

## Profesní komory s povinným členstvím Zdeněk Koudelka

**Klíčová slova:** profesní samospráva; komory.

**Anotace:** Text se zabývá postavením profesní samosprávy u nás, včetně stavovských předpisů. Obsahuje historický vývoj komor i jejich současnou úpravu, především na základě úpravy advokátní komory. V textu jsou obsaženy soudní judikáty vztahující se k postavení profesních komor.

### 1 Vznik a vývoj

Profesní komory navazují na tradici středověkých cechů. 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 panovníka (komorní, komorník). Název se později začal používat pro složky parlamentu (horní a dolní komora) a různé samosprávné sbory.

Povolání organizovaná v profesní samosprávě se někdy označují jako **svobodná povolání**.<sup>1</sup> Důvodem je „svoboda“ výkonu povolání bez přímého státního dozoru, které nejsou živnostmi. Faktem však je, že jde o svobodu jen od výkonné moci státu. Plně je dána působnost státu při zákonných základech činnosti profesní samosprávy i v oblasti kontroly státní soudní moci. Navíc u některých profesních samospráv je výkon povolání podmíněn i souhlasem státní výkonné moci (soudní exekutoři jmenováni ministrem spravedlnosti). Proto skutečně svobodná povolání jsou takové výdělečné činnosti vykonávané nezávisle nejen na regulacích daných živnostenským zákonem, ale i jinými zvláštními zákony upravující výkon jednotlivých povolání. Skutečná svobodná povolání jsou tedy ta, jejichž podmínky výkonu neupravuje žádný zákon – novinář na volné noze, nezávislý umělec

Součástí zájmové samosprávy nejsou sdružení občanů s dobrovolným členstvím příslušníků některých povolání registrovaná jako soukromoprávní právnické osoby,<sup>2</sup> byť se tato sdružení označují jako komory a základem jejich činnosti je sdružování příslušníků určité profese – Profesní komora sociálních pracovníků či Komora geodetů a kartografů (zeměměřická komora), Komora soudních znalců. Některé z nich se neúspěšně snaží o změnu svého právního základu na profesní komoru zřízenou zákonem.<sup>3</sup>

Komory v dnešním pojetí začaly vznikat v 19. století. Byly to lékárnická grémia (1831-1841), stavovská organizace notářů (1871), lékařské komory (právně zakotveny 1892) a inženýrské komory (1913-14).<sup>4</sup>

Nejtypičtějším příkladem profesní komory na našem území jsou advokátní komory. Novodobá úprava advokacie vznikla přijetím advokátního řádu 16. 8. 1849,<sup>5</sup> který ustavil

---

<sup>1</sup> ANTONÍN MALACH, JAN ŠELEŠOVSKÝ, MIROSLAV USTOHAL: *Samosprávné podnikatelské instituce*, Brno 2002, s. 8, 30.

<sup>2</sup> Dle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů u Ministerstva vnitra.

<sup>3</sup> Návrh poslance Zdeňka Koudelky na vydání zákona o Zeměměřické komoře – tisk Poslanecké sněmovny 411, 3. volební období. Návrh poslanců Cyrila Svobody a Stanislava Křečka na vydání zákona o Komoře soudních znalců – tisk Poslanecké sněmovny 803, 3. volební období.

<sup>4</sup> VLADIMÍR SLÁDEČEK: O (ne)územní samosprávě, *Pocta prof. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*, Praha 2004, ISBN 80-7201-487-0, s. 533.

advokátní komory, a dále k 1. 1. 1869, kdy nabyl účinnosti nový advokátní řád.<sup>6</sup> Podle tohoto řádu musel být každý advokát členem advokátní komory, kterým se však mohl stát každý po splnění zákonných podmínek (domovské právo v obci na území státu, svéprávnost, titul doktora práv, právní praxe, advokátní zkouška). Advokátní komory byly zřizovány v sídle a s územní působností totožnou s vrchními zemskými soudy. Na Moravě a ve Slezsku působila **Advokátní komora v Brně**, neboť v Brně sídlil Vrchní zemský soud společný pro obě země,<sup>7</sup> a v Čechách **Advokátní komora v Praze**. Po vydání advokátního řádu z roku 1868 byla roku 1869 ustavena slezská **Advokátní komora v Opavě**. V roce 1900 byla na 3. sjezdu delegátů rakouských advokátních komor ustavena rakouská **Stálá delegace advokátních komor**.<sup>8</sup>

Komory jednaly buď ve shromáždění všech členů nebo prostřednictvím svého výboru. Shromáždění členů tajně volilo nadpoloviční většinou přítomných na dobu tří let prezidenta, jeho náměstka a členy Výboru komory a taktéž na dobu tří let prezidenta, členy a náhradníky Disciplinární rady. Dále volilo zkušební komisaře pro advokátní zkoušky. Shromáždění členů komory rozhodovalo o jednacím řádu komory i výboru, o počtu členů výboru a rozpočtu komory. Jednací řády musely být schváleny Ministerstvem spravedlnosti. Výbor se usnášel nadpoloviční většinou za přítomnosti alespoň dvou třetin všech členů výboru, mimo jiné vedl seznam advokátů. Prezident či jeho náměstek předsedali komoře i výboru, přičemž předsedající hlasoval jen v případě rovnosti hlasů. Disciplinární rada měla disciplinárním statutem stanoven počet členů včetně prezidenta na:

7, pokud advokátů v komoře bylo méně než 50,

9, pokud advokátů bylo 50 – 100,

15, pokud advokátů bylo 101 a více.

Kromě toho se volili 4 náhradníci a 6 náhradníků, jestliže bylo 15 členů Disciplinární rady.

V roce 1905 došlo v pražské Advokátní komoře k národnímu kompromisu, který ukončil německou převahu ve vedení komory. Bylo stanoveno, že je-li prezidentem komory česky mluvící advokát, tak bude německy mluvící advokát prezidentem Disciplinární rady a naopak, přičemž náměstkové byli opačné národnosti než předsedové. V roce 1910 byl Ministerstvem spravedlnosti schválen jednací řád komory, který stanovil paritu zastoupení českých a německých advokátů v orgánech pražské Advokátní komory. Tento paritní princip byl opuštěn až zrušením jednacího řádu Ministerstvem spravedlnosti v roce 1919.<sup>9</sup> V roce 1920 bylo v pražské Advokátní komoře dosaženo kompromisu, který stanovil, že Češi budou mít post prezidenta, jednoho náměstka prezidenta komory a 16 členů výboru a Němcům připadne post jednoho náměstka prezidenta komory a 11 členů výboru. Obdobně byl národní kompromis dosažen v moravské advokátní komoře jednacím řádem přijatým na valné

---

<sup>5</sup> Císařské nařízení č. 364/1849 ř.z. STANISLAV BALÍK: Ke vztahu advokátské samosprávy a Ministerstva spravedlnosti, sborník *Výkonná moc v ústavním systému ČR*, Brno 2004, s. 130-131.

<sup>6</sup> Řád advokátní č. 364/1849 ř.z. Zákon č. 96(89)/1868 ř.z., jímž se uvádí řád advokátský. Zákon č. 40/1872 ř.z., o vykonávání moci disciplinární nad advokáty a kandidáty advokacie – disciplinární statut.

<sup>7</sup> V Opavě sídlil zemský soud. Zemské soudy však měly postavení dnešních krajských soudů pro soudní kraje se sídlem v zemském městě. Tedy nebyly vrcholem soudní soustavy v zemi. JAN KOBER: Počátky moravské advokátní komory, *Vlastivědný věstník moravský* 41/1989, s. 40-51. ANDREA POKLUDOVÁ: Advokáti v Moravské Ostravě před 100 lety, *Bulletin advokacie* 6/2004, s. 71-76.

<sup>8</sup> 1. sjezd rakouských advokátních komor se konal 4.-6. 10. 1875 ve Vídni. JAN KOBER: *Advokacie v českých zemích v letech 1848-1994*, Praha 1994, s. 26.

<sup>9</sup> Výnos Ministerstva spravedlnosti z 23. 6. 1919 č. 13 726. STANISLAV BALÍK: Alois Stompfe (1868-1944), *Bulletin advokacie* 2/2002, s. 81-82.

hromadě 27. 3. 1905, který stanovil střídání německy a česky hovořících advokátů v postu prezidenta komory.<sup>10</sup> Předsedy slezské opavské komory byli vždy německy hovořící advokáti vzhledem k jejich značné početní převaze.

V roce 1924 vznikla jako společná reprezentace československých advokátních komor **Stálá delegace advokátních komor**, která však neměla zákonný podklad a veřejnomocenský charakter. V roce 1936 došlo v důsledku růstu počtu advokátů<sup>11</sup> ke změně složení Disciplinární rady, která měla:

10 členů a 4 náhradníky, pokud bylo advokátů v komoře nejvýše 200,

15 členů a 6 náhradníků, pokud bylo advokátů 201 – 1000,

22 členů a 6 náhradníků, pokud bylo advokátů 1001 – 2000,

32 členů a 10 náhradníků, pokud bylo advokátů 2001 a více.

Po Mnichovské dohodě došlo k připojení Německem nezabraného území Advokátní komory v Opavě k Advokátní komoře v Brně.<sup>12</sup> V roce 1938 byl omezen volný přístup do advokacie novou podmínkou, že bude povolen zápis do seznamu advokátů, jen pokud tomu nebrání veřejný zájem, což bylo znovu potvrzeno zákonem 1946. V roce 1938 došlo k vyloučení Židů z advokacie a vzniku židovských právních zástupců jmenovaných Ministerstvem spravedlnosti a advokáti mohli být vyloučeni z advokacie pro politickou nespolehlivost k Německé říši.<sup>13</sup>

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>14</sup> K 1. 1. 1949 byly zrušeny obě advokátní komory a místo toho ustaveny **krajská sdružení advokátů** a **Ústřední sdružení advokátů** se sídlem v Praze, které dohlíželo na činnost krajských sdružení. Sdružení byly právníckými osobami. Orgány krajských sdružení byly členská schůze, výbor a předseda. Orgány Ústředního sdružení advokátů byly schůze delegátů krajských sdružení, předsednictvo a předseda. Organizační řády Ústředního i krajských sdružení vydával ministr spravedlnosti nařízením. Jednací řády vydávalo Ústřední sdružení se schválením ministra spravedlnosti. Byla stanovena politická podmínka výkonu advokacie - oddanost lidově demokratickému zřízení.<sup>15</sup>

#### Počty advokátů dle komor<sup>16</sup>

Rok	Čechy (Praha)	Morava (Brno)	Slezsko (Opava)
-----	---------------	---------------	-----------------

<sup>10</sup> Střídání předsedů českého a německého jazyka trvalo v pražské komoře do 1919 a v brněnské komoře až do roku 1931. JAN KOBER: *Advokacie v českých zemích v letech 1848-1994*, Praha 1994, s. 31 a 47. STANISLAV BALÍK, PETR POLEDNÍK: *Moravská advokátní komora a její prezidenti v letech 1868-1948*, *Bulletin advokacie* 6/2006, s. 7-9.

<sup>11</sup> V Moravskoslezské zemi bylo v roce 1935 registrováno v Brně 217, Olomouci 62 a v Opavě 38 advokátů. MILOŠ TRAPL: *Svobodný stát a okupace, Vlastivěda moravská 9, Dějiny Moravy 4*, s. 22.

<sup>12</sup> Vládní nařízení č. 249/1938 Sb., kterým se mění obvod Advokátní komory v Brně.

<sup>13</sup> Opatření Stálého výboru Národního shromáždění č. 284/1938 Sb., o prozatímní úpravě některých otázek týkajících se advokacie. Vládní nařízení č. 136/1939 Sb., o právním postavení Židů ve veřejném životě. Vládní nařízení č. 354/1942 Sb., o kárných opatřeních proti politicky nespolehlivým advokátům a kandidátům advokacie. Zákon č. 201/1946 Sb., o úpravě některých otázek týkajících se advokacie.

<sup>14</sup> Zákon č. 201/1946 Sb., o úpravě některých otázek týkajících se advokacie.

<sup>15</sup> Zákon č. 322/1948 Sb., o advokacii.

<sup>16</sup> Údaje za rok 1938 jsou k polovině roku před odstoupením pohraničí dle mnichovské smlouvy. JAN KOBER: *Advokacie v českých zemích v letech 1848-1994*, Praha 1994, s. 21 a 78.<sup>16</sup>

1870	297	116	Asi 22
1880	---	190	---
1890	838	260	Asi 50
1900	1 111	352	77
1910	1 209	375	77
1917	1 313	398	78
1938	2 868	845	132

Jiné profesní komory na území Čech, Moravy a Slezska byly zřízeny – lékařské na základě zákona č. 6/1892 ř.z., notářské zákonem č. 75/1871 ř.z., inženýrské zákonem č. 3/1913 ř.z.

## 2 Současnost

Dnes **profesní komory jsou zákonem zřízené právnické osoby povinně sdružující osoby určitého povolání**. Profesní komory jsou veřejnoprávní korporace. Zákon určí jejich působnost, právní poměry jejich příslušníků (advokáti, soudní exekutoři) případně dalších osob (advokátní a exekutorští koncipienti, notářští kandidáti). Zákon též určí základní orgány komory a způsob jejich ustavení. Komora si může zřizovat i další orgány zákonem neuvedené jako své pomocné orgány (regionální zmocněnci u advokacie, revizoři účtů), nesmí však na ně přenést svá veřejnomocenská oprávnění.<sup>17</sup>

Po pádu komunistického režimu byla obnovena profesní samospráva u nás. První částečné obnovení advokátní samosprávy bylo v roce 1990, kdy však centralistický stát obnovil jen advokátní komoru v Praze<sup>18</sup> a neumožnil obnovení komory v Brně. Tento důsledek přechodu totalitního státu na centralistický byl napraven pouze částečně zřízením pobočky advokátní komory v Brně roku 2005. Profesní komory jsou veřejnoprávní korporace, nejsou orgány státu. Jsou jako právnické osoby veřejného práva zřizovány zákonem a nezapisují se do obchodního rejstříku, ale evidenčně jsou zapisovány statistickým úřadem do registru ekonomických subjektů. Profesní komory nejsou podřízeny státním orgánům, byť tyto mají určitá dozorová oprávnění, a proti nezákonným zásahům státu mají právo na soudní ochranu.<sup>19</sup> Pravomoci komor jsou upraveny zákonem a proti individuálnímu rozhodnutí, které členu komory stanoví povinnost, musí být umožněno podat návrh na soudní přezkum.<sup>20</sup> Proto musí být řádně odůvodněna.<sup>21</sup> Tato soudní ochrana se poskytuje nejen proti rozhodnutím profesní komory v postavení veřejnoprávní korporace nadané veřejnou mocí, ale obecně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením.<sup>22</sup>

Dnes existují tyto **profesní komory** se sídlem v:

<sup>17</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze z 2. 4. 2003 č. 90/2004 Sbírký rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

<sup>18</sup> Zákon č. 128/1990 Sb., o advokacii.

<sup>19</sup> Nález československého Nejvyššího správního soudu z 8. 4. 1926 č. 7302/26 (Boh. A 5559/26, v ASPI) a z 3. 1. 1927 č. 27058/26 (Boh. A 6192/27, v ASPI).

<sup>20</sup> Nález 58/2003 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu (I.ÚS181/01). Rozsudek Městského soudu v Praze č. 1693 Sbírký Nejvyššího správního soudu sv.10/2008 (11Ca 136/2007-40).

<sup>21</sup> Rozsudek č. 1193/2007 Sbírký rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (4As 7/2006-73).

<sup>22</sup> § 82 soudního řádu správního č. 250/2002 Sb. Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 1832 Sbírký rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sv. 6/2009 (6Aps 2/2007-134).

- a) **Brně** - Exekutorská komora<sup>23</sup>, Komora daňových poradců<sup>24</sup>, Komora patentových zástupců<sup>25</sup>, Komora veterinárních lékařů<sup>26</sup>,
- b) **Olomouci** – lékařská komora<sup>27</sup>,
- c) **Praze** – advokátní komora<sup>28</sup>, komora architektů<sup>29</sup>, Komora auditorů<sup>30</sup>, komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, Notářská komora složená z krajských notářských komor<sup>31</sup>, lékárnická komora, stomatologická komora<sup>32</sup>.

## 2.1. Osobní působnost

Profesní komory sdružují fyzické osoby samostatně výdělečně činné v činnostech stanovených zákonem. Každý, kdo chce vykonávat určitou zákonem určenou profesi, je příslušníkem komory. O vstupu nového člena komora nemá volnost uvážení v rozhodování o přijetí, ale členem se stane každý, kdo splní taxativní podmínky dané zákonem – **povinné řádné členství**.<sup>33</sup> Komora při začátku výkonu profese autoritativně ověřuje splnění zákonných podmínek, přičemž se může při negativním rozhodnutí komory fyzická osoba obrátit k soudu.<sup>34</sup> To platí jak pro neúspěšného uchazeče o pozici advokáta i advokátního koncipienta, kdy je příslušný rozhodnout Obvodní soud Praha 1 v rámci občanského soudního řízení.<sup>35</sup> Právnícké osoby nemohou být členy profesní komory, byť je možný výkon určitého povolání skrze právnícké osoby.<sup>36</sup> Jinak by totiž byla umožněna nerovnost hlasů, kdy by jeden člověk mohl mít podíl na rozhodování komory přímo jako člen-fyzická osoba a zároveň i skrze jinou nebo dokonce několik právníckých osob. Pokud je profesní komora mocenským subjektem, pak v demokratické společnosti musí být rovnost v rozhodování (rovnost volebního a hlasovacího práva) pokládána za základní a nenarušitelný princip. Zánik členství

---

<sup>23</sup> § 109 ods. 1 exekučního řádu.

<sup>24</sup> Zákon č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců.

<sup>25</sup> § 3 zákona č. 417/2004 Sb., o patentových zástupcích, který nahradil zákon č. 237/1991 Sb., o patentových zástupcích.

<sup>26</sup> Zákon č. 381/1991 Sb., o Komoře veterinárních lékařů.

<sup>27</sup> Zákon č. 220/1991 Sb., o lékařské komoře, stomatologické komoře a lékárnické komoře.

<sup>28</sup> Advokátní komora má od 1. 1. 2005 ze zákona pobočku v Brně na návrh poslance Zdeňka Koudelky, aby byl částečně napraven protisamosprávný zásah státu, který 1948 zrušil advokátní komory v Brně a Praze a v roce 1990 centralisticky připustil jen obnovení komory v Praze. § 40 ods. 1 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii ve znění zákona č. 284/2004 Sb. a zákona č. 555/2004 Sb. Tisk Poslanecké sněmovny 260/5, 4. volební období.

<sup>29</sup> Zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě.

<sup>30</sup> Zákon č. 254/2000 Sb., o auditorech.

<sup>31</sup> Notářský řád č. 358/1992 Sb.

<sup>32</sup> Zákon č. 220/1991 Sb.

<sup>33</sup> Termín povinné členství užívá v judikatuře i Ústavní soud - bod 5 odůvodnění usnesení Ústavního soudu IV.ÚS 1373/07 a bod 87 odůvodnění nálezu Pl. ÚS 40/06.

<sup>34</sup> Samozřejmě sám zákon může dát podmínku, jejíž výklad může být sporný – bezúhonnost. Pak je na stabilitě judikatury, aby postupem času byl obsah tohoto pojmu pro účely vstupu do konkrétní profesní komory zřejmý. Rozsudek Obvodního soudu Praha 1 z 13. 3. 2001 čj. 11C 25/2000-23 (zveřejněn Bulletin advokacie 2/2003 s. 46-49).

<sup>35</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 1569 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sv. 6/2008 (3Ads 98/2007-37).

<sup>36</sup> Advokáti vykonávající společně advokacii skrze obchodní společnosti s výjimkou akciové dle § 15 zákona o advokacii.

v komoře automaticky znamená zánik možnosti vykonávat danou profesi. Vedle řádného členství může být umožněno i dobrovolné **členství mimořádné**, které může mít charakter oceňovací. Mimořádní členové se podílí na činnosti komory jen hlasem poradním.<sup>37</sup>

O příslušnicích určité profese se hovoří také jako o stavu a o profesní komoře jako o **stavovské organizaci**. *Stav je sociální skupina vnitřně spjatá určitým právním postavením ve společnosti, tímto postavením je vymezena vůči druhým společenským stavům.*<sup>38</sup> Pojem stavovská organizace je plně slučitelný s naším ústavním pořádkem, byť jako projev vrcholného centralistického etatismu se můžeme setkat s názory jinými.<sup>39</sup> Zcela jistě jsou advokáti, daňoví poradci, veterinární lékaři aj. sociálním stavem, jehož členy spojuje výkon společné profese, která nemůže být vykonávána nikým jiným, a právně je jejich postavení 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. Stavovskou organizací z hlediska sociálního totiž komora je a není důvod toto označení nepřevzít i do právního předpisu. Samozřejmě by bylo neústavní, kdyby takový stav byl stavem uzavřeným a neprostupným, tak tomu však v profesní samosprávě není. Každý, kdo splní zákonem pevně definované podmínky, má právo na výkon dotčeného povolání, toto právo je pod soudní ochranou. Naopak každý, kdo v průběhu doby přestane splňovat zákonná kritéria, musí výkonu povolání zanechat. Tento postup zaručuje rovnost osob, neboť rovnost v přístupu k povolání není bezbřehé právo každého dělat cokoliv, ale právo, aby kritéria pro výkon povolání byla stanovena právně a stejně vůči všem a aby po jejich splnění přístup k určitému povolání již nebyl znemožňován diskriminací z jakýchkoliv hledisek (pohlaví, rasa, národnost). Pojem stavovská organizace nemůže být slepě zaměňován s pojetím stavů za feudalismu a není nijak neústavní. Označení profesních komor za stavovské organizace plně odpovídá sociologickému chápání tohoto pojmu a je v souladu s ústavním pořádkem.

### 2.1.1 Střet zájmů

---

<sup>37</sup> Hostující členové v komoře architektů a komoře autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě a mimořádné členství v komoře architektů - § 23 ods. 3 a 4 a § 25 zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě.

<sup>38</sup> *Velký slovník naučný* 2. díl, Diderot Praha 1999, s. 1393.

<sup>39</sup> Vládní stanovisko k návrhu zákona poslance Zdeňka Koudelky o Zeměměřické komoře vyjádřené dopisem předsedy vlády Miloše Zemana z 29. 11. 1999 čj. 4813/99-OVA, tisk Poslanecké sněmovny č. 411/1, 3. volební období Poslanecké sněmovny. Zde se pod písmenem c) uvádí, že „*předložený návrh zákona zavádí právní instituty, resp. pojmy stavovský předpis a stavovská organizace, ačkoliv tyto právní instituty a pojmy svým obsahem a vymezením neodpovídají ústavnímu pořádku České republiky, který vychází ze zásady plné občanské rovnosti*“. Jen pro upřesnění dodejme, že úprava obou pojmů v návrhu zákona o Zeměměřické komoře odpovídala úpravě těchto pojmů v zákoně o advokacii a je použita i v jiných zákonech o profesních komorách. Už tato skutečnost usvědčuje zpracovatele vládního stanoviska z neznalosti, neboť tyto pojmy nebyly do právního řádu nově zaváděny, ale již tam existují. Stavovská organizace je v § 40 ods. 2 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, a takto byla advokátní komora i dříve charakterizována podle § 34 ods. 2 zákona č. 128/1990 Sb., o advokacii. O stavovských předpisech hovoří § 44 pís. b) – e) a i), § 49 ods. 2, § 50 ods. 2 a § 53 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii. Obdobný pojem „samosprávná stavovská organizace“ je použit pro charakteristiku lékařské komory, stomatologické komory a lékárnické komory podle § 1 ods. 2 zákona č. 220/1991 Sb., Komory veterinárních lékařů podle § 1 ods. 2 zákona č. 381/1991 Sb., komory architektů, komory autorizovaných inženýrů a techniků podle § 23 ods. 1 zákona č. 360/1992 Sb. a Exekutorské komory podle § 109 ods. 2 zákona o soudních exekutorech. U Komory patentových zástupců je použita charakteristika „samosprávné profesní sdružení“ dle § 3 ods. 2 zákona č. 417/2004 Sb., o patentových zástupcích. Dříve § 22 ods. 2 zákona č. 237/1991 Sb., o patentových zástupcích používal pojem „samosprávná organizace“. U Komory auditorů byl použit pojem „samosprávná profesní organizace“ podle § 24 ods. 3 zákona č. 524/1992 Sb. a tento pojem zachovává i § 28 ods. 2 zákona č. 254/2000 Sb.

Členy komor jsou z titulu povinného členství i představitelé státu v příslušné oblasti. Profesní komory však mají reprezentovat samosprávu jako správu profese odděleně od výkonné moci státu. Nesmí tedy vznikat personální unie mezi reprezentanty samosprávy a státu, přitom však nelze zcela zakázat prosté členství v komoře pro všechny státní funkcionáře a je zde nutno přihlídnout i ke konkrétní profesi. Advokát nemůže být ministrem spravedlnosti, jelikož zákon o střetu zájmů zakazuje pro členy vlády podnikání, což je i výkon advokacie. Dříve však ministr zdravotnictví - lékař byl člen lékařské komory jako zaměstnanec zdravotnického zařízení na malý úvazek, aby si zachoval lékařskou praxi. Ministr anebo držitel obdobné funkce však z povahy věci nesmí být člen orgánů komory. Veškerá samospráva by se totiž stala formální a bez skutečného obsahu, kdyby tentýž jedinec byl ministrem a např. předsedou příslušné komory. Z tohoto důvodu v říjnu 2005 odmítl prezident Václav Klaus jmenovat Davida Ratha ministrem zdravotnictví a podmínil to jeho rezignací na funkci předsedy České lékařské komory. Jmenoval jej až 4. 11. 2005 po splnění svého požadavku. Věc byla přechodně řešena tak, že řízením ministerstva byl pověřen místopředseda vlády Zdeněk Škromach, který Ratha jmenoval 1. náměstkem ministra zdravotnictví. Nyní však již zákon o střetu zájmů výslovně zakazuje i pracovněprávní vztah pro člena vlády.<sup>40</sup>

## 2.2 Územní působnost

Působnost profesních komor je v zásadě pro území našeho státu - Čech, Moravy a Slezska. Jen v případě notářských komor je jejich územní působnost daná územními obvody krajských soudů a teprve tyto komory jako samostatné veřejnoprávní osoby jsou ze zákona sdruženy v Notářské komoře ČR jakožto další veřejnoprávní právnické osobě. Ojedinelé je u advokátní komory zřízena zákonem její pobočka v Brně s územní působností pro obvod krajských soudů v Brně a Ostravě.<sup>41</sup> Důvodem pro toto decentralizační opatření je, že advokátní komora se značným počtem členů (10 000 advokátů) je komorou, která se ze zákona nečlení na územní jednotky. Pobočka tak má zajistit lepší výkon působnosti komory na Moravě a Slezsku a je i jistou náhražkou za komunistickým režimem r. 1949 zrušenou Advokátní komoru v Brně.

Případná územní organizace profesních komor je závislá na počtu jejich členů. Velké komory o počtu desítek tisíc členů vytvářejí ze zákona územní orgány povinně<sup>42</sup> anebo dobrovolně.<sup>43</sup> Střední komory mající několik tisíc členů mohou vytvářet územní celky na základě dobrovolnosti svými stavovskými předpisy.<sup>44</sup> Malé komory v řádu stovek členů žádnou územní organizaci nemají (Exekutorská komora).

Komory mohou vstupovat do mezinárodních profesních sdružení. Především se tak děje v rámci Evropské unie. Tato sdružení však nemají veřejnoprávní mocenský základ a nedisponují žádnou veřejnou mocí, ať již přenesenou členským státem nebo Evropskou unií. Jsou to zájmová sdružení poradního a iniciativního charakteru.<sup>45</sup>

---

<sup>40</sup> § 4 odst. 1 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů

<sup>41</sup> § 40 odst. 1 zákona o advokacii ve znění zákonů č. 284/2004 Sb. a 555/2004 Sb.

<sup>42</sup> Okresní sdružení u lékařské, stomatologické a lékárnické komory dle § 10 zákona o lékařské, stomatologické a lékárnické komoře.

<sup>43</sup> Územní sekce Komory daňových poradců dle § 9 odst. 4 zákona o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců.

<sup>44</sup> Mimo zákonem zřízenou pobočku v Brně advokátní komora vytvořila regionální střediska advokátní komory s regionálním představitelem jmenovaným shora Představenstvem komory dle čl. 27 Organizačního řádu č. 3/1999 Věstníku advokátní komory.

<sup>45</sup> Jednotlivé advokátní komory členských států Evropské unie jsou sdruženy v Evropské radě advokátních komor. Dále existuje např. Federace evropských advokátních komor v rámci Rady Evropy a světová Mezinárodní asociace advokátních komor.

## 2.3 Věcná působnost

Komora nad příslušníky profesního stavu vykonává mocenská oprávnění (vybírání poplatků, kárná pravomoc) s možností ukládání sankcí.<sup>46</sup> Mocenská činnost komory je však regulována zákonem a rozhoduje-li o právech a povinnostech osob, vede správní řízení (např. disciplinární - kárné řízení), takže je vázána správním řádem.<sup>47</sup> Proti rozhodnutí profesní komory upírající osobě právo na výkon profese má každý právo na soudní přezkum žalobou podanou u okresního soudu<sup>48</sup> anebo v případě stanovení povinností u krajského soudu ve správním soudnictví (sankční pokuty).<sup>49</sup> Věcnou působnost uskutečňuje komora svými orgány, které jsou stanoveny zákonem.<sup>50</sup> Komora může vytvářet i jiné orgány, ale jen poradního charakteru.

Státní správa má možnost zasahovat do působnosti profesní samosprávy jen na základě zákona. I když zákon státní správě umožňuje určité zásahy, vždy státní orgán musí respektovat správní autonomii komor a svůj zásah poměřovat hledisky ochrany samosprávy před svévolnými zásahy státu. Tento přístup potvrdil Nejvyšší správní soud, když i v případě, kdy zákon umožnil ministru spravedlnosti pozastavit výkon funkce soudního exekutora, podmínil uplatněním tohoto postupu patřičné odůvodnění, aby rozhodnutí bylo přezkoumatelné soudem a zabránilo se tak správní svévoli státního orgánu.<sup>51</sup> Na druhé straně komory musí respektovat obecné předpisy pro fungování určitých oblastí, byť nejsou určeny speciálně jen pro ně. Proto může činnost komor sankcionovat i Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, pokud svým jednáním hospodářskou soutěž naruší.<sup>52</sup> Tyto sankce podléhají soudnímu správnímu přezkumu Krajského soudu v Brně a Nejvyššího správního soudu. Proti původnímu názoru Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže Nejvyšší správní soud již připustil, že i když profesní komora nemá právo cenové regulace, může vydávat doporučující ceníky, jestliže má k tomu zákonný podklad.<sup>53</sup>

Do věcné působnosti komor patří i vydávání stavovských předpisů či obdobně nazvaných předpisů profesních komor.

---

<sup>46</sup> Za neplacení poplatků stanovených na základě zákona vnitřními předpisy profesní komory lze uložit sankci (disciplinární opatření). Rozsudek Vrchního soudu Praha z 10. 8. 2000 čj. 67/98-25, zveřejněn Soudní judikatura ve věcech správních 3/2002 č. 976.

<sup>47</sup> Rozsudek Krajského soudu v Ostravě č. 1495 Sbírký rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sv. 3/2008 (22Ca 501/2006-35). Rozsudek Nejvyššího správního soudu 4Ads 59/2009-106. KATEŘINA ČERVENÁ: Disciplinární řízení u České lékařské komory, *Dny práva* 2011, Masarykova univerzita, Právnická fakulta Brno, s. 6.

<sup>48</sup> § 244-2501 občanského soudního řádu č. 99/1963 Sb. Usnesení Městského soudu v Praze z 31. 10. 2003 čj. 5Ca 152/2003 zveřejněn v Bulletinu advokacie 1/2004, s. 72-73. V případě soudního přezkumu přezkoumání neudělení licence k výkonu funkce primáře lékařskou komorou však soudy postupovaly ve správním soudnictví – Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 496/2005 Sbírký rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (2Afs 12/2003-51).

<sup>49</sup> Nález č. 21/2002 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu. Soudní řád správní č. 150/2002 Sb. Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 688/2005 Sbírký rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (1As 21/2004-38).

<sup>50</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 2159 Sbírký rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sv. 12/2010 (3 Ads 74/2010-173).

<sup>51</sup> § 122 exekučního řádu č. 120/2001 Sb. Nález č. 430/2005 Sbírký rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

<sup>52</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu z 31. 3. 2009 8Afs 18/2007, který potvrdil pokutu České lékařské komoře za vydání katalogu úkonů s doporučenými minimálními cenami pro lékaře.

<sup>53</sup> § 23 ods. 6 pís. i) zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě. Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 1445 Sbírký rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sv. 1/2008 (5As 55/2006-145).



### 3 Stavovské předpisy

Komory profesní samosprávy vydávají vlastní předpisy obsahující závazné normy, které jsou vynutitelné. Tyto předpisy mají charakter právního předpisu,<sup>54</sup> byť tak nejsou výslovně označeny, neboť jsou závazné pro osoby podrobené osobní působnosti komory.<sup>55</sup> Tyto předpisy tedy obsahují základní prvek právního předpisu – obecnou závaznost, která je zde vázána osobně na profesní činnost (nikoliv tedy primárně na území jako u státu či územní samosprávy). Pokud forma pro vydání právního předpisu nesplňuje všechny požadavky, kdežto obsah a právní funkce ano, je rozhodující splnění obsahových náležitostí právního předpisu.<sup>56</sup> Předpisy je tedy nutné posuzovat materiálně a to i ty, které jejich vydavatel jako právní předpisy nechápe a neoznačuje. Rozhodující bude vždy, zda obsahují obecně závazná a veřejnou mocí vynutitelná pravidla chování, tedy právní normy. I Ústavní soud charakterizoval stavovské předpisy jako předpisy, které splňují veškeré charakteristické prvky normativních právních aktů jako pramenů práva. Autonomní normotvorná pravomoc, závazná pro členy komory, představuje konstitutivní prvek veřejné moci svěřené veřejnoprávní korporaci.<sup>57</sup>

Předpisy profesních komor (stavovské předpisy) musí respektovat zákonnou působnost profesní komory a povinnosti mohou ukládat jen na základě zákona, jinak jejich předpis zruší příslušný soud.<sup>58</sup> Komora též musí respektovat zákonnou příslušnost orgánu pro vydání určitého předpisu, a to podle obsahu zákonné normy, a nemůže ji svévolně měnit. To je důležité v komorách, kde k vydání právního předpisu jsou příslušné různé orgány podle druhu daného předpisu.<sup>59</sup>

Stavovské předpisy profesních komor obvykle může rušit na základě zvláštních zákonů soud v sídle komory na základě žaloby příslušného subjektu (rezortního ministra).<sup>60</sup> Není-li takováto výslovná pravomoc dána obecnému soudu, může je zrušit Ústavní soud v rámci obecné pravomoci rušit podzákonné právní předpisy pro rozpor s ústavním pořádkem či zákony.<sup>61</sup> Obecný soud však podle něj nezákonný stavovský předpis či předpis rozporný se

---

<sup>54</sup> Opačné stanovisko VLADIMÍR SLÁDEČEK: Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy, *Právní rozhledy* 4/2008, s. 130-138.

<sup>55</sup> Ke stejnému závěru dochází i DAN DVORÁČEK: Právní povaha předpisů zájmové samosprávy, *Právní rozhledy* 24/2006, s. 884-887. Dvořáček zde kritizuje jako nesmyslný rozsudek Okresního soudu v Olomouci č. 26C 147/2004, který stavovský předpis lékařské komory označil za správní rozhodnutí ve smyslu individuálního správního aktu.

<sup>56</sup> Nález č. 73/2000 Sbírky nálezů a rozhodnutí Ústavního soudu (167/2000 Sb.+oprava chyb č. 130/2001 Sb. a částka 51/2001 Sb., Pl.ÚS 24/99) ve věci rozhodnutí vlády. Nález č. 142/2002 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu část 4.A., s. 254 (528/2002 Sb., Pl.ÚS8/02) ve věci výměru Ministerstva financí. Oba tyto akty byly materiálně právními předpisy, byť neměly formu nařízení vlády nebo vyhlášky ministerstva.

<sup>57</sup> Bod 5 odůvodnění usnesení Ústavního soudu IV.ÚS 1373/07. Dříve bod 5 usnesení Ústavního soudu IV.ÚS 1373/07 a body 89-92 odůvodnění nálezu Pl.ÚS 40/06, kde je výslovně uznána normotvorná pravomoc profesní samosprávy.

<sup>58</sup> Rozsudek Městského soudu Praha č. 90/2004 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (28Ca 152/2001-58) ve věci žaloby ministra financí proti Komoře auditorů dle § 36 ods. 2 zákona č. 254/2000 Sb., o auditorech.

<sup>59</sup> U lékařské komory je vyhrazeno vydání organizačního řádu a některých dalších předpisů sjezdu delegátů, jiné předpisy vydává Představenstvo. Protiprávní tedy bylo vydání stavovského předpisu, který nepřímo novelizoval organizační řád Představenstvem. § 15 ods. 2 pís. a) zákona č. 220/1991 Sb. o lékařské komoře. DAN DVORÁČEK: Právní povaha předpisů zájmové samosprávy, *Právní rozhledy* 24/2006, s. 883-884.

<sup>60</sup> § 50 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii. § 19 zákona č. 381/1991 Sb., o Komoře veterinárních lékařů ve znění zákona 318/2004 Sb. § 36 ods. 2 zákona č. 254/2000 Sb., o auditorech ve znění zákona č. 169/2004 Sb.

<sup>61</sup> Čl. 87 ods. 1 pís. b) Ústavy č. 1/1993 Sb.

závaznou mezinárodní smlouvou může v konkrétním řízení neaplikovat i bez jeho výslovného zrušení.<sup>62</sup>

Kontrolu stavovských předpisů však může vykonávat i jiný orgán, pokud stavovský předpis zasáhne do oblasti jeho působnosti. Profesní komora musí totiž mimo jiné při vydávání stavovských předpisů, kterými chce regulovat reklamu v rámci pravidel profesní etiky, respektovat zákonnou ochranu hospodářské soutěže. Úřad pro hospodářskou soutěž v Brně postihl výkon Profesního řádu České lékárnické komory omezující reklamu<sup>63</sup> a nařídil Komoře veterinárních lékařů změnit stavovský předpis, kterým omezovala volnou soutěž veterinářů, a uložil jí pokutu.<sup>64</sup> Úřad pro hospodářskou soutěž nemůže přímo stavovský předpis zrušit, ale může nařídít, aby jej profesní komora uvedla do souladu se zákonem a do té doby jej neuplatňovala. Může uložit komoře pokutu ve prospěch státu. Obdobně zasáhl Úřad proti nezákonným příkazům komor o minimálních cenách či rozdílných členských příspěvcích pro fyzické a právnické osoby.<sup>65</sup>

Samozřejmě, pokud komora udělí za porušení stavovského předpisu sankci a soud dojde k názoru, že stavovský předpis je protiprávní, tak jej nepoužije a uvedené sankční rozhodnutí zruší,<sup>66</sup> což může být signál pro orgán dozoru, aby navrhl zrušení vlastního stavovského předpisu. Pokud však soud nezjistí nezákonnost stavovského předpisu, užije jej v řešení konkrétního sporu.<sup>67</sup>

Nejpodrobnější legislativní úprava je u stavovských předpisů advokátní komory, kterými se budeme blíže zabývat.<sup>68</sup> Advokátní komora rovněž přijala interní legislativní pravidla tvorby stavovských předpisů.<sup>69</sup> Stavovské předpisy jsou výslovně upraveny jen v zákoně o advokacii a zmíněny v zákoně o soudních exekutorech a po novele v zákoně o Komoře veterinárních lékařů.<sup>70</sup> I jiné komory přijímají předpisy, které plně odpovídají charakteristice stavovských

---

<sup>62</sup> Čl. 95 ods. 1 Ústavy.

<sup>63</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 1775 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sv. 3/2009 (7Afs 86/2007-107).

<sup>64</sup> § 11 ods. 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. To bylo v rozporu s volnou soutěží na trhu. Na podnět místopředsedy Ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny Zdeňka Koudelky z 10. 3. 2003 čj. 648/03-678/03-OK vydal Úřad pro hospodářskou soutěž rozhodnutí z 21. 7. 2003 čj. S74/03-3600/03-ORP potvrzené jeho předsedou v rámci rozkladu 15. 7. 2004 čj. R21/2003. Tímto rozhodnutím Úřad nařídil předmětné ustanovení zrušit, neuplatňovat jej a stanovil pokutu ve výši 200 000 Kč. Toto rozhodnutí potvrdil Krajský soud v Brně rozsudkem z 31. 5. 2005 čj. 31Ca 102/2004-31.

<sup>65</sup> I v Anglii Generální ředitelství pro poctivou hospodářskou soutěž v Anglii kritizovalo v květnu 2001 advokátní komoru za to, že brání advokátům vykonávat své povolání ve sdružení, že advokát nesmí vykonávat administrativu ve sporných věcech klienta a zákaz uvádění honorářů v reklamě. Úřad uložil zjednat nápravu do 12 měsíců. Výňatek ze zprávy advokacie Anglie a Walesu, *Bulletin advokacie* 9/2003, s. 77.

<sup>66</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 902/2006 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (7As 60/2003-75).

<sup>67</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 1605 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sv. 7/2008 (3Ads 8/2008-50).

<sup>68</sup> Jde o úpravu použitou v zákoně č. 85/1996 Sb. o advokacii. K normotvorbě advokátní komory podle zákona č. 128/1990 Sb., o advokacii viz ZDENĚK KOUDELKA: Normotvorba advokátní komory, *Bulletin advokacie* 2/1995, s. 7-10.

<sup>69</sup> Usnesení Představenstva z 9. 6. 2006 č. 18/8/06.

<sup>70</sup> V § 110 ods. 7 zákona o soudních exekutorech je zvlášť v pís. c) hovořeno o organizačním, volebním, zkušebním, kárném a kancelářském řádu a zvlášť v pís. i) o stavovských předpisech. Byť všechny uvedené řády jsou svým charakterem právními stavovskými předpisy, jejich působnost se vztahuje na všechny exekutory či

předpisů, jak je zná zákon o advokacii.<sup>71</sup> U Komory auditorů se používá pro tento druh předpisu pojem profesní předpis.<sup>72</sup> Stavovský předpis má charakter právního předpisu a teoreticky má značnou podobu s obecně závaznými vyhláškami územní samosprávy. Adresáti norem ve stavovských předpisech však nejsou osoby nacházející se na určitém území, jak je tomu u krajů a obcí, ale osoby vykonávající určité povolání. Navíc v případě advokacie jsou podrobeni stavovským předpisům nejen advokáti, kteří jsou členy komory,<sup>73</sup> ale i advokátní koncipienti, kteří členy komory nejsou. Jsou v zaměstnaneckém vztahu k advokátovi, nikoliv k advokátní komoře.<sup>74</sup> Obdobně to platí vůči hostujícím evropským advokátům. Při vědomí této skutečnosti a při respektování zásady, že povinnosti osobám mohou být ze strany veřejné moci ukládány jen na základě zákona,<sup>75</sup> můžeme rozlišit stavovské předpisy do tří skupin:

1. Stavovské předpisy **neukládající povinnosti**. Jde o předpisy, kde budou řešeny čistě organizační věci nebo budou přiznávána práva (podmínky půjček a sociálních dávek pro příslušníky profese z rozpočtu komory).
2. Stavovské předpisy **ukládající povinnosti pouze členům** komory (výše a splatnost příspěvků na činnost komory, organizace povinného pojištění ap.).
3. Stavovské předpisy **ukládající povinnost nečlenům** komory (poplatek za profesní zkoušku, podmínky profesní přípravy před zkouškou ap.).

První skupina stavovských předpisů, která neukládá povinnosti, je z hlediska ústavního bezproblémová. Právo na plnění nad zákonný rozsah nebo úprava vnitřních organizačních záležitostí nespadá pod ústavní úpravu.

Pokud jde o stavovské předpisy ukládající povinnost členům komory, pak takové stavovské předpisy musí mít oporu v zákoně, i když nemusí jít o konkrétní zákonné zmocnění k vydání stavovského předpisu. Příkladem je etický kodex advokáta, kde je obsažena řada povinností, které nejsou přímo v zákoně, ale jsou provedením zákonného ustanovení o čestném a

---

případně i na exekutorské kandidáty a exekutorské koncipienty. § 2 ods. 1 pís. a), § 12 ods. 4 pís. b), 15 ods. 3 a § 19 zákona o Komoře veterinárních lékařů ve znění zákona č. 318/2004 Sb.

<sup>71</sup> Jde např. o organizační řády, volební řád, jednací řády, disciplinární řády a určení výše příspěvků a náhrad na činnost komor. U lékařské komory, stomatologické komory a lékárnické komory § 15 ods. 2 pís. a), d), f) a g) zákona č. 220/1991 Sb. Do účinnosti novely zákonem č. 318/2004 Sb. i u Komory veterinárních lékařů § 12 ods. 4 pís. f), d), g) a h) zákona č. 381/1991 Sb. (vnitřní, dnes stavovské předpisy). Dříve § 25 ods. 1 pís. b) – d) zákona č. 237/1991 Sb., o patentových zástupcích. Ovšem rovněž lékařská komora používá pojem stavovský předpis, byť nejde o pojem výslovně použitý v příslušném zákoně – např. stavovský předpis č. 2 lékařské komory – volební řád z r. 2000.

<sup>72</sup> § 29 pís. b) a § 31 ods. 3 pís. b) zákona o auditorech. U patentových zástupců jde o § 58 pís. b) zákona č. 417/2004 Sb., o patentových zástupcích.

<sup>73</sup> Je zde použit pojem členství, i když zákon o advokacii se tomuto pojmu vyhýbá, neboť nejde o členství vzniklé dobrovolným vstupem do komory, ale o povinné členství vzniklé ze zákona okamžikem vzniku oprávnění k výkonu příslušné činnosti. Jiné zákony o profesních komorách však pojem člen či členství znají, je tomu tak u notářských komor podle § 29 ods. 4 a 5 zákona č. 358/1992 Sb., komory autorizovaných architektů a komory autorizovaných inženýrů a techniků podle § 23 ods. 2–4 zákona č. 360/1992 Sb., u Komory daňových poradců podle § 9 ods. 5 zákona č. 523/1992 Sb., lékařské komory, stomatologické komory a lékárnické komory podle § 2 ods. 1 zákona č. 220/1991 Sb. a Exekutorské komory podle § 109 ods. 2 zákona o soudních exekutorech.

<sup>74</sup> Ještě složitější je situace u notářů, kteří jsou členy notářských komor. Částečné právo podílu na samosprávě mají však i notářští kandidáti s hlasem poradním na kolegiu notářské komory (§ 31 ods. 2 zákona č. 358/1992 Sb.), nečleny komor jsou pak i notářští koncipienti. Jinak je tomu u exekutorských kandidátů, kteří stejně jako exekutorští koncipienti nemají právo účasti na exekutorské samosprávě ani formou hlasu poradního.

<sup>75</sup> Čl. 4 ods. 1 Listiny základních práv a svobod.

svědomitým výkonu profese i zákonného profesního slibu.<sup>76</sup> Jako takové mohou upravovat i oblasti, které nesouvisí s výkonem příslušné profese (soukromá jednání), ale mohou mít vliv na ochranu důvěry daného profesního stavu.<sup>77</sup> Zde je také materiálně nutno vzít v úvahu, že tyto povinnosti jsou ukládány stavovským předpisem, který je přijímán orgány samosprávy příslušné profesní skupiny, tedy adresátem povinností je ten, kdo se přímo nebo skrze volené zástupce podílí na jejich přijetí. Pokud za porušení stavovského předpisu je uložena sankce musí se respektovat zásada presumpce nevinny, zásada ne bis in idem a zásada přesného vymezení skutku, v němž je delikt spatřován.<sup>78</sup> Velmi přísné jsou požadavky na kárné a disciplinární řady. Podmínky pro jejich vydání jsou sice někdy v příslušném zákoně upraveny stručně, ale celé kárné řízení se řídí správním řádem, což musí respektovat i příslušný kárný řád.<sup>79</sup>

U třetí skupiny stavovských předpisů, které ukládají povinnosti nečlenům komory, kteří nemají právo podílet se na výkonu profesní samosprávy, je nutný nejpřísnější přístup k posouzení jejich ústavnosti. Zde mohou být obsaženy jen povinnosti, které mají přímý základ v zákoně, a každý takový předpis by měl mít zákonné zmocnění pro své vydání. Jde vlastně o prováděcí předpisy a teoreticky jsou podobné nařízením územní samosprávy v přenesené působnosti, zatímco u předchozích skupin bychom spíše podobnost spatřovali s obecně závaznými vyhláškami v samostatné působnosti územní samosprávy.<sup>80</sup>

Všechny stavovské předpisy advokátní komory bez ohledu na to, zda a komu stanoví povinnosti, podléhají doзору státu, a to prostřednictvím Ministerstva spravedlnosti a soudu. Každý stavovský předpis musí být komorou do 30 dnů po přijetí předložen Ministerstvu spravedlnosti. Má-li ministr spravedlnosti za to, že stavovský předpis je protizákonný, může podat žalobu na jeho zrušení k soudu.<sup>81</sup> I když se stavovské předpisy předkládají ministerstvu jako ústřednímu správnímu úřadu, návrh na soudní přezkum může podat jen ministr jako vedoucí správního úřadu, nikdo jiný za správní úřad. Soudní spor státu s profesní samosprávou se považuje za tak významnou věc, že o jeho iniciaci může rozhodnout jen vedoucí správního úřadu. Obdobně tak může činit ministr financí vůči profesním předpisům Komory auditorů, ministr zemědělství vůči předpisům Komory veterinárních lékařů<sup>82</sup> a předseda Úřadu průmyslového vlastnictví proti předpisům Komory patentových zástupců.<sup>83</sup>

---

<sup>76</sup> § 5 pís. i), § 16 a 17 zákona o advokacii.

<sup>77</sup> § 17 zákona o advokacii. Rozsudek Nejvyššího správního soudu z 31. 5. 2004 sp.zn. 5As 34/2003 publikován v Bulletin advokacie 1/2005, s. 52-54.

<sup>78</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze č. 1086/2007 Sbírký rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (9Ca 64/2004-48).

<sup>79</sup> KATEŘINA ČERVENÁ: Disciplinární řízení u České lékařské komory, *Dny práva* 2011, Masarykova univerzita, Právnická fakulta Brno, s. 2-6.

<sup>80</sup> Z tohoto pohledu jsou velmi problémové stavovské předpisy advokátní komory, kterými je upraveno povinné vzdělávání koncipientů (odborné semináře). Zcela jistě neúčast koncipienta na těchto akcích nemůže vést k nepřipuštění k advokátní zkoušce, neboť to není zákonný předpoklad pro účast na advokátní zkoušce.

<sup>81</sup> Až do změny zákonem č. 79/2006 Sb. tak mohl ministr spravedlnosti učinit jen do 2 měsíců od přijetí předpisu. To však neřešilo nutnou nápravu za situace, kdy by ministr lhůtu promeškal, komora mu předpis vůbec nepředložila či povědomí o protizákonnosti stavovského předpisu vzniklo až později. Anebo původně stavovský předpis byl v souladu se zákonem, ale změnou zákona se s ním stal rozporný a komora jej sama nezmění. § 50 ods. 2 zákona o advokacii. Pokud by však byly stavovské předpisy obecně pojímány jako podzákonné právní předpisy, pak je k jejich rušení příslušný i Ústavní soud podle čl. 87 ods. 1 pís. b) Ústavy č. 1/1993 Sb.

<sup>82</sup> § 19 zákona č. 381/1991 Sb., o Komoře veterinárních lékařů ve znění zákona č. 318/2004 Sb. Ustanovení bylo přijato na návrh poslance Zdeňka Koudelky (tisk Poslanecké sněmovny 489/2, 4. volební období, body C ve znění legislativně technické změny přednesené ve 3. čtení). § 36 ods. 2 zákona č. 254/2000 Sb., o auditorech ve

Otázkou je, který soud je příslušný k řízení a v jakém druhu procesu. Z povahy věci, jako sporu mezi správním úřadem (státem) a profesní komorou při výkonu její veřejné správy, by měly být příslušné krajské soudy ve správním soudnictví, v jehož obvodu má komora sídlo. Bohužel však příslušnost soudů ve správním soudnictví nestanoví výslovně ani zvláštní zákony zakládající tuto aktivní legitimaci pro ministerstva, ani obecný zákon – soudní řád správní. Soudní řád správní upravuje jen žaloby správních orgánů státu proti rozhodnutím územní samosprávy.<sup>84</sup> Takže nezbyvá než použití analogie. V opačném případě by se muselo postupovat v občanském řízení u okresního soudu, v němž má komora sídlo. Předmět řízení však není sporem z občanskoprávních, pracovních ani obchodních vztahů podle občanského soudního řádu,<sup>85</sup> tedy ani ustanovení občanského soudního řádu zde nelze jednoduše použít.<sup>86</sup> Rozhodnutí ve správním soudnictví je s přihlédnutím k předmětu řízení případnější.<sup>87</sup> Jen zákon o auditorech původně odkazoval na přiměřené použití dříve platných ustanovení občanského soudního řádu pro správní soudnictví. Od r. 2004 však i tento zákon již přímo na žádný soudní řád neodkazuje.<sup>88</sup> Pouze zákon o patentových zástupcích odkazuje formou poznámky pod čarou na správní soudnictví a dále stanoví přiměřené použití úpravy žalob proti rozhodnutím správních orgánů.<sup>89</sup>

Do budoucna je nanejvýš vhodné problematiku rušení stavovských předpisů profesní samosprávy soustředit u Nejvyššího správního soudu v Brně za obdobných podmínek, jako je řízení o rušení opatření obecné povahy.<sup>90</sup> Jde totiž o závažnou otázku vztahu státu a profesní samosprávy v oblasti ochrany objektivního práva (abstraktní přezkum zákonnosti), nikoliv řízení ve věcech ochrany subjektivních práv.

Závěrem lze říci, že obecně existence stavovských předpisů, ať již nesou přímo tento název, nebo ne, je v souladu s ústavou. Možná protiústavnost může nastat, jen pokud by jimi byly ukládány povinnosti, které by neměly zákonný základ, přičemž je přísnější kritérium posuzování ústavnosti nutno zvolit vůči stavovským předpisům, kde adresáti povinností nejsou členy komory.

---

znění zákona 169/2004 Sb. Tato oprávnění využil jen jednou ministr financí s částečným úspěchem u Městského soudu, který rozhodl rozsudkem z 2. 4. 2003 č. 90/2004 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

<sup>83</sup> § 64 ods. 2 a 3 zákona č. 417/2004 Sb., o patentových zástupcích.

<sup>84</sup> § 67 pís. a) soudního řádu správního.

<sup>85</sup> § 7 ods. 1 a 2 a § 244 občanského soudního řádu č. 99/1963 Sb. ve znění zákona č. 151/2002 Sb.

<sup>86</sup> Možné je opřít se jen o obecné ustanovení § 7 ods. 3 občanského soudního řádu, které připouští působnost občanského soudního řádu, pokud tak stanoví zvláštní zákon. Nicméně příslušné zvláštní zákony o advokacii a o Komoře veterinárních lékařů stanoví jen obecnou příslušnost soudu, nikoliv druh řízení, v němž mají rozhodovat.

<sup>87</sup> Příslušnost správního soudnictví rovněž dovozuje, ovšem bez bližšího zdůvodnění, STANISLAV BALÍK: Ke vztahu advokátské samosprávy a Ministerstva spravedlnosti, sborník *Výkonná moc v ústavním systému ČR*, Brno 2004, s. 139.

<sup>88</sup> §36 ods. 2 zákona o auditorech do změny zákonem č. 169/2004 Sb. Podle původního znění postupoval i Městský soud v Praze při zrušení části profesního předpisu Komory auditorů rozsudkem z 2. 4. 2003 č. 90/2004 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

<sup>89</sup> § 64 ods. 3 zákona č. 417/2004 Sb., o patentových zástupcích.

<sup>90</sup> § 101a-101d soudního řádu správního ve znění zákona č. 127/2005 Sb.