

PŘÁVNÍ A EKONOMICKÉ ASPEKTY POVINNÉHO ČLENSTVÍ V PROFESNÍCH KOMORÁCH

VLADIMÍR ŠEFL

Katedra finančního práva a národního hospodářství, Masarykova univerzita,
Česká republika

Abstract in original language

V českém právním systému regulovaných profesí existuje 12 profesí se zákonnou úpravou povinného členství. Diskuse nastavení tohoto systému vyvolává zejména skutečnost, že systém povinného členství je určitým omezením pro poskytovatele těchto profesí. Cílem příspěvku je tak zhodnotit ekonomické i právní aspekty tohoto nastavení jak pro poskytovatele služeb, tak jejich klienty i samotný stát.

Key words in original language

Regulovaná profese; povinné členství; profesní komora.

Abstract

In the Czech legal system, with the system of regulated professions, there are 12 professions with the statutory membership. The system of compulsory membership is connected with a restriction for providers of these professions. This article aims to evaluate legal and economic aspects of this setting for both service providers, their clients as well as the the State.

Key words

Regulated profession; compulsory membership.

PŘÁVNÍ A EKONOMICKÉ ASPEKTY POVINNÉHO ČLESTVÍ V PROFESNÍCH KOMORÁCH

ÚVOD

Česká republika se řadí mezi země, ve kterých je úprava profesí regulována přímo zákonem a u některých profesí, zejména tzv. nezávislých povolání, pak zakotvuje zákon systém povinného členství v profesním sdružení, konkrétně v případě České republiky se jedná o tzv. profesní komory. Protože otázka povinného členství v profesních komorách bývá opakovaně předmětem diskusí, a to nejen právních ale i politických, zaměřím se na některé právní a ekonomické aspekty samotného povinného členství, a zároveň i postavení a cíle těchto institucí obecně.

Hned v úvodu je nezbytné podotknout, že této problematice se již dotknul i Ústavní soud, a předmětem rozboru či určitého zamyšlení jsou tak i důvody návrhu na zrušení povinného členství. Rozhodnutí Ústavního soudu k tomuto návrhu je významné z toho důvodu, že přestože se týká jen jedné z profesních komor, dopadají jeho závěry na všechny profesní komory s povinným členstvím v České republice. Kromě souladu úpravy povinného členství s ústavními právy členů komor se tak v příspěvku zabývám i důvody a smyslem povinného členství z pohledu funkcí, které komory vykonávají.

Institut povinného členství má své dopady jak na členy komor, tak příjemce služeb těchto osob a také orgány veřejné moci. A je tak jistě zajímavé zhodnotit výhody a nevýhody tohoto institutu pro tyto skupiny.

SPRÁVA PROFESÍ PROSTŘEDNICTVÍM KOMOR

Co se týká institucionálního a organizačního zabezpečení správy výkonu profesí v zahraničí, její úprava samozřejmě není jednotná a v mnohém reflektuje historické zkušenosti daného státu. Existují tak úpravy podobné nastavení v České republice, tedy s povinným členstvím v jedné samosprávné profesní organizaci. Tuto úpravu můžeme nalézt především ve středoevropském regionu (Německo, Rakousko, Polsko, Slovensko). Dále existují systémy, kde působí dvě i více profesních organizací, které sdružují členy podle různých hledisek (např. specializace, velikost subjektu, regionální uspořádání apod.) a existují rovněž i systémy zcela bez profesního sdružování poskytovatelů služeb.

PRÁVNÍ ÚPRAVA PROFESNÍ SAMOSPRÁVY V ČESKÉ REPUBLICE

Profesní samospráva v České republice má v rámci veřejné správy svou historii již v období tzv. první republiky, kdy existovala různá profesní sdružení, a zřízení současných profesních komor tak navázalo na tuto historii. Samotný princip profesní samosprávy vyplývá z demokratických principů uspořádání společnosti a umožňuje jejím členům v zákonem daném rozsahu spravovat si samostatně své záležitosti spojené s výkonem profese. V podmínkách České republiky pak existují profesní sdružení jak na dobrovolném principu sdružování (takto sdružovány jsou ve většině případů profese vykonávající činnost na základě živnostenského oprávnění), tak i povinném (do této kategorie pak spadají podnikatelské činnosti regulované zvláštním právním předpisem).

V České republice je v současné době zřízeno zvláštními zákony těchto 12 profesních komor:

Česká lékařská komora – zákon č. 220/1991 Sb.

Česká lékárnická komora – zákon č. 220/1991 Sb.

Česká stomatologická komora – zákon č. 220/1991 Sb.

Česká komora architektů – zákon č. 360/1992 Sb.

Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě -
zákon č. 360/1992 Sb.

Česká advokátní komora – zákon č. 85/1996 Sb.

Exekutorská komora České republiky – zákon č. 120/2001 Sb.

Komora auditorů České republiky – zákon č. 93/2009 Sb.

Komora daňových poradců České republiky – zákon č. 523/1992 Sb.

Komora patentových zástupců České republiky – zákon č. 237/1991 Sb.

Komora veterinárních lékařů České republiky – zákon č. 381/1991 Sb.

Notářská komora České republiky – zákon č. 358/1991 Sb.

Pokud se zaměříme na zřizovací zákony, zjistíme, že kromě Exekutorské komory ČR, byly všechny komory zřízeny poměrně brzy po demokratických přeměnách české společnosti v roce 1989. Pokud bych měl profesní komory v České republice nějakým způsobem rozdělit podle druhu činnosti, je možné se zjednodušením uvést 3 skupiny. Do první skupiny bych zařadil komory sdružující profese, jejichž náplní je péče o zdraví a život. Druhou významnou skupinu by tvořily profese poskytující právní poradenství. Poslední skupinu profesí bych charakterizoval jako profese technické, konkrétně v oboru staveb.

Profesní samospráva má svá určitá specifika. Prvním z nich je její osobní základ, kdy členství je podmíněno splněním některých předpokladů, především pak kvalifikačních, ke kterým přistupují další podmínky, např. bezúhonnost. Samotné kvalifikační předpoklady v podmínkách české profesní samosprávy nepostačují a zájemci o vstup do profese a profesního sdružení musí úspěšně složit profesní zkoušku, které musí většinou předcházet i odborná profesní příprava. Po splnění všech podmínek se zájemce stane členem profesního sdružení a toto členství je pak podmínkou výkonu dané profese. Člen musí při výkonu dané profese dodržovat nejen právní řád České republiky, ale stejně tak vnitřní předpisy dané profesní komory a to včetně profesních etických pravidel, pokud je komora přijala. Této povinnosti členů odpovídá oprávnění komory, které je jí svěřeno státem, dohlížet na řádný výkon dané profese a v případě pochybení člena ukládat disciplinární opatření. Aby v tomto směru nemohlo dojít ke zneužití

této disciplinární pravomoci ze strany komory, jsou samozřejmě určité typy disciplinárních opatření, stejně jako jiná rozhodnutí autoritativní povahy, přezkoumatelné soudem ve správním soudnictví, protože v tomto případě se jedná o rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 správního řádu soudního.

Stát nadal v podmínkách České republiky profesní komory určitými pravomocemi, které jsou jednak charakteru samosprávného, jednak z oblastí přenesené působnosti. Komory tak obdržely i určitá mocenská oprávnění, mezi kterými je nutné zdůraznit již uvedenou disciplinární pravomoc nad svými členy nebo např. zajištění složení kvalifikačních zkoušek.

K naplňování svěřených pravomocí profesními komorami musí mít tyto svou vnitřní organizační strukturu, kterou je možné přirovnat k organizaci moci zákonodárné, výkonné a soudní ve státě. O zásadních otázkách komor mají právo rozhodovat všichni členové, kteří dále volí své výkonné a dozorové, resp. disciplinární orgány. V některých profesních komorách nejsou členy pouze fyzické osoby, ale také osoby právnické splňující podmínky výkonu dané profese, vždy ale platí, že daná činnost musí být vykonávána prostřednictvím odborně způsobilých fyzických osob.

Přenechání správy některých záležitostí členům komor nemá rozměr jen tento demokratický, ale rovněž je nutné konstatovat i rozměr ekonomický, kdy takový systém snižuje náklady státní správy na případnou činnost spojenou s regulací těchto činností, protože profesní samospráva je financována pouze z vlastních zdrojů – nejčastěji nebo nejvýznamněji formou členských příspěvků a není tak napojena na veřejné rozpočty.

Po právní stránce jsou profesní sdružení právnickými osobami veřejného práva zřízené zákonem. Profesní samospráva formou profesních komor je řazena mezi formy veřejnoprávní samosprávy, a to jednak vedle územní samosprávy a dále pak vedle samosprávy akademické, hospodářské, pojištěnecké a školské. Ve výčtu tak nalezneme samosprávy sdružující jak hlavními zaměřením nepodnikatelské subjekty, tak subjekty zřízené čistě za účelem podnikání. Na rozdíl ale např. od územní samosprávy, která je výslovně upravena v ústavním pořádku, není profesní samospráva výslovně v ústavním pořádku jmenována.

Podstata její existence ale samozřejmě z ústavních předpisů vychází. Hned preambule Listiny základních práv a svobod se odvolává na samosprávné tradice našich národů, mezi něž bezesporu patří i tradice profesní samosprávy tak, jak bylo uvedeno výše. Dále čl. 20 odst. 1 Listiny základních práv a svobod stanoví pro každého právo se sdružovat spolu s ostatními ve spolcích, společnostech a jiných sdruženích.

Výrazným a často také diskutovaným prvkem české úpravy profesní samosprávy je povinné členství v jednotlivých profesních komorách. Přestože pro Českou republiku je povinné členství v profesních komorách

zřízených zákonem dosti typické, je to toto nastavení často diskutované. Čas od času se tak objeví návrhy ke změně tohoto systému ve směru zrušení povinného členství. Tyto návrhy mají v pozadí dva okruhy důvodů. Jednak, a mnohdy převažující, je aspekt politický související s liberálními postoji odpůrců povinného členství. Druhý aspekt je pak povahy právní a jeho základem je otázka, zda povinné členství v profesní komoře není omezením ústavních práv členů takové organizace, mj. i v tom směru, že může kolidovat s ústavním právem na svobodnou volbu povolání a podnikání.

POVINNÉ ČLENSTVÍ V NÁLEZU ÚSTAVNÍHO SOUDU

V této souvislosti bych se rád zastavil u nálezu Ústavního soudu sp.zn. Pl.ÚS 40/06 k návrhu skupiny senátorů na zrušení § 3 odst. 1 zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění pozdějších předpisů, který ukládá každému lékaři, který vykonává lékařskou praxi, povinnost být členem České lékařské komory:

Toto ustanovení je podle navrhovatelů v rozporu s čl. 4 odst. 4, čl. 20 odst. 1, čl. 26 odst. 1 a čl. 27 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nerad bych komentoval důvody podání návrhu, které nejsou podle mého názoru čistě právního rázu, tato otázka je ale mimo rámec tohoto článku.

Iniciátoři návrhu uvedli, že povinné členství v České lékařské komoře (dále jen „ČLK“) „staví každého před volbu mezi dvěma ústavně garantovanými právy; právem na svobodný výkon povolání (čl. 26 odst. 1 Listiny) a právem svobodně se sdružovat (čl. 20 odst. 1 Listiny)“. Jako negativní složku svobody sdružování je nutné chápat možnost volby se nesdružit a nebýt k tomuto nucen.

Navrhovatelé nezpochybnili právo státu na regulaci lékařské profese a dohled nad kvalitou jejího výkonu, kterou stát svěřil komoře, nicméně princip nuceného sdružení v komoře nepovažovali za jedinou možnost zajištění dohledu nad výkonem profese lékaře. Jako stejně efektivní alternativu pak zkonstatovali dohled prostřednictvím přímého výkonu státní správy institucionálně zajištěného svými výkonnými orgány.

Navrhovatelé ale uznali, že povinné členství v samosprávné profesní komoře nemusí být nutně zásahem do ústavně zaručených základních práv, nicméně považují za neústavní povinné členství v ČLK, protože se podle jejich názoru ČLK blíží soukromoprávnímu sdružení a to i právní úpravou její činnosti.

Poněkud zajímavé stanovisko zaujala k návrhu samotná ČLK konstatováním, že povinné členství „neznamená žádné členství ve smyslu

spolku, ..., ale udělení práv, tedy nikoli povinností, se na této samosprávě podílet“ a dále uvedla, že čl. 20 a 27 Listiny se nemohou vztahovat na profesní komory, protože tato ustanovení se týkají jen soukromoprávních korporací. ČLK dále k návrhu zřízení státního dohledového orgánu uvedla, že takový systém by znamenal finanční zátěž pro veřejné rozpočty a dále problém s odbornou stránkou dohledu z pohledu personálního obsazení takového dozorového orgánu.

Navrhovatelé pak v návrhu napadali rovněž nedostatečný státní a soudní dohled nad ČLK.

V návrhu byla dále zmíněna další možnost dohledu na výkonem lékařské profese a to sice komorou, ale při nepovinném členství, kdy by její dohledová pravomoc byla stanovena právním předpisem. Tomuto návrhu ČLK poměrně racionálně oponovala, že takový systém, kdy by případné vyloučení lékaře z komory nebylo spojeno se zánikem jeho oprávnění vykonávat tuto profesi, nebyl efektivní.

Soud zkonstatoval jako nejdůležitější část dohledu nad lékařským povoláním ochranu veřejného zdraví s tím, že je na státu, jakou formu dohledu zvolí.

Soud se v nálezu zabýval i evropskou úpravou shromažďovacího práva, konkrétně čl. 11 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, který je důležitý v tom směru, že orgány Úmluvy nepovažují sdružení typu lékařských komor, ale i jiných profesních komor, za sdružení ve smyslu tohoto ustanovení Úmluvy a považují je za sdružení veřejného práva právě s ohledem na jejich silné veřejnoprávní funkce.

Ústavní soud pak ČLK hodnotí jako veřejnoprávní korporaci z hlediska formy jejího zřízení i z hlediska její dohledové funkce nad výkonem lékařské profese. Jako důležitý znak veřejnoprávní povahy zdůrazňuje pravomoc autonomního vydávání vnitrokomorových norem, dále pak disciplinární pravomoc nad svými členy. A v neposlední řadě tak soud zkonstatoval i povinné členství v komoře jako jeden z charakteristických znaků veřejnoprávních korporací, které s ohledem na veřejnoprávní charakter těchto korporací není možné hodnotit jako úpravu v rozporu s Úmluvou nebo Listinou.

Rozhodnutí je pro veřejnoprávní korporace zajímavé i z pohledu vyjmenování jejich definičních znaků, mezi které soud zařadil:

1. zřízení zákonem
2. výkon veřejné moci vůči určité skupině obyvatel
3. právní subjektivita
4. personální základ jako zvláštní důvod členství
5. hospodářská a rozpočtová nezávislost na státu
6. odpovědnost za své jednání

7. jejich jednání nejen ve svém zájmu, ale i zájmu veřejném nebo obecném
8. dozor státu nad nimi a jejich činností
9. soudní obrana před jejich autoritativním rozhodnutím

Soud tak dospěl k závěru, že povinné členství v ČLK není v rozporu s čl. 20 odst. 1 ani čl. 27 odst. 1 a 2 Listiny a stejně tak povinné členství není zásahem do ústavního práva na svobodnou volbu povolání upraveného v čl. 26 odst. 1 Listiny.

Ústavní soud zároveň v nálezu uvedl, že mezi veřejnoprávní profesní korporace je v České republice možné zařadit i ostatní profesní komory s povinným členstvím, čímž zřejmě měl v úmyslu předejít případným dalším návrhům napadajícím povinné členství v jiných profesních komorách.

POVINNÉ ČLENSTVÍ Z POHLEDU HLAVNÍCH ZNAKŮ PROFESNÍ SAMOSPRÁVY

Na problematiku povinného členství bych se nyní podíval z jiného pohledu, než který byl předmětem řízení před Ústavním soudem a to, zda hlavní funkce, které profesní komory plní, odůvodňují povinnost členství v nich.

Dohledová a disciplinární pravomoc

Profesní komory jsou zřizovacími zákony pověřeny dohledem nad řádným výkonem profese a mají pravomoc v rámci disciplinárního řízení přezkoumat postup svého člena nejen z pohledu souladu s obecnými právními předpisy, ale stejně tak s vnitřními předpisy dané komory za předpokladu, že jsou zmocněny k jejich vydání zákonem, a v případě, že v řízení je prokázáno pochybení člena, může mu být uloženo disciplinární opatření. Tato disciplinární opatření mají několik forem podle závažnosti pochybení a to od napomenutí přes pokutu a možnost pozastavení výkonu profese až po vyloučení z komory, s čímž je v systému s povinným členstvím samozřejmě spojen zánik oprávnění činnost vykonávat. Vzhledem k tomu, že celé řízení probíhá před orgány komor a je upraveno v základních parametrech zákonnými předpisy, v podrobnostech pak vnitřními předpisy, musí členovi náležet právo na soudní přezkum rozhodnutí.

Podle mého názoru především tato pravomoc komor může být neefektivněji vykonávána při povinném členství. Jak bylo uvedeno výše, pokud by neexistoval systém povinného členství, je možné tento dohled provádět dvěma způsoby. Jedním z nich je přímý dohled státu, který bych přirovnal např. k dohledu nad výkonem živností. V tomto systému vidím několik relativně problémových bodů. První je spíše ekonomického charakteru - náklady spojené s celým dohledem a řízením při zjištění pochybení

poskytovatele služby by, a to na rozdíl od současného nastavení regulace, nesl stát. Jako další slabé místo tohoto systému je nutné chápat personální zajištění ve smyslu odbornosti osob, které by dohled zajišťovaly, protože při přezkumu postupu poskytovatele služby je z podstaty věci předpokládána hlubší odborná znalost o dané profesi u osob, které se dohledu a disciplinárního řízení účastní. Za poměrně zásadně problémový bod státního dozoru považuji u profesí, jejichž obsahem je poskytování právních služeb, skutečnost, že poskytovatelé těchto profesí hájí práva a zájmy svých klientů vůči státu (zejména pak advokáti a daňoví poradci). Z tohoto důvodu je těžko představitelné, že státní orgány by prováděly dozor nad postupem těchto osob, protože by se jednoznačně dostaly do rozporu zájmy těchto dozorových subjektů s postavením poskytovatelů.

Právem a zároveň povinností těchto profesí je jejich poměrně rozsáhlá mlčenlivost a to především vůči orgánům veřejné moci. Proto by přezkoumání případných pochybení při výkonu těchto profesí státními orgány bylo velmi problémové, a lze říct, že až nemožné, s ohledem na zachování tohoto profesního oprávnění, protože v opačném případě by ohrožovalo důvěru klientů k těmto profesím. Problém takového systému je možné spatřovat také v tom, že členové profesních komor musí kromě obecných právních předpisů mnohdy dodržovat rovněž etická pravidla stanovená komorami a i porušení těchto etických pravidel komor tyto podle svých předpisů přezkoumávají v rámci disciplinárního řízení. Toto by tak bylo těžko realizovatelné v případě státního dozoru. Posledním sporným bodem by byl charakter opatření spočívajícího v odejmutí oprávnění k činnosti, v případě státního dozoru by nebylo ani možné hovořit o disciplinárním opatření ale již o typickou správní sankci.

Naopak u dalších dvou skupin profesí (tzv. lékařské a technické) s ohledem na charakter jejich činnosti osobně nepovažuji za problém, pokud by přímý dozor nad nimi státní orgány vykonávaly.

Při nastavení systému s nepovinným členstvím, kdy by komora měla zákonem uloženou dohledovou pravomoc nad poskytovateli dané profese, vyvstávají podobné problémy jako u přímého státního dozoru. I v tomto případě by bylo nutné řešit finanční otázku celého dozorového procesu, protože v případě, že by náklady nesla plně samotná komora, mohlo by docházet až k tomu, že komora by byla „motivována“ k vyššímu ukládání peněžitých pokut než v systému s povinným členstvím. Především by ale bylo ještě náročnější (oproti systému s přímým státním dozorem) řešit odejmutí oprávnění k výkonu činnosti. Takové nastavení je tak spíše jen v rovině teoreticko-právních úvah.

Domnívám se tak, že tato pravomoc komor nejvíce odůvodňuje povinné členství, samozřejmě za předpokladu možnosti plného soudního přezkumu, u tzv. právních profesí považuji systém s povinným členstvím z výše uvedených důvodů za zcela opodstatněný. Je možné tak konstatovat ve výše

uvedeném směru, že tento systém tak prostřednictvím povinného členství chrání především klienty poskytovatelů těchto služeb.

Ochrana a prosazování profesních zájmů členů komor

Dalším významným a charakteristickým znakem profesního sdružování je ochrana a prosazování profesních zájmů členů sdružení a vytváření podmínek pro růst odborné kvalifikace a profesionální úrovně jejich členů. Systém s jednou profesní komorou bezesporu zajišťuje účinnější plnění této funkce než stav, kdy nejsou poskytovatelé služeb sdruženy nebo jsou sdruženy ve více komorách.

Komory by se měly soustředit především na profesní zájmy svých členů, ale nelze jim samozřejmě v té souvislosti upírat ani ochranu ekonomických zájmů členů, protože tyto dva okruhy spolu úzce souvisí. Je nutné zároveň zdůraznit, že profesní komory se neomezují jen na zájmy svých členů, ale na otázky profese obecně, tedy např. na právní prostředí. Komory jsou často např. připomínkovým místem v legislativním procesu u právních norem souvisejících s jejich oborem působnosti. Touto formou tak komory přispívají i k ochraně a prosazování zájmů nejen klientů jejich členů ale i dalších subjektů v celé společnosti.

V případě nepovinného členství plní komory tyto úlohy také, ale dá se předpokládat, že s ohledem na jejich slabší postavení ne tak výrazně a snad i úspěšně. Problém může být systém více vedle sebe existujících profesních sdružení pro jednu profesi, protože takový systém může přinášet vzájemné rozpory a konflikty v prosazování jejich zájmů navenek, což jejich pozici jen oslabuje.

Naopak povinné členství nemusí a ani nemůže být v tomto směru výhodné vždy pro všechny členy nebo významnou většinu členů, může totiž způsobovat to, že oficiální vystupování komory navenek a prosazování určitých zájmů nebo cílů nemusí být v souladu se zájmy jednotlivých členů, což je pochopitelné u každého sdružení více subjektů. Povinné členství totiž znamená skutečnost, že komora sdružuje různé poskytovatele služeb co do jejich odborného zaměření, právní subjektivity, rozsahu činnosti, velikosti subjektu apod. Toto bývá i hlavní důvod napadání úpravy povinného členství ze strany členů komor, protože se právě ne vždy dovedou ztotožnit s oficiálními cíly prosazovanými „jejich“ komorou. Z tohoto úhlu pohledu se tak jeví dobrovolné členství a případně existence více sdružení pro jednu profesi jako minimálně demokratičtější.

Samofinancování

Z pohledu samotného povinného členství není tak významný další významný aspekt profesních sdružení s povinným členstvím a to samofinancování jejich činnosti, tedy finanční nezávislost na veřejných rozpočtech. Tento aspekt je důležitý v již zmíněném dohledu a disciplinární

pravomoci nad svými členy a nákladech s tím spojených, které rovněž hradí komory.

Významným zdrojem financování komor je příspěvková povinnost jejich členů. Z jejich pohledu je pak významný rozsah služeb, které ze strany komory mohou čerpat. Mezi těmito službami je možné uvést školení pro členy pořádaná komorou, výhradní přístup do informačních systémů se zdroji informací významných pro výkon profese, dále většina komor vydává pro své členy odborná periodika. Mezi výhody je ale možné řadit i zvýhodněné nabídky služeb i zboží od partnerů komory. Některé služby nabízené přímo komorou jsou poskytovány bezplatně, některé samozřejmě za úplatu. I v případě úplaty je její výše většinou pod úrovní tržních cen. Každý člen komory tak porovnává výši své příspěvkové povinnosti s protiplněním nabízeném komorou.

MONOPOLNÍ VÝHRADA ČINNOSTÍ PROFESE

Nejvýznamnější zejména ekonomický dopad může znamenat úprava, kdy profesním komorám je vyhrazena určitá činnost a v takové činnosti má pak daná profese prakticky monopolní postavení (např. služby notářské). Úprava pak může mít dopad na příjemce služeb co do výše nákladů na poskytnutou službu, protože ne vždy je cena takových služeb nastavena pevně právním předpisem, který je v působnosti mimo dané profesní sdružení, nejčastěji pak v podmínkách České republiky ministerstvem, do jehož působnosti daná činnost spadá. Pokud by se možnost poskytovat dané činnosti nebo služby otevřela většímu okruhu subjektů, mohlo by se takové uvolnění pozitivně odrazit v ceně poskytované činnosti plně v souladu se základními ekonomickými principy.

Podobný pozitivní dopad by pak samozřejmě mělo uvolnění činnosti konkurenci i na subjekty vně dané profesní komory, které by tak nebyly nuceny podstupovat speciální proceduru pro přístup k poskytování takových činností.

Je možné konstatovat, že Evropská unie v určitém směru usiluje o otevření a prostupnost mezi jednotlivými profesemi, i když samozřejmě nezasahuje do samotného nastavení úpravy profesního sdružování v jednotlivých členských zemích.

PŘÍSTUP ČLENŮ KOMOR K VÝKONU PROFESE V RÁMCI EVROPSKÉ UNIE

Na problematiku je nutné se podívat i z mezinárodního pohledu a to především v rámci Evropské unie. V rámci Evropské unie je jedním ze základních práv všech subjektů právo na volný pohyb, které se týká i

poskytování služeb. Evropská unie rozděluje činnosti a profese na regulované a neregulované a tomuto dělení odpovídají i různé podmínky možného poskytování služeb v jiném členském státě Evropské unie. U regulovaných profesí je pak nutné pro přeshraniční vstup do profese tzv. uznání odborné kvalifikace. Každá profese pak má svůj uznávací orgán a v případě profesních komor je takovým orgánem samozřejmě přímo komora. Toto nastavení by již zřejmě nefungovalo v systému více profesních sdružení pro jednu profesi. Systém jedné profesní komory tak lépe garantuje ochranu domácího trhu před neregulovaným přístupem do profese ze zahraničí a v důsledku toho zajišťuje i určitou výši odborného standardu výkonu profese.

ZÁVĚR

Při zhodnocení úlohy profesních komor s ohledem na povinné členství bych závěrem uvedl, že varianty povinného i dobrovolného členství mají svá pozitiva i negativa a to jak z pohledu ekonomického, tak i právního. Ze strany samotných členů komor nelze konstatovat, že by systém s povinným členstvím byl jednoznačně výhodnější. Z výhod tohoto systému je možné uvést především možnost účinnějšího prosazování jejich profesních zájmů. Je pak především na úvaze každého člena, jak zhodnotí pozitiva a negativa pro něho vyplývající z nastaveného systému.

Z pohledu klienta je pak systém povinného členství zárukou ochrany jeho zájmů a práv zejména u profesí, jejichž obsahem je právní poradenství a to s ohledem na charakter těchto činností. Určitou nevýhodou může být na druhé straně výše nastavení odměny za poskytnuté služby, která může být nad úrovní, které by bylo dosaženo při volnějším vstupu do profese, nicméně tato skutečnost závisí na zvoleném systému regulace odměny.

Pro orgány státní správy je pak jednoznačnou ekonomickou výhodou fakt, že náklady na dohled a dozor nesou samotné profesní komory a zajišťují tuto pravomoc i po personální stránce.

Přestože zde máme nález Ústavního soudu o souladu systému povinného členství v profesní komoře s ústavními právy členů, z rozboru celé problematiky se domnívám, že existence tohoto systému má vážné důvody jen v případě profesí, jejichž obsahem je právní poradenství, a to s ohledem na dohledové a disciplinární pravomoci u těchto profesních komor.

Obecně tak při nastavení systému profesního sdružování záleží jen na preferencích dané společnosti, jejich historických, právních i ekonomických zkušenostech s danými systémy profesní.

Literature:

- HENDRYCH, D., Správní právo, C.H. Beck, 2009, 837 s., ISBN 9788074000492
- PRŮCHA, P., Správní právo: obecná část, Nakl. Doplněk, 2007, 418 s., ISBN 9788072392070
- SLÁDEČEK, V., Obecné správní právo, ASPI, 2009, 463 s., ISBN 9788073573829
- Nález Ústavního soudu ze dne 12. 8. 2008, sp.zn. Pl.ÚS 40/06
- Zákon č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře
- Zákon č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců ČR
- Směrnice 2005/36/ES o uznávání odborných kvalifikací
- Zákon č. 189/2008 Sb., o uznávání odborných kvalifikací

Contact – email

sefl@kdpcr.cz