

BUDOUCNOST PROFESNÍ SAMOSPRÁVY

ZDENĚK KOUDELKA

Mezi základní atributy moderního liberálně demokratického státu patří samospráva, včetně samospráv profesní.¹ Samotná samospráva stála u základů zrodu moderního státu na našem území v 1. polovině 19. st. Samospráva doplňuje klasickou teorii vertikální dělby moci (zákonodárství, exekutiva, soudnictví) o prvek další dělby moci horizontální a to především formou územní samosprávy, ale tradičně je zastoupena i samospráva profesní některých povolání (advokáti, notáři, auditoři, lékaři). Samospráva obecně a v jejím rámci i profesní samospráva se stala nástrojem omezení absolutní moci státu ještě dlouho před jeho demokratizací postupným rozšiřováním volebního práva až do zavedení všeobecného volebního práva.

V roce 1990 byla postupně obnovena profesní samospráva u tradičních profesí na zákonné bázi. V procesu přijetí nové Ústavy ČR se na ústavním základě konstituovala pouze samospráva územní,² profesní samosprávě pak zůstala pouze primární úprava na úrovni běžných zákonů. Po nástupu konzervativní vlády 1992 se objevila v rámci výkonné moci snaha omezit profesní samosprávu ve prospěch státní správy a z profesních komor učinit zájmové organizace založené na nepovinném členství bez veřejnoprávních mocenských atributů. Tato snaha byla postupně poražena 1996 a zvláště po volbách, kdy konzervativní většina ztratila část svých pozic ve prospěch sociálně liberálního a křesťanskosociálního proudu.³

¹ Vedle těchto základních druhů známe i jiné druhy veřejnoprávní samosprávy – vysokoškolská dle zákona o vysokých školách č. 172/1990 Sb. a školská dle zákona o státní správě a samosprávě ve školství č. 564/1990 Sb. Do veřejnoprávní samosprávy nepatří Hospodářská či Agrární komora, které jsou rovněž zřízeny zákonem č. 301/1992 Sb., ale nemají ve svém oboru působnosti veřejnomocenské oprávnění vydávat rozhodnutí o právech a povinnostech osob vynutitelná státní mocí. Svou povahou, byť jsou zřízeny zákonem, se spíše přibližují k soukromoprávním sdružením dle zákona o sdružování občanů č. 83/1990 Sb.

² Hlava sedmá Ústavy ČR č. 1/1993 přijaté ČNR 16. 12. 1992.

³ Likvidační záměr vlády vůči profesní samosprávě byl obsažen především v jejím usnesení o profesní samosprávě č. 333 z 15. 6. 1994, které předpokládalo převedení veřejné správy vykonávané formou samosprávních profesních komor na státní správu. Toto usnesení se pro velký odpor

Nicméně v odborných kruzích je stále forma a rozsah profesní samosprávy diskutovanou otázkou, i když ve veřejnosti byl upozádněn problematikou vyšších územně samosprávných celků. Mezi nejdiskutovanější problémy patří míra možných zásahů ústředních státních orgánů do profesní samosprávy, institut povinného členství a míra veřejnoprávních mocenských oprávnění profesní samosprávy vůči těm, kteří jí podléhají.

VZTAH STÁTU A PROFESNÍ SAMOSPRÁVY

Sebeomezení státu ve prospěch samosprávy vždy vyžaduje důvěru politické reprezentace na ústřední úrovni vůči správnosti teorie dělby a omezení státní moci obecně a vůči profesní samosprávě speciálně. Technokratické přístupy ke státu budou vždy a ze svého pohledu zcela správně považovat samosprávu za věc, která zdržuje, omezuje a brání realizaci státní moci. Tento technokratický přístup vychází z principu, že středem snažení o dobrou správu veřejných věcí je centrální státní moc. Odlišný je přístup, který centrální státní moc považuje pouze za jeden prvek ve výstavbě moderního liberálně demokratického státu, jehož dalším nepostradatelným prvkem je samospráva (územní i profesní) a problémem dobré organizace veřejné správy je jen poměr a vzájemné vztahy mezi státní správou na jedné straně a samosprávou na straně druhé. Přičemž tento vztah nelze jednoznačně určit obecně, ale je odlišný od kulturně historického vývoje daného státního útvaru. Samosprávě je pak vlastní, že omezuje držitele centrální státní moci v jeho rozhodování a tím mu „komplikuje život“. Tato komplikace je však žádoucí pro ochranu trvání demokracie před nebezpečím kumulace absolutní moci a jejího zneužití.

Při zkoumání vztahu státu a profesní samosprávy často dochází k hrubému zkreslení faktů představiteli vlády, kteří si stěžují, že stát nemůže ovlivňovat profesní samosprávu, jelikož k tomu nemá dostatečné pravomoci vláda či jednotlivé ústřední orgány státní správy. Jde o falešné vidění situace. Profesní samospráva není rovnocenným partnerem státu, jelikož vždy vzniká ze sebeomezení státu a její mocenská rozhodnutí jsou vykonatelná jen za pomoci státního donucení, jelikož nedisponuje vlastními mocenskými složkami (armáda, policie, vězeňství). Stát

nepodařilo realizovat. Zcela bylo překonáno vývojem, kdy byl v duchu profesní samosprávy v roce 1996 schválen nový zákon o advokacii č. 85/1996 Sb. a v říjnu 1996 Poslanecká sněmovna zamítla vládní návrh měnící zákon o patentových zástupcích č. 237/1991 Sb., tento vládní návrh radikálně omezoval profesní samosprávu (Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2. volební období, tisk č. 27. Tento návrh byl již podán v 1. volebním období v první polovině 1996, ale pro nedostatek času nebyl projednán.).

může existovat bez samosprávy, samospráva bez státu nikoliv. Proto jsou zásahy státu do samosprávy vždy imanentní samosprávě. Vládní představitelé však často zapomínají, že nemluví pravdu pokud hovoří o nemožnosti státu zasahovat do samosprávy, jelikož sebe sami povyšují na výlučné reprezentanty státu, i když jsou představiteli jen jednoho z ústředních státních orgánů – vlády působícího v rámci moci výkonné. Stát má dostatečnou možnost zásahů do samosprávy. Jde především o moc zákonodárnou reprezentovanou u nás Parlamentem, která stanovila meze samosprávy a do budoucna je může rozšířit nebo zúžit zákonem. Přičemž tyto zákony jsou v oblasti profesní samosprávy vzhledem k jejímu přímému ústavnímu nezakotvení primárním pramenem právní úpravy, v oblasti územní samosprávy pak musí respektovat meze dané Ústavou ČR, jenž jsou ovšem velmi obecné a proto poskytují zákoně tvorbě Parlamentu poměrně volné pole působnosti. Rozsáhlá možnost zasahování státu je dána i orgány moci soudní a to ať již přezkoumáním individuálních právních aktů profesní samosprávy⁴ anebo přezkoumáním normativních právních aktů profesní samosprávy. Z tohoto hlediska si stát ponechal celou řadu možností jak zasáhnout do profesní samosprávy, pouze tyto zásahy nesvěřil do působnosti orgánů moci výkonné, což by také vzhledem k tomu, že často dochází ke střetu zájmů subjektů působících v profesní samosprávě s orgány státní správy, bylo a priori nesprávné (kontradiktorní vztah advokáta a státního zastupitelství patřícího do resortu Ministerstva spravedlnosti anebo vztah patentových zástupců a Úřadu průmyslového vlastnictví).

Z hlediska vyváženosti vztahu státu a samosprávy by bylo nanejvýš vhodné, aby i profesní a nejen územní samospráva měla ústavní zakotvení a tím byly dány meze zákonodárci. Zákonodárce by pak měl upravit profesní samosprávu co nejkompaktněji na úrovni zákona a zmocnění k provedení určitých právních opatření v rámci samosprávy podzákonnými obecně závaznými předpisy (nařízení vlády, vyhláška) by mělo být dáno jen pro ta opatření, které nemohou být zákonodárným procesem dobře technicky řešeny anebo by měl zákon podmínit vydání podzákonného prováděcího předpisu přinejmenším projednáním s příslušnou profesní komorou.

Z hlediska moci soudní je vždy nutné, aby stát měl prostřednictvím moci soudní možnost kontrolních zásahů vůči profesní samosprávě a to jednak rušením jejich rozhodnutí, které se dotýkají práv a povinností fyzických i právnických osob, pokud tato rozhodnutí nejsou v souladu s ústavou a zákony. Tato pravomoc by měla být svěřena těm soudním orgánům, které jsou příslušny v rámci správního

⁴ Např. v případě výskrtnutí ze seznamu příslušníků dané profese – § 55 zákona o advokacii či § 34 zákona o patentových zástupcích. Možno zde též užít žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 247–250k občanského soudního řádu neboť správním orgánem nemusí být je orgán státu, ale též orgán veřejnoprávní samosprávné korporace.

soudnictví přezkoumávat rozhodnutí ústředních orgánů státní správy.⁵ Aby byl zachován princip samosprávy musí být tento státní přezkum uskutečňovaný soudní mocí postaven na principu kasačním a ne apelačním. Tedy soud může napadené rozhodnutí buď zrušit anebo žalobu zamítnout, nesmí ovšem ve věci sám rozhodnout. Rozhodnutí přísluší totiž samosprávě a ne státnímu orgánu, jimž soud je. Bude ovšem zcela na místě, pokud zákon zaváže příslušné orgány profesní samosprávy, že jsou v daném případě vázány názorem soudu. I když závaznost bude pro konkrétní případ, nikoliv obecně precedentní, jistě se během let vytvoří jednotná aplikační praxe práva komorami s přihlédnutím k právním názorům příslušného soudu.

Z hlediska kontroly obecně závazných právních aktů profesní samosprávy je nanejvýš vhodné, aby o nich rozhodoval ten soudní orgán, který je oprávněn rozhodovat o rušení obecně závazných vyhlášek územní samosprávy. Tedy Ústavní soud v případě jejich neústavnosti a nezákonnosti anebo na základě zákonného zmocnění dle čl. 97 odst. 1 pís. a) Ústavy ČR Nejvyšší správní soud v případě nezákonnosti. Ustanovení zákona o advokacii, které tuto pravomoc svěřuje obecnému soudnictví⁶ není v souladu s čl. 87 odst. 1 pís. b) Ústavy, jelikož stavovské předpisy jsou právním předpisem – normativním právním aktem. Stavovské předpisy⁷ splňují veškeré charakteristické prvky normativních právních aktů jako pramenů práva – jsou výsledky formálně zákonem upravené normativní činnosti veřejnoprávního subjektu, obsahují závazná pravidla chování vynutitelná hrozbou použití sankce (pokuty), jejíž realizace může být dosažena za pomoci státního donucení (soudní exekuce). Tyto normativní právní akty mají vymezenou časovou působnost, která musí respektovat ústavní zákaz retroaktivity ve veřejném právu v neprospěch osob a ústavní zásadu právní jistoty a právního státu, teritoriální působnost, jež je dána územím celého státu, i působnost osobní, kdy se stavovský předpis vztahuje na zákonem stanovené osoby – příslušníky dané profese, kteří jsou organizováni v dané samosprávné komoře. Přičemž tato osobní příslušnost je dána nejen vůči přímým vykonavatelům profese (advokáti, notáři), ale i taxativně určeným jiným osobám (advokátní a notářští koncipienti, notářští kandidáti, asistenti auditorů).

Zcela opodstatněné je, pokud zákon umožní příslušným exekutivním orgánům

⁵ § 247–250k občanského soudního řádu. Dnes jsou k rozhodnutí věcně příslušné vrchní soudy. Z hlediska de lege ferenda přichází v úvahu přenesení věcné příslušnosti rozhodovat o žalobách proti ústředním orgánům státní správy a celostátním profesním komorám na Nejvyšší správní soud.

⁶ § 50 zákona o advokacii, § 247–250k občanského soudního řádu.

⁷ Pojem stavovský předpis je užit jako obecné označení normativních právních aktů vydávaných profesními komorami, i když jej takto výslovně označuje jen zákon o advokacii.

(vládě, resortním ústředním orgánům státní správy) vystupovat v těchto věcech jako subjekt aktivně legitimovaný k podání návrhu na soudní přezkoumání normativních právních aktů profesní samosprávy. Exekutivní orgány nemohou však získat rozhodovací oprávnění v dané věci, jelikož tím by neadekvátně byl narušen princip samosprávy nikoliv vůči státu obecně, ale vůči státní správě (exekutivě). Pokud by právo posuzovat neústavnost a nezákonnost byla dána v souladu s Ústavou ČR Ústavnímu soudu, pak je tímto aktivně legitimovaným návrhatelem především vláda.⁸ V případě nezákonnosti řešené Nejvyšším správním soudem de lege ferenda by to mohl být i jiný aktivně legitimovaný subjekt – příslušný ústřední orgán státní správy.

POVINNÉ ČLENSTVÍ

Velmi diskutovanou otázkou je povinné členství⁹. Konzervativní ideologické stanovisko opírající se částečně o ekonomický liberalismus vychází z odmítání kolektivních organizací jako prostředků mezi jedincem a státem. Povinné členství považují za donucení jedinců k účasti v organizaci proti své vůli. Nutno podotknout, že veřejnou moc a správu provází vždy povinný princip s možností mocenského donucení. Odpůrci komor zakrývají, že pokud bude zrušena profesní samospráva a jedinci ji podrobena budou tak „vysvobozeni z pout stavovských komor“ ihned jim navlékne své okovy státní správa reprezentovaná svými byrokratickými institucemi. Jinými slovy nestojí otázka povinného členství, ale zda bude příslušník určitého povolání podléhat správě organizované příslušníky daného povolání anebo správě organizované vládou prostřednictvím státní byrokracie nevycházející z příslušníků dané profese. „Povinné členství“ je vlastní veřejné moci, na povinném členství je založen stát, jelikož naprostá většina lidí si své občanství zvolit nemohla, i územní samospráva.

Institut povinného členství však není v profesní samosprávě principem nutným. Lze si představit situaci, kdy v příslušné profesní komoře nemusí být organizováni všichni příslušníci daného povolání. Veřejnoprávní oprávnění komory (kárná pravomoc, přípuštění a vyloučení jedince z příslušné profese) by se však muselo vztahovat na všechny příslušníky dané profese. Soukromoprávní činnost (nepovin-

⁸ § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu č. 182/1993 Sb. Jsou možné i další subjekty (skupina poslanců a senátorů, senát Ústavního soudu, ústavní stěžovatel, zastupitelstvo vyššího samosprávného celku), nikoliv však příslušný ústřední orgán státní správy – např. Ministerstvo spravedlnosti u advokátů.

⁹ Samotný pojem povinné členství je často odmítán. V textu je použit, i když obsah tohoto členství je zcela odlišný od členství v soukromoprávních sdruženích zřízených dle zákona o sdružování občanů č. 83/1990 Sb.

né vzdělávání, sociální ochrana, poradenská činnost) by se vztahovala jen na členy komory. Tomuto rozdělení funkcí by odpovídalo i financování komory, která by získávala peníze jednak z členských příspěvků členů a jednak z poplatků za úkony (obdoba správních poplatků např. zápis do seznamu, poplatky za kárné řízení), jež by byli povinni platit nečlenové. Zde lze akceptovat možnost zásahu exekutivních orgánů, které by měly právo spolurozhodovat o stanovení výše těchto poplatků vůči nečlenům. Vzhledem k tomuto dvojímu financování by v takovém případě mělo hospodaření komor podléhat auditu s tím, že by výše poplatků za úkony od nečlenů měla být úměrna výši komorou vynaložených prostředků na uvedené činnosti tak, aby nedocházelo k převádění peněz získaných od nečlenů na financování činností soukromoprávního charakteru pro členy.

Při případném zrušení povinností členství vyvstává problém, zda-li by komora musela mezi své členy přijmout všechny zájemce splňující podmínky pro výkon daného povolání. Při legislativních návrzích vycházejících z konzervativní ideologie bylo předpokládáno, že komora byt' zřízená zákonem bude svým charakterem spíše soukromoprávní spolek obdobně jako spolky dle sdružovacího zákona. Konzervativním etatistům nijak nevadilo, že svými návrhy vycházející z toho, že každý kdo má právo vykonávat dané povolání, má právo na členství omezují svobodu rozhodování členů komory s nepovinným členstvím. Lze uvažovat, že by se vytvořil tlak na to, aby komora zahrnovala špičku dané profese a stala se elitní organizací, přičemž elitnost by mohla být zajištěna materiálně (vysoké členské příspěvky připouštějící jen úspěšné jedince) anebo jinak (zvláštní přísné zkoušky a předchozí praxe). Při principu nepovinného členství by skutečně musel zákonodárce zvážit, zda komory budou otevřené pro příslušníky daného povolání či zda svou otevřenost nebo míru případné uzavřenosti si komory stanoví samy. Na druhé straně je nutno uvážit, zda by svou funkci mohly dobře plnit komory, kde by byla organizována menšina daného stavu. Zcela jistě si lze představit komoru, kde je organizováno např. 80% příslušníků daného povolání a 20% neorganizovaných. Při opačném poměru však komora ztratí přirozenou autoritu u příslušníků dané profese a při ještě větším poklesu organizovaných by zřejmě mohly nastat i technické problémy se zajišťováním samosprávy pro všechny příslušníky profese (vedení seznamu, kárné řízení ap.). Tato možnost však není aktuální, jelikož na území Čech, Moravy a Slezska je tradice prestiže profesních komor a navíc při přechodném opatření v rámci změny dosavadního povinného členství na nepovinné by zřejmě zákonodárce stanovil, že členy nové komory jsou všichni členové komory dosavadní či alespoň mají nárok na získání členství a teprve do budoucna by si komora mohla sama stanovit míru případné exkluzivity při přijímání nových členů.

V otázce členství je nutno též zdůraznit, že při zániku členství by vždy měl

právo dotčený jedinec na soudní přezkum daného rozhodnutí orgánů komory. Je vhodné ovšem do budoucna zvážit, zda by zákonodárce neměl více využívat možnost zániku členství vyloučením (vyškrtnutím z profesního seznamu) v komoře ze zákona (např. trestná činnost při výkonu povolání). Takže zde bude mít rozhodnutí orgánů komory pouze deklaratorní charakter vedle jiných případů, kdy by vyloučení byla možnost – nikoliv zákonná nutnost, v takovém případě by rozhodnutí orgánů komory mělo konstitutivní charakter. Toto opatření zajišťuje státu větší právo dozoru nad kvalitou složení dané profese. Samozřejmě i zde by měly mít exekutivní orgány státu právo iniciovat postižení nesprávného chování příslušníka stavu (aktivní legitimace ke kárnému řízení), nemohou však rozhodovat o výsledku kárného řízení.

OSTATNÍ OTÁZKY

V souvislosti s kárným řízením souvisí i otázka složení kárných orgánů (kárného senátu). V případě nepovinného členství by bylo zcela na místě, aby složení kárného senátu spoluurčovaly dotčené strany a to ať již negativně (ze soupisky kárných „soudců“ by mohly určitý počet vyškrtnout) anebo pozitivně (do kárného senátu by mohly vysílat své zástupce s hlasem rozhodujícím, ovšem většina členů orgánu by byla stabilní).

Rovněž by nově měl zákon stanovit, že rejstříky členů určitého povolání, které jsou vedeny příslušnými komorami mají charakter veřejného seznamu a jsou veřejně přístupné ve stejném rozsahu údajů jako živnostenský rejstřík,¹⁰ při prokázání právního zájmu by mohlo být přístupno dotčenému subjektu i více informací.

Diskuse může vyvolat složení nejvyššího orgánu komory. Otázkou je zda zvolit zastoupení všech členů anebo delegační systém. Volba do jisté míry záleží na počtu členů komory. Z technického hlediska se stává problémem, pokud počet členů profese překročí 5 000, zajistit přístup všech členů a vhodnější je delegační způsob.¹¹ Při velkém množství členů je nutno předpokládat možnost velké neú-

¹⁰ § 60 živnostenského zákona č. 455/1991 Sb. ve znění zákona č. 286/1995 Sb.

¹¹ Všeobecné zastoupení v nejvyšším orgánu je např. u patentových zástupců a advokátů, jejichž početní stav (přes 6 000) však již činí organizační problémy, dále u notářů dle notářského řádu č. 358/1992 Sb., daňových poradců podle zákona č. 523/1992 Sb., auditorů dle zákona č. 524/1992 Sb., architektů dle zákona č. 360/1992 Sb. a veterinářů podle zákona č. 381/1991 Sb. Delegační princip je v lékařské, stomatologické a lékárnické komoře podle zákona o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře č. 220/1991 Sb., dále též u autorizovaných inženýrů a techniků dle zákona č. 360/1992 Sb. V advokacii se tradičně používá všeobecné zastoupení v nejvyšším orgánu, i když po 1990 prudce narostl počet advokátů a k 31. 8. 1996 činil 6 064 (Bulletin advokacie č. 8/1996, s. 12).

části a tedy již v zákonných normách snižovat podmínku kvóra přítomných pro usnášeníšopnost maximálně na jednu třetinu s možností opakovaného jednání se stejným programem při minimálním kvóru, pokud se v původně svolaném termínu usnášeníšopnost nedosáhne. Samozřejmě je možné podmínku kvóra zvýšit v komoře s případným nepovinným členstvím a dokonce nutné pro zachování demokratičnosti a reprezentativnosti při delegačním principu.

ZÁVĚREM

Profesní samospráva je jedním ze základních kamenů současného demokratického právního státu v Evropě. Profesní samospráva umožňuje realizaci idejí občanské společnosti a přitom odbřeměňuje stát, jelikož výkon profesní samosprávy je hrazen z vlastních prostředků a není, na rozdíl od státní správy vykonávané státními orgány, závislý na státním rozpočtu. Je možné uvažovat o některých změnách v rámci současného zakotvení profesní samosprávy, ale nelze jednostranně ve prospěch státní správy zrušit či omezit její veřejnoprávní a veřejnosprávní charakter, včetně možnosti autoritativní regulace dané profese. Stát si vždy ponechá možnost zásahů do profesní samosprávy, ale tyto zásahy má uskutečňovat především primárně moc zákonodárná a dále moc soudní, vůči moci výkonné (vláďě) musí mít profesní samospráva neodvislé postavení z důvodu zdárného plnění vlastního poslání v moderním státě.

SUMMARY

The future of professional self-government

The text deals with the problems of professional self-government and its position in the present organization of public administration in the Czech Republic. It concerns the relation between the professional self-government and the state represented by legislative, executive and judicial power. Particularly regarding to recent endeavours of the government to subordinate chambers of professional self-government, it is referred to the fact, that a state has enough possibilities of influencing the professional self-government by legislation and judicial power. However, it is not very convenient to give this power to the state authority. From the point of view de lege ferenda, the text is concerned with the possible modification of professional self-government by changing a compulsory membership to voluntary one observing the statutory with keeping public and legal attributes of the chamber towards all members of given profession.