

# Principy organizace zájmových skupin v ČR: právní předpisy a jejich změna v důsledku procesu evropeizace\*

MARKÉTA PITROVÁ, HUBERT SMEKAL, PETR SUCHÝ\*\*

## **Abstract: Principles of Interest Group Organization in the Czech Republic: Legal Rules and their Changes as a Result of Europeanization**

This paper seeks to find out to what extent the process of EU accession has influenced legal regulations concerning the creation and functioning of social and political actors. Through the analysis of various statutes and changes made to them, the paper tries to determine the role the EU plays in amending assembly legislation. The actors under scrutiny include political parties, professional organizations, labour unions, and civil society organizations. The paper concludes that the most influenced field of actors was the area of chambers of professionals which was obliged to conform to requirements for the free movement of people and services in the European Union in order to comply with European law. The Czech Republic was quite leisurely in their harmonization of statutes, with the majority of them passed just before accession to the EU. An interesting part of the problem concerns the question of political party membership, which is still reserved only for Czech citizens. However, European citizenship, with its voting rights to the European Parliament and local magistrates, is arguably going to push slowly for change even in this domain.

*Keywords:* the Czech Republic, interest groups, legal europeanization, freedom of assembly

## 1. Úvod

Cílem předkládané právní analýzy je postihnout legislativní změny v úpravě vzniku a organizace politických a společenských aktérů, které proběhly v souvislosti s přistoupením České republiky k Evropské unii. Studie se tedy zaměřuje na otázku právního rámce organizace politických stran, profesních komor a zájmových skupin, nikoliv na vlastní pole jejich působení. Předmětnou otázku proto představuje zejména výzkum toho, jak se měnily

---

\* Text byl vytvořen v rámci projektu „Politická aktéři v procesu evropeizace a internacionalizace politického prostoru ČR“ v programu Moderní společnost a její proměny.

\*\* Autoři působí na Katedře mezinárodních vztahů a evropských studií Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity. Adresa: Katedra MVES FSS MU, Joštova 10, 602 00 Brno; e-mail: pitrova@fss.muni.cz, hsmekal@fss.muni.cz, psuchy@fss.muni.cz.

české právní předpisy v souvislosti s dlouhodobým procesem přípravy České republiky na přistoupení k Evropské unii i následně po přistoupení, co se týká například členství v komorách, možnosti působení cizích státních příslušníků ve výkonných orgánech různých politických aktérů atd.

Svoboda sdružování jakožto jedna ze základních svobod stále spadá do působnosti zemjména národních států a Evropská unie na její výkon působí „pouze“ sekundárně. Například v rámci volného pohybu osob (a v rámci něj i pracovníků) postupně dochází ke stírání rozdílu mezi domácími a zahraničními pracovníky, čímž se otevírá možnost působení ve stavovských organizacích i pro zahraniční subjekty. Zprostředkovaně tedy Evropská unie působí i na samotnou reálnou podobu výkonu svobody sdružování v členských státech. Otázka spjatosti legislativních změn s procesem přistupování k Evropské unii nicméně v mnoha případech představuje spornou záležitost. Transformace legislativního rámce České republiky probíhala komplexně a byla ovlivněna řadou podnětů. V jejím rámci je těžké posoudit, zda by k novelizaci došlo i bez ohledu na evropskou integraci nebo zda se tak děje v souvislosti s ní. I z důvodu co nejvyššího omezení těchto potenciálně sporných momentů se analýza omezuje na zadaný rámec.

Díky přenesení, nicméně nikoliv zanedbatelnému vlivu Evropské unie na sektor reprezentace zájmů se stala analýza právních podmínek a změn během let 2000–2006 výchozím bodem ke zkoumání prostoru zájmových skupin v České republice v důsledku procesu evropeizace. Zvolené časové období bylo vygenerováno na základě analýzy mezníků procesu přistupování a procesu transformace zemí střední a východní Evropy. Samotný akt přistoupení k Evropské unii v květnu 2004 sice představoval lehce určitelný časový moment, avšak změny legislativy, které se k tomuto účelu přijímaly, probíhaly v řádu několika let.

Česká republika (respektive Československo) naznačila aspirace směrem ke členství v Evropské unii/Evropských společenstvích poměrně záhy po listopadu 1989 a v průběhu 90. let pomalu začala navazovat užší vazby a testovat možnosti přistoupení. Reakce ze strany Evropské unie byla však nejdříve velice omezená. Za první zásadnější mezník lze označit až definování tzv. kodaňských kritérií představených Evropskou radou v roce 1993. V nich Evropská unie stanovila, že budoucí členský stát musí splňovat vybraná politická a ekonomická kritéria. Náleží k nim i nutnost disponovat stabilními institucemi zaručujícími demokracii, právní stát, ochranu lidských práv a respektování menšin (Evropská rada 1993: 13). Otázky kapacity a výkonnosti administrativních struktur byly dále posíleny podmínkou v podobě tzv. madridského kritéria z roku 1995 (Evropská rada 1995). Ačkoliv kandidátské země dostaly tento jasný signál o podmínkách vstupu, procedury rozšíření byly nadále hibernovány a opakovaně se měnily prezentované harmonogramy přistoupení dalších zemí. Je možné konstatovat, že proces rozšiřování, jehož koncepce ve vlnách byla představena v roce 1997 (Evropská rada 1997) a následně změněna v roce 1999 (Evropská rada 1999), byl pozdržen nikoliv kvůli nepřipravenosti kandidátů, ale díky nejednotnosti aktérů na straně EU.

Období let 1997–2001, kdy bylo definitivně rozhodnuto o přednostním členství deseti zemí z původních dvanácti žadatelů, představovalo pro Českou republiku éru určité stagnace, respektive zdržení harmonogramu vlastní transformace, která postrádala dostatečný vnější impuls. Z hlediska zkoumaného problému lze konstatovat, že jakékoliv legislativní novelizace v průběhu období tranzice souvisejí s postupným přibližováním se Evropské unii, a tudíž i se zkoumaným problémem. Vzhledem k dynamice sblížování právního řádu ČR ke standardům

acquis communautaire a proměněm harmonogramu procesu rozšiřování byl v případě zkoumání problematiky reprezentace zájmů zvolen jako relevantní počátek zkoumaného období rok 2000. Tento rok je mezníkem, v němž akcelerovaly přípravy na vstup České republiky do Evropské unie.

Nároky spojené s vymezením zkoumaného období se v menší míře projevily i v případě určení konečného bodu výzkumu. Jedná se totiž o stále trvající proces, kdy legislativní změny, jež vyplývají z přístupu České republiky k Evropské unii, neustále pokračují. Pro účely této analýzy byl proto zvolen jako hraniční závěrečný moment k posuzování legislativních změn konec června 2006.

Celková suma legislativních změn, které byly přijaty v souvislosti s přistoupením České republiky k Evropské unii, představuje nesmírně rozsáhlý a v jediné analýze nezpracovatelný soubor opatření. Předkládaná práce se proto pokouší co nejvíce zúžit pole svého zájmu, a proto se předmět zkoumání koncentruje přímo na změny v legislativě, týkající se zejména organizace a fungování předmětných politických a společenských aktérů. Modifikace v právní úpravě, jež by rovněž mohly ovlivňovat činnost aktérů, jsou povětšinou pouze zmíněny a není jim věnována další pozornost. Ačkoliv se v konečné fázi jedná o prezentaci uceleného, nicméně rozsahem značně omezeného výčtu právních změn, celá studie se zakládá na obsáhlé komparaci právních předpisů a jejich novelizací.

Zkoumané subjekty řešitelé projektu rozdělili do čtyř skupin:

- profesní komory,
- politické strany,
- odbory a řemeslnicko-stavovské organizace,
- další subjekty v kategorii občanských sdružení.

Tato kategorizace byla při vypracování právní analýzy dodržena a text podle ní rozčleněn. Tělo práce tedy tvoří vlastní zkoumání změn, které v souladu s výše vyřčeným přesně následuje načrtnutou systematizaci do čtyř skupin subjektů. V závěrečné části se předkládají celkové výsledky zkoumání.

## 2. Výchozí podmínky a právní zdroje reprezentace zájmů

Z hlediska právního lze prostor pro pohyb zájmových skupin a politických aktérů vymezit ústavními předpisy, zákony a dále detailnějšími právními předpisy, které ošetřují konkrétní sektory působnosti zájmů.

### 2.1 Ústavní předpisy ČR

V nejvyšší míře obecnosti upravují sdružování osob normy ústavního pořádku České republiky, jmenovitě článek 20 Listiny základních práv a svobod (Sbírka zákonů č. 2/1993, v platném znění).

Ústava České republiky (Sbírka zákonů č. 1/1993 Sb., v platném znění) organizaci zkoumaných politických aktérů přímo neupravuje, novelizace mohou být relevantní zejména zprostředkovaně. Vedle toho, že změna Ústavy vedla k umožnění samotného přístupu k Evropské unii, vyjasnila změna článku 10 vztah mezi vnitrostátním zákonem a mezinárodní

smlouvou. Pokud stanoví mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.

Listina základních práv a svobod doznala za celou dobu své existence pouze jediné, a to ještě navíc nepříliš významné změny, když prodloužila lhůtu pro předání zadržené osoby soudu z 24 na 48 hodin. *Sdružovací právo* upravuje článek 20 Listiny, který patří pod oddíl dva s názvem Politická práva (Hlava druhá – Lidská práva a základní svobody).

„Čl. 20

- (1) Právo svobodně se sdružovat je zaručeno. Každý má právo spolu s jinými se sdružovat ve spolcích, společnostech a jiných sdruženích.
- (2) Občané mají právo zakládat též politické strany a politická hnutí a sdružovat se v nich.
- (3) Výkon těchto práv lze omezit jen v případech stanovených zákonem, jestliže to je v demokratické společnosti nezbytné pro bezpečnost státu, ochranu veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, předcházení trestným činům nebo pro ochranu práv a svobod druhých.
- (4) Politické strany a politická hnutí, jakož i jiná sdružení jsou odděleny od státu.“

*Právo na sdružování v odborových organizacích* je upraveno samostatně článkem 27, jenž se již řadí pod Hlavu čtvrtou – Hospodářská, sociální a kulturní práva.

„Čl. 27

- (1) Každý má právo svobodně se sdružovat s jinými na ochranu svých hospodářských a sociálních zájmů.
- (2) Odborové organizace vznikají nezávisle na státu. Omezovat počet odborových organizací je nepřipustné, stejně jako zvyhodňovat některé z nich v podniku nebo v odvětví.
- (3) Činnost odborových organizací a vznik a činnost jiných sdružení na ochranu hospodářských a sociálních zájmů mohou být omezeny zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu bezpečnosti státu, veřejného pořádku nebo práv a svobod druhých.
- (4) Právo na stávkou je zaručeno za podmínek stanovených zákonem; toto právo nepřísluší soudcům, prokurátorům, příslušníkům ozbrojených sil a příslušníkům bezpečnostních sborů.“

Celkově lze konstatovat, že v souvislosti se vstupem do Evropské unie nedošlo na ústavní úrovni v oblasti regulace sdružování k žádným přímým změnám.

## 2.2 Zákony ČR

Obecně sdružování osob upravuje rovněž zákon o sdružování občanů (zákon č. 83/1990 Sb., v platném znění), který z posuzovaných kategorií subjektů pokrývá třetí a čtvrtou kategorii – tedy odbory a řemeslnicko-stavovské organizace. Organizací a fungováním politických stran a hnutí se zabývá speciální zákon o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (zákon č. 424/1991 Sb., v platném znění).

Ještě detailnější úpravu pak předkládají právní předpisy v případě profesních komor, kde se míra obecnosti posouvá o další úroveň níže. Neexistuje tedy jeden zákon o profesních komorách, nýbrž zákony přímo o jednotlivých komorách, které na sebe přebírají některé úseky činnosti veřejné správy. Úprava postavení komor se v zákonech objevuje buď samostatně (viz zákon o Komoře veterinárních lékařů České republiky – zákon č. 381/1991 Sb., v platném znění), nebo samostatně, ale upravuje se více „spřízněných“ komor dohromady v jediném zákonu (viz zákon o České lékařské komoře, České stomatologické komoře, České lékárnické komoře – zákon č. 220/1991 Sb., v platném znění), nebo ustanovení o komorách tvoří součást obecnějšího zákona reglementujícího danou oblast činnosti (viz Česká advokátní komora a zákon o advokacii – 85/1996 Sb., v platném znění; Exekutorská komora České republiky a zákon o soudních exekutorech a exekuční činnosti – 120/2001 Sb., v platném znění; Komora auditorů České republiky a zákon o auditorech – 254/2000 Sb., v platném znění; Komora daňových poradců České republiky a zákon o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců České republiky – 523/1992 Sb., v platném znění; Komora patentových zástupců České republiky a zákon o patentových zástupcích – 417/2004 Sb., v platném znění; Notářská komora České republiky a zákon o notářích a jejich činnosti – 358/1992 Sb., v platném znění), anebo v rámci obecnějšího zákona, ale spolu s další komorou (viz Česká komora architektů a Komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě a zákon o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě – 360/1992 Sb., v platném znění).

### 3. Členění reprezentovaných zájmů a jejich charakteristika

#### 3.1 Profesní komory

Profesní komory s povinným členstvím podléhají ze všech zkoumaných subjektů nejdetailejší úpravě, protože se jednotlivé právní předpisy zabývají přímo jimi a upravují základy jejich vzniku a organizace. Jak již bylo zmíněno v úvodní části, úprava profesních komor existuje ve čtyřech podobách:

- Jeden zákon věnovaný přímo jedné komoře.
- Jeden zákon věnovaný více komorám.
- Organizační předpisy komory součástí obecnějšího zákona.
- Organizační předpisy více komor součástí obecnějšího zákona.

Profesních komor s povinným členstvím, které upravuje zákon, existuje v České republice celkem dvanáct. Vedle nich operuje i velké množství dalších, zákonem specificky neupravených komor, které mají formu občanského sdružení. V následujících pasážích se rozebírají změny právních předpisů u jednotlivých komor. Přehled profesních skupin v ČR nabízí tabulka 1.

Ještě drobná poznámka k možnému terminologickému úskalí – české zákony ve spojitosti s vykonavateli povolání s povinným členstvím v komorách obvykle používají adjektiva usazený a hostující (např. advokát). Jak lze logicky dovodit, výraz „hostující“ vypovídá o dočasném nebo příležitostném charakteru výkonu pracovní náplně, zatímco „usazený“ v sobě nese prvky trvalosti.

**Tabulka 1: Seznam profesních komor s povinným členstvím (upraveným zákonem).**

Komora auditorů ČR
Česká komora architektů*
Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě
Česká lékařská komora
Česká stomatologická komora
Česká lékárnická komora
Komora daňových poradců ČR
Exekutorská komora
Komora patentových zástupců
Komora veterinárních lékařů
Česká advokátní komora
Notářská komora

\* Členství v komoře je povinné pouze v případě, že architekt hodlá v projektu poskytovat záruku bezpečného užívání staveb (mechanická odolnost, požární bezpečnost, hygiena atd.).

*Zdroj: Autoři*

### 3.1.1 Komora auditorů ČR

Právní postavení auditorů a jejich organizaci upravoval nejprve zákon č. 524/1992 Sb. o auditorech a Komoře auditorů České republiky, který v červenci 2000 nahradil zákon č. 254/2000 Sb. o auditorech. Klíčové pasáže pro auditory z členských států Evropské unie se nacházejí v novém zákoně v paragrafech 13a až 13f, které rozlišují mezi usazenými a hostujícími auditory. Český zákon vychází ze zásady uznávání kvalifikací, která umožňuje, aby auditori z jiných členských států vykonávali auditorskou činnost i v tuzemsku. Všichni auditori zapsaní v seznamu se sdružují v Komoře auditorů, což se týká i usazených auditorů ze členských států EU. Účast v orgánech Komory neobsahuje požadavek občanství. Znění nerozlišující mezi domácími a usazenými auditory z členských zemí EU přinesl až zákon č. 169/2004 Sb. z března 2004, jenž novelizoval zákon č. 254/2000 Sb. a zasloužil se o zařazení paragrafů 13a až 13f, respektive o takové znění, jež by vyhovovalo požadavkům Evropské unie.

### 3.1.2 Česká komora architektů a Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě

Úpravu činnosti a sdružování architektů a autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě obsahuje zákon č. 360/1992 Sb., v platném znění. Česká komora architektů i Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě představují stavovské organizace sdružující všechny autorizované architekty a všechny autorizované inženýry a autorizované techniky činné ve výstavbě. Ustanovení týkající se předmětných subjektů z členských zemí Evropské unie nalezneme v paragrafech 30a a následujících, které zakotvil zákon č. 224/2003 Sb. z června 2003, zakládající se na zásadě nediskriminace. Sdružovací předpisy

a působení v obou Komorách se tímto vztahují i na usazené autorizované architekty a usazené autorizované inženýry a autorizované techniky činné ve výstavbě z členských států EU.

### 3.1.3 Česká lékařská komora, Česká stomatologická komora a Česká lékárnická komora

Úprava postavení těchto tří rozebíraných komor se nachází v zákoně č. 220/1991 Sb. o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, který byl novelizován pouze dvakrát, a to v letech 1992 a 2002, přičemž ani jedna změna nemá žádný vztah k přístupu České republiky k Evropské unii. Všechny komory stanovují povinné členství, přičemž všichni jejich členové musejí být oprávněni k výkonu lékařské, stomatologické nebo farmaceutické praxe v závislosti na komoře. Možnosti výkonu této praxe pro občany států Evropské unie stanoví zvláštní předpis (viz zákon č. 95/2004 Sb. o podmínkách získávání a uznávání odborné způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta v platném znění), založený na principu uznávání kvalifikace pro absolventy vzdělání v jiném členském státě Evropské unie.<sup>1</sup>

### 3.1.4 Komora daňových poradců ČR

Úpravu činnosti a sdružování daňových poradců obsahuje zákon č. 523/1992 Sb. o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců České republiky v platném znění. Ve vztahu k daňovým poradcům z členských zemí Evropské unie jsou klíčová ustanovení paragrafů 8a až 8f, jež byla do zákona vložena zákonem č. 170/2004 Sb. z března 2004. Členství v Komoře daňových poradců vzniká dnem zápisu do seznamu daňových poradců, což platí i pro usazené daňové poradce z členských zemí EU. Členství v Komoře a jejích orgánech je tudíž založeno na základě nediskriminace (stejného zacházení), co se občanského kritéria týče.

### 3.1.5 Exekutorská komora

Úpravu činnosti a sdružování exekutorů obsahuje zákon č. 120/2001 Sb. o soudních exekutorech a exekuční činnosti v platném znění. Exekutor má při výkonu exekuční činnosti postavení veřejného činitele. Stát pověřuje soudní exekutory úřady, které existují jako *numerus clausus* (přesně stanovený počet úřadů). Exekutorem může být pouze občan České republiky, na nějž se mimo jiné vztahuje požadavek ukončeného vzdělání na právnické fakultě se sídlem v České republice.

Vzhledem k podmínce občanství pro výkon samotné funkce exekutora logicky vyplývá, že podmínka občanství zůstává rozhodující i pro členství v samosprávných orgánech. Proces přistupování k Evropské unii tedy neměl na organizaci Exekutorské komory žádný vliv.

### 3.1.6 Komora patentových zástupců

Úpravu činnosti a sdružování patentových zástupců obsahuje zákon č. 417/2004 Sb. o patentových zástupcích v platném znění, který do června 2006 neprodělal ještě ani jednu novelizaci. Předchozí zákon č. 237/1991 Sb. o patentových zástupcích (ve znění pozdějších předpisů)

uvažoval o členech Komory patentových zástupců pouze jako o občanech, zatímco nový zákon se již vyrovnává s novou evropskou realitou a požadavky.

Zákon č. 417/2004 Sb. rozlišuje ve vztahu k patentovým zástupcům z ostatních členských států Evropské unie mezi usazenými a hostujícími patentovými zástupci, přičemž druzí jmenovaní se mohou rovněž účastnit sněmu Komory, avšak bez hlasovacího a volebního práva. Úprava usazeného patentového zástupce je založena na zásadě nediskriminace podle občanství v rámci Evropské unie, o čemž svědčí i ustanovení paragrafu 28: „Není-li stanoveno jinak, použije se pro usazeného patentového zástupce přiměřeně ustanovení tohoto zákona, pokud stanoví práva a povinnosti patentových zástupců v souvislosti s poskytováním služeb patentového zástupce, včetně profesních předpisů a ustanovení zvláštních právních předpisů, a práva účasti na sněmu Komory (§ 57) s hlasovacím a volebním právem.“

### *3.1.7 Komora veterinárních lékařů*

Působení Komory veterinárních lékařů upravuje stejnojmenný zákon č. 381/1991 Sb. o Komore veterinárních lékařů České republiky, který dosud doznal jediné změny, a to zákonem č. 318/2004 Sb. Aby mohli vykonávat veterinární léčebnou a preventivní činnost, musejí být veterinární lékaři členy Komory (viz paragraf 4). Tato povinnost nedopadá jen na hostující veterinární lékaře, přicházející do České republiky z členských států Evropské unie pouze za výkonem dočasné nebo příležitostné praxe, kteří členy Komory být nemusejí (viz paragraf 5a).

Zákon č. 318/2004 z 29. dubna 2004 obsahuje zejména změny nutné pro adaptaci českých právních předpisů, týkajících se sdružování a výkonu povolání veterinárního lékaře, pro fungování v Evropské unii. Na rozdíl od právní úpravy výkonu povolání a sdružování ve většině výše zmíněných komor se nerozlišují usazení a hostující pracovníci Evropské unie, ale zákon obsahuje pouze ustanovení o hostujících veterinářích, kteří mohou, ale nemusejí být členy Komory. Z toho lze dovodit, že jakmile veterinář z jiného členského státu Evropské unie splňuje podmínky pro výkon svého povolání na základě zákona č. 166/1999 Sb. o veterinární péči v platném znění, může být při splnění dalších podmínek (předložení osvědčení o splnění podmínek pro výkon odborné veterinární činnosti, plná způsobilost k právním úkonům, podání písemné přihlášky) na zcela nediskriminačním základě zapsán do seznamu členů Komory a následně v ní působit.

### *3.1.8 Česká advokátní komora*

Právní úpravu výkonu povolání a sdružování advokátů upravuje zákon č. 85/1996 Sb. o advokacii v platném znění, který doznal od svého přijetí v březnu 1996 mnohých novelizací. Na intenzitě změny nabraly po roce 2000, zejména pak v roce 2004, kdy se musela zohlednit důležitá směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 98/5/ES o usnadnění trvalého výkonu povolání advokáta v jiném členském státě než v tom, ve kterém byla získána kvalifikace.

Advokátem se stává ten, kdo je zapsán do seznamu advokátů u České advokátní komory. Pro zápis do seznamu se vyžaduje splnění řady podmínek, nicméně i občané členských států Evropské unie se mohou stát advokáty a členy Komory v České republice. Důležitý krok směrem ke kompatibilitě s požadavky Evropské unie učinil zákon č. 228/2002 Sb. Výrazné změny přinesl rovněž zákon č. 79/2006 Sb.



Zákon č. 228/2002 Sb. (nabývá účinnosti dnem vstupu smlouvy o rozšíření v platnost v pasážích týkajících se evropského advokáta) rozšířil okruh osob způsobilých podle zákona o advokacii (zákon č. 85/1996 Sb.) vykonávat právní služby i o fyzické osoby, které jsou státními příslušníky některého z členských států Evropské unie nebo členských států Dohody o evropském hospodářském prostoru a jež v tomto státě získaly oprávnění poskytovat právní služby pod profesním označením svého domovského státu oznámeným ve sdělení Ministerstva spravedlnosti vyhlášeném ve Sbírce zákonů (dále jen „evropský advokát“). Novela vložila do znění zákona část III, která se nazývá „Evropský advokát“ (paragrafy 35f a n.) a obsahuje detailnější úpravu evropské problematiky. Zákon rozlišuje „hostujícího evropského advokáta“ a „usazeného evropského advokáta“.

Hostující evropský advokát poskytuje právní služby na území ČR dočasně nebo příležitostně a má omezená práva (nemůže být členem sdružení, společníkem společnosti, nemá oprávnění účastnit se sněmu, ani být volen do orgánů Komory) (srovnej paragrafy 35f a n.).

Usazeným evropským advokátem je evropský advokát, který je zapsán do seznamu evropských advokátů vedeného Komorou a je poté oprávněn poskytovat právní služby na území České republiky soustavně (viz paragrafy 35f a n.). Na usazené evropské advokáty se tedy aplikují předpisy o sdružování advokátů nediskriminačně. Pokud jsou jednou cizí advokáti na seznamu evropských advokátů, mají stejná práva ohledně působení v Komoře jako advokáti tuzemští.

### 3.1.9 Notářská komora

Úpravu činnosti a sdružování notářů obsahuje zákon č. 358/1992 Sb. o notářích a jejich činnosti v platném znění. Obdobně jako u činnosti exekutorů je notářům státem svěřen úřad, jejichž počet je v České republice předem stanovený (princip *numerus clausus*). Notářem se může stát (za splnění dalších nutných podmínek) pouze občan ČR (paragraf 7 odst. 1), což diskvalifikuje další osoby bez ohledu na členství jejich domovské země v Evropské unii.

Notářská komora sdružuje všechny notáře v obvodu každého krajského soudu a notář se stává jejím členem dnem jmenování notářem (viz paragraf 29 odst. 4). Notářskou komorou České republiky pak tvoří jednotlivé notářské komory (viz paragraf 35 odst. 2).

V souvislosti s procesem přistupování nedošlo s ohledem na zachování podmínky občanství pro výkon notářské činnosti v České republice k žádným relevantním změnám v organizaci sdružování notářů.

### 3.2 Politické strany

V České republice působí celkem 95 politických stran a 45 politických hnutí (Ministerstvo vnitra. Seznam politických stran a hnutí). Sdružování jednotlivců v politických stranách a hnutích upravuje zákon č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích v platném znění. Přímou v novelizacích dotyčného právního předpisu nelze nalézt modifikace, které by souvisely s přístupem České republiky k Evropské unii. V této souvislosti však upoutá ustanovení odstavce 3 paragrafu 2, který zní: „Členem strany a hnutí může být občan starší 18 let (...).“ Využití práva politicky se sdružovat je tudíž podle platné legislativy vyhrazeno pouze občanům ČR. V protipólu vůči tomuto selektivnímu principu jsou postavena

práva vyplývající z evropského občanství. Voleb do Evropského parlamentu a zejména místních voleb se mohou s aktivním i pasivním volebním právem účastnit i občané cizích zemí, avšak s bydlištěm v tuzemsku. Omezení politického sdružování není s tímto principem v přímém rozporu, protože volební systém v případě komunálních voleb umožňuje kandidaturu volebních stran, které mohou být sestaveny nezávislými kandidáty. Aktivní účast v místních volbách a volbách do Evropského parlamentu je tedy občanům EU v ČR zajištěna.

V případě politických aktivit občanů EU narážíme na jistou „dvojkolejnost“. Občané z jiných členských zemí EU se sice v ČR nemohou sdružovat v politických stranách a hnutích, nicméně mohou volit a být voleni ve volbách do místních zastupitelstev a do Evropského parlamentu. Aplikací „klasického“ principu nediskriminace dochází k jistému tlaku na modifikaci znění zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, který by umožnil politické sdružování i občanům EU.

K přímé změně zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích však nedochází.

### 3.3 Odbory a řemeslnicko-stavovské organizace

Subjekty v kategoriích odbory a řemeslnicko-stavovské organizace vykazují vysokou míru podobnosti, a byly proto z hlediska výzkumu pojmány jako jedna kategorie. Odbory a řemeslnicko-stavovské organizace nejčastěji existují v podobě občanského sdružení na základě zákona č. 83/1990 Sb. o sdružování občanů v platném znění a rovněž v podobě zájmového sdružení právnických osob vzniknuvšího na základě paragrafu 20f a následujících zákona č. 40/1964 Sb. občanský zákoník v platném znění. Jako podtyp občanského sdružení se objevovala i tzv. živnostenská společenstva definovaná jako „sdružení podnikatelů v určitém oboru nebo oborech živností na vymezeném území“, jež „hájí a podporují společné zájmy podnikatelů, kteří jsou jejich členy, a přispívají k řádnému provozování živností. Podávají na vyžádání nebo z vlastní iniciativy orgánům státní správy návrhy, informace a stanoviska o živnostech v oboru své působnosti“ (srovnej ustanovení paragrafu 69 zákona č. 455/1991 Sb. o živnostenském podnikání). Dotyčný paragraf byl však zrušen zákonem č. 167/2004 Sb. z 25. března 2004.

Podmínky vzniku a fungování občanských sdružení upravuje zákon č. 83/1990 Sb. o sdružování občanů v platném znění. Zákonem č. 300/1990 Sb. z července 1990 se do něj vložil paragraf 9a týkající se odborových organizací a organizací zaměstnavatelů. Z novelizací zákona o sdružování občanů nelze dovést jakoukoliv souvislost mezi jeho změnami a přístupem České republiky k Evropské unii.

Možnost zřídit zájmové sdružení právnických osob vložil do občanského zákoníku (zákon č. 40/1964 Sb.) zákon č. 509/1991 Sb., který zařadil úpravu zájmových sdružení právnických osob do paragrafů 20f až 20j. Od roku 1991 až do června 2006 došlo pouze k jediné změně dotyčných paragrafů (zápis do registru u krajského místo u okresního úřadu), která však nemá přímou souvislost s přístupem k Evropské unii.

Co se vzniku a organizace subjektů v kategorii odbory a řemeslnicko-stavovské organizace týká, změny předmětných právních předpisů vznikaly nezávisle na procesu přistupování České republiky k Evropské unii.

### 3.4 Ostatní sdružení a zájmy

Ministerstvo vnitra registruje v České republice k 31. srpnu 2006 na 64 689 občanských sdružení<sup>2</sup> (Ministerstvo vnitra. Seznam občanských sdružení). Jedná se o reprezentanty rozličných zájmů, kteří do politického procesu zasahují s různou mírou intenzity. Podmínky vzniku a fungování občanských sdružení upravuje zákon č. 83/1990 Sb. o sdružování občanů v platném znění. Zákon a jeho novelizace nepotvrzují tezi o provázanosti jeho změn s přístupem České republiky k Evropské unii.

## 4. Závěr

Řešitelé projektu rozdělili zkoumané subjekty celkem do čtyř kategorií – na profesní komory, politické strany, odbory a řemeslnicko-stavovské organizace a další subjekty. Předkládaná právní analýza pak zjišťovala, jak se změnila legislativa upravující sdružování předmětných subjektů (vznik, organizaci a fungování). Je zřejmé, že provázanost české legislativy s procesem implementace evropských závazků neprobíhala ve všech zkoumaných kategoriích rovnoměrně.

Proces přistupování České republiky k Evropské unii vůbec neovlivnil právní předpisy zabývající se sdružováním v odborech a řemeslnicko-stavovských organizacích. Rovněž modifikace v reglementaci sdružování v politických stranách a v politických hnutích probíhaly alespoň podle stejnojmenného zákona nezávisle na evropském integračním procesu, když sdružovat se v politických stranách a v politických hnutích mohou pouze občané České republiky. Nicméně v souvislosti s politickými právy vyplývajícími z evropského občanství, jmenovitě pasivním i aktivním volebním právem do místních zastupitelstev a Evropského parlamentu, se otázka politického sdružování dostává do zorného pole integračního procesu a může vzniknout tlak na úpravu občanského požadavku pro politické sdružování.

Nejvýrazněji byly a jsou procesem přistupování České republiky k Evropské unii ovlivněny stavovské komory s povinným členstvím, jejichž právní úprava musela v souvislosti se svobodou pohybu osob v rámci Unie zohlednit možné členství a výkon povolání občany jiných členských států. Na základě výzkumu je možné konstatovat, že organizace většiny profesních komor doznala v souvislosti s procesem přistupování České republiky k Evropské unii změn týkajících se jejich členství. Většina zákonů zajišťující kompatibilitu české legislativy s evropskými požadavky byla přijata až těsně před vlastním získáním členství v Evropské unii k 1. květnu 2004. Samotný způsob organizace, interakce mezi jednotlivými orgány atd. však integrační proces nikterak neovlivnil, protože změny jsou čistě funkčního charakteru – mají zajistit možnost výkonu činnosti, s níž je spojeno povinné členství v příslušné komoře, i občanům členských států.

Komory s povinným členstvím můžeme rozdělit z hlediska participace subjektů z jiných členských států do dvou kategorií. Na této klasifikaci se podepisuje zejména princip *numerus clausus*, který je typický pro některá právníká povolání a který si zachovává výraznou povahu státního úřadu s požadavky na podmínku občanství. Podle možnosti participace ve stavovských komorách (a výkonu povolání) v České republice lze dělit komory na:

- Komory s nediskriminačním členstvím – výkon povolání pro občany Evropské unie je vázán pouze na dosažení vyžadované kvalifikace, a to v kterémkoliv státu Unie. Sem spadají například komory architektů, auditorů či daňových poradců.
- Komory s požadavkem občanství – typicky Notářská komora a Exekutorská komora, které shodně fungují na principu *numerus clausus*.

Většina komor tedy umožňuje plné členství (spolu s právy a povinnostmi z něj vyplývajícími) i pro občany jiných členských zemí, avšak Notářská komora a Exekutorská komora si požadavek občanství stále zachovávají.

Frekventovaným jevem v právních předpisech je existence dvou kategorií vykonavatele předmětných povolání – usazeného a hostujícího, které od sebe odlišuje úmysl ohledně délky výkonu praxe na území České republiky, přičemž plnými sduřovacími právy disponuje pouze subjekt tzv. usazený.

Důležitou zmínku o nediskriminačním zacházení obsahuje i obecnější zákon o uznávání odborné kvalifikace č. 18/2004 Sb., v platném znění, který v ustanovení odstavce 1 paragrafu 2 říká: „Správní úřady a profesní komory jsou oprávněny pro výkon regulované činnosti v České republice vyžadovat od státního příslušníka jiného členského státu splnění pouze těch podmínek, které zvláštní právní předpis vyžaduje od občana České republiky.“

Celkově lze označit vliv přistoupení České republiky na právní předpisy upravující sdružování subjektů v profesních komorách, politických stranách, odborech a řemeslnicko-stavovských organizacích jako omezený – relevantní pouze u jedné kategorie subjektů (komor), a to zejména v možnosti participace občanů jiných členských států na stavovské samosprávě. Ovšem vliv evropské integrace na národní úpravu sdružování je pouze odvozený, protože hlavním účelem je zajištění volného pohybu pracovníků, tedy ekonomické činnosti, s níž je sdružování v komorách sekundárně spjato.

Změny na domácí úrovni vlivem tlaku z úrovně evropské lze zkoumat v rámci konceptu evropeizace, v našem případě bychom si mohli klást otázku – jak ovlivňuje Evropská unie právní předpisy v České republice týkající se svobody sdružování? Odpověď zní – jen subsidiárně, tlak směřuje zejména na ekonomickou dimenzi (oblast *low politics*), na uvolnění pohybu pracovníků, přičemž nutné změny v organizaci sdružování (umožnění participace občanů jiných členských států Evropské unie) jsou od tohoto ekonomického tlaku odvozené. Přímý tlak zaměřený na samou podstatu svobody sdružování (oblast *high politics*) z Evropské unie nevychází.

## Poznámky

1. V období po uzavěrci textu došlo k důležité události, která bude zachycena alespoň v poznámce pod čarou. Evropský soudní dvůr shledal svými rozsudky č. C-203/06 a C-204/06 z 18. ledna 2007, že Česká republika nepřijala všechny předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicemi o volném pohybu lékařů a zubních lékařů a o vzájemném uznávání jejich dokladů o dosažené kvalifikaci. Česká republika zareagovala změnou zákona o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře zákonem č. 111/2007 Sb. z 19. dubna 2007, kterým otevírá členství v komorách mimo jiné i pro státní příslušníky členských států EU a jejich rodinné příslušníky. Novela zákona rovněž zavádí institut hostujících osob, týkající se dočasných nebo příležitostných vykonavatelů zdravotnického povolání z jiného členského státu na území České republiky.
2. Číslo zahrnuje i výše zmíněné odbory a řemeslnicko-stavovské organizace, které mají rovněž formu občanského sdružení.

## Seznam zdrojů

- Evropská rada. 1993. *European Council in Copenhagen, 21–22 June 1993, Conclusions of the Presidency* ([http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/72921.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/72921.pdf)).
- Evropská rada. 1995. *European Council in Madrid, 16 December 1995, Conclusions of the Presidency* ([http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/032a0001.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/032a0001.htm)).
- Evropská rada. 1997. *European Council in Luxembourg, 12–13 December 1997, Conclusions of the Presidency* ([http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/032a0008.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/032a0008.htm)).
- Evropská rada. 1999. *European Council in Helsinki, 10–11 December 1999, Conclusions of the Presidency* ([http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/ACFA4C.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/ACFA4C.htm)).
- Evropský soudní dvůr. *Rozsudek č. C-203/06*, 18. ledna 2007.
- Evropský soudní dvůr. *Rozsudek č. C-204/06*, 18. ledna 2007.
- Listina základních práv a svobod* – Sbírka zákonů č. 2/1993 Sb. + změna.
- Ministerstvo vnitra. Seznam občanských sdružení (<http://www.mvcr.cz/rady/sdruzeni/index.html>).
- Ministerstvo vnitra. Seznam politických stran a hnutí (<http://www.mvcr.cz/rady/strany/index.html>).
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 98/5/ES *o usnadnění trvalého výkonu povolání advokáta v jiném členském státě než v tom, ve kterém byla získána kvalifikace*.
- Ústava České republiky* – Sbírka zákonů č. 1/1993 Sb. + jednotlivé změny.
- Zákon č. 120/2001 Sb. *o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád)* + jeho jednotlivé změny.
- Zákon č. 166/1999 Sb. *o veterinární péči (veterinární zákon)* + jeho jednotlivé změny.
- Zákon č. 18/2004 Sb. *o uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti státních příslušníků členských států Evropské unie a o změně některých zákonů (zákon o uznávání odborné kvalifikace)* + jeho jednotlivé změny.
- Zákon č. 220/1991 Sb. *o České lékařské komoře, České stomatologické komoře, České lékárnické komoře* + jeho jednotlivé změny.
- Zákon č. 237/1991 Sb. *o patentových zástupcích* + jeho jednotlivé změny.
- Zákon č. 254/2000 Sb. *o auditorech* + jeho jednotlivé změny.
- Zákon č. 358/1992 Sb. *o notářích a jejich činnosti (notářský řád)* + jeho jednotlivé změny.
- Zákon č. 360/1992 Sb. *o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě* + jeho jednotlivé změny.
- Zákon č. 381/1991 Sb. *o Komoře veterinárních lékařů České republiky* + jeho změna.
- Zákon č. 40/1964 Sb. *občanský zákoník* + jeho jednotlivé změny.
- Zákon č. 417/2004 Sb. *o patentových zástupcích*.
- Zákon č. 424/1991 Sb. *o sdružování v politických stranách a v politických hnutích* + jeho jednotlivé změny.
- Zákon č. 455/1991 Sb. *o živnostenském podnikání* + jeho jednotlivé změny.
- Zákon č. 523/1992 Sb. *o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců České republiky* + jeho jednotlivé změny.
- Zákon č. 524/1992 Sb. *o auditorech a Komoře auditorů České republiky* + jeho jednotlivé změny.
- Zákon č. 83/1990 Sb. *o sdružování občanů* + jeho jednotlivé změny.
- Zákon č. 85/1996 Sb. *o advokacii* + jeho jednotlivé změny.
- Zákon č. 95/2004 Sb. *o podmínkách získávání a uznávání odborné způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta* + jeho změna.