Komora veterinárních lékařů – tyto komory mají sídlo v Brně, dále pak lékařská komora se sídlem v Olomouci a advokátní komora, komora architektů, Komora auditorů, komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, Notářská komora, lékárnická komora a stomatologická komora se sídlem v Praze.

## 3.2 Působnost profesních komor

### 3.2.1 Osobní působnost

Profesní komory sdružují fyzické osoby, které jsou samostatně výdělečně činné, a to v činnostech, které stanoví zákon. Každý, kdo chce vykonávat určitou zákonem určenou

---

<sup>22</sup> Koudelka, Z. *Samospráva*. Praha: Linde Praha, 2007, s. 347.

<sup>23</sup> Rozsudek městského soudu v Praze z 2. 4. 2003 č. 90/2004 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

profesi, je příslušníkem komory.<sup>25</sup> Při rozhodování o vstupu nového člena do komory nemá komora volnost uvážení, ale členem se stává každý, kdo splní podmínky, které taxativně vymezí zákon. Při začátku výkonu profese ověřuje autoritativně komora splnění zákonných podmínek. V případě negativního rozhodnutí komory se může fyzická osoba obrátit k soudu. Členy profesní komory nemohou být právnické osoby.

Zánik členství v komoře automaticky znamená zánik možnosti vykonávat danou profesi.

O příslušnících určité profese můžeme mluvit také jako o stavu a tím pádem o profesní komoře jako o stavovské organizaci. Přičemž stav chápeme jako sociální skupinu vnitřně spjatou určitým právním postavením ve společnosti, tímto postavením je vymezena vůči druhým společenským stavům.<sup>26</sup> Advokáti, daňoví poradci, veterinární lékaři aj. jsou zajisté sociálním stavem. Členy tohoto spojuje výkon společné profese, přičemž tato profese nemůže být vykonávána nikým jiným. Právně je postavení členů upraveno příslušnými zákony. Profesní stavy, které jsou spravovány formou profesní samosprávy, pak ze zákona nacházejí svou organizační identitu v komoře, která se právem označuje jako stavovská organizace<sup>27</sup>. Z hlediska sociálního komora stavovskou organizaci plně vystihuje, a proto není důvod, aby toto označení nebylo převzato do právního předpisu. Kdyby takovýto stav byl stavem uzavřeným a neprostupným, bylo by to protiústavní. Toto se však v profesní samosprávě neděje, protože každý, kdo splní podmínky stanovené zákonem, má právo na výkon dotčeného povolání. Na druhou stranu, každý, kdo by v průběhu doby přestal splňovat zákonné podmínky, musí výkonu povolání zanechat. Toto opatření zaručuje rovnost osob, protože rovnost v přístupu k povolání nemá být pouze právo každého dělat cokoliv, ale právo, aby kritéria pro výkon povolání byla stanovena právně a stejně pro všechny, a aby po splnění těchto kritérií již nebyl přístup k určitému povolání znemožňován diskriminací z jakéhokoliv důvodu, ať se jedná o pohlaví, rasu nebo národnost. Pojem stavovská organizace nesmí být zaměňován s feudalistickým

---

<sup>24</sup> Zákon č. 128/1990 Sb., o advokacii

<sup>25</sup> Koudelka, Z. *Samospráva*. Praha: Linde Praha, 2007, s. 349.

<sup>26</sup> Velký slovník naučný 2. Díl, Diderot Praha 1999.

<sup>27</sup> Koudelka, Z. *Samospráva*. Praha: Linde Praha, 2007, s. 350.

pojetím stavů. Označení profesních komor za stavovské organizace plně odpovídá sociologickému chápání tohoto pojmu a je v souladu s ústavním pořádkem.<sup>28</sup>

### 3.2.2 Územní působnost

Působnost profesních komor platí v podstatě na území našeho státu - Čech, Moravy a Slezska. Výjimkou jsou jen notářské komory, u nichž je jejich územní působnost daná územními obvody krajských soudů. Tyto komory jsou ze zákona sdruženy jako samostatné veřejnoprávní osoby v Notářské komoře ČR, která je další veřejnoprávní právnickou osobou. Zvláště je u advokátní komory zákonem zřízena její pobočka v Brně, která má územní působnost v obvodu krajských soudů v Brně a Ostravě. Důvodem pro tuto decentralizaci je fakt, že advokátní komora má velký počet členů. Přesto se zákona nečlení na územní jednotky. Úkolem pobočky v Brně tak má být zajištění lepší výkonu na území Moravy a Slezska. Do jisté míry by měla být i náhradou za neobnovenou Advokátní komoru v Brně.

Územní organizace profesních komor dále závisí na počtu členů v komoře. Velké komory, které mají počet členů v řádu desítek tisíc, mohou ze zákona vytvářet územní orgány povinně nebo dobrovolně. Střední komory s několika tisíci členy mohou vytvářet územní celky dobrovolně, a to na základě stavovských předpisů. Malé komory, jako např. Exekutorská komora, které mají jen několik stovek členů žádnou územní organizaci, nevytvářejí.

Komory se mohou stát členy mezinárodních profesních sdružení, a to především v rámci Evropské unie. Takováto sdružení ale nemají žádný veřejnoprávní mocenský základ a proto nedisponují žádnou veřejnou mocí. Tato zájmová sdružení mají spíše poradní a iniciativní charakter.

### 3.2.3 Věcná působnost

Komora vykonává nad příslušníky profesního stavu mocenská oprávnění, jako je vybírání poplatků, nebo kárná pravomoc. Taktéž má komora možnost ukládat sankce. Tuto

---

<sup>28</sup> Koudelka, Z. *Samospráva*. Praha: Linde Praha, 2007, s. 350.

mocenskou činnost komory reguluje zákon. Proti rozhodnutí, které upírá právo na výkon profese, má každý právo na soudní přezkum, a to prostřednictvím žaloby podané u okresního soudu. Pokud se jedná o rozhodnutí, kterým se stanovují povinnosti, je soudní přezkum možný u krajského soudu ve správním soudnictví. Státní správa má možnost zasahovat do působnosti profesní samosprávy jen na základě zákona. Přesto, že zákon umožňuje státní správě určité zásahy, musí vždy státní orgán respektovat správní nezávislost komor. Zásahy státních orgánů musí vždy zohledňovat hlediska ochrany samosprávy před svévolnými zásahy státu. Do věcné působnosti komor patří mimo jiné i vydávání stavovských předpisů nebo podobných předpisů profesních komor.

### 3.3 Stavovské předpisy

Na problematiku stavovských, neboli komorových předpisů, existuje několik náhledů. Ve své práci často vycházím z díla Z. Koudelky<sup>29</sup>. Ten zastává názor, že profesní komory mohou vydávat vlastní předpisy, které obsahují závazné normy. Tyto předpisy jsou vynutitelné a mají charakter právního předpisu, ačkoliv nesou různá označení, a to z toho důvodu, že jsou závazné pro osoby podrobené osobní působnosti komory. A zároveň nikdo nemůže vykonávat danou profesi, aniž by byl příslušníkem dané komory.

Tyto předpisy tedy mají obecnou závaznost, ta je osobně vázána na profesní činnost. To znamená, že obsahují základní prvek právního předpisu. Tyto předpisy je nutné posuzovat materiálního hlediska, a to i v případě, že tyto předpisy samy sebe nebo jejich vydavatel za právní předpisy nepovažuje a ani je tak neoznačuje. Rozhodujícím faktorem bude vždy to, zda tyto předpisy obsahují obecně závazná pravidla, která jsou vynutitelná veřejnou mocí.

Stavovské předpisy, neboli-li předpisy profesních komor, musí respektovat zákonem stanovenou působnost profesní komory. Povinnosti mohou tyto předpisy ukládat jen na základě zákona. Pokud tomu tak není, zruší příslušný předpis krajský soud ve správním soudnictví.

Kontrolovat stavovské předpisy může i jiný orgán, a to v případě, že by předpis zasahoval do oblasti působnosti toho orgánu. Příkladem takovéto kontroly může být případ Úřadu pro

---

<sup>29</sup> Koudelka, Z. *Samospráva*. Praha: Linde Praha, 2007.

hospodářskou soutěž v Brně. Ten nařídil Komoře veterinárních lékařů změnit stavovský předpis, protože tímto předpisem omezovala volnou soutěž veterinářů, navíc komoře byla uložena pokuta.<sup>30</sup> V rámci své pravomoci nemůže Úřad pro hospodářskou soutěž stavovský předpis přímo zrušit. Může ale nařídit, aby profesní komora uvedla tento předpis do souladu se zákonem, a aby jej neuplatňovala do té doby, než se tak stane. Komoře také může být uložena pokuta ve prospěch státu.

Legislativní úpravou stavovských předpisů se nejpodrobněji zabývá advokátní komora. Posuzování ústavnosti stavovského předpisu je složitější, než v případě označení komory za stavovskou organizaci. Výslovně upraveny jsou stavovské předpisy jen v zákoně o advokacii, zmíněny jsou také v zákoně o soudních exekutorech a po novele zákona o Komoře veterinárních lékařů je nalezneme i zde. Podle Z. Koudelky odpovídají charakteristice stavovských předpisů i předpisy jiných komor, tak jak je uvádí zákon o advokacii. Komora auditorů označuje takovýto předpis jako profesní předpis.

Z. Koudelka ve svém díle také uvádí, že stavovský předpis má znaky a charakter právního předpisu a teoreticky má značnou podobu s obecně závaznými vyhláškami územní samosprávy. Adresáti norem stavovských předpisů ovšem nejsou osoby, které by se nacházely na určitém území, tak jak tomu je u krajů a obcí. Jsou to osoby, které vykonávají určité povolání.

Navíc v případě advokacie nejsou stavovským předpisům podrobeni pouze advokáti, kteří jsou členy komory, ale stavovské předpisy jsou závazné i pro advokátní koncipienty, kteří nejsou členy komory a v zaměstnaneckém vztahu jsou k advokátovi a ne ke komoře.

Podle Z. Koudelky pak můžeme stavovské předpisy rozdělit do tří skupin:

1. Stavovské předpisy, které neukládají povinnosti. Jedná se o předpisy, které řeší jen organizační záležitosti nebo předpisy, které přiznávají nějaká práva (např. podmínky

---

<sup>30</sup> § 11 odst. 6 profesního řádu Komory veterinárních lékařů stanovil, že veterinář nesmí přijmout zakázku, pokud její zadavatel dluží jinému veterináři. Za porušení tohoto pravidla hrozilo veterináři disciplinární řízení. Toto ustanovení bylo v rozporu s volnou soutěží na trhu. Na podnět místopředsedy Ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny Zdeňka Koudelky z 10. 3. 2003 č. j. 648/03-678/03-OK vydal Úřad pro hospodářskou soutěž rozhodnutí z 21. 7. 2003 č. j. S74/03-3600/03-ORP potvrzené jeho předsedou v rámci rozkladu z 15. 7. 2004 č. j. R21/2003. Tímto rozhodnutím Úřad nařídil předmětné ustanovení zrušit, neuplatňovat jej a stanovil pokutu ve výši 200000 Kč. Toto rozhodnutí potvrdil Krajský soud v Brně rozsudkem z 31. 5. 2005 č. j. 31Ca 102/2004-31.

pro poskytování půjček a sociálních dávek pro příslušníky profese z rozpočtu komory).

2. Stavovské předpisy, které ukládají povinnosti pouze členům komory (např. výše a splatnost příspěvků určených na činnost komory, organizace povinného pojištění).
3. Stavovské předpisy, které ukládají povinnosti i nečlenům komory (např. poplatek za profesní zkoušku, podmínky profesní přípravy před zkouškou).

Skupina stavovských předpisů neukládajících povinnosti, je z pohledu ústavnosti v pořádku. Pod ústavní úpravu totiž nespádají záležitosti práva na plnění nad zákonný rozsah, ani úprava vnitřních organizačních záležitostí. V případě stavovský předpisů, které ukládají povinnosti členům komory, je nutné, aby tyto stavovské předpisy měly oporu v zákoně. Nemusí jít o konkrétní zákonné zmocnění k vydání stavovského předpisu. Jako příklad je možné uvést etický kodex advokáta. Zde je stanovena celá řada povinností, které nejsou uvedeny přímo v zákoně. Provádějí však zákonné ustanovení o čestném a svědomitém výkonu profese a zákonného profesního slibu. Tyto povinnosti ukládá stavovský předpis, který je přijat orgánem samosprávy příslušné profesní skupiny. Adresátem povinností je pak ten, který se přímo nebo skrze své volené zástupce podílí na přijetí těchto povinností. Ke stavovským předpisům ukládajícím povinnosti i nečlenům komory, kteří nemají právo podílet se na výkonu profesní samosprávy, je nutno při posuzování ústavnosti přistupovat přísněji. Takovéto předpisy mohou obsahovat pouze takové povinnosti, které mají přímý základ v zákoně. Pro každý takovýto předpis by mělo existovat zákonné zmocnění pro jeho vydání.

Dozoru státu podléhají všechny stavovské předpisy, a to bez ohledu na to, komu stanoví povinnosti. Tento dozor je vykonáván prostřednictvím Ministerstva spravedlnosti a prostřednictvím soudu.

Do 30 dnů od přijetí musí být každý stavovský předpis předložen Ministerstvu spravedlnosti. Pokud ministr spravedlnosti považuje stavovský předpis za protizákonný, může k soudu podat žalobu na jeho zrušení. Z. Koudelka také uvádí, že pokud by stavovské předpisy byly obecně pojímány jako podzákonné právní předpisy, je k jejich zrušení příslušný i Ústavní soud podle čl. 87 odst. 1 písmo b) Ústavy Č. 1/1993 Sb.

Přesto, že jsou stavovské předpisy předkládány ministerstvu jako ústřednímu správnímu úřadu, návrh na soudní přezkum může být podán pouze prostřednictvím ministra jako

vedoucího správního úřadu. Je to z toho důvodu, že soudní spor státu s profesní samosprávou je považován za velmi významnou věc, proto o jeho iniciaci může rozhodovat pouze vedoucí správního úřadu. Podobně se tak může dít v případě ministra financí vůči profesním předpisům Komory auditorů. Od roku 2004 tak může činit i ministr zemědělství vůči předpisům Komory veterinárních lékařů.

Podle Z. Koudelky lze tedy říci, že stavovské předpisy jsou v souladu s ústavou. Opak by mohl nastat jen v případě, že by tyto předpisy ukládaly povinnosti, pro něž by neexistoval zákonný základ. Stavovské předpisy, které ukládají povinnosti i nečlenům, je pak nutné posuzovat přísněji.

Jiný pohled na tuto problematiku pak přináší V. Sládeček<sup>31</sup>. Ten zastává názor, že komorové předpisy nelze považovat za pramen práva, nelze na ně tedy ani nahlížet jako na (podzákonný) právní předpis. V. Sládeček vychází z toho, že za právní předpis můžeme považovat jen takový předpis, který má státem uznanou formu právního předpisu. Takovýto předpis musí být také v souladu se zákonem publikován, což podmiňuje jeho platnost. Právní předpis musí být také vynutitelný státem. Podle V. Sládečka také nelze přirovnávat komorové předpisy k obecně závazným vyhláškám územních samosprávných celků (obcí, krajů a hl. m. Prahy), i když obě tyto formy předpisů řadíme k tzv. autonomní normotvorbě, resp. přesněji ke statutárním předpisům. Statutární předpisy mohou mít účinky předpisů právních, tj. jsou obecně závazné jen v případě, že stát, resp. ústavodárce statutární předpis jako formu předpisu právního uzná.<sup>32</sup> V České republice se tak stalo u některých právních aktů územních samosprávných celků, konkrétně u obecně závazných vyhlášek obcí, krajů a hl. města Prahy.

Názor, že komorové předpisy nelze považovat za právní předpisy, je podle V. Sládečka možné podložit i judikaturou, kdy Městský soud v Praze, potvrzuje, že se nejedná o předpisy právní, ale o specifickou formu předpisu veřejnoprávní korporace. Týkají-li se výkonu veřejné správy, musejí respektovat ústavní rámec pro její výkon, a to čl. 2 odst. 3 Ústavy, případě ukládání povinností čl. 4 odst. 1 Listiny. V opačném případě je soud zruší.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Sládeček, V. Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy. *Právní rozhledy*. 2008, č. 4, s. 130-138.

<sup>32</sup> Sládeček, V. Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy. *Právní rozhledy*. 2008, č. 4, s. 136.

<sup>33</sup> Rozhodnutí č. 90/2004 Sb. NSS, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

## 4 ČESKÁ ADVOKÁTNÍ KOMORA

Česká advokátní komora, která sídlí v Praze 1, na Národní třídě 16, je samosprávnou stavovskou organizací. Tato organizace sdružuje všechny advokáty, kteří jsou zapsaní v seznamu advokacie. Tento seznam vede komora. Česká advokátní komora je právnickou osobou, nevytváří místní složky. Základem právní úpravy České advokátní komory je zák. č. 85/1996 Sb., o advokacii ve znění pozdějších předpisů.

### 4.1 Členství v České advokátní komoře

Členství v České advokátní komoře je povinné. To vyplývá z § 4 zákona, podle něhož je advokátem ten, kdo je zapsán v seznamu advokátů, který vede Česká advokátní komora.

Základní podmínky, které musí být splněny pro zápis do seznamu advokátů, stanovuje § 5 zákona. Komora zapíše na základě písemné žádosti do seznamu advokátů každého, kdo má plnou způsobilost k právním úkonům, kdo získal vysokoškolské vzdělání v rámci magisterského studijního programu v oblasti práva studiem na vysoké škole v České republice, nebo získal vzdělání v oblasti práva na vysoké škole v zahraničí, pokud tak stanoví mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, anebo je toto vzdělání uznáno podle zvláštních právních předpisů. Každého, kdo vykonával po dobu alespoň tří let právní praxi jako advokátní koncipient. Každého, kdo je bezúhonný, komu nebylo uloženo kárné opatření vyškrtnutí ze seznamu advokátů nebo na něhož se hledí, jako by mu toto kárné opatření nebylo uloženo. Dále komora zapíše do seznamu advokátů každého, kdo nebyl vyškrtnut ze seznamu advokátů podle § 7b odst. 1 písm. e) nebo f), nebo uplynula-li od vyškrtnutí doba pěti let, dále toho, kdo není v pracovněprávním nebo pracovním vztahu anebo ve služebním poměru, s výjimkou pracovního poměru

- ke Komoře,
- k advokátovi nebo právnické osobě zřízené k výkonu advokacie (§ 15),
- vysokoškolského učitele, nebo
- vědeckého pracovníka v oboru právo, pokud se jedná o pracovní poměr k Akademii věd České republiky anebo k instituci v její působnosti,
- ani nevykonává jinou činnost neslučitelnou s výkonem advokacie,

Komora запиše do seznamu toho, kdo složil advokátní zkoušku, toho, kdo po splnění všech těchto podmínek složil do rukou předsedy Komory tento slib: „Slibuji na svou čest

a svědomí, že budu ctít právo a etiku povolání advokáta a chránit lidská práva. Slibuji, že budu dodržovat povinnost mlčenlivosti a dbát důstojnosti advokátního stavu.“<sup>34</sup>

Ze seznamu advokátů je vyškrtnut ten, kdo zemřel (nebo byl prohlášen za mrtvého). Dále ten, kdo byl zbaven způsobilosti k právním úkonům, či v ní omezen. Vyškrtnut ze seznamu bude ten, komu bylo uloženo kárné opatření vyškrtnutí ze seznamu advokátů, ten, vůči komu byl prohlášen konkurs, povoleno vyrovnání nebo zamítnut návrh na prohlášení konkursu proto, že jeho majetek nepostačuje k úhradě nákladů konkursu, nebo ten, kdo je společníkem právnické osoby zřízené k výkonu advokacie, vůči níž byl prohlášen konkurs, povoleno vyrovnání nebo zamítnut návrh na prohlášení konkursu proto, že její majetek nepostačuje k úhradě nákladů konkursu

Vyškrtnut ze seznamu advokátů bude také ten, kdo podal Komoře písemnou žádost o vyškrtnutí ze seznamu advokátů, kdo byl zapsán do seznamu advokátů, ačkoliv nesplňuje některou ze zákonných podmínek. Dále bude vyškrtnut ten, kdo byl pravomocně odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody za úmyslný trestný čin spáchaný v souvislosti s výkonem advokacie. Vyškrtnut může být i advokát, který byl pravomocně odsouzen za jiný úmyslný trestný čin.

Ze seznamu advokátů bude vyškrtnut ten, kdo je v prodlení delším než 6 měsíců se zaplacením příspěvku na činnost Komory nebo jiné platby podle zákona a příspěvek nebo jinou platbu nezaplatil ani do jednoho měsíce poté, co byl k tomu Komorou vyzván s poučením o následcích nezaplacení.<sup>35</sup>

V § 8b a § 9 zákona jsou pak uvedeny důvody pro pozastavení výkonu advokacie. Pozastavení se zapisuje do seznamu, a jakmile pominou jeho důvody, Česká advokátní komora zruší nebo rozhodne o vyškrtnutí advokáta ze seznamu.

Česká advokátní komora vede také seznam advokátních koncipientů, do tohoto seznamu je na základě písemné žádosti zapsán ten, kdo má plnou způsobilost k právním úkonům, kdo

---

<sup>34</sup> §5 zák. č. 85/1996 Sb., o advokacii ve znění pozdějších předpisů.

<sup>35</sup> §7, §8 zák. č. 85/1996 Sb., o advokacii ve znění pozdějších předpisů.

získal vysokoškolské vzdělání v rámci magisterského studijního programu v oblasti práva studiem na vysoké škole v České republice, nebo získal vzdělání v oblasti práva na vysoké škole v zahraničí, pokud tak stanoví mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, anebo je toto vzdělání uznáno podle zvláštních právních předpisů, dále ten, komu nebylo uloženo kárné opatření vyškrtnutí ze seznamu advokátních koncipientů nebo na něhož se hledí, jako by mu toto kárné opatření nebylo uloženo. Do seznamu advokátních koncipientů je zapsán ten, kdo je bezúhonný, dále ten, kdo je v pracovním poměru u některého z advokátů.<sup>36</sup>

Vyškrtnut ze seznamu advokátů je ten, kdo nesplňuje výše uvedené podmínky.

## 4.2 Orgány České advokátní komory

Nejvyšším orgánem České advokátní komory je sněm. Právo účastnit se sněmu mají všichni advokáti zapsaní v seznamu advokátů. Zastoupení advokáta jiným advokátem není možné. Sněm svolává předsednictvo, a to tak, aby se sněm sešel nejpozději do čtyř let od předchozího sněmu.

Představenstvo svolá sněm také v případě, že o to písemně v průběhu dvou kalendářních měsíců požádá alespoň třetina všech advokátů nebo pokud o to požádá kontrolní rada. V těchto případech je představenstvo povinno svolat sněm nejpozději do dvou měsíců. Pokud by se tak nestalo, je oprávněna svolat sněm kontrolní rada. Sněm musí být svolán tak, aby mohl se sejít nejdříve do jednoho a nejpozději do tří měsíců ode dne svolání.

Zákon upravuje i záležitosti usnášení sněmu. Sněm se může usnášet bez ohledu na počet přítomných advokátů a usnesení je přijato v případě, že pro něj hlasovala nadpoloviční většina přítomných advokátů. Do pravomoci sněmu přísluší volit z advokátů členy a náhradníky představenstva, kontrolní rady a kárné komise, a to přímou a tajnou volbou na dobu čtyř let. Sněm také tajným hlasováním členy těchto orgánů komory odvolává. Sněm schvaluje organizační řád Komory, a to stavovským předpisem, zřizovat stavovským předpisem sociální fond Komory, popřípadě i jiné fondy, stanovuje také pravidla jejich tvorby a čerpání. Sněm schvaluje stavovským předpisem výši plateb advokátů, popřípadě

---

<sup>36</sup> §37 zák. č. 85/1996 Sb., o advokacii ve znění pozdějších předpisů.

stanovuje zásady pro určení jejich výše představenstvem. Stavovským předpisem schvaluje výši náhrad za ztrátu času stráveného výkonem funkcí v orgánech Komory, popřípadě stanovuje zásady pro určení jejich výše představenstvem. Sněm dále projednává a schvaluje zprávu o činnosti dalších orgánů Komory, ruší nebo mění rozhodnutí představenstva, u kterých to umožňuje zákon. Přitom nemohou být dotčena práva, která advokátům nebo jiným osobám ze zrušeného rozhodnutí představenstva vznikla. Sněmu dále přísluší schvalovat svůj volební a jednací řád, schvalovat další stavovské předpisy přijaté představenstvem v případech, které si vyhradí, usnášet se i ve všech dalších věcech, které si vyhradí, s výjimkou rozhodování v kárném řízení.<sup>37</sup>

Dalším důležitým orgánem je představenstvo. Představenstvo je výkonným orgánem komory. Má 11 členů a 5 náhradníků. Z těchto náhradníků předsednictvo vybírá nové členy v případě, že by počet členů představenstva klesl. Představenstvo rozhoduje o vyškrtnutí ze seznamu advokátů, a to z důvodu nesplnění některé z podmínek stanovených zákonem, o vyškrtnutí ze seznamu advokátních koncipientů z důvodu ztráty bezúhonnosti. Představenstvo rozhoduje o pozastavení výkonu advokacie z důvodů uvedených v § 9 odst. 2 písm. a) a c) nebo § 9 odst. 3 zákona, o pozastavení výkonu právní praxe advokátního koncipienta podle § 37 odst. 5 z důvodů uvedených v § 9 odst. 2 písm. a) a c) nebo § 9 odst. 3 zákona. Představenstvo dále rozhoduje o zrušení rozhodnutí o pozastavení výkonu advokacie podle § 55 odst. 7 zákona, nebo o zrušení rozhodnutí, kterým nebyl výkon advokacie pozastaven podle § 55 odst. 8 zákona.

Představenstvu dále přísluší volit a odvolávat předsedu a místopředsedy Komory. Jeden místopředseda volený z advokátů se sídlem v územní působnosti pobočky Komory dohlíží na činnost této pobočky. Počet místopředsedů Komory určuje organizační řád. Představenstvo přijímá stavovské předpisy, kromě stavovských předpisů, jejichž schválení je zákonem svěřeno sněmu, vydává Věstník. Představenstvu také přísluší hospodařit s prostředky sociálního fondu Komory, popřípadě dalších fondů Komory, svolávat sněm. Představenstvo se dále může vyjadřovat ke zkušebnímu řádu pro advokátní zkoušky, zkoušky způsobilosti a uznávací zkoušky, ke kárnému řádu. Představenstvu

---

<sup>37</sup> §43 zák. č. 85/1996 Sb., o advokacii ve znění pozdějších předpisů.

náleží spravovat majetek Komory, zajišťovat dokumentační, publikační a studijní činnost Komory, činit veškerá opatření, která jsou nezbytná k zajištění řádné činnosti Komory, a provádět další činnosti podle zákona, pokud nepřísluší jiným orgánům Komory.<sup>38</sup>

Povinností představenstva je pravidelně informovat advokáty o činnostech orgánů komory. Zasedání představenstva svolává předseda Komory, představenstvo se schází jednou měsíčně.

Kontrolním orgánem komory je kontrolní rada.

Počet členů i náhradníků kontrolní rady je stanoven organizačním řádem.<sup>39</sup> V případě, že takto stanovený počet členů rady klesne, vybírá kontrolní rada nové členy z řad náhradníků. Ze svých členů kontrolní rada volí a odvolává předsedu kontrolní rady, a pokud tak stanoví organizační řád, i místopředsedy kontrolní rady. Předseda kontrolní rady je má oprávnění vystupovat v kárném řízení jako kárný žalobce.

Kontrolní rada dohlíží na dodržování zákona i na zvláštní právní předpisy. Advokáti, evropští advokáti a advokátní koncipienti mají povinnost předkládat kontrolní radě veškeré písemnosti, které si kontrolní rada vyžádá. Stejně tak jsou povinni předkládat i jiné dokumenty, které vznikly v souvislosti s poskytováním právních služeb. Pokud nelze členům kontrolní rady tyto dokumenty předložit, pak musí umožnit přístup k nim. Tuto povinnost mají jiné orgány Komory a zaměstnanci Komory, pokud jde o písemnosti nebo jiné dokumenty vzniklé v souvislosti s jejich činností.

Kontrolní rada plní úkoly Komory, které jsou stanoveny zvláštním právním předpisem o opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti. Stavovský předpis stanovuje podrobnosti o postupech kontrolní rady.

Kontrolní rada je oprávněna pozastavit výkon rozhodnutí představenstva, a to v případě, že takovéto rozhodnutí (včetně stavovského předpisu) považuje za rozporné s právním předpisem nebo usnesením sněmu. Takto pozastavené rozhodnutí může představenstvo potvrdit dvoutřetinovou většinou. Kontrolní rada může pozastavit i výkon takto

---

<sup>38</sup> §44 zák. č. 85/1996 Sb., o advokacii ve znění pozdějších předpisů.

<sup>39</sup> §46 zák. č. 85/1996 Sb., o advokacii ve znění pozdějších předpisů.

potvrzeného rozhodnutí, v tom případě musí představenstvo požádat o svolání sněmu k rozhodnutí.

Dalším orgánem České advokátní komory je Kárná komise. Kárná komise vykonává působnost v oblasti, kterou ji stanoví zákon a kárný řád. Organizační řád pak stanoví počet členů kárné komise. Ze svých členů kárná komise volí a odvolává předsedu kárné komise, a v případě, že tak stanoví organizační řád, tak, i místopředsedy kárné komise. Předseda kárné komise jmenuje z členů kárné komise členy kárných senátů.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> §47 zák. č. 85/1996 Sb., o advokacii ve znění pozdějších předpisů.

## 5 KOMORY S NEPOVINNÝM ČLENSTVÍM

Jedná se o hospodářské komory, které sdružují podnikatele, členství v těchto komorách je nepovinné, jejich členové se tedy sdružují na principu dobrovolnosti.

### 5.1 Vznik a vývoj hospodářských komor

Hospodářské komory se začaly vznikat jako regionální útvary podnikatelů (výrobců a obchodníků) se vznikem kapitalismu.<sup>41</sup> První hospodářská komora byla založena ve Francii a to ve městě Marseille. Vznik obchodních komor významně podpořil Napoleon I. Měly sloužit jako odpověď na anglickou hospodářskou dominanci. Na našem území vznikly obchodní a živnostenské komory za podpory ministra obchodu Karl Ludwiga von Brücka a to na základě zákona z roku 1850. Jednotlivé komory pak začaly postupně působit. Dvě komory byly na Moravě, v Brně a v Olomouci, jedna ve Slezsku, v Opavě a pět komor bylo v Čechách a to v Praze, Českých Budějovicích, Chebu, v Liberci v Plzni. Tyto komory se podílely především na projednávání hospodářských zákonů, připravovali rozhodčí řízení pro obchodní spory, zapisovaly známky a značky, vydávaly osvědčení a podporovaly vznik odborných škol. Komory měly právo volit v rámci volební kurie měst a obchodních a živnostenských komor 2-4 poslance zemského sněmu a v letech 1873-1907 i 1-2 poslance Poslanecké sněmovny Říšské rady z každé komory v rámci samostatné kurie obchodních a živnostenských komor.<sup>42</sup> Co se týče vnitřní organizace komor, dělily se komory na sekce, byla to sekce obchodní a živnostenská, v Chebu také sekce hornická. Na začátku 20. Století se pak začala vytvářet živnostenská společenstva, obchodní grémia, okresní poradní sbory a okresní jednoty řemeslnictva. Členové komory byli voleni na období šesti let. Volit je mohli všichni obchodníci, živnostníci a ředitelé akciových společností, kteří mají aktivní volební právo, státní občanství a pohybují se v okruhu působnosti komory. Počet členů komory byl 16-48, po třech letech se polovina členů obměňovala. V čele komory stál volený prezident a viceprezident, tito byli voleni na jeden rok a museli být zmocněni Ministerstvem obchodu, to také mohlo komoru rozpustit.

---

<sup>41</sup> Koudelka, Z. *Samospráva*. Praha: Linde Praha, 2007, s. 358.

<sup>42</sup> Koudelka, Z. *Samospráva*. Praha: Linde Praha, 2007, s. 358.

Po vzniku Československa byla omezena autonomie komor, toto opatření bylo mířeno proti komorám s německou převahou. Výnosem z 19. 3. 1919 byly z přímé působnosti Obchodní a živnostenské komory v Liberci vyňaty okresy s převahou česky mluvícího obyvatelstva, které byly spravovány Obchodní a živnostenskou ústřednou v Hradci Králové, jejíž předseda byl první virilní viceprezident liberecké komory.<sup>43</sup> V roce 1922 založily komory Ústřednu československých obchodních a živnostenských komor, která měla sídlo v Praze. Tato Ústředna vydávala svůj Věstník. Ve 30. letech 20. století vznikl Exportní ústav obchodních a živnostenských komor, v ostatních ohledech se řídily komory podle dosavadních předpisů. Ke změnám pak došlo roku 1938, tyto změny byly spojeny s okupací československého pohraničí. Sídla komor v Opavě, Chebu a Liberci byla zabrána Německem, proto byla zřízena samostatná Obchodní a živnostenská komora v Hradci Králové, neobsazené území patřící do působnosti komory v Chebu přešlo pod komoru v Plzni a komory v Opavě pod komoru v Olomouci.

V letech 1939-1942 vznikla v Sudetech jednotná Průmyslová a hospodářská komora Sudety, součástí této komory se staly Průmyslové a obchodní komory v Liberci, Chebu a Opavě a také nově vzniklé Řemeslnické komory v Liberci, Chebu, a Šumperku. Prezidenti i zástupci prezidentů byli jmenováni říšským ministrem hospodářství. Princip dobrovolnosti byl nahrazen povinným členstvím.

Všechny komory byly z 20. 4. 1942 říšského generálního zmocněnce pro hospodářství Waltera Funka zrušeny a vytvořena jediná Župní hospodářská komora Sudety.<sup>44</sup> Tato Župní hospodářská komora Sudety byla členěna na oddělení pro průmysl, řemesla, obchod, zahraniční obchod, cizinecký ruch, veřejné zakázky. Dále se členila na oddělení právní, sociálně-politických otázek, výchovy k povolání, cen, financí, daní, všeobecně správní, dále existovalo zvláštní oddělení pro válečné hospodářství, suroviny a pracovní nasazení. S úpadkem německé moci v Sudetech pak tato komory zanikla.

Po roce 1945 obnovily živnostenské a obchodní komory zcela svou činnost, k 31. 12. 1945 však byly zrušeny, protože v režimu plánovaného hospodářství a potlačovaného soukromého vlastnictví neměly hospodářské a živnostenské komory uplatnění. Záležitosti,

---

<sup>43</sup> Koudelka, Z. *Samospráva*. Praha: Linde Praha, 2007, s. 359.

<sup>44</sup> Koudelka, Z. *Samospráva*. Praha: Linde Praha, 2007, s. 359.

kteřé se týkaly zahraničního obchodu, přešly na Československou obchodní komoru v Praze, ta byla podřízena Ministerstvu zahraničního obchodu. Členy této komory byly podniky, které působily v zahraničním obchodě. Komora měla své orgány, kterými byly valná hromada, představenstvo, předseda, místopředsedové, generální sekretář a revizní komise. Název komory byl roku 1978 změněn na Československou obchodní a průmyslovou komoru.

V současné době jsou představiteli komor s nepovinným členstvím Hospodářská komora ČR se sídlem v Praze a Agrární komora ČR se sídlem v Olomouci. Tyto komory jsou právními osobami, jejichž úkolem je podpora podnikatelských aktivit. Agrární komora je určena především k podpoře podnikání v oblasti zemědělství, lesnictví a potravinářství. Jejím úkolem je prosazování a ochrana zájmů členů komory a zajišťování jejich potřeb. Hospodářská komora byla založena za stejným účelem, k podpoře podnikání v ostatních oblastech.

Obě komory sdružují podnikatele, a to jak fyzické, tak právnické osoby. To se však týká pouze těch podnikatelů, kteří byli za členy komory přijati.

Jak Hospodářská komora ČR, tak Agrární komora ČR se zapisují do obchodního rejstříku. Zápisem do obchodního rejstříku získávají komory postavení podnikatele.<sup>45</sup>

Základní právní úpravou těchto komor je zákon č. 301/1992 Sb. ve znění pozdějších předpisů.

## 5.2 Vnitřní organizace

Obě komory tvoří okresní komory. V Praze jsou to pak obvodní komory. Také tyto okresní komory jsou právními osobami (mají vlastní právní subjektivitu) a zapisují se do obchodního rejstříku.<sup>46</sup> Zákon umožňuje, že se okresní komory mohou slučovat v regionální komory a regionální komory se naopak mohou rozdělovat na okresní komory. Pro regionální komory pak platí stejná ustanovení jako pro okresní komory.

---

<sup>46</sup> Fiala, J., Mates, P. *Komory podnikatelů a komory svobodných povolání*. Brno: Masarykova univerzita, 1994, s. 14.

V rámci komor působí také společenstva. Hospodářská komora tvoří živnostenská společenstva, Agrární komora tvoří zemědělská, lesnická a potravinářská společenstva.

Podle zákona komory, okresní komory i společenstva samostatně spravují svůj majetek, jako právnické osoby tedy vystupují i v majetkových vztazích. Hospodaří podle ročního rozpočtu a jejich příjmy tvoří především členské příspěvky, dotace, dary a jiné příjmy. Rozdělení příspěvků mezi komory, okresní komory a společenstva určuje rozpočet.

Vztahy mezi komorami, okresními komorami a společenstvy upravují statuty komor.

### 5.3 Působnost komor

Zákon působnost komor vyjadřuje demonstrativně. Komory v rámci své působnosti poskytují poradenské a konzultační služby v otázkách týkajících se podnikatelské činnosti, vydávají odborná stanoviska a vyjádření podle zvláštních předpisů. Do jejich působnosti dále spadá organizace vzdělávacích činností, spolupráce s orgány státní správy při zajišťování informačního servisu, profesního vzdělávání a forem rekvalifikace a při řešení problémů zaměstnanosti, zabezpečování propagace a šíření informací o podnikatelské činnosti a to za předpokladu předchozího souhlasu členů komor. Komory dále provádí dohled nad členy komor při vykonávání podnikatelské činnosti a to z důvodu odbornosti a souladu s obecně závaznými předpisy. Komory navazují a rozvíjí styky s odbornými institucemi v zahraničí, uzavírají dohody, vystavují osvědčení o důležitých skutečnostech v právních vztazích, které vznikly při mezinárodním obchodním styku. Komory dále zřizují a spravují zařízení a instituce, které podporují rozvoj podnikání a vzdělanosti, spolupracují s podnikatelskými svazy a sdruženími na základě dohod, které byly uzavřeny v souladu se statutem komory. Do jejich působnosti můžeme také zahrnout zřizování stálé smírčí komise k předcházení obchodním sporům mezi členy komory a výkon vlastní hospodářské činnosti k podpoře řádného plnění svých úkolů a v souladu se svým posláním. Komory se také podílí na odborné přípravě k výkonu povolání a podpoře školských zařízení k tomuto účelu a to v okruhu své působnosti. Komory vedou evidence svých členů.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> §4 zák. č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky ve znění pozdějších předpisů.

Vedle této zákonem stanovené působnosti mohou komory vyvíjet i další činnost na podporu podnikání. Působnost okresních komor a společenstev upravují statuty komor.

## **5.4 Členství v Hospodářské a Agrární komoře ČR**

Členství v obou těchto komorách je založeno na principu dobrovolnosti. Členy se můžou stát jak fyzické, tak právnické osoby podnikající v příslušných oblastech. Členem Agrární komory se může stát podnikatel provozující činnost v oblasti zemědělství, lesnictví a potravinářství. Členy Hospodářské komory se pak můžou stát podnikatelé, kteří provozují podnikatelskou činnost v ostatních oblastech, kromě podnikatelů profesně organizovaných podle jiných zákonů.

O přijetí podnikatele za člena komory rozhoduje na základě písemné žádosti podnikatele představenstvo okresní komory nebo společenstva. Práva a povinnosti vznikají členům až v den zápisu do seznamu členů.

### **5.4.1 Práva a povinnosti členů komor**

Práva a povinnosti členů komor upravuje § 6 odst. 1 a 2 zákona.

Každý člen komory má právo volit a být volen do orgánů komor, za právnické osoby má právo volit a být volena fyzická osoba, která je statutárním orgánem nebo je členem statutárního orgánu. Dále mají členové komory právo využívat služeb, které komora poskytuje a obracet se ke smírčí komisi komory.

Mezi povinnosti členů komory patří vykonávat svou podnikatelskou činnost odborně a v souladu s obecně závaznými právními předpisy, dodržovat statut, jednací a volební řád komory a řádně platit stanovené členské příspěvky.

K zániku členství dochází až v den výmazu ze seznamu členů komory. K výmazu ze seznamu může dojít v případě zániku oprávnění k podnikatelské činnosti, úmrtí, zániku právnické osoby, v případě oznámení o vystoupení z komory nebo vyloučení z komory.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> §6 zák. č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky ve znění pozdějších předpisů.

## 5.5 Orgány Hospodářské a Agrární komory

Především je nutné rozlišit orgány komory jako celku a orgány okresních komor. Pokud sněm komory neurčí jinak, jsou funkce v orgánech čestné. Za výkon těchto funkcí je vyplácena náhrada za ztrátu času a náhrada hotových výdajů. Ze zákona trvá funkční období orgánu nejdéle tři roky.

### 5.5.1 Orgány komory

Nejvyšším orgánem komory je sněm. Je to orgán dvoukomorový. Tvoří jej všeobecná sněmovna, která je složená ze zástupců okresních komor, a sněmovna společenstev.

Zákon upravuje pravidla pro přijímání usnesení. Sněm je schopný se usnášet v případě, že v obou dvou sněmovnách je přítomna nadpoloviční většina zvolených zástupců. Aby bylo usnesení platné, je třeba souhlasu nadpoloviční většiny přítomných zástupců. Nestanoví-li zákon jinak, hlasují komory odděleně. V případě, že každá sněmovna dojde k jinému rozhodnutí, svolává prezident komory tzv. dohodovací jednání. Postup při dohodovacím řízení upravuje statut.

Sněm rozhoduje o nejdůležitějších otázkách, do jeho působnosti patří např. rozhodování o statutu komory, o volebním a jednacím řádu (i řádech okresních komor). Do působnosti sněmu spadá i stanovování hlavních úkolů komory, volba a odvolání dalších orgánů komory, schvalování rozpočtu a závěrečného účtu, schvalování výše a způsobu platby členských příspěvků. Sněm má navíc právo vyhradit si rozhodování i o jiných záležitostech.<sup>49</sup>

Sněm komory zasedá alespoň jednou do roka. Zasedání sněmu svolává představenstvo. To má povinnost sněm svolat na žádost kvóra okresních komor, společenstev, nebo zástupců.

Právě představenstvo je řídicím orgánem komory. Členy představenstva jsou prezident, viceprezidenti a další členové. Ti jsou voleni sněmem. Představenstvo komory rozhoduje o těch záležitostech, které nejsou zákonem, statutem, jednacím řádem, nebo usnesením

---

<sup>49</sup> §13 zák. č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky ve znění pozdějších předpisů.

sněmu svěřeny jiným orgánům.<sup>50</sup> Představenstvo připravuje podklady k jednání sněmu, odpovídá za hospodaření s majetkem, jmenuje a odvolává tajemníka úřadu komory, rozhoduje o pozastavení výkonu rozhodnutí prezidenta nebo viceprezidenta komory.

Předseda představenstva jej svolává alespoň čtyřikrát do roka.

Navenek jedná jménem komory a zastupuje ji prezident. Prezident vykonává činnost, kterou mu svěří statut komory, nebo usnesení sněmu nebo představenstva komory. Dále řídí jednání představenstva komory, a dohlíží na činnost úřadu komory. V době prezidentovy nepřítomnosti jej zastupuje pověřený viceprezident nebo člen představenstva.<sup>51</sup>

Dozorčí rada vykonává funkci kontrolního orgánu komory. Dozorčí radě je svěřena kontrola hospodaření a činnosti komory, přechodné zastavení výkonu rozhodnutí prezidenta, viceprezidenta a představenstva. V čele dozorčí rady stojí předseda zvolený ze členů.<sup>52</sup>

Úřad komory je jejím výkonným orgánem. Mezi úkoly úřadu patří zajišťování běžného chodu komory, vedení administrativy, příprava podkladů pro jednání orgánů komory a další úkoly, které jsou úřadu svěřeny na základě pokynů představenstva. V čele úřadu komory stojí tajemník, ten odpovídá za činnost úřadu představenstvu.<sup>53</sup>

### 5.5.2 Orgány okresních komor

Orgány okresních komor jsou tvořeny podobně jako orgány komory jako celku. Podobné je i postavení a úkoly těchto orgánů, liší se v podstatě pouze pojmenováním. Nejvyšším orgánem komory je shromáždění delegátů. Tento orgán je pouze jednokomorový. Řídícím

---

<sup>50</sup> §14 zák. č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky ve znění pozdějších předpisů.

<sup>51</sup> §15 zák. č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky ve znění pozdějších předpisů.

<sup>52</sup> §16 zák. č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky ve znění pozdějších předpisů.

<sup>53</sup> §17 zák. č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky ve znění pozdějších předpisů.

orgánem okresní komory je představenstvo. Na venek za okresní komoru jedná předseda, toho zastupuje místopředseda. Funkci kontrolního orgánu vykonává dozorčí rada a úřad okresní komory je výkonným orgánem. V čele úřadu stojí ředitel.

Specifickým orgánem Hospodářské a Agrární komory ČR je rozhodčí soud. Tento orgán může být zřízen po vzájemné dohodě. Je to nezávislý orgán, kde nezávislí rozhodci rozhodují spory o majetkové nároky. Rozhodci rozhodují podle předpisů o rozhodčím řízení. Organizaci, pravomoc, příslušnost a ostatní náležitosti upravuje rozhodčí řád.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> §19 zák. č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky ve znění pozdějších předpisů.

## **6 ÚVAHY NA TÉMATA Z OBLASTI ZÁJMOVÉ SAMOSPRÁVY**

K nejdiskutovanějším otázkám z oblasti zájmové samosprávy zcela jistě patří již dříve zmiňovaná problematika stavovských neboli komorových předpisů, a také problematika povinného členství v profesních komorách.

### **6.1 Problematika stavovských předpisů**

Jak z výše uvedeného vyplývá, na problematiku stavovských předpisů existují různé názory. Tato roztroušenost vyplývá ze skutečnosti, že platná právní úprava této problematiky je poměrně nejasná.

Osobně se ztotožňuji s prezentovanými myšlenkami V. Sládečka, který, zastává názor, že předpisy profesních komor není možné považovat za právní předpisy, nýbrž za specifickou formu předpisu, nebo také za vnitřní předpisy. Při svých úvahách vychází V. Sládeček i z názorů D. Hendrycha, který taktéž nepovažuje předpisy profesních komor za předpisy právní, ale za určitou formu autonomní novotvorby, přičemž pod pojmem autonomní novotvorby rozumí jak statutární předpisy, tak předpisy vnitřní. Rozdíl mezi statutárními a vnitřními předpisy je pak mimo jiné spatřován v přesnosti zákonné úpravy, kdy u statutárních předpisů zákon poměrně přesně stanoví, jaké statutární předpisy může subjekt samosprávy vydávat. Stanovena je také možnost kontroly statutárních předpisů státním orgánem. To však nelze konstatovat o jednotlivých zákonech upravujících profesní komory. Většina těchto zákonů komorové předpisy pouze demonstrativně vyjmenovává, popřípadě uvádí, že daná komora může vydávat také další stavovské předpisy. Stejně tak pouze některé zákony stanovují možnost soudního přezkumu předpisů komor.

Pro lepší orientaci v této problematice a pro jasné stanovení postavení předpisů profesních komor by byla vhodná taková právní úprava, která by tuto problematiku sjednotila a pravidla pro vydávání takovýchto předpisů profesních komor zkonkretizovala.

### **6.2 Povinné členství v profesních komorách – ano či ne?**

Další, často diskutovanou otázkou je problematika povinného neboli nuceného členství. Povinné nebo nucené členství znamená, že příslušník určitého povolání musí být členem dané komory, aby byl oprávněn toto povolání vykonávat. Bez tohoto členství pak není

možné toto povolání vykonávat. Někteří považují omezení výkonu profese skrze povinnou organizovanost v profesních komorách za protiústavní.

Významným bodem se pak stalo rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 14. 10. 2008 (viz příloha č. 2), v němž bylo povinné členství v České lékařské komoře shledáno ústavním. Hlavní argumenty, které Ústavní soud přednesl, jsou ve své podstatě aplikovatelné i na ostatní komory profesní samosprávy. Ústavní soud tak reagoval na návrh skupiny senátorů ze dne 25. 5. 2006, Senátoři požadovali zrušení jednoho z paragrafů zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře. Konkrétně se jednalo o § 3 odst. 1 tohoto zákona. Tento paragraf ukládá každému lékaři vykonávajícímu na území České republiky lékařské povolání v léčebné a preventivní péči povinnost být členem České lékařské komory (dále jen ČLK).

Diskutované ustanovení konkrétně stanoví toto:

*„Každý lékař, který vykonává na území České republiky lékařské povolání v léčebné a preventivní péči, musí být členem České lékařské komory.“*

Svá argumenty senátoři stavěli na tvrzení, že povinné členství v ČLK je v rozporu s Ústavou a Listinou základních práv a svobod, a to ve smyslu práva svobodně se sdružovat, k němuž patří i právo nesdružovat se, v případě že o to subjekt nemá zájem. Jedna z mnoha výtek, kterou senátoři uvedli, bylo i to, že ne všichni lékaři jsou povinni ztotožňovat se s názory ČLK. S tím souvisí i jedna z mnoha výtek senátorů, že někteří lékaři se nemusí ztotožňovat s názory ČLK a tudíž nechtějí být veřejně spojováni s jejími aktivitami. Navrhovatelé souhlasili s tím, že přiměřená regulace poskytování lékařské péče je nutná, stejně tak jako a dohlížení na kvalitu poskytovaných služeb. Povinné sdružování v ČLK však podle nich nepředstavuje jedinou možnost, jak dohlížet na práci lékařů a zároveň zaručit jejich odbornou kvalifikaci. Navrhovatelé došli k názoru, že povinné sdružování v ČLK není potřebné, pokud existuje způsob, který se ve vztahu k základním právům jeví jako šetrnější a přitom dosahuje téhož účelu, a to prostřednictvím přímého výkonu státní správy. Při svém rozhodování zvažoval Ústavní soud právní povahu ČLK, posoudil vlastní předchozí judikaturu a přihlédl i ke správní a soudní praxi jiných zemí. Při tom došel k závěru, že návrh na zrušení toho ustanovení není důvodný. Ústavní soud také uznal, že k závaznosti předpisů a jiných opatření komory je možné se dobrat i jinak, než skrze povinné členství. Toho by bylo možno dosáhnout např. povinnou registrací

v příslušné instituci spojenou se státní správou a státním dohledem nad výkonem dané profese. Zároveň však Ústavní soud upozornil na to, že pro profesní komory se vyslovuje i Rada Evropy, a to skrze doporučení pro své členské státy, aby nahrazovaly postavení orgánů státní správy působením orgánů profesní samosprávy, tedy komorami. Institut povinného členství v příslušné komoře nebo povinnost registrace přitom v žádném případě není, ve srovnání s ostatními evropskými zeměmi, ničím výjimečným. Jen v Evropské unii je lékařských komor šestnáct. Rozhodnutí Ústavního soudu uvítala i Česká komora architektů. Sekretář České komory architektů Jiří Plos v souvislosti s touto problematikou uvedl: „Jedná se o model historicky ověřený a rozhodnutí soudu tak vlastně potvrdilo, že Česká republika je zařazena do fungujícího systému“.

Toto rozhodnutí Ústavního soudu však nezamezuje tomu, aby mohly být komory v budoucnu zrušeny, o což už v minulosti bylo vícekrát usilováno.

Česká lékařská komora je stejně jako i ostatní české profesní komory je zřízena ze zákona, a to znamená, že z vůle státu. Nemá tak povahu sdružení, ani spolku, který by vznikl na základě požadavků občanů. Podle výroku Evropského soudu pro lidská práva z roku 1981 profesní komora ani nemůže být považována za sdružení. Z toho tedy vyplývá, že povinné členství v komoře neomezuje právo občanů svobodně se sdružovat nebo nesdružovat tak, jak ve svém návrhu argumentovali senátoři. Model samosprávy skrze komory tedy není protiústavní. Jiří Plos pak dodává „Členství v komoře není obdobou členství v občanských sdruženích, ale označuje příslušnost k právně regulované profesi“. Tuto příslušnost pak potvrzuje vydání oprávnění k výkonu příslušného regulovaného povolání. Systém profesní samosprávy prostřednictvím komor se dotýká výkonu velmi kvalifikovaných povolání, která jsou spojená také s osobní odpovědností, kterou zcela zajisté lékaři, stomatologové, lékárníci, veterináři, architekti, stavební inženýři, advokáti, daňoví poradci, exekutoři apod. za výkon svého povolání nesou. Takováto zaměstnání je nutno vykonávat s vysokou odborností a na výkon těchto povolání je také nutné kvalifikovaně dohlížet, a to proto, aby nedošlo ke škodám na majetku a zdraví. A ačkoliv se může tento model fungování správy profese zdát nedokonalý, jsou právě komory schopné takovýto dozor vykonávat. Komory rozhodují o přístupu osob do dané profese, stejně jako o odpovědném výkonu této profese. Pro výkon takovéto profese také stanovují podmínky a pravidla pro tento výkon, přičemž osobě, která splňuje zákonem stanovené podmínky a předpoklady, nemohou komory přístup k profesi odepřít. Jednání komory se tedy děje hlavně v zájmu veřejném. Působení

komor by se mohlo jevit jako autoritativní. Komory však za své jednání nesou plnou odpovědnost. Činnost komor je ke všemu jak pod veřejnou správní, tak pod soudní kontrolou. Na výrok, ve kterém Ústavní soud neshledal povinné členství v České lékařské komoře neústavním, a naopak jej považuje za součást funkčního systému vyspělých zemí, zazněly kladné reakce i při společném zasedání zástupců profesních komor, které proběhlo v prosinci roku 2008. Toto rozhodnutí se tak stalo precedentem i pro případné posuzování povinného členství v dalších komorách. Pozitivně vnímá toto rozhodnutí také představenstvo ČKA, které to potvrdilo na svém lednovém zasedání.

## ZÁVĚR

Ve své práci jsem se snažila shrnout a systematizovat poznatky z oblasti zájmové samosprávy. Mým prvním úkolem bylo pojmové vymezení samosprávy a dalších institutů, které jsou s pojmem samosprávy úzce spjaty. Dále jsem se věnovala samotnému institutu zájmové samosprávy. Provedla jsem právní, obecnou a historickou charakteristiku profesních komor. Dále jsem se snažila rozebrat působnost komor, a to jak osobní, věcnou, tak i územní. Snažila jsem se také popsat problematiku stavovských předpisů a nastínit různé náhledy na toto téma. Podrobněji jsem se pak věnovala jednomu zástupci profesních komor, konkrétně České advokátní komoře, u níž jsem se snažila popsat základní aspekty, členství v České advokátní komoře a její orgány. Abych mohla porovnat problematiku profesních komor s povinným členstvím a komor s nepovinným členstvím, věnovala jsem se systematické Hospodářské a Agrární komory ČR, popsala jsem jejich působnost, podmínky členství a orgány těchto komor. Poslední kapitolu své práce jsem věnovala úvahám a diskutovaným otázkám z oblasti zájmové samosprávy.

## SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

- Sládeček, V. *Obecné správní právo*. Praha: Aspi, 2005
- Sládeček, V. Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy. *Právní rozhledy*. 2008, č. 4, s. 130-138
- Koudelka, Z. *Samospráva*. Praha: Linde Praha, 2007
- Fiala, J., Mates, P. *Komory podnikatelů a komory svobodných povolání*. Brno: Masarykova univerzita, 1994
- Hendrych, D., et al. *Správní právo: Obecná část*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 1996
- Pražák, J. *O pojmu a povaze samosprávy*. Výtisk přednášky ze 7. Ledna 1897
- Průcha, P. *Správní právo. Obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2003
- Zákon č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii ve znění pozdějších předpisů
- Rozhodnutí č. 90/2004 Sb. NSS, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)
- Nález Ústavního soudu, Pl.ÚS 40/06 #2, 6/2009 Sb., <http://nalus.usoud.cz>
- Velký slovník naučný 2. Díl, Diderot Praha 1999

## SEZNAM PŘÍLOH

- Nález Ústavního soudu, Pl.ÚS 40/06 #2, 6/2009 Sb.

## **PŘÍLOHA P I: NÁLEZ ÚSTAVNÍHO SOUDU, PL.ÚS 40/06 #2, 6/2009 SB.**

Plénium Ústavního soudu ve složení Stanislav Balík, František Duchoň, Vojen Güttler, Pavel Holländer, Ivana Janů, Vladimír Kůrka, Dagmar Lastovecká, Jiří Mucha, Jan Musil, Jiří Nykodým, Miloslav Výborný, Eliška Wagnerová a Michaela Židlická rozhodlo o návrhu skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky, zastoupených JUDr. Milanem Vašíčkem, advokátem se sídlem v Brně, Lidická 57, na zrušení § 3 odst. 1 zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, takto:

### **Návrh se zamítá.**

#### **I.**

##### **Rekapitulace návrhu**

1. Podáním doručeným Ústavnímu soudu dne 25. 5. 2006 navrhla skupina senátorů Senátu Parlamentu České republiky s odvoláním na čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky (dále jen "Ústavy") a podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákona o Ústavním soudu"), aby Ústavní soud pro rozpor s ústavním pořádkem, jmenovitě čl. 4 odst. 4, čl. 20 odst. 1, čl. 26 odst. 1 a čl. 27 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listiny"), zrušil § 3 odst. 1 zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákona č. 220/1991 Sb."), jež ukládá každému lékaři, který vykonává na území České republiky lékařské povolání v léčebné a preventivní péči, povinnost být členem České lékařské komory.

2. Navrhovatelé především vyjádřili přesvědčení, že "pod právo svobodně se sdružovat je zapotřebí též vztáhnout právo se naopak nesdružovat, pakliže o to daný subjekt nemá zájem", resp. že právo svobodně "se sdružit" ve smyslu čl. 20 odst. 1 Listiny obsahuje též právo "se nesdružit", s nímž se pojí stejná ústavní ochrana.

3. Podle navrhovatelů princip povinného členství v České lékařské komoře, "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, míní-li využít práva svobodně se nesdružit, nezbyvá, než se vzdát práva na výkon svého povolání.

4. Navrhovatelé proklamují, že při omezování základních práv a svobod je zapotřebí šetřit jejich podstaty a smyslu, a proto "je nutno uchýlit se k omezením nejmenším, která ještě vedou k dosažení kýženého cíle, a je zapotřebí volit omezení přiměřená významu sledovaného cíle", přičemž "celý systém omezení je pak ovládán zásadou subsidiarity, kdy není možno provést omezení tam, kde by bylo lze dosáhnout žádaného účelu bez omezení".

5. S ohledem na čl. 26 odst. 2 Listiny (čl. 4 odst. 4) je nutnost výše předznačené "volby" přijatelná podle navrhovatelů jen tehdy, je-li jí třeba k dosažení ústavně legitimního cíle a je-li proporcionální "k významu sledovaného účelu".

6. Navrhovatelé tento ústavněprávně aprobovaný účel identifikují s pochopitelnou nutností vytvořit vhodný regulační rámec pro povolání lékaře, jelikož vyžaduje mimořádnou odbornost a pečlivost a jeho výkon se bezprostředně dotýká elementárních zájmů jednotlivých fyzických osob na zachování jejich života a zdraví. Uznávají, že "je jistě legitimním a ústavně akceptovatelným cílem státu usilovat o přiměřenou regulaci poskytování lékařské péče a dohlížet na kvalitu poskytovaných služeb", jelikož "zásahy do tělesné integrity jednotlivců, které vykonávají lékaři, představují často odborně a eticky mimořádně náročné a zároveň nevratné či těžko reparovatelné postupy". Dohled státu je tím podle navrhovatelů legitimním zájmem, který je způsobilý odůvodnit omezení základních práv a svobod, a proto "zákonodárce zvolil cestu", která "sleduje legitimní cíl"; navrhovatelé pak ani nezpochybňují, že profesní komora (Česká lékařská komora) je způsobilá zákonem jí svěřeným dohledem tohoto účelu dosíci.

7. Nucené sdružení v České lékařské komoře však podle navrhovatelů není jedinou možností, jak spravovat "věci veřejné ve zdravotnictví", zejména dohlížet na výkon povolání lékaře a garantovat jejich odbornou kvalifikaci. Její potřebnost není dána, jestliže je dostupná alternativa "stejně efektivní regulace", totiž prostřednictvím "přímého výkonu státní správy", v jejímž rámci by stát stanovil odborné a další požadavky na výkon lékařského povolání a kontroloval přímo svými výkonnými orgány jejich dodržování, aniž

by nutil jednotlivé lékaře identifikovat se "stavovskou organizací" (tj. bez zásahu do ústavně garantovaného práva na sdružování, resp. "nesdružování").

8. K podpoře "modelu s nepovinným členstvím v lékařské komoře" navrhovatelé uvedli, že "je v Evropě značně rozšířen", nevykazuje žádné zvláštní nevýhody proti systému existujícímu v České republice a tím, že se nedotýká ústavně garantovaného práva na sdružování, je "z hlediska ústavního pořádku ČR přijatelnější".

9. Jestliže kupříkladu v případě advokacie je "sdružení v korporátním orgánu typu profesní komory jednoznačně nutné", neboť její výkon "velmi často směřuje proti státu, jeho zájmům a orgánům, ať už se jedná o obhajobu v trestním řízení, žaloby proti státu o náhradu škody, správní žaloby apod.", v případě lékařské profese dán zvláštní důvod, proč konstruovat dohled nad jejím výkonem profesní samosprávou, není, jelikož podle navrhovatelů "neexistuje dostatečně ambivalentní vztah lékařů ke státu, který by odůvodňoval jejich nutnou izolaci od státní správy - a tím si vynucoval také jejich povinné sdružení v komoře".

10. Navrhovatelé posléze pokládají za důležité, že ze strany veřejnosti dochází k projekci postojů zastávaných Českou lékařskou komorou vůči jednotlivým členům; to je vyhoceně vnímáno především proto, že Česká lékařská komora je "korporace, tedy právnická osoba s vlastním jednáním, vlastní vůlí, vlastními postoji, pověstí, cíli a hodnotami", a "provozuje faktickou činnost, komunikuje se svým okolím a podílí se na akcích, které jsou veřejností určitým způsobem vnímány", "vystupuje politicky, vyjadřuje se k ekonomickým a politickým otázkám, zaujímá politická stanoviska, podporuje tu či onu vládní či nevládní koncepci zdravotnictví, preferuje postupy, s nimiž řada lékařů souhlasí a řada nesouhlasí atd.", a "je úzce personálně propojena s Ministerstvem zdravotnictví, které na ni vykonává přímý vliv". "Toto povědomí, tato pověst a vyznění ČLK" se podle navrhovatelů zákonitě více či méně přenášejí na členy komory a ti, kdož jsou s ní identifikováni, mohou nést "nelibě", že jsou veřejností spojováni s aktivitami, se kterými "bytostně" nesouhlasí, případně je považují za útok na své vlastní zájmy.

11. Zákonodárce podle navrhovatelů tím nerespektoval kritérium potřeby, jestliže ústavně garantovaná práva jednotlivců, tj. svobodu sdružování, omezil sice za legitimním účelem, "nicméně zcela zbytečně, a proto nepřipustně"; "není-li takové sdružení nutné –

a srovnání se zahraničím ukazuje, že není - nelze než označit takové nucené sdružení za neústavní požadavek".

12. Navrhovatelé konečně vyslovili názor, že Ústavní soud by měl "popřípadě" odložit vykonatelnost zrušovacího nálezu "na vhodnou dobu", aby zákonodárce mohl přizpůsobit koncepci správy zdravotnictví členství v České lékařské komoře, jež by již povinné nebylo.

## II.

### Vyjádření, stanoviska a replika

13. Ústavní soud v souladu s ustanovením § 69 zákona o Ústavním soudu návrh na zahájení řízení zprostředkoval účastníkům řízení - Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu České republiky, a nad tento zákonný rámec oslovil i věcně dotčené instituce, jmenovitě Ministerstvo zdravotnictví, Českou lékařskou komoru a Odborový svaz zdravotnictví a sociální péče České republiky; jimi předložená vyjádření byla navrhovatelům intimována a ti k nim podali posléze repliku.

### Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky

14. Poslanecká sněmovna ve vyjádření ze dne 1. 2. 2007 podepsaném předsedou Ing. Miloslavem Vlčkem především uvedla, že zákonodárny sbor (bývalá Česká národní rada) jednal při projednávání návrhu zákona č. 220/1991 Sb. ve shodě s předepsanou procedurou a současně v přesvědčení, že přijatý zákon není v rozporu s Listinou základních práv a svobod. Předkladatelé návrhu zákona si byli podle předsedy Poslanecké sněmovny vědomi toho, že se vymyká z koncepce řady komor, které jsou obvykle budovány "jako prestižní sdružení", zatímco poslání lékařských komor je obráceno směrem ven, k občanské veřejnosti, kterou chce ochraňovat kontrolou kvality odborné lékařské péče, a fungovat jako základní kontrolní článek, který bude dbát především zájmu pacienta. Zvolený organizační princip byl z praktického hlediska podle předkladatelů jediný možný, vychází z možností omezit právo na svobodné sdružování, vyplývajících z čl. 20 odst. 3 Listiny, přihlíží k právu na ochranu zdraví inkorporovaného do čl. 31 Listiny, a proto vzhledem k odborným aspektům tohoto statku nepředstavuje omezení neproporcionální. Poslanecká sněmovna upozornila, že zrušení § 3 odst. 1 zákona č. 220/1991 Sb., aniž by byla dotčena obdobná ustanovení § 3 odst. 2 a § 3 odst. 3 téhož zákona, jež upravují

povinné členství v České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, by bylo nutně nesystematické a vedlo "k určité diskriminaci".

#### Senát Parlamentu České republiky

15. Senát Parlamentu České republiky se na zákonodárném procesu (ve vztahu k napadenému ustanovení) nepodílel, participoval však posléze na legislativních změnách zákona č. 220/1991 Sb., jmenovitě provedených zákonem č. 285/2002 Sb., o darování, odběrech a transplantacích tkání a orgánů a o změně některých zákonů (transplantační zákon), a zákonem č. 111/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, a vzhledem k tomu se oprávnění vyjádřit se k návrhu navrhovatelů využil (a contr. nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 12/99, N 98/18 SbNU 355, 232/2000 Sb.).

16. Ve vyjádření ze dne 2. 2. 2007, autorizovaném předsedou Senátu MUDr. Přemyslem Sobotkou, se připomíná, že "ve světě existuje celá řada lékařských profesních komor s povinným členstvím lékařů [různého rozsahu], např. Rakousko, Německo, Belgie, Francie nebo že Irsko, Kanada, Velká Británie mají povinné registrace", a že obdobnou problematikou (povinného členství v lékařské komoře) se zabýval Evropský soud pro lidská práva v rozhodnutí "Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgie ze dne 23. 6. 1981 a Albert a Le Compte v. Belgie ze dne 10. 2. 1983", kde dovodil, že profesní komora (v posuzovaném případě belgická Lékařská komora) nemůže být považována za sdružení ve smyslu čl. 11 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen "Úmluvy"), protože "povinnost lékařů zapsat se v jejím seznamu a podléhat autoritě jejích orgánů nemá za účinek omezení a tím méně potlačení práva zaručeného čl. 11 odst. 1 Úmluvy". Je na zvážení, uvádí se ve vyjádření, zda povinnost každého lékaře, který vykonává na území České republiky lékařské povolání, být členem České lékařské komory, nelze pak posoudit "analogicky... i ve vztahu k Listině". Ve vyjádření se předseda Senátu rovněž pozastavil nad tím, že navrhovatelé nenapadají neústavnost též povinného členství v České stomatologické komoře a v České lékárnické komoře.

#### Ministerstvo zdravotnictví

17. Ve stanovisku ze dne 29. 3. 2007 Ministerstvo zdravotnictví (dále jen "Ministerstvo") reprezentované ministrem MUDr. Tomášem Julínkem "jakkoli uznává" specifickou povahu samosprávných veřejnoprávních korporací, a jejich odlišnost jak od spolků

v pravém slova smyslu (dobrovolných sdružení), tak od sdružení, jež mají hájit výhradně socioekonomické zájmy svých členů, jakožto plně dostačující podmínku k "ne-aplikaci čl. 20 a 27 LZPS v jejich plné šíři" tyto okolnosti nevnímá. Podle Ministerstva je navíc nutné při posuzování ústavní konformity napadané právní úpravy vycházet nejen z čl. 20 a čl. 27, nýbrž i z čl. 26 Listiny ve spojení s jejím čl. 4 odst. 4, a zkoumat, zda zákonem uložené povinné členství v profesní komoře nenarušuje samotnou podstatu práva na svobodnou volbu povolání.

18. Ministerstvo rekapitulovalo tři komponenty testu proporcionality, a to kritéria vhodnosti, potřebnosti a poměřování v kolizi stojících hodnot podle jejich "závažnosti".

19. Je názoru, že kritérium vhodnosti "je naplněno přinejlepším jen částečně", jelikož nepochybně legitimní veřejný zájem lze "výrazně vhodněji" zajistit metodou přímého výkonu státní správy, aniž by docházelo ke střetu zájmů mezi členy, jež mají tyto veřejnoprávní korporace hájit, se zájmy společnosti. Samosprávná korporace s povinným členstvím podle Ministerstva "zcela zřetelně tíhne k jisté formě kartelizace, která v porovnání s poskytováním služeb zdravotním průmyslem za standardních, byť regulovaných podmínek, vede k nižší efektivitě nakládání s finančními zdroji stejně jako ke zhoršení kvality zdravotní péče". Ministerstvo též vyzdvihlo, že "šíře nezávislosti ČLK" nemá "v evropském srovnání u komor nadaných výkonem moci veřejné obdobu".

20. Z hlediska potřebnosti princip povinného členství v České lékařské komoře podle Ministerstva neobstojí "jednoznačně", jelikož sledovaného cíle je možné opět dosáhnout (kupříkladu) "přímým výkonem státní správy". I zde sice půjde o omezení práva na svobodnou volbu zaměstnání, neboť "každý lékař bude muset počítat s tím, že na jeho činnost bude určitá instituce dohlížet", avšak tento systém, míní Ministerstvo, se vyznačuje větší "implicitní" nezávislostí státního orgánu vykonávajícího přímý výkon státní správy v porovnání s Českou lékařskou komorou, jejíž volení funkcionáři jsou zjevně svými voliči motivováni hájit spíše jejich zájmy, než zájmy jejich potenciálních konkurentů (uchazečů o členství), případně zájem veřejný, například "na důkladném vyšetření konkrétních selhání jednotlivých členů komor".

21. Ohledně kritéria "závažnosti" sice podle Ministerstva platí, že vzhledem k nezpochybnitelnému veřejnému zájmu, který zde působí, "žádné opatření či uložená povinnost, která může vést k zajištění maximální kvality péče o lidské zdraví, nemůže být

považována za nepřipustnou s poukazem na zásah do určitého ústavně zaručeného práva", tím však není dotčen argument o větší efektivitě i nestrannosti dozoru nad výkonem lékařského povolání státním orgánem ve srovnání se "zcela nezávislou samosprávnou korporací". Na druhé straně Ministerstvo uznává, že podmínky, s nimiž je spojen vznik a existence členství (§ 4 a § 9 odst. 2 zákona č. 220/1991 Sb.), však nepředstavují nepřiměřenou zátěž, a je legitimní i povinnost platit "komoře" příspěvky, samozřejmě za předpokladu "přiměřenosti jejich výše".

22. V "evropských" podmínkách se podle Ministerstva uplatňují "dva zásadní modely"; první předpokládá "velmi nezávislou komoru s nepovinným členstvím a výrazně omezeným výkonem moci veřejné", druhý představuje "komora s členstvím povinným a rozsáhlými veřejně-mocenskými oprávněními, avšak do značné míry podřízena kontrole moci výkonné". Česká lékařská komora představuje podle Ministerstva hybrid, který se nejen svými zákonnými oprávněními, "ale i praktickým fungováním", vymyká z role nezávislého, přesto však samosprávného subjektu vykonávajícího veřejnou moc a "jeví tendenci k zasahování do oblasti upravené čl. 27 LZPS ve snaze o požívání výhod jak korporace ex lege, tak i quasi odborové organizace hájící ekonomické a sociální zájmy svých členů". Zkušenost ukazuje, uvádí Ministerstvo, že uvedené role nejsou vždy plně slučitelné, a to zejména při konfliktu zájmu svých členů a zájmu veřejného, zvláště když platná úprava postrádá "pojistku" obdobnou "výrazné kontrolní pravomoci ministerstva spravedlnosti" nad Českou advokátní komorou.

Česká lékařská komora

23. Česká lékařská komora (dále jen "Komora"), jednající prezidentem MUDr. Milanem Kubkem, ve stanovisku ze dne 6. 2. 2007 nejprve - k problematice postavení a kompetencí "profesních komor v demokratickém právním státě" - připomněla "samosprávné tradice našich národů", ohlášené v preambuli Listiny a coby východisko dalších úvah zdůraznila, že profesní komory, jakožto veřejnoprávní korporace zřízené zákonem a vybavené určitým rozsahem veřejnoprávních pravomocí, se v rozhodném smyslu odlišují od "spolků, obchodních společností, občanských sdružení a jiných právních sdružení", jež mají naopak charakter subjektů soukromoprávních. Za nesystémové, "patrně i politicky účelové" a "pozoruhodné" označila pak okolnost, že návrh směřuje jen proti České lékařské komoře.

24. K namítanému povinnému členství Komora uvedla, že "to, že je někdo povinně v profesní komoře, neznamená žádné členství ve smyslu spolku, byť zákon č. 220/1991 Sb. tohoto termínu používá, ale udělení práv, tedy nikoli povinností, se na této samosprávě podílet", protože čl. 20 a čl. 27 Listiny se na profesní komory nemohou vztahovat, jelikož dopadají pouze na korporace soukromoprávní. Termín "člen" České lékařské komory se staví naroveň pojmu "občan státu" nebo "příslušník obce", a nevhodnost použití kategorie "členství" lze podle jejího názoru demonstrovat na zákonu č. 85/1996 Sb., o advokacii, který se jí zcela vědomě vyhýbá ve prospěch konceptu "povinného zápisu". Případné aťhování pravomocí České lékařské komory na stát není podle Komory "otázka v rovině ústavního práva, ale v rovině politického rozhodnutí", a nutně by muselo vést k zrušení zákona č. 220/1991 Sb. celého. Následně by bylo třeba vytvořit "úřad", který by agendu České lékařské komory převzal, což by znamenalo nejen závazek státu "jej platit", ale zejména problémy se sestavením "týmu úředníků", který by při odborné specifičnosti výkonu lékařského povolání dokázal nynější pravomoci komory "vyřizovat". K otázce poměrování ústavněprávně "chráněných hodnot a jejich údajné kolizi" se Komora vyslovila tak, že "lékař se v lékařské komoře ve skutečnosti povinně nesdružuje, ale jeho zápis (v současné době členství) v ní je pouze dokladem jeho způsobilosti k výkonu lékařského povolání a toho, že současně podléhá profesnímu dohledu této komory"; proto je v tomto směru argumentace návrhu zcela zavádějící, jelikož podléhat dohledu profesní komory zřízené zákonem neznamená popření práva se nesdružovat.

25. Způsobilost kritizované právní úpravy naplnit "sledovaný účel" je podle vyjádření Komory dána funkcí profesního dohledu a funkcí disciplinární, přičemž bylo-li by naopak členství v komoře výběrové resp. fakultativní, "byla by disciplinární pravomoc a celý profesní dohled komory nad řádným výkonem lékařského povolání nemožnými, protože případným vyloučením lékaře z komory by mu nebylo zabráněno nadále lékařské povolání vykonávat".

26. Není vhodné ani činit rozdíl mezi lékaři "soukromými" a lékaři "zaměstnanci", a na jednotlivých zvláštních případech Komora odůvodnila, proč má být profesní dohled zachován i u druhé kategorie lékařů (kupříkladu proto, že ne každý případ etického či odborného provinění lékaře je případem, který by byl důvodem k výpovědi z pracovního poměru).

27. Ve vztahu k "mezinárodním souvislostem" Komora uvedla, že "Rada Evropy doporučuje svým členským státům nahrazovat postavení orgánů státní správy působením orgánů profesní samosprávy", a připomněla, že v řadě členských států Evropské unie platí princip povinného členství v příslušné lékařské komoře, jinde se uplatňuje "princip povinné registrace, který není, nazývám členstvím, ale ve svém důsledku jde o totéž", resp. rozdíl je spíše v rovině "sémantické a svým způsobem psychologické".

28. Komora odmítla námitku, že "vystupuje politicky", a poukázala na to, že v některých případech (obdobně jako v advokacii) "musí hájit i zájmy občanů proti zájmům státu", jako je tomu kupříkladu oblasti posudkové činnosti lékařů.

Odborový svaz zdravotnictví a sociální péče České republiky

29. Ve stanovisku ze dne 5. 2. 2007 Odborový svaz zdravotnictví a sociální péče České republiky (dále jen "Odborový svaz") jménem předsedy RNDr. Jiřího Schlangerera především zdůrazňuje význam rozlišení mezi lékařem - zaměstnancem a lékařem vykonávajícím lékařské povolání samostatně na vlastní účet a vlastní odpovědnost (typicky jde o soukromé praktické lékaře, soukromé ambulantní specialisty apod.). Jelikož v případě lékařů - zaměstnanců výkon povolání podléhá přímé kontrole zaměstnavatele a ten vůči třetím osobám za ně nese (zásadně) odpovědnost, je u nich "právně opodstatněné pouze dobrovolné členství v komoře", resp. povinné členství by zde mělo být zachováno výhradně u vedoucích pracovníků zdravotnických zařízení (náměstků pro léčebně preventivní péči a primářů). Podle Odborového svazu je tedy alternativním normativním prostředkem, méně omezujícím dotčené ústavněprávní hodnoty, povinné členství v komoře pro "soukromé lékaře" a pro "lékaře - vedoucí zaměstnance zdravotnických zařízení", a přímý výkon státní správy ve vztahu k ostatním. Ohledně poměrování v kolizi stojících ústavněprávních hodnot se Odborový svaz s poukazem na předchozí závěry vyslovil tak, že řešení "kolize základních práv" v případě "lékařů - řadových zaměstnanců zdravotnických zařízení" není proporcionální, a tedy ani akceptovatelná.

Replika navrhovatelů

30. Navrhovatelé ve své replice ze dne 18. 5. 2007 nejprve nastínili úpravu dohledu nad výkonem lékařského povolání ve vybraných evropských státech (Spolkové republiky Německo, Rakousku, Belgii, Norsku, Nizozemí, Irsku, Spojeném království a Slovensku) a dovodili, že "současný systém v ČR, který svěřuje bezbřehé pravomoci České lékařské

komoře bez jakéhokoli dohledu státu je zcela odlišný od ostatních evropských systémů, které nezasahují nežádoucím způsobem do ústavně garantovaných práv".

31. Vyslovili dále přesvědčení, že "právo na lékařskou profesní samosprávu" není právem ústavně zaručeným a poukazují na názory vyslovené v právní teorii, podle nichž ústavní koncepce výkonu veřejné moci v České republice v širokém smyslu "je mezerovitá a výslovně počítá jen s územní samosprávou, přičemž nezná existenci jiných forem samosprávy, jako jsou samospráva profesní, hospodářská, vědecká, sociální, školská nebo akademická" ("Ústavní právo ČR 1, MU, Brno 2003"), a jeho "chabou ústavní oporou" lze najít pouze v úvodním prohlášení Listiny základních práv a svobod, kde ústavodárce uznává "samosprávné tradice našich národů".

32. Navrhovatelé vyjádření Poslanecké sněmovny oponují opětovným zdůrazněním, že povinné členství v profesní organizaci není jediným myslitelným řešením, jelikož možnost kontroly a dohledu nad jednotlivci vykonávajícími určité povolání není založena povinným členstvím v takovém kontrolním orgánu, ale pravomocí, která je takovému orgánu svěřena. Potřebnou odbornost kontroly, opakují navrhovatelé, může zajistit samotný stát svými "lékaři odborníky". Otázka zátěživosti podmínek členství v České lékařské komoře je podle navrhovatelů "zcela irelevantní", neboť tak jako tak (byť by byly stanoveny podmínky "zcela minimální, jako jsou v současné době") jde o "členství povinné a nucené". Zrušení obdobných ustanovení zákona č. 220/1991 Sb. týkajících se povinného členství v České stomatologické komoře a České lékárnické komoře nebylo navrženo, neboť "je třeba zasahovat do právního řádu v co nejmenší míře" a "uvedené komory plní své funkce poněkud lépe než ČLK a bez nepatřičných excesů", pročez je namístě "novelizací" úpravy, která může být protiústavní rovněž, ponechat na zákonodárci.

33. V souvislosti s vyjádřením Senátu navrhovatelé zpochybnili výstižnost poukazu na rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. 6. 1981 ve věci Le Compte, Van Leuven a De Meyere v. Belgie, stížnosti č. 6878/75; 7238/75, a ze dne 10. 2. 1983 ve věci Albert a Le Compte, stížnosti č. 7299/75; 7496/76. Prvně jmenovaný rozsudek vychází ze situace, kdy členové belgické lékařské komory a jejich zájmy byly a stále jsou velice silným způsobem kontrolovány přímo státem, který podstatnou měrou promlouvá jak do ustavení členů orgánů komory, tak do znění důležitých předpisů komory či do disciplinárního řízení, a proto podle navrhovatelů není použitelný na odlišné poměry v České republice, kde "ČLK připomíná v současné době spíše odborovou organizaci či

sdužení soukromého práva", nikterak nechrání menšinové názory "lékařů - soukromníků", politicky se angažuje, a její členové jsou "nuceni si navíc takovou komoru platit". Co do druhého rozsudku Evropského soudu pro lidská práva navrhovatelé uvádějí, že v jeho relevantní části je "pouze odkázáno" na rozhodnutí předchozí.

34. Oproti tomu se navrhovatelé dovolávají "novější judikatury Evropského soudu pro lidská práva", která se "zabývá především právem se nesdružovat" a která z něj výslovně nevyjímá ani veřejnoprávní korporace, jakož i judikatury, jež se týká formálního vzniku či právního zakotvení na jedné straně a faktického působení sdružení a korporací na straně druhé ("§100 Chassagnou a ostatní v. Francie, ze dne 29. dubna 1999"), případně judikatury, jež význam negativní složky svobody sdružování - byť v souvislosti s "nuceným vstupem do odborové organizace" - potvrzuje ("rozsudek Sorensen a Rasmussen v. Dánsko, ze dne 11. 1. 2006" v "§ 54").

35. Navrhovatelé vyslovili současně podezření, že vyčlenění sdružení veřejného práva z pojmu sdružení ve smyslu čl. 11 Úmluvy je zcela účelové, neboť především sdruženími založenými zákonem může být porušena svoboda se nesdružovat a nebýt nucen ke sdružování, jelikož soukromoprávní sdružení sotva mohou mít prostředky pro zabezpečení a vynucení povinného členství v nich; k tomu dodávají, že "ze znění článku 20 Listiny základních práv a svobod také nikterak nevyplývá rozdíl pro aplikaci na sdružení soukromého či veřejného práva".

36. S vyjádřením Ministerstva zdravotnictví se navrhovatelé naopak ztotožnili. Rovněž nevidí důvod, zejména vzhledem k pravomocem svěřeným České lékařské komoře a jejímu faktickému "fungování", pro který by ji bylo možné vyjmout z dosahu čl. 20 a 27 Listiny. Vyzdvihli též argument Ministerstva, že při výkonu správy této části věcí veřejných přímo státním orgánem bude tento orgán v porovnání s ČLK nezávislejší, neboť její volení funkcionáři jsou logicky svými voliči motivováni "hájit především jejich zájmy jako lékařů, nežli zájem pacientů, zájem veřejný". Navrhovatelé dali najevo, že jsou s Ministerstvem zajedno i v úsudku, že zákonné vymezení České lékařské komory "významně" vybočuje z "evropských úprav lékařských komor". Upozornili též, že v čl. 11 odst. 2 Úmluvy je zakotveno kritérium "nezbytnosti", přičemž "slovo nezbytný není tak ohebné jako výrazy užitečný nebo vhodný", a vyslovili domněnku, že právě v případě zákonné úpravy České lékařské komory k záměně pojmů "nezbytnost" a "vhodnost" došlo.

37. S vyjádřením České lékařské komory navrhovatelé "zásadně nesouhlasí", jestliže je tvrzeno, že současné členství v lékařské komoře má "pouze povahu zápisu"; byť ne za každých okolností je povinné členství v lékařské komoře samo o sobě neústavní, jeho neústavnost se zakládá "až v souvislosti s úpravou lékařské komory, která se v případě ČLK počíná blížit v některých ohledech až sdružení soukromého práva". Podle navrhovatelů není ani správný názor, že v případě nepovinného členství by se dohled ze strany komory stal nemožným, neboť je možné uvažovat o systému "podobnému anglickému", "kde ... dozoru komory podléhají všichni registrovaní lékaři, přičemž si komora dokonce stanovuje svůj etický kodex sama". Úmluvy Rady Evropy, na které se Komora odvolává, se nedotýkají přímo profesní samosprávy, ale jen samosprávy územní, a doporučení Výboru ministrů pak nejsou pro členské státy Rady Evropy právně závazné. Co do Komorou dovozovaného vztahu lékaře a státu navrhovatelé namítají, že v rámci posudkové činnosti je lékař spíše v postavení jakéhosi "kvaziorgánu" státu a jeho činnost je namířena proti pacientovi, a nikoli proti státu, jak je tvrzeno. Vyjádření Komory - jako celek - navrhovatelé v závěru hodnotí tak, že se z něj podává "její přirozená touha zůstat ve stávající pozici samosprávné stavovské organizace, která má veškerá myslitelná oprávnění, aniž by se komukoli zodpovídala a byla jakkoli kontrolována".

38. Navrhovatelé posléze přitakali Odborovému svazu zdravotnictví a sociální péče České republiky potud, že je třeba zohledňovat rozdíly mezi oběma typy výkonu lékařského povolání (tj. soukromými lékaři a lékaři - zaměstnanci), zároveň však zdůraznili, že je-li "zaručena svoboda se svobodně sdružovat k ochraně hospodářských a sociálních zájmů každému, pak musí jak pro lékaře zaměstnance, tak lékaře soukromníky platit stejně".

39. Dne 6. 6. 2007 Ústavnímu soudu došlo "Doplnění vyjádření ze dne 18. 5. 2007 o časopis ČLK", jehož přílohou bylo 15 vyhotovení Českou lékařskou komorou vydávaného časopisu Tempus medicorum, roč. 2007, č. 5. Navrhovatelé vysvětlili, že tak učinili proto, aby si touto "vizitkou" České lékařské komory mohl Ústavní soud o této organizaci "udělat bezprostřední obrázek".

40. Konečně, dne 30. 6. 2008, předložili navrhovatelé další "Doplnění vyjádření", v němž ohlásili polemiku se "zastánci povinného členství", a odkazující na dříve uplatněnou argumentaci, ji v jednotlivostech a podrobněji rozvíjejí. Odmítají srovnání samosprávy a státní moci, jakož i argument, který staví do jedné roviny státní občanství a příslušnost k obci či kraji s povinným členstvím ve stavovské organizaci. "Z tohoto pohledu" má prý

smysl územní samospráva, ta se však soustřeďuje na místní záležitosti, a "na rozdíl od ČLK zpravidla nevydává politicky vyhraněné tiskoviny" a "nepropaguje názory konkrétní politické strany". Občané, nesouhlasí-li s projevy své obce, ji mohou změnit, což u lékaře možné není, byť vnější projevy Komory dosahují úrovně "ne nepodobné předlistopadovému Rudému právu", a připomínají "spíše základní organizaci jedné politické strany", což navrhovatelé dokumentují připojením dalšího čísla časopisu Tempus medicorum. Navrhovatelé uznávají, že zřízení samosprávné profesní komory je "pouze politickým rozhodnutím", které samo o sobě není zásahem do ústavně zaručených základních práv, a že ne vždy musí být povinné členství neústavní, připomínají však, co již dříve uvedli, že se protiústavním stává až "v souvislosti s úpravou lékařské komory", blížili se sdružení soukromého práva. Opakovaně "za absurdní" považují názor, že s povinným členstvím se nespojuje povinnost, nýbrž právo podílet se na samosprávě, neboť lékaři prý mají nyní "pouze právo vybrat si, zda budou vykonávat své povolání či nikoli". Znovu pak odporují názoru, že se čl. 20 a čl. 27 Listiny "na profesní komory" nevztahuje, neboť, jak již dříve též uvedli, "zákonodárce užitím pojmu členství a právní úpravou její činnosti přiblížil ČLK soukromoprávním sdružením", která se tak ve své faktické činnosti vskutku projevuje. Sice je vždy nutné "vést seznam lékařů, ze kterého bude možné ověřit jejich způsobilost vykonávat svá povolání", to však podle navrhovatelů povinné členství v ČLK neodůvodňuje, neboť je lze svěřit příslušnému státnímu orgánu. Konečně pokládají navrhovatelé za nepřipadný i argument, že Komora vystupuje proti státu při ochraně zdraví občanů (čímž se přibližuje komoře advokátů), jelikož - kromě jiného - až dosud, jak ukazuje "historická zkušenost", vyvíjí činnost nikoli pro ochranu pacientů, nýbrž zájmů vlastních, resp. samotných lékařů a jejich "obvykle finančních" požadavků. Navrhovatelé shrnují, že povinné členství tedy není odůvodněno ani nutností vést seznam lékařů ani ochranou pacientů, neboť první úkol lze zabezpečit bez jeho potřeby a druhý Komora "neplní a ani ze své podstaty plnit nemůže". Tvrzení, že převzetí úkolů Komory státem by bylo neúčelné "s ohledem na specifika lékařského povolání", je pak dle jejich názoru "pouhou spekulací", kterou vyvracejí úpravy, jež "fungují" v zahraničí.

### III.

#### Ústní jednání

41. Při ústním jednání zástupci procesních stran (zástupce navrhovatelů a osoba oprávněná jednat za Poslaneckou sněmovnu) shrnuli argumentaci obsaženou v dříve předestřených písemných podáních. Zástupce navrhovatelů zdůraznil především specifika zákonné úpravy České lékařské komory, spočívající v její mimořádné samostatnosti při nedostatečném dohledu ze strany státu, včetně nezřetelného dohledu soudního. Reprezentant Poslanecké sněmovny tomu oponoval a dal najevo, že samosprávu pokládá obecně za "správnější" režim organizace výkonu lékařského povolání než správu státní.

### IV.

#### Aktivní legitimace navrhovatelů

42. Aktivní legitimaci k podání posuzovaného návrhu dovozují navrhovatelé z čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy, dle kterého Ústavní soud rozhoduje o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem, ve spojení s § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu, podle nějž návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy je oprávněna podat skupina nejméně 17 senátorů. Tato podmínka je v dané věci splněna.

### V.

#### Ústavní konformita legislativního procesu

43. Podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu při rozhodování v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů podle jeho Hlavy druhé, oddílu prvního, posuzuje Ústavní soud též, zda napadený zákon byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Tento požadavek však lze efektivně uplatnit jen v případech, že je účinnou ústavní úprava, na jejímž základě byl přezkoumávaný právní

předpis přijat; z toho plyne, že u právních předpisů vydaných před nabytím účinnosti ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, je Ústavní soud oprávněn přezkoumávat toliko jejich obsahový soulad se stávajícím ústavním pořádkem, nikoli však ústavnost procedury jejich vzniku a dodržení normotvorné kompetence (srov. nález Ústavního soudu ze dne 6. 10. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 9/99, N 135/16 SbNU 9, 289/1999 Sb.). Uvedené v plném rozsahu dopadá i na posuzovanou věc, jestliže zákon č. 220/1991 Sb., byl bývalou Českou národní radou schválen dne 8. 5. 1991 a účinnosti nabyl již dne 1. 6. 1991, tj. před nabytím účinnosti Ústavy České republiky; přitom napadené ustanovení § 3 odst. 1 nebylo žádnou změnou tohoto zákona, provedenou v období již relevantním (tj. zákonem č. 285/2002 Sb. a zákonem č. 111/2007 Sb.) dotčeno. Odpovídající procedurální deficit nadto navrhovateli namítán nebyl.

44. Po tomto zjištění přistoupil Ústavní soud k posouzení obsahu napadeného ustanovení zákona z hlediska jeho souladu s ústavním pořádkem České republiky [čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy].

## VI.

Dikce napadeného ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 220/1991 Sb.

45. Ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 220/1991 Sb., které navrhovatelé napadli, zní: Každý lékař, který vykonává na území České republiky lékařské povolání v léčebné a preventivní péči, musí být členem České lékařské komory.

## VII.

Samospráva a ústavní pořádek České republiky

46. Otázky profesní samosprávy se ústavněprávnímu přezkumu otevírají s nižší frekvencí, než je tomu u samosprávy územní, protože je i nečetné jejich věcné posouzení v judikatuře Ústavního soudu. V nauce lze poukázat na pojem (vedle samosprávy územní) "jiných forem veřejnoprávní samosprávy", kam se demonstrativním výčtem řadí i samospráva

profesní, akademická, hospodářská, pojištěnecká a školská (Filip, J.: Ústavní právo České republiky. 1, Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR. Brno: Masarykova univerzita, nakl. Doplněk, 2003, str. 501).

#### Územní samospráva

47. Ústavní soud v nálezu ze dne 19. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96 (N 120/6 SbNU 369, 375, 294/1996 Sb.), uvedl, že "považuje místní samosprávu za nezastupitelnou složku rozvoje demokracie. Místní samospráva je výrazem práva a schopnosti místních orgánů, v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí." V nálezu ze dne 9. 7. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 5/03 (N 109/30 SbNU 499, 211/2003 Sb.), dodal, že dle výchozí teze, na níž je koncepce samosprávy vybudována, je základem svobodného státu svobodná obec, dále pak (z pohledu významu regionálního) na vyšším stupni územní hierarchie samosprávné společenství občanů, jímž je kraj.

#### Profesní samospráva

48. K samotné profesní samosprávě se Ústavní soud vyslovil - ve vztahu k profesi veterinárního lékaře - v nálezu ze dne 16. 4. 2003, sp. zn. I. ÚS 181/01 (N 58/30 SbNU 97), tak, že jde "o problematiku týkající se tzv. zájmové samosprávy, konkrétně profesních komor s povinným členstvím, sdružujících samostatně výdělečné fyzické osoby v určitých povoláních, kde je dán silný veřejný zájem na jejich řádném výkonu. Tyto komory jsou právníckými osobami veřejného práva, zřizované zákonem, vybavené oprávněním vydávat různé vnitřní předpisy pro komoru a její členy, kteří se jim musí s ohledem na povinné členství podřídit. Komora tak nad těmito členy - příslušníky určitého profesního stavu - vykonává určitá mocenská oprávnění, mezi něž typicky patří ... kárná pravomoc". Jako obiter dictum Ústavní soud k problému, "zda je či není členství v Komoře veterinárních lékařů České republiky povinné", dodal, že vzhledem k povinnému členství v Komoře a zmíněnému veřejnému zájmu na výkonu daného povolání "(podobně jako na řádné činnosti advokátů, notářů, lékařů, lékárníků, patentových zástupců apod.)" 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 však nutno trvat na bezpodmínečném dodržování základních práv a svobod, která jsou pod ochranou nezávislé soudní moci, a v jejím rámci jako "ultima ratio" pod ochranou Ústavního soudu jako soudního orgánu ochrany ústavnosti".

49. Za ústavní základ profesní samosprávy lze mít čl. 21 odst. 1 Listiny, který zaručuje občanům právo na účast na správě veřejných záležitostí (Filip, J.: Ústavní právo České republiky. 1, Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR. Brno: Masarykova univerzita, nakl. Doplněk, 2003, str. 502). Není od věci odkázat též na preambuli Listiny, kterou "Federální shromáždění na základě návrhů České národní rady a Slovenské národní rady, ...navazující na ... demokratické a samosprávné tradice našich národů ... usneslo se na této Listině základních práv a svobod".

50. Jinak v ústavním pořádku není výslovné opory pro vznik tohoto typu samosprávy a požadavek zřizovat tzv. profesní komory se odtud na zákonodárce neklade.

51. Právní teorie formulovala závěr, že Ústava sice výslovně jiné veřejnoprávní formy samosprávy než samosprávu územní neupravuje, což však jistě neznačí, že je vylučuje (Filip, J.: Ústavní právo České republiky. 1, Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR. Brno: Masarykova univerzita, nakl. Doplněk, 2003, str. 503); ostatně je zde "princip demokratického státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR a dále nepsaný princip sociálního státu, pro který by měla platit rovněž 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" (str. 506 tamtéž).

52. I kdyby tedy bylo možné s navrhovateli souhlasit, že přímá ústavněprávní opora pro profesní samosprávu "je chabá", z řečeného se podává, že tato samospráva není v tomto kontextu zcela neutrální, a příznivé hodnotící tendence, zejména ve vztahu k jimi konfrontované správě "státní", jsou seznatelné.

## VIII.

### Ochrana veřejného zdraví

53. Určujícím hlediskem pro organizaci dohledu nad výkonem lékařského povolání je tak - za situace, kdy nelze přesvědčivě dovodit existenci speciální ústavní garance práva na profesní samosprávu - ochrana veřejného zdraví. V rámci těchto mezí ústavní pořádek poskytuje zákonodárci relativně široký prostor pro uvážení, jak ji konkrétně zajistit; zajištění (organizace) řádného odborného výkonu lékařské péče (výkonu lékařské profese) je pak nepochybně jedním (a významným) požadavkem, aby tohoto ústavněprávně zakotveného cíle bylo dosaženo. Podle čl. 6 odst. 1 Listiny má každý právo na život a čl. 31 stanoví, že každý má právo na ochranu zdraví.

54. Ve shodě s nálezem Ústavního soudu ze dne 27. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 51/06 (č. 483/2006 Sb.), se patří připomenout, že "práva na život a zdraví, tak jak jsou upravena v čl. 6 odst. 1 a čl. 31 Listiny základních práv a svobod, jsou absolutními základními právy a hodnotami".

55. Obdobně lze význam života a zdraví v ústavněprávním kontextu dovozovat z čl. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (uveřejněné ve Sbírce zákonů pod č. 209/1992 Sb.), čl. 12 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (vyhlášeného ve Sbírce zákonů pod č. 12/1976 Sb.), čl. 24 Úmluvy o právech dítěte (vyhlášené ve Sbírce zákonů pod č. 104/1991 Sb.), čl. 11 a čl. 13 Evropské sociální charty (vyhlášené pod č. 14/2000 Sbírky mezinárodních smluv), případně 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 (vyhlášených pod č. 96/2001 a č. 97/2001 Sbírky mezinárodních smluv).

56. Za zaznamenání stojí, že podle Závěrů Rady o společných hodnotách a zásadách ve zdravotních systémech Evropské unie (2006/C 146/01) uveřejněných v Úředním věstníku Evropské unie dne 22. 6. 2006 jsou zdravotní systémy nedílnou součástí Evropské sociální infrastruktury. Při projednávání budoucích strategií by měly být společným zájmem ochrana hodnot a zásad, na nichž spočívají zdravotní systémy Evropské unie. Rada Evropské unie vzala rovněž na vědomí záměr Evropské komise vypracovat zásady Společenství pro bezpečnou, kvalitní a účinnou zdravotní péči, a to posílením spolupráce

mezi členskými státy a zajištěním jasnosti a jistoty při uplatňování práva Společenství v oblasti zdravotních služeb a zdravotní péče. Podle Prohlášení o společných hodnotách a zásadách ministrů zdravotnictví Evropské unie, na nichž spočívají evropské zdravotní systémy, a které je přílohou k uvedeným závěrům Rady Evropské unie, jsou jako základní hodnoty označeny všeobecnost, přístup ke kvalitní péči, rovnost a solidarita, které různé orgány Evropské unie při své práci obecně uznávají. Všechny zdravotní systémy v Evropské unii se snaží zaměřit především na pacienta a reagovat na individuální potřeby, avšak různé členské státy mají různé přístupy k uplatňování těchto hodnot v praxi. Ministři zdravotnictví vzali na vědomí rostoucí zájem o otázku úlohy tržních mechanismů (včetně tlaku hospodářské soutěže) při řízení zdravotních systémů, přitom konstatovali, že je na jednotlivých členských státech, aby stanovily svůj vlastní přístup se specifickými zásahy vytvořenými na míru zdravotnímu systému.

## IX.

### Systémy dohledu nad výkonem lékařského povolání

57. Podrobnou informaci o podmínkách přístupu k lékařskému povolání, jakož i o dohledu nad jejím výkonem, podává studie Světové zdravotnické organizace Regulation and licensing of physicians in the WHO European Region, vydaná v roce 2005, a dostupná z <http://www.euro.who.int/document/e87789.pdf>.

58. Profesní sdružení lékařů ve Francii Národní lékařská komora (prezentována na <http://www.conseil-national.medecin.fr/>) má charakter "veřejné služby" (service public); zákon stanoví jako podmínku výkonu povolání lékaře členství v komoře ("obligatorně sdružuje všechny lékaře, vykonávající lékařskou praxi") a Komora rozhoduje o zápisu do seznamu lékařů. Komora bdí na dodržování etiky a profesionální kvality lékařské péče a je příslušná pro disciplinární řízení proti svým členům. V Rakousku působí lékařské komory jednotlivých zemí a Lékařská komora Rakouska (<http://www.aerztekammer.at/>), k níž patří jako řádní členové všichni lékaři mající oprávnění k výkonu lékařského povolání. Komora vede seznam všech lékařů v Rakousku oprávněných zemskými Komorami k výkonu povolání, ať jsou řádnými či mimořádnými členy, a je oprávněna rovněž vést disciplinární řízení. Komory jsou též povolány k ochraně a podpoře

pracovních, sociálních a hospodářských zájmů lékařů. Ústřední organizací v systému lékařské samosprávy ve Spolkové republice Německo je Spolková lékařská komora (<http://www.bundesaerztekammer.de/>). Postavení lékařských komor ve Spolkové republice Německo je upraveno zákony jednotlivých zemí. Kupř. v Bavorsku existují okresní a krajské lékařské spolky a lékařská komora, a každý lékař, vykonávající zde povolání (nebo zde bydlí) má ohlašovací povinnost u okresního lékařského spolku, kde se po zaplacení příspěvku stává členem. Také profesní sdružení v Belgii, jež se nazývá Lékařskou komorou (<http://www.ordomedic.be/>), má postavení veřejnoprávní korporace s právní subjektivitou, v níž členství je povinné, a lékařskou praxi mohou vykonávat jen ti lékaři, kteří jsou zapsáni v seznamu Komory. Komora rozhoduje o zápisu do seznamu lékařů, dbá na dodržování lékařské etiky a pravidel výkonu lékařské praxe, a vede disciplinární řízení.

59. Oproti tomu ve Velké Británii má "chránit, podporovat a udržovat zdraví a bezpečnost veřejnosti" Všeobecná lékařská rada (<http://www.gmc-uk.org/>), která se vyznačuje povahou korporace (body corporate); všichni lékaři musí být povinně u Rady registrováni. Rada sestává z volených členů (všemi registrovanými lékaři), další členy ustanovují určené instituce (univerzity s lékařskými fakultami, Royal Colleges) a nominuje Privy Council. (Davies, M.: Medical Self-regulation. Crisis and Change. Medical Law and Ethics, Ashgate, 2007, str. 15 a násl.; Parlament České republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny, Parlamentní institut: Postavení lékařských komor v zahraničí, informační podklad č. 5.033, leden 1994).

60. Poměry výkonu lékařského povolání v první Československé republice byly upraveny zákonem č. 113/1929 Sb. z. a n., o lékařských komorách (ve znění zákona č. 176/1934 Sb. z. a n.) tak (§ 3 odst. 1), že "všichni lékaři, kteří trvale bydlí v obvodu lékařské komory a vykonávají lékařskou praxi, ... jsou členy lékařské komory". To neplatilo o lékařích "ustanovených ve státní službě (civilní i vojenské)", jež byli členy komory "jen potud, pokud jde o jejich mimoslužební praxi". Komora měla charakter veřejnoprávní samosprávné korporace, a její čestná rada vykonávala disciplinární pravomoc (§ 27 odst. 1).

X.

## Svoboda sdružování

61. Vzhledem k navrhovateli ustavenému rámci ústavněprávního posouzení napadeného ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 220/1991 Sb. se klíčovou stává otázka jeho konformity se svobodou sdružování, resp. jejím zakotvením v ústavním pořádku.

62. Čl. 20 odst. 1 Listiny, na který navrhovatelé poukázali, stanoví, že právo svobodně se sdružovat je zaručeno a každý má právo spolu s jinými se sdružovat ve spolecích, společnostech a jiných sdruženích. Podle čl. 20 odst. 3 Listiny lze výkon těchto práv omezit jen v případech stanovených zákonem, jestliže to je v demokratické společnosti nezbytné pro bezpečnost státu, ochranu veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, předcházení trestným činům nebo pro ochranu práv a svobod druhých.

63. Z čl. 11 odst. 1 Úmluvy vyplývá, 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. Podle čl. 11 odst. 2 Úmluvy 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.

64. Negativní složkou svobody sdružování (tzv. "negativní právo na svobodu sdružování") se pak všeobecně rozumí možnost svobodně se rozhodnout nebýt členem určitého sdružení a tomu odpovídající zákaz kohokoli ke sdružování donucovat (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 6. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 40/02, N 88/30 SbNU 327, č. 199/2003 Sb.).

65. Není pochybné, že smysl a rozsah pojmu "sdružení" zakotveného v čl. 11 odst. 1 Úmluvy a v čl. 20 odst. 1 Listiny, tj. v "obecné normě sdružovacího práva" (Klíma, K.: Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, str. 757), jsou shodné. Existenci relevantní odlišnosti, respektive důvodů pro ni, netvrdí ani navrhovatelé.

66. Navrhovatelé se uchylují, jak bylo výše uvedeno, zde k tvrzení, že "vyčlenění sdružení veřejného práva z pojmu sdružení ve smyslu čl. 11 Úmluvy je zcela účelové", a že "ze znění článku 20 Listiny základních práv a svobod také nikterak nevyplývá rozdíl pro aplikaci na sdružení soukromého či veřejného práva", resp. se dovolávají - jmenovitě - odlišností České lékařské komory od Lékařské komory belgické posuzované Evropským soudem pro lidská práva v rozsudku ze dne 23. 6. 1981 ve věci *Le Compte, Van Leuven a De Meyere v. Belgie*, stížnosti č. 6878/75; 7238/75, a dále i "novější judikatury Evropského soudu pro lidská práva".

67. Je proto třeba se zabývat otázkou, zda jsou čl. 11 Úmluvy a čl. 20 odst. 1 Listiny *ratione materiae* použitelné ve vztahu k České lékařské komoře.

## XI.

### Rozhodovací praxe orgánů Úmluvy

68. Výkladově určující je podle rozhodovací praxe orgánů Úmluvy hledisko, že pojmu "sdružení" normativně předjímaného v čl. 11 odst. 1 Úmluvy je třeba přikládat autonomní význam. Klasifikace ve vnitrostátním právu má jen relativní hodnotu a tvoří pouze výchozí bod.

69. 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 Meyere v. Belgie*, stížnosti č. 6878/75; 7238/75, a v rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 6. 11. 2003 ve věci *Popov a ostatní, Vakarelova, Markov a Bankov v. Bulharsko*, stížnosti č. 48047/99, 48961/99, 50786/99 a 50792/99, a Evropská komise pro lidská práva v rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 8. 7. 1992 ve věci *Simón v. Španělsko*, stížnost č. 16685/90. V těchto případech orgány Úmluvy shledaly, že posuzované instituce nejsou sdruženími ve smyslu uvedeného článku, protože k zásahu do negativní složky svobody sdružování povinným členstvím v nich dojít nemohlo.

70. Evropský soud pro lidská práva se v rozsudku ze dne 23. 6. 1981 ve věci *Le Compte, Van Leuven a De Meyere v. Belgie*, stížnosti č. 6878/75; 7238/75, zabýval belgickou Lékařskou komorou. Konstatoval, že je institucí veřejného práva, byla zřízena nikoli

jednotlivci, nýbrž zákonem, je integrována do státní struktury a soudci jmenovaní králem jsou ustanovováni do většiny jejích orgánů. Komora sleduje cíl ve veřejném zájmu, jmenovitě ochranu zdraví, a to tím, že zajišťuje podle příslušných zákonů formu veřejné kontroly nad výkonem lékařské praxe; v rámci této kompetence se po ní zejména vyžaduje vést seznam členů Komory. K výkonu úkolů svěřených státem požívá některé administrativní, stejně jako normotvorné a disciplinární výsady mimo sféru obvyčejného zákona, a tudíž používá právních prostředků veřejné moci.

71. Evropský soud pro lidská práva v rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 6. 11. 2003 ve věci Popov a ostatní, Vakarelova, Markov a Bankov v. Bulharsko, stížnosti č. 48047/99, 48961/99, 50786/99 a 50792/99, posuzoval Bulharskou unii lékařů a Unii zubních lékařů v Bulharsku (dále jen "unie"). Připomněl, že orgány Úmluvy na regulační orgány svobodných povolání ustáleně nahlíží tak, že nejde o sdružení ve smyslu čl. 11 Úmluvy; obvykle je cílem těchto orgánů zřízených zákonem 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 struktury. Soud se (přesto) musí zabývat in concreto, zda - v daném případě 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. V této souvislosti pak zaznamenal, že unie - obdobně jako belgická Lékařská komora - sledují cíle ve veřejném zájmu, jmenovitě ochranu zdraví, tím, že podle příslušné legislativy vykonávají veřejnou kontrolu nad výkonem lékařské praxe; především vedou registry lékařů a zubních lékařů, jsou pověřeny tvorbou pravidel a vybaveny disciplinárními pravomocemi, navrhuje kodexy profesní etiky pro lékaře a zubní lékaře, přijímají pravidla dobré praxe společně s Národním fondem zdravotního zabezpečení podle zákona o profesních organizacích lékařů a zubních lékařů a udělují sankce za zanedbání povinné péče. Soud proto uzavřel, že unie používají postupy veřejné moci. Musel se dále zabývat konkrétní námitkou stěžovatelů, že unie jsou soukromoprávními sdruženími, jelikož jsou pověřeny k sjednávání a uzavírání Národní rámcové smlouvy s Národním fondem zdravotního zabezpečení, jež je podle nich přirovnatelná ke kolektivní smlouvě, která stanoví podmínky, za nichž lékaři a zubní lékaři pracují a jsou odměňováni (což je úkolem odborů, pročez unie mají znaky odborových organizací, spadajících pod rozsah čl.

11 Úmluvy). Soud však zde konstatoval, že Národní rámcová smlouva nereguluje takové otázky jako mzdy a pracovní podmínky; smlouva se týká plateb, které poskytovatelé zdravotní péče mohou požadovat po Národním fondu zdravotního zabezpečení za služby pojištěncům, jakož i kvality, množství a způsobu poskytování těchto služeb. Smlouva se tudíž podle Soudu podobá spíše kontrolnímu cenovému mechanismu než kolektivní smlouvě; pokud je za příklad zvolena nemocnice uzavírající individuální smlouvu s Národním fondem zdravotního zabezpečení na základě Národní rámcové smlouvy, lze stěží argumentovat, že jde o vztah podobný vztahu mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem. Byť je pravda, že individuální smlouvy sjednané (soukromými) lékaři a zubními lékaři rozsáhle ovlivňují způsob práce a ceny, které mohou účtovat pojištěncům, přesto se nepodobají pracovním smlouvám, jelikož pouze stanovují podmínky, za kterých budou pacientům poskytovány služby, a částky, které mohou lékaři a zubní lékaři požadovat po Fondu za poskytnuté zdravotní služby. Soud připomenul, že úhrady za zdravotní služby poskytnuté pacientům s jiným typem zdravotního pojištění nebo bez zdravotního pojištění nejsou Smlouvou regulovány. Odkázal rovněž na "nedávné" rozhodnutí bulharského Nejvyššího správního soudu, který shledal, že Smlouva je připodobitelná k sekundárnímu předpisu a podléhá soudnímu přezkumu. Soud proto konstatoval, že z vyjednávání o Smlouvě a jejího uzavírání nelze dovodit, že unie plní roli odborů; struktura unií je detailně popsána v zákoně o profesních organizacích lékařů a zubních lékařů včetně struktury a funkce ústředních a regionálních orgánů obou unií a členství v těchto orgánech (statuty unií řeší jen vedlejší otázky jako přesné počty členů orgánů a technické detaily procedury ustavování orgánů). Soud rovněž poznamenal, že členství v uniích vychází z rozhodnutí jednotlivce vykonávat povolání, které vyžaduje zvláštní právní regulaci, a nikoliv od jiných faktorů jako např. vlastnictví půdy (a contrario zpráva Komise ze dne 30. 10. 1997 ve věci Chassagnou a ostatní v. Francie, stížnost č. 25088/94, odst. 89).

72. 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 - 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 též

účastní procesu tvorby zákonných a prováděcích norem, resp. vydávají stanoviska k návrhům z oblasti zdravotnictví, jež předkládají orgány veřejné moci. Podle Komise – s ohledem na tyto kompetence udělené lékařské komoře - je namístě závěr, že o sdružení ve smyslu čl. 11 Úmluvy zde nejde. Přitom v dané věci stěžovatel tvrdil, že pro lékaře působící ve veřejném sektoru nejsou komory než sdruženími předvídanými tímto článkem, neboť ve vztahu k nim vykonávají tradiční funkce kontroly výkonu lékařské praxe a dodržování lékařské etiky orgány správy, která je zaměstnává. Komise však s poukazem na rozsudek španělského Ústavního tribunálu ze dne 17. 7. 1989 uzavřela, že ani okolnost, že stát zajišťuje dodržování zákonných a smluvních závazků jím zaměstnávanými lékaři, nelze postavit naroveň - jak požadoval stěžovatel - odstranění kompetence lékařských komor ve vztahu k lékařům zaměstnaným ve veřejném sektoru, aby prováděly kontrolu výkonu lékařské praxe a dodržování lékařské etiky.

73. Orgány Úmluvy dovodily, že čl. 11 Úmluvy není *ratione materiae* použitelný ani v případě dalších profesních komor.

74. Případné je též odkázat na částečné rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva o přijatelnosti ze dne 12. 3. 1981 ve věci Barthold v. Spolková republika Německo, stížnost č. 8734/79, jež se týkala povinného členství v Radě veterinárních lékařů.

75. V rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 8. 9. 1989 ve věci Revert a Legallais v. Francie, stížnosti č. 14331/88 a 14332/88, Komise ve vztahu k povinnému členství ve francouzské Komoře architektů dospěla k závěru, že zákonem uložená povinnost připojit se ke Komoře architektů směřuje k ochraně veřejného zájmu (zájmu blíže nespecifikovaného, avšak z kontextu případu identifikovatelného rovněž s ochranou příjemců služeb, resp. veřejnosti).

76. V rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 2. 7. 1990 ve věci A. a další v. Španělsko, stížnost č. 13750/88, Komise dala najevo, že advokátní komory ve Španělsku jsou instituce veřejného práva regulované zákonem a sledující cíl v obecném zájmu, totiž podporu svobodné a adekvátní právní pomoci, a tedy podporu spravedlnosti. Komise vyzdvihla, že zápis do seznamu vedeného komorou, který představuje předběžnou a nezbytnou podmínkou výkonu profese advokáta, je otevřený všem, kdo splní zákonné podmínky. Připomněla poté, že profesní komory nejsou podle ustálené rozhodovací praxe orgánů Úmluvy sdruženími ve smyslu čl. 11 Úmluvy.

77. Soud v rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 3. 4. 2001 ve věci O. V. R. v. Rusko, stížnost č. 44319/98, v souvislosti s otázkou členství v Archangelské notářské komoře znovu zaznamenal, že komory svobodných povolání nejsou sdružení ve smyslu čl. 11 Úmluvy. Cílem těchto orgánů zřízených zákonem je regulovat a podporovat tato povolání a zároveň plnit veřejnoprávní úkoly k ochraně veřejnosti. Nemohou být proto přirovnávány k odborovým organizacím, nýbrž zůstávají integrovány do struktur státu.

78. V rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 12. 10. 2004 ve věci Bota v. Rumunsko, stížnost č. 24057/03, Soud rovněž poukázal na svoji ustálenou judikaturu, podle níž komory svobodných povolání jsou instituce veřejného práva, upravené zákonem a sledující cíle ve veřejném zájmu, pročež čl. 11 Úmluvy na ně nedopadá. Soud opět zdůraznil, že zde hodnocená Unie advokátů Rumunska byla zřízena zákonem a sleduje cíl v obecném zájmu, totiž podporu adekvátní právní pomoci a implicity podporu spravedlnosti.

79. Z dalších rozhodnutí, kde orgány Úmluvy dospěly k závěru, že posuzované subjekty stojí mimo dosah čl. 11 Úmluvy, lze z rozhodovací činnosti Evropské komise pro lidská práva jmenovat rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 6. 7. 1977 ve věci Sdružení X. v. Švédsko, stížnost č. 6094/73 (hodnoceno bylo sdružení "A. Studentkar"), rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 12. 4. 1991, ve věci Halfon v. Spojené království, stížnost č. 16501/90 (Spolek studentů Univerzity Exeter), rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 10. 7. 1991 ve věci Weiss v. Rakousko, stížnost č. 14596/89 (korutanská Obchodní komora), rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 14. 1. 1998 ve věci M. A. v. Švédsko, stížnost č. 32721/96 (Studentská unie Stockholmské univerzity), a z judikatury Evropského soudu pro lidská práva pak rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 14. 9. 1999, ve věci Karakurt v. Rakousko, stížnost č. 32441/96 (rada zaměstnanců), a rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 4. 7. 2002 ve věci Köll v. Rakousko, stížnost č. 43311/98 (sdružení turistického ruchu).

80. Pro úplnost se sluší zaznamenat, že naopak zásah do negativního aspektu svobody sdružování v rozporu s čl. 11 Úmluvy konstatoval Evropský soud pro lidská práva (co do členství v odborových organizacích) kupř. v rozsudku ze dne 13. 8. 1981 ve věci Young, James a Webster v. Spojené království, stížnosti č. 7601/76, 7806/77, rozsudku ze dne 20. 4. 1993 ve věci Sibson v. Spojené království, stížnost č. 14327/88, rozsudku ze dne 25. 4. 1996 ve věci Gustafsson v. Švédsko, stížnost č. 15573/89, rozsudku ze dne 11. 1. 2006 ve věci Sorensen v. Dánsko, stížnost č. 52562/99 a 52620/99, dále pak v rozsudku ze dne 30. 6. 1993 ve věci Sigurdur A. Sigurjónsson v. Island, stížnost

č. 16130/90 (Sdružení řidičů automobilů Frami), nebo v rozsudku ze dne 29. 4. 1999 ve věci Chassagnou a ostatní v. Francie, stížnosti č. 25088/94, 28331/95 a 28443/95 (schválená obecní sdružení lovu).

## XII.

### Judikatura Ústavního soudu

81. Ke znakům profesních komor se Ústavní soud vyjádřil v již výše citovaném nálezu ze dne 16. 4. 2003, sp. zn. I. ÚS 181/01, N 58/30 SbNU 97 (viz bod 48.) S vymezením doktrinárním se pak ztotožnil rovněž v nálezu ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01, N 80/26 SbNU 317, 403/2002 Sb., vycházející z hledisek vymezujících pojem veřejnoprávního orgánu; za ně měl faktory veřejného účelu, způsobu jeho ustavení a jemu svěřená pravomoc.

## XIII.

### Zákonné znaky České lékařské komory

82. Se zřetelem ke konstantně Ústavním soudem zastávaným názorům na význam vlastní prejudikatury, jakož i rozhodnutí orgánů Úmluvy, zejména Evropského soudu pro lidská práva, a jejich důsledky pro posouzení konkrétní věci, postačí konstatovat, že Ústavní soud i zde z obojího (co bylo vyloženo v předchozích oddílech X.. a XII.) vychází.

83. Pozornost se proto soustřeďuje k otázce, zda v těchto pramenech dosud vyslovené názory ohledně tzv. profesní samosprávy, resp. tzv. profesních komor, ve vztahu k čl. 11 Úmluvy a čl. 20 odst. 1 Listiny, jsou použitelné i v případě České lékařské komory. Přitom se nepomíná, že prezentovaná interpretačně určující hlediska mají vypovídací hodnotu především ve svém celkovém vyznění.

### Zřízení České lékařské komory

84. Česká lékařská komora byla zřízena zákonem (ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 220/1991 Sb.) a vymezena coby samosprávná nepolitická stavovská organizace nadaná

právní subjektivitou a sdružující všechny lékaře zapsané v jí vedeném seznamu (§ 1 odst. 2 a 3 zákona č. 220/1991 Sb.).

85. Vyznačuje se tedy stejnou formou zřízení jako další profesní komory, jež podle rozhodovací praxe orgánů Úmluvy stojí mimo dosah čl. 11 Úmluvy. Zákonem byly v právním řádu České republiky zřízeny i další profesní komory, jmenovitě Česká stomatologická komora, Česká lékárnická komora (§ 1 odst. 1 zákona č. 220/1991 Sb.), Komora patentových zástupců České republiky (§ 22 zákona č. 237/1991 Sb., o patentových zástupcích, resp. zákon č. 417/2004 Sb., o patentových zástupcích a o změně zákona o ochraně průmyslového vlastnictví), Komora veterinárních lékařů České republiky (§ 1 zákona č. 381/1991 Sb., o Komoře veterinárních lékařů České republiky), Notářská komora České republiky a notářské komory v sídlech krajských soudů (§ 35, resp. § 29 a zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti), Česká komora architektů a Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě (§ 23 zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě), Komora daňových poradců České republiky (§ 9 zákona č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců České republiky), Komora auditorů České republiky (§ 24 odst. 2 zákona č. 524/1992 Sb., o auditorech a Komoře auditorů České republiky, resp. zákon č. 254/2000 Sb., o auditorech), Česká advokátní komora (§ 40 odst. 3 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii), a konečně Exekutorská komora České republiky [§ 6 a § 109 odst. 1 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů].

86. Již forma zřízení České lékařské komory přisvědčuje názoru, že je institucí, jež se identifikuje s těmi, o nichž bylo pojednáno orgány Úmluvy jakožto o veřejnoprávních korporacích (viz body 69. až 79. výše), a současně se odlišuje od sdružení, která Evropský soud pro lidská práva hodnotil v navrhovateli odkazovaném rozsudku ze dne 29. 4. 1999 ve věci Chassagnou a ostatní v. Francie, stížnosti č. 25088/94, 28331/95 a 28443/95. Zde posuzovaná schválená obecní sdružení lovu zůstávala "soukromoprávními institucemi", přičemž zákon č. 64-696 ze dne 10. 7. 1964, známý jako "Loi Verdeille", pak představoval "výzvu ke členství ve sdružení založeném podle zákona z roku 1901", který dopadá (odst. 32 a odst. 99 cit. rozsudku) na sdružení soukromoprávní (tím se nezpochybňuje úsudek o relativní vypovídací hodnotě naplnění uvedeného kritéria, jak se podává kupříkladu ve vztahu ku vzniku "soukromoprávní" akciové společnosti na podkladě zákona č. 77/2002

Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů; srov. sp. zn. III. ÚS 63/06).

#### Povinné členství

87. Stejně tak "nuceným" členstvím podle § 3 odst. 1 zákona č. 220/1991 Sb. se Česká lékařská komora přibližuje veřejnoprávním korporacím podle judikatorního shrnutí v oddílu XI. a XII., a je pak jen platonickou námitka, že jde o "vyčlenění sdružení veřejného práva z pojmu sdružení ve smyslu čl. 11 Úmluvy" zcela "účelové". Úvaha navrhovatelů, že "soukromoprávní sdružení sotva mohou mít prostředky pro zabezpečení a vynucení povinného členství v nich", pak stojí i v kolizi s ambicí konciliovat povinné členství se "soukromoprávními institucemi", resp. sdruženími ve smyslu čl. 11 Úmluvy, již dokládají věci posuzované Evropským soudem pro lidská práva a vyjmenované v bodu 80. výše.

#### Dohled nad výkonem lékařského povolání

88. Jestliže Česká lékařská komora podle § 2 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 220/1991 Sb. dbá, aby její členové vykonávali své povolání odborně, v souladu s jeho etikou a způsobem stanoveným zákony a řády komory, resp. zaručuje odbornost svých členů a potvrzuje splnění podmínek k výkonu lékařského povolání podle zvláštních předpisů, pak účelem jejího zřízení je zajištění řádného výkonu lékařského povolání vůbec, a se zřetelem k jeho povaze (viz oddíl VIII. "Ochrana veřejného zdraví") - mimo jakoukoli pochybnost – i "plnění veřejnoprávních úkolů k ochraně veřejnosti".

#### Normotvorná pravomoc

89. Ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 220/1991 Sb. předjímá, že Česká lékařská komora vydává "řády komory", a ustanovením § 15 odst. 2 se jí svěřuje pravomoc "schvalovat, měnit a rušit organizační, jednací, volební a disciplinární řád". Tuto - normotvornou - pravomoc vykonává sjezd delegátů, jemuž se přisuzuje oprávnění k vydávání ("schvalování") i dalších předpisů Komory, což je dovozováno z demonstrativního výčtu působnosti tohoto orgánu. Normotvorná pravomoc je charakteristická i pro další profesní komory, a za jednu z nejúplnější lze mít úpravu vtělenou do zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii (§§ 49 - 53).

90. Autonomní normotvorná pravomoc, závazná pro členy komory, tak představuje "konstitutivní prvek veřejné moci svěřené veřejnoprávní korporaci" (Beran, K.: Právníky osoby veřejného práva. Praha: Linde, 2006, str. 63).

91. Pro tento závěr, rozhodný z hlediska sledovaného tématu, již není podstatné řešení otázky případného přezkumu této normotvorby ("stavovských předpisů"). Nepochybně však neplatí, že by nepodléhala soudnímu přezkumu rozhodnutí orgánů Komory, jimiž bylo zasaženo do právního postavení jejích členů, případně že by zcela mimo soudní ochranu mohly být situovány povinnosti, jež ze stavovských předpisů pro jednotlivé členy vyplývají (srov. výše zmiňovaný nálezn Ústavního soudu ze dne 16. 4. 2003, sp. zn. I. ÚS 181/01). Ostatně námitka navrhovatelů, že zde chybí relevantní soudní dohled, směřuje zcela zjevně jinam, než k institutu povinného členství, o který zde - výlučně - jde.

#### Personální a disciplinární pravomoc

92. Česká lékařská komora vede seznam členů [§ 2 odst. 1 písm. e) zákona č. 220/1991 Sb.] a seznam hostujících osob [§ 6a odst. 1 zákona č. 220/1991 Sb.]. Veřejnoprávní povaha zápisů do seznamů vedených Českou lékařskou komorou je zachována i při minimálním prostoru pro správní uvážení poskytnutým v ustanoveních § 4 a § 6a odst. 2 zákona č. 220/1991 Sb.; uchazeč o zápis do seznamu členů komory, který nebyl komorou zapsán do seznamu členů, nebo nebyl-li zápis proveden včas, má právo domáhat se ochrany u soudu (§ 6a odst. 11 a § 7 zákona č. 220/1991 Sb.).

93. I po dni účinnosti zákona č. 95/2004 Sb., o zdravotnických povoláních lékařů, zubního lékaře a farmaceuta, zůstává v pravomoci České lékařské komory stanovovat podmínky k výkonu soukromé praxe svých členů a k výkonu funkce odborných zástupců podle zvláštního předpisu a vedoucích lékařů a primářů v nestátních zdravotnických zařízeních a vydávat osvědčení o splnění těchto podmínek [§ 2 odst. 2 písm. c) a d) zákona č. 220/1991 Sb., stavovský předpis č. 11 - Licenční řád]. Rovněž zde je zachována možnost soudního přezkumu (§ 2 odst. 3 a 4 zákona č. 220/1991 Sb.).

94. V "personálních" souvislostech je příléhavé rovněž poukázat na možnost České lékařské komory účastnit se výběrových řízení při obsazování vedoucích míst ve zdravotnictví, 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 poskytování zdravotní péče a ve zdravotnickém výzkumu [§ 2 odst. 2 písm. b), g), h) a i) zákona č. 220/1991 Sb.].

95. České lékařské komory je svěřena disciplinární pravomoc [§ 2 odst. 2 písm. f) zákona č. 220/1991 Sb.], již vykonává čestná rada okresního sdružení, respektive čestná rada České lékařské komory (§ 13 odst. 1 a § 18 odst. 1 zákona č. 220/1991 Sb.). Návrh na zahájení disciplinárního řízení podle § 14 odst. 2 písm. c) zákona č. 220/1991 Sb. podává revizní komise okresního sdružení [srov. též § 2 odst. 2 písm. e) zákona č. 220/1991 Sb.] a proti rozhodnutí čestné rady okresního sdružení, jímž mu bylo disciplinární opatření uloženo, lze podat opravný prostředek, o kterém rozhoduje čestná rada komory. Rozhodnutí čestné rady o uložení disciplinárního opatření je podle § 18 odst. 5 zákona č. 220/1991 Sb. přezkoumatelné soudem.

96. Povahu shrnutých znaků personálních a disciplinárních - coby indikativních pro veřejnoprávní korporaci - vystihl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. 1. 2005, č. j. 6 As 36/2003-115, podle něhož disciplinární pravomoc (zde ve vztahu k advokátům) představuje "součást veřejné správy, neboť nebyla-li by svěřena Komoře, tvořila by součást všeobecné státní správy". Není důvod se s tímto závěrem neztotožnit, a co do "personální a disciplinární" úpravy kompetencí České lékařské komory tedy i zde je zjevná podobnost s těmi "veřejnoprávními korporacemi", jež byly posuzovány orgány Úmluvy v oddílu XI. výše.

97. Jestliže navrhovatelé poukazují na "novější judikaturu" Evropského soudu pro lidská práva, která se podle nich "zabývá především právem se nesdružovat a která z něj výslovně nevyjímá ani veřejnoprávní korporace", a na judikaturu "týkající se formálního vzniku zakotvení a na druhé straně faktického působení sdružení a korporací (§ 100 Chassagnou a ostatní v. Francie, ze dne 29. dubna 1999)", patří se dodat, že v rovině svěřených pravomocí je situován podstatný rozdíl mezi Českou lékařskou komorou a schválenými "obecními sdruženími lovu", která podle Soudu nedisponovala "výsadami mimo sféru obvyčejného zákona, ať už správními, normotvornými nebo disciplinárními", a nepoužívala tím ani "postupů veřejné moci" (odst. 101 označeného rozsudku).

Účast v řízení podle zákona o veřejném zdravotním pojištění

98. Podle ustanovení § 2 odst. 2 písm. a) zákona č. 220/1991 Sb. jsou komory oprávněny účastnit se jednání při tvorbě sazebníků lékařských výkonů, při tvorbě cen léků, léčivých

přípravků a sazebníků ostatních služeb poskytovaných lékárnami. Spolu s úpravou obsaženou v § 17 odst. 3, § 17 odst. 6 a § 48 odst. 1 písm. b) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů, představuje podklad pro jednotlivé druhy řízení s účastí České lékařské komory týkající se veřejného zdravotního pojištění, resp. rozsahu a podmínek, za nichž je zdravotní péče ze zdravotního pojištění poskytována.

99. Z ustanovení § 17 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb. se podává, že za účelem zajištění věcného plnění při poskytování zdravotní péče pojištěncům uzavírají Všeobecná zdravotní pojišťovna a ostatní zdravotní pojišťovny, zřízené podle zvláštního zákona (zákon č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách, ve znění pozdějších předpisů), smlouvy se zdravotnickými zařízeními o poskytování a úhradě zdravotní péče ("individuální smlouvy"). Před uzavřením těchto individuálních smluv se podle § 46 odst. 2 zákona č. 48/1997 Sb. musí konat výběrové řízení, jehož průběh upravují ustanovení § 46 až § 52; členem komise zřizované vyhlášovatelem (krajským úřadem, resp. Magistrátem hlavního města Prahy) pro každé výběrové řízení je zástupce příslušné profesní organizace, tj. rovněž České lékařské komory. Zdravotní pojišťovna výsledky výběrového řízení však není vázána; obdobně jako ke stanovisku vyhlášovatele k nim "přihlíží" při uzavírání individuálních smluv (§ 52 odst. 2 zákona č. 48/1997 Sb.), jež se řídí tzv. rámcovou smlouvou, která je podle § 17 odst. 3 zákona č. 48/1997 Sb. výsledkem dohodovacího řízení mezi zástupci svazů zdravotních pojišťoven (zástupci Všeobecné zdravotní pojišťovny ČR a zaměstnaneckých pojišťoven) a zástupci příslušných skupinových smluvních zdravotnických zařízení zastupovaných svými zájmovými sdruženími (rovněž Českou lékařskou komorou).

100. Rámcová smlouva má obsahovat ustanovení, která se týkají doby účinnosti, způsobu a důvodu ukončení "individuální smlouvy", má upravovat způsob provádění úhrady poskytované zdravotní péče, práva a povinnosti účastníků individuální smlouvy, pokud nejsou stanoveny zákonem, obecné podmínky kvality a účelnosti poskytování zdravotní péče, podmínky nezbytné pro plnění individuální smlouvy, kontrolní mechanismus kvality poskytované péče a správnosti účtovaných částek, jakož i povinnost vzájemného sdělování k příslušné kontrole nutných údajů (§ 17 odst. 3 zákona č. 48/1997 Sb.). Rámcové smlouvy, dohodnuté v jednotlivých segmentech poskytované zdravotní péče, jsou po přijetí předkládány Ministerstvu zdravotnictví, které posoudí jejich soulad s právními předpisy

a veřejným zájmem a následně je vydá jako vyhlášku (v současnosti je účinná vyhláška č. 618/2006 Sb., kterou se vydávají rámcové smlouvy). Jestliže před ukončením platnosti smlouvy nedojde k uzavření smlouvy nové, bude platnost smlouvy prodloužena až do doby, než bude uzavřena nová rámcová smlouva. Pokud mezi účastníky dohodovacího řízení nedojde k dohodě o obsahu rámcové smlouvy do šesti měsíců nebo pokud předložená rámcová smlouva odporuje právním předpisům nebo veřejnému zájmu, je povoláno k odpovídající úpravě Ministerstvo zdravotnictví.

101. V § 17 odst. 6 zákona č. 48/1997 Sb. je pak vymezeno řízení vedoucí ke stanovení hodnoty bodu, výše úhrad zdravotní péče hrazené ze zdravotního pojištění a regulační omezení na následující kalendářní rok. Dohodovacího řízení se účastní představitelé VZP ČR, ostatních zdravotních pojišťoven a příslušných profesních sdružení poskytovatelů jako zástupců smluvních zdravotnických zařízení.

102. Dojde-li k dohodě o hodnotě bodu, výši úhrad zdravotní péče hrazené ze zdravotního pojištění a regulačních omezeních, posoudí její obsah Ministerstvo zdravotnictví z hlediska souladu s právními předpisy a veřejným zájmem. Je-li výsledek dohody v souladu s právními předpisy a veřejným zájmem, vydá jej Ministerstvo zdravotnictví jako vyhlášku. Nedojde-li v dohodovacím řízení k výsledku do 90 dnů před skončením příslušného kalendářního roku nebo shledá-li Ministerstvo zdravotnictví, že výsledek dohodovacího řízení není v souladu s právními předpisy nebo veřejným zájmem, stanoví tyto parametry na následující kalendářní rok vyhláškou (v současnosti je účinná vyhláška č. 383/2007 Sb., o stanovení hodnot bodu, výše úhrad zdravotní péče hrazené ze zdravotního pojištění a regulačních omezení objemu poskytnuté zdravotní péče hrazené z veřejného zdravotního pojištění pro rok 2008). Seznam zdravotních výkonů s bodovými hodnotami vydává Ministerstvo zdravotnictví vyhláškou (§ 17 odst. 5 zákona č. 48/1997 Sb.); před účinností zákona č. 267/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, se rovněž zde uplatňovalo dohodovací řízení.

103. Zhodnocením takto shrnutých pravomocí účasti na výběrových a dohodovacích řízeních je pak zcela namístě závěr, že - v kontextu shora zmíněného (v bodě 71.) rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva o přijatelnosti ze dne 6. 11. 2003 ve věci Popov a ostatní, Vakarelova, Markov a Bankov v. Bulharsko, stížnosti č. 48047/99, 48961/99, 50786/99 a 50792/99 - ani zde neplatí, že by se tím Česká lékařská komora "přibližovala" odborové organizaci (čl. 11 odst. 1 Úmluvy, čl. 27 odst. 1 Listiny). Z výše

zaznamenaných náležitostí rámcových (a následně "individuálních") smluv se podává zřejmý závěr, že úpravu vztahů mezi zdravotními pojišťovnami a zdravotnickými zařízeními s obdobou kolektivních smluv (vymezujících zásadně vztahy mezi zaměstnavateli a zaměstnanci, resp. jejich práva a povinnosti v pracovněprávních vztazích) obsahově identifikovat nelze. Totéž platí i ohledně úpravy postavení České lékařské komory k režimu stanovení hodnoty bodu, výše úhrad zdravotní péče hrazené ze zdravotního pojištění a regulačních omezení, kde, slovy Evropského soudu pro lidská práva (tamtéž), jde o "kontrolní cenový mechanismus", jemuž jsou z povahy věci vlastní rysy nikoli soukromoprávní, nýbrž - rovněž - "veřejnoprávní".

#### XIV.

Hodnocení návrhu na zrušení § 3 odst. 1 zákona č. 220/1991 Sb.

104. Lze se bez potíží ztotožnit s tím, že "neúzemní" veřejnoprávní korporace profesní samosprávy vykazují (obdobně jako samospráva územní) následující znaky: 1/ jsou zřizovány zákonem, 2/ jsou pověřovány výkonem veřejné moci vůči určité skupině obyvatel, 3/ mají právní subjektivitu, 4/ mají personální základ (zvláštní důvod členství), 5/ jsou hospodářsky a rozpočtově na státu nezávislé, 6/ nesou odpovědnost za své jednání, 7/ jednají nejen ve svém zájmu, nýbrž i zájmu veřejném nebo obecném, 8/ stát nad nimi a jejich činnostmi vykonává dozor, 9/ lze se bránit proti jejich autoritativním rozhodnutím před soudy (viz Filip, J.: Ústavní právo České republiky. 1, Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR. Brno: Masarykova univerzita, nakl. Doplněk, 2003, str. 500-501).

105. Stejně tak je akceptovatelný úsudek, že zákonné vymezení České lékařské komory, jak bylo prezentováno v předchozím oddílu (XIII.), tyto znaky adekvátně reflektuje. Česká lékařská komora znaky 1/-5/ naplňuje beze zbytku (ad 5/ se patří citovat § 20 zákona č. 220/1991 Sb., podle kterého Komory samostatně spravují svůj majetek a hospodaří dle ročního rozpočtu. Příjmy komory tvoří členské příspěvky, dotace, dary a jiné příjmy. Výnos pokut připadá do sociálního fondu komory.) a rovněž je seznatelná odpovědnost Komory v rovině civilní a správní. Akty České lékařské komory nestojí, jak bylo konstatováno výše, mimo dosah soudní kontroly (byť problematickou - obdobně jako u dalších komor, s některými výjimkami, jako kupříkladu u České advokátní komory nebo u Komory

patentových zástupců České republiky - se jeví úprava normotvorné pravomoci a její soudní kontroly). Jednání ve veřejném, resp. obecném zájmu je nezpochybnitelným korelátem ochrany veřejného zdraví.

106. S řečeným koresponduje i judikatorní charakteristika, již podal Ústavní soud ve vícekrát zmíněném nálezu ze dne 16. 4. 2003, sp. zn. I. ÚS 181/01 (bod 48.), ohledně Komory veterinárních lékařů České republiky, zřízené zákonem č. 381/1991 Sb.; i k České lékařské komoře je namístě vztáhnout úsudek, že jde o jednu z profesních komor "s povinným členstvím, sdružujících samostatně výdělečné 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 jim musí s ohledem na povinné členství podříditi. Komora tak nad těmito členy - příslušníky určitého profesního stavu - vykonává určitá mocenská oprávnění, mezi něž typicky patří ... kárná pravomoc".

107. Již v oddílu XIII. bylo v jednotlivostech, k tam shrnutým "zákonným znakům" České lékařské komory, zdůrazněno, že tyto znaky, coby provenience "veřejnoprávní", Českou lékařskou komoru odlišují od těch sdružení "soukromoprávních", jež požívají samozřejmé ochrany podle čl. 11 Úmluvy, resp. čl. 20 odst. 1, příp. čl. 27 odst. 1, 2 Listiny.

108. Je podstatné, že tyto zákonné znaky současně umožňují Českou lékařskou komoru identifikovat s těmi institucemi, jež posuzovaly orgány Úmluvy (zejména Evropský soud pro lidská práva) v rozhodnutích vypočtených v oddílu XI. Je očividné, že vskutku není relevantního rozdílu mezi Českou lékařskou komorou a - kupříkladu - belgickou Lékařskou komorou, hodnocenou Evropským soudem pro lidská práva ve věci *Le Compte, Van Leuven a De Meyere v. Belgie* jakožto "institucí veřejného práva", jež byla zřízena nikoli jednotlivci, nýbrž zákonem, je integrována do státní struktury, sleduje cíl ve veřejném zájmu, jmenovitě ochranu zdraví, tím, že zajišťuje podle příslušných zákonů formu veřejné kontroly nad výkonem lékařské praxe, k výkonu úkolů svěřených ... státem požívá některé administrativní, stejně jako normotvorné a disciplinární výsady mimo sféru obvyčejného zákona, "a tudíž používá právních prostředků veřejné moci" (viz bod 69., 70.). Oproti tomu argument navrhovatelů, že belgická komora je "velice silným způsobem kontrolována přímo státem", pak potřebu rozhodného odlišení (ve vztahu k České lékařské komoře) neimplikuje zcela zjevně, a totéž platí i o tvrzení, že Česká lékařská komora svým faktickým působením "připomíná v současné době spíše odborovou organizaci",

tj. "soukromoprávní sdružení", neboť rozhodné charakteristiky naopak "instituce veřejného práva" si Komora podržuje tak jako tak, a nedostatek "soukromoprávních" prvků byl doložen (viz bod 103.) i ve vztahu k její účasti na výběrových a dohodovacích řízeních, resp. v režimu stanovení hodnoty bodu, výše úhrad zdravotní péče hrazené ze zdravotního pojištění a regulačních omezení. K úvahám navrhovatelů o "účelovém" vyčlenění "sdružení veřejného práva z pojmu sdružení ve smyslu čl. 11 Úmluvy" postačí odkázat na bod 87. shora, odkud se podává, že v případě v oddílech XI. a XII. dotčených tzv. profesních komor ("institucí veřejného práva") jde o odlišení objektivní, spočívající na legálním (právním) základě, který svědčí - vzhledem k jejímu obdobnému zákonnému vymezení - i České lékařské komoře. Navrhovateli zdůrazňovaná míra její autonomie ve vztahu k státu takovému "odlišení" sama o sobě nepřekáží.

109. Klíčovým pak je, že dovodily-li ve vztahu k (těmto) posuzovaným institucím orgány Úmluvy, že nejsou sdruženími ve smyslu článku 11 Úmluvy, pročez "ani k zásahu do negativní složky svobody sdružování povinným členstvím v nich dojít nemohlo", je opodstatněné tento závěr vztáhnout i k instituci s nimi srovnatelné, již - jak bylo dovozeno - právě Česká lékařská komora je. Jestliže pak ve smyslu závěru vyjádřeného v bodě 65. není pochyb, že smysl a rozsah pojmu "sdružení" zakotveného v čl. 11 odst. 1 Úmluvy a v čl. 20 odst. 1 Listiny, jsou shodné, 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.

110. Nemůže-li být svoboda sdružování (její negativní stránka) povinným členstvím v České lékařské komoře objektivně dotčena vůbec, neotevívá se ani prostor pro pokračování v hodnocení návrhu navrhovatelů testem proporcionality k ověření, zda není ústavněprávně nepřipustným způsobem omezena, resp. zda byly (či nikoli) k dispozici prostředky k této svobodě "šetrnější".

111. Není však od věci zde poznamenat, že - jednak - institut povinného členství podle § 3 odst. 1 zákona č. 220/1991 Sb. není ve srovnatelných (evropských) poměrech ničím výjimečným (viz oddíl IX. shora), a - jednak - že je "logický" tím, že organicky zajišťuje působnost České lékařské komory vůči rozhodným adresátům (lékařům) právě tím, že jsou jejími členy. Byť závaznosti norem, aktů a jiných opatření komory by bylo možné dosáhnout i jinak než výlučně prostřednictvím povinného členství (viz kupříkladu bod 59.),

je zde podstatné, že jeho instalace v rozhodných poměrech nemůže být jakkoli spojována se svévolí či libovůli zákonodárce.

112. Povinné členství v České lékařské komoře podle § 3 odst. 1 zákona č. 220/1991 Sb. tudíž v kolizi s čl. 20 odst. 1 (čl. 27 odst. 1, 2) Listiny není.

XV.

K dalším námitkám navrhovatelů

113. Pouze již v rovině teoretické (bez nezbytného průmětu do výsledku řízení) tudíž zůstává i spor o "vhodnost" použití kategorií "člen", resp. "členství" v zákoně č. 220/1991 Sb., vedený na základě srovnání se zákonem č. 85/1996 Sb., o advokacii, jenž operuje s pojmem "zápisu v seznamu advokátů vedeném Českou advokátní komorou (§ 4). Není zřejmé, jakou reálnou (a contr. symbolickou, formální, sémantickou, psychologickou apod.) změnu by odpovídající úprava zákona č. 220/1991 Sb. přinesla; pro potřeby ústavněprávního přezkumu (není-li povinné "členství" v profesní komoře výrazem omezení svobody sdružování) se lze omezit na konstatování, že ze srovnání obou zákonných úprav neplyne, že postavení advokátů vůči České advokátní komoře je obsahově (v rovině práv a povinností) odlišné od pozice lékařů ve vztahu k České lékařské komoře. Tímto úsudkem nemůže otrást ani poukaz navrhovatelů na "faktické fungování" České lékařské komory, respektive námitka, že "každý člen organizace je s ní zákonitě identifikován a jako takový nese nelibě, že je spojován s aktivitami, se kterými bytostně nesouhlasí", jelikož ústavněprávní reflexi zjevně nemá.

114. Úvahy navrhovatelů, že téhož (a vhodněji) lze namísto Českou lékařskou komorou zajistit přímým výkonem správy státem, jsou vzhledem k dovozené neexistenci zásahu do ústavně zaručené svobody sdružování nevýznamné proto, že pak reflektují již jen otázku politickou (volby té či oné koncepce správy), jejíž posouzení Ústavnímu soudu z povahy věci nepřisluší. Poznámává se toliko, že v bodě 52. se ve shodě s navrhovateli připouští, že přímá ústavněprávní opora pro profesní samosprávu sice "je chabá", že však jí "příznivé hodnotící tendence, zejména ve vztahu k jimi konfrontované správě státní", nejsou přehlédnutelné.

115. K rovněž navrhovateli namítané potřebě rozlišení mezi lékaři "soukromými" a "lékaři zaměstnanci" (v podobě souhlasu s názorem Odborového svazu zdravotnictví a sociální péče České republiky) se vyjádřila Evropská komise pro lidská práva v rozhodnutí ze dne 8. 7. 1992 ve věci Vialas Simón v. Španělsko (bod 72. shora), a není důvod jí vyjádřenému názoru (že ve sledovaných souvislostech nejde o diferenci rozhodnou) oponovat.

116. Poukazy navrhovatelů na "novější judikaturu" Evropského soudu pro lidská práva již byly - co do rozsudku ve věci Chassagnou a ostatní v. Francie, ze dne 29. dubna 1999 - zohledněny v bodech 86. a 97. výše s tím, že efektivní podporu jejich názorům odtud vyvozovat nelze. V rozsudku ze dne 13. 8. 1981 ve věci Young, James a Webster, stížnosti č. 7601/76, 7806/77, odst. 57, sice soud konstatoval, že ochrana osobního přesvědčení poskytovaná čl. 9 a 10 Úmluvy formou (garance) svobody myšlení, svědomí a náboženského vyznání a svobody projevu je jedním z účelů svobody sdružování podle čl. 11 Úmluvy a přinucení někoho proti jeho přesvědčení ke členství ve sdružení tudíž útočí na samou podstatu čl. 11 Úmluvy, avšak zde šlo o členství v odborových organizacích, tj. ve sdruženích ve smyslu čl. 11 Úmluvy. Obdobně Evropský soud pro lidská práva v rozsudku ze dne 30. 6. 1993 ve věci Sigurdur A. Sigurjónsson v. Island, stížnost č. 16130/90, takto zhodnotil názory prezentované zástupci sdružení Frami (odst. 37), leč rovněž až poté, co deklaroval, že předmětné sdružení spadá pod čl. 11 Úmluvy (odst. 32). Kritizovaná úprava zákona č. 220/1991 Sb. možnosti zakládat "skutečná" sdružení ve smyslu čl. 20 odst. 1, čl. 27 odst. 1, 2 Listiny nikterak neomezuje.

117. Lichá je rovněž úvaha, že povinné členství v České lékařské komoře představuje zásah též do práva zakotveného v čl. 26 odst. 1 Listiny, podle nějž má každý právo na svobodnou volbu povolání. Jestliže bylo dovozeno, že svoboda sdružování ve smyslu čl. 20 Listiny (její "negativní aspekt") povinným členstvím dotčena není, pak logicky neobstojí tvrzení, jež je naopak na "dotčení" této svobody založeno. Neplatí tedy, jak uvádějí navrhovatelé, že právo na svobodný výkon povolání lékaře je zasaženo tím, že ti, kdo chtějí toto povolání vykonávat, se musí vzdát svobody sdružování, neboť zde takové právo není. Ústavněprávní konformitu dalších zákonných předpokladů výkonu lékařského povolání (§ 4 zákona č. 220/1991 Sb.) zpochybnit poukazem na čl. 26 Listiny zjevně nelze, a navrhovatelé tak ani nečiní.

118. V případech, kdy není posuzováno členství ve sdružení ve smyslu čl. 11 Úmluvy, se prostor pro úvahy o zásahu do negativní složky svobody sdružování neotvírá, což

dokumentuje rozhodovací praxe orgánů Úmluvy kupříkladu v rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 8. 9. 1989 ve věci Revert a Legallais, stížnosti č. 14331/88 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 Halfon v. Spojené království, stížnost č. 16501/90, pak neuznala coby relevantní námitky týkající se politických aktivit Spolku studentů Univerzity Exeter přidruženému k Národní unii studentů.

119. Obdobné se uplatní i ve vztahu k zřejmě určující pohnutce, jež vede navrhovatele k nesouhlasu s povinným členstvím, kterou identifikují s vyhraněným odporem proti veřejnému, resp. politickému vystupování České lékařské komory, jež podrobně popsali (viz body 10. a 40. shora), a dokumentují mimo jiné předkládanými výtisky časopisu *Tempus medicorum*. I zde totiž nutno navrhovatelům připomenout, že není-li svoboda sdružování ve smyslu čl. 20 Listiny "ve hře", chybí tím pro příznivé hodnocení jejich kritiky 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 nemůže být však nic jiného, než vytvoření adekvátního právního (soudního) rámce potřebné ochrany, nikoli vyjmutí osob ohrožených tímto zásahem z její působnosti. Navrhovatelé ostatně - mimo nepoužitelný odkaz na čl. 20 Listiny - zásah do základních práv a svobod ani netvrdili; tvrzení, že (někteří) členové Komory "nesou nelibě", že jsou spojováni s aktivitami, s nimiž "bytostně" nesouhlasí, a považují je "za útok na své vlastní zájmy", takový zásah samozřejmě neimplikuje. Navrhovatelé rovněž přehlíží, že navenek prezentovaná "vůle" (včetně "politických názorů") České lékařské komory, proti níž protestují, je výrazem ustavených institucionálních mechanismů (především orgánů komory a jejích představitelů), jejichž ústavnost (demokratičnost) nezpochybňují, a na jejichž fungování a společenskopolitických výstupech se proto objektivně podílejí všichni "povinní" členové (lékaři); tedy nutně i ti, kteří s veřejným projevem Komory nyní nesouhlasí. Lze proto vycházet z toho, že aktuální veřejný obraz České lékařské komory odráží v daném okamžiku dominantní vůli svých členů, resp. (všech) lékařů, což lze vyjádřit i tak, že lékaři mají takovou komoru, jakou mít chtějí, případně jakou vzniknout "dovolili". Že situace, proti níž navrhovatelé brojí, tím není přímým výrazem zákonné úpravy České lékařské komory (včetně úpravy povinného členství), je nábíledni, což navrhovatelé demonstrují sami i tím, že stejně tak povinné

členství v České stomatologické komoře a České lékárnické komoře (upravené v tomtéž ustanovení § 3 zákona č. 220/1991 Sb.) k zrušení nenavrhují. O ústavněprávně relevantní argumentaci zde nemůže být řeč.

XVI.

Závěr

120. Na tomto základě Ústavní soud dospěl k závěru, že návrh na zrušení napadeného ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 220/1991 Sb. není důvodný, a proto jej podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítl.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 14. října 2008

Pavel Holländer

místopředseda Ústavního soudu

---

Odlišné stanovisko soudkyně Elišky Wagnerové k nálezu ve věci Pl.ÚS 40/06

S výrokem nálezu, jímž byl zamítnut návrh na zrušení § 3 odst. 1 zákona č. 220/1991 Sb. nesouhlasím a nesouhlasím ani s odůvodněním nálezu.

Z nálezu je patrné, že napadené ustanovení bylo zkoumáno pouze z toho pohledu, zda není v rozporu s ústavním vyjádřením profesní samosprávy, které nález v souladu s doktrínou ztotožnil s čl. 21 odst. 1 Listiny a s preambulí Listiny (bod 21).

Dále nález v části VIII. dovozuje, že určujícím hlediskem pro organizaci dohledu nad výkonem lékařského povolání je ochrana veřejného zdraví. A v rámci naznačených mezí

má zákonodárce údajně široký prostor pro vytvoření systému, který by zaručil dosažení ústavně zakotveného cíle (čl. 6 odst. 1 Listiny – právo na život a čl. 31 Listiny – právo na ochranu zdraví). Nález se oproti tomu nezmiňuje o tom, že zákonodárce při vytváření jakéhokoli systému musí respektovat další základní práva a bude-li třeba je omezit za účelem dosažení vytyčeného cíle, pak zákonodárcem přijaté omezení základních práv musí obstát v testu proporcionality. Nález chybí, pokud posuzuje institut povinného členství v profesní samosprávě jen takto izolovaně a bez dalších souvislostí.

Dále nález mnohohlavně a opakovaně přesvědčuje o tom, že členství v České lékařské komoře není podrobena režimu plynoucímu ze svobody sdružovací, neboť komora je veřejnoprávní korporací, resp. profesním samosprávným orgánem, na který byla přenesena ze státu moc, kterou by jinak stát měl a musel vykonávat sám. Tento aspekt věci je samozřejmě velmi zřejmý a byl patrně jen v důsledku liknavosti či nepoučenosti návrhatele přehlédnut.

Z druhé strany však právě tento aspekt, totiž fakt, že jde o přenos státní moci, zůstal stranou pozornosti nálezu. Otázku, v jakém rozsahu může stát přenášet svou moc na další subjekty, přitom Ústavní soud dosud zevrubně neřešil, resp. minimálně se nevyjádřil k tomu, zda je zapotřebí ústavního zmocnění pro takový přenos či nikoli a proč, a dále nestanovil ani meze takového přenosu státní moci, ač je zřejmé, že zcela vyprázdnit stát nelze. Je totiž jisté, že v případě normálního běhu věcí podléhá výkon státní moci nejen kontrole soudní, již podléhají některá rozhodnutí komory, nýbrž, a především, podléhá výkon státní moci kontrole v rámci ústavní odpovědnosti jednotlivých mocí navzájem, přičemž aktům exekutivy je dodávána legitimita skrze zvolený parlament, od něhož také i jen svou holou existenci exekutiva odvozuje. Tak je výkon státní moci podroben multiplikované kontrole v rámci ústavních procesů, která je doplněna kontrolou vykonávanou mocí soudní. Přenos výkonu státní moci také znamená „deparlamentarizaci“ v tom smyslu, že proces střetávání zájmů se přenáší výhradně na pole exekutivy a parlament zůstává stranou. Při postupu této tendence by mohlo postupně dojít k přechodu od ústavně přikázaného parlamentního politického systému, který je spojen s požadavkem demokratické legitimacy orgánů státu nadaných určitou mocí k jinému, ústavně nepředvídanému politickému systému, v daném případě k neokorporatismu, ovládaného jinými principy (viz také nález Pl.ÚS 52/03, N 152/35 SbNU 117).

Dále mám za to, že napadené ustanovení mělo být zkoumáno z toho pohledu, zda neproporcionálně neomezuje základní právo na obecnou svobodu osob vykonávajících lékařské povolání anebo přinejmenším alespoň části z nich. Toto právo, obecně vzato, tvoří základ a pevný bod, na který je navázán celý zbylý řád puntálně vyjádřených ostatních základních práv a svobod. Toto právo je odvoditelné z požadavku právního státu, založeného na úctě k právům a svobodám člověka (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR), tedy státu, který je vystavěn na ideji přednosti svobodného jednotlivce před státem (např. I.ÚS 643/06, I.ÚS 2254/07, IV.ÚS 359/05, I.ÚS 557/05). Přirozeně, že jde o svobodu, která má sociální vazbu a je vykonávána odpovědnými osobami. Tato koncepce jednotlivce a státu je také sdílena spolu s ostatními evropskými demokratickými státy (např. P. Unruh *Der Verfassungsbegriff des Grundgesetzes*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2002, s. 532 až 541).

Konkrétně jde v posuzovaném případě o to, že požadavek povinného členství v komoře není omezen jen na lékaře vykonávající své povolání jako svobodné povolání, nýbrž členství v komoře je vyžadováno i ve vztahu k těm lékařům, kteří vykonávají svou profesi v pracovním poměru. Posledně zmíněná skupina lékařů je kontrolována a v případě pochybení i sankcionována svým zaměstnavatelem, který rovněž za výkon jejich práce odpovídá, a vedle toho i komorou. Tak se tato skupina lékařů dostává do nerovného postavení s těmi profesními kolegy, kteří vykonávají své povolání jako „svobodné povolání“ a je, dle mého názoru, neproporcionálně omezována při výkonu své obecné svobody. Legitimního cíle, který je sledován povinným členstvím v komoře, lze u této skupiny dosáhnout přes pracovněprávní úpravu. Každá další regulace, dle mého názoru, neproporcionálně umenšuje prostor svobody této skupiny lékařů. Poukazuje-li nález na rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva ve věci *Vialas Simón v. Španělsko*, nelze přehlížet, že tento evropský orgán neměl důvodu zabývat se věcí nad přezkum možného porušení toliko práva sdružovacího, tj. práva, které Úmluva zná a obsahuje, zatímco přezkum eventuálního možného zásahu do dalších základních práv, která Úmluva (na rozdíl od národních ústav) nezná a neobsahuje, neměl. Nadto je zřejmé, že pro posouzení relevance tohoto rozhodnutí při jeho využití ke komparativnímu argumentu, by bylo nutné znát španělskou úpravu pracovněprávní, s níž se většina hlasujících pro nález neseznamovala.

Ostatně, historicky vzato, byla to právě charakteristika povolání jako „svobodného povolání“, která dala vzniknout komorám. Nebylo totiž žádoucí, aby otázky výsostně odborné řešil stát, který by svoje rozhodnutí o nich mohl kontaminovat i jinými než

odbornými úvahami, avšak výkon určitých povolání bylo přesto třeba kontrolovat, neboť byl spojen s potenciální možností poškození či zásahu do práv jiných osob. Tak i v nálezů, k němuž se vymezují, uváděný nálezu I.ÚS 181/01 mj. uvádí: „jde o problematiku týkající se tzv. zájmové samosprávy, konkrétně profesních komor s povinným členstvím, sdružujících samostatně výdělečné fyzické osoby v určitých povoláních, kde je dán silný veřejný zájem na jejich řádném výkonu.“ Citovaný nálezu tedy v otázce posuzování tzv. zájmové samosprávy také počítal se svobodným výkonem povolání, nikoli s výkonem povolání v závislém, tedy pracovním poměru.

Shora naznačený legitimní cíl komory je problematizován povinným členstvím všech lékařů v ní, navíc v kombinaci se širokými a různorodými povinnostmi a oprávněními komory (§ 2 odst. 1, 2 napadeného zákona), které se zčásti účelem kryjí i s funkcemi odborových organizací. Komora tak ve skutečnosti představuje jakousi společensko-liberální korporaci, která vystupuje (nebo může vystupovat) za „lékařský stav“ či „cech“ při vyjednáváních se státem o jeho zájmech v oblasti hospodářské, sociální, fiskální (a dalších) politiky. Komora je tak politickým orgánem ze své podstaty, reprezentujícím celý lékařský stav a nadto obdařeným značnou mocí. Koncentrace moci v podobě širokých oprávnění a povinností v rukou takto koncipované komory neskýtá, a to už jen z hlediska zvoleného samotného modelu, dostatečnou záruku pro ochranu a respekt k zájmům a základním právům pacientů. Potvrzením ústavnosti povinného členství všech lékařů v komoře Ústavní soud implicitně její postavení ještě posílil.

V Brně, 14. 10. 2008

Eliška Wagnerová