

SOUDNÍ PŘEZKUM PŘEDPISŮ ZÁJMOVÉ SAMOSPRÁVY

KATEŘINA ČERVENÁ - ŠÁRKA LIPERTOVÁ

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

Abstract in original language

Příspěvek se zabývá možnostmi soudního přezkumu předpisů profesních samospráv. Autorky si nejprve pokládají otázku, zda-li jsou předpisy zájmových samospráv předpisy právními. Následně je proveden rozbor možností soudního přezkumu stavovských předpisů, jak pokud by se potvrdilo, že se jedná o předpis právní, tak by byla přijata teze, že stavovské předpisy právními předpisy nejsou.

Key words in original language

Zájmová samospráva; právní předpis; soudní přezkum.

Abstract

The paper deals with possibilities of judicial review of laws of self-professional government. The authors first consider the question whether the rules are of interest laws and government regulations. Subsequently analyzed the possibility of judicial review of the professional rules, how should it be confirmed that this is a legal prescription, it would be accepted thesis that the rules of professional conduct are not law.

Key words

Professional self-governance; legal norm; judicial review.

Stát je sice zdrojem veškeré veřejné moci na svém území, z toho však neplyne nutně, že by ji také musel vždy vykonávat sám svými orgány. Právě naopak. V moderním státě je zcela běžné a žádoucí, aby stát svěřil část svých pravomocí jiným subjektům veřejné správy. Subjektem (nositelem) veřejné správy se tak kromě státu stávají i další státem aprobované a od něj odlišné veřejnoprávní korporace. Popsaný princip decentralizace pak splývá s pojmem samosprávy v právním smyslu.¹ Zejména v organizačním pojetí veřejné správy² má základ členění samosprávy na samosprávu územní (teritoriální) či zájmovou (profesní).

Posláním samosprávy je v první řadě realizace vlastní samosprávné moci. Tato samosprávná moc se vyskytuje nejen ve formě výkonu státních (případně vlastních) aktů, ale také ve formě vydávání předpisů, což také

¹ Srov. definici in. Matějka, J.: Principy organizace veřejné správy, Knihovna Sborníku věd právních a státních, Praha 1938, str. 40.

² Veřejná správa jako souhrn institucí.

odpovídá jejímu postavení v moderním státě.³ O předpisech, které regulují chování subjektů podrobených samosprávě, mluvíme nejčastěji jako o tzv. stavovských předpisech, i když je tak zvláštní zákony obvykle nenazývají.

Právě na tyto stavovské předpisy, konkrétně na jejich soudní přezkum, je zaměřen náš příspěvek.⁴ Toto téma je jak soudy tak na akademické půdě řešeno velmi sporadicky a s poměrně zásadními rozpory. Zůstává tak řada nedořešených otázek, které by si zasloužily větší pozornost odborné veřejnosti, proto bychom na některé z nich ve svém příspěvku rády upozornily.

1. POVAHA STAVOVSKÝCH PŘEDPISŮ

První zásadní otázkou, kterou si musíme položit, pokud uvažujeme o soudním přezkumu stavovských předpisů, je otázka jejich právní povahy. Jsou stavovské předpisy předpisy právními nebo ne? Na tom bude samozřejmě závislý také režim jejich soudního přezkumu. Teprve po vyřešení tohoto problému, bude možno poskytnout odpovědi také na to, kdo je příslušný přezkoumávat zákonnost, a kdo je případně příslušný k jejich rušení. Již na povahu stavovských předpisů se názory odborníků liší. Podle jedněch se o právní předpisy jedná, jiní to zásadně odmítají.⁵

Zásadní argumenty, které odmítají, že stavovské předpisy jsou právní předpisy lze shrnout tak, že

- za právní předpis může být považován jen takový předpis, který má státem uznanou formu. Všechny „uznané“ prameny práva (právní předpisy) tak stanoví Ústava a v souladu s Ústavou běžný zákon. Konkrétní formu právního předpisu nemusí Ústava výslovně stanovit (srov. např. čl. 79 odst. 3), může ji upravovat až běžný zákon. V této souvislosti je nutné zmínit také článek 79 odst. 3 Ústavy: „Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.“ Z článku je patrné, že Ústava vůbec nepočítá se zájmovými samosprávami jako se subjekty, které právní předpisy vydávají.

3 Blíže Kadečka, S.: kapitoly ze správního práva III. – Organizace veřejné správy, Aspi 2003.

4 Kvůli své značné specifičnosti se v příspěvku nezabýváme předpisy vysokoškolské samosprávy a předpisy profesních komor (např. Hospodářská a Agrární komora).

5 Nejpodrobněji se povahou stavovských předpisů zabývá prof. Sládeček (Sládeček, V.: Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy. Právní rozhledy, 2008, č. 4, s. 130 – 137), který ve svém článku shrnuje jednotlivé názory na povahu stavovských předpisů a sám odmítá.

- dále musí být právní předpis v souladu se zákonem publikován, což je podmínkou jeho platnosti.
- a také první předpis musí být státem (státním orgánem) vynutitelný.

Na podporu těchto argumentů je často používána judikatura soudů. Ta však, zdá se podle toho, jak je jí argumentováno, není jednoznačná.

2. STAVOVSKÉ PŘEDPISY JAKO PŘEDPISY PRÁVNÍ

V jednom ze svých usnesení⁶ se k charakteru předpisů zájmových samospráv vyslovil také Ústavní soud. Ten (avšak bez jakéhokoliv dalšího vysvětlení) konstatoval, že stavovské předpisy „splňují veškeré charakteristické prvky normativních právních aktů jako pramenů práva“. K samotnému zrušení stavovských předpisů jako předpisů právních (k čemuž by ho zmocňoval čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy), se však Ústavní soud dosud nedostal. Většinou proto, že návrhy na jejich přezkum byly spojeny s rozhodnutími komor o bagatelních částkách. Ústavní soud proto tyto návrhy jako zjevně neopodstatněné usnesením odmítl⁷ a vzhledem k akcesorické povaze⁸ řízení o návrhu na zrušení právního předpisu tak Ústavní soud ani žádný stavovský předpis nezrušil.

Stavovské předpisy jako předpisy právní však nebudou přezkoumatelné pouze Ústavním soudem. Na základě čl. 95 odst. 1 Ústavy je každý soudce „při rozhodování vázán zákonem nebo mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu“ a zároveň je „oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou“. S účinky *inter partes* je tak soudce obecného soudu oprávněn rozhodnout o neaplikovatelnosti „jiného právního předpisu“, pokud dojde k tomu, že není v souladu se zákonem.⁹

Nejvyšší správní soud konstatoval¹⁰, že soudy ve správním soudnictví takto posuzují stavovské předpisy zcela běžně v rámci přezkumu rozhodnutí (jako individuálního aktu aplikace stavovského předpisu) podle § 65 soudního řádu správního.¹¹ K posuzování zákonnosti tak dochází např. v rámci přezkumu rozhodnutí o disciplinárních deliktech nebo v případech

⁶ Usnesení Ústavního soudu ze dne 2. prosince 2008, sp. zn. IV. ÚS 1373/07.

⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Aps 2/2007, ze dne 12. března 2009.

⁸ Pl.ÚS 51/05 ze dne 03.03.2009

⁹ III. ÚS 274/01 ze dne 01.11.2001

¹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Aps 2/2007, ze dne 12. března 2009.

¹¹ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

rozhodnutí v oblasti ochrany hospodářské soutěže.¹² Vedle toho však Nejvyšší správní soud potvrdil¹³, že k přezkumu stavovských předpisů může dojít také v rámci zjišťování, zda došlo k nezákonnému zásahu podle § 82 soudního řádu správního. Nejvyšší správní soud totiž vyvodil, že soudní ochrana je poskytována také vztahům, které vzniknou v důsledku aplikace stavovského předpisu (aniž by došlo k vydání rozhodnutí), protože se jedná o vztahy ve veřejné správě. A těm je soudní ochrana poskytována.

Otázkou stále zůstává, jestli může být zákonnost stavovských předpisů přezkoumávána také soudy civilními. Bez jejich hlubšího zkoumání je odkazováno na rozhodnutí Nejvyššího soudu a vyvozováno, že soudy v občanském soudním řízení nemohou být pravomocné k přezkoumávání zákonnosti stavovských předpisů.¹⁴ S tímto názorem však není možno souhlasit. Je pravda, že Nejvyšší soud již vícekrát rozhodl, že civilní soudy nejsou příslušné rozhodovat o zákonnosti předpisů samospráv, to však neznamená, že by nemohly být příslušné z podstaty věci. Článek 95 odst. 1 Ústavy nespécifikuje soud, který by byl příslušný k posouzení zákonnosti předpisů. Bude to záviset na věci, v rámci které bude předběžně zkoumat zákonnost stavovského předpisu. Pokud stavovský předpis bude zakládat soukromoprávní nárok, budou k řešení sporu příslušné civilní soudy. Potom i tzv. předběžná otázka spočívající v hodnocení zákonnosti stavovských předpisů bude řešena v občanském soudním řízení. Doposud však byly před Nejvyšším soudem řešeny pouze otázky, u kterých ze stavovského předpisu nevyplýval civilní nárok, proto ani nebyly příslušné civilní soudy. Nebylo tak rozhodováno ani o zákonnosti stavovských předpisů.

3. RUŠENÍ STAVOVSKÝCH PŘEDPISŮ JAKO PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

Někteří autoři¹⁵ bez dalšího uvádějí, že zjistí-li soud, že předpis zájmové samosprávy je nezákonný, tak jej zruší. Jedná se o přílišné zjednodušení problému, které vzniklo na základě publikace právní věty ve sbírce Nejvyššího správního soudu bez uvedení konkrétních okolností případů. Část rozsudku Městského soudu v Praze, který byl publikován pod č. 90/2004 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu zní: „Profesní komora je veřejnoprávní korporací vykonávající veřejnou správu a další činnosti. Vykonává-li veřejnou správu, může ji vykonávat jen v případech a

¹² K tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2009, č. j. 7 Afs 86/2007, dostupný na www.nssoud.cz.

¹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Aps 2/2007, ze dne 12. března 2009.

¹⁴ Koudelka, Z.: Právní předpisy samosprávy – 2. aktualizované a přepracované vydání, Linde Praha, 2008

¹⁵ Koudelka, Z.: Právní předpisy samosprávy – 2. aktualizované a přepracované vydání, Linde Praha, 2008, s. 290

v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví (čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky). Povinnosti pak mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod (čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Neodpovídají-li předpisy profesních komor této zásadě, soud je zruší.“¹⁶

Zavádějící je poslední věta, ze které by se dalo na první pohled usuzovat, že všechny soudy jsou oprávněné k rušení stavovských předpisů vždy, jakmile zjistí jejich nesoulad se zákonem. K takovému závěru však nemůže dojít, pokud víme, že v daném případě, Městský soud v Praze rozhodoval¹⁷ o zákonnosti stavovského předpisu komory auditorů na návrh ministra financí na základě výslovného zmocnění zákona o auditorech¹⁸ v ustanovení § 36 odst. 2: „Má-li ministr financí za to, že některé ustanovení profesního předpisu Komory je v rozporu se zákonem, je oprávněn podat ve lhůtě 2 měsíců od jeho přijetí návrh na jeho zrušení soudem.“

Nelze tedy dovozovat, že soudy mohou rušit stavovské předpisy při každém zjištění jejich nesouladu se zákonem. Nemohou. Soudy mohou stavovské předpisy rušit, jen pokud jsou k tomu zmocněny v zákoně o příslušné komoře. Žádné obecné zákonné zmocnění k rušení stavovských předpisů neexistuje. Z dikce ustanovení § 64 odst. 319 zákona o Ústavním soudu dokonce vyplývá, že soudy nejsou zmocněny ani k tomu, aby předložily návrh na zrušení stavovského předpisu k Ústavnímu soudu. Předpis zájmové samosprávy bude v případě, že jej soud označí za nezákonný, pouze neaplikován. Zrušit stavovský předpis jako předpis právní by tedy bez výslovného zmocnění ve zvláštním zákoně mohl jen Ústavní soud na základě čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy²⁰. Jak již ale bylo zmíněno, k této situaci zatím nedošlo.

¹⁶ Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 4. 2003, čj. 28 Ca 152/2001-58. Publikováno ve sbírce č. 2/2004 pod číslem 90.

¹⁷ Viz Koudelka, Z.: Právní předpisy samosprávy – 2. aktualizované a přepracované vydání, Linde Praha, 2008, s. 290

¹⁸ Zákon č. 254/2000 Sb., o auditorech

¹⁹ § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu: „Návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení je oprávněn podat též soud v souvislosti se svou rozhodovací činností podle čl. 95 odst. 2 Ústavy.“

²⁰ Čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy: „Ústavní soud rozhoduje o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem.“

4. STAVOVSKÝ PŘEDPIS JAKO PŘEDPISY NEPRÁVNÍ

Přijmeme-li názor, že stavovské předpisy nejsou právními předpisy, nezbyvá, než si položit otázku, kdo může přezkoumávat a rušit tyto předpisy.

Možnost soudního přezkumu je výslovně stanovena jen v některých zákonech o komorách. V tom případě jsou stavovské předpisy soudem přezkoumány obvykle na návrh příslušného ministra. Takový přezkum umožňuje např. zákon o advokacii²¹, zákon o soudních exekutorech²², zákon o komoře veterinárních lékařů²³, nebo již zmíněný zákon o auditorech²⁴. Naproti tomu zákon o notářích, zákon o výkonu povolání autorizovaných architektů nebo zákon o ČLK, žádnou takovou úpravu neobsahuje. Otázkou je, jak a jestli vůbec by mohly soudy přezkoumávat předpisy komor, v nichž není tato zvláštní úprava.

5. ZÁVĚREM

Na závěr si tedy dovoluujeme shrnout nejdůležitější otázky, které se vztahují k soudnímu přezkumu předpisů zájmové samosprávy. Jakou povahu mají stavovské předpisy? Jsou to předpisy právní nebo ne? Pokud se jedná o předpisy právní, mohou v rámci posuzování podle čl. 95 Ústavy posuzovat jejich zákonnost také civilní soudy? Pokud by stavovské předpisy nebyly kvalifikovány jako předpisy právní, v jakém režimu (a jestli vůbec) je bude přezkoumávat soud, pokud k tomu nebude výslovně zmocněn v zákonech o jednotlivých komorách?

Literature:

- Kadečka, S.: Kapitoly ze správního práva III. – Organizace veřejné správy, Aspi 2003, Praha
- Koudelka, Z.: Právní předpisy samosprávy – 2. aktualizované a přepracované vydání, Linde Praha, 2008, 2. vydání, 352 stran, ISBN 978-80-7201-690-7
- Matějka, J.: Principy organizace veřejné správy, Knihovna Sborníku věd právních a státních, Praha 1938

²¹ § 50 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii.

²² § 8a zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti.

²³ § 19 zákona č. 381/1991 Sb., o Komoře veterinárních lékařů.

²⁴ § 36 zákona č. 254/2000 Sb., o auditorech.

*Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1*

- Sládeček, V.: Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy. Právní rozhledy, 2008, č. 4, s. 130 – 137

Contact – email

Katerina.cervena@centrum.cz - sarka.lipertova@centrum.cz